

# Laporan Penelitian Dana Transfer Pusat ke Daerah

## Penyempurnaan Grand Design Desentralisasi Fiskal 2010

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized





# Laporan Penelitian

## Dana Transfer Pusat ke Daerah

*Decentralization Support Facility*  
*World Bank*

<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>4</b>
<b>BAB II ANALISIS ALOKASI DANA PERIMBANGAN</b> .....	<b>6</b>
2.1 ALOKASI DANA PERIMBANGAN: LANDASAN TEORI DAN PENGALAMAN INTERNASIONAL .....	6
2.2 PERKEMBANGAN ALOKASI DANA PERIMBANGAN DI INDONESIA: KEBIJAKAN UMUM DAN HAMBATAN .....	8
<i>Dana idle di Daerah</i> .....	10
<i>Dana transfer dan pemerataan</i> .....	11
2.3 ANALISA PERIMBANGAN KEUANGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH .....	12
<i>Terminologi</i> .....	12
2.4 KESIMPULAN DAN REKOMENDASI .....	16
<i>Kesimpulan</i> .....	16
<i>Rekomendasi</i> .....	16
<b>BAB III DANA ALOKASI KHUSUS</b> .....	<b>18</b>
3.1 KERANGKA KONSEPTUAL <i>SPECIFIC GRANTS</i> .....	18
<i>Pengertian dan Jenis Specific Grants</i> .....	18
<i>Tujuan Alokasi Specific Grants</i> .....	19
<i>Metode Alokasi Specific Grants</i> .....	19
3.2 IMPLEMENTASI DAN PERMASALAHAN <i>SPECIFIC GRANTS</i> (DAK) DI INDONESIA .....	20
<i>Implementasi DAK</i> .....	20
<i>Permasalahan DAK</i> .....	29
3.3 ANALISIS DAN REKOMENDASI .....	31
<i>Rekomendasi</i> .....	35
<b>BAB IV DANA ALOKASI UMUM</b> .....	<b>39</b>
4.1 KERANGKA KONSEPTUAL <i>GENERAL PURPOSE GRANTS</i> .....	39
<i>Pengertian dan tujuan</i> .....	39
<i>Metode alokasi general purpose grants</i> .....	40
<i>Sumber dan jumlah dana general purpose grants</i> .....	41
4.2 IMPLEMENTASI DAN PERMASALAHAN <i>GENERAL PURPOSE GRANTS</i> DI INDONESIA .....	41
<i>Formulasi Dana Alokasi Umum</i> .....	41
<i>Jumlah dan kecukupan DAU</i> .....	43
<i>Proporsi DAU Provinsi dan Kabupaten/Kota</i> .....	45
4.3 ANALISIS DAN REKOMENDASI .....	48
<i>Analisis peranan DAU dalam menurunkan ketimpangan fiskal antardaerah</i> .....	48
<i>Arah perubahan formula DAU</i> .....	50
<i>Revisi UU 33/2004 terkait jumlah DAU dan formula</i> .....	51
<i>Monitoring peran DAU untuk pemerataan fiskal</i> .....	54
<b>BAB V DANA BAGI HASIL PENERIMAAN</b> .....	<b>56</b>

5.1 KERANGKA KONSEPTUAL <i>SHARED REVENUES</i> .....	56
<i>Pengertian dan jenis shared revenues</i> .....	56
<i>Tujuan alokasi shared revenues</i> .....	63
<i>Metode alokasi shared revenues</i> .....	63
5.2 IMPLEMENTASI DAN PERMASALAHAN <i>SHARED REVENUES</i> DI INDONESIA.....	64
5.3 ANALISIS DAN REKOMENDASI.....	69
<b>LAMPIRAN: SIMULASI ALOKASI TRANSFER KE DAERAH .....</b>	<b>72</b>
PERKEMBANGAN ALOKASI TRANSFER .....	72
<i>Skenario Perkembangan Alokasi Transfer ke Daerah</i> .....	72
<i>Asumsi Simulasi Alokasi Transfer ke Daerah</i> .....	73
<i>Analisis Dampak Perkembangan Alokasi Transfer ke Daerah</i> .....	75
<b>REFERENSI.....</b>	<b>76</b>

# Bab I Pendahuluan

Kebijakan desentralisasi fiskal yang pelaksanaannya dimulai pada tahun 2001 bertumpu pada alokasi pusat kepada daerah yang dikenal sebagai dana perimbangan. Selama hampir 10 (sepuluh) tahun berjalannya desentralisasi fiskal, telah dialokasikan secara signifikan dana perimbangan ke daerah, dalam bentuk dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK) dan dana bagi hasil (DBH), baik yang berasal dari pajak maupun sumber daya alam.

Dari data yang diperoleh, dapat ditunjukkan bahwa terjadi peningkatan secara signifikan jumlah yang dialokasikan ke daerah untuk semua jenis dana perimbangan, dimana peran DAU dalam dana perimbangan sangatlah menonjol, sedangkan peran DAK adalah yang terkecil terhadap dana perimbangan. Besarnya peran DAU dan juga DBH juga menunjukkan bahwa dalam era desentralisasi saat ini, pemerintah daerah memperoleh kepercayaan yang sangat besar dalam penggunaan dana transfer dari pusat, mengingat bahwa penggunaan kedua jenis dana perimbangan tersebut samasekali tidak diatur oleh pemerintah pusat.

DAU merupakan dana perimbangan yang memiliki tujuan utama adalah pengurangan kesenjangan fiskal antar daerah. Dalam UU 33/2004 telah dinyatakan dengan tegas bahwa DAU dibagikan dengan formula yang didasarkan atas alokasi dasar dan kesenjangan fiskal (*fiscal gap*). Alokasi dasar ditetapkan terutama berdasarkan besarnya belanja pegawai, sedangkan kesenjangan fiskal dihitung dari selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal.

Konsep kesenjangan fiskal untuk mengalokasikan DAU tepat untuk diadopsi di Indonesia, karena memperhitungkan dua aspek sekaligus, yaitu kebutuhan dan juga kemampuan fiskal pemerintah daerah. Formula DAU mungkin berbeda dengan model alokasi IRA (*Internal Revenue Allotment*) yang merupakan dana transfer di Filipina yang dimana alokasi transfer hanya didasarkan kebutuhan fiskal saja; yaitu menggunakan variabel luas wilayah dan jumlah penduduk. Formula DAU juga mungkin berbeda dengan alokasi transfer di Kanada yang alokasi transfernya hanya berdasarkan kemampuan pemungutan pajak daerah (sisi kapasitas fiskal daerah) saja.

Semenjak dilakukannya kebijakan desentralisasi fiskal pada tahun 2001, sangat dirasakan tidak jelasnya peran dari Dana Alokasi Khusus (DAK) dalam membiayai otonomi daerah. Euforia terhadap desentralisasi dan otonomi daerah pada tahun 2000 tampaknya mengakibatkan pengambil keputusan untuk lebih memberikan prioritas kepada alokasi dana transfer, seperti DAU dan DBH, yang memberikan diskresi yang luas bagi pemda untuk mengatur penggunaannya. Sebagai akibatnya, peran DAK yang dapat dijadikan stimulus tercapainya target pembangunan nasional dan mengedepankan eksternalitas dari pelayanan publik daerah menjadi terabaikan. Hal ini tampak dari alokasi DAK yang hanya

sebesar 700,9 Milyar Rupiah pada tahun 2001. Alokasi DAK inipun pada dasarnya adalah alokasi dana reboisasi, yang seperti diamanatkan oleh Undang-undang pada saat itu (UU No.25/1999) sebagian didaerahkan kembali dalam bentuk alokasi DAK.

Namun sejalan dengan waktu dan menguatnya kebutuhan untuk pemenuhan berbagai program prioritas nasional, maka peran DAK menjadi meningkat. Besarnya alokasi DAK pada tahun 2008 telah menjadi 21.202 Milyar Rupiah, suatu peningkatan sangat signifikan dibandingkan dengan alokasi DAK tahun 2001. Namun demikian, alokasi DAK yang pada Tahun Anggaran 2010 hanya sebesar 8,05 % dari total dana perimbangan, relatif masih rendah peranannya dalam mendukung kebijakan desentralisasi fiskal.

Dana bagi hasil merupakan dana perimbangan yang strategis bagi daerah-daerah yang memiliki sumber-sumber penerimaan pusat di daerahnya, meliputi penerimaan pajak pusat yaitu pajak penghasilan perseorangan (PPh perseorangan), pajak bumi dan bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan penerimaan dari sumber daya alam (Minyak Bumi, Gas Alam, Pertambangan Umum, Kehutanan dan Perikanan). Berdasarkan UU 33/2004, bagian daerah dari pajak maupun sumber daya alam tersebut telah ditetapkan besarnya berdasarkan suatu persentase tertentu.

Persentase yang dibagi-hasilkan dengan daerah relatif tidak mengalami perubahan semenjak ditetapkan kebijakan tersebut pada tahun 2001. Pengecualian terjadi untuk besarnya persentase bagi-hasil minyak dan gas bumi, yang mengalami kenaikan sebesar 0,5% pada tahun 2004. Rumusan bagi hasil untuk setiap jenis pajak dan juga penerimaan sumber daya alam sangat bervariasi satu dengan yang lain, selain itu, semenjak ditetapkan rumusan alokasi ini pada tahun 2001, tidak ada argumentasi yang jelas tentang formula bagi hasil tersebut. Formula DBH menjadi makin kompleks karena pemberlakuan formula yang berbeda untuk daerah otonomi khusus, yaitu Provinsi Aceh dan Papua.

Dalam penelitian ini, kajian terkini terhadap berbagai teori dan praktik internasional terhadap alokasi dana perimbangan akan dilakukan. Penelitian ini juga akan menyampaikan berbagai analisa terhadap kondisi terkini dari kebijakan serta implementasi dari desentralisasi fiskal di Indonesia, khususnya alokasi dana perimbangan. Pada akhirnya, berbasis kepada hasil temuan dari penelitian ini, maka akan disampaikan pula kesimpulan dan rekomendasi untuk penyempurnaan alokasi dana perimbangan di Indonesia.

## Bab II Analisis Alokasi Dana Perimbangan

### 2.1 Alokasi Dana Perimbangan: Landasan Teori dan Pengalaman Internasional

Menurut Musgrave (1956), fungsi pemerintahan dapat dibagi berdasarkan tiga kategori umum, yaitu: pemeliharaan stabilitas makroekonomi; redistribusi pendapatan; penyediaan barang publik. Tingkatan pemerintahan mana yang sebaiknya melakukan peran tersebut, akan tergantung dari karakteristik tiap tingkatan pemerintahan yang paling efektif dan efisien dalam melaksanakan tugas tersebut. Secara konsensus, umumnya para ekonom publik menganggap bahwa Pemerintah Pusat paling optimal melakukan tugas stabilitasi makroekonomi, redistribusi pendapatan, dan penyediaan barang publik yang bersifat nasional. Hal ini terutama karena Pemerintah Pusat (Pusat) dapat mengatasi kendala eksternalitas antardaerah dan mempunyai kewenangan antar yurisdiksi dalam negaranya. Sedangkan penyediaan barang publik lokal sebaiknya diserahkan pada Pemerintah Daerah (Daerah) karena dianggap lebih dekat dan tahu apa yang dibutuhkan oleh masyarakatnya sehingga biaya transaksi akan lebih rendah.

**Tabel 2.1**

*Fungsi Pemerintahan Berdasarkan Tingkat Pemerintahan*

Fungsi		Tingkat Pemerintahan
Stabilitas Makro		Pusat
Redistribusi pendapatan		
Penyediaan Barang Publik	Barang Publik Nasional	Daerah
	Barang Publik Lokal	

Dalam implementasi desentralisasi, akan terjadi pembagian tugas antara Pusat dan Daerah. Implikasinya adalah diperlukan sumber pembiayaan yang dapat memenuhi keperluan penyelenggaraan tugas pada masing-masing tingkat pemerintahan tersebut. Penyerahan sumber-sumber pembiayaan ini pada dasarnya dimanifestasikan dalam bentuk pemberian beberapa jenis pajak ke Daerah dan kebolehan dalam melakukan pinjaman. Ketika sumber pembiayaan tersebut tidak mencukupi untuk pelaksanaan tugas Daerah, maka dikenal adanya dana transfer, dimana Daerah menerima dana dari Pusat untuk menutup kebutuhan fiskalnya atau untuk melaksanakan suatu urusan yang diamanatkan. Ditinjau dari sumbernya, dana transfer ini dapat berasal dari suatu sumber penerimaan tertentu ataupun dari sumber penerimaan umum Negara. Sedangkan dari penggunaannya, dana ini dapat digunakan secara spesifik sesuai

peruntukannya ataupun digunakan sesuai dengan otoritas Pemerintah Daerah (Pemda) yang bersangkutan.

Secara teori, justifikasi untuk transfer dari Pusat ke Daerah adalah untuk mencapai: a) pemerataan fiskal vertikal, b) pemerataan fiskal horizontal, c) mengoreksi eksternalitas antar-daerah, dan d) memperbaiki kelemahan administratif dan memuluskan birokrasi (Schroeder dan Smoke, 2003). Peran normatif transfer antar-pemerintah secara umum dapat juga dilihat pada kategori berikut:

**Tabel 2.2**

*Tujuan Normatif dari Transfer ke Daerah*

<b>Tujuan</b>	<b>Transfer Umum</b>	<b>Transfer Khusus/Spesifik</b>
<b>Efisiensi</b>	Menutup kesenjangan fiskal vertikal	Internalisasi eksternalitas
<b>Keadilan/Equity</b>	Mengurangi kesenjangan fiskal horizontal	Memenuhi standar pelayanan minimum nasional

Untuk mencapai tujuan efisiensi, dibutuhkan pemenuhan prinsip pembiayaan yang efisien (*cost-effectiveness*), dan karena adanya keterbatasan sumber daya, maka Pemerintah Daerah harus mampu melakukan pemilihan prioritas sektor dan subsektor yang tepat, sehingga alokasi sumber daya yang terbatas dapat dilakukan secara efisien (*allocative efficiency*).

Selain itu alokasi transfer dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam kerangka kebijakan desentralisasi fiskal sebaiknya juga tidak mengurangi peran pembiayaan pembangunan yang dilakukan oleh swasta dalam kerangka mendukung pertumbuhan ekonomi Daerah (*crowding-out effect*). Jika hal ini terjadi maka transfer tersebut akan berakibat menimbulkan inefisiensi pada alokasi sumber daya di Daerah.

Meskipun demikian, distorsi ini bisa diterima apabila tujuan dari transfer tersebut adalah untuk mengoreksi eksternalitas dan desain transfer tersebut memang dapat menginternalisasi eksternalitas tersebut. Berbagai eksternalitas, baik eksternalitas negatif maupun positif, pada umumnya memerlukan koreksi kebijakan Pemerintah. Untuk bidang pendidikan yang memberikan eksternalitas positif, maka diperlukan dorongan dana transfer yang dapat mempengaruhi alokasi belanja Daerah untuk menyediakan belanja pendidikan yang lebih besar di Daerah, misalnya melalui alokasi transfer yang bersifat spesifik untuk pendidikan. Manfaat pendidikan yang memiliki eksternalitas positif ini mungkin tidak akan disadari bila pembiayaannya dilakukan sepenuhnya oleh swasta.

Dengan adanya transfer yang diterima Daerah, sedikit banyak akan mempengaruhi Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerahnya. Jika dana tersebut bersifat umum (*block grant*) dan tidak ada kaitannya dengan akuntabilitas terhadap pemilihnya, maka ada kemungkinan Pemerintah Daerah akan kurang berhati-hati dan bijaksana dalam menggunakannya. Penduduk Daerah kurang terdorong untuk serius



mengawasi penggunaan dana karena tidak adanya *tax-price* yang berkaitan langsung dengan pengumpulan dana tersebut.

Adanya transfer dari Daerah dengan penghasilan tinggi ke Daerah miskin tidak serta-merta berarti bahwa terjadi transfer dari kelompok penduduk berpenghasilan tinggi ke kelompok penduduk berpenghasilan rendah. Secara individual, bisa saja terjadi sebaliknya. Hal ini tergantung pada *distributional incidence* dari penerimaan dan pengeluaran Pemda yang bersangkutan. Pertanyaan mengenai indikator pemerataan fiskal dapat bermuara pada 'apakah yang akan diukur adalah indikator kapasitas fiskal, ataukah indikator kesenjangan fiskal?' 'Indikator mana yang akan dijadikan ukuran tergantung dari desain transfer yang diputuskan, dan bagaimana mekanisme pembiayaan pemerataan tersebut?' 'Apakah mekanisme mementingkan efisiensi, ataukah keadilan (*equity*)?'

Secara teori kedua hal ini dapat dicapai dalam sistem transfer pemerataan walaupun tidak linear dan maksimal. Seringkali harus ada *trade-off* antara kedua hal ini. Schroeder dan Smoke (2003) memberikan contoh, jika faktor produksi akan lebih produktif jika bebas berpindah dari satu daerah ke daerah lainnya, maka *equalization grants* akan memberikan disinsentif untuk perpindahan faktor produksi, sehingga menjadi kurang efisien. Sebagai konsekuensi, dana transfer yang besar yang mengalir ke daerah yang relatif kurang maju bisa jadi menciptakan inefisiensi bagi keseluruhan ekonomi.

## 2.2 Perkembangan Alokasi Dana Perimbangan di Indonesia: Kebijakan Umum dan Hambatan

Dari sisi keuangan negara, kebijakan desentralisasi fiskal telah membawa konsekuensi pada perubahan peta pengelolaan fiskal yang cukup mendasar. Hal ini antara lain dapat dilihat dari semakin besarnya penyerahan sumber-sumber pendanaan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Transfer belanja ke Daerah dalam APBN dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan. Selain itu, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, Daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi (*tax assignment*) dan hak untuk mendapatkan bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*) serta bantuan keuangan (*grant*) dari Pusat (yang dikenal sebagai dana perimbangan) sebagai sumber dana bagi APBD. Secara umum, sumber dana bagi daerah terdiri atas: 1) Pendapatan Asli Daerah (PAD), 2) Dana Perimbangan yang meliputi Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK), serta 3) Pinjaman Daerah.

**Tabel 2.3**

*Besaran Transfer ke Daerah dan Beberapa Rasionya terhadap Pendapatan Dalam Negeri*

*(dalam Triliun Rupiah dan Persen)*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Penerimaan APBN</b>	263,2	301,9	336,2	349,3	379,6	621,6	720,4	779,2	984,8	948,1

<b>Total Transfer ke Daerah</b>	84,8	100,0	119,1	120,1	132,4	220,4	259,6	281,5	320,7	322,4
<i>DAU</i>	60,5	69,1	77,0	82,1	88,8	145,7	164,8	179,5	186,4	192,5
(Penyesuaian DAU)	3,1	2,1	2,3	1,0	0,8	0,3	0,8	0,2		11,0
<i>DAK</i>	0,9	0,8	2,6	3,1	4,3	11,6	17,1	21,2	24,8	21,1
<i>DBH</i>	20,3	24,6	27,9	26,9	31,2	59,4	68,5	66,1	85,7	81,4
<i>Otsus &amp; Penyesuaian</i>	0,0	3,4	9,4	6,9	7,2	3,5	8,5	14,4	23,7	16,4
Otsus		1,4	1,5	1,6	1,8	2,9	4,0	7,5	8,9	9,1
Dana Penyesuaian		2,1	7,9	5,2	5,5	0,6	4,4	6,9	14,9	7,3
<b>Rasio Transfer/PDN</b>	32,2%	33,1%	35,4%	34,4%	34,9%	35,5%	36,0%	36,1%	32,6%	34,0%
<b>Rasio DAU/Penerimaan</b>	23,0%	22,9%	22,9%	23,5%	23,4%	23,4%	22,9%	23,0%	18,9%	20,3%
<b>Rasio DBH/Penerimaan</b>	7,7%	8,1%	8,3%	7,7%	8,2%	9,5%	9,5%	8,5%	8,7%	8,6%
<b>Rasio DAK/Penerimaan</b>	0,3%	0,3%	0,8%	0,9%	1,1%	1,9%	2,4%	2,7%	2,5%	2,2%
<b>Rasio Otsus/DAU</b>	0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,5%	4,2%	4,8%	4,7%

Catatan: Dana Otsus mulai tahun 2008 termasuk untuk Provinsi NAD

Sumber: Kementerian Keuangan

Sejak dilaksanakannya kebijakan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah pada tahun 2001, selain telah terjadi peningkatan dana yang dialokasikan kepada Daerah, juga terjadi penambahan komponen dalam alokasi belanja ke Daerah. Apabila pada tahun 2001 alokasi belanja ke Daerah baru mencakup Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK), maka sejak tahun 2002, alokasi belanja ke Daerah juga mencakup Dana Otonomi Khusus (Dana Otsus) untuk Provinsi Papua (sebagai pelaksanaan amanat Undang-Undang 21/2001), dan Dana Penyeimbang (sejak 2004 disebut Dana Penyesuaian) yang dialokasikan kepada daerah-daerah yang menerima DAU lebih kecil dari tahun sebelumnya.

Dilihat dari besarnya dana yang dialokasikan ke Daerah, apabila dalam tahun 2001 realisasi belanja ke Daerah mencapai Rp 84,8 triliun (5,4% dari PDB), maka dalam tahun 2006 realisasi belanja ke Daerah mencapai Rp 220,4 triliun (6,8% PDB), atau mengalami peningkatan rata-rata sebesar 29,9% per tahun. Selanjutnya, dalam APBN tahun 2010, alokasi belanja ke Daerah ditetapkan sebesar Rp 322,4 triliun. Kecenderungan meningkatnya jumlah transfer ke Daerah ini perlu dicermati apakah memang merupakan kebijakan yang direncanakan atau justru terjadi karena kurang baiknya perencanaan.

Terlihat bahwa komponen yang terus meningkat pada tahun-tahun terakhir ini adalah Dana Otsus dan Penyesuaian, hal ini mengindikasikan bahwa seakan Pemerintah tidak "puas" dengan sistem dana transfer yang *fixed* diatur dalam Undang-Undang (DAU, DAK, dan DBH). Atau bisa juga terjadi karena transfer tersebut dianggap tidak menyelesaikan masalah kekurangan sumber dana pembangunan di Daerah sehingga Pemerintah menganggap solusinya adalah menambahkan lagi dana ke Daerah di luar ketiga dana transfer tersebut. Kita juga melihat bahwa Pemerintah juga

memberikan berbagai hibah seperti Dana Insentif Daerah, Dana Percepatan Infrastruktur, dan sebagainya. Di lain pihak, kita juga mendengar keluhan bahwa banyak Pemda yang menyimpan dana menganggur dalam kasnya, sementara Pemerintah Pusat terpaksa berhutang untuk menutup defisit APBN.

### Dana *idle* di Daerah

Simpanan Daerah tumbuh pesat sejak beberapa tahun terakhir. Bank Indonesia melaporkan bahwa pada kuartal kedua tahun 2007 terdapat sekitar Rp 96 triliun dana Daerah yang tersimpan di Bank, dana ini setara dengan 37% dari total transfer ke Daerah pada tahun tersebut. Tentu saja sebagian dana ini merupakan bagian dari pengelolaan kas jangka pendek yang tidak bertentangan dengan prinsip pengelolaan pembangunan. Tetapi sebagian besar dana tersebut adalah dana menganggur atau dana yang sengaja disimpan oleh Pemda untuk mendapatkan keuntungan bunga. Kementerian Keuangan menyatakan bahwa pada April 2009 sebanyak Rp 51 triliun Dana SILPA 2008 disimpan dalam bentuk SBI dan SUN. Kenyataan ini merupakan kontradiksi dari keluhan bahwa Daerah masih kekurangan sumber dana untuk membiayai pembangunan daerah mereka. Penyimpanan dana Daerah dalam bentuk SUN dan SBI juga menimbulkan beban tambahan negara, yaitu membayar bunga untuk Daerah.

Peningkatan dana simpanan Daerah ini berkaitan dengan meningkatnya transfer ke Daerah. Perlu penelitian lebih lanjut mengenai pola pengelolaan keuangan Daerah yang terjadi selama ini mengingat jumlah dana simpanan ini cukup tinggi. Jika penyimpanan bersifat temporer dan sebagai bagian dari perencanaan pengelolaan kas, atau memang merupakan cadangan daerah yang direncanakan, maka tidak ada hal yang perlu dikhawatirkan. Tetapi jika simpanan tersebut lebih dimotivasi oleh keinginan mendapatkan bunga dengan mengurangi porsi belanja Daerah, maka hal ini tentunya berakibat buruk terhadap pembangunan dan pelayanan publik di Daerah. Dana yang seharusnya dibelanjakan untuk kepentingan publik menjadi tertahan di bank karena Pemda mengharap mendapatkan untung dari bunga simpanan.

Lewis dan Oosterman (2009) dengan menggunakan sampel 30 provinsi selama 2001-2006 (tidak termasuk DKI Jakarta) melakukan *two-way fixed effects regression* mendapati bahwa *marginal propensity* Daerah untuk menyimpan dari DBH dan DAU adalah masing-masing 0,62 dan 0,14. Meskipun hal ini harus dipahami secara konstektual, tetapi hal ini dapat dijadikan indikasi bahwa DBH lebih merupakan *windfall profit* dibandingkan sebagai penerimaan Daerah terencana untuk keperluan belanja Daerah. Sampai dengan tahun 2007, masih terdapat perbedaan yang seringkali cukup signifikan antara estimasi penerimaan DBH dan realisasi DBH<sup>1</sup>, serta waktu penerimaan yang biasanya mundur<sup>2</sup>. Dengan berbagai perbaikan yang dilakukan, saat ini masalah perbedaan estimasi dan waktu transfer ke Daerah sudah tidak mengalami kendala yang besar lagi.

---

<sup>1</sup> Sebagai contoh, estimasi DBH TA 2006 yang dilakukan pada akhir tahun 2005 adalah sebesar Rp16,5 triliun, sedangkan realisasinya mencapai Rp19 triliun atau terdapat kesalahan estimasi sebesar 15%.

<sup>2</sup> Pada TA 2006, DBH mulai ditransfer ke Daerah pada kuartal ketiga tahun berjalan, menyebabkan kesulitan Daerah untuk membelanjakannya.

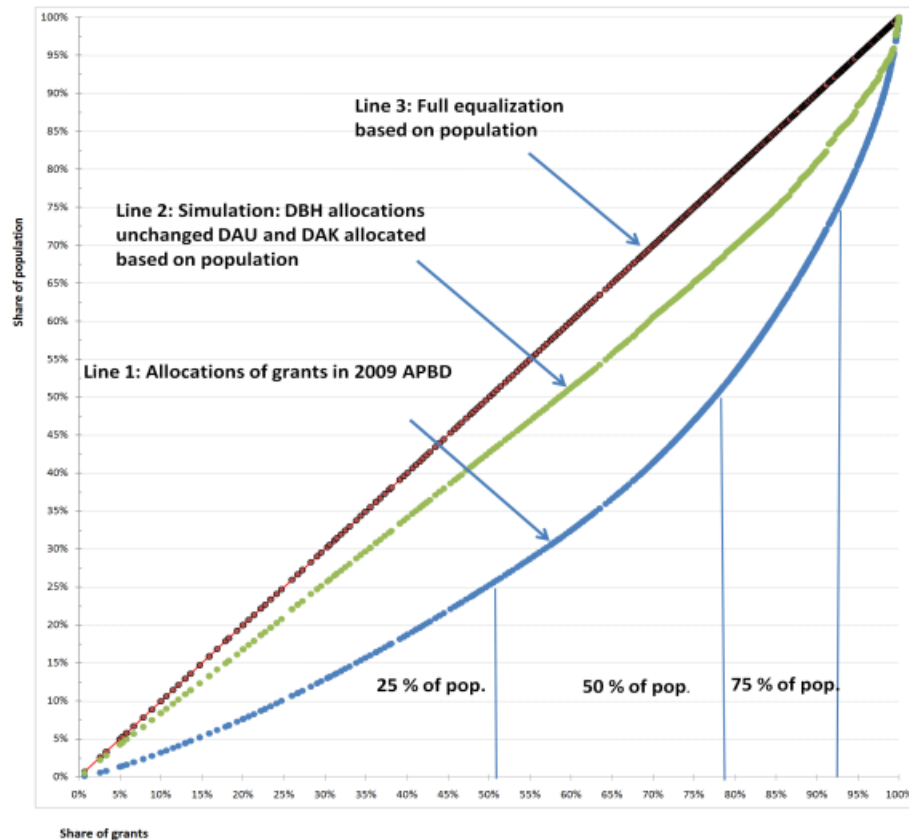
Efisien atau tidaknya belanja Daerah juga selain dipengaruhi faktor internal Daerah (termasuk kemampuan perencanaan dan eksekusi program) juga tidak lepas dari faktor eksternal. Faktor eksternal yang mempengaruhi adalah koordinasi Pusat-Daerah dan siklus anggaran. Penelitian mengenai sinergi kebijakan belanja Pusat-Daerah (Mahi dan Fauziah, 2010) menunjukkan bahwa potensi *overlapping* pendanaan terjadi terutama ketika Daerah tidak tahu bahwa ada program Pusat yang juga mendanai kegiatan yang sudah direncanakan dalam APBD tahun berjalan. Hal ini biasanya dikarenakan kurangnya koordinasi antara Pusat-Provinsi-Kabupaten/Kota dan karena siklus anggaran yang sama antara Pusat dan Daerah, sehingga pada saat Daerah melakukan perencanaan, Pusat juga sedang melakukan hal yang sama dan informasi mengenai program dan dana yang akan dilaksanakan oleh Pusat di Daerah (melalui Dekon dan TP) belum sampai ke Daerah.

### **Dana transfer dan pemerataan**

Pada hakikatnya, Dana Perimbangan dapat ditujukan untuk menurunkan ketimpangan fiskal vertikal (atau ketimpangan antar tingkat pemerintahan), maupun horizontal (atau ketimpangan antar pemerintahan daerah). Dana transfer dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, seperti telah dijelaskan sebelumnya, dilakukan dalam rangka pelaksanaan fungsi yang didesentralisasikan. Sementara itu, dana transfer antar pemerintahan daerah dimungkinkan untuk mengakomodasi masalah eksternalitas, kerjasama antardaerah, bantuan dari daerah surplus ke daerah lainnya, serta mengakomodasi ketimpangan antar Kabupaten/Kota dalam Provinsi.

Menurut simulasi Gervais (2010) dengan menggunakan populasi sebagai determinan utama alokasi DAU dan DAK, dan membiarkan DBH seperti apa adanya, pemerataan masih harus diperbaiki secara signifikan. Dengan menghitung kurva Lorenz dimana sumbu horizontal mewakili transfer (DAU, DBH, DAK) untuk 411 Kabupaten/Kota, dan sumbu vertikal adalah penduduk, sedangkan garis 1 (biru) mewakili alokasi 2009, garis 2 (hijau) mewakili simulasi dengan DBH tetap dan DAU+DAK direalokasi sesuai dengan jumlah penduduk masing-masing Kabupaten/Kota, dan garis 3 mewakili realokasi total sesuai dengan jumlah penduduk, terlihat bahwa:

- Jika memakai tolok ukur jumlah penduduk, alokasi saat ini secara signifikan menimbulkan ketidakmerataan dimana Daerah dengan 25% populasi menerima sekitar 50% total transfer. Daerah yang mempunyai setengah dari total jumlah penduduk menerima sekitar 80% dari transfer.
- Walaupun demikian, alokasi DBH mengindikasikan bahwa penyebab utama ketidakmerataan tersebut bukanlah DBH. Dengan menghitung DAU dan DAK berdasarkan jumlah penduduk dan membiarkan DBH tidak berubah, maka terjadi pengurangan luas daerah di bawah kurva Lorenz secara signifikan (jarak antara Garis 1 dan Garis 2).



**Gambar 2.1** Kurva Lorenz: Transfer vs. Populasi – Tahun Anggaran 2009. Sumber: Gervais (2010)

## 2.3 Analisa Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah

### Terminologi

Salah satu tujuan yang hendak dicapai dari kebijakan desentralisasi fiskal adalah tercapainya perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Yang dimaksud dengan perimbangan keuangan Pusat dan Daerah adalah terjadinya keseimbangan untuk setiap tingkatan pemerintahan antara proporsi beban belanja dengan proporsi sumber penerimaan.

Syarat untuk mengukur beban belanja setiap tingkatan pemerintahan harus didasarkan kepada pembagian urusan yang jelas, baik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota). Untuk melakukan pengukuran terhadap kondisi perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, maka dipergunakan data-data keuangan, baik Pemerintah Pusat maupun juga Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Pada umumnya kajian untuk mengevaluasi kondisi perimbangan keuangan lebih dititik-beratkan kepada evaluasi atas kemungkinan tidak tercapainya keseimbangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Daerah (*Vertical Fiscal Imbalance*, atau sering disingkat sebagai VFI).

Ruggeri dkk (1993) memberikan definisi *Vertical Fiscal Imbalance* (VFI) sebagai terjadinya ketidaksesuaian (*mismatch*) antara realisasi penerimaan dan realisasi pengeluaran untuk setiap tingkatan pemerintahan. Untuk melakukan analisis ketidakseimbangan keuangan vertikal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka dapat digunakan sebuah ilustrasi sebagai berikut:

**Tabel 2.4**

*Mengukur Keseimbangan/Ketidakseimbangan*

*Keuangan antara Pusat dan Daerah*

<b>Level</b>	<b>Penerimaan</b>	<b>Pengeluaran</b>	<b>+/-</b>
Pusat	30 %	20 %	+ 10 %
Provinsi	30 %	30 %	0
Kabupaten/Kota	40 %	50 %	-10 %
<b>Total</b>	100 %	100 %	

Dalam Tabel 2.4 di atas diberikan ilustrasi sebuah kondisi ketidakseimbangan keuangan vertikal yang terjadi antara keuangan Pemerintah Pusat dengan keuangan Pemerintah Daerah. Tabel 2.4 di atas memberikan contoh ketidakseimbangan keuangan yang terjadi pada tingkatan Pemerintah Pusat dan pada tingkatan Pemerintahan Kabupaten/Kota.

Untuk Pemerintah Pusat, diberikan ilustrasi bahwa setelah otonomi daerah, Pusat memiliki beban pengeluaran yang telah berkurang, yaitu menjadi hanya sebesar 20 % dari total beban pengeluaran Negara. Namun ternyata, walaupun beban pengeluaran telah berkurang, Pemerintah Pusat masih memiliki porsi penerimaan sebesar 30 % dari total penerimaan Negara. Sebagai akibatnya, untuk tingkatan Pemerintah Pusat, terjadi surplus sebesar 10% dari total penerimaan Negara.

Sebaliknya, Pemerintah Kabupaten/Kota mengalami defisit sebesar 10%, karena walaupun proporsi beban pengeluaran telah meningkat sebagai akibat dari adanya otonomi daerah, namun proporsi penerimaan keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota hanyalah sebesar 40 % dari total penerimaan.

Analisis terhadap kondisi ketidakseimbangan keuangan vertikal dapat dimanfaatkan untuk melakukan kajian lebih lanjut, misalnya masih seberapa jauh desentralisasi keuangan (desentralisasi fiskal) diperlukan. Contoh Tabel 2.4 di atas menunjukkan bahwa kebijakan transfer dari Pusat masih diperlukan, dengan arah transfer dari Pusat kepada Kabupaten/Kota.

*Manfaat dari analisis VFI terutama adalah* untuk melihat seberapa jauh keseimbangan keuangan Pusat dan Daerah sebelum dan sesudah otonomi daerah. Penghitungan secara kuantitatif dengan menggunakan data konsolidasi keuangan Pusat dan Daerah dapat

menunjukkan apakah alokasi transfer ke Daerah telah memadai, ataukah memerlukan alokasi transfer lebih lanjut. Sifat analisisnya adalah statis—menunjuk suatu potret dalam kondisi tertentu. Analisis ini dapat menunjukkan apakah *money follows functions* telah dilakukan, walaupun datanya perlu dibaca dengan hati-hati.

Berdasarkan kepada prinsip tentang VFI seperti yang telah diuraikan dalam sub-bab sebelumnya, maka dilakukan perhitungan VFI untuk kondisi Indonesia pada periode sebelum dan setelah terjadinya otonomi daerah. Hasil perhitungan tersebut disampaikan dalam Tabel 2.5 dan Tabel 2.6 berikut.

**Tabel 2.5**  
*Kondisi Ketidakseimbangan Keuangan Vertikal Indonesia, 1999/2000*  
(Triliun Rupiah)

PENDAPATAN				PENGELUARAN				SURPLUS / DEFISIT
			Rasio (%) dari Total (4)				Rasio (%) dari Total (8)	
<b>PEMERINTAH PUSAT</b>								
1.	Pendapatan pajak	126,00		1.	Belanja Pusat	201,90		
2.	Pendapatan non-pajak	61,60						
3.	Hibah	-						
	<b>Total (1)</b>	<b>187,60</b>	<b>77,29</b>		<b>Total (5)</b>	201,90	71,03	6,26
<b>PEMERINTAH PROVINSI</b>								
1.	Saldo	1,34		1.	Belanja rutin	6,65		
2.	Pendapatan pribadi	4,35		2.	Belanja pembangunan	4,50		
3.	Transfer antardaerah	7,20						
4.	Pinjaman Daerah	0,22						
	<b>Total (2)</b>	<b>13,11</b>	<b>5,40</b>		<b>Total (6)</b>	11,15	3,92	1,48
<b>PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA</b>								
1.	Saldo	4,17		1.	Belanja rutin	46,21		
2.	Pendapatan pribadi	5,97		2.	Belanja pembangunan	24,98		
3.	Transfer antardaerah	31,25						
4.	Pinjaman Daerah	0,61						
	<b>Total (3)</b>	<b>42,00</b>	<b>17,30</b>		<b>Total (7)</b>	<b>71,19</b>	<b>25,05</b>	<b>-7,74</b>
	<b>Total (4 = 1+2+3)</b>	<b>242,71</b>			<b>Total (8 = 5+6+7)</b>	<b>284,24</b>		

Sumber: Dihitung dari data Kementerian Keuangan, 2000

Berdasarkan hasil perhitungan yang ditunjukkan pada Tabel 2.5 di atas, maka sebelum terjadinya Otonomi Daerah, terjadi kondisi ketidakseimbangan keuangan vertikal pada setiap tingkatan pemerintahan. Untuk kondisi Pemerintah Pusat, terjadi surplus yang signifikan, sedangkan pemerintahan Kabupaten/Kota terjadi defisit pada tingkat yang signifikan. Untuk pemerintahan Provinsi, secara relatif kondisi ketidakseimbangan keuangan tidaklah terlalu buruk.

**Tabel 2.6**

*Kondisi Ketidakseimbangan Keuangan Vertikal Indonesia, 2008*

*(Triliun Rupiah)*

PENDAPATAN				PENGELUARAN				SURPLUS / DEFISIT
			Rasio (%) dari Total (4)				Rasio (%) dari Total (8)	
<b>PEMERINTAH PUSAT</b>								
1.	Pendapatan pajak	316,83			Belanja Pusat	697,07		
2.	Pendapatan non-pajak	282,81						
3.	Hibah	2,95						
	<b>Total (1)</b>	<b>602,59</b>	<b>61,55</b>		<b>Total (5)</b>	697,07	65,55	-4,00
<b>PEMERINTAH PROVINSI</b>								
1.	Pendapatan pribadi	44,52		1.	Belanja langsung	45,73		
2.	Transfer antardaerah	42,99		2.	Belanja tidak langsung	43,35		
3.	Lain-lain	9,22						
	<b>Total (2)</b>	<b>96,73</b>	<b>9,88</b>		<b>Total (6)</b>	89,08	8,38	1,50
<b>PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA</b>								
1.	Pendapatan pribadi	20,23		1.	Belanja langsung	129,02		
2.	Transfer antardaerah	233,11		2.	Belanja tidak langsung	148,27		
3.	Lain-lain	26,37						
	<b>Total (3)</b>	<b>279,71</b>	<b>28,57</b>		<b>Total (7)</b>	<b>277,29</b>	<b>26,07</b>	<b>2,50</b>
	<b>Total (4 = 1+2+3)</b>	<b>979,03</b>			<b>Total (8 = 5+6+7)</b>	<b>1.063,44</b>		

Sumber: Dihitung dari data Kementerian Keuangan, 2008

Berdasarkan hasil perhitungan VTI untuk kondisi setelah Otonomi Daerah, yaitu pada tahun 2008, dapat ditunjukkan bahwa tingkatan pemerintah Pusat justru menjadi mengalami defisit, sedangkan pemerintahan Kabupaten/Kota menjadi surplus. Dari perhitungan tahun 2008, terlihat bahwa posisi Pusat sudah *negatif* sementara posisi Daerah, khususnya Kabupaten/Kota telah *positif*. Hasil ini dapat dibaca dengan beberapa kemungkinan:

- a. Transfer Pusat ke Daerah untuk kebutuhan fiskal Daerah telah memadai, bahkan berlebihan.



- b. Walaupun telah terjadi Otonomi Daerah, Pusat masih mengalokasikan pengeluaran yang pada dasarnya fungsinya telah di-Daerah-kan (didelegasikan kepada Daerah), akibatnya terjadi kelebihan pengeluaran Pusat yang mengakibatkan defisit.
- c. Surplus Daerah juga dapat menunjukkan bahwa daya serap anggaran Daerah masih terbatas.

## **2.4 Kesimpulan dan Rekomendasi**

### **Kesimpulan**

Sejak dilaksanakannya kebijakan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah pada tahun 2001, dapat disimpulkan terjadi perubahan-perubahan dalam keuangan daerah, beberapa diantaranya adalah :

1. Telah terjadi peningkatan transfer yang signifikan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, juga terjadi penambahan komponen dalam alokasi belanja ke daerah.
2. Kenaikan yang cukup signifikan ini terjadi bukan hanya berasal dari alokasi dana perimbangan yang tetap, seperti DAU, DAK maupun DBH, tetapi terlebih juga terjadi kenaikan signifikan pada dana Otsus dan Penyesuaian.
3. Peningkatan dana perimbangan juga diikuti dengan peningkatan pada simpanan tabungan daerah di perbankan. Sebagian dari dana ini merupakan bagian dari pengelolaan kas jangka pendek yang tidak bertentangan dengan prinsip pengelolaan pembangunan. Namun dari kajian diduga bahwa sebagian besar dana tersebut adalah dana menganggur atau dana yang sengaja disimpan oleh pemerintah daerah untuk mendapatkan keuntungan bunga.
4. Alokasi transfer ke daerah belum mendukung pemerataan antar daerah. Jika memakai tolok ukur jumlah penduduk, alokasi saat ini secara signifikan menimbulkan ketidakmerataan dimana daerah dengan 25% populasi menerima sekitar 50% total transfer. Daerah yang mempunyai setengah dari total jumlah penduduk menerima sekitar 80% dari transfer.
5. Masih terjadi ketidak-seimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Bila sebelum otonomi daerah pemerintah pusat cenderung mengalami surplus, dan pemerintah daerah mengalami defisit, maka setelah otonomi daerah terjadi kondisi berkebalikan, dimana pemerintah pusat cenderung mengalami defisit sedangkan pemerintah daerah mengalami surplus.

### **Rekomendasi**

Atas dasar hasil pengamatan ini, maka beberapa kebijakan dapat direkomendasikan untuk memperbaiki alokasi dana perimbangan di masa mendatang:

1. Dalam melakukan alokasi dana perimbangan, sebaiknya jenis dana perimbangan dibatasi kepada komponen dana yang telah disepakati dalam Undang-undang, dan berbagai bentuk dana yang bersifat ad-hoc ke daerah dapat dihilangkan, untuk memberikan kejelasan mekanisme alokasi kepada daerah. Berbagai bentuk dana otonomi khusus hanya dibatasi terhadap yang telah disepakati saat ini pada Undang-undang.
2. Implementasi alokasi dana perimbangan, khususnya dana bagi hasil, dapat diperbaiki sehingga mengurangi dana yang tersisa di akhir tahun berupa SILPA yang mendorong terjadinya kenaikan dana daerah yang menganggur di perbankan.
3. Menerapkan sistem pengawasan berbasis *reward* (hadiah) dan *punishment* (sanksi) untuk diterapkan dalam tata kelola anggaran, agar mengurangi dana menganggur di perbankan.
4. Perlu diidentifikasi lebih lanjut mengapa masih terjadi ketidak-seimbangan keuangan vertikal antara pemerintah pusat dan daerah. Beberapa kebijakan yang mungkin di luar urusan keuangan, seperti implementasi pembagian urusan pusat dan daerah, penerapan standar pelayanan minimum, perlu untuk dikaji lebih lanjut dan dilakukan perbaikan bila diperlukan.
5. Sedangkan terkait dengan kemungkinan ketidak-seimbangan keuangan vertikal karena adanya kebijakan desentralisasi fiskal, maka sebaiknya juga menjadi perhatian untuk disempurnakan. Besarnya negatif posisi keuangan pemerintah menunjukkan bahwa ada kemungkinan pemerintah pusat masih membiayai urusan yang telah menjadi kewenangan daerah, hal ini tercermin antara lain dari masih besarnya dana dekonsentrasi. Oleh karena itu, pemerintah pusat seyogyanya segera mengalokasikan dana ini ke daerah dalam bentuk dana perimbangan, khususnya bisa dialihkan menjadi DAK (Dana Alokasi Khusus).

## Bab III Dana Alokasi Khusus

### 3.1 Kerangka Konseptual *Specific Grants*

#### Pengertian dan Jenis *Specific Grants*

Dana Alokasi Khusus—DAK—(*specific grants*) merupakan salah satu jenis transfer dari Pusat ke Daerah untuk tujuan khusus, sehingga dalam literatur keuangan negara dikategorikan dalam kategori bantuan spesifik, atau bantuan bersyarat (*tied, conditional, or categorical grant*). Sebenarnya terdapat dua jenis *specific grants*, yaitu *matching grants* dan *non-matching grants*. Dalam kasus *matching grants*, Daerah penerima harus ikut berkontribusi (menyediakan dana pendamping), sedangkan *non-matching grants* tidak mengharuskan Daerah penerima menyediakan kontribusi. Di Indonesia, Dana Alokasi Khusus (DAK) dianggap sebagai *matching grants* karena menurut Ayat 1 Pasal 41 Undang-Undang (UU) 33/2004, Daerah penerima DAK wajib menyediakan Dana Pendamping sekurang-kurangnya 10% dari alokasi DAK. Meskipun demikian, menurut Ayat 3 dalam Pasal 41 yang sama, ada toleransi yang menyatakan bahwa Daerah dengan kemampuan fiskal tertentu tidak diwajibkan menyediakan Dana Pendamping. Namun toleransi tersebut sekarang sulit terjadi karena pengertian kemampuan fiskal tertentu adalah jika total belanja pegawai Daerah penerima minimal sama dengan penerimaan umum APBD.

Bantuan spesifik yang akan ditransfer ke Daerah, menurut Bergvall, dkk (2006) dari sisi penentuan jumlah dapat dikelompokkan dalam dua kategori, yaitu:

1. *Closed-ended grant* (jumlah DAK yang akan ditransfer ke daerah telah ditetapkan dari awal dan realisasinya tidak boleh melebihi pagu anggaran).
2. *Open-ended grant* (jumlah akhir dari DAK ditentukan oleh realisasi belanja daerah dan biasanya jenis bantuan ini dirancang sangat menantang untuk dapat direalisasikan oleh daerah).

Sebagai pertimbangan dapat digambarkan berbagai jenis *specific grants* (bantuan khusus) yang dipraktikkan di berbagai belahan dunia, antara lain:

1. Bantuan khusus untuk program/kegiatan/pelayanan tertentu (*specific grant*).
2. Bantuan khusus dengan dana pendamping dari penerima (*specific matching grant*).
3. Bantuan khusus untuk menutupi defisit (*deficit grant*).
4. Bantuan khusus untuk hal yang bersifat emergensi di Daerah (*emergency grant*).
5. Bantuan khusus untuk belanja modal (*capital grant*).

## Tujuan Alokasi *Specific Grants*

Dalam praktik, *specific grants* sangat beragam dalam jenis. Bantuan khusus ini dapat diciptakan oleh si pemberi untuk berbagai tujuan, di antaranya yaitu:

- a. Untuk mencapai tujuan dan prioritas nasional di bidang tertentu tetapi urusannya telah didesentralisasikan ke Daerah.
- b. Untuk mempengaruhi pola belanja si penerima, misalnya dengan mempersyaratkan dana pendamping dari sumber pendapatan daerahnya sehingga akan tersedia sejumlah dana yang harus dibelanjakan oleh Daerah untuk bidang yang diinginkan Pusat.
- c. Untuk mengakomodasi *spillover benefit* (penyediaan pelayanan publik oleh Daerah tertentu tetapi dimanfaatkan oleh penduduk Daerah lain/tetangga).
- d. Untuk mengakomodasi *kekhususan* Daerah tertentu, misalnya karena ketidakmampuan Daerah tersebut untuk membiayai pelayanan khusus.

## Metode Alokasi *Specific Grants*

Menurut UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah (PP) 55/2005 tentang Dana Perimbangan, DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas Nasional. Oleh karena itu, penggunaan DAK hanya untuk mendanai kegiatan khusus yang sudah menjadi urusan Daerah (sehingga DAK masuk dalam APBD) sesuai prioritas Nasional.

Berdasarkan pengalaman internasional, alokasi seperti DAK pada umumnya diperuntukkan untuk membiayai berbagai program dan kegiatan Daerah yang merupakan prioritas Nasional. Dalam kerangka untuk pemenuhan prioritas Nasional ini, pengalaman di berbagai negara menunjukkan bahwa alokasi DAK dipergunakan untuk mendorong tercapainya Standar Pelayanan Minimum (SPM) pada urusan publik yang menjadi prioritas Nasional, misalnya di bidang pendidikan dan kesehatan. Selain pemenuhan prioritas Nasional, pada umumnya DAK juga dialokasikan sebagai kompensasi terhadap pembiayaan program maupun kegiatan Pemerintah Daerah yang memiliki dampak eksternalitas yang signifikan kepada Daerah sekitarnya (*to compensate for spillovers or externalities*), sebagai contoh, kegiatan Daerah untuk vaksinasi kesehatan seperti vaksinasi cacar dan lainnya (Ahmad & Craig, 1997).

Bahl dan Linn (1992), dalam bukunya, memberikan suatu perangkat analisis untuk mengalokasikan berbagai jenis bantuan Pusat ke Daerah, yaitu bagaimana cara menentukan besaran alokasi total untuk setiap jenis bantuan, serta bagaimana cara mengalokasikan dana bantuan tersebut ke Daerah. Untuk alokasi seperti DAK, pengalaman di beberapa negara menunjukkan bahwa besarnya ditentukan berdasarkan keputusan yang bersifat politis (*ad hoc*), tetapi ada juga yang ditetapkan berdasarkan sistem *reimbursement* (penggantian biaya yang dikeluarkan) yang disetujui oleh parlemen. Ini berarti bahwa

besarannya alokasi DAK ke Daerah besarannya dapat ditetapkan sebelumnya (*subject to a cap*) atau pun secara terbuka (*open ended*).

Alokasi DAK ke Daerah di negara lain dapat dilakukan melalui beberapa mekanisme, yaitu berdasarkan suatu formula—seperti yang dilakukan di Indonesia saat ini—maupun berdasarkan mekanisme penggantian biaya yang telah dikeluarkan (*reimbursement*). Dalam beberapa kasus di negara lain, dimungkinkan juga alokasi DAK didasarkan atas sumber-sumber yang berasal dari Daerah yang berdasarkan kewenangannya dipungut oleh Pemerintah Pusat. Sebagai contoh, terjadi di Indonesia pada awal dilakukannya desentralisasi tahun 2001, dimana terdapat Dana Reboisasi yang dialokasikan kembali kepada Daerah asal sebagai DAK Reboisasi.

Sifat penting lain dari bantuan khusus adalah persyaratan dana pendamping (*matching requirement*). Hal ini berlaku baik untuk bantuan berdasarkan formula, maupun berdasarkan proyek. Di Amerika Serikat, sekitar 60% bantuan khusus memerlukan dana pendamping yang berkisar dari 5% hingga 50% atau lebih (walaupun sebagian besar berada di bawah 50%). Persentase dana pendamping (*matching rates*) dapat seragam (*uniform*) untuk seluruh dana bantuan, atau dapat bervariasi (*variable*) sesuai dengan jumlah atau karakteristik daerah penerima, misalnya berdasarkan tingkat pendapatan per kapita.

### 3.2 Implementasi dan Permasalahan *Specific Grants* (DAK) di Indonesia

#### Implementasi DAK

Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas Nasional. Sementara itu, DAK dimaksudkan untuk membantu Daerah tertentu dalam mendanai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat dalam rangka mendorong percepatan pembangunan Daerah dan pencapaian sasaran prioritas Nasional. DAK merupakan salah satu jenis transfer dari Pusat ke Daerah di Indonesia. Dalam literatur keuangan negara, sesuai dengan namanya, DAK masuk dalam kategori bantuan spesifik (*specific grant*) atau bantuan bersyarat (*conditional grant*).

Akan tetapi di dalam UU 33/2004, DAK diterjemahkan secara lebih sempit dari *specific grant* pada umumnya. Di dalam implementasinya, Handra (2008) menyatakan bahwa DAK yang dipraktikkan sekarang ini adalah sejenis *matching grant*, yaitu bantuan spesifik yang mempersyaratkan dana pendamping.

DAK sebagai kategori bantuan spesifik dapat digunakan oleh Pusat untuk pencapaian tujuan dan prioritas Nasional, misalnya untuk mencapai tujuan Nasional di bidang pelayanan pendidikan, kesehatan dan infrastruktur yang urusannya telah didesentralisasikan ke Daerah. Karena Pusat tidak dapat mendikte Daerah untuk penggunaan bantuan umum seperti DAU, maka Pusat dapat melakukannya untuk bantuan spesifik. Bantuan spesifik dapat juga ditujukan untuk mempengaruhi pola belanja Daerah. Dengan penggunaannya yang spesifik dan mempersyaratkan dana pendamping dari sumber pendapatan daerah

lainnya, akan tersedia sejumlah dana yang harus dibelanjakan oleh Daerah untuk bidang yang diinginkan Pusat. Lebih spesifik lagi, bantuan dapat disediakan oleh si pemberi untuk mengakomodasi beban pembiayaan bagi Daerah tertentu, misalnya Daerah yang menyediakan pelayanan yang juga dimanfaatkan oleh penduduk Daerah lain. Bantuan spesifik tentunya juga dapat disediakan oleh Pusat untuk mengakomodasi *kekhususan* Daerah tertentu, yang terkait dengan ketidakmampuan Daerah tersebut untuk membiayai pelayanan yang menjadi tujuan Nasional.

Sebelum tahun 2005, DAK dialokasikan hanya untuk bidang Pendidikan, Kesehatan, Jalan, Prasarana Pemerintahan, serta Kelautan dan Perikanan. Kemudian pada tahun 2005 terjadi penambahan bidang, yaitu Infrastruktur Air Bersih serta Pertanian. Selanjutnya, pada tahun 2006 bidang yang didanai melalui DAK ditambah dengan bidang Lingkungan Hidup. Pada tahun 2008, sudah terdapat 11 bidang dengan tambahan bidang Kependudukan serta bidang Kehutanan. Perkembangan jumlah bidang dan jumlah alokasi DAK dari tahun 2003 sampai dengan tahun 2008 dapat dilihat pada Tabel 3.1 di bawah ini. Untuk tahun 2009, bidang yang dibiayai bertambah lagi yaitu bidang Sarana dan Prasarana Perdesaan serta bidang Perdagangan.

Selama ini DAK merupakan *close-ended grant* dalam arti jumlah yang akan diterima oleh Daerah untuk satu tahun anggaran sudah ditentukan dari awal tahun anggaran. Daerah penerima DAK dapat melakukan optimalisasi penggunaan atas besaran DAK yang diterimanya. Akan tetapi, optimalisasi ini hanya dapat dilakukan untuk kegiatan pada bidang yang sama pada tahun anggaran berjalan. Dalam hal terdapat sisa DAK pada saat tahun anggaran berakhir, dapat digunakan pada tahun anggaran berikutnya untuk mendanai kegiatan pada bidang yang sama sesuai dengan petunjuk teknis penggunaan DAK tahun berikutnya tersebut.

DAK di Indonesia tidak mencakup berbagai jenis *specific grant* lainnya seperti bantuan khusus tanpa dana pendamping, bantuan defisit, bantuan darurat, dan bantuan belanja modal seperti yang dipraktikkan di beberapa negara lain. Hal ini terlihat dalam APBN 2010, dengan adanya berbagai jenis dana yang bersifat bantuan khusus yang tidak dikategorikan sebagai DAK, antara lain:

- Dana tunjangan kependidikan.
- Dana tambahan sarana dan prasarana Papua Barat.
- Dana tambahan infrastruktur otonomi khusus Papua.
- Dana penyesuaian untuk infrastruktur, sarana dan prasarana.

Dana-dana tersebut tidak dijadikan sebagai bagian dari DAK, karena terkait dengan pengaturan lebih lanjut tentang DAK di PP 55/2005 tentang Dana Perimbangan. Pengaturan tersebut membatasi DAK hanya untuk kegiatan yang bersifat fisik, sebagaimana tertulis pada Pasal 60 Ayat 3 yang berbunyi sebagai berikut:

**Tabel 3.1***Perkembangan Bidang dan Alokasi DAK Tahun 2003-2011**(dalam Miliar Rupiah)*

No	Bidang	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (RAPBN)
1	Pendidikan	625	652,6	1.221	2.919,5	5.195,3	7.015,4	9.334,88	9.334,88	10.041,3
2	Kesehatan	375	456,18	620	2.406,8	3.381,3	3.817,4	4.017,37	2.829,76	3.000,8
3	Prasarana Jalan	842,5	839,05	945	2.575,7	3.113,1	4.044,7	4.500,92	2.810	3.900
4	Prasarana Irigasi	338,5	357,2	384	627,7	858,9	1.497,2	1.548,98	968,4	1.311,8
5	Prasarana Air Minum dan Penyehatan Lingkungan			203,5	608	1.062,4	1.142,3	1.142,29	357,2	419,6
6	Sanitasi								357,2	419,6
7	Prasarana Pemerintahan	88	228	148	448,7	539,1	362	562	386	400
8	Kelautan dan Perikanan		305,47	322	775,7	1.100,4	1.100,4	1.100,36	1.207,8	1.500
9	Pertanian			170	1.094,9	1.492,2	1.492,2	1.492,17	1.544,63	1.806,1
10	Lingkungan Hidup				112,9	351,6	351,6	351,61	351,6	400
11	Kependudukan						279	329,01	329,01	368,1
12	Kehutanan						100	100	250	400
13	Sarana dan Prasarana Perdesaan							190	300	315,5
14	Perdagangan							150	107,32	300
15	KeselamatanTransportasi Udara									100
16	Listrik Pedesaan									100
17	Perumahan Pemukiman									150
18	Sarpras Kawasan Perbatasan									150
19	Transportasi Pedesaan									100
		<b>2.269</b>	<b>2.838,5</b>	<b>4.014</b>	<b>11.569,8</b>	<b>17.094,1</b>	<b>21.202,1</b>	<b>24.819,59</b>	<b>21.133,8</b>	<b>25.182,8</b>

*Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan RI, 2010*

DAK tidak dapat digunakan untuk mendanai administrasi kegiatan, penyiapan kegiatan fisik, penelitian, pelatihan, dan perjalanan dinas.

Pembatasan DAK lebih lanjut di PP 55/2005 mengakibatkan Pemerintah tidak dapat mengakomodasi berbagai permasalahan dalam *intergovernmental transfer*, termasuk tidak dapat menampung pemindahan Dana Dekonsentrasi (kegiatan non-fisik) yang mendanai urusan Daerah menjadi DAK yang hanya untuk kegiatan bersifat fisik.

Sebagaimana disebutkan pada bagian sebelumnya, penggunaan DAK diperuntukkan hanya untuk mendanai kegiatan khusus yang sudah menjadi urusan Daerah sesuai prioritas Nasional. Dalam perkembangannya, prioritas Nasional berkembang sesuai kondisi yang terjadi di Daerah; misalnya pada tahun 2003, DAK hanya dialokasikan untuk 4 (empat) bidang—pada tahun 2009 ternyata sudah menjadi 13 bidang sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 3.1, dimana pada tahun 2010 arah dan kebijakan kegiatan yang diprioritaskan untuk didanai dengan DAK adalah:

1. *DAK Pendidikan*, yang diarahkan untuk menunjang pelaksanaan program Wajib Belajar (Wajar) Pendidikan Dasar 9 tahun yang bermutu, yang diperuntukkan bagi SD/SDLB, MI/Salafiyah Ula, termasuk sekolah-sekolah setara SD berbasis keagamaan lainnya, baik negeri maupun swasta, yang diprioritaskan pada daerah tertinggal, daerah terpencil, daerah perbatasan, daerah rawan bencana, dan daerah pesisir dan pulau-pulau kecil.
2. *DAK Kesehatan*, yang diarahkan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan, terutama dalam rangka mempercepat penurunan Angka Kematian Ibu (AKI) dan Angka Kematian Bayi (AKB); meningkatkan pelayanan kesehatan bagi keluarga miskin serta masyarakat di daerah terpencil, tertinggal, perbatasan, dan kepulauan, melalui peningkatan jangkauan dan kualitas pelayanan kesehatan, khususnya untuk pengadaan, peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana Puskesmas dan jaringannya termasuk Poskesdes, dan rumah sakit Provinsi/Kabupaten/Kota untuk pelayanan kesehatan rujukan, serta penyediaan sarana/prasarana penunjang pelayanan kesehatan di Kabupaten/Kota.
3. *DAK Infrastruktur Jalan dan Jembatan*, yang diarahkan untuk mempertahankan dan meningkatkan tingkat pelayanan prasarana jalan Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam rangka memperlancar distribusi penumpang, barang dan jasa, serta hasil produksi yang diprioritaskan untuk mendukung sektor pertanian, industri, dan pariwisata sehingga dapat memperlancar pertumbuhan ekonomi regional.
4. *DAK Infrastruktur Irigasi*, yang diarahkan untuk mempertahankan dan meningkatkan tingkat pelayanan prasarana sistem irigasi termasuk jaringan reklamasi rawa dan jaringan irigasi desa yang menjadi urusan Kabupaten/Kota dan Provinsi khususnya di daerah lumbung pangan nasional dan daerah tertinggal dalam rangka mendukung program peningkatan ketahanan pangan.
5. *DAK Infrastruktur Air Minum dan Penyehatan Lingkungan*, yang diarahkan untuk meningkatkan cakupan dan kehandalan pelayanan air minum dan pelayanan penyehatan lingkungan (air



limbah, persampahan, dan drainase) untuk peningkatan kualitas kesehatan masyarakat.

6. *DAK Prasarana Pemerintahan Daerah*, yang diarahkan untuk meningkatkan kinerja Daerah dalam menyelenggarakan pembangunan dan pelayanan publik di daerah pemekaran, dan diprioritaskan untuk Daerah yang terkena dampak pemekaran tahun 2007/2008, serta digunakan untuk pembangunan/perluasan/rehabilitasi total gedung kantor Bupati/Walikota, dan pembangunan/perluasan/rehabilitasi total gedung kantor DPRD, dengan tetap memperhatikan kriteria perhitungan alokasi DAK.
7. *DAK Kelautan dan Perikanan*, yang diarahkan untuk meningkatkan sarana dan prasarana produksi, pengolahan, peningkatan mutu, pemasaran, dan pengawasan serta penyediaan sarana dan prasarana pemberdayaan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.
8. *DAK Pertanian*, yang diarahkan untuk meningkatkan sarana dan prasarana pertanian di tingkat usaha tani, dalam rangka meningkatkan produksi guna mendukung ketahanan pangan nasional.
9. *DAK Lingkungan Hidup*, untuk mendukung pencapaian target prioritas Nasional yaitu penurunan beban pencemaran dan penurunan tingkat polusi sebesar 50% dengan mendukung pelaksanaan pengendalian pencemaran air, udara, dan limbah padat di Daerah serta memperkuat pelaksanaan SPM bidang lingkungan hidup Daerah. Di samping itu, kegiatan bidang Lingkungan Hidup diarahkan untuk mendukung penurunan emisi Gas Rumah Kaca (GRK). Lingkup kegiatannya adalah:
  - (a) pemantauan kualitas air melalui kegiatan:
    - (i) pembangunan gedung laboratorium;
    - (ii) penyediaan sarana prasarana pemantauan kualitas air;
    - (iii) pembangunan laboratorium lingkungan bergerak;
  - (b) pengendalian pencemaran air melalui kegiatan penerapan teknologi sederhana untuk pengurangan limbah (seperti biogas, 3R, Ruang Terbuka Hijau (RTH), *Particulate Matter* (PM10), taman kahati, Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) medik dan Usaha Kecil dan Menengah (UKM);
  - (c) pengendalian polusi udara melalui kegiatan:
    - (i) pengadaan alat pemantau kualitas udara;
    - (ii) penerapan teknologi tepat guna/sederhana untuk mengurangi polusi udara (alat pembuatan asap cair, briket arang, dan lain-lain).
10. *DAK Keluarga Berencana*, yang diarahkan untuk meningkatkan daya jangkauan dan kualitas pelayanan tenaga lini lapangan Program KB, sarana dan prasarana pelayanan Komunikasi, Informasi, dan Edukasi (KIE) atau advokasi Program KB, sarana dan prasarana pelayanan di klinik KB, dan sarana pengasuhan dan pembinaan tumbuh kembang anak dalam rangka menurunkan angka kelahiran dan laju pertumbuhan penduduk, serta meningkatkan kesejahteraan dan ketahanan keluarga.
11. *DAK Kehutanan*, untuk meningkatkan fungsi Daerah Aliran Sungai (DAS), dalam rangka mempertahankan dan meningkatkan daya

dukung sumber daya hutan, tanah, dan air, serta mendukung mitigasi perubahan iklim. Kebijakan tersebut dicapai dengan mencegah kerusakan lebih lanjut terhadap sumber daya hutan, tanah air yang berada dalam DAS dengan melaksanakan rehabilitasi lahan kritis, pengelolaan kawasan hutan yang menjadi urusan pemerintah Kabupaten/Kota/Provinsi, termasuk pengembangan kebun bibit Desa dan konservasi lahan gambut. Lingkup kegiatannya adalah:

- (a) kegiatan RHL yang terdiri dari kegiatan vegetatif dan konservasi tanah dan air;
  - (b) pengembangan sarana prasarana keamanan hutan;
  - (c) pengembangan sarana prasarana penyuluhan kehutanan.
12. *DAK Sarana dan Prasarana Perdesaan*, yang ditujukan khusus untuk daerah tertinggal, dan diarahkan untuk meningkatkan aksesibilitas dan ketersediaan prasarana dan sarana dasar untuk memperlancar arus angkutan penumpang, bahan pokok, dan produk pertanian lainnya dari daerah pusat-pusat produksi di perdesaan ke daerah pemasaran.
13. *DAK Perdagangan*, yang diarahkan untuk meningkatkan ketersediaan sarana perdagangan untuk memperlancar arus barang antarwilayah dan meningkatkan ketersediaan dan kestabilan harga bahan pokok, meningkatkan tertib ukur dalam upaya perlindungan konsumen di Daerah serta memberikan alternatif pembiayaan bagi petani dan UKM melalui Sistem Resi Gudang. Lingkup kegiatannya adalah:
- (a) pembangunan dan pengembangan pasar tradisional;
  - (b) pembangunan dan peningkatan sarana metrologi legal;
  - (c) pembangunan gudang komoditas pertanian dalam rangka penerapan Sistem Resi Gudang.
14. *DAK Sarana dan Prasarana Daerah Tertinggal*, diarahkan untuk melakukan percepatan pembangunan daerah tertinggal dengan meningkatkan pengembangan perekonomian daerah dan kualitas sumberdaya manusia yang didukung oleh kelembagaan dan ketersediaan infrastruktur perekonomian dan pelayanan dasar, sehingga daerah tertinggal dapat tumbuh dan berkembang secara lebih cepat guna dapat mengejar ketertinggalan pembangunannya dari daerah lain yang sudah relatif lebih maju. Daerah tertinggal yang dimaksud tidak termasuk daerah tertinggal yang memiliki kawasan perbatasan. Lingkup kegiatannya adalah:
- (a) penyediaan moda transportasi perairan/kepulauan;
  - (b) penyediaan moda transportasi darat;
  - (c) pembangunan dan rehabilitasi jalan di luar jalan Provinsi dan Kabupaten/Kota;
  - (d) pembangunan dan rehabilitasi dermaga kecil atau tambatan perahu, khususnya dermaga kecil atau tambatan perahu di wilayah pesisir yang tidak ditangani Kementerian Perhubungan;
  - (e) penyediaan/pembangunan pembangkit energi listrik pedesaan yang memanfaatkan sumber energi mikrohidro dan pikohidro.

15. *DAK Transportasi Perdesaan*, untuk meningkatkan ketersediaan dan kemudahan akses masyarakat terhadap pelayanan transportasi, serta pengembangan sarana dan prasarana transportasi perdesaan yang diprioritaskan untuk mendukung pusat-pusat pertumbuhan. Lingkup kegiatannya adalah:
  - (a) pembangunan jalan poros desa;
  - (b) penyediaan angkutan perdesaan (pemberian bantuan sarana transportasi angkutan barang yang sesuai dengan karakteristik daerah).
16. *DAK Sarana dan Prasarana Kawasan Perbatasan*, untuk mengurangi keterisolasian kawasan perbatasan sebagai beranda depan negara dan pintu gerbang aktivitas ekonomi-perdagangan dengan negara tetangga dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan menjamin pertahanan keamanan nasional. Lingkup kegiatannya adalah:
  - (a) pembangunan/rehabilitasi jaringan jalan di luar jalan Provinsi dan Kabupaten/Kota;
  - (b) pembangunan/rehabilitasi dermaga kecil atau tambatan perahu di kecamatan perbatasan atau kawasan pulau kecil terluar berpenduduk;
  - (c) moda transportasi perairan/kepulauan untuk mendukung mobilisasi angkutan orang dan barang.
17. *DAK Listrik Perdesaan*, untuk meningkatkan jangkauan pelayanan dengan memberikan prioritas pada pemanfaatan energi terbarukan setempat untuk memperluas jangkauan pelayanan energi dan ketenagalistrikan sekaligus mengoptimalkan pemanfaatan energi alternatif selain BBM (terutama energi terbarukan) serta memanfaatkan sebesar-besarnya tenaga kerja, barang, dan jasa produksi dalam negeri untuk memberikan nilai tambah (*added value*) bagi perekonomian dalam negeri terutama mendorong pengembangan industri dan teknologi dalam negeri untuk daerah yang tidak termasuk daerah tertinggal dan kawasan perbatasan. Lingkup kegiatannya adalah pembangunan pembangkit energi baru terbarukan untuk penyediaan energi listrik dengan memanfaatkan potensi energi lokal yang berasal dari Energi Baru Terbarukan (EBT) yaitu konstruksi pembangkit skala kecil EBT berbasis surya (*solar cell*), mikro hidro, atau pembangkit EBT lainnya.
18. *DAK Keselamatan Transportasi Darat*, untuk meningkatkan kualitas pelayanan terutama keselamatan bagi pengguna transportasi jalan di Kabupaten/Kota guna menurunkan tingkat kecelakaan pada lalu lintas angkutan jalan dalam rangka melaksanakan rencana aksi *road map to zero accident*. Lingkup kegiatannya adalah pengadaan dan pemasangan fasilitas dan peralatan keselamatan jalan, antara lain: rambu jalan; marka jalan; pagar pengaman jalan.
19. *DAK Perumahan dan Permukiman*, untuk meningkatkan penyediaan Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU) kawasan perumahan dan permukiman sebagai stimulan untuk pembangunan perumahan dan permukiman bagi Masyarakat Berpenghasilan Menengah dan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di daerah. Lingkup kegiatannya adalah pembangunan Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU) kawasan perumahan dan permukiman yaitu: penyediaan jaringan pipa air minum; *septic tank* komunal; jaringan distribusi listrik; penerangan jalan umum.

Tabulasi alokasi DAK dari tahun 2003-2011 dalam tabel di atas, memperlihatkan dengan jelas bahwa bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur mendapat porsi alokasi yang relatif besar dibandingkan dengan bidang-bidang lainnya. Begitu juga dengan rata-rata peningkatan DAK untuk masing-masing bidang tersebut tiap tahunnya, yang ternyata juga cukup tinggi. Ironisnya, alokasi DAK tahun 2010 turun cukup drastis, bahkan lebih kecil dari DAK tahun 2008. Hal ini bertentangan dengan amanat UU 33/2004 bahwa perkembangan DAK seharusnya semakin besar karena Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan secara bertahap dialihkan menjadi DAK. Untuk mengetahui apakah bidang-bidang yang mendapat porsi alokasi yang besar tersebut merupakan prioritas Nasional, harus dipadankan dengan prioritas nasional berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014.

Di dalam UU 33/2004 Pasal 40 dijelaskan bahwa Pemerintah menetapkan kriteria DAK yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Kriteria umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan Keuangan Daerah dalam APBD. Besaran alokasi DAK mempertimbangkan *kriteria teknis* dari masing-masing bidang, termasuk *karakteristik wilayah* dan *fiskal netto*-nya. Sedangkan kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik Daerah.

Sementara itu, kriteria teknis ditetapkan oleh Kementerian Negara/Kementerian Teknis. Selanjutnya di dalam UU 33/2004 juga diatur beberapa hal antara lain: (a) Daerah penerima DAK wajib menyediakan Dana Pendamping sekurang-kurangnya 10% (sepuluh persen) dari alokasi DAK, (b) Dana Pendamping sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dianggarkan dalam APBD, dan (c) Daerah dengan kemampuan fiskal tertentu tidak diwajibkan menyediakan Dana Pendamping.

Selain itu, kadangkala dalam praktik untuk bidang-bidang tertentu, Pemerintah menentukan dulu alokasi minimum (*lump-sum*) untuk semua pemerintahan daerah yang layak, kemudian dana sisanya dialokasikan berdasarkan formula yang ditetapkan berdasarkan indikator-indikator teknis.

Isu lainnya dalam penentuan DAK adalah penentuan indikator teknis. Jika kegiatan khusus dan penggunaan DAK di bidang tertentu berubah, tentu saja indikator teknisnya turut berubah. Misalnya, untuk bidang Pendidikan, indikator teknis yang digunakan pada tahun 2005 hanya "jumlah ruang kelas rusak di Kabupaten/Kota", sedangkan pada tahun 2008 ditambah indikator teknis "jumlah SD dan SD berbasis keagamaan di Kabupaten/Kota." Hal ini terjadi karena pada tahun 2008 penggunaan DAK-nya bertambah, yaitu selain untuk membiayai rehabilitasi ruang kelas SD termasuk perabotnya, juga dapat digunakan untuk pembelian alat peraga, buku dan prasarana teknologi informasi guna meningkatkan mutu pendidikan.

Perlu diperhatikan bahwa pemilihan indikator teknis harus mengacu kepada arah kebijakan DAK untuk bidang yang bersangkutan. Idealnya untuk selanjutnya, ia harus berdasarkan pencapaian Standar Pelayanan Minimum Nasional. Menurut Shah dan Thomson (2002) bahwa untuk tujuan mencapai Standar Pelayanan Minimum Nasional di seluruh Daerah, jenis bantuan yang paling direkomendasi adalah bantuan khusus tanpa dana pendamping, yang diikuti dengan spesifikasi penggunaan dana bagi Standar Pelayanan Minimum.

Penentuan bobot dalam formula alokasi DAK juga merupakan isu penting karena Pemerintah harus menyadari bahwa, misalnya, apakah bobot dari 3 kriteria yang digunakan untuk menetapkan besarnya alokasi DAK sama saja atau kriteria tertentu yang harus lebih besar.

Isu penting lainnya adalah penentuan besarnya Dana Pendamping. Di Indonesia, Daerah penerima DAK wajib menyediakan Dana Pendamping sekurang-kurangnya 10% (sepuluh persen) dari nilai DAK yang diterimanya untuk mendanai kegiatan fisik. Dana Pendamping ini wajib dianggarkan dalam APBD Tahun Anggaran 2007. Dalam hal Daerah tidak menganggarkan Dana Pendamping, maka pencairan DAK Daerah dimaksud tidak dapat dilakukan. Dana Pendamping dicantumkan dalam DPA-SKPD atau dokumen pelaksana anggaran sejenis lainnya.

Untuk tujuan mengakomodasi *spillover benefit* (pelayanan yang disediakan suatu daerah yang juga dimanfaatkan penduduk daerah lain), Shah dan Thomson (2002) menyarankan jenis bantuan khusus dengan dana pendamping (*specific matching grant*), dengan tingkat dana pendamping yang bervariasi. Bagi Daerah yang tingkat *spillover benefit*-nya tinggi, dana pendamping tentunya lebih rendah. Sedangkan untuk tujuan mempengaruhi pola belanja daerah di bidang yang merupakan prioritas Nasional disarankan untuk menggunakan *open-ended matching grant*, yaitu DAK dengan Dana Pendamping, yang jumlah akhirnya dapat lebih kecil ataupun lebih besar dari pagunya. Jadi penggunaan *open-ended matching grant*, jumlah bantuan DAK yang diterima Pemda ditentukan oleh realisasinya untuk bidang yang telah ditentukan dalam jangka waktu tertentu.

Untuk mengatasi rigiditas DAK ini, sebaiknya DAK di masa mendatang dapat menampung berbagai tujuan *intergovernmental transfer*, misalnya seperti untuk kompensasi *spillover benefit* (pemanfaatan layanan suatu daerah oleh penduduk daerah lain) dan untuk penyediaan pelayanan pada Standar Minimum Nasional. Untuk kompensasi *spillover benefit* diperlukan *specific matching grant* dengan dana pendamping yang jumlahnya disesuaikan dengan tingkat *spillover benefit* dan dapat digunakan untuk operasional pelayanan (tidak harus untuk pembangunan fisik). Demikian juga untuk penyediaan pelayanan pada Standar Minimum Nasional diperlukan bantuan khusus tanpa dana pendamping tetapi diikuti dengan spesifikasi standar pelayanan bidang yang dimaksud. Oleh karena itu, jika UU 33/2004 akan direvisi, harus mencakup definisi DAK yang lebih luas dari *specific matching grant*.

Dalam pengelolaan DAK, pelaksanaan kegiatan yang didanai oleh DAK harus selesai paling lambat pada tanggal 31 Desember tahun berjalan. Selain itu, hasil dari kegiatan yang didanai DAK harus sudah dimanfaatkan pada akhir Tahun Anggaran bersangkutan.

Secara lebih teknis, misalnya penyaluran DAK tahun 2010 diatur melalui PMK Nomor 126/PMK.07/2010 tahun 2010 tentang Pelaksanaan dan Pertanggung Jawaban Anggaran Transfer Ke Daerah, yang secara garis besar menyebutkan bahwa pencairan dana DAK dilakukan secara bertahap, yaitu:

- (1) Tahap I sebesar 30% berdasarkan Surat Perintah Membayar (SPM) yang dilampiri Daftar Penggunaan DAK dan *copy* DPA-SKPD/DAK.
- (2) Tahap II sebesar 45% dan tahap III sebesar 25%. Tahap ini dibayarkan apabila sisa dana DAK di KASDA maksimal 10% dari yang sudah dicairkan, berdasarkan *copy* SP2D (Surat

Perintah Pencairan Dana) Daerah, Daftar Penggunaan Dana dan *copy* PPh/PPN.

Dalam pelaksanaannya, penyaluran DAK lebih banyak dilakukan pada bulan Desember setiap tahunnya. Menurut Menteri Keuangan dalam keterangan persnya pada tanggal 18 Maret 2008, sampai dengan tanggal 30 November 2007 penyaluran DAK baru mencapai Rp 10.105,4 miliar atau 59,1%. Akan tetapi, kemudian sampai dengan tanggal 31 Desember 2007 sudah mencapai Rp 16.237,4 miliar atau 95%. Ini berarti pencairan DAK melonjak 35,9% hanya dalam waktu 1 bulan. Lonjakan penyaluran yang cukup besar tersebut tentu saja menimbulkan berbagai pertanyaan apakah penyaluran DAK tersebut dilakukan sesuai dengan realisasi pekerjaan yang sebenarnya. Atas dasar tersebut, Menteri Keuangan telah meminta BPKP untuk melakukan *monitoring* penyaluran DAK 2007 melalui Surat Nomor S-9/MK.01/2008 tanggal 4 Januari 2008.

Keterbatasan sumber dana menyebabkan pendanaan perlu difokuskan pada bidang yang menjadi prioritas. Misalnya, untuk bidang pendidikan yang telah menjadi urusan Daerah, seperti penyelenggaraan pendidikan dasar sembilan tahun, perlu disediakan DAK untuk mencapai tingkat partisipasi minimum Nasional yang telah menjadi target Pemerintah. Saat ini belum bisa dijawab apakah jumlah DAK yang terus meningkat dari tahun ke tahun telah mencukupi untuk mendanai bidang yang menjadi prioritas teratas, sehingga kemudian muncul jenis DAK untuk berbagai bidang lain. Untuk itu perlu dilakukan penelitian yang lebih mendalam terhadap kebutuhan pendanaan sektor prioritas tersebut.

Perhitungan DAK selama ini didominasi oleh data yang telah lalu, bukannya oleh pencapaian target nasional pada tahun tertentu. Sebaiknya perhitungan DAK didasarkan kepada evaluasi kondisi yang ada dan pencapaian target nasional. Jika suatu daerah telah mencapai target nasional, maka daerah tersebut tidak lagi membutuhkan DAK bidang tersebut.

## **Permasalahan DAK**

Di dalam implementasinya terdapat beberapa permasalahan tentang DAK terutama yang terkait dengan masalah administrasi penyaluran dan pelaksanaannya. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Handra dkk (2008) menemukan beberapa permasalahan sebagai berikut:

- Perkembangan penyerapan DAK pada tahun 2008 di beberapa daerah menunjukkan masih lambat. Hal ini terbukti dari terdapat beberapa jenis sektor penerima DAK yang mengalami 0% penyerapan. Penyerapan 0% alokasi DAK dapat disebabkan adanya *mistargeting* penetapan Daerah penerima alokasi DAK, atau karena ketidakjelasan dari perubahan teknis kegiatan DAK yang tidak dapat dijalankan karena terkendala kapasitas Daerah. Untuk kemungkinan sebab yang pertama, *mistargeting* dapat dihindari apabila formula alokasi dikaitkan dengan ketepatan *profiling baseline* Daerah dan *outcome* yang diinginkan.
- Hampir semua responden Daerah penerima DAK tidak begitu mengetahui penetapan alokasi DAK. Salah satu bentuk untuk

menghindari adanya *mistargeting* dan juga untuk mengetahui efektivitas dari formula transfer adalah transparansi penetapan alokasi transfer, untuk unit di tingkat Pemerintah Pusat maupun di Pemerintah Daerah. Terlihat bahwa terdapat “fleksibilitas” dari Kementerian Teknis dalam penetapan alokasi DAK yang cenderung menghilangkan unsur transparansi dari transfer.

- Kegiatan DAK lebih diutamakan untuk kegiatan fisik saja. Hal ini sejalan dengan keinginan UU 33/2004 dan PP 55/2005 yang mengutamakan kegiatan pembangunan dan/atau pengadaan dan/atau peningkatan dan/atau perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasar. Dalam praktiknya, peraturan ini mempersulit penyaluran dan pemanfaatan DAK di Daerah. Hal ini terjadi, karena berbagai program yang bersifat non-fisik yang masih sangat dibutuhkan oleh Daerah, seperti program penyuluhan keluarga berencana dan keluarga sehat, yang juga merupakan prioritas Nasional, menjadi tidak terbantu oleh DAK. Di pihak lain, fasilitas fisik berupa gedung Puskesmas di daerah mungkin sudah relatif terpenuhi.
- DAK dianggarkan secara tahunan, padahal berbagai proyek fisik memerlukan waktu penyelesaian lebih dari satu tahun anggaran. DAK yang hanya ditetapkan setiap tahun akan menyebabkan tidak efektifnya pencapaian tujuan DAK. Sebagai contoh, dengan penentuan DAK tahunan, maka program yang ditetapkan Daerah bisa terputus jika tahun berikutnya tidak turun DAK bersangkutan ke Daerah tersebut.
- DAK tidak sesuai dengan yang dibutuhkan oleh Daerah. Hal ini terjadi karena mekanisme alokasi DAK kepada Daerah sepenuhnya menggunakan perencanaan yang bersifat *top-down*. Hal ini sedikit bertolak belakang dengan pesan yang disampaikan dalam UU 33/2004 Pasal 39 Ayat 1 yang menyatakan bahwa “DAK dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah”. Seyogyanya peran Daerah dalam perencanaan DAK diberikan tempat sejak awal.

Untuk beberapa Daerah yang kurang mampu, alokasi DAK sangatlah dibutuhkan untuk memperbaiki kondisi pelayanan yang sesuai dengan standar nasional. Namun demikian, Daerah-Daerah ini terkendala dalam melaksanakan DAK karena mereka diharuskan untuk menyediakan dana pendamping (*matching grant*).

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Qibthiyah, dkk (2009) juga menemukan beberapa permasalahan sebagai berikut:

- Kendala dalam penyusunan DAK di APBD relatif lebih disebabkan oleh kemungkinan perubahan APBD karena siklus jadwal dari penyusunan APBD dengan jadwal penentuan DAK dan pengeluaran penetapan peraturan pendukung di tingkat Pemerintah Pusat yang tidak tersinkronisasi. Beberapa Daerah sesuai dengan peraturan Kementerian Dalam Negeri umumnya menentukan besaran DAK sesuai dengan penerimaan DAK tahun sebelumnya.
- Hampir sebagian besar Daerah menetapkan alokasi DAK tidak berdasarkan alokasi DAK yang pasti diterima atau yang didasarkan

atas PMK. Sekitar 55% responden yang mewakili sektor penerima DAK menyatakan bahwa penentuan alokasi DAK yang dimasukkan ke dalam RAPBD didasarkan pada alokasi DAK tahun sebelumnya, dan 31% responden menyatakan penentuan alokasi DAK berdasarkan prediksi alokasi DAK oleh Daerah. Penetapan alokasi DAK di RAPBD yang masih bersifat prediksi dan bentuk transfer yang bersifat *conditional transfer* memang akan berimplikasi pada terganggunya *budget cycle* di Daerah.

- Ketidakpastian pengelolaan keuangan Daerah terkait DAK, tidak hanya pada jadwal penetapan alokasi DAK tetapi juga pada penentuan kegiatan yang dapat dibiayai oleh DAK sebagai aspek dari *conditional grants* DAK. Keterlambatan petunjuk teknis tidak hanya dapat menghambat pelaksanaan kegiatan DAK, tetapi juga dapat menyebabkan kegiatan tidak dapat dilaksanakan. Sebenarnya, menurut Pasal 7(4) 175/PMK.07/2009, dalam hal Tahun Anggaran sudah dimulai dan Petunjuk Teknis belum ditetapkan, Pemerintah Daerah dapat menggunakan Petunjuk Teknis DAK tahun sebelumnya sepanjang pilihan kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan arahan kebijakan dan kegiatan DAK Tahun Anggaran tersebut.
- Dalam hal kegiatan DAK di bidang Pendidikan, cakupan bidang DAK Pendidikan untuk pendidikan dasar relatif kurang relevan untuk hampir sebagian besar, utamanya daerah perkotaan. Kegiatan DAK di bidang Pendidikan yang ditujukan untuk kegiatan fisik juga kurang sesuai dengan target SPM yang harus dicapai oleh Pemerintah Daerah yang umumnya membutuhkan lebih pada peningkatan sumber daya dan kualitas pengajaran. Misalnya, untuk Pendidikan Dasar (Sekolah Dasar), peningkatan sumber daya dari staf pengajar diperlukan karena peraturan terdahulu yang relatif tidak menyaratkan pendidikan guru minimal adalah sarjana. Hal yang relatif sama juga terekam untuk DAK bidang Kesehatan. Sementara itu, DAK untuk bidang lainnya, terdapat beberapa bidang yang sebenarnya saling terkait, dan penentuan kegiatan DAK yang relatif rigid kemungkinan kurang sesuai dengan perencanaan Daerah selain juga unit-unit yang terbentuk di tingkat Pemerintah Daerah relatif beragam dan tidak sama dengan unit-unit di tingkat Kementerian Teknis yang menangani pengaturan dan teknis DAK.

Perkembangan penyelesaian kegiatan DAK bagi sebagian besar Daerah umumnya sangat tergantung dari proses administrasi pelaksanaan kegiatan. Sebagian besar Daerah baru memulai pelaksanaan kegiatan DAK pada saat APBD perubahan telah dilakukan dan jadwal APBD perubahan yang umumnya dilaksanakan bulan Agustus menyebabkan efektif pelaksanaan kegiatan DAK hanya berkisar 4 bulan.

### 3.3 Analisis dan Rekomendasi



Dari masalah yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya maka dapat dijelaskan bahwa penggunaan DAK di berbagai Daerah cenderung belum optimal. Berbagai faktor turut menyumbang terhadap permasalahan ini:

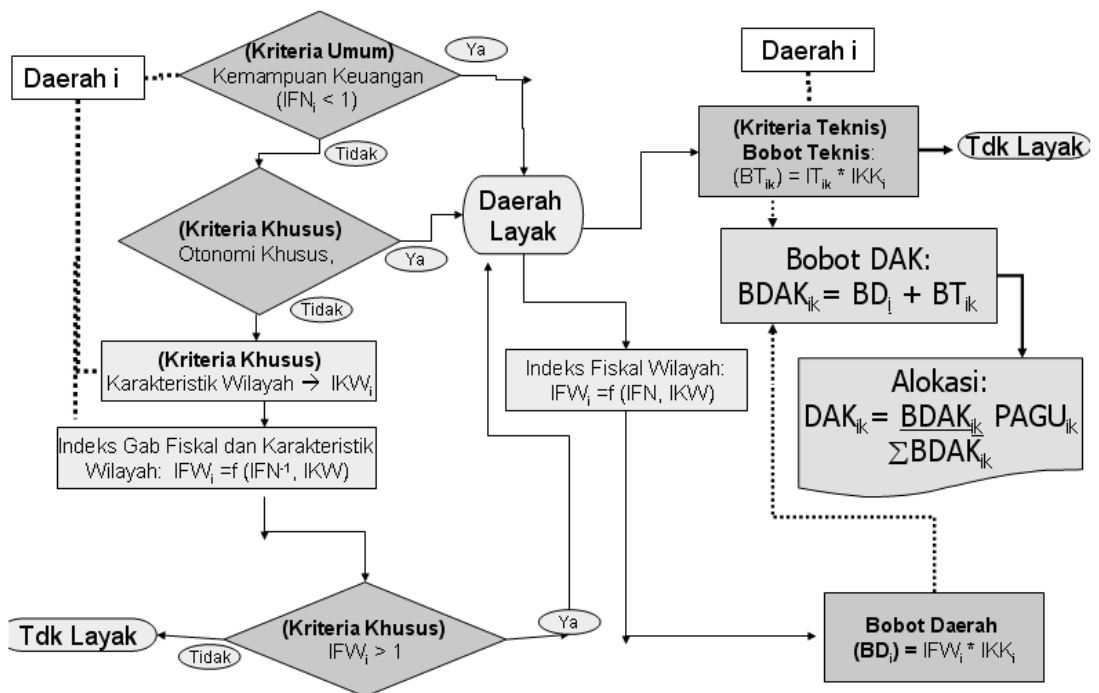
- Kegiatan DAK lebih diutamakan untuk kegiatan fisik. Hal ini sejalan dengan keinginan UU 33/2004 dan PP 55/2005 yang mengutamakan kegiatan pembangunan dan/atau pengadaan dan/atau peningkatan dan/atau perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasar. Dalam praktiknya, peraturan ini mempersulit pemanfaatan DAK di Daerah, karena berbagai program yang bersifat non-fisik, yang mana masih sangat dibutuhkan oleh Daerah, seperti program penyuluhan keluarga berencana dan keluarga sehat, yang juga merupakan prioritas Nasional, menjadi tidak terbantu oleh DAK. Di pihak lain, fasilitas fisik berupa gedung Puskesmas di Daerah mungkin sudah relatif terpenuhi.
- DAK dianggarkan secara tahunan, padahal berbagai proyek fisik memerlukan waktu penyelesaian lebih dari satu tahun anggaran. DAK yang hanya ditetapkan setiap tahun akan menyebabkan tidak efektifnya pencapaian tujuan DAK. Sebagai contoh, dengan penentuan DAK tahunan, maka program yang ditetapkan Daerah bisa terputus jika tahun berikutnya tidak turun DAK bersangkutan ke Daerah tersebut.
- DAK tidak sesuai dengan yang dibutuhkan oleh Daerah. Hal ini terjadi karena mekanisme alokasi DAK kepada Daerah sepenuhnya menggunakan perencanaan yang bersifat *top-down*. Hal ini sedikit bertolak belakang dengan pesan yang disampaikan dalam UU 33/2004 Pasal 39 Ayat 1 yang menyatakan bahwa "DAK dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah". Seyogyanya peran Daerah dalam perencanaan DAK diberikan tempat sejak awal.
- Untuk beberapa Daerah yang kurang mampu, alokasi DAK sangatlah dibutuhkan untuk memperbaiki kondisi pelayanan yang sesuai dengan standar nasional. Namun demikian, Daerah-Daerah ini terkendala dalam melaksanakan DAK karena mereka diharuskan untuk menyediakan dana pendamping (*matching grant*).

Ada beberapa isu penting dan kritis dalam menentukan alokasi DAK, yaitu:

- (1) Identifikasi Pemerintah Daerah (Pemda) yang layak menerima DAK.
- (2) Penentuan indikator teknis.
- (3) Penentuan bobot dalam formula DAK.
- (4) Penentuan besarnya Dana Pendamping (*matching rate*).

Dalam mengidentifikasi Pemda yang layak menerima DAK, langkah pertama adalah memeringkat semua Pemda berdasarkan kemampuan keuangannya (Indeks Fiskal Neto, IFK). Pemda yang kemampuan keuangannya di bawah rata-rata dikategorikan layak menerima DAK. Kemudian, Pemerintah (Pusat) meninjau kembali indikator teknis untuk mengecek kelayakan Pemda penerima DAK.

Dalam kebijakan beberapa tahun awal penentuan DAK, indikator teknis umumnya digunakan untuk menentukan jumlah alokasi DAK, bukan untuk uji kelayakan lanjutan karena semua Pemda yang telah lolos diperiksa kelayakannya dapat menerima alokasi DAK. Oleh karena itu tidak heran, pernah terjadi, ada Daerah yang sedikit sektor pertanian dalam arti khusus (misalnya daerah kepulauan), yang mendapat DAK bidang pertanian dalam arti khusus. Dengan demikian, untuk tahun-tahun berikutnya, kriteria teknis dari Kementerian Teknis juga sebaiknya dapat menentukan kelayakan Daerah penerima seperti diungkapkan dalam bagan alir di **Gambar 3.2**. Misalnya, DAK Kehutanan ditempatkan pada wilayah Kabupaten dengan rasio luas lahan kritis dan rasio luas hutan mangrove terhadap wilayah Kabupaten lebih dari 25%.



**Gambar 3.2** Saran Diagram Alir Pengalokasian Dana Alokasi Khusus

Sebagaimana diungkapkan dalam Pasal 40 UU 33/2004 bahwa kriteria Daerah yang layak mendapatkan DAK adalah berdasarkan kriteria yang dirumuskan oleh Pemerintah, yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Besaran alokasi DAK mempertimbangkan *kriteria teknis* dari masing-masing bidang, termasuk *karakteristik wilayah* dan *fiskal neto*-nya.

Selain itu, kadangkala dalam praktik untuk bidang-bidang tertentu, Pemerintah menentukan dulu alokasi minimum (*lumpsum*) untuk semua Pemerintah Daerah yang layak, kemudian dana sisanya dialokasikan berdasarkan formula yang ditetapkan berdasarkan indikator-indikator teknis.

Selanjutnya dalam penentuan DAK adalah menentukan indikator teknis. Jika kegiatan khusus dan penggunaan DAK di bidang tertentu berubah, tentu saja indikator teknisnya berubah juga. Misalnya untuk bidang Pendidikan, indikator teknis yang digunakan pada tahun 2005 hanya "jumlah ruang kelas rusak di Kabupaten/Kota". Sedangkan pada tahun 2008 ditambah indikator teknis "jumlah SD dan SD berbasis

keagamaan di Kabupaten/Kota.” Hal ini terjadi karena pada tahun 2008 penggunaan DAK-nya bertambah, yaitu selain untuk membiayai rehabilitasi ruang kelas SD termasuk perabotnya, juga dapat digunakan untuk pembelian alat peraga, buku dan prasarana teknologi informasi guna meningkatkan mutu pendidikan.

Perlu diperhatikan bahwa pemilihan indikator teknis harus mengacu kepada arah kebijakan DAK untuk bidang yang bersangkutan. Idealnya ke depan, harus berdasarkan pencapaian standar pelayanan minimum nasional. Menurut Shah & Thomson (2002) bahwa untuk tujuan mencapai standar pelayanan minimum nasional diseluruh daerah, jenis bantuan yang paling direkomendasi adalah bantuan khusus tanpa dana pendamping, yang diikuti dengan spesifikasi penggunaan dana bagi standar pelayanan minimum.

Penentuan bobot dalam formula alokasi DAK juga merupakan isu penting karena Pemerintah harus menyadari bahwa, misalnya, apakah bobot dari 3 kriteria yang digunakan untuk menetapkan besarnya alokasi DAK sama saja atau kriteria tertentu yang harus lebih besar. Isu penting lainnya adalah penentuan besarnya Dana Pendamping. Di Indonesia, daerah penerima DAK wajib menyediakan Dana Pendamping sekurang-kurangnya 10% (sepuluh persen) dari nilai DAK yang diterimanya untuk mendanai kegiatan fisik. Dana Pendamping ini wajib dianggarkan dalam APBD Tahun Anggaran 2007. Dalam hal Daerah tidak menganggarkan Dana Pendamping, maka pencairan DAK Daerah dimaksud tidak dapat dilakukan. Dana Pendamping dicantumkan dalam DPA-SKPD atau dokumen pelaksana anggaran sejenis lainnya.

Untuk tujuan mengakomodasi *spillover benefit* (pelayanan yang disediakan suatu daerah yang juga dimanfaatkan penduduk daerah lain), Shah dan Thomson (2002) menyarankan jenis bantuan khusus dengan dana pendamping (*specific matching grant*), dengan tingkat dana pendamping yang bervariasi. Bagi daerah yang tingkat *spillover benefit* nya tinggi, dana pendamping tentunya lebih rendah. Sedangkan untuk tujuan mempengaruhi pola belanja daerah dibidang yang merupakan prioritas nasional disarankan untuk menggunakan *open-ended matching grant*, yaitu DAK dengan dana pendamping, yang jumlah akhirnya dapat lebih kecil ataupun lebih besar dari pagunya. Jadi penggunaan *Open-ended matching grant*, jumlah bantuan DAK yang diterima pemda ditentukan oleh realisasinya untuk bidang yang telah ditentukan dalam jangka waktu tertentu.

Untuk mengatasi ketidak-fleksibelan DAK ini, sebaiknya DAK ke depan dapat menampung berbagai tujuan *inter-governmental transfer*, misalnya seperti untuk kompensasi *spillover benefit* (pemanfaatan layanan suatu daerah oleh penduduk daerah lain) dan untuk penyediaan pelayanan pada standar minimum nasional. Untuk kompensasi *spillover benefit* diperlukan *specific matching grant* dengan dana pendamping yang jumlahnya disesuaikan dengan tingkat *Spillover benefit* dan dapat digunakan untuk operasional pelayanan (tidak harus untuk pembangunan fisik). Demikian juga untuk penyediaan pelayanan pada standar minimum nasional diperlukan bantuan khusus tanpa dana pendamping namun diikuti dengan spesifikasi standar pelayanan bidang yang dimaksud. Oleh karena itu, jika UU 33/2004 akan direvisi, harus mencakup definisi DAK yang lebih luas dari *specific matching grant*.

Dalam pengelolaan DAK. Sebagai ilustrasi, pelaksanaan kegiatan DAK Tahun 2007 diatur dalam Pasal 30 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 128/PMK.07/2006 Tahun 2006, yaitu:

1. Pelaksanaan kegiatan yang didanai DAK harus selesai paling lambat pada tanggal 31 Desember 2007.
2. Hasil dari kegiatan yang didanai DAK harus sudah dimanfaatkan pada akhir Tahun Anggaran (TA) 2007.

Secara lebih teknis, misalnya penyaluran DAK 2007 diatur melalui Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor 01/PB/2007 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Pengesahan dan Pencairan daftar isian Pelaksanaan Anggaran DAK TA 2007, yang secara garis besar menyebutkan bahwa pencairan dana DAK dilakukan secara bertahap, yaitu:

1. Tahap I sebesar 30% berdasarkan Surat Perintah Membayar (SPM) yang dilampiri Daftar Penggunaan DAK dan *copy* DPA-SKPD/DASK
2. Tahap II dan seterusnya maksimal sebesar 30% dibayarkan apabila sisa dana DAK di KASDA maksimal 10% dari yang sudah dicairkan, berdasarkan *copy* SP2D (Surat Perintah Pencairan Dana) daerah, Daftar Penggunaan Dana dan *copy* PPh/PPN.

Dalam pelaksanaannya, penyaluran DAK lebih banyak dilakukan pada bulan Desember 2007. Menurut Menteri Keuangan dalam keterangan Persnya pada tanggal 18 Maret 2008, sampai dengan tanggal 30 Nopember 2007 penyaluran DAK baru mencapai Rp 10.105,4 miliar atau 59.1%. Akan tetapi, kemudian sampai dengan tanggal 31 Desember 2007 sudah mencapai Rp 16.237,4 miliar atau 95%. Ini berarti pencairan DAK melonjak 35,9% hanya dalam waktu 1 bulan. Lonjakan penyaluran yang cukup besar tersebut tentu saja menimbulkan berbagai pertanyaan apakah penyaluran DAK tersebut dilakukan sesuai dengan realisasi pekerjaan yang sebenarnya. Atas dasar tersebut, Menteri Keuangan telah meminta BPKP untuk melakukan monitoring penyaluran DAK 2007 melalui Surat Nomor S-9/MK.01/2008 tanggal 4 Januari 2008.

Keterbatasan sumber dana menghendaki pendanaan perlu difokuskan untuk bidang yang sangat prioritas. Misalnya, untuk bidang pendidikan yang telah menjadi urusan daerah seperti penyelenggaraan pendidikan dasar sembilan tahun perlu disediakan DAK untuk mencapai tingkat partisipasi minimum nasional yang telah menjadi target Pemerintah. Saat ini belum bisa dijawab apakah jumlah DAK yang meningkat terus dari tahun ke tahun telah mencukupi untuk bidang yang sangat prioritas sehingga kemudian ditambah jenis DAK yang lain. Untuk itu perlu dilakukan penelitian yang lebih mendalam terhadap kebutuhan pendanaan sektor prioritas tersebut.

Perhitungan DAK selama ini didominasi oleh data masa lalu bukannya oleh pencapaian target nasional pada tahun tertentu. Sebaiknya perhitungan DAK didasarkan kepada evaluasi kondisi yang ada dan pencapaian target nasional. Jika suatu daerah telah mencapai target nasional, maka daerah tersebut tidak lagi membutuhkan DAK bidang tersebut.

## Rekomendasi

Dimasa depan pengelolaan DAK perlu dilakukan beberapa upaya perbaikan, misalnya:

1. Definisi tentang Dana Alokasi Khusus (DAK)—yang dialokasikan kepada Pemerintah Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah—disarankan untuk lebih

terbuka dan fleksibel. Beberapa bentuk bantuan khusus antara lain bantuan khusus untuk program/kegiatan/pelayanan tertentu (*specific grant*), bantuan khusus dengan dana pendamping dari penerima (*specific matching grant*), bantuan khusus untuk menutupi defisit (*deficit grant*), bantuan khusus untuk hal yang bersifat emergensi di daerah (*emergency grant*), maupun bantuan khusus untuk belanja modal (*capital grant*).

2. DAK pada prinsipnya digunakan untuk pembiayaan program yang menjadi prioritas Nasional. Fokus prioritas dari alokasi DAK dapat diperbaiki dengan memberikan penekanan pada tiga prioritas utama pelayanan dasar, yaitu: pendidikan; kesehatan; infrastruktur. Implikasinya, 14 bidang DAK yang ada sekarang dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) kelompok prioritas di atas terkecuali untuk bidang infrastruktur pemerintahan, kehutanan, pertanian, dan perdagangan.
3. Jumlah pagu DAK hendaknya ditingkatkan, dan alokasi DAK dimodifikasi sehingga dimungkinkan untuk program atau tema tertentu yang bersifat lintas sektoral, misalnya DAK penanggulangan kemiskinan, DAK perubahan iklim.
4. Percepatan penetapan alokasi DAK. Untuk Penetapan Alokasi DAK 2008 telah dilakukan berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 142/PMK.07/2007 pada tanggal 20 Nopember 2007.
5. Percepatan penyaluran dan pertanggungjawaban DAK. Untuk DAK 2008 telah ditetapkan PMK Nomor 04/PMK.07/2008 tentang pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran transfer ke daerah, tanggal 28 Januari 2008. Hal ini dapat mendorong percepatan pengesahan APBD.
6. Percepatan penetapan Petunjuk Teknis penggunaan DAK oleh Kementerian Teknis
7. Peningkatan koordinasi pengelolaan DAK dengan beberapa Kementerian/ Lembaga yang terkait dengan pengelolaan DAK, yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Teknis.
8. Perumusan pemberian sanksi yang tegas terhadap daerah yang terbukti melakukan penyimpangan penggunaan DAK, misalnya: penggunaannya tidak sesuai dengan petunjuk teknis, penyampaian laporannya tidak sesuai dengan kondisi riil prestasi pekerjaan, atau penyampaian laporan fiktif.
9. Termin penyaluran DAK, sebaiknya dipermudah, misalnya dengan dua termin. Dan apabila dimungkinkan, kenapa tidak mengikuti pola seperti DAU.
10. Prioritas sektor, sebaiknya disesuaikan saja dengan RPJM. Apabila ditetapkan untuk tiga sektor (bidang), kemungkinan sulit juga dan menjadi tidak fleksibel dengan kebutuhan, misalnya apabila prioritas nasional diubah (contoh prioritas untuk sektor pertanian).

Beberapa hal yang terkait dengan DAK dapat diusulkan dalam revisi UU 33/2004 sebagai berikut:

1. Dengan tetap memegang prinsip bahwa DAK dipergunakan untuk membiayai program yang menjadi prioritas nasional, fokus prioritas dari alokasi DAK dapat diperbaiki dengan memberikan penekanan pada tiga prioritas utama pelayanan dasar, yaitu: pendidikan,

kesehatan, dan infrastruktur. Implikasinya, 14 bidang DAK yang ada sekarang dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) kelompok di atas terkecuali untuk bidang infrastruktur pemerintahan, kehutanan, pertanian, perdagangan.

2. Sebagai upaya untuk mendukung agar tercapai pemenuhan standar pelayanan minimum (SPM) berbagai pelayanan publik di seluruh Indonesia, maka dalam melakukan alokasi DAK kepada suatu daerah, pemenuhan SPM seyogyanya menjadi salah satu indikator/kriteria utama dalam alokasi DAK.
3. Untuk memberikan dampak yang signifikan dan optimal bagi pembangunan di daerah, maka alokasi DAK sebaiknya dilakukan dengan memperhatikan :
  - a. Dalam rangka untuk pencapaian tujuan DAK, maka perhitungan alokasi DAK sebaiknya dilakukan untuk beberapa tahun anggaran sekaligus (*multi years budgeting*), dan dialokasikan tiap tahun dalam APBN. Pertimbangannya adalah bahwa pencapaian tujuan pencapaian SPM sebagai tujuan utama DAK tidak mungkin dapat dicapai hanya dalam satu tahun saja. Untuk mendukung usulan ini, maka setidaknya dapat dilakukan dua tahap: (i) daerah dimungkinkan untuk mengusulkan DAK atau atas permintaan pemerintah pusat dengan mempertimbangkan *medium terms expenditure framework* (MTEF), (ii) penentuan pagu DAK MTEF di tiga bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dilakukan oleh pemerintah pusat (MoF, Bappenas, dan Kementerian terkait berdasarkan RPJMN) melalui pagu per tahun, per bidang, dan per provinsi.
  - b. Jumlah DAK harus signifikan untuk bisa memberikan dampak terhadap pencapaian tujuan DAK. Oleh karena itu, diusulkan bahwa terjadi kenaikan signifikan dari jumlah DAK dalam APBN. Terdapat dua alternatif usulan untuk hal ini: 1) total DAK ditetapkan sebesar minimum 5% dari PDN neto, atau 2) total DAU dan DAK dalam APBN ditetapkan sebesar minimum 30% dari PDN neto, serta paling tidak 20% dari total tersebut dianggarkan untuk DAK.
  - c. DAK tidak hanya membiayai kebutuhan fisik tapi juga dapat membiayai kebutuhan non-fisik. Dalam pelayanan pendidikan misalnya, daerah tidak hanya membutuhkan gedung sekolah atau bangku dan meja saja, akan tetapi juga membutuhkan pelatihan guru dan hal lain yang bersifat non fisik.
  - d. Perlu ada sinkronisasi antara berbagai petunjuk teknis yang berbeda-beda yang diterbitkan oleh kementerian sektoral/teknis dan juga kementerian dalam negeri. Bila memungkinkan, beberapa ketentuan tersebut dapat dicantumkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai kepastian hukum dalam pelaksanaan kegiatan DAK di daerah.
4. Belanja Kementerian/Lembaga tidak lagi untuk membiayai urusan yang sudah didaerahkan. Dengan kata lain, dana Dekon dan Tugas Pembantuan hanya membiayai urusan yang mutlak urusan pusat.

5. Penetapan alokasi DAK untuk suatu daerah perlu mengalami perubahan dalam prosedurnya. Untuk itu terdapat dua alternatif kemungkinan yang dapat diadopsi dalam rangka memperbaiki prosedur tersebut. Usulan prosedur baru ini diberikan dengan tujuan untuk memperkuat peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam rangka harmonisasi dan optimalisasi program DAK kabupaten/kota.
  - a. Alternatif pertama: setiap usulan DAK oleh kabupaten/kota perlu terlebih dahulu dibicarakan dan dibahas dengan gubernur. Kemudian hasil pembahasan ini akan dikirimkan kepada pemerintah pusat untuk dibahas lebih lanjut pada tingkat nasional.
  - b. Alternatif kedua: usulan DAK dari Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh gubernur dan dibantu oleh tim independen.
  - c. Penentuan pagu DAK MTEF di tiga bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, dilakukan oleh pemerintah pusat (MoF, Bappenas, dan Kementerian terkait berdasarkan RPJMN). Pagu ditentukan per tahun, per bidang, dan per Provinsi.
  - d. Alokasi DAK per Kabupaten/Kota tiap tahunnya ditetapkan oleh gubernur berdasarkan hasil *review* tim independen terhadap proposal Kabupaten/Kota. Sementara itu, proposal Kabupaten/Kota disusun berdasarkan arahan teknis dari Kementerian/Lembaga demi pencapaian SPM Kabupaten/Kota.
  - e. Mekanisme seleksi di tingkat Provinsi dilakukan berdasarkan kriteria pencapaian SPM, dan prosedurnya ditetapkan dengan PP.

Jika DAK telah dirancang dengan baik, termasuk tujuan dan targetnya, maka alokasi DAK merupakan salah satu sistem *intergovernmental transfers* di Indonesia yang akan menjadi media Pemerintah (Pusat) untuk mendorong Pemda memperbaiki penyediaan barang dan jasa publik bagi konstituennya.

## Bab IV Dana Alokasi Umum

### 4.1 Kerangka Konseptual *General Purpose Grants*

#### Pengertian dan tujuan

*General Purpose Grants* adalah salah satu jenis *intergovernmental transfer* yang menjadi pendapatan umum bagi penerimanya. Jenis transfer ini juga disebut *unconditional grant* dimana *grant* yang diberikan tidak dikaitkan dengan persyaratan apapun oleh si pemberi. *Unconditional grant* bukanlah satu-satunya bentuk transfer antar pemerintahan. Terdapat berbagai jenis transfer dari Pemerintah Pusat ke Daerah yang dipraktikkan di dunia antara lain seperti *grant* untuk bidang tertentu (*specific grant*), *matching grant*, *grant* untuk menutupi defisit (*deficit grant*) dan kondisi tak terduga (*emergency grant*), dll. Di negara yang memiliki lebih dari satu level pemerintahan sub-nasional, biasanya ada juga *grant* dari daerah level atas ke daerah level bawahnya. Bentuk lain dari *unconditional transfer* adalah Pemerintah Pusat membagi sebagian dari penerimaan tertentunya ke daerah asal penerimaan tersebut. Jenis ini biasa disebut bagi hasil (*shared revenues*).

*Unconditional grant* sebagaimana juga *shared revenues* yang penggunaannya bebas adalah bentuk transfer dalam rangka mendukung pelaksanaan desentralisasi fiskal yang memberikan keleluasaan kepada daerah penerima untuk mengalokasikannya sesuai dengan prioritas Daerah (*local priorities*). Dengan kata lain, tujuan pemberian *grant* ini adalah untuk mendukung ketersediaan dana bagi Pemerintah Daerah dalam menjalankan fungsi yang telah didesentralisasikan. Tujuan pemberian *grant* ini sangat berbeda dengan tujuan berbagai jenis *specific grants* yang biasanya diberikan kepada daerah untuk pencapaian tujuan nasional (*national priorities*) tertentu yang pelaksanaan tugasnya sudah menjadi tanggungjawab daerah.

Dengan sifatnya yang bebas digunakan, *unconditional grant* pada umumnya juga digunakan sebagai instrumen utama pemerataan kemampuan fiskal antardaerah. Sehingga jenis transfer ini juga dinamai *equalization grant* (*grant* pemerataan). Program pemerataan kemampuan fiskal dipraktikkan oleh banyak negara di dunia, baik negara federasi maupun negara kesatuan. Program ini dapat dianggap sebagai upaya untuk menempatkan daerah-daerah pada posisi fiskal yang sama untuk menjalankan tugasnya.

Program pemerataan fiskal dilakukan dengan berbagai cara didasarkan kepada prinsip tertentu dan sasaran yang ingin dicapai oleh negara tersebut. Sebagai contoh, di Kanada, sasaran Pemerintah Federal adalah untuk memberdayakan setiap provinsinya agar dapat menyediakan pelayanan publik pada tingkat yang relatif sama kepada seluruh penduduknya dengan pengenaan tingkat pajak yang relatif sama pula (*Fiscal Federalism in Canada, 1981*). Demikian juga halnya dengan Australia yang deklarasi sasarannya adalah untuk mengoreksi ketidakmerataan fiskal horizontal (*horizontal fiscal imbalance*) yang



berarti ketidakmampuan negara bagian untuk menyediakan pelayanan dengan standar nasional tertentu kepada penduduknya pada tingkat pajak yang relatif sama (Mathews, 1994).

Sedikit berbeda dengan Kanada dan Australia, kebijakan pemerataan fiskal di Jepang bertujuan untuk pemeratakan kemampuan fiskal pemerintah daerah agar dapat menutupi kebutuhan fiskal dasarnya dan mencapai keseragaman tingkat pelayanan lokal (Mihaljek, 1997). Program pemerataan di Jepang berfokus kepada pemerataan kemampuan fiskal antar pemerintah daerah, sedangkan di Kanada dan Australia ia difokuskan kepada pemerataan fiskal antar negara bagian/provinsi—pemerataan fiskal antardaerah dalam negara bagian diserahkan kepada masing-masing negara bagian.

Hampir sama dengan Jepang, objektif dari program pemerataan fiskal di negara-negara Skandinavia adalah agar seluruh otoritas lokal dapat menghadapi perbedaan lingkungan luar dalam hak kebutuhan belanja dan basis pajak (Lotz, 1997). Lebih lanjut Lotz menambahkan bahwa di negara-negara tersebut, program pemerataan difokuskan untuk pemerataan kapasitas pemerintah lokal untuk menyediakan pelayanan publik pada level minimum standar bukan untuk pemerataan standar kehidupan (*living standard*) setiap individunya. Secara kontras, di Jerman, program pemerataan fiskal memang ditujukan untuk pemerataan standar kehidupan suruh penduduknya (Ahmad, 1997).

### **Metode alokasi *general purpose grants***

Meskipun beberapa negara memiliki sasaran yang hampir sama untuk program pemerataan fiskalnya, namun penerapannya bisa saja berbeda. Sebagai contoh, Australia dan Kanada memiliki sasaran pemerataan fiskal yang sama, tetapi metode yang digunakan dalam mengalokasikan dana sangat berbeda. Sistem di Kanada hanya mengupayakan pemerataan kapasitas fiskal tanpa mempertimbangkan kebutuhan fiskal provinsi-provinsinya. Sedangkan sistem pemerataan fiskal di Australia mengakomodasi keduanya (kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal). Sistem Pemerataan Fiskal di Australia dikenal sebagai salah satu sistem yang paling komprehensif di dunia (Rye & Searle, 1997).

Namun secara umum dapat dikatakan bahwa program pemerataan fiskal dirancang untuk membantu daerah yang rendah pendapatannya dan/atau tinggi biaya penyediaan pelayanannya dengan pengorbanan daerah yang tinggi pendapatannya dan/atau rendah biaya pelayanannya (Walsh & Thomson, 1994). Meskipun demikian, tidak akan pernah ada sistem pemerataan fiskal yang sempurna. Yang terjadi pada praktiknya adalah upaya untuk mengurangi ketimpangan fiskal di antara daerah yang se-level sampai ke tingkat yang dapat diterima (*acceptable level*).

Secara umum, dalam praktik di berbagai negara, ada dua cara untuk mengalokasikan *equalisation transfer* ke daerah yaitu dengan formula dan tanpa formula. Bagaimanapun juga pengalokasian dengan formula memiliki banyak kelebihan. Di antaranya yang paling penting sebagaimana yang dijelaskan Ma (1997) adalah terhindarinya upaya untuk melakukan lobi yang berlebihan dari Pemerintah Daerah. Dengan penggunaan formula diharapkan terjadinya sistem alokasi yang adil dan transparan. Penggunaan formula sudah dilakukan oleh

banyak negara maju seperti Australia, Inggris, Kanada, Jerman, Swiss dan Jepang. Namun, formula memerlukan ketersediaan data yang dapat diandalkan untuk memperkirakan kebutuhan belanja dan kapasitas fiskal daerah. Sistem *equalisation transfer* di Inggris, misalnya, menggunakan sekitar 30 variabel dalam tujuh kategori belanja Pemerintah Daerah untuk mengestimasi kebutuhan belanjanya<sup>3</sup>. Commonwealth Grant Commission (CGC) di Australia, sebagai contoh, menggunakan sekitar 11 kategori belanja dengan 5 variabel pada setiap kategori untuk mengukur kebutuhan fiskal negara bagiannya<sup>4</sup>. Perhitungan yang sangat komprehensif di Australia dan di Inggris adalah hasil dari pengembangan sistem dalam beberapa dekade.

### **Sumber dan jumlah dana *general purpose grants***

Sumber dana dari *equalization transfer* biasanya ada dua macam. Pertama dari penerimaan pemerintah pusat dan kedua dari kumpulan dana tertentu di level negara bagian/provinsi/daerah. Di beberapa negara seperti Inggris, Jepang dan Korea, sumber dana *equalisation transfer* adalah penerimaan pemerintah pusat-nya. Namun di Jerman, sumber transfer adalah kumpulan dari penerimaan negara bagian yaitu pajak pertambahan nilai (PPN) dan pembayaran pemerataan antar negara bagian (Ma, 1997 & Spahn, 1997). Lotz (1997, hal. 200) menyebut model Jerman sebagai model Robin-Hood, ketika sumberdaya diambil dari wilayah yang kaya dan diberikan ke wilayah miskin tanpa adanya dana dari pemerintah pusat.

Dalam menentukan jumlah dana yang ditransfer untuk pemerataan, beragam cara dipraktikkan di dunia. Di beberapa negara jumlahnya dipatok sebagai prosentase tertentu dari penerimaan pemerintah pusat. Namun di negara tertentu, jumlah yang di transfer sepenuhnya merupakan kewenangan dari pemerintah pusat untuk menentukannya. Yang menjadi perhatian disini adalah adalah *reliability* dan prediktabilitas dari dana. Apabila jumlahnya dipatok sebagai prosentase tertentu dari penerimaan pemerintah pusat, maka *reliable* dan *predictable* dari jumlah dana akan mengikuti kondisi penerimaan negara. Namun jika jumlah yang ditransfer ditentukan oleh pemerintah pusat, akan ada ketidakpastian dalam hal jumlah yang akan ditransfer.

## **4.2 Implementasi dan Permasalahan *General Purpose Grants* di Indonesia**

### **Formulasi Dana Alokasi Umum**

*General Purpose Grant* diterapkan di Indonesia sejak tahun 2001 dengan nama Dana Alokasi Umum (DAU). DAU didistribusikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dengan sasaran untuk pemerataan kemampuan fiskal antardaerah, sebagaimana tertulis pada Pasal 1 Ayat 18 UU 25/1999 dan juga Pasal 1 Ayat 21 UU 33/2004 sebagai berikut:

<sup>3</sup> Lihat Devas (1994), Davey (1989), dan Ma (1997).

<sup>4</sup> Lihat Commonwealth Grant Commission (2002).

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah bagian dari dana perimbangan yang ditransfer oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah untuk tujuan mengurangi ketimpangan fiskal horizontal (*horizontal fiscal imbalance*). Itu berarti DAU juga disebut *equalization grant* yaitu *grant* (bantuan) yang ditujukan untuk pemerataan kemampuan keuangan daerah. Daerah yang “miskin” (kemampuan keuangan yang rendah) akan mendapat DAU yang relatif lebih besar dari daerah yang “kaya” (kemampuan keuangan yang tinggi).

Sebagai *general purpose grant*, keberadaan DAU dilandasi oleh prinsip *categorical equity* (keadilan kategori) menyatakan bahwa seluruh warganegara dimanapun berada berhak mendapatkan pelayanan dasar (seperti pendidikan dasar, pelayanan kesehatan, infrastruktur daerah, dll.) pada standar minimum tertentu. Oleh karena pelayanan dasar adalah merupakan tanggungjawab Pemerintah Daerah, maka Pemerintah Daerah yang “miskin” harus diberi bantuan dana agar dapat menyediakan pelayanan dasar dengan standar minimum tersebut. Artinya pengalokasian DAU yang optimal adalah dapat pemeratakan kemampuan keuangan Daerah untuk mendanai penyediaan pelayanan dasar tertentu pada standar minimum nasional.

DAU yang dimulai pada tahun anggaran 2001 adalah pengalaman pertama Indonesia mengalokasikan dana dengan formula yang menggunakan pendekatan mengurangi kesenjangan fiskal (*fiscal gap*). Namun formula pertama ini belum dapat mengestimasi kapasitas fiskal dengan baik akibat tidak tersedianya perkiraan dana bagi hasil yang juga mulai ditransfer ke Daerah pada tahun 2001. Sehingga penerapan formula secara murni akan menyakitkan bagi banyak Daerah yang mengalami penurunan dana transfer secara drastis. Maka formula murni dimodifikasi dengan penambahan variabel transisi. Yang dijadikan variabel transisi adalah Dana Rutin Daerah (DRD) dan Dana Pembangunan Daerah (DPD) tahun 2000. Dengan DRD dan DPD tidak terjadi fluktuasi tinggi dari transfer yang diterima oleh Daerah. Secara umum dapat dikatakan bahwa 80% alokasi DAU 2001 ditentukan oleh DRD dan DPD yang diterima daerah tahun 2000 dan hanya 20% alokasi ditentukan oleh formula kesenjangan fiskal.

Formula DAU diperbaiki pada tahun 2002 karena dianggap terdapat banyak kelemahan dalam formula tahun 2001. Perbaikan dilakukan terutama terhadap formula kapasitas fiskal. Namun formula DAU 2002 tetap memasukkan variabel transisi yaitu gaji PNS Daerah dan sejumlah *lump-sum* yang secara keseluruhan disebut Alokasi Minimum. Secara umum terjadi perbaikan pada formula DAU 2002 dengan meningkatnya peranan kesenjangan dari 20% menjadi 40%. Namun implementasinya ternyata tidak mudah secara politis. Formula tersebut ternyata mengakibatkan sejumlah Daerah yang memiliki kapasitas fiskal tinggi mengalami penurunan DAU dan bahkan ada yang tidak mendapat DAU sama sekali. Simulasi formula ini kemudian memunculkan perlawanan politik dari beberapa Provinsi dan Kabupaten/Kota, khususnya yang kaya sumber daya alam (SDA). Tuntutan Daerah kaya SDA tersebut kemudian diakomodasi dalam sebuah kesepakatan politik antara Pemerintah dan DPR yang

mengharuskan alokasi DAU tahun 2002 tidak boleh lebih kecil dari tahun 2001. Kesepakatan ini disebut kebijakan *hold-harmless*.

Untuk tahun 2003, 2004 dan 2005, formula DAU hampir tidak mengalami perubahan yang mendasar. Yang terlihat diperbaiki dari tahun ke tahun adalah peranan kesenjangan fiskal dalam formula DAU ditingkatkan sejalan dengan penurunan peran variable transisi. Peningkatan peranan kesenjangan fiskal secara berkelanjutan dalam formula adalah sebuah strategi untuk menuju penerapan formula murni. Namun yang sangat disayangkan adalah kesepakatan politik tahun 2001 tentang *hold-harmless* tetap dilanjutkan. Kesepakatan yang tidak membolehkan satu Daerah pun mengalami penurunan DAU berakibat strategi untuk menerapkan formula murni tidak berjalan. Salah satu indikasinya adalah jumlah dana penyeimbang yang harus disediakan sebagai kompensasi untuk Daerah yang mengalami penurunan DAU terus meningkat.

Formula DAU kemudian diubah oleh UU 33/2004 dengan adanya variabel Alokasi Dasar (AD) yang dihitung berdasarkan kebutuhan belanja pegawai daerah. Berbeda dengan formula yang diatur oleh UU 25/1999, variabel penghitung kebutuhan fiskal ditambah dengan memasukkan PDRB (produk domestik regional bruto) sebagai penghitung kebutuhan. Secara umum dapat dikatakan bahwa formula DAU tidak menjadi lebih baik dari formula DAU yang diatur oleh UU 25/1999.

Namun terdapat salah satu tantangan di UU 33/2004 untuk membuat peranan pemerataan DAU lebih baik yaitu menghilangkan *hold-harmless*. UU 33/2004 secara eksplisit menyatakan bahwa sebuah Daerah dapat saja menerima DAU lebih kecil dari DAU sebelumnya atau bahkan nol jika Kebutuhan Fiskal ditambah Alokasi Dasar-nya lebih kecil dari Kapasitas Fiskal-nya (lihat penjelasan Pasal 32 UU 33/2004). Kebijakan ini mampu diterapkan oleh Pemerintah pada tahun 2008 dengan adanya Daerah yang mendapat DAU nihil ataupun turun dari tahun sebelumnya. Keberhasilan penerapan *no hold-harmless* sayangnya belum diikuti dengan kepastian penyaluran DBH, khususnya DBH SDA, dan jadwal penyalurannya. Daerah yang tidak mendapat DAU berpotensi mengalami kesulitan kas jika tidak menerima DBH tepat waktu dan terjadwal dengan baik.

## Jumlah dan kecukupan DAU

Dari sisi jumlah, DAU sebagai instrumen untuk mengatasi kesenjangan horisontal (*horizontal imbalance*) antardaerah, telah mengalami peningkatan yang cukup signifikan dari tahun ke tahun. Realisasi DAU meningkat dari Rp 60,3 triliun dalam tahun 2001 menjadi Rp 192,5 triliun dalam tahun 2010, atau naik rata-rata sebesar 13,7 persen per tahun. Salah satu penyebab dari kenaikan ini adalah karena pertumbuhan pendapatan dalam negeri (PDN) sebesar 15,3% per tahun dalam periode 2001-2010 (lihat Tabel 4.1).

**Tabel 4.1**

*DAU, Dana Penyesuaian DAU dan Penerimaan Dalam Negeri (PDN)  
2001-2010*

*(Dalam Triliun Rupiah)*

Tahun	DAU + Penyesuaian			Penerimaan Dalam Negeri (PDN) Bruto	Rasio	
	DAU	Penyesuaian	Total		DAU/PDN Bruto	(DAU+Peny)/PDN Bruto
2001	60,517	3,092	63,609	263,200	23,0%	24,2%
2002	69,114	2,055	71,169	301,900	22,9%	23,6%
2003	76,978	2,262	79,240	336,200	22,9%	23,6%
2004	82,131	1,008	83,139	349,300	23,5%	23,8%
2005	88,766	0,806	89,571	379,627	23,4%	23,6%
2006	145,664	0,301	145,965	621,605	23,4%	23,5%
2007	164,787	0,843	165,630	720,389	22,9%	23,0%
2008	179,507	0,243	179,750	779,214	23,0%	23,1%
2009	186,414	0,000	186,414	984,800	18,9%	18,9%
2010	192,490	10,995	203,485	948,149	20,3%	21,5%
Pertumbuhan rata-rata tahunan	13,7%		13,8%	15,3%		

Sumber: Diolah dari data di Kemenkeu RI

Meskipun rasio alokasi DAU terhadap pendapatan dalam negeri (PDN) neto naik terus dari 25% dalam periode tahun 2001-2003, menjadi 25,5% dalam tahun 2004-2005, dan kemudian menjadi 26,0% dalam periode 2006-2008, namun dalam rasio DAU terhadap PDN bruto terlihat stabil pada tingkat 23% dalam periode 2001-2008. Bahkan rasio DAU terhadap PDN bruto turun pada tahun 2009 dan 2010 akibat perubahan definisi PDN neto di Undang-Undang APBN 2009 dan 2010. Sehingga secara keseluruhan, pertumbuhan rata-rata tahunan DAU berada dibawah pertumbuhan rata-rata tahunan pendapatan negara dalam periode 2001-2010.

Dua tahun terakhir (tahun anggaran 2009 dan 2010), PDN neto—yang menjadi dasar perhitungan jumlah DAU—didefinisikan ulang oleh UU APBN dengan menambahi faktor pengurang pada PDN, yang pada intinya mengurangi total DAU untuk Daerah. Jika jumlah DAU dihitung dengan definisi PDN neto menurut UU 33/2004, maka pada tahun 2009 jumlah DAU seharusnya sebesar Rp 233,7 triliun yang berarti mengalami kenaikan sebesar Rp 47,3 triliun atau naik 30% dibanding DAU tahun 2008.

Perubahan perhitungan PDN neto tahun 2009 tersebut dapat dipahami, pertama, sebagai bagian dari upaya Pemerintah untuk mengantisipasi krisis keuangan global dengan cara mengurangi jumlah DAU (dari yang seharusnya menurut UU 33/2004), sehingga memberi tambahan ruang fiskal kepada Pemerintah untuk mengantisipasi kemungkinan kesulitan pembiayaan defisit. Jika jumlah DAU ditetapkan menurut UU 33/2004 berarti akan meningkatkan defisit APBN dari Rp. 51,3 triliun menjadi Rp. 98,6 triliun. Di tengah krisis keuangan global diperkirakan Pemerintah akan kesulitan mencari sumber pembiayaan defisit sebesar itu.

Kedua, perubahan definisi PDN neto berdampak terhadap kondisi keuangan sebagian besar Pemerintah Daerah, terutama Daerah yang sangat bergantung kepada DAU. Sebagaimana terlihat di Tabel 4.1, proporsi alokasi DAU terhadap PDN bruto berkurang cukup signifikan, dari rata-rata 23% pada periode 2001-2008 menjadi 19% dan 20%

pada tahun 2009 dan 2010. Khusus pada tahun 2009, pertumbuhan DAU hanya tumbuh 3,8% padahal Presiden memutuskan kenaikan gaji PNS rata-rata sebesar 15% tahun itu. Artinya, Pemda 'terpaksa' menggeser belanjanya untuk mengakomodasi kenaikan gaji PNS, sehingga akhirnya Pemda akan tertuduh lebih pro-aparatur.

Namun secara keseluruhan dalam periode 2001-2010, pertumbuhan DAU yang rata-rata 13,7% per tahun telah melebihi tingkat inflasi tahunan rata-rata dalam periode tersebut yang diperkirakan hanya sekitar 9%. Artinya pertumbuhan nominal DAU 4,7% di atas angka inflasi, yang berarti terdapat pertumbuhan riil jumlah DAU untuk keseluruhan Daerah. Sayangnya dalam periode tersebut terjadi pemekaran daerah secara besar-besaran, sehingga pertumbuhan riil tersebut tetap akan terasa kurang mencukupi bagi sebagian besar Daerah yang tergantung pada DAU. Jumlah Kabupaten/Kota, misalnya, bertambah dari 336 di tahun 2001 menjadi 491 di tahun 2010, atau tumbuh rata-rata sekitar 4,3% per tahun. Artinya pertumbuhan riil DAU terserap sebagian besar untuk mengakomodasi pertumbuhan Daerah baru. Tabel 4.2 memperlihatkan bahwa pertumbuhan rata-rata tahunan DAU per Kabupaten/Kota dalam periode 2001-2010 hanya 9% di bawah pertumbuhan rata-rata tahun DAU per provinsi (12,5%).

**Tabel 4.2.**

*DAU, Dana Penyesuaian DAU dan Penerimaan Dalam Negeri (PDN)  
2001-2010*

*(Dalam Triliun Rupiah)*

Tahun	DAU (dalam miliar Rp)			Jumlah Daerah		Jumlah Rata-Rata	
	Jumlah	Provinsi	Kab/Kota	Prov	KK	Per Prop	Per KK
2001	60.517	6.052	54.465	30	336	201,7	162,1
2002	69.114	6.911	62.203	30	348	230,4	178,7
2003	76.978	7.698	69.280	30	370	256,6	187,2
2004	82.131	8.213	73.918	32	410	256,7	180,3
2005	88.766	8.877	79.889	32	434	277,4	184,1
2006	145.664	14.566	131.098	33	434	441,4	302,1
2007	164.787	16.479	148.309	33	434	499,4	341,7
2008	179.507	17.951	161.556	33	451	544,0	358,2
2009	186.414	18.641	167.773	33	477	564,9	351,7
2010	192.490	19.249	173.241	33	491	583,3	352,8
Pertumbuhan rata-rata tahunan	13,7%			1,1%	4,3%	12,5%	9,0%

*Sumber: Diolah dari data di Kemenkeu RI*

### **Proporsi DAU Provinsi dan Kabupaten/Kota**

Proporsi DAU antara daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang saat berlaku ini yaitu 10:90 dimulai sejak tahun 2001. Pembagian proporsi sebesar itu juga didasari oleh perbandingan jumlah Dana Rutin Daerah (DRD) dan Dana Pembangunan Daerah (DPD) antara Provinsi dan

Kabupaten/Kota di tahun 2000. Perhitungan itu telah mempertimbangkan pengalihan fungsi dan personil (PNS) dari Pemerintah Pusat dan Provinsi ke Kabupaten/Kota di tahun 2000. Rutin Daerah (DRD) pembagian dana inpres Dati I.

Berbagai pemikiran muncul terkait dengan pembagian proporsi DAU antara Provinsi dan Kabupaten/Kota. Ada yang mengusulkan agar proporsi DAU untuk Kabupaten/Kota ditingkatkan menjadi 92% mengingat Provinsi memiliki kapasitas fiskal yang cukup baik dari PAD, sementara itu tugas Provinsi tidak sebanyak tugas Kabupaten/Kota. Namun ada juga yang mengusulkan agar proporsi Provinsi ditingkatkan hingga 20% dalam rangka memperkuat peran Provinsi sebagai koordinator Kabupaten/Kota serta kebutuhan peningkatan pendanaan infrastruktur Provinsi.

Berbagai gagasan terkait dengan pembagian DAU antara Provinsi dan Kabupaten/Kota perlu dianalisis dari berbagai sudut pandang, antara lain dari perbandingan kebutuhan fiskal Daerah untuk belanja pegawai, dampak perubahan proporsi tersebut terhadap pemerataan keuangan dan ruang fiskal Daerah, dan lain-lain. Tabel 4.3 memperlihatkan beberapa perbandingan antara pendapatan dan belanja Provinsi dengan Kabupaten/Kota. Dari sisi belanja pegawai, perbandingan antara Provinsi dan Kabupaten/Kota adalah 13:87. Perbandingan ini memperlihatkan bahwa belanja untuk tiap PNS Pemerintah Provinsi lebih tinggi dibanding dengan belanja untuk tiap PNS Pemerintah Kabupaten/Kota, sebagaimana terlihat di Tabel 4.4 (perbandingan jumlah PNS Provinsi dengan jumlah PNS Kabupaten/Kota adalah 9:91).

**Tabel 4.3**

*Jumlah Rata-Rata Tahunan Penerimaan Umum dan Belanja Wajib Daerah Provinsi dan Kabupaten Kota Periode 2008-2010*

Jenis Penerimaan dan Belanja	Triliun Rupiah			Proporsi	
	Provinsi	KK	Total	Provinsi	KK
Penerimaan Umum Daerah	73,323	222,945	289,091	25%	75%
Pendapatan asli daerah (PAD)	35,933	16,431	52,364	69%	31%
Dana bagi hasil dari Pusat	19,605	43,640	63,245	31%	69%
Dana alokasi umum	17,747	155,734	173,481	10%	90%
Dana bagi hasil pajak dari Provinsi	0,038	7,139	7,177	1%	99%
Belanja Wajib	28,243	125,177	153,420	18%	82%
Belanja Pegawai	18,115	124,158	142,273	13%	87%
Belanja Bunga	0,011	0,210	0,220	5%	95%
Belanja Bagi hasil	10,117	0,809	10,926	93%	7%
Ruang Fiskal	45,081	97,768	142,848	31,6%	68,4%
	61%	44%			

Sumber: diolah dari data APBD 2008-2010 di Kementerian Keuangan RI

Perbandingan penerimaan umum Daerah (penerimaan yang pada prinsipnya bebas digunakan) memperlihatkan bahwa Provinsi mengambil porsi 25%. Untuk PAD, Pemerintah Provinsi memiliki proporsi yang jauh lebih unggul dibanding dengan Kabupaten/Kota. Dari total PAD, 69% dikumpulkan oleh Provinsi, sedangkan Kabupaten/Kota memiliki sisanya. Dalam hal Dana Bagi Hasil dari

Pusat, Pemerintah Provinsi mengambil porsi sebesar 31%. Di sisi lain, belanja wajib Provinsi hanya mengambil porsi 18%. Sehingga, dinilai dari ruang fiskal, Pemerintah Provinsi lebih memiliki keleluasaan untuk mengalokasikan dananya dibanding Pemerintah Kabupaten/Kota. Sebagaimana terlihat pada tabel 4.3, ruang fiskal Provinsi adalah 61% sedangkan ruang fiskal Kabupaten/Kota hanya 44%.

**Tabel 4.4**

*Jumlah PNS Daerah Tahun 2010*

Daerah	Jumlah PNS	Proporsi
Kabupaten/Kota	3.329.699	91%
Provinsi	332.089	9%
Total	3.661.788	

*Sumber: Data perhitungan DAU 2010, Kementerian Keuangan RI*

Simulasi dampak perubahan proporsi DAU Provinsi dan Kabupaten/Kota terhadap ketimpangan fiskal antardaerah diukur dengan indeks Williamson dapat dilihat pada Tabel 4.5. Sembilan skenario disimulasikan mulai dari proporsi (Provinsi:Kabupaten/Kota) 5:95 sampai 20:80. Hasil simulasi dengan formula DAU yang sekarang masih berlaku memperlihatkan bahwa semakin banyak proporsi dana untuk Provinsi, semakin baik tingkat pemerataan antar Provinsi. Demikian juga untuk Kabupaten/Kota, semakin besar proporsi untuk Kabupaten/Kota, semakin baik tingkat pemerataannya. Artinya, jika dilakukan penambahan proporsi dana untuk Provinsi dalam rangka memperkuat peran Provinsi, maka pemerataan antar Kabupaten/Kota akan memburuk. Sebaliknya jika dilakukan peningkatan proporsi dana untuk Kabupaten/Kota dengan tujuan untuk meningkatkan ruang fiskal Daerah dan peningkatan pemerataan antar Kabupaten/Kota, maka pemerataan antar Provinsi akan memburuk.

**Tabel 4.5**

*Skenario Dampak Perubahan Proporsi Alokasi DAU antara Provinsi dan Kabupaten/Kota terhadap Indeks Williamson*

No	Skenario		IW (formula sekarang)	
	Prov (%)	Kab/Kota(%)	Provinsi	Kab/Kota
1	5	95	0.524	0.206
2	7,5	92,5	0.463	0.207
3	10	90	0.415	0.208
4	12,5	87,5	0.376	0.210
5	15	85	0.342	0.211
6	17	83	0.319	0.213
7	17,5	82,5	0.314	0.213
8	18	82	0.309	0.213
9	20	80	0.289	0.215

*Sumber: Simulasi formula DAU usulan yang diolah dari data perhitungan DAU 2010, Kementerian Keuangan RI*



### 4.3 Analisis dan Rekomendasi

#### Analisis peranan DAU dalam menurunkan ketimpangan fiskal antardaerah

Salah satu isu yang penting dalam periode desentralisasi adalah semakin tingginya ketimpangan fiskal antardaerah. Beberapa metode dapat digunakan untuk mengukur ketimpangan fiskal antardaerah tersebut, antara lain: 1) koefisien variasi (KV), 2) Indeks Williamson (IW), dan 3) rasio pendapatan perkapita maksimum terhadap pendapatan perkapita minimum (RMM). Hasil perhitungan (Tabel 4.6) memperlihatkan beberapa hal:

1. Angka koefisien variasi memperlihatkan bahwa ketimpangan fiskal antardaerah Kabupaten/Kota dalam periode 2001-2010 tidak mengalami perbaikan dan juga tidak mengalami pemburukan. Namun tingkat ketimpangan dalam periode ini masih lebih tinggi dibanding tingkat ketimpangan tahun 1999/2000. Jika pada tahun 2001 KV terhitung sebesar 1,16 (yang berarti besarnya standar deviasi adalah 1,16 kali dari rata-rata), maka pada tahun 2010 KV tetap terhitung 1,16.
2. Rasio pendapatan perkapita maksimum dengan minimum (RMM) memperlihatkan bahwa dalam periode 2001-2010 terjadi peningkatan ketimpangan. Jika pada tahun 2001 RMM adalah 60:1 (pendapatan per kapita daerah terkaya adalah 60 kali pendapatan per kapita daerah termiskin), maka pada tahun 2010 RMM meningkat menjadi 75:1.
3. Angka Indeks Williamson (IW) ternyata tidak memperlihatkan peningkatan ketimpangan fiskal antardaerah. Pengamatan pada tahun 2001, 2008 dan 2010, angka IW tetap berada pada posisi 0,7. Artinya, diukur dengan IW, ketimpangan fiskal antar daerah tidak mengalami pemburukan, tetapi juga tidak membaik.

**Tabel 4.6**

*Tingkat Ketimpangan Fiskal Antar Daerah*

	<b>Pendapatan Perkapita 1999/2000</b>	<b>Pendapatan Perkapita 2001</b>	<b>Pendapatan Perkapita 2002</b>	<b>Pendapatan Perkapita 2008</b>	<b>Pendapatan Perkapita 2010</b>
Rata-rata (rupiah)	205.044	616.643	705.198	2.505.932	2.838.845
Koefisien Variasi (KV)	0,76	1,16	1,02	1,13	1,16
Rasio Pendapatan Per Kapita Maksimum dan Minimum (RMM)	32:1	60:1	42:1	69:1	75:1
Williamson Index	-	0,70	0,67	0,70	0,70

Sumber: Diolah dari data di Kemenkeu RI dan Handra (2005)

Dari ketiga indikator ketimpangan fiskal di atas, indikator RMM menunjukkan bahwa terjadi peningkatan ketimpangan fiskal antardaerah, namun indikator KV dan IW tidak menyimpulkan hal yang sama. Dalam periode 2001-2010, ketimpangan antardaerah berada pada posisi yang tetap.

Tidak adanya perbaikan dalam tingkat ketimpangan fiskal antardaerah dalam periode 2001-2010 tidaklah berarti bahwa DAU tidak memiliki peran. Peranan DAU dalam menurunkan kesenjangan fiskal antardaerah sesungguhnya dapat dilihat dari kemampuannya menurunkan ketimpangan fiskal yang ditimbulkan oleh pendapatan daerah lainnya, terutama PAD dan DBH. Tabel 4.7 memperlihatkan kesenjangan pendapatan antardaerah Kabupaten/Kota yang berasal dari PAD dan DBH pada tahun 2010 diukur dengan koefisien variasi adalah 210%. Namun setelah DAU yang diterima Daerah diperhitungkan, maka kesenjangan fiskal tahun 2010 menurun menjadi 125%. Penurunan angka koefisien variasi setelah DAU diperhitungkan menunjukkan bahwa peranan DAU dalam pemerataan kemampuan fiskal daerah memang sangat besar. Tanpa DAU, maka perbedaan kemampuan fiskal antardaerah yang “miskin” dengan daerah yang kaya sangat lebar.

**Tabel 4.7**

*Peranan DAU dalam Menurunkan Kesenjangan Fiskal antar Kabupaten/Kota Tahun 2002 dan 2010*

Rupiah Perkapita	APBD 2002	APBD 2010		
	PAD+DBH	PAD+DBH+DAU	PAD+DBH	PAD+DBH+DAU
Rata-Rata	199.420	705.198	601.083	2.390.927
Standar Deviasi	470.180	717.377	1.261.775	2.977.434
Koefisien Variasi	236%	102%	210%	125%

Sumber: Handra(2005) dan diolah dari Data Ringkasan APBD 2010, Kementerian Keuangan RI

Meskipun secara kuantitatif DAU mampu berperan dalam menurunkan ketimpangan fiskal, namun berbagai kelemahan dalam formulasi DAU dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Formula yang mengestimasi kebutuhan fiskal Daerah masih sangat lemah. Saat ini terdapat lima variabel yang digunakan untuk mengestimasi kebutuhan fiskal, yaitu jumlah penduduk, luas wilayah, indeks pembangunan manusia (IPM), indeks kemahalan konstruksi (IKK), dan PDRB per kapita. Jumlah penduduk dan luas wilayah jelas dapat dijadikan variabel karena terkait dengan kebutuhan dana untuk menyediakan pelayanan dasar yang sangat ditentukan oleh kedua variabel tersebut. Kebutuhan dana dalam rangka peningkatan kualitas manusia ditentukan oleh indeks pembangunan manusia (IPM), sedangkan variasi kebutuhan dana untuk membangun infrastruktur akan ditentukan oleh indeks kemahalan konstruksi (IKK). Namun variabel PDRB per kapita tidak memiliki alasan yang rasional untuk ditempatkan sebagai variabel yang mengestimasi kebutuhan fiskal.
2. Variabel yang mengestimasi kebutuhan fiskal mengandung insentif bagi pemekaran Daerah. Sebagai contoh, sebuah daerah A yang memiliki penduduk 400 ribu mekar menjadi dua daerah B dan C.

Maka jumlah penduduk kedua daerah baru akan tetap 400 ribu orang. Namun variabel IPM dan IKK tidak akan terbagi ketika terjadi pemekaran daerah. Jika daerah A yang memiliki IPM 70 maka kemungkinan besar kedua daerah baru B dan C akan memiliki IPM yang sama, yakni 70. Ketika variabel IPM diperlakukan berdiri sendiri dan memiliki bobot sendiri dalam menghitung kebutuhan fiskal, maka kedua daerah baru ini akan dihitung memiliki kebutuhan fiskal yang sama untuk meningkatkan kualitas manusia. Artinya pemekaran daerah akan diberi insentif oleh variabel IPM dan IKK yang tidak terbagi dalam menghitung kebutuhan fiskal.

3. Adanya Alokasi Dasar (AD) dalam formula DAU saat ini yang dihitung dari kebutuhan belanja pegawai daerah tentunya akan menjadi insentif bagi Daerah untuk mengusulkan pengangkatan pegawai sebanyak-banyaknya. Dapat juga dikatakan bahwa dengan adanya AD, paling tidak Daerah tidak punya insentif untuk mengurangi jumlah pegawai ke tingkat yang rasional. Penambahan jumlah pegawai negeri sipil daerah (PNSD) yang tidak rasional dan melebihi pertumbuhan DAU, menyebabkan sebagian besar DAU akan terserap untuk keperluan belanja pegawai tersebut. Tidak bisa dihindari bahwa adanya AD dalam formula DAU menimbulkan kesan bahwa DAU memang diperuntukkan untuk membayar gaji.
4. Formula kapasitas fiskal yang saat ini digunakan mengesankan bahwa DAU yang diterima Daerah akan berkurang jika PAD meningkat. Dalam formula DAU 2010, PAD yang digunakan oleh Kementerian Keuangan untuk menghitung kapasitas fiskal Daerah adalah PAD realisasi tahun 2008 dengan alasan data realisasi yang baru tersedia adalah untuk tahun 2008. Data realisasi PAD 2009 belum dapat digunakan karena laporan realisasi APBD sebagian besar Daerah masih dalam proses diaudit oleh BPK. Dengan menggunakan data realisasi PAD dua tahun sebelumnya dalam formula DAU berarti bahwa jika sebuah Daerah berhasil menaikkan PAD pada tahun 2010 ini, baru akan “dihukum” dengan mengurangi DAU-nya pada tahun 2012 yang akan datang.

### **Arah perubahan formula DAU**

Uraian di atas memperlihatkan berbagai permasalahan terkait dengan formula DAU. Perubahan diperlukan untuk mengatasi permasalahan tersebut. Namun yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa perubahan harus diarahkan untuk mencapai tujuan Grand Design Desentralisasi Fiskal (GDDF). Salah satu tujuan dari GDDF adalah sistem transfer yang meminimumkan ketimpangan vertikal dan horizontal. DAU sebagai bagian dari sistem transfer diharapkan dapat berperan secara optimal untuk mengurangi ketimpangan horizontal. Untuk itu GDDF memberikan beberapa arah perubahan formula DAU ke depan, antara lain:

- Menghilangkan penggunaan belanja pegawai sebagai variabel penentu alokasi dan dalam masa transisi, penggunaan variabel belanja pegawai sebaiknya diarahkan dalam rangka rasionalisasi jumlah pegawai daerah.

- Untuk mewujudkan perhitungan kebutuhan fiskal yang lebih baik dan didasarkan atas perhitungan belanja yang dibutuhkan Daerah, meskipun tidak mudah, sebaiknya digunakan pendekatan Analisis Standar Belanja (ASB) untuk pelayanan dasar tertentu dalam rangka pencapaian Standar Pelayanan Minimum (SPM) nasional.

### Revisi UU 33/2004 terkait jumlah DAU dan formula

1. Terkait dengan jumlah DAU, disarankan agar jumlahnya tetap minimum 26% dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN) Neto yang ditetapkan dalam APBN. Kalaupun terjadi penguatan kemampuan keuangan negara, disarankan penambahan transfer ke Daerah tidak diarahkan untuk peningkatan DAU. Namun disarankan **definisi PDN Neto harus dikembalikan kepada definisi sebagaimana dijelaskan oleh UU 33/2004**, yaitu Pendapatan Dalam Negeri dikurangi dengan Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil SDA. Meskipun demikian, Pemerintah Pusat dalam situasi memaksa, misalnya krisis fiskal seperti yang terjadi dalam 2 terakhir ini, dapat mengurangi porsi DAU (kurang dari 26%) terhadap PDN dengan tetap mempertimbangkan kecukupan pendanaan untuk pelayanan dasar di Daerah.
2. Proporsi DAU antara daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota tetap dapat dilanjutkan seperti saat ini yaitu 10:90 dengan pertimbangan bahwa angka ini berada di antara: (a) angka perbandingan jumlah PNS Provinsi dengan Kabupaten/Kota (9:91) dan (b) angka perbandingan belanja PNS Provinsi dengan Kabupaten/Kota (13:87). Meskipun demikian, perlu dipertimbangkan peningkatan proporsi DAU bagi Provinsi dalam rangka meningkatkan peran koordinasi Provinsi (misalnya 20:80, kecuali untuk DKI Jakarta). Peningkatan proporsi DAU untuk Provinsi akan meningkatkan ketimpangan fiskal antar Kabupaten/Kota, tetapi jika ditindaklanjuti dengan pendistribusian sebagian dari DAU tersebut untuk pemerataan Kabupaten/Kota dalam Provinsi maka diharapkan tujuan peningkatan peran Provinsi tercapai tanpa memperburuk tingkat ketimpangan. Selain itu, **formula DAU untuk Provinsi disarankan berbeda dengan formula untuk Kabupaten/Kota** karena karakteristiknya berbeda.
3. Formula DAU disarankan hanya atas dasar celah fiskal. Dengan kata lain, Alokasi Dasar yang dihitung dari kebutuhan belanja PNS daerah perlu dihilangkan dari formula. Celah fiskal adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal Daerah. Namun jika alokasi dasar dihapus dari formula DAU, diperlukan periode transisi supaya Daerah dapat melakukan penyesuaian (misalnya secara bertahap merasionalkan jumlah pegawai dan struktur organisasinya). Jika jumlah pegawai tetap digunakan, maka perlu dimodifikasi untuk mencerminkan belanja pegawai yang rasional. Kebutuhan untuk belanja pegawai yang rasional dapat dimasukkan sebagai bagian dari perhitungan kebutuhan fiskal. Jumlah pegawai yang rasional dapat diprediksi dengan rasio pegawai terhadap

penduduk yang tertimbang menurut karakteristik wilayah, misalnya berdasarkan rasio penduduk per PNS menurut kelompok kluster kewilayahan dengan memperhatikan belanja per pegawai dan dalam rangka mendorong rasio belanja pegawai terhadap APBD total ke level tertentu.

4. Idealnya kebutuhan fiskal diukur dengan pendekatan analisis standar belanja (*standard spending assessment*) untuk mewujudkan Standar Pelayanan Minimum (SPM) bagi pelayanan dasar tertentu. Namun mengingat belum tersedianya data yang cukup untuk membangun formula tersebut, maka dalam masa transisi ini kebutuhan fiskal tetap diukur dengan proksi. Variabel-variabel penentu kebutuhan fiskal disarankan tetap menggunakan jumlah penduduk, luas wilayah, indeks pembangunan manusia (IPM), indeks kemahalan konstruksi (IKK). Namun formula proksi harus diperbaiki sedemikian rupa sehingga **tidak memberikan insentif bagi pemekaran**. Saat ini penggunaan IKK dan IPM menjadikan DAU memberi insentif kepada praktik pemekaran. Penyebabnya ialah karena nilai indeks tersebut tidak ikut “terbagi” ketika terjadi pemekaran. Hal ini berbeda dengan variabel seperti jumlah penduduk ataupun luas wilayah. Variabel IKK dan IPM seyogyanya tetap dapat dipakai dengan melakukan penyesuaian agar tidak memberi insentif bagi pemekaran. Penyesuaiannya antara lain misalnya:
  - IKK perlu dikali dengan luas wilayah sebelum dijadikan salah satu indeks penentu kebutuhan fiskal.
  - IPM perlu dikali dengan jumlah penduduk sebelum dijadikan salah satu indeks penentu kebutuhan fiskal.
5. Dalam jangka panjang 10 tahun setelah revisi UU 33/2004 berlaku, Kebutuhan fiskal disarankan dihitung berdasarkan Analisis Standar Belanja (*standard spending assessment*) untuk mewujudkan Standar Pelayanan Minimum (SPM), sehingga lebih akurat dalam memprediksi kebutuhan fiskal daerah. Namun hal ini memerlukan persiapan yang baik terutama menyiapkan data yang diperlukan.
6. Variabel PDRB per kapita disarankan untuk dihilangkan sebagai variabel penentu kebutuhan fiskal, karena variabel ini lebih cocok sebagai penentu kapasitas fiskal.
7. Kapasitas fiskal tetap diukur dengan memperhitungkan PAD, Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil SDA. Untuk Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil SDA, dapat digunakan data realisasi terakhir, mengingat variabel ini berada diluar kendali Pemerintah Daerah dan semata ditentukan oleh formula bagi-hasilnya. Namun untuk PAD, perlu diformulasikan agar tidak “menghukum” yang PAD-nya naik, sehingga ada insentif bagi Daerah untuk terus meningkatkan PAD secara rasional. Untuk Kabupaten/Kota, dana bagi hasil mestinya juga termasuk dana bagi hasil Provinsi.
8. **Untuk meningkatkan kepastian dan transparansi perhitungan, formula DAU harus secara jelas dinyatakan dalam undang-undang dan digunakan dalam alokasi DAU.** Dengan demikian

diharapkan Daerah dapat menghitung alokasi DAU-nya masing-masing. Untuk itu perlu transparansi formula dan data yang digunakan. Formula dan semua data dasar yang digunakan harus dapat di-*upload* ke *website* agar dapat diketahui oleh publik. Dalam rangka transparansi dan akuntabilitas, paling lambat satu bulan setelah Keputusan Presiden tentang alokasi DAU ditandatangani, maka data dasar formulasi dan alokasi DAU harus diumumkan dan dapat diakses oleh publik.

9. Tujuan DAU adalah untuk mengurangi ketimpangan fiskal antardaerah. Ukuran ketimpangan diukur dengan indeks Williamson atau koefisien variasi. Nilai pengukur ketimpangan sebaiknya dirancang tidak boleh lebih tinggi dari tahun sebelumnya. Dalam perhitungan indeks Williamson dan koefisien variasi, variabel *y* yang digunakan adalah rasio Kebutuhan Fiskal terhadap Kapasitas Fiskal ditambah DAU. Variabel *y* ini menggambarkan berapa persen kebutuhan fiskal Daerah dapat ditutupi dengan Kapasitas Fiskal ditambah DAU, karena formula DAU pada dasarnya adalah untuk mengisi *gap* antara kebutuhan dengan kapasitas fiskal.

$$DAU = Kebutuhan Fiskal (KbF) - Kapasitas Fiskal (KpF)$$

Salah satu alternatif Formula Kebutuhan Fiskal sejalan dengan rekomendasi di atas adalah:

$$KbF = BR \times \{a IP + b IIPM + c ILW + d IIKK\}$$

Dimana:

- BR : Belanja Rata-Rata
- IP : Indeks Penduduk
- IIPM : Indeks IPM diproporsi dengan Penduduk
- ILW : Indeks Luas Wilayah
- IIKK : Indeks IKK diproporsi dengan Luas Wilayah

$$IP = \frac{Penduduk daerah i}{Rata - Rata Penduduk Seluruh Daerah}$$

$$ILW = \frac{Luas Wilayah daerah i}{Rata - Rata Luas Wilayah Seluruh Daerah}$$

$$IIPM = \frac{IPMP daerah i}{Rata-Rata IPMP Seluruh Daerah}$$

$$IIKK = \frac{IKKW daerah i}{Rata-Rata IKKW Seluruh Daerah}$$

$$IPMP = (100 - IPM) \times Jml Penduduk$$

$$IKKW = IKK \times Luas Wilayah$$

Formula di atas telah disimulasikan dengan menggunakan data perhitungan DAU tahun 2010 yang didapatkan dari Kementerian Keuangan RI. Indikator pemerataan indeks Williamson digunakan untuk membandingkan hasil formula alternatif (formula usulan) di atas dengan formula yang digunakan oleh Kementerian Keuangan saat ini

(formula sekarang). Perbandingan indikator tersebut dapat dilihat pada Tabel 4.8. Perbedaan mendasar di kedua formula adalah pada metode perhitungan Kebutuhan Fiskal (KbF) dan penggunaan Alokasi Dasar (AD). Untuk formula usulan, AD tidak digunakan sama sekali dan sepenuhnya menggunakan formula KbF di atas dengan bobot yang sama. Bisa dikatakan hampir tidak ada perbedaan dalam perhitungan formula kapasitas fiskal (KpF), kecuali di pembobotan. Untuk formula usulan, data yang digunakan sepenuhnya data riil dan tidak dikurangi dengan persentase tertentu.

**Tabel 4.8**

*Perbandingan Indikator Pemerataan Formula Sekarang dengan Formula Usulan*

	Formula Sekarang		Formula Usulan		Formula Sekarang		Formula Usulan	
	Indeks Williamson KbF/KpF		Indeks Williamson KbF/KpF		Indeks Williamson Perdapatan Perkapita		Indeks Williamson Perdapatan Perkapita	
	Sebelum DAU	Setelah DAU	Sebelum DAU	Setelah DAU	Sebelum DAU	Setelah DAU	Sebelum DAU	Setelah DAU
Prov	0,74	0,30	0,67	0,25	1,30	0,76	1,30	0,91
Kab/Kota	0,60	0,21	0,64	0,12	2,10	0,71	2,10	0,97

*Sumber: Diolah dari data perhitungan DAU 2010 Kementerian Keuangan RI*

Tabel 4.8 memperlihatkan bahwa peranan DAU baik di formula sekarang maupun di formula usulan sangat penting dalam menurunkan ketimpangan fiskal antar daerah diukur dengan indeks Williamson. Dengan kata lain, formula usulan tidak memiliki keistimewaan dalam menurunkan ketimpangan fiskal antar daerah. Keunggulan formula usulan ini hanya terletak pada perhitungan kebutuhan fiskal yang tidak menyediakan insentif bagi daerah untuk penambahan PNS (karena tidak ada AD) sebagaimana formula sekarang dan juga netral bagi pemekaran daerah karena variabel IPM dan IKK diperlakukan netral terhadap pemekaran.

### **Monitoring peran DAU untuk pemerataan fiskal**

Upaya untuk melakukan pemerataan fiskal antardaerah dapat dilakukan dalam berbagai cara. Namun dipercaya bahwa tidak akan pernah ada sistem yang dapat melakukan pemerataan secara sempurna. Upaya untuk melakukan pemerataan secara sempurna adalah sangat tidak realistis. Tingkat ketimpangan fiskal akan tetap selalu ada di sistem mana pun. Untuk itu tingkat ketimpangan fiskal perlu dikelola.

Mengelola ketimpangan fiskal untuk lebih dari 500 daerah Kabupaten/Kota di Indonesia adalah pekerjaan yang sangat sulit jika semua Daerah harus dinilai secara reguler oleh Pemerintah Pusat. Untuk itu, diperlukan sebuah prosedur yang sistematis untuk menilai kesuksesan dari program pemerataan fiskal. Salah satu cara untuk mengelola tingkat ketimpangan fiskal adalah dengan melakukan pemantauan (*monitoring*) secara reguler terhadap tingkat ketimpangan pelayanan publik antardaerah karena salah satu indikator keberhasilan program pemerataan fiskal adalah perbedaan tingkat pelayanan publik antardaerah. Program pemerataan fiskal yang sukses dinilai dari

keberhasilannya dalam membawa tingkat ketimpangan pelayanan publik ke level yang dapat diterima. Tingkat ketimpangan yang dapat diterima adalah kondisi ketika daerah-daerah yang miskin pun dapat mencapai standar tertentu dari tingkat pelayanan minimum. Daerah-daerah kaya boleh saja memiliki kemampuan fiskal untuk menyediakan tingkat pelayanan yang jauh lebih baik, tetapi daerah-daerah yang miskin tetap harus memiliki kemampuan fiskal untuk dapat menyediakan standar pelayanan minimum yang telah ditentukan.

Standar pelayanan minimum (SPM) pada dasarnya dapat dikaitkan dengan upaya pencapaian target *Millenium Development Goals* (MDGs) di Indonesia. Artinya, penyediaan pelayanan di daerah pada tingkat SPM nasional juga merupakan suatu upaya untuk mewujudkan target MDGs. Untuk itu, salah satu cara untuk mengevaluasi keberhasilan dari program pemerataan fiskal dapat dilihat dari efektivitas sistem tersebut dalam mendorong setiap Daerah untuk mencapai target MDGs.

Terkait dengan MDGs, salah satu indikator dari pelayanan publik di daerah adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM). IPM merupakan indeks gabungan dari tiga indikator, yaitu indikator pelayanan pendidikan, indikator pelayanan kesehatan, dan indikator daya beli masyarakat. Indikator di bidang pendidikan terdiri dari dua jenis, yaitu angka melek huruf (AMH) dan rata-rata lama sekolah (RLS). Sedangkan indikator di bidang kesehatan adalah angka harapan hidup (AHH). Terakhir, indikator daya beli masyarakat direpresentasikan oleh pendapatan per kapita yang disesuaikan dengan tingkat daya belinya di Daerah (PPP atau *purchasing power parity*).



## Bab V Dana Bagi Hasil Penerimaan

### 5.1 Kerangka Konseptual *Shared Revenues*

*Shared revenues* (Dana Bagi Hasil, DBH) merupakan bentuk dari dana yang dibagihasilkan dan dialokasikan sesuai dengan proporsi tertentu atas dana yang sudah dikumpulkan (*proportionality of collection*) ataupun *incidence* dari penerimaan Pemerintah Pusat yang dimaksud (Blochliger dan Petzold, 2009). Pengertian dan definisi dari DBH ini juga mengindikasikan bahwa fokus dari DBH adalah pada *vertical sharing arrangement* antara Pemerintah Pusat dan Daerah terhadap suatu penerimaan negara.

Dibandingkan dengan jenis *intergovernmental transfer* lainnya, *shared revenues* merupakan dana transfer yang relatif penting didalam menjamin level desentralisasi (*high degree of decentralization*) melalui *unconditionality* dalam penggunaan dana (Bahl dan Wallace, 2004). Dana transfer DBH umumnya bersifat *unconditional*, dan oleh karena itu DBH seharusnya tidak menekankan pada sisi penggunaan dari dana yang dibagihasilkan. Penggunaan DBH yang diatur dan diarahkan juga akan mengaburkan tujuan dari alokasi dana bagi hasil itu sendiri, yaitu untuk menyelesaikan permasalahan *vertical imbalance*.

#### Pengertian dan jenis *shared revenues*

Di Indonesia, penetapan DBH dibedakan atas penerimaan negara yang berasal dari pajak dan non-pajak. Perbedaan antara penerimaan pajak dan non-pajak atau PNB (Penerimaan Negara Bukan Pajak) tersebut dinyatakan dalam UU 17/2003 tentang Keuangan Negara. Perbedaan penerimaan SDA sebagai penerimaan PNB dengan penerimaan pajak memiliki justifikasi legal, terkait dengan penguasaan SDA sesuai dengan pasal 33 UUD 1945.

Pembatasan penerimaan negara yang dapat dibagihasilkan perlu dilakukan, mengingat dana yang dibagihasilkan tetap harus memenuhi azas efisiensi dan efektifitas. Dengan kata lain, tidak semua penerimaan pemerintah "dapat" dibagihasilkan. Kebijakan bagi hasil untuk suatu penerimaan tertentu seharusnya tidak menambah distorsi, misalnya kemungkinan menurunkan insentif untuk *tax collection*, ataupun eksploitasi berlebihan SDA tertentu.

#### *Dana Bagi Hasil Pajak*

Salah satu alasan suatu pajak ditetapkan sebagai pajak Pusat dan bukan sebagai pajak Daerah adalah untuk menghindari *tax competition* yang mengarah pada persaingan yang tidak sehat, yang nantinya berimplikasi pada penurunan penerimaan dan perekonomian, akibat dari basis pajak (*taxpayer*) yang cenderung tertarik pada Daerah dengan tingkat pajak yang rendah. Penetapan tingkat dan basis pajak secara nasional, yang kemudian dibagihasilkan, merupakan alternatif untuk menghindari kompetisi pajak yang tidak bermanfaat di Daerah.

Namun demikian, penetapan DBH di beberapa jenis pajak kemungkinan akan mengakibatkan penurunan *tax effort* dibandingkan dengan jenis pajak yang tidak dibagihasilkan. Ini disebabkan karena penerimaan dari pajak yang dibagihasilkan tidak sepenuhnya digunakan oleh tingkat pemerintahan yang menetapkan dan bertanggung jawab terkait administrasi pajak tersebut. Untuk itu, justifikasi *conditionality* dari DBH dapat dikaitkan dengan upaya Pemerintah Daerah untuk membantu meningkatkan pemungutan pajak akan mengimbangi potensi penurunan *tax effort* di tingkat Pemerintah Pusat ataupun Daerah.

Secara konsep, tidak ada pembatasan jenis pajak Pusat yang dapat dibagihasilkan. Walaupun begitu, di Indonesia jenis transfer dalam sistem transfer antar pemerintahan (*intergovernmental transfer*) saling terkait satu dengan lain, sehingga diperlukan konsensus untuk penetapan DBH, baik pajak apa yang dapat dibagihasilkan dan berapa proporsinya. Berdasarkan wacana distribusi antardaerah dan efisiensi, secara ringkas pajak yang dapat dibagihasilkan harus memiliki kriteria berikut:

1. *Penerimaan pajak yang tidak bersifat ad-hoc dan cenderung sangat distortif (artinya, elastis terhadap pertumbuhan ekonomi)*

Bagi hasil pajak ekspor ataupun jenis pajak yang terkait dengan *international trade* ataupun perdagangan antarwilayah, sulit dijustifikasi. Hal ini mengingat kecenderungan perekonomian dunia dan juga setiap negara akan lebih dapat berkembang jika keterbukaan dan efisiensi tercipta melalui pengurangan hambatan perdagangan, salah satunya melalui penghapusan ataupun penurunan pajak ekspor ataupun tarif. Selain itu, tarif dan pajak ekspor umumnya merupakan instrumen kebijakan yang digunakan juga untuk stabilisasi harga dan kebutuhan domestik, sehingga tujuannya memang tidak untuk menjadi sumber penerimaan negara.

2. *Penerimaan pajak yang tumbuh seiring dengan pertumbuhan ekonomi (artinya, elastis terhadap pertumbuhan ekonomi)*

Daerah yang mendapatkan bagi hasil akan mendapat manfaat dari pertumbuhan ekonomi. DBH pajak diberlakukan agar Pemerintah Daerah juga dapat mengakses sumber penerimaan yang relatif stabil terutama untuk mengkompensasi terbatasnya sumber penerimaan yang dapat dikategorikan sebagai pajak Daerah. Secara umum DBH adalah pajak Pemerintah Pusat yang relatif elastis dan stabil seperti pajak pendapatan (*individual income tax*).

3. *Potensi basis pajaknya relatif merata antardaerah*

Hal ini terutama untuk menjamin bahwa distribusi DBH pajak tidak hanya akan meningkatkan pendapatan dari sebagian kecil Pemerintah Daerah. Poin ini juga merupakan pembeda antara penerimaan pajak yang dibagihasilkan dengan bagi hasil PNBPN yang umumnya merupakan penerimaan yang berasal dari

kegiatan pengelolaan SDA yang cenderung terkonsentrasi hanya di beberapa wilayah.

4. *Diberlakukan untuk pajak yang lokasi pemungutannya (tax collection) kurang lebih sama dengan lokasi penanggung beban pajaknya (tax incidence)*

Umumnya alokasi DBH ditentukan berdasarkan *derivation basis* (atau *collection point*); perlu penekanan bahwa jenis pajak yang dibagihasilkan relatif tinggi korespondensi antara lokasi pemungutan pajak dengan mayoritas penanggung beban pajak tersebut. Dalam hal ini perlu dihindari pemberlakuan DBH berdasarkan *derivation basis* terhadap pajak dengan tingkat *exportation* yang tinggi seperti pajak ekspor atau tarif impor, PPh Badan (*corporate tax*), maupun pajak (termasuk cukai) rokok.

5. *Objek pajak merupakan kepemilikan nasional*

Implikasinya adalah pengaturan hanya mencakup pajak yang dibagihasilkan oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Dalam hal ini, tidak perlu dilakukan pengaturan secara spesifik mengenai DBH yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, yaitu DBH dari Pemerintah Provinsi ke Pemerintah Kabupaten/Kota.

Dalam perkembangannya, DBH Pajak mencakup DBH atas pajak pendapatan perorangan, dan DBH atas cukai, dan DBH Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

*Pajak Pendapatan (PPh Perorangan)*

DBH atas PPh perorangan didasarkan pada *derivation basis* yaitu dari tempat tinggal (individu) pembayar pajak (*taxpayer*). Walaupun demikian, untuk alokasi DBH PPh Kabupaten/Kota tidak seluruhnya didasarkan pada tempat wajib pajak terdaftar. Perlu diperjelas bahwa alokasi DBH Pajak saat ini tidak berdasarkan pada wilayah pemungutan kantor tempat wajib pajak terdaftar tetapi berdasarkan lokasi tempat tinggal pembayar pajak sesuai dengan nomor identitas penduduknya. Apabila didasarkan pada tempat tinggal wajib pajak, maka tidak perlu ada komponen yang dibagi sama rata antar Kabupaten/Kota yang merupakan proporsi dari komponen DBH PPh perorangan untuk Kabupaten/Kota.

Sebagai jenis penerimaan pajak Pemerintah Pusat, PPh Individu termasuk jenis pajak yang basis pajaknya cenderung akan terus berkembang seiring dengan perkembangan perekonomian. DBH atas PPh perorangan kemungkinan dapat mendorong Pemerintah Daerah untuk berkontribusi meningkatkan *collection rate* dari jenis Pajak Pusat ini. Peningkatan PPh Individu akan tergantung dari perkembangan aktivitas perekonomian Daerah, yang juga terkait dengan kebijakan Pemerintah Daerah.

*DBH Cukai tembakau*

Sesuai dengan prinsip DBH yang seharusnya bersifat *block grant* dan bukan *specific grant*, diusulkan agar ada pengaturan yang lebih baik untuk penggunaan bagi hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH

Cukai Hasil Tembakau). Dalam hal ini, DBH CHT di UU 39/2007 tentang Cukai perlu disesuaikan dengan prinsip dana transfer yang ada.

Sebagaimana prinsip yang ada tentang DBH, DBH seharusnya merupakan *block grant*. Dalam hal cukai rokok adalah bentuk dari *sin tax*, alokasi sebagian dana dari cukai rokok untuk Pemerintah Daerah seharusnya bertujuan untuk mengurangi konsumsi rokok. Oleh karena itulah bagi hasil yang hanya fokus pada pembagian pendapatan antar tingkat pemerintahan bukan merupakan hal yang utama. Seyogyanya juga skema alokasi CHT dibagikan menurut intensitas konsumsi dan bukan produksi untuk meminimalisir dampak dari peningkatan produksi dan pemanfaatan hasil perkebunan tembakau untuk produksi rokok.

Diusulkan agar DBH CHT tetap dipertahankan sampai dengan tahun 2014 ketika Pajak Rokok diberlakukan. Pajak Rokok adalah pajak Provinsi. Ketika Pajak Rokok nanti telah diberlakukan, DBH CHT dapat dihapuskan. Namun Pajak Rokok kemudian harus di-*earmarked* untuk pengeluaran sektor tertentu. Sebagai alternatif adalah pengeluaran untuk kesehatan, pemberantasan rokok ilegal, dan juga mendorong kegiatan petani tembakau dan produsen rokok untuk menggeser kegiatannya ke non-tembakau/rokok.

#### *Pajak Bumi & Bangunan (PBB) dan BPHTB (Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan)*

PBB sudah menjadi bagian dari pajak Daerah, karena itu perlu diatur dengan lebih baik. Perlu pula pengaturan bagi hasil PBB yang disesuaikan dengan jenisnya (perlu penjelasan secara detil soal pengaturan bagi hasil PBB Migas). PBB sudah didaerahkan khususnya yang perdesaan dan perkotaan. Masih ada PBB lain: Kehutanan, Perkebunan, dan Migas. PBB Kehutanan dan Perkebunan, bagi hasilnya merujuk ke UU 33/2004. Tetapi untuk PBB Migas agak berbeda karena ada metode bagi hasil tersendiri, menggunakan formula tertentu sehingga setiap Daerah mendapatkan (ada dimensi pemerataan). Seharusnya bagi hasil lebih menekankan kepada lokasi migas tersebut (*based on origin*). Selain itu, bagi hasil PBB seharusnya disesuaikan dengan jenis PBB yang dikumpulkan. Selanjutnya, bagi hasil ini diatur oleh Ditjen Pajak dengan perangkat aturannya sendiri. Ke depannya, revisi UU 33/2004 diarahkan untuk dapat mensinkronkan aturan sehingga hanya ada satu aturan yang berlaku.

Dalam PBB bagian Pusat ada yang dibagikan seperti bagi rata, upah pungut, dan insentif. Bagi rata ini sebenarnya tidak tepat. Seharusnya hal itu sudah menjadi bagian dari DAU. Untuk upah pungut, Daerah mendapatkan dari PBB Migas, Pertambangan, dan Perkebunan. Padahal Daerah tidak memberikan kontribusi apapun di dalam pengumpulannya—kontribusi Daerah hanya untuk perkotaan dan perdesaan. Ke depannya PBB hanya bagian Pusat, dan bagian Daerah saja. Biaya pungut seharusnya tidak lagi menjadi komponen bagi hasil, ia menjadi bagian dari belanja instansi yang bertanggung jawab.

Diperlukan perbaikan atas proporsi bagi hasil antara Pemerintah Pusat-Provinsi-Kabupaten/Kota. Dengan hilangnya biaya pungut dan bagian bagi-rata dari bagi hasil, berarti bagian Pusat hanya tinggal 3%, sesuai dengan praktik yang telah terjadi sampai dengan saat

ini—Sebesar 97% dialokasikan ke Daerah. Bagian yang dialokasikan ke daerah ini akan dibagi ke Provinsi sebesar 20% dan Kabupaten/Kota sebesar 80%.

#### *Dana Bagi Hasil Non-Pajak (SDA)*

Salah satu sumber penerimaan Daerah yang cukup penting adalah bagi hasil pajak dari pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA). Penggunaan dari DBH SDA ini bersifat *unconditionality*, yakni Daerah dapat membelanjakan sesuai dengan kebutuhannya tanpa ada persyaratan atau tujuan tertentu. DBH SDA termasuk dalam kategori DBH non-pajak. Dalam perkembangannya, DBH SDA terdiri dari DBH yang berasal dari penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dari minyak bumi, gas alam, panas bumi, pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan.

Konsep penerimaan SDA yang dimasukkan sebagai penerimaan non-pajak kemungkinan terkait dengan penerimaan yang bersifat royalti dari tingkat produksi. Bahl dan Tumenasan (2002) melakukan evaluasi bahwa alasan SDA dapat dibagihasikan terutama terkait dengan konsep “kepemilikan”, serta kegunaan (manfaat) dan biaya dari pengelolaan SDA tersebut. Untuk negara berkembang dengan sumber daya dan kapasitas administrasi publik yang terbatas, penetapan SDA yang dibagihasikan seharusnya juga disesuaikan dengan efisiensi biaya administrasi alokasi SDA.

Oleh karena itu, berikut rekomendasi kriteria Sumber Daya Alam (SDA) yang dapat dibagihasikan:

1. *SDA merupakan SDA tidak terbarukan*

Terdapat pandangan bahwa sebaiknya DBH SDA dibatasi hanya untuk SDA yang tidak terbarukan. Dalam hal ini, eksternalitas negatif cenderung tidak dapat dihindari untuk SDA yang tidak terbarukan pada saat periode eksplorasi dan eksploitasi, dan juga setelah habisnya periode eksplorasi.

2. *SDA yang memiliki PNBP yang jelas dan potensial*

Alokasi DBH SDA relatif harus memiliki potensi yang cukup besar untuk memberi insentif bagi Pemerintah Pusat tetap melakukan pemungutan dan juga distribusi DBH tersebut dan juga menjadi sumber penerimaan yang cukup signifikan bagi Pemerintah Daerah.

3. *Komponen yang dibagihasikan teridentifikasi dengan baik*

Komponen penerimaan SDA yang dibagihasikan tergantung dari jenis ataupun cakupan sesuai dengan yang ditetapkan Pemerintah Pusat. Dalam hal ini, Pemerintah harus menetapkan komponen bagi hasil yang memang dapat dimonitor dan sebaiknya menjadi konsensus bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

4. *Daerah dan periode pemungutannya teridentifikasi dengan baik*

Kementrian teknis yang menetapkan Pemerintah Daerah yang merupakan daerah penghasil. Ketentuan mengenai penetapan daerah penghasil harus secara jelas dicantumkan dalam peraturan terkait, termasuk dalam hal lokasi produksi yang meliputi dua atau lebih Pemerintah Daerah. Penetapan daerah penghasil selayaknya mencakup juga periode penyaluran DBH untuk SDA Migas yaitu berdasarkan periode eksploitasi. Hal ini dilakukan agar konsisten dengan aplikasi penyaluran DBH SDA apabila didasarkan pada MTEF (*Medium Term Expenditure Framework*).

5. *Pemanfaatan dan eksplorasinya memiliki eksternalitas/dampak negatif, dan lokasi dampak negatif tersebut dapat diidentifikasi dengan baik*

Pengelolaan dampak negatif dari kegiatan eksploitasi dan eksplorasi SDA akan lebih efektif apabila cakupan area dari eksternalitas (dampak) negatif dari kegiatan tersebut relatif sama dengan lokasi produksi yang merupakan acuan untuk penetapan daerah penghasil.

6. *Basis pajak memiliki lokasi yang spesifik dan tidak memiliki mobilitas antarprovinsi*

DBH SDA didasarkan pada basis pajak yang relatif *immobile* mengurangi klaim bahwa perlu juga DBH SDA untuk Daerah yang melakukan pengolahan SDA, yang kemungkinannya berbeda dengan lokasi produksi SDA tersebut.

### *Minyak Bumi, Gas Alam, dan Panas Bumi*

DBH dari minyak bumi dan gas alam didasarkan pada penerimaan negara berdasarkan perjanjian KPS yang tidak termasuk dalam penerimaan pajak. Basis dari penerimaan negara untuk minyak bumi dan gas alam adalah berdasarkan jumlah *lifting* (hasil produksi yang siap dijual).

Alokasi DBH SDA terutama dari sumber penerimaan minyak bumi dan gas cenderung sensitif dengan perubahan tingkat harga minyak bumi dan gas. Fluktuasi tingkat harga adalah salah satu kendala dari penyaluran DBH sehingga menyebabkan penerimaan Pemerintah Daerah dari DBH SDA relatif tidak stabil. Alternatif dari risiko fluktuasi penerimaan DBH dapat diminimalisir dengan penyaluran yang berdasarkan prognosa dengan asumsi risiko dan juga *windfall* dari fluktuasi harga SDA akan ditanggung sebagian besarnya oleh Pemerintah Pusat. Untuk itu, penetapan *capping* 130% terhadap asumsi dasar harga minyak bumi dan gas bumi tidak perlu dicantumkan. *Capping* terhadap tingkat harga yang dijadikan dasar alokasi DBH menjadi tidak lagi relevan ketika alokasi DBH SDA adalah berdasarkan asumsi harga yang ditetapkan di APBN.

*Earmark* DBH Minyak Bumi dan Gas Alam sebesar 0,5% disarankan untuk dihapuskan, terutama karena porsi yang relatif kecil dan kurang efektif dari segi biaya jika dikaitkan dengan *monitoring* dan pengawasan dari penggunaan dana tersebut.

*Conditionality* penggunaan DBH untuk program pengeluaran tertentu juga tidak sesuai dengan tujuan awal DBH yang semata-mata adalah untuk *vertical sharing arrangement*.

### *Pertambangan Umum*

Penerimaan dari pertambangan umum yang selayaknya dibagikan adalah jenis sumber penerimaan yang relatif besar. Untuk itu, jenis pertambangan dan juga jumlah deposit menentukan apakah kegiatan pertambangan umum tersebut berada di bawah pengelolaan Pemerintah Pusat, yang selanjutnya dapat dibagikan ke Pemerintah Daerah.

Komponen penerimaan dari pertambangan umum yang dibagikan ke Daerah adalah iuran tetap atau *land-rent* dan iuran eksploitasi dan eksplorasi atau royalti. Dalam hal ini, *land-rent* dari pertambangan umum selayaknya dijadikan sebagai pajak Daerah mengingat karakteristik dari basis pungutan relatif dapat dikategorikan sama dengan karakteristik Pajak Bumi dan Bangunan. Selanjutnya, DBH SDA pertambangan hanya mengacu pada penerimaan royalti yang didasarkan pada kegiatan produksi.

Jumlah DBH SDA relatif besar untuk beberapa Pemerintah Daerah sementara kemampuan belanja rendah dan kapasitas SDM Pemerintah Daerah tersebut relatif terbatas. Dalam hal ini, seyogyanya penggunaan dana transfer ini tidak dapat dilihat dalam konteks pengeluaran melalui satu tahun berjalan saja. *Endowment fund* kemungkinan diperlukan terlebih karena DBH SDA terutama SDA yang tidak terbarukan memiliki jangka waktu tertentu sesuai dengan deposit SDA tersebut dan juga kapasitas dan tingkat kegiatan produksi. Hal ini juga dikaitkan dengan kemungkinan masih terdapat eksternalitas (negatif) yang perlu ditangani bahkan setelah kegiatan eksploitasi dan eksplorasi SDA selesai.

### *Kehutanan*

Penerimaan yang dibagikan terkait dengan penerimaan PNB di Kehutanan adalah iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), dan Dana Reboisasi. Tujuan pemungutan Dana Reboisasi adalah untuk sepenuhnya kegiatan reboisasi, dan untuk tidak dapat dijadikan sebagai DBH. Untuk itu, sebaiknya pengalihan Dana Reboisasi apakah akan tetap dikelola oleh Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah, disesuaikan dengan pembagian kewenangan terkait dengan kegiatan pengelolaan lingkungan. Apabila hal ini menjadi program Pemerintah Pusat dan memang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, tetapi apabila sebaliknya, pengalihan penerimaan menjadi penerimaan Pemerintah Daerah perlu dilakukan apabila kewenangan untuk reboisasi hutan lebih merupakan tanggung jawab dari Pemerintah Daerah.

### *Perikanan*

Tidak seperti alokasi DBH SDA lainnya, alokasi DBH dari SDA perikanan tidak mengikuti formula tertentu dan hanya dibagi sama rata untuk seluruh Pemerintah Daerah. Dalam hal ini, jumlah Pemerintah Daerah yang cenderung terus meningkat cukup kontras

dengan penerimaan dari sektor Perikanan yang dibagihasilkan yang justru cenderung terus menurun.

Sebagai contoh, untuk tahun 2009, total DBH dari Perikanan yang dibagihasilkan ke Daerah hanyalah sebesar Rp 160 miliar, dan jumlah ini bahkan menurun di tahun 2010 menjadi hanya sekitar Rp 120 miliar (PMK 157/2008, PMK 201/2009).

Terkait dengan relatif kecilnya penerimaan dari perikanan dan juga pembagian yang sulit untuk dihubungkan dengan potensi SDA Perikanan setiap Daerah, maka DBH SDA Perikanan sebaiknya dihapuskan. Disarankan pemungutan PNPB dari SDA Perikanan dialihkan ke Pemerintah Daerah, baik itu Pemerintah Kabupaten/Kota maupun Pemerintah Provinsi.

### **Tujuan alokasi *shared revenues***

Sebagai bagian dari dana transfer yang merupakan bagian dari penerimaan Daerah, dana bagi hasil pajak dan non-pajak memiliki tujuan yang spesifik yakni mengurangi ketimpangan vertikal (*vertical imbalances*). Relatif terbatasnya *tax assignment* untuk Pemerintah Daerah, maka terdapat komponen transfer bagi hasil terhadap komponen pajak ataupun non-pajak penerimaan Pemerintah Pusat. Dalam hal ini, alokasi dana bagi hasil ini juga perlu menjaga stabilitas Penerimaan Daerah. Kebijakan Pemerintah Pusat dan juga aktivitas Pemerintah Daerah di sektor terkait akan berpengaruh terhadap bagi hasil.

Seperti juga telah dijelaskan sebelumnya, bagi hasil yang dimaksud di Indonesia adalah bagi hasil terhadap spesifik penerimaan Pemerintah yaitu jenis penerimaan pajak (ataupun non-pajak) tertentu. Jika dikaitkan dengan praktik di Indonesia, konsep umum *shared revenues* mencakup DBH dan DAU. Sebagai salah satu bagian dari dana transfer ke Daerah, semakin besar nilai Dana Bagi Hasil (pajak dan non-pajak), akan berpengaruh kepada nilai total dana yang ditransfer ke daerah, seperti Dana Alokasi Umum.

Semakin besarnya porsi DBH akan berimplikasi pada relatif menurunnya *pool of funds* untuk DAU dan dana transfer lainnya. Hal ini dikarenakan PDN (Penerimaan Domestik Netto) yang menjadi acuan untuk alokasi DAU, merupakan pendapatan domestik setelah dikurangi alokasi penerimaan negara yang dibagihasilkan.

### **Metode alokasi *shared revenues***

Khusus untuk DBH Migas, menjadi pertanyaan apakah dasar penyaluran menggunakan realisasi atautkah bujet? Perlu dimasukkan pro dan kontra antara realisasi dan bujet. Hal yang penting dipikirkan adalah metode apa yang paling tepat untuk membangun dan memperbaiki hubungan keuangan Pemerintah Pusat-Daerah. Selain itu hal yang penting didalam metoda penyaluran DBH Migas ini adalah kepastian tentang jumlah yang harus diterima oleh Pemerintah Daerah. Karena hal ini akan mempengaruhi ketepatan penyusunan APBD, konsekuensi struktur belanja Daerah serta kepastian ketersediaan dana untuk pemenuhan kebutuhan dasar di Daerah.



Selama ini metode penyaluran yang dipakai menggunakan prognosis realisasi yang kemudian ditetapkan dengan KMK (Keputusan Menteri Keuangan). Di awal tahun menggunakan bujet, di akhir tahun menggunakan prognosis realisasi. Sebaiknya di masa mendatang, jika metoda penyalurannya adalah berdasarkan bujet, maka perlu ada penjelasan dalam pasal yang akan dibuat terkait dengan adanya fluktuasi harga minyak yang terus terjadi. Daerah harus memiliki tingkat kepastian terkait dengan penerimaan DBH SDA Migas. Walaupun demikian, sebenarnya Pemerintah Pusat lebih tahu mengenai berapa *lifting* dan fluktuasi harga minyak, sehingga sangat logis jika Pusat juga menanggung risiko atas fluktuasi *lifting*.

Dana transfer harus disalurkan sesuai dengan anggaran dan jangka waktu penyaluran yang telah ditetapkan sebelumnya. Alasan utama kenapa sebagian besar dana transfer ini dasar penyalurannya adalah bujet adalah untuk menjamin kepastian ketersediaan dana dalam rangka pelayanan publik dasar oleh Daerah.

Selain metode penyaluran, prosedur alokasi dana untuk DBH SDA melibatkan birokrasi dan waktu yang cukup panjang. Penetapan daerah penghasil dilakukan setiap tahun dan secara prosedur dikoordinasikan antara Kementerian Teknis dan Kementerian Dalam Negeri sebelum selanjutnya dialokasikan oleh Kemenkeu berdasarkan data dari Kementerian Teknis. Penyederhanaan prosedur alokasi SDA kemungkinan dapat dilakukan apabila sistem informasi dan data antar instansi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan perusahaan relatif baik.

## 5.2 Implementasi dan Permasalahan *Shared Revenues* di Indonesia

DBH yang diterapkan selama ini memiliki issue terkait dengan: 1) proporsi bagi hasil, 2) penentuan pool of revenue yang dibagihasikan, 3) *eligibility* untuk daerah penerima DBH, dan 4) alokasi periode PNBP (*pool revenue*) yang dibagihasikan.

**Tabel 5.1**

*Porsi Bagi Hasil antara Pemerintah Pusat dan Daerah Berdasarkan Jenis DBH dan Peraturan Terkait*

	UU 33/2004		Papua dan Papua Barat		Nanggroe Aceh Darrussalam	
	Pusat	Daerah	Pusat	Daerah	Pusat	Daerah
<b>Bagi Hasil Pajak</b>						
PPH Individu	80	20	80	20	80	20
PBB	10	90	10	90	10	90
BPHTB	20	80	20	80	20	80
CHT <sup>1)</sup>	98	2	98	2	98	2
<b>Bagi Hasil SDA</b>						
Minyak Bumi	<b>85</b>	<b>15</b>	<b>30</b>	<b>70</b>	<b>30</b>	<b>70</b>
Gas	<b>70</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>70</b>	<b>30</b>	<b>70</b>
Pertambangan Umum	20	80	20	80	20	80
Kehutanan	20	80	20	80	20	80
Perikanan	20	80	20	80	20	80
Geotermal	20	80	20	80	20	80

Catatan: 1) Basis daerah adalah Provinsi  
 Sumber: Aceh PEER (Worldbank 2006), UU 21/2001

Tabel 5.1 menggambarkan proporsi bagi hasil untuk Pemerintah Pusat dan total proporsi bagi hasil untuk Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Khusus bagi hasil pajak PPh Individu dan Bagi Hasil Cukai dan Hasil Tembakau, yang dimaksud dengan proporsi Bagi Hasil Daerah adalah bagi hasil untuk level pemerintahan Provinsi. Proporsi Bagi Hasil Pajak cukup besar untuk pajak-pajak yang selayaknya diklasifikasikan sebagai pajak Daerah, namun demikian proporsi bagi hasil untuk Daerah relatif rendah untuk pajak yang termasuk sebagai pajak Pusat. PBB dan BPHTB dialihkan menjadi pajak Daerah dalam perkembangannya merupakan proses panjang yang dimulai melalui mekanisme bagi hasil terutama dengan proporsi bagi hasil PBB dan BPHTB yang memang sudah besar untuk Daerah.

Untuk bagi hasil sumber daya alam (SDA), proporsi bagi hasil juga terkait dengan pengelolaan sumber daya alam terkait oleh Daerah. Penetapan Provinsi Papua, Papua Barat, dan Provinsi Nangroe Aceh Darussalam sebagai wilayah yang memperoleh otonomi yang diperluas (otonomi khusus), berimplikasi pada penetapan bagi hasil SDA untuk minyak bumi dan gas yang lebih besar untuk Daerah.

**Tabel 5.2**

*Perkembangan Realisasi Dana Bagi Hasil (DBH) 2002-2010 (Triliun Rupiah)*

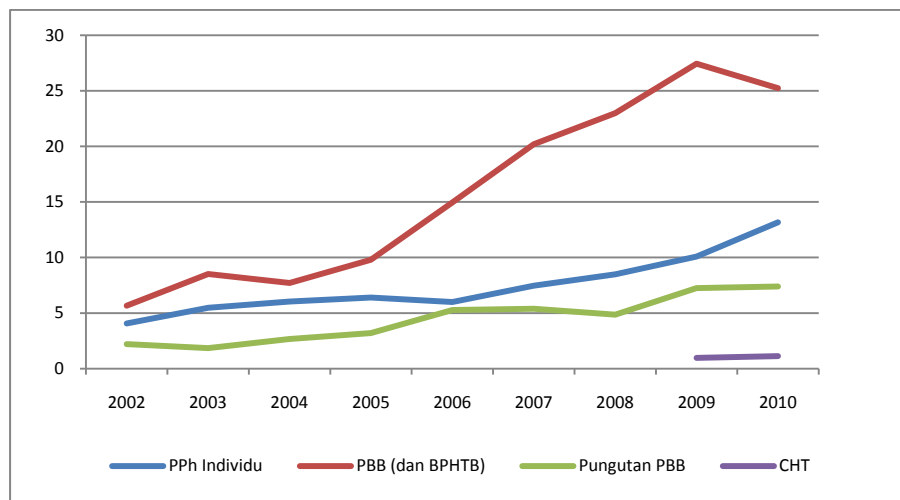
Triliun Rupiah	Era UU 25/1999				Era UU 33/2004				
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	PAN	PAN	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	APBN-P
<b>Dana Bagi Hasil</b>	20,7	25,5	31,4	37,9	50,5	64,9	62,9	78,4	76,1
<b>Pajak</b>	9,7	11,9	16,0	19,5	23,7	28,2	35,0	37,9	40,3
Pajak Penghasilan	3,2	4,1	5,2	5,1	5,4	6,1	8,0	10,0	10,2
Pajak Bumi dan Bangunan	5,1	6,1	8,7	11,4	14,9	19,0	22,6	22,3	23,1
Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan	1,4	1,7	2,2	2,9	3,3	3,2	4,4	5,6	6,0
Cukai Hasil Tembakau									
<b>Sumber Daya Alam</b>	11,0	13,6	15,3	18,4	26,8	36,7	28,0	40,7	35,8
Minyak Bumi	6,0	6,4	6,8	8,1	12,6	18,8	12,2	18,9	14,6
Gas Alam	3,6	5,3	6,4	6,6	10,1	12,8	9,7	14,2	11,5
Kurang Bayar Migas									
Pertambangan Umum	0,4	0,6	1,1	1,4	2,6	3,6	4,2	6,2	7,2
Kehutanan	1,0	1,2	0,7	2,1	1,3	1,2	1,7	1,4	1,3
Kelautan		0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2

Sumber: Kementerian Keuangan RI, 2010

Dalam sepuluh tahun terakhir, bagi hasil pajak dari non-SDA merupakan sumber penerimaan bagi daerah dengan tren yang cenderung terus meningkat sementara bagi hasil dari SDA relatif fluktuatif. Hal ini terutama dikarenakan fluktuasi harga dan pada akhirnya berpengaruh pada

tingkat produksi SDA minyak bumi dan gas alam yang merupakan basis perhitungan penerimaan untuk sektor minyak bumi dan gas alam. Dari Tabel 5.2, peningkatan DBH cukup besar terutama setelah tahun 2005 dengan peningkatan akumulatif DBH tahun 2005 meningkat sampai dengan 1,5 kali dari nilai DBH tahun 2001. Secara nominal, total alokasi DBH tahun 2010 sudah mencapai 3 kali dari nilai DBH tahun 2001.

Gambar 5.1 menunjukkan perkembangan DBH Pajak selama tahun 2002-2010. Perkembangan DBH Pajak meningkat cukup besar untuk tahun 2005, seperti terlihat di Gambar 5. 1 lebih merupakan kontribusi dari DBH Pajak Bumi dan Bangunan. Terkait dengan DBH Pajak Bumi dan Bangunan, Berdasarkan data alokasi tahun 2007-2010, jumlah daerah yang diuntungkan dengan adanya kebijakan alokasi DBH PBB yang bersifat *lump-sum* terus bertambah dari tahun ke tahun.



**Gambar 5.1** Perkembangan DBH Non-SDA (DBH Pajak) (Triliun Rupiah)

Tabel 5.3 menggambarkan alokasi DBH PBB terdiri dari alokasi PBB yang bersifat *lump-sum* dibagikan ke seluruh kabupaten dan kota, serta alokasi yang merupakan bagian Daerah (*collection basis*). Dari Tabel 5.3, untuk tahun 2010, terdapat sekitar 25 Kabupaten dan 8 Kota yang mendapatkan alokasi DBH PBB 50% lebih tinggi dari alokasi berdasarkan *collection basis*. *Pool funds* dari penerimaan PBB yang dibagikan secara merata cukup besar yaitu 40% dari total penerimaan PBB. Dalam hal ini, kebijakan *lump-sum* alokasi DBH PBB menguntungkan Daerah-Daerah dengan pemungutan PBB di daerahnya yang relatif kecil.

Untuk alokasi DBH dari BPHTB yang merupakan *collection basis* (bagian Daerah), berdasarkan data tahun 2010, perbandingan *pool funds* alokasi BPHTB untuk tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota hampir sama, yaitu 48% alokasi DBH BPHTB Provinsi dan 52% alokasi Kabupaten dan Kota. Di luar alokasi DBH untuk biaya pemungutan, alokasi DBH PBB jauh lebih besar dibandingkan dengan alokasi DBH dari BPHTB untuk sebagian besar Pemerintah Daerah, baik itu Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Alokasi DBH BPHTB yang lebih besar dari DBH PBB hanya terjadi untuk 5 Kabupaten/Kota.

Terkait dengan efisiensi administrasi PBB, dari Tabel 5.3 dapat dilihat bahwa rata-rata rasio pagu alokasi biaya pemungutan PBB terhadap total PBB yang dipungut (PBB Bagian Daerah) lebih tinggi untuk tahun 2010,

yaitu 5%, dari tahun sebelumnya, 4%. Dalam hal ini, Daerah yang memiliki rasio biaya pemungutan relatif tinggi didominasi oleh tingkat pemerintahan kota. Berdasarkan data dasar Tabel 5.3, terkait distribusi rasio biaya pemungutan, rata-rata rasio alokasi biaya pemungutan Pemerintah Daerah di wilayah Jawa dan Bali termasuk DKI Jakarta untuk tahun 2009 dan 2010 adalah 7% jauh diatas rata-rata nasional.

**Tabel 5.3**

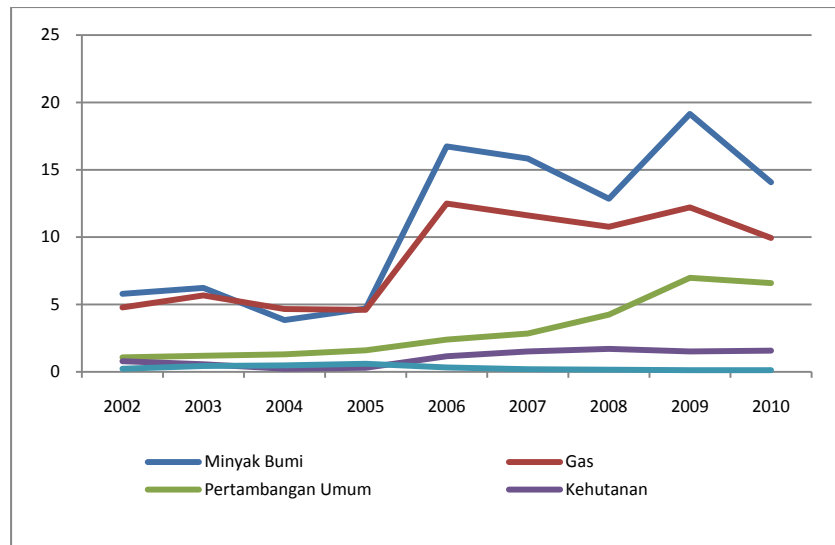
*Anggaran Alokasi Lumpsum (PBB Bagian Pusat) dan Collection Basis (Bagian Daerah) serta Biaya Pemungutan: Tahun 2009 dan 2010*

Jumlah Daerah	2009		2010	
	Rasio DBH PBB Lump-sum terhadap Collection Basis > 0,5	Rasio Biaya Pemungutan PBB terhadap DBH PBB Collection Basis > 0,05	Rasio DBH PBB Lump-sum terhadap Collection Basis > 0,5	Rasio Biaya Pemungutan PBB terhadap DBH PBB Collection Basis > 0,05
Provinsi	-	8	-	3
Kabupaten	22	147	9	108
Kota	9	65	24	56
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>220</b>	<b>33</b>	<b>167</b>

Sumber: Diolah dari Kementerian Keuangan RI, 2010

Di masa mendatang, semua jenis PBB dan BPHTB yang dimungkinkan untuk dialihkan sudah seharusnya merupakan pajak Daerah. Namun demikian, kebijakan DBH Pajak yang bersifat *lumpsum* kemungkinan merupakan faktor menghambat insentif bahwa kebijakan pelimpahan PBB dan BPHTB untuk Daerah akan menguntungkan Daerah. Alokasi penerimaan yang bersifat *lump-sum* untuk "pemerataan", seperti telah dijelaskan sebelumnya, tidak cocok diterapkan bagi DBH Pajak terutama untuk kepentingan jangka panjang. Apabila dalam jangka panjang, penerimaan yang dijadikan basis *revenue sharing* berpotensi untuk pengelolaan bersama dalam hal *tax administration* ataupun pelimpahan penentuan *rate* pajak oleh Pemerintah Daerah untuk basis pajak nasional atau *piggybacking*, sebaiknya alokasi DBH Pajak didasarkan pada *collection* dan *incidence basis*.

Dalam hal alokasi DBH Non-Pajak, Gambar 5.2 menunjukkan perkembangan DBH SDA selama tahun 2002-2010. Dari Gambar 5.2, peningkatan DBH Non-Pajak dari SDA sangat dipengaruhi oleh peningkatan alokasi DBH dari gas alam. Sementara itu total alokasi DBH dari sektor perikanan relatif rendah dan perkembangan cenderung flat. Perkembangan total alokasi DBH Perikanan sangat kontras dengan alokasi DBH non-pajak lainnya, yang cenderung secara total mengalami trend yang terus meningkat walaupun dengan tingkat fluktuasi yang juga cukup tinggi terutama untuk penerimaan dari minyak bumi dan gas.



Sumber: Kementerian Keuangan RI, 2010

**Gambar 5.2** Perkembangan DBH Pajak (Triliun Rupiah)

Cakupan penerimaan penerimaan bagi hasil sumber daya alam hanya mencakup pada penerimaan non-pajak (PNBP) dari sektor SDA. Penentuan *pool of revenue* dari minyak bumi dan gas alam didasarkan pada lifting yang merupakan bagian pemerintah setelah dikurangi pajak di sektor tersebut. Sedangkan alokasi bagi hasil SDA untuk pertambangan umum, kehutanan, dan geothermal didasarkan jenis penerimaan royalti dan produksi.

Tabel 5.4 menggambarkan bahwa alokasi DBH Non-Pajak Minyak Bumi dan Gas Alam tidak hanya memiliki unsur ketidakpastian terkait dengan asumsi harga tetapi juga kemungkinan dalam estimasi produksi ataupun penerimaan yang dijadikan basis bagi hasil. Dari data alokasi anggaran dan realisasi DBH Non Pajak Minyak Bumi dan Gas Alam, terdapat beberapa daerah mendapatkan realisasi alokasi DBH melebihi anggaran, namun demikian lebih banyak daerah yang menerima alokasi DBH Migas ini yang jauh lebih kecil dari yang dianggarkan. Perbedaan antara realisasi DBH Non-Pajak SDA menunjukkan kebijakan alokasi yang didasarkan pada gabungan prognosa dan realisasi penerimaan, tidak menghilangkan permasalahan dari faktor ketidakpastian harga dan produksi terkait dengan penerimaan DBH Non-Pajak Minyak Bumi dan Gas Alam.

**Tabel 5.4**

*Anggaran dan Realisasi Alokasi DBH Minyak Bumi dan Gas Alam:  
Tahun 2009*

Jumlah Daerah	Minyak Bumi		Gas Alam	
	Anggaran < Realisasi	Anggaran > Realisasi	Anggaran < Realisasi	Anggaran > Realisasi
Propinsi	2	16	3	9
Kabupaten/Kota	24	248	24	240
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>264</b>	<b>27</b>	<b>249</b>

Sumber: diolah dari Kementerian Keuangan RI, 2010

Potensi *shortfall* ataupun *windfall* terkait realisasi alokasi DBH PNBPN SDA, perlu diperhatikan dalam kebijakan pengelolaan keuangan Daerah. Misalnya, untuk tahun 2009, kelebihan alokasi realisasi dari pagu anggaran atau *windfall* terjadi untuk realisasi alokasi DBH PNBPN pertambangan umum dan kehutanan.

Perbedaan antara pagu anggaran dan realisasi alokasi kemungkinan merupakan implikasi dari basis penyaluran yang lebih mendasarkan pada realisasi penerimaan tahun berjalan. Dalam hal ini, fluktuasi dan ketidakpastian antara pagu dan realisasi anggaran menunjukkan risiko yang lebih tinggi untuk pengelolaan anggaran Pemerintah Daerah yang sangat bergantung terhadap DBH, terutama terkait dengan DBH Non Pajak.

Alokasi Bagi Hasil, baik itu Bagi Hasil Pajak maupun Bagi Hasil Sumber Daya Alam diperuntukkan tidak hanya bagi Daerah Penghasil. Terdapat komponen Bagi Hasil yang cenderung bersifat pemerataan yaitu Bagi Hasil yang dialokasikan untuk wilayah lain yang bukan penghasil. Terkait dengan penetapan Daerah Penghasil untuk DBH SDA migas, terdapat pandangan bahwa Daerah Pengolah perlu juga dijadikan sebagai *stakeholder* utama selain Daerah Penghasil yang ditandai oleh lokasi sumur pengeboran minyak bumi dan gas alam. Tinjauan terkait dengan bagian alokasi yang lebih besar untuk Daerah Pengolah sebaiknya dikaitkan dengan perubahan skema alokasi untuk Daerah Non-Penghasil.

Daerah Non-Penghasil mungkin dapat diklasifikasikan sebagai salah satu kategori berikut: 1) Daerah Non-Penghasil yang berbatasan langsung dengan Daerah Penghasil, 2) Daerah Non-Penghasil yang merupakan aktifitas utama pengolahan SDA, dan 3) Daerah Non-Penghasil yang bukan merupakan Daerah Pengolah ataupun berbatasan dengan Daerah Penghasil terkait namun masih terletak dalam satu provinsi. Proporsi alokasi untuk setiap kategori Daerah Non-Penghasil dimungkinkan untuk tidak sama. Dampak *lumpsum* dari transfer DBH untuk Daerah Non-Penghasil relatif lebih menguntungkan Daerah dengan luas wilayah kecil dan jumlah penduduk yang rendah.

Dana transfer dari Pusat ke Daerah seyogyanya netral (tidak memberi insentif) terhadap pemekaran dan inefisiensi. Bagian alokasi yang bersifat *lumpsum* sedikit banyaknya dapat dianggap sebagai insentif untuk melakukan pemekaran, walaupun di sisi lainnya secara kolektif dalam lingkup Provinsi, pemekaran akan mengurangi alokasi Pemerintah Daerah non-penghasil sejalan dengan bertambahnya jumlah Pemerintah Daerah di Provinsi terkait. Secara umum, beberapa studi telah menunjukkan bahwa keinginan untuk pemekaran daerah salah satunya dimotivasi oleh keinginan mendapatkan dana transfer per kapita yang lebih besar dari Pemerintah Pusat (DSF, 2007). Dana transfer seyogyanya juga tidak memberi insentif kepada inefisiensi anggaran.

### 5.3 Analisis dan Rekomendasi

Berikut adalah analisis yang disimpulkan dari uraian mengenai *shared revenue* dan praktik implementasi DBH di Indonesia:

1. *Tujuan DBH sebagai shared revenues*

Konsep DBH fokus pada pembagian penerimaan dan bukan pada penggunaan. Untuk itu, *earmarking* terkait penggunaan dana hanya dapat dijustifikasi untuk alokasi yang dapat meningkatkan administrasi ataupun pemungutan penerimaan pajak ataupun non-pajak yang dibagihasilkan oleh Daerah.

2. *Proporsi alokasi DBH untuk Daerah dan Kapasitas Fiskal*

Proporsi alokasi DBH juga perlu memperhatikan perbedaan alokasi DBH untuk Daerah dengan status otonomi khusus. Pemberlakuan persentase DBH yang lebih tinggi untuk Daerah-Daerah tersebut perlu dipertimbangkan untuk juga dikategorikan sebagai kapasitas fiskal daerah tersebut. Hal ini untuk menjamin netralitas perhitungan kapasitas fiskal yang juga banyak digunakan untuk penentuan alokasi pada jenis transfer lainnya.

3. *Konsensus jenis penerimaan yang dibagihasilkan*

Apabila di awal desentralisasi tahun 2001 yang dimaksud dengan bagi hasil hanyalah bagi hasil SDA, maka sampai dengan tahun 2010, telah ada tambahan bagi hasil pajak yaitu bagi hasil PPh Individu dan bagi hasil CHT, sementara untuk bagi hasil SDA, terdapat tambahan penerimaan dari geotermal juga termasuk dalam kategori penerimaan negara yang dibagihasilkan untuk Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Untuk selanjutnya, konsensus jenis penerimaan yang dapat dibagihasilkan sebaiknya merupakan konsensus jangka menengah.

4. *Kriteria daerah penghasil dan non-penghasil untuk DBH-SDA*

Adanya konsensus konsep umum mengenai jenis penerimaan yang dapat dibagihasilkan, juga otomatis akan diikuti dengan penentuan jenis dan perbaikan skema alokasi DBH. Misalnya, apabila penerimaan dari sektor perikanan relatif tidak memiliki basis pajak yang besar (*buoyant*), maka jenis penerimaan ini bukan merupakan sumber penerimaan yang efektif dapat meningkatkan PAD, dan kurang cocok untuk dibagihasilkan. Selain itu, untuk saat ini, kebijakan alokasi yang bersifat *lumpsum* disebabkan oleh sumber penerimaan yang diidentifikasi daerah asalnya, tidak kemudian menjadi dibagikan untuk seluruh wilayah, termasuk wilayah yang tidak memiliki garis pantai, karena identifikasi Daerah Penghasil tetap dapat dilakukan misalnya melalui proksi dibagikan secara *lumpsum* terhadap Kabupaten/Kota yang memiliki garis pantai.

Contoh lainnya, konsep untuk memasukkan alokasi yang lebih besar untuk Daerah Pengolah sebaiknya dikaitkan dengan tujuan alokasi untuk Daerah Non-Penghasil, apakah untuk kompensasi *spillover* atau semata pemerataan. Definisi Daerah Non-Penghasil sangat beragam dan mungkin dapat diklasifikasikan sebagai salah satu kategori berikut: 1) Daerah Non-Penghasil yang berbatasan langsung dengan Daerah Penghasil, 2) Daerah Non-Penghasil yang merupakan aktivitas utama pengolahan SDA, dan 3) Daerah Non-Penghasil yang bukan merupakan Daerah Pengolah ataupun berbatasan dengan Daerah Penghasil terkait tetapi masih terletak dalam satu Provinsi. Terkait dengan aspek pemerataan, perlu diperjelas tujuan dan asumsi yang digunakan,

apakah pemerataan SDA tersebut berlaku untuk tingkat Provinsi (Daerah Non-Penghasil hanya untuk tingkat Provinsi) atau tingkat Kabupaten/Kota.

5. *Mekanisme penyaluran DBH berdasarkan bujet*

Penyaluran DBH berdasarkan realisasi dan prognosis mengalami permasalahan adanya disparitas antara pagu anggaran dan realisasi yang cukup besar. Perbedaan anggaran dan realisasi, walaupun pada akhirnya disesuaikan di tahun anggaran berikutnya, tidak efektif untuk perencanaan alokasi penggunaan anggaran. Pertimbangan untuk merubah alokasi penyaluran DBH berdasarkan bujet terutama untuk menghilangkan unsur ketidakpastian yang cukup tinggi terutama terkait dengan DBH Non-Pajak SDA. Jika alokasi berdasarkan bujet, maka risiko dari ketidakpastian penerimaan di sektor ini ditanggung oleh Pemerintah Pusat.

6. *Sistem informasi dan simplifikasi birokrasi*

Penguatan sistem informasi juga berarti birokrasi terkait alokasi DBH yang lebih sederhana. Misalnya, integrasi data antara Kementerian Teknis dan Kementerian Keuangan perlu dilakukan, dan dalam hal penentuan alokasi DBH berdasarkan *collection basis*, alokasi DBH juga otomatis mengindikasikan daerah penerima alokasi adalah Daerah Penghasil. Penguatan sistem informasi bertujuan untuk evaluasi perkembangan penerimaan yang tidak hanya merupakan kepentingan satu tingkat pemerintahan tertentu. Dana Bagi Hasil bagian Pemerintah Pusat dan Daerah akan meningkat jika terdapat peningkatan dari basis penerimaan. Data alokasi DBH baik DBH Pajak ataupun DBH Non-Pajak sebaiknya merupakan *exercise* yang dapat dilakukan oleh Daerah. Untuk DBH Non-Pajak Migas, data Daerah Penghasil sebaiknya disesuaikan dengan rencana eksploitasi SDA jangka menengah (rencana produksi untuk 3 tahun ke depan). Berbagai perusahaan untuk sektor migas umumnya memiliki *business plan* untuk kegiatan eksploitasi yang sedang atau akan dilakukan.

7. *Konsistensi regulasi.*

Regulasi mengenai *shared revenue* DBH di tingkat UU, saat ini permasalahannya, adalah diatur juga dalam UU Sektorial, sementara UU APBN seringkali mengatur perubahan mekanisme alokasi untuk DBH. Meminimumkan irisan pengaturan mengenai hal yang sama di setiap regulasi setingkat UU ke depannya akan memudahkan konsistensi regulasi. UU Sektorial semestinya tidak mengatur mengenai Bagi Hasil karena Bagi Hasil tidak terkait dengan pengelolaan sektor. Selain itu, dalam hal pengelolaan risiko fiskal oleh Pemerintah Pusat, evaluasi sampai sejauh mana risiko fiskal dari alokasi DBH dapat ditanggung oleh Pemerintah Pusat, secara konteks stabilitas makro perlu diperjelas dalam regulasi, terutama dalam UU tentang keuangan negara yang menjadi acuan prinsip umum pengelolaan fiskal dalam UU APBN.



## Lampiran: Simulasi Alokasi Transfer ke Daerah

### Perkembangan Alokasi Transfer

Peningkatan alokasi transfer ke daerah kemungkinan terjadi sebagai antisipasi revisi UU mengenai Desentralisasi, terutama terkait dengan pandangan untuk peningkatan alokasi transfer. Skenario simulasi perkembangan transfer daerah dilakukan untuk mengkaji dampaknya terhadap keuangan negara. Dalam hal ini, alokasi transfer didasarkan pada peraturan atau formula transfer yang berlaku saat ini.

#### Skenario Perkembangan Alokasi Transfer ke Daerah

1. Simulasi anggaran alokasi transfer ke daerah dilakukan untuk 4 tahun ke depan sesuai dengan konteks MTEF adalah untuk memberikan acuan dan juga kepastian perencanaan anggaran bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
2. Kajian dampak perkembangan alokasi transfer dilakukan dengan membandingkan berbagai skema perkembangan alokasi transfer.
3. Dalam hal ini, perkembangan alokasi transfer dapat diasumsikan meningkat secara nominal namun garansi atau kepastian untuk daerah adalah rasio transfer yang tetap sebagai persentase penerimaan negara. Sementara itu, perkembangan alokasi transfer juga dapat diasumsikan selain meningkat secara nominal juga adanya peningkatan rasio transfer ke daerah untuk mencapai rasio 40% di tahun 2015.
4. Skenario perkembangan rasio transfer dapat dilihat di **Tabel 1**.

**Tabel 1.** Skenario Perkembangan Alokasi Transfer ke Daerah dan Pertumbuhan Belanja Non K/L

	<b>Skenario 1</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
a. <i>Persentase rasio alokasi transfer ke Daerah terhadap Penerimaan Negara</i>		37%	37%	37%	37%
b. <i>Pertumbuhan Belanja Non K/L</i>		8%	8%	8%	8%
	<b>Skenario 2</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
a. <i>Persentase rasio alokasi transfer ke Daerah terhadap Penerimaan Negara</i>		37%	38%	39%	40%
b. <i>Pertumbuhan Belanja Non K/L</i>		8%	8%	8%	8%
	<b>Skenario 3</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
a. <i>Persentase rasio alokasi transfer ke Daerah terhadap Penerimaan Negara</i>		37%	38%	39%	40%
b. <i>Pertumbuhan Belanja Non K/L</i>					

5. Dari Tabel 1, terdapat tiga skenario yang dijadikan dasar kajian. Dalam hal ini, perbedaan antara setiap skenario adalah struktur perkembangan alokasi transfer dan struktur pertumbuhan belanja pemerintah Non K/L.
6. Peningkatan alokasi transfer ke daerah diperbandingkan juga dengan perkiraan pertumbuhan belanja Non K/L. Dengan perkembangan penerimaan negara yang relatif sama, dampak defisit anggaran dapat diminimalisir dengan penurunan alokasi belanja di tingkat pemerintah pusat. Dalam hal ini, penurunan alokasi belanja Non K/L, dimana didalamnya mencakup pengeluaran pemerintah untuk subsidi, lebih dimungkinkan dibandingkan dengan penurunan Belanja K/L. Terkait dengan Belanja K/L, prioritas pemerintah pusat untuk peningkatan belanja infrastruktur akan berimplikasi pada kemungkinan pertumbuhan Belanja K/L tidak akan menurun mengingat belanja infrastruktur sebagian besar termasuk dalam kategori Belanja K/L.
7. Tabel 1 menunjukkan bahwa perbedaan antara Skenario 1 dan Skenario 2 adalah untuk skenario 1, alokasi dana transfer ke daerah dipastikan tidak kurang dari 37% penerimaan daerah, sementara untuk skenario 2, rasio alokasi dana transfer terhadap penerimaan daerah juga dipastikan meningkat sampai dengan 40% dari rasio 37% di tahun 2012. Sementara itu, perbedaan skenario 2 dan skenario 3 yang sama-sama memberlakukan peningkatan rasio alokasi dana transfer secara bertahap, adalah dalam hal pertumbuhan Belanja Non K/L, diasumsikan pertumbuhan Belanja Non K/L tidak sama setiap tahunnya tetapi menurun secara bertahap untuk Skenario 3.

#### Asumsi Simulasi Alokasi Transfer ke Daerah

8. Simulasi perkembangan alokasi transfer ke daerah akan menggunakan asumsi indikator sebagai berikut: 1) pertumbuhan PDB nominal, 2) Pertumbuhan penerimaan negara Pajak dan Non Pajak, dan 3) Pertumbuhan Belanja K/L dan Belanja Non K/L. Asumsi indikator dan nilai acuan yang digunakan didasarkan pada rata-rata perkembangan indikator terkait selama tahun 2001-2010. Detail asumsi untuk setiap skenario ditunjukkan di **Tabel 2**.

**Tabel 2.** Skenario dan Asumsi Alokasi Transfer ke Daerah

<b>Skenario 1</b>	2012	2013	2014	2015
<b>Asumsi</b>				
Penerimaan Tumbuh per tahun	15%	15%	15%	15%
Penerimaan Bukan Pajak Tumbuh per tahun	8%	8%	8%	8%
Belanja K/L tumbuh per tahun	15%	15%	15%	15%
Belanja Pusat Non K/L tumbuh per tahun	8%	8%	8%	8%
Belanja Transfer ke Daerah (Prosentase thd Penerimaan Negara)	2012 37%	2013 37%	2014 37%	2015 37%
Asumsi Pertumbuhan PDB Nominal	13%			
<b>Skenario 2</b>	2012	2013	2014	2015
<b>Asumsi</b>				
Penerimaan Tumbuh per tahun	15%	15%	15%	15%
Penerimaan Bukan Pajak Tumbuh per tahun	8%	8%	8%	8%

Belanja K/L tumbuh per tahun	15%	15%	15%	15%
Belanja Pusat Non K/L tumbuh per tahun	8%	8%	8%	8%
Belanja Transfer ke Daerah (Prosentase thd Penerimaan Negara)	2012 37%	2013 38%	2014 39%	2015 40%
Asumsi Pertumbuhan PDB Nominal	13%			
<b>Skenario 3</b>	2012	2013	2014	2015
<b>Asumsi</b>				
Penerimaan Tumbuh per tahun	15%	15%	15%	15%
Penerimaan Bukan Pajak Tumbuh per tahun	8%	8%	8%	8%
Belanja K/L tumbuh per tahun	15%	15%	15%	15%
Belanja Pusat Non K/L tumbuh per tahun	8%	7%	6%	5%
Belanja Transfer ke Daerah (Prosentase thd Penerimaan Negara)	2012 37%	2013 38%	2014 39%	2015 40%
Asumsi Pertumbuhan PDB Nominal	13%			

9. Asumsi 1: **Pertumbuhan PDB Nominal**. Penggunaan asumsi pertumbuhan PDB nominal, dan bukan pertumbuhan PDB riil semata-mata adalah karena konteks perencanaan anggaran dan indikator yang akan digunakan terkait dengan rasio penerimaan ataupun penegeluaran negara adalah berdasarkan PDB nominal.
10. Asumsi pertumbuhan 13% untuk PDB nominal berdasarkan rata-rata pertumbuhan PDB riil 6 persen dan inflasi per tahun yang umumnya berkisar 7% setiap tahunnya. Karakteristik indikator makro ini didasarkan pada data perkembangan tingkat inflasi dan PDB riil selama sepuluh tahun terakhir (2001-2010).
11. Asumsi 2: **Pertumbuhan Penerimaan Negara**. Terkait dengan asumsi anggaran dari sisi penerimaan ini, penerimaan pemerintah diperkirakan akan terus berkembang untuk penerimaan pemerintah dari pajak dibandingkan dengan penerimaan dari pengelolaan SDA, cukai, ataupun tarif atau pajak ekspor.
12. Penerimaan pemerintah dari pajak akan meningkat dengan asumsi bahwa perkembangan kegiatan ekonomi formal akan terus berkembang seiring dengan pertumbuhan ekonomi. Selain itu, perkiraan peningkatan penerimaan pajak juga didasarkan pada perkembangan kebijakan pemerintah. Selama lima tahun terakhir pemerintah telah banyak melakukan reformasi administrasi perpajakan dan penyederhanaan struktur dan basis pajak. Untuk ke depan-
13. Penerimaan non pajak (PNBP) yang sebagian besar berdasarkan penerimaan pengelolaan sumber daya alam diperkirakan akan menurun dapat dijustifikasi mengingat penerimaan pemerintah didasarkan pada tingkat produksi. Reserve sumber daya yang relatif terbatas sehingga cenderung menurun seiring dengan perkembangan lama waktu eksploitasi, dan otomatis penerimaan pemerintah dari sektor ekstraktif cenderung akan menurun. Dalam hal ini, walaupun dimungkinkan adanya penemuan sumber daya baru, untuk jangka waktu 4 tahun, perkiraan kegiatan eksploitasi tahap awal kemungkinan justru cost recovery dari pemerintah justru masih mendominasi dibandingkan dengan penerimaan berdasarkan produksi.
14. Asumsi 3: **Pertumbuhan Perkembangan Belanja Pemerintah**. Perkembangan alokasi transfer ke daerah, dengan berdasarkan perkembangan penerimaan negara tertentu, akan juga tergantung dengan distribusi alokasi untuk setiap

jenis belanja. Dalam hal ini, selama tahun 2001-2010 pertumbuhan alokasi belanja K/L relatif masih cukup besar dengan sekitar 20%. Peningkatan belanja K/L berkisar 20% merupakan kondisi yang relatif menjamin alokasi untuk peningkatan alokasi belanja untuk infrastruktur atau program pembangunan yang dikelola oleh Kementerian Teknis.

#### Analisis Dampak Perkembangan Alokasi Transfer ke Daerah

15. Dampak dari perkembangan alokasi transfer ke daerah dapat dilihat dari pengaruhnya terhadap: 1) kondisi surplus dan defisit APBN (nominal), dan 2) rasio defisit/surplus APBN terhadap PDB nominal. **Tabel 3** menjelaskan bahwa implikasi peningkatan rasio, seperti yang diperkirakan, adalah meningkatnya defisit APBN. Namun demikian, stabilitas peningkatan penerimaan negara dan juga pengelolaan belanja pemerintah pusat dapat membuat defisit APBN tetap terkelola, yaitu dibawah 3% dari PDB.
16. Seperti terlihat di Tabel 3, rasio defisit APBN akan menurun apabila pertumbuhan belanja Non K/L tumbuh paling tinggi 8% atau bahkan bahkan menurun sampai dengan misalnya 5%. Alternatif lainnya adalah rasio transfer ke daerah tetap di level 37% dari total penerimaan negara.

**Tabel 3.** Indikator Dampak Perkembangan Alokasi Transfer ke Daerah

Indikator	2011	2012	2013	2014	2015
	APBN	Estim	Estim	Estim	Estim
<b>Skenario 1</b>					
Surplus/Defisit (Trilyun Rupiah)	-147.0	-177.9	-180.5	-181.5	-180.6
Surplus/Defisit (% PDB)	-2.1%	-2.2%	-2.0%	-1.8%	-1.6%
<b>Skenario 2</b>					
Surplus/Defisit (Trilyun Rupiah)	-147.0	-177.9	-194.6	-213.7	-235.5
Surplus/Defisit (% PDB)	-2.1%	-2.2%	-2.2%	-2.1%	-2.1%
<b>Skenario 3</b>					
Surplus/Defisit (Trilyun Rupiah)	-147.0	-177.9	-189.5	-197.1	-200.1
Surplus/Defisit (% PDB)	-2.1%	-2.2%	-2.1%	-2.0%	-1.8%

## Referensi

- \_\_\_\_\_. (1981). *"Fiscal Federalism in Canada 1981, Report of the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements"*. Minister of Supply and Services, Canada.
- \_\_\_\_\_. (2002). *"State Revenue Sharing Relativities: 2002 Update"*. Commonwealth Grant Commission. Tersedia di jejaring maya: <http://www.cgc.gov.au>, diakses pada Agustus 2002.
- \_\_\_\_\_. (2007). *"Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Investasi dan Pembangunan Ekonomi Daerah"*. Penelitian Tim Asistensi bidang Desentralisasi Fiskal, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan RI.
- \_\_\_\_\_. (2009). *"Financing the Municipalities and Counties in Norway—Specific Grants vs. Block Grants"*. Bahan diskusi dalam *workshop* di Copenhagen, 17-19 September 2009. Tersedia di jejaring maya: [http://english.vfm.dk/municipalities-and-regions/MunicipalitiesandRegions/Copenhagen-Seminar-2009/Documents/Grete%20Lilleschulstad%20\\_%20Financing%20the%20Municipalities%20and%20Counties%20in%20Norway%20%20\(and%20Appendix\).pdf](http://english.vfm.dk/municipalities-and-regions/MunicipalitiesandRegions/Copenhagen-Seminar-2009/Documents/Grete%20Lilleschulstad%20_%20Financing%20the%20Municipalities%20and%20Counties%20in%20Norway%20%20(and%20Appendix).pdf)
- Ahmad, E. (1997). *"Intergovernmental Transfers—An International Perspective"*. Bab 1 dalam *"Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants"*, editor Ehtisham Ahmad. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Ahmad, E. dan J. Craig. (1997). *"Intergovernmental Transfers"* Bab 4 dalam *"Fiscal Federalism in Theory and Practice"*, editor Teresa Ter-Minassian. Fiscal Affairs Dept, International Monetary Fund.
- Bahl, R. dan J. Linn. (1992). *"Urban Public Finance in Developing Countries"*. New York, NY: Oxford University Press.
- Bahl, R. dan S. Wallace. (2004). *"Intergovernmental Transfers: The Vertical Sharing Dimension"*. International Studies Program Working Paper Series, AYSPS, GSU paper0419, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bahl, R., dan Tumenasan, B. (2004). *How Should Revenues from Natural Resources Be Shared?*, in *Can Decentralization Rebuild Indonesia?*, J. Martinez-Vazquez and J. Alm (eds), Edward-Elgar Publishing.
- Bergvall, D., C. Charbit, D. Kraan dan O. Merk. (2006). *"Intergovernmental Transfers And Decentralised Public Spending"*. OECD Journal on Budgeting, 5(4), 2006.
- Blöchliger, H. dan O. Petzold. (2009). *"Taxes or Grants: What Revenue Source for Sub-Central Governments?"*. OECD Economics Department Working Papers 706, OECD, Economics Department.

- Davey, K. (1989). "Central-Local Financial Relations". Bab 6 dalam Devas dkk. "Financing Local Government in Indonesia". Monographs in International Studies, South East Asia Series No. 84. Ohio University.
- Devas, N. (1994). "Local Government Finance in Britain". Institute of Local Government Studies, School of Public Policies, The University of Birmingham, England.
- Gervais, M. (2010). "Institutionalizing Hibah Grants in Indonesia". Discussion paper of Indonesia Infrastructure Initiative. *In press*.
- Handra, H. (2005). "A Study of Indonesia's Fiscal Equalisation Mechanism in the Early Stages of Decentralisation". *Disertasi Doktor*. Flinders University of South Australia.
- Handra, H. (2007). "Dana Alokasi Khusus: Problematika dan Alternatif Solusi ke Depan". Bahan presentasi workshop nasional "Dana Alokasi Khusus: Problem dan Alternatif Solusi ke Depan", di Jakarta, 6 Desember 2007.
- Handra, H., dkk. (2008). "Pengalihan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan yang Mendanai Urusan Daerah Menjadi Dana Alokasi Khusus (DAK)". Penelitian Tim Asistensi bidang Desentralisasi Fiskal, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan RI.
- Lewis, B. D. dan A. Oosterman. (2009). "The Impact of Decentralization on Sub-National Government Fiscal Slack in Indonesia". *Public Budgeting & Finance*, 29(2).
- Lotz, J. R. (1997). "Denmark and Other Scandinavian Countries: Equalisation and Grants". Bab 7 dalam "Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants", editor Ehtisham Ahmad. Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Ma, Jun. (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.
- Mathews, R. (1994). "Fiscal Equalisation—Political, Social and Economic Linchpin of Federation". Kuliah inagurasi Russell Mathews pada Hubungan Finansial Federal, Federalism Research Centre, Australian National University, Canberra.
- Mihaljek, D. (1997). "Japan", Bagian II (12) dalam "Fiscal Federalism: in Theory and Practice", editor Teresa Ter-Minassian. Washington: International Monetary Fund.
- Musgrave, R. M. (1956). "The Theory of Public Finance". New York: McGraw-Hill.
- Qibthiyah, R. M. dkk. (2009). "Implementasi dan Ekspektasi Kebijakan Dana Alokasi Khusus: Perspektif Daerah". Penelitian Tim Asistensi bidang Desentralisasi Fiskal, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan RI.

- Ruggeri, C. G., R. Howard dan D. Van Wart. (1993). *“Structural Imbalances in the Canadian Fiscal System”*. Canadian Tax Journal/Revue Fiscale Canadienne, 41(3), hal. 454-472.
- Rye, R. C. dan B. Searle. (1997). *“Expenditure Needs: Institution and Data”*. Bab 3 dalam *“Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants”*, editor Ehtisham Ahmad. Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Shah, A. dan T. Thomson. (2002). *“Implementing Decentralised Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures”*, The World Bank.
- Spahn, P. B. (1997). *“Intergovernmental Transfers in Switzerland and Germany”*. Bab 5 dalam *“Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants”*, editor Ehtisham Ahmad. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.,
- Schroeder, L. dan P. Smoke. (2003). *“Intergovernmental Fiscal Transfers: Concepts, International Practice, and Policy Issues”*. Bab 2 dalam P. Smoke dan Y. H. Kim (Ed.) *“Intergovernmental Transfers in Asia: Current Practice and Challenges for the Future”*, hal. 20-59. Manila: Asian Development Bank.
- Walsh, C. dan N. Thomson. (1994). *“Federal Fiscal Arrangements in Australia: Their Potential Impact on Urban Settlement”*. Federalism Research Centre, ANU, Canberra.
- DSF. (2007). *Costs and Benefits of New Region Creation in Indonesia*. Final Report. Jakarta: Decentralization Support Facilities (DSF).
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2010). *Data Realisasi dan Anggaran Tahun 2007-2009 dan Anggaran Pagu Dana Bagi Hasil 2010*, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.
- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 157 Tahun 2008 tentang Penetapan Perkiraan Alokasi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Perikanan Tahun Anggaran 2008.
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 201 Tahun 2009 tentang Perkiraan Alokasi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Perikanan Tahun Anggaran 2010.
- World Bank. (2006). *Aceh Public Expenditure Analysis: Spending for Reconstruction and Poverty Reduction*. Jakarta: World Bank.

