

# EKONOMI KEUANGAN DAERAH

Mata Kuliah Ekonomi Keuangan Daerah (FEB 616405) dengan jumlah 3 sks (2-1) dengan Capaian Pembelajaran yaitu mahasiswa mampu memahami dan menjelaskan Teori Keuangan Daerah; Mampu menggunakan Teori Keuangan Daerah dalam Merencanakan Kebijakan Keuangan Daerah; Mampu Mengidentifikasi Potensi Keuangan Daerah, sebagai sumber Pendapatan Daerah; Mampu Mengidentifikasi Potensi Ekonomi Daerah dan memanfaatkannya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah.

Mata kuliah ini merupakan wajib untuk mahasiswa Magister Ilmu Ekonomi ( MIE ) Fakultas Ekonomi dan Bisnis (FEB) Universitas Lampung. Harapannya agar mahasiswa mampu dan trampil dalam menggunakan teori keuangan daerah untuk merumuskan suatu kebijakan keuangan daerah, serta dapat memanfaatkannya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Buku Ajar ini disusun berdasarkan silabus dan Rencana Pembelajaran Semester (RPS).



 Aura-Publishing  
 [www.aura-publishing.com](http://www.aura-publishing.com)  
 @redaksiaura



EKONOMI KEUANGAN DAERAH

Prof. Dr. Ambya, S.E. MSi

BUKU AJAR

EDISI  
REVISI

# EKONOMI KEUANGAN DAERAH

Prof. Dr. Ambya, S.E. MSi



LEMBAR PENGESAHAN

KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN, RELEVAN DAN TERTINGGAL	
UNIVERSITAS LAMPUNG	
TANGGAL	11 Mei 2023
NOMOR	95/BA/LE3M/2023
PARAF	<i>[Signature]</i>

1. Judul Buku Ajar : Ekonomi Keuangan Daerah
2. Penulis : Prof. Dr. Ambya S.E.,M.Si
3. Instansi : Universitas Lampung
4. Publikasi : AURA Publishing
5. Penerbit : AURA CV. Anugrah Utama Raharja
6. ISBN : ISBN 978-623-7560-06-7

Bandar Lampung, 11 Mei 2023

Mengetahui,  
Dekan,  
Fakultas Ekonomi dan Bisnis  
Universitas Lampung

Penulis



Prof. Dr. Nairobi, S.E., M.Si  
NIP. 196109041987031011

*[Signature]*

*[Signature]*

Prof. Dr. Ambya, S.E., M.Si  
NIP. 195907191987031002

Menyetujui,  
Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat  
Universitas Lampung

*[Signature]*

Prof. Dr. Abdurrahman, M.Si.  
NIP. 196812101993031002

**BUKU AJAR**

**EDISI  
REVISI**

# **EKONOMI KEUANGAN DAERAH**

Hak cipta pada penulis  
Hak penerbitan pada penerbit  
Tidak boleh diproduksi sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun  
Tanpa izin tertulis dari pengarang dan/atau penerbit

**Kutipan Pasal 72 :**

Sanksi pelanggaran Undang-undang Hak Cipta (UU No. 10 Tahun 2012)

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal (49) ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau hasil barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

**BUKU AJAR**

**EDISI  
REVISI**

# **EKONOMI KEUANGAN DAERAH**

**Prof. Dr. Ambya, S.E. MSi**



Perpustakaan Nasional RI:  
Katalog Dalam Terbitan (KDT)

**BUKU AJAR**  
**EKONOMI KEUANGAN DAERAH**

**Penulis:**

Prof. Dr. Ambya, S.E., M.Si.

**Desain Cover & Layout**

Team Aura Creative

Penerbit

**AURA**

**CV. Anugrah Utama Raharja**

**Anggota IKAPI**

**No.003/LPU/2013**

x + 243 hal : 15,5 x 23 cm

Cetakan, Mei 2023

**ISBN: 978-623-7560-06-7**

**Alamat**

Jl. Prof. Dr. Soemantri Brojonegoro, No 19 D

Gedongmeneng Bandar Lampung

HP. 081281430268

082282148711

E-mail : [redaksiaura@gmail.com](mailto:redaksiaura@gmail.com)

Website : [www.aura-publishing.com](http://www.aura-publishing.com)

Hak Cipta dilindungi Undang-undang

# KATA PENGANTAR

Buku ajar edisi revisi Mata Kuliah Ekonomi Keuangan Daerah (FEB 616405) dengan jumlah 3 sks (2-1) dengan Capaian Pembelajaran yaitu mahasiswa mampu memahami dan menjelaskan Teori Keuangan Daerah; Mampu menggunakan Teori Keuangan Daerah dalam Merencanakan Kebijakan Keuangan Daerah; Mampu Mengidentifikasi Potensi Keuangan Daerah, sebagai sumber Pendapatan Daerah; Mampu Mengidentifikasi Potensi Ekonomi Daerah dan memanfaatkannya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah.

Mata kuliah ini merupakan wajib untuk mahasiswa Magister Ilmu Ekonomi ( MIE ) Fakultas Ekonomi dan Bisnis (FEB) Universitas Lampung. Harapannya agar mahasiswa mampu dan trampil dalam menggunakan teori keuangan daerah untuk merumuskan suatu kebijakan keuangan daerah, serta dapat memanfaatkannya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Buku Ajar ini disusun berdasarkan silabus dan Rencana Pembelajaran Semester (RPS).

Penulis mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang turut aktif membantu memberikan masukan tentang materi buku ajar. Pada edisi revisi ini menambahkan hasil penelitian tentang Kemandirian Fiskal Dan Kemiskinan Daerah Otonom Baru (DOB). Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Pimpinan FEB Unila yang telah menyediakan hibah penulisan buku ajar.

Bandar Lampung, Mei 2023

Penulis

Prof. Dr. Ambya, S.E., M.Si

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>vi</b>
<b>BAB. I KONSEP DESENTRALISASI FISKAL.....</b>	<b>1</b>
A. PENDAHULUAN .....	1
B. TUJUAN CAPAI PEMBELAJARAN .....	7
C. PENYAJIAN MATERI .....	7
1. Desentralisasi Fiskal.....	7
2. Manfaat Desentralisasi Fiskal .....	8
3. Tantangan Desentralisasi Fiskal.....	9
4. Kerangka Perbaikan Desentralisasi Fiskal..	16
D. RANGKUMAN.....	23
E. SOAL LATIHAN .....	25
DAFTAR PUSTAKA .....	25
<b>BAB. II TEORI BELANJA PEMERINTAH .....</b>	<b>26</b>
A. PENDAHULUAN .....	26
B. TUJUAN CAPAI PEMBELAJARAN .....	31
C. PENYAJIAN MATERI .....	31
1. Teori Pengeluaran Pemerintah Makro.....	31
2. Belanja Pemerintah .....	36
3. Belanja Daerah .....	50
D. RANGKUMAN.....	55
E. SOAL LATIHAN .....	59
DAFTAR PUSTAKA .....	59



<b>BAB. III</b>	<b>PENGELUARAN PEMERINTAH DAERAH .....</b>	<b>61</b>
	A. PENDAHULUAN .....	61
	B. TUJUAN CAPAI PEMBELAJARAN .....	65
	C. PENYAJIAN MATERI .....	65
	1. Teori Makro .....	66
	2. Teori Mikro .....	68
	3. Pengeluaran Negara.....	70
	4. Pengeluaran Pemerintah Daerah .....	74
	D. RANGKUMAN.....	84
	E. SOAL LATIHAN.....	88
	DAFTAR PUSTAKA .....	88
<b>BAB. IV</b>	<b>KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH ....</b>	<b>90</b>
	A. PENDAHULUAN .....	90
	B. TUJUAN CAPAI PEMBELAJARAN .....	93
	C. PENYAJIAN MATERI .....	94
	1. Definisi Kinerja Keuangan .....	94
	2. Pengukuran Kinerja Keuangan.....	94
	3. Jenis-Jenis Rasio Keuangan .....	96
	D. RANGKUMAN.....	106
	E. SOAL LATIHAN.....	109
	DAFTAR PUSTAKA .....	109
<b>BAB. V</b>	<b>DANA TRANSFER DAN BELANJA DAERAH.....</b>	<b>111</b>
	A. PENDAHULUAN .....	111
	B. TUJUAN CAPAI PEMBELAJARAN .....	115
	C. PENYAMPAIAN MATERI.....	116
	1. Keuangan Daerah .....	116
	2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.....	117
	3. Pendapatan Daerah.....	119
	4. Belanja Daerah.....	132
	D. RANGKUMAN.....	138
	E. SOAL LATIHAN.....	139
	DAFTAR PUSTAKA .....	139

<b>BAB. VI</b>	<b>DANA TRANSFER DAN PEMBERDAYAAN</b>	
	<b>EKONOMI .....</b>	<b>141</b>
A.	PENDAHULUAN .....	141
B.	TUJUAN CAPAI PEMBELAJARAN .....	145
C.	PENYAJIAN MATERI .....	146
	1. Pengertian Dana Transfer dan Dana Desa .....	146
	2. Tujuan Transfer KeDaerah dan Dana Desa .....	146
	3. Klasifikasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa .....	147
D.	RANGKUMAN.....	162
E.	SOAL LATIHAN .....	164
	DAFTAR PUSTAKA .....	164
<b>BAB. VII</b>	<b>DEFISIT ANGGARAN.....</b>	<b>166</b>
A.	PENDAHULUAN .....	166
B.	TUJUAN CAPAI PEMBELAJARAN.....	169
C.	PENYAJIAN MATERI .....	169
	1. Pengertian Defisit anggaran.....	169
	2. Dampak Defisit terhadap Ekonomi Makro	174
	3. Membiayai Defisit Anggaran .....	177
D.	RANGKUMAN.....	181
E.	SOAL LATIHAN.....	182
	DAFTAR PUSTAKA .....	182
<b>BAB. VIII</b>	<b>KEMANDIRIAN FISKAL.....</b>	<b>183</b>
A.	PENDAHULUAN .....	183
B.	TUJUAN CAPAI PEMBELAJARAN.....	189
C.	PENYAJIAN MATERI .....	190
	1. Pengertian Desentralisasi Fiskal.....	190
	2. Sumber-Sumber Penerimaan Daerah .....	194
	3. Faktor-faktor yang mempengaruhi Ruang	
	4. Fiskal.....	204
	5. Kemandirian Fiskal Dan Kemiskinan Daerah Otonom Baru (Dob). .....	209

D.	RANGKUMAN.....	222
E.	SOAL LATIHAN .....	225
	DAFTAR PUSTAKA .....	226
<b>BAB. IX</b>	<b>WILLINGNESS TO PAY (WTP) DAN ABILITY TO PAY (ATP) .....</b>	<b>228</b>
A.	PENDAHULUAN .....	228
B.	TUJUAN CAPAI PEMBELAJARAN .....	232
C.	PENYAJIAN MATERI .....	233
	1. Willingness to Pay .....	233
	2. Contingent Valuation Method (CVM).....	235
	3. Ability to Pay .....	239
	4. Determinan yang Mempengaruhi ATP (Ability to Pay) .....	240
	5. Metode Mengukur ATP .....	243
	6. Hubungan WTP dan ATP.....	243
	7. Penentuan Tarif Berdasarkan ATP dan WTP .....	244
D.	RANGKUMAN.....	250
E.	SOAL LATIHAN .....	252
	DAFTAR PUSTAKA .....	252
<b>LAMPIRAN</b>	<b>RENCANA PEMBELAJARAN SEMESTER (RPS).....</b>	<b>254</b>

# BAB I

## KONSEP DESENTRALISASI FISKAL

### A. PENDAHULUAN

Pemerintah pusat merupakan sumber kekuatan dan pemilik kekuasaan atas bergeraknya seluruh kegiatan di satu negara. Kemudian tiap daerah di masing-masing negara akan berjalan mengikuti arah kebijakan pemerintah pusat. Kebijakan-kebijakan tersebut mulai dari pola hukum, keamanan, pendidikan, pertahanan, ekonomi dan lainnya. Dalam rekam sejarah, pola kebijakan dan peraturan yang dianut oleh satu negara juga merupakan jejak kolonialisme selama dua abad terakhir. Negara kolonial yang menempati dan menguasai negara akan memperkenalkan sistem pemerintahan yang melingkupi seluruh pola kebijakan. Kemudian setelah kemerdekaan, sistem tersebut mungkin saja dianut oleh negara bekas jajahan sebagai awal menjalankan kekuasaan kemerdekaannya.

Pemerintah pusat sebagai pemegang kekuasaan di satu negara tanpa memberikan pembagian wewenang kepada pemerintah daerah menandakan pemerintahan yang otoriter dengan adanya pola kebijakan yang tersentralisasi sehingga pemerintah daerah tidak memiliki wewenang untuk mengatur sendiri wilayahnya. Sistem sentralisasi yang dinilai tradisional ini banyak diperkenalkan di negara terutama negara berkembang pada masa penjajahan. Pendukung sistem sentralisasi percaya bahwa maksimisasi pertumbuhan, strategi pembangunan, transfer teknologi yang besar,

industrialisasi dan sentralisasi spasial untuk mencapai skala ekonomi dan pertumbuhan tinggi dapat tercapai apabila dikuasai oleh pemerintah pusat. Selain itu praktek korupsi yang seringkali dilakukan pemerintah daerah membuat para pendukung sistem sentralisasi menolak desentralisasi.

Namun mulai tahun 1980 mulai muncul konsep desentralisasi terutama dalam sistem ekonomi, konsep ini disebut dengan desentralisasi fiskal. Konsep desentralisasi merupakan pembagian wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya. Oleh karena itu konsep desentralisasi fiskal adalah pembagian wewenang kepada pemerintah daerah untuk menjalankan dan mengarahkan kebijakan terkait aktivitas ekonomi di daerahnya seperti meningkatkan peran di pasar dan meningkatkan penyediaan barang dan jasa. Konsep desentralisasi fiskal sejalan dengan berubahnya pemerintahan yang otoriter menjadi demokrasi.

Munculnya konsep desentralisasi fiskal di tahun 1980-an masih menimbulkan banyak permasalahan akibat proses transisi dari sentralisasi seperti adanya defisit dan permasalahan terkait birokrasi. Namun hal itu tidak mengurungkan niat para pendukung desentralisasi untuk terus menerapkan sistem tersebut. Hingga pada tahun 1990 merupakan waktu dimana desentralisasi fiskal menjadi tren yang diperbincangkan dan mulai diimplementasikan di berbagai negara terutama negara berkembang. (*World Bank, 2000*).

Para pendukung konsep desentralisasi fiskal percaya bahwa heterogenitas etnis di satu negara membutuhkan adanya desentralisasi fiskal. Hal ini dikarenakan desentralisasi merupakan alat untuk membagi wewenang wilayah dan agar terlaksana maka dibutuhkan desentralisasi fiskal namun tidak menyeluruh dimana pemungutan pendapatan masih menjadi wewenang pemerintah pusat. Selain itu desentralisasi fiskal akan mengarahkan pada efisiensi ekonomi. Hal ini dikarenakan heterogenitas etnis menunjukkan adanya perbedaan kebutuhan fasilitas barang dan jasa. Sehingga adanya desentralisasi membuat daerah dapat menentukan kebutuhan yang sesuai dengan keadaan etnis mereka. (*Tanzi, 2000*) dalam (*Treisman, 2015*) menyatakan bahwa pemerintah daerah lebih efisien dalam menunjukkan informasi mengenai daerahnya.



Selanjutnya ukuran negara yang besar menunjukkan bahwa konsep sentralisasi fiskal dapat mengakibatkan kegagalan karena pengelolaan di seluruh wilayah hanya dilakukan oleh sedikit pemangku kebijakan. Negara yang besar dilihat dari jumlah populasi dan luas daerah membutuhkan pengelola yang dapat langsung mengawasi dan menjalankan kegiatan ekonomi di daerah tersebut sehingga diperlukan perwakilan di masing-masing daerah dan perlunya pembagian wewenang wilayah. Oleh karena itu konsep desentralisasi fiskal diperlukan untuk mencegah skala disekonomi dalam pemerintahan. Adanya pemerintah daerah dalam sebuah negara kesatuan dapat mengoptimalkan penyediaan barang dan jasa.

Kemudian perjalanan negara selama dua abad terakhir yang membangun perekonomian dimana masyarakat menjadi lebih kaya, lebih berpendidikan dan adanya urbanisasi maka masyarakat termotivasi untuk berpartisipasi dalam keputusan politik daerah sehingga mendukung adanya konsep desentralisasi fiskal. (Tanzi, 2000) dalam (Treisman, 2015) menyatakan bahwa desentralisasi merupakan sesuatu yang superior untuk menumbuhkan pendapatan perkapita dan masyarakat memiliki kemampuan untuk menekan pemerintah pusat agar menyerahkan otoritas fiskal.

Selain itu sistem kebijakan dan tata negara termasuk ekonomi mendapat pengaruh dari luar negara tersebut terutama bagi negara yang merupakan bekas jajahan. Rekam kolonialisme yang berbeda di tiap negara memunculkan konsep sistem yang berbeda. Beberapa negara mungkin menganut desentralisasi fiskal lebih tinggi dibanding negara lain. Selama 2 abad terakhir, kolonialisme yang dilakukan oleh Inggris, Perancis, Rusia, Spanyol dan Portugis meninggalkan pola sistem ekonomi yang kemudian dianut oleh negara bekas jajahannya merdeka.

Negara bekas jajahan bangsa Inggris, Perancis dan Rusia dinilai lebih terdesentralisasi. Sedangkan negara bekas jajahan bangsa Spanyol dan Portugis dinilai lebih tersentralisasi. Hal ini dikarenakan Inggris, Perancis dan Rusia memiliki tingkat perekonomian yang lebih baik daripada Spanyol dan Portugis. Tradisi di Spanyol mengarah pada sistem sentralisasi dikarenakan adanya kelemahan pemerintah pusat yang mengakibatkan korupsi di daerah.

(Nickson, 1995) dalam Treisman (2015) menyatakan bahwa peninggalan Spanyol sampai Amerika Latin memiliki tradisi pembuatan keputusan yang tersentralisasi.

Sampai pada tahun 1990-an belum banyak studi yang membahas mengenai desentralisasi fiskal. Pembahasan mengenai konsep desentralisasi fiskal banyak dilakukan oleh institusi-institusi resmi. (Terminassian, 1997; Bird dan Vaillancourt 1998) dalam (Smoke, 2001) menyatakan bahwa hanya beberapa studi yang membahas dan membandingkan konsep desentralisasi serta kebijakan keuangan lokal di negara-negara. Namun walaupun pembahasan mengenai desentralisasi fiskal masih sedikit, kita tetap dapat mengetahui apa yang menyebabkan konsep desentralisasi fiskal muncul dan bagaimana proses serta implementasinya.

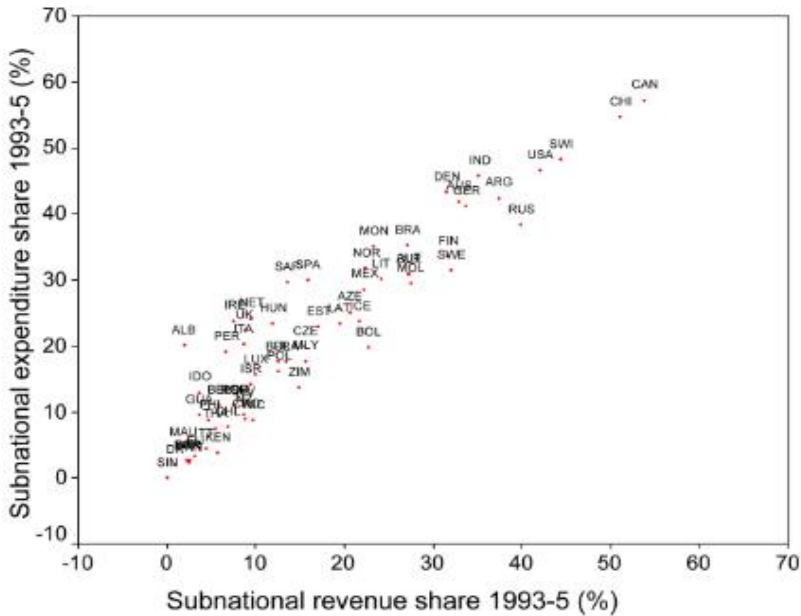
Dalam laporan *World Bank 2000 - Entering the 21st century* menyatakan bahwa walaupun konsep desentralisasi masih sedikit pembahasan dan masih menimbulkan perdebatan, banyak negara sudah mulai mengimplementasikan sistem ini. Hal ini dikarenakan beberapa alasan seperti perencanaan ekonomi oleh pemerintah pusat gagal dalam menciptakan pembangunan yang memadai. Kondisi ekonomi internasional yang terus berubah dan kerangka program penyesuaian struktur untuk meningkatkan kinerja sektor publik menimbulkan kesulitan fiskal pada negara berkembang sehingga pemerintah pusat mulai mengurangi peran mereka dalam mengelola pembangunan dan menyerahkannya kepada pemerintah daerah. Selanjutnya perubahan iklim politik juga mendorong pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Perubahan iklim politik pada negara yang pada awalnya menganut sistem otoriter kemudian berubah menjadi demokrasi mendukung adanya desentralisasi fiskal di berbagai negara. Terdapat daya tarik natural antara demokrasi dan desentralisasi fiskal. Demokrasi diartikan sebagai kegiatan dari, oleh dan untuk rakyat. Demokrasi memungkinkan adanya pergerakan dari seluruh lapisan masyarakat di negara tersebut dan membentuk perwakilan di daerahnya. Sehingga seiring waktu demokrasi memunculkan desentralisasi fiskal. Dengan adanya pembagian wewenang kepada daerah akan mengedukasi masyarakat pada praktek dan nilai

demokrasi. Selain itu sebagai perbaikan atas kebijakan pemerintah pusat yang otoriter dimana kegagalan pemerintah otoriter mengarahkan pada demokrasi dan desentralisasi. (Burki, Perry dan Dillinger, 1999) dalam (Treisman, 2015) menyatakan bahwa desentralisasi di Amerika Latin sejak tahun 1980-an merupakan bagian dari tren demokrasi di wilayah tersebut.

Selain demokrasi, federalisasi juga mendukung desentralisasi fiskal. Konstitusi federal dapat memberikan wewenang desentralisasi fiskal yang tinggi dalam pemungutan pajak antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kemudian derajat desentralisasi fiskal juga dipengaruhi oleh sistem partai dan intitusi politik. (Garman, Haggard, Willis, 2006) dalam (Treisman, 2015) menyatakan bahwa sistem partai negara yang tersentralisasi akan menyebabkan sentralisasi fiskal. Sedangkan sistem partai negara yang terdesentralisasi akan menyebabkan desentralisasi fiskal yang lebih tinggi.

Berdasarkan keadaan yang berbeda di masing-masing negara mulai dari rekam sejarah penjajahan, heterogenitas etnis, ukuran negara, demokrasi dan federalisasi maka menimbulkan derajat desentralisasi fiskal yang berbeda-beda antar negara. (Treisman, 2015) menunjukkan pembagian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah lewat desentralisasi fiskal pada tahun 1993 yang disajikan dalam gambar 1. Dalam gambar tersebut dapat dilihat desentralisasi fiskal di beberapa negara yang ditunjukkan oleh desentralisasi pengeluaran dan desentralisasi pendapatan. Desentralisasi pengeluaran lebih tinggi dibandingkan desentralisasi pendapatan di beberapa negara tertentu. Negara singapura merupakan negara yang tersentralisasi ditunjukkan oleh 0% baik pada desentralisasi pengeluaran dan desentralisasi pendapatan. Sedangkan negara Kanada merupakan negara dengan derajat desentralisasi fiskal tertinggi baik pada pengeluaran dan pendapatan yaitu sekitar 57%.



Gambar 1. Pembagian wewenang pusat ke daerah untuk pengeluaran dan pendapatan

Sumber. Treisman, 2015

Seperti yang dibahas sebelumnya bahwa pemerintah daerah lebih mengetahui keadaan dan kebutuhan daerahnya dibandingkan pemerintah pusat.

Sedangkan untuk pendapatan masih tersentralisasi atau lebih besar ditangani oleh pemerintah pusat. Hal ini dikarenakan konsep desentralisasi tidak boleh mengesampingkan adanya negara kesatuan yang diatur oleh pemerintah pusat. Selain itu pemerintah pusat harus memastikan bahwa seluruh wilayah memiliki sumber penghasilan yang memadai dan untuk menciptakan hal tersebut maka perlu adanya sentralisasi pendapatan agar transfer dari pemerintah pusat terlaksana dan merata di setiap daerah.

## **B. TUJUAN ATAU CAPAIAN PEMBELAJARAN**

1. Mampu menjelaskan dan membahas konsep desentralisasi fiskal
2. Mampu menganalisis dan menentukan penyebab berubahnya sistem sentralisasi fiskal menjadi desentralisasi fiskal dan adanya perbedaan derajat desentralisasi fiskal di berbagai negara
3. Mampu menganalisis secara deskriptif mengenai teori desentralisasi fiskal dan implementasi desentralisasi fiskal dari beberapa jurnal.

## **C. PENYAJIAN MATERI**

### **1. Desentralisasi Fiskal**

Desentralisasi fiskal merupakan pemindahan kekuasaan dari pusat ke daerah mengenai hak dan kewajiban dalam bidang fiskal. Tiebout (1956) menyatakan bahwa setiap yuridiksi bersaing untuk menarik masyarakat dan masyarakat siap pindah ke lokasi yang menawarkan paket pengeluaran pajak terbaik yang mengacu pada efisiensi alokasi sumber daya di sektor publik lokal. Oates (1972) menyatakan bahwa tidak adanya skala ekonomi dan spillover inter-yuridiksi, desentralisasi dari barang publik selalu superior dibanding efisiensi ekonomi daripada sentralisasi. Buchanan (1976) menyatakan bahwa perbedaan biaya dan manfaat atas layanan dari pemerintah atas net fiskal di berbagai wilayah memungkinkan adanya migrasi dari wilayah dengan net fiskal rendah ke wilayah dengan net fiskal tinggi.

Definisi lain mengenai desentralisasi fiskal adalah pengalihan wewenang dan tanggung jawab untuk fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat ke organisasi-organisasi bawahan atau semi-independen atau sektor swasta. (Litvack dan Seddon, 1999). Desentralisasi fiskal juga disebut federalisme fiskal yaitu menetapkan peran aktif dan positif bagi pemerintah dalam hal memperbaiki berbagai bentuk kegagalan pasar, membangun distribusi pendapatan yang adil dan menstabilkan ekonomi makro pada pekerjaan tingkat tinggi dengan harga stabil. Menurut Oates (2005), asumsi tersirat adalah bahwa lembaga pemerintah sebagai



penjaga kepentingan publik akan berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan sosial, baik karena semacam kebaikan hati atau karena tekanan pemilihan dalam sistem demokrasi. Singkatnya, di mana kegagalan pasar terjadi, ada kebutuhan untuk intervensi publik. Asumsi lain yang tersirat adalah stabilitas politik negara-bangsa yang berkelanjutan, yang menyediakan konteks untuk teori tersebut.

Oates, 2005 juga menyatakan bahwa federalisme fiskal merupakan cara kerja berbagai lembaga politik dan fiskal dalam pengaturan informasi dan kontrol yang tidak sempurna, dengan fokus dasar pada insentif yang diwujudkan oleh lembaga-lembaga ini dan perilaku yang dihasilkannya dari peserta yang memaksimalkan utilitas. Ini dibangun di atas federalisme fiskal pada definisi pertama tetapi mengasumsikan bahwa pejabat publik memiliki tujuan yang diinduksi oleh lembaga-lembaga politik yang sering secara sistematis berbeda dari memaksimalkan kesejahteraan warga negara.

Perspektif tersebut menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal tidak hanya membutuhkan peenekan pada sumber daya keuangan tetapi juga perlu adanya kontrol atas sumber daya keuangan. Selain itu desentralisasi terkait lebih erat dengan tata kelola dan pengurangan kemiskinan (pemberdayaan). Pemikiran baru tentang desentralisasi fiskal tercermin dalam definisi desentralisasi fiskal menurut (Bahl, 2005) yang menyatakan bahwa desentralisasi fiskal adalah pemberdayaan masyarakat melalui pemberdayaan fiskal pemerintah daerah mereka.

## **2. Manfaat Desentralisasi Fiskal**

Dalam (Oates, 2005) dibahas manfaat dari adanya desentralisasi fiskal bahwa ada dua manfaat yaitu akuntabilitas yang lebih besar pada pejabat pemerintah karena mereka bertanggung jawab dalam pemberian layanan kepada penduduk lokal yang memilih mereka. Manfaat yang kedua adalah lebih banyak kemauan dari penduduk lokal dalam membayar layanan karena mereka mendapatkan apa yang mereka inginkan.

Manfaat lainnya adalah adanya peningkatan mobilisasi pendapatan. Hal ini dapat terjadi karena desentralisasi akan memperluas basis pajak agregat dengan mencapai basis pendapatan, konsumsi dan kekayaan pajak tradisional dengan cara yang tidak dapat dilakukan oleh pemerintah pusat. Selain itu beberapa studi berpendapat bahwa desentralisasi fiskal berhasil menciptakan inovasi dalam pengambilan keputusan ekonomi karena memungkinkan berbagai eksperimen dan inisiatif yang bisa didapat melalui perbandingan dan pembelajaran sehingga akan meningkatkan kinerja keseluruhan sistem. Selanjutnya, persaingan antar daerah juga dapat meningkatkan kinerja pemerintah secara keseluruhan.

### 3. Tantangan Desentralisasi Fiskal

Dalam jurnal *Asian Development Bank* dibahas mengenai tantangan desentralisasi fiskal sebagai berikut:

- **Kecukupan pendapatan dan otonomi daerah.**

Kecukupan pendapatan dan otonomi daerah menjadi tantangan pada desentralisasi fiskal. Hal ini dikarenakan pemerintah daerah masih bergantung pada pemerintah pusat dalam memenuhi kebutuhannya sehingga apabila pendapatan tidak cukup sedangkan otonomi daerah terus berjalan maka transfer pemerintah pusat akan menjadi tantangan bagi desentralisasi fiskal.

Menurut laporan *Asian Development Bank* bahwa terjadi ketidakseimbangan fiskal vertikal yang signifikan di Bangladesh, India, dan Pakistan, dan di tingkat lokal di Filipina, RRC, dan Vietnam. Selain itu, otonomi pendapatan rendah di luar Jepang dan Republik Korea, dan jauh lebih sedikit di Indonesia dan Filipina. Selain itu terdapat masalah pada pajak properti di Indonesia dan Filipina yang masih merupakan pajak pusat. Kemudian tidak memadainya basis pajak lokal di Republik Korea dan di Kamboja. Selanjutnya terdapat pengabaian relatif terhadap biaya dan retribusi. Masalah menyeimbangkan peran lokal dan pusat dalam pengumpulan pendapatan ada di Bangladesh, India, Pakistan (pusat dan

provinsi), RRC, dan Vietnam. Permasalahan tersebut menghambat kecukupan pendapatan dan menjadi tantangan desentralisasi fiskal.

- **Manajemen Pengeluaran dan Pemberian Layanan**

Tantangan yang kedua pada desentralisasi fiskal adalah kurangnya kejelasan dalam penugasan pengeluaran. Masalah ini sering terjadi di Republik Korea, Thailand, dan sebagian negara bagian India. Penugasan pengeluaran yang tidak sesuai juga dapat menimbulkan masalah seperti pengeluaran untuk pengangguran dan asuransi sosial, hal ini menjadi wewenang pemerintah daerah.

- **Kebijaksanaan Anggaran**

Tantangan selanjutnya adalah kebijaksanaan anggaran yang merupakan keleluasaan anggaran memadai yang menjadi masalah di Indonesia dan Vietnam, tetapi tidak di Jepang atau Filipina. Di Vietnam, pemerintah provinsi hampir sepenuhnya mengendalikan pemerintah daerah. Insentif untuk efisiensi pengeluaran daerah masih kurang, dan umumnya kualitas layanan publik cukup rendah, selain Jepang dan Republik Korea.

- **Transfer antar Pemerintah**

Hampir seluruh wilayah masih bergantung pada transfer dan pembagian pendapatan. Hal ini menjadi tantangan bagi desentralisasi fiskal dimana pemerintah pusat tetap harus memastikan transfer antar pemerintah berjalan dengan baik meliputi sistem transfer dan birokrasi. Selain itu kerangka transfer bersyarat atau spesifik yang kompleks juga menjadi tantangan seperti yang terjadi di Republik Korea dan Thailand. Kemudian tidak adanya inovatif-insentif juga akan menjadi tantangan. Namun telah ada negara yang melakukan inovasi yaitu negara India yang telah memperkenalkan insentif untuk kinerja anggaran, Republik Korea yang menawarkan hibah

bersyarat tradisional dan Bangladesh memiliki insentif untuk mengupayakan pajak.

- **Kapasitas Manajemen**

Kapasitas manajemen merupakan kemampuan pengelolaan di setiap wilayah. Hal ini menjadi tantangan karena beberapa negara menunjukkan ketidakefisienan di negara-negara seperti Indonesia, Filipina, dan Thailand, tetapi beberapa reformasi sedang berlangsung. India dan Pakistan memiliki administrasi pajak yang lemah di tingkat daerah. Sedangkan administrasi pajak dan manajemen pengeluaran di Jepang, Republik Korea, sebagian RRC dan Vietnam sangat baik dan berkualitas: Jepang.

Selanjutnya (Oates, 2005) menyatakan pengrobanan yang harus dilakukan untuk mencapai desentralisasi fiskal yaitu mengenai:

- **Ekonomi makro.**

Pemerintah pusat menginginkan adanya fleksibilitas dalam merespons perubahan ekonomi dengan cepat misalnya dalam hal menaikkan pajak atau memotong pengeluaran untuk mengatasi defisit. Jika pemerintah tetap harus melakukan transfer pendapatan yang dialokasikan untuk pemerintah daerah maka kemampuan untuk mengangani defisit melalui pengurangan pengeluaran sulit dilakukan sehingga dinilai dapat mengganggu ekonomi secara makro.

- **Perbedaan Prioritas**

Terdapat perbedaan prioritas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Prioritas pusat terkait investasi modal terkadang tidak sesuai dengan pilihan pemerintah daerah. Pemerintah pusat lebih tertarik pada investasi yang memberikan manfaat bagi regional dan nasional seperti irigasi, jalan nasional, dan energi. Sedangkan pemerintah daerah lebih fokus pada investasi modal yang memberikan manfaat bagi regional. Oleh karena itu hal ini menjadi pengorbanan dimana

untuk desentralisasi fiskal telah membagi wewenang pengeluaran sehingga pemerintah pusat tidak bisa memaksa daerah memiliki prioritas seperti yang diinginkan pusat namun pemerintah pusat bisa memberikan arah pembangunan.

- **Biaya dari Desentralisasi**

Pengorbanan yang ketiga adalah biaya desentralisasi dimana pemerintah pusat akan kehilangan kendali atas pembangunan infrastruktur karena pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengatur belanja dengan bebas. Hasil bersih dari desentralisasi fiskal dapat berupa pergeseran sumber daya dari pemerintah pusat yang memiliki tingkat tabungan dan investasi yang lebih tinggi ke pemerintah provinsi dan daerah yang menghabiskan lebih banyak untuk konsumsi barang dan jasa.

#### **1.4 Pilar Desentralisasi Fiskal**

Dalam melaksanakan desentralisasi fiskal agar sesuai dan terarah sebagaimana yang telah direncanakan maka desentralisasi fiskal dilakukan melalui empat pilar yang dibahas dalam jurnal.

##### **1. Wewenang Pengeluaran**

Pilar yang pertama yaitu wewenang pengeluaran setelah adanya desentralisasi fiskal lebih banyak menjadi wewenang pemerintah daerah karena pemerintah daerah dinilai lebih mengetahui kebutuhan daerahnya. Pengeluaran tersebut harus sesuai, efisien dan memberikan dampak berkelanjutan. Namun pemerintah pusat tetap harus mengawasi dan memastikan bahwa pengeluaran yang dilakukan pemerintah daerah tidak mengganggu stabilitas makro.

Menurut (Musgrave, 1959) yang membahas mengenai peran negara menyatakan bahwa terdapat tiga peran utama dari pembiayaan sektor publik yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Hal ini berkenaan wewenang pengeluaran yang dilakukan pemerintah pusat yaitu:



- **Menyediakan lingkungan ekonomi yang stabil.**

Untuk menciptakan lingkungan ekonomi yang stabil maka pengelolaan terkait tingkat lapangan kerja yang tinggi dan stabilitas harga harus diserahkan kepada pemerintah pusat. Hal ini dikarenakan karakter ekonomi yang terbuka secara ekonomi dan fiskal di daerah dapat menghalangi efektifitas penanganan masalah ekonomi makro yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Selain itu salah satu alat dasar dalam kebijakan stabilisasi yaitu pengaturan jumlah uang beredar harus dilakukan oleh pemerintah pusat melalui otoritas moneter yang menjadi wewenang bank sentral. Oleh karena itu pengeluaran yang dilakukan pemerintah daerah harus tetap sesuai dengan arahan pemerintah pusat. Hal ini juga bisa kita lihat bahwa derajat desentralisasi fiskal pengeluaran di tiap negara tidak mencapai 100%.

- **Distribusi Pendapatan**

Agar distribusi pendapatan menjadi lebih adil maka pembiayaan sektor publik dalam hal mendistribusikan pendapatan harus dilakukan oleh pemerintah pusat. Hal ini dikarenakan pemerintah daerah akan mengamankan ekuitas dalam distribusi pendapatan dan kekayaan.

- **Memastikan sumber daya yang lebih efisien**

Untuk memastikan alokasi sumber daya yang lebih efisien ketika pasar mengalami kegagalan merupakan peran pemerintah pusat. Oleh karena itu alokasi berfokus pada dua topik yaitu cara sektor publik melakukan intervensi dalam mengalokasikan sumber daya yang langka dengan secara bersamaan tidak hanya membeli barang akhir tetapi juga faktor-faktor produksi seperti tenaga kerja, modal dan tanah. Selain itu penentuan jenis wewenang pembelanjaan oleh masing-masing pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

## 2. Wewenang Pendapatan

transfer ke daerah dan memastikan pemerataan dari alokasi pendapatan. Oleh karena itu pendapatan menjadi tersentralisasi. Wewenang pendapatan berkenaan dengan pemungutan sumber pendapatan seperti pemungutan pajak. Pemungutan pajak dibagi wewenang pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pajak yang jumlahnya besar dan efektif biasanya akan dipungut oleh pemerintah pusat sedangkan pajak yang jumlahnya lebih kecil biasanya akan dipungut oleh pemerintah daerah.

Steffensen (2010) menunjukkan bahwa di Uganda dan Tanzania beberapa pajak daerah telah dihapuskan baru-baru ini tanpa pertimbangan sumber alternatif yang cukup. Di negara lain seperti Zambia, pemerintah pusat sangat mengontrol tarif pajak pemerintah daerah dan basis pajak, dan ada banyak contoh campur tangan politik dalam mobilisasi pendapatan pemerintah daerah.

## 3. Transfer antar Pemerintah

Transfer antar pemerintah yaitu dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sangat diperlukan. Hal ini dikarenakan pendapatan dari pajak daerah hampir selalu tidak mencukupi untuk menjalankan fungsi yang ditugaskan kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, transfer antar pemerintah dapat mengatasi ketidakseimbangan ini. Ada banyak jenis sistem transfer antar pemerintah dan memiliki tujuan masing-masing, ada yang bertujuan untuk menstimulasi pengeluaran lokal, ada yang bertujuan untuk mengupayakan pendapatan daerah, ada yang mengarah pada otonomi fiskal yang lebih besar bagi pemerintah daerah daripada yang lain.

Menurut (Ebel dan Peteri, 2007) terdapat tiga kriteria terkait transfer antar pemerintah yang baik yaitu :

- Memberikan insentif untuk pengeluaran yang efisien dan pemanfaatan basis pendapatan kota.
- Menjamin dana yang cukup untuk mengelola fungsi-fungsi lokal dengan mengurangi ketidakseimbangan vertikal.
- Mendukung pemerataan regional masyarakat dengan mengurangi ketidakseimbangan horizontal.

#### 4. Pinjaman oleh Pemerintah Daerah

Pinjaman daerah dapat menjadi sumber pembiayaan yang signifikan dan sehat, terutama di negara-negara yang mengalami kegagalan pada pendapatan asli daerah dan transfer antar pemerintah dalam merespons kebutuhan investasi lokal.

Namun tetap saja pemerintah daerah harus menimbang keperluan pinjaman atau dengan kata lain hanya meminjam untuk keperluan pembiayaan pengeluaran modal (investasi) yang memberikan dampak berkelanjutan seperti peningkatan infrastruktur.

Menurut (Swaniewicz, 2017) terdapat empat argumen utama untuk pemerintah daerah melakukan pinjaman yaitu:

- **Efisiensi**

Pinjaman yang dilakukan pemerintah harus efisien dimana pinjaman yang dilakukan untuk pengeluaran modal (investasi) akan memberikan aliran manfaat dari waktu ke waktu. Atau bisa dikatakan bahwa efisien dalam pemulihan biaya modal selama periode waktu yang sama.

- **Ekuitas**

Konsep ekuitas atau keadilan fiskal perlu ditingkatkan dengan menyebarkan pembayaran biaya modal selama beberapa generasi berturut-turut sehingga akan mendapat manfaat dari aliran layanan tersebut pada tahun-tahun berikutnya.

- **Pengaturan waktu**

Argumen selanjutnya adalah pada konsep waktu bahwa peminjaman yang dilakukan memungkinkan adanya implementasi proyek yang lebih cepat dan manfaat yang diperoleh dari investasi dapat dinikmati lebih awal. Sehingga dapat menghasilkan pendapatan tambahan atau mengurangi pengeluaran saat ini seperti pencahayaan baru atau sistem pemanas yang lebih efisien. Selain itu, implementasi yang lebih cepat dapat mengurangi total biaya proyek investasi.

- **Kepraktisan**

Meminjam sering memungkinkan penggunaan hibah eksternal yang membutuhkan pra-pembiayaan.

Namun walaupun pinjaman akan memberikan dampak bagi daerah, di sisi lain pinjaman akan memberikan dampak negatif apabila terdapat pinjaman yang tidak bertanggung jawab atau ketergantungan yang berlebihan pada pinjaman. Sehingga hal ini dapat menciptakan insentif negatif bagi pemerintah daerah dan berpotensi membahayakan stabilitas ekonomi makro. Pemerintah pusat telah mengatasi masalah ini dengan mencoba mengatur tingkat pinjaman daerah, dengan membatasi, mengendalikan atau melarang penerbitan utang oleh pemerintah daerah.

## **1.5 Kerangka Perbaikan Desentralisasi Fiskal**

Agar tercipta desentralisasi fiskal yang baik maka terus dilakukan perbaikan pada pelaksanaan desentralisasi fiskal pada pilar desentralisasi fiskal yang dirilis oleh *Asian Development Bank* sebagai berikut:

### **1. Agenda perbaikan pengelolaan pengeluaran**

- Tanggung jawab eksklusif harus diidentifikasi.
- Untuk kompetensi tanggung jawab bersama harus jelas pembagiannya dalam berbagai aspek mengenai regulasi, pembiayaan, dan implementasi.
- Kontrol tingkat yang lebih tinggi pada pengeluaran daerah harus dibatasi secara tepat.
- Dengan kapasitas administrasi yang terbatas, penugasan asimetris antara pemerintah pusat dan daerah harus dipertimbangkan.
- Metode untuk menerjemahkan tanggung jawab ke dalam kebutuhan pengeluaran dan persyaratan pembiayaan harus dikembangkan.
- Mandat yang tidak didanai harus dihindari.

- Pendanaan dan kepegawaian kantor-kantor kementerian lini terdekonsentrasi harus diturunkan atau dihilangkan jika layanan dilimpahkan.
- Implementasi desentralisasi pengeluaran harus bersifat strategis (peningkatan kapasitas dan bantuan teknis).

## **2. Agenda perbaikan pengelolaan pendapatan**

- Mereformasi dan memodernisasi administrasi pajak properti yang harus menjadi prioritas.
- Mendiversifikasi basis pajak daerah
  - a. Menghindari pajak gangguan dan distorsi ekonomi
  - b. Membuat daftar pendek mengenai pajak daerah yang efektif seperti pajak kendaraan, pajak izin usaha, dan pungutan yang lebih baik untuk real estat.
  - c. Menerapkan pajak bisnis yang menawarkan peluang (menggunakan omset penjualan sebagai proxy, tetapi menghindari konflik dengan pajak pertambahan nilai nasional)
  - d. Memajukan otonomi pajak daerah melalui pengenalan pendapatan pribadi daerah dan menerapkan pajak “hijau” terkait dengan pengelolaan limbah, kegiatan polusi air dan udara, dan produksi energi.

## **3. Agenda perbaikan transfer antar pemerintah**

- Memastikan mekanisme transfer yang dapat diprediksi, teratur, dan transparan;
- Mendapatkan keseimbangan yang tepat di antara berbagai jenis transfer (menggunakan instrumen terpisah untuk tujuan terpisah);
- Memperluas dan meningkatkan penggunaan transfer pemerataan berdasarkan formula menggunakan ukuran kebutuhan pengeluaran dan kapasitas fiskal dan memperkenalkan aturan eksplisit untuk kumpulan dana yang akan didistribusikan.

- Mengkaji dan meningkatkan mekanisme untuk mengalokasikan sumber daya di bawah hibah bersyarat (berdasarkan peraturan dan bukan berdasarkan kebijaksanaan);
- Menerapkan hibah berbasis kinerja untuk mendorong reformasi proses anggaran dan peningkatan dalam pemberian layanan.
- Merasionalisasi hibah modal (apa yang sedang dikejar) dan berkoordinasi dengan kebijakan pinjaman.

#### **4. Agenda perbaikan pinjaman oleh daerah**

- Perkuat dialog reguler dan sistematis antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat tentang kebijakan keuangan antar pemerintah
- Atasi fragmentasi pemerintah dan atasi masalah skala dan representasi yang ada
- Apabila unit-unit dekonsentrasi hidup berdampingan dengan pemerintah yang terdesentralisasi, identifikasi peran yang tepat untuk dan interaksi antara entitas pemerintah yang terdekonsentrasi dan terdevolusi.
- Kaji kembali peran lembaga paralel (dana sosial, dll.) untuk unit daerah dan mencoba untuk membatasi mereka dan memasukkannya ke dalam aliran utama pemerintah daerah.

## **2. Implementasi**

Implementasi mengenai desentralisasi fiskal dibahas dalam beberapa jurnal. Dalam studi ini akan dibahas implementasi mengenai desentralisasi fiskal dari dua jurnal. Jurnal pertama membahas determinan desentralisasi fiskal, jurnal kedua membahas desentralisasi fiskal di China dan India.

### **2.1 Jurnal dari Daniel Treisman**

Daniel Treisman pada tahun 2015 menulis sebuah jurnal mengenai desentralisasi fiskal dengan judul *Commonwealth and*

*Comparative Politics Explaining Fiscal Decentralization: Geography, Colonial History Economic Development and Political Institutions.*

Jurnal ini membahas mengenai determinan desentralisasi fiskal di beberapa negara pada tahun 1993 - 1995. Pengujian dilakukan menggunakan metode panel data OLS. Variabel dependen adalah desentralisasi fiskal yang diproksi dari bagian wewenang pengeluaran dan pendapatan dari pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Variabel independen yang digunakan adalah heterogenitas etnis, ukuran negara, pembangunan ekonomi dan federalisme.

Variabel heterogenitas etnis diproksi dari variabel dummy yaitu penggunaan bahasa resmi di daerah. Variabel ukuran negara diproksi dari populasi dan luas wilayah. Variabel pembangunan ekonomi diproksi dari pendapatan perkapita. Variabel federalisme diproksi dari tiga dummy yaitu 21 negara yang mengaku negaranya federal, 20 negara yang diklasifikasikan federal oleh (Elazar, 1995) dan 27 negara yang sesuai dengan definisi Federal oleh (Riber, 1967)

Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa heterogenitas etnis berpengaruh negatif terhadap desentralisasi fiskal. Semakin banyak penggunaan bahasa resmi maka semakin rendah desentralisasi fiskal. Variabel ukuran negara berpengaruh positif terhadap desentralisasi fiskal. Semakin besar populasi dan luas wilayah maka semakin tinggi derajat desentralisasi fiskal. Hal ini dikarenakan negara yang besar memerlukan pengawasan dari banyak pemangku kebijakan agar efektif sehingga diperlukan perwakilan di masing-masing daerah.

Variabel pembangunan ekonomi berpengaruh positif terhadap desentralisasi fiskal. Ketika pendapatan perkapita tinggi maka desentralisasi fiskal tinggi. Hal ini dikarenakan ketika pendapatan di satu daerah tinggi dan masyarakat menjadi kaya serta berpendidikan maka mereka ingin berpartisipasi dalam mengurus daerahnya. Variabel federalisme juga berpengaruh positif terhadap desentralisasi fiskal. Bentuk negara yang federal memberikan wewenang kepada daerah atau negara bagiannya untuk mengurus daerahnya sendiri.



## **2.2 Jurnal dari Yinghua Jin, Jenny Ligthar dan Mark Rider**

Yinghua Jin, Jenny Ligthar dan Mark Rider menulis jurnal pada tahun 2011 dengan judul “*The Evolution of Fiscal Decentralization in China and India: A Comparative Study of Design and Performance*”. Jurnal ini menunjukkan bagaimana perbedaan terbentuknya desentralisasi fiskal di kedua negara dan bagaimana kinerja fiskal di kedua negara tersebut.

### **2.2.1 Pembentukan Desentralisasi Fiskal di China**

China merupakan negara kesatuan yang memiliki lima hirarki pemerintahan. 1 pemerintahan pusat, 34 pemerintah provinsi yang meliputi 22 provinsi, 5 daerah otonom, 4 kota langsung di bawah pemerintah dan 2 wilayah administrasi khusus.

Pada tahun 1978 desentralisasi fiskal China dimulai dengan devolusi sumber daya dan kewenangan pengambilan keputusan oleh pemerintah daerah. Namun hal ini belum berjalan dengan baik sehingga adanya penugasan yang saling dilempar antara pemerintah pusat dan daerah sehingga menyebabkan penurunan pendapatan pemerintah pusat. Hal ini disebabkan adanya pengalihan pajak, dimana pemerintah daerah mengumpulkan pajak dan mentransfernya ke pusat. Kemudian pada tahun 1994 pemerintah China merubah sistem pajak dikelola pemerintah pusat namun pengeluaran tetap menjadi kewenangan pemerintah daerah. Selanjutnya desentralisasi fiskal di China dilakukan dengan empat pilar sebagai berikut :

- **Wenenang pengaturan pengeluaran**

Setelah desentralisasi fiskal, pengeluaran daerah menjadi wewenang pemerintah daerah yang juga dibantu oleh pemerintah pusat. Pengeluaran meliputi jaminan sosial, layanan medis, pendidikan, dan pembangunan ekonomi. Pada tahun 1984 pemerintah hanya mampu membiayai pengeluaran sebanyak 47% sedangkan sisanya dibantu oleh pusat. Namun pada tahun 2005, pemerintah daerah mampu membiayai pengeluaran sebanyak 74%.

- **Wewenang pengaturan pendapatan**

Sejak tahun 1984 sampai pada reformasi tahun 1994, sistem pendapatan di China masih terpusat dimana pemerintah pusat mengumpulkan pajak yang basisnya produktif. Sedangkan pemerintah daerah mengumpulkan pajak yang rendah. Reformasi pada tahun 1994 masih menunjukkan sentralisasi pendapatan dengan dibentuknya dua sistem administrasi yaitu Layanan Pajak Nasional (NTS) dan Layanan Pajak Daerah (LTS). Sebelum reformasi tahun 1994, porsi pendapatan daerah berasal daerah adalah 79% sedangkan sisanya berasal dari pemerintah pusat. Namun setelah reformasi, 55% pendapatan berasal dari pusat dan sisanya dari daerah.

Hal ini terjadi karena terbatasnya akses memperoleh pendapatan bagi pemerintah daerah. Selanjutnya hal ini menyebabkan daerah yang miskin mengalami penurunan pendapatan dan bergantung pada pusat serta pinjaman tersembunyi.

- **Sistem transfer antar pemerintah**

Sistem transfer daerah untuk penerimaan sangat tersentralisasi sedangkan untuk pengeluaran sangat terdesentralisasi. Sehingga memunculkan ketergantungan dari pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dikarenakan adanya kesenjangan antara tanggung jawab pendapatan dan pengeluaran. Ada tiga sistem transfer di China yaitu pengurangan pajak, hibah tujuan umum dan hibah tujuan khusus.

- **Pinjaman oleh daerah otonomi**

Pemerintah daerah di China dilarang untuk mengajukan pinjaman tanpa persetujuan pemerintah pusat. Namun hal ini tidak membuat pemerintah daerah menarik diri dari pinjaman. Oleh karena itu dikenal adanya pinjaman tersembunyi di China. Pinjaman itu diajukan pada bank konvensional atau perusahaan yang dikendalikan oleh pemerintah daerah. Hal ini

ditakutkan akan memberikan dampak negatif di kemudian hari jika terjadi lonjakan pinjaman.

## 2.2.2 Pembentukan Desentralisasi Fiskal di India

India merupakan negara federal yang terdiri dari 5 tingkat pemerintahan. 1 pemerintahan pusat, 28 negara bagian, 7 wilayah persatuan dan tiga tingkat pemerintahan lokal. Sebelum tahun 1980, India merupakan negara dengan sentralisasi fiskal. Pada tahun 1990-an mulai muncul desentralisasi fiskal.

Pada tahun 1991 India merevitalisasi ekonomi dengan menderegulasi dan mendesentralisasi sistem fiskal terpusat menjadi pemerintah lokal. Pada awalnya desentralisasi fiskal mengakibatkan defisit sehingga pemerintah melakukan perluasan basis pajak, menekan pengeluaran dan memperkuat fiskal negara. Defisit fiskal telah berkurang menjadi 6,7% pada tahun 2005 dibandingkan pada tahun 1990 yaitu 9,4%. Proses desentralisasi fiskal India dilakukan dengan empat pilar berikut.

- **Wewenang pengaturan pengeluaran**

Pembiayaan pengeluaran daerah di India masih didominasi oleh pemerintah pusat terutama untuk kesehatan masyarakat, kesejahteraan keluarga, listrik dan pengeluaran irigasi. Selain itu total pengeluaran daerah yang dikhususkan untuk non-pembangunan meningkat menjadi 34% pada tahun 2005 dibandingkan tahun 1980 yaitu 19%.

- **Wewenang pengaturan pendapatan**

Pendapatan di India masih tersentralisasi terutama untuk pajak produktif yang menjadi wewenang pusat untuk memungutnya. Hal ini dilakukan karena pajak produktif digunakan untuk stabilisasi dan redistribusi ekonomi makro.

- **Sistem transfer antar pemerintah**

Terdapat ketidakseimbangan antara wewenang pengeluaran dan pendapatan di India. Sistem transfer antar daerah di India terlihat masih kompleks karena ada beberapa saluran transfer. Saluran pertama adalah pembagian pajak atas pajak yang

dipungut pusat, saluran transfer ini menjadi tanggung jawab Komisi Keuangan Perhimpunan.

Saluran kedua adalah hibah dan pinjaman yang menjadi tanggung jawab Komisi Perencanaan Pusat. Saluran ketiga merupakan program pembangunan yang dilakukan oleh Pusat Kementrian. Banyaknya saluran transfer namun tidak didukung dengan koordinasi yang baik antar saluran tersebut menyebabkan otonomi dan disiplin fiskal melemah.

- **Pinjaman oleh daerah otonomi**

Di India, pemerintah daerah boleh mengajukan pinjaman kepada pemerintah pusat. Apabila semua daerah mengajukan pinjamannya kepada pusat maka pemerintah pusat bisa mengawasi keadaan utang di negaranya. Pemerintah daerah diperbolehkan untuk menerbitkan obligasi domestik.

#### **D. Rangkuman**

Desentralisasi fiskal merupakan pembagian wewenang kepada pemerintah daerah dari pemerintah pusat.

Pembagian wewenang tersebut dinilai perlu karena pemerintah daerah memiliki kemampuan lebih dalam mengetahui kebutuhan daerahnya. Sehingga apabila dikelola oleh pemerintah daerah maka daerah dapat mengoptimalkan sumber daya dan memungkinkan terjadinya efisiensi ekonomi.

Desentralisasi fiskal dimulai pada tahun 1980-an namun masih menimbulkan permasalahan dan perdebatan. Pada tahun 1990-an merupakan waktu dimana banyak negara menyadari bahwa desentralisasi fiskal diperlukan. Perdebatan mengenai desentralisasi fiskal dikemukakan oleh para anti desentralisasi fiskal. Mereka menolak karena adanya praktek korupsi yang seringkali dilakukan apabila diberikan wewenang kepada pemerintah daerah.

Penyebab desentralisasi fiskal, Beberapa jurnal menyatakan bahwa desentralisasi fiskal dipengaruhi oleh ukuran negara, sejarah penjajahan, sistem pemerintahan, pembangunan ekonomi. Selain itu penyebab desentralisasi fiskal adalah karna kegagalan pemerintah pusat dalam menyediakan kebutuhan yang memadai bagi

pemerintah daerah. Sejarah Penjajahan, Sistem peraturan dari penjajah mungkin saja dianut oleh negara bekas jajahan tersebut. Sehingga terdapat perbedaan derajat desentralisasi fiskal di berbagai negara. Negara bekas jajahan Inggris, Perancis dan Rusia dinilai lebih terdesentralisasi dikarenakan mereka memiliki pembangunan ekonomi yang lebih baik. Sedangkan negara bekas jajahan Spanyol dan Portugis dinilai lebih tersentralisasi.

Desentralisasi fiskal akan berjalan baik seiring dengan perubahan sistem pemerintahan dari yang otoriter menjadi demokrasi. Selain itu desentralisasi fiskal yang lebih tinggi akan terjadi pada negara yang menganut sistem federal. Hal ini dikarenakan sistem demokrasi dan federal memungkinkan daerah dan negara bagian untuk mengurus sendiri wilayahnya. Negara yang memiliki ukuran wilayah besar akan memiliki derajat desentralisasi fiskal yang lebih tinggi. Hal ini dikarenakan negara yang besar mengharuskan pengawasan yang lebih banyak dari pemangku kebijakan. Diperlukan perwakilan dari masing-masing daerah agar tercipta pemerataan. Oleh karena itu perlu ada desentralisasi fiskal agar pembagian kewenangan menjadi jelas.

Negara dengan pendapatan perkapita tinggi akan memiliki derajat desentralisasi fiskal yang lebih tinggi. Hal ini dikarenakan semakin tinggi pendapatan perkapita, semakin kaya dan semakin berpendidikan masyarakat maka mereka cenderung berkeinginan untuk mengurus wilayahnya sendiri. Manfaat yaitu akuntabilitas yang lebih besar pada pejabat pemerintah karena mereka bertanggung jawab dalam pemberian layanan kepada penduduk lokal yang memilih mereka. Manfaat yang kedua adalah lebih banyak kemauan dari penduduk lokal dalam membayar layanan karena mereka mendapatkan apa yang mereka inginkan.

Desentralisasi fiskal di China dan India dilakukan melalui empat pilar desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal di China dan India tidak jauh berbeda kecuali pada pilar keempat yaitu pinjaman dari daerah. Pemerintah China melarang pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman. Sedangkan pemerintah India memperbolehkan pemerintah daerahnya melakukan pinjaman dan menerbitkan obligasi daerah.

## E. LATIHAN/SOAL

1. Jelaskan dengan menggunakan analisis secara empirik konsep desentralisasi fiskal di berbagai negara?
2. Berikan analisis saudara dan identifikasi factor penyebab berubahnya sistem sentralisasi fiskal menjadi desentralisasi fiskal dan adanya perbedaan derajat desentralisasi fiskal di berbagai negara?
4. Analisis secara empiris desentralisasi fiskal, dan implementasi desentralisasi fiskal dari beberapa jurnal.

## DAFTAR PUSTAKA

- Jin, Yinghua; Ligthart, Jenny; Rider, Mark (2011).” *The Evolution of Fiscal Decentralization in China and India: A Comparative Study of Design and Performance*”.*Journal of Emerging Knowledge on Emerging Markets*, Vol. 3. Nov 2011.
- Wang, Zhiguo; Ma Liang (2012).”*New Development of Fiscal Decentralization in China*”.*Mnich Personal RePec Archive*, No.36918.
- Singh, Nirvikar (2007). “*Fiscal Decentralization in China and India: Competitive, Cooperative, or Market Preserving Federalism?*”.SSRN-ID 1282264
- Treisman, Daniel (2015). “*Commonwealth and Comparative Politics Explaining Fiscal Decentralization: Geography, Colonial History Economic Development and Political Institutions*”.
- Wallace, Oates (2014). “*On the Theory and Practice of Fiscal decentralization*”.
- Smoke, Paul (2001). “*Fiscal Decentralization in Developing Countries A Review of Current*”.
- Vazquez, J Martinez (2009). *Fiscal Decentralization in Asia*. Asian Development Bank

## BAB II

# TEORI BELANJA PEMERINTAH

### A. PENDAHULUAN

Berlandaskan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang 3 Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah serta berbagai peraturan yang mengikutinya, otonomi daerah dan desentralisasi mulai diterapkan di Indonesia. Sejak itu terjadi pemberian kewenangan kepada daerah untuk memberdayakan diri, terutama berkaitan dengan pengelolaan sumber pendanaan yang dimiliki. Perubahan tersebut menuntut kualitas pelayanan publik yang lebih responsif terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat, tuntutan terhadap peningkatan kemampuan pendanaan daerah khususnya melalui peningkatan pendapatan asli daerah (PAD), serta terciptanya *good governance* yang bertumpu pada kualitas, integritas, dan kompetensi aparatur pemerintah daerah.

Provinsi di Indonesia memiliki fungsi yang terbatas. Wewenang utama pemerintah provinsi adalah dalam hal yang berkaitan dengan urusan dan layanan multi-jurisdiksi atau lintas daerah/regional. Provinsi juga menjalankan fungsi lokal yang tidak dapat dijalankan oleh pemerintah kabupaten/kota karena keterbatasan sumber daya. Termasuk didalamnya adalah fungsi perencanaan makro regional, pengembangan dan penelitian sumber daya manusia, pengelolaan pelabuhan regional, perlindungan

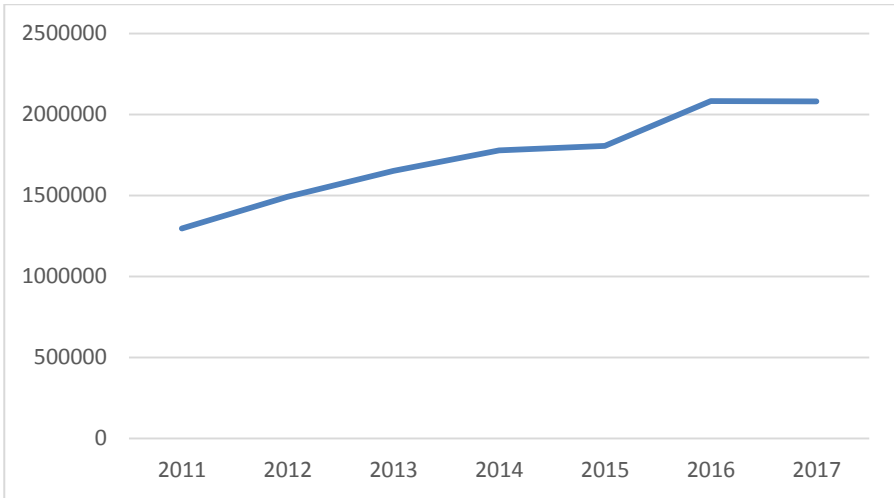


lingkungan hidup, perdagangan dan promosi pariwisata, pengendalian/karantina hama; dan perencanaan tata ruang.

Berdasarkan Pasal 13 ayat (1) UU No. 23/2014 bahwa pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten / kota dibagi berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional dengan memperhatikan keserasian hubungan antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah, disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Sedangkan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur, disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang di dekonsentrasikan.

Dari segi pendapatan, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola jenis pendapatan tertentu. Kewenangan perpajakan pemerintah daerah dirumuskan oleh undang-undang. Sampai saat ini terdapat tiga undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah, yaitu: UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 34 Tahun 2000, dan terakhir UU No. 28 Tahun 2009.

Disisi belanja, diberikannya kewenangan fiskal kepada sebuah daerah otonom didasarkan kepada prinsip agar alokasi sumber daya lebih efisien dan efektif. Pemerintah Daerah yang lebih dekat ke masyarakat diasumsikan lebih tahu kebutuhan masyarakat dibandingkan dengan pemerintah pusat yang jauh. Sehingga alokasi sumber daya yang dilakukan oleh Pemerintah daerah akan lebih responsif dan menjawab kebutuhan masyarakat. Sedangkan disisi pendapatan, diberikannya kewenangan perpajakan kepada daerah dimaksudkan agar partisipasi masyarakat untuk mendanai pelayanan publik lebih tinggi karena masyarakat dapat merasakan langsung manfaat dari pembayaran pajak/retribusi tersebut.



Sumber: Kementerian Keuangan

Gambar 1. Belanja Pemerintah APBN (miliar rupiah), 2011-2017

Anggaran belanja pemerintah setiap tahun mengalami peningkatan, seperti yang terlihat pada gambar 1. Selama kurun waktu 2011-2017 APBN Indonesia telah mengalami kenaikan hampir dua kali lipat, dimana jika pada tahun 2011 belanja negara baru mencapai 1.295 triliun rupiah, namun pada tahun 2017 telah mencapai Rp 2.080 triliun. Ironisnya, peningkatan anggaran belanja pemerintah tidak berkorelasi secara signifikan terhadap pembangunan infrastruktur di Indonesia.

Hal ini disebabkan proporsi terbesar belanja pemerintah digunakan untuk belanja barang dan pegawai (sekitar 75 persen), sedangkan belanja modal hanya sekitar 25 persen.

Tabel 1. Persentase Jenis Belanja APBD Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung, 2017

Kabupaten/Kota	Belanja Tidak Langsung							Belanja Langsung			
	Belanja Pegawai TL	Belanja Bunga	Belanja Subsidi	Belanja Hibah	Belanja Bantuan sosial	Belanja Bagi hasil kpd Prop/Kota dan Pemdes	Belanja Bantuan keuangan kpd Prop/Kota dan Pemdes	Belanja tidak terduga	Belanja Pegawai L	Belanja Barang dan jasa	Belanja Modal
Kab. Lampung Barat	33,33	0,00	0,00	1,90	0,01	0,10	14,24	0,10	0,00	19,26	31,07
Kab. Tanggamus	45,58	0,00	0,00	2,05	0,01	0,08	21,19	0,08	0,00	14,93	16,08
Kab. Lampung Selatan	40,70	0,44	0,00	1,07	0,02	0,17	15,40	0,02	0,00	16,15	26,04
Kab. Lampung Timur	45,89	0,00	0,00	2,09	0,11	0,34	17,42	0,01	0,00	17,62	16,52
Kab. Lampung Tengah	44,94	0,00	0,00	1,54	0,00	0,22	15,57	0,00	0,00	19,47	18,26
Kab. Lampung Utara	45,56	0,06	0,00	1,60	0,46	0,00	12,33	0,07	0,00	17,70	22,21
Kab. Way Kanan	33,95	0,00	0,00	0,92	0,22	0,06	18,18	0,01	0,00	20,24	26,42
Kab. Tulang Bawang	37,53	0,00	0,14	2,03	0,04	0,00	16,04	0,00	0,00	21,96	22,26
Kab. Pesawaran	40,93	0,00	0,00	0,88	14,72	0,15	0,00	0,15	0,00	17,59	25,57
Kab. Pringsewu	42,68	0,00	0,00	1,25	0,06	0,00	14,18	0,00	0,00	18,55	23,28
Kab. Mesuji	33,27	0,00	0,00	0,80	2,21	0,00	19,17	0,02	0,00	20,20	24,33
Kab. Tulang Bawang Barat	34,04	0,00	0,00	1,85	0,00	0,11	10,40	0,00	0,00	18,52	35,08
Kab. Pesisir Barat	25,99	0,00	0,00	1,67	0,20	0,07	16,85	0,04	0,00	16,46	38,71
Kota Bandar Lampung	48,62	0,17	0,00	2,38	0,12	0,00	0,05	0,02	0,00	26,46	22,17
Kota Metro	40,26	0,00	0,00	0,85	0,00	0,00	0,09	0,04	0,00	31,95	26,81
Prov. Lampung	24,70	0,00	0,00	18,54	0,06	14,65	1,17	0,30	0,00	19,68	20,89

Sumber: Kementerian Keuangan

Dari table 1 terlihat bahwa persentase paling tinggi untuk masing-masing jenis belanja yaitu ada di belanja pegawai, hal ini terjadi hampir diseluruh kabupaten/kota di Provinsi Lampung, kecuali untuk Kabupaten Pesisir Barat yang persentase belanja modalnya lebih tinggi dibandingkan dengan belanja pegawai. Mengingat Kabupaten Pesisir Barat merupakan kabupaten pemekaran baru yang tentunya memerlukan lebih banyak biaya untuk pembangunan infrastruktur.

Alokasi belanja yang tepat mempunyai peranan cukup penting untuk mencapai stabilitas ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi suatu negara atau daerah. Di samping itu, belanja juga merupakan alat informasi bagi masyarakat mengenai pelaksanaan pembangunan yang sekaligus dapat dijadikan sebagai alat kontrol dan akuntabilitas kinerja pemerintah.

Berkaitan dengan hal tersebut permasalahan yang masih dihadapi oleh pemerintah adalah; Pertama, Alokasi anggaran belanja pada sektor tertentu belum sejalan dengan tuntutan masyarakat

dalam mendapatkan pelayanan. Kedua, Ketersediaan anggaran baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang masih minim sehingga sering menjadi hambatan dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat. Ketiga, Inefisiensi dalam mengalokasikan dan membelanjakan anggaran. Keempat, Proses/prosedur pelayanan belum transparan dan terstandardisasi.

Kecenderungan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah *Overhead Cost* pemerintah daerah yang tinggi. Ini telah menyerap sebagian modal yang sangat terbatas untuk pembiayaan eksekutif dan legislatif daerah. Akibatnya tinggal sedikit resources yang tersisa untuk kegiatan pelayanan. Ini dapat dilihat pada belanja publik yang tidak terlampaui besar dibandingkan dengan belanja aparatur.

Belanja publik tersebut ternyata tidak diarahkan untuk membangkitkan ekonomi daerah tetapi cenderung untuk membuat proyek monumental yang dianggapnya dapat meningkatkan gengsi daerah. Bidang-bidang yang nyata-nyata berperan dalam meningkatkan kemampuan rakyat untuk berusaha dan memecahkan persoalan sosial ekonomi yang dihadapi rakyat kurang mendapat perhatian yang memadai seperti pertanian, peternakan, dan pengembangan usaha kecil dan menengah. Pemisahan belanja publik dan belanja aparatur dapat terlihat pada program dan kegiatan yang direncanakan pada APBD, untuk mendorong terciptanya kualitas belanja dan efisiensi harus dimulai pada saat proses penganggaran dengan mengelompokkan menjadi belanja langsung dan belanja tidak langsung.

Untuk meningkatkan efektifitas peran belanja pemerintah, perubahan komposisi belanja juga harus dibarengi dengan peningkatan kualitas perencanaan dan pola penyerapan anggaran, utamanya peningkatan efisiensi belanja modal. Diperlukan sebuah kebijakan yang dapat mendorong peningkatan kualitas belanja daerah khususnya pada efektivitas yang dilihat pada kinerja urusan dan kinerja pembangunan serta pada prioritas belanja yang harus mengacu dengan dokumen perencanaan pembangunan dan mengutamakan kebutuhan masing-masing daerah.

## B. TUJUAN DAN CAPAIAN PEMBELAJARAN

1. Mampu menjelaskan dan menganalisis tentang pemberian kewenangan kepada daerah untuk memberdayakan diri, terutama berkaitan dengan pengelolaan sumber pendanaan.
2. Mampu menganalisis dari sisi belanja, diberikannya kewenangan fiskal kepada sebuah daerah otonom didasarkan kepada prinsip agar alokasi sumber daya lebih efisien dan efektif.
3. Mampu mengimplementasikan secara empiris alokasi belanja yang tepat mempunyai peranan cukup penting untuk mencapai stabilitas ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi suatu negara atau daerah.

## C. PENYAJIAN MATERI

### 1. Teori Pengeluaran Pemerintah Makro

Pengeluaran pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pengeluaran pemerintah. Semakin besar dan banyak kegiatan pemerintah semakin besar pula pengeluaran pemerintah yang bersangkutan. Dalam teori ekonomi makro, pengeluaran pemerintah terdiri dari tiga pos utama yang dapat digolongkan sebagai berikut: (Boediono,1999)

- 1) Pengeluaran pemerintah untuk pembelian barang dan jasa.
- 2) Pengeluaran pemerintah untuk gaji pegawai.  
Perubahan gaji pegawai mempunyai pengaruh terhadap proses makro ekonomi, di mana perubahan gaji pegawai akan mempengaruhi tingkat permintaan secara tidak langsung.
- 3) Pengeluaran pemerintah untuk *transfer payment*. *Transfer payment* bukan pembelian barang atau jasa oleh pemerintah dipasar barang melainkan mencatat pembayaran atau pemberian langsung kepada warganya yang meliputi misalnya pembayaran subsidi atau bantuan langsung kepada berbagai golongan masyarakat, pembayaran pensiun, pembayaran bunga untuk pinjaman pemerintah kepada masyarakat. Secara ekonomis *transfer payment* mempunyai status dan pengaruh

yang sama dengan pos gaji pegawai meskipun secara administrasi keduanya berbeda.

## **2. Model Rostow dan Musgrave**

Model Rostow dan Musgrave berisi tentang perkembangan pengeluaran pemerintah. Model ini menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi yaitu tahap awal, tahap menengah dan tahap lanjut. Pada tahap awal terjadinya perkembangan ekonomi, presentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar karena pemerintah harus menyediakan fasilitas dan pelayanan seperti pendidikan, kesehatan, transportasi. Kemudian pada tahap menengah terjadinya pembangunan ekonomi, investasi pemerintah masih diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi agar dapat semakin meningkat, tetapi pada tahap ini peranan investasi swasta juga semakin besar. Sebenarnya peranan pemerintah juga tidak kalah besar dengan peranan swasta. Semakin besarnya peranan swasta juga banyak menimbulkan kegagalan pasar yang terjadi.

Musgrave berpendapat bahwa dalam suatu proses pembangunan, investasi swasta dalam persentase terhadap PDB semakin besar dan persentase investasi pemerintah terhadap PDB akan semakin kecil. Pada tingkat ekonomi lebih lanjut, Rostow mengatakan bahwa aktivitas pemerintah dalam pembangunan ekonomi beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas sosial seperti program kesejahteraan hari tua dan pelayanan kesehatan masyarakat (Mangkoesoebroto, 2008).

## **3. Hukum Wagner**

Hukum Wagner dikenal dengan —The Law of Expanding State Expenditure—. Dasar dari hukum tersebut adalah pengamatan empiris dari negara-negara maju (Amerika Serikat, Jerman, Jepang). Dalam hal ini Adolf Wagner menerangkan mengapa peranan pemerintah menjadi semakin besar, terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat.

Menurut Wagner, ketika ekonomi menjadi industri, hubungan antar pasar dan agen dalam pasar menjadi semakin kompleks. Situasi ini memerlukan peraturan perdagangan dan sistem hukum untuk mengaturnya.

Eksternalitas akibat urbanisasi juga membutuhkan intervensi dan peraturan sektor publik. Dari pengamatan itu Wagner kemudian mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam persentase terhadap PDB. Wagner menyatakan bahwa dalam suatu perekonomian apabila pendapatan per kapita meningkat maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat (Mangkoesoebroto, 2008).

Berkaitan dengan hukum Wagner, dapat dilihat beberapa penyebab semakin meningkatnya pengeluaran pemerintah, yakni meningkatnya fungsi pertahanan keamanan dan ketertiban, meningkatnya fungsi kesejahteraan, meningkatnya fungsi perbankan dan meningkatnya fungsi pembangunan.

#### **4. Teori Peacock dan Wiseman**

Teori peacock dan Wiseman didasarkan pada suatu analisis penerimaan pengeluaran pemerintah. Pemerintah selalu berusaha memperbesar pengeluarannya dengan mengandalkan memperbesar penerimaan dari pajak, padahal masyarakat tidak menyukai pembayaran pajak yang besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar tersebut. Meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat. Dalam keadaan normal meningkatnya GDP menyebabkan penerimaan pemerintah yang semakin besar, begitu juga dengan pengeluaran pemerintah menjadi semakin besar.

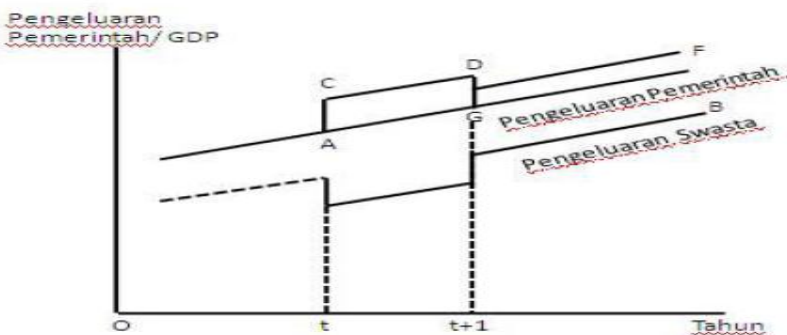
Peacock dan Wiseman mendasarkan teori mereka pada suatu teori bahwa masyarakat mempunyai suatu tingkat toleransi pajak, yaitu suatu tingkat dimana masyarakat dapat memahami besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Jadi masyarakat menyadari bahwa pemerintah membutuhkan dana untuk membiayai aktivitas pemerintah sehingga mereka mempunyai tingkat kesediaan masyarakat untuk membayar pajak.



Tingkat toleransi ini merupakan kendala bagi pemerintah untuk menaikkan pemungutan pajak secara semena-mena.

Dalam teori Peacock dan Wiseman terdapat efek penggantian (*displacement effect*) yaitu adanya gangguan sosial yang menyebabkan aktivitas swasta dialihkan pada aktivitas pemerintah. Pengentasan gangguan tidak hanya cukup dibiayai semata-mata dengan pajak sehingga pemerintah harus meminjam dana dari luar negeri. Setelah gangguan teratasi muncul kewajiban melunasi utang dan membayar bunga. Pengeluaran pemerintah yang semakin bertambah bukan hanya karena GDP bertambah tetapi karena adanya kewajiban baru tersebut. Akibat lebih lanjut adalah pajak tidak menurun kembali ke tingkat semula meskipun gangguan telah berakhir.

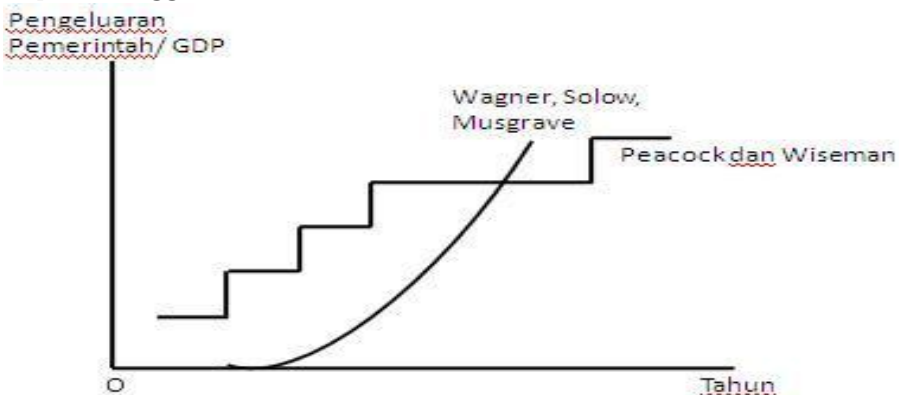
Selain itu, masih banyak aktivitas pemerintah yang baru kelihatan setelah terjadinya perang dan ini disebut efek inspeksi (*inspection effect*). Adanya gangguan sosial juga akan menyebabkan terjadinya konsentrasi kegiatan ke tangan pemerintah yang sebelumnya dilaksanakan oleh swasta. Efek inilah disebut sebagai efek konsentrasi (*concentration effect*). Dengan adanya ketiga efek tersebut menyebabkan bertambahnya aktivitas pemerintah sehingga setelah perang selesai tingkat pajak tidak menurun kembali pada tingkat sebelum terjadi perang. Adanya dampak eksternal tadi digambarkan dalam bentuk kurva dibawah ini



Gambar 2. Efek dalam Teori Peacock dan Wiseman

Dalam keadaan normal,  $t$  ke  $t+1$ , pengeluaran pemerintah dalam persentase terhadap GDP meningkat sebagaimana yang ditunjukkan garis AG. Apabila pada tahun  $t$  terjadi perang maka pengeluaran pemerintah meningkat sebesar AC dan kemudian meningkat seperti yang ditunjukkan pada segmen CD. Setelah perang selesai pada tahun  $t+1$ , pengeluaran pemerintah tidak menurun ke G. Hal ini disebabkan setelah perang, pemerintah membutuhkan tambahan dana untuk mengembalikan pinjaman pemerintah yang digunakan dalam pembiayaan pembangunan.

Berbeda dengan pandangan Wagner, perkembangan pengeluaran pemerintah versi Peacock dan Wiseman tidaklah berbentuk suatu garis, seperti kurva di bawah, tetapi berbentuk seperti tangga.



Gambar 3 Perkembangan Pengeluaran Pemerintah Versi Peacock dan Wiseman

Pengeluaran pemerintah menurut teori Wagner, Sollow, dan Musgrave digambarkan dalam bentuk kurva yang eksponensial, sedangkan teori Peacock dan Wiseman mengatakan bahwa pengeluaran pemerintah jika digambarkan dalam kurva seperti bentuk tangga. Hal ini dikarenakan adanya kendala toleransi pajak. Ketika masyarakat tidak ingin membayar pajak yang tinggi yang ditetapkan pemerintah, maka pemerintah tidak bisa meningkatkan pengeluarannya, walaupun pemerintah ingin senantiasa menaikkan pengeluarannya.

## 5. Teori Batas Kritis Colin Clark

Dalam teorinya, Collin Clark mengemukakan hipotesis tentang batas kritis perpajakan. Toleransi tingkat pajak dan pengeluaran pemerintah diperkirakan kurang dari 25 persen dari GNP, meskipun anggaran belanja pemerintah tetap seimbang. Dikatakan bahwa jika kegiatan sektor pemerintah, yang diukur dengan pajak dan penerimaan-penerimaan lain, melebihi 25% dari total kegiatan ekonomi, maka yang terjadi adalah inflasi. Dasar yang dikemukakan adalah bahwa pajak yang tinggi akan mengurangi gairah kerja. Akibatnya produktivitas akan turun dengan sendirinya dan ini akan mengurangi penawaran agregate. Di lain pihak, pengeluaran pemerintah yang tinggi akan berakibat pada naiknya permintaan agregat. Inflasi terjadi karena adanya keseimbangan baru yang timbul sebagai akibat adanya kesenjangan antara permintaan agregate dan penawaran agregat. Apabila batas 25 persen terlampaui maka akan timbul inflasi yang akan mempengaruhi sosial ekonomi masyarakat.

### Belanja Pemerintah

#### a. Struktur Anggaran Belanja Pemerintah pada APBN dan APBD

Pengeluaran pemerintah merupakan suatu tindakan untuk mengatur jalannya perekonomian dengan cara menentukan besarnya penerimaan dan pengeluaran pemerintah setiap tahunnya, yang tercermin dalam dokumen Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) untuk nasional dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk daerah. APBD merupakan acuan bagi pemerintah dalam melaksanakan kegiatan ekonomi ke depan yang akan mendorong pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Alokasi anggaran ke dalam pos-pos pengeluaran akan mempengaruhi secara langsung maupun tidak langsung terhadap perekonomian. Pengeluaran pemerintah merupakan *proxy* terhadap kebutuhan daerah yang diperlukan untuk menyediakan fasilitas pendidikan dan kesehatan, pengeluaran yang menyediakan polisi dan tentara, pengeluaran gaji untuk pegawai pemerintah, dan pengeluaran untuk mengembangkan infrastruktur yang dibuat untuk kepentingan masyarakat.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, atau disingkat APBN, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara Indonesia yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan, pengeluaran dan pembiayaan negara selama satu tahun anggaran. APBN dapat mengalami satu atau dua kali perubahan dalam satu tahun, tergantung kondisi perekonomian dan perubahan asumsi dalam tahun tersebut. Sehingga terdapat APBN, Perubahan APBN, yang setiap tahun ditetapkan dengan undang-undang. Selain itu terdapat Pertanggungjawaban APBN yang merupakan laporan realisasi yang juga ditetapkan dengan undang-undang.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara harus memenuhi fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

1. Fungsi Alokasi adalah menggunakan berbagai sumber pendapatan untuk menyediakan pelayanan publik. Di dalam APBN diuraikan sumber pendapatan dan pendistribusiannya. Pendapatan yang paling besar dari pemerintah berasal dari pajak. Pendapatan dari pajak dapat dialokasikan ke berbagai sektor pembangunan.
2. Fungsi Distribusi. Pendapatan negara dari pajak dan bukan pajak tidak semua digunakan secara langsung untuk menyediakan pelayanan publik. Tetapi dapat juga didistribusikan dalam bentuk dana subsidi dan dana pensiun. Pengeluaran pemerintah semacam ini disebut *transfer payment*.
3. Fungsi Stabilisasi. APBN sebagai ujud kebijakan fiskal bersama-sama kebijakan moneter berfungsi untuk menjaga stabilitas harga, stabilitas nilai tukar, dan lain-lain. Perekonomian yang stabil adalah prasyarat dapat berjalannya berbagai aktifitas masyarakat.

Belanja Pemerintah Pusat dapat dikelompokkan menjadi:

- a. Belanja Pegawai,
- b. Belanja Barang,
- c. Belanja Modal,
- d. Pembiayaan Bunga Utang,
- e. Subsidi BBM dan Subsidi Non-BBM,
- f. Belanja Hibah,
- g. Belanja Sosial (termasuk Penanggulangan Bencana),
- h. Belanja Lainnya.

Menurut fungsi pengelolaan Negara digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara terdiri dari:

- a. Pelayanan umum;
- b. Ketertiban dan keamanan;
- c. Ekonomi;
- d. Lingkungan hidup;
- e. Perumahan dan fasilitas umum;
- f. Kesehatan;
- g. Pariwisata dan budaya;
- h. Agama;
- i. Pendidikan; serta
- j. Perlindungan sosial.

APBD merupakan rencana pendapatan, belanja daerah, dan pembiayaan untuk satu tahun. APBD juga merupakan wujud tahunan dari rencana jangka panjang daerah serta rencana jangka menengah yang dibuat dari visi dan misi kepala daerah. APBD dipersiapkan oleh pemerintah daerah, dibahas dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sehingga pada akhirnya merupakan produk hukum berupa Peraturan Daerah yang harus diikuti oleh segenap lembaga di daerah.

Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran daerah tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi.

Sedangkan penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan pelaksanaan Dekonsentrasi atau Tugas Pembantuan tidak dicatat dalam APBD.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang belanja dikelompokkan menjadi:

1. Belanja Langsung. Belanja Langsung adalah belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan program dan kegiatan. Belanja Langsung terdiri dari belanja:
  - a. Belanja Pegawai,
  - b. Belanja Barang dan Jasa,
  - c. Belanja Modal
  
2. Belanja Tidak Langsung. Belanja Tidak Langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:
  - a. Belanja Pegawai,
  - b. Belanja bunga,
  - c. Belanja subsidi,
  - d. Belanja hibah,
  - e. Belanja bantuan sosial,
  - f. Belanja bagi hasil kepada provinsi/kabupaten/kota dan pemerintahan desa.

Belanja Daerah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Daerah yang diperoleh baik dari Pendapatan Asli Daerah maupun dari dana perimbangan tentunya digunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai Belanja Daerah.

## **b. Belanja Penyelenggaraan Pemerintah Pusat**

Menurut Peraturan Menteri Keuangan nomor 101/Pmk.02/2011 Tentang Klasifikasi Anggaran, jenis belanja pada penyelenggaraan pemerintah pusat yaitu:

### **Belanja Pegawai**

Kompensasi dalam bentuk uang maupun barang yang diberikan kepada pegawai negeri, pejabat negara, dan pensiunan serta pegawai honorer yang akan diangkat sebagai pegawai lingkup pemerintahan baik yang bertugas di dalam maupun di luar negeri sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan dalam rangka mendukung tugas dan fungsi unit organisasi pemerintah. Belanja Pegawai dipergunakan untuk:

1. Belanja Gaji dan Tunjangan yang melekat pada pembayaran Gaji Pegawai Negeri meliputi PNS dan TNI/POLRI;
2. Belanja Gaji Dokter Pegawai Tidak Tetap;
3. Belanja Gaji dan Tunjangan yang melekat pada Pembayaran Gaji Pejabat Negara;
4. Belanja Uang Makan PNS;
5. Belanja Uang Lauk Pauk TNI/POLRI;
6. Belanja Uang Tunggu dan Pensiun Pegawai Negeri dan Pejabat Negara yang disalurkan melalui PT. Taspen dan PT. ASABRI;
7. Belanja Asuransi Kesehatan Pegawai Negeri yang disalurkan melalui PT. ASKES;
8. Belanja Uang Lembur PNS;
9. Belanja Pegawai Honorer yang diangkat dalam rangka mendukung tugas pokok dan fungsi unit organisasi pemerintah;
10. Pembayaran Tunjangan Sosial bagi Pegawai Negeri melalui unit organisasi/Lembaga/Badan tertentu;
11. Pembayaran uang vakasi;
12. Pembayaran tunjangan khusus merupakan pembayaran kompensasi kepada Pegawai Negeri yang besarnya ditetapkan oleh Presiden/Menteri Keuangan;



13. Belanja pegawai transito merupakan alokasi anggaran belanja pegawai yang direncanakan akan ditarik/dicairkan namun database pegawai pada Kementerian Negara/Lembaga berkenaan menurut peraturan perundang-undangan belum dapat direkam pada Aplikasi Belanja Pegawai Satuan Kerja (Satker) karena belum ditetapkan sebagai Pegawai Negeri pada Satker berkenaan; dan
14. Pembayaran untuk Uang Duka Wafat/Tewas yang besarnya ditetapkan berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Dikecualikan untuk pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal dan/atau kegiatan yang mempunyai output dalam kategori belanja barang.

### **1. Belanja Barang**

Pengeluaran untuk pembelian barang dan/atau jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan/atau jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan serta pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat di luar kriteria belanja bantuan sosial serta belanja perjalanan. Belanja Barang dipergunakan untuk:

1. Belanja Barang Operasional merupakan pembelian barang dan/atau jasa yang habis pakai yang dipergunakan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar suatu satuan kerja dan umumnya pelayanan yang bersifat internal. Jenis pengeluaran terdiri dari antara lain:
  - a. Belanja keperluan perkantoran;
  - b. Belanja pengadaan bahan makanan;
  - c. Belanja penambah daya tahan tubuh;
  - d. Belanja bahan;
  - e. Belanja pengiriman surat dinas;
  - f. Honor yang terkait dengan operasional Satker;
  - g. Belanja langganan daya dan jasa (ditafsirkan sebagai Listrik, Telepon, dan Air) termasuk atas rumah dinas yang tidak berpenghuni;

- h. Belanja biaya pemeliharaan gedung dan bangunan (ditafsirkan sebagai gedung operasional sehari-hari berikut halaman gedung operasional);
  - i. Belanja biaya pemeliharaan peralatan dan mesin (ditafsirkan sebagai pemeliharaan aset yang terkait dengan pelaksanaan operasional Satker sehari-hari) tidak termasuk biaya pemeliharaan yang dikapitalisasi;
  - j. Belanja sewa gedung operasional sehari-hari satuan kerja; dan
  - k. Belanja barang operasional lainnya yang diperlukan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar lainnya.
2. Belanja Barang Non Operasional merupakan pembelian barang dan/atau jasa yang habis pakai dikaitkan dengan strategi pencapaian target kinerja suatu satuan kerja dan umumnya pelayanan yang bersifat eksternal. Jenis pengeluaran terdiri antara lain:
- a. Honor yang terkait dengan output kegiatan;
  - b. Belanja operasional terkait dengan penyelenggaraan administrasi kegiatan di luar kantor, antara lain biaya paket rapat/pertemuan, ATK, uang saku, uang transportasi lokal, biaya sewa peralatan yang mendukung penyelenggaraan kegiatan berkenaan;
  - c. Belanja jasa konsultan;
  - d. Belanja sewa yang dikaitkan dengan strategi pencapaian target kinerja;
  - e. Belanja jasa profesi;
  - f. Belanja biaya pemeliharaan non kapitalisasi yang dikaitkan dengan target kinerja;
  - g. Belanja jasa;
  - h. Belanja perjalanan;
  - i. Belanja barang penunjang kegiatan dekonsentrasi;
  - j. Belanja barang penunjang kegiatan tugas pembantuan;
  - k. Belanja barang fisik lain tugas pembantuan; dan
  - l. Belanja barang non operasional lainnya terkait dengan penetapan target kinerja tahun yang direncanakan.

3. Belanja barang Badan Layanan Umum (BLU) merupakan pengeluaran anggaran belanja operasional BLU termasuk pembayaran gaji dan tunjangan pegawai BLU.
4. Belanja barang untuk masyarakat atau entitas lain merupakan pengeluaran anggaran belanja negara untuk pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan kepada masyarakat atau entitas lain yang tujuan kegiatannya tidak termasuk dalam kriteria kegiatan bantuan sosial.

## **2. Belanja Modal**

Pengeluaran untuk pembayaran perolehan asset dan/atau menambah nilai asset tetap/asset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi dan melebihi batas minimal kapitalisasi asset tetap/asset lainnya yang ditetapkan pemerintah.

Dalam pembukuan nilai perolehan aset dihitung semua pendanaan yang dibutuhkan hingga asset tersebut tersedia dan siap untuk digunakan. Termasuk biaya operasional panitia pengadaan barang/jasa yang terkait dengan pengadaan asset berkenaan.

Kriteria kapitalisasi dalam pengadaan/pemeliharaan barang/asset merupakan suatu tahap validasi untuk penetapan belanja modal atau bukan dan merupakan syarat wajib dalam penetapan kapitalisasi atas pengadaan barang/asset:

1. Pengeluaran anggaran belanja tersebut mengakibatkan bertambahnya asset dan/atau bertambahnya masa manfaat/umur ekonomis asset berkenaan.
2. Pengeluaran anggaran belanja tersebut mengakibatkan bertambahnya kapasitas, peningkatan standar kinerja, atau volume asset.
3. Memenuhi nilai minimum kapitalisasi dengan rincian sebagai berikut:
  - a. Untuk pengadaan peralatan dan mesin, batas minimal harga pasar per unit barang adalah sebesar Rp300.000,-.
  - b. Untuk pembangunan dan/atau pemeliharaan gedung dan bangunan per paket pekerjaan adalah sebesar Rp10.000.000,-.

4. Pengadaan barang tersebut tidak dimaksudkan untuk diserahkan/dipasarkan kepada masyarakat atau entitas lain di luar pemerintah.

Belanja modal dipergunakan untuk antara lain:

1. Belanja modal tanah  
Seluruh pengeluaran untuk pengadaan/pembelian/pembebasan/penyelesaian, balik nama, pengosongan, penimbunan, perataan, pematangan tanah, pembuatan sertifikat tanah serta pengeluaran-pengeluaran lain yang bersifat administratif sehubungan dengan perolehan hak dan kewajiban atas tanah pada saat pembebasan/pembayaran ganti rugi sampai tanah tersebut siap digunakan/dipakai.
2. Belanja modal peralatan dan mesin  
Pengeluaran untuk pengadaan peralatan dan mesin yang digunakan dalam pelaksanaan kegiatan antara lain biaya pembelian, biaya pengangkutan, biaya instalasi, serta biaya langsung lainnya untuk memperoleh dan mempersiapkan sampai peralatan dan mesin tersebut siap digunakan.
3. Belanja modal gedung dan bangunan  
Pengeluaran untuk memperoleh gedung dan bangunan secara kontraktual sampai dengan gedung dan bangunan siap digunakan meliputi biaya pembelian atau biaya konstruksi, termasuk biaya pengurusan IMB, notaris, dan pajak (kontraktual). Dalam belanja ini termasuk biaya untuk perencanaan dan pengawasan yang terkait dengan perolehan gedung dan bangunan.
4. Belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan  
Pengeluaran untuk memperoleh jalan dan jembatan, irigasi dan jaringan sampai siap pakai meliputi biaya perolehan atau biaya konstruksi dan biaya-biaya lain yang dikeluarkan sampai jalan dan jembatan, irigasi dan jaringan tersebut siap pakai. Dalam belanja ini termasuk biaya untuk penambahan dan penggantian yang meningkatkan masa manfaat, menambah

nilai aset, dan di atas batas minimal nilai kapitalisasi jalan dan jembatan, irigasi dan jaringan.

5. Belanja modal lainnya

Pengeluaran yang diperlukan dalam kegiatan pembentukan modal untuk pengadaan/pembangunan belanja modal lainnya yang tidak dapat diklasifikasikan dalam perkiraan kriteria belanja modal Tanah, Peralatan dan Mesin, Gedung dan Bangunan, Jaringan (Jalan, Irigasi dan lain-lain). Termasuk dalam belanja modal ini: kontrak sewa beli (*leasehold*), pengadaan/pembelian barang-barang kesenian (*art pieces*), barang-barang purbakala dan barang-barang untuk museum, serta hewan ternak, buku-buku dan jurnal ilmiah sepanjang tidak dimaksudkan untuk dijual dan diserahkan kepada masyarakat. Termasuk dalam belanja modal ini adalah belanja modal non fisik yang besaran jumlah kuantitasnya dapat teridentifikasi dan terukur.

6. Belanja modal Badan Layanan Umum (BLU)

Pengeluaran untuk pengadaan/perolehan/pembelian aset yang dipergunakan dalam rangka penyelenggaraan operasional BLU.

#### 4. Belanja Bunga Utang

Pembayaran kewajiban atas penggunaan pokok utang (principal outstanding), baik utang dalam negeri maupun utang luar negeri yang dihitung berdasarkan ketentuan dan persyaratan dari utang yang sudah ada dan perkiraan utang baru, termasuk untuk biaya terkait dengan pengelolaan utang. Pembayaran bunga utang meliputi antara lain:

1. Pembayaran kewajiban pemerintah atas bunga Surat Perbendaharaan Negara (SPN), bunga Obligasi Negara, Imbalan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN), Bunga Pinjaman Program, Bunga Pinjaman Proyek, dan bunga Utang Luar Negeri melalui penjadualan kembali pinjaman;
2. Pembayaran kewajiban pemerintah atas diskon SPN dan diskon Obligasi Negara;
3. Pembayaran *Loss on Bond Redemption*.

Digunakan untuk mencatat beban yang timbul dari selisih *clean price* yang dibayar pemerintah pada saat pembelian kembali SUN (*buyback*) dengan *carrying value* SUN.

*Carrying Value* SUN adalah nilai nominal SUN setelah dikurangi atau ditambah *unamortized discount* atau premium.

4. Pembayaran diskon SBSN; dan
5. Denda merupakan pembayaran imbalan bunga atas kelalaian pemerintah membayar kembali pengembalian kelebihan pajak (restitusi), pengembalian kelebihan bea dan cukai serta imbalan bunga atas pinjaman perbankan dan bunga dalam negeri jangka pendek lainnya.

## 5. Belanja Subsidi

Alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/lembaga untuk memproduksi, menjual, mengekspor, atau mengimpor barang dan jasa, yang memenuhi hajat hidup orang banyak sedemikian rupa sehingga harga jualnya dapat dijangkau oleh masyarakat. Belanja subsidi diberikan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara. Belanja subsidi terdiri dari:

### 1. Energi:

Alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan atau lembaga yang menyediakan dan mendistribusikan bahan bakar minyak (BBM) jenis tertentu, liquefied petroleum gas (LPG) konsumsi rumah tangga dan usaha mikro serta tenaga listrik sehingga harga jualnya terjangkau oleh masyarakat yang membutuhkan.

### 2. Non Energi

Alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan atau lembaga yang menyediakan dan mendistribusikan barang publik yang bersifat non energi sehingga harga jualnya terjangkau oleh masyarakat yang membutuhkan.

## 6. Belanja Hibah

Merupakan belanja pemerintah pusat dalam bentuk transfer uang/barang kepada pemerintah negara lain, organisasi internasional, BUMN/D, dan pemerintah daerah yang bersifat

sukarela, tidak wajib, tidak mengikat, dan tidak perlu dibayar kembali serta tidak terus menerus dan dilakukan dengan naskah perjanjian antara pemberi hibah dan penerima hibah dengan pengalihan hak dalam bentuk uang, barang, atau jasa. Termasuk dalam belanja hibah adalah pinjaman dan/atau hibah luar negeri yang diterushibahkan ke daerah

## **7. Belanja Bantuan Sosial**

Transfer uang atau barang yang diberikan oleh Pemerintah Pusat/Daerah kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial. Bantuan sosial dapat langsung diberikan kepada anggota masyarakat dan/atau lembaga kemasyarakatan termasuk didalamnya bantuan untuk lembaga non pemerintah bidang pendidikan, keagamaan, dan bidang lain yang berperan untuk melindungi individu, kelompok dan/atau masyarakat dari kemungkinan terjadinya risiko sosial.

Risiko sosial adalah kejadian atau peristiwa yang dapat menimbulkan potensi terjadinya kerentanan sosial yang ditanggung oleh individu, keluarga, kelompok, dan atau masyarakat sebagai dampak krisis sosial, krisis ekonomi, krisis politik, fenomena alam, dan bencana alam yang jika tidak diberikan belanja bansos akan semakin terpuruk dan tidak dapat hidup dalam kondisi wajar.

Kriteria belanja bantuan sosial adalah:

### **1. Tujuan penggunaan**

Penggunaan belanja bantuan sosial ditujukan antara lain:

#### **a. Belanja Rehabilitasi Sosial**

Pengeluaran anggaran yang dimaksudkan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar.

#### **b. Belanja Pemberdayaan Sosial**

Pengeluaran anggaran yang dimaksudkan untuk mencegah dan menangani resiko dari guncangan dan kerentanan sosial seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat agar

kelangsungan hidupnya dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal.

c. Belanja Perlindungan Sosial

Pengeluaran anggaran dalam rangka pembiayaan semua upaya yang diarahkan untuk menjadikan warga negara yang mengalami masalah sosial mempunyai daya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan dasarnya.

d. Belanja Penanggulangan Bencana

Pengeluaran anggaran dalam rangka pembiayaan serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat dan rehabilitasi.

e. Belanja Jaminan Sosial

Pengeluaran anggaran dalam rangka pembiayaan kegiatan yang masuk katagori di dalam skema yang melembaga untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.

f. Belanja Penanggulangan Kemiskinan

Pengeluaran anggaran yang terkait langsung dalam kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukan terhadap orang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang tidak mempunyai atau mempunyai sumber mata pencaharian namun tidak dapat memenuhi kebutuhan yang layak bagi kemanusiaan.

2. Pemberi bantuan

Penggunaan belanja bantuan sosial hanya jika pemberi bantuan adalah Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah.

3. Persyaratan penerima bantuan

Penerima belanja bantuan sosial adalah seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang mengalami keadaan yang



tidak stabil sebagai akibat dari situasi krisis sosial, ekonomi, politik, bencana, dan fenomena alam agar dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum, termasuk di dalamnya bantuan untuk lembaga non pemerintah bidang pendidikan, keagamaan dan bidang lain yang berperan untuk melindungi individu, kelompok dan/atau masyarakat dari kemungkinan terjadinya risiko sosial.

#### 4. Masa berlaku pemberian bantuan

Belanja bantuan sosial hanya dapat dilakukan apabila kriteria penerima bantuan sosial masih melekat pada penerima bantuan sosial berkenaan.

### 8. Belanja Lain-lain

Pengeluaran negara untuk pembayaran atas kewajiban pemerintah yang tidak masuk dalam kategori belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, belanja bunga utang, belanja subsidi, belanja hibah, dan belanja bantuan sosial serta bersifat mendesak dan tidak dapat diprediksi sebelumnya.

Belanja lain-lain dipergunakan antara lain:

#### 1. Belanja Lain-Lain Dana Cadangan dan Risiko Fiskal

Pengeluaran anggaran untuk pembayaran kewajiban pemerintah yang bersifat prioritas nasional bidang ekonomi dan jika tidak dilakukan akan berdampak pada capaian target nasional.

#### 2. Belanja Lain-Lain Lembaga Non Kementerian

Pengeluaran anggaran untuk pembayaran kewajiban pemerintah yang terkait dengan pendanaan kelembagaan non kementerian.

#### 3. Belanja Lain-Lain Bendahara Umum Negara

Pengeluaran anggaran untuk pembayaran kewajiban pemerintah yang terkait dengan tugas Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara.

#### 4. Belanja Lain-Lain Tanggap Darurat

Pengeluaran anggaran untuk pembayaran kewajiban pemerintah yang terkait dengan peristiwa/kondisi negara yang bersifat darurat dan perlu penanganan segera.

#### 5. Belanja lainnya

Pengeluaran anggaran yang tidak termasuk dalam kriteria 1 – 4 tersebut di atas.

### **c. Belanja Daerah**

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh Daerah. Belanja Daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 31 ayat (1) dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Menurut Permendagri 13 Tahun 2006 yang diubah menjadi Permendagri 59 Tahun 2007 yang diubah menjadi Permendagri 21 Tahun 2011, Kelompok belanja terdiri dari:

#### **a. Belanja Tidak Langsung**

Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, meliputi:

##### 1. Belanja pegawai

Belanja Pegawai merupakan belanja kompensasi, baik dalam bentuk uang maupun barang atau dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil (PNS), pejabat negara, pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah yang belum berstatus PNS yang ditetapkan berdasarkan dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Kompensasi tersebut sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan

pembentukan modal. Uang representasi dan tunjangan pimpinan dan anggota DPRD serta gaji dan tunjangan kepala daerah dan wakil kepala daerah serta penghasilan dan penerimaan lainnya yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada pegawai negeri sipil berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tambahan penghasilan diberikan dalam rangka peningkatan kesejahteraan pegawai berdasarkan beban kerja atau tempat bertugas atau kondisi kerja atau kelangkaan profesi atau prestasi kerja.

## 2. Belanja bunga

Belanja bunga digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang (*principal outstanding*) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

## 3. Belanja subsidi

- a. Belanja Subsidi adalah alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/lembaga tertentu yang bertujuan agar harga jual produk/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat.
- b. Belanja Subsidi ditetapkan dalam peraturan daerah tentang APBD yang dasar pelaksanaannya ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

## 4. Belanja hibah

- a. Belanja Hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat serta tidak secara terus menerus. Uang dan barang yang diberikan dalam bentuk hibah harus digunakan sesuai

dengan persyaratan yang ditetapkan dalam naskah perjanjian hibah daerah dan dilakukan setelah mendapat persetujuan DPRD.

- b. Hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya dapat diberikan dalam rangka menunjang peningkatan penyelenggaraan fungsi pemerintahan di daerah dan layanan dasar umum sepanjang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Hibah dapat diberikan kepada perusahaan daerah dalam rangka menunjang peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan hibah kepada badan/lembaga/organisasi swasta dan/atau kelompok masyarakat/perorangan sepanjang berpartisipasi dalam penyelenggaraan pembangunan daerah.
- d. Pemberian hibah dalam bentuk barang dapat dilakukan apabila barang tersebut tidak dimanfaatkan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan tetapi dibutuhkan oleh pemerintah atau pemerintah daerah lainnya dan/atau kelompok masyarakat/perorangan.

#### 5. Bantuan sosial

Bantuan sosial digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pemberian bantuan sosial tersebut tidak secara terus menerus/tidak berulang setiap tahun anggaran, selektif dan memiliki kejelasan peruntukan penggunaannya.

#### 6. Belanja bagi hasil

Belanja Bagi Hasil sebagaimana digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

## 7. Belanja bantuan keuangan

Belanja bantuan keuangan digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa dan kepada pemerintah daerah lainnya atau dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan bagi daerah dan/ atau desa penerima bantuan.

Dalam rangka menghindari duplikasi penganggaran, baik dalam APBD provinsi maupun APBD kabupaten/kota, maka urusan pemerintahan daerah yang bukan merupakan kewenangan provinsi atau kabupaten/kota tidak dapat dianggarkan dalam bentuk program dan kegiatan pada SKPD provinsi atau kabupaten/kota, namun dapat dianggarkan pada Belanja Bantuan Keuangan, baik yang bersifat umum maupun bersifat khusus. Bantuan keuangan tersebut disalurkan ke kas daerah/desa yang bersangkutan.

## 8. Belanja tidak terduga

Belanja Tidak Terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa/tanggap darurat dalam rangka pencegahan dan gangguan terhadap stabilitas penyelenggaraan pemerintahan demi terciptanya keamanan dan ketertiban di daerah dan tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang didukung dengan bukti-bukti yang sah.

### **b. Belanja Langsung**

Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:

### 1. Belanja pegawai

Belanja pegawai pada kelompok ini meliputi pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.

### 2. Belanja barang dan jasa

Belanja barang dan jasa merupakan pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (duabelas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah. Pembelian/ pengadaan barang dan/atau pemakaian jasa mencakup belanja barang pakai habis, bahan/material, jasa kantor, premi asuransi, perawatan kendaraan bermotor, cetak/penggandaan, sewa rumah/gedung/gudang/parkir, sewa sarana mobilitas, sewa alat berat, sewa perlengkapan dan peralatan kantor, makanan dan minuman, pakaian dinas dan atributnya, pakaian kerja, pakaian khusus dan hari-hari tertentu, perjalanan dinas, perjalanan dinas pindah tugas dan pemulangan pegawai.

### 3. Belanja modal

Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (duabelas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya.

Belanja modal sebagaimana dijelaskan di atas, juga memiliki kriteria sebagai berikut merupakan objek pemeliharaan; dan jumlah nilai rupiahnya material sesuai dengan kebijakan akuntansi. Suatu contoh, pengadaan software dalam rangka pengembangan sistem informasi manajemen dianggarkan pada belanja modal.

Menurut Permendagri 13/2006, Nilai pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang dianggarkan dalam belanja modal hanya sebesar harga beli/bangun aset.

Belanja honorarium panitia pengadaan dan administrasi pembelian dan pembangunan untuk memperoleh setiap aset yang dianggarkan pada belanja modal dianggarkan pada belanja pegawai dan/atau belanja barang dan jasa.

Belanja langsung yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal untuk melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah dianggarkan pada belanja SKPD berkenaan (yang bersangkutan).

#### **D. RANGKUMAN**

Berdasarkan Pasal 13 ayat (1) UU No. 23/2014 bahwa pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota dibagi berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional dengan memperhatikan keserasian hubungan antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah, disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Sedangkan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur, disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Penyelenggaraan urusan wajib berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan Pemerintah dan dilaksanakan secara bertahap. Dalam hal pemerintahan daerah melalaikan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib, maka penyelenggaraan urusan tersebut diambilalih dan dilaksanakan oleh Pemerintah dengan pembiayaan bersumber dari atau dibebankan kepada anggaran pendapatan dan belanja daerah yang bersangkutan.

Dari segi pendapatan, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola jenis pendapatan tertentu. Kewenangan perpajakan pemerintah daerah dirumuskan oleh undang-undang. Sampai saat ini terdapat tiga undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah, yaitu: UU No. 18 Tahun

1997, UU No. 34 Tahun 2000, dan terakhir UU No. 28 Tahun 2009. Disisi belanja, diberikannya kewenangan fiskal kepada sebuah daerah otonom didasarkan kepada prinsip agar alokasi sumber daya lebih efisien dan efektif. Pemerintah Daerah yang lebih dekat ke masyarakat diasumsikan lebih tahu kebutuhan masyarakat dibandingkan dengan pemerintah pusat yang jauh. Sehingga alokasi sumber daya yang dilakukan oleh Pemerintah daerah akan lebih responsif dan menjawab kebutuhan masyarakat.

Alokasi belanja yang tepat mempunyai peranan cukup penting untuk mencapai stabilitas ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi suatu negara atau daerah. Di samping itu, belanja juga merupakan alat informasi bagi masyarakat mengenai pelaksanaan pembangunan yang sekaligus dapat dijadikan sebagai alat kontrol dan akuntabilitas kinerja pemerintah.

Kecenderungan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah *Overhead Cost* pemerintah daerah yang tinggi. Ini telah menyerap sebagian modal yang sangat terbatas untuk pembiayaan eksekutif dan legislatif daerah. Akibatnya tinggal sedikit modal yang tersisa untuk kegiatan pelayanan. Ini dapat dilihat pada belanja publik yang tidak terlampau besar dibandingkan dengan belanja aparatur.

Belanja publik tersebut ternyata tidak diarahkan untuk membangkitkan ekonomi daerah tetapi cenderung untuk membuat proyek monumental yang dianggapnya dapat meningkatkan gengsi daerah. Bidang-bidang yang nyata-nyata berperan dalam meningkatkan kemampuan rakyat untuk berusaha dan memecahkan persoalan sosial ekonomi yang dihadapi rakyat kurang mendapat perhatian yang memadai seperti pertanian, peternakan, dan pengembangan usaha kecil dan menengah. Pemisahan belanja publik dan belanja aparatur dapat terlihat pada program dan kegiatan yang direncanakan pada APBD, untuk mendorong terciptanya kualitas belanja dan efisiensi harus dimulai pada saat proses penganggaran dengan mengelompokkan menjadi belanja langsung dan belanja tidak langsung.

Pengeluaran pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh



pengeluaran pemerintah. Semakin besar dan banyak kegiatan pemerintah semakin besar pula pengeluaran pemerintah yang bersangkutan. Dalam teori ekonomi makro, pengeluaran pemerintah terdiri dari tiga pos utama yang dapat digolongkan menjadi pengeluaran pemerintah untuk pembelian barang dan jasa, pengeluaran pemerintah untuk gaji pegawai. Perubahan gaji pegawai mempunyai pengaruh terhadap proses makro ekonomi, di mana perubahan gaji pegawai akan mempengaruhi tingkat permintaan secara tidak langsung, pengeluaran pemerintah untuk *transfer payment*.

Pengeluaran pemerintah merupakan suatu tindakan untuk mengatur jalannya perekonomian dengan cara menentukan besarnya penerimaan dan pengeluaran pemerintah setiap tahunnya, yang tercermin dalam dokumen Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) untuk nasional dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk daerah. APBD merupakan acuan bagi pemerintah dalam melaksanakan kegiatan ekonomi ke depan yang akan mendorong pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Alokasi anggaran ke dalam pos-pos pengeluaran akan mempengaruhi secara langsung maupun tidak langsung terhadap perekonomian. Pengeluaran pemerintah merupakan *proxy* terhadap kebutuhan daerah yang diperlukan untuk menyediakan fasilitas pendidikan dan kesehatan, pengeluaran yang menyediakan polisi dan tentara, pengeluaran gaji untuk pegawai pemerintah, dan pengeluaran untuk mengembangkan infrastruktur yang dibuat untuk kepentingan masyarakat.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) harus memenuhi fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Belanja Pemerintah Pusat dapat dikelompokkan menjadi belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembiayaan bunga utang, subsidi bbm dan subsidi non-bbm, belanja hibah, belanja sosial (termasuk penanggulangan bencana) dan belanja lainnya.

APBD merupakan rencana pendapatan, belanja daerah, dan pembiayaan untuk satu tahun. APBD juga merupakan wujud tahunan dari rencana jangka panjang daerah serta rencana jangka menengah yang dibuat dari visi dan misi kepala daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang belanja dikelompokkan menjadi belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja langsung terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal. Belanja Tidak Langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, dan belanja bagi hasil kepada provinsi/kabupaten/kota dan pemerintahan desa.

Penelitian-penelitian terdahulu membahas tentang belanja pemerintah terhadap perekonomian disuatu wilayah. Dalam pengeluaran pemerintah dapat menimbulkan dampak atau pengaruh terhadap perekonomian. Beberapa penelitian menyimpulkan bahwa belanja pemerintah berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi di wilayah tersebut. Selain itu belanja pemerintah juga berpengaruh terhadap peningkatan IPM suatu wilayah. Selain membahas tentang hubungan belanja pemerintah terhadap perekonomian, penelitian terdahulu juga meneliti tentang kualitas belanja daerah terhadap kinerja pemerintahan daerah. Kesimpulan dari beberapa penelitian yaitu kualitas belanja daerah di beberapa wilayah memiliki kecenderungan meningkat hal ini juga menghasilkan kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih baik. Hal ini memperlihatkan adanya upaya pemerintah untuk mengalokasikan anggaran untuk dibelanjakan semakin efektif dan efisien.

Untuk meningkatkan efektifitas peran belanja pemerintah, perubahan komposisi belanja juga harus dibarengi dengan peningkatan kualitas perencanaan dan pola penyerapan anggaran, utamanya peningkatan efisiensi belanja modal. Diperlukan sebuah kebijakan yang dapat mendorong peningkatan kualitas belanja daerah khususnya pada efektivitas yang dilihat pada kinerja urusan dan kinerja pembangunan serta pada prioritas belanja yang harus mengacu dengan dokumen perencanaan pembangunan dan mengutamakan kebutuhan masing-masing daerah.

## E. LATIHAN SOAL

1. Jelaskan dan analisis tentang pemberian kewenangan kepada daerah untuk memberdayakan diri, terutama berkaitan dengan pengelolaan sumber pendanaan.
2. Analisis dari sisi belanja, diberikannya kewenangan fiskal kepada sebuah daerah otonom didasarkan kepada prinsip agar alokasi sumber daya lebih efisien dan efektif.
3. Analisis dan implementasikan secara empiris alokasi belanja yang tepat mempunyai peranan cukup penting untuk mencapai stabilitas ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi suatu negara atau daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Fransisco, 2016. *Strategi Alokasi Belanja Pemerintah Daerah dalam Meningkatkan IPM di Provinsi Jambi*. Tesis. Institut Pertanian Bogor.
- Hartati, Enny Sri, 2012. *Dampak Komposisi Belanja Pemerintah terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Kesempatan Kerja dan Tingkat Kemiskinan*. Disertasi. Institut Pertanian Bogor.
- <http://www.djpk.kemenkeu.go.id>
- Listiana, Yufita, 2016. *Kualitas Belanja Daerah dan Hubungannya dengan Kinerja Pembangunan di Provinsi Jawa Timur*. Tesis. Institut Pertanian Bogor.
- Mangkoesebroto G. 2008. *Ekonomi Publik (Edisi III)*. Yogyakarta (ID): BPFE
- Modul Peningkatan Kapasitas Pengelolaan Keuangan Daerah. Kementerian Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan.
- Prasetya, Ferry, 2012. *Modul Ekonomi Publik Bagian V: Teori Pengeluaran Pemerintah*. Malang: Universitas Brawijaya.
- Ramadhan, Rasi Tamadhika Fajar, 2018. *Hubungan Kualitas Belanja Daerah dan Kinerja Pembangunan di Provinsi Lampung*. Skripsi. Institut Pertanian Bogor.
- Sasana, Hadi, 2012. *Pengaruh Belanja Pemerintah Daerah dan Pendapatan Perkapita terhadap Indeks Pembangunan Manusia*

(Studi Kasus di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah). *Media Ekonomi dan Manajemen*. Vol 25. No 1 Januari 2012.

Widada, Rasyid, 2014. *Pengaruh Belanja Pemerintah, Infrastruktur, dan Tenaga Kerja Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Hasil Pemekaran di Indonesia*. Tesis. Institut Pertanian Bogor.

Zahari, 2017. *Pengaruh Pengeluaran Pemerintah terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Jambi*. *Ekonomis : Jurnal of Economics and Business*. Vol 25. No 1 September 2017.

# BAB III

## PENGELUARAN

### PEMERINTAH DAERAH

#### A. PENDAHULUAN

Pengeluaran Pemerintah (*government expenditure*) adalah bagian dari kebijakan fiskal (Sadono Sukirno, 2000), yaitu suatu tindakan pemerintah untuk mengatur jalannya perekonomian dengan cara menentukan besarnya penerimaan dan pengeluaran pemerintah setiap tahunnya, yang tercermin dalam dokumen Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) untuk nasional dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk daerah atau regional. Pengeluaran pemerintah biasanya direncanakan jauh lebih dulu. Jadi pemerintah membuat daftar anggaran yang akan dikeluarkan setiap tahunnya, yang di Indonesia dijabarkan dalam Anggaram Perencanaan Belanja Negara (APBN). Tujuan dari kebijakan fiskal ini adalah dalam rangka menstabilkan harga, tingkat output, maupun kesempatan kerja dan memacu atau mendorong pertumbuhan ekonomi. Pengeluaran pemerintah berperan untuk mempertemukan permintaan masyarakat dengan penyediaan sarana dan prasarana yang tidak dapat dipenuhi oleh swasta. (Suparmoko, 1998).

Sebagai negara berkembang, pemerintah memiliki peran penting dalam mempercepat pembangunan ekonomi. Berbagai kebijakan dilakukan dalam pencapaian tujuan pembangunan ekonomi.

Kebijakan fiskal merupakan kebijakan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah terhadap penerimaan dan pengeluaran untuk mencapai tujuan seperti pertumbuhan ekonomi dan stabilitas perekonomian secara umum. Perubahan tingkat dan komposisi anggaran pemerintah baik pajak maupun pengeluaran pemerintah, dapat mempengaruhi variabel-variabel permintaan agregat dan tingkat aktivitas ekonomi, pola persebaran sumber daya, dan distribusi pendapatan.

Pengeluaran pemerintah merupakan salah satu unsur permintaan agregat. Konsep perhitungan pendapatan nasional dengan pendekatan pengeluaran menyatakan

$$Y = C + I + G + X - M.$$

Variabel-variabel di ruas kanan disebut permintaan agregat. Variable G menyatakan pengeluaran pemerintah (Government expenditures), I investment, X-M adalah net ekspor. Dengan membandingkan nilai G terhadap Y serta mengamatinya dari waktu ke waktu dapat diketahui seberapa besar kontribusi pengeluaran pemerintah dalam pembentukan permintaan agregat atau pendapatan nasional. Dengan ini, dapat dianalisis seberapa penting peranan pemerintah dalam perekonomian nasional.

Pertumbuhan ekonomi sebagai tolak ukur suatu daerah, juga tidak terlepas dari peran pemerintah dalam menyediakan dana untuk membiaya kegiatan pembangunan baik bidang ekonomi maupun non ekonomi. Biaya kegiatan ini sering disebut sebagai pengeluaran pemerintah. Pengeluaran pemerintah daerah diukur dari total belanja langsung dan belanja tidak langsung yang dialokasikan dalam anggaran daerah. Sodik (2007), mengungkapkan bahwa pengeluaran pemerintah yang proposional akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan pengeluaran pemerintah menjadi subjek penting untuk dianalisis. Secara umum gambaran pengeluaran publik, yaitu infrastruktur fisik atau human capital, dapat mempertinggi pertumbuhan tetapi pengeluaran dapat pula memperlambat pertumbuhan perekonomian suatu daerah.

Penyelenggaraan otonomi daerah yang dimulai pada Januari 2001 bagi setiap daerah tingkat provinsi maupun kabupaten memuat

dua aspek penting, yaitu pendelegasian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintah maupun tugas pembangunan dan pengelolaan sumber-sumber ekonomi yang meliputi penggalan sumber-sumber penerimaan dan pengalokasian pengeluaran sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah masing-masing. Dari aspek ekonomi, kebijakan otonomi daerah yang bertujuan untuk pemberdayaan kapasitas daerah akan memberikan kesempatan bagi daerah untuk mengembangkan dan meningkatkan perekonomiannya. Peningkatan pertumbuhan perekonomian daerah akan membawa pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah. Melalui kewenangan yang dimiliki untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, daerah akan berupaya untuk meningkatkan perekonomian sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kemampuan. Kewenangan daerah melalui otonomi daerah diharapkan dapat memberikan pelayanan maksimal kepada para pelaku ekonomi di daerah baik lokal, regional, nasional maupun global.

Dalam perekonomian modern, Pemerintah sebagai pelaku ekonomi memiliki peranan penting dalam mengatur, mengawasi perekonomian, pemerintah juga mampu melaksanakan kegiatan ekonomi yang tidak dapat dilaksanakan oleh pelaku ekonomi lainnya baik swasta maupun rumah tangga (Hidayat, 2010). Untuk itulah diperlukan campur tangan pemerintah dibutuhkan dalam satu perekonomian dan hanya untuk kegiatan yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Kebijakan pengeluaran pemerintah yang secara langsung dapat mendorong pertumbuhan ekonomi adalah belanja karena variabel ini diwujudkan pembangunan prasarana ekonomi dan sosial. Perkembangan pengeluaran pemerintah yang diukur dari besarnya belanja langsung dan belanja tidak langsung. Pengklasifikasian belanja langsung dan tidak langsung ini digunakandalam sistem penganggaran pemerintah baik pusat maupun daerah, yaitu sejak penerapan PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Daerah dan Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 yang kemudian direvisi menjadi PP No. 58 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan

Permendagri No. 59 Tahun 2007 sebagai revisi Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Dalam peraturan yang lama sebagaimana diatur dalam Kepmendagri No. 29 Tahun 2002, belanja daerah diklasifikasikan menjadi belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, belanja modal, belanja tidak terduga, dan belanja bantuan keuangan. Kemudian, berdasarkan PP No. 58 Tahun 2008 dan Permendagri No. 59 Tahun 2007, klasifikasi belanja dalam sistem anggaran diperbaiki menjadi Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016, belanja negara adalah kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih yang terdiri atas belanja pemerintah pusat dan transfer ke daerah dan dana desa. Belanja pemerintah pusat menurut fungsi adalah belanja pemerintah pusat yang digunakan untuk menjalankan fungsi pelayanan umum, fungsi pertahanan, fungsi ketertiban dan keamanan, fungsi ekonomi, fungsi lingkungan hidup, fungsi perumahan dan fasilitas umum, fungsi kesehatan, fungsi pariwisata, fungsi agama, fungsi pendidikan, dan fungsi perlindungan sosial. Belanja pemerintah pusat menurut organisasi adalah belanja pemerintah pusat yang dialokasikan kepada kementerian negara/lembaga dan bagian anggaran bendahara umum negara. Belanja pemerintah pusat menurut program adalah belanja pemerintah pusat yang dialokasikan untuk mencapai hasil (outcome) tertentu pada bagian anggaran kementerian negara/lembaga dan bagian anggaran bendahara umum negara. Program pengelolaan subsidi adalah pemberian dukungan dalam bentuk pengalokasian anggaran kepada perusahaan negara, lembaga pemerintah, atau pihak ketiga berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menyediakan barang atau jasa yang bersifat strategis atau menguasai hajat hidup orang banyak sesuai kemampuan keuangan negara.

Pengeluaran pemerintah daerah (provinsi maupun kabupaten/kota) yang tercermin dalam APBD dibagi menjadi dua kelompok utama yaitu pengeluaran rutin atau belanja aparatur daerah dan pengeluaran pembangunan atau belanja pelayanan



publik. Dari dua jenis pengeluaran tersebut, pengeluaran rutin atau belanja aparatur daerah merupakan jenis pengeluaran yang dominan dalam pengeluaran pembangunan di sebagian besar di daerah baik di provinsi Lampung maupun di sebagian besar daerah di Indonesia. Pengeluaran rutin atau belanja aparatur daerah meliputi belanja pegawai, barang, pemeliharaan, perjalanan dinas, pinjaman beserta bunga dan subsidi. Semua jenis pengeluaran tersebut sifatnya merupakan pengeluaran konsumsi. Sedangkan pengeluaran pembangunan atau belanja pelayanan publik terbagi menurut sektor-sektor pembangunan yang lebih bersifat sebagai akumulasi stok kapital. Kondisi tersebut di atas diharapkan dapat menjadi perhatian bagi pemerintah untuk lebih meningkatkan alokasi pengeluaran pembangunan agar mampu menstimulus pertumbuhan ekonomi (Merry anitasari, 2012).

Pembagian sumber pendanaan harus didahului oleh kejelasan pembagian tugas belanja publik (*expenditure assignment*), sehingga tidak terjadi *mismatch* antara kebutuhan dana dengan ketersediaan dana. Wewenang pemerintah daerah untuk mengelola keuangannya sendiri adalah salah satu instrument dalam implementasi desentralisasi, yang dilakukan terutama melalui pembagian sumber penerimaan (*revenue assignment*), baik yang dilakukan melalui penyerahan kewenangan pemungutan maupun dalam bentuk transfer.

## **B. TUJUAN CAPAIAN PEMBELAJARAN**

1. Mampu menjelaskan teori belanja pemerintah daerah ;
2. Mampu menganalisis kemampuan belanja daerah;
3. Mampu mengevaluasi belanja daerah
4. Mampu menilai efektifitas dan efisien si belanja daerah;
5. Mampu merumuskan kebijakan belanja pemerintah daerah.

## **C. PENYAJIAN MATERI**

Menurut Mangkoesebroto, teori mengenai pengeluaran pemerintah dikelompokkan menjadi 2 bagian yaitu teori makro dan teori mikro (Mangkoesebroto, 1994).

## 1. Teori Makro

Pengeluaran pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pengeluaran pemerintah. Semakin besar dan banyak kegiatan pemerintah semakin besar pula pengeluaran pemerintah yang bersangkutan (Suparmoko,1987). Boediono (1999) mengungkapkan bahwa dalam teori ekonomi makro, pengeluaran pemerintah terdiri dari tiga pos utama yang dapat digolongkan sebagai berikut:

- i. Pengeluaran pemerintah untuk pembelian barang dan jasa.
- ii. Pengeluaran pemerintah untuk gaji pegawai. Perubahan gaji pegawai mempunyai pengaruh terhadap proses makro ekonomi, di mana perubahan gaji pegawai akan mempengaruhi tingkat permintaan secara tidak langsung.
- iii. Pengeluaran pemerintah untuk transfer payment. Transfer payment bukan pembelian barang atau jasa oleh pemerintah dipasar barang melainkan mencatat pembayaran atau pemberian langsung kepada warganya yang meliputi misalnya pembayaran subsidi atau bantuan langsung kepada berbagai golongan masyarakat, pembayaran pensiun, pembayaran bunga untuk pinjaman pemerintah kepada masyarakat. Secara ekonomis transfer payment mempunyai status dan pengaruh yang sama dengan pos gaji pegawai meskipun secara administrasi keduanya berbeda (Boediono, 1999).

Menurut Guritno (1999), Pengeluaran Pemerintah mencerminkan kebijakan pemerintah. Apabila pemerintah telah menetapkan suatu kebijakan untuk membeli barang dan jasa, pengeluaran pemerintah mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Teori makro mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah dikemukakan oleh para ahli ekonomi dan dapat digolongkan ke dalam tiga golongan, yaitu model pembangunan tentang perkembangan pengeluaran pemerintah, hukum Wagner mengenai perkembangan aktivitas pemerintah dan teori Peacock dan Wiseman.

### **a. Model Pembangunan Tentang Perkembangan Pengeluaran Pemerintah**

Model ini diperkenalkan dan dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave yang menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi yang dibedakan antara tahap awal, tahap menengah, dan tahap lanjut. Pada tahap awal terjadinya perkembangan ekonomi, presentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar karena pemerintah harus menyediakan fasilitas dan pelayanan seperti pendidikan, kesehatan, transportasi. Kemudian pada tahap menengah terjadinya pembangunan ekonomi, investasi pemerintah masih diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi agar dapat semakin meningkat, tetapi pada tahap ini peranan investasi swasta juga semakin besar. Sebenarnya peranan pemerintah juga tidak kalah besar dengan peranan swasta. Semakin besarnya peranan swasta juga banyak menimbulkan kegagalan pasar yang terjadi. Musgrave memiliki pendapat bahwa investasi swasta dalam presentase terhadap GNP semakin besar dan presentase investasi pemerintah dalam presentase terhadap GNP akan semakin kecil. Pada tingkat ekonomi selanjutnya, Rostow mengatakan bahwa aktivitas pemerintah beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas sosial seperti kesejahteraan hari tua, program pelayanan kesehatan masyarakat.

### **b. Teori Adolf Wagner**

Pengamat empiris oleh Adolf Wagner terhadap negara-negara Eropa, Amerika Serikat dan Jepang pada abad ke 19 menunjukkan bahwa aktivitas pemerintah dalam perekonomian cenderung semakin meningkat. Wagner mengukur perbandingan pengeluaran pemerintah terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) dengan mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam persentase terhadap PDB (Dumairy, 1997).

Wagner menyatakan bahwa dalam suatu perekonomian apabila pendapatan per kapita meningkat maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat terutama disebabkan

karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum, pendidikan, rekreasi, kebudayaan dan sebagainya (Mangkoesebroto, 1994). Temuannya kemudian oleh Richard A. Musgrave dinamakan Hukum Pengeluaran Pemerintah yang selalu Meningkat (*The Law of Growing Public Expenditure*). Sedangkan Wagner sendiri menamakannya sebagai Hukum Wagner yaitu Hukum Aktivitas Pemerintah 16 yang selalu Meningkat (*The Law of Ever Increasing State Activity*) (Dumairy, 1997).

### **c. Teori Peacock Wiseman**

Teori mereka didasarkan pada suatu analisis penerimaan pengeluaran pemerintah. Pemerintah selalu berusaha memperbesar pengeluarannya dengan mengandalkan memperbesar penerimaan dari pajak, padahal masyarakat tidak menyukai pembayaran pajak yang besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar tersebut. Meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat. Dalam keadaan normal meningkatnya GNP menyebabkan penerimaan pemerintah yang semakin besar, begitu juga dengan pengeluaran pemerintah menjadi semakin besar.

Peacock dan Wiseman adalah dua orang yang mengemukakan teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang terbaik. Peacock dan Wiseman mengemukakan pendapat lain dalam menerangkan perilaku perkembangan pemerintah. Mereka mendasarkannya pada suatu analisis penerimaan pengeluaran pemerintah.

## **2. Teori Mikro**

Tujuan dari teori mikro mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah adalah untuk menganalisis faktor-faktor yang menimbulkan permintaan akan barang publik dan faktor-faktor yang mempengaruhi tersedianya barang publik. Interaksi antara permintaan dan penawaran akan barang publik menentukan jumlah barang publik yang akan disediakan melalui anggaran belanja. Jumlah barang publik yang akan disediakan tersebut, selanjutnya akan menimbulkan permintaan akan barang lain.

Sebagai contoh, misalnya pemerintah menetapkan akan membuat sebuah pelabuhan udara baru. Pelaksanaan pembuatan pelabuhan baru tersebut menimbulkan permintaan akan barang lain yang dihasilkan oleh sektor swasta seperti semen, baja, alat-alat pengangkutan dan sebagainya (Basri, 2005). Dalam Basri (2005), teori mikro mengenai pengeluaran pemerintah dapat dirumuskan sebagai berikut :

#### Penentuan Permintaan

$$U_i = f(G, X)$$

G = vektor dari barang publik

X = vektor barang swasta

i = individu; = 1, ..., m

U = fungsi utilitas

Seorang individu mempunyai permintaan akan barang publik dan swasta. Akan tetapi, permintaan efektif akan barang tersebut (pemerintah dan swasta) tergantung pada kendala anggaran (budget constraints). Misalkan seorang individu (i) membutuhkan barang publik (K) sebanyak  $G_i$ . Untuk menghasilkan barang K sebanyak  $G_i$ , pemerintah harus mengatur sejumlah kegiatan. Misalnya pemerintah berusaha untuk meningkatkan penjagaan keamanan. Dalam pelaksanaan usaha meningkatkan keamanan tersebut tidak mungkin bagi pemerintah untuk menghapuskan sama sekali angka kejahatan. Karena itu, pemerintah dan masyarakat harus menetapkan suatu tingkat keamanan yang dapat ditolerir oleh masyarakat.

Suatu tingkat keamanan tertentu dapat dicapai dengan berbagai kombinasi aktivitas atau dengan menggunakan berbagai fungsi produksi (Basri, 2005).

Dalam Mangkoesoebroto (1994) Perkembangan pengeluaran pemerintah dapat dijelaskan dengan beberapa faktor dibawah ini yaitu:

- Perubahan permintaan akan barang publik.
- Perubahan dari aktivitas pemerintah dalam menghasilkan barang publik dan juga perubahan dari kombinasi faktor produksi yang digunakan dalam proses produksi.
- Perubahan kualitas barang publik.
- Perubahan harga faktor produksi

### **3. Pengeluaran Negara**

Macam-macam Pengeluaran Negara

Menurut macamnya, pengeluaran negara dibedakan menjadi 2, yaitu menurut organisasi dan menurut sifat. Menurut organisasi, pengeluaran negara digolongkan menjadi 3, yakni:

#### **a. Pemerintah Pusat**

Dalam pemerintah pusat, terdapat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yaitu dana yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam APBN, pengeluaran Pemerintah Pusat dibedakan menjadi 2 yang meliputi pengeluaran untuk belanja dan pengeluaran untuk pembiayaan. Pengeluaran untuk belanja antara lain digunakan untuk belanja pemerintah pusat seperti, belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial, dll. Juga untuk dialokasikan ke daerah untuk dana perimbangan serta dana otonomi khusus dan penyesuaian. Sedangkan pengeluaran untuk pembiayaan meliputi pengeluaran untuk obligasi pemerintah, pembayaran pokok pinjaman luar negeri, dll.

#### **b. Pemerintah Provinsi**

Jika pada pemerintah pusat terdapat APBN, maka di pemerintah provinsi terdapat APBD yang merupakan hasil dari dana alokasi APBN dari pemerintah pusat dan hasil dari pungutan pajak dari masyarakat. Dana APBN digunakan untuk pengeluaran untuk belanja meliputi belanja operasi dan belanja modal. Belanja operasi berupa belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan dinas, belanja pinjaman, belanja

subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, dan belanja operasi lainnya. Sedangkan belanja modal seperti belanja aset tetap, belanja aset lain-lain, dan belanja tak terduga.

### **c. Pemerintah Kabupaten/Kota**

APBD dalam Kabupaten/Kota digunakan antara lain untuk pengeluaran untuk belanja, bagi hasil pendapatan ke Desa/Kelurahan, Bagi hasil pendapatan ke desa/kelurahan, terdiri dari bagi hasil pajak ke Desa/Kelurahan, bagi hasil retribusi ke Desa/Kelurahan, bagi hasil pendapatan lainnya ke Desa/Kelurahan, pengeluaran untuk Pembiayaan, terdiri dari, pembayaran Pokok Pinjaman, penyertaan modal pemerintah, pemberian pinjaman kepada BUMD/BUMN/Pemerintah Pusat/Kepala Daerah otonom lainnya.

Sedangkan menurut sifatnya, pengeluaran negara dibedakan menjadi 5, antara lain :

#### **a. Pengeluaran Investasi**

Pengeluaran investasi adalah pengeluaran yang ditujukan untuk menambah kekuatan dan ketahanan ekonomi di masa datang. Misalnya, pengeluaran untuk pembangunan jalan tol, pelabuhan, bandara, satelit, peningkatan kapasitas SDM, dll.

#### **b. Pengeluaran Penciptaan Lapangan Kerja**

Pengeluaran untuk menciptakan lapangan kerja, serta memicu peningkatan kegiatan perekonomian masyarakat.

#### **c. Pengeluaran Kesejahteraan Rakyat**

Pengeluaran Kesejahteraan Rakyat adalah pengeluaran yang mempunyai pengaruh langsung terhadap kesejahteraan masyarakat, atau pengeluaran yang dan membuat masyarakat menjadi bergembira.

Misalnya pengeluaran untuk pembangunan tempat rekreasi, subsidi, bantuan langsung tunai, bantuan korban bencana, dll.

#### **d. Pengeluaran Penghematan Masa Depan**

Pengeluaran penghematan masa depan adalah pendapatan yang tidak memberikan manfaat langsung bagi negara, namun bila dikeluarkan saat ini akan mengurangi pengeluaran pemerintah yang lebih besar di masa yang akan datang. Pengeluaran untuk kesehatan dan pendidikan masyarakat, pengeluaran untuk anak-anak yatim, dll.

#### **e. Pengeluaran Yang Tidak Produktif**

Pengeluaran yang tidak produktif adalah pengeluaran yang tidak memberikan manfaat secara langsung kepada masyarakat, namun diperlukan oleh pemerintah. Misalnya pengeluaran untuk biaya perang.

#### **a. Dana Alokasi Umum (DAU)**

- Adalah sejumlah dana yang dialokasikan kepada setiap Daerah Otonom (provinsi/kabupaten/kota) di Indonesia setiap tahunnya sebagai dana pembangunan.
- DAU merupakan salah satu komponen belanja pada APBN, dan menjadi salah satu komponen pendapatan pada APBD.
- bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah.
- Dana Alokasi Umum terdiri dari DAU untuk Daerah Provinsi dan DAU untuk Daerah Kabupaten/ Kota
- Proporsi DAU antara provinsi dan kabupaten/kota dihitung dari perbandingan antara bobot urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya
- DAU untuk suatu daerah dialokasikan berdasarkan formula yang terdiri atas celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal
- Kebutuhan fiskal diukur dengan menggunakan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk



Domestik Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia.

- Kapasitas fiskal diukur berdasarkan Pendapatan Asli Daerah dan DBH. Alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.

#### **b. Dana Bagi Hasil (DBH)**

- Menurut UU No.33/2004 Pasal 1, Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DBH dilakukan berdasarkan prinsip *by origin* (daerah penghasil) dan penyaluran berdasarkan realisasi penerimaan.
- DBH bersumber dari pajak dan sumber daya alam.
- DBH yang berasal dari pajak adalah bagian daerah yang berasal dari penerimaan Pajak Bumi Dan Bangunan, Biaya Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, Pajak Penghasilan Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan Pajak Penghasilan Pasal 21. Penetapan Alokasi DBH Pajak ditetapkan oleh Menteri Keuangan. DBH Pajak sendiri disalurkan dengan cara pemindahbukuan dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Kas Umum Daerah.
- DBH Sumber Daya Alam berasal dari:
  - a) Kehutanan
  - b) Pertambangan Umum
  - c) Perikanan
  - d) Pertambangan Minyak Bumi
  - e) Pertambangan Panas Bumi

#### **c. Dana Alokasi Khusus**

- Merupakan alokasi dari APBN kepada provinsi/ kabupaten/ kota tertentu dengan tujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan PemDa dan sesuai dengan prioritas nasional.

- Daerah Tertentu sebagaimana dimaksud adalah daerah yang memenuhi kriteria tertentu yang selaras dengan kebutuhan daerah dan prioritas nasional.
- Membantu dalam arti *“bukan penyediaan dana yang utama”* dan/atau *“bukan menggantikan yang semua sudah ada”*. Demikian juga hanya *“diberikan kepada daerah/bidang yang menurut kebijakannya harus dibantu”*
- Kegiatan khusus yang ditetapkan oleh Pemerintah mengutamakan kegiatan pembangunan dan/atau pengadaan dan/atau peningkatan dan/atau perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasar masyarakat dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang.
- Urusan daerah, sebagaimana jenis urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang ditetapkan dalam undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah.
- Program yang menjadi prioritas nasional sebagaimana dimaksud dimuat dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun anggaran bersangkutan. RKP disetujui DPR, selanjutnya dimuat dalam Nota Keuangan dan RAPBN.

#### **4. Pengeluaran Pemerintah Daerah**

Menurut UU NO 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 156 ayat (1) :*“Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”*. Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) *“Semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah.”*

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 32 ayat (2), klasifikasi belanja menurut urusan pemerintahan, organisasi, fungsi, program dan kegiatan, serta jenis belanja mencakup:

**Belanja Tidak Langsung, meliputi:**

a. Belanja Pegawai

Digunakan untuk menganggarkan belanja penghasilan pimpinan dan anggota DPRD, gaji pokok dan tunjangan kepala daerah dan wakil kepala daerah serta gaji pokok dan tunjangan pegawai negeri sipil, tambahan penghasilan, serta honor atas pelaksanaan kegiatan.

b. Bunga

Digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang (principal outstanding) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

c. Subsidi

Digunakan untuk menganggarkan subsidi kepada masyarakat melalui lembaga tertentu yang telah diaudit, dalam rangka mendukung kemampuan daya beli masyarakat untuk meningkatkan kualitas kehidupan dan kesejahteraan masyarakat. Lembaga penerima belanja subsidi wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana subsidi kepada kepala daerah.

d. Hibah

Untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pihak-pihak tertentu yang tidak mengikat/tidak secara terus menerus yang terlebih dahulu dituangkan dalam suatu naskah perjanjian antara pemerintah daerah dengan penerima hibah, dalam rangka peningkatan penyelenggaraan fungsi pemerintahan di daerah, peningkatan pelayanan kepada masyarakat, peningkatan layanan dasar umum,

peningkatan partisipasi dalam rangka penyelenggaraan pembangunan daerah.

e. Bantuan Sosial

Untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat yang tidak secara terus menerus/berulang dan selektif untuk memenuhi instrumen keadilan dan pemerataan yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat termasuk bantuan untuk parpol.

f. Belanja Bagi Hasil

Untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi yang dibagikan kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota yang dibagikan kepada pemerintahan desa sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

g. Bantuan Keuangan

Untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya atau dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan.

h. Belanja Tak Terduga

Untuk menganggarkan belanja atas kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup.

**Belanja Langsung, meliputi:**

**a. Belanja Pegawai**

Digunakan untuk menganggarkan belanja penghasilan pimpinan dan anggota DPRD, gaji pokok dan tunjangan kepala daerah dan

wakil kepala daerah serta gaji pokok dan tunjangan pegawai negeri sipil, tambahan penghasilan, serta honor atas pelaksanaan kegiatan.

**b. Belanja Barang dan Jasa**

Digunakan untuk menganggarkan belanja barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (duabelas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan.

**c. Belanja Modal**

Digunakan untuk menganggarkan belanja yang digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaatnya lebih dari 12 (duabelas) bulan. Honorarium panitia dalam rangka pengadaan dan administrasi pembelian atau pembangunan untuk memperoleh aset dianggarkan dalam belanja pegawai dan belanja barang dan jasa.

**5. Belanja Pemerintah Pusat Transfer ke Daerah dan Dana Desa Tahun 2013 – 2017 (Dalam miliar rupiah)**

Realisasi Belanja Pemerintah Pusat Transfer ke Daerah dan Dana Desa dari Tahun 2013 – 2017 dapat dilihat bahwa pengeluaran pusat ke daerah keseluruhan Provinsi di Indonesia dari tahun ke tahun memiliki proporsi rata-rata diatas 30% dari total pengeluaran negara. Pada tahun 2013 porsi realisasi pengeluaran pemerintah pusat ke daerah melalui dana perimbangan dan dana otonomi khusus dan penyeimbangan sebesar Rp. 513.260 miliar, kemudian pada tahun 2017 meningkat menjadi Rp. 741.992 miliar. Hal ini sesuai dengan teori Richard A. Musgrave dinamakan Hukum Pengeluaran Pemerintah yang selalu Meningkatkan (The Law of Growing Public Expenditure).

Sedangkan Wagner sendiri menamakannya sebagai Hukum Wagner yaitu Hukum Aktivitas Pemerintah yang selalu Meningkatkan (The Law of Ever Increasing State Activity) (Dumairy, 1997).

Pemerintah pusat memiliki kewajiban menyokong keuangan daerah melalui dana perimbangan sesuai dengan yang tertuang

dalam Undang-Undang RI tentang APBN. Dana Perimbangan adalah dana yang dialokasikan dalam APBN kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yang terdiri atas Dana Transfer Umum dan Dana Transfer Khusus. APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara dalam rangka mendukung terwujudnya perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Kondisi keuangan daerah seluruh provinsi di Indonesia memiliki keragaman, pada makalah ini penulis mengambil objek Provinsi Lampung. **Pada Lampiran 2. Realisasi Dana Perimbangan dari Pusat ke Provinsi Lampung Tahun 2013 - 2017** dapat dilihat bahwa total dana perimbangan dari pemerintah pusat, dari tahun ke tahun ke Provinsi Lampung dalam periode 2013-2017 memiliki trend kenaikan. Pada tahun 2013 realisasi dana perimbangan untuk Provinsi Lampung sebesar Rp. 11.645 miliar, kemudian pada tahun 2017 meningkat menjadi Rp.21.833 miliar.

Apabila dilihat dari presentase realisasi dana perimbangan ke Provinsi Lampung dari tahun 2013-2017 pada **Lampiran 3. Presentase Realisasi Dana Perimbangan dari Pusat ke Provinsi Lampung Tahun 2013 - 2017**, terlihat bahwa lebih dari 50% dana perimbangan dialokasikan untuk Dana Alokasi Umum (DAU). Pada tahun 2013, DAU untuk Provinsi Lampung memiliki proporsi sebesar 84% dari total seluruh dana perimbangan dan sisanya merupakan Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Transfer Lainnya dan Dana Desa, kemudian di tahun 2017 proporsi DAU sebesar 59 persen. DAU merupakan dana yang dialokasikan dalam APBN kepada daerah dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Hingga tahun 2017 proporsi DAU mengalami penurunan walaupun secara nominal DAU masih paling

tinggi diantara dana perimbangan yang lain, berbanding terbalik dengan proporsi DAK yang cenderung mengalami kenaikan dari tahun 2013-2017. Pada tahun 2013 realisasi proporsi DAK untuk Provinsi Lampung sebesar 9%, kemudian di tahun 2017 meningkat menjadi 27% dari total keseluruhan dana perimbangan.

## **6. Pengeluaran Pemerintah Daerah Provinsi Lampung**

Bersumber dari dana perimbangan dan PAD, pemerintah daerah akan melakukan belanja tidak langsung dan langsung. Sama halnya dengan pemerintah pusat, APBD sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. **Pada Lampiran 4. Realisasi Belanja Pemerintah Daerah Provinsi Lampung**, diketahui realisasi belanja pemerintah daerah Provinsi Lampung cenderung mengalami peningkatan. Pada tahun 2013, pengeluaran pemerintah sebesar Rp. 3.925,6 miliar, kemudian di tahun 2017 meningkat menjadi Rp 7.017,85 miliar. Porsi belanja langsung lebih besar dibandingkan belanja tidak langsung pada tahun 2013-2014, dimana porsi belanja langsung pada tahun 2013 sebesar 52,80% dan pada tahun 2014 turun menjadi 50,56%. Sedangkan pada tahun 2015-2017 porsi belanja tidak langsung lebih besar dibandingkan belanja langsung, dimana porsi belanja tidak langsung pada tahun 2015 sebesar 52,76% dan pada tahun 2017 naik menjadi 56,90%.

Gambaran ini, menunjukkan perlu adanya kerja keras segenap aparatur Pemerintah Daerah Provinsi Lampung untuk berupaya meningkatkan kemampuan keuangan daerah, terutama penyediaan dana yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Dari aspek pengeluaran, komposisi pengeluaran menjadi masalah. Menurut Baldacci (2003: 28-31) pengeluaran pemerintah merupakan hal yang penting, peningkatan pengeluaran barang dan jasa secara signifikan cenderung akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Setelah diberlakukannya otonomi daerah pengeluaran rutin pemerintah daerah masih memiliki kontribusi yang dominan jika dibandingkan dengan pengeluaran pembangunan. Dalam struktur pengeluaran rutin, peranan belanja pegawai masih sangat

dominan, sedangkan dari struktur pengeluaran pembangunan peranan terbesar dari sektor transportasi. Hal ini mengindikasikan perubahan komposisi pengeluaran pemerintah daerah setelah diberlakukannya kebijakan otonomi daerah belum terjadi. Kebijakan otonomi daerah yang diterapkan ini menyebabkan terjadinya perubahan dalam kebijakan pengelolaan anggaran daerah. Hal ini juga menyebabkan perubahan struktur penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah yang pada akhirnya mempengaruhi perubahan pertumbuhan ekonomi daerah (Kusriyawanto, 2014).

## **7. Penelitian Sebelumnya**

Irdha Anisyah dalam penelitiannya yang berjudul “Analisis Belanja Daerah dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhinya di Provinsi Sulawesi Utara” menunjukkan bahwa dengan peningkatan penerimaan daerah baik dari pusat maupun dari pendapatan asli daerah, akan digunakan untuk membiayai program-program pembangunan daerah. Jadi PDRB dan belanja daerah memiliki hubungan yang positif. Bila PDRB mengalami peningkatan maka belanja daerah juga akan mengalami peningkatan. Jumlah penduduk tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Penduduk juga turut berperan penting dalam peningkatan belanja daerah. Karena tingginya pertumbuhan penduduk di negara sedang berkembang mengakibatkan kesejahteraan penduduk menjadi terganggu. Bila kenaikan penduduk lebih besar dari pada pertumbuhan ekonomi, maka kesejahteraan penduduk akan semakin kecil artinya terjadi pengurangan jumlah pendapatan per kapita.

Pada penelitian lainnya, Harry A. P. Sitaniapessy dalam jurnalnya “Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Pada Pertumbuhan Ekonomi” tahun 2017 mengemukakan bahwa pengeluaran pemerintah berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di provinsi Bengkulu. Jika pemerintah menaikkan pengeluaran pemerintah sebesar 1 miliar rupiah, maka akan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 1,17 % per tahun. Sehingga apabila pemerintah pusat meningkatkan pengeluaran untuk pemerintah daerah, maka pemerintah daerah akan mengucurkan pengeluaran daerah maka akan berdampak peningkatan pertumbuhan ekonomi.



Hal ini sesuai dengan prinsip APBN dan APBD dimana dari pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara dalam rangka mendukung terwujudnya perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Bagaimana pemerintah daerah mengalokasikan sumberdaya yang dimilikinya merupakan pertanyaan penelitian yang menarik sejak lama. Peneliti menggunakan berbagai pendekatan untuk menjelaskan perilaku Pemda dalam mengalokasikan dana yang dimilikinya, baik dana yang bersumber dari transfer pemerintah di atasnya ataupun dari pendapatannya sendiri. Pemda bisa merespon transfer dari Pempus secara simetris dan tidak simetris (Gamkhar & Oates, 1996 dalam Abdullah dan Halim, 2003). Beberapa peneliti menemukan bahwa respon Pemda berbeda untuk transfer dan pendapatan sendiri (seperti pajak). Artinya, ketika penerimaan daerah berasal dari transfer, maka stimulasi atas belanja yang ditimbulkannya berbeda dengan stimulasi yang muncul dari pendapatan daerah (terutama pajak daerah).

Dalam konsep anggaran berimbang Pemda diharuskan menyerahkan anggarannya kepada legislatif sebelum tahun fiskal berjalan, tetapi tidak mengatur bagaimana pengeluaran harus diprioritaskan atau bagaimana komponen-komponen pengeluaran ditentukan (Holtz-Eakin et al, 1994 dalam Abdullah dan Halim, 2003). Oleh karena itu, Pemda dapat melakukan smoothing atas pengeluaran-pengeluarannya karena memang tidak ada aturan yang secara efektif digunakan untuk mencegahnya. Menurut Inman (1983) dalam Abdullah dan Halim (2003), pembuatan keputusan dalam sektor publik bersifat backward-looking. Di sisi lain, time horizon agen lebih panjang dari satu tahun anggaran, sehingga pada praktiknya beberapa Pemda membentuk rainy day funds untuk

memudahkan smooth atas pengeluarannya atau menyusun anggaran untuk siklus beberapa tahun (multiyear budget).

Analisis Zou (1994) dalam Abdullah dan Halim (2003) berhasil mengidentifikasi beberapa konsekuensi dari perubahan grants, yakni: (1) kenaikan permanen dalam matching grants akan mempercepat investasi publik, memperbesar kapital jangka panjang, dan memperbesar belanja rutin jangka panjang; (2) kenaikan permanen dalam matching grants untuk investasi dan belanja rutin mungkin mempercepat atau memperlambat investasi; (3) kenaikan temporer atas grants sekarang (apapun bentuk grants) akan mendorong investasi publik; (4) kenaikan temporer non-matching grants pada masa yang akan datang akan mengurangi investasi sekarang dan meningkatkan belanja rutin sekarang; (5) kenaikan temporer matching grants pada masa yang akan datang untuk belanja rutin akan mengurangi investasi publik sekarang dan memperbesar belanja rutin sekarang, tapi (6) kenaikan sementara dalam matching grants pada masa yang akan datang untuk investasi mempunyai dampak ambigu terhadap investasi publik. Esensi dari temuan-temuan tersebut adalah adanya perubahan dalam total belanja daerah (rutin dan pembangunan) sebagai akibat perubahan dalam grants atau transfer dari pemerintah pusat

Dalam penelitiannya, Abdullah dan Halim (2003) menyebutkan bahwa transfer atau grants dari Pemerintah Pusat secara garis besar dapat dibagi dua, yakni matching grant dan non-matching grants. Kedua grants tersebut digunakan oleh Pemda untuk memenuhi belanja rutin dan belanja pembangunan. Belanja rutin adalah belanja yang sifatnya terjadi terus menerus berulang untuk setiap tahun fiskal dan umumnya tidak menghasilkan wujud fisik (contoh: belanja gaji dan honorarium pegawai), sementara belanja pembangunan umumnya menghasilkan wujud fisik, seperti jalan, jalan bebas hambatan (highway), jembatan, gedung, pengadaan jaringan listrik dan air minum, dan sebagainya. Belanja pembangunan non fisik diantaranya mencakup pendidikan, pelayanan kesehatan, dan pemeliharaan keamanan masyarakat

Selain itu, berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Darwanto dan Yustikasari (2007) di daerah Jawa dan Bali

menunjukkan bahwa secara simultan variabel pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum berpengaruh secara signifikan terhadap variabel belanja modal. Pengujian secara parsial menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap belanja modal dalam APBD.

Holtz-Eakin et al (1985) dalam Abdullah dan Halim (2003) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari Pemerintah Pusat dengan belanja pemerintah daerah. Studi Legrenzi & Milas (2001) dalam Abdullah dan Halim (2003), menggunakan sampel municipalities di Italia, menemukan bukti empiris bahwa dalam jangka panjang transfer berpengaruh terhadap belanja modal.

Secara spesifik mereka menegaskan bahwa variabel-variabel kebijakan Pemda dalam jangka pendek disesuaikan (adjusted) dengan transfer yang diterima, sehingga memungkinkan terjadinya respon yang non-linear dan asymmetric. Gamkhar & Oates (1996) dalam Abdullah dan Halim (2003) menganalisis respon pemerintah daerah terhadap perubahan jumlah transfer dari pemerintah federal di Amerika Serikat untuk tahun 1953-1991. Mereka menyatakan bahwa pengurangan jumlah transfer (cuts in federal grants) menyebabkan penurunan dalam pengeluaran daerah. Studi Holtz-Eakin et al (1994) dalam Abdullah dan Halim (2003) menganalisis model maximizing under uncertainty of intertemporal utility function dengan menggunakan data runtun waktu selama tahun 1934- 1991 untuk mengetahui seberapa jauh pengeluaran daerah dapat dirasionalkan melalui suatu model, di mana keputusan-keputusan didasarkan pada ketersediaan sumberdaya secara permanen, bukan ketersediaan yang sifatnya temporer.

Menurut Analisis Zou (1994) dalam Abdullah dan Halim (2003) adanya perubahan dalam total belanja daerah (rutin dan pembangunan) sebagai akibat perubahan dalam grants atau transfer dari Pemerintah Pusat. Dalam Undang- undang No. 33 Tahun 2004 juga disebutkan bahwa peranan Dana Alokasi Umum terletak dalam kemampuannya untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensi dan kebutuhan nyata dari masing-masing daerah yang dalam hal ini Pemerintah Daerah menggunakan

Dana Alokasi Umum sebagai sumber utama pendanaan Belanja Modal Pemerintah Daerah yang nantinya dimaksudkan untuk menambah aset pemerintah daerah yang dapat digunakan untuk menambah pendapatan daerah. Selain itu, Maemunah (2006) menyebutkan bahwa transfer dari pemerintah pusat yang berupa Dana Alokasi Umum maupun Dana Alokasi Khusus yang digunakan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum pada praktiknya transfer ini digunakan sebagai pendanaan utama oleh pemerintah daerah untuk membiayai operasional daerahnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa Dana Alokasi Umum merupakan sumber utama pembiayaan belanja modal pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Abdullah dan Halim (2003) dan Darwanto dan Yustikasari (2007) yang menyatakan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap belanja modal Pemerintah Daerah baik dengan ataupun tanpa lag.

## **B. RANGKUMAN**

Sejak otonomi daerah dijalankan, maka diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan,

pembagian, dan pemanfaatan sumber daya yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang nyata, transparan, efektif dan efisien. Pembiayaan pemerintahan Daerah dalam rangka perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Pembangunan yang dilaksanakan di daerah harus mengacu pada ketiga dasar tersebut diperlukan biaya/anggaran dalam melaksanakan program dan kegiatan pembangunan di daerah dalam segala bidang, di samping itu pemerintah daerah harus berupaya untuk menggali sumber-sumber pembiayaan. Sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah, anggaran biaya untuk dekonsentrasi dan anggaran biaya tugas pembantuan. Disadari akibat krisis multidimensional tahun 1997 sumber pendapatan asli

daerah yang makin merosot akibat Krisis yang diawali dari krisis moneter dan konflik sosial pada tahun 1999 sampai tahun 2004 yang mengakibatkan sumber keuangan daerah terbatas. Lahirnya Otonomi Daerah disambut dengan berbagai harapan dan kecemasan oleh segenap masyarakat di daerah artinya sebagian masyarakat di daerah bermimpi bahwa otonomi daerah akan menjadikan masyarakat lebih makmur dan sejahtera. Namun tidak sedikit pula daerah yang cemas karena menyadari minimnya potensi dan sumber daya yang dimiliki. Pada era otonomi ini Pemerintahan Pusat telah memberikan kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat sesuai prakarsa sendiri dan berdasarkan aspirasi masyarakat. Hal ini tercermin pada penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan daerah yang lebih mengedepankan pelaksanaan azas desentralisasi dari pada azas dekonsentrasi dan azas tugas pembantuan.

Pengeluaran Pemerintah lebih mempunyai hubungan yang kuat dengan PDRB atau pertumbuhan ekonomi karena belanja pembangunan ditujukan untuk membiayai fungsi *agent of development* dan dari pengeluaran ini akan menghasilkan kembali produk-produk yang sangat diperlukan untuk meningkatkan kemajuan tingkat perekonomian. Pertumbuhan ekonomi merupakan suatu proses pertumbuhan kegiatan ekonomi yang menyebabkan terjadinya kenaikan PDRB karena adanya kenaikan *output* secara *agregat*. Mengingat bahwa kegiatan ekonomi merupakan basis PAD, proses pertumbuhan kegiatan ekonomi yang terjadi di masyarakat akan meningkatkan PAD bagi pemerintah daerah. Kegiatan ekonomi yang dilakukan masyarakat juga akan meningkatkan pendapatan mereka yang pada gilirannya akan menaikkan konsumsi dan tuntutan atas penyediaan sarana dan prasarana

publik, dan pada akhirnya akan menaikkan PAD melalui sumber pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD, dan lain-lain pendapatan daerah. Kenaikan PAD ini jika dibelanjakan untuk membiayai kegiatan publik yang ditujukan untuk pembangunan sarana dan prasarana publik, hal ini akan

meningkatkan pertumbuhan ekonomi, sehingga akan meningkatkan PAD.

Total pengeluaran pemerintah pusat dari realisasi Belanja Pemerintah Pusat Transfer ke Daerah dan Dana Desa dari Tahun 2013 – 2017 tahun 2013-2017 mengalami kenaikan secara signifikan dari Rp. 513.260 miliar di tahun 2013 menjadi Rp. 741.992 di tahun 2017, apabila dilihat dari total pengeluaran pemerintah memiliki proporsi rata-rata diatas 30% dari total pengeluaran negara. Demikian juga dengan dana perimbangan dari pemerintah pusat ke provinsi Lampung selama 5 tahun dari tahun 2013-2017 memiliki kecenderungan kenaikan yang signifikan. Dana perimbangan yang memiliki proporsi terbesar adalah Dana Alokasi Umum (DAU). DAU Provinsi Lampung selama 5 tahun dari mengalami kenaikan dari Rp. 9.693 miliar di tahun 2013, menjadi Rp. 12.842 miliar di tahun 2017.

Realisasi belanja pemerintah daerah Provinsi Lampung cenderung mengalami peningkatan. Porsi belanja langsung lebih besar dibandingkan belanja tidak langsung pada tahun 2013-2014 , dimana porsi belanja langsung pada tahun 2013 sebesar 52,80% dan pada tahun 2014 turun menjadi 50,56%. Sedangkan pada tahun 2015-2017 porsi belanja tidak langsung lebih besar dibandingkan belanja langsung, dimana porsi belanja tidak langsung pada tahun 2015 sebesar 52,76% dan pada tahun 2017 naik menjadi 56,90%.

Perkembangan jumlah penduduk kabupaten/kota di provinsi Lampung menuntut adanya pengeluaran pembiayaan sebagai upaya peningkatan kesejahteraan rakyat. Dengan adanya peningkatan pengeluaran pemerintah diharapkan kemampuan dalam menciptakan sarana dan prasarana pembangunan yang meningkat dan pada akhirnya akan mendorong *aggregate demand* juga akan meningkat, sehingga dapat merangsang kegiatan produksi daerah yang selanjutnya dapat meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi. Pengeluaran pemerintah di tingkat kabupaten/kota maupun provinsi Lampung cenderung mengalami peningkatan. Pengeluaran rutin atau belanja aparatur daerah merupakan pengeluaran yang dominan atau memiliki persentase yang lebih tinggi dari pengeluaran pembangunan atau belanja pelayanan publik.

Secara konseptual, perubahan pendapatan akan mempengaruhi pengeluaran atau belanja, namun tidak selalu seluruh kenaikan pendapatan dialokasikan untuk belanja modal. Secara empiris ditemukan flypaper effect dalam hubungan pendapatan dan belanja (Moisi, 2002 dalam Abdullah dan Halim, 2003) yang menyatakan bahwa seseorang akan lebih hemat dalam membelanjakan pendapatan yang merupakan hasil effort-nya sendiri dibandingkan dengan pendapatan yang didapat dari pihak lain seperti transfer dan dari pemerintah pusat yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK). Jadi, dalam hal ini Pemerintah Daerah menggunakan Dana Alokasi Umum untuk membiayai pengeluaran yang bersifat menambah aset pemerintah daerah untuk nantinya membantu menambah Pendapatan Asli Daerah.

Pada penelitian yang sudah dilakukan berhasil mengidentifikasi beberapa konsekuensi dari perubahan grants, yakni: (1) kenaikan permanen dalam matching grants akan mempercepat investasi publik, memperbesar kapital jangka panjang, dan memperbesar belanja rutin jangka panjang; (2) kenaikan permanen dalam matching grants untuk investasi dan belanja rutin mungkin mempercepat atau memperlambat investasi; (3) kenaikan temporer atas grants sekarang (apapun bentuk grants) akan mendorong investasi publik; (4) kenaikan temporer non-matching grants pada masa yang akan datang akan mengurangi investasi sekarang dan meningkatkan belanja rutin sekarang; (5) kenaikan temporer matching grants pada masa yang akan datang untuk belanja rutin akan mengurangi investasi publik sekarang dan memperbesar belanja rutin sekarang, tapi (6) kenaikan sementara dalam matching grants pada masa yang akan datang untuk investasi mempunyai dampak ambigu terhadap investasi publik. Esensi dari temuan-temuan tersebut adalah adanya perubahan dalam total belanja daerah (rutin dan pembangunan) sebagai akibat perubahan dalam grants atau transfer dari pemerintah pusat. Juga disebutkan bahwa transfer atau grants dari pemerintah pusat secara garis besar dapat dibagi dua, yakni matching grant dan non-matching grants.

Kedua grants tersebut digunakan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi belanja rutin dan belanja pembangunan. Belanja rutin adalah belanja yang sifatnya terjadi terus menerus berulang untuk setiap tahun fiskal dan umumnya tidak menghasilkan wujud fisik (contoh: belanja gaji dan honorarium pegawai), sementara belanja pembangunan umumnya menghasilkan wujud fisik, seperti jalan, jalan bebas hambatan (highway), jembatan, gedung, pengadaan jaringan listrik dan air minum, dan sebagainya. Belanja pembangunan non fisik diantaranya mencakup pendidikan, pelayanan kesehatan, dan pemeliharaan keamanan masyarakat

#### **E. SOAL LATIHAN**

1. Jelaskan teori belanja pemerintah terutama pemerintah daerah ;
2. Analisis kemampuan belanja pemerintah daerah;
3. Evaluasi dengan menggunakan data empirik belanja pemerintah daerah
4. Evaluasi efektifitas dan efisiensi belanja pemerintah daerah;
5. Rumuskan kebijakan belanja pemerintah daerah yang efektif..

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Abdullah, Syukriy dan Abdul Halim. 2003. Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap BeLanja Pemerintah Daerah: Studi Kasus Kabupaten/Kota di Jawa dan Bali. Simposium Nasional Akuntansi, Oktober 2003.
- Anitasari, Soleh. "Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Bengkulu". *Ekombis Review* pp.117-127.
- Badan Pusat Statistik (BPS) 2013-2017. Statistik Keuangan Daerah Provinsi Lampung. Lampung: BPS.
- Basri, Rivai. (2005). Performance Appraisal. Cetakan Pertama, PT Raja Grafindo. Persada, Jakarta.
- Bauer, Jeffrey C. (2003).
- Boediono, 1999, Teori Pertumbuhan Ekonomi, Yogyakarta: BPFE.
- Deliarnov, 2003, Perkembangan Pemikiran Ekonomi, Jakarta: PT.



- Darwanto dan Yulia Yustikasari. 2007. Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi Pendapatan Asli Daerah, Dan Dana Alokasi Umum Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal. Simposium Nasional Akuntansi, Juli 2007.
- Dumairy. 1997. *Perekonomian Indonesia*. Jakarta: Erlangga.
- Funk JB, Baldacci HB, Pasold T, et al. Violence exposure in real-life, video games, television, movies, and the internet: is there desensitization? *Journal of Adolescence*. 2004;27:23 - 39.
- Gorahe, Masinambow dan Engka. "Analisis Belanja Daerah dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhinya di Provinsi Sulawesi Utara". <https://ejournal.unsrat.ac.id/>, 2014.
- Harry A. P. Sitaniapessy. "Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Terhadap PDRB dan PAD". *Jurnal Economia*, Volume 9, Nomor 1, April 2013.
- Hidayat, Paidi dan Sirojuzilan. 2010. *Kajian Tentang Keuangan Daerah Kota Medan Era Otonomi Daerah Periode 2001-2005*. *Jurnal Perencanaan dan pengembangan Wilayah*, Vol 2, No.1 Agustus 2006.
- Kementerian Keuangan 2013-2017. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (*Audited*). Jakarta: Kementerian Keuangan.

# BAB IV

## KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH

### A. PENDAHULUAN

Pada tahun 1998 dimana berakhirnya kekuasaan pemerintahan orde baru menyebabkan banyak perubahan pada kondisi pemerintahan Indonesia. Tidak hanya pada pemerintah pusat tetapi juga pada pemerintah daerah. Pasca era reformasi, system pemerintahan yang sebelumnya bersifat terpusat mulai mengalami desentralisasi. Hal tersebut ditandai dengan diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah. Peraturan tersebut dijadikan dasar dalam pemberian otonomi daerah yang semakin besar kepada daerah.

Upaya mendukung pelaksanaan pembangunan nasional, pemerintah memberikan kesempatan untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang memberikan hak dan kewajiban kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan otonomi daerah berarti telah memindahkan sebagian besar kewenangan yang tadinya berada di pemerintah

pusat diserahkan kepada daerah otonom, sehingga pemerintah daerah otonom dapat lebih cepat dalam merespon tuntutan masyarakat daerah sesuai dengan kemampuan yang dimiliki.

Suprpto (2006) menyatakan bahwa setiap pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata, dan berkesinambungan. Kewajiban tersebut bias dipenuhi apabila pemerintah daerah dapat menelora potensi daerah seperti sumber daya alam, sumber daya manusia dan potensi sumber daya keuangan secara baik dan optimal. Keberhasilan mengelola potensi daerah tersebut dapat dilihat dari kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut.

Pengelolaan keuangan daerah berkaitan erat dengan pelaksanaan desentralisasi didalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Melalui pelaksanaan desentralisasi, fungsi pemerintah tertentu dilimpahkan kepada pemerintahan daerah dengan tujuan untuk meningkatkan nilai tambah didalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemberlakuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan essensi kebijakan otonomi daerah yang bergulir dewasa ini merupakan wujud dari kewenangan dalam bidang keuangan daerah. Kebijakan otonomi daerah itu dimaksudkan untuk semakin mendekatkan pemerintahan kepada masyarakatnya agar pelayanan yang diberikan menjadi semakin baik.

Menurut Suparmoko (2002), dengan semakin mendekatkannya pemerintahan kepada masyarakat diharapkan pemerintah akan mampu memberikan pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dibanding bila diformulasikan secara sentralistis. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka diperlukan kesiapan dana (financial) yang relatif cukup besar, sehingga daerah diharapkan mampu menggali berbagai potensi sumber-sumber keuangan daerah. Ciri utama yang menunjukkan bahwa suatu daerah merupakan daerah otonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah, artinya daerah otonomi harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber keuangan sendiri, sedangkan ketergantungan pada pemerintah pusat

dusahakan seminimal mungkin. Perimbangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dapat dikatakan ideal apabila setiap tingkat pemerintahan dapat mengatur keuangannya untuk membiayai tugas dan wewenang daerahnya masing-masing.

Kinerja keuangan suatu daerah dapat diketahui dengan cara melakukan analisis atau pengkajian menyeluruh terhadap keuangan suatu daerah agar dapat diketahui apakah kinerja keuangan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya telah sesuai atau tidak dengan aturan-aturan yang berlaku. Pada era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan diberbagai sektor terutama sektor publik. Peningkatan layanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya pemerintah dengan memberikan berbagai fasilitas untuk investasi. Konsekuensinya, pemerintah perlu memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini. Desentralisasi fiskal disatu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, tetapi disisi lain memunculkan persoalan baru, dikarenakan tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda-beda (Harianto dan Adi, 2007).

Perubahan alokasi belanja ditujukan untuk pembangunan berbagai fasilitas modal. Pemerintah perlu memfasilitasi berbagai aktivitas peningkatan perekonomian, salah satunya dengan membuka kesempatan berinvestasi Pembangunan infrastruktur dan pemberian berbagai fasilitas kemudahan

dilakukan untuk meningkatkan daya tarik investasi. Pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dengan kata lain, pembangunan berbagai fasilitas ini akan berujung pada peningkatan kinerja keuangan daerah (Wong, 2004 dalam Adi, 2006).

Sumber penerimaan daerah dalam konteks otonomi dan desentralisasi untuk saat ini masih didominasi oleh bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat baik dalam bentuk Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus maupun Dana Bagi Hasil, sedangkan proporsi PAD masih relatif kecil. Adanya Dana Perimbangan melalui DAU dan DAK ini ternyata justru menjadi ketergantungan (Soleh dan

Rochmansyah, 2010) Kebutuhan masyarakat yang meningkat mendorong pemerintah daerah untuk mengupayakan peningkatan penerimaan daerah dengan memberi perhatian kepada perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sumber-sumber PAD adalah hasil dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil laba usaha daerah, dan pendapatan asli daerah lainnya yang sah. Komponen-komponen PAD tersebut dapat digunakan oleh daerah sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah. Disamping itu memperlihatkan adanya upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, “Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.”

Beberapa peneliti telah meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dan mendapatkan hasil yang berbeda. Penelitian yang dilakukan oleh Fajar (2012) memperoleh hasil bahwa Belanja Modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap Kinerja Keuangan Daerah dan tidak berpengaruh signifikan menurut Siti (2015). Menurut Ariani (2010), Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh negatif dan signifikan terhadap Kinerja Keuangan Daerah sedangkan menurut Abdullah (2015) tidak berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan Daerah. Menurut Patriati (2010) Retribusi Daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan daerah sedangkan menurut Salman (2015) Retribusi berpengaruh positif signifikan terhadap Kinerja Keuangan Daerah.

## **B. TUJUAN CAPAIAN PEMBELAJARAN**

1. Mampu memahami indikator kinerja keuangan pemerintah Daerah;
2. Mampu menghitung dan menganalisis kinerja keuangan daerah;

3. Mampu menganalisis dan menentukan factor utama yang mendorong meningkatnya kinerja keuangan daerah;
4. Mampu menganalisis factor penghambat kinerja keuangan daerah
5. Mampu merumuskan kebijakan yang mampu meningkatkan kinerja keuangan daerah

## **C. KERANGKA TEORI**

### **1. Definisi Kinerja Keuangan**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dinyatakan bahwa kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan atau program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program organisasi dalam mewujudkan tujuan organisasi, pengeluaran hasil kerja organisasi, keputusan pelanggan, serta kontribusinya terhadap perkembangan ekonomi masyarakat (Suprpto, 2006).

Syamsi (1986) dalam Susantih dan Saftiana (2009) menyatakan kinerja keuangan Pemerintah Daerah adalah kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah guna memenuhi kebutuhannya agar tidak tergantung sepenuhnya kepada Pemerintah Pusat. Sehingga mempunyai keleluasaan dalam menggunakan dana tersebut untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan.

### **2. Pengukuran Kinerja Keuangan**

Menurut Mahmudi dalam Deddi dan Ayuningtyas (2011), secara umum pengukuran kinerja menunjukkan hasil dari implementasi sebuah kegiatan/ kebijakan, tetapi pengukuran kinerja tidak menganalisis alasan hal ini dapat terjadi atau mengidentifikasi perubahan yang perlu dilakukan terhadap tujuan dari kegiatan/ kebijakan. Lalu masih menurut Deddi dan Ayuningtyas (2011), berikut tujuan penilaian kinerja di sektor publik.

- a. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi.
- b. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai.
- c. Memperbaiki kinerja periode-periode berikutnya.
- d. Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian penghargaan (reward) dan hukuman (punishment).
- e. Memotivasi pegawai.
- f. Menciptakan akuntabilitas publik.

Pengukuran kinerja diartikan sebagai suatu sistem keuangan atau non keuangan dari suatu pekerjaan yang dilaksanakan atau hasil yang dicapai dari suatu aktivitas, suatu proses, atau suatu organisasi (Erlina, 2008). Sedangkan kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tingkat capaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi anggaran dan realisasi PAD dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran.

Menurut Abdul dan Muhammad (2012), pemerintah daerah sebagai pihak yang disertai tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya.

### **3. Rasio Keuangan Sebagai Indikator Kinerja Keuangan**

Hasil analisis rasio keuangan ini selanjutnya digunakan untuk tolak ukur dalam:

- a. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan daerah.
- b. Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.

- c. Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam menjalankan pendapatan daerahnya.
- d. Mengukur kontribusi masing – masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.  
Melihat pertumbuhan/ perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

#### 4. Jenis-Jenis Rasio Keuangan

Beberapa rasio keuangan yang dapat digunakan untuk kinerja keuangan daerah (Halim, 2007) yang meliputi:

- a. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio kemandirian keuangan daerah atau rasio desentralisasi fiskal

menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio kemandirian keuangan daerah dihitung menggunakan persamaan berikut ini (Mahmudi, 2011):

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

Berdasarkan persamaan di atas dapat dinyatakan bahwa semakin besar total PAD terhadap total pendapatan daerah, maka rasio kemandirian keuangan daerah akan semakin besar atau sebaliknya.

- b. Rasio Efektivitas Keuangan Daerah

Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam merealisasikan APBD yang direncanakan dan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi nyata daerah. Artinya, rasio ini merupakan hasil perbandingan (nisbah) antara APBD yang terealisasi dengan APBD yang ditargetkan (Halim 2007). Rasio efektivitas



keuangan daerah dihitung dengan menggunakan persamaan berikut ini:

$$\text{Rasio Efektifitas} = \frac{\text{Realisasi Pendapatan}}{\text{Target Pendapatan}} \times 100\%$$

Berdasarkan persamaan diatas dapat dinyatakan bahwa semakin besar realisasi penerimaan APBD terhadap target penerimaan APBD, maka rasio efektivitas keuangan daerah akan semakin besar atau sebaliknya. Semakin tinggi rasio efektivitas keuangan daerah, maka daerah telah menggunakan APBD secara efektif dalam membiayai kegiatan atau program kerja dalam rangka melaksanakan pembangunan dan mensejahterakan masyarakatnya atau sebaliknya.

c. Rasio Efisiensi Keuangan Daerah

Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara output dan input atau realisasi pengeluaran dengan realisasi penerimaan daerah. Semakin kecil rasio ini, maka semakin efisien, begitu pula sebaliknya. Pengukuran kinerja pemerintah daerah dapat diukur dengan menilai efisiensi atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat (Mahmudi, 2011). Penghitungan rasio efisiensi yaitu:

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Realisasi Pengeluaran}}{\text{Realisasi Penerimaan}} \times 100\%$$

Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dihasilkan mencapai minimal sebesar 1 atau 100%. Semakin tinggi rasio efektifitas menggambarkan kemampuan daerah yang semakin baik. Dengan mengetahui hasil perbandingan antara realisasi pengeluaran dan realisasi penerimaan dengan menggunakan ukuran efisiensi tersebut, maka penilaian kinerja keuangan dapat ditentukan (Medi, 1966 dalam Budiarto, 2007).

Apabila kinerja keuangan diatas 100% ke atas dapat dikatakan tidak efisien, 90%-100% adalah kurang efisien, 80% - 90% adalah cukup efisien, 60% - 80% adalah efisien dan dibawah dari 60% adalah sangat efisien.

d. Rasio Aktivitas (Keserasian Belanja Daerah)

Rasio aktivitas (Keserasian Belanja Daerah) adalah rasio keuangan daerah yang menggambarkan bagaimana Pemerintah Daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Rasio aktivitas terdiri atas : a) Rasio Belanja Rutin terhadap APBD, b) Rasio belanja rutin terhadap APBD. Kedua rasio di atas sebagai berikut:

➤ Rasio Belanja Rutin Terhadap APBD

Rasio belanja rutin terhadap APBD adalah rasio keuangan daerah yang merupakan hasil nisbah (perbandingan) antara total belanja rutin yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah terhadap total APBD yang diterima. Artinya, rasio ini menggambarkan seberapa besar belanja rutin yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam 1 tahun periode anggaran. Kedua rasio tersebut adalah sebagai berikut:

Menurut Halim (2007), Rasio belanja rutin dihitung dengan menggunakan persamaan berikut ini:

$$\text{Rasio Belanja Rutin} = \frac{\text{Total Belanja}}{\text{Total APBD}} \times 100\%$$

Berdasarkan persamaan di atas dapat dinyatakan bahwa semakin besar rasio belanja rutin terhadap total APBD, maka Pemerintah Daerah tergolong aktif melakukan belanja rutin dalam 1 tahun periode anggaran atau sebaliknya. Rasio ini menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Semakin tinggi presentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti persentase belanja investasi (belanja pembangunan)

yang digunakan untuk menyediakan sarana prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil.

➤ Rasio Belanja Pembangunan Terhadap APBD

Rasio belanja pembangunan terhadap APBD adalah rasio keuangan daerah yang menggambarkan belanja untuk pembangunan yang dilakukan Pemerintah Daerah dengan menggunakan dana yang diterima dari APBD. Rasio belanja pembangunan terhadap PAD dihitung dengan persamaan :

$$\text{Rasio Belanja Pembangunan} = \frac{\text{Total Belanja Pembangunan}}{\text{Total APBD}} \times 100\%$$

Berdasarkan persamaan di atas dapat dinyatakan bahwa semakin besar rasio belanja pembangunan terhadap total APBD, maka Pemerintah Daerah tergolong aktif melakukan belanja pembangunan dalam 1 tahun periode anggaran atau sebaliknya. Semakin tinggi tingkat belanja pembangunan terhadap APBD mengandung arti bahwa Pemerintah Daerah mengalokasikan anggaran dana yang besar dari APBD dalam melakukan belanja modal, baik berupa barang maupun jasa untuk kepentingan jalannya pemerintahan atau sebaliknya.

## 2. Belanja Modal

Menurut PP Nomor 71 Tahun 2010, belanja modal merupakan belanja Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi 1 tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum. Belanja modal digunakan untuk memperoleh aset tetap pemerintah daerah seperti peralatan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Cara mendapatkan belanja modal dengan membeli melalui proses lelang atau tender.

Aset tetap yang dimiliki pemerintah daerah sebagai akibat adanya belanja modal merupakan syarat utama dalam memberikan pelayanan publik. Untuk menambah asset tetap, pemerintah daerah

mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD. Setiap tahun diadakan pengadaan aset tetap oleh pemerintah daerah sesuai dengan prioritas anggaran dan pelayanan publik yang memberikan dampak jangka panjang secara financial (Ardhani, 2011).

Sedangkan menurut PSAP Nomor 2, Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Selanjutnya pada pasal 53 ayat 2 Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 ditentukan bahwa nilai aset tetap berwujud yang dianggarkan dalam belanja modal sebesar harga beli/bangun aset ditambah seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan/ pembangunan aset sampai aset tersebut siap digunakan. Kemudian pada pasal 53 ayat 4 Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 disebutkan bahwa Kepala Daerah menetapkan batas minimal kapitalisasi sebagai dasar pembebanan belanja modal selain memenuhi batas minimal juga pengeluaran anggaran untuk belanja barang tersebut harus memberi manfaat lebih satu periode akuntansi bersifat tidak rutin. Ketentuan hal ini sejalan dengan PP 24 Tahun 2004 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan khususnya PSAP No 7, yang mengatur tentang akuntansi aset tetap. Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan pemerintah.

Menurut Halim (2007:73), belanja modal merupakan belanja Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum. Belanja modal dapat juga disimpulkan sebagai pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap/inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk didalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, rneningkatkan kapasitas dan kualitas aset.

### **3. Dana Alokasi Umum (DAU)**

#### **3.1. Definisi Dana Alokasi Umum**

Menurut Halim (2002 : 160), "Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi"

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa Dana Alokasi Umum memiliki jumlah yang sangat signifikan sehingga semua pemerintah daerah menjadikannya sebagai sumber penerimaan terpenting dalam anggaran penerimaannya dalam APBN. Oleh karena itu, Dana Alokasi Umum dapat dilihat sebagai respon pemerintah terhadap aspirasi daerah untuk mendapatkan sebahagian kontrol yang lebih besar terhadap keuangan negara. Tujuan Dana Alokasi Umum adalah untuk mengatasi ketimpangan fiskal keuangan antara pemerintah pusat dan ketimpangan horizontal antar pemerintah daerah karena ketidakmerataan sumber daya yang ada pada masing-masing daerah.

#### **3.2. Penghitungan Dana Alokasi Umum**

Dana alokasi umum digunakan untuk menutup celah yang terjadi karena kebutuhan daerah melebihi dari potensi penerimaan daerah yang ada (UU No. 33/2004, Pasal 27). Sedangkan berdasarkan pendekatan kesenjangan fiskal, besarnya DAU yang diterima oleh kabupaten/kota di seluruh Indonesia didasarkan pada ketentuan berikut ini (Halim, 2007):

1. Dana alokasi umum ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.
2. Dana alokasi umum untuk daerah provinsi dan untuk kabupaten/kota ditetapkan sebesar 10% dan 90% dari DAU sebagaimana tersebut di atas.
3. Dana alokasi umum untuk suatu kabupaten/kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah dana alokasi umum untuk kabupaten/kota yang ditetapkan APBN dengan porsi kabupaten/kota yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pembagian alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar, namun kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi dana alokasi umum yang relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang memiliki potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Dalam LRA, penerimaan DAU merupakan bagian dari Transfer Pemerintah Pusat (Dana Perimbangan).

#### **4. Dana ALokasi Khusus**

##### **4.1. Definisi Dana Alokasi Khusus**

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 Pasal 1 ayat 24 tentang Dana Perimbangan dinyatakan bahwa Dana alokasi khusus, selanjutnya disebut 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.

##### **4.2. Tujuan Pemberian Dana Alokasi Khusus**

Dalam Undang Undang No. 33/2004 Pasal 38 dinyatakan bahwa besaran DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBN. Pasal 39 UU ini juga dinyatakan bahwa DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah. Sedangkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan APBD dinyatakan bahwa penggunaan dana perimbangan untuk DAK agar dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kebutuhan fisik, yaitu sarana dan prasarana dasar yang menjadi urusan daerah antara lain program kegiatan pendidikan dan kesehatan dan lain-lain sesuai dengan petunjuk teknis yang ditetapkan oleh menteri teknis terkait sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

##### **4.3. Kriteria Pemberian Dana Alokasi Khusus**

Pemerintah menetapkan kriteria DAK yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Kriteria umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan

daerah dalam APBD (PP No. 55/2005, Pasal 55 ayat 1). Kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik daerah (PP No. 55/2005, Pasal 56 ayat 1). Kriteria teknis ditetapkan oleh kementerian negara/ departemen teknis (PP No. 55/2005, Pasal 57 ayat 1).

#### **4.4. Kebutuhan Pemberian Dana Alokasi Khusus**

Sesuai dengan tujuannya untuk membantu Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pembangunan di daerah dengan tujuan khusus, DAK diberikan untuk memenuhi berbagai kebutuhan sebagai berikut:

1. Kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah terpencil yang tidak mempunyai akses yang memadai ke daerah lain.
2. Kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah yang menampung transmigrasi.
3. Kebutuhan prasarana dan sarana fisik yang terletak di daerah pesisir kepulauan dan tidak mempunyai prasarana dan sarana yang memadai.
4. Kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah guna mengatasi dampak kerusakan lingkungan.

Pembangunan jalan, rumah sakit, irigasi dan air bersih DAK disalurkan dengan cara pemindah bukuan dari rekening Kas Umum Negara ke rekening Kas Umum Daerah. Oleh karena itu, DAK dicantumkan dalam APBD. DAK tidak dapat digunakan untuk mendanai administrasi kegiatan, penelitian, pelatihan dan perjalanan dinas.

### **5. Retribusi Daerah**

#### **5.1. Pengertian Retribusi Daerah**

Menurut UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000 dan terakhir diubah dengan UU No. 28 Tahun 2009, yang dimaksud dengan Retribusi Daerah adalah: Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus

disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

## **5.2. Objek dan Subjek Retribusi Daerah**

### **a. Objek Retribusi Daerah**

1. Jasa umum, yaitu berupa pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
2. Jasa usaha, yaitu berupa pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial.
3. Perizinan tertentu, yaitu pelayanan perizinan tertentu oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

### **b. Subjek Retribusi Daerah**

Subjek Retribusi Daerah adalah sebagai berikut:

1. Retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan.
2. Retribusi jasa usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/ menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan.
3. Retribusi perizinan tertentu adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu dari pemerintah daerah.

### **c. Jenis Retribusi Daerah**

Jenis retribusi daerah dapat dibagi menjadi 3 golongan, yaitu:

#### **a. Jenis retribusi jasa umum adalah:**

1. Retribusi pelayanan kesehatan
2. Retribusi pelayanan persampahan/kebersihan
3. Retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akta catatan sipil
4. Retribusi pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat



5. Retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum
6. Retribusi pelayanan pasar
7. Retribusi pengujian kendaraan bermotor
8. Retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran
9. Retribusi penggantian biaya cetak peta
10. Retribusi penyediaan dan/atau penyedotan kakus
11. Retribusi pengolahan limbah cair
12. Retribusi pelayanan tera/tera ulang
13. Retribusi pelayanan pendidikan
14. Retribusi pengendalian menara telekomunikasi

b. Jenis retribusi jasa usaha adalah:

1. Retribusi pemakaian kekayaan daerah
2. Retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan
3. Retribusi tempat pelelangan
4. Retribusi terminal
5. Retribusi tempat khusus parkir
6. Retribusi tempat penginapan/pesanggarahan/villa
7. Retribusi rumah potong hewan
8. Retribusi pelayanan kepelabuhan
9. Retribusi tempat rekreasi dan olahraga
10. Retribusi penyeberangan di air
11. Retribusi penjualan produksi usaha daerah

c. Jenis retribusi perizinan tertentu adalah:

1. Retribusi izin mendirikan bangunan
2. Retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol
3. Retribusi izin gangguan
4. Retribusi izin trayek
5. Retribusi izin usaha perikanan

1. Kustiawan (2003) telah meneliti peran dan orientasi pemerintah daerah dalam rangka optimalisasi pendapatan asli daerah dan dana perimbangan yang proporsional kasus pada Dinas Pendapatan daerah Propinsi Jawa Barat. Penelitian ini juga

menggunakan analisis deskriptif dan hasilnya menunjukkan bahwa :

- Pada dasarnya upaya Pemerintah Propinsi Jawa Barat dalam mengoptimalkan PAD-nya adalah dilakukan dengan 2 cara yaitu :
  - a) Intensifikasi, yaitu suatu upaya mengoptimalkan PAD dengan cara meningkatkan dari yang sudah ada.
  - b) Ektensifikasi, yaitu mengoptimalkan PAD dengan cara mengembangkan subyek dan obyek pajak. Tetapi kendalanya terhadap upaya untuk mengembangkan subyek dan obyek pajak adalah pemerintah propinsi hanya diberi kewenangan untuk memungut empat jenis pajak sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat 1 UU No. 34 Tahun 2000.
  
- Pemerintah Daerah Jawa Barat setuju dengan formula yang telah ditetapkan dalam PP No. 104 Tahun 2000, karena Jawa Barat termasuk satu dan empat propinsi yang mendapatkan pembobotan Dana Alokasi Umum terbesar (Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur dan DKI Jakarta).

#### **D. RANGKUMAN**

Dalam upaya mendukung pelaksanaan pembangunan nasional, pemerintah memberikan kesempatan untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang memberikan hak dan kewajiban kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan otonomi daerah berarti telah memindahkan sebagian besar kewenangan yang tadinya berada di pemerintah pusat diserahkan kepada daerah otonom, sehingga pemerintah

daerah otonom dapat lebih cepat dalam merespon tuntutan masyarakat daerah sesuai dengan kemampuan yang dimiliki.

Pengelolaan keuangan daerah berkaitan erat dengan pelaksanaan desentralisasi didalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Melalui pelaksanaan desentralisasi, fungsi pemerintah tertentu dilimpahkan kepada pemerintahan daerah dengan tujuan untuk meningkatkan nilai tambah didalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemberlakuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan essensi kebijakan otonomi daerah yang bergulir dewasa ini merupakan wujud dari kewenangan dalam bidang keuangan daerah. Kebijakan otonomi daerah itu dimaksudkan untuk semakin mendekatkan pemerintahan kepada masyarakatnya agar pelayanan yang diberikan menjadi semakin baik.

Ciri utama yang menunjukkan bahwa suatu daerah merupakan daerah otonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah, artinya daerah otonomi harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber keuangan sendiri, sedangkan ketergantungan pada pemerintah pusat diusahakan seminimal mungkin. Perimbangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dapat dikatakan ideal apabila setiap tingkat pemerintahan dapat mengatur keuangannya untuk membiayai tugas dan wewenang daerahnya masing-masing.

Kinerja keuangan suatu daerah dapat diketahui dengan cara melakukan analisis atau pengkajian menyeluruh terhadap keuangan suatu daerah agar dapat diketahui apakah kinerja keuangan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya telah sesuai atau tidak dengan aturan-aturan yang berlaku. Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan diberbagai sektor terutama sektor publik. Peningkatan layanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya pemerintah dengan memberikan berbagai fasilitas untuk investasi. Konsekuensinya, pemerintah perlu memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini.

Desentralisasi fiskal disatu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, tetapi disisi lain memunculkan persoalan baru, dikarenakan tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda-beda (Harianto dan Adi, 2007).

Sumber penerimaan daerah dalam konteks otonomi dan desentralisasi untuk saat ini masih didominasi oleh bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat baik dalam bentuk Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus maupun Dana Bagi Hasil, sedangkan proporsi PAD masih relatif kecil. Adanya Dana Perimbangan melalui DAU dan DAK ini ternyata justru menjadi ketergantungan (Soleh dan Rochmansyah, 2010). Kebutuhan masyarakat yang meningkat mendorong pemerintah daerah untuk mengupayakan peningkatan penerimaan daerah dengan memberi perhatian kepada perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sumber-sumber PAD adalah hasil dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil laba usaha daerah, dan pendapatan asli daerah lainnya yang sah. Komponen-komponen PAD tersebut dapat digunakan oleh daerah sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah. Disamping itu memperlihatkan adanya upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, "Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan."Beberapa peneliti telah meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dan mendapatkan hasil yang berbeda. Penelitian yang dilakukan oleh Fajar (2012) memperoleh hasil bahwa Belanja Modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap Kinerja Keuangan Daerah dan tidak berpengaruh signifikan menurut Siti (2015). Menurut Ariani (2010), Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh negatif dan signifikan terhadap Kinerja Keuangan Daerah sedangkan menurut Abdullah (2015) tidak berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan Daerah. Menurut Patriati (2010) Retribusi Daerah tidak berpengaruh signifikan

terhadap kinerja keuangan daerah sedangkan menurut Salman (2015) Retribusi berpengaruh positif signifikan terhadap Kinerja Keuangan Daerah.

#### **E. SOAL LATIHAN**

1. Jelaskan indikator kinerja keuangan pemerintah Daerah;
2. Hitung dan menganalisis kinerja keuangan daerah;
3. Sudara diminta menganalisis dan menentukan factor utama yang mendorong meningkatnya kinerja keuangan daerah;
4. Lakukan analisis factor penghambat kinerja keuangan daerah
5. Rumuskan kebijakan yang mampu meningkatkan kinerja keuangan daerah

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Rukmana, Wan Vidi. 2013. Pengaruh Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau. Riau. Universitas Maritim Raja Ali Haji.
- Fajar Nugroho dan Abdul Rohman. 2012. *Pengaruh Belanja Modal terhadap Kinerja Keuangan Daerah (Studi kasus di Provinsi Jawa Tengah)*. Semarang. Universitas Diponegoro.
- Florida, Asha. 2007. *Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Kabupaten dan Kota Di Propinsi Sumatera Utara*. Medan. Departemen Akuntansi Fakultas Ekonomi. Sumatera Utara.
- Patriati, Ratri. 2010. *Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Di Jawa Tengah*. Surakarta. Universitas Sebelas Maret
- Ratnawati, Kusuma. 2016. *Pengaruh Pendapatan Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur*. Malang. Universitas Brawijaya.
- Suprpto, Tri. 2006. *Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam Masa Otonomi Daerah Tahun 2000-2004*. Sleman. Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

- Wenny, Dhia Cherrya. 2012. Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kinerja Keuangan pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Selatan. Sumatera Selatan. *Jurnal Ilmiah STIE. Sumatera Selatan.*
- Ardhani, Pungky. 2011. Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal (Studi Pada Pemerintah Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah). Jawa Tengah. Universitas Diponegoro
- Ariani, Kurnia Rina. 2010. Pengaruh Belanja Modal dan Dana Alokasi Umum terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah dan Tax Effort (Studi Kasus pada Pemerintah Kabupaten/Kota Wilayah Eks Surakarta. *Jurnal akuntansi Vol 1 No 2.* Universitas Sebelas Maret Surakarta

# BAB V

## DANA TRANSFER DAN BELANJA DAERAH

### A. PENDAHULUAN

Upaya untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat, maka Pemerintah Daerah di Indonesia setiap tahunnya harus merencanakan, menyusun dan melaksanakan seluruh kegiatan dan pendanaan yang sudah terangkum dalam rencana keuangan tahunan berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD menunjukkan alokasi belanja untuk melaksanakan program/kegiatan dan sumber-sumber pendapatan, serta pembiayaan yang digunakan untuk mendanainya. Penyusunan APBD, pemerintahan memerlukan perencanaan dalam rangka mendapatkan APBD yang sesuai, efisien dan tepat sasaran, hal ini sesuai dengan tujuan pemerintah untuk mencapai tiga misi utama dari pelaksanaan otonomi daerah yaitu: (1) Menciptakan efisiensi dan efektivitas terhadap pengelolaan sumber daya daerah. (2) Peningkatan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat. (3) Pemberdayaan dan penciptaan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan (Santi Rahma Dewi, 2017)

Memasuki era desentralisasi daerah yang dimulai pada tahun 2001, ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Daerah yang telah direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 tahun 1999 tentang

Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang telah direvisi dengan UU No. 33 Tahun 2004, menghendaki daerah untuk berkreasi mencari sumber-sumber penerimaan yang dapat membiayai pengeluaran pemerintah dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Pemerintah Pusat tetap berperan melakukan transfer dana ke daerah melalui beberapa mekanisme, seperti Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH). Semua dana perimbangan tersebut disalurkan kedalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

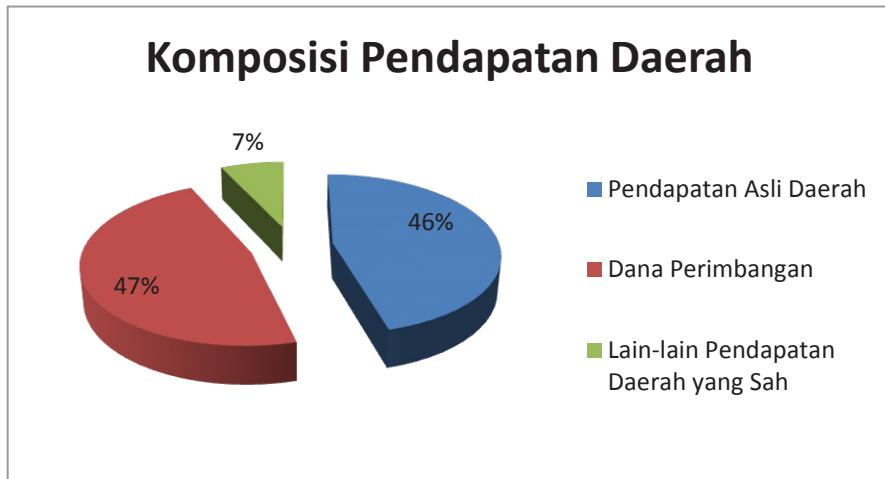
Data APBN menunjukkan bahwa terdapat kecenderungan peningkatan proporsi transfer pemerintah pusat ke daerah yang mengindikasikan telah terjadi inefisiensi penggunaan dana APBN untuk sektor pembiayaan jangka pendek dibandingkan pembiayaan jangka panjang seperti investasi. Efektivitas dana transfer tersebut sangat rendah karena penggunaannya terutama untuk pembiayaan rutin misalnya seperti gaji pegawai yang hanya akan memberikan kontribusi bagi konsumsi dibandingkan sebagai investasi. Dengan adanya transfer maka belanja daerah akan meningkat dan ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu instrumen untuk memperkuat pondasi keuangan daerah. Jika pemerintah daerah mengalokasikan dananya untuk hal produktif, ini akan berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi, tetapi jika dana transfer dialokasikan untuk kegiatan konsumtif dan spekulatif maka akan menimbulkan idle money yang berdampak pada pengendalian moneter. (Hery Budi Setyawan, 2013)

Transfer dari Pemerintah pusat seringkali digunakan sebagai sumber pendanaan utama Pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh Pemda dilaporkan di perhitungan APBD. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi (kalau tidak mungkin menghilangkan) kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum (Sri Mulyati dan Yusriadi, 2017). Namun dalam kenyataannya, transfer dana tersebut merupakan sumber dana utama Pemerintah Daerah untuk membiayai belanja daerah. Seharusnya kekurangan dari transfer dana tersebut diharapkan



dapat diambil dari sumber pendanaan sendiri yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Berdasarkan data Realisasi APBD yang bersumber dari Direktorat DJPK yang terdiri dari 34 Provinsi, maka bisa dilakukan analisis untuk mengetahui kondisi keuangan daerah yang tercermin dari beberapa komponen dalam Realisasi APBD Tahun 2018. Data yang dianalisis menggunakan data Realisasi APBD yang telah dikonsolidasikan.

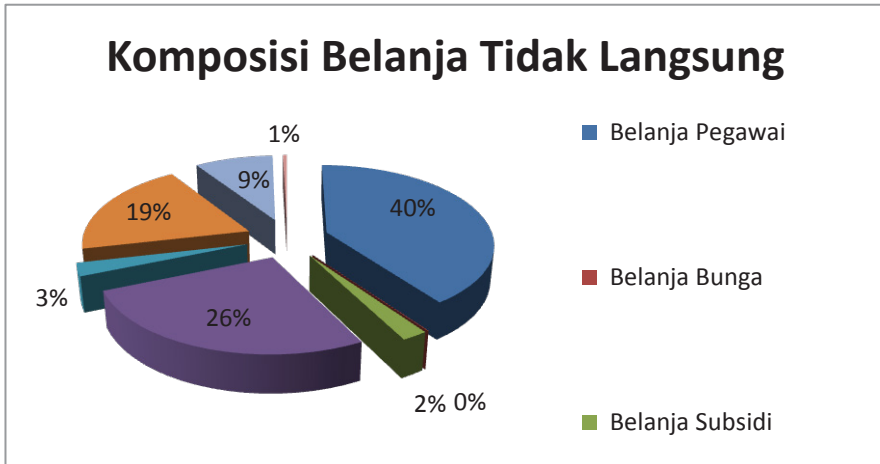


Sumber: Realisasi APBD 2018, DJPK (Diolah)

### Grafik 1.1

### Komposisi Pendapatan Daerah pada Realisasi APBD Tahun 2018

Komposisi Pendapatan Daerah pada Realisasi APBD Tahun 2018 secara nasional ditunjukkan pada Grafik 1.1, menunjukkan Dana Perimbangan merupakan komposisi yang paling mendominasi yaitu sebesar 47% atau sebesar Rp.156,410 triliun dalam komposisi pendapatan daerah, sedangkan PAD sebesar 46% atau sebesar Rp.151,698 triliun dan Lain-lain Pendapatan yang sah sebesar 7% atau sebesar Rp.23,318 triliun.

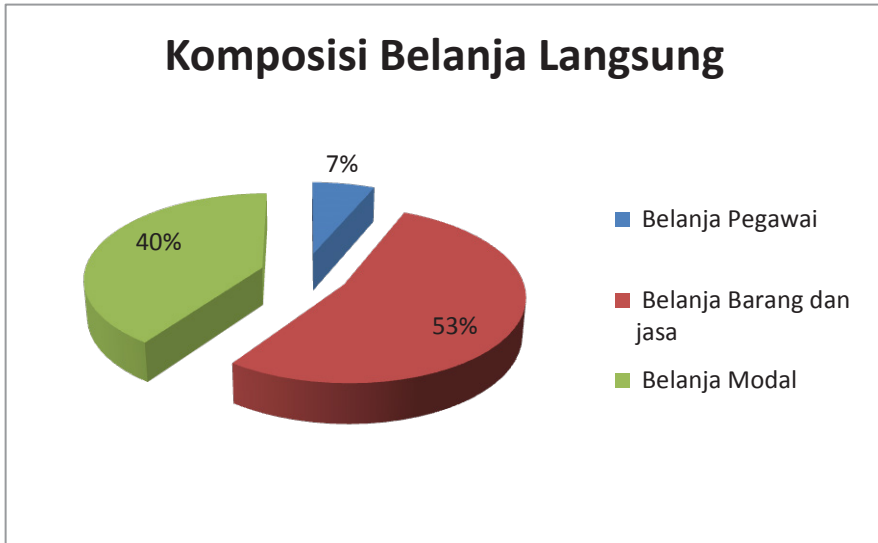


Sumber: Realisasi APBD 2018, DJPK (Diolah)

**Grafik 1.2**

**Komposisi Belanja Tidak Langsung pada Realisasi APBD Tahun 2018**

Komposisi Belanja Daerah pada Realisasi APBD Tahun 2018 secara nasional dapat dibagi dalam 2 (dua) bagian utama yaitu Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung. Total Belanja Daerah secara nasional pada tahun 2018 mencapai Rp.349,649 triliun. Komposisi belanja tidak langsung masih didominasi oleh belanja pegawai mencapai sebesar 40% atau sebesar Rp.80,995 triliun, sisanya belanja lain-lain yang tersebar pada belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil kpd Prop/Kab/Kota dan Pemdes, belanja bantuan keuangan kpd Prop/Kab/Kota dan Pemdes, dan belanja tidak terduga.



Sumber: Realisasi APBD 2018, DJPK (Diolah)

**Grafik 1.3**

**Komposisi Belanja Langsung pada Realisasi APBD TA 2018**

Grafik 1.3 menunjukkan komposisi belanja barang dan jasa yang paling mendominasi yaitu sebesar 53% atau sebesar Rp.78,805 triliun, sedangkan belanja modal sebesar 40% atau sebesar Rp.59,402 triliun dan belanja pegawai hanya sebesar 7% atau sebesar Rp.9,560 triliun.

**B. TUJUAN CAPAIAN PEMBELAJARAN**

1. Mampu memahami dan menjelaskan dana transfer dan Belanja Daerah;
2. Mampu menganalisis tujuan adanya dana transfer
3. Mampu menjelaskan dan menghitung komposisi dan transfer;
4. Mampu mengevaluasi alokasi dana transfer
5. Mampu merumuskan kebijakan dan transfer yang efektif.

## **C. PENYAMPAI MATERI**

### **1. Keuangan Daerah**

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 1, ayat 6, bahwa Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Ruang lingkup keuangan daerah menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 2, meliputi hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman, kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga, penerimaan daerah, pengeluaran daerah, kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah, dan kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 6, pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam peraturan menteri ini meliputi kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, azas umum dan struktur APBD, penyusunan rancangan APBD, penetapan APBD, penyusunan dan penetapan APBD bagi daerah yang belum memiliki DPRD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD, pengelolaan kas, penatausahaan keuangan daerah, akuntansi keuangan daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah, kerugian daerah, dan pengelolaan keuangan BLUD.

Pengertian laporan keuangan sebagaimana dimuat dalam penjelasan pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, adalah bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan Negara dan daerah selama suatu periode. Laporan keuangan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada pasal 11 ayat 1 UU No. 8 Tahun 2006, disusun berdasarkan Laporan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah. Pengertian Laporan Realisasi Anggaran sebagaimana dimuat dalam penjelasan pasal 1 ayat 4 UU No. 8 Tahun 2006, adalah laporan yang menggambarkan realisasi pendapatan, belanja, dan pembiayaan selama suatu periode.

## **2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagaimana dimuat dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, bahwa APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) dan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. APBD terdiri dari 3 (tiga) bagian yaitu, pendapatan, belanja dan pembiayaan. Anggaran mengkoordinasikan aktifitas belanja pemerintah dan memberi landasan bagi upaya pendapatan dan pembiayaan pemerintah dalam satu periode tertentu yang biasanya mencakup periode tahunan.

Dalam aturan pelaksanaan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 21, dijelaskan bahwa APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Klasifikasi APBD yang terbaru adalah berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Adapun bentuk dan susunan APBD yang didasarkan pada Permendagri No. 13 Tahun 2006 pasal 22 ayat (1) terdiri atas 3 bagian, yaitu: “pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah.

”Pendapatan daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 ayat (1) dikelompokkan atas pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Belanja menurut kelompok belanja terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung.

Pembiayaan daerah terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan mencakup sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SILPA), pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman daerah, penerimaan kembali pemberian pinjaman, dan penerimaan piutang daerah. Pengeluaran pembiayaan mencakup pembentukan dana cadangan, penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah, pembayaran pokok utang, dan pemberian pinjaman daerah (Permendagri No.13 Tahun 2006). Sri Mulyati dan Yusriadi (2017 : 70), APBD yang mencakup pendapatan dan pengeluaran pemerintah daerah dapat digunakan sebagai cerminan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Kebijakan pemerintah dalam tiap pembelian barang dan jasa guna pelaksanaan suatu program mencerminkan besarnya biaya yang akan dikeluarkan pemerintah untuk melaksanakan program tersebut.

Sesuai dengan aturan pelaksanaan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 22 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012 pasal 1, dalam Peraturan Menteri ini yang dimaksud dengan:

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.
2. Pedoman Penyusunan APBD, adalah pokok-pokok kebijakan yang harus diperhatikan dan dipedomani oleh pemerintah daerah dalam penyusunan dan penetapan APBD.
3. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
4. Kepala Daerah adalah Gubernur dan Bupati/Walikota.

### **3. Laporan Realisasi Anggaran**

Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2005 dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) Nomor 2 tentang Laporan Realisasi Anggaran (LRA), LRA menyajikan informasi realisasi pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit dan pembiayaan, yang masing-masing diperbandingkan dengan anggarannya dalam satu periode. Informasi tersebut berguna bagi para pengguna laporan dalam mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber-sumber daya ekonomi, akuntabilitas dan ketaatan entitas pelaporan terhadap anggaran dengan:

- (a) menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi;
- (b) menyediakan informasi mengenai realisasi anggaran secara menyeluruh yang berguna dalam mengevaluasi kinerja pemerintah dalam hal efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran.

LRA menyediakan informasi yang berguna dalam memprediksi sumber daya ekonomi yang akan diterima untuk mendanai kegiatan pemerintah pusat dan daerah dalam periode mendatang dengan cara menyajikan laporan secara komparatif. LRA dapat menyediakan informasi kepada para pengguna laporan tentang indikasi perolehan dan penggunaan sumber daya ekonomi:

- (a) telah dilaksanakan secara efisien, efektif, dan hemat;
- (b) telah dilaksanakan sesuai dengan anggarannya (APBN/APBD);  
dan
- (c) telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### **4. Pendapatan Daerah**

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 20, Pendapatan adalah semua penerimaan rekening kas umum negara/daerah yang menambah ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Pasal 1, Pendapatan Daerah adalah hakpemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan. Sehubungan dengan hal tersebut, pendapatan daerah yang dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Seluruh pendapatan daerah yang dianggarkan dalam APBD dianggarkan secara bruto, yang mempunyai makna bahwa jumlah pendapatan yang dianggarkan tidak boleh dikurangi dengan belanja yang digunakan dalam rangka menghasilkan pendapatan tersebut dan/atau dikurangi dengan bagian pemerintah pusat/daerah lain dalam rangka bagi hasil.

Sehubungan dengan hal tersebut, pendapatan daerah yang dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Seluruh pendapatan daerah yang dianggarkan dalam APBD dianggarkan secara bruto, yang mempunyai makna bahwa jumlah pendapatan yang dianggarkan tidak boleh dikurangi dengan belanja yang digunakan dalam rangka menghasilkan pendapatan tersebut dan/atau dikurangi dengan bagian pemerintah pusat/daerah lain dalam rangka bagi hasil. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 25, menjelaskan Pendapatan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) huruf a dikelompokkan atas (a) pendapatan asli daerah; (b) dana perimbangan; dan (c) lain-lain pendapatan daerah yang sah.

#### **a) Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menyebutkan Pasal 1 bahwa PAD adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan



peraturan perundang-undangan. Pada Pasal 3 UU No. 33 Tahun 2004, PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi Daerah sebagai perwujudan Desentralisasi. PAD bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.

Klasifikasi PAD berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, adalah terdiri dari: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Jenis pajak daerah dan retribusi daerah dirinci menurut obyek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN, dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat. Jenis lain-lain pendapatan asli daerah yang sah disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah, penerimaan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah, penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, pendapatan denda pajak, pendapatan denda retribusi, pendapatan hasil eksekusi atas jaminan, pendapatan dari pengembalian, fasilitas sosial dan fasilitas umum, pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004, Pasal 6, dan Permendagri No. 13 Tahun 2006, Pasal 26, disebutkan bahwa PAD bersumber dari

(a) Pajak Daerah; (b) Retribusi Daerah; (c) hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan (d) lain-lain PAD yang sah. Lain-lain PAD yang sah sebagaimana dimaksud meliputi (a) hasil penjualan kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan; (b) jasa giro; (c) pendapatan bunga; (d) keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan (e) komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah.

1. Pajak Daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 1, Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pada Pasal 2, UU No. 28 Tahun 2009, menjelaskan jenis-jenis pajak, yaitu:

Jenis pajak provinsi terdiri dari:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor.
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor.
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.
- d. Pajak Air Permukaan.
- e. Pajak Rokok.

Jenis pajak kabupaten/kota terdiri dari:

- a. Pajak Hotel.
- b. Pajak Restoran.
- c. Pajak Hiburan.
- d. Pajak Reklame.
- e. Pajak Penerangan Jalan.
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.
- g. Pajak Parkir.
- h. Pajak Air Tanah.
- i. Pajak Sarang Burung Walet.
- j. Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan.
- k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Dalam UU No. 28 Tahun 2009, Pasal 2, menyebutkan bahwa, daerah dilarang memungut pajak selain jenis pajak di atas. Jenis pajak tersebut dapat tidak dipungut apabila potensinya kurang memadai dan/atau disesuaikan dengan kebijakan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

## 2. Retribusi Daerah.

Pengertian retribusi daerah dalam UU No. 28 Tahun 2009 adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.

Pada Pasal 108, UU No. 28 Tahun 2009 menyebutkan bahwa Objek Retribusi adalah (a) Jasa Umum; (b) Jasa Usaha; dan (c) Perizinan Tertentu.

### a. Retribusi Jasa Umum

Objek Retribusi Jasa Umum pada Pasal 109, UU No. 28 Tahun 2009, adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan.

Pada Pasal 110 disebutkan Jenis Retribusi Jasa Umum adalah retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pelayanan persampahan/kebersihan, retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akta catatan sipil, retribusi pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat, retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum, retribusi pelayanan pasar, retribusi pengujian kendaraan bermotor, retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran, retribusi penggantian biaya cetak peta, retribusi penyediaan dan/atau penyedotan kakus, retribusi pengolahan limbah cair, retribusi pelayanan tera/tera ulang, retribusi pelayanan pendidikan dan retribusi pengendalian menara telekomunikasi. Jenis Retribusi dapat tidak dipungut apabila potensi penerimaannya kecil dan/atau atas kebijakan nasional/daerah untuk memberikan pelayanan tersebut secara cuma-cuma.

#### b. Jasa Usaha

Objek Retribusi Jasa Usaha pada Pasal 126, UU No. 28 Tahun 2009, adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta. Pada Pasal 127 disebutkan Jenis Retribusi Jasa Usaha adalah retribusi pemakaian kekayaan daerah, retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan, retribusi tempat pelelangan, retribusi terminal, retribusi tempat khusus parkir, retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa, retribusi rumah potong hewan, retribusi pelayanan kepelabuhanan, retribusi tempat rekreasi dan olahraga, retribusi penyeberangan di air dan retribusi penjualan produksi usaha daerah.

#### c. Perizinan Tertentu

Objek Retribusi Perizinan Tertentu pada Pasal 140, UU No. 28 Tahun 2009, adalah pelayanan perizinan tertentu oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Pada Pasal 141 disebutkan Jenis Retribusi Perizinan Tertentu adalah retribusi izin mendirikan bangunan, retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol, retribusi izin gangguan, retribusi izin trayek, dan retribusi izin usaha perikanan.

### 3. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan.

Menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006, Pasal 26, Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup:

- a. bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD;

- b. bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN; dan
- c. bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

#### 4. Lain-lain PAD yang sah.

Menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006, Pasal 26, Jenis lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup:

- a. hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- b. jasa giro;
- c. pendapatan bunga;
- d. penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah;
- e. penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah;
- f. penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- g. pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan;
- h. pendapatan denda pajak;
- i. pendapatan denda retribusi;
- j. pendapatan hasil eksekusi atas jaminan;
- k. pendapatan dari pengembalian;
- l. fasilitas sosial dan fasilitas umum;
- m. pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan; dan
- n. pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

#### **b) Dana perimbangan**

Dana Perimbangan menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai

kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana Perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dan antar-Pemerintah Daerah. Dana Perimbangan terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 27, menyebutkan kelompok pendapatan dana perimbangan dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Jenis dana bagi hasil dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak. Jenis dana alokasi umum hanya terdiri atas objek pendapatan dana alokasi umum. Jenis dana alokasi khusus dirinci menurut objek pendapatan menurut kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah.

#### 1) Dana Bagi Hasil (DBH)

Dana Bagi Hasil, selanjutnya disebut DBH, menurut UU No.33 Tahun 2004, Pasal 1, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. DBH dilakukan berdasarkan prinsip *by origin* (daerah penghasil) dan penyaluran berdasarkan realisasi penerimaan. Pada Pasal 11, menyebutkan bahwa Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam.

Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak, terdiri atas:

- a. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB);
- b. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB); dan
- c. Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21.

Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari:

- a. kehutanan;
- b. pertambangan umum;

- c. perikanan;
- d. pertambangan minyak bumi;
- e. pertambangan gas bumi; dan
- f. pertambangan panas bumi.

Pada Pasal 12, UU No.33 Tahun 2004, Dana Bagi Hasil dari penerimaan PBB dan BPHTB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) huruf a dan huruf b dibagi antardaerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan Pemerintah. Dana Bagi Hasil dari penerimaan PBB sebesar 90% (sembilan puluh persen) untuk Daerah dengan rincian sebagai berikut:

- a. 16,2% (enam belas dua persepuluh persen) untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah provinsi;
- b. 64,8% (enam puluh empat delapan persepuluh persen) untuk daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah kabupaten/kota; dan
- c. 9% (sembilan persen) untuk biaya pemungutan.

Sisanya sebesar 10% (sepuluh persen) bagian Pemerintah dari penerimaan PBB dibagikan kepada seluruh daerah kabupaten dan kota yang didasarkan atas realisasi penerimaan PBB tahun anggaran berjalan, dengan imbalan sebagai berikut:

- a. 65% (enam puluh lima persen) dibagikan secara merata kepada seluruh daerah kabupaten dan kota; dan
- b. 35% (tiga puluh lima persen) dibagikan sebagai insentif kepada daerah kabupaten dan kota yang realisasi tahun sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan sektor tertentu.

Dana Bagi Hasil dari penerimaan BPHTB adalah sebesar 80% (delapan puluh persen) dengan rincian sebagai berikut:

- a. 16% (enam belas persen) untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah provinsi; dan
- b. 64% (enam puluh empat persen) untuk daerah kabupaten dan kota penghasil dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah kabupaten/kota.

Sisanya sebesar 20% (dua puluh persen) bagian Pemerintah dari penerimaan BPHTB dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk seluruh kabupaten dan kota.

Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, Pasal 1, Dana Bagi Hasil, selanjutnya disebut DBH, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. DBH Pajak adalah bagian daerah yang berasal dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, Pajak Penghasilan Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri, dan Pajak Penghasilan Pasal 21. DBH Sumber Daya Alam adalah bagian daerah yang berasal dari penerimaan sumber daya alam kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan

## 2) Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU, menurut UU No.33 Tahun 2004, Pasal 1, Ayat 21, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Dana Alokasi Umum terdiri dari DAU untuk Daerah Provinsi dan DAU untuk Daerah Kabupaten/Kota.

Sesuai dengan menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, bahwa jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk suatu Daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal



Daerah. Alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah. Proporsi DAU antara daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan imbangan kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota. DAU atas dasar celah fiskal untuk suatu daerah provinsi dan kabupaten/kota dihitung berdasarkan perkalian bobot daerah provinsi yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh daerah provinsi dan kabupaten/kota. Bobot daerah provinsi merupakan perbandingan antara celah fiskal daerah provinsi yang bersangkutan dan total celah fiskal seluruh daerah provinsi dan kabupaten/kota. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal sama dengan nol menerima DAU sebesar alokasi dasar. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari alokasi dasar menerima DAU sebesar alokasi dasar setelah dikurangi nilai celah fiskal. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut sama atau lebih besar dari alokasi dasar tidak menerima DAU. Hasil penghitungan DAU per provinsi, kabupaten, dan kota ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Penyaluran DAU dilaksanakan setiap bulan masing-masing sebesar  $\frac{1}{12}$  (satu perdua belas) dari DAU Daerah yang bersangkutan. Penyaluran DAU dilaksanakan sebelum bulan bersangkutan.

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, Pasal 1, DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU merupakan salah satu transfer dana pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU dialokasikan untuk daerah provinsi, kabupaten dan kota yang besarnya ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari pendapatan dalam negeri netto yang ditetapkan dalam APBN. Proporsi DAU untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan imbangan kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota.

DAU bersifat *block Grand* yang berarti penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pembangunan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

### 3) Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK, menurut UU No.33 Tahun 2004, Pasal 1, Ayat 21, 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.

Sesuai dengan menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, bahwa besaran DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBN. DAK dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah. Kegiatan khusus sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN. Pemerintah menetapkan kriteria DAK yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Kriteria umum mempertimbangkan kemampuan Keuangan Daerah dalam APBD. Kriteria khusus memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik Daerah. Kriteria teknis ditetapkan oleh kementerian negara/departemen teknis. Daerah penerima DAK wajib menyediakan Dana Pendamping sekurang-kurangnya 10% (sepuluh persen) dari alokasi DAK. Dana Pendamping dianggarkan dalam APBD. Daerah dengan kemampuan fiskal tertentu tidak diwajibkan menyediakan Dana Pendamping.

Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, Pasal 1, Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut 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.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, menerangkan bahwa penggunaan dana perimbangan untuk

DAK agar dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kebutuhan fisik, sarana dan prasarana dasar yang menjadi urusan daerah antara lain program kegiatan pendidikan dan kesehatan dan lain-lain sesuai dengan petunjuk teknis yang ditetapkan oleh menteri teknis terkait sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah menetapkan kriteria DAK yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Kriteria umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dalam APBD. Kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik daerah. Kriteria teknis ditetapkan oleh kementerian negara/departemen teknis.

### **c) Lain-Lain Pendapatan Daerah**

Lain-lain Pendapatan Daerah, menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Pasal 43 adalah terdiri atas pendapatan hibah dan pendapatan Dana Darurat. Hibah adalah Penerimaan Daerah yang berasal dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, Pemerintah, badan/lembaga dalam negeri atau perseorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah maupun barang dan/atau jasa, termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali. Dana Darurat adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah yang mengalami bencana nasional, peristiwa luar biasa, dan/atau krisis solvabilitas. Pendapatan hibah merupakan bantuan yang tidak mengikat. Hibah kepada Daerah yang bersumber dari luar negeri dilakukan melalui Pemerintah.

Hibah dituangkan dalam suatu naskah perjanjian antara Pemerintah Daerah dan pemberi hibah. Tata cara pemberian, penerimaan, dan penggunaan hibah, baik dari dalam negeri maupun luar negeri diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pemerintah mengalokasikan Dana Darurat yang berasal dari APBN untuk keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi oleh Daerah dengan menggunakan sumber APBD.

Keadaan yang dapat digolongkan sebagai bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa ditetapkan oleh Presiden. Pemerintah dapat mengalokasikan Dana Darurat pada Daerah yang dinyatakan mengalami krisis solvabilitas. Daerah dinyatakan mengalami krisis solvabilitas berdasarkan evaluasi Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Krisis solvabilitas ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

## **5. Belanja Daerah**

Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 1, Belanja Daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Pada Pasal 20, belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Pada Pasal 26, belanja daerah dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial.

Belanja Daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 tahun 2007 dan perubahan kedua dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan kedua. “Belanja Daerah didefinisikan sebagai kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih”. Istilah belanja terdapat dalam laporan realisasi anggaran, karena dalam penyusunan laporan realisasi anggaran masih menggunakan basis kas.

Belanja diklasifikasikan menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja), organisasi dan fungsi. Klasifikasi ekonomi adalah pengelompokan belanja yang didasarkan pada jenis belanja untuk melaksanakan suatu aktifitas.

Klasifikasi belanja menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah untuk tujuan pelaporan keuangan menjadi:

1. Belanja Operasi. Belanja Operasi adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah pusat/daerah yang member manfaat jangka pendek.

Belanja Operasi meliputi:

- a) Belanja pegawai,
- b) Belanja barang,
- c) Bunga,
- d) Subsidi,
- e) Hibah,
- f) Bantuan sosial.

2. Belanja Modal. Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap berwujud yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi.

Nilai aset tetap dalam belanja modal yaitu sebesar harga beli/bangunan aset ditambah seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan/pembangunan aset sampai aset tersebut siap digunakan. Belanja Modal meliputi:

- a) Belanja modal tanah,
- b) Belanja modal peralatan dan mesin,
- c) Belanja modal gedung dan bangunan,
- d) Belanja modal jalan, irigasi dan jaringan,
- e) Belanja modal aset tetap lainnya,
- f) Belanja aset lainnya (aset tak berwujud).

3. Belanja Lain-lain/belanja Tak Terduga. Belanja lain-lain atau belanja tak terduga adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasadan tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam, bencana

sosial, dan pengeluaran tidak terduga lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah pusat/daerah.

4. Belanja Transfer. Belanja Transfer adalah pengeluaran anggaran dari entitas pelaporan yang lebih tinggi ke entitas pelaporan yang lebih rendah seperti pengeluaran dana perimbangan oleh pemerintah provinsi ke kabupaten/kota serta dana bagi hasil dari kabupaten/kota ke desa.

Belanja Daerah, meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 dan adanya perubahan kedua dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua, belanja dikelompokkan menjadi:

1. Belanja Langsung.

Belanja Langsung adalah belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan program dan kegiatan.

Belanja Langsung terdiri dari belanja:

- a. Belanja Pegawai

Belanja pegawai untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.

- b. Belanja Barang dan Jasa

Belanja barang dan jasa digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (duabelas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah. Pembelian/pengadaan barang dan/atau pemakaian jasa mencakup belanja barang pakai habis, bahan/material, jasa kantor, premi asuransi, perawatan kendaraan bermotor, cetak / penggandaan,

sewa rumah/gedung/gudang/parkir, sewa sarana mobilitas, sewa alat berat, sewa perlengkapan dan peralatan kantor, makanan dan minuman, pakaian dinas dan atributnya, pakaian kerja, pakaian khusus dan hari-hari tertentu, perjalanan dinas, perjalanan dinas pindah tugas dan pemulangan pegawai.

c. Belanja Modal

Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (duabelas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya. Nilai pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang dianggarkan dalam belanja modal hanya sebesar harga beli/bangun aset. Belanja honorarium panitia pengadaan dan administrasi pembelian/pembangunan untuk memperoleh setiap aset yang dianggarkan pada belanja modal dianggarkan pada belanja pegawai dan/atau belanja barang dan jasa.

2. Belanja Tidak Langsung.

Belanja Tidak Langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:

a. Belanja Pegawai

Belanja pegawai merupakan belanja kompensasi, dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Uang representasi dan tunjangan pimpinan dan anggota DPRD serta gaji dan tunjangan kepala daerah dan wakil kepala daerah serta penghasilan dan penerimaan lainnya yang

ditetapkan sesuai dengan peraturan perundangundangan dianggarkan dalam belanja pegawai.

b. Belanja Bunga

Belanja bunga digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang (*principal outstanding*) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

c. Belanja Subsidi

Belanja subsidi digunakan untuk menganggarkan bantuan biaya produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu agar harga jual produksi/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak.

d. Belanja Hibah

Belanja hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, dan kelompok masyarakat/ perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya. Belanja hibah bersifat bantuan yang tidak mengikat/tidak secara terus menerus dan harus digunakan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam naskah perjanjian hibah daerah.

e. Belanja Bantuan Sosial

Bantuan sosial digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Bantuan sosial diberikan tidak secara terus menerus/tidak berulang setiap tahun anggaran, selektif dan memiliki kejelasan peruntukan penggunaannya.



f. Belanja Bagi Hasil

Belanja bagi hasil digunakan untuk mengalokasikan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

g. Bantuan Keuangan

Bantuan keuangan digunakan untuk mengalokasikan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya atau dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan. Bantuan keuangan yang bersifat umum peruntukan dan penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah/pemerintah desa penerima bantuan. Bantuan keuangan yang bersifat khusus peruntukan dan pengelolaannya diarahkan/ditetapkan oleh pemerintah daerah pemberi bantuan. Pemberi bantuan bersifat khusus dapat mensyaratkan penyediaan dana pendamping dalam APBD atau anggaran pendapatan dan belanja desa penerima bantuan.

h. Belanja Tidak Terduga

Belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup.

#### D. RANGKUMAN

Hasil penelitian menunjukkan hanya variabel DAU, DAK dan investasi yang signifikan dalam mempengaruhi PDRB sepuluh Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung. DAU memiliki dampak paling besar dalam mendorong pendapatan regional, diikuti oleh investasi. Transfer pusat ke Provinsi Lampung memiliki dampak yang relatif rendah yang menunjukkan inefisiensi penggunaan anggaran pusat untuk pembangunan daerah. Dengan kata lain, terjadi permasalahan efektivitas anggaran di daerah ini dimana ketergantungan pembiayaan dari pusat ternyata tidak memberikan pengaruh bagi perekonomian. Kondisi tersebut memunculkan beberapa indikasi. Pertama, adanya indikasi penyaluran DBH yang tidak semestinya pada alokasi yang bersifat konsumtif sehingga tidak berpengaruh bagi perekonomian selain dari peningkatan konsumsi. Kedua, alokasi DAK umumnya digunakan pada pengeluaran yang memberikan dampak jangka panjang, misalnya sarana infrastruktur, pendidikan atau kesehatan yang tidak langsung dapat dilihat pengaruhnya pada perekonomian.

Rekomendasi berbagai studi yang menyatakan bahwa guna mendapatkan manfaat yang optimal dari momentum desentralisasi fiskal terdapat beberapa persyaratan, seperti (1) Manajemen pemerintahan yang baik atas dasar integritas dan profesionalisme. (2) APBD harus dikelola secara transparan, efisien, efektif, akuntabel dan partisipatif yang harus mencerminkan setiap implementasi kebijakan keuangan daerah dalam pertanggungjawaban APBD (Badrudin 2011). (3) Pemerintah perlu memberikan perhatian lebih besar dalam pembiayaan pembangunan terutama untuk prasarana di wilayah yang tertinggal dengan memanfaatkan dana transfer DBH untuk infrastruktur transportasi, listrik dan pengembangan ekonomi lokal (Mardiana dan Basri 2012).

Studi ini tidak lepas dari beberapa kelemahan. Pertama, studi ini hanya meliputi Provinsi Lampung dan tidak mengikutsertakan provinsi lain. Akibatnya, hasil dari studi ini tidak merepresentasikan wilayah yang lebih luas dan hanya berlaku bagi Provinsi Lampung. Demikian pula dengan rentang waktu yang menjadi fokus hanya antara 2003-2009 sehingga implementasi otonomi sebelum periode

dan setelah periode tersebut tidak bisa tertangkap. Kedua, studi ini tidak melakukan uji *endogenitas* yang umumnya digunakan untuk menyeleksi variabel bebas yang paling representatif dalam mempengaruhi perekonomian Lampung. Namun karena model yang digunakan dalam studi ini memiliki dasar teoritis dan model empiris yang cukup maka diasumsikan model yang digunakan sudah baik.

#### **E. SOAL LATIHAN.**

1. Jelaskan dana transfer dan Belanja Daerah;
2. Analisis tujuan adanya dana transfer
3. Lakukan latihan menjelaskan dan menghitung komposisi danatransfer;
4. Lakukan Evaluasi alokasi dana transfer
5. Rumuskan kebijakan danatransfer yang efektif.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Realisasi APBD Indonesia Tahun 2011-2018, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), 2010-2018, Kementerian Keuangan RI, Jakarta.
- APBD Lampung, Biro Pusat Statistik Provinsi Lampung, 2010-2018.
- Setyawan, Hery Budi, *Efektifitas Transfer Pusat Terhadap Perekonomian Provinsi Lampung*, Jurnal BPPK, Volume 6 Nomor 1, 2013, Halaman 29-40.
- Mulyati, Sri dan Yusriad, *Pengaruh Dana Bagi Hasil dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh*, Jurnal Visioner & Strategis, Volume 6, Nomor 2, September 2017, ISSN : 2338-2864, p. 69-75.
- Rahma Wati, Masayu<sub>1</sub> dan Martian Fajar, Catur<sub>2</sub>, *Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah Kota Bandung*, Jurnal Kajian Akuntansi, Vol. 1, (1), 2017, 59-72, e2579-9991, p2579-9975.
- Ayem, Sri<sub>1</sub> dan Pratama, Dessy Dyah<sub>2</sub>, *Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Modal di Provinsi*

*Daerah Istimewa Yogyakarta Periode 2011-2016*, Jurnal Akuntansi Dewantara, Vol.2, No.2, Oktober 2018.

Nutkhayat, Ahmad<sub>1</sub>, Firdaus, Muhammad<sub>2</sub> dan Mulatsih, Sri<sub>3</sub>, *Strategi Optimalisasi Pengelolaan Dana Perimbangan Di Indonesia*, Jurnal Manajemen Pembangunan Daerah. Volume 10 Nomor 1, Juni 2018.

Rahma Dewi, Santi, *Flypaper Effect, PAD, DAU, DAK Terhadap Belanja Daerah Di Kabupaten/Kota Di Indonesia*, Journal Of Accounting Science, Juli 2017, Vol.1, No.2, EISSN 2548-3501.

Afafun Nisa, Aulia, *Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Bagi Hasil Pajak Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur*, Jurnal Ilmu Ekonomi, Vol.1, Jilid 2/2017, Hal. 203-214.

# BAB VI

## DANA TRANSFER

### DAN PEMBERDAYAAN EKONOMI

#### A. PENDAHULUAN

Kebijakan desentralisasi fiskal yang pelaksanaannya dimulai pada tahun 2001 bertumpu pada alokasi pusat kepada daerah yang dikenal sebagai dana perimbangan. Selama beberapa 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. Dana perimbangan dalam otonomi daerah merupakan bentuk tanggung jawab dari pemerintah pusat atas berjalannya proses otonomi daerah. Hal ini juga sebagai wujud bahwa walaupun sistem yang diterapkan adalah sistem otonomi daerah, akan tetapi tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penggunaan dana perimbangan yang saat ini sepenuhnya merupakan kewenangan pemerintah daerah, membuat pemerintah daerah memegang peran penting. Kemana dana perimbangan akan dialokasikan dan didistribusikan sangat mempengaruhi manfaat dari dana perimbangan tersebut.

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.

Pada tahun 2004 reorganisasi melalui Keppres Nomer 36/2004 dimana tugas dan fungsi DJPKPD (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah) digabungkan dengan 2 unit eselon 1 lainnya, yaitu bersama Direktorat Jenderal Anggaran menjadi Direktorat Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan serta bersama Badan Analisa Fiskal menjadi Badan Pengkajian Ekonomi Keuangan dan Kerjasama Internasional (BAPPEKI). Reorganisasi terjadi kembali pada tahun 2007. DJAPK dipisah menjadi DJA dan DJPK. Fungsi-fungsi yang sebelumnya digabung dengan BAPPEKI dikembalikan.

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.

Pelaksanaan otonomi daerah telah diatur dalam UU No. 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menggali pendapatan dan melakukan peran alokasi secara mandiri dalam menetapkan prioritas pembangunan melalui otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Adanya kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal diharapkan mampu mengurangi ketimpangan vertikal dan horizontal antar daerah dan dapat memmeratakan pembangunan sesuai dengan keinginan daerah untuk mengembangkan wilayah menurut potensi daerahnya masing-masing.

Menurut Prasetyo (2014) Konsekuensi logis lahirnya konsep otonomi daerah adalah hadirnya desentralisasi fiskal. Sistem desentralisasi fiskal yang berlangsung dengan melibatkan desa sebagai sasaran distribusinya melahirkan implikasi pada kebijakan transfer dana dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah kepada pemerintah desa. Dalam kerangka otonomi desa, segala bentuk urusan pemerintahan desa menjadi kewenangan desa, termasuk dalam hal pengelolaan keuangan desa.

Dalam rangka menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pengelolaan keuangan desa, pemerintah dan DPR Republik Indonesia menerbitkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-Undang tersebut mencantumkan pengaturan mengenai keuangan desa dan aset desa. pasal 72 ayat 1 huruf b menyebutkan bahwa pendapatan desa bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Untuk memberikan pedoman lebih lanjut mengenai pendapatan desa, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014.



Pendapatan desa yang dimaksud adalah Dana Desa. (Abidin, dalam Sari dan Abdullah, 2017).

Pemerintah dalam hal ini Kementerian Keuangan melakukan Reformasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa dengan memperkuat *taxing Power* daerah, melalui pengalihan PBBP2 (Pajak Bumi dan Bangunan sektor Pedesaan dan Perkotaan) menjadi pajak daerah sejak tahun 2014. Seiring meningkatnya dana desa maka pemerintah melakukan penyempurnaan program prioritas dan fokus untuk mendukung penanganan kemiskinan dengan skema padat karya tunai dan pemberdayaan desa. Pengalokasian DAK Fisik juga didasarkan pada proposal daerah (*proposal based*) yang mulai dilaksanakan tahun 2016.

Arah kebijakan penyaluran dana desa adalah untuk meningkatkan pagu anggaran dana desa, menyempurnakan formulasi pengalokasian dana desa dengan tetap memperhatikan aspek pemerataan dan berkeadilan, mengoptimalkan pemanfaatan dana desa pada beberapa kegiatan prioritas desa, melanjutkan skema padat karya tunai dalam pembangunan infrastruktur/sarana dan prasarana fisik, meningkatkan porsi pemanfaatan dana desa untuk pemberdayaan masyarakat, dan meningkatkan sinergi pengembangan desa melalui pola kemitraan dengan dunia usaha.

Optimalisasai penyerapan dana desa diikuti dengan kebijakan bahwa pelaksanaan kegiatan diarahkan dengan swakelola dengan penggunaan bahan baku lokal dan tenaga kerja desa setempat untuk meningkatkan taraf penghasilan masyarakat. Diharapkan dengan adanya penyaluran Dana Desa mampu mendorong tingkat perekonomian masyarakat desa pada umumnya.

## **B. TUJUAN CAPAIAN PEMBELAJARAN**

1. Mampu menjelaskan dana transfer dan dana desa serta jenis-jenisnya?
2. Mampu memahami keterkaitan dana transfer dan dana desa terhadap pemberdayaan ekonomi?
3. Mampu menganalisis factor pendukung dan penghambat dana transfer terhadap pemberdayaan ekonomi;

4. Mampu merumuskan kebijakan dana transfer dalam pemberdayaan ekonomi daerah.

## **C. PENYAMPAIAN MATERI**

### **1. Pengertian Dana Transfer Dan Dan Desa**

Dana Perimbangan atau dan transfer adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah (otonom) untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi, terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik. Jumlah Dana Perimbangan ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN. Transfer ke Daerah meliputi transfer dana perimbangan serta transfer dana otonomi khusus dan penyesuaian.

- Transfer Dana Perimbangan meliputi: Transfer DBH Pajak, DBH Cukai Hasil Tembak, DBH Sumber Daya Alam, DAU dan DAK,
- Transfer Dana Otonomi Khusus meliputi: Transfer Dana Otonomi Papua dan Papua Barat, dan Transfer Dana Otonomi Khusus Provinsi Aceh,
- Transfer Dana Penyesuaian meliputi: Tunjangan Profesi Guru PNSD, Tambahan penghasilan Guru PNSD, Bantuan Operasional Sekolah, Dana Insentif Daerah.

### **2. Tujuan Transfer Ke Daerah Dan Dana Desa**

Tujuan transfer ke daerah dan dana desa adalah:

1. Meningkatkan kapasitas fiskal daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
2. Mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah dan mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antardaerah.
3. Meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah.
4. Memprioritaskan penyediaan pelayanan dasar di daerah tertinggal, terluar, terpencil, terdepan, dan pascabencana.

5. Mendorong pertumbuhan ekonomi melalui pembangunan infrastruktur dasar.
6. Meningkatkan kualitas pengalokasian Transfer ke Daerah dengan tetap memperhatikan akuntabilitas dan transparansi.
7. Meningkatkan kualitas pemantauan dan evaluasi dana Transfer ke Daerah.
8. Menetapkan alokasi Dana Desa sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
9. Mendorong peningkatan kualitas pengelolaan keuangan daerah yang lebih efisien, efektif, transparan, dan akuntabel.

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). 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.

### **3. Klasifikasi Transfer Ke Daerah Dan Dana Desa**

#### **3.1. Dana Transfer**

Dana transfer atau dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus:

## 1. Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DBH bersumber dari DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam.

- a. DBH Pajak merupakan bagian daerah yang berasal dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Penghasilan Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (PPh WPOPND), dan Pajak Penghasilan Pasal 21 (PPh Pasal 21). Yang dimaksud dengan PPh WPOPND adalah Pajak Penghasilan terutang oleh Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri berdasarkan ketentuan Pasal 25 dan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yang berlaku, kecuali pajak atas penghasilan sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (8).
- b. DBH Sumber Daya Alam berasal dari: Kehutanan; Pertambangan Umum; Perikanan; Pertambangan Minyak Bumi; Pertambangan Gas Bumi; dan Pertambangan Panas Bumi.
  1. DBH Sumber Daya Alam Kehutanan  
DBH Kehutanan berasal dari: Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH); Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH); dan Dana Reboisasi (DR).
  2. DBH Sumber Daya Alam Pertambangan Umum  
DBH pertambangan umum berasal dari: Iuran Tetap (Land-rent); dan Iuran Eksplorasi dan Eksploitasi (Royalty). Dengan besaran masing-masing 80%.
  3. DBH Sumber Daya Alam Perikanan  
DBH Perikanan berasal dari: Pungutan Pengusahaan Perikanan; dan Pungutan Hasil Perikanan.
  4. DBH Sumber Daya Alam Pertambangan Minyak Bumi

DBH pertambangan minyak bumi sebesar 15,5% berasal dari penerimaan negara sumber daya alam pertambangan minyak bumi dari wilayah kabupaten/kota dan Provinsi yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya.

5. DBH Sumber Daya Alam Pertambangan Gas Bumi

DBH pertambangan gas bumi sebesar 30,5% berasal dari penerimaan negara sumber daya alam pertambangan gas bumi dari wilayah kabupaten/kota dan Provinsi yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya. DBH Sumber Daya Alam yang berasal dari Pertambangan Minyak Bumi dan Pertambangan Gas Bumi 0,5% wajib dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan dasar.

6. Sumber Daya Alam Pertambangan Panas Bumi

DBH Pertambangan Panas Bumi berasal dari: Setoran Bagian Pemerintah; atau Iuran Tetap dan Iuran Produksi. DBH Pertambangan Panas Bumi untuk daerah sebesar 80%.

## 2. Dana Alokasi Umum

Secara Umum Dana Alokasi Umum (DAU) dialokasikan untuk provinsi dan kabupaten/kota. Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto dan ditetapkan dalam APBN. Proporsi DAU antara provinsi dan kabupaten/kota dihitung dari perbandingan antara bobot urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota. Dalam hal penentuan proporsi dimaksud belum dapat dihitung secara kuantitatif, maka proporsi DAU antara provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan dengan imbang 10% dan 90%.

Pembagian dana alokasi khusus:

### a. DAU Untuk Daerah Otonom Baru

DAU untuk suatu daerah otonom baru dialokasikan setelah undang-undang pembentukan disahkan. Penghitungan DAU untuk daerah otonom baru dilakukan setelah tersedia data celah fiskal dan alokasi dasar untuk daerah baru tersebut.

Dalam hal data dimaksud tidak tersedia, maka penghitungan DAU dilakukan dengan membagi secara proporsional dengan daerah induk. Dalam hal ini, penghitungan menggunakan data jumlah penduduk, luas wilayah, dan belanja pegawai.

**a. DAU Tambahan**

Kelebihan penerimaan negara dari minyak bumi dan gas bumi yang ditetapkan dalam APBN Perubahan dialokasikan sebagai DAU tambahan. DAU tambahan dialokasikan kepada daerah berdasarkan formula DAU atas dasar celah fiskal.

**Penetapan Alokasi dan Penyaluran DAU**

Alokasi DAU per daerah ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Sedangkan Alokasi DAU tambahan ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan. DAU disalurkan dengan cara pemindahbukuan dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Kas Umum Daerah. Penyaluran DAU dilaksanakan setiap bulan masing-masing sebesar 1/12 dari alokasi DAU daerah yang bersangkutan. Tata cara penyaluran DAU dan DAU tambahan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan.

**3. Dana Alokasi Khusus**

Besaran Dana Alokasi Khusus (DAK) ditetapkan setiap tahun dalam APBN. DAK dialokasikan dalam APBN sesuai dengan program yang menjadi prioritas nasional. DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas nasional yang menjadi urusan daerah. Daerah Tertentu dimaksud adalah daerah yang dapat memperoleh alokasi DAK berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. DAK disalurkan dengan cara pemindahbukuan dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Kas Umum Daerah.

Pelaporan DAK dilakukan secara triwulan oleh Kepala daerah yang memuat laporan pelaksanaan kegiatan dan penggunaan DAK kepada Menteri Keuangan, menteri teknis, dan Menteri Dalam Negeri.

Penyampaian laporan triwulan dimaksud dilakukan selambat-lambatnya 14 hari setelah triwulan yang bersangkutan berakhir. Penyaluran DAK dapat ditunda apabila daerah tidak menyampaikan laporan dimaksud.

#### **4. Dana Transfer Lainnya**

Dana transfer lainnya Adalah Dana yang dialokasikan kepada daerah untuk melaksanakan kebijakan tertentu berdasarkan undang-undang. Tujuan dari alokasi ini adalah untuk:

- Tunjangan Profesi Guru PNS Daerah bersertifikasi;
- Tambahan penghasilan guru PNS Daerah nonsertifikasi.
- Bantuan Operasional Sekolah (BOS) untuk menstimulasi penyediaan anggaran pendidikan di daerah.
- Dana Proyek Pemerintah Daerah dan Desentralisasi (P2D2), dialokasikan sebagai insentif kepada daerah percontohan Proyek Pemerintah Daerah dan Desentralisasi.
- Dana Insentif Daerah diberikan kepada daerah berprestasi. DID diberikan agar daerah berupaya untuk mengelola keuangannya dengan lebih baik yang ditunjukkan dengan perolehan opini WTP/WDP Badan Pemeriksa Keuangan atas laporan keuangan pemerintah daerah dan menetapkan APBD secara tepat waktu.

Jenis-jenis dana transfer lainnya:

##### **1. Dana Keistimewaan DIY**

Adalah dana yang dialokasikan untuk penyelenggaraan urusan keistimewaaan Daerah Istimewa Yogyakarta pada APBN-P, yang meliputi:

- Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- Kebudayaan;
- Pertanahan; dan
- Tata ruang.

## **2. Dana Otonomi Khusus**

Dana otonomi khusus diberikan kepada daerah-daerah yang menjalankan otonomi khusus, yaitu Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, dan Provinsi Aceh. Besaran Dana Otonomi Khusus disesuaikan dengan kebutuhan yang ada pada daerah-daerah.

## **3. Dana Insentif Daerah (DID)**

DID adalah dana yang dialokasikan kepada Daerah tertentu sebagai penghargaan atas perbaikan dan/atau pencapaian kinerja tertentu di bidang tata kelola keuangan daerah, pelayanan umum pemerintahan, pelayanan dasar publik dan kesejahteraan masyarakat.

### **2.3.2. Dana Desa**

Dalam rangka menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pengelolaan keuangan desa, pemerintah dan DPR Republik Indonesia menerbitkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-Undang tersebut mencantumkan pengaturan mengenai keuangan desa dan aset desa. pasal 72 ayat 1 huruf b menyebutkan bahwa pendapatan desa bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Untuk memberikan pedoman lebih lanjut mengenai pendapatan desa, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014. Pendapatan desa yang dimaksud adalah Dana Desa (Abidin, 2015).

Dana Desa adalah dana yang bersumber dari APBN untuk desa melalui mekanisme transfer melalui APBD kabupaten/kota yang digunakan untuk membiayai pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Pengalokasian Dana Desa dilakukan dengan menggunakan alokasi yang dibagi secara merata dan alokasi yang dibagi berdasarkan jumlah penduduk, luas wilayah, angka kemiskinan, dan tingkat kesulitan geografis.

### **Tujuan Dana Desa**

1. Meningkatkan pelayanan publik desa
2. Mengentaskan kemiskinan



3. Memajukan perekonomian desa
4. Mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa
5. Memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan

## **Pengalokasian Dana Desa**

### **1. Cara perhitungan**

Proporsi dan bobot formula: 90% Porsi yg dibagi rata (Alokasi Dasar), 10% Porsi berdasarkan formula (Alokasi Formula): jumlah penduduk desa (25%), angka kemiskinan desa (35%), luas wilayah desa (10%), dan tingkat kesulitan geografis desa (30%).

### **2. Pertimbangan**

Memerhatikan aspek pemerataan dan keadilan, rasio penerima Dana Desa terkecil dan terbesar adalah paling rendah, yakni 1:4 dan standar deviasi yang paling rendah.

### **3. Prinsip Prioritas Penggunaan Dana Desa**

1. Keadilan, mengutamakan hak dan kepentingan seluruh warga Desa tanpa ada perbedaan.
2. Prioritas, mendahulukan kepentingan Desa yang lebih mendesak, lebih dibutuhkan dan berhubungan langsung dengan kepentingan sebagian besar masyarakat Desa.
3. Kewenangan Desa, mengutamakan kewenangan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa.
4. Partisipatif, mengutamakan prakarsa dan kreatifitas Masyarakat.
5. Swakelola dan berbasis sumber daya desa, pelaksanaan secara mandiri dengan pendayagunaan sumberdaya alam Desa, mengutamakan tenaga, pikiran dan keterampilan warga Desa dan kearifan lokal.
6. Tipologi Desa, mempertimbangkan keadaan dan kenyataan karakteristik geografis, sosiologis, antropologis, ekonomi, dan ekologi Desa yang khas, serta perubahan atau perkembangan dan kemajuan Desa.

## 2.4. Tinjauan Hasil Penelitian

Menurut Musgrave (1956), fungsi pemerintahan dapat dibagi berdasarkan tiga kategori umum, yaitu: pemeliharaan stabilitas makroekonomi; redistribusi pendapatan; penyediaan barang publik. 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.

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.

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. 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.

## **2.4.1. Isu-Isu Dana Transfer Dan Dana Desa**

### **1. DAU (Dana Alokasi Umum)**

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).

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 (Public Disclosure Authorized).

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

## **2. DAK (Dana Alokasi Khusus)**

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 Qibthiyyah, 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. DBH (Dana Bagi Hasil)

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

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.

Hasil penelitian lain oleh (Gugus Wandira, 2013) menyatakan, DBH memiliki pengaruh yang signifikan terhadap belanja modal. Hasil ini menjelaskan bahwa provinsi yang mendapatkan DBH yang besar akan cenderung memiliki belanja modal yang besar pula. Hasil ini memberikan adanya indikasi yang kuat bahwa perilaku belanja modal akan sangat dipengaruhi dari sumber penerimaan DBH. DBH merupakan sumber pendapatan daerah yang cukup potensial dan merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah yang bukan berasal dari PAD selain DAU dan DAK. Pola bagi hasil penerimaan tersebut dilakukan dengan prosentase tertentu yang didasarkan atas daerah penghasil. Jadi dapat disimpulkan jika anggaran DBH meningkat maka alokasi belanja modal pun meningkat.

#### **D. RANGKUMAN**

Kebijakan desentralisasi fiskal yang pelaksanaannya dimulai pada tahun 2001 bertumpu pada alokasi pusat kepada daerah yang dikenal sebagai dana perimbangan. Sistem desentralisasi fiskal yang berlangsung dengan melibatkan desa sebagai sasaran distribusinya melahirkan implikasi pada kebijakan transfer dana dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. 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.

Kementerian Keuangan melakukan Reformasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa dengan memperkuat *taxing Power* daerah, melalui pengalihan PBBP2 (Pajak Bumi dan Bangunan sektor Pedesaan dan Perkotaan) menjadi pajak daerah sejak tahun 2014.

Seiring meningkatnya dana desa maka pemerintah melakukan penyempurnaan program prioritas dan fokus untuk mendukung penanganan kemiskinan dengan skema padat karya tunai dan pemberdayaan desa. Pengalokasian DAK Fisik juga didasarkan pada proposal daerah (*proposal based*) yang mulai dilaksanakan tahun 2016.

Pada tahun 2019 kebijakan fiskal yang dijalankan pemerintah tahun diberi Tema “APBN Untuk Mendorong Investasi dan Daya Saing Melalui Pembangunan (Investasi) Sumber Daya Manusia”. Sesuai tema tersebut, pemerintah akan menjalankan beberapa kebijakan pokok di dalam APBN tahun 2019 yaitu: pertama, mobilisasi pendapatan; Kedua, belanja negara produktif; Ketiga, efisiensi serta inovasi pembiayaan

Dana Perimbangan atau dan transfer adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah (otonom) untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi, terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.

- Transfer Dana Perimbangan meliputi: Transfer DBH Pajak, DBH Cukai Hasil Tembak, DBH Sumber Daya Alam, DAU dan DAK,
- Transfer Dana Otonomi Khusus meliputi: Transfer Dana Otonomi Papua dan Papua Barat, dan Transfer Dana Otonomi Khusus Provinsi Aceh,
- Transfer Dana Penyesuaian meliputi: Tunjangan Profesi Guru PNSD, Tambahan penghasilan Guru PNSD, Bantuan Operasional Sekolah, Dana Insentif Daerah dan

Dalam rangka menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pengelolaan keuangan desa, pemerintah dan DPR Republik Indonesia menerbitkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dana Desa adalah dana yang bersumber dari APBN untuk desa melalui mekanisme transfer melalui APBD kabupaten/kota yang digunakan untuk membiayai pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Tujuan transfer ke daerah dan dana desa adalah:

1. Meningkatkan kapasitas fiskal daerah
2. Mengurangi ketimpangan sumber pendanaan
3. Meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan publik
4. Memprioritaskan penyediaan pelayanan dasar
5. Mendorong pertumbuhan ekonomi
6. Meningkatkan kualitas pengalokasian Transfer
7. Meningkatkan kualitas pemantauan dan evaluasi
8. Menetapkan alokasi Dana yang sesuai
9. Mendorong peningkatan kualitas pengelolaan keuangan daerah.

Capaian Transfer dari Pusat ke Daerah adalah untuk: a) pemerataan fiskal vertikal, b) pemerataan fiskal horizontal, c) mengoreksi eksternalitas antar-daerah, dan d) memperbaiki kelemahan administratif dan memuluskan birokrasi.

#### **E. SOAL LATIHAN**

1. Jelaskan dana transfer dan dana desa serta jenis-jenisnya?
2. Jelaskan keterkaitan dana transfer dan dana desa terhadap pemberdayaan ekonomi?
3. Analisis factor pendukung dan penghambat dana transfer terhadap pemberdayaan ekonomi;
4. Rumuskan kebijakan dana transfer dalam pemberdayaan ekonomi daerah

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Admin Keuangan Desa. 2015. Mengenal Transfer ke Daerah dan Dana Desa pada APBN-P 2015. (ed) Juni 2015 <http://www.keuandangdesa.com/2015/06>. Diakses pada 29 Mei 2019.
- Firmansyah. 2019. Mengupas Transfer ke Daerah dan Dana Desa dalam APBN 2019. (ed) 21 Februari 2019 <http://www.bppk.kemenkeu.go.id/id/publikasi/artikel/417-artikel-perimbangan-keuangan/26086>. Diakses pada 29 Mei 2019.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2017. Buku Saku Dana Desa pdf. 4 Desember 2017 <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/>. Diakses 30 Mei 2019.

- Sari, I.M. dan Abdullah, M.F. 2017. Analisis Ekonomi Kebijakan Dana Desa Terhadap Kemiskinan Desa Di Kabupaten Tulungagung. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*. Vol.15: 35-49, No.01.
- World. Bank. 2012. Laporan Penelitian Dana Transfer Pusat ke Daerah Penyempurnaan Grand Design Desentralisasi Fiskal 2010 pdf (ed). 11 Mei 2012 <http://www.documents.worldbank.org/curated/en/640961468038947914>. Diakses pada 27 Mei 2019.

## BAB VII

# DEFISIT ANGGARAN

### A. PENDAHULUAN

Pelaksanaan pembangunan di negara berkembang seperti di Indonesia sangat intens dilakukan oleh pemerintah. Untuk menunjang pelaksanaan pembangunan tersebut dibutuhkan pembiayaan yang tidak sedikit. Sehingga pemerintah biasanya melakukan upaya pembiayaan melalui APBN ataupun menggandeng pihak swasta untuk pelaksanaannya.

Anggaran Pembangunan Belanja Negara (APBN) merupakan suatu komponen yang sangat penting di dalam penyelenggaraan suatu negara. Hal tersebut dapat dipahami karena APBN merupakan “mesin” penggerak penyelenggaraan negara. Sehingga pengelolaan APBN yang baik akan sangat menentukan arah pembangunan ke arah yang lebih baik.

Selain itu, anggaran negara juga merupakan salah satu alat politik fiskal untuk mempengaruhi arah dan percepatan pendapatan nasional. Adapun mengenai anggaran yang akan digunakan tergantung pada keadaan ekonomi yang dihadapi. Dalam keadaan ekonomi yang normal dipergunakan anggaran negara yang seimbang, sedangkan dalam keadaan ekonomi yang deflasi dipergunakan anggaran negara yang defisit dan sebaliknya dalam keadaan ekonomi yang inflasi dipergunakan anggaran negara yang surplus.

Dalam penyusunan anggaran biasanya diadakan pada dua pilihan, antara kebijakan defisit atau surplus. Kebijakan defisit merupakan suatu pilihan ketika tujuan makro ekonomi dimaksudkan untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi sehingga pemerintah lebih banyak melakukan pengeluaran (ekspansif), dalam hal ini Pengeluaran pemerintah yang terjadi saat ini adalah untuk membiayai proyek yang menggunakan daya sangat besar, misalnya membangun infrastruktur, akan menghasilkan output dalam waktu yang relatif lama, sementara saat ini pemerintah sudah mengeluarkan yang antara lain untuk membayar upah buruh. Hal ini akan meningkatkan daya beli masyarakat dan permintaan masyarakat terhadap output meningkat. Kenaikan permintaan output tidak diimbangi dengan kenaikan penawaran akibat adanya *time lag* antara pengeluaran pemerintah untuk proyek dengan output proyek tersebut mengakibatkan harga-harga naik. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa defisit anggaran pendapatan dan belanja pemerintah salah satunya akan berakibat meningkatnya laju inflasi. Selama ini kekurangan dana untuk pembangunan, pemerintah cenderung menempuh melalui cara meminjam dari luar negeri.

Pada masa di mana perekonomian mengalami kenaikan harga (inflasi) akan muncul usaha pemerintah atau bank sentral untuk menurunkan laju inflasi. Kebijakan yang dipilih oleh bank sentral biasanya dengan menaikkan suku bunga. Suku bunga merupakan salah satu faktor yang menentukan tinggi rendahnya investasi, di samping faktor lain seperti regulasi pemerintah, keamanan, dan lain-lainnya. Kenaikan suku bunga berdampak terhadap menurunnya gairah perusahaan melakukan investasi. Menurunnya investasi akan mengurangi kemampuan perekonomian menciptakan lapangan kerja dan pada akhirnya akan menimbulkan pengangguran.

Tetapi sebaliknya, jika tujuan anggaran adalah untuk mengendalikan laju pertumbuhan ekonomi maka pemerintah akan mengurangi pengeluarannya (kontraktif). Bagi negara Indonesia, berdasarkan sejarah kebijakan APBN-nya selama ini bahwa kebijakan defisit selalu menjadi pilihan utama pemerintah, bahkan kebijakan defisit mempunyai hubungan dengan rezim kekuasaan.

Walaupun konsekuensinya defisit akan memberikan konsekuensi tekanan yang berat dalam APBN, yaitu lewat pembayaran bunga dan cicilan. Akibat kebijakan defisit juga APBN menjadi sensitive terhadap kondisi makro ekonomi.

Pengertian Defisit anggaran sendiri adalah selisih antara penerimaan negara dan pengeluarannya yang cenderung negatif, artinya bahwa pengeluaran negara lebih besar daripada penerimaannya. Namun dengan adanya defisit ini, kegiatan ekonomi secara keseluruhan tidak perlu menciut, laju pertumbuhan ekonomi juga tidak perlu tertahan. Hanya saja pengeluaran negara menjadi lebih besar dibandingkan dengan penerimaan.

Para ahli ekonomi cenderung menghitung defisit anggaran negara itu bukan dari angka absolut, tetapi mengukur dari rasio defisit anggaran negara terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Apabila kita menghitung defisit anggaran negara sebagai persentase dari PDB, maka akan mendapat gambaran berapa persen suatu negara dapat menghimpun dana untuk menutup defisit tersebut. dengan menghitung besarnya persentase defisit anggaran negara terhadap PDB juga menggambarkan berapa tingkat defisit itu sudah membahayakan keadaan perekonomian. Sebagai contoh, APBN Indonesia tahun 2001 diasumsikan bahwa defisit anggaran negara mencapai sekitar 3,7% dari PDB. Tetapi dalam perjalanannya, terus membengkak menjadi sekitar 3,8%. Pengaruh defisit anggaran terhadap perekonomian merupakan isu yang sangat kontroversial dan selalu menjadi topik yang menarik untuk dibicarakan.

Defisit anggaran harus diarahkan pada mekanisme pemanfaatan, yaitu jenis penggunaan dan kelembagaan yang menjamin efektifitas dari penggunaannya. Penggunaan defisit anggaran untuk pembiayaan konsumsi akan membahayakan perekonomian dalam jangka panjang. Tapi apabila pembiayaan defisit anggaran tersebut digunakan untuk memperluas kapasitas produksi dan memperkuat anggaran tidak akan memberatkan generasi yang mendatang.

Kebijakan defisit yang selama ini dilakukan terlihat bahwa defisit merupakan kebijakan yang tidak dapat dihindari lagi untuk dilakukan dalam rangka menunjang pelaksanaan pembangunan.



Alasan utamanya adalah terjadi gap antara penerimaan dan pengeluaran. Di satu sisi penerimaan tumbuh lebih rendah daripada tingkat pengeluaran terutama peningkatan pada sisi pengeluaran rutin yang mengharuskan pemerintah melakukan kebijakan kontraktif dengan memperbesar pengeluaran yang ditujukan untuk menggenjot pertumbuhan ekonomi yang pada akhirnya untuk kepentingan kesejahteraan rakyat Indonesia.

## **B. TUJUAN CAPAIAN PEMBELAJARAN**

1. Mampu menjelaskan defisit anggaran negara atau pemerintah daerah;
2. Mampu menelusuri sebab-sebab terjadinya Defisit Anggaran
3. Mampu menganalisis dan mengupayakan menutup deficit anggaran
4. Mampamemberikan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan anggaran.

## **C. PENYAMPAIAN MATERI**

Pengaruh defisit anggaran terhadap perekonomian merupakan suatu isu yang sangat kontroversial dan akan selalu menarik untuk dibicarakan. Secara teoritik ada tiga kelompok yang mempunyai jawaban berbeda atas permasalahan tersebut.

### **1. Teori Ricardian Equivalence (RE)**

Kelompok pertama, yakni kaum Ricardian, dengan teorinya Ricardian Equivalence (RE) berpendapat bahwa defisit anggaran tidak akan mempunyai pengaruh apa-apa terhadap perekonomian. Teori ini berasal dari *David Ricardo's Funding System* dan dikemukakan kembali oleh Robbert Barro (1974) sehingga sering diberi nama *Ricardo-Barro Preposition*. Preposisi Ricardo Barro berlandaskan pada asumsi: *intergenerational altruism* atau *immortality*, *perfect capital markets*, *lump sum taxation*, dan kondisi bahwa tingkat utang tidak lebih tinggi daripada pertumbuhan ekonomi. Inti dari preposisi ini menyatakan bahwa pembiayaan defisit anggaran pemerintah dan utang pemerintah berdampak netral terhadap aktifitas ekonomi (Blancard, 2000).

## 2. Kelompok Neoklasik

Kelompok kedua adalah kelompok neoklasik. Mereka berpendapat bahwa setiap individu mempunyai informasi yang cukup sehingga mereka dapat merencanakan tingkat konsumsi sepanjang waktu hidupnya. Defisit anggaran akan meningkatkan tingkat konsumsi sepanjang waktu hidupnya. Defisit anggaran akan meningkatkan tingkat konsumsi dalam jangka panjang dengan cara membebaskan pajak untuk generasi berikutnya. Jika seluruh sumber daya secara penuh dapat digunakan, maka peningkatan konsumsi akan menurunkan tingkat tabungan dan suku bunga akan meningkat. Peningkatan suku bunga akan mendorong permintaan investasi swasta menurun, sehingga kaum Neoklasik menyimpulkan bahwa dalam kondisi kesempatan kerja penuh, defisit anggaran yang permanen akan menyebabkan investasi swasta tergusur (*crowding-out*). Secara umum kaum Neoklasik berpendapat bahwa defisit anggaran akan merugikan perekonomian.

## 3. Kelompok Keynesian

Kelompok ketiga adalah kaum Keynesian yang berpendapat bahwa defisit anggaran akan mempengaruhi perekonomian. Kelompok Keynesian mengasumsikan bahwa pelaku ekonomi mempunyai pandangan jangka pendek (*myopic*), hubungan antar generasi tidak erat, serta tidak semua pasar selalu dalam posisi keseimbangan. Salah satu ketidakseimbangan terjadi di pasar tenaga kerja dan dalam perekonomian selalu terjadi pengangguran. Menurut kaum Keynesian, defisit anggaran akan meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan serta konsumsi pada giliran berikutnya. Defisit anggaran yang dibiayai utang, yang berarti beban pajak pada masa sekarang relatif menjadi lebih ringan, akan menyebabkan peningkatan pendapatan yang siap dibelanjakan. Peningkatan pendapatan yang siap dibelanjakan akan meningkatkan konsumsi dan sisi permintaan secara keseluruhan. Jika perekonomian belum dalam kondisi kesempatan penuh, peningkatan sisi permintaan akan mendorong produksi dan selanjutnya peningkatan pendapatan nasional. Pada periode selanjutnya, peningkatan pendapatan nasional akan mendorong

perekonomian melalui efek multiplier Keynesian. Karena defisit anggaran meningkatkan konsumsi dan tingkat pendapatan sekaligus, tingkat tabungan dan akumulasi kapital juga meningkat. Menurut kaum Keynesian secara keseluruhan, defisit anggaran dalam jangka pendek akan menguntungkan perekonomian.

### **A. Sebab-sebab Terjadinya Defisit Anggaran**

#### **1. Mempercepat Pertumbuhan Ekonomi**

Untuk mempercepat pembangunan diperlukan investasi yang besar dan dana yang besar pula. Apabila dana dalam negeri tidak mencukupi, biasanya negara melakukan pilihan dengan meminjam ke luar negeri untuk menghindari pembebanan warga negara apabila kekurangan itu ditutup melalui penarikan pajak. Negara memang dibebani tanggung jawab yang besar dalam meningkatkan kesejahteraan warga negaranya. Beban ini meliputi pembangunan program-program, seperti :

- a. Program yang berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi, seperti jalan, jembatan, listrik, pelabuhan, dll.
- b. Program yang berkaitan dengan Hankam.
- c. Pembangunan yang meliputi bidang hukum, seperti proyek-proyek pengadilan, lembaga pemasyarakatan, dll.
- d. Program bidang sosial, pendidikan dan kesehatan, seperti sekolah, rumah sakit, panti asuhan.
- e. Program yang berkaitan dengan pemerataan pendapatan, seperti program transmigrasi, pembangunan daerah, dll.
- f. Program yang menangani masalah kemiskinan, seperti PPK, P3DT, dsb.

Semua program tersebut diperlukan biaya yang besar, dan diantaranya harus dilaksanakan oleh negara, terutama program nomor b, c, e, dan f, karena swasta/ masyarakat tidak mungkin membangun program-program seperti itu.

#### **2. Rendahnya Daya Beli Masyarakat**

Masyarakat di negara berkembang seperti Indonesia yang mempunyai pendapatan per kapita rendah, dikenal mempunyai daya beli yang rendah pula. Sedangkan barang-barang dan jasa-

jasa yang dibutuhkan, harganya sangat tinggi karena sebagian produksinya mempunyai komponen impor, sehingga masyarakat yang berpendapatan rendah menjadi tidak mampu untuk membeli barang dan jasa tersebut. Barang dan jasa tersebut misalnya listrik, sarana transportasi, BBM, dan lain sebagainya. Apabila dibiarkan saja menurut mekanisme pasar, barang-barang itu pasti tidak mungkin terjangkau oleh masyarakat dan mereka akan tetap terpuruk. Oleh karena itu, negara memerlukan pengeluaran untuk mensubsidi barang-barang tersebut agar masyarakat miskin bisa ikut menikmati.

### 3. Pemerataan Pendapatan Masyarakat

Pengeluaran ekstra juga diperlukan dalam rangka menunjang pemerataan di seluruh wilayah Indonesia yang mempunyai wilayah sangat luas dengan tingkat kemajuan yang berbeda-beda di masing-masing wilayah. Untuk mempertahankan kestabilan politik, persatuan dan kesatuan bangsa, negara harus mengeluarkan biaya untuk misalnya, pengeluaran subsidi transportasi ke wilayah yang miskin dan terpencil, agar masyarakat di wilayah itu dapat menikmati hasil pembangunan yang tidak jauh berbeda dengan wilayah yang lebih maju. Kegiatan itu misalnya dengan memberi subsidi kepada pelayaran kapal Perintis yang menghubungkan pulau-pulau yang terpencil, sehingga masyarakat mampu menjangkau wilayah-wilayah lain dengan biaya yang sesuai dengan kemampuannya dan distribusi kebutuhan pokok semakin lancar.

### 4. Melemahnya Nilai Tukar

Indonesia yang sejak tahun 1969 melakukan pinjaman luar negeri, mengalami masalah apabila ada gejolak nilai tukar setiap tahunnya. Masalah ini disebabkan karena nilai pinjaman dihitung dengan valuta asing, sedangkan pembayaran cicilan pokok dan bunga pinjaman dihitung dengan rupiah. Apabila nilai tukar rupiah menurun terhadap mata uang dollar AS, maka yang akan dibayarkan juga membengkak. Sebagai contoh APBN tahun 2000, disusun dengan asumsi kurs rupiah terhadap dollar AS sebesar

Rp. 7.100,-, dalam perjalanan tahun anggaran telah mencapai angka Rp. 11.000,- lebih per US\$ 1.00. Apa artinya ? Bahwa pembayaran cicilan pokok dan bunga pinjaman yang diambil dari APBN bertambah, lebih dari apa yang dianggarkan semula.

#### 5. Pengeluaran Akibat Krisis Ekonomi

Krisis ekonomi Indonesia yang terjadi tahun 1997 mengakibatkan meningkatnya pengangguran dari 34,5 juta orang pada tahun 1996, menjadi 47,9 juta orang pada tahun 1999.3 Sedangkan penerimaan pajak menurun, akibat menurunnya sektor-sektor ekonomi sebagai dampak krisis itu, padahal negara harus bertanggung jawab untuk menaikkan daya beli masyarakat yang tergolong miskin. Dalam hal ini negara terpaksa mengeluarkan dana ekstra untuk program-program kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat terutama di wilayah pedesaan yang miskin tersebut.

#### 6. Realisasi yang Menyimpang dari Rencana

Apabila realisasi penerimaan negara meleset dibanding dengan yang telah direncanakan, atau dengan kata lain rencana penerimaan negara tidak dapat mencapai sasaran seperti apa yang direncanakan, maka berarti beberapa kegiatan, proyek, atau program harus dipotong atau disesuaikan. Pemotongan proyek itu tidak begitu mudah, karena bagaimanapun juga untuk mencapai kinerja pembangunan, suatu proyek tidak bisa berdiri sendiri, tetapi ada kaitannya dengan proyek lain. Kalau hal ini terjadi, negara harus menutup kekurangan, agar kinerja pembangunan dapat tercapai sesuai dengan rencana semula yang akan meningkatkan pengeluaran negara.

#### 7. Pengeluaran karena Inflasi

Penyusunan anggaran negara pada awal tahun, didasarkan menurut standar harga yang telah ditetapkan. Harga standar itu sendiri dalam perjalanan tahun anggaran, tidak dapat dijamin ketepatannya. Dengan kata lain, selama perjalanan tahun anggaran standar harga itu dapat meningkat tetapi juga bisa

menurun (walaupun jarang terjadi). Apabila terjadi inflasi, dengan adanya kenaikan harga-harga itu berarti biaya pembangunan program juga akan meningkat, sedangkan anggarannya tetap sama. Semuanya ini akan berakibat pada menurunnya kuantitas dan kualitas program, sehingga anggaran negara perlu direvisi. Anggaran negara yang telah tercantum terlalu rinci dalam dokumen anggaran (DIP, DIPP), pemimpin proyek sulit untuk bisa menyesuaikan apabila terjadi kenaikan harga barang yang melampaui harga standar. Untuk melaksanakan pembangunan proyek yang melampaui standar yang telah ditentukan, pemimpin proyek akan dipersalahkan oleh Badan Pengawas Keuangan (BPK), sebaliknya juga apabila pemimpin proyek terpaksa mengurangi volumenya. Akibatnya, negara terpaksa akan mengeluarkan dana untuk eskalasi dalam rangka menambah standar harga itu.

Setelah kita memahami hal-hal apa saja yang bisa menyebabkan defisit anggaran suatu wilayah, kita juga harus memahami dampak dari defisit anggaran terhadap ekonomi makro di wilayah tersebut.

## **B. Dampak Defisit terhadap Ekonomi Makro**

Mengapa kita membicarakan defisit? Dan mengapa defisit anggaran negara merupakan momok yang sangat ditakuti? Defisit anggaran itu ibaratnya seperti penyakit hipertensi yang dampaknya bisa mempengaruhi kerja jantung, ginjal, mata, otak, yang berakibat kelumpuhan. Demikian pula defisit anggaran juga berdampak pada beberapa variabel ekonomi makro, antara lain :

### **1. Dampak terhadap Tingkat Bunga**

Defisit anggaran ditandai dengan kurangnya pembiayaan pengeluaran negara karena kurangnya penerimaannya yang berasal dari pajak. Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam meningkatkan anggaran pembangunan maupun rutin, negara memerlukan penambahan modal, yang berarti permintaan terhadap uang meningkat. Bunga, yang merupakan harga modal

itu, akan mengalami tingkat keseimbangan yang lebih tinggi, atau tingkat bunga akan meningkat.

## 2. Dampak Terhadap Neraca Pembayaran

Dalam ekonomi terbuka, defisit anggaran dapat mempengaruhi posisi ekspor dan impor dari dan ke manca negara. Dengan meningkatnya tingkat bunga, investasi dalam negeri akan menurun, yang berarti peluang modal asing cenderung masuk mengalir ke dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan investasi dalam negeri. Apabila ini terjadi, maka defisit anggaran mempunyai dua dampak yang berkaitan, yaitu : pertama, defisit anggaran akan meningkatkan defisit neraca pembayaran; kedua, dengan membengkaknya defisit neraca pembayaran, akan menurunkan nilai tukar dalam negeri terhadap mata uang asing. Sehingga menurunnya nilai rupiah terhadap valuta asing selama ini bukan saja disebabkan karena faktor psikologis, tetapi juga faktor teknis.

## 3. Dampak Terhadap Tingkat Inflasi

Pengeluaran negara yang melebihi penerimaannya berarti anggaran negara itu ekspansif, artinya ada kecenderungan terhadap kenaikan harga-harga umum (inflasi). Mengapa, karena pengeluaran negara yang digunakan untuk pembangunan proyek-proyek dengan biaya besar dan berjangka lama, selama dalam pembangunan belum dapat menghasilkan dalam waktu yang cepat, tetapi sebaliknya, negara telah melakukan pengeluaran-pengeluaran, antara lain untuk upah buruh yang berakibat meningkatnya daya beli masyarakat. Dengan meningkatnya daya beli masyarakat di satu pihak, dan belum ada output yang dihasilkan di lain pihak, akan mendorong harga-harga umum akan meningkat, yang dampaknya adalah pada inflasi. Dalam masa pembangunan yang menggebu-gebu sulit bisa dihindarkan keadaan inflasi ini.

#### 4. Dampak Terhadap Konsumsi dan Tabungan

Inflasi yang diakibatkan karena defisit anggaran negara itu akan mengurangi pendapatan riil masyarakat. Pengurangan pada pendapatan riil masyarakat itu akan berakibat pada pengurangan baik konsumsi maupun tabungan. Tabungan sangat penting sekali untuk mendorong investasi. Apabila pendapatan riil ini menurun, berarti tingkat konsumsi dan tabungan riil juga menurun, padahal tingkat tabungan riil itu akan berpengaruh terhadap tingkat investasi. Dengan menurunnya tingkat tabungan tersebut, tingkat investasi juga menurun.

#### 5. Dampak Terhadap Pengangguran

Pengangguran berarti penurunan tingkat kesempatan kerja. Kesempatan kerja tergantung pada besarnya investasi yang dilakukan baik oleh negara maupun masyarakat. Naiknya tingkat bunga akibat dari anggaran negara yang defisit itu, akan berdampak menurunnya gairah untuk investasi, yang berarti banyak proyek-proyek maupun perluasan proyek yang sudah ada tidak dapat dibangun, sehingga berakibat pada pemecatan tenaga kerja atau kurangnya tenaga kerja baru yang masuk dalam lapangan kerja. Dengan demikian defisit anggaran ini juga secara langsung berakibat pada kenaikan peningkatan tingkat pengangguran.

#### 6. Dampak Terhadap Tingkat Pertumbuhan

7. Pertumbuhan yang meningkat adalah akibat dari meningkatnya investasi, baik dari negara maupun masyarakat. Peningkatan investasi itu bisa terjadi, kecuali disebabkan oleh situasi keamanan yang kondusif, juga tingkat bunga yang rendah. Tetapi apabila perubahan variabel-variabel tersebut berlawanan dengan yang disebutkan diatas, terutama tingkat bunga yang tinggi akibat defisit anggaran, maka tingkat pertumbuhan yang tinggi tidak akan tercapai atau dapat dikatakan defisit anggaran itu juga mengakibatkan pada penurunan tingkat pertumbuhan.



### C. Membiayai Defisit Anggaran

Inflasi dapat mendatangkan masalah bagi anggaran negara dan sebaliknya anggaran negara yang ekspansif berakibat timbulnya inflasi. Dengan inflasi mengakibatkan pengurangan penerimaan riil di satu pihak, tetapi justru menambah pengeluaran di lain pihak, dan semuanya itu akan memperburuk posisi defisit anggaran negara. Defisit anggaran dalam APBN 2001 direncanakan sebesar 3,7% dari PDB atau sekitar Rp. 52 trilyun. Tetapi dalam perjalanannya defisit tersebut membengkak karena pengeluaran-pengeluaran negara yang tidak diperkirakan sebelumnya, antara lain pembayaran pinjaman luar negeri dan dampak-dampak lainnya seperti yang disebutkan diatas.

Krisis ekonomi Indonesia tahun 1997 memang dirasakan cukup berat terutama dampaknya terhadap APBN, bahkan diantara negara-negara yang terlanda krisis, Indonesia mengalami krisis yang terberat. Mengapa Indonesia nampaknya yang paling sulit keluar dari krisis ? Menurut Boediono, penyebabnya adalah bahwa institusi-institusi yang menjadi pilar kehidupan kemasyarakatan kita, di bidang ekonomi, hukum, sosial, dan politik ternyata lemah, tidak tahan terpaan badai. Lebih dari itu, kelemahan yang ada dalam satu institusi ternyata erat kaitannya dengan kelemahan yang ada di institusi lain. Sehingga gangguan pada satu institusi merembet cepat pada institusi-institusi lain. Alhasil, apa yang pada awalnya hanya berupa gejolak di pasar devisa, segera berkembang menjadi krisis perbankan, kemudian krisis ekonomi, dan akhirnya menjadi krisis politik dan sosial. Dilihat dari sisi manajemen APBN, maka negara harus dapat menutup defisit ini.

Secara teoritis menutup defisit APBN dapat dilakukan secara mudah, yaitu : selama APBN terdiri dari sisi penerimaan dan pengeluaran, maka defisit APBN prinsipnya dapat ditanggulangi dengan cara menambah di sisi penerimaan atau mengurangi di sisi pengeluaran. Masalahnya, menambah sisi penerimaan itu, penerimaan yang mana, jenis pajak yang mana. Dan mengurangi pengeluaran itu, jenis pengeluaran yang mana. Yang terakhir ini kadang-kadang dapat diperdebatkan oleh para politisi, karena mereka khawatir tidak populer lagi di mata masyarakat. Itulah solusi

yang sulit untuk dipecahkan. a. Sisi penerimaan : (1) Meminjam dari perbankan dalam negeri. Dengan meminjam dari perbankan dalam negeri berarti terjadi penciptaan uang, sehingga uang yang beredar dalam masyarakat (money supply) meningkat.

Dampak terhadap bertambahnya penawaran uang yang tidak diimbangi dengan jumlah barang yang diproduksi, akan mengakibatkan kenaikan harga-harga umum atau inflasi. (2) Meminjam dari non perbankan dalam negeri atau masyarakat dengan cara menerbitkan obligasi. Di satu pihak penjualan obligasi pemerintah akan menyerap uang masyarakat dan menambah penerimaan negara. Penyerapan uang dari masyarakat berakibat mengurangi jumlah uang yang beredar di masyarakat, yang akibatnya berdampak pada penurunan harga. Akan tetapi dengan penjualan obligasi kepada masyarakat dapat juga berakibat disamping menambah pemasukan negara, juga mengurangi tabungan masyarakat yang sebenarnya dapat dipergunakan untuk investasi masyarakat. (3) Meminjam dari luar negeri. Karena alasan yang tersebut pada nomor (2), negara cenderung meminjam ke luar negeri. Dengan meminjam dari luar negeri itu, sebagian masyarakat ada yang mengkritik, karena pinjaman luar negeri berarti akan membebani anak cucu kita di kemudian hari. Tetapi sebagian masyarakat tidak setuju pendapat itu, karena dengan meminjam modal sekarang, dan digunakan untuk proyek-proyek yang produktif dan efisien seperti pembangunan sarana dan prasarana ekonomi, generasi penerus telah mempunyai pondasi yang kuat untuk membangun proyek-proyek lain yang telah tersedia pondasinya, yaitu berupa sarana dan prasarannya. Sedangkan pembayaran cicilannya dapat diambil dari perpajakan yang akan ditarik dari perusahaan-perusahaan yang telah mantap hasil dari pinjaman sebelumnya. (4) Meningkatkan penerimaan pajak. Dengan meningkatkan penerimaan pajak, baik pajak langsung maupun pajak tidak langsung. (5) Mencetak uang. Alternatif ini tidak populer karena pengalaman tahun-tahun sebelumnya, penambahan anggaran dari mencetak uang berarti akan menambah uang yang beredar di masyarakat dan itu akan berdampak pada inflasi. Apalagi apabila pengeluaran masyarakat dibelanjakan untuk kegiatan-

kegiatan yang tidak produktif atau tidak efisien. Pengeluaran yang tidak efisien ini dapat dilihat dari 4 aspek,6 yaitu pertama kegiatan yang saling bertentangan antara sektor negara dan swasta. Kedua kegiatan yang tidak sesuai dengan tujuan pembangunan, ketiga kegiatan yang dilaksanakan dengan biaya yang lebih besar daripada manfaat yang akan diperoleh. Keempat pengeluaran yang bertentangan dengan tujuan makro ekonomi, misalnya penciptaan kesempatan kerja, penciptaan devisa.

Negara cenderung untuk memilih menutup defisit dengan cara meminjam ke luar negeri dibanding dengan menambah pajak, dengan alasan : (a). dengan meminjam ke luar negeri, penerimaan pajak bisa diprioritaskan untuk keperluan lain yang lebih produktif; (b). pemungutan pajak sangat memberatkan masyarakat yang pendapatannya sudah sangat rendah; (c). meminjam ke luar negeri dapat meningkatkan pembangunan sarana dan prasarana yang mempunyai dampak tumbuhnya investasi swasta dan yang berakibat pada peningkatan penerimaan pajak. b. Sisi pengeluaran : (1). Mengurangi subsidi, yaitu bantuan yang diambil dari anggaran negara untuk pengeluaran yang sifatnya membantu konsumen untuk mengatasi tingginya harga yang tidak terjangkau oleh mereka agar tercipta kestabilan politik dan sosial lainnya, misalnya subsidi pupuk, subsidi bahan bakar minyak (BBM), subsidi listrik, dan lain sebagainya. Pada prinsipnya negara memberikan subsidi terhadap suatu barang, karena barang itu dianggap harganya terlalu tinggi dibanding dengan kemampuan daya beli masyarakat. Agar tidak terjadi gejolak di masyarakat, maka negara mengeluarkan dana untuk mensubsidi barang tersebut. Subsidi itu dilakukan dengan beberapa cara, misalnya : i). memberikan subsidi kepada konsumen dengan cara memberikan subsidi harga barang-barang yang dikonsumsi; ii). memberikan subsidi kepada produsen, yaitu memberikan subsidi pada bahan baku yang dipergunakan untuk memproduksi barang tersebut. Kalau pengeluaran subsidi itu dikurangi akan berakibat pada kenaikan harga barang yang diberi subsidi itu. (2). Penghematan pada setiap pengeluaran baik pengeluaran rutin maupun pembangunan. Penghematan pada pengeluaran rutin dilakukan oleh departemen teknis, misalnya

untuk pengeluaran listrik, telepon, alat tulis, perjalanan dinas, rapat-rapat, seminar, dan sebagainya tanpa mengurangi kinerja dari departemen teknis yang bersangkutan. (3). Menseleksi sebagian pengeluaran-pengeluaran pembangunan. Pengeluaran pembangunan yang berupa proyek-proyek pembangunan diseleksi menurut prioritasnya, misalnya proyek-proyek yang cepat menghasilkan. Proyek-proyek yang menyerap biaya besar dan penyelesaiannya dalam jangka waktu yang lama, sementara ditunda pelaksanaannya (4). Mengurangi pengeluaran program-program yang tidak produktif dan tidak efisien. Program-program semacam itu adalah program-program yang tidak mendukung pertumbuhan sektor riil, tidak mendukung kenaikan penerimaan pajak, dan tidak mendukung kenaikan penerimaan devisa. Pemotongan program-program ini harus dilakukan dengan hati-hati. Pemotongan pengeluaran tanpa memperbaiki produktivitas program, berarti akan ada kecenderungan akan menurunnya kualitas dan kuantitas output.

Penyusunan anggaran negara yang berimbang memang merupakan suatu cara yang ideal untuk menghindari pengeluaran yang melebihi penerimaannya. Tetapi penyusunan anggaran berimbang secara tidak transparan, tipu-tipuan maka masyarakat akan mempunyai harapan yang semu dan ada kecenderungan untuk melakukan pemborosan-pemborosan (kurang hati-hati) karena menganggap bahwa keuangan negara dalam keadaan baik. Dengan anggaran berimbang, apabila penerimaan melebihi pengeluarannya, maka harus dipacu dengan tingkat pengeluaran untuk menseimbangkan anggaran tersebut. Percepatan itu akan menjurus pada pengeluaran-pengeluaran yang tidak produktif dan dapat memicu KKN.

Defisit anggaran negara nampaknya pemecahannya mudah, yaitu dengan menambah penerimaan dan/atau mengurangi pengeluaran. Sulitnya penambahan penerimaan (pajak) mana yang dinaikkan, atau wilayah pengeluaran mana yang diturunkan. Sulitnya karena semua itu mempunyai dampak pada politik. Pengurangan subsidi pada BBM, ujung-ujungnya pada dampak yang timbul dalam pengurangan subsidi BBM itu, dengan kata lain harga BBM akan

meningkat, biaya transportasi akan meningkat, biaya produksi akan meningkat, dan seterusnya dan seterusnya, dan ujung-ujungnya Menteri Pertambangan yang kena cacian dari masyarakat.

#### **D. RANGKUMAN**

Defisit anggaran merupakan anggaran yang memang direncanakan untuk defisit, karena budget constraint, pengeluaran pemerintah direncanakan lebih besar dari penerimaan pemerintah. Defisit anggaran mempengaruhi daya beli masyarakat suatu negara melalui mekanisme suku bunga yang meningkat. Ketika terjadi defisit anggaran terjadi ditandai kurangnya pembiayaan pengeluaran negara karena kurangnya penerimaannya yang berasal dari pajak. Untuk itu, negara berupaya menggunakan kebijakannya terutama meningkatkan suku bunga bank. Dengan meningkatnya tingkat bunga, investasi dalam negeri akan menurun, yang berarti peluang modal asing cenderung masuk mengalir ke dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan investasi dalam negeri. Apabila ini terjadi, maka defisit anggaran mempunyai dua dampak yang berkaitan, yaitu : pertama, defisit anggaran akan meningkatkan harga karena subsidi dihapuskan; kedua, dengan tingginya harga membuat daya beli masyarakat melemah.

Para ahli ekonomi cenderung menghitung defisit anggaran negara itu bukan dari angka absolut, tetapi mengukur dari rasio defisit anggaran negara terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Apabila kita menghitung defisit anggaran negara sebagai persentase dari PDB, maka akan mendapat gambaran berapa persen suatu negara dapat menghimpun dana untuk menutup defisit tersebut. dengan menghitung besarnya persentase defisit anggaran negara terhadap PDB juga menggambarkan berapa tingkat defisit itu sudah membahayakan keadaan perekonomian.

### **E. SOAL LATIHAN**

1. Jelaskan defisit anggaran negara atau pemerintah daerah;
2. Lakukan upaya menelusuri sebab-sebab terjadinya Defisit Anggaran
3. Analisis dan upaya-upaya apa yang dapat menutup deficit anggaran
4. Rumuskan bahan-bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan anggaran.

### **DAFTAR PUSTAKA**

Abu Samman Lubis, Defisit Anggaran dan Implikasinya, 2015.

Kunarjo, 2001; Defisit Anggaran, Majalah Perencanaan Pembangunan Edisi 23

Lila Kondi Dabutar, Ulul Ambiya dan Agisa Alessandra, Pengaruh Defisit Anggaran Terhadap Perekonomian Indonesia, 2016.

BPS Provinsi Lampung, Lampung Dalam Angka 2018.

## BAB VIII

# KEMANDIRIAN FISKAL

### A. PENDAHULUAN

Penerapan otonomi daerah diberlakukan sejak tanggal 1 Januari 2001 membawa implikasi pada pelimpahan wewenang antara pusat dan daerah dalam pelbagai bidang. Kebijakan terkait yang tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-Undang ini dalam perkembangannya diperbaharui dengan dikeluarkannya UU No.32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004. Diberlakukannya undang-undang ini memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 berintikan pembagian kewenangan dan fungsi (*power sharing*) antara pemerintah pusat dan daerah. Sementara Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 mengatur pembagian sumber-sumber daya keuangan (*financial sharing*) antara pusat-daerah didesain dengan menggunakan prinsip *money follow function* atau “uang mengikuti kewenangan”. Artinya, penyerahan kewenangan daerah juga dibarengi dengan penyerahan sumber-sumber pembiayaan yang sebelumnya masih dipegang oleh pemerintah pusat.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 dikenal dengan Undang-Undang Otonomi

Daerah, merupakan pijakan hukum atas implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia. Dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, maka akan terjadi perluasan wewenang pemerintah daerah. Sedangkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 akan tercipta peningkatan kemampuan keuangan daerah. Oleh karena itu, otonomi daerah diharapkan bisa menjadi jembatan bagi pemerintah daerah untuk mendorong efisiensi ekonomi, efisiensi pelayanan publik sehingga mampu mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta meningkatkan kesejahteraan penduduk lokal melalui berbagai efek multiplier dari desentralisasi yang diharapkan bisa terwujud.

Inti dari otonomi daerah atau desentralisasi adalah demokratisasi dan pemberdayaan. Otonomi daerah sebagai perwujudan dari demokratisasi maksudnya adalah adanya kesetaraan hubungan antara pusat dan daerah, di mana daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan, kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya. Sedangkan otonomi daerah sebagai wujud dari pemberdayaan daerah merupakan suatu proses pembelajaran dan penguatan bagi daerah untuk mampu mengatur, mengurus dan mengelola kepentingan dan aspirasi masyarakatnya sendiri. Dengan demikian, daerah secara bertahap akan berupaya untuk mandiri dan melepaskan diri dari ketergantungan kepada pusat.

Untuk meningkatkan pendapatan daerah pada dewasa ini masing-masing daerah dituntut harus mampu berusaha untuk meningkatkan pendapatannya, maka penggalian potensi ekonomi daerah dan penggunaan potensi yang tepat adalah jalan terbaik, karena tanpa memperhitungkan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah serta tanpa pengembangan pembangunan dan pendapatan daerah tidak akan mencapai hasil yang optimal atau sesuai dengan yang diharapkan. Potensi ekonomi daerah merupakan kemampuan ekonomi yang ada di daerah yang mungkin dan layak dikembangkan sehingga akan terus berkembang menjadi sumber kehidupan rakyat setempat bahkan dapat menolong perekonomian secara keseluruhan untuk berkembang dengan sendirinya dan berkesinambungan (Suparmoko, 2002)



Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal mengharapkan pemerintah daerah memiliki kemandirian yang lebih besar dalam keuangan daerah. Oleh karena itu, peranan PAD sangat menentukan kinerja keuangan daerah. Pengukuran kinerja keuangan daerah yang banyak dilakukan saat ini antara lain dengan melihat rasio antara PAD dengan APBD. Prinsipnya, semakin besar sumbangan PAD kepada APBD akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat. Satu hal yang perlu dicatat adalah peningkatan PAD bukan berarti daerah harus berlomba-lomba membuat pajak baru, tetapi lebih pada upaya memanfaatkan potensi daerah secara optimal. Berikut ini adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung dari tahun 2015-2019.

Tabel 1. Perkembangan Pendapatan Asli Daerah di Provinsi Lampung Tahun 2015-2019 (dalam juta rupiah)

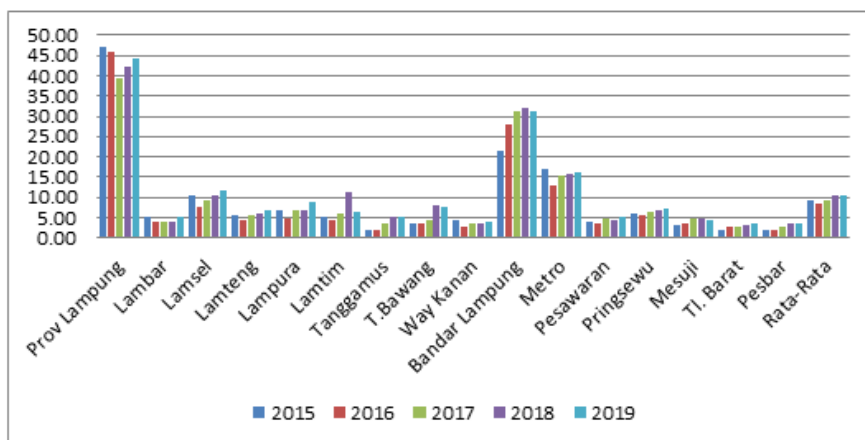
Daerah	TAHUN				
	2015	2016	2017	2018	2019
Prov Lampung	2.247.343	2.446.044	2.649.215	3.179.596	3.423.636
Lambar	46.435	41.088	42.263	45.154	58.156
Lamsel	161.646	143.073	180.628	218.376	260.646
Lamteng	116.343	104.784	126.134	153.971	179.370
Lampura	93.240	85.859	112.648	133.232	170.307
Lamtim	84.497	92.845	121.168	236.727	139.350
Tanggamus	21.979	32.154	54.605	83.875	91.927
T.Bawang	34.089	48.000	55.806	103.011	97.316
Way Kanan	47.894	35.047	47.775	52.567	54.270
Bandar Lampung	397.547	689.277	779.277	788.378	833.434
Metro	127.586	105.829	127.386	136.386	142.623
Pesawaran	36.870	42.693	57.004	59.844	68.583
Pringsewu	61.765	70.600	77.799	82.535	87.997
Mesuji	18.713	28.718	36.225	41.026	38.896
Tl. Barat	16.453	26.113	24.483	31.211	33.383
Pesbar	11.598	16.587	21.067	27.999	30.167
Total	3.523.997	4.008.713	4.513.483	5.373.886	5.710.062

Sumber : Data Keuangan Daerah, DJPK 2015-2019

Tabel 1 diatas menjelaskan bahwa dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2019 Pendapatan Asli Daerah Provinsi Lampung dan Kabupaten/Kota di seluruh Provinsi Lampung mengalami peningkatan dari total Rp.3.523.997 juta atau 3,52 Triliun Rupiah menjadi Rp. 5.710.062 juta rupiah atau 5,71 Triliun rupiah pada tahun 2019 atau mengalami peningkatan sebesar 2,1 Triliun rupiah selama kurun waktu 5 tahun terakhir. PAD terbesar masih terdapat di Pemerintah Provinsi Lampung sebesar 3,4 Triliun Rupiah pada tahun 2019. Untuk level Kabupaten/Kota tertinggi masih ada pada Kota Bandar Lampung dengan PAD sebesar 833,43 milyar rupiah pada tahun 2019 disusul oleh Kabupaten Lampung Selatan sebesar 260,64 milyar rupiah dan Kabupaten Lampung Tengah sebesar 179,37 milyar rupiah pada tahun yang sama. Kabupaten yang memiliki PAD terendah yaitu Kabupaten Pesisir Barat yang hanya sekitar 30,1 Milyar rupiah pada tahun 2019.

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal mengharapkan pemerintah daerah memiliki kemandirian yang lebih besar dalam keuangan daerah. Oleh karena itu, peranan PAD sangat menentukan kinerja keuangan daerah. Pengukuran kinerja keuangan daerah yang banyak dilakukan saat ini antara lain dengan melihat rasio antara PAD dengan APBD. Prinsipnya, semakin besar sumbangan PAD kepada APBD akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat. Satu hal yang perlu dicatat adalah peningkatan PAD bukan berarti daerah harus berlomba-lomba membuat pajak baru, tetapi lebih pada upaya memanfaatkan potensi daerah secara optimal. Gambar dibawah menunjukkan perkembangan rasio antara Rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap Total Pendapatan Daerah di Provinsi Lampung Tahun 2015-2019

Gambar 1. Rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap Total Pendapatan Daerah di Provinsi Lampung Tahun 2015-2019 (dalam juta rupiah)



Sumber : Data Keuangan Daerah, DJPK 2015-2019 (diolah)

Dari tabel dan gambar diatas dapat dilihat bahwa rasio antara PAD dan Total Pendapatan Daerah di Provinsi Lampung masih rendah (menurut klasifikasi Harsey dan Blanchard) bahkan rendah sekali untuk Kabupaten/kota. Hanya Pemerintah Provinsi Lampung dan Kota Bandar Lampung yang rasio kemandirian fiskalnya sudah cukup baik, dimana Pemerintah Provinsi Lampung pada tahun 2019 memiliki rasio PAD terhadap total pendapatan daerah sebesar 44,05 % sedangkan Kota Bandar Lampung sebesar 31,43 %. Sedangkan untuk kabupaten kota yang lain masih dibawah 20 % bahkan ada yang di bawah 5 % seperti dalam tabel diatas.

Fenomena umum yang dihadapi oleh hampir semua pemerintah daerah kabupaten/kota termasuk di Provinsi Lampung di bidang pengelolaan keuangan daerah adalah relatif kecilnya peranan (kontribusi) PAD dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pemerintah daerah cenderung memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap bantuan pemerintah pusat. Sehingga transfer dari pemerintah pusat dalam bentuk Dana Perimbangan Pusat sangat diharapkan daerah memberikan dan menciptakan kemandirian fiskal daerah. Salah satu jenis transfer pemerintah pusat dalam mewujudkan kemandirian fiskal daerah

adalah Dana Alokasi Umum (DAU). DAU merupakan komponen dari Dana Perimbangan Pusat yang sering disebut sebagai dana transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bertujuan untuk meratakan kemampuan keuangan antardaerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Adanya peningkatan bantuan dari transfer pemerintah pusat berupa Dana Alokasi Umum akan membantu sumber Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari sektor penerimaan berupa pajak, retribusi daerah, dan dll, yang nantinya digunakan untuk membiayai pembelanjaan daerah dalam menunjang peningkatan fasilitas infrastruktur maupun pelayanan daerah, sehingga akan lebih menambah/ meningkatkan kemandirian keuangan melalui pembangunan fasilitas infrastruktur maupun pelayanan daerah untuk ke depannya. Dengan adanya kemandirian keuangan daerah ini maka belanja daerah akan terpenuhi, sehingga akan berdampak pada peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah secara mandiri.

Selain DAU, untuk mendorong kemandirian keuangan dan pertumbuhan ekonomi daerah perlu upaya-upaya dari pemerintah daerah untuk meningkatkan sumber penerimaan yang berasal dari Dana Alokasi Khusus (DAK). 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. Kegiatan khusus yang dimaksud adalah sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan oleh APBN. Penggunaannya tidak boleh disalahgunakan untuk kegiatan di luar ketentuan.

Tabel 2. Rasio Dana Perimbangan terhadap Total Pendapatan Daerah di Provinsi Lampung Tahun 2015-2019 (dalam persen).

Daerah	Tahun				
	2015	2016	2017	2018	2019
Prov Lampung	31,63	34,04	59,96	57,17	55,20
Lambar	71,45	80,96	74,65	75,76	70,73
Lamsel	66,20	78,36	74,31	66,78	65,06
Lamteng	68,08	82,18	78,07	72,05	70,45
Lampura	70,61	70,44	78,13	69,76	67,30
Lamtim	69,62	67,48	78,90	71,93	70,90
Tanggamus	71,50	73,00	71,67	65,72	64,46
T.Bawang	76,03	75,12	68,86	70,52	70,52
Way Kanan	74,33	80,79	75,95	73,47	71,44
Bandar Lampung	55,13	51,60	60,26	56,01	54,21
Metro	66,65	72,16	77,04	73,39	73,90
Pesawaran	74,14	72,87	81,28	72,47	72,04
Pringsewu	71,14	81,74	74,42	71,76	72,76
Mesuji	81,25	76,67	79,13	73,35	73,82
Tl. Barat	79,51	85,46	79,62	75,55	73,82
Pesbar	76,31	80,47	79,94	73,99	71,10
Rata-Rata	68,97	72,71	74,51	69,98	68,61

Sumber : Data Keuangan Daerah, DJPK 2015-2019 (diolah)

Jika dilihat dari tabel 2 diatas dapat disimpulkan bahwa ketergantungan Provinsi Lampung masih sangat besar terhadap pemerintah pusat melalui dana perimbangan yang di berikat pusat untuk Kabupaten/Kota dan Provinsi Lampung baik melalui DAU maupun melalui DAK yaitu antara 68 sampai dengan 75 persen dari total pendapatan daerah adalah berasal dari dana transfer pusat.

#### F. TUJUAN CAPAIAN PEMBELAJARAN

1. Mampu menjelaskan kemandirian fiscal daerah;
2. Mampu menganalisis pentingnya kemandirian fiscal daerah;
3. Mampu menghadirkan upaya menggali sumber penerimaan daerah;

4. Mampu menjelaskan Sumber-Sumber Penerimaan Daerah;
5. Mampu memberikan bahan pertimbangan kebijakan kemandirian fiscal.

### **C. PENYAJIAN MATERI.**

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 5. “ Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan ”. Dari pengertian tersebut di atas dapat diartikan bahwa otonomi daerah merupakan kemerdekaan atau kebebasan menentukan aturan sendiri berdasarkan perundang- undangan, dalam memenuhi kebutuhan daerah sesuai dengan potensi dan kemampuan yang dimiliki oleh daerah.

#### **1. Pengertian Desentralisasi Fiskal**

Secara luas desentralisasi adalah wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat seperti hubungan luar negeri, pengadilan, moneter dan keuangan serta pertahanan keamanan. Jadi, secara riil desentralisasi merupakan kewenangan daerah yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat, disesuaikan dengan kemampuan nyata dari daerah yang bersangkutan (seperti sumber daya manusia, pendapatan daerah, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)).

Desentralisasi fiskal diartikan sebagai pelimpahan wewenang dibidang penerimaan anggaran atau keuangan yang sebelumnya tersentralisasi, baik secara administrasi maupun pemanfaatannya diatur atau dilakukan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Dengan terjadinya pelimpahan sebagian wewenang terhadap sumber-sumber penerimaan di daerah, diharapkan daerah-daerah dapat melaksanakan tugas-tugas rutin, pelayanan publik dan meningkatkan investasi yang produktif (*capital investment*) di daerahnya.

Oleh karena itu, salah satu makna desentralisasi fiskal dalam bentuk pemberian otonomi di bidang keuangan (sebagian sumber penerimaan) kepada daerah-daerah merupakan suatu proses pengintensifikan peranan dan sekaligus pemberdayaan daerah dalam pembangunan.

Desentralisasi fiskal memerlukan pergeseran beberapa tanggung jawab terhadap pendapatan (*revenue*) dan / atau pembelanjaan (*expenditure*) ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Faktor yang sangat penting dalam menentukan desentralisasi fiskal adalah sejauh mana pemerintah daerah diberi kewenangan (otonomi) untuk menentukan alokasi atas pengeluarannya sendiri. Faktor lain yang juga penting adalah kemampuan daerah untuk meningkatkan penerimaan mereka (PAD). Tetapi desentralisasi fiskal tidak semata-mata peningkatan PAD saja tetapi lebih dari itu adalah kewenangan dalam mengelola potensi daerah demi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Dillinger (dalam Sidik, 2001), pada dasarnya ada empat jenis desentralisasi, yaitu :

- 1) Desentralisasi politik (*political decentralization*), yaitu pemberian hak kepada warga negara melalui perwakilan yang dipilih suatu kekuasaan yang kuat untuk mengambil keputusan publik.
- 2) Desentralisasi administratif, yaitu pelimpahan wewenang yang dimaksudkan untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab, dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik. Pelimpahan tanggung jawab tersebut terutama menyangkut perencanaan, pendanaan, dan pelimpahan manajemen fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada aparatnya di daerah, tingkat pemerintahan yang lebih rendah, badan otoritas tertentu, atau perusahaan tertentu. Desentralisasi administratif pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) :
  - a) Dekonsentrasi (*deconcentration*), yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat yang berada dalam garis hierarki dengan pemerintah pusat

- b) Pendelegasian (*delegation or institutional pluralism*) yaitu : pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tidak langsung oleh pemerintah pusat. Pendelegasian wewenang ini biasanya diatur dengan ketentuan perundang-undangan. Pihak yang menerima wewenang mempunyai keleluasaan (*discretion*) dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut, walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak pemberi wewenang (*sovereign-authority*).
  - c) Devolusi (*devolution*), yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang keuangan atau tugas pemerintahan dan pihak Pemerintah Daerah mendapat *discretion* yang tidak dikontrol oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal tertentu dimana pemerintah daerah belum sepenuhnya mampu melaksanakan tugasnya, pemerintah pusat akan memberikan supervisi secara tidak langsung atas pemerintah pusat akan memberikan supervisi secara tidak langsung atas pelaksanaan tugas tersebut. Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah daerah memiliki wilayah administratif yang jelas dan legal dan diberikan kewenangan sepenuhnya untuk melaksanakan fungsi publik, menggali sumber-sumber penerimaan serta mengatur penggunaannya. Dekonsentrasi dan devolusi dilihat dari sudut konsepsi pemikiran hirarki organisasi dikenal sebagai *distributed institutional monopoly of administrative decentralization*.
- 3) Desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*), yaitu pelimpahan wewenang dalam mengelola sumber-sumber keuangan , yang mencakup :
- a) *Self-financing* atau *cost recovery* dalam pelayanan publik terutama melalui penenaan retribusi daerah
  - b) *Cofinancing* atau *coproduction*, dimana pengguna jasa berpartisipasi dalam bentuk pembayaran jasa atau kontribusi tenaga kerja.



- c) Transfer dari pemerintah pusat terutama berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), sumbangan darurat serta pinjaman daerah (sumber daya alam).
- 4) Desentralisasi ekonomi (*economic or market decentralization*), yaitu kebijakan tentang privatisasi dan deregulasi yang intinya berhubungan dengan kebijakan pelimpahan fungsi-fungsi pelayanan masyarakat dari pemerintah kepada sektor swasta sejalan dengan kebijakan liberalisasi ekonomi pasar.

Menurut Bahl (1999) desentralisasi fiskal harus diikuti oleh kemampuan pemerintah daerah dalam memungut pajak (*taxing power*). Secara teori adanya kemampuan pajak, maka pemerintah daerah akan memiliki sumber dana pembangunan yang besar. Pajak yang dikenakan oleh pemerintah daerah dapat berdampak positif yang akan digunakan untuk membangun berbagai infrastruktur dan membiayai berbagai pengeluaran publik. Berdasarkan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah dilakukan dengan memberikan sumber-sumber pembiayaan yang jauh lebih besar kepada daerah. Secara utuh, desentralisasi fiskal mengandung pengertian bahwa daerah diberikan :

- 1) Kewenangan untuk memanfaatkan, memobilisasi dan mengelola keuangan sendiri dan didukung dengan Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.
- 2) Kewenangan untuk mengoptimalkan sumber keuangan daerah dilakukan melalui peningkatan kapasitas Pendapatan Asli Daerah (PAD), sedangkan perimbangan keuangan dilakukan melalui pengalokasian Dana Perimbangan.

Desentralisasi fiskal mengandung pengertian bahwa kepada daerah diberikan kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dan didukung dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Kebijaksanaan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan atau *money follows function*.

Hal ini berarti bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah perlu diberikan pengaturan sedemikian rupa, sehingga kebutuhan pengeluaran yang akan menjadi tanggungjawab daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada. Sejalan dengan pembagian kewenangan yang disebutkan di atas, maka pengaturan pembiayaan daerah dilakukan berdasarkan asas penyelenggaraan pemerintahan tersebut. Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBD, pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi dilakukan atas beban APBN dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban anggaran tingkat pemerintahan yang menugaskan.

## **2. Sumber-Sumber Penerimaan Daerah**

### **1) Pendapatan Asli Daerah**

Salah satu wujud dari pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensinya masing-masing. Kewenangan Daerah untuk memungut pajak dan retribusi diatur dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 yang merupakan penyempurnaan dari Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dan ditindaklanjuti peraturan pelaksanaannya dengan PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Berdasarkan Pasal 6 UU No. 33 Tahun 2004 bahwa Pendapatan asli Daerah (PAD) bersumber dari :

#### **a) Pajak daerah**

Menurut UU No.34 Tahun 2000, yang dimaksud dengan pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

b) Retribusi daerah

Menurut UU No. 34 Tahun 2000, Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan /atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Menurut UU No. 34 Tahun 2000, jenis retribusi dapat dibedakan :

- 1) Retribusi jasa umum yang merupakan pungutan yang dikenakan oleh daerah kepada masyarakat atas pelayanan yang diberikan. Pelayan yang digolongkan sebagai jasa usaha tersebut tergolong *quasy goods* dan pelayanan yang memerlukan pengembangan dalam konsumsi dan biaya penyediaan layanan tersebut cukup besar sehingga layak dibebankan kepada masyarakat . Misalnya : retribusi pelayanan kesehatan, persampahan, akta catatan sipil dan KTP.
  - 2) Retribusi jasa usaha merupakan pungutan yang dikenakan oleh daerah berkaitan dengan penyediaan pelayanan yang belum memadai disediakan oleh swasta dan atau penyewaan asset/kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan. Misalnya : retribusi pasar grosir, terminal, rumah potong.
  - 3) Retribusi perizinan tertentu yang merupakan pungutan yang dikenakan sebagai pembayaran atas pemberian izin untuk melakukan kegiatan tertentu yang perlu dikendalikan oleh daerah . misalnya : IMB, izin pengambilan hasil hutan ikutan.
- c) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan yaitu Hasil Perusahaan Milik Daerah yang merupakan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan ini dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup: (1) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD; (2) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik Negara/BUMN; (3) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta/kelompok.

d) Lain-lain PAD yang sah, merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah. Rekening ini disediakan untuk mengakuntansikan penerimaan daerah selain yang disebut diatas. Jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan sebagai berikut:

- Hasil penjualan asset daerah yang tidak dipisahkan;
- Jasa giro;
- Pendapatan bunga;
- penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah;
- penerimaan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat penjualan, pengadaan barang dan jasa oleh daerah;
- Penerimaan keuangan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan;
- Pendapatan denda pajak;
- Pendapatan denda retribusi;
- Pendapatan eksekusi atas jaminan;
- Pendapatan dari pengembalian;
- Fasilitas sosial dan umum;
- Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan;
- Pendapatan dari anggaran/cicilan penjualan.

## 2) Dana Perimbangan

Untuk menambah pendapatan daerah dalam rangka pembiayaan pelaksanaan fungsi yang menjadi kewenangannya dilakukan dengan pola bagi hasil penerimaan pajak dan bukan pajak (SDA) antara pusat dan daerah. Sesuai dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, pola bagi hasil penerimaan ini dilakukan dengan persentase tertentu yang didasarkan atas daerah penghasil (by origin). Bagi hasil penerimaan negara tersebut meliputi bagi hasil Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan bagi hasil sumber daya alam (SDA) yang terdiri dari sektor kehutanan, pertambangan umum, minyak bumi dan gas alam, dan perikanan.

Bagi hasil penerimaan tersebut kepada daerah dengan presentase tertentu yang diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 dan PP Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 84 Tahun 2001.

#### **a) Dana Bagi Hasil**

Dalam UU No. 33 tahun 2004 pasal 10 menyebutkan bahwa dana hasil bagi bersumber dari pajak dan sumber daya alam.

- Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak terdiri atas :
  - 1) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)
  - 2) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)
  - 3) Pajak Penghasilan wajib pajak orang pribadi dalam negeri
- Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam terdiri atas :
  - 1) Kehutanan
  - 2) Pertambangan Umum
  - 3) Perikanan
  - 4) Pertambangan minyak bumi
  - 5) Pertambangan minyak gas bumi
  - 6) Pertambangan panas bumi (Republik Indonesia,2004b)

#### **b) Dana Alokasi Umum**

Untuk mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antara pusat dan daerah telah diatasi dengan adanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah (dengan kebijakan bagi hasil dan DAU minimal sebesar 25% dari Penerimaan Dalam Negeri). Dengan perimbangan tersebut, khususnya dari DAU akan memberikan kepastian bagi daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggungjawabnya.

Sesuai dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara pemerintah Pusat dan Daerah bahwa kebutuhan DAU oleh suatu daerah (propinsi, kabupaten, dan kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan konsep fiscal gap (fiscal gap), dimana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan

atas kebutuhan daerah (fiscal needs) dengan potensi daerah (fiscal capacity). Dengan pengertian lain, DAU digunakan untuk menutup celah yang terjadi karena kebutuhan Daerah melebihi dari potensi penerimaan Daerah yang ada.

Kemampuan/potensi fiskal/ekonomi daerah dapat dicerminkan dengan potensi penerimaan yang diterima daerah, seperti potensi pendapatan domestik regional bruto (PDRB), industri (diukur dengan PDRB sektor non-primer), sumber daya lama (diukur dengan PDRB sektor primer) dan sumber daya manusia (diukur dengan angkatan kerja). Daerah yang memiliki PDRB tinggi, aktivitas industri dan jasa yang besar, SDA yang melimpah dan SDM yang berkualitas akan menerima DAU yang relatif kecil. (Republik Indonesia, 2004b).

### **c) Dana Alokasi Khusus**

Pada hakikatnya pengertian Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan khusus. Pengalokasian DAK ditentukan dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN.

Sesuai dengan UU Nomor 33 Tahun 2004, yang dimaksud dengan kebutuhan khusus adalah (i) kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum, dalam pengertian kebutuhan yang tidak sama dengan kebutuhan Daerah lain, misalnya: kebutuhan di kawasan transmigrasi, kebutuhan beberapa jenis investasi/prasarana baru, pembangunan jalan di kawasan terpencil, saluran irigasi primer, dan saluran drainase primer; dan (ii) kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional. (Republik Indonesia, 2004-b)

Perimbangan keuangan Pusat dan Pemerintahan Daerah ini merupakan instrumen utama dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, sebagai konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah. Secara utuh desentralisasi fiskal mengandung pengertian bahwa untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, kepada daerah diberikan kewenangan untuk mendayagunakan sumber keuangan sendiri dan keuangan

antara pemerintah pusat dan daerah. Dapat ditegaskan kembali bahwa pelaksanaan desentralisasi fiskal tidak hanya terfokus kepada dana bantuan dari pusat dalam bentuk dana perimbangan saja, namun yang lebih penting adalah bagaimana kemampuan daerah untuk memanfaatkan dan mendayagunakan serta mengelola potensi-potensi yang ada di daerah dengan tujuan untuk melakukan peningkatan pelayanan masyarakat dan pembangunan daerah. Di samping itu, desentralisasi fiskal dapat memberikan ruang bagi daerah untuk menciptakan kreatifitas dan inovasi baru dalam meningkatkan efisiensi atas penyediaan pelayanan publik, menciptakan peluang investasi dan bisnis, dan secara selektif para investor dan pebisnis memilih selera yang paling mendekati preferensi masyarakat setempat.

### **3) Pinjaman Daerah**

Pinjaman daerah bersumber dari :

- ❖ Pemerintah;
- ❖ Pemerintah daerah;
- ❖ Lembaga keuangan bank;
- ❖ Lembaga keuangan bukan bank;
- ❖ Masyarakat.

### **4) Lain-lain Pendapatan yang Sah**

Lain-lain pendapatan yang sah terdiri atas pendapatan hibah dan pendapatan dana darurat. Pemerintah mengalokasikan dana darurat yang berasal dari APBN untuk keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi oleh daerah dengan menggunakan sumber APBD. Pendapatan hibah merupakan bantuan yang tidak mengikat yang bersumber dari luar negeri dilakukan melalui pemerintah.

#### **a. Kemandirian Fiskal**

Kemandirian Fiskal mengandung arti kemandirian daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Terkait dengan kemandirian fiskal, maka pemerintah daerah

mempunyai kewenangan untuk menentukan kebijakan baik kebijakan penerimaan maupun kebijakan belanja yang mengacu kepada kepentingan masyarakat daerah. Kemandirian fiskal merupakan salah satu aspek yang sangat penting dari otonomi daerah secara keseluruhan. Menurut Mardiasmo (1999) disebutkan bahwa manfaat adanya kemandirian fiskal adalah :

- a. Mendorong peningkatan partisipasi prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan serta akan mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumberdaya serta potensi yang tersedia di daerah.
- b. Memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah yang memiliki informasi lebih lengkap.

Menurut Halim (2001), ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi (desentralisasi fiskal) adalah (1) kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan; (2) Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu, PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kedua ciri tersebut akan mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Secara konseptual, pola hubungan keuangan antar pemerintah pusat dan daerah harus sesuai dengan kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan. Oleh karena itu, untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah .

- **Rasio Kemandirian Fiskal Daerah**

Rasio kemandirian fiskal daerah menunjukkan tingkat kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai sendiri kegiatan



pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Formulasi untuk mengukur kemandirian fiskal yang sebagaimana telah dikembangkan oleh Reksohadiprodjo (2000), antara lain sebagai berikut:

1. Rasio Kemandirian Fiskal Daerah =  $\frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD) di bagi Bantuan Pusat/Provinsi+ Pinjaman daerah}}{\text{Total APBD}} \times 100 \%$
2. Rasio Belanja Rutin terhadap APBD =  $\frac{\text{Total Belanja Rutin}}{\text{Total APBD}} \times 100 \%$
3. Rasio Belanja Pembangunan terhadap APBD =  $\frac{\text{Total Belanja Pembangunan}}{\text{Total APBD}} \times 100 \%$

Rasio tersebut menggambarkan tingkat ketergantungan suatu daerah terhadap sumber dana pemerintah pusat. Semakin tinggi rasio kemandirian berarti tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pemerintah pusat akan semakin rendah. Rasio kemandirian juga menunjukkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan suatu daerah. Hal ini dikarenakan semakin tinggi tingkat kemandirian daerah maka semakin tinggi pula partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah.

Dalam melihat pola hubungan dengan kemandirian daerah dari segi keuangan, beberapa klasifikasi skala interval kemandirian daerah salah satunya menggunakan teori Harsey dan Blanchard (Halim, 2004: 189) sebagai berikut:

Tabel 3. Skala Interval Kemandirian Daerah Menggunakan Teori Harsey Dan Blanchard

Kemampuan Daerah	Persentase kemandirian	Pola hubungan
Rendah Sekali	0% - 25%	Instruktif
Rendah	25% - 50%	Konsultatif
Sedang	50% - 75%	Partisipatif
Tinggi	75% - 100%	Delegatif

Sumber: Harsey dan Blanchard (Halim, Abdul. Akutansi sektor publik akutansi keuangan daerah 2004:189)

Selain menggunakan skala interval Harsey dan Blanchard, ada skala lain yang dapat digunakan untuk menganalisis dan sebagai pembanding. Dengan menggunakan skala interval yang telah dikembangkan oleh Reksohadiprodjo, perhitungan skala kemandirian daerah dapat dihitung dengan menggunakan skala interval berdasarkan persentase berikut:

Tabel 4. Skala Interval Kemandirian Daerah Menggunakan Reksohadiprodjo

<b>Persentase</b>	<b>Kemampuan Keuangan Daerah</b>
0,00 – 10,00	Sangat kurang
10,01 – 20,00	Kurang
20,01 – 30,00	Sedang
30,01 – 40,00	Cukup
40,01 – 50,00	Baik
>50,00	Sangat Baik

Sumber: Reksohadiprodjo, 2000

Semakin tinggi persentase kemandirian daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut semakin mampu untuk membiayai rumah tangga daerah yang bersangkutan tanpa bergantung dari bantuan pemerintah pusat dalam otonomi daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang besar akan menjadi kontribusi daerah dalam memandirikan suatu daerah, namun apabila persentase dana perimbangan lebih besar dari pendapatan asli daerah maka daerah tersebut dapat dikatakan masih tergantung oleh pusat atau yang disebut dengan instruktif.

## **b. Ruang Fiskal**

### **1) Pengertian Ruang Fiskal**

Menurut (Heller, 2005) dalam jurnalnya *Understanding Fiscal Space* mengemukakan bahwa ruang fiskal merupakan ketersediaan ruang yang memungkinkan pemerintah untuk dapat menyediakan

sumber daya tertentu untuk mencapai suatu tujuan tertentu tanpa mengancam kesinambungan posisi keuangan pemerintah.

Sementara itu (Schick, 2009) dalam jurnalnya *Budgeting for Fiscal Space*, menyatakan bahwa ruang fiskal merujuk pada ketersediaan sumber daya keuangan pemerintah bagi inisiatif kebijakan melalui anggaran dan keputusan yang terikat dengan anggaran. Sedangkan Pemerintah Indonesia, melalui Nota Keuangan dan APBN (2010), mendefinisikan ruang fiskal atau *fiscal space* sebagai pengeluaran diskresioner atau pengeluaran tidak terikat (antara lain pengeluaran negara untuk pembangunan proyek-proyek infrastruktur) yang dapat dilakukan oleh pemerintah tanpa menyebabkan terjadinya *insolvency fiscal*. Dengan demikian ruang fiskal adalah total pengeluaran dikurangi belanja terikat yaitu, belanja pegawai, pembiayaan bunga, subsidi dan pengeluaran yang dialokasikan untuk daerah.

Berdasarkan Nota Keuangan (2010), ruang fiskal dapat dirumuskan :

$$\mathbf{RF = (TB) - (Bp + PPBH + S + TD)}$$

Keterangan :

RF : Ruang fiskal

TB : Total belanja pemerintah pusat

Bp : Belanja pegawai

PPBH : Pembayaran Pokok dan Bunga Hutang

S : Subsidi

TD : Transfer daerah

## 2) Konsep Ruang Fiskal

Konsep ruang fiskal berkaitan dengan kesinambungan fiskal, yaitu berhubungan dengan kemampuan pemerintah di masa yang akan datang untuk membiayai program-program yang diinginkan. Kaitan ruang fiskal dengan kesinambungan fiskal memberi implikasi berikut :

- a) Untuk memperluas ruang fiskal pemerintah membutuhkan penilaian bahwa belanja yang lebih tinggi dalam jangka pendek dan belanja tambahan di masa depan dapat dibiayai dari pendapatan tahun berjalan maupun tahun berikutnya.

- b) Kesenambungan jangka menengah dari pengeluaran program-program dapat menciptakan ruang fiskal.
- c) Untuk menjaga kesenambungan fiskal ruang fiskal harus dibuat minimal dalam jangka waktu menengah terhadap prioritas belanja pemerintah.

Menurut *Heller* (2005), dalam menciptakan ruang fiskal Pemerintah memiliki beberapa cara sebagai berikut :

- a) Peningkatan pendapatan melalui peningkatan sektor pajak atau penguatan administrasi perpajakan.
- b) Memotong atau menghapus belanja-belanja negara yang tidak prioritas. Pinjaman dalam negeri dan atau pinjaman luar negeri. Pencetakan uang oleh bank sentral untuk dipinjamkan kepada pemerintah.
- c) Penerimaan hibah.

### 3) **Faktor –Faktor yang Mempengaruhi Ruang Fiskal**

Menurut *Schick* (2009), besaran ruang fiskal tergantung pada empat variabel berikut :

#### a) Pengeluaran Pemerintah

Keputusan pemerintah untuk membelanjakan sejumlah dana pada suatu tahun anggaran berarti juga keputusan untuk mengalokasikan hal yang sama pada tahun-tahun berikutnya. Saat suatu pemerintah menggulirkan sebuah program baru itu berarti mendorong munculnya tekanan politik dan birokrasi untuk melanjutkan atau memperluas program tersebut pada tahun berikutnya. Hal ini akan mendorong peningkatan pengeluaran pemerintah yang bersifat wajib. Pengeluaran pengeluaran belanja wajib ini akan memperkecil ruang fiskal.

#### b) Kecendrungan terhadap Pajak

Ketika ruang fiskal yang tersedia tidak cukup untuk membiayai program-program baru dan komitmen-komitmen pada tahun anggaran sebelumnya, pemerintah akan menaikkan tarif pajak dan memperluas basis perpajakan selama periode ekspansi. Pada saat ini pemerintah meningkatkan pendapatan perpajakan pada waktu yang

tepat karena para pemilih menginginkan pelayanan dan saat ruang fiskal tidak memadai karena sudah terkavling menurut pos-posnya.

c) Kecenderungan terhadap Pinjaman

Ruang fiskal dapat ditingkatkan dengan menambahkan pinjaman kepada sumber-sumber yang dihasilkan oleh pendapatan saat ini. Namun akumulasi hutang publik harus di pertimbangkan dengan hati-hati karena pemerintah harus membayar kembali berupa deviden.

d) Kinerja Ekonomi

Faktor terakhir yang mempengaruhi ruang fiskal adalah kinerja ekonomi. Pertumbuhan yang tinggi memberikan peningkatan pendapatan bagi pemerintah yang secara umum kenaikannya lebih cepat dari PDB. Sebaliknya saat perekonomian melemah, maka pendapatan pemerintah akan menurun. Pengeluaran juga berfluktuasi sesuai dengan kondisi perekonomian, meskipun dengan tingkat yang berbeda. Dengan pendapatan dan pengeluaran yang bergerak berlawanan anggaran secara otomatis menyesuaikan, yaitu memperbesar ruang fiskal saat perekonomian baik dan memperkecilnya saat ekonomi memburuk.

**c. Rasio Keseimbangan Primer**

Keseimbangan primer adalah selisih antara anggaran dan pengeluaran pemerintah di luar bunga dan cicilan utang. Definisi lain mengenai keseimbangan primer adalah pendapatan negara dikurangi dengan belanja negara, namun dari komponen belanja negara tersebut komponen pembayaran bunga hutang dikeluarkan (tidak diperhitungkan). Menurut Santoso (2004) dalam PPE FE UGM, aliran surplus primer merupakan fondasi utama bagi ketahanan fiskal pemerintah terhadap utang. Arah kebijakan fiskal (*fiscal stance*) dikatakan berkesinambungan (*sustainable*) apabila rasio keseimbangan primer terhadap PDB tetap (*finite*). Keberlanjutan fiskal perlu memperhatikan hubungan antara keseimbangan primer (*primary balance*) dan *outstanding* utang. Hubungan ini mengasumsikan bahwa nilai sekarang (*present value*) dari surplus keseimbangan primer (*surplus primary balance*) pada masa yang

akan datang sama dengan *outstanding* utang pada saat tertentu pendekatan nilai sekarang (*present value constraint approach*).

Jika *outstanding* utang dari tahun ke tahun semakin meningkat, maka surplus keseimbangan primer (*surplus primary balance*) dari tahun ke tahun juga meningkat dengan tren peningkatan yang sama, atau lebih besar dari peningkatan utang agar periode pelunasan utangnya semakin pendek.

### **1. Implementasi (Penelitian Terdahulu)**

Nurjanna Ladjin (2008) dalam penelitiannya yang berjudul Analisis Kemandirian Fiskal Di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus di Propinsi Sulawesi Tengah) dengan menggunakan data dari tahun 2001 – 2006. Hasil analisis OLS menunjukkan bahwa variabel investasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap Kemandirian Fiskal di Propinsi Sulawesi Tengah. Sedangkan pendapatan perkapita tidak berpengaruh terhadap kemandirian fiskal di Propinsi Sulawesi Tengah. Selanjutnya kemandirian fiskal Propinsi Sulawesi Tengah di era otonomi daerah, tingkat ketergantungan fiskalnya terhadap pemerintah pusat masih cukup besar, hal ini ditandai dari proporsi DAU terhadap TPD sebesar 61,36% Di sisi lain, kontribusi PAD maupun BHPBP terhadap TPD sangat rendah yaitu masing-masing sebesar 24,18% dan 6,24 %, sisa anggaran tahun lalu sebesar 6,76% dan pinjaman daerah sebesar 0,77%. Berdasarkan hasil di atas dapat disimpulkan bahwa kemampuan keuangan Sulawesi Tengah di tinjau dari derajat kemandirian fiskal masih kurang.

Suci (2013) melakukan penelitian yang bertujuan untuk membahas perkembangan kemandirian keuangan daerah kabupaten dan kota di Provinsi Banten dan menganalisis pengaruh kemandirian keuangan daerah terhadap pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan di Provinsi Banten. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dan data panel pada 6 kabupaten/kota tahun 2001-2011. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kemandirian keuangan daerah berpengaruh positif secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi sedangkan rasio dana perimbangan berpengaruh negatif secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Begitu pula yang terjadi pada model kemiskinan.

Penelitian Yuana (2014), menganalisis pengaruh langsung maupun tidak langsung kinerja keuangan daerah yang diukur dari rasio kemandirian daerah, rasio efektivitas daerah terhadap pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan regional di 38 kabupaten/kota Provinsi Jawa Timur tahun 2008-2012. Metode analisis yang digunakan untuk melihat pengaruh variabel-variabel tersebut adalah metode analisis jalur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara langsung rasio kemandirian dan rasio efektivitas memiliki pengaruh positif signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, sedangkan secara tidak langsung rasio kemandirian dan rasio efektivitas memiliki pengaruh negatif secara signifikan terhadap ketimpangan regional melalui pertumbuhan ekonomi.

Berlian Jawa Kesuma (2013) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa Tingkat Kemandirian Fiskal Kota Bandar Lampung Tahun 2008-2012 yang diukur melalui (1) Kemandirian Keuangan Daerah menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Bandar Lampung cenderung memiliki ketergantungan finansial yang sangat tinggi terhadap Pemerintah Pusat atau berpola instruktif, dilihat dari kontribusi PAD yang masih belum memadai dalam membiayai pembangunan daerah Kota Bandar Lampung dan kontribusi bantuan Pemerintah Pusat yang lebih dominan dalam kegiatan Pemerintah Daerah. (2) Rasio Efektivitas menunjukkan bahwa kinerja Pemerintah Kota Bandar Lampung sangat efektif, dilihat dari target penerimaan PAD yang selalu meningkat dan selalu dapat terealisasi dengan baik setiap tahun anggaran.

Penelitian Hanafi Nugroho (2016) bertujuan untuk mengetahui tingkat kemandirian di Pringsewu dan Pesawaran yang diukur berdasarkan Rasio Tingkat kemandirian, Rasio Kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap Kemandirian Fiskal, Rasio Kontribusi Bantuan Pemerintah Pusat terhadap Kemandirian Fiskal, Rasio Pertumbuhan Kemandirian Fiskal, dan faktor-faktor yang berhubungan dengan kemandirian fiskal. dalam hasil penelitiannya menunjukkan bahwa tingkat kemandirian fiskal di Kabupaten Pringsewu dan Kabupaten Pesawaran menunjukan pola hubungan instruktif atau sangat rendah, namun rata-rata rasio tingkat kemandirian fiskal di Pringsewu lebih tinggi dari pada Pesawaran,

kontribusi pendapatan asli daerah terhadap penerimaan daerah lebih tinggi di Pringsewu dari pada Pesawaran, sedangkan tingkat ketergantungan terhadap bantuan Pemerintah Pusat di Kabupaten Pesawaran Lebih tinggi dari pada tingkat ketergantungan di Kabupaten Pringsewu.

Penelitian Muzdhalifa Rukmayana Aminuddin (2017) Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh kemandirian fiskal, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan angkatan kerja terhadap pertumbuhan ekonomi Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku. Data yang digunakan adalah data sekunder yang meliputi data Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan angkatan kerja yang diperoleh dari Biro Pusat Statistik (BPS), Dinas Pendapatan Daerah, dan sumber relevan lain. Data dianalisis secara statistik menggunakan analisis regresi panel. Secara umum, didapatkan hasil bahwa Kemandirian Fiskal, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan angkatan kerja secara simultan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota di Provinsi Maluku.

Habibillah (2017) meneliti tentang Pengaruh Kemandirian Fiskal Dan Belanja Modal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Se-provinsi Lampung Tahun 2011-2015 dan hasilnya menunjukkan bahwa Rasio PAD, DAU positif dan signifikan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, sedangkan Rasio DAK, dan Rasio Belanja Modal tidak berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di 14 kabupaten/kota se-Provinsi Lampung. Selain itu, berdasarkan nilai Karakteristik Individu Random Effect dimasing-masing kabupaten/kota menunjukkan angka yang berbeda-beda, hal ini dipengaruhi oleh besarnya pendapatan dan belanja daerah di setiap kabupaten/kota terhadap pertumbuhan ekonomi di 14 kabupaten/kota se-Provinsi Lampung.



#### 4. Kemandirian Fiskal Dan Kemiskinan Daerah Otonom Baru (Dob).

Pembentukan DOB periode pertama (1999) sudah mencapai tiga puluh tahun. Di lain pihak tujuan pembentukan DOB belum sepenuhnya berhasil. Menurut Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000, tentang persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah, pada pasal dua menyebutkan pemekaran daerah/wilayah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui: Percepatan pelayanan kepada masyarakat; Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; Percepatan pertumbuhan pembangunan ekonomi daerah; Percepatan pengelolaan potensi daerah; Peningkatan keamanan dan ketertiban; dan Peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Upaya meningkatkan kesejahteraan dibatasi oleh kemampuan DOB mengidentifikasi, menggali, dan memanfaatkan potensi ekonomi daerah. Membangun pola belanja yang baik dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui pengerahan anggaran belanja pemerintah. Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas, dan potensi ekonomi lainnya.

Masalah yang di hadapi oleh DOB antara lain disatu pihak diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat (pendapatan masyarakat), pelayanan publik, dan mendorong percepatan pembangunan daerah, yang ditandai dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi, yang pada akhirnya mampu mengurangi kemiskinan. Tetapi dilain pihak DOB memiliki keterbatasan baik Sumber Daya Manusia, Potensi Ekonomi yang beragam, serta kemampuan keuangan yang terbatas.

Faktor yang mendorong daerah membentuk DOB yaitu: *Administrative Dispersion*, yaitu alasan karena luas wilayah dan jumlah penduduk yang banyak, sehingga akses penduduk atau masyarakat terhadap pelayanan publik tidak optimal; *Preference for Homogeneity*, yaitu individu atau masyarakat lebih nyaman tinggal di daerah yang lebih homogen dalam hal etnis, bahasa, agama, karakter desa-kota, atau bahkan tingkat pendapatan; *Fiscal Spoils*, dengan DOB akan memperoleh tambahan sumber daya fiskal dalam bentuk transfer umum, dana bagi hasil (berbagai sumber daya alam), dan

untuk daerah dalam bentuk Pendapatan Asli Daerah (PAD), khususnya di perkotaan; *Bureaucratic and Political Rent Seeking*, yaitu birokrat lokal bisa mendapatkan keuntungan langsung dari pembentukan pemerintahan daerah. DOB berarti memerlukan pemerintahan baru, sehingga merupakan peluang untuk jabatan pada posisi eselon, ada penambahan pegawai negeri sipil (*peluang nepotisme*).

Tarigan (2010) menjelaskan bahwa pertimbangan daerah kabupaten melakukan pemekaran antara lain yaitu adanya kesamaan kelompok (*preference for homogeneity*), dan ikatan sosial dalam satu etnik (*historical ethnic*) yang diyakini dapat mewujudkan kesejahteraan bersama. Pertimbangan lain ialah adanya insentif fiskal (*fiscal spoil*) berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan dana transfer pusat. Dana-dana dari pemerintah pusat menumbuhkan keyakinan bahwa pelaksanaan pemerintahan dapat dibiayai. Jaminan tersebut diharapkan juga berdampak terhadap meningkatnya aktivitas perekonomian, baik melalui belanja langsung pegawai maupun belanja barang dan jasa.

Pertimbangan lain ialah aspek politik, yaitu dengan adanya DOB akan muncul wilayah kekuasaan politik baru sehingga aspirasi politik masyarakat semakin terwadahi. Adanya penyebaran wilayah administratif (*administrative dispersion*) dapat mengatasi rentang kendali pemerintahan mengingat daerah-daerah yang dimekarkan memiliki wilayah yang luas sehingga pelayanan kepada masyarakat mudah dijangkau.

Keberhasilan pembangunan ekonomi DOB dapat diukur dengan pencapaian Produk Domestik Regional Bruto (PDBR). Upaya meningkatkan PDRB dapat dilakukan dengan memperbanyak kegiatan pembangunan sektor ekonomi. Kegiatan pembangunan daerah antara lain ditentukan oleh kemampuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Proporsi belanja pemerintah daerah merupakan komitmen seorang kepala daerah terhadap pembangunan sekaligus sebagai upaya memenuhi janji kampanyenya pada saat pemilihan kepala daerah. Dampak dari belanja pemerintah daerah terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah dapat diukur menggunakan PDRB. Pada dasarnya, PDRB

adalah jumlah keseluruhan dari nilai tambah (*value added*) yang dihasilkan sebagai akibat adanya aktivitas ekonomi. PDRB dapat dijadikan tolak ukur bagi pemerintah dan pihak-pihak lain untuk mengevaluasi keberhasilan pembangunan ekonomi, dan dapat digunakan untuk mengetahui perkembangan ekonomi daerah secara keseluruhan atau per sektor. PDRB atas dasar harga konstan (*constant price*) memberikan gambaran pertumbuhan ekonomi daerah secara riil, sedangkan PDRB atas dasar harga yang berlaku (*at curret price*) memberikan gambaran tentang kontribusi atau pangsa dari setiap sektor dalam struktur perekonomian daerah sekaligus dapat digunakan untuk menyusun prioritas kebijakan pembangunan.

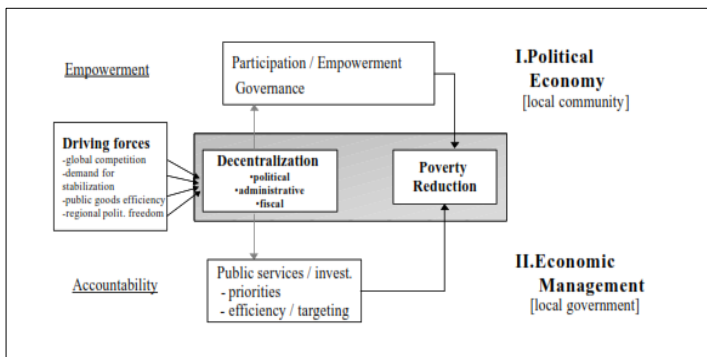
Pada kesempatan ini pembahasan saya fokuskan untuk pembentukan DOB yang terjadi di Provinsi Lampung. Harapan yang akan dicapai yaitu memberikan evaluasi sekaligus rekomendasi ataupun solusi agar tujuan pembentukan DOB segera tercapai dengan kualitas yang tinggi. Saya menyadari niat tersebut tidak akan tuntas dalam waktu yang singkat. Namun, setidaknya mari kita coba telusuri bagai mana perjalanan pembentukan DOB, di Indonesia khususnya di Provinsi Lampung.

### **Hubungan Desentralisasi Fiskal dengan Tingkat Kemiskinan,**

Penelitian yang dilakukan Oates (1993), Martinez dan McNab (2001) menghasilkan, desentralisasi fiskal dapat mendorong efisiensi ekonomi dan secara dinamis akan mendorong pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Mereka berargumen bahwa pengeluaran untuk infrastruktur dan sektor sosial akan efektif dalam mendorong pertumbuhan ekonomi suatu daerah, karena daerah mengetahui karakteristik daerahnya masing-masing. Jadi menurut pandangan ini pemerintah daerah dipercaya dapat mengalokasikan dana kepada sektor ekonomi secara efisien dari pada dilakukan pemerintah pusat. Tetapi, tidak akan terjadi jika desentralisasi fiskal tidak berjalan secara efektif (Martinez dan McNab, 2001). Lebih jauh, pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan mempunyai korelasi yang sangat kuat, karena pada tahap awal proses pembangunan tingkat kemiskinan cenderung meningkat dan pada saat mendekati tahap akhir

pembangunan jumlah orang miskin berangsur-angsur berkurang (Tambunan, 2011).

Konsep desentralisasi memuat tiga misi utama, yaitu menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat, memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan (Barzelay,1991). Argumen yang mendukung desentralisasi antara lain dikemukakan oleh Tiebout (1956), Oates (1972), Musgrave (1958) dan sebagaimana dikutip oleh Litvack et al (1998) yang mengatakan bahwa pelayanan publik yang paling efisien seharusnya diselenggarakan oleh wilayah yang memiliki kontrol geografis yang paling minimum karena pemerintah lokal sangat menghayati kebutuhan masyarakatnya. Keputusan pemerintah lokal sangat responsif terhadap kebutuhan masyarakat, sehingga mendorong pemerintah lokal untuk melakukan efisiensi dalam penggunaan dana yang berasal dari masyarakat. Persaingan antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya akan mendorong pemerintah lokal untuk meningkatkan inovasinya. Hal ini menjadi dasar mengapa simpul desentralisasi fiskal ini berada pada tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat secara geografis. Kedekatan secara geografis tersebut memberikan potensi yang besar bagi daerah untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakatnya. Braun dan Grote (2000) memberikan gambaran tentang hubungan antara desentralisasi fiskal terhadap pengentasan kemiskinan sebagai berikut:



Gambar 1. Bagan Braun dan Grote (2000)

Inti dari skema ini adalah penyerahan wewenang yang besar kepada pemerintah daerah melalui desentralisasi politik, administrasi dan desentralisasi fiskal memungkinkan untuk menyelesaikan masalah kemiskinan dengan menekankan kebijakan kepada perbaikan *public service* yang maksimal untuk masyarakat. Ini menjadi lebih mudah karena pemerintah daerah tentu lebih jauh mengetahui kebutuhan masyarakat didaerahnya. Peran masyarakat yang besar dalam proses penentuan kebijakan dan implementasi kebijakan membuat pemerintah daerah harus melakukan transparansi terhadap proses pembangunan termasuk dalam penggunaan keuangan daerah.

Menurut Bird dan Vaillancourt (1998), alasan bahwa desentralisasi dapat membantu menyelesaikan masalah perekonomian nasional dimulai dari prinsip dasar bahwa pemerintahan daerah dapat menyelenggarakan layanan publik bagi masyarakatnya dengan biaya yang lebih rendah atau lebih efisien dibandingkan dengan pemerintah pusat, dikarenakan pemerintah daerah lebih mengetahui kebutuhan masyarakatnya sekaligus bagaimana cara memenuhi kebutuhan tersebut dengan cara yang paling efisien dan, pemerintah daerah lebih dekat terhadap masyarakatnya, sehingga akan bereaksi lebih cepat apabila kebutuhan tersebut muncul, dan pada akhirnya masyarakat akan merasa puas atas pelayanan pemerintah daerahnya. Dengan diberlakukannya desentralisasi fiskal kemungkinan pemerintah daerah untuk mempercepat penyelesaian masalah kemiskinan semakin besar.

Menurut Zulyanto (2010) menyatakan bahwa dalam desentralisasi fiskal besarnya transfer dana di daerah dapat memiliki hubungan positif terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Desentralisasi fiskal dapat mendorong pendapatan perkapita di daerah sehingga dapat mengurangi penduduk miskin dan sebaliknya rendahnya pendapatan perkapita akan menambah jumlah penduduk miskin. Strategi penanggulangan kemiskinan dapat dilakukan melalui transfer pendapatan (*cashtransfer*) dan strategi pertumbuhan yang memihak penduduk miskin (*pro-poor growth*) (DeJanvry dan Sadoulet, 2010). Namun yang perlu diperhatikan

adalah Kebijakan desentralisasi (fiskal) tidak otomatis *pro-growth*, *pro-poor* dan *pro-job* perlu dukungan infrastruktur untuk aksesibilitas dan konektivitas (Paddu, 2010). Artinya ada beberapa syarat untuk membuat desentralisasi fiskal ini memberikan efek bagi pengentasan kemiskinan di daerah yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah. Minimal alokasi dana transfer yang jumlahnya besar tersebut diarahkan untuk membuat program pemberdayaan masyarakat atau diarahkan untuk investasi disektor yang *pro-job* dan *pro-poor*.

Begitupula penelitian oleh Sidik (2002) dimana keberhasilan pelaksanaan desentralisasi akan sangat tergantung pada desain, proses implementasi, dukungan politis baik pada tingkat pengambilan keputusan di masing-masing tingkat pemerintahan, maupun masyarakat secara keseluruhan, kesiapan administrasi pemerintahan, pengembangan kelembagaan dan sumber daya manusia, mekanisme koordinasi untuk meningkatkan kinerja aparat birokrasi, perubahan sistem nilai dan perilaku birokrasi dalam memenuhi keinginan masyarakat khususnya dalam pelayanan sektor publik.

Kemandirian fiskal sendiri merupakan indikator utama dalam mengukur kemampuan Pemerintah Daerah untuk membiayai sendiri kegiatan Pemerintah Daerah, tanpa tergantung bantuan dari luar, termasuk dari Pemerintah Pusat. Penting bagi pemerintah DOB untuk merealisasikan kemandirian fiskal sehingga pembangunan tidak sepenuhnya ketergantungan terhadap pemerintah pusat.

Kebijakan fiskal dilakukan menggunakan instrumen belanja pemerintah (G) dan pajak (T). Pengenaan pajak dapat berpengaruh terhadap output. Pengenaan tarif pajak dapat menurunkan pendapatan wajib pajak sehingga berdampak pada menurunnya output. Dilain pihak pengenaan pajak dapat peningkatan pendapatan pemerintah, mendorong belanja-belanja pemerintah meningkat dan akan meningkatkan output. Kedua instrumen fiskal tersebut secara langsung dapat mengubah output, tetapi besaran perubahan tidak selalu sama karena adanya efek pengganda (*multiplier effect*). Ukuran angka pengganda pajak (*tax multiplier*) ditentukan oleh kesanggupan masyarakat untuk mengonsumsi (*willingness to*

consume) yang diukur dengan *marginal propensity to consume* (MPC). Perubahan *real output* akibat perubahan pajak, digunakan *tax multiplier* yang dihitung dengan mengalikan perubahan pajak ( $\Delta T$ ) dengan *tax multiplier effect*  $\left[ \frac{-MPC}{(1-MPC)} \right]$ . Peningkatan pajak sebesar  $\Delta T$  secara langsung akan mengurangi output sebesar  $\frac{\partial t * MPC}{(1-MPC)}$ . Di lain pihak, peningkatan pajak menambah sumber pendapatan pemerintah sekaligus sebagai tambahan belanja pemerintah ( $G$ ). Perubahan output akibat perubahan belanja pemerintah diukur dengan *government spending multiplier* yang dihitung, mengalikan perubahan belanja pemerintah ( $\Delta G$ ) dengan *government spending multiplier effect*  $(1/(1-MPC))$ . Sehingga peningkatan belanja pemerintah  $\Delta G$  secara langsung akan meningkatkan output sebesar  $\Delta G/(1-MPC)$ . Peningkatan belanja pemerintah diikuti dengan meningkatkan pendapatan individual penduduk, menambah pengeluaran untuk konsumsi sekaligus merupakan sinyal berkurangnya kemiskinan. Peningkatan pajak secara tidak langsung berdampak mengurangi kemiskinan melalui *government spending multiplier* apabila peningkatan pajak secara efektif meningkatkan konsumsi penduduk miskin.

Kebijakan ekspansi fiskal dengan meningkatkan belanja pemerintah daerah akan berdampak positif pada perekonomian, baik dari sisi Permintaan Agregat (*Aggregate Demand*) ataupun Penawaran Agregat (*Aggregate Supply*). Asumsi belanja pemerintah semakin selektif dan digunakan untuk membiayai program-program sektoral yang potensial, Sehingga produksi sektoral juga meningkat dan pada akhirnya total output daerah (Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)) juga meningkat.

Pemerintah daerah harus memiliki sumber-sumber pendanaan yang cukup kuat. UU No 33 Tahun 2004, pendapatan daerah bersumber dari PAD, dana perimbangan, dan pendapatan lain-lain. PAD bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan PAD lain-lain yang sah. Peningkatan pajak pusat seperti (PPh, PBB dan BPHTB) juga akan berdampak terhadap meningkatkan pendapatan fiskal

daerah dalam bentuk dana bagi hasil pajak sekaligus meningkatkan kapasitas fiskal daerah.

Ketergantungan DOB terhadap dana transfer dari pusat masih cukup tinggi walaupun desentralisasi fiskal sudah berusia 20 tahun. Secara rata-rata nasional, ketergantungan DOB baik provinsi maupun kabupaten/kota masih tinggi yaitu sebesar 80,1 persen terhadap dana transfer dan Dana Desa. Sementara kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya sebesar 12,87 persen (Nugraha, 2019). Pada awalnya desentralisasi fiskal di Indonesia diharapkan untuk menciptakan aspek kemandirian di daerah (Haryanto, 2015).

Pemanfaatan dana transfer belum mampu menciptakan variabel pengungkit sehingga kemandirian fiskal belum tercapai. Peningkatan dana transfer dan Dana Desa belum diikuti dengan peningkatan kualitas *outcome*. Sampai saat ini masih terdapat ketimpangan indikator kesejahteraan antar daerah (Fin, 2020). Dilain pihak volume dana transfer dan Dana Desa relatif besar mencapai 1/3 dari belanja negara dan meningkat 22,4 persen selama 5 tahun dari Rp623,1 triliun (2015) menjadi Rp762,7 triliun di 2020 (Kemenkeu, 2020).

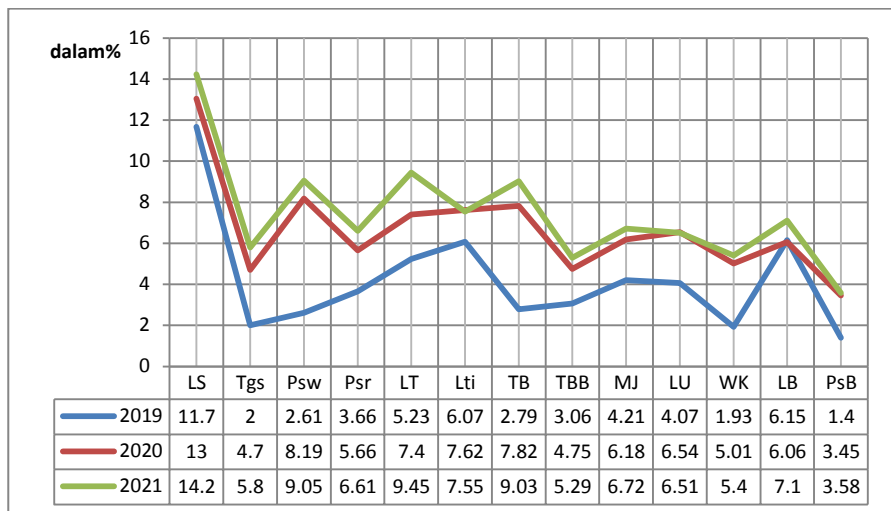
Memperhatikan dokumen Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal Tahun 2021, pemerintah, mereformasi kebijakan dana transfer dan dana desa sebagai upaya penguatan *quality control* dana transfer dan dana desa serta mendorong peningkatan peran pemerintah daerah dalam pemulihan ekonomi, kesehatan, dan pendidikan. Hal tersebut dicapai melalui reformasi pengelolaan dana transfer dan dana desa serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) secara komprehensif. Namun kemandirian fiskal belum menjadi agenda utama bagi DOB sampai saat ini.

### **Kemandirian Fiskal DOB Provinsi Lampung**

Kemandirian DOB di provinsi Lampung sampai saat ini terutama tiga tahun terakhir menunjukkan tingkat kemandirian yang sangat kecil. Kondisi ini menunjukkan Kabupaten Induk maupun DOB yang ada di Provinsi Lampung sangat tergantung dengan



pemerintah pusat. Kemandirian fiscal DOB selama tiga tahun terakhir disajikan pada gambar berikut:



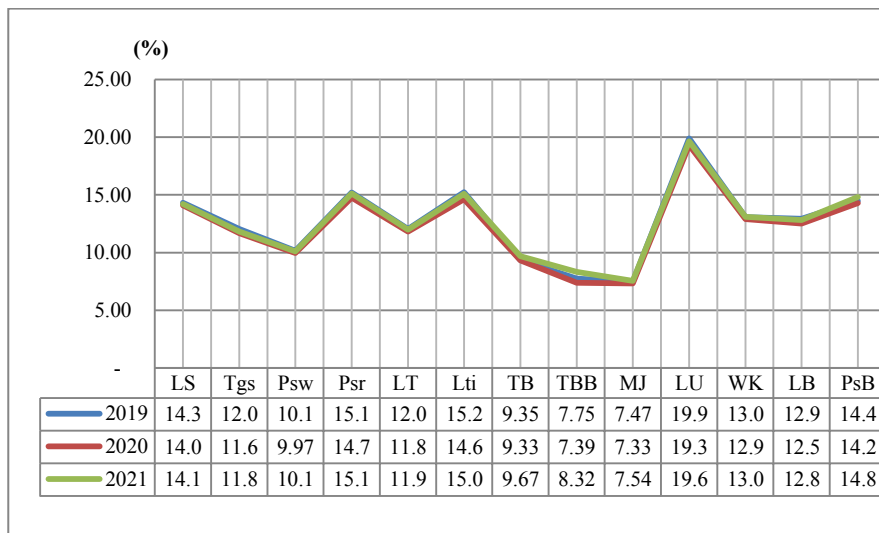
Sumber: BPS diolah  
 Gambar. 2 Kemandirian Fiskal DOB

Kemandirian fiscal dikelompokkan dengan tingkatan DOB yang memiliki tingkat kemampuan dibawah lima persen terdapat satu DOB yaitu Pesisir Barat. DOB ini selama tiga tahun terakhir tetap di bawah lima persen, namun ada peningkatan setiap tahunnya. DOB yang memiliki tingkat kemandirian diantara lima sampai sepuluh persen ada sebelas, termasuk dua Kabupaten induk yaitu Kabupaten Lampung Tengah dan Lampung Utara. Sementara yang memiliki tingkat kemandirian diatas sepuluh persen hanya satu yaitu Kabupaten Lampung selatan. Memperhatika perkembangan selama tiga tahun semua kabupaten dan DOB menunjukkan tren meningkat kecuali DOB Lampung Timur, Lampung Utara dan Lampung barat yang berfluktuasi.

**Penduduk Miskin DOB Provinsi Lampung**

Penduduk Propinsi Lampung pada tahun 2021 sebesar 9,007 juta jiwa dengan laju pertumbuhan penduduk mencapai 1,65%/tahun. Masih terdapat 1.049,32 ribu penduduk yang memiliki

rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan, atau sebesar 12, 23%, dari total penduduk Lampung. Persentasi penduduk miskin tersebut mengalami penurunan bila dibandingkan dengan kondisi tahun 2013 sebesar 14,86%. Kabupaten Lampung Utara memiliki penduduk miskin terbesar (25,17%), selanjutnya Pesawaran (14,76%), dan Lampung Timur (14,62%), dan. Dengan nilai Gini Rasio pada Maret 2021 sebesar 0,346 lebih kecil dari Indonesia (0,413) berarti ketimpangan distribusi pendapatan masyarakat Lampung masuk kategori rendah (BPS Lampung, 2021). Gambaran ini merupakan indikasi bahwa distribusi pendapatan masyarakat Lampung pada posisi ketimpangan rendah. Lebih lanjut dapat diartikan bahwa penduduk miskin di Lampung menerima bagian pendapatan relatif tidak berbeda antar sesama dan tidak timpang terpaut jauh dengan masyarakat golongan pendapatan yang lebih tinggi. Gambaran penduduk miskin di masing-masing DOB di sajikan pada grafik berikut:



Sumber: BPS diolah

Gambar.3 Penduduk Miskin DOB

Memperhatikan data BPS tahun 2021, menunjukkan bahwa DOB ada daerah Kabupaten yang masuk lima besar memiliki persentase jumlah penduduk miskin ter tinggi. Lima kabupaten

tersebut yaitu Lampung Utara, Pesawaran, Lampung Selatan, Pesisir Barat, dan Way Kanan. Jika di bandingkan dengan persentase penduduk miskin Nasional 9,71% maka ada sepuluh Kabupaten dan DOB dan tiga DOB yang memiliki persentase penduduk miskin dibawah angka Nasional yaitu Tulang Bawang, Tulang Bawang barat, dan Mesuji, yang semula merupakan satu Kabupaten. Kondisi ini menarik untuk diteliti lebih lanjut, diduga ada kaitannya dengan dipecahnya Kabupaten Tulang Bawang Menjadi tiga. Memperhatikan lima besar kabupaten yang memiliki tingkat kemiskinan tinggi dapat disimpulkan bahwa ada tiga pola yang terbentuk. Pola pertama setelah dilakukan pembentukan DOB (Pemekaran) Kabupaten induk memiliki persentasi penduduk miskin lebih kecil dari DOB. Pola kedua Kabupaten induk memiliki persentasi penduduk miskin lebih besar dari DOB. Pola ke tiga Kabupaten induk dan DOB memiliki persentasi penduduk miskin besar.

### **Kajian Upaya Pengentasan Kemiskinan**

Upaya pengentasan kemiskinan perlu dirumuskan model strategi yang berbasis pada sektor utama dan mata pencaharian masyarakat. Berdasarkan jumlah penduduk usia 15 tahun ke atas yang telah bekerja (4.280.109 orang), 1.915.750 orang bekerja di sektor pertanian, perkebunan, peternakan, kehutanan, dan perikanan. Sektor kedua terbesar penyerap tenaga kerja adalah sektor jasa/*services* mencapai 1.694.077 orang, sedangkan industri pengolahan menjadi tumpuan pekerjaan bagi 670.282 orang (BPS Lampung, 2021). Hal ini menunjukkan bahwa sektor industri belum mampu menjadi penghela penciptaan sumber pekerjaan baru bagi pencari kerja di Propinsi Lampung. Transformasi sektor primer pertanian menghadapi hambatan besar dengan lambatnya perkembangan sector industry pengolahan. Meskipun perkembangan sektor jasa sangat menjanjikan. Sebagai mana diketahui sektor primer pertanian menghadapi tantangan besar dalam memberikan imbal hasil produktivitas disbanding dengan sektor lain, yang menimbulkan eksese pada rendahnya tingkat upah bagi pekerja di sector primer ini. Pangsa tenaga kerja pada sektor strategis dapat dilihat pada Tabel berikut:

Tabel 1. Pangsa tenaga kerja pada sektor strategis di Propinsi Lampung

Sektor utama	Pangsa serapan tenaga kerja (%)		
	2012	2013	2021
Pertanian	51,84	49,62	44,75
Industri	8,37	7,38	15,66
Jasa	39,79	43	39,58

Sumber: (BPS Lampung, 2021).

Pangsa tenaga kerja pada sektor strategis menunjukkan bahwa sektor pertanian menjadi sumber mata pencarian utama bagi penduduk di Lampung, meskipun dengan proporsi yang menurun. Kondisi ini menggambarkan turunnya kemampuan sektor pertanian dalam memberikan kontribusi sumber pendapatan bagi masyarakat, yang antara lain disebabkan karena produktivitas tenaga kerja pertanian dihargai lebih rendah daripada sektor lain, seperti sektor industri. Selain itu, juga menjadi tanda bahwa minat tenaga kerja baru untuk bekerja di sektor pertanian menurun. Peralihan minat generasi muda, sebagai tenaga kerja baru lebih memilih sektor lain di luar pertanian, lebih lanjut memperburuk kinerja produktivitas tenaga kerja pertanian.

Sektor yang menyerap tenaga kerja selanjutnya adalah sektor jasa dan sektor industri. Sektor jasa menjadi sektor terbesar kedua dalam memberikan pekerjaan bagi angkatan kerja. Hal ini berarti jasa secara luas telah berkembang pesat dalam menyediakan lapangan kerja bagi masyarakat, termasuk di dalamnya jasa perdagangan hasil pertanian. Berkembangnya jasa perdagangan produk pertanian menyebabkan arus mobilitas produk pertanian *raw material* terjadi antarpulau dan antarnegara. Semakin besar, mobilitas *raw material* yang terjadi menunjukkan belum berkembangnya industri pengolahan produk pertanian (agroindustri), sehingga menyebabkan nilai tambah mengalir ke luar wilayah. Sementara itu, pada sektor industri serapan tenaga kerjanya paling kecil dan menunjukkan kecenderungan menurun. Hal ini menjelaskan bahwa sektor tersebut belum secara optimal menjadi penyedia lapangan kerja bagi angkatan kerja di Lampung.

Lambatnya perkembangan sektor industri dalam menyediakan lapangan kerja juga menjadi indikasi bahwa hasil produksi utama Lampung dari sektor pertanian sebagai *raw material* bagi agroindustri belum optimal dapat meningkatkan nilai tambah produk olahannya. Lebih lanjut, menjadi penyebab disorientasi arah pengembangan hasil pertanian ke industri sebagai muara (hilir) pengolahan produksi pertanian. Padahal agroindustri menjadi kunci peningkatan nilai tambah produk pertanian.

Rendahnya nilai tambah produk pertanian Lampung pada Desember 2020 tercermin dari nilai Indeks Diterima Petani 103,34 dan Indeks Dibayar Petani sebesar 106,81. Situasi saat ini lebih rendah dari kondisi pada Februari 2014 yang menunjukkan nilai 111,82 : 109,86. Lebih lanjut menyebabkan nilai NTP (Nilai Tukar Petani) Lampung merosot menjadi 96,75. NTP adalah perbandingan indeks yang diterima petani dan indeks yang harus dibayar petani (BPS Lampung, 2021). Hal ini berarti, kondisi petani Lampung menerima lebih rendah dari yang harus dibayarkan. Sifat produk pertanian berupa *raw material* yang diperdagangkan dalam jangka pendek sangat beresiko menghadapi fluktuasi harga, bulky, dan musiman menyebabkan petani menerima harga rendah atas produknya. Padahal petani sangat memerlukan jaminan harga yang menjadi insentif bagi usahatannya. Lebih lanjut, hal ini menurunkan tingkat kesejahteraan petani dan meningkatkan kemiskinan (Fitriani et al., 2017).

Kemiskinan masyarakat sektor pertanian menunjukkan bahwa pembangunan sektor pertanian Lampung memerlukan revitalisasi model pembangunan sektor pertanian yang lebih berorientasi kepada ekonomi kerakyatan dan perdesaan. Pertumbuhan ekonomi Lampung pada tahun 2019 sebesar 5,26%, lebih baik dari kondisi tahun 2018 sebesar 5,23. Namun, hantaman pandemic Covid 19, menyebabkan pertumbuhan negatif dalam perekonomian regional Lampung tidak bisa dihindari. Sektor pertanian juga mengalami pelambatan jika dibandingkan dengan kondisi pada tahun 2016 mengalami pertumbuhan sebesar 3,11, maka pada tahun 2017- 2020 hanya mengalami pertumbuhan dari 1%, yaitu 0,95% (BPS Lampung, 2021). Rata-rata pertumbuhan sektor

pertanian tiga tahun terakhir lebih rendah dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi regional. Pembangunan sektor pertanian belum secara optimal meningkatkan pertumbuhan ekonomi sektoral dan pengurangan kemiskinan serta kesejahteraan masyarakat pertanian. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perkembangan sektor pertanian melalui penelusuran kondisi basis kontribusi output, nilai tambah, dan penawaran sektor pertanian di Propinsi Lampung. Selanjutnya informasi yang dihasilkan dapat diteruskan sebagai basis penyusunan pemutakhiran Tabel I-O menggunakan metode non survei. Lebih lanjut dapat menjadi rekomendasi pemutakhiran prioritas program penyelesaian masalah dalam sektor pertanian dengan tujuan meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat pertanian.

Rendahnya kemandirian fiskal daerah masih menjadi tantangan pelaksanaan desentralisasi fiskal. Baik pemerintah pusat maupun daerah harus memiliki pandangan yang sama melihat kemandirian fiskal daerah. Ketergantungan daerah masih didominasi transfer dari pemerintah pusat. Ke depan, pemerintah daerah dirasa perlu untuk melakukan reformasi kemandirian fiskal daerah. Pemerintah pusat perlu mempertimbangkan untuk memberikan tambahan perluasan sumber-sumber pendapatan kepada daerah. Kebijakan ini bisa mampu mendorong daerah meningkatkan PAD nya sehingga kemandirian fiskal daerah cepat terwujud. Instrumen fiskal lain yang berupa berupa kendali/kebijakan anggaran belanja pemerintah DOB harus fokus pada sektor yang memiliki efek ganda dan mampu meningkatkan pendapatan masyarakat secara umum. Meningkatnya pendapatan masyarakat yang di ikuti dengan meningkatnya konsumsi masyarakat merupakan sinyal adanya penurunan jumlah masyarakat miskin.

#### **D. RANGKUMAN**

Inti dari otonomi daerah atau desentralisasi adalah demokratisasi dan pemberdayaan. Otonomi daerah sebagai perwujudan dari demokratisasi maksudnya adalah adanya kesetaraan hubungan antara pusat dan daerah, di mana daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus

kepentingan, kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya. Sedangkan otonomi daerah sebagai wujud dari pemberdayaan daerah merupakan suatu proses pembelajaran dan penguatan bagi daerah untuk mampu mengatur, mengurus dan mengelola kepentingan dan aspirasi masyarakatnya sendiri. Dengan demikian, daerah secara bertahap akan berupaya untuk mandiri dan melepaskan diri dari ketergantungan kepada pusat.

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal mengharapkan pemerintah daerah memiliki kemandirian yang lebih besar dalam keuangan daerah. Oleh karena itu, peranan PAD sangat menentukan kinerja keuangan daerah. Pengukuran kinerja keuangan daerah yang banyak dilakukan saat ini antara lain dengan melihat rasio antara PAD dengan APBD. Prinsipnya, semakin besar sumbangan PAD kepada APBD akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat. Satu hal yang perlu dicatat adalah peningkatan PAD bukan berarti daerah harus berlomba-lomba membuat pajak baru, tetapi lebih pada upaya memanfaatkan potensi daerah secara optimal.

Akan tetapi fenomena umum yang dihadapi oleh hampir semua pemerintah daerah kabupaten/kota termasuk di Provinsi Lampung di bidang pengelolaan keuangan daerah adalah relatif kecilnya peranan (kontribusi) PAD dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pemerintah daerah cenderung memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap bantuan pemerintah pusat. Sehingga transfer dari pemerintah pusat dalam bentuk Dana Perimbangan Pusat sangat diharapkan daerah memberikan dan menciptakan kemandirian fiskal daerah. Salah satu jenis transfer pemerintah pusat dalam mewujudkan kemandirian fiskal daerah adalah Dana Alokasi Umum (DAU). DAU merupakan komponen dari Dana Perimbangan Pusat yang sering disebut sebagai dana transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bertujuan untuk meratakan kemampuan keuangan antardaerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Selain DAU, untuk mendorong kemandirian keuangan dan pertumbuhan ekonomi daerah perlu upaya-upaya dari pemerintah daerah untuk meningkatkan sumber penerimaan yang berasal dari Dana Alokasi

Khusus (DAK). 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. Kegiatan khusus yang dimaksud adalah sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan oleh APBN. Penggunaannya tidak boleh disalahgunakan untuk kegiatan di luar ketentuan. Adanya peningkatan bantuan dari transfer pemerintah pusat berupa Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus akan membantu sumber Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari sektor penerimaan berupa pajak, retribusi daerah, dan dll, yang nantinya digunakan untuk membiayai pembelanjaan daerah dalam menunjang peningkatan fasilitas infrastruktur maupun pelayanan daerah, sehingga akan lebih menambah/ meningkatkan kemandirian keuangan melalui pembangunan fasilitas infrastruktur maupun pelayanan daerah untuk ke depannya.

Kemandirian Fiskal sendiri mengandung arti kemandirian daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Terkait dengan kemandirian fiskal, maka pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk menentukan kebijakan baik kebijakan penerimaan maupun kebijakan belanja yang mengacu kepada kepentingan masyarakat daerah. Kemandirian fiskal merupakan salah satu aspek yang sangat penting dari otonomi daerah secara keseluruhan. Kemandirian fiskal daerah menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD seperti pajak dan retribusi daerah dan lain-lain dan pembangunan daerah bisa diwujudkan hanya apabila disertai kemandirian fiskal yang efektif. Ini berarti bahwa pemerintah daerah secara finansial harus bersifat independen terhadap pemerintah pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali sumber-sumber PAD seperti pajak, retribusi dan sebagainya. Kemandirian fiskal merupakan indikator utama dalam mengukur kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai sendiri kegiatan pemerintahan daerah yang dijalankan, tanpa tergantung bantuan dari luar, termasuk dari pemerintah pusat. Dengan adanya kemandirian keuangan daerah ini maka belanja



daerah akan terpenuhi, sehingga akan berdampak pada peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah secara mandiri.

Penelitian-penelitian terdahulu yang membahas tentang hubungan antara kemandirian suatu daerah terhadap pertumbuhan ekonomi disuatu daerah menunjukkan bahwa kemandirian fiskal suatu daerah yang diukur melalui rasio antara PAD dan total belanja daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi wilayah tersebut. Hal ini menandakan bahwa kemandirian fiskal sangat penting untuk meningkatkan pembangunan di suatu wilayah. Untuk kasus di Provinsi Lampung dari data yang ada menunjukkan bahwa kemandirian fiskal untuk Kabupaten/Kota di seluruh Provinsi Lampung masih sangat rendah. Hanya Pemerintah Provinsi Lampung dan Kota Bandar Lampung yang rasio kemandirian fiskalnya sudah cukup baik, dimana Pemerintah Provinsi Lampung pada tahun 2019 memiliki rasio PAD terhadap total pendapatan daerah sebesar 44,05 persen sedangkan Kota Bandar Lampung sebesar 31,43 persen. Sedangkan untuk kabupaten kota yang lain masih dibawah 20 persen bahkan ada yang di bawah 5 persen.

Ketergantungan daerah masih didominasi transfer dari pemerintah pusat. Ke depan, pemerintah daerah dirasa perlu untuk melakukan reformasi kemandirian fiskal daerah. Pemerintah pusat perlu mempertimbangkan untuk memberikan tambahan perluasan sumber-sumber pendapatan kepada daerah. Kebijakan ini bisa mampu mendorong daerah meningkatkan PAD nya sehingga kemandirian fiskal daerah cepat terwujud. Instrumen fiskal lain yang berupa berupa kendali/kebijakan anggaran belanja pemerintah DOB harus fokus pada sektor yang memiliki efek ganda dan manpu meningkatkan pendapatan masyarakat secara umum.

#### **E. SOAL LATIHAN**

1. Jelaskan kemandirian fiskal daerah;
2. Lakukan analisis pentingnya kemandirian fiskal daerah;
3. Lakukan pengamatan untuk menemukan upaya menggali sumber penerimaan daerah;

4. Jelaskan upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk menggali Sumber-Sumber Penerimaan Daerah;
5. Berikan bahan atau pertimbangan bahan pertimbangan kebijakan kemandirian fiskal.
6. Buat analisis tentang kemandirian fiskal daerah kabupaten/kota

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Ambya, A. (2020). Transformasi Alokasi Dana Desa terhadap Ketimpangan Pendapatan dan Wilayah Perdesaan di Indonesia. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 9(1), 16–23. <https://doi.org/10.23960/jep.v9i1.84>
- Aminuddin, Muzdhalifa Rukmayana, 2017. *Pengaruh Kemandirian Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Di Provinsi Maluku*. Tesis. Universitas Brawijaya
- Bahl, Roy., 1999. *Implementation Rules For Fiscal Decentralization Published Of The World Bank*, New York.
- Bandar Lampung. BPS Lampung. (2021). *Provinsi Lampung Dalam Angka 2021*. BPS Provinsi Lampung (Vol. 2).
- Habibillah, 2017. *Pengaruh Kemandirian Fiskal Dan Belanja Modal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Se-provinsi Lampung Tahun 2011–2015*. Skripsi. Universitas Lampung.
- Halim, Abdul, 2001. *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta. UPP AMP YKPN.
- Kesuma, Berlian Jawa 2013. *Analisis Tingkat Efektivitas Dan Kemandirian Keuangan Daerah Kota Bandar Lampung Tahun 2008 – 2012*. Skripsi. Universitas Diponegoro.
- Ladjin, Nurjanna, 2008. *Analisis Kemandirian Fiskal Di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus di Propinsi Sulawesi Tengah)*. Tesis. Universitas Diponegoro.
- Mardiasmo, 1999. *Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berorientasi Pada Kepentingan Publik*, PAU Studi Ekonomi UGM, Yogyakarta.

- Nugroho, Hanafi, 2016. Analisis Tingkat Kemandirian Fiskal Kabupaten Pringsewu Dan Kabupaten Pesawaran Tahun 2011-2013. Skripsi. Universitas Lampung.
- Republik Indonesia , (2004-a), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- Republik Indonesia , (2004-b), Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

## BAB IX

# WILLINGNESS TO PAY (WTP) DAN ABILITY TO PAY (ATP)

### A. PENDAHULUAN

Dalam teori permintaan, banyak variabel yang mempengaruhi permintaan terhadap suatu barang, antara lain harga barang tersebut, harga barang lain, pendapatan, selera, distribusi pendapatan, jumlah penduduk, kemakmuran konsumen, ketersediaan kredit, kebijakan pemerintah, tingkat permintaan masa lampau, tingkat pendapatan masa lampau (Koutsoyiannis, 1997). Demikian juga halnya dengan permintaan energi listrik, juga dipengaruhi oleh variabel-variabel, seperti : harga (tarif), pendapatan, harga barang lain, banyaknya peralatan listrik yang digunakan, harga peralatan listrik yang digunakan, waktu beban puncak, tingkat kegiatan ekonomi, iklim, dan lain-lain.

Untuk memenuhi asumsi teori permintaan tersebut maka variabel harga atau tarif dapat diproksi dengan konsep *willingness to pay* (WTP). Proksi harga/tarif dengan WTP diartikan sebagai upaya untuk memperoleh langsung berapa kemauan/kesediaan untuk membayar konsumen terhadap harga/tarif listrik yang digunakan.

Secara umum, *willingness to pay* (WTP) atau kemauan/keinginan untuk membayar didefinisikan sebagai jumlah yang dapat dibayarkan seorang konsumen untuk memperoleh suatu barang atau jasa.

Zhao & Kling (2005) menyatakan bahwa WTP adalah harga maksimum dari suatu barang yang ingin dibeli oleh konsumen pada waktu tertentu. Sedangkan Horowitz & McConnell (2001) menekankan pengertian WTP pada berapa kesanggupan konsumen untuk membeli suatu barang. WTP itu sebenarnya adalah harga pada tingkat konsumen yang merefleksikan nilai barang atau jasa dan pengorbanan untuk memperolehnya (Simonson & Drolet, 2003). Disisi lain, WTP ditujukan untuk mengetahui daya beli konsumen berdasarkan persepsi konsumen (Dinauli, 1999).

Untuk memahami konsep WTP konsumen terhadap suatu barang atau jasa harus dimulai dari konsep utilitas, yaitu manfaat atau kepuasan karena mengkonsumsi barang atau jasa pada waktu tertentu. Setiap individu ataupun rumah tangga selalu berusaha untuk memaksimalkan utilitasnya dengan pendapatan tertentu, dan ini akan menentukan jumlah permintaan barang atau jasa yang akan dikonsumsi. Permintaan diartikan sebagai jumlah barang atau jasa yang mau atau ingin dibeli atau dibayar (*willingness to buy or willingness to pay*) oleh konsumen pada harga tertentu dan waktu tertentu (Perloff, 2004). Utilitas yang akan didapat oleh seorang konsumen memiliki kaitan dengan harga yang dibayarkan yang dapat diukur dengan WTP. Sejumlah uang yang ingin dibayarkan oleh konsumen akan menunjukkan indikator utilitas yang diperoleh dari barang tersebut.

Konsep pengukuran utilitas dengan menggunakan WTP telah banyak dilakukan terutama untuk barang/jasa publik (*public goods or public service*) yang tidak diperdagangkan (*non-traded or non-marketed*). Alasan penggunaan WTP dalam barang atau jasa publik adalah karena harga atau nilai pasarnya gagal direfleksikan kepada masyarakat atau konsumen ataupun karena keabsenan transaksi-transaksi pasar. Alasan lain dikemukakan oleh Pattanayak, *et al* (2006) yaitu karena ketidakterdediaan data dari permintaan konsumen, maka untuk mengatasinya dapat digunakan survei WTP.

Studi-studi tentang penggunaan WTP dalam barang atau jasa publik telah banyak dilakukan, misalnya dalam bidang-bidang : pendidikan umum (*education*), keselamatan mengkonsumsi makanan (*food safety*), industri jasa pertelevisian dan penyiaran (*broadcasting*),

produk-produk yang dapat didaur ulang (*recyclable products*), jasa air minum (*water service*) (Pattanayak, et al, 2006), jasa lingkungan (*enviromental service*), peningkatan kualitas udara (*air quality improvement*), preservasi lingkungan danau dan pantai (*lagoon & beach preservation*), program pengawasan kriminal (*crime control program*), angkutan kota (Dinauli, 2001), kualitas air sungai, penentuan tarif jalan tol, kesehatan lanjut usia (*longetivity*), dan penentuan tarif listrik regional.

Secara teoritik, Hokby & Soderqvist (2001) dan Anstine (2001) mengemukakan bahwa metode WTP dibuat untuk menunjukkan pilihan-pilihan antara kombinasi harga dan kuantitas yang berbeda, dimana utilitasnya dapat dimaksimumkan oleh seorang individu atau konsumen. Dengan menggunakan fungsi permintaan Marshallian, mereka mengemukakan hubungan antara utilitas dan WTP. Misalkan seorang konsumen diasumsikan dapat memaksimumkan fungsi utilitasnya :

$$u = U(x, z) \dots\dots\dots (1)$$

dimana  $x$  adalah barang privat, dan  $z$  adalah barang publik (misalnya, jasa lingkungan). Maksimisasi utilitas ini diperoleh dengan batasan anggaran :

$$qx + pz = y \dots\dots\dots (2)$$

dimana  $q$  adalah harga pasar barang privat  $x$ , dan  $p$  adalah harga untuk  $z$ , sedangkan  $y$  adalah pendapatan. Penyelesaian maksimisasi ini dapat dilakukan dengan menggunakan metode Lagrange, sehingga diperoleh fungsi permintaan Marshallian ( $D$ ) misalnya untuk barang  $z$  dan fungsi *indirect utility* ( $v$ ), sebagai berikut :

$$z = Dz(q, p, y) \dots\dots\dots (3)$$

$$v = V(q, p, y) \dots\dots\dots (4)$$

Dalam studi WTP, pertimbangan anggaran menjadi batasan atau restriksi dalam penyediaan barang publik (*public goods provision*), misalnya barang  $z$ , sehingga seorang konsumen tidak dapat memaksimumkan utilitas  $U(x, z)$  untuk barang  $z$ . Hal ini menjadi suatu argumen yang memungkinkan barang  $z$  dibuat dalam bentuk fungsi *indirect utility* yang memfokuskan analisisnya pada

efek kesejahteraan (*welfare effect*) atau nilai yang dihasilkan karena adanya provisi barang publik yang berubah. Perubahan nilai atau kesejahteraan ini diestimasi sebagai WTP, dimana WTP untuk barang  $z$  naik, misalnya dari  $z^0$  menjadi  $z^1$  yang secara implisit diperoleh dari fungsi *indirect utility* :

$$V(q, y - WTP, z^1) = V(q, y, z^0) \dots\dots\dots (5)$$

dimana WTP disini dapat disamakan dengan pengganti pembayaran atau harga. Dalam hal ini WTP akan diestimasi dari jawaban konsumen terhadap suatu pertanyaan WTP (dapat berbentuk *discrete choice*) dimana konsumen diminta untuk menerima atau menolak untuk membayar (*accept or reject to pay*) suatu harga tertentu karena adanya perubahan dalam barang  $z$ . Alternatif lain dapat dilakukan dengan pertanyaan *open-ended* dimana konsumen diminta untuk menyebutkan berapa WTP maksimum untuk memperoleh perubahan dalam barang  $z$ .

Haneman (1984) dan (Morancho, *et al*, 2005) telah memperkenalkan teori random utilitas dalam studi-studi tentang WTP. Dengan asumsi bahwa fungsi utilitas bersifat linier dengan pendapatan, dia mendemonstrasikan bagaimana memperoleh ukuran-ukuran kesejahteraan sosial (yaitu rata-rata dan median dari WTP) yang dimulai dari pertanyaan-pertanyaan "*dichotomous valuation*" (pertanyaan-pertanyaan dengan jawaban "yes" atau "no"). Misalkan fungsi utilitas seorang konsumen adalah :

$$U(Y, X, Q) + \varepsilon \dots\dots\dots (6)$$

dimana  $Y$  adalah pendapatan,  $X$  adalah karakteristik sosial ekonomi,  $Q$  adalah aset lingkungan, dan  $\varepsilon$  adalah *error term*. Saat konsumen ditawarkan sejumlah uang ( $A$ ) untuk perubahan dalam  $Q$  misalnya  $Q_0$  menjadi  $Q_1$ , maka ia akan menerima tawaran tersebut jika :

$$U(Y - A, X, Q_1) + \varepsilon \geq U(Y, X, Q_0) + \varepsilon \dots\dots\dots (7)$$

Dengan demikian, tanggapan seorang konsumen dapat menjadi suatu variabel random dengan fungsi distribusi kumulatif ( $G$ ) atas WTP terhadap jumlah  $A$  atau  $G_{WTP}(A)$ . Oleh karena itu, probabilitas yang ingin diterima oleh konsumen dengan biaya  $A$  menjadi :  $\text{Prob.}\{\text{yes}\} = \text{Prob.}\{A \leq WTP\} = 1 - G_{WTP}(A) \dots\dots\dots (8)$

Selanjutnya model Haneman ini diaplikasikan dengan menanyakan para konsumen apakah mereka mau membayar suatu nilai tertentu terhadap barang-barang publik yang tidak diperdagangkan (*non-marketed*).

Wang & Whittington (2006) memberikan suatu kerangka valuasi umum WTP untuk barang publik (misalnya, kualitas lingkungan). Dimisalkan nilai utilitas seorang individu untuk kualitas lingkungan ( $E_0$ ) adalah :

$$V_0 = V(Y, P, E_0, Z, \varepsilon_1) \dots\dots\dots (9)$$

dimana Y adalah pendapatan, P adalah harga, Z adalah variabel-variabel sosial ekonomi, dan  $\varepsilon_1$  adalah factor-faktor lain yang tidak masuk dalam Y, P,  $E_0$ , dan Z. Ketika tingkat kualitas lingkungan meningkat dari  $E_0$  menjadi  $E_1$ , dan utilitas individu berubah menjadi  $V_1 = V(Y, P, E_1, Z, \varepsilon_1)$ . Diasumsikan bahwa individu bersedia membayar sejumlah WTP untuk perubahan kualitas lingkungan tersebut, maka persamaan di atas menjadi :

$$V_0 = V(Y - WTP, P, E_1, Z, \varepsilon_1) = V_0 = V(Y, P, E_0, Z, \varepsilon_1) \dots\dots\dots (10)$$

Kemudian diperoleh persamaan WTP berikut :

$$WTP = WTP(Y, P, E_0, E_1, Z, \varepsilon_1) = E [WTP] + \varepsilon_2 \dots\dots\dots (11)$$

dimana E [...] adalah suatu ekspektasi transformasi, dan  $\varepsilon_2$  adalah *error term* nilai ekonomi WTP individu.

Dari rumusan Hokby & Soderqvist (2001), Anstine (2001) di atas nampak bahwa harga dari suatu barang dapat digantikan atau diproksi dengan variabel WTP, sedangkan Wang & Whittington (2006) hanyalah menekankan nilai WTP dari perubahan kualitas barang publik itu saja sedangkan variabel harga tetap ada.

## B. TUJUAN CAPAIAN PEMBELAJARAN

1. Mampu menjelaskan Willingness To Pay (WTP);
2. Mampu menjelaskan **Ability To Pay (ATP)**
3. Mampu menggunakan Metode untuk Mengukur ATP (Ability to Pay)
4. Mampu menganalisis penentuan Tarif Berdasarkan ATP dan WTP
5. Mampu merumuskan kebijakan WTP dan ATP



## C. PENYAMPAIAN MATERI

### 1. Willingness To Pay (WTP)

Willingness to pay adalah harga tertinggi seseorang (konsumen) yang rela dibayarkan untuk mendapatkan suatu manfaat baik berupa barang atau jasa, serta menjadikan tolak ukur seberapa besar calon konsumen menghargai barang atau jasa tersebut. (Amelia, 2016).

Willingness to pay merupakan nilai ekonomi yang diartikan sebagai pengukuran jumlah maksimum seseorang berkeinginan mengorbankan barang dan jasa untuk memperoleh barang dan jasa lainnya. Konsep keinginan membayar seseorang terhadap barang atau jasa yang dihasilkan oleh sumber daya alam dan lingkungan ini secara formal disebut dengan willingness to pay (Kamal, 2014). Willingness to pay merupakan harga maksimum dari suatu barang yang ingin dibeli oleh konsumen pada waktu tertentu (Zhao dan Kling, 2005). Willingness to pay sejatinya ialah harga yang dimana tingkat konsumen yang merefleksikan nilai, yaitu nilai barang dan jasa serta pengorbanan untuk mendapatkannya (Simonson & Drolet, 2003).

Kesediaan untuk membayar (willingness to pay) bisa diartikan sebagai kesediaan masyarakat untuk menerima beban pembayaran, sesuai dengan besarnya jumlah yang sudah ditetapkan. Willingness to pay penting adanya untuk melindungi konsumen dari bahaya monopoli perusahaan yang berkaitan dengan harga serta penyediaan produk yang berkualitas (Grace L. dan Njo N, 2014).

Pendekatan yang digunakan dalam analisis WTP didasarkan pada persepsi pengguna terhadap tarif dari jasa pelayanan angkutan umum. Dalam permasalahan transportasi WTP dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya adalah:

1. Kemauan membayar tarif perjalanannya semakin besar hal ini disebabkan oleh alokasi biaya perjalanannya lebih besar, sehingga akan memberikan kemampuan dan kemauan membayar tarif perjalanannya semakin besar.
2. Kualitas dan kuantitas pelayanan yang disediakan. Dengan produksi jasa angkutan yang besar, maka tingkat kualitas

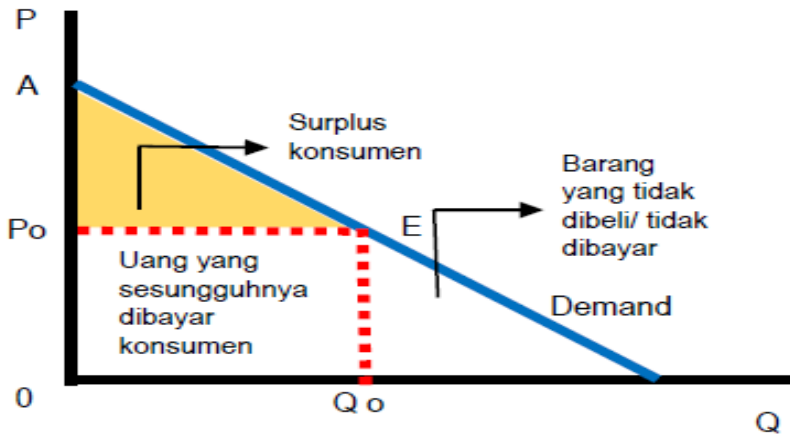
pelayanan akan lebih baik, dengan demikian dapat dilihat pengguna tidak berdesak-desakkan dengan kondisi tersebut tentunya konsumen dapat membayar yang lebih besar.

3. Utilitas atau maksud pengguna terhadap angkutan tersebut. Jika manfaat yang dirasakan konsumen semakin besar terhadap suatu pelayanan transportasi yang dirasakannya tentunya semakin besar pula kemauan membayar terhadap tarif yang berlaku, demikian sebaliknya jika manfaat yang dirasakan konsumen rendah maka konsumen akan enggan untuk menggunakannya, sehingga kemauan membayarnya pun akan semakin rendah.
4. Penghasilan pengguna. Bila seseorang mempunyai penghasilan yang besar maka tentunya kemauan membayar tarif perjalanannya semakin besar hal ini disebabkan oleh alokasi biaya perjalanannya lebih besar, sehingga akan memberikan kemampuan dan kemauan membayar tarif perjalanannya semakin besar.

Analisis WTP menggunakan pendekatan yang di dasarkan pada persepsi peserta pengguna tarif pelayanan kesehatan yaitu dalam permasalahan kesehatan (Tamin Ofyar Z., dkk, 1999) menyatakan terdapat 3 Faktor yang mempengaruhi WTP, yaitu :

- a. Pihak produsen, yaitu jasa kesehatan yang diberikan oleh Rumah Sakit,
- b. Dari pihak konsumen, yaitu utilitas peserta pengguna jasa kesehatan terhadap pelayanan yang diberikan oleh Rumah Sakit. Pendapatan peserta pengguna jasa kesehatan sangat menentukan pilihan kelas sesuai dengan tarif iuran,
- c. Datang dari sarana dan prasarana, yaitu kualitas serta kuantitas yang diberikan oleh Rumah Sakit.

Berdasarkan grafis, WTP ialah area yang berada dibawah kurva permintaan. Surplus Konsumen terbentuk ketika hasil hitungan WTP dikurangi dengan jumlah iuran yang dibayarkan oleh peserta (Kamal, 2014). Gambar dibawah akan menjelaskan letak WTP dalam surplus konsumen.



**Gambar 2.1**  
**Surplus Konsumen**

Keterangan :

$OQ_oEP$  = willingness to pay

$OEP$  = manfaat sosial bersih

$P_oEP$  = surplus konsumen

$OEP_o$  = surplus produsen

## 2. Contingent Valuation Method (CVM)

### a. Konsep *Contingent Valuation Method* (CVM)

*Contingent Valuation Method* (CVM) merupakan metode teknik survey yang digunakan untuk menyatakan penduduk tentang nilai atau harga yang mereka berikan terhadap komoditi yang tersedia di lingkungan. CVM merupakan salah satu valuasi ekonomi lingkungan, dimana valuasi lingkungan ini bertujuan untuk memberikan nilai ekonomi pada lingkungan dan sumber daya. Nilai ekonomi yang dimaksud ialah pengukuran jumlah maksimum seseorang yang ingin memperoleh suatu barang atau jasa untuk memperoleh suatu barang atau jasa lainnya.

Secara teknis, pendekatan CVM dibedakan menjadi dua cara, yaitu yang pertama adalah dengan menggunakan teknik eksperimental. Teknik ini dilakukan melalui simulasi atau permainan. Cara yang kedua adalah dengan menggunakan teknik survey (Manurung, 2008).

Prinsip yang mendasari metode CVM bahwasanya setiap orang mempunyai preferensi terhadap barang ataupun jasa. Di asumsikan bahwa setiap orang akan melakukan apa yang ia katakan ketika di suguhkan sebuah hipotesis yang nantinya akan menjadi kenyataan di masa yang akan datang (Yakin, 1997).

Metode CVM memungkinkan bahwasanya segala komoditas yang tidak terdapat di pasar, dimana segala komoditas tersebut tidak mempunyai nilai ekonomi, namun dengan adanya model ini menjadikan segala komoditas yang tidak terdapat di pasar mempunyai nilai ekonomi, dan dapat diukur. Dengan demikian, nilai ekonomi dari suatu barang publik dapat di ukur menggunakan WTP.

#### **b. Tahapan Contingent Valuation Method (CVM)**

Menurut Irma Suryahani et.al, untuk menentukan nilai willingness to pay melalui pendekatan contingent valuation method (CVM) dapat dilakukan melalui lima tahapan, yaitu:

##### 1) Pembangunan Hipotesis Pasar

Hipotesis pasar yang dimaksudkan disini ialah untuk memberikan gambaran kepada responden terhadap masalah yang sedang di hadapi. Responden diharapkan mampu mencermati masalah dengan baik sehingga mampu memberikan nilai WTP. Kuisisioner dapat diujikan kepada kelompok kecil terlebih dahulu sebelum di ujikan kepada seluruh responden guna untuk mengetahui reaksi atas proyek yang akan di laksanakan (Kamal, 2014).

##### 2) Mendapatkan Nilai Lelang/Penawaran (Bids) WTP

Untuk memperoleh nilai lelang/penawaran dapat dilakukan dengan menggunakan kuisisioner yang sudah dipersiapkan. Nilai ini dilakukan dengan menggunakan teknik membuat pertanyaan berstruktur sehingga memperoleh nilai WTP maksimum. Untuk mendapatkan nilai WTP maksimum, dapat dilakukan dengan berbagai cara, yaitu:

- a) Bidding game.  
Responden diberi pertanyaan secara berulang mengenai jumlah pembayaran tertentu. Jumlah pembayaran dibatasi dengan nilai tertinggi dan terendah dari nilai WTP maksimum yang mampu dibayarkan.
- b) Closed-Ended Refrerendum.  
Responden diberi nilai dalam bentuk rupiah, baik kepada responden yang setuju ataupun yang tidak setuju (jawaban hanya tersedia anatar ya dan tidak).
- c) Payment Card.  
Menanyakan suatu kisaran nilai yang disajikan pada sebuah kartu kepada responden.
- d) Open-ended Question.  
Responden diberi pertanyaan mengenai WTP maksimum yang bersedia dibayarkan, dengan catatan tidak adanya nilai tawaran lain yang diberikan. Sehingga responden diberikan kebebasan untuk menyatakan nilai yang ingin dibayarkan.

### 3) Menghitung Nilai Rata-Rata WTP

Menghitung nilai rata-rata WTP didasarkan pada nilai mean (rata-rata) dan nilai median (nilai tengah). Rata-rata ini dapat dihitung menggunakan persamaan berikut :

$$EWTP = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n WTP_i$$

Keterangan :

EWTP = Dugaan rata-rata nilai WTP

Wi = Nilai WTP ke-i

n = Jumlah responden

i = Respiden ke-I yang bersedia membayar (1,2,.....,n)

### 4) Mengagregatkan Data

Tahap terakhir dalam metode CVM adalah mengagregatkan data. Penjumlahan data merupakan proses dimana nilai rata-rata dikonservasikan terhadap

jumlah rumah tangga dalam populasi secara keseluruhan. Berikut rumus nilai total WTP :

$$TWTP = EWTP \times Ni$$

Keterangan :

TWTP = Total WTP

EWTP = Rata-Rata WTP

Ni = Jumlah populasi

### **c. Kelemahan Contingent Valuation Method (CVM)**

Kelemahan yang paling sering terjadi dalam metode ini adalah adanya bias. Model CVM dapat mengalami bias apabila nilai WTP yang dihasilkan lebih tinggi ataupun lebih rendah dari nilai yang sebenarnya. Bias-bias tersebut dapat di sebabkan oleh beberapa hal yaitu :

1. Bias strategi, kesalahan strategi dalam mengungkapkan informasi sehingga responden kurang tepat menjawab atas pertanyaan yang diajukan.
2. Bias rancangan, kesalahan pemilihan responden terhadap jenis tawaran yang diberikan oleh peneliti.
3. Bias mental account, kesalahan pemilihan responden yang rela menghabiskan seluruh pengeluarannya hanya untuk suatu benda pada periode tertentu, serta
4. Bias hipotesis pasar, kesalahan yang disebabkan karna 2 hal yaitu responden tidak pernah atau bahkan belum pernah merasakan apa yang sudah dijelaskan oleh pewawancara, yang ke dua yaitu responden yang tidak serius untuk menjawab pertanyaan dari pewawancara.

### **d. Kelebihan Contingent Valuation Method (CVM)**

Menurut Amanda (2009), CVM mempunyai kelebihan dalam memperkirakan nilai ekonomi suatu lingkungan yaitu sebagai berikut :

1. Menjadi satu-satunya teknik untuk mengestimasi manfaat, serta dapat di aplikasikan pada konteks kebijakan lingkungan.
2. Dapat digunakan di berbagai macam penilaian barang lingkungan.

3. Dapat mengukur utilitas seseorang.
4. Hasil dari penelitian yang menggunakan metode ini tidak akan kesulitan jika di analisis dan dijabarkan.

### **3. Ability To Pay (ATP)**

Ability To Pay (ATP) adalah kemampuan seseorang untuk membayar jasa pelayanan yang diterimanya berdasarkan penghasilan yang dianggap ideal. Menurut, Tamin, dkk., 1999, pendekatan yang digunakan dalam analisis ATP didasarkan pada alokasi biaya untuk transportasi dan pendapatan yang diterimanya, dengan kata lain ATP adalah kemampuan masyarakat dalam membayar ongkos perjalanan yang dilakukannya. Beberapa faktor yang mempengaruhi ATP diantaranya, sebagai berikut:

1. Besar penghasilan
2. Kebutuhan transportasi
3. Total biaya transportasi
4. Intensitas perjalanan
5. Pengeluaran total per bulan
6. Jenis Kegiatan
7. Persentase penghasilan yang digunakan untuk biaya transportasi.

Kemampuan membayar (Ability to Pay) adalah jumlah uang yang mampu dibayarkan masyarakat untuk menggantikan biaya pelayanan yang diterimanya. Menurut Russel (1995) bahwa Ability to Pay adalah pertimbangan dalam membelanjakan penghasilannya/pengeluaran untuk membeli barang atau pelayanan lain. Hal ini berkaitan dengan keterbatasan penerimaan sehingga secara ekonomis dalam memilih kepuasan maksimal. Ability to Pay dibagi menjadi 3 kelompok yaitu non food expenditure, non essential expenditure, dan essential expenditure.

Ability to Pay (ATP) adalah kemampuan seseorang untuk membayar jasa pelayanan yang diterimanya berdasarkan penghasilan yang dianggap ideal. Dua batasan ATP yang dapat digunakan sebagai berikut (Adisasmita, 2008):

1. ATP 1 adalah besarnya kemampuan membayar yang setara dengan 5 % dari pengeluaran pangan non esensial dan non makanan. Batasan ini didasarkan bahwa pengeluaran untuk non makanan dapat diarahkan untuk keperluan lain, termasuk untuk kesehatan.
2. ATP 2 adalah besarnya kemampuan membayar yang setara dengan jumlah pengeluaran untuk konsumsi alkohol, tembakau, sirih, pesta/upacara. Batasan ini didasarkan kepada pengeluaran yang sebenarnya dapat digunakan secara lebih efisien dan efektif untuk kesehatan. Misalnya dengan mengurangi pengeluaran alkohol/tembakau/sirih untuk kesehatan.

#### **4. Determinan yang Mempengaruhi ATP (Ability to Pay)**

##### **a. Pekerjaan**

Menurut Notoatmodjo (2010), mengatakan pekerjaan adalah aktivitas atau kegiatan yang dilakukan oleh responden sehingga memperoleh penghasilan. Pekerjaan adalah sesuatu yang dikerjakan untuk mendapatkan nafkah atau pencaharian masyarakat yang sibuk dengan kegiatan atau pekerjaan sehari-hari akan memiliki waktu yang lebih untuk memperoleh informasi (Depkes RI, 2000).

Hal ini berkaitan dengan tingkat penghasilan seseorang. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa mata pencaharian dapat mempengaruhi tingkat kemampuan membayar seseorang dalam membayar iuran jaminan kesehatan.

##### **b. Pendapatan**

Menurut Russell (1995) kemampuan membayar berhubungan dengan tingkat pendapatan (Income). Pendapatan dapat mempengaruhi penentuan pasien dalam memilih pengobatan yang dapat memaksimalkan kepuasan dan manfaat (utility) yang diperolehnya. Ada hubungan antara tingginya pendapatan dengan besarnya permintaan akan pemeliharaan kesehatan, terutama dalam hal pelayanan kesehatan modern. Pada masyarakat berpendapatan rendah, akan mencukupi kebutuhan



barang terlebih dahulu, setelah kebutuhan akan barang tercukupi akan mengkonsumsi kesehatan.

c. Pengeluaran

Kemampuan membayar biaya pelayanan kesehatan masyarakat dapat dilihat dari pengeluaran tersier non pangan. Kemampuan membayar masyarakat dapat dilihat dari pengeluaran tersier seperti: pengeluaran rekreasi, sumbangan kegiatan sosial, dan biaya rokok. Pengeluaran rumah tangga merupakan salah satu indikator yang dapat memberikan gambaran kesejahteraan penduduk. Semakin tinggi pendapatan maka porsi pengeluaran rumah tangga akan bergeser dari pengeluaran untuk makanan ke pengeluaran bukan makanan. Pergeseran pola pengeluaran terjadi karena elastisitas permintaan terhadap makanan pada umumnya rendah, sebaliknya elastisitas permintaan terhadap barang bukan makanan pada umumnya tinggi. Engels Law menyatakan bahwa proporsi anggaran rumah tangga yang alokasikan untuk membeli pangan akan semakin kecil pada saat tingkat pendapatan meningkat.

d. Jumlah Anggota Keluarga

Jumlah anggota keluarga memengaruhi persepsi kepala keluarga terhadap risiko dan persepsi terhadap besarnya kerugian. Semakin banyak jumlah anggota keluarga, semakin besar risiko sakit, dan semakin besar kerugian finansial yang akan dialami. Teori ini terbukti pada penelitian di Ethiopia dan di Malawi. Semakin besar jumlah anggota keluarga semakin menurunkan WTP, karena jumlah iuran yang harus dibayar semakin besar.

e. Pendapatan Anggota Keluarga Lain

Semakin banyak jumlah anggota keluarga maka akan semakin banyak pula kebutuhan untuk memenuhi kesehatannya. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian oleh Susanti, et.al, 2014 pada PT Tiga Serangkai yang sebagian besar tenaga kerjanya harus menanggung jumlah anggota keluarga sebanyak > 4 orang

sehingga biaya yang harus dikeluarkan untuk biaya kesehatan lebih besar. Kesesuaian hasil penelitian dengan teori dikarenakan rumah tangga dengan jumlah keluarga lebih dari 4 orang memiliki risiko pemiskinan lebih tinggi. Hal ini akan berpengaruh jika masing-masing atau lebih dari satu anggota keluarga yang mendapatkan pendapatan, jadi kebutuhan akan ditanggung lebih dari satu orang.

f. Kepemilikan Rumah

Sebagian besar (51,9%) masyarakat telah memiliki rumah sendiri. Rumah merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia. Dengan terpenuhinya kebutuhan dasar tersebut, maka diasumsikan bahwa seseorang dapat mengalihkan pengeluarannya untuk kebutuhan yang lain termasuk membayar iuran/premi asuransi kesehatan. Walaupun hasilnya tidak terlalu jauh berbeda dengan masyarakat yang belum memiliki rumah sendiri yaitu 48,1%, namun implikasinya cukup besar karena meningkatnya biaya-biaya yang harus dikeluarkan untuk rumah seperti biaya sewa/kontrak.

g. Kepemilikan Kendaraan

Soekanto (2001) mengemukakan bahwa kepemilikan kendaraan khususnya di kota-kota besar menunjukkan tingkat sosial seseorang. Seseorang yang tidak memiliki kendaraan milik sendiri mengakibatkan meningkatnya biaya pengeluaran untuk transportasi dalam akses terhadap pelayanan kesehatan dibandingkan dengan seseorang yang memiliki kendaraan sendiri.

h. Tabungan Kesehatan

Jacobs (1997) mengatakan bahwa faktor ekonomi yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat kemampuan membayar seseorang salah satunya adalah dengan adanya tabungan kesehatan. Seseorang yang tidak memiliki tabungan untuk kesehatan belum mempersiapkan sejumlah dana yang digunakan untuk menghadapi masalah kesehatan.

## 5. Metode untuk Mengukur ATP (Ability to Pay)

Kemampuan membayar biaya pelayanan kesehatan dapat diukur dari keseluruhan biaya untuk konsumsi di luar kebutuhan dasar (antara lain : minuman jadi, minuman beralkohol, tembakau atau sirih, pengeluaran pesta yang diukur setahun). Kapasitas Membayar diperoleh dari perhitungan pengeluaran non pangan ditambah pengeluaran pangan non esensial (makanan/minuman jadi, rokok /tembakau dan sirih, Alkohol)

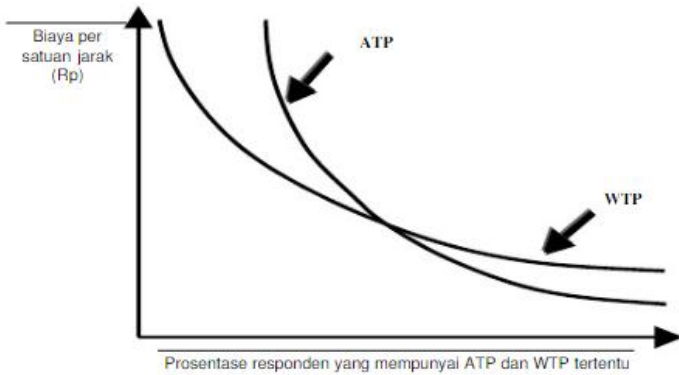
Menurut Depkes (2000) kemampuan membayar masyarakat dapat dilakukan dengan pendekatan formula :

1. 10% dari Disposable income (pendapatan yang dapat dipakai setelah dikeluarkan untuk pengeluaran pangan (esensial).
2. 50 % dari pengeluaran Rokok (Rokok/Sirih) ditambah dengan Pengeluaran Non Pangan.
3. 5 % dari total Pengeluaran

## 6. Hubungan ATP dan WTP

Dalam pelaksanaan penentuan tarif angkutan umum, ada 3 kondisi hubungan antara ATP dan WTP, yaitu:

- a. ATP lebih besar dari WTP Kondisi ini menunjukkan bahwa kemampuan membayar jasa transportasi lebih besar daripada kemauan membayar. Pada kondisi ini, pengguna mempunyai penghasilan yang relatif lebih tinggi tetapi utilitas terhadap jasa tersebut relatif lebih rendah, dimana pengguna disebut choiced riders.
- b. ATP sama dengan WTP Antara kemampuan dan kemauan membayar jasa ialah sama. Keseimbangan utilitas pengguna dengan biaya yang dikeluarkan untuk membayar jasa tersebut.
- c. ATP lebih kecil dari WTP Kemampuan membayar jasa transportasi lebih kecil daripada kemauan membayar. Pada kondisi ini, pengguna mempunyai penghasilan yang relatif lebih rendah tapi utilitas terhadap jasa tersebut relatif tinggi, dimana pengguna disebut captive riders.



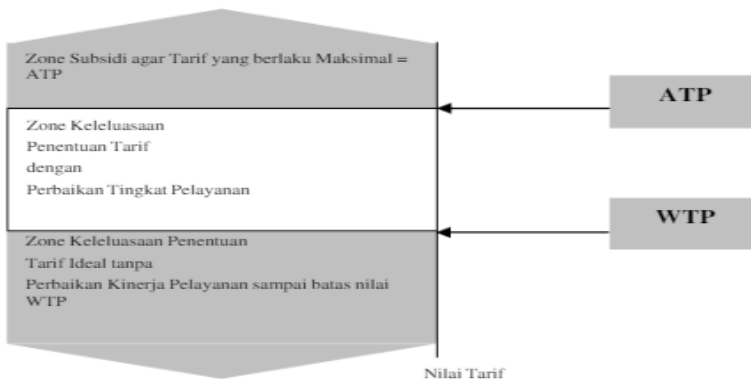
**Gambar 2.2**  
**Kurva ATP dan WTP**

**7. Penentuan Tarif Berdasarkan ATP dan WTP**

Penentuan tarif, pada prinsipnya dapat ditinjau dalam 3 aspek utama dalam sistem angkutan umum, yaitu:

- a. Pengguna (user)
- b. Operator
- c. Pemerintah (regulator)

Dalam penentuan tarif yang mengacu pada aspek pengguna, parameter yang ditinjau adalah ATP dan WTP. Menentukan nilai tarif berdasarkan ATP dan WTP memiliki prinsip sebagai berikut:



**Gambar 2.3**  
**Kondisi ATP Lebih Rendah dari Tarif Berlaku**

- a. ATP merupakan fungsi dari kemampuan membayar, sehingga nilai tarif yang diberlakukan tidak boleh melebihi nilai ATP kelompok masyarakat sasaran. Intervensi pemerintah dalam bentuk subsidi langsung atau silang dibutuhkan pada kondisi dimana nilai tarif berlaku lebih besar dari ATP, hingga didapat nilai tarif yang sama besarnya dengan nilai ATP.
- b. WTP merupakan fungsi dari tingkat pelayanan angkutan umum, sehingga bila nilai WTP masih berada dibawah ATP maka masih dimungkinkan melakukan peningkatan nilai tarif dengan perbaikan tingkat pelayanan angkutan umum.

## 1. Implementasi Jurnal

Beberapa penelitian diluar negeri terkait dengan Ability To Pay (ATP) dan Willingness To Pay (WTP) yaitu:

### 1. Carlsson (1999)

Meneliti kesediaan penumpang untuk membayar perbaikan atribut dari moda transportasi yang berbeda dengan menggunakan survei state preference pada penumpang pribadi dan bisnis yang bepergian dengan kereta api atau udara antara kedua kota terbesar di Swedia. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menyelidiki dan membandingkan preferensi penumpang pribadi dan bisnis 'untuk moda transportasi yang berbeda, dan atribut yang sesuai. Yang menarik dalam penelitian ini yaitu menyelidiki apakah dampak lingkungan dari moda transportasi mempengaruhi pilihan penumpang.

Pandangan tradisional untuk perjalanan antar kota bahwa penumpang bisnis melakukan perjalanan dengan udara, sementara penumpang pribadi melakukan perjalanan dengan kereta api atau mobil. Untuk perjalanan lebih dari 300 km, perjalanan udara masih mendominasi untuk perjalanan bisnis, dengan nilai sebesar 48 persen dari total perjalanan, sementara kereta api memiliki 16 persen dan mobil 36 persen. Untuk perjalanan non-bisnis, mobil adalah moda transportasi yang mendominasi dengan 66 persen dari total perjalanan, baik kereta api dan udara memiliki 14 persen, dan bus tujuh persen.

Pada paper ini tidak meneliti atribut utama kemauan membayar penumpang yaitu harga dan waktu perjalanan, melainkan meneliti beberapa atribut sekunder penumpang yaitu dampak lingkungan, kehandalan dan kenyamanan.

Dari penelitian ini ditemukan bahwa kedua penumpang baik pribadi dan bisnis memiliki nilai yang tinggi untuk perbaikan dampak lingkungan dari sektor transportasi. Penumpang udara menghargai lebih tinggi perbaikan lingkungan daripada penumpang kereta api. Dari atribut sekunder, dampak lingkungan adalah atribut yang paling penting bagi penumpang udara, sementara dampak lingkungan dan keandalan adalah sama pentingnya untuk penumpang kereta api. Penumpang Bisnis lebih menghargai kehandalan dari penumpang pribadi, karena secara umum, tarif penumpang bisnis sangat tinggi. Penjelasan untuk ini adalah faktanya bahwa penumpang bisnis tidak membayar tiket sendiri, dengan demikian penumpang bisnis cenderung mengabaikan atribut harga dalam survei. Sehingga ditemukan bahwa penumpang pribadi memiliki nilai jauh lebih rendah untuk semua atribut.

Penumpang kereta secara umum memiliki nilai yang lebih rendah semua atribut dari penumpang udara. Penjelasan untuk hasil ini bisa jadi bahwa orang yang lebih sensitif terhadap harga perjalanan dengan kereta api (karena perjalanan kereta api pada umumnya lebih murah dari pada perjalanan udara), dan ini tercermin dalam survei SP.

Rangkumannya yaitu bahwa ada perbedaan antara penumpang baik pribadi dan bisnis, dan antara penumpang udara dan penumpang kereta api. Perbedaan ini disebabkan beberapa faktor, tapi dua faktor penting adalah proses pengambilan keputusan untuk perjalanan dan siapa yang menanggung biaya perjalanan. Penumpang bisnis biasanya membuat keputusan sendiri dan tidak membayar biaya sendiri. Pada saat yang sama, beberapa penumpang bisnis diatur oleh aturan di perusahaan mereka, dan ini tentu saja dapat juga mempengaruhi pilihan mereka dari moda dari transportasi. Oleh karena itu, terutama dalam kasus penumpang bisnis, penting untuk mendefinisikan

dengan jelas nilai-nilai yang kita ukur, bagaimana kita mengukur mereka dan yang nilainya kita ingin ukur.

## 2. Sieg (2004)

Meneliti tentang kompetisi antara penerbangan low cost carriers dengan kereta api jarak jauh dan bagaimana strategi dari operator kereta api jarak jauh. Di Jerman pada tahun 1994–2004 wisatawan jarak jauh dapat memilih transportasi yang mereka inginkan untuk melakukan perjalanan mereka yaitu dengan menggunakan kereta api kecepatan tinggi (ICE = Inter City Express) dan kereta kecepatan agak rendah (IR = Inter Regio) dengan kenyamanan kurang, banyak berhenti dan harga lebih murah.

Namun sejak April 1997 ada kesepakatan Uni Eropa bahwa setiap maskapai penerbangan yang memenuhi syarat teknis di Uni Eropa diijinkan untuk menawarkan layanan di negara Eropa lainnya. Akibatnya, mulai tumbuhnya penerbangan low cost carrier dengan menawarkan transportasi/penerbangan yang biasanya dilayani dengan satu jenis pesawat, satu kelas penumpang, kursi lebih berdesakan dalam pesawat, tidak ada pilihan kursi, tidak ada koran, tidak menyertakan makanan, ada penerbangan penghubung, tidak ada pengembalian uang, dan lebih menyukai pemesanan melalui Internet. Biaya lebih rendah dari transportasi udara tradisional dan biaya tiket sekitar 30 persen dari penerbangan terjadwal reguler.

Dengan murahnya tiket maskapai penerbangan apakah mengubah pasar penumpang jarak jauh pengguna transportasi kereta api? Apakah persaingan layanan udara dengan biaya perjalanan rendah mengubah strategi layanan transportasi kereta api dengan perbedaan harga yang menawarkan kereta api kecepatan tinggi dan kereta api yang menghubungkan kota-kota menengah.

Jika penerbangan low cost carrier mendapatkan pelanggan dengan kemauan membayar yang cukup tinggi, maka keputusan untuk menutup kereta kecepatan sedang dapat berubah menjadi suboptimal. Namun, jika penerbangan low cost carrier mendapatkan pelanggan dengan kesediaan untuk membayar

rendah, keputusan untuk menutup kereta kecepatan sedang optimal bahkan jika jaringan kereta api bebas masuk bagi pesaing.

### 3. Rizzi. & Ortúzar (2006)

Meneliti tentang estimasi kemauan membayar untuk peningkatan keselamatan di jalan. Nilai keselamatan di jalan adalah input dasar dalam analisis sosial biaya-manfaat dari skema keselamatan di jalan. Ini juga merupakan masukan yang sangat penting dalam evaluasi sosial dari hampir semua proyek infrastruktur transportasi. Nilai ini diperoleh dari jumlah kesediaan membayar masyarakat untuk mengurangi risiko korban fatal atau menderita cedera serius. Secara tradisional, kesediaan membayar untuk keselamatan jalan telah diperkirakan dengan cara penilaian kontinjensi dan survei.

Penelitian ini mengkaji teori penilaian pengurangan risiko dari sudut pandang individu. Dalam argumentasi dijelaskan bahwa konsep yang benar adalah nilai pengurangan resiko fatal (Value Of Fatal Risk Reduction/VRR), berdasarkan WTP individu untuk peningkatan keselamatan, dan ditunjukkan dalam konteks pilihan biner sederhana menggunakan data Stated Choice (SC).

Hal ini menunjukkan bahwa nilai keselamatan di jalan raya di Chile lebih rendah dari apa yang akan disarankan dengan mentransfer nilai-nilai dari negara maju yang disesuaikan dengan pendapatan per kapita. Makalah ini juga menggambarkan penerapan hasil dalam analisis biaya-manfaat. Selama 1970-an dan awal 1980-an, banyak negara industri pindah dari human capital (HC) ke Value Of Fatal Risk Reduction (VRR) dalam penilaian sosial biaya-manfaat dari skema jalan, dengan dampak yang jelas dalam hal pengurangan jumlah kecelakaan fatal di jalan.

### 4. Covey, et al (2009)

Meneliti tentang tanggung jawab keselamatan kereta api. Survei state preference (SP) dilakukan dengan dua kali, pertama dilakukan menggunakan wawancara tatap muka, dan kedua melalui internet. Survei dilakukan untuk meneliti bagaimana penilaian masyarakat setempat untuk mencegah kematian akibat



kecelakaan kereta api, yang dipengaruhi oleh sejauh mana korban bertanggung jawab atas kematian mereka dan skala kecelakaan.

Nilai kehidupan statistik (value of statistical life/VSL) atau, seperti sekarang lebih sering disebut di Inggris, 'nilai dari mencegah kematian statistik (value of preventing a statistical fatality/VPF) adalah metrik yang berlaku umum di mana manfaat dari perbaikan keselamatan diusulkan dimasukkan ke nilai sosial dengan analisis biaya-manfaat. Metrik VSL berdasarkan teori kesejahteraan ekonomi dan dimaksudkan untuk mencerminkan kekuatan preferensi masyarakat yang diukur dari jumlah maksimum kesediaan membayar mereka untuk peningkatan keselamatan. Tujuannya adalah untuk menentukan jumlah maksimum kesediaan membayar individu untuk peningkatan keselamatan mereka sendiri dan orang lain. Jumlah tersebut kemudian dikumpulkan di seluruh individu untuk sampai pada nilai keseluruhan untuk peningkatan keselamatan yang secara statistik akan diharapkan untuk menyelamatkan satu kehidupan.

Tujuan utama penelitian ini adalah untuk mengukur bagaimana nilai anggota dari populasi umum Inggris untuk pencegahan beberapa jenis kematian rel terhadap VSL penumpang kereta api dewasa yang berperilaku bertanggung jawab. Berberapa jenis kematian akibat kecelakaan kereta api yang diteliti yaitu :

- Penumpang tewas di kereta api baik karena kecelakaan akibat tabrakan yang disebabkan oleh kegagalan sinyal (L), tergelincir yang disebabkan oleh vandalisme trek (S), atau tabrakan saat bersandar keluar jendela ketika kereta berjalan (H).
- Penumpang kereta api jatuh dari platform stasiun baik karena platform tidak rata atau unrepaired (G), atau karena mereka berada di bawah pengaruh alkohol (M).
- Penyusup tewas di kereta api. Dalam dua kasus mereka digambarkan sebagai anak-anak (R, A) dan dalam dua sebagai orang dewasa (N, B). Skenario juga berbeda dalam hal apakah penyusup mengambil jalan pintas di trek karena pagar tidak memadai (R, N), atau terlibat dalam aksi vandalisme (A, B).

- Korban bunuh diri dianggap dalam dua skenario - di Q korban bunuh diri melompat dari platform stasiun dan E mereka melakukan bunuh diri di jalur kereta api yang dekat dengan institusi kejiwaan dan pagar yang tidak memadai.
- Pengemudi kendaraan jalan tewas di tingkatan perlintasan diwakilkan dengan K dan D. Perbedaannya adalah bahwa di K pengemudi mobil telah berzigzag disekitar setengah penghalang otomatis sedangkan di D sinyal atau palang penghalang gagal.
- Dan akhirnya, pekerja track diwakilkan oleh F dan C, dimana F pekerja belum menerima pelatihan yang cukup atau sistem kereta api telah gagal sedangkan di C mereka sengaja melanggar prosedur keselamatan. Dua lainnya disajikan deskripsi skenario di mana penumpang kereta api tewas dalam skala besar kecelakaan:
- Penumpang kereta api tewas dalam skala besar kecelakaan, baik dari hasil tabrakan (W) atau kebarakan di terowongan (X). Horlick-Jones (2008) dan studi sebelumnya menemukan bahwa orang resisten dalam menempatkan prioritas tinggi pada pencegahan kecelakaan kereta api utama, hasil menunjukkan bahwa responden tidak menempatkan premi yang besar pada pencegahan kematian dalam insiden yang melibatkan beberapa-korban jiwa. Di Inggris VSL ditugaskan untuk mencegah kematian seorang penumpang kereta api dewasa ditetapkan pada sekitar £ 1,6 m. Oleh karena itu, menerapkan rasio VPF diperoleh dalam penelitian, VSLs dihasilkan untuk jenis-jenis kematian rel akan berkisar dari £ 496.000 untuk M (penumpang kereta api jatuh dari platform bawah pengaruh alkohol) sampai dengan £ 1,89 m untuk W (penumpang kereta api tewas dalam kecelakaan tabrakan beberapa fatalitas disebabkan oleh kegagalan sinyal).

#### **D. RANGKUMAN**

Kesedian untuk membayar (willingness to pay) bisa diartikan sebagai kesedian masyarakat untuk menerima beban pembayaran, sesuai dengan besarnya jumlah yang sudah di tetapkan, sedangkan Ability To Pay (ATP) adalah kemampuan

seseorang untuk membayar jasa pelayanan yang diterimanya berdasarkan penghasilan yang dianggap ideal. Dari pengertian tersebut dapat kita ambil sebuah contoh umum tentang kejadian atau fenomena yang diteliti mengenai Kemauan dan Kemampuan Masyarakat Membeli Tiket Pesawat (Prameswara, 2019).

Harga tiket pesawat pada rute domestik masih dapat dikatakan lazim, dilihat dari tingkat kemampuan dan kemauan masyarakat dalam membayar tiket pesawat. Hal ini merupakan temuan penelitian yang dilakukan oleh BUMN Research Group (BRG) sebagai unit independen di bawah LM FEB UI, dengan mengambil sampel 9 rute penerbangan tersibuk di Indonesia yang menggunakan layanan penerbangan dalam 4 bulan terakhir. Adapun total jumlah responden sebanyak 630 orang.

Arza Prameswara selaku Peneliti BRG LMUI, menyebutkan bahwa penelitian ini berfokus pada analisis Affordability to Pay (ATP) dan Willingness to Pay (WTP) penumpang angkutan udara.

Dari hasil kajian ini diketahui bahwa secara umum ATP dan WTP untuk angkutan udara di Indonesia relatif serupa berada di kisaran Rp 1 juta- Rp1,5 juta. Artinya kemampuan daya beli penumpang dengan perceived benefit cukup sejalan. Beberapa rute utama seperti Jakarta-Surabaya, Jakarta-Denpasar, dan Jakarta-Yogyakarta memiliki range tarif yang ditawarkan oleh maskapai masih berada di rentang ATP dan WTP konsumen. Namun, seperti halnya yang sering diberitakan selama ini dimana harga tiket untuk rute Jakarta-Medan dirasa mahal juga terbukti pada survey ini. Terdapat kesenjangan antara kemampuan dan kesediaan masyarakat untuk membeli.

Dalam hasil riset BRG disebutkan bahwa kesediaan masyarakat untuk membeli tiket berada pada kisaran Rp1 juta-Rp1,5 juta, sedangkan harga tiket yang berlaku di rentang harga Rp1 juta - 2,8 juta. Hal ini kemudian mendorong fenomena beralihnya konsumen menggunakan maskapai asing dengan penerbangan transit internasional. Kondisi tersebut sesuai dengan 21% responden yang menyatakan kesediaan untuk memilih penerbangan transit.

Sebenarnya harga tiket yang selama ini diterapkan maskapai cukup kompetitif, bahkan berada di range batas bawah tarif.

Hal itu bisa dilihat pada rute-rute seperti Jakarta-Surabaya, Jakarta Yogyakarta, dan Jakarta Denpasar sudah cukup kompetitif secara relatif terhadap rute domestik di negara tetangga dengan jarak yang kurang lebih sama.

Peneliti BRG Yasmine Nasution menjelaskan sepanjang Mei 2019 range tarif untuk rute Jakarta-Surabaya berkisar antara Rp840 ribu-Rp1,3 juta. Angka ini relatif sebanding dengan tarif yang dikenakan maskapai di Malaysia untuk rute Johor Baru-Alor Star (jarak tempuh 771 km) yakni di kisaran Rp 755 ribu-Rp 1,3 juta.

Sebagai negara kepulauan, industri transportasi tidak bisa dipisahkan antara transportasi darat, udara dan laut. Dibutuhkan kajian menyeluruh terkait tarif transportasi karena tidak hanya terkait dengan permasalahan konektivitas, transportasi terintegrasi, pemerataan pertumbuhan ekonomi, daya beli masyarakat, kondisi perusahaan transportasi dan juga persaingan di industri transportasi.

#### **E. SOAL LATIHAN**

1. Jelaskan konsep Willingness To Pay (WTP) dan Ability To Pay (ATP)
2. Lakukan analisis menggunakan Metode untuk Mengukur ATP (Ability to Pay)
3. Menganalisis penentuan Tarif Berdasarkan ATP dan WTP
4. Rumuskan kebijakan WTP dan ATP
5. Berikan pemahaman kepada orang lain pentingnya konsep WTP dan ATP

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Adisasmita, Wiku, 2008, Rancangan Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan, FKM UI, Jakarta.
- Amanda, S. 2009. "Analisis Willingness To Pay Pengunjung Obyek Wisata Danau Situgede Dalam Upaya Pelestarian Lingkungan". Skripsi. Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Amelia, Dewi Nungki Kusuma. 2016. "Willingness To Pay (WTP) Masyarakat DIY Terhadap Obyek Wisata Kebun Raya Dan

- Kebun Binatang Gembira Loka”. Skripsi. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Yogyakarta.
- Anstine, D. B. 2001. “How Much Will Consumers Pay ? A Hedonic Analysis of the Cable Television Industry”. *Review of Industrial Organization*. Vol. 19. pp. 129-147.
- Carlsson, Fredrik. 1999. Private vs. Business and Rail vs. Air Passengers : Willingness to Pay for Transport Attributes. Working Papers in Economic no 14 Göteborg: Department of Economics, Göteborg University
- Covey, Judith., Robinson, Angela., Jones-lee, Michael., & Loomes, Graham. 2009. Responsibility, scale and the valuation of rail safety. *Journal Risk Uncertain*, 40:85-108.
- Departemen Kesehatan. 2000. Pedoman Penetapan Tarif JPKM. Jakarta: Departemen Kesehatan RI. [www.depkes.go.id](http://www.depkes.go.id).
- Dinauli, H. 2001. Analisis Ability To Pay dan Willingness To Pay Tarif Angkutan Kota (Studi Kasus : Kotamadya Medan). Master Theses. ITB Central Library. Bandung

## LAMPIRAN

### RENCANA PEMBELAJARAN SEMESTER (RPS)

Nama Program Studi:	Magister Ilmu Ekonomi ( MIE )
Nama Fakultas /Jurusan:	Ekonomi dan Bisnis/ Ekonomi Pembangunan
Nama Mata Kuliah:	Ekonomi Keuangan Daerah
Kode Mata Kuliah:	FEB 616405
Jumlah SKS:	3 sks (2-1)
Semester:	Genap
Dosen Pengampu:	Dr. Ambya, S.E., M.Si

Capaian Pembelajaran yang dibebankan pada Mata Kuliah ini :

1. Mampu memahami dan menjelaskan Teori Keuangan Daerah
2. Mampu menggunakan Teori Keuangan Daerah dalam Merencanakan Kebijakan Keuangan Daerah
3. Mampu Mengidentifikasi Potensi Keuangan Daerah, sebagai sumber Pendapatan Daerah.
4. Mampu Mengidentifikasi Potensi Ekonomi Daerah dan memanfaatkannya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah.

No	Minggu Ke	Kemampuan Akhir yang diharapkan	Bahan Kajian	Bentuk Pembelajaran	Waktu (menit)	Pengalaman Belajar Mahasiswa	Kriteria Penilaian	Bobot Nilai
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	1	Memahami sistem perkuliahan, dan penilaian, dan tata tertib kuliah; Mengetahui maksud dan tujuan perkuliahan	RPS Kontrak Perkuliahan Pendahuluan	Ceramah dan Tanya jawab	1x150	tugas, menyusun paper, melakukan praktek, dan Tugas kasus.	Merespon aktif materi, ketepatan analisis, penyajian, kreatifitas ide.	5%
2	2	Memahami konsep desentralisasi fiskal dan mampu menganalisis kekuatan fiskal daerah	Konsep Desentralisasi Fiskal	Kuliah Diskusi Tanya Jawab	1x150	tugas, , melakukan praktek, dan contoh kasus.	Merespon aktif materi, kreatifitas ide.	5%
3	3	Memahami Teori belanja daerah, dan dapat menganalisis	Teori Belanja Pemerintah	Kuliah Diskusi	1x150	tugas, menyusun paper, praktek, dan	Merespon aktif materi, ketepatan	5%

							contoh kasus.	analisis, kreatifitas ide.	
4	4-5	kemampuan belanja pemerintah terutama daerah	Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah	Kuliah Diskusi Latihan Presentasi	2x150		Tugas latihan, melakukan praktek, dan contoh kasus.	Merespon aktif materi, ketepatan analisis, kreatifitas ide.	10%
5	6	Memahami teori Dana Transfer dan Belanja Daerah, dan mampu mengukur efektifitas nya	Dana Transfer dan Belanja Daerah	Kuliah Diskusi Presentasi	1x150		tugas, menyusun paper, menganalisis kebijakan dana transfer,	Merespon aktif materi, ketepatan analisis, kreatifitas ide.	5%
6	7	Memahami teori Dana Transfer dan Belanja Daerah, dan mampu mengukur efektifitas nya	Dana Transfer dan Pemberdayaan Ekonomi	Kuliah Latihan Diskusi Penugasan	1x150		tugas, , melakukan praktek, dan contoh kasus dan latihan.	Ketepatan analisis, penyajian, kreatifitas ide.	5%



7	8	Memahami dan mampu mengukur hubungan pengeluaran pemerintah dan pertumbuhan ekonomi	Hubungan Pengeluaran Pemerintah	Kuliah Latihan Penugasan	1x150	tugas, melakukan praktek, dan latihan kasus.	Ketepatan analisis, penyajian, kreatifitas ide.	5%
8	9	Memahami Defisit anggaran, dan mampu mengevaluasi resiko defisit anggaran	Defisit Anggaran	Kuliah Latihan Penugasan Presentasi	1x150	tugas, melakukan praktek, dan latihan kasus.	Merespon aktif materi, ketepatan analisis, penyajian,	5%
9	10	Mampu mengukur kemandirian fiskal terutama di daerah	Kemandirian Fiskal	Kuliah Penugasan Presentasi	2x150	menyusun paper, melakukan praktek, dan diskusi kelompok.	Merespon aktif materi, analisis dan penyajian, kreatifitas ide.	10%
10	12	Memahami dan mampu menganalisis WTP daerah	Willingness to Pay (WtP)	Kuliah Penugasan Presentasi	1x150	tugas, melakukan praktek, dan latihan kasus.	Ketepatan analisis, penyajian,	5%

11	13	Memahami dan mampu mengidentifikasi, dan memanfaatkan potensi pariwisata untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan pemerintah daerah	Potensi Pariwisata di Lampung	Kuliah Diskusi Penugasan Presentasi	1x150	tugas, menyusun paper, melakukan praktek, dan diskusi kelas.	Aktif berdiskusi, ketepatan analisis, penyajian, kreatifitas ide.	5%
12	14-16	Mampu mengevaluasi dan membuat rekomendasi kebijakan dana desa untuk mengefektifkan kebijakan tersebut	Kebijakan Dana Desa	Penugasan Presentasi	3x150	tugas, menyusun paper, melakukan praktek, diskusi kelas.	Aktif berdiskusi, ketepatan analisis, penyajian, kreatifitas ide.	15%

## Daftar Referensi :

1. Arifin P.SA (2005), Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara. Jakarta : Grasindo.
2. Mardiasmo. (2004), Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah. Yogyakarta : Andi
3. World Bank (1997), *World Development Report 1997- The in a Changing World*, Washington, DC : World Bank.
4. Suparmoko, (2000), Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek. Yogyakarta : BPFE UGM
5. Suyatna, Uyat (2005), Pengantar Keuangan Negara. Bandung : CEPLAS.
6. Yani, Ahmad (2004), Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah di Indonesia, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
7. Yuswar Zainul B & Mulyadi S (2005), Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri. Jakarta : RJ Persada.
8. Suhandak & Trilaksono Nugroho (2007). Paradigma Baru, Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi. Malang : LP-FIA UNIBRAW.