



Editor:
Prof. Dr. Carunia Mulya Firdausy, MADE, APU

EFEKTIVITAS DAN AKUNTABILITAS DANA PERIMBANGAN DAN PERANANNYA
TERHADAP PEMBANGUNAN DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH



Editor:
Prof. Dr. Carunia Mulya Firdausy, MADE, APU

EFEKTIVITAS DAN AKUNTABILITAS DANA PERIMBANGAN DAN PERANANNYA TERHADAP PEMBANGUNAN DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

Buku yang berjudul “Efektivitas dan Akuntabilitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pembangunan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah” ini salah satunya ditujukan untuk memberikan catatan-catatan penting yang harus diperhatikan dalam pengalokasian dana perimbangan bagi pembangunan. Dalam buku ini tidak saja diberikan analisis terhadap berbagai aspek dan pandangan mengenai kebijakan dana perimbangan serta kebijakan dalam hubungan keuangan pusat dan daerah, melainkan juga didiskusikan permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal maupun upaya dalam mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut.

Buku ini juga menguraikan tentang pola belanja daerah yang relatif masih didominasi oleh belanja pegawai. Kondisi ini juga terjadi pada dua daerah di Indonesia yang telah dikategorikan sebagai daerah berkapasitas fiskal oleh pemerintah pusat pada tahun 2012, yaitu Pemerintah Kota Denpasar dan Pemerintah Kabupaten Banjar. Walaupun kedua daerah ini telah berupaya untuk mengalihkan porsi belanja pegawai kepada jenis belanja lainnya dengan menurunnya tren belanja pegawai yang relatif menurun dari tahun ke tahun, namun pemerintah daerah perlu mencermati penataannya ke depan. Belanja pegawai perlu direalokasikan untuk belanja modal atau belanja yang berdampak langsung terhadap penyediaan layanan masyarakat, dan bahkan belanja yang bersifat produktif.



Diterbitkan oleh :
P3DI Setjen DPR RI dan Azza Grafika



Editor:

Prof. Dr. Carunia Mulya Firdausy, MADE, APU

**EFEKTIVITAS DAN AKUNTABILITAS
DANA PERIMBANGAN DAN PERANANNYA
TERHADAP PEMBANGUNAN DALAM
PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH**



Diterbitkan oleh:
P3DI Setjen DPR RI dan Azza Grafika
2014



Judul:

Efektivitas dan Akuntabilitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pembangunan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

Perpustakaan Nasional:

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

xiv+249 hlm.; 15.5x23 cm

ISBN: 978-602-1247-24-2

Cetakan Pertama, 2014

Editor:

Prof. Dr. Carunia Mulya Firdausy, MADE, APU

Penulis:

Niken Paramita Purwanto

Rafika Sari

Hilma Meilani

Dewi Restu Mangeswuri

Mandala Harefa

Sony Hendra Permana

Ariesy Tri Mauleny

Suhartono

Desain Sampul:

Aiq Banindya Afad

Tata Letak:

Zaki

Diterbitkan oleh:

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)

Sekretariat Jenderal DPR RI

Gedung Nusantara I Lt. 2

Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270

Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

Bersama:

Azza Grafika, Anggota IKAPI DIY, No. 078/DIY/2012

Kantor Pusat:

Jl. Seturan II CT XX/128 Yogyakarta

Telp. +62 274-6882748

Perwakilan Jabodetabek:

Perum Wismamas Blok E1 No. 43-44, Cinangka, Sawangan, Kota Depok

Telp. (021) 7417244

Sanksi Pelanggaran Pasal 72**Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta**

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar 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 Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Salam Sejahtera,

Saya menyambut baik dan memberikan apresiasi atas penerbitan buku bunga rampai dengan judul **"Efektivitas dan Akuntabilitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pembangunan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah"** yang disusun oleh peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik P3DI, Setjen DPR RI. Hasil analisis berupa gagasan dan pemikiran serta pengalaman empiris yang dituangkan dalam buku ini diharapkan dapat menjadi gambaran dan masukan dalam penyempurnaan kebijakan pembiayaan pembangunan dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. di era otonomi daerah yang telah berjalan lebih dari 13 tahun. Pendekatan analisis dilakukan tidak hanya berdasarkan hasil penelitian lapangan yang telah dilakukan namun juga berdasarkan *review* berbagai kajian terkait serta analisis empiris berdasarkan studi-studi sebelumnya.

Struktur buku terdiri atas 8 (delapan) bagian tulisan yang memiliki keterkaitan yang baik untuk memperkaya pembahasan mengenai pelaksanaan pembiayaan pembangunan di daerah. Pengaturan mengenai Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi titik baru era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia. Pada era ini terjadi pengalihan tanggung jawab dan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah. Pengalihan ini merupakan langkah strategis dalam mengatasi permasalahan lokal yang berupa ancaman disintegrasi, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah sumber daya manusia. Selain itu pengalihan ini juga merupakan langkah strategis dalam rangka menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.

Saya sampaikan apresiasi kepada rekan-rekan peneliti dan terima kasih kepada Prof. Dr. Carunia Mulya Firdausy, MADE, APU yang telah meluangkan waktu dan pemikirannya sebagai editor buku ini. Kepada penerbit disampaikan penghargaan atas kerjasamanya dalam penerbitan bersama dengan P3DI, Setjen DPR-RI. Besar harapan saya, buku ini akan bermanfaat dalam perumusan Rancangan Undang-Undang khususnya namun juga dalam perumusan kebijakan dan pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya.

Jakarta, November 2014

Kepala Pusat Pengkajian, Pengelolaan Data dan Informasi,
Sekretariat Jenderal DPR RI

Dr. Rahaju Setya Wardani

NIP. 19600211 198703 2 002

PROLOG

Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi suatu titik baru era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia. Pada era ini terjadi pengalihan tanggung jawab dan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah yang menjadi langkah strategis dalam mengatasi permasalahan lokal.

Dalam melaksanakan desentralisasi fiskal, prinsip *money follows function* merupakan salah satu prinsip yang harus diperhatikan dan dilaksanakan. Setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan derivatif dari kebijakan otonomi daerah, melalui pelimpahan sebagian wewenang pemerintahan dari pusat ke daerah. Semakin banyak wewenang yang dilimpahkan, maka kecenderungan semakin besar biaya yang dibutuhkan oleh daerah dalam meningkatkan pelayanan publik dan mensejahterakan masyarakat.

Kebijakan dan pelaksanaan otonomi daerah ditujukan guna meningkatkan kemandirian dan kreativitas daerah dalam mengatur dan menangani urusan daerah dan pelayan publik. Melalui kebijakan desentralisasi fiskal, pemerintah berupaya melakukan pengaturan perimbangan keuangan melalui berbagai alokasi dana dari pusat ke daerah secara efektif dan akuntabel dalam perannya terhadap pembangunan daerah

Buku yang berjudul **"Efektivitas dan Akuntabilitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pembangunan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah"** ini salah satunya ditujukan untuk memberikan catatan-catatan penting yang harus diperhatikan dalam pengalokasian dana perimbangan bagi pembangunan. Dalam buku ini tidak saja diberikan analisis terhadap berbagai

aspek dan pandangan mengenai kebijakan dana perimbangan serta kebijakan dalam hubungan keuangan pusat dan daerah, melainkan juga didiskusikan permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal maupun upaya dalam mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut.

Buku ini juga menguraikan tentang pola belanja daerah yang relatif masih didominasi oleh belanja pegawai. Kondisi ini juga terjadi pada dua daerah di Indonesia yang telah dikategorikan sebagai daerah berkapasitas fiskal oleh pemerintah pusat pada tahun 2012, yaitu Pemerintah Kota Denpasar dan Pemerintah Kabupaten Banjar. Walaupun kedua daerah ini telah berupaya untuk mengalihkan porsi belanja pegawai kepada jenis belanja lainnya dengan menurunnya tren belanja pegawai yang relatif menurun dari tahun ke tahun, namun pemerintah daerah perlu mencermati penataannya ke depan. Belanja pegawai perlu direalokasikan untuk belanja modal atau belanja yang berdampak langsung kepada terhadap penyediaan layanan masyarakat, dan bahkan belanja yang bersifat produktif.

Selain itu juga dipaparkan bagaimana mengurus dan mengatur keuangan daerah khususnya Kabupaten Banjar terhadap penerimaan dana perimbangan dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan. Penulis berpendapat bahwa perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya pula dilakukan secara transparan dan akuntabel. Akuntabilitas pengelolaan dana perimbangan pada Kabupaten Banjar, Kalimantan Selatan masih belum terwujud sepenuhnya. Hal ini berdasarkan informasi yang diperoleh di lapangan bahwa masyarakat umum masih belum dapat mengakses informasi dengan terbuka dan bebas. Fungsi pengawasan dapat dilaksanakan untuk menjamin terwujud dan efektifnya akuntabilitas publik dari berbagai lembaga tata pemerintahan.

Makna utama diberlakukannya otonomi daerah dan disertai kebijakan desentralisasi fiskal agar daerah dapat memenuhi kebutuhan dan urusan daerahnya dalam memenuhi pelayanan dasar masyarakatnya. Untuk itu pemerintah pusat harus melakukan transfer fiskal sesuai dengan kebijakan perimbangan keuangan

pusat dan daerah. Hal ini sejalan dengan konsep kewenangan atau fungsi daerah harus diikuti dengan pembiayaan, terutama dalam penyediaan pelayanan publik dan dasar. Dalam implementasi penyediaan pelayanan publik yang paling mendasar adalah bidang kesehatan dan pendidikan yang harus sesuai dengan Standar Pelayanan Minimum (SPM) yang diatur dalam Undang-Undang. Namun demikian, dari hasil penelitian, menggambarkan bahwa masih banyak permasalahan dan kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah yang secara otonom memiliki kewenangan dalam penyediaan pelayanan publik. Seperti diketahui permasalahan klasik adalah proses dan prosedur dalam pencairan anggaran pelayanan publik yang dialokasikan melalui DAK (dana aloksi khusus), terutama terkait masalah petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) yang sering terjadi perubahan pada bulan-bulan akhir tahun. Bahkan ada program-program tertentu dalam sektor pendidikan dan kesehatan, dimana program tersebut tidak sesuai kebutuhan daerah tersebut. Diakui bahwa dari beberapa studi di daerah otonom masih ada kekurangan yang mendasar dalam pengelolaan dana, yang semestinya ada kejelasan peran dan tanggungjawab melalui regulasi juklak dan juknis dalam fungsi dan pengelolaan anggaran. Permasalahan sumber daya manusia tentunya sangat penting untuk menjadi perhatian, dalam pengalihan kewenangan, dalam upaya meningkatkan pelayanan publik di daerah.

Berlakunya otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik di tiap daerah. Sektor pendidikan dan kesehatan merupakan salah satu sektor yang termasuk pelayanan dasar juga diharapkan menjadi lebih baik karena pendidikan dan kesehatan merupakan hak seluruh warga negara. Dengan adanya desentralisasi khususnya pendidikan diharapkan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pendidikan, meningkatkan pengembangan kurikulum, merangsang minat dan kepercayaan dalam pendidikan, memperbaiki keyakinan dan kepercayaan kepada dewan sekolah, serta meningkatkan komunikasi. Seiring dengan meningkatnya anggaran pendapatan negara, maka dana perimbangan dan juga anggaran pendidikan setiap tahun juga mengalami peningkatan. Peningkatan anggaran pendidikan ini telah memberikan pengaruh yang positif pada kualitas pendidikan yang ditunjukkan oleh peningkatan angka melek huruf

masyarakat, angka partisipasi sekolah, dan fasilitas pendidikan. Namun kebijakan peningkatan kualitas pendidikan lebih banyak diarahkan pada pembangunan sarana fisik fasilitas pendidikan.

Dengan adanya desentralisasi, pembiayaan pembangunan kesehatan yang dilaksanakan di daerah seharusnya lebih baik dan terus mengalami peningkatan sejalan dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk dan upaya peningkatan derajat kesehatan serta pencapaian target nasional. Namun pembiayaan kesehatan di daerah belum sepenuhnya menunjukkan kecenderungan meningkat. Hal ini ditandai dengan masih rendahnya indeks kebutuhan puskesmas dan tenaga kesehatan sebagai pelaksana kesehatan dasar terutama untuk daerah terpencil. DAK kesehatan sebagai salah satu cara efektif dan efisien dalam meningkatkan derajat kesehatan masyarakat jika dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien dengan memprioritaskan pada pertimbangan, masukan dan tuntutan kebutuhan daerah dan memperhatikan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Desentralisasi juga memberikan ruang bagi terciptanya pertumbuhan kegiatan pariwisata karena selain meningkatkan devisa dan menciptakan aktivitas ekonomi masyarakat lainnya juga menciptakan kebutuhan akan kerjasama antar daerah. Pembangunan pariwisata yang membutuhkan ruang atau lahan bagi kegiatannya menyebabkan adanya perbedaan dampak bagi masing-masing daerah. Ada daerah yang tumbuh dari kegiatan hotel dan restoran, tetapi ada yang tumbuh dari objek wisatanya. Persoalannya kedua kegiatan tersebut memiliki dampak yang berbeda dari sisi pendapatan dan belanja. Pemilik objek wisata akan lebih banyak belanja infrastruktur dan pemeliharaan lingkungan sedangkan daerah yang memiliki keunggulan di jasa hotel dan restoran lebih banyak menikmati pendapatan. Pariwisata membutuhkan jasa hotel dan restoran dan kualitas objek wisata yang baik. Untuk itu diantara daerah perlu kerjasama dalam mengelola pendapatan yang bersumber dari kegiatan pariwisata. Kapasitas fiskal menyebabkan daerah memiliki keterbatasan untuk menempatkan prioritas pengembangan sektor pariwisata ketika dikontestasi dengan sektor lainnya. Sehingga daerah yang ruang fiskalnya sulit mengembangkan daerah tujuan wisatanya memberikan kontribusi bagi keuangan daerah dan mengembangkan ekonomi daerahnya.

Editor memberikan apresiasi yang tinggi dan ucapan selamat kepada Tim Penulis Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI atas terbitnya buku ini. Editor meyakini kajian dalam buku ini dapat memberikan inspirasi dan masukan penting bagi para pengambil kebijakan, terutama pihak legislatif. Buku ini juga diyakini dapat memberikan manfaat yang besar bagi para pembaca yang ingin mendalami pengetahuan tentang peranan dana perimbangan bagi pembangunan daerah dalam rangka desentralisasi fiskal. Selamat Membaca.

Jakarta, November 2014
Editor

Prof. Dr. Carunia Mulya Firdausy, MADE, APU
Profesor Riset LIPI dan Guru Besar Ilmu
Ekonomi Universitas Tarumanagara

**Tabel 4.1. Rasio Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Daerah
Kab. Banjar dan Kota Denpasar, Tahun 2010-2012.**

Deskripsi	Y2010	Y2011	Y2012
Kabupaten Banjar			
Belanja Pegawai, Rp miliar	412,26	491,76	555,84
Total Belanja Daerah, Rp miliar	799,55	845,12	994,55
% Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Daerah	51,6%	58,2%	55,9%
- Jumlah pegawai negeri sipil (PNS), orang	8.007	8.117	7.922
- Rata-rata belanja pegawai perorang, Rp juta	51,5	60,6	70,2
Kota Denpasar			
Belanja Pegawai, Rp miliar	534,2	598,2	657,2
Total Belanja Daerah, Rp miliar	927,5	1.100,1	1.309,5
% Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Daerah	57,6%	54,4%	50,2%
- Jumlah pegawai negeri sipil (PNS), orang	8.258	8.001	7.673
- Rata-rata belanja pegawai perorang, Rp juta	64,7	74,8	85,7

Keterangan: belanja pegawai yang dimaksud adalah gabungan belanja pegawai belanja langsung dan belanja pegawai belanja tidak langsung.

Sumber: Diolah, Kabupaten Banjar Dalam Angka & Kota Denpasar Dalam Angka, 2011-2013.

Kekurangan pendapatan daerah akibat tingginya belanja pegawai, telah menyebabkan kedua pemerintah daerah ini terus mengandalkan pendapatannya pada dana perimbangan yang dialokasikan oleh pemerintah pusat terutama dalam bentuk DAU. Dari wawancara diperoleh informasi bahwa apabila dana perimbangan hanya dipergunakan untuk belanja pegawai, maka otonomi daerah tidak berdampak signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat. Kondisi ini disebabkan karena kurang dari 50 persen dari APBD yang dapat digunakan untuk mendanai pembangunan di daerahnya. Tentunya, sangat sedikit hasilnya ke pembangunan.

Dari data di atas, yang perlu diwaspadai bahwa adanya potensi peningkatan biaya pegawai akibat pemekaran daerah khususnya untuk daerah yang wilayahnya tersebar dan memiliki kesulitan akses distribusi terhadap pelayanan publik, seperti yang dialami oleh Pemerintah Kabupaten Banjar. Kabupaten ini merupakan wilayah terluas ke 3 di Provinsi Kalimantan Selatan dan pada

DAFTAR ISI

EFEKTIVITAS DAN AKUNTABILITAS DANA PERIMBANGAN DAN PERANANNYA TERHADAP PEMBANGUNAN DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

KATA SAMBUTAN.....	iii
PROLOG.....	v
DAFTAR ISI.....	xi

BAGIAN I

OTONOMI DAERAH DALAM KAITAN DENGAN PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH

<i>Niken Paramita Purwanto</i>	1
I. PENDAHULUAN.....	2
II. OTONOMI DAERAH DALAM HUBUNGANNYA DENGAN KEUANGAN DAERAH	6
III. PENGATURAN DANA ALOKASI KHUSUS DITINJAU DARI PRINSIP-PRINSIP PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH	16
IV. PENUTUP.....	19
DAFTAR PUSTAKA.....	21

BAGIAN II

PERAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA PERIMBANGAN TERHADAP POLA BELANJA DAERAH

<i>Rafika Sari</i>	23
I. PENDAHULUAN.....	24
II. PENERIMAAN DAN BELANJA DAERAH	27
III. PERKEMBANGAN PENDAPATAN ASLI DAERAH.....	30
IV. PEMBAHASAN.....	31
V. PENUTUP.....	45
DAFTAR PUSTAKA.....	47

BAGIAN III

ANALISIS KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH

<i>Hilma Meilani</i>	49
I. PENDAHULUAN	50
II. KERANGKA KONSEPTUAL KEUANGAN DAERAH	52
III. KONDISI UMUM KEUANGAN DAERAH KOTA DENPASAR	55
IV. ANALISIS KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH KOTA DENPASAR	58
V. PENUTUP	65
DAFTAR PUSTAKA	67

BAGIAN IV

AKUNTABILITAS PENGELOLAAN

DANA PERIMBANGAN DAERAH

<i>Dewi Restu Mangeswuri</i>	69
I. PENDAHULUAN	70
II. KONSEP AKUNTABILITAS	72
III. SISTEM AKUNTANSI PEMERINTAHAN	73
IV. KONSEP DANA PERIMBANGAN	79
V. PERENCANAAN, PELAKSANAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN DANA PERIMBANGAN	88
VI. PENUTUP	90
DAFTAR PUSTAKA	91

BAGIAN V

KONDISI DAN PERMASALAHAN PELAYANAN PUBLIK

DALAM IMPLEMENTASI DESENTRALISASI FISKAL

<i>Mandala Harefa</i>	93
I. PENDAHULUAN	94
II. TATARAN KONSEP DAN STANDAR DALAM PELAYANAN PUBLIK	103
III. KONDISI DAN TANTANGAN PENYEDIAAN LAYANAN PUBLIK ERA DESENTRALISASI	114
IV. TANTANGAN DAERAH DALAM PENYEDIAAN PELAYANAN PUBLIK	117
V. PERBAIKAN SISTEM DALAM PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK	133

VI. PENUTUP.....	136
DAFTAR PUSTAKA.....	139

BAGIAN VI

PERANAN DANA PERIMBANGAN TERHADAP SEKTOR PENDIDIKAN

<i>Sony Hendra Permana</i>	143
I. PENDAHULUAN.....	144
II. DESENTRALISASI DAN PENDIDIKAN MASYARAKAT	145
III. PERKEMBANGAN DANA PERIMBANGAN DAN ANGGARAN SEKTOR PENDIDIKAN	148
IV. PERKEMBANGAN KUALITAS PENDIDIKAN	150
V. PERMASALAHAN DAN UPAYA PERBAIKAN	155
VI. PENUTUP.....	157
DAFTAR PUSTAKA.....	159

BAGIAN VII

PERANAN DANA PERIMBANGAN TERHADAP SEKTOR KESEHATAN

<i>Ariesy Tri Mauleny</i>	161
I. PENDAHULUAN.....	162
II. PEMBANGUNAN KESEHATAN NASIONAL	165
III. KEBIJAKAN PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN KESEHATAN	170
IV. DESENTRALISASI KESEHATAN: STUDI KABUPATEN BANJAR DAN KOTA DENPASAR.....	177
V. PERMASALAHAN DAN UPAYA PENANGGULANGAN	192
VI. PENUTUP.....	195
DAFTAR PUSTAKA.....	197

BAGIAN VIII

PENGELOLAAN SEKTOR PARIWISATA SEBAGAI SUMBER KEUANGAN DI ERA OTONOMI DAERAH

<i>Suhartono</i>	201
I. PENDAHULUAN.....	202
II. KEBIJAKAN DAN PERTUMBUHAN PARIWISATA DAERAH.....	204

III. PERBEDAAN DAYA DUKUNG KEUANGAN DAN DAMPAKNYA.....	213
IV. KERJA SAMA ANTAR DAERAH DAN PERAN PUSAT	220
V. PENUTUP.....	223
DAFTAR PUSTAKA.....	226
EPILOG.....	227
INDEKS	235
BIOGRAFI EDITOR.....	243
BIOGRAFI PENULIS.....	245

BAGIAN I

**OTONOMI DAERAH DALAM KAITAN DENGAN
PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH**

Niken Paramita Purwanto*

* Penulis adalah Peneliti Muda dalam Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: paramita.niken@yahoo.co.id.

OTONOMI DAERAH DALAM KAITAN DENGAN PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH

Niken Paramita Purwanto

I. PENDAHULUAN

Pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara, antara lain untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Salah satu cara yang dilakukan untuk menjamin agar manfaat pembangunan tersebut dapat diterima semua pihak adalah melalui upaya pemberdayaan potensi SDM daerah setempat, yaitu melalui otonomi daerah.

Salah satu perwujudan pelaksanaan otonomi daerah adalah pelaksanaan desentralisasi, di mana kepada daerah diserahkan urusan, tugas dan wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dengan tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Melalui desentralisasi diharapkan kemampuan pemerintah daerah untuk manajemen pembangunan menjadi lebih lincah, akurat, dan tepat. Urusan pemerintahan yang diserahkan atau didistribusikan kepada daerah tersebut disertai pula dengan penyerahan atau transfer keuangan yang terwujud dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah.

Masalah perimbangan keuangan ini merupakan salah satu tuntutan reformasi, dan sebagai jawaban atas tuntutan tersebut pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang kemudian direvisi melalui Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menyatakan: *"Pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah berdasarkan undang-undang perimbangan keuangan pusat dan daerah."*

Fakta, data dan pengalaman menunjukkan hampir di semua daerah persentase Pendapatan Asli Daerah (PAD) relatif kecil.¹ Umumnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) suatu daerah didominasi oleh suatu transfer pemerintah pusat dan transfer yang lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah sangat bergantung ke pemerintah pusat sehingga kemampuan daerah untuk mengembangkan potensi yang mereka miliki sangat terbatas. Rendahnya PAD suatu daerah bukanlah disebabkan karena secara struktur daerah memang miskin atau tidak memiliki sumber-sumber keuangan yang potensial, tetapi lebih banyak disebabkan oleh kebijakan pemerintah pusat. Selama ini sumber-sumber keuangan yang potensial dikuasai oleh pemerintah pusat.

Mengenai hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak dapat dilepaskan dari konsep otonomi daerah dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah mencakup pembagian keuangan, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara proposional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah. Secara teoritis dalam konteks negara kesatuan dikenal ada dua cara dalam menghubungkan pemerintah pusat dan daerah yaitu sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi mencakup segala urusan, tugas, fungsi dan wewenang penyelenggaraan pemerintah ada di pemerintah pusat yang pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi. Sedangkan desentralisasi merupakan kewenangan kontribusi yaitu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah.

Salah satu bentuk hubungan keuangan pusat dan daerah adalah Dana Alokasi Khusus (DAK), di mana dana tersebut bersumber dari pendapatan APBN, dialokasikan/ditransfer kepada daerah untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan merupakan prioritas nasional, yaitu pekerjaan-pekerjaan yang berskala nasional sehingga dapat membantu mengurangi beban

¹ Ahmad Yani, Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2008, hal 3.

biaya kegiatan khusus yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah. DAK dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu dalam rangka pendanaan pelaksanaan desentralisasi untuk mendanai kegiatan khusus yang ditentukan pemerintah atas dasar prioritas nasional.² Kegiatan khusus tersebut sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN. 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.

Daerah tertentu yang dimaksud adalah daerah yang memenuhi kriteria yang ditetapkan setiap tahun untuk mendapatkan alokasi DAK. Dengan demikian, tidak semua daerah mendapatkan alokasi DAK. Pengertian DAK diatur dalam Ketentuan Umum Bab I Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang menyebutkan bahwa "Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional." Daerah tertentu yang dapat memperoleh alokasi DAK ditentukan berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.

- 1) Kriteria umum; Pengalokasian DAK diprioritaskan untuk daerah-daerah yang memiliki kemampuan fiskal rendah atau di bawah rata-rata nasional. Kemampuan fiskal daerah didasarkan pada selisih antara realisasi penerimaan umum daerah (pendapatan asli daerah, dana alokasi umum (DAU), dan dana bagi hasil (DBH)) dengan belanja pegawai negeri sipil daerah pada APBD.
- 2) Kriteria Khusus; Pengalokasian DAK memperhatikan daerah-daerah tertentu yang memiliki karakteristik dan/atau berada di wilayah:
 - i) Provinsi Papua yang merupakan daerah otonomi khusus;
 - ii) Daerah pesisir dan kepulauan, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah tertinggal/terpencil, dan daerah yang masuk kategori ketahanan pangan, dan daerah pariwisata;

² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2008, hal. 79.

- iii) Daerah rawan banjir/longsor, daerah penampung transmigrasi, daerah yang memiliki pulau-pulau kecil terdepan, daerah rawan pangan dan/atau kekeringan, daerah pasca konflik, daerah penerima pengungsi.
- 3) Kriteria teknis; kriteria teknis kegiatan DAK untuk bidang pendidikan dirumuskan oleh Menteri Pendidikan Nasional, bidang kesehatan dirumuskan oleh Menteri Kesehatan, bidang infrastruktur jalan, irigasi, dan air bersih, serta sanitasi dirumuskan oleh Menteri Pekerjaan Umum, bidang kelautan dan perikanan dirumuskan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan, bidang pertanian dirumuskan oleh Menteri Pertanian, bidang prasarana pemerintah daerah dirumuskan oleh Menteri Dalam Negeri, dan bidang lingkungan hidup dirumuskan oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup.

Jadi pengertiannya adalah tidak semua daerah memiliki hak untuk mengajukan proposal DAK, hanya daerah yang telah memenuhi kriteria yang dibuat oleh pemerintah pusat yang boleh mengajukan usulan kegiatan khusus. Pelaksanaan DAK sendiri diarahkan pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan/atau perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan masyarakat dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang, dan tidak termasuk penyertaan modal.³ Sebagai contoh, penggunaan DAK bidang pendidikan meliputi:

1. Rehabilitasi gedung sekolah/ruang kelas,
2. Pengadaan/rehabilitasi sumber dan sanitasi air bersih serta kamar mandi dan WC,
3. Pengadaan/perbaikan meubelair ruang kelas dan lemari perpustakaan,
4. Pembangunan/rehabilitasi rumah dinas penjaga/guru/kepala sekolah, dan,
5. Peningkatan mutu sekolah dengan pembangunan/penyediaan sarana dan prasarana perpustakaan serta fasilitas pendidikan lainnya di sekolah.

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

³ Kajian Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah *"Inter-Governmental Fiscal Review"*, hal. 81.

perjalanan dinas seperti pelaksanaan penyusunan rencana dan program, pelaksanaan tender pengadaan kegiatan fisik, kegiatan penelitian dalam rangka mendukung pelaksanaan kegiatan fisik, kegiatan perjalanan pegawai daerah dan kegiatan umum lainnya yang sejenis. Dari pembahasan latar belakang di atas, maka yang menjadi pokok bahasan bab ini adalah apakah pengaturan DAK telah sesuai dengan prinsip-prinsip perimbangan keuangan antara pusat dan daerah?

II. OTONOMI DAERAH DALAM HUBUNGANNYA DENGAN KEUANGAN DAERAH

2.1. Pengertian Otonomi Daerah dan Beberapa Jenis Sistem Otonomi

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan (*staatsrechtelijk*) bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Istilah otonomi mempunyai makna atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian tanggung jawab terkandung dua unsur yaitu:

- a. Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya.
- b. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.

Pada bagian lain Bagir Manan⁴ menyatakan otonomi adalah "Kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfsatndigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan." Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.

⁴ Abdul Sabaruddin, Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Arah Menuju Pemerintahan Yang Baik, abadiah.wordpress.com, 2010.

Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan. Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi hanya sekedar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih besar. Dari segi hukum tata negara khususnya teori bentuk negara, Otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan. Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala pengertian dan isi otonomi adalah pengertian dan isi negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landasan atas dari pengertian dan isi otonomi

Ditinjau dari mekanisme pemberian otonomi dalam negara kesatuan, otonomi diberikan oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pusat. Berbeda halnya dengan otonomi daerah di negara federal, otonomi daerah telah melekat pada negara-negara bagian, sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian.

Konstelasi tersebut menunjukkan bahwa dalam negara kesatuan kecenderungan kewenangan yang besar berada di *central government*, sedangkan dalam negara federal kecenderungan kewenangan yang besar berada pada *local government*. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah pada negara kesatuan seperti Indonesia otonominya lebih banyak bergantung pada *political will* pemerintah pusat yaitu sampai sejauh mana pemerintah pusat mempunyai niat baik untuk memberdayakan melalui pemberian wewenang yang lebih besar.

Dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan di setiap negara, terdapat berbagai urusan di daerah. Suatu urusan tetap menjadi urusan pemerintah pusat dan urusan lain menjadi urusan rumah tangga sendiri, sehingga harus ada pembagian yang jelas. Dalam rangka melaksanakan cara pembagian urusan dikenal adanya sistem otonomi yang dikenal sejak dulu, yakni cara pengisian rumah tangga daerah atau sistem rumah tangga daerah.

Sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelasan pembagian tersebut adalah bahwa daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan maupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Bila otonomi diartikan sebagai segala tugas yang ada pada daerah atau dengan kata lain apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah daerah, didalamnya melekat kewenangan yang meliputi kekuasaan, hak, atau kewajiban yang diberikan kepada daerah dalam menjalankan tugasnya. Masalahnya kewenangan mana yang diatur pemerintah pusat dan kewenangan mana yang diatur pemerintah daerah. Sehubungan dengan itu, secara teoritik dan praktek dijumpai 5 jenis sistem otonomi atau sistem rumah tangga, yaitu;

1. Otonomi organik (rumah tangga organik),
2. Otonomi formal (rumah tangga formal),
3. Otonomi material (rumah tangga material/substantif),
4. Otonomi riil (rumah tangga riil),
5. Otonomi nyata, bertanggung jawab, dan dinamis.

Dari kelima jenis sistem otonomi itu, umumnya dipraktekkan hanya tiga jenis, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material, dan sistem rumah tangga nyata atau riil dengan beberapa varian.

2.2. Hubungan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Mengkaji masalah desentralisasi tidak bisa dilepaskan dengan masalah sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik. Sentralisasi dan desentralisasi di dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik pada dasarnya berkenaan dengan "*delegation of authority and responsibility*" yang dapat diukur dari sejauh mana unit-unit bawahan memiliki wewenang dan tanggung jawab di dalam proses pengambilan keputusan.⁵

Desentralisasi pada dasarnya adalah pelimpahan atau penyerahan kekuasaan wewenang di bidang tertentu secara vertikal dari institusi/lembaga/pejabat yang lebih tinggi kepada institusi/lembaga/fungsionaris bawahannya sehingga yang disertai/dilimpahi kekuasaan wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama diri sendiri dalam urusan tertentu.

Desentralisasi diartikan pula sebagai suatu sistem, di mana bagian-bagian dan tugas negara diserahkan penyelenggaraannya

⁵ Joko Widodo, *Good Governance Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol, Insan Cendekia*, Surabaya, 2001, hal. 38-39.

pada organ yang sedikit banyak mandiri. Organ yang mandiri ini wajib dan berwenang melakukan tugasnya atas inisiatif dan kebijaksanaannya sendiri. Ciri yang penting bagi organ yang didesentralisasikan ialah, mempunyai sumber-sumber keuangan sendiri untuk membiayai pelaksanaan tugasnya. Desentralisasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada satuan satuan organisasi pemerintah untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari kelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah.

Pemilihan model penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan apakah sentralisasi dan desentralisasi, kedua-duanya sama mempunyai implikasi. Model yang terlalu sentralistis tidak sepenuhnya baik karena pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan yang sentralistis kurang dapat memperhatikan kebutuhan, permasalahan dan sumber daya serta karakteristik khusus daerah. Hasilnya pun kurang dapat dinikmati dan menyentuh serta mencerminkan keinginan, kepentingan dan aspirasi masyarakat kebanyakan. Selain itu juga dapat memperlemah inisiatif daerah dalam memecahkan masalah yang dihadapi, efisiesi administrasi akan cenderung menurun seiring dengan meningkatnya tanggung jawab pusat, dan dapat mengurangi kadar demokrasi dalam sistem pemerintahan. Namun model yang tersentralistis selain mempunyai kelemahan di atas juga memiliki beberapa kelebihan yaitu akan dapat menjaga integrasi politik dan pengendalian pembangunan, sangat diperlukan jika kemampuan daerah masih rendah, memudahkan penyalaluran dana luar negeri, mempercepat proses nation building dan terwujudnya *nation unity* dan mempermudah mobilisasi sumberdaya untuk pembangunan antar wilayah/propinsi.

Penggunaan asas desentralisasi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia tidak hanya karena dihadapkan pada kenyataan wilayah RI yang luas dan beragam. Desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Penyerahan kepada atau membiarkan satuan pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu itu dapat bersifat penuh atau tidak penuh. Bersifat penuh

artinya kalau penyerahan atau membiarkan mencakup wewenang untuk mengatur dan mengurus baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya, sedangkan bersifat tidak penuh artinya kalau hanya terbatas pada wewenang untuk mengatur dan mengurus cara menjalankannya. Urusan pemerintahan yang bersifat penuh disebut juga dengan otonomi, sedangkan urusan Pemerintah yang tidak penuh disebut tugas pembantuan. Perwujudan desentralisasi dalam bidang otonomi adalah hak untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah, sedangkan tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menjalankannya.

2.3. Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia

Dalam Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945, diamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi, kabupaten serta kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Di samping itu hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, serta sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.⁶

Demikian pula dalam pasal 18B UUD 1945, dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus, atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan yang diatur dengan undang-undang.

Perjalanan otonomi daerah ditandai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam sejarah penyelenggaraan otonomi daerah, kelihatannya hanya mampu bertahan selama lima tahun akibat adanya perubahan dinamis dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia. Perubahan Undang-Undang Nomor

⁶ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika Offset, 2008, hal. 2.

22 Tahun 1999, akibat implikasi dengan adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945 mulai perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat. Di samping itu, juga memperhatikan ketetapan-ketetapan MPR-RI yang harus dijabarkan dalam bentuk undang-undang.

Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, juga memperhatikan undang-undang terkait di bidang politik, di antaranya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, selain itu juga memperhatikan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan atas Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara. Berdasarkan uraian di atas, sistem pemerintahan di Indonesia meliputi;

- a. pemerintahan pusat, yakni pemerintah,
- b. pemerintah daerah, yakni meliputi pemerintah provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota,
- c. pemerintahan desa.

Pengertian pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah adalah, "Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945." Adapun pengertian pemerintah pusat yang selanjutnya disebut pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara RI. Di samping itu penyelenggara pemerintahan daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah meliputi tugas-tugas para kepala dinas, kepala badan, unit-unit kerja di lingkungan pemerintah daerah yang sehari-harinya dikendalikan oleh sekretariat daerah.

Oleh sebab itu Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan negara, sedangkan gubernur dan bupati/walikota adalah pemegang kekuasaan pemerintah daerah. Sistem pemerintahan di Indonesia

tidak mengenal istilah pemisahan kekuasaan, namun terjadi sistem pembagian kekuasaan yang meliputi kekuasaan menjalankan fungsi pemerintahan dalam arti kekuasaan eksekutif dilakukan oleh Presiden bersama menteri-menterinya. Kekuasaan membuat undang-undang atau legislatif dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan kekuasaan yudikatif atau bidang peradilan, dilakukan oleh Mahkamah Agung beserta perangkat daerah.

Hubungan fungsi pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dilaksanakan melalui sistem otonomi, yang meliputi desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Hubungan ini bersifat koordinatif administratif, artinya hakikat fungsi pemerintahan tersebut tidak ada yang saling membawahi, namun demikian fungsi dan peran pemerintahan provinsi juga mengemban pemerintahan pusat sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi yang artinya adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini mengandung makna bahwa urusan pemerintahan pusat yang menjadi kewenangan pusat tidak mungkin dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya oleh pemerintah pusat guna kepentingan pelayanan umum pemerintahan dan kesejahteraan rakyat disemua daerah. Oleh sebab itu, hal-hal mengenai urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan oleh daerah itu sendiri, sangat tepat diberikan kebijakan otonomi sehingga setiap daerah akan lebih mampu dan mandiri untuk memberikan pelayanan dan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah.

2.4. Pengertian Dan Ruang Lingkup Keuangan Daerah

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, didukung dana dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah, sedangkan yang menjadi kewenangan pemerintah, didukung dana dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara. Di bidang penyelenggaraan keuangan daerah, kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Dalam melaksanakan kekuasaan tersebut, kepala daerah melimpahkan

sebagian atau seluruh kekuasaannya berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada pejabat perangkat daerah. Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan ini, didasarkan atas prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima atau mengeluarkan uang.⁷

Sumber keuangan daerah terdiri atas;

1) Pendapatan Asli Daerah (PAD), yakni

- Hasil pajak daerah,
- Hasil retribusi daerah,
- Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan,
- Lain-lain PAD yang sah.

2) Dana perimbangan

3) Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaannya untuk di daerah diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah. Pemerintah daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang telah ditetapkan undang-undang. Dana perimbangan terdiri atas DBH, DAU, dan DAK. DBH tersebut bersumber dari pajak dan sumber daya alam. DBH yang bersumber dari pajak, meliputi sebagai berikut.

- Pajak bumi dan bangunan (PBB) sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan.
- Bea perolehan atas hak tanah dan bangunan (BPHTB) sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan, serta kehutanan.
- Pajak penghasilan (PPh) Pasal 21, Pasal 25, dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri.

DBH yang bersumber dari sumber daya alam meliputi;

- Penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran hak pengusahaan hutan (IHPP), propinsi sumber daya hutan (PSDH), dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
- Penerimaan pertambangan umum yang berasal dari penerimaan iuran tetap (*landrent*) dan penerimaan iuran eksplorasi dan

⁷ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika Offset, 2008, hal. 77-78.

iuran eksploitasi (*royalti*) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan pungutan hasil perikanan.

- Penerimaan pertambangan minyak yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
- Penerimaan pertambangan gas alam yang dihasilkan dari wilayah yang bersangkutan.
- Penerimaan pertambangan panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian pemerintah, iuran tetap dan iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.

2.5. Pola Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Rangka Otonomi

Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Perimbangan keuangan dilaksanakan sejalan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian pengaturan perimbangan keuangan tidak hanya mencakup aspek pendapatan daerah, tetapi juga mengatur aspek pengelolaan dan pertanggungjawabannya. Hubungan keuangan pusat dan daerah dalam rangka otonomi daerah dilakukan dengan memberikan kebebasan kepada daerah untuk menyelenggaraan urusan pemerintahan. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 telah menetapkan dasar-dasar pendanaan pemerintahan daerah. Dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai APBD. Penyelenggaraan urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh gubernur dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi didanai APBN.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh gubernur dalam rangka tugas pembantuan didanai APBN. Pelimpahan kewenangan dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dan /atau penugasan dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan dari pemerintah kepada pemerintah daerah diikuti dengan pemberian dana yang disesuaikan dengan besarnya beban kewenangan yang dilimpahkan dan/atau tugas pembantuan yang diberikan. Pemahaman yang komprehensif mengenai pola hubungan keuangan

pusat dan daerah dalam rangka otonomi daerah secara utuh, dapat dilihat dari penjelasan umum Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan alokasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh pemerintah, sedangkan alokasi oleh pemerintahan daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Pembagian ketiga fungsi di atas sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah. Dalam Rangka pelaksanaan otonomi daerah, penyelenggaraan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Agar pendanaan penyelenggaraan pemerintahan terlaksana secara efisien dan efektif serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah dibiayai dari APBN, baik kewenangan pusat yang didekonsentrasikan kepada gubernur atau ditugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau desa sebutan lainnya dalam rangka tugas pembantuan.

Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam

pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dana perimbangan merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas DBH, DAU, dan DAK. Dana perimbangan selain dimaksud untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antardaerah. Ketiga komponen dana perimbangan ini merupakan sistem transfer dana dari pemerintah serta merupakan satu kesatuan yang utuh.

III. PENGATURAN DANA ALOKASI KHUSUS DITINJAU DARI PRINSIP-PRINSIP PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH

Hubungan keuangan pusat dan daerah dilakukan sejalan dengan prinsip perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagaimana yang telah digariskan dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.⁸

Dalam mekanisme pengalokasian DAK, hanya daerah tertentu yang memperoleh alokasi DAK, daerah tertentu yang dimaksud adalah daerah-daerah yang memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. DAK ditentukan berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Jadi pengertiannya adalah tidak semua daerah memiliki hak untuk mengajukan proposal DAK, hanya daerah yang telah memenuhi kriteria yang dibuat oleh pemerintah pusat yang boleh mengajukan usulan kegiatan khusus.

⁸ Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah.

- a. Kriteria umum adalah pengalokasian DAK diprioritaskan untuk daerah-daerah yang memiliki kemampuan fiskal rendah atau dibawah rata-rata nasional.
- b. Kriteria khusus; pengalokasian DAK memperhatikan daerah-daerah tertentu yang memiliki karakteristik dan/atau berada di wilayah; Provinsi Papua yang merupakan daerah otonomi khusus, daerah pesisir dan kepulauan, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah tertinggal/terpencil, dan daerah yang masuk kategori ketahanan pangan, dan daerah pariwisata, daerah rawan banjir/longsor, daerah penampung transmigrasi, daerah yang memiliki pulau-pulau kecil terdepan, daerah rawan pangan dan/atau kekeringan, daerah pasca konflik, daerah penerima pengungsi.
- c. Kriteria teknis; pengalokasian DAK dirumuskan oleh menteri terkait.

Kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah justru membuat batasan-batasan yang menyebabkan adanya daerah-daerah yang tidak mendapatkan DAK. Dilihat dari konsep *Good Governance*, ada beberapa hal yang bisa menjadi tolok ukur keadilan yaitu; pemerintahan yang tidak sewenang-wenang, pelayanan yang non diskriminatif, dan program yang berpihak kepada rakyat. Dalam hubungan keuangan pusat dan daerah yang dimaksud adil adalah semua daerah berhak mendapatkan pembagian keuangan, dalam hal ini adalah mendapatkan bagian DAK.

Daerah-daerah yang tidak memenuhi kriteria-kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat tidak mendapatkan alokasi DAK. Hal ini bertentangan dengan konsep keadilan, karena salah satu tolok ukur keadilan adalah pelayanan yang nondiskriminatif. DAK adalah program untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Kenyataan yang ada semua daerah di Indonesia memerlukan dana untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat, seperti; pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan, perikanan, dan pertanian. DAK bukan hanya diperlukan oleh daerah-daerah yang memiliki kemampuan finansial dibawah rata-rata nasional dan/atau daerah-daerah yang memiliki karakteristik tertentu saja, tetapi diperlukan oleh semua daerah di Indonesia. Persoalan yang sekarang muncul adalah adanya daerah-daerah yang merasa kurang puas dan merasa

diperlakukan tidak adil dalam pembagian keuangan oleh pemerintah pusat. Munculnya daerah separatis yang ingin memisahkan diri dari negara Indonesia sedikit banyak disebabkan oleh masalah keuangan.

Sesuai dengan Teori Negara Kesejahteraan menurut Kranenburg, "Tujuan negara bukan sekadar memelihara ketertiban hukum, melainkan juga aktif mengupayakan kesejahteraan dan kebahagiaan rakyatnya, serta menyelenggarakan masyarakat adil dan makmur." Ia juga menyatakan bahwa upaya pencapaian tujuan-tujuan negara itu dilandasi oleh keadilan secara merata, seimbang. Pemerintah seharusnya dapat mengenali apa yang menjadi kebutuhan, permasalahan, keinginan dan kepentingan serta aspirasi rakyat secara baik dan benar, karena kebijakan yang dibuat akan dapat mencerminkan apa yang menjadi kepentingan dan aspirasi rakyat.

Dalam Teori Demokrasi Pengaturan Dana Alokasi Khusus harus memenuhi aspek transparansi. Pemerintah pada hakekatnya adalah pelayan masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama. Menurut konsep *Good Governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik tidak semata-mata didasarkan pada pemerintah atau negara saja, tetapi harus melibatkan baik didalam intern birokrasi maupun di luar birokrasi publik (masyarakat). 60 Karakteristik atau unsur utama penyelenggaraan pemerintahan yang baik menurut Bhata dalam Nisjar adalah, "Akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, dan *rule of law*." Kebijakan yang menyadarkan pada kondisi lokal akan dapat mencerminkan apa yang menjadi tuntutan dan keinginan serta aspirasi masyarakat lokal. Pemerintah harus menjalin kerjasama dengan rakyat, yaitu dengan membuat program-programnya sesuai dengan apa yang diinginkan rakyat agar tidak dihadapkan pada berbagai macam tekanan.

Tahapan pengaturan DAK sudah terstruktur dengan baik dan tidak terlalu birokratis. Hal ini akan menghemat banyak biaya dan waktu sehingga memenuhi aspek efisiensi. Penggunaan dana yang efisien akan bermanfaat bagi seluruh masyarakat. Masyarakat akan menikmati pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar, yang menjadi hak setiap warga negara. DAK sangat dibutuhkan oleh seluruh daerah

yang ada di Indonesia, tidak ada daerah di Indonesia yang tidak memerlukan peningkatan dalam bidang-bidang yang menyangkut kebutuhan dasar masyarakat. Oleh sebab itu seluruh daerah di Indonesia perlu mendapatkan DAK. Dalam negara yang menganut teori demokrasi, bahwa segala kebijakan pemerintah harus bertujuan meningkatkan taraf hidup masyarakat. Segala kebijakan pemerintah harus bergantung pada keinginan masyarakat.

Seharusnya porsi anggaran yang diberikan ke daerah lebih besar dari pemerintah pusat, karena saat ini sistem pemerintahan adalah desentralisasi dalam semangat otonomi daerah. Pemerintah pusat masih setengah hati menjalankan otonomi daerah, sehingga masih cenderung pada sistem sentralisasi. Pada dasarnya pemerintah hanya memegang kewenangan di bidang keuangan dan moneter, luar negeri, peradilan, pertahanan, keamanan, dan agama, sedangkan yang ditangani oleh pemerintah daerah meliputi 31 bidang, namun dana yang diberikan kepada daerah relatif masih kecil.

Pembagian pendapatan (*distribution of income*) seharusnya menguntungkan daerah, porsi yang lebih besar mestinya diberikan kepada daerah yang mempunyai potensi besar seperti Kalimantan Timur, Papua, Riau dan daerah yang berproduksi besar lainnya, tanpa mengesampingkan daerah-daerah yang memiliki kemampuan finansial di bawah rata-rata nasional. Dalam aspek proporsionalitas, seharusnya pemerintah pusat menganggarkan DAK yang jauh lebih besar dari tahun-tahun sebelumnya, karena wilayah terbesar ada di daerah. Pengaturan DAK selain mengalokasikan dana untuk daerah yang memiliki kemampuan finansial rendah, sudah seharusnya mengalokasikan dana untuk daerah-daerah yang memiliki potensi besar, dengan tujuan untuk percepatan pembangunan.

IV. PENUTUP

Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang berkaitan dengan otonomi daerah hingga saat ini masih mengalami beberapa kendala. Salah satu perwujudan pelaksanaan otonomi daerah adalah pelaksanaan desentralisasi, di mana kepada daerah diserahkan urusan, tugas dan wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dengan tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan

Dalam mekanisme pengalokasian DAK, daerah tertentu yang memperoleh DAK ditentukan berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Kriteria-kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah ini justru membuat batasan-batasan yang menyebabkan adanya daerah-daerah yang tidak mendapatkan alokasi DAK, pengaturan ini bertentangan dengan konsep keadilan, karena salah satu tolak ukur keadilan adalah pelayanan yang non diskriminatif, begitu juga belum memenuhi aspek demokratis, karena salah satu ciri kebijakan demokratis adalah semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah harus bergantung pada keinginan rakyat, sedangkan keinginan rakyat adalah supaya setiap daerahnya mendapat alokasi DAK.

Pengaturan DAK telah memenuhi aspek transparansi karena masyarakat dapat mengetahui proses perumusan kebijakan publik dan implementasinya, begitu juga secara normatif telah memenuhi aspek efisiensi karena prosedur DAK sudah terstruktur dengan baik dan tidak terlalu birokratis, sehingga menghemat banyak biaya dan waktu. Pengaturan DAK belum memenuhi aspek proporsional, karena dalam pembagian keuangan, daerah hanya mendapat porsi yang sangat kecil di banding pemerintah pusat, sedangkan wilayah terbesar ada di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ahmad Yani, 2008, Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Di Indonesia, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta
- Asshiddiqie, Jimly, 2010, Perihal Undang-Undang, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Amos, Abraham, 2005, Sistem Ketatanegaraan Indonesia, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Gunawan, Bondan, 2000, *Apa Itu Demokrasi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- HR, Ridwan, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kaho, Josef Riwu, 1991, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara RI*, Rajawali Pers, Jakarta
- Koesoemahatmadja, Mochtar, 1979, *Pengantar Ke Sistem Pemerintah Daerah Di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung
- Manan, Bagir, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Siswanto Sunarno, 2008, Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Sinar Grafika Offset, Jakarta.
- Syaukani, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Widodo, Joko 2001, *Good Governance Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya.
- Winarno, Budi, 2007, *Kebijakan Publik Teori & Proses*, PT Buku Kita, Jakarta

Sumber Internet

Adamson, Goran, *Negara Kesejahteraan (WelfareState) di Skandinavia*, map.ugm.ac.id

Bappenas, *Penghapusan Diskriminasi Dalam Berbagai Bentuk*, www.bappenas.go.id

Bernas, 1993, *Diskriminasi Pelayanan*, (22 Maret 2014), Indotourtalk.wordpress.com

Sabaruddin, Abdul, 2010, *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah: Arah Menuju Pemerintahan Yang Baik*, (13 April 2014), abadih.wordpress.com

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125).

Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126).

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 137).

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 216/PMK.07/2010 tentang Pedoman Umum Dan Alokasi Dana Alokasi Khusus Tahun Anggaran 2011 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 590).

BAGIAN II

**PERAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN
DANA PERIMBANGAN TERHADAP
POLA BELANJA DAERAH**

Rafika Sari*

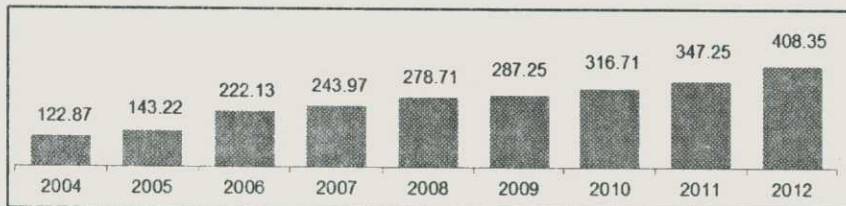
* Penulis adalah Peneliti Muda dalam Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: fikapanjaitan@yahoo.com.

PERAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA PERIMBANGAN TERHADAP POLA BELANJA DAERAH

Rafika Sari

I. PENDAHULUAN

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, dana perimbangan bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan dialokasikan kepada daerah. Alokasi ini seyogyanya bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.¹ Dari Gambar 1.1. terlihat bahwa dana perimbangan dialokasikan ke daerah meningkat secara signifikan dari 2004 hingga tahun 2012 sebagai bentuk upaya penguatan kapasitas fiskal daerah² melalui kebijakan desentralisasi. Selama periode sembilan tahun terakhir, dana perimbangan telah meningkat sebesar Rp285 miliar, dimulai pada tahun 2004 sebesar Rp122,87 miliar meningkat dan telah mencapai Rp408,35 miliar pada tahun 2012.



Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN 2009 & Nota Keuangan dan RAPBN 2012, Kementerian Keuangan.

Gambar 1.1. Dana Perimbangan Tahun 2004-2012 (Rp miliar)

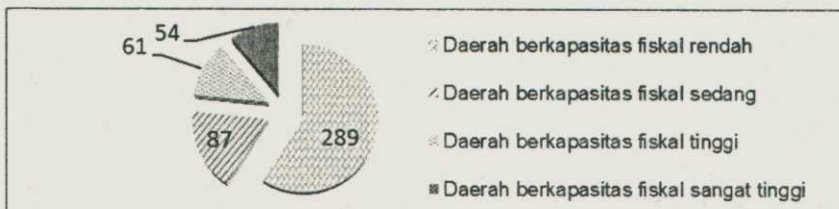
Walaupun upaya penguatan kebijakan desentralisasi telah dilakukan melalui penambahan dana perimbangan ke daerah,

¹ Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2005 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

² Pasal 4 Peraturan Menteri Keuangan No. 226/PMK.07/2012 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah.

Kapasitas fiskal suatu daerah dihitung berdasar jumlah PA ditambah transfer bersifat umum seperti DAU, DBH, serta dana otonomi khusus (DOK), lalu ditambah pendapatan lain-lain. Jumlah itu kemudian dikurangi dengan total belanja pegawai. Hasilnya lalu dibagi dengan jumlah penduduk miskin.

namun belum membuahkan suatu hasil yang menggembirakan. Kondisi ini terlihat dari banyaknya daerah yang masih memiliki kapasitas fiskal rendah. Gambar 1.2. memperlihatkan bahwa dari sekitar 500 kabupaten/kota yang ada di Indonesia, sebagian besar merupakan daerah yang berkapasitas fiskal rendah, yaitu sebanyak 59 persen dari total kabupaten/kota atau sebanyak 289 kabupaten/kota. Kondisi ini menunjukkan bahwa mayoritas kabupaten/kota memiliki kemampuan keuangan yang rendah. Sementara hanya 11 persen dari total kabupaten/kota yang merupakan daerah berkapasitas fiskal sangat tinggi (54 kabupaten/kota) dan 12 persen yang berkapasitas fiskal tinggi (61 kabupaten/kota).



Sumber: diolah, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 226/PMK.07/2012 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah.

Gambar 1.2. Daerah Menurut Peta Kapasitas Fiskal di Indonesia, Tahun 2012

Hal ini terjadi karena besarnya dana perimbangan tidak diimbangi dengan kemampuan pengelolaan keuangan yang lebih baik. Salah satu tantangan dalam pengelolaan keuangan daerah yang dihadapi adalah alokasi belanja daerah yang belum efektif seperti besarnya belanja aparatur yang mendominasi kapasitas fiskal. Hal ini menyebabkan terbatasnya belanja untuk meningkatkan pelayanan publik. Belum maksimalnya pembangunan di daerah, tentunya tidak terlepas dari kualitas perencanaan pemerintah daerah yang belum secara tepat dan proporsional dalam membelanjakan sumber daya keuangannya.

Dua kabupaten/kota yang diambil sebagai sampel dalam bagian ini adalah Kabupaten Banjar dan Kota Denpasar. Menurut Kementerian Keuangan³ pada tahun 2012, kedua kabupaten/kota ini merupakan daerah yang berkapasitas fiskal tinggi. Kabupaten Banjar memiliki tingkat kapasitas fiskal sebesar 1,4017 sementara Kota Denpasar sebesar 1,7858. Selain itu, alasan dipilih dua

³ Peraturan Menteri Keuangan No. 226/PMK.07/2012 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah.

kabupaten tersebut adalah karena Kabupaten Banjar dipilih untuk mewakili pemerintah daerah kabupaten dan Kota Denpasar dipilih untuk mewakili pemerintah daerah kota.

Pada Tabel 1.1. menunjukkan bahwa dana perimbangan merupakan penyumbang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) tertinggi bagi Pemerintah Kabupaten Banjar dan Pemerintah Kota Denpasar. Walaupun dua daerah ini dikategorikan berkapasitas fiskal tinggi, namun proporsi pendapatan asli daerah (PAD) terhadap total penerimaan daerah masih di bawah 40 persen. Proporsi PAD Pemkab. Banjar mengalami peningkatan dari 6,4 persen pada tahun 2010 menjadi 11,9 persen pada tahun 2012. Begitu pula proporsi PAD Pemerintah Kota Denpasar juga mengalami peningkatan dari 28,8 persen pada tahun 2010 menjadi 37,1 persen pada tahun 2012.

Dalam tiga tahun terakhir ini, rata-rata pertumbuhan PAD Kota Denpasar mencapai 34,5 persen jauh di atas pertumbuhan belanja daerah yang mencapai 28,3 persen. Begitu pula dengan rata-rata pertumbuhan PAD Kabupaten Banjar yang mencapai 60 persen jauh di atas pertumbuhan belanja daerah yang mencapai 9,4 persen. Hal ini mendorong ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana perimbangan mulai berkurang.

**Tabel 1.1. Hubungan Keuangan Pusat dan Pemkab. Banjar
Tahun 2010-2012**

Deskripsi	Kab. Banjar			Kota Denpasar		
	Y2010	Y2011	Y2012	Y2010	Y2011	Y2012
Total Penerimaan, Rp miliar	769,8	949,3	1.232,5	903,7	1.150,1	1.379,1
- Pendapatan Asli Daerah (PAD)	49,3	96,8	147,0	260,5	424,9	511,3
- Dana Perimbangan (DP)	578,5	679,2	869,3	499,2	491,0	655,3
- Pendapatan lainnya	131,4	131,1	199,6	144,7	234,1	212,4
Belanja, Rp miliar	799,5	845,1	994,5	927,5	1.100,1	1.309,5
% Pertumbuhan PAD	31,9%	96,4%	51,9%	21,1%	63,1%	20,3%
% Pertumbuhan Belanja	4,6%	5,7%	17,7%	47,2%	18,6%	19,0%
% PAD/total Penerimaan APBD	6,4%	10,2%	11,9%	28,8%	37,0%	37,1%
% DP/Total Penerimaan APBD	75,2%	71,6%	70,5%	55,2%	42,7%	47,5%

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka tujuan dari bagian ini adalah (a) mendeskripsikan pola belanja pemerintah daerah, (b) menganalisis tingkat ketergantungan (desentralisasi) fiskal pemerintah daerah, serta (c) menganalisis peranan PAD dan dana perimbangan terhadap pola belanja daerah, dengan mengambil contoh di Kabupaten Banjar, Kalimantan Selatan, dan Kota Denpasar, Bali.

II. PENERIMAAN DAN BELANJA DAERAH

2.1. Elemen Penerimaan dan Belanja Daerah

Pendapatan daerah bersumber dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan dan pendapatan lainnya. Sumber PAD terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan PAD lain yang sah. Dana perimbangan terdiri dari dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan dana bagi hasil (DBH). Ketiga jenis dana perimbangan ini bersumber dari APBN yang dialokasikan ke daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi untuk tujuan yang berbeda. DAU bertujuan sebagai pemerataan kemampuan keuangan antardaerah. DAK bertujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Terakhir, DBH dihitung berdasarkan angka persentasi untuk mendanai kebutuhan daerah.⁴

Dalam keuangan negara, pendapatan negara yang bersumber dari penerimaan perpajakan dan penerimaan negara bukan pajak, akan digunakan untuk mendanai belanja Pemerintah. Belanja pemerintah daerah merupakan semua kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran bersangkutan.⁵ Belanja pemerintah dapat diklasifikasikan secara ekonomi menjadi belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain.⁶ Dalam teori ekonomi makro, belanja pemerintah dikelompokkan dalam belanja konsumsi pemerintah (*Government Consumption Expenditure*) dan investasi pemerintah (*Government Investment Expenditure*).

⁴ Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

⁵ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah/
Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

⁶ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Mardiasmo⁷ mengemukakan bahwa belanja daerah dapat dirinci menurut organisasi, fungsi, kelompok, dan jenis belanja. Belanja menurut organisasi adalah suatu kesatuan pengguna anggaran seperti Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan lembaga teknis lainnya. Belanja menurut fungsi seperti pendidikan, kesehatan, dan fungsi lainnya. Belanja menurut bagian, misalnya belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan publik. Belanja menurut kelompok, misalnya belanja administrasi umum, belanja operasional dan pemeliharaan, belanja modal/pembangunan. Dan terakhir menurut jenis belanja, misalnya belanja pegawai, barang dan jasa, perjalanan dinas dan pemeliharaan.

2.2. Metode Analisis Belanja Daerah

Pada sisi belanja daerah, terdapat beberapa metode yang digunakan untuk menganalisa belanja daerah. Semua metode tersebut menunjukkan kecenderungan pola belanja daerah, apakah suatu daerah cenderung mengalokasikan dananya untuk belanja yang terkait erat dengan upaya peningkatan ekonomi, seperti belanja modal, ataukah untuk belanja yang sifatnya untuk pendanaan aparatur, seperti belanja pegawai tidak langsung.

Beberapa metode yang akan digunakan untuk menganalisa belanja daerah sebagai berikut:

1. Rasio Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Daerah
Rasio belanja pegawai terhadap total belanja daerah menunjukkan seberapa besar proporsi APBD yang dialokasikan untuk belanja pegawai.
2. Rasio Belanja Modal terhadap Total Belanja Daerah
Rasio belanja modal terhadap total belanja daerah menunjukkan seberapa besar proporsi APBD yang dialokasikan untuk belanja modal.
3. Rasio Belanja Daerah terhadap Jumlah Penduduk
Rasio belanja daerah terhadap jumlah penduduk menggambarkan seberapa besar belanja pemerintah daerah yang digunakan untuk mensejahterakan penduduk di suatu daerah, maka digunakan rasio belanja daerah perkapita (perjumlah penduduk).

⁷ Mardiasmo. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2002, hal. 185.

4. Rasio Belanja Modal terhadap Jumlah Penduduk

Rasio belanja modal per kapita menunjukkan seberapa besar belanja yang dialokasikan pemerintah untuk pembangunan infrastruktur daerah perpenduduk. Rasio belanja modal per kapita memiliki hubungan yang erat dengan pertumbuhan ekonomi karena belanja modal merupakan salah satu jenis belanja pemerintah yang menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi. Rasio ini bermanfaat untuk menunjukkan perhatian pemerintah dalam meningkatkan perekonomian penduduknya dari pembangunan infrastruktur yang dikeluarkan.

2.3. Metode Analisa Ketergantungan Fiskal Pemerintah Daerah

Rasio kemampuan keuangan daerah (KpKD) digunakan untuk mengukur derajat desentralisasi fiskal suatu daerah, bertujuan untuk mengetahui kemampuan pemerintah dalam membiayai kegiatan pemerintah. Rasio KpKD dapat dihitung dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{Rasio KpKD} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah tahun } t}{\text{Total Pendapatan Daerah tahun } t} \times 100\% \dots\dots\dots (1)$$

Tabel 2.1. Derajat Desentralisasi Fiskal Daerah

Kemampuan Keuangan Daerah (%)	Derajat Desentralisasi Fiskal
0 – 10,00	Sangat Kurang
10,01 – 20,00	Kurang
20,01 – 30,00	Cukup
30,01 – 40,00	Sedang
40,01 – 50,00	Baik
> 50,00	Sangat Baik

Sumber: Anita Wulandari, 2001

2.4. Metode Analisa Kontribusi PAD Terhadap Belanja Daerah

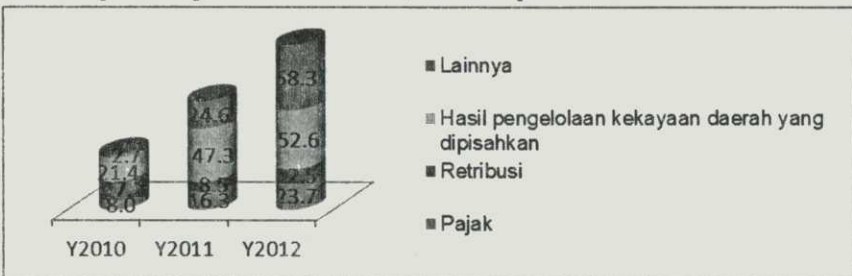
Kontribusi PAD terhadap belanja daerah (PAD/BD) adalah rasio PAD terhadap belanja rutin dan belanja pembangunan daerah. Rasio ini digunakan untuk mengukur seberapa jauh kemampuan daerah membiayai kegiatan rutin dan kegiatan pembangunan. Rasio PAD/BD dapat dihitung dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{Rasio PAD/BD} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah tahun } t}{\text{Belanja Daerah tahun } t} \times 100\% \dots\dots\dots (2)$$

III. PERKEMBANGAN PENDAPATAN ASLI DAERAH

3.1. Kabupaten Banjar

Selama tiga tahun terakhir, rata-rata PAD Kabupaten Banjar mencapai 10 persen dari total penerimaan Kabupaten Banjar. Angka tertinggi berada pada tahun 2012 dimana PAD Kabupaten Banjar mencapai 12 persen dari total penerimaan Kabupaten Banjar atau sebesar Rp147 miliar. Angka ini meningkat cukup signifikan dibandingkan dua tahun sebelumnya, yaitu tahun 2011 sebesar 10,2 persen (Rp97 miliar) dan tahun 2010 sebesar 6 persen (Rp49 miliar). Adapun yang memberikan kontribusi terbesar terhadap PAD pada tahun 2012 adalah hasil pendapatan lainnya yang sah (40 persen), sementara pajak dan retribusi hanya mencakup 25 persen. Namun beberapa tahun sebelumnya didominasi oleh hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, yaitu 50 persen pada tahun 2011 dan 43 persen pada tahun 2010, terlihat pada Gambar 3.1.

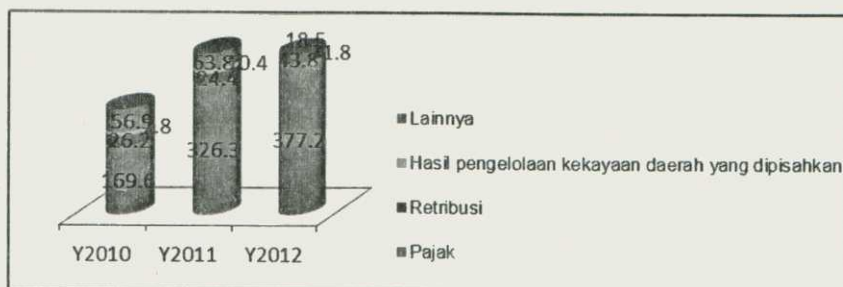


Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Banjar, Tahun 2013.

Gambar 3.1. PAD Kabupaten Banjar Tahun 2010-2012 (Rp miliar)

3.2. Kota Denpasar

Dibandingkan dengan Kabupaten Banjar, Pemerintah Kota Denpasar memiliki PAD yang nilainya jauh lebih besar. Rata-rata PAD selama periode tahun 2010-2012 adalah sebesar 34 persen dari total penerimaan. Pada tahun 2012, PAD Pemerintah Kota Denpasar telah mencapai Rp 511 miliar rupiah. Yang memberikan kontribusi terbesar terhadap PAD adalah pajak sebesar Rp377,2 miliar atau 74 persen dari PAD (lihat Gambar 3.2.).



Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Denpasar, Tahun 2013.

Gambar 3.2. PAD Kota Denpasar Tahun 2010-2012 (Rp miliar)

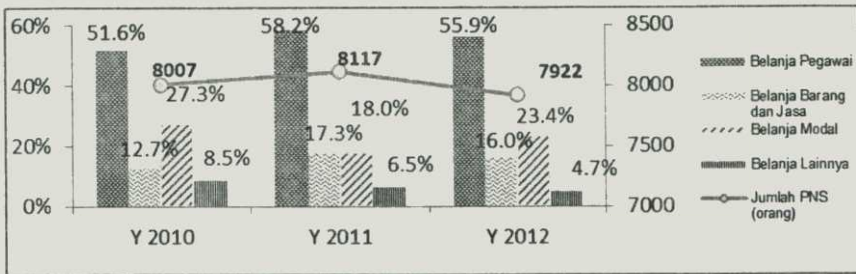
Dari total pajak Pemerintah Kota Denpasar, kontribusi terbesar berasal dari pajak hotel yang terkait sektor pariwisata. Sektor ini menjadi andalan Bali dalam kegiatan investasi, di mana sebagai wujud komitmen untuk meningkatkan iklim investasi, Pemerintah Bali telah membentuk Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu (KPPT) dengan mengacu pada: Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah; dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2007.⁸

IV. PEMBAHASAN

4.1. Karakteristik Pola Belanja Daerah

Selama periode 2010-2012, komposisi belanja Pemerintah Kabupaten Banjar didominasi oleh belanja pegawai yang terlihat pada Gambar 4.1. Belanja pegawai mengalami peningkatan cukup tajam pada tahun 2011 yaitu sebesar 58,2 persen dari total belanja tetapi pada tahun 2012 turun sedikit menjadi 55,9 persen. Belanja barang dan jasa juga meningkat pada tahun 2011 sebesar 17,31 persen tetapi pada tahun 2012 menurun sedikit menjadi 16 persen. Porsi belanja modal terus mengalami penurunan yang cukup tajam terjadi pada tahun 2011 hanya sebesar 18 persen, yang disebabkan karena turunnya belanja atas gedung dan bangunan. Tetapi pada tahun 2012 porsi belanja modal kembali naik menjadi 23,4 persen. Sementara itu, belanja lainnya cenderung turun hingga hanya dianggarkan sebesar 6,5 persen pada tahun 2011 dan turun 4,7 persen tahun 2012.

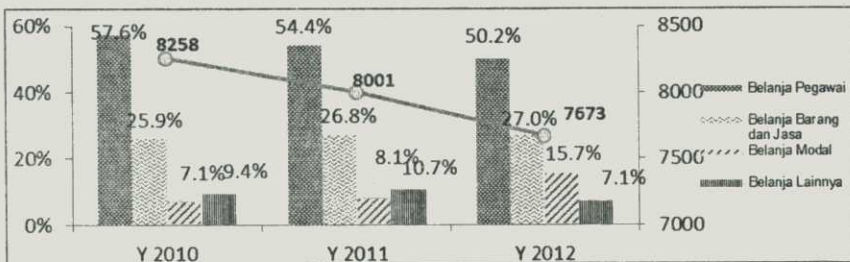
⁸ Taufiq Effendi. *Reformasi Birokrasi dan Iklim Investasi*. Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2013, hal. 228-229.



Sumber: Diolah, Kementerian Keuangan, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.

Gambar 4.1. Tren Belanja Daerah Pemkab. Banjar Tahun 2010-2012

Sama halnya dengan Kabupaten Banjar, belanja pegawai mendominasi komposisi belanja Pemerintah Kota Denpasar selama periode tahun 2010-2012. Belanja pegawai pada tahun 2011 sebesar 54,4 persen, menurun dibandingkan tahun sebelumnya, dan pada tahun 2012 menurun menjadi 50,2 persen. Besarnya belanja barang dan jasa juga meningkat sedikit sebesar 26,8 persen pada tahun 2011 dan pada tahun 2012 naik sedikit menjadi 27 persen. Sedangkan porsi belanja modal terus mengalami peningkatan pada tahun 2011 sebesar 8,1 persen dan terus meningkat secara tajam pada tahun 2012 menjadi 15,7 persen. Sementara itu, belanja lainnya meningkat sebesar 10,7 persen pada tahun 2011 dan cenderung turun hingga hanya dianggarkan sebesar 7,1 persen pada tahun 2012.



Sumber: Diolah, Kementerian Keuangan, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.

Gambar 4.2. Tren Belanja Daerah Pemkot. Denpasar Tahun 2010-2012

Dari Gambar 4.1. dan Gambar 4.2., diketahui bahwa selama tiga tahun berturut-turut, periode 2010 hingga 2012, belanja pegawai merupakan porsi terbesar yang dibelanjakan oleh kedua kabupaten/kota baik Kabupaten Banjar maupun Kota Denpasar yang berkapasitas fiskal tinggi, dengan rasio belanja pegawai lebih dari 50 persen total belanja daerahnya.

Porsi belanja terbesar kedua pada Pemerintah Kabupaten Banjar adalah belanja modal, sementara Pemerintah Kota Denpasar adalah belanja barang dan jasa. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar proporsi APBD dialokasikan untuk belanja pegawai.

a. Rasio Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Daerah

Kedua daerah ini sama-sama memiliki pegawai negeri sipil yang berjumlah besar, yaitu 7.922 orang pada Kabupaten Banjar dan 7.673 orang pada Kota Denpasar pada tahun 2012. Yang membedakan keduanya adalah pada tren belanja pegawai selama tiga tahun tersebut.

Belanja pegawai Kabupaten Banjar mengalami peningkatan sebesar 19,3 persen (atau bertambah Rp80 miliar) pada tahun 2011 dibandingkan tahun sebelumnya, dan kemudian menurun sebesar 13 persen (atau berkurang Rp64 miliar) pada tahun 2012 dibandingkan tahun sebelumnya. Kondisi ini dipengaruhi oleh jumlah pegawai negeri sipil pada Kabupaten Banjar yang meningkat sebesar 1,4 persen pada tahun 2011 dibandingkan tahun sebelumnya, yaitu bertambah 110 orang. Kemudian menurun sebesar 2,4 persen persen pada tahun 2012 dibandingkan tahun sebelumnya atau berkurang 195 orang. Berbeda halnya dengan Kabupaten Banjar, tren belanja pegawai Kota Denpasar relatif menurun selama periode 2010 hingga tahun 2012, yang dipengaruhi oleh jumlah pegawai negeri sipil pada Kota Denpasar yang berkurang, yaitu sebesar 12 persen pada tahun 2011 dibandingkan tahun sebelumnya (atau berkurang 64 orang) dan turun lagi sebesar 10 persen pada tahun 2012 dibandingkan tahun 2011 (atau berkurang 59 orang).

Penyebab berkurangnya jumlah pegawai pada tahun 2012 dibandingkan tahun sebelumnya baik di Kota Denpasar maupun di Kabupaten Banjar adalah karena adanya pegawai yang pensiun. Sementara itu, tidak ada penambahan pegawai akibat adanya moratorium penerimaan calon pegawai negeri sipil (CPNS) yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Selanjutnya, dari Tabel 4.1. diketahui bahwa selama periode 2010 hingga 2012 rata-rata belanja pegawai Kota Denpasar lebih besar dibandingkan rata-rata belanja pegawai Kabupaten Banjar. Rata-rata belanja pegawai pada Kota Denpasar selama periode tersebut adalah Rp75 juta perpegawai, sementara rata-rata belanja pegawai pada Kabupaten Banjar adalah mencapai Rp61 juta perpegawai.

**Tabel 4.1. Rasio Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Daerah
Kab. Banjar dan Kota Denpasar, Tahun 2010-2012.**

Deskripsi	Y2010	Y2011	Y2012
Kabupaten Banjar			
Belanja Pegawai, Rp miliar	412,26	491,76	555,84
Total Belanja Daerah, Rp miliar	799,55	845,12	994,55
% Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Daerah	51,6%	58,2%	55,9%
- Jumlah pegawai negeri sipil (PNS), orang	8.007	8.117	7.922
- Rata-rata belanja pegawai perorang, Rp juta	51,5	60,6	70,2
Kota Denpasar			
Belanja Pegawai, Rp miliar	534,2	598,2	657,2
Total Belanja Daerah, Rp miliar	927,5	1.100,1	1.309,5
% Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Daerah	57,6%	54,4%	50,2%
- Jumlah pegawai negeri sipil (PNS), orang	8.258	8.001	7.673
- Rata-rata belanja pegawai perorang, Rp juta	64,7	74,8	85,7

Keterangan: belanja pegawai yang dimaksud adalah gabungan belanja pegawai belanja langsung dan belanja pegawai belanja tidak langsung.

Sumber: Diolah, Kabupaten Banjar Dalam Angka & Kota Denpasar Dalam Angka, 2011-2013.

Kekurangan pendapatan daerah akibat tingginya belanja pegawai, telah menyebabkan kedua pemerintah daerah ini terus mengandalkan pendapatannya pada dana perimbangan yang dialokasikan oleh pemerintah pusat terutama dalam bentuk DAU. Dari wawancara diperoleh informasi bahwa apabila dana perimbangan hanya dipergunakan untuk belanja pegawai, maka otonomi daerah tidak berdampak signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat. Kondisi ini disebabkan karena kurang dari 50 persen dari APBD yang dapat digunakan untuk mendanai pembangunan di daerahnya. Tentunya, sangat sedikit hasilnya ke pembangunan.

Dari data di atas, yang perlu diwaspadai bahwa adanya potensi peningkatan biaya pegawai akibat pemekaran daerah khususnya untuk daerah yang wilayahnya tersebar dan memiliki kesulitan akses distribusi terhadap pelayanan publik, seperti yang dialami oleh Pemerintah Kabupaten Banjar. Kabupaten ini merupakan wilayah terluas ke 3 di Provinsi Kalimantan Selatan dan pada

awal tahun 2013 telah menambah satu kecamatan baru menjadi 20 kecamatan. Kecamatan Cintapuri Darussalam merupakan hasil pemekaran dari Kecamatan Simpang Empat.⁹ Di satu sisi pemekaran daerah terjadi karena jauhnya distribusi terhadap pelayanan publik dianggap sebagai alternatif solusi untuk mendekatkan masyarakat terhadap fasilitas tersebut. Namun sayangnya, pemekaran dapat mengakibatkan membengkaknya biaya pegawai karena adanya penambahan pegawai baru dan pembangunan gedung baru.

b. Rasio Belanja Modal terhadap Total Belanja Daerah

Dari Tabel 4.2. terlihat bahwa rata-rata rasio belanja modal terhadap total belanja daerah selama periode 2010 hingga 2012 Kabupaten Banjar lebih besar daripada Kota Denpasar. Rata-rata rasio belanja modal terhadap total belanja daerah Kabupaten Banjar selama tiga tahun terakhir sebesar 22,8 persen sementara Kota Denpasar sebesar 10,9 persen. Kondisi di kedua daerah ini jauh lebih baik dibandingkan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) pada beberapa daerah, bahwa belanja modal di beberapa daerah sangat minim yaitu hanya sekitar 1-5 persen dari APBD.

Tabel 4.2. Rasio Belanja Modal terhadap Total Belanja Daerah Kab. Banjar dan Kota Denpasar, Tahun 2010-2012

Deskripsi	Y2010	Y2011	Y2012	Rerata
Kabupaten Banjar				
Belanja Modal, Rp miliar	218,01	152,07	232,70	
Total Belanja Daerah, Rp miliar	799,55	845,12	994,55	
% Belanja Modal terhadap Total Belanja Daerah	27,3%	18%	23,4%	22,8%
Kota Denpasar				
Belanja Modal, Rp miliar	67,76	88,77	206,14	
Total Belanja Daerah, Rp miliar	927,5	1.100,1	1.309,5	
% Belanja Modal terhadap Total Belanja Daerah	7.3%	8.1%	15.7%	10.9%

Sumber: Diolah, Kabupaten Banjar Dalam Angka & Kota Denpasar Dalam Angka, 2011-2013.

⁹ Anonim. "Kabupaten Banjar Tambah Satu Kecamatan", *Republika Online*, 31 Maret 2013. (<http://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/13/03/31/mkj9ra-kabupaten-banjar-tambah-satu-kecamatan>, diakses 20 Januari 2014).

Namun, apabila dibandingkan dengan belanja pegawai, sungguh ironis bahwa pengeluaran untuk belanja modal pada kedua daerah ini masih sangatlah minim, jauh di bawah belanja pegawai. Kondisi ini menjelaskan bahwa kedua pemerintah daerah masih memiliki kendala dalam optimalisasi pengelolaan sumber pendapatan daerah untuk menciptakan anggaran berimbang antara belanja pegawai dengan belanja modal. Padahal, pemerintah mewajibkan pemerintah daerah dapat mengalokasikan anggaran lebih besar untuk belanja modal, sehingga agregat belanja modal terhadap APBD bisa mencapai 30 persen pada 2014.

Dalam konteks di mana investasi swasta belum bisa diandalkan seperti pada pelayanan publik, seharusnya belanja pemerintah memegang peranan penting untuk dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, untuk memperoleh *multiplier effect* yang lebih besar bagi masyarakat, tentunya pembangunan daerah harus didorong oleh belanja pemerintah khususnya di sektor produktif, bukan di sektor konsumtif.

c. Rasio Belanja Daerah terhadap Jumlah Penduduk

Walaupun jumlah alokasi belanja daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Denpasar, selama periode tahun 2010 hingga 2012, 30 persen lebih besar dibandingkan Kabupaten Banjar, namun rasio belanja daerah perkapita Kabupaten Banjar jauh lebih tinggi dibandingkan Kota Denpasar. Tabel 4.3. menunjukkan bahwa rata-rata rasio belanja daerah Pemerintah Kabupaten Banjar sebesar Rp1,7 juta perkapita, sedangkan Kota Denpasar hanya sebesar Rp1,4 juta perkapita. Kondisi ini disebabkan karena jumlah penduduk sebagai variabel indikator sangat mempengaruhi besaran belanja yang dialokasikan untuk mensejahterakan masyarakatnya. Adapun jumlah penduduk Kota Denpasar pada tahun 2012 berjumlah 833.900 orang, sedangkan Kabupaten Banjar hanya sebesar 527.997 orang.

Tabel 4.3. Rasio Belanja Daerah Perkapita Kab. Banjar dan Kota Denpasar, 2010-2012

Deskripsi	Y2010	Y2011	Y2012	Rata2
Kabupaten Banjar				
Total Belanja Daerah, Rp miliar	799,6	845,1	994,6	
Jumlah Penduduk, orang	506.839	516.663	527.997	
Rasio Belanja Daerah perkapita, Rp juta	1,58	1,64	1,88	1,7
Kota Denpasar				
Total Belanja Daerah, Rp miliar	927,5	1.100,1	1.309,5	
Jumlah Penduduk, orang	788.589	804.906	833.900	
Rasio Belanja Daerah perkapita, Rp juta	1,18	1,37	1,57	1,4

Sumber: Diolah, Kabupaten Banjar Dalam Angka & Kota Denpasar Dalam Angka, 2011-2013.

d. Rasio Belanja Modal terhadap Jumlah Penduduk

Tabel 4.4. yang menunjukkan rasio belanja modal per kapita Pemerintah Kabupaten Banjar dan Kota Denpasar memperlihatkan bahwa rata-rata rasio belanja modal per kapita Kabupaten Banjar lebih besar dibandingkan dengan Kota Denpasar.

Tabel 4.4. Rasio Belanja Modal Perkapita Kab. Banjar dan Kota Denpasar, 2010-2012

Deskripsi	Y2010	Y2011	Y2012
Kabupaten Banjar			
Total Belanja Modal, Rp miliar	218,01	152,07	232,70
Jumlah Penduduk, orang	506.839	516.663	527.997
Rasio Belanja Modal perkapita, Rp ribu	430	294	441
Kota Denpasar			
Total Belanja Modal, Rp miliar	67,76	88,77	206,14
Jumlah Penduduk, orang	788.589	804.906	833.900
Rasio Belanja Modal perkapita, Rp ribu	86	110	247

Sumber: Diolah, Kabupaten Banjar Dalam Angka 2011-2013 dan Kota Denpasar Dalam Angka 2011-2013.

Hasil analisis menunjukkan bahwa untuk belanja pegawai, kedua daerah yang berkapasitas fiskal tinggi memiliki tren yang menurun selama tiga tahun terakhir, dan Kota Denpasar memiliki rasio

paling rendah dibandingkan Kabupaten Banjar. Namun demikian, rasio belanja pegawai di kedua daerah berkapasitas fiskal tinggi ini masih berada di antara 50-58 persen. Kondisi sama terjadi pada rasio belanja modal. Kota Denpasar memiliki rasio terendah untuk rasio belanja modal dibandingkan Kabupaten Banjar. Yang menarik pada Kota Denpasar bahwa dibandingkan belanja modalnya, rasio belanja barang dan jasa menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahunnya. Dan terakhir, untuk rasio belanja per kapita, Kabupaten Banjar merupakan yang memiliki rasio paling tinggi dibandingkan Kota Denpasar.

Bahwa dari hasil penelitian di Kabupaten Banjar dan Kota Denpasar diketahui ada kesamaan di dua daerah ini yaitu pola belanja yang masih didominasi oleh belanja pegawai meskipun sudah dikategorikan sebagai daerah berkapasitas fiskal tinggi. Dan diketahui bahwa pola belanja pada kedua daerah tersebut masih belum berpihak kepada pelayanan publik. Hal ini terlihat dari indikator belanja modal yang minim sehingga belum diarahkan secara optimal pada manfaat jangka panjang yang seyogyanya memberikan *multiplier effect* yang lebih besar terhadap perekonomian.

4.2. Ketergantungan Fiskal Pemerintah Daerah

Tabel 4.5 menunjukkan bahwa rasio kemampuan keuangan daerah (KpKD) Kabupaten Banjar pada dua tahun terakhir termasuk dalam kategori kurang, yaitu rasio KpKD antara 10,01-20,00 persen, yaitu 10,2 persen pada tahun 2011 dan 11,9 persen pada tahun 2012. Sementara pada tahun 2010, tingkat desentralisasi fiskal Kabupaten Banjar termasuk dalam kategori sangat kurang, karena rasio KpKD di bawah 10 persen, yaitu sebesar 6,4%. Dari angka-angka tersebut, terlihat adanya kontradiksi pemetaan daerah menurut kapasitas fiskal pada Kabupaten Banjar. Walaupun Kabupaten Banjar berstatus daerah yang berkapasitas fiskal tinggi menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 226/PMK.07/2012 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah, daerah ini masih belum mampu membiayai kegiatan pemerintah sendiri. Kondisi ini terlihat dari rasio kemampuan keuangan daerahnya yang masih dalam kategori kurang.

Berbeda halnya dengan Kabupaten Banjar, rasio KpKD Kota Denpasar pada dua tahun terakhir termasuk dalam kategori sedang, yaitu rasio KpKD antara 30,01-40,00 persen. Artinya adalah bahwa

Kota Denpasar memiliki kemampuan lebih dari cukup untuk membiayai kegiatan pemerintah. Kondisi ini masih selaras dengan pemetaan daerah berdasar kapasitas fiskal pada tahun 2012 menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 226/PMK.07/2012 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah.

Tabel 4.5. Desentralisasi Fiskal Kabupaten Banjar dan Kota Denpasar, Tahun 2010-2012

Deskripsi	Kab. Banjar			Kota Denpasar		
	Y2010	Y2011	Y2012	Y2010	Y2011	Y2012
Total Penerimaan, Rp miliar	769,8	949,3	1.232,5	903,7	1.150,1	1.379,1
PAD, Rp miliar	49,3	96,8	147,0	260,5	424,9	511,3
% PAD/total Penerimaan APBD	6,4%	10,2%	11,9%	28,8%	37,0%	37,1%

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan.

Berdasarkan data di atas, walaupun Kabupaten Banjar dan Kota Bali sama-sama dikategorikan berkapasitas fiskal menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 226/PMK.07/2012 sebagai daerah berkapasitas fiskal tinggi pada tahun 2012, namun ternyata rasio ketergantungan fiskal kedua daerah ini jauh berbeda. Kota Denpasar memiliki rasio ketergantungan fiskal dengan kategori sedang, sedangkan Kabupaten Banjar dengan kategori kurang. Rasio ketergantungan fiskal Kota Denpasar dipengaruhi oleh PADnya yang jauh lebih besar daripada Kabupaten Banjar, yang didominasi oleh pajak daerah sebesar Rp377,2 miliar pada tahun 2012. Dari total penerimaan pajak daerah, kontribusi terbesar berasal dari pajak hotel. Hal ini tidak terlepas dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kota Denpasar dengan lapangan usaha yang memberikan kontribusi terbesar adalah sektor perdagangan, hotel dan restoran sebesar Rp6,16 triliun dari total PDRB sebesar Rp15,56 triliun.

Dari penelitian yang dilakukan oleh Effendi¹⁰ dengan membagi 2 kelompok daerah antara daerah yang berhasil/cukup berhasil menumbuhkan iklim investasi dan daerah yang tidak/kurang berhasil menumbuhkan iklim investasi, diketahui bahwa Bali adalah salah satu daerah yang dinilai sangat berhasil mengembangkan

¹⁰ Taufiq Effendi, *Op. Cit.* hal. 221-222.

kebijakan dalam mewujudkan investasi, di samping Pulau Jawa dan Sumatera. Penerapan kebijakan desentralisasi telah menumbuhkan kompetisi antardaerah untuk mampu menarik minat investor. Namun, keberhasilan daerah menumbuhkan iklim investasi tidak secara langsung terkait dengan potensi daerah sebagai tujuan investasi, terutama potensi sumber daya alam dan tersedianya infrastruktur utama seperti pelabuhan, bandara, dan jalan tol, tetapi sangat tergantung dari kemampuan dan komitmen kepala daerah untuk mengembangkan insiatif, kreativitas, inovasi, dan terobosan dalam rangka menghilangkan berbagai hambatan dan pelayanan. Namun di sisi lain, keinginan daerah untuk meningkatkan PAD seringkali mendorong timbulnya peraturan-peraturan daerah yang justru mengganggu investasi. Keinginan jangka pendek ini mengakibatkan timbulnya berbagai pungutan di daerah yang berdampak buruk pada kegiatan ekonomi.¹¹

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengembangan penerimaan daerah memerlukan kreatifitas dan inisiatif yang berasal dari kualitas sumber daya manusia, di samping sumber daya alam yang tersedia untuk menciptakan alternatif pendapatan daerah tanpa mengganggu iklim investasi yang mendukung perekonomian daerah.

4.3. Kontribusi PAD dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah

Dari Tabel 4.6. diketahui bahwa rasio kontribusi PAD terhadap belanja Kota Denpasar pada tahun 2012 sebesar 39 persen, meningkat dibandingkan tahun 2011 sebesar 38,6 persen dan tahun 2010 sebesar 28,1 persen. Sedangkan rasio kontribusi PAD terhadap belanja Kabupaten Banjar pada tahun 2012 sebesar 14,8 persen, relatif meningkat dibandingkan tahun 2011 sebesar 11,5 persen dan tahun 2010 sebesar 6,2 persen. Berdasarkan angka rata-rata di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kontribusi PAD terhadap belanja Kota Denpasar memiliki angka lebih tinggi dibandingkan Kabupaten Banjar, yang sama-sama berstatus kapasitas fiskal tinggi. Kondisi ini dapat diartikan bahwa kemampuan daerah Kota Denpasar untuk membiayai kegiatan rutin dan kegiatan pembangunan jauh lebih besar dari Kabupaten Banjar.

¹¹ Direktorat Perencanaan Makro. *Prospek Ekonomi Tahun 2006*. II-8. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2006.

Tabel 4.6. Kontribusi PAD terhadap Belanja Daerah Kab. Banjar dan Kota Denpasar, Tahun 2010-2012

Deskripsi	Kab. Banjar			Kota Denpasar		
	Y2010	Y2011	Y2012	Y2010	Y2011	Y2012
PAD, Rp miliar	49,3	96,8	147,0	260,5	424,9	511,3
Belanja, Rp miliar	799,5	845,1	994,5	927,5	1.100,1	1.309,5
% PAD/ Belanja	6,2%	11,5%	14,8%	28,1%	38,6%	39,0%

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan.

Berdasarkan penelitian di lapangan diketahui bahwa pemerintah Kabupaten Banjar dan Kota Denpasar berupaya memperkecil ketergantungan keuangan pada pemerintah pusat antara lain adalah dengan meningkatkan PAD. Hal ini terlihat dari PAD Kabupaten Banjar yang sebelumnya pada tahun 2010 sebesar Rp49,3 miliar meningkat menjadi sebesar Rp147 miliar pada tahun 2012. Begitu halnya dengan Kota Denpasar, PAD yang sebelumnya pada tahun 2010 sebesar Rp260,5 miliar meningkat menjadi sebesar Rp511 miliar pada tahun 2012.

Sumber andalan PAD Kabupaten Banjar adalah pajak daerah dan retribusi daerah. Pajak daerah terdiri dari Pajak Penerangan Jalan, Pajak Reklame, Pajak Restoran dan Hotel. Sejak diserahkannya Pajak BPHTB ke daerah pada tahun 2011 maka hasil BPHTB menjadi sumber pajak daerah terbesar. Sedangkan retribusi daerah terdiri dari retribusi Ijin Mendirikan Bangunan, Ijin HO, dan Retribusi Kesehatan. Sebagai upaya peningkatan PAD, Pemerintah Kabupaten Banjar telah melakukan berbagai kerja sama dengan SKPD dan masyarakat. Kerjasama dengan SKPD antara lain: (a) penandatanganan kontrak kerja dengan Kepala SKPD untuk melaksanakan target penerimaan 100 persen pada tahun 2011 yang ditetapkan sebagai tahun peningkatan PAD; (b) melaksanakan Rapat Evaluasi Tim Pencapaian Target setiap triwulan berjalan; dan (c) melaksanakan penyisiran pajak sesuai dengan bidangnya masing-masing. Sementara kerjasama dengan masyarakat dilakukan dalam bentuk sosialisasi Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati.¹²

¹² Hasil wawancara dengan Dinas Pendapatan Pemerintah Kabupaten Banjar. Penelitian Kelompok tentang Efektivitas Dana Perimbangan dan Perannya terhadap Pelayanan Publik. P3DI Setjen DPR RI, Mei 2013.

Selanjutnya, upaya pemerintah Kota Denpasar dalam menggali potensi yang ada di daerah untuk dapat meningkatkan penerimaan keuangan daerah adalah sebagai berikut¹³: (a) menyederhanakan prosedur dan administrasi pemungutan pajak daerah; (b) meningkatkan pelayanan kepada masyarakat wajib pajak; (c) melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi melalui kegiatan seperti pendataan wajib pajak yang belum melaporkan usahanya untuk ditetapkan menjadi wajib pajak daerah; pemeriksaan/audit kepada wajib pajak yang belum optimal pembayaran pajaknya; dan pemberian penghargaan dan hadiah uang kepada wajib pajak terbaik di Kota Denpasar.

Dari data di atas secara umum diketahui bahwa kemampuan daerah dalam memobilisasi sumber PAD untuk membiayai pembangunan pada kedua daerah semakin membaik dengan adanya peningkatan kemandirian fiskal. Namun, peran PAD masih relatif rendah lantaran keterbatasan alternatif sumber yang dapat dijadikan objek pendapatan daerah. Oleh karena itu, diperlukan dukungan kualitas sumber daya manusia yang memiliki kreativitas untuk mencari dan menciptakan objek pendapatan daerah yang baru yang mampu meningkatkan PAD tersebut. Menurut Mardiasmo¹⁴, strategi untuk melakukan optimalisasi pengelolaan kekayaan daerah meliputi: (a) identifikasi dan inventarisasi nilai dan potensi aset daerah; (b) adanya sistem informasi manajemen aset daerah; (c) pengawasan dan pengendalian pemanfaatan aset; dan (4) pelibatan berbagai profesi atau keahlian yang terkait seperti auditor internal dan appraisal (penilai).

Dari Tabel 4.7. diketahui bahwa selama periode 2010-2012, rasio kontribusi dana perimbangan terhadap belanja Kota Denpasar lebih rendah daripada Kabupaten Banjar. Rasio kontribusi dana perimbangan terhadap belanja Kota Denpasar pada tahun 2012 sebesar 50 persen jauh lebih rendah daripada Kabupaten Banjar yang mencapai 87,4 persen. Kondisi ini menunjukkan bahwa dana perimbangan pada Kabupaten Banjar memegang peranan penting bagi belanja daerah, dibandingkan Kota Denpasar.

¹³ Hasil wawancara dengan Bappeda Pemerintah Kota Denpasar. Penelitian Kelompok tentang Efektivitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pelayanan Publik. P3DI Setjen DPR RI, Juni 2013.

¹⁴ Mardiasmo. *Op. Cit*, hal. 241.

**Tabel 4.7. Kontribusi Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah
Kab. Banjar dan Kota Denpasar, Tahun 2010-2012**

Deskripsi	Kab. Banjar			Kota Denpasar		
	Y2010	Y2011	Y2012	Y2010	Y2011	Y2012
Dana Perimbangan (DP), Rp miliar	578,5	679,2	869,3	499,2	491,0	655,3
Dana Bagi Hasil	41,7	26,2	55,1	148,2	106,1	134,2
Sumber Daya Alam	110,0	180,5	224,5	0,4	0,0	0,0
Dana Alokasi Khusus	374,5	429,3	535,6	14,4	3,6	8,5
Dana Alokasi Umum	52,1	43,2	54,1	336,1	381,4	512,7
Belanja, Rp miliar	799,5	845,1	994,5	927,5	1.100,1	1.309,5
% DP/Belanja	72,4%	80,4%	87,4%	53,8%	44,6%	50,0%
% DAK/Belanja	46,8%	50,8%	53,9%			
% DAU/Belanja				36,2%	34,7%	39,2%

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan.

Untuk Pemerintah Kota Denpasar, kontribusi terbesar dana perimbangan terhadap belanja berasal dari DAU, sementara pemanfaatan DAU yang dominan adalah untuk belanja pegawai negeri sipil daerah. Kondisi terlihat pada Tabel 4.7., DAU Kota Denpasar pada tahun 2012 sebesar Rp512 miliar, meningkat signifikan sebesar Rp130 miliar dibandingkan tahun 2011. Peranan DAU terhadap belanja semakin penting pada Kota Denpasar, terlihat dari rasio kontribusi DAU terhadap belanja Kota Denpasar sebesar 39,2 persen pada tahun 2012, meningkat dari tahun sebelumnya sebesar 34,7 persen. Hal ini disebabkan karena jumlah pegawai negeri yang meningkat dan berkaitan dengan kebijakan Pemerintah Pusat berupa kenaikan gaji pegawai negeri. Dari kajian yang dilakukan World Bank¹⁵ pada tahun 2007 diketahui pembayaran penuh gaji pemerintah melalui DAU justru tidak memberikan insentif untuk merampingkan struktur kepegawaian daerah. Hal

¹⁵ World Bank. *Kajian Pengeluaran Publik Indonesia 2007: Memaksimalkan Peluang Baru*, 2007, hal 132, (<http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/226271-1168333550999/PERHBAB7DesentralisasiFiskalKesenjanganDaerah.pdf>, diakses 28 Agustus 2014).

ini disebabkan karena gaji pegawai merupakan variabel penting dalam menentukan alokasi dasar DAU. Bahwa dari hasil penelitian diketahui bahwa DAU yang dialokasikan kepada Pemerintah Kota Denpasar meningkat dari tahun 2010-2012 disebabkan karena perhitungan atas belanja pegawai daerah meningkat juga.

Sementara DAK Kota Denpasar pada tahun 2012 sebesar Rp8,5 miliar relatif menurun dibandingkan tahun 2010 sebesar Rp14,4 miliar. Hal ini disebabkan karena banyak program DAK yang sebelumnya diusulkan oleh Pemerintah Kota Denpasar tidak disetujui oleh Pemerintah Pusat, sehingga pada tahun 2012 Kota Denpasar tidak menerima DAK. Salah satu contohnya adalah DAK bidang pendidikan. Pemerintah Kota Denpasar sama sekali tidak memperoleh alokasi DAK bidang pendidikan pada tahun 2012, padahal beberapa tahun sebelumnya mendapat alokasi DAK Pendidikan untuk 6 SMP negeri pada tahun 2011, dan untuk 57 SMP pada tahun 2010.¹⁶

Untuk Pemerintah Kabupaten Banjar, kontribusi terbesar dana perimbangan terhadap belanja berasal dari DAK. Di sinilah peran DAK semakin penting dalam struktur belanja daerah. Hal ini terlihat pada tahun 2012, DAK pada Pemerintah Kabupaten Banjar sebesar Rp536 miliar, meningkat signifikan sebesar Rp106 miliar dibandingkan tahun 2011. Sementara rasio kontribusi DAK terhadap belanja Kabupaten Banjar pada tahun 2012 sebesar 53,9 persen, meningkat dibandingkan tahun 2011 (50,8 persen) dan tahun 2010 (46,8 persen). Dibandingkan dana perimbangan yang lainnya, DAK merupakan dana perimbangan yang bersifat *block/specific grants*, yang berfungsi untuk mengawal prioritas nasional dan kesetaraan kualitas layanan publik antardaerah. Tentunya, jenis dana perimbangan ini relatif berpengaruh langsung terhadap peningkatan layanan publik dibandingkan jenis lainnya. Namun sayangnya sering terjadinya permasalahan dalam penyaluran DAK sehingga DAK belum dapat meningkatkan efektivitas pola belanja daerah bagi pelayanan publik secara optimal. Adapun penyebab belum optimalnya DAK adalah ruang lingkup kegiatan DAK yang dialokasikan seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan daerah.

¹⁶ Hasil wawancara dengan Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Denpasar. Penelitian Kelompok tentang Efektivitas Dana Perimbangan dan Perannya terhadap Pelayanan Publik, P3DI Setjen DPR RI, Juni 2013.

Selain itu, belum efektifnya pengawasan dan evaluasi program DAK, keterbatasan penyediaan dana pendamping, besaran alokasi per tahun tidak stabil dan tidak terprediksi oleh daerah, serta formulasi alokasi DAK yang terlalu kompleks dan tarik-menarik kepentingan akibat intervensi politisi menambah rumit permasalahan optimalisasi DAK yang terjadi.¹⁷

Dari pembahasan di atas diketahui bahwa walaupun kedua kabupaten, Kabupaten Banjar dan Kota Denpasar memiliki kesamaan yaitu terkategori sebagai daerah berkapasitas fiskal tinggi, namun kedua daerah ini memiliki perbedaan karakteristik pola belanja daerah yang cukup berbeda karena menerima dana perimbangan dengan komposisi jenis dana perimbangan yang berbeda satu sama lain. Kota Denpasar menerima DAU jauh lebih besar dibandingkan Kabupaten Banjar, sementara Kabupaten Banjar menerima DAK jauh lebih besar dibandingkan Kota Denpasar. Menurut Kusnandar,¹⁸ dalam penelitian terhadap 292 kabupaten/kota pada tahun 2010, diketahui bahwa DAU tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal. DAU dalam proporsi penerimaan daerah Kota Denpasar merupakan sumber pendapatan dari dana perimbangan yang paling besar memungkinkan digunakan untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka otonomi, namun hanya dapat digunakan untuk pengeluaran rutin, seperti untuk gaji pegawai (belanja pegawai). Sedangkan Kabupaten Banjar dengan alokasi DAK yang cukup besar, memungkinkan untuk mendanai kegiatan khusus untuk urusan daerah sesuai dengan prioritas nasional, sehingga belanja diprioritaskan untuk belanja modal. Belanja modal pada Kabupaten Banjar merupakan jenis belanja terbesar kedua setelah belanja pegawai.

V. PENUTUP

Pola belanja daerah relatif masih didominasi oleh belanja pegawai. Kondisi demikian juga terjadi pada dua daerah di Indonesia

¹⁷ Sulton Mawardi. "Monitoring dan Evaluasi DAK dalam Perspektif Peningkatan Layanan Publik". *Makalah Workshop Biro Analisa APBN Setjen DPR RI. Lembaga Penelitian SMERU*, 25 April 2012.

¹⁸ Kusnandar dan Dodik Siswantoro. "Pengaruh Dana Alokasi Umum, Pendapatan Asli Daerah, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran dan Luas Wilayah terhadap Belanja Modal". Jakarta: Universitas Indonesia, 2012.

yang telah dikategorikan sebagai daerah berkapasitas fiskal oleh pemerintah pusat pada tahun 2012, yaitu Pemerintah Kota Denpasar dan Pemerintah Kabupaten Banjar. Walaupun kedua daerah ini telah berupaya untuk mengalihkan porsi belanja pegawai kepada jenis belanja lainnya dengan menurunnya tren belanja pegawai yang relatif menurun dari tahun ke tahun, namun pemerintah daerah perlu mencermati penataannya ke depan. Belanja pegawai perlu direalokasikan untuk belanja modal atau belanja yang berdampak langsung kepada terhadap penyediaan layanan masyarakat, dan bahkan belanja yang bersifat produktif.

Pendapatan asli daerah (PAD) sangat berperan dalam mempengaruhi pola pembangunan daerah. Semakin besar PAD daerah, semakin besar tingkat desentralisasi fiskal daerah tersebut. Kondisi ini mengandung arti bahwa semakin besar pendapatan yang diperoleh dari daerah, semakin besar kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai pembangunan dan semakin luas kesempatan daerah untuk membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan daerah. Kemampuan keuangan daerah khususnya pada Kabupaten Banjar dan Kota Denpasar dalam memobilisasi sumber PAD untuk membiayai pembangunan pada kedua daerah semakin membaik namun peran PAD daerah masih relatif rendah. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dana perimbangan tetap saja masih dianggap sebagai unsur utama dari belanja daerah atas pelaksanaan desentralisasi.

Beberapa pembelajaran yang dapat dipertimbangkan untuk meningkatkan peran PAD terhadap pola belanja daerah yang dapat dilakukan oleh daerah adalah: (a) melakukan identifikasi dan penyisiran sumber pajak daerah potensial dalam rangka optimalisasi sumber penerimaan daerah; (b) peningkatan kualitas sumber daya manusia untuk dapat mengembangkan inisiatif, kreativitas, inovasi, dan terobosan dalam mencari alternatif penerimaan daerah; dan (c) menumbuhkan iklim investasi yang kondusif dengan melakukan promosi, sehingga kedua daerah memiliki daya tarik bagi investor.

DAFTAR PUSTAKA

Buku/Jurnal:

- Anita Wulandari. "Kemampuan Keuangan Daerah Studi Kasus Kota Jambi dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah". *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*. Yogyakarta: UGM, 2001, V(2).
- Badan Pusat Statistik. *Kabupaten Banjar dalam Angka 2013*. Jakarta, 2013.
- Badan Pusat Statistik. *Kota Denpasar dalam Angka 2013*. Jakarta, 2013.
- Direktorat Perencanaan Makro. *Prospek Ekonomi Tahun 2006*. II-8. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas. 2006.
- Kusnandar dan Dodik Siswanto. "Pengaruh Dana Alokasi Umum, Pendapatan Asli Daerah, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran dan Luas Wilayah terhadap Belanja Modal". Jakarta: Universitas Indonesia, 2012.
- Mandala Harefa, dkk. "Efektivitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pelayanan Publik". *Laporan Penelitian Kelompok P3DI Setjen DPR RI*, 2013.
- Mardiasmo. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2002.
- Sulton Mawardi, "Monitoring dan Evaluasi DAK dalam Perspektif Peningkatan Layanan Publik", Disampaikan dalam workshop Biro Analisa APBN Setjen DPR RI, Lembaga Penelitian SMERU, 25 April 2012,
- Taufiq Effendi. *Reformasi Birokrasi dan Iklim Investasi*. Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2013.
- Vidensia Bergita Anin. "Analisis Pola Kebijakan Keuangan Daerah Melalui Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan Terhadap Belanja Daerah Di Kabupaten Kupang", *Thesis*. Universitas Jember, 2010. (<http://repository.unej.ac.id/bitstream/handle/123456789/>

12514/Vidensia%20Bergita%20Anin.pdf?sequence=1, diakses 23 Jan 2014).

World Bank. *Kajian Pengeluaran Publik Indonesia 2007: Memaksimalkan Peluang Baru*, 2007 (<http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/226271-1168333550999/PERHBAB7DesentralisasiFiskalKesenjanganDaerah.pdf>, diakses 28 Agustus 2014).

Hasil wawancara dengan Bappeda Pemerintah Kota Denpasar. Penelitian Kelompok tentang Efektivitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pelayanan Publik, P3DI Setjen DPR RI, Juni 2013.

Hasil wawancara dengan Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Denpasar. Penelitian Kelompok tentang Efektivitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pelayanan Publik, P3DI Setjen DPR RI, Juni 2013.

Hasil wawancara dengan Dinas Pendapatan Pemerintah Kabupaten Banjar. Penelitian Kelompok tentang Efektivitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pelayanan Publik, P3DI Setjen DPR RI, Mei 2013.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 226/PMK.07/2012 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah.

Koran/Website:

Anonim. "Kabupaten Banjar Tambah Satu Kecamatan", *Republika Online*, 31 Maret 2013. (<http://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/13/03/31/mkj9ra-kabupaten-banjar-tambah-satu-kecamatan>, diakses 20 Januari 2014).

BAGIAN III

ANALISIS KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH

Hilma Meilani*

* Penulis adalah Peneliti Muda dalam Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: h_meilani@yahoo.com.

ANALISIS KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH

Hilma Meilani

I. PENDAHULUAN

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing. Hal ini diikuti pula dengan bergesernya pusat-pusat kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dari pusat ke daerah. Sebagai konsekuensi logis, maka peningkatan kewenangan tersebut harus di imbangi pula dengan peningkatan kinerja dan akuntabilitas aparat Pemerintah Daerah.¹

Kebijakan desentralisasi fiskal merupakan salah satu cara untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi ekonomi publik sehingga berdampak positif bagi pertumbuhan ekonomi. Dasar pemikirannya adalah dengan desentralisasi fiskal akan meningkatkan efisiensi ekonomi, penggunaan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) lebih tepat guna dan berdaya guna karena pemerintah kabupaten/kota (daerah otonom) lebih mengetahui kondisi kebutuhan dan preferensi pembangunan daerah lokal.²

Pendapatan Daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005³ dikelompokkan atas Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan. PAD perlu menjadi perhatian karena terkait dengan usaha dan kreativitas daerah dalam mengusahakannya, sedangkan pendapatan transfer telah ditetapkan rumusannya oleh

¹ I Dewa Gde Bisma dan Hery Susanto, *Evaluasi Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun Anggaran 2003 - 2007*, GaneC Swara Edisi Khusus Vol. 4 No. 3, 2010.

² Sugeng Hadi Utomo, Hadi Sumarsono, *Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal terhadap Efisiensi Sektor Publik dan Pertumbuhan Ekonomi di Jawa Timur*, JESP Vol. 1 No. 2, 2009.

³ Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.

pemerintah pusat. Belanja daerah menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah merupakan semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode anggaran yang bersangkutan. Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, terdapat dua jenis belanja yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung.

Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatuhan. Kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang mencerminkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial.

Kota Denpasar merupakan ibukota Provinsi Bali sekaligus sebagai pusat pemerintahan, pendidikan, dan perekonomian. Letak Kota Denpasar yang strategis sangat menguntungkan, baik dari segi ekonomi maupun dari kepariwisataan karena merupakan titik sentral berbagai kegiatan sekaligus sebagai penghubung dengan kabupaten lainnya di Bali. Analisis kemampuan keuangan daerah untuk Kota Denpasar merupakan suatu objek penelitian yang menarik karena daerah ini mempunyai sumbangan PAD yang cukup besar menurut catatan atas laporan keuangan Kota Denpasar tahun 2012, serta hasil dari retribusi dan pajak daerah yang diperoleh dari masyarakat diharapkan dapat mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan dari pusat.

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang akan dibahas adalah bagaimana kemampuan keuangan daerah Pemerintah Kota Denpasar tahun anggaran 2008-2012 diukur dengan *share* dan *growth* PAD serta Peta Kemampuan Keuangan Daerah. Di samping itu juga akan dibahas mengenai bagaimana kemampuan keuangan daerah Pemerintah Kota Denpasar tahun anggaran 2008-2012 diukur dengan Indeks Kemampuan Keuangan (IKK).

II. KERANGKA KONSEPTUAL KEUANGAN DAERAH

2.1. Pendapatan Asli Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, perimbangan keuangan diartikan sebagai suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.⁴

Pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.⁵

Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana Perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah.

PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sumber PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Lain-lain PAD yang sah mencakup hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah, penerimaan komisi, penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, pendapatan denda, pendapatan denda

⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

⁵ Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

pajak, denda retribusi, hasil eksekusi atas jaminan, pendapatan dari pengembalian, fasilitas sosial dan umum, pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, dan pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

2.2. Kemampuan Keuangan Daerah

Ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi adalah: a) 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; dan b) 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 antara Pemerintah Pusat dan Daerah harus sesuai dengan kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan.⁶

Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dilakukan dengan:⁷

- a. Perhitungan dan Analisis Kinerja PAD melalui ukuran *share* dan *growth* dengan menggunakan persamaan-persamaan berikut:

$$Share = \frac{PAD}{Total\ Belanja} \times 100\% \quad (1)$$

$$Growth = \frac{PAD_i}{PAD_{i-1}} \times 100\% \quad (2)$$

Keterangan:

PAD_i = Pendapatan Asli Daerah periode i,

PAD_{i-1} = Pendapatan Asli Daerah periode i-1

Hasil perhitungan kemudian diklasifikasikan dengan pemetaan kemampuan keuangan daerah berdasarkan Metode Kuadran (Gambar 2.1.).

⁶ Abdul Halim, *Akuntansi Sektor Publik-Akuntansi Keuangan Daerah*, Jakarta: Salemba Empat, 2001.

⁷ Hery Susanto, "Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat", *Jurnal Organisasi dan Manajemen*, Vol. 10, No. 1, Maret 2014.

Rata-rata SHARE (%)	Rata-rata <i>GROWTH</i> (%)	
	KUADRAN II <i>Share</i> : Rendah <i>Growth</i> : Tinggi	KUADRAN I <i>Share</i> : Tinggi <i>Growth</i> : Tinggi
	KUADRAN IV <i>Share</i> : Rendah <i>Growth</i> : Rendah	KUADRAN III <i>Share</i> : Tinggi <i>Growth</i> : Rendah

Sumber: Bappenas, 2003

Gambar 2.1. Peta Kemampuan Keuangan Daerah Berdasarkan Metode Kuadran

Penjelasan tentang kondisi status kemampuan keuangan daerah berdasarkan Metode Kuadran dapat dilihat pada Tabel 2.1.

Tabel 2.1. Klasifikasi Status Kemampuan Keuangan Daerah Berdasarkan Metode Kuadran

Kuadran	Kondisi
I	Kondisi paling ideal PAD mengambil peran besar dalam total belanja, dan daerah mempunyai kemampuan mengembangkan potensi lokal. Kondisi ini ditunjukkan dengan besarnya nilai <i>share</i> dan <i>growth</i> yang tinggi.
II	Kondisi ini belum ideal, tetapi daerah mempunyai kemampuan mengembangkan potensi lokal sehingga PAD berpeluang memiliki peran besar dalam Total Belanja. Sumbangan PAD terhadap Total Belanja masih rendah namun pertumbuhan (<i>growth</i>) PAD tinggi.
III	Kondisi ini juga belum ideal. Peran PAD yang besar dalam Total Belanja mempunyai peluang yang kecil karena pertumbuhan PAD kecil. Sumbangan PAD terhadap Total Belanja tinggi namun pertumbuhan (<i>growth</i>) PAD rendah.
IV	Kondisi ini paling buruk. Peran PAD belum mengambil peran yang besar dalam Total Belanja dan daerah belum mempunyai kemampuan mengembangkan potensi lokal. Sumbangan PAD terhadap Total Belanja dan pertumbuhan (<i>growth</i>) PAD rendah.

Sumber: Bappenas, 2003

- b. Perhitungan Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) dan mengklasifikasikan dengan metode Indeks Kemampuan Keuangan. Metode IKK merupakan rata-rata hitung dari Indeks *Growth*, Indeks Elastisitas dan Indeks *Share*. Untuk menyusun

indeks ketiga komponen tersebut, ditetapkan nilai maksimum dan minimum dari masing-masing komponen. Indeks untuk setiap komponen IKK dilakukan dengan menggunakan persamaan umum:

$$\text{Indeks } X = \frac{\text{Nilai } x \text{ Hasil Pengukuran} - \text{Nilai } x \text{ Kondisi Minimum}}{\text{Nilai } x \text{ Hasil Maksimum} - \text{Nilai } x \text{ Kondisi Minimum}} \quad (3)$$

Berdasarkan persamaan di atas, maka persamaan IKK dapat ditulis sebagai berikut:

$$\text{IKK} = \frac{(\text{XE} + \text{XG} + \text{XS})}{3} \quad (4)$$

Keterangan:

XE= Indeks Elastisitas (PAD Terhadap Belanja Langsung)

XG= Indeks *Growth*(Pertumbuhan) PAD

XS= Indeks *Share* (PAD terhadap Total Belanja)

Kriteria tingkat kemampuan keuangan daerah dapat dilihat pada Tabel 2.2 sebagai berikut:

Tabel 2.2. Kriteria Tingkat Kemampuan Keuangan Daerah

Indeks Kemampuan Keuangan	Klasifikasi
0,00 – 0,33	Rendah
0,34 – 0,43	Sedang
0,44 – 1,00	Tinggi

Sumber: Bappenas, 2003

Berdasarkan Tabel 2.2., kriteria tingkat kemampuan keuangan daerah diklasifikasikan menjadi 3 yaitu rendah jika IKK antara 0,00 sampai dengan 0,33; sedang untuk IKK antara 0,34 sampai dengan 0,43; dan tinggi jika IKK antara 0,44 sampai dengan 1,00.

III. KONDISI UMUM KEUANGAN DAERAH KOTA DENPASAR

3.1. Realisasi Pendapatan Asli Daerah

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBD) Kota Denpasar terus mengalami perkembangan selama tiga tahun terakhir. Pada tahun 2011, realisasi penerimaan daerah Kota Denpasar mencapai Rp1.150,07 miliar. Jumlah tersebut meningkat 28 persen dibanding tahun 2010. Tren peningkatan kontribusi PAD terhadap APBD Kota Denpasar juga terjadi pada tahun 2011. Pada tahun 2010 PAD hanya menyumbang 28,82 persen dari total realisasi pendapatan APBD,

pada tahun 2011 kontribusi tersebut meningkat menjadi 36,95 persen. Kontribusi PAD tersebut masih lebih kecil dari kontribusi dana perimbangan yang mencapai 42,69 persen.

Realisasi penerimaan daerah Kota Denpasar tahun 2012 sebesar Rp1.379,049 miliar. Nilai PAD terbesar yang disumbangkan adalah dari pajak daerah sebesar Rp377,247 miliar, disusul pos penerimaan lain-lain PAD yang sah sebesar Rp71,816 miliar. Hasil redistribusi daerah sebesar Rp43,772 miliar, dan bagian laba usaha daerah sebesar Rp184,489 miliar. Dana perimbangan pada tahun 2012 sebesar Rp655,349 miliar. Dari realisasi PAD di Kota Denpasar kontribusi terbesar berasal dari bea perolehan hak atas tanah dan bangunan yang mencapai Rp148,88 miliar.⁸

Penerimaan daerah dari sumber PAD selengkapnya selama kurun waktu 5 tahun (2008-2012) tercantum pada Tabel 3.1.

Tabel 3.1. Realisasi PAD Kota Denpasar Tahun Anggaran 2008-2012

No.	Uraian	Tahun 2008 (Rp)	Tahun 2009 (Rp)	Tahun 2010 (Rp)	Tahun 2011 (Rp)	Tahun 2012 (Rp)
1.	Pajak Daerah	114.368.677.932	146.077.325.516	169.581.414.716	326.282.111.699	377.247.592.363
2.	Retribusi Daerah	47.126.422.649	20.933.982.820	26.191.507.819	24.424.894.520	43.772.749.610
3.	Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Sah	5.049.091.892	5.616.363.142	7.831.445.236	10.417.778.653	184.489.906.755
4.	Lain2 PAD yang Sah	9.700.581.450	42.529.244.913	56.878.248.430	63.834.628.021	71.816.372.307
TOTAL		176.244.773.924	215.156.916.393	260.482.616.201	424.959.412.894	511.326.621.036

Sumber: Dispenda Kota Denpasar

3.2. Realisasi Dana Perimbangan

Perkembangan dana perimbangan keuangan Kota Denpasar tahun 2009-2012 adalah sebagai berikut:

⁸ Badan Pusat Statistik Kota Denpasar, *Statistik Daerah Kota Denpasar 2012*, 2012.

**Tabel 3.2. Perkembangan Dana Perimbangan Keuangan
Kota Denpasar Tahun 2008-2012**

No.	Uraian	Tahun 2008 (Rp)	Tahun 2009 (Rp)	Tahun 2010 (Rp)	Tahun 2011 (Rp)	Tahun 2012 (Rp)
1.	DBH	101.907.111.934	127.566.734.736	148.634.014.820	106.085.023.247	134.193.389.469
2.	DAU	342.072.951.000	360.011.268.000	336.125.552.000	381.372.204.000	512.666.446.000
3.	DAK	14.251.000.000	34.918.000.000	14.435.600.000	3.556.800.000	8.489.350.000
TOTAL		458.231.062.934	522.496.002.736	499.195.166.820	491.014.027.247	655.349.185.469

Sumber: Dispenda Kota Denpasar

Besarnya kontribusi PAD terhadap total penerimaan anggaran Kota Denpasar dapat dilihat pada Tabel 3.3. berikut.

**Tabel 3.3. Realisasi Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah Kota
Denpasar Tahun 2008-2012**

No.	Tahun	PAD (Rp)	Dana Perimbangan (Rp)	Realisasi		Persentase PAD/TPD (%)	Persentase Dana Perimbangan / TPD(%)
				Total Penerimaan Daerah (Rp)	Total Belanja Daerah (Rp)		
1.	2008	176.244.773.924	458.231.062.934	686.889.797.983	659.265.823.702	25,66	66,71
2.	2009	215.156.916.393	522.496.002.736	821.150.416.084	788.748.138.624	26,20	63,63
3.	2010	260.482.616.201	499.195.166.820	903.747.423.798	938.526.505.353	28,82	55,24
4.	2011	424.959.412.894	491.014.027.247	1.150.071.694.912	1.100.129.048.469	36,95	42,69
5.	2012	511.326.621.036	655.349.185.469	1.379.049.165.949	1.309.529.981.958	37,08	47,52

Sumber: Dispenda Kota Denpasar

Pada Tabel 3.3. dapat diperhatikan bahwa APBD Pemerintah Kota Denpasar pada tahun 2012 sebesar Rp1,379 triliun, PAD Pemerintah Kota Denpasar hanya sebesar 37,08 persen dari total penerimaan daerah atau sebesar Rp511,32 miliar, sisanya 47,52 persen berasal dari dana perimbangan (DAK, DAU dan DBH). Dalam kurun 5 tahun (2008-2012), porsi dana perimbangan yang terbesar berasal dari DAU yaitu 73,57 persen, diikuti dengan DBH (23,55 persen) adalah DAK (2,88 persen). Persentase dana perimbangan menunjukkan tren menurun dari tahun 2008 hingga tahun 2011 sejalan dengan peningkatan persentase PAD Kota Denpasar, namun pada tahun 2012 persentase dana perimbangan meningkat menjadi 47,52 persen.

3.3. Realisasi Belanja Daerah

Perkembangan realisasi dan anggaran belanja tak langsung dan belanja langsung Kota Denpasar tahun 2008-2012 dapat dilihat pada Tabel 3.4. sebagai berikut:

Tabel 3.4. Perkembangan Realisasi dan Anggaran Belanja Tak Langsung dan Belanja Langsung Kota Denpasar Tahun 2008-2012

No.	Tahun	Anggaran (Rp)		Realisasi (Rp)	
		Belanja Tak Langsung	Belanja Langsung	Belanja Tak Langsung	Belanja Langsung
1.	2008	437.458.716.143,90	321.796.536.813,49	388.379.402.051,23	270.886.421.650,85
2.	2009	534.617.249.095,24	364.068.337.307,16	469.534.858.875,52	319.213.279.748,00
3.	2010	642.211.842.045,63	379.879.018.095,37	605.616.340.948,99	332.910.164.404,00
4.	2011	718.859.313.895,95	465.954.416.363,69	680.575.384.835,22	419.553.663.633,39
5.	2012	735.586.882.660,68	702.239.202.949,43	700.414.758.839,31	609.115.223.118,24

Sumber: Dispenda Kota Denpasar

Pada Tabel 3.4. dapat dijelaskan bahwa dari sisi belanja (pengeluaran), rata-rata belanja tak langsung dalam APBD mengambil porsi lebih besar dibandingkan dengan belanja langsung. Jika dibanding antara tahun 2011 dan 2012, ada kecenderungan belanja langsung meningkat, dari 38,14 persen total belanja daerah pada tahun 2011 menjadi 46,51 persen total belanja daerah pada tahun 2012. Sedangkan belanja tak langsung mengalami penurunan, dari 61,86 persen total belanja daerah pada tahun 2011 menjadi 53,49 persen total belanja daerah pada tahun 2012.

IV. ANALISIS KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH KOTA DENPASAR

4.1. Analisis Kinerja Pendapatan Asli Daerah

Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dilakukan dengan perhitungan dan analisis Kinerja PAD melalui ukuran *share* dan *growth* kemudian mengklasifikasikan dengan pemetaan kemampuan keuangan daerah berdasarkan Metode Kuadran.

a. *Share*

Perkembangan *share* PAD terhadap total belanja Kota Denpasar tahun 2008-2012 dapat dilihat pada Tabel 4.1. sebagai berikut:

Tabel 4.1. Perkembangan *Share* PAD terhadap Total Belanja Kota Denpasar Tahun 2008-2012

No.	Tahun	PAD (Rp)	Total Belanja (Rp)	Nilai PAD/Total Belanja (%)
1.	2008	176.244.773.924	659.265.823.702	0,267335
2.	2009	215.156.916.393	788.748.138.624	0,272783
3.	2010	260.482.616.201	938.526.505.353	0,277544
4.	2011	424.959.412.894	1.100.129.048.469	0,386281
5.	2012	511.326.621.036	1.309.529.981.958	0,390466
JUMLAH		1.588.170.340.448	4.796.199.498.105	1,594409

Sumber: Dispenda Kota Denpasar, diolah

$$Share = \frac{PAD}{Total\ Belanja} \times 100\%$$

$$Share = \frac{1.588.170.340.448}{4.796.199.498.105} \times 100\% = 33,1131\%$$

Pada Tabel 4.1. terlihat bahwa PAD dan total belanja Kota Denpasar menunjukkan tren peningkatan setiap tahunnya. Berdasarkan hasil pada Tabel 7 dapat dihitung nilai *share* PAD terhadap total belanja Kota Denpasar tahun 2008-2012, dan diperoleh hasil *share* sebesar 33,1131 persen.

b. *Growth*

Perkembangan *growth* PAD_i terhadap PAD_{i-1} Kota Denpasar tahun 2008-2012 adalah sebagai berikut:

Tabel 4.2. Perkembangan Pertumbuhan (*Growth*) PAD Kota Denpasar Tahun 2008-2012

No.	Tahun	PAD _i (Rp)	PAD _{i-1} (Rp)	Nilai PAD _i /PAD _{i-1} (%)
1.	2008	176.244.773.924	137.600.716.103	0,267335
2.	2009	215.156.916.393	176.244.773.924	0,272783
3.	2010	260.482.616.201	215.156.916.393	0,277544
4.	2011	424.959.412.894	260.482.616.201	0,386281
5.	2012	511.326.621.036	424.959.412.894	0,390466
JUMLAH		1.588.170.340.448	1.214.444.435.515	6,546957

Sumber: Dispenda Kota Denpasar, diolah

**Tabel 4.4. Indeks *Growth* (PAD terhadap PAD tahun sebelumnya)
Kota Denpasar Tahun 2008-2012**

No.	Tahun	PAD _t (Rp)	PAD _{t-1} (Rp)	Nilai PAD _t / PAD _{t-1} (%)	Kondisi Maksimum (%)	Kondisi Minimum (%)	Indeks (%)
1.	2008	176.244.773.924	137.600.716.103	1,280842	1,631431	1,203236	0,181239
2.	2009	215.156.916.393	176.244.773.924	1,220785	1,631431	1,203236	0,040982
3.	2010	260.482.616.201	215.156.916.393	1,210663	1,631431	1,203236	0,017345
4.	2011	424.959.412.894	260.482.616.201	1,631431	1,631431	1,203236	1,000000
5.	2012	511.326.621.036	424.959.412.894	1,203236	1,631431	1,203236	0,000000
JUMLAH							1,239566

Sumber: Dispenda Kota Denpasar, diolah

Berdasarkan Tabel 4.4. terlihat bahwa kondisi maksimum nilai PAD terhadap PAD tahun sebelumnya adalah pada tahun 2011 sebesar 1,631431, dan kondisi minimum pada tahun 2012 sebesar 1,203236. Rata-rata indeks *Growth* selama 5 tahun dihitung dengan persamaan berikut:

$$\text{Indeks Growth} = \frac{\text{Jumlah Indeks}}{n}$$

$$\text{Indeks Growth} = \frac{1,239566}{5} = 0,247913$$

Berdasarkan nilai indeks *Growth* tiap tahun dari tahun 2008 sampai dengan 2012 pada Tabel 4.4., dapat dihitung rata-rata indeks *Growth* selama 5 tahun, dan diperoleh hasil *Indeks Growth* sebesar 0,247913.

c. Indeks Peran (*Share*)

Share merupakan rasio PAD terhadap total belanja. Rasio ini mengukur seberapa jauh kemampuan keuangan daerah membiayai membiayai kegiatan belanja tidak langsung dan belanja langsung. Rasio ini dapat digunakan untuk melihat kapasitas kemampuan keuangan daerah. Indeks *Share* Kota Denpasar tahun 2008-2012 dapat dilihat dalam Tabel 4.5.

Tabel 4.5. Indeks *Share* (PAD terhadap Total Belanja) Kota Denpasar Tahun 2008-2012

No.	Tahun	PAD (Rp)	Total Belanja (Rp)	Nilai PAD/ Total Belanja (%)	Kondisi Maksimum (%)	Kondisi Minimum (%)	Indeks (%)
1.	2008	176.244.773.924	659.265.823.702	0,267335	0,390466	0,267335	0,000000
2.	2009	215.156.916.393	788.748.138.624	0,272783	0,390466	0,267335	0,044245
3.	2010	260.482.616.201	938.526.505.353	0,277544	0,390466	0,267335	0,082914
4.	2011	424.959.412.894	1.100.129.048.469	0,386281	0,390466	0,267335	0,966017
5.	2012	511.326.621.036	1.309.529.981.958	0,390466	0,390466	0,267335	1,000000
JUMLAH							2,093176

Sumber: Dispenda Kota Denpasar, diolah

Berdasarkan Tabel 4.5. terlihat bahwa kondisi maksimum nilai PAD terhadap total belanja adalah pada tahun 2012 sebesar 0,390466, dan kondisi minimum pada tahun 2008 sebesar 0,267335. Rata-rata indeks *Share* selama 5 tahun dihitung dengan persamaan berikut:

$$\text{Indeks Share} = \frac{\text{Jumlah Indeks}}{n}$$

$$\text{Indeks Share} = \frac{2,093176}{5} = 0,418635$$

Berdasarkan nilai indeks *Share* tiap tahun dari tahun 2008 sampai dengan 2012 pada Tabel 4.5, dapat dihitung rata-rata indeks *Share* selama 5 tahun, dan diperoleh hasil *Indeks Share* sebesar 0,418635.

d. Indeks Kemampuan Keuangan Daerah (IKK) :

Berdasarkan persamaan (4), maka persamaan IKK dapat ditulis sebagai berikut:

$$\text{IKK} = \frac{(\text{XE} + \text{XG} + \text{XS})}{3} = 0,247913$$

$$\text{IKK} = \frac{(0,389948 + 0,247913 + 0,418635)}{3} = 0,352165$$

Berdasarkan pengukuran Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) Kota Denpasar pada skala indeks 0,352165, selanjutnya

diklasifikasikan menurut Kriteria Tingkat Kemampuan Keuangan Daerah. Kemampuan keuangan daerah Kota Denpasar tahun anggaran 2008-2012 berdasarkan Tabel 2.1 adalah kemampuan keuangan sedang.

Terkait penerimaan daerah, sumber pendapatan yang paling menonjol dan menjadi andalan di Kota Denpasar adalah:

- a. Pajak Daerah, yaitu Pajak Hotel dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Pendapatan Pajak Hotel tahun 2008 adalah sebesar Rp58.170.668.206,40 (33,01 persen dari PAD), dan meningkat menjadi Rp103.907.609.075,55 (20,32 persen dari PAD). BPHTB tahun 2011 sebesar Rp126.565.758.710,00 (29,78 persen dari PAD) meningkat menjadi Rp148.881.754.611,00 (29,12 persen dari PAD).
- b. Retribusi Daerah, yaitu Retribusi Jasa Umum (IMB dan Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum).
- c. Dana Perimbangan, yaitu DAU yang alokasinya terus meningkat, yaitu pada tahun 2007 sebesar Rp342.082.951.000 (49,80 persen dari total pendapatan) menjadi sebesar Rp512.666.446.000 (37,18 persen dari total pendapatan) pada tahun 2012.
- d. DBH Non Pajak yang dominan di Kota Denpasar adalah bersumber dari Penerimaan Pungutan Hasil Perikanan dan Bagi Hasil Cukai Tembakau.

Upaya Pemerintah Kota Denpasar dalam menggali potensi yang ada di daerah untuk dapat meningkatkan penerimaan keuangan daerah adalah sebagai berikut:⁹

- a. Menggali potensi-potensi yang ada dan mewujudkan Peraturan Perundang-undangan serta kebijakan teknis di bidang Pendapatan Asli Daerah sebagai dasar hukum pemungutan.
- b. Menyederhanakan prosedur dan administrasi pemungutan pajak daerah.
- c. Mengadakan sosialisasi dan penyuluhan kepada masyarakat melalui Pameran Pembangunan, media cetak, serta media elektronik.
- d. Meningkatkan kemampuan sumber daya aparatur di bidang pendapatan.

⁹ Dispenda dan Bappeda Kota Denpasar. 2013.

- e. Menyiapkan/membangun/mengadakan sarana pendukung serta melakukan penggantian terhadap sarana prasarana yang melampaui umur teknis dan ekonomis secara bertahap sesuai dengan anggaran.
- f. Meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat wajib pajak dan wajib lainnya.
- g. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat wajib pajak.
- h. Melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi melalui kegiatan-kegiatan:
 - Mendata wajib pajak yang belum melaporkan usahanya untuk ditetapkan menjadi wajib pajak daerah.
 - Melakukan pemeriksaan/audit kepada wajib pajak yang belum optimal pembayaran pajaknya.
 - Memberikan penghargaan dan hadiah uang kepada wajib pajak terbaik di Kota Denpasar.

Upaya pemerintah Kota Denpasar untuk meningkatkan PAD tersebut dalam rangka memperkecil ketergantungan keuangan pada Pemerintah Pusat. Hal ini dapat dilihat dari data dimana PAD Kota Denpasar tahun 2008 adalah sebesar Rp176.244.773.924 (25,66 persen dari total pendapatan) menjadi sebesar Rp511.326.062.036,38 (37,08 persen dari total pendapatan).

Kota Denpasar memiliki sumber daya alam dan potensi pariwisata yang melimpah, sehingga diharapkan bahwa Kota Denpasar mampu memiliki kinerja PAD yang baik di masa yang akan datang. Kota Denpasar memiliki sumber-sumber daya alam potensial yang dapat mendukung upaya peningkatan perolehan PAD, antara lain potensi-potensi pariwisata, obyek yang dapat dikenai pajak dan retribusi, dan sumber daya manusia (tenaga kerja) yang melimpah. Sumber daya alam tersebut perlu dikelola secara optimal oleh Pemerintah Kota Denpasar agar dapat meningkatkan kemampuan keuangan daerah.

V. PENUTUP

Berdasarkan perhitungan dan analisis kinerja PAD melalui ukuran *share* dan *growth* diperoleh nilai *share* sebesar 33,1131 persen dan *growth* sebesar 130,7734 persen. Berdasarkan klasifikasi dengan pemetaan kemampuan keuangan daerah berdasarkan Metode Kuadran, posisi Kota Denpasar berada pada Kuadran II,

menunjukkan sumbangan (*share*) PAD terhadap total belanja masih rendah namun pertumbuhan (*growth*) PAD tinggi. Posisi pada Kuadran II adalah kondisi belum ideal, tapi menunjukkan daerah mempunyai kemampuan mengembangkan potensi lokal sehingga PAD berpeluang memiliki peran besar dalam APBD.

Berdasarkan pengukuran Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) Kota Denpasar berada pada skala indeks 0,352165 selanjutnya diklasifikasikan menurut Kriteria Tingkat Kemampuan Keuangan Daerah, maka kemampuan keuangan daerah Kota Denpasar tahun anggaran 2008-2012 adalah kemampuan keuangan sedang.

Pemerintah Kota Denpasar diharapkan dapat meningkatkan kinerja keuangan dan menggali potensi sumber pendapatan daerah dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah agar dapat mengurangi tingkat ketergantungan terhadap Pemerintah Pusat.

Pemerintah Kota Denpasar agar lebih memprioritaskan belanja modal untuk kepentingan masyarakat berupa pembangunan sarana dan prasarana untuk kepentingan masyarakat karena PAD lebih banyak bersumber dari masyarakat dalam bentuk pajak daerah dan retribusi daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- BAPPENAS, *Peta Kemampuan Keuangan Propinsi dalam Era Otonomi Daerah: Tinjauan Atas Kinerja PAD dan Upaya yang Dilakukan Daerah*. Jakarta: Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah, 2003.
- Badan Pusat Statistik Kota Denpasar, *Kota Denpasar Dalam Angka 2008*, 2008.
- Badan Pusat Statistik Kota Denpasar, *Kota Denpasar Dalam Angka 2009*, 2009.
- Badan Pusat Statistik Kota Denpasar, *Kota Denpasar Dalam Angka 2010*, 2010.
- Badan Pusat Statistik Kota Denpasar, *Kota Denpasar Dalam Angka 2011*, 2011.
- Badan Pusat Statistik Kota Denpasar, *Kota Denpasar Dalam Angka 2012*, 2012.
- Badan Pusat Statistik Kota Denpasar, *Statistik Daerah Kota Denpasar 2012*, 2012.
- Halim, Abdul, *Akuntansi Sektor Publik-Akuntansi Keuangan Daerah*, Jakarta: Salemba Empat, 2001.

Artikel dalam Jurnal

- Bisma, I Dewa Gde dan Susanto, Hery, "Evaluasi Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun Anggaran 2003 – 2007", *GaneC Swara*, Edisi Khusus Vol. 4 No. 3, 2010.
- Susanto, Hery, "Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat", *Jurnal Organisasi dan Manajemen*, Vol. 10, No. 1, Maret 2014.
- Utomo, Sugeng Hadi, dan Sumarsono, Hadi, "Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal terhadap Efisiensi Sektor Publik dan Pertumbuhan Ekonomi di Jawa Timur", *JESP* Vol. 1 No. 2, 2009.

Dokumen Resmi

Pemerintah Kota Denpasar, 2010, RPJMD Tahun 2011 – 2015.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.

BAGIAN IV

**AKUNTABILITAS PENGELOLAAN
DANA PERIMBANGAN DAERAH**

Dewi Restu Mangeswuri*

Penulis adalah Peneliti Muda dalam Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: mangeswuri@yahoo.com.

AKUNTABILITAS PENGELOLAAN DANA PERIMBANGAN DAERAH

Dewi Restu Mangeswuri

I. PENDAHULUAN

Good governance atau tata kelola pemerintahan yang baik adalah sebuah kerangka institusional untuk memperkuat otonomi daerah. Hal ini karena secara substantif desentralisasi dan otonomi daerah bukan hanya masalah pelimpahan kewenangan antar level pemerintahan, melainkan sebagai upaya membawa pemerintahan lebih dekat dengan masyarakat. Salah satu prinsip *good governance* adalah transparansi dan akuntabilitas. Hal ini terkait dengan penyusunan dan penyajian laporan keuangan. Untuk dapat menghasilkan laporan keuangan yang relevan, handal dan dapat dipercaya, pemerintah daerah harus memiliki sistem akuntansi yang handal sehingga sistem pengendalian internal juga tidak lemah. Upaya pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelaporan keuangan pemerintahan adalah disusunnya Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Standar Akuntansi Pemerintahan merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang wajib diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan baik pemerintah pusat dan atau pemerintah daerah. Penerapan SAP diyakini akan berdampak pada peningkatan kualitas pelaporan keuangan di pemerintah pusat dan daerah. Ini berarti informasi keuangan pemerintahan akan dapat menjadi dasar pengambilan keputusan di pemerintahan dan juga terwujudnya transparansi serta akuntabilitas.

Salah satu aspek pemerintah daerah yang harus diatur hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran pemerintah daerah. Pemerintah dalam perkembangannya memberikan dana perimbangan untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi,

kondisi, dan kebutuhan daerah. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya pula dilakukan secara transparan dan akuntabel.

Pengelolaan keuangan daerah sangat besar pengaruhnya terhadap nasib suatu daerah karena daerah dapat menjadi kuat dan berkuasa serta mampu mengembangkan kebesarannya atau menjadi tidak berdaya tergantung pada cara mengelola keuangannya. Dalam hal ini pengelolaan keuangan daerah mengandung beberapa kepengurusan di mana kepengurusan umum atau yang sering disebut pengurusan administrasi dan kepengurusan khusus atau juga sering disebut pengurusan bendaharawan. Otonomi daerah memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk bertanggungjawab dalam penggunaan dana, baik dana dari pemerintah pusat maupun dana yang berasal dari pemerintah daerah sendiri. Cara mengelola keuangan dengan berhasil guna dan berdaya guna merupakan syarat penting untuk peningkatan pelayanan publik di daerah. Dalam pelaksanaannya harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah (anggaran) yang meliputi:¹

1. Tanggung jawab (*responsibility*). Pemerintah Daerah harus mempertanggung jawabkan keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan sah, lembaga atau orang itu adalah Pemerintah Pusat, DPRD, Kepala Daerah dan masyarakat umum.
2. Mampu memenuhi kewajiban keuangan. Keuangan daerah harus ditata dan dikelola sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua kewajiban atau ikatan keuangan baik jangka pendek, jangka panjang maupun pinjaman jangka panjang pada waktu yang telah ditentukan.
3. Kejujuran. Hal-hal yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah pada prinsipnya harus diserahkan kepada pegawai yang benar-benar jujur dan dapat dipercaya.
4. Hasil guna (*effectiveness*) dan daya guna (*efficiency*). Merupakan tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya yang serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepat-cepatnya.
5. Pengendalian. Aparat pengelola keuangan daerah, DPRD dan petugas pengawas harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut dapat tercapai.

¹ Mardiasmo, 2002, Akuntansi Sektor Publik, Yogyakarta: Andi Offset.

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang akan dibahas adalah bagaimana mengurus dan mengatur keuangan daerah khususnya Kabupaten Banjar terhadap dana perimbangan dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan. Berkaitan dengan permasalahan tersebut, tulisan ini bertujuan untuk menjabarkan prinsip-prinsip mengelola dana perimbangan daerah pada Kabupaten Banjar dengan memperhatikan standar akuntansi pemerintahan yang tepat.

Metode penulisan dalam tulisan ini menggunakan analisis kualitatif deskriptif. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara narasumber serta studi kepustakaan dan menggunakan data-data sekunder dari instansi terkait seperti Badan Pusat Statistik.

II. KONSEP AKUNTABILITAS

Menurut Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan RI, akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/pimpinan suatu unit organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau yang berwenang meminta pertanggungjawaban. Akuntabilitas adalah hal yang penting untuk menjamin nilai-nilai seperti efisiensi, efektivitas, reliabilitas dan prediktibilitas. Suatu akuntabilitas tidak abstrak tapi kongkrit dan harus ditentukan oleh hukum melalui seperangkat prosedur yang sangat spesifik mengenai masalah apa saja yang harus dipertanggungjawabkan. Transparansi dan akuntabilitas adalah dua hal yang berperan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun penyelenggaraan perusahaan yang baik. Akuntabilitas terkandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala kegiatan terutama dalam bidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi. Akuntabilitas dapat dilaksanakan dengan memberikan akses kepada semua pihak yang berkepentingan, bertanya atau menggugat pertanggungjawaban para pengambil keputusan dan pelaksana baik ditingkat program, daerah dan masyarakat. Dalam hal ini maka semua kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan Alokasi Dana Desa harus dapat diakses oleh semua unsur yang berkepentingan terutama masyarakat di wilayahnya. Mardiasmo dalam bukunya yang berjudul akuntansi sektor publik mengemukakan bahwa secara

garis besar manajemen keuangan daerah dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah.² Evaluasi terhadap pengelolaan keuangan daerah dan pembiayaan pembangunan daerah mempunyai implikasi yang sangat luas. Kedua komponen tersebut akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah. Ada tiga prinsip utama yang mendasari pengelolaan keuangan daerah. Pertama, prinsip transparansi atau keterbukaan. Transparansi di sini memberikan arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat banyak. Kedua, prinsip akuntabilitas, akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut. Ketiga, prinsip *value for money*, prinsip ini berarti diterapkannya tiga pokok dalam proses penganggaran yaitu ekonomis, efisiensi, dan efektif. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat tersebut dapat menghasilkan *ouput* yang maksimal (berdaya guna). Efektifitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik.

III. SISTEM AKUNTANSI PEMERINTAHAN

Organisasi pemerintah di seluruh dunia telah melakukan transformasi manajemen pemerintahan. Perubahan tersebut tidak hanya terjadi pada negara-negara maju seperti Amerika, Kanada, negara-negara Eropa, New Zealand dan Australia, tetapi juga meliputi negara-negara di benua Afrika dan Asia, termasuk Indonesia. Transformasi manajemen pemerintahan atau lebih

² *Ibid.*

dikenal dengan sebutan *New Public Management* tersebut meliputi beberapa aspek, mulai dari penataan kelembagaan (*Institutional Arrangement*), reformasi kepegawaian (*Civil Servant Reform*) sampai kepada reformasi pengelolaan keuangan negara (*New Financial Management Reform*). Sebagai contoh, dalam reformasi pengelolaan keuangan terdapat kesamaan kecenderungan dari negara-negara tersebut diatas untuk menerapkan pola praktik manajemen strategis termasuk sistem penganggaran berbasis kinerja dan akuntansi berbasis akrual secara *double entry*.

Secara singkat berikut beberapa alasan yang menjadi latar belakang perubahan manajemen pemerintahan tersebut, antara lain:³

1. Akuntabilitas yang tidak jelas, baik mencakup apa, mengapa, bagaimana maupun kepada siapa harus berakuntabilitas;
2. Tujuan dan sasaran-sasaran strategis unit-unit pemerintah cenderung untuk ditetapkan secara mengambang (umumnya tidak spesifik dan terukur);
3. Insentif cenderung menciptakan perilaku-perilaku korup, seperti: dorongan untuk menghabiskan seluruh saldo anggaran pada saat-saat akhir periode anggaran;
4. Aset-aset pemerintah yang dipindahtangankan ke pihak ketiga (privatisasi) tanpa standar perlakuan yang jelas;
5. Defisit dan akumulasi jumlah hutang yang dikaburkan oleh sistem akuntansi berbasis kas;
6. Daya respons aparat yang umumnya cenderung lambat dalam menyikapi perubahan lingkungan.

Perlunya Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah penyusunan LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) akan menghasilkan laporan yang menjelaskan capaian kinerja dalam 1 tahun pada Sekretariat Daerah dan SKPD sekabupaten Banjar. Permasalahan yang dihadapi adalah dalam menyusun Lakip mengalami keterlambatan pembuatan dikarenakan data yang diperlukan yang diperoleh dari bagian-bagian terkait kurang cepat tanggap/memerlukan waktu memiliki data-data yang diperlukan berkaitan dengan kelengkapan penyusunan Lakip 2012. Solusi

³ Nur Afiah, Nunuy, 2009, Akuntansi Pemerintahan: Implementasi Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah, Jakarta: Kencana.

Permasalahan agar dapat terselesaikannya laporan Lakip dengan cepat, memerlukan proaktif tim kepada setiap bagian masing-masing yang berhubungan serta menyangkut persoalan penunjang Sekretariat Daerah, sehingga keterlambatan, kekurangan dari kekeliruan data dapat ditanggulangi.

Penilaian akuntabilitas kinerja tahun 2012 dilakukan terhadap 435 (89%) dari 491 pemerintah kabupaten/kota. Hasilnya, sebanyak 106 kabupaten/kota atau hampir mencapai 25 persen jumlah kabupaten/kota yang berkinerja baik (mendapat nilai CC ke atas). Dari hasil penilaian, dua kabupaten/kota diantaranya mendapat nilai B, dibanding tahun sebelumnya hanya satu Kota. Adapun 104 lainnya mendapat nilai CC. Selain itu sebanyak 253 kabupaten/kota mendapat nilai C, dan masih ada 76 kabupaten/kota yang nilainya D. Sebanyak 56 kabupaten/kota tidak dievaluasi, karena tidak ada data atau tidak membuat laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP) dan penetapan kinerja (PK). Akutabilitas kinerja birokrasi merupakan salah satu indikator capaian reformasi birokrasi hingga tahun 2014. Indikator lainnya adalah indeks persepsi korupsi (IPK), opini BPK, integritas pelayanan publik, peringkat kemudahan berusaha, dan indeks efektivitas pemerintahan.⁴

3.1. Akuntabilitas dan Transparansi Pelaporan Keuangan

Untuk mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang efektif transparan dan akuntabel diperlukan SDM pemerintah daerah yang berdaya. Dalam upaya pemberdayaan pemerintahan daerah maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan dan anggaran daerah adalah sebagai berikut:⁵

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah khususnya.

⁴ Wawancara dengan Bappeda Kabupaten Banjar, 16 Mei 2013.

⁵ Witjaksono, Hendro, "Penguatan Akuntabilitas Kinerja", Disampaikan pada acara Seminar Badan Akuntabilitas Keuangan Negara Setjen DPR RI, 2013.

3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dengan pengelolaan anggaran seperti DPRD, Kepala Daerah dan perangkat daerah lainnya.
4. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan anggaran daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD dan Kepala Daerah beserta jajarannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi tahunan.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang milik daerah secara lebih profesional.
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran serta anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian.

Perubahan sebelum dan setelah era otonomi daerah dikenal dengan istilah *money follow function*, yang bermakna pendanaan harus mengikuti pembagian urusan dan tanggung jawab dari masing-masing tingkat pemerintahan. Konsekuensi dari perbedaan tersebut, pemerintah daerah harus mengelola pembangunan ekonomi dan keuangan daerahnya dengan lebih baik dan berhasil guna dibandingkan dengan sebelumnya. Adanya *money follows function* terlihat dengan jelas pada perilaku makro APBD kabupaten/kota, di mana sebelumnya APBD tingkat II berasal dari pusat, provinsi, dan tingkat II sendiri dengan porsi kewenangan pusat dan provinsi yang sangat besar dibandingkan kewenangan tingkat II.

Pemberian otonomi sampai ke daerah tingkat II diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia pada umumnya dan daerah khususnya. Daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih ada bantuan dan bagian (*sharing*) dari pemerintah pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat.

Dengan kondisi seperti ini, peran investasi swasta dan perusahaan milik daerah sangat diharapkan sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah (*engine of growth*). Daerah juga diharapkan mampu menarik investor untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta menimbulkan efek *multiplier* yang besar. Dalam pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah dihadapkan pada dua hasil guna yang harus dicapai yaitu:

1. Peningkatan penerimaan daerah, baik dari sumber bagi hasil, pendapatan asli daerah (PAD), ataupun sumber yang lainnya.
2. Peningkatan efisiensi dan efektivitas pengeluaran keuangan daerah sehingga tepat pada sasaran pembangunan daerah dan tidak terjadi kebocoran, sesuai dengan konsep *money follows function* itu sendiri.

Sesuai dengan TAP MPR XI/1998 yang mengamanatkan bahwa setiap program dan kegiatan dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kinerja atau hasil akhir kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ini menjadi momen penting bagi pemerintah untuk mewujudkan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akuntabilitas menjadi salah satu pilar terbangunnya Tata Pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Tuntutan atas Akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah semakin kuat dengan dijadikannya Program Reformasi Birokrasi (RB) sebagai satu dari sebelas prioritas pembangunan Nasional seperti diamanatkan dalam UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJMNas 2010-2014. Dalam Grand Design RB menetapkan akuntabilitas menjadi bagian dari 8 (delapan) area perubahan. Oleh karena ini, akuntabilitas atas kinerja pemerintah harus terus

menerus di evaluasi. Hal tersebut disampaikan oleh Inspektur Kabupaten Banjar dalam ekspose hasil Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (E-AKIP) pada kesempatan Rapat *Coffee Morning* di Aula Barakat Pemkab Banjar pada tanggal 22 Juli 2013 yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah dan hadir oleh para Kepala SKPD, Kepala Kantor, Direktur Rumah Sakit Daerah, Direktur BUMD dan pejabat lainnya.

Inspektorat Kabupaten Banjar sebagai APIP berkewajiban untuk melakukan evaluasi atas akuntabilitas Kinerja Pemerintah Kabupaten Banjar seperti diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah; Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/1 35/M.PAN/9/2004 tentang Pedoman Umum Evaluasi Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah; Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah; Peraturan Bupati Nomor 27 Tahun 2012 tentang petunjuk pelaksanaan Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP).

Lebih jauh anggaran dapat berfungsi sebagai alat akuntabilitas, manajemen dan kebijakan ekonomi. Sebagai alat kebijakan ekonomi anggaran dapat berfungsi dalam mewujudkan/mendorong pertumbuhan ekonomi dan memantapkan/meningkatkan stabilitas ekonomi serta fungsi pemerataan. Kebijakan pengelolaan keuangan daerah adalah merupakan bagian dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.⁶ Pembaharuan subjek pengelolaan anggaran yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah dikedepankannya asas transparansi, efektifitas dan efisiensi pengelolaan keuangan daerah, baik dari segi pendapatan daerah maupun belanja daerah. Fokus dari pembaharuan tersebut bermakna untuk mempertajam esensi pengelolaan keuangan daerah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menyangkut penjabaran terhadap hak dan kewajiban daerah dalam pengelolaan keuangan publik. Pembaharuan tersebut berpengaruh

⁶ Rasul, Sjahrudin, 2003, *Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran dan Perspektif UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara*, Jakarta: Perum Percetakan Negara Republik Indonesia.

terhadap prinsip pengelolaan, mekanisme penyusunan, pelaksanaan dan penatausahaan, pengendalian dan pengawasan serta pertanggungjawaban keuangan daerah.

IV. KONSEP DANA PERIMBANGAN

Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Sumber keuangan daerah yang berasal dari transfer dana APBN adalah Dana Perimbangan yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Perimbangan dialokasikan kepada daerah dalam satu kesatuan sistem transfer dana dari Pemerintah Pusat (APBN) kepada Pemerintah Daerah (APBD) serta merupakan satu kesatuan yang utuh, guna mengurangi ketimpangan sumber pendanaan antara pusat dan daerah (*vertical imbalance*) dan mengurangi kesenjangan pendanaan urusan pemerintahan antardaerah (*horizontal imbalance*).

Dana perimbangan bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan antar-Pemerintah daerah. Dana perimbangan terdiri atas DBH, DAU, dan DAK.

a. Dana Bagi Hasil (DBH)

Pengertian DBH diatur dalam Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Keuangan Pusat dan Keuangan Daerah. DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

DBH bersumber dari pajak dan sumber daya alam. DBH yang bersumber dari pajak terdiri atas: Pajak Bumi dan bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), dan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21. Sejak tahun 2009 dialokasikan DBH dari Cukai Hasil Tembakau (CHT). DBH yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari: kehutanan, pertambangan umum,

perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi.

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: 65% (enam puluh lima persen) dibagikan secara merata kepada seluruh daerah kabupaten dan kota; dan 35% (tiga puluh lima persen) dibagikan sebagai insentif kepada daerah kabupaten dan kota yang realisasi tahun sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan sektor tertentu. Dua puluh persen bagian Pemerintah dari penerimaan BPHTB dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk seluruh kabupaten dan kota. Penerimaan DBH CHT bagian kabupaten/kota dibagi dengan imbalan 40 persen untuk kabupaten/kota penghasil dan 30 persen untuk kabupaten/kota lainnya.

b. Dana Alokasi Umum (DAU)

Pengertian DAU diatur dalam Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Keuangan Pusat dan Keuangan Daerah. 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 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. DAU suatu daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*). *Fiscal need* merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum yang diukur secara berturut-turut dengan jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia. Sementara *fiscal capacity* adalah sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan DBH. Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya

kecil namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26 persen dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN. Pendapatan dalam negeri neto adalah penerimaan negara yang berasal dari pajak dan bukan pajak setelah dikurangi dengan penerimaan negara yang dibagikan kepada daerah. Jumlah DAU 26 persen ini merupakan jumlah DAU untuk seluruh provinsi dan kabupaten/kota. Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan dalam APBN setiap tahun dan bersifat final. Proporsi DAU antara daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan imbangannya kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota. Tetapi, jika imbangannya kewenangan ini tidak bisa dihitung secara kuantitatif, maka porsi DAU antara daerah provinsi dan kabupaten/kota dianggap masing-masing 10 persen dan 90 persen. Celah fiskal untuk provinsi dihitung berdasarkan perkalian bobot provinsi yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh provinsi. Untuk celah fiskal kabupaten/kota formulasinya juga hampir sama dengan provinsi, yaitu dihitung berdasarkan perkalian bobot kabupaten/kota yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh kabupaten/kota.

c. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Pengertian DAK diatur dalam Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Keuangan Pusat dan Keuangan Daerah, yang menyebutkan bahwa 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.

Pasal 162 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa DAK dialokasikan dalam APBN untuk daerah tertentu dalam rangka pendanaan desentralisasi untuk (1) membiayai kegiatan khusus yang ditentukan Pemerintah Pusat atas dasar prioritas nasional dan (2) membiayai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu. Kebutuhan khusus yang dapat dibiayai oleh DAK adalah kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan rumus DAU, dan kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.

Pelaksanaan DAK diarahkan pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan/atau perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan masyarakat dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang, dan tidak termasuk penyertaan modal. DAK tidak dapat digunakan untuk mendanai administrasi kegiatan, penyiapan kegiatan fisik, penelitian, pelatihan, dan perjalanan dinas seperti pelaksanaan penyusunan rencana dan program, pelaksanaan tender pengadaan kegiatan fisik, kegiatan penelitian dalam rangka mendukung pelaksanaan kegiatan fisik, kegiatan perjalanan pegawai daerah dan kegiatan umum lainnya yang sejenis.

Untuk menyatakan komitmen dan tanggung jawabnya, daerah penerima wajib mengalokasikan dana pendamping dalam APBD-nya sebesar minimal 10 persen dari jumlah DAK yang diterimanya. Untuk daerah dengan kemampuan fiskal tertentu tidak diwajibkan menyediakan dana pendamping yakni daerah yang selisih antara Penerimaan Umum APBD dan belanja pegawainya sama dengan nol atau negatif. Namun, dalam pelaksanaannya tidak ada daerah penerima DAK yang mempunyai selisih antara Penerimaan Umum APBD dan belanja pegawainya sama dengan nol atau negatif.

Pasal 52 PP Nomor 55 Tahun 2005 menyatakan bahwa program yang menjadi prioritas nasional dimuat dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun anggaran bersangkutan. Sementara itu, menteri teknis mengusulkan kegiatan khusus yang akan di danai dari DAK dan ditetapkan setelah berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional, sesuai dengan RKP. Selanjutnya, menteri teknis menyampaikan ketetapan mengenai kegiatan khusus tersebut kepada Menteri Keuangan, yang akan dipergunakan oleh Menteri Keuangan untuk melakukan perhitungan alokasi DAK.

Selain dana perimbangan tersebut di atas, pemerintah daerah juga mendapatkan Dana Otonomi Khusus dan Dana Penyesuaian yang dialokasikan oleh Pemerintah Pusat dalam APBN. Dana Otonomi khusus dialokasikan untuk mendanai pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Aceh, Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, dan mulai tahun 2014 akan dialokasikan Dana Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dana Penyesuaian dialokasikan untuk mendanai program yang terkait dengan peningkatan kualitas

pendidikan (Tunjangan Profesi Guru PNSD, Dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD, dan Bantuan Operasional Sekolah), Dana Insentif Daerah, dan Dana Proyek Pemerintah Daerah dan Desentralisasi.

Tujuan dari otonomi adalah meningkatkan kemandirian daerah yang tentunya dana perimbangan seharusnya memacu daerah untuk bisa berbuat lebih banyak dengan kemampuan sendiri sementara ini karena adanya dana perimbangan ini membuat daerah menjadi malas karena jika PAD meningkat maka dana DAU akan kecil, sementara untuk meningkatkan PAD harus bekerja keras, kalau tidak ingin dikatakan malas bahwa daerah memiliki ketergantungan yang tinggi pada dana perimbangan sebagai sumber pendapatan daerah seperti pada Tabel 4.1. terlihat bahwa porsi untuk PAD sebagai sumber penerimaan daerah relatif kecil meskipun menunjukkan kecenderungan terus meningkat.⁷ Jika dilihat porsi PAD sejak 2008-2010 belum mencapai 20 persen dari APBD sehingga dapat dikategorikan bahwa kemandirian fiskal daerah masih rendah, sedangkan sumber pendapatan dari dana perimbangan mencapai sekitar 70 persen-nya sehingga ketergantungan terhadap dana perimbangan sangat tinggi.

Tabel 4.1. Komposisi Pendapatan APBD Prov. Kalimantan Selatan Agregat Prov., Kab., dan Kota Tahun 2008-2012

Sumber	Tahun				
	2008	2009	2010	2011	2012
PAD	1.457,07	1.401,60	1.729,82	2.470,95	2.500,29
Dana Perimbangan	6.145,91	7.322,62	7.025,63	8.346,43	8.472,78
Lain-lain Pendapatan Yang Sah	237,28	537,05	836,51	1.285,13	1.003,12

Keterangan: 2008-2011 Realisasi; 2012 Anggaran

Sumber : tinjauan Perekonomian Kalimantan Selatan

Meskipun dalam kondisi serba keterbatasan, termasuk keterbatasan pendapatan daerah yang tercermin dalam APBD, upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar dalam memberikan pelayanan umum kepada masyarakatnya serta upaya melaksanakan pembangunan daerah di semua aspek kehidupan masih tetap terjaga.

⁷ Wawancara dengan Muzdalifah, Kabid Akademik Program Studi Magister Ilmu Ekonomi Universitas Lambung Mangkurat, tanggal 15 Mei 2013.

Kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat akan pelayanan (ekonomi, pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, keamanan dan ketertiban) mendorong Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar untuk semakin mengupayakan peningkatan pendapatan daerah dengan memberikan penekanan yang semakin besar pada upaya peningkatan PAD.

Kebijakan tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa hasil dari komponen PAD sepenuhnya dapat digunakan oleh Pemerintah Daerah dalam membiayai pelayanan dan pembangunan daerah sesuai dengan kebutuhan dan prioritas yang ditetapkan daerah.

Kebijakan memacu peningkatan PAD mencerminkan upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan baru dan mengintensifkan pemungutan sumber-sumber yang sudah ada. Peluang itu terbuka luas bagi daerah setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Sejalan dengan upaya yang dilakukan pemerintah daerah dalam kondisi perekonomian yang masih belum sepenuhnya mantap, PAD masih dapat ditingkatkan dari Rp13.470,903 juta pada tahun anggaran 2005 menjadi Rp28.834,116 juta pada tahun anggaran 2006 atau naik 114,05 persen, yang berasal dari kenaikan pajak daerah 15,85 persen, retribusi daerah 58,92 persen, bagian laba usaha daerah 57,90 persen, dan lain-lain sumber PAD 642,31 persen. Sedangkan dana perimbangan naik 50,42 persen, berasal dari bagi hasil pajak dan bukan pajak 0,65 persen, DAU 58,95 persen, DAK 85,47 persen, dan dana perimbangan propinsi 3,57 persen. (Tabel 4.2.). Kenaikan PAD 2003 - 2004 bersumber dari kenaikan pajak daerah sebesar 35,35 persen, retribusi daerah 24,62 persen, bagian laba dari Perusahaan Daerah 5,33 persen, dan dari lain-lain sumber PAD sebesar 183,19 persen. Sedangkan tahun 2004 - 2005 bersumber dari kenaikan pajak daerah sebesar 4,67 persen, retribusi daerah 17,38 persen, bagian laba dari Perusahaan Daerah 73,81 persen. Sedangkan yang bersumber dari lain-lain PAD malah turun - 53,99 persen.

Meskipun dari segi nilainya PAD Kabupaten Banjar dari tahun 2000 sampai 2006 terus menunjukkan kenaikan rata-rata 55,29

persen per tahun, tetapi dari segi kontribusinya terhadap Pendapatan Daerah secara keseluruhan, belum signifikan. Kemampuan PAD memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Daerah pertahun selama 2000 – 2006 baru berkisar antara 3,52 sampai 4,70 persen, atau dengan kata lain ketertegantungan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar terhadap pemerintah pusat masih tinggi atau kemandirian daerah dalam hal pembiayaan belanja daerah masih rendah. Kontribusi tersebut masih jauh jika dibandingkan dengan kontribusi PAD Propinsi Kalimantan Selatan yang sudah mampu memberikan kontribusi antara 35,05 sampai 56,00 persen dalam kurun waktu 2001 - 2005.

Tabel 4.2. Kontribusi PAD Terhadap Pendapatan Daerah Kabupaten Banjar Tahun 2000 – 2006 (Rp. Juta dan %)

Tahun	PAD	Pendapatan daerah	Persen
2000	3.308,79	90.820,89	3,64
2001	4.889,26	138.956,14	3,52
2002	7.015,23	197.280,85	3,56
2003	9.256,06	244.398,07	3,79
2004	13.555,81	256.658,89	5,30
2005	13.887,25	295.594,66	4,70
2006	36.053,50	436.186,52	8,27

Sumber : Diolah dari Data Keuangan Daerah, 2006

Sementara itu pendapatan daerah yang bersumber dari Dana Perimbangan Tahun 2005 kenaikannya sebesar 17,59 persen dibanding tahun 2004, yang bersumber dari DBH Pajak dan Bukan Pajak sebesar 18,13 persen, DAU sebesar 9,53 persen, DAK sebesar 78,03 persen, dan Dana Perimbangan Propinsi sebesar 113,46 persen (Tabel 4.3.).

**Tabel 4.3. Realisasi Pendapatan dan Belanja Daerah
Kabupaten Banjar Tahun 2003 - 2006 (Rp. Juta)**

	Uraian	2003	2004	2005	2006
A.	PENDAPATAN	244.398,08	255.658,89	295.594,66	407.701,12
1.	Pendapatan Asli Daerah	9.256,06	13.555,81	13.887,25	28.834,12
	a. Pajak daerah	2.620,32	3.546,65	3.172,16	4.334,00
	b. Retribusi Daerah	3.467,43	4.321,22	5.072,09	7.490,58
	c. Bagian Laba Usaha Daerah	1.846,67	1.945,12	3.380,90	5.465,58
	d. Lain-lain PAD	1.321,65	3.742,82	1.722,10	11.543,96
2.	Dana Perimbangan	213.213,91	230.522,28	271.062,61	378.867,00
	a. Bagi Hasil Pajak & Bukan Pajak	26.937,94	37.831,97	44.692,62	30.875,00
	b. Dana Alokasi Umum	167.320,00	174.963,00	191.629,00	304.602,00
	c. Dana Alokasi Khusus	10.635,75	8.749,49	15.576,89	28.890,00
	d. Dana Perimbangan dari Prov.	8.320,21	8.977,82	19.164,11	4.500,00
3.	Lain-lain Pendapatan yang sah	21.928,10	11.580,79	10.664,80	0
	Jumlah Pendapatan	244.398,08	255.658,89	295.594,66	407.701,12
B.	BELANJA	241.715,91	254.591,58	271.532,15	429.189,76
1.	Aparatur Daerah	146.536,83	162.991,53	166.847,48	211.762,30
	a. Belanja Administrasi Umum	116.783,57	146.307,99	150.494,45	184.736,27
	b. Belanja Operasi & Pemeliharaan	21.551,67	7.440,86	9.254,81	14.690,53
	c. Belanja Modal	8.201,59	9.242,68	7.098,23	12.335,50
2.	Pelayanan Publik	95.179,07	91.600,05	104.684,67	217.427,46
	a. Belanja Administrasi Umum	3.253,39	9.872,71	11.470,94	16.236,67
	b. Belanja Operasi & Pemeliharaan	44.989,01	18.935,71	26.911,49	40.927,88

Sumber: Tinjauan Perekonomian Kalimantan Selatan, 2007

Dalam rangka memenuhi kebutuhan pembiayaan pelayanan masyarakat dan pembiayaan pembangunan daerah untuk percepatan pembangunan di Kabupaten Banjar, maka kedepan Pemerintah Kabupaten Banjar wajib berupaya menggali segala potensi sumber-sumber PAD yang baru untuk terus dikembangkan. Upaya peningkatan dimaksud dilaksanakan melalui kebijakan revitalisasi

persen per tahun, tetapi dari segi kontribusinya terhadap Pendapatan Daerah secara keseluruhan, belum signifikan. Kemampuan PAD memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Daerah pertahun selama 2000 – 2006 baru berkisar antara 3,52 sampai 4,70 persen, atau dengan kata lain ketertegantungan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar terhadap pemerintah pusat masih tinggi atau kemandirian daerah dalam hal pembiayaan belanja daerah masih rendah. Kontribusi tersebut masih jauh jika dibandingkan dengan kontribusi PAD Propinsi Kalimantan Selatan yang sudah mampu memberikan kontribusi antara 35,05 sampai 56,00 persen dalam kurun waktu 2001 - 2005.

Tabel 4.2. Kontribusi PAD Terhadap Pendapatan Daerah Kabupaten Banjar Tahun 2000 – 2006 (Rp. Juta dan %)

Tahun	PAD	Pendapatan daerah	Persen
2000	3.308,79	90.820,89	3,64
2001	4.889,26	138.956,14	3,52
2002	7.015,23	197.280,85	3,56
2003	9.256,06	244.398,07	3,79
2004	13.555,81	256.658,89	5,30
2005	13.887,25	295.594,66	4,70
2006	36.053,50	436.186,52	8,27

Sumber : Diolah dari Data Keuangan Daerah, 2006

Sementara itu pendapatan daerah yang bersumber dari Dana Perimbangan Tahun 2005 kenaikannya sebesar 17,59 persen dibanding tahun 2004, yang bersumber dari DBH Pajak dan Bukan Pajak sebesar 18,13 persen, DAU sebesar 9,53 persen, DAK sebesar 78,03 persen, dan Dana Perimbangan Propinsi sebesar 113,46 persen (Tabel 4.3.).

**Tabel 4.3. Realisasi Pendapatan dan Belanja Daerah
Kabupaten Banjar Tahun 2003 - 2006 (Rp. Juta)**

	Uraian	2003	2004	2005	2006
A.	PENDAPATAN	244.398,08	255.658,89	295.594,66	407.701,12
1.	Pendapatan Asli Daerah	9.256,06	13.555,81	13.887,25	28.834,12
	a. Pajak daerah	2.620,32	3.546,65	3.172,16	4.334,00
	b. Retribusi Daerah	3.467,43	4.321,22	5.072,09	7.490,58
	c. Bagian Laba Usaha Daerah	1.846,67	1.945,12	3.380,90	5.465,58
	d. Lain-lain PAD	1.321,65	3.742,82	1.722,10	11.543,96
2.	Dana Perimbangan	213.213,91	230.522,28	271.062,61	378.867,00
	a. Bagi Hasil Pajak & Bukan Pajak	26.937,94	37.831,97	44.692,62	30.875,00
	b. Dana Alokasi Umum	167.320,00	174.963,00	191.629,00	304.602,00
	c. Dana Alokasi Khusus	10.635,75	8.749,49	15.576,89	28.890,00
	d. Dana Perimbangan dari Prov.	8.320,21	8.977,82	19.164,11	4.500,00
3.	Lain-lain Pendapatan yang sah	21.928,10	11.580,79	10.664,80	0
	Jumlah Pendapatan	244.398,08	255.658,89	295.594,66	407.701,12
B.	BELANJA	241.715,91	254.591,58	271.532,15	429.189,76
1.	Aparatur Daerah	146.536,83	162.991,53	166.847,48	211.762,30
	a. Belanja Administrasi Umum	116.783,57	146.307,99	150.494,45	184.736,27
	b. Belanja Operasi & Pemeliharaan	21.551,67	7.440,86	9.254,81	14.690,53
	c. Belanja Modal	8.201,59	9.242,68	7.098,23	12.335,50
2.	Pelayanan Publik	95.179,07	91.600,05	104.684,67	217.427,46
	a. Belanja Administrasi Umum	3.253,39	9.872,71	11.470,94	16.236,67
	b. Belanja Operasi & Pemeliharaan	44.989,01	18.935,71	26.911,49	40.927,88

Sumber: Tinjauan Perekonomian Kalimantan Selatan, 2007

Dalam rangka memenuhi kebutuhan pembiayaan pelayanan masyarakat dan pembiayaan pembangunan daerah untuk percepatan pembangunan di Kabupaten Banjar, maka kedepan Pemerintah Kabupaten Banjar wajib berupaya menggali segala potensi sumber-sumber PAD yang baru untuk terus dikembangkan. Upaya peningkatan dimaksud dilaksanakan melalui kebijakan revitalisasi

pemungutan dari sumber/potensi pendapatan yang sudah ada, penciptaan sumber/potensi baru, peningkatan pelayanan kepada masyarakat, serta peningkatan kualitas pengelolaan manajemen pendapatan daerah. Dengan langkah tersebut, dan disertai kerja keras aparat terkait, bukan tidak mungkin sasaran tersebut dapat dicapai.

Berbagai cara berpeluang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar untuk meningkatkan PADnya dalam upaya meningkatkan kemampuan keuangan daerah, termasuk peningkatan kinerja/penyehatan Badan Usaha Milik Daerah, seperti PDAM Kabupaten Banjar, PD Baramarta, dan Lumbung Desa Modern, atau kemungkinan pembentukan BUMD lainnya serta dari sumber-sumber PAD lainnya yang sah. Selain itu mengupayakan peningkatan dana perimbangan, baik dari pemerintah pusat dalam bentuk DAU dan DAK, maupun dana perimbangan dari pemerintah propinsi. Kontribusi dana perimbangan antara tahun 2003–2006 menunjukkan kenaikan (Tabel 4.4.), yaitu dari 87,24 persen menjadi 90,17 persen tahun 2004 dan 91,70 persen tahun 2005 menjadi 92,93 persen tahun 2006, terutama yang bersumber dari bagi hasil pajak dan bukan pajak, yaitu masing-masing 11,02 persen, 14,8 persen, dan 15,12 persen. Dalam 5 tahun kedepan (2006 – 2010) besaran dana perimbangan, baik dari DAU, DAK maupun dana perimbangan propinsi terus diupayakan peningkatannya.

**Tabel 4.4. Struktur Pendapatan Daerah Kab. Banjar
Tahun 2003–2006 (%)**

Struktur Pendapatan	2003	2004	2005	2006
1. Pendapatan Asli Daerah	3,79	5,30	4,70	7,07
Pajak daerah	1,07	1,39	1,26	1,06
Retribusi Daerah	1,42	1,69	1,72	1,84
Bagian Laba Usaha Daerah	0,76	0,76	1,14	1,34
Lain-lain PAD	0,54	1,46	0,58	2,83
2. Dana Perimbangan	87,24	90,17	91,70	92,93
Bagi Hasil Pajak & Bukan Pajak	11,02	14,80	15,12	7,57
Dana Alokasi Umum	68,46	68,44	64,83	74,71
Dana Alokasi Khusus	4,35	3,42	5,27	7,09
Dana Perimbangan dari Prop.	3,40	3,51	6,48	3,57
3. Lain-lain Pendapatan yang sah	8,97	4,53	3,60	0
Jumlah Pendapatan	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber: tinjauan Perekonomian Kalimantan Selatan, 2007

V. PERENCANAAN, PELAKSANAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN DANA PERIMBANGAN

Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Banjar dan Prioritas Plafon Anggaran setiap tahun, senantiasa diupayakan untuk memenuhi 4 prinsip dasar penganggaran, yaitu :

1. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran

Seluruh proses penyusunan anggaran diupayakan semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam menetapkan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi serta distribusi sumberdaya dengan melibatkan masyarakat.

2. Disiplin Anggaran

Penyusunan anggaran dilaksanakan secara tertib dan taat asas serta selalu mengacu pada aturan atau ketentuan Perundang-undangan yang melandasinya, termasuk Peraturan Pemerintah, Peraturan/Keputusan Mendagri, Keputusan Gubernur Provinsi Kalimantan Selatan, dan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar serta Keputusan Bupati Banjar. Dalam rangka disiplin anggaran senantiasa diperhatikan hal-hal berikut:

- a. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja.
- b. Penganggaran pengeluaran harus didukung adanya kepastian dana dalam jumlah yang cukup dan dihindari melaksanakan kegiatan yang dananya belum tersedia, atau belum mencukupi dalam kredit anggaran dalam APBD/Perubahan APBD.
- c. Semua penerimaan dan pengeluaran dalam tahun anggaran yang bersangkutan wajib dimasukkan ke dalam APBD melalui rekening Kas Daerah.

3. Keadilan Anggaran

Prinsip kewajaran senantiasa diterapkan kepada masyarakat dalam menggali penerimaan. Artinya di satu sisi masyarakat dalam posisi yang sama diperlakukan sama, sedangkan di sisi lain masyarakat yang berkemampuan lebih untuk membayar pajak/retribusi yang tinggi dikenakan pungutan secara proporsional. Sementara itu dari segi belanja Pemerintah Daerah berkewajiban

mengalokasikan belanjanya secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati seluruh lapisan masyarakat.

4. Efisiensi dan Efektifitas Anggaran

Semua dana yang tersedia dimanfaatkan seoptimal mungkin dan sebaik-baiknya untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat semaksimal mungkin untuk kepentingan masyarakat. Karena itu setiap kegiatan jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaatnya, serta indikator kinerja yang ingin dicapai dari setiap kegiatan.

Sejak tahun 2003-2006, penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Banjar disusun dengan pendekatan kinerja atau Anggaran Kerja. Hal ini sejalan dengan maksud Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tentang Pengelolaan dan Pertanggung Jawaban Keuangan Daerah dan keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggung Jawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dimulai pada tahun anggaran 2007, penyusunan APBD tetap berorientasi pada anggaran berbasis kinerja/prestasi kerja yaitu suatu pendekatan penganggaran yang mengutamakan keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Dalam hal ini setiap dana yang dianggarkan untuk melaksanakan program/kegiatan harus terukur secara jelas indikator kinerjanya yang dipresentasikan ke dalam tolok ukur kinerja serta target/sasaran yang diharapkan.

Selain dari pada itu, tidak lagi dikenal adanya anggaran belanja publik dan belanja aparatur sebagaimana yang telah dilakukan selama ini. Melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, dalam menyusun APBD yang dimulai pada tahun anggaran 2007 ditekankan pada penyusunan anggaran yang terpadu (*unified budgeting*) di mana dalam penyusunan anggaran yang terpadu dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana. Penyusunan APBD secara terpadu selaras dengan penyusunan anggaran yang berorientasi pada anggaran berbasis kinerja/prestasi kerja.

Terkait dengan kebijakan keuangan daerah, pengeluaran daerah pada dasarnya diarahkan pada pengeluaran yang memberikan dampak luas untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dengan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 Tanggal 5 Agustus 2004, maka penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Daerah Kabupaten Banjar yang disesuaikan dengan kondisi daerah, secara garis besarnya dapat dikelompokkan kedalam fungsi/sub fungsi dengan urutan sebagai berikut:

1. Pelayanan Umum
2. Ketertiban dan Keamanan
3. Ekonomi
4. Lingkungan Hidup
5. Perumahan dan Fasilitas Umum
6. Kesehatan
7. Pariwisata dan Budaya
8. Agama
9. Pendidikan
10. Perlindungan Sosial

VI. PENUTUP

Akuntabilitas pengelolaan dana perimbangan pada Kabupaten Banjar, Kalimantan Selatan masih belum terwujud sepenuhnya. Hal ini berdasarkan informasi yang diperoleh di lapangan bahwa masyarakat umum masih belum dapat mengakses informasi dengan terbuka dan bebas.

Fungsi pengawasan dapat dilaksanakan untuk menjamin terwujud dan efektifnya akuntabilitas publik dari berbagai lembaga tata pemerintahan. Unsur penting dalam pengefektifan fungsi pengawasan dapat dilakukan oleh DPRD. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, DPRD tentu dapat melibatkan masyarakat, secara perseorangan atau kelembagaan. Peran masyarakat dapat dilakukan dengan berbagai cara melalui berbagai masukan baik lisan atau tulisan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Mardiasmo, 2002, Akuntansi Sektor Publik, Yogyakarta: Andi Offset.
- Nur Afiah, Nunuy, 2009, Akuntansi Pemerintahan: Implementasi Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah, Jakarta: Kencana.
- Rasul, Sjahrudin, 2003, Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran dan Perspektif UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Jakarta: Perum Percetakan Negara Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. 2005. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
- Republik Indonesia. 2005. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Republik Indonesia. 2005. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintahan.
- Republik Indonesia. 2007. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Witjaksono, Hendro, "Penguatan Akuntabilitas Kinerja", Disampaikan pada acara Seminar Badan Akuntabilitas Keuangan Negara Setjen DPR RI, 2013

BAGIAN V

**KONDISI DAN PERMASALAHAN
PELAYANAN PUBLIK DALAM
IMPLEMENTASI DESENTRALISASI FISKAL**

Mandala Harefa*

* Penulis adalah Peneliti Utama dalam Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: mandnias@yahoo.com.

KONDISI DAN PERMASALAHAN PELAYANAN PUBLIK DALAM IMPLEMENTASI DESENTRALISASI FISKAL

Mandala Harefa

I. PENDAHULUAN

Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan salah satu bagian dari rangkaian penting dalam upaya pembangunan perekonomian dan kesejahteraan daerah dalam upaya mengurangi ketimpangan. Kebijakan dan pelaksanaan otonomi daerah ditujukan guna meningkatkan kemandirian dan kreativitas daerah dalam mengatur dan menangani urusan daerah dan pelayan publik. Konsekwensinya pemerintah pusat melalui kebijakan desentralisasi fiskal melakukan pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah melalui berbagai alokasi dana dari pusat ke daerah. Sehingga konsekwensi yang harus diterima kewenangan pengelolaan keuangan diberikan secara utuh kepada daerah dengan mengedepankan pada asas partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Kebijakan tersebut diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara makro maupun mikro bagi perekonomian daerah dengan menumbuhkembangkan sektor riil, mendorong upaya pemberdayaan masyarakat, meningkatkan akuntabilitas, dan transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah, serta memperbaiki kualitas pelayanan publik dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan kewenangan yang menjadi urusan pemerintah daerah, terutama pemerintah kabupaten/kota adalah pelayanan publik dasar. Kualitas pelayanan publik ini terutama dalam penyediaan barang dan jasa untuk pelayanan dasar seperti kesehatan, pendidikan serta sarana dan prasarana umum. Sementara pemerintah pusat hanya menangani kewenangan dalam urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, hukum, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah membutuhkan pendanaan yang cukup, maka dana dari pajak

merupakan sumber utama penerimaan. Desentralisasi sistem perpajakan diharapkan akan meningkatkan kualitas pelayanan publik sehingga masyarakat dapat langsung merasakan manfaat dari pajak yang mereka bayarkan, dalam bentuk pelayanan publik yang mereka terima. Kebijakan desentralisasi sistem perpajakan yang termasuk dalam kebijakan desentralisasi fiskal diterapkan di Indonesia mulai tahun 2001. Kebijakan ini tertuang dalam bentuk perundang-undangan yang mengatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, dan perundangan tentang pajak dan retribusi daerah.

Perimbangan keuangan mengatur tentang bagi hasil pajak dan sumber daya alam serta dana transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Perundangan pajak dan retribusi daerah mengatur jenis pajak yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk memungutnya. Kenyataan yang terjadi, pemerintah daerah masih mengalami ketergantungan yang besar pada anggaran dari pemerintah pusat. Penerimaan APBD yang bersumber dari pajak daerah dan bagi hasil pajak pusat tidak mampu menutupi kebutuhan dana untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kontribusi penerimaan pajak daerah pada APBD masih rendah, sementara pada saat yang sama tranfer dana dari pusat dalam bentuk dana perimbangan sangat tinggi. Anggaran publik lebih banyak digunakan untuk belanja operasional rutin pemerintahan. Hal ini menunjukkan tidak efisiennya birokrasi, karena belanja untuk institusi pemerintah lebih besar daripada belanja untuk pelayanan publik. Kondisi ini secara umum diduga terjadi karena belum terwujudnya efisiensi ekonomi pada sektor publik, yang terlihat pada kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran publik.

Bila merujuk pada dokumen dengan mengikuti pembagian 9 bidang pembangunan dalam RPJMN 2005-2025 ditambah satu bidang yaitu Bidang Penanggulangan Kemiskinan dan Pemerataan Pembangunan. Bidang ini nantinya dapat berdiri sendiri atau merupakan bagian dari bidang ekonomi. Di mana tahapan dan skala prioritas pembangunan bidang desentralisasi dan otonomi daerah 2005-2025 dalam tahap II RPJM 2009-2014 skala prioritas Pembangunan Bidang Desentralisasi Dan Otonomi Daerah akan tercapainya Kehidupan bangsa yang lebih demokratis semakin

terwujud ditandai dengan membaiknya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah serta kuatnya peran masyarakat sipil dan partai politik dalam kehidupan bangsa. Kualitas pelayanan publik yang lebih murah, cepat, transparan, dan akuntabel makin meningkat yang ditandai dengan terpenuhinya standar pelayanan minimum di semua tingkatan pemerintah. Sedangkan dalam tahap III RPJM 2015-2019 dengan semakin mantapnya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Hal ini tentunya harus sejalan dengan semakin meningkatnya profesionalisme aparatur negara di pusat dan daerah makin mampu mendukung pembangunan nasional.¹

Dari hasil survei yang dilakukan *Word Bank* pada tahun 2002 di Indonesia, menunjukkan bahwa pelayanan masyarakat dalam bidang pendidikan dan kesehatan² relatif tidak berubah dibandingkan dengan era sebelum desentralisasi fiskal. Ini menandakan belum terwujudnya redistribusi pendapatan yang bersumber dari pajak pada masyarakat dalam bentuk tersedianya barang dan jasa publik bagi masyarakat. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan kewenangan yang menjadi urusan pemerintah daerah, terutama pemerintah kabupaten/kota adalah pelayanan publik dasar. Kualitas pelayanan publik ini terutama dalam penyediaan barang dan jasa untuk pelayanan dasar seperti kesehatan, pendidikan serta sarana dan prasarana umum. Sementara pemerintah pusat hanya menangani kewenangan dalam urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah membutuhkan pendanaan yang cukup, maka dana dari pajak merupakan sumber utama penerimaan. Desentralisasi sistem perpajakan diharapkan akan meningkatkan kualitas pelayanan publik sehingga masyarakat dapat langsung merasakan manfaat dari pajak yang mereka bayarkan, dalam bentuk pelayanan publik yang mereka terima. Dana yang diperoleh dari masyarakat melalui pajak belum digunakan sesuai

¹ Laporan Kajian Perumusan Rancangan Arah Kebijakan Jangka Menengah Bidang Revitalisasi Proses Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Tahun 2010 – 2014. Direktorat Otonomi Daerah, Bappenas. 2009 bab II hal, 10.

² Desentralisasi Pemerintahan: Desentralisasi Sistem Perpajakan dalam Meningkatkan Efisiensi Ekonomi Sektor Publik dan Kualitas Pelayanan Publik, <http://www.stialan.ac.id/artikel/artikel%20hamdi.pdf>, diakses 3 Oktober 2014.

peruntukan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat dan pemerintah daerah belum dapat menjalankan pemerintahan yang baik karena keterbatasan sumber dana.³

Namun demikian setelah berjalannya waktu hasil survei yang dilakukan World Bank dan Universitas Gajah Mada tahun 2005 berkaitan dengan Tata Pemerintahan dan Desentralisasi 2004,⁴ sebuah survei yang paling komprehensif sampai mengenai dampak desentralisasi terhadap penyampaian pelayanan umum di Indonesia. Survei ini, memperlihatkan bahwa mayoritas penduduk Indonesia melihat adanya perbaikan-perbaikan dalam pelayanan umum di bidang kesehatan, pendidikan dan pelayanan administratif setempat setelah bergulirnya desentralisasi. mengambil sampel lebih dari 1.815 rumah tangga di 8 provinsi di Indonesia menemukan hasil sebagai berikut mengenai dampak desentralisasi terhadap pelayanan umum:

65%	menilai ada perbaikan dalam penyampaian pelayanan kesehatan umum;
60%	menilai ada perbaikan dalam pendidikan umum;
59%	menilai ada perbaikan dalam mutu pelayanan administratif setempat;
64%	menilai pelayanan kepolisian tetap sama atau bahkan bertambah buruk.

Sumber: Bank Dunia 2005

Meskipun temuan di atas secara umum cukup menggembirakan, namun perlu kajian lebih mendalam apakah secara fundamental memang pelayanan umum telah membaik. Menurut *Andrew Steer*, Direktur Bank Dunia untuk Indonesia bahwa hasil survei ini cukup menarik dan mayoritas penduduk Indonesia dapat melihat

³ Hamdi Aniza Pertama. "Desentralisasi Pemerintahan: Desentralisasi Sistem Perpajakan dalam Meningkatkan Efisiensi Ekonomi Sektor Publik dan Kualitas Pelayanan Publik", <http://www.stialan.ac.id/artikel/artikel%20hamdi.pdf>, diakses 4 Juni 2014

⁴ <http://web.worldbank.org/Wbsite/External/Countries/Eastasiapacificext/Indonesiainbahasaextn/> "Laporan Bank Dunia Memaparkan Pengalaman di Asia Timur mengenai Bagaimana Cara Melaksanakan Desentralisasi dengan Benar" 16 Juni 2005. Diakses 30 Mei 2014.

adanya perbaikan-perbaikan yang nyata dalam pelayanan umum di wilayahnya masing-masing setelah adanya desentralisasi. Selagi pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung yang bersejarah tengah berlangsung, survei ini memperlihatkan bahwa tanggung jawab pelayanan umum yang lebih dekat dengan rakyat sudah mulai menunjukkan hasil yang nyata. Namun demikian, survei tersebut juga memperlihatkan bahwa korupsi dan tidak adanya efisiensi terus mengancam pelayanan umum yang bermutu. Lebih dari 36 persen dari para responden menilai bahwa mereka terpaksa membayar suap untuk pelayanan umum yang mendasar. Penggunaan perantara berbiaya tinggi untuk memperoleh pelayanan administratif mendasar menjadi semakin lazim. Dan keluarga-keluarga dengan koneksi ke golongan elit setempat dan pegawai-pegawai sipil tetap memperoleh akses yang lebih cepat dan lebih murah akan pelayanan umum yang mendasar.

Tujuan utama dalam otonomi daerah melalui pembiayaan desentralisasi fiskal adalah agar pelayanan publik mendasar akan makin mudah terjangkau. Kita ketahui pelayanan publik diperlukan untuk memenuhi kepentingan seluruh masyarakat. Dari kepentingan umum tersebut, maka berbagai upaya perlu dilakukan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dari komponen-komponen dalam masyarakat, kalangan swasta, dan pemerintah. Seharusnya implementasi otonomi daerah memunculkan berbagai keragaman inovasi daerah dalam hal pelayanan publik, hal ini positif akan tetapi permasalahan-permasalahan di lapangan pasti selalu ada. Upaya pemenuhan berbagai kepentingan umum di berbagai daerah memunculkan bentuk-bentuk kreativitas dalam pelayanan umum adalah harapan masyarakat, sehingga kepentingan umum mempunyai korelasi langsung dengan pelayanan umum. Dengan terpenuhinya sarana dan prasarana publik yang diperlukan dalam kehidupan bersama, maka diharapkan dapat tercipta suatu kondisi lingkungan sosial masyarakat yang maju dan modern. Namun demikian harapan tersebut masih jauh dari ekspektasi masyarakat mengingat ada berbagai tantangan kendala yang dihadapi pemerintah pusat dan daerah dalam penyediaan pelayanan publik tersebut.

Dari hasil laporan Kementerian Dalam Negeri secara umum kondisi pelayanan publik setelah adanya pembentukan daerah otonom

baru secara telah berkembang secara masif, mencapai 205 daerah otonom dalam satu dasawarsa dari 1999 hingga tahun 2009, telah mengantarkan Indonesia mengukir rekor dunia sebagai negara dengan penambahan daerah otonom terbanyak dalam jangka waktu pendek. Sayangnya, prestasi tersebut berbanding terbalik dengan tujuan pembentukan sebuah daerah otonom baru. Jika dilihat hasil evaluasi kinerja daerah otonom baru itu pada waktu itu, tercatat sebesar 80 persen di antaranya masih berkinerja buruk. Bahkan, sejumlah daerah di antaranya bisa dianggap gagal karena pelayanan publik tidak bertambah baik dan tidak berhasil pula memilih kepala daerah. Opini harian Kompas tanggal 4 Mei 2012 berjudul "Melikuidasi Daerah Bangkrut", secara gamblang menggambarkan kompleksitas persoalan yang terjadi pada banyak daerah pada awal otonom pasca-kebijakan pemekaran daerah yang tidak terencana secara baik. Hal ini pada akhirnya bermuara pada hadirnya daerah-daerah otonom bangkrut serta lambatnya pencapaian tujuan kesejahteraan masyarakat di daerah. Upaya menata ulang kembali kebijakan pemekaran daerah agar kehadirannya benar-benar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan membuat pelayanan publik menjadi lebih baik agaknya masih panjang dan berliku jika tidak diiringi dengan komitmen yang kuat dari semua pemangku kepentingan, terutama DPR dan penyelenggara pemerintahan daerah.⁵

Demikian pula bila membaca hasil berbagai hasil penelitian ada berbagai tanggapan yang menunjukkan bahwa walaupun otonomi daerah (otda) sudah berjalan lebih dari sepuluh tahun. Pelayanan publik di tingkat provinsi serta kabupaten/kota di Indonesia sebagian besar masih memprihatinkan. Dari sekitar 525 provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia hanya sekitar 10 persen saja yang bisa menjalankan pelayanan publiknya dengan baik sementara sisanya masih harus diperbaiki lagi. Dari sejumlah itu baru sepuluh persen yang bisa memberikan pelayanan publik dengan baik. Selain pelayanan publik yang masih memprihatinkan, praktek distribusi anggaran juga tidak merata di banyak daerah. Anggaran yang seharusnya diperuntukkan bagi kesejahteraan masyarakat justru lebih banyak dirasakan oleh masyarakat elit dan menengah ke atas. Anggaran juga lebih banyak peruntukkannya bagi kepentingan birokrat seperti gaji PNS. Pada tujuan otonomi daerah melalui desentralisasi fiskal lahir

⁵ Djohermansyah Djohan, "Menata Daerah Otonom", Kompas, 29 Mei 2012

sebagai sebuah gagasan dari koreksi atas corak pemerintahan dan hubungan antara pusat dan daerah yang sentralistik, agar daerah memahami kebutuhan pelayanan publik bagi daerah.⁶

Namun demikian pada perkembangannya, ada beberapa survei menunjukkan mengenai kepuasan masyarakat Indonesia semenjak adanya otonomi daerah semakin meningkat, karena setiap pemerintah daerah berkewajiban melakukan inovasi yang dibutuhkan oleh daerahnya. Hal tersebut terbukti pada laporan penelitian Litbang Kompas mengenai tingkat kepuasan masyarakat atas pelaksanaan otonomi daerah. Hasil penelitian tersebut menggambarkan dan menunjukkan kecenderungan peningkatan kepuasan publik terhadap perbaikan dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan sarana ekonomi atas pelaksanaan otonomi daerah. Pada tahun 2012 nilai tertinggi diperoleh pada bidang kesehatan (rumah sakit dan puskesmas). Perbaikan infrastruktur terus dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan derajat kesehatan dari masyarakat. Kepuasan masyarakat dalam bidang kesehatan ini meningkat dari 54,2 persen pada tahun 2010 menjadi 67,6 persen pada tahun 2012. Selanjutnya diikuti oleh sektor pendidikan yang pada tahun 2012 mencapai peningkatan kepuasan dari masyarakat sebesar 65,5 persen, yang sebelumnya pada tahun 2010 kepuasan masyarakat Indonesia dalam bidang pendidikan mencapai 61,8 persen. Kemudian pada tahun 2012 tingkat kepuasan terakhir diperoleh sektor ekonomi/kesejahteraan yang mencapai 64,9 persen, yang pada dua tahun sebelumnya mencapai angka 44,3 persen. Seperti itulah persentase pendapat masyarakat Indonesia mengenai pelayanan publik setelah berlakunya otonomi daerah.⁷

Tabel 1.1. Tingkat Kepuasan Masyarakat atas Pelaksanaan Otonomi Daerah pada Pelayanan Publik

Sektor/Tahun	2005	2006	2010	2012
Pendidikan	53,8	53,2	61,8	65,5
Kesehatan	61,2	50,07	54,2	67,6
Ekonomi/Kesejahteraan	40,8	26,7	44,3	64,9

Sumber: Koran Kompas Senin, 25 Juni 2012

⁶ Hasil survei Litbang Kompas edisi Senin, 25 Juni 2012 <http://www.ugm.ac.id/id/berita/4486-> , "Pelayanan Publik Birokrat di daerah perlu didongkrak", Jumat, 07 September 2012.

⁷ Cindy Anggraeny, "Inovasi Pelayanan Kesehatan dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan di Puskesmas Jagir Kota Surabaya." Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik, Volume 1, Nomor 1, Januari 2013, ISSN 2303 - 341X. Hal 85-86.

Bila melihat perkembangan otonomi dan peranan pemda dalam pelayanan publik yang merupakan kebutuhan dasar bagi masyarakat masih belum tercapai sesuai harapan. Kemungkinan belum optimalnya proses desentralisasi dan otonomi daerah yang telah berjalan satu dasawarsa disebabkan masih adanya perbedaan persepsi para pelaku pembangunan terhadap kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Persepsi yang belum sama antar para pelaku pembangunan baik di jajaran pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan para pelaku pembangunan lainnya telah menimbulkan berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang pada akhirnya mengakibatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat belum meningkat secara nyata sebagaimana diharapkan.

Permasalahan pelayanan publik yang terjadi di daerah-daerah dalam era otonomi daerah pada sekarang ini sangat kompleks sekali. Hal tersebut terjadi karena beranekaragamnya kebijakan-kebijakan antardaerah, antarinstitusi pusat atau vertikal yang persepsi daerah dengan pusat bisa terjadi perbedaan. Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai ruh_nya otonomi daerah sampai sekarang pun masih terjadi polemik. Antara peraturan dengan implementasinya terkadang bisa berbeda, akan tetapi semangat di daerah untuk menjadikan daerahnya menjadi yang terbaik perlu didukung bersama.

Munculnya Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik yang bertujuan untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat adalah upaya untuk mengatasi permasalahan tersebut. RUU tersebut bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik serta memberi perlindungan bagi warga negara dari penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah. Secara konstitusional, juga merupakan kewajiban negara melayani warga negaranya untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan publik.

Permasalahan untuk menjadikan daerah yang mempunyai fasilitas pelayanan publik yang berkualitas dalam era globalisasi saat ini menurut Kanter (1995)⁸ dalam bukunya *World*

⁸ Kanter, Rosabeth. Moss, "World class: Triving locally in the global economy". New York: Simon & Schuster. 1995. hal.23.

Class: Thriving Locally in the Global Economy mengungkapkan tiga strategi atau konsep yang perlu dijalankan oleh suatu institusi dalam menghadapi globalisasi dunia saat ini. Strategi dalam konsep ini akan menjadi aset penting tak nyata atau *intangible assets* yang akan menjadi tenaga pendorong kesuksesan suatu institusi atau organisasi yang berkeinginan untuk menjadi atau menuju kepada kelas dunia. Tiga strategi atau *triple C strategy* tersebut adalah sebagai berikut.

1. *Concept*, merupakan ide pengetahuan terbaik dan terkini.
2. *Competence*, merupakan kebiasaan mengoperasikan dengan standar tinggi di segala tempat dan lini.
3. *Connections*, hubungan terbaik yang memberikan jembatan bagi sumberdaya dari beberapa masyarakat dan organisasi di seluruh dunia.

Ketiga *strategi concept, competence, dan connections*, jejaring kerja dan kolaborasi, dan keterkaitan paradigma global dengan tindakan lokal. Pada akhirnya diharapkan pelayanan publik akan menjadi lebih baik dengan prinsip-prinsip kesederhanaan, kejelasan, kepastian dan ketepatan waktu, tidak diskriminatif, bertanggung jawab, kemudahan akses, kejujuran, kecermatan, kedisiplinan, kesopanan-keramahan, keamanan, dan kenyamanan.

Namun demikian hingga saat ini kewenangan daerah masih banyak yang belum didesentralisasikan karena peraturan dan perundangan sektoral yang masih belum disesuaikan dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini mengakibatkan berbagai permasalahan, yaitu antara lain dalam hal kewenangan, pengelolaan APBD, pengelolaan suatu kawasan tertentu, hubungan eksekutif dan legislatif daerah, pengaturan pembagian hasil sumberdaya alam dan pajak, dan lainnya. Selain itu juga menimbulkan tumpang tindih kewenangan antar pusat, provinsi dan daerah yang mengakibatkan berbagai permasalahan dan konflik antar berbagai pihak dalam pelaksanaan suatu aturan, misalnya tentang pendidikan, tenaga kerja, pekerjaan umum, pertanahan, penanaman modal, serta kehutanan dan pertambangan.

Akibatnya kapasitas pemerintah daerah pada umumnya masih rendah yang ditandai oleh (1) masih terbatasnya ketersediaan sumber daya manusia aparatur baik jumlah maupun yang

profesional, (2) masih terbatasnya ketersediaan sumber-sumber pembiayaan yang memadai, baik yang berasal dari kemampuan daerah itu sendiri (internal) maupun sumber dana dari luar daerah (eksternal) dan terbatasnya kemampuan pengelolaannya; (3) belum tersusunnya kelembagaan yang efektif; (4) belum terbangunnya sistem dan regulasi tentang aparatur pemerintah daerah yang jelas dan tegas; (5) kurangnya kreativitas dan partisipasi masyarakat (termasuk anggota dewan perwakilan rakyat daerah) dalam pelaksanaan pembangunan secara lebih kritis dan rasional.

Kurangnya perhatian pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik sering menjadi alasan untuk pengusulan pembentukan daerah otonom baru sebagai solusinya. Namun demikian, dalam pelaksanaannya proses pembentukan daerah otonom baru lebih banyak mempertimbangkan aspek politis, kemauan sebagian kecil elite daerah, dan belum mempertimbangkan aspek-aspek lain selain yang disyaratkan melalui peraturan pemerintah yang ada. Selain itu, terbentuknya daerah otonom baru setiap tahunnya akan membebani anggaran negara karena meningkatnya belanja daerah untuk keperluan penyusunan kelembagaan dan anggaran rutinnya sehingga pembangunan di daerah otonom lama (induk) dan baru tidak mengalami percepatan pembangunan yang berarti. Pelayanan publik yang semestinya meningkat setelah adanya pembentukan daerah otonom baru (pemekaran wilayah), tidak dirasakan oleh masyarakatnya, bahkan di beberapa daerah kondisinya tetap seperti semula.

Sebenarnya dengan diberlakukannya otonomi dan desentralisasi fiskal diharapkan adanya perbaikan kondisi pelayanan publik akan semakin baik. Namun demikian ada berbagai faktor yang mempengaruhi tercapai tidaknya target pencapaian Standar Pelayanan Minimum (SPM) pelayanan dasar seperti kesehatan dan pendidikan. Dari gambaran tersebut masalah ini akan menjadi penting terutama pada daerah yang telah memperoleh otonomi seperti Kabupaten Banjar dan Kota Denpasar yang dijadikan sebagai studi dalam penyediaan pelayanan publik.

II. TATARAN KONSEP DAN STANDAR DALAM PELAYANAN PUBLIK

Adanya kebijakan otonomi daerah tentunya memiliki konsekwensi terhadap pembagian kewenangan yang semula

dengan sistim sentralisasi, beralih menjadi desentralisasi. Adapun Konsep desentralisasi pemerintahan yang menggeser kekuasaan pemerintahan dari pusat kedaerah, termasuk pelimpahan sebagian kewenangan terhadap aparat pemerintahan dari kekuasaan pemerintah pusat ke Pemda merupakan upaya memfungsikan peran elit daerah yang dinilai lebih memerhatikan permasalahan dan potensi daerah otonom agar diurus secara mandiri.

Hal penting lainnya yang juga harus dipahami oleh semua pihak, bahwa desentralisasi fiskal di Indonesia adalah desentralisasi fiskal di sisi pengeluaran yang didanai terutama melalui transfer ke daerah. Dengan desain desentralisasi fiskal ini maka esensi otonomi pengelolaan fiskal daerah dititikberatkan pada diskresi (kebebasan) untuk membelanjakan dana sesuai kebutuhan dan prioritas masing-masing daerah. Penerimaan negara tetap sebagian besar dikuasai oleh pemerintah pusat, dengan tujuan untuk menjaga keutuhan berbangsa dan bernegara dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan berpijak pada dua hal tersebut di atas, strategi kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia pada prinsipnya adalah bagaimana sistem yang ada saat ini dapat dikembangkan dan diperbaiki untuk disesuaikan dengan normatif dari kebijakan desentralisasi yang seharusnya dimunculkan. Dari perkembangan kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia, terdapat empat elemen utama desentralisasi fiskal yang harus disempurnakan, yaitu 1) sistem dana perimbangan (transfer), 2) sistem pajak dan pinjaman daerah, 3) sistem administrasi dan anggaran pemerintahan pusat dan daerah, serta 4) penyediaan pelayanan publik dalam konteks penerapan SPM.⁹

Instrumennya tentu saja menggunakan sumber daya lokal yang berimplikasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal. Artikulasi otonomi daerah sendiri secara umum merupakan wewenang untuk mengatur urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas, menurut prakarsa sendiri, dan berdasarkan aspirasi masyarakat setempat. Dengan demikian, desentralisasi sebenarnya penjelmaan otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokalitas demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan. Menurut Davey,

⁹ Dirjen Perimbangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia "Grand Disign Desentralisasi Fiskal Indonesia". 2012, hal 7.

makna desentralisasi memiliki pengertian yang lebih luas karena desentralisasi tidak hanya mencakup aspek administratif semata, namun juga desentralisasi politik. Penjabaran yang lebih kompleks dan luas disampaikan juga oleh Chema dan Rondinelli (1983)¹⁰ yang mengartikulasikan desentralisasi sebagai “*the transfer or delegating of planning, decision making, or management authority from the central government and its agencies to field organizations, subordinate units of government, semi-autonomous public corporations, area wide or regional authorities, functional authorities, or non governmental organizations.*”

Dalam mendelegasikan transfer otoritas, baik dalam melakukan perencanaan maupun pelaksanaan otoritas tersebut, Chema dan Rondinelli membagi empat bentuk desentralisasi yakni *Deconcentration* (dekonsentrasi), *Delegation* (delegasi), *Devolution* (devolusi), dan *Privatization* (privatisasi). Salah satu tujuan penyelenggaraan desentralisasi sebenarnya juga representasi dari kepentingan publik dan transparansi pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat. Dan *transfer of functions from public to non-government institutions*, (biasa juga disebut dengan privatisasi) yakni pelepasan tanggung jawab kepada organisasi-organisasi non-pemerintah (NGO) atau perusahaan-perusahaan swasta.

Menurut Litvack dan Seddon¹¹ desentralisasi diartikan sebagai “*the transfer of authority and responsibility from the central government to subordinate or quasi — independent government organization, or the private sector*”. Hal ini berarti apabila sumber — sumber kewenangan berpusat hanya pada pemerintah sebagai institusi tertinggi yang mewakili Negara, maka secara bertahap perlu dilakukan transfer kewenangan dan tanggung jawab kepada institusi di luar pemerintah pusat. Kebijakan desentralisasi fiskal yang merupakan desentralisasi kewenangan adalah transfer

¹⁰ Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, London, SAGE Publications Inc. In Cooperation with the United Nation Centre for Regional Development. 1983, P.1.8

¹¹ Litvack, J & Seddon., *Decentralisation Briefing Notes*, World Bank Institute, *Working papers in collaboration with Prem Network*, (on line), available at: www.gtzsfdm.or.id/lib_pa_doc_on_dec.htm 1998. hal. 2-3.

kewenangan di area tanggung jawab finansial dan pembuatan keputusan termasuk memenuhi keuangan sendiri, ekspansi pendapatan lokal, transfer pendapatan pajak dan otorisasi untuk meminjam dan memobilisasi sumber-sumber pemerintah daerah melalui jaminan peminjaman.

Tidak jauh berbeda menurut pandangan *Ichimura* dan *Bahl*, ada lima (5) jenis/tipe desentralisasi yang biasa ditemukan di negara berkembang dan sedang berkembang, yaitu:¹²

1. Desentralisasi, negara memegang kekuasaan yang tidak terkonsentrasi di pusat, tapi para pejabat bertempat tinggal lokal dalam melaksanakan tugas-tugasnya.
2. Delegasi, memberi kewenangan unit pejabat atau bawahan untuk menggunakan kekuatan, atas nama pelaksanaan beberapa tugas-tugas spesifik
3. Devolusi memberikan kekuatan kepada unit otonom untuk melaksanakan fungsi
4. Deregulasi mengurangi aturan praktis dan membuat peraturan baru yang mudah dan berlaku bagi publik untuk diikuti/dilaksanakan
5. Privatisasi menempatkan aset dan tugas negara untuk sementara kepada sektor lain (swasta) agar negara menjadi lebih bebas untuk fokus pada isu-isu tingkat makro.

Sedangkan menurut *Muttalib* dan *Ali Khan* dalam bukunya "*Theory of Local Government*", konsep desentralisasi dalam perspektif pemerintahan lokal adalah bagian dari jenis pendelegasian kewenangan. Menurut *Muttalib* dan *Ali Khan*,¹³ desentralisasi pada prinsipnya mencakup dimensi politik, legal dan atau administratif. Secara lebih lengkap, jenis pelimpahan kewenangan menurut *Muttalib* dan *Ali Khan* (1982) dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

¹² Ichimura, Shinichi and Roy Bahl., *Decentralization Policies in Asian Development*, Singapore, World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd, tahun 2009, hal. 228-229.

¹³ Muttalib, M.A and Mohd, Akbar Ali Khan. *Theory of Local Government*, New Delhi, Sterling Publishers Private Limited. 1982, hal.13.

Tabel 2.1. Jenis-jenis pendelegasian wewenang

Forms: Characteristics	Delegation	Deconcentration	Decentralization	Devolution
	1	2	3	4
Basis of Authority	Executive order, Personal & Superior to subordinate	Executive order, impersonal, from higher to lower level and geographic	Legal, executive, political, impersonal from higher to lower institution, geographic	Constitutional, legal, impersonal from higher to lower institution & geographic
Nature of Authority	Executive	Executive	Deliberative and executive	Legislative, deliberative and executive
Direction of Responsibility	Upward	Upward	Upward and downward (popular)	Downward (popular)
Authority Responsibility Equation	Responsibility without adequate authority	Responsibility without adequate authority	Adequate equation between authority & responsibility	Adequate equation between authority & responsibility
Nature of Decision	Not final	Largely final	Final	Final
Duty Right Equation	More duty than right	Duty and right	Right and duty	Right and duty

Sumber: Muttalib dan Ali Khan (1982: hal.14)

Dalam konteks negara, pemenuhan kebutuhan publik tersebut diartikan sebagai pemenuhan hak-hak sipil seorang warga negara. Pelayanan publik umumnya tidak berbentuk barang melainkan layanan jasa, termasuk jasa administrasi. Hasil yang diperoleh dari adanya pelayanan publik oleh penyedia jasa layanan dapat berbentuk barang maupun bentuk jasa-jasa. Pelayanan publik biasanya dilakukan oleh pemerintah, namun dapat juga oleh pihak swasta. Untuk dapat melaksanakan fungsinya dengan baik, negara kemudian membentuk organisasi pemerintahan. Di Indonesia kita kenal struktur pemerintahan negara dari level paling atas yakni presiden hingga ke level terbawah, Rukun Warga dan Rukun Tetangga (RW/RT). Karena negara dibentuk oleh masyarakat untuk memenuhi kebutuhan publik anggotanya, maka sesungguhnya pelayanan publik adalah kewajiban utama seluruh aparatur pemerintah di setiap jenjang pemerintahan dan setiap jenis pelayanan publik. Sebagai sebuah kewajiban, maka sudah semestinya setiap aparat negara memberikan pelayanan publik yang terbaik.

Tahapan desentralisasi dan otonomi daerah diawali dari pilihan atas bentuk desentralisasi dan adanya kecenderungan struktur pemerintahan di berbagai negara akhir-akhir ini mengarah pada pemerintahan yang berorientasi lokal. Desentralisasi yang dianut Indonesia mengandalkan pada sistem Negara Kesatuan dengan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

Desentralisasi dan otonomi daerah pada hakikatnya bertujuan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Pemerintah suatu negara pada dasarnya mengemban tiga fungsi utama, yaitu fungsi alokasi yang meliputi sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa, fungsi distribusi yang meliputi pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan, dan fungsi stabilitasi yang meliputi pertahanan-keamanan, ekonomi dan moneter. Fungsi distribusi dan stabilitasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah pusat, sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah daerah, karena daerah pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat.

Kewenangan pemerintahan fungsi alokasi yang akan lebih banyak diberikan kepada pemerintah daerah meliputi urusan

pemerintahan, kecuali urusan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, yustisi, moneter dan fiskal serta agama. Urusan pemerintahan yang bersifat kebijakan nasional atau lintas sektoral serta pengendaliannya tetap dipegang Pusat, di tingkat regional dan yang bersifat lintas kabupaten/kota dipegang oleh Provinsi. Implikasi pengaturan ini adalah pada penyediaan jasa layanan publik untuk: bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, jaring pengaman sosial, irigasi, sanitasi dan air bersih serta manajemen sumber daya alam dan lingkungan. Gambaran pembagian tugas dalam kebijakan otonomi dapat dilihat dalam Tabel 2.2

Tabel 2.2. Tahapan Implementasi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

What, why and where	<i>Design of decentralization</i>			Service delivery	Potential impacts
	Political	Fiskal	Administrative		
1. Different forms Of decentralization; 2. Rationale for decentralization.	1. Constitutional, legal and regulatory framework; 2. Participation/civil society	1. Expenditure assignment; 2. Revenue assignment; 3. Transfer design 4. Borrowing.	1. Civil service 2. Information and Monitoring 3. Technical and Managerial local capacity 4. Accountability, transparency	1. Education 2. Health 3. Infrastructure 4. Social safety needs 5. Irrigation, water supply, sanitation 6. Natural resources management & environment	1. Equity 2. Macro economic stability 3. Growth

Sumber: Shah, 1998: 12

2.1. Konsep Pelayanan Publik

Konsep pelayanan publik dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Menurut Pasal 4 UU ini, penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, profesionalisme, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok, rentan, ketepatan waktu, serta kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Sebagai bagian dari respons terhadap tantangan global, telah terjadi pergeseran paradigma dalam pelayanan publik. Tiga pergeseran yang dicatat oleh Edi Suharto adalah:¹⁴

1. Dari *problem-based services* ke *right-based services*. Pelayanan publik yang dulunya diberikan hanya untuk merespons masalah atau kebutuhan masyarakat, kini diselenggarakan untuk memenuhi hak-hak masyarakat sebagaimana telah diamanatkan konstitusi nasional maupun konvensi internasional;
2. Dari *rules-based approaches* ke *outcome-oriented approaches*. Pelayanan Publik cenderung bergeser dari yang semata di dasari peraturan normatif menjadi pendekatan yang berorientasi pada hasil; dan
3. Dari *public management* ke *public governance*. Menurut Bovaird dan Loffler (2003), dalam manajemen publik masyarakat dianggap sebagai klien, pelanggan, atau sekadar pengguna layanan sehingga merupakan bagian dari *market contract*.

Pelayanan publik pada umumnya memiliki sifat *differential information* dan *interdependence*. Sifat pertama berarti adanya kedudukan yang tidak berimbang antara penyedia pelayanan dan konsumennya yang disebabkan oleh ketidaksetaraan posisi antara penyedia pelayanan dan konsumen. Sifat kedua berarti bahwa keberadaan pelayanan publik dapat memengaruhi aspek-aspek

¹⁴ Suharto, Edi., Analisis Kebijakan Publik. Cetakan Keempat. Bandung: Alfabeta, 2008.

kehidupan dari masyarakat. Pelayanan publik pada dasarnya adalah bentuk tanggung jawab pemerintah sebagai institusi yang dibentuk guna menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan kepada warga negaranya. Dalam perkembangannya, paradigma pelayanan publik mengikuti paradigma yang berkembang dalam praktik administrasi negara. Pada masa administrasi negara klasik, pelayanan publik diarahkan pada pelayanan "klien" sehingga memosisikan pemerintah sebagai penyedia pelayanan publik lebih tinggi dari masyarakat, sebagaimana sifat alamiah pelayanan publik *differential information* di atas. Pada paradigma ini, masyarakat berada pada situasi sebagai objek pelayanan publik semata sehingga tidak memiliki kewenangan untuk mengontrol jumlah, jenis, dan kualitas pelayanan publik yang diberikan.

2.2. Standar Minimal Pelayanan Publik

Berkaitan dengan standar minimal pelayanan publik Pemerintah telah menerbitkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelayanan organisasi pemerintah. Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mewajibkan kepada para penyelenggara pelayanan untuk menyusun dan menetapkan standar pelayanan. Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal memberikan pedoman kepada Menteri/ Pimpinan Lembaga Non-Departemen untuk menyusun standar pelayanan minimal dan penerapannya oleh pemerintahan daerah.

Setiap penyelenggara pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan Menurut Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2004, standar pelayanan, sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Prosedur Pelayanan
Prosedur pelayanan yang diberlakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan;
- b. Waktu penyelesaian
Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan;

2.1. Konsep Pelayanan Publik

Konsep pelayanan publik dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Menurut Pasal 4 UU ini, penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, profesionalisme, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok, rentan, ketepatan waktu, serta kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Sebagai bagian dari respons terhadap tantangan global, telah terjadi pergeseran paradigma dalam pelayanan publik. Tiga pergeseran yang dicatat oleh Edi Suharto adalah:¹⁴

1. Dari *problem-based services* ke *right-based services*. Pelayanan publik yang dulunya diberikan hanya untuk merespons masalah atau kebutuhan masyarakat, kini diselenggarakan untuk memenuhi hak-hak masyarakat sebagaimana telah diamanatkan konstitusi nasional maupun konvensi internasional;
2. Dari *rules-based approaches* ke *outcome-oriented approaches*. Pelayanan Publik cenderung bergeser dari yang semata di dasari peraturan normatif menjadi pendekatan yang berorientasi pada hasil; dan
3. Dari *public management* ke *public governance*. Menurut Bovaird dan Löffler (2003), dalam manajemen publik masyarakat dianggap sebagai klien, pelanggan, atau sekadar pengguna layanan sehingga merupakan bagian dari *market contract*.

Pelayanan publik pada umumnya memiliki sifat *differential information* dan *interdependence*. Sifat pertama berarti adanya kedudukan yang tidak berimbang antara penyedia pelayanan dan konsumennya yang disebabkan oleh ketidaksetaraan posisi antara penyedia pelayanan dan konsumen. Sifat kedua berarti bahwa keberadaan pelayanan publik dapat memengaruhi aspek-aspek

¹⁴ Suharto, Edi., Analisis Kebijakan Publik. Cetakan Keempat. Bandung: Alfabeta, 2008.

kehidupan dari masyarakat. Pelayanan publik pada dasarnya adalah bentuk tanggung jawab pemerintah sebagai institusi yang dibentuk guna menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan kepada warga negaranya. Dalam perkembangannya, paradigma pelayanan publik mengikuti paradigma yang berkembang dalam praktik administrasi negara. Pada masa administrasi negara klasik, pelayanan publik diarahkan pada pelayanan "klien" sehingga memosisikan pemerintah sebagai penyedia pelayanan publik lebih tinggi dari masyarakat, sebagaimana sifat alamiah pelayanan publik *differential information* di atas. Pada paradigma ini, masyarakat berada pada situasi sebagai objek pelayanan publik semata sehingga tidak memiliki kewenangan untuk mengontrol jumlah, jenis, dan kualitas pelayanan publik yang diberikan.

2.2. Standar Minimal Pelayanan Publik

Berkaitan dengan standar minimal pelayanan publik Pemerintah telah menerbitkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelayanan organisasi pemerintah. Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mewajibkan kepada para penyelenggara pelayanan untuk menyusun dan menetapkan standar pelayanan. Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal memberikan pedoman kepada Menteri/ Pimpinan Lembaga Non-Departemen untuk menyusun standar pelayanan minimal dan penerapannya oleh pemerintahan daerah.

Setiap penyelenggara pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan Menurut Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2004, standar pelayanan, sekurang-kurangnya meliputi:

a. Prosedur Pelayanan

Prosedur pelayanan yang diberlakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan;

b. Waktu penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan;

- c. Biaya Pelayanan
Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- d. Produk pelayanan
Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
- e. Sarana dan Prasarana
Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik;
- f. Kompetensi petugas pemberi pelayanan
Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Dalam implementasi di lapangan menunjukkan bahwa pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah, sebagaimana dirasakan oleh masyarakat, belum menunjukkan kualitas pelayanan sesuai standar yang ditetapkan. Hal ini dapat dilihat dari hasil penelitian Agus Dwiyanto, dkk.¹⁵ Misalnya menemukan bahwa praktik penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia di era otonomi daerah masih jauh dari prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik. Pertama, pemerintah daerah masih belum mampu mewujudkan prinsip keadilan dan persamaan perlakuan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Kedua, tingkat responsivitas pemerintah daerah masih menunjukkan kondisi yang rendah. Ketiga, tingkat efisiensi dan efektivitas dilihat dari segi waktu dan biaya masih rendah. Keempat, budaya rente dalam birokrasi tampaknya masih dengan mudah ditemukan dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik.

Dari hasil penelitian Stein Kristiansen, et al.¹⁶ misalnya, menggemukakan juga kondisi pelayanan publik pemerintahan daerah di Indonesia, menemukan bahwa sistem dan tradisi politik dan

¹⁵ Dwiyanto, Agus, dkk., *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2003. hal. 102-103

¹⁶ Kristiansen, Stein, Agus Dwiyanto, Agus Pramusinto and Erwan Agus Putranto, "Public Sector Reforms and Financial Transparency: Experiences from Indonesian Districts," *Contemporary Southeast Asia* Vol. 31, No. 1 (2008), pp. 64-87.

birokrasi telah menyebabkan dampak negatif yang besar terhadap prosedur administrasi di daerah. Padahal di era demokrasi dan otonomi daerah kini, masyarakat semakin menuntut peningkatan kualitas pelayanan publik dari instansi-instansi pemerintahan.

Dalam penyediaan layanan publik melalui penerapan SPM seyogyanya mengkaitkan antara batasan sumberdaya dan penetapan target SPM sektor (Martinez-Vazquez et al. 2004, Brodjonegoro 2004).¹⁷ Pengaturan SPM adalah langkah pemerintah pusat untuk mempertahankan kesamaan akses pada penyampaian layanan dasar, sehingga, konsep penerapan SPM harus juga mempertimbangkan diskresi bagi pemerintah daerah. Namun demikian, konsep desentralisasi penyediaan barang publik yang disesuaikan preferensi lokal, juga berpotensi menimbulkan ketidakseimbangan dalam akses dan kualitas pelayanan publik (Journard dan Giorno 2005).

III. KONDISI DAN TANTANGAN PENYEDIAAN LAYANAN PUBLIK ERA DESENTRALISASI

Faktor utama yang menjadi penghambat dalam pelayanan publik yang baik dapat dianalisa dari dua sisi, yakni birokrasi dan standar pelayanan publik. Sudah menjadi rahasia umum bahwa dalam tubuh pemerintahan negara Indonesia pada semua jenjang dan jenisnya memiliki struktur birokrasi yang panjang, gemuk, dan berbelit. Hal ini mengakibatkan panjang dan berbelit-belitnya suatu urusan di sebuah lembaga penyedia layanan publik, yang tentu saja membutuhkan waktu yang lebih lama dan biaya tinggi. Keadaan ini diperburuk oleh mentalitas mayoritas aparat pemerintah yang masih feodalistik dan justru minta dilayani oleh rakyat. Proses rekrutmen kepegawaian yang kurang memperhatikan profesionalisme seseorang juga menjadi faktor penghambat pelaksanaan pelayanan publik dengan baik. Tambahan lagi, sistim penggajian yang rendah seringkali menjadi pemicu setiap petugas negara menjalankan aksi "mempersulit urusan" dari anggota masyarakat yang berurusan dengan mereka.

¹⁷ Martinez-Vazquez, J., J. Boex, and G. Ferrazzi. Linking Expenditure Assignments and Intergovernmental Grants in Indonesia. *ISP Working Paper 04-05*, AYSPS, Georgia State University. 2004.

Ketiadaan standarisasi pelayanan publik yang dapat menjadi pedoman bagi setiap aparat pemerintah adalah sisi lain yang menjadi kelemahan pemerintah (dan juga pihak swasta) dalam memberikan pelayanan publik yang baik. Setiap institusi dapat membuat aturan dan pedoman sendiri sesuai selera masing-masing, dan standar inipun dapat berubah sewaktu-waktu sesuai keinginan dan kebutuhan personal pemimpin institusi tersebut. Alhasil, kualitas pelayanan publik amat beragam antar satu departemen dengan lembaga negara lainnya, antar daerah yang satu dengan daerah yang lain.

Sebagai sebuah negara besar yang sedang membangun, kebutuhan pelayanan publik yang baik dan berkualitas adalah mutlak. Hal ini diperlukan dalam rangka mendorong percepatan pembangunan bangsa dan negara Indonesia menuju pencapaian cita-cita nasional yakni mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur. Kerja keras pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk melahirkan Undang-undang Pelayanan Publik (UU PP) adalah sesuatu yang patut dihargai dan didukung bersama. Walaupun, kita sama menyadari bahwa keberadaan sebuah UU di negara tercinta ini belum bisa menjamin sebuah pelaksanaan aturan secara murni dan konsekwen. Namun, paling tidak, masyarakat telah memiliki acuan hukum yang dapat dijadikan landasan berpijak dalam melakukan *legal action* terhadap ketidak-becusan aparat negara (maupun swasta) dalam memberikan pelayanan publik. Sesuai dengan fungsi kegiatan dalam desentralisasi fiskal tentunya terkait dengan masalah anggaran yang selama ini.

Bila melihat perkembangan anggaran desentralisasi fiskal melalui transfer dari pemerintah pusat ke daerah sejak tahun 2008, alokasi anggaran transfer ke daerah mencapai Rp292,4 triliun (5,9 persen dari PDB) dan dalam tahun 2013 jumlahnya menjadi Rp529,4 triliun (5,7 persen dari PDB). Alokasi anggaran transfer ke daerah dalam tahun 2013 tersebut 10,2 persen lebih tinggi dibandingkan dengan alokasi pada tahun 2012 sebesar Rp480,6 triliun. Dalam periode tersebut proporsi belanja negara untuk transfer ke daerah meningkat dari 29,7 persen dalam tahun 2008 menjadi 30,7 persen dalam tahun 2013. Perkembangan transfer ke daerah tahun 2008-2013 disajikan pada Tabel 3.1.

Tabel 3.1. Perkembangan Transfer ke Daerah, Tahun 2008-2013
(triliun rupiah)

URAIAN	2008	% thd BN	2009	% thd BN	2010	% thd BN	2011	% thd BN	2012	% thd BN	APBNP 2013	% thd BN
I. Dana Perimbangan	278,7	28,3	287,3	30,6	316,7	30,4	347,2	26,8	411,3	27,6	445,5	25,8
a. Dana Bagi Hasil	78,4	8,0	76,1	8,1	92,2	8,8	96,9	7,5	111,5	7,5	102,7	5,9
b. Dana Alokasi Umum	179,5	18,2	186,4	19,9	203,6	19,5	225,5	17,4	273,8	18,4	311,1	18,0
c. Dana Alokasi Khusus	20,8	2,1	24,7	2,6	21,0	2,0	24,8	1,9	25,9	1,7	31,7	1,8
II. Dana Otsus dan Penyesuaian	13,7	1,4	21,3	2,3	28,0	2,7	64,1	4,9	69,4	4,7	83,8	4,9
a. Dana Otonomi Khusus	7,5	0,8	9,5	1,0	9,1	0,9	10,4	0,8	12,0	0,8	13,4	0,8
b. Dana Penyesuaian	6,2	0,6	11,8	1,3	18,9	1,8	53,7	4,1	57,4	3,8	70,4	4,1
Jumlah	292,4	29,7	308,6	32,9	344,7	33,1	411,3	31,8	480,6	32,2	529,4	30,7

Sumber: Nota Keuangan Tahun 2014, Bab 5-4

Dari hasil evaluasi implementasi RPJPMN 2009 -2014 terhadap akses dan pemerataan dalam pelayanan publik yang mendasar seperti pendidikan, menunjukkan capaian dua indikatornya yaitu capaian Rata-Rata Lama Sekolah Penduduk Usia 15 Tahun ke Atas dan Angka Buta Aksara Penduduk Usia 15 Tahun ke Atas selama 3 tahun terakhir sudah sesuai harapan, sehingga diperkirakan target 2014 akan tercapai. Untuk bidang Kesehatan kinerjanya agak kurang sesuai harapan. Walaupun indikator Usia Harapan Hidup (UHH) sedikit meningkat dari 70,7 tahun pada 2009 menjadi 71,1 pada 2012, namun masih perlu usaha keras untuk mencapai target 2014 di angka UHH 72. Sementara itu dua indikator terkait lainnya yaitu penurunan Angka Kematian Ibu (AKI) melahirkan dan Angka Kematian Bayi (AKB) sangat sulit untuk dapat mencapai target RPJM pada tahun 2012. Dengan demikian, bidang kesehatan perlu melihat kembali program-program kerjanya agar upaya meningkatkan kinerja dalam periode dua tahun ke depan dapat diperbaiki secara optimal. Dalam rangka memperbaiki distribusi pendapatan dan dalam jangka panjang memperbaiki generasi baru yang lebih baik tingkat pendidikan dan kesehatannya, salah satu upaya Pemerintah adalah melaksanakan PKH (Program Keluarga Harapan). Capaian PKH sampai tahun 2012 adalah jumlah Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) yang mendapat bantuan sebesar 1,52 juta KSM, mencakup 33 Provinsi dan 166 kabupaten/kota (33 persen). Target PKH 2014 adalah perluasan PKH mencakup seluruh kabupaten/kota dan peningkatan jumlah RTSM menjadi 3 juta. Namun demikian ukuran capaian sebenarnya bukan hanya perluasan lokasi dan peningkatan jumlah RTSM tetapi juga

pada meningkatkan keakuratan sasaran. Untuk itu perlu diperkuat sistem pengendalian yang dapat menjamin terpenuhinya kewajiban RTSM penerima untuk memeriksa anggota keluarganya (Ibu Hamil dan Balita) ke fasilitas kesehatan dan menyekolahkan anaknya sesuai ketentuan wajib belajar, sehingga program PKH bukan hanya membantu distribusi pendapatan tetapi juga akan membantu penurunan AKI dan AKB.¹⁸

IV. TANTANGAN DAERAH DALAM PENYEDIAAN PELAYANAN PUBLIK

Bila melihat hasil penilaian berkaitan dengan kualitas pelayanan publik menunjukkan bahwa untuk mencapai target yang ada dalam perencanaan pembangunan belum tercapai kualitas yang diharapkan. Dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik, berbagai upaya yang dilakukan telah menunjukkan kemajuan, meskipun masih terbatas. Target skor 8,0 pada Indeks Integritas Pelayanan Publik (IIPP) pada instansi pusat dan daerah perlu kerja keras untuk mencapainya. Di samping itu, melihat kecenderungan capaian hingga tahun 2012, target untuk mencapai peringkat 75 pada Kemudahan Berusaha tidak akan tercapai (Tabel 4.1). Kendala yang dihadapi untuk pencapaian target tersebut antara lain: keterlambatan penetapan peraturan pelaksanaan Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, komitmen pimpinan penyelenggara pelayanan publik untuk menyelenggarakan pelayanan yang berkualitas pada umumnya masih rendah, manajemen kinerja pelayanan publik belum diterapkan secara luas, penerapan TIK untuk menunjang pelayanan publik belum optimal, implementasi SPM masih terkendala kapasitas SDM yang belum memadai dan keterbatasan anggaran, belum tersedia sistem monitoring dan evaluasi kinerja pelayanan publik yang efektif, dan belum tersedia sistem nasional penanganan pengaduan masyarakat yang efektif. Khususnya terkait dengan upaya peningkatan peringkat kemudahan berusaha, hingga saat ini belum tersusun rencana aksi yang terukur, serta belum ditetapkan mekanisme koordinasi dalam pencapaiannya.¹⁹

¹⁸ Buku Evaluasi Paruh Waktu-RPJMN 2010-2014 Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional 2013, hal.11 dan 12.

¹⁹ Evaluasi pencapaian prioritas RPJMN, Kementerian Perencanaan Pembangunan 2013. hal. 52.

Tabel 4.1. Capaian Prioritas Nasional Pendidikan

Indikator	Status Awal (2009)	Target 2014	Capaian		
			2010	2011	2012 ¹⁾
Rata-rata Lama Sekolah	7,72	8,25	7,92	7,92	7,85
Angka Buta Aksara Penduduk 15 Tahun ke Atas	5,30	4,18	4,79	4,43	4,84
APM SD/SDLB/MI/Paket A	95,23	96,00	95,41	95,55	95,69
APM SMP/SMPLB/MTs/Paket B	74,52	76,00 ²⁾	75,64	77,71	75,4
APK SMA/SMK/MA/Paket C	69,60	85,00	70,53	76,50	79

- Keterangan:
- 1) Data belum tersedia pada bulan Juni 2012. Sesuai siklus pendataan, data capaian dari hasil Susenas BPS (indikator no. 1) dan data capaian dari hasil pengolahan K/L (indikator no. 2 s.d. 6) baru tersedia pada triwulan kedua tahun berikutnya (tahun 2013)
 - 2) Merupakan target yang telah disesuaikan dengan capaian tahun 2011. Target awal RPJMN pada tahun 2014 adalah 76,0% yang sudah tercapai pada tahun 2011

Dalam program bidang pendidikan merupakan Prioritas Nasional dalam RPJPMN tahun 2009-2014. Sebagai prioritas Kebijakan Pembangunan Bidang Pendidikan diarahkan terutama untuk: (1) meningkatkan kualitas wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun yang merata; (2) meningkatkan akses, kualitas, dan relevansi pendidikan menengah universal; (3) meningkatkan kualitas, relevansi, dan daya saing pendidikan tinggi; (4) meningkatkan profesionalisme dan pemerataan distribusi guru dan tenaga kependidikan; (5) memantapkan pelaksanaan sistem pendidikan nasional; (6) meningkatkan efisiensi dan efektivitas

manajemen pelayanan pendidikan; dan (7) memperkuat tata kelola pendidikan untuk mendukung upaya peningkatan mutu pelayanan pendidikan, yang berdampak pada perbaikan kinerja pendidikan nasional.

Sasaran pembangunan bidang pendidikan dalam RPJMN 2010-2014 adalah meningkatnya akses dan pemerataan pendidikan mulai dari jenjang pendidikan dasar sampai pendidikan tinggi, yang diindikasikan oleh peningkatan rata-rata lama sekolah penduduk usia 15 tahun ke atas, penurunan angka buta aksara penduduk usia 15 tahun ke atas, peningkatan angka partisipasi murni (APM), dan peningkatan angka partisipasi kasar (APK) di seluruh jenjang pendidikan. Pembangunan pendidikan hingga tahun 2012 telah mampu meningkatkan taraf pendidikan masyarakat, bahkan capaian beberapa indikator telah melampaui target yang ditetapkan dalam RPJMN 2010-2014. Secara keseluruhan, sasaran pembangunan pendidikan diperkirakan mencapai target sesuai rencana seperti pada Tabel 4.2.²⁰

Demikian pula halnya dengan Prioritas Nasional Kebijakan pembangunan kesehatan diarahkan untuk meningkatkan akses dan kualitas pelayanan kesehatan. Dalam RPJMN 2010-2014, sasaran pembangunan kesehatan adalah meningkatnya Umur Harapan Hidup (UHH), menurunnya Angka Kematian Ibu (AKI) melahirkan, menurunnya Angka Kematian Bayi (AKB), menurunnya prevalensi kekurangan gizi pada anak balita, dan menurunnya angka kelahiran total (*total fertility rate*/TFR). Pencapaian sasaran pembangunan nasional didukung melalui peningkatan akses pelayanan kesehatan bagi ibu dan anak, perbaikan gizi masyarakat, pengendalian penyakit menular dan tidak menular serta penyehatan lingkungan, dan pemenuhan sumber daya kesehatan di daerah terpencil, perbatasan dan kepulauan. Selain itu, didukung pula dengan pemberdayaan masyarakat dan promosi kesehatan, penyediaan jaminan kesehatan terutama bagi penduduk miskin dan tidak mampu, penyediaan dan pemerataan obat dan perbekalan kesehatan, pengembangan manajemen dan informasi kesehatan, pengendalian kuantitas penduduk melalui revitalisasi Program KB, serta penyerasian kebijakan pengendalian penduduk. Secara umum pencapaian sasaran

²⁰ Evaluasi Paruh Waktu-RPJMN 2010-2014, hal 56.

pembangunan kesehatan masih kurang menggembirakan, seluruh capaian indikator Pembangunan kesehatan hingga tahun 2012 diperkirakan memerlukan upaya keras atau tidak dapat memenuhi target yang ditetapkan dalam RPJMN 2010-2014. Sehingga secara keseluruhan, sasaran pembangunan kesehatan masih memerlukan kerja keras untuk mencapai target.²¹

Tabel 4.2 Capaian Prioritas Nasional Kesehatan

Indikator	Satuan	Status Awal (2009)	Target 2014	Capaian		
				2010	2011	2012 ¹⁾
Usia Harapan Hidup	tahun	70,7	72	70,91*)	71.1	
Angka Kematian Ibu (AKI)	per 100.000 kelahiran hidup	228	118	n.a	n.a	n.a
Persentase ibu bersalin yang ditolong oleh tenaga kesehatan terlatih (cakupan persalinan oleh tenaga kesehatan) Angka Kematian Bayi (AKB)	%	84,3	90	79,82	81,25	88,64
Angka Kematian Bayi (AKB)	Per 1000 kelahiran hidup	34	24	34	34	323]
Persentase bayi usia 0- 11 bulan yang mendapat imunisasi dasar lengkap	%	59	90	53,8	84,7	86,8

²¹ Evaluasi Paruh Waktu-RPJMN 2010-2014 hal. 65.

Prevalensi kekurangan gizi	%	18.4	<15	17,9 ⁴⁾	n.a	n.a
Persentase balita ditimbang berat badannya (D/S)	%	63.9	85	67.87	71.4	75,10
Total Fertility Rate (TFR): Angka Kelahiran Total	per 1000 wanita	2,6	2,1	2,4 ²⁾	n.a	2,6 ³⁾

Sumber: 1) Hasil SP tahun 2010, BPS (AKB sebesar 26, TFR sebesar 2,4); 2) Perhitungan SDKI 2012 belum selesai; 3) Berdasarkan hasil sementara SDKI 2012; 4) Riskesdes 2010

Secara umum permasalahan dan kendala yang dihadapi secara umum masih sering muncul dalam implementasi kebijakan, terutama terkait masalah-masalah teknis dilapangan. Meskipun pembangunan pendidikan telah menghasilkan banyak capaian yang menggembirakan, namun masih terdapat beberapa permasalahan yang merupakan tantangan ke depan yang harus dipecahkan. Secara umum, permasalahan yang masih dihadapi antara lain: (1) masih belum meratanya akses pendidikan, terutama dimulai pada jenjang SMP, yang ditunjukkan dengan masih adanya anak usia sekolah yang tidak bersekolah; (2) masih rendahnya kualitas, relevansi, dan daya saing pendidikan, yang ditandai oleh pengetahuan dan keterampilan lulusan yang belum sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan dunia kerja/dunia usaha dan rendahnya kemampuan bersaing bangsa; (3) masih rendahnya proporsi guru yang memiliki kualifikasi akademik minimal S1/D4 serta telah tersertifikasi, dan belum meratanya distribusi guru yang berdampak pada masih rendahnya rasio guru:murid pada jenjang SD/MI; dan (4) belum optimalnya pendidikan karakter bangsa yang ditandai oleh munculnya gejala perilaku kekerasan di kalangan anak-anak usia sekolah, melemahnya nilai-nilai moral, dan memudarnya ikatan sosial.

4.1. Studi Kabupaten Banjar dan Kota Denpasar dalam Pelayanan Publik²²

Sesuai dengan fungsinya, Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan kepada daerah berdasarkan usul daerah yang berisi usulan-usulan kegiatan dan sumber-sumber pembiayaannya yang diajukan kepada menteri/teknis. Sedangkan pengalokasian DAK kepada daerah ditetapkan oleh menteri keuangan setelah memperhatikan pertimbangan menteri dalam negeri dan otonomi daerah, menteri teknis terkait dan instansi yang membidangi perencanaan pembangunan nasional.

Proses pengalokasian DAK ditempuh melalui mekanisme sebagaimana dijelaskan dibawah ini:

- Pemda menyampaikan usulan kegiatan yang akan dibiayai DAK kepada Menteri Teknis/LPND.
- Menteri Teknis menyampaikan usulan kegiatan dan kriteria teknisnya kepada Menteri Keuangan.
- Menteri keuangan didampingi oleh Menteri Teknis, Menteri Dalam Negeri dan Kepala Bappenas, melakukan pembahasan dengan Badan Anggaran DPR RI.
- Menteri Keuangan menetapkan alokasi DAK untuk masing-masing daerah.

Secara ringkas mekanisme penyaluran DAK dari pusat ke daerah ditempuh melalui mekanisme yang dijelaskan dalam tahapan dibawah ini:²³

1. DAK disalurkan dengan cara pemindahbukuan dari Rekening Kas Umum Negara (Pemerintah Pusat) ke Kementerian Keuangan ke rekening Kas Umum Daerah (Kabupaten/Kota).
2. Mekanisme penyalurannya dilakukan dalam 4 (empat) tahap, di mana tahap I sampai dengan tahap III dicairkan sebesar 30 persen, tahap IV dicairkan sebesar 10 persen.

Pada tahun 2005 cakupan kegiatan yang dibiayai DAK pendidikan bertambah. Awalnya hanya difokuskan bagi rehabilitasi gedung menjadi rehabilitasi dan pengadaan sarana meubelairnya.

²² Laporan hasil Penelitian "Efektivitas Dana Perimbangan Dan Peranannya Terhadap Pelayanan Publik" Tim Penelitian Ekonomi Kebijakan Publik Pada Pusat Pengkajian dan pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2013

²³ Indonesia Corruption Watch, *Satu Dasawarsa Pemberantasan Korupsi Pendidikan di Indonesia*, (Jakarta: 2013)

Tahun 2006 kembali ditambah oleh pembangunan dan/atau rehabilitasi sarana sanitasi air bersih dan mandi, cuci kakus (MCK), serta pembangunan rumah dinas untuk penjaga sekolah.

Cakupan kegiatan DAK pendidikan kembali ditambah pada tahun 2007. Selain rehabilitasi gedung, juga diperbolehkan melakukan pengadaan sarana dan prasarana penunjang pencapaian mutu pendidikan di sekolah dasar. Tahun 2008 penyediaan sarana perpustakaan serta tahun 2009 pembangunan ruang Unit Kesehatan Sekolah beserta pengadaan meubel lainnya.

Secara umum ada beberapa tujuan dan manfaat digulirkannya kebijakan DAK pendidikan:

1. DAK dapat memperbaiki layanan publik di bidang pendidikan khususnya prasarana belajar di SD.
2. DAK dapat mewujudkan pengelolaan pendidikan yang transparan, profesional dan akuntabel.
3. DAK dapat mewujudkan pelibatan masyarakat secara aktif dalam kegiatan pendidikan.
4. DAK dapat mendorong adanya pengawasan langsung dari masyarakat.
5. DAK dapat menggerakkan roda perekonomian masyarakat melalui aktivitas perbaikan infrastruktur pendidikan.

➤ **Kabupaten Banjar**

Bidang Pendidikan

Bila dilihat dari perkembangan dana perimbangan keuangan Kabupaten Banjar Tahun 2007-2012 khususnya yang terkait dengan pelayanan publik dalam hal ini DAK tidak selalu mengalami kenaikan. Kenaikan DAK ada pada saat tahun 2008 sebesar 19,78 persen dibandingkan dengan tahun 2007. Sedangkan pada tahun sedangkan tahun 2011 jika dibandingkan dengan tahun 2009 DAK yang diterima Rp62.868.000.000, mengalami penurunan hingga sebesar 45 persen di mana pada tahun 2011 DAK yang diterima hanya Rp43.175.700.000. Sedangkan pada tahun 2012 kembali mengalami kenaikan menjadi Rp54.071.920.000 atau naik sebesar 20,15 persen dibandingkan dengan penerimaan DAK 2011.²⁴

DAK dialokasikan kepada daerah berdasarkan usulan daerah yang berisi usulan-usulan kegiatan dan sumber-sumber

²⁴ Sumber data diolah dari Dispenda Kabupaten Banjar, 2013.

pembiayaannya yang diajukan kepada menteri teknis. Sedangkan pengalokasian DAK kepada daerah ditetapkan oleh menteri keuangan setelah memperhatikan pertimbangan menteri dalam negeri dan otonomi daerah, menteri teknis terkait dan instansi yang membidangi perencanaan pembangunan nasional.

Dalam rangka pengimplementasian kewenangan otonomi daerah yang luas tersebut dan pencapaian tujuannya agar lebih efektif dan efisien dibutuhkan koordinasi yang kuat antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota maupun antar daerah/kota dalam merencanakan dan melaksanakan program-program pembangunan termasuk program di bidang pendidikan. Adapun visi pendidikan yang tercantum dalam RPJMD Kabupaten Banjar adalah:

1. Anggaran bidang pendidikan diupayakan dapat mencapai 20 persen dari total APBD tahun berkenaan.
2. Meningkatkan dan mengembangkan mutu lembaga pendidikan.
3. Meningkatkan pemerataan dalam memperoleh pendidikan.
4. Meningkatkan kesejahteraan tenaga pendidik baik yang berstatus pegawai negeri sipil, guru bantu, guru bakti, dan guru swasta serta tenaga pengajar.
5. Menyediakan jumlah tenaga pendidik yang memadai.
6. Memberikan beasiswa kepada masyarakat kurang mampu yang berprestasi.
7. Mendorong peran serta dan kesadaran masyarakat mengembangkan pendidikan formal dan non formal.
8. Mengembangkan perpustakaan daerah.

Adapun program-program yang dijalankan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Banjar adalah:

1. Program Pendidikan Anak Usia Dini.
2. Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun.
3. Program Pendidikan Menengah.
4. Program Pendidikan Non Formal.
5. Program Pendidikan Luar Biasa.
6. Program Peningkatan Mutu Pendidikan dan Tenaga Kependidikan.
7. Program Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan.
8. Program Manajemen Pelayanan Pendidikan.

Mekanisme dan kriteria pemilihan sekolah penerima DAK didasarkan pada panduan teknis yang disusun dan ditetapkan setiap

tahun. Secara umum mekanismenya adalah, *Pertama*, memetakan kondisi setiap SD/SDLB di Kabupaten/Kota dan menetapkan jumlah sasaran dengan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Penentuan ruang kelas rusak sebagai prioritas utama.
2. Perbaikan sanitasi atau rehabilitasi ruang lain sesuai dengan kondisi dan keperluan sekolah.
3. Jumlah dana yang tersedia dari APBN dan APBD.

Kedua, menetapkan sekolah-sekolah target dengan mempertimbangkan sisa target yang ada, serta *Ketiga*, menetapkan alokasi dan menu kegiatan per sekolah sesuai dengan kondisi dan kebutuhan akademik.

Sedangkan sekolah penerima DAK pendidikan ditetapkan berdasar beberapa kriteria yaitu, memiliki jumlah murid yang memadai sehingga tidak potensial untuk di regrouping, diprioritaskan untuk sekolah yang berlokasi di daerah miskin, terpencil, tertinggal dan terbelakang, serta pada tahun anggaran yang bersangkutan tidak menerima bantuan sejenis lainnya.

Kendala yang dialami Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan DAK Pendidikan diantaranya adalah:

1. Juknis DAK Pendidikan diterima Pemerintah Daerah pada akhir Triwulan III karena juknis tersebut ditetapkan setelah penetapan APBD sehingga penyesuaiannya baru bisa dilakukan melalui APBN Perubahan. Dengan demikian, revisi dan penyesuaian juknis baru bisa dilakukan akhir September, sementara beberapa pekerjaan membutuhkan waktu pelaksanaan pekerjaan melebihi waktu 3 bulan, sehingga penyerapan dana tidak bisa dilakukan. Ketika penyerapan dana tidak dapat dilakukan optimal maka Pemerintah akan memberikan sanksi berupa pengurangan atau penghentian aliran DAK. Oleh karena itu, Kota Denpasar mulai tahun 2012 tidak menerima DAK Pendidikan.
2. Keterbatasan memahami juknis karena perbedaan karakteristik masing-masing daerah sehingga bentuk dan output pekerjaan menjadi berbeda.
3. Proses pelelangan barang dan jasa seringkali mengalami keterlambatan atau kegagalan.
4. Lokasi lahan pembangunan atau rehabilitasi seringkali bermasalah.

5. Tumpang tindih bantuan antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi.

Ada beberapa upaya yang telah dilakukan pemerintah daerah dalam menyelesaikan permasalahan tersebut antara lain:

1. Dinas pendidikan meminta keterangan dan penjelasan mengenai penjelasan juknis kepada pejabat pemerintah terkait di jajaran tertinggi daerah, dan terkadang juga datang langsung ke pemerintah pusat.
2. Juknis DAK Pendidikan seharusnya dapat bersifat lebih fleksibel disesuaikan dengan kebutuhan pendidikan daerah, sehingga tidak bisa disamakan secara nasional.
3. Penyederhanaan proses pengadaan barang dan jasa namun tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Koordinasi dengan instansi terkait (Badan Pertanahan Kota Denpasar) dalam penuntasan pembebasan lahan.
5. Koordinasi dengan pihak dinas pendidikan provinsi dan kementerian pendidikan dan keuangan serta kementerian keuangan terkait pelaksanaan DAK Pendidikan Pendidikan dan Bantuan berupa sarana dan prasarana pendidikan untuk menghindari kesamaan lokasi yang memperoleh bantuan.

Bidang Kesehatan

Berdasarkan RPJMD 2011-2015 Dinas Kesehatan Kabupaten Banjar memiliki tujuan yaitu mewujudkan masyarakat yang sehat, dengan beberapa sasaran yaitu:

1. Terwujudnya kualitas dan akses pelayanan kesehatan dasar serta rujukan masyarakat.
Strategi yang dilakukan adalah:
 - a. Peningkatan mutu kesehatan masyarakat.
 - b. Peningkatan infrastruktur kesehatan.
 - c. Pengurangan resiko terjadinya penyakit, kecelakaan & dampak bencana.
2. Terwujudnya peningkatan promosi dan pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan kesehatan. Strategi yang dilakukan adalah:
 - a. Mendorong budaya perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS).
 - b. Pengembangan Sistem Jaminan Kesehatan Masyarakat yang mandiri.

3. Terwujudnya pengembangan kebijakan manajemen kesehatan, melalui peningkatan kualitas manajemen kesehatan.

Situasi kesehatan saat ini terdapat 23 puskesmas, dengan penyakit tertinggi yaitu infeksi (penyakit menular) dan umur harapan hidup adalah 65,68 tahun, serta jumlah angka kematian bayi 12/1000 kelahiran. Selama tahun 2009-2012 gambarannya sebagai berikut:

Tabel 4.3. Situasi Derajat Kesehatan Penduduk di Kabupaten Banjar Tahun 2009-2012

No	Indikator	2009	2010	2011	2012
1	Umur Harapan Hidup (UHH)	64.5 th	64.5 th	65.68 th	-
2	Angka Kematian Bayi (AKB)	7.31/1000 (77 kasus)	13/1000 (130 kasus)	10.5/1000 (105 kasus)	12/1000 (112 kasus)
3	Angka Kematian Ibu (AKI)	152.26/100.000 (16 kasus)	191.37/100.000 (19 kasus)	140.19/100.000 (114 kasus)	144/100.000 (14 kasus)

➤ Kota Denpasar

Kondisi ekonomi Kota Denpasar sangat terkait dengan tingkat pendapatan suatu daerah dan pada gilirannya akan mempengaruhi transfer fiskal dalam hal ini dana perimbangan. Bila dilihat dari Perkembangan dana perimbangan keuangan Kota Denpasar Tahun 2007-2012 khususnya yang terkait dengan pelayanan publik dalam hal ini DAK. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kota Denpasar pada tahun 2012 sebesar Rp1.2 triliun, Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemerintah Kota Denpasar hanya 44 persen dari total penerimaan atau sebanyak Rp511 miliar, sisanya 56 persen berasal dari dana perimbangan (DAK, DAU dan Dana Bagi Hasil).

Dari Tabel 4.4, rata-rata dana perimbangan Pemerintah Kota Denpasar selama enam tahun terakhir sebesar 65 persen dari total penerimaan. Porsi dana perimbangan yang terbesar berasal dari DAU (50,33%), sisanya adalah DAK (1,94%) dan DBH (12,69%). Besar kecilnya dana perimbangan yang diterima oleh suatu daerah tersebut menunjukkan tingkat kemandirian suatu daerah. Dengan demikian, bahwa Pemerintah Kota Denpasar yang dana perimbangan yang diterima lebih besar daripada PADnya dapat dikatakan bahwa daerah tersebut belum mandiri atau masih tergantung oleh Pemerintah Pusat/Provinsi.

Tabel 4.4 . Realisasi Penerimaan Pemkot. Denpasar Tahun 2007-2012

Deskripsi	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
PAD	137.601	176.244	215.156	260.483	424.959	511.326	
Dana Alokasi Umum	331.488	342.073	360.011	336.125	381.372	512.666	
Dana Alokasi Khusus	7.857	14.251	34.918	14.436	3.557	8.489	
Dana Bagi Hasil	528	101.907	127.567	148.634	106.085	134.193	
Total, Rp juta	477.434	634.476	737.653	759.678	915.973	1.166.676	
							AVG
%PAD	26,82%	27,78%	29,17%	34,29%	46,39%	43,83%	35,05%
%Dana Alokasi Umum	69,42%	53,91%	48,80%	44,25%	41,64%	43,94%	50,33%
%Dana Alokasi Khusus	1,65%	2,25%	4,73%	1,90%	0,39%	0,73%	1,94%
%Dana Bagi Hasil	0,11%	16,06%	17,29%	19,57%	11,58%	11,50%	12,69%

Sumber: Dispenda Kota Denpasar, 2013

Seperti yang diketahui bahwa DAK dihitung dari persentasi PAD masing-masing kabupaten, DAK yang diperoleh Pemerintah Kota Denpasar pada tahun 2012 sebesar 10 miliar, yang terfokus untuk Dinas Pendidikan sekitar Rp8 miliar, Dinas Perhubungan dan sanitasi Rp700 juta, dan sisanya Dinas Pekerjaan Umum. DAK pada tahun 2009 sebagian besar adalah Bidang Pendidikan yang berupa pembangunan fisik gedung SD, sementara tahun ini adalah penggandaan buku, sehingga jumlah programnya lebih kecil

Pada tahun 2012, DAU pada Pemerintah Kota Denpasar meningkat signifikan sebesar Rp130 miliar dibandingkan tahun sebelumnya, disebabkan karena jumlah pegawai negeri yang meningkat dan berkaitan dengan kebijakan Pemerintah Pusat berupa kenaikan gaji pegawai negeri.²⁵

Bidang Pendidikan

Mengenai alokasi dana dari pusat ke daerah, sampai saat ini belum ada kejelasan tentang perumusan alokasi dana DAU dan DAK ke daerah, apakah dana yang ditransfer pusat sebagai DAU sudah mencakup alokasi untuk sektor pendidikan baik anggaran langsung maupun tidak langsung. Ataukah dana yang termasuk dalam transfer DAU hanya diperuntukkan bagi pembiayaan pengeluaran-pengeluaran non personal dari sektor pendidikan, karena guru masih berstatus sebagai PNS Pusat. Demikian pula dengan alokasi DAK ke daerah, sektor prioritas apa saja yang masih diberikan DAK ke daerah, kriteria pengalokasiannya dan apakah sektor pendidikan termasuk sektor yang akan diberikan untuk daerah, misalnya untuk daerah dengan pencapaian standar tingkat pendidikan di bawah rata-rata nasional.

Kota Denpasar menjadikan pembangunan bidang pendidikan menjadi prioritas dalam upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM). Berkenaan dengan hal tersebut penyediaan sarana dan prasarana terus diupayakan. Untuk tingkat pendidikan SLTP, terdapat 58 sekolah dengan jumlah murid sebanyak 32.583 orang dan jumlah guru sebanyak 2.347 orang. Peningkatan jumlah sekolah terjadi pada SLTP swasta di mana pada tahun 2009 terdapat 8 SLTP swasta baru.

²⁵ Selengkapnya dapat dilihat dalam laporan Penelitian "Efektivitas Dana Perimbangan Dan Peranannya Terhadap Pelayanan Publik " Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi- Sekretariat Jenderal DPR RI 2013, hal 62)

Sementara untuk tingkat SLTA, pada tahun 2008 ada 59 sekolah yang terdiri dari 13 sekolah negeri dan 46 sekolah swasta. Dari SLTA yg ada, 78 persen adalah SMK. Jumlah siswa SLTA pada tahun 2009 sebanyak 33.985 orang dan jumlah guru sebesar 2.989 orang.

Untuk memenuhi kebutuhan dana dalam penyelenggaraan desentralisasi pendidikan, kota Denpasar memperoleh DAK Tahun 2009, 2010 dan 2011. Adapun misi Kota Denpasar dalam penyelenggaraan desentralisasi pendidikan:

1. Menciptakan pemerataan peningkatan akses pendidikan.
2. Menciptakan peningkatan mutu pendidikan.
3. Menciptakan pendidikan yang berkesesuaian (relevansi pendidikan).
4. Menciptakan peningkatan kapasitas manajemen pendidikan.
5. Menciptakan peningkatan sekolah sebagai pengembangan seni dan budaya.
6. Menciptakan pengembangan pemuda dan olahraga.

Kendala yang dialami Pemerintah Daerah Kota Denpasar dalam pelaksanaan DAK Pendidikan diantaranya adalah:

1. Juknis DAK Pendidikan diterima Pemerintah Daerah pada akhir Triwulan III karena juknis tersebut ditetapkan setelah penetapan APBD sehingga penyesuaiannya baru bisa dilakukan melalui APBN Perubahan. Dengan demikian, revisi dan penyesuaian juknis baru bisa dilakukan akhir September, sementara beberapa pekerjaan membutuhkan waktu pelaksanaan pekerjaan melebihi waktu 3 bulan, sehingga penyerapan dana tidak bisa dilakukan. Ketika penyerapan dana tidak dapat dilakukan optimal maka Pemerintah akan memberikan sanksi berupa pengurangan atau penghentian aliran DAK. Oleh karena itu, Kota Denpasar mulai tahun 2012 tidak menerima DAK Pendidikan.
2. Keterbatasan memahami juknis karena perbedaan karakteristik masing-masing daerah sehingga bentuk output pekerjaan menjadi berbeda.
3. Proses pelelangan barang dan jasa seringkali mengalami keterlambatan atau kegagalan.
4. Lokasi lahan pembangunan atau rehabilitasi seringkali bermasalah.
5. Tumpang tindih bantuan antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi.

Solusi yang telah dilakukan pemerintah daerah:

1. Dinas pendidikan meminta keterangan dan penjelasan mengenai penjelasan juknis kepada pejabat pemerintah terkait di jajaran tertinggi daerah, dan terkadang juga datang langsung ke pemerintah pusat.
2. Juknis DAK Pendidikan seharusnya dapat bersifat lebih fleksibel disesuaikan dengan kebutuhan pendidikan daerah, sehingga tidak bisa disamakan secara nasional.
3. Penyederhanaan proses pengadaan barang dan jasa namun tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Koordinasi dengan instansi terkait (Badan Pertanahan Kota Denpasar) dalam penuntasan pembebasan lahan.
5. Koordinasi dengan pihak dinas pendidikan provinsi dan kementerian pendidikan dan keuangan serta kementerian keuangan terkait pelaksanaan DAK Pendidikan Pendidikan dan Bantuan berupa sarana dan prasarana pendidikan untuk menghindari kesamaan lokasi yang memperoleh bantuan.

Bidang Kesehatan

Dalam rangka meningkatkan pelayanan kesehatan kepada masyarakat, berbagai upaya telah dilaksanakan oleh pemerintah melalui berbagai program dan kegiatan yang menyentuh kehidupan rakyat banyak. Oleh karena banyaknya permasalahan yang harus ditangani oleh pemerintah daerah dan keterbatasan anggaran yang tersedia maka perlu diadakan skala prioritas.

Pada tahun-tahun sebelumnya dana yang dialokasikan untuk rehabilitasi gedung puskesmas/ puskesmas pembantu dan sarana kesehatan lainnya jumlahnya sangat terbatas, sedangkan jumlah gedung puskesmas/ puskesmas pembantu dan sarana kesehatan lainnya masih memerlukan rehabilitasi. Dengan demikian pembangunan/ rehab gedung puskesmas/ puskesmas pembantu rumah dokter dan paramedis dilaksanakan berdasarkan atas prioritas terhadap kerusakan dari pada gedung tersebut.

Sehubungan dengan adanya DAK Bidang Kesehatan dari pusat yang turun di Kota Denpasar untuk tahun 2009-2012 diarahkan untuk mendanai pelaksanaan kegiatan yang merupakan kewenangan dan tanggung jawab daerah kearah pemenuhan kebutuhan khusus yaitu

kebutuhan fisik sarana dan prasarana dasar yang prioritas untuk dapat meningkatkan mutu, daya jangkau, dan kualitas pelayanan kesehatan di daerah, maka diharapkan dapat membantu pemerintah daerah dalam mengatasi permasalahan khususnya rehabilitasi puskesmas/ puskesmas pembantu dan sarana kesehatan penunjang lainnya yang ada di Kota Denpasar sesuai dengan petunjuk teknis yang ada. Secara spesifik pengadaan tersebut termasuk juga belanja obat-obatan dalam pelayanan kesehatan dasar, bahan alat laboratorium dan alat-alat kerja bagi tenaga kesehatan

- **Permasalahan dalam Implementasi**

Bila dilihat secara umum permasalahan yang dihadapi oleh Kabupaten Banjar di Provinsi Kalimantan Selatan dan Kota Denpasar Provinsi Bali memiliki karakteristik permasalahan yang berbeda. Secara teknis pelaksanaan dalam pengelolaan sebenarnya dirasakan cukup optimal, terlihat dari penyerapan dana yang ditetapkan di APBD Kabupaten Banjar. Sistem Pengendalian Intern (SPI) atas penetapan alokasi, penyaluran dan penerimaan dana perimbangan di Kabupaten Banjar sudah memadai ditinjau dari tepat waktu dan tepat jumlah sesuai yang ditetapkan Pemerintah Pusat, dalam hal ini Kementerian Keuangan, dan selalu dilaksanakan audit oleh instansi yang berwenang. Namun demikian kendala klasik yang masih dihadapi pemda Banjar dalam pelaksanaan dana perimbangan keuangan adalah sering terlambatnya penetapan alokasi pagu dana perimbangan oleh Pemerintah Pusat yang berakibat daerah harus merevisi target dalam APBD, upaya daerah untuk mengatasi tersebut terpaksa dalam penyusunan rancangan APBD berpedoman pada realisasi tahun sebelumnya.

Selain itu kendala terbesar ada di Dinas Pendidikan, yaitu juknis yang baru diterima pada bulan Oktober/November 2012, padahal program tersebut merupakan program swakelola, sehingga sebagian besar program pendidikan tidak bisa diselesaikan. Hal ini yang menyebabkan pelayanan publik tidak bisa optimal. Adapun perubahan kebijakan sistim ini diputuskan oleh Kementerian Pendidikan dengan alasan bahwa banyak kontraktor tidak berminat untuk melakukan lelang pembangunan di daerah terpencil/pelosok karena faktor mahalnnya harga standar bahan bangunannya. Sementara di beberapa daerah, perubahan sistem pihak ketiga

menjadi sistem swakelola ini membuat kesulitan bagi daerah untuk melaksanakan dibandingkan sistem pihak ketiga, karena sistem pihak ketiga bersifat kontrak dan sudah jelas.

Dengan kondisi tersebut permasalahan perubahan kebijakan tersebut juga dialami oleh Pemda Kota Denpasar di mana Juknis DAK Pendidikan diterima Pemerintah Daerah pada akhir Triwulan III karena juknis tersebut ditetapkan setelah penetapan APBD sehingga penyesuaiannya baru bisa dilakukan melalui APBN Perubahan. Dengan demikian, revisi dan penyesuaian juknis baru bisa dilakukan akhir September, sementara beberapa pekerjaan membutuhkan waktu pelaksanaan pekerjaan melebihi waktu 3 bulan, sehingga penyerapan dana tidak bisa dilakukan. Ketika penyerapan dana tidak dapat dilakukan optimal maka Pemerintah akan memberikan sanksi berupa pengurangan atau penghentian aliran DAK. Oleh karena itu, Kota Denpasar mulai tahun 2012 tidak menerima DAK Pendidikan. Selain itu adanya keterbatasan dalam memahami juknis karena perbedaan karakteristik permasalahan masing-masing daerah sehingga bentuk output pekerjaan menjadi sesuai dengan kebutuhan daerah. Demikian pula halnya dalam pelayanan publik sektor kesehatan, pemda tidak dapat serta merta merubah program dan kebutuhan bagi puskesmas misalnya untuk kebutuhan peralatan kedokteran yang lebih dibutuhkan. Hal ini dialami dalam pelaksanaan dana perimbangan di Kota Denpasar adalah terlambatnya petunjuk teknis (juknis) sampai di daerah, misalnya untuk dana DAK tahun 2013, di samping itu juga terjadi stagnasi antara apa yang harus dilakukan menurut juknis dengan kenyataan yang dihadapi di lapangan. Sebagai contoh untuk DAK tahun 2013 diarahkan semaksimal mungkin.

V. PERBAIKAN SISTEM DALAM PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK

Dengan melihat permasalahan dalam implementasi penyediaan layanan publik melalui desentralisasi fiskal tersebut, ternyata tidak serta merta pelayanan publik dasar bagi masyarakat terpenuhi sesuai standar yang diharapkan. Harapan era desentralisasi yang telah berjalan satu dasawarsa lebih, seharusnya pelayanan publik selayaknya lebih responsif terhadap kebutuhan publik, di mana paradigma pelayanan publik beralih dari pelayanan yang sifatnya

program yang berasal dari pusat hendaknya ke pelayanan yang lebih memberikan fokus pada pengelolaan yang berorientasi kepuasan masyarakat.

Berbagai upaya telah dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah agar dapat menyediakan pelayanan publik dasar seperti pendidikan dan kesehatan. Namun upaya yang telah dilakukan oleh pemda belum optimal. Salah satu indikasi yang dapat dilihat dari kurang maksimalnya fungsi pelayanan publik yang banyak dikenal dengan sifat birokratis dan banyak mendapat keluhan dari masyarakat karena masih belum memperhatikan kepentingan masyarakat. Demikian pula halnya, pengelola pelayanan publik cenderung lebih bersifat direktif yang hanya memperhatikan kepentingan kepala daerah.

Dalam implementasi kebijakan publik desentralisasi ke depan harus menekankan prinsip-prinsip yang seharusnya menjadi acuan pada fungsi-fungsi regulasi dan sistem anggaran, pelayanan publik dan pembangunan kesejahteraan masyarakat. Hal ini berarti kebijakan publik yang diimplementasikan dalam sistem administrasi publik di daerah kabupaten/kota benar-benar menerapkan akuntabel serta berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Desentralisasi harus mampu mendorong terjadinya layanan publik yang lebih dekat dengan masyarakat yang membutuhkan. Pelayanan publik yang dihasilkan, diharapkan memangkas rentang birokrasi yang panjang untuk menghindari penundaan dan penurunan kualitas dari layanan publik yang menjadi kewajiban negara kepada masyarakat. Keberhasilan proses desentralisasi dapat diukur dari kualitas layanan publik yang semakin baik. Kebijakan desentralisasi yang hanya dimaksudkan untuk menggantikan peran pemerintah pusat di daerah.

Bila mengutip dari hasil laporan *World Bank* ada beberapa usulan bahwa selagi negara-negara yang sedang menjalankan desentralisasi diperlukan kebijakan dan strategi yang memadai untuk lingkungannya yang spesifik, para pembuat kebijakan dapat memanfaatkan fokus terhadap tiga tantangan kunci:²⁶

²⁶ <http://www.worldbank.org/eapdecentralizes> "Laporan Bank Dunia Memaparkan Pengalaman di Asia Timur mengenai Bagaimana Cara Melaksanakan Desentralisasi dengan Benar", 2005. Diakses 2 Juni 2014

- **Meningkatkan organisasi sistem antar-pemerintah:** pemerintah daerah sekarang memiliki tanggung jawab yang cukup besar, akan tetapi kelemahan-kelemahan yang mendasar dalam sistem yang menghubungkan pemerintah pusat, daerah dan setempat membatasi kemampuannya untuk memenuhi tanggung jawab tersebut. Di Filipina dan Indonesia contohnya, tumpang tindih dan pertentangan dalam berbagai tingkat pemerintahan telah menipiskan akuntabilitas terhadap hasil kinerja. Untuk menangani masalah ini, para pembuat kebijakan dapat memastikan bahwa peran dan tanggung jawab berimbang serta juga menjelaskan peraturan-peraturan untuk fungsi-fungsi dan keuangan untuk tingkat-tingkat pemerintah yang berbeda.
- **Memperkuat struktur fiskal dan finansial antar-pemerintah dan daerah:** Kemajuan dalam bidang ini telah sangat banyak dalam meningkatkan pemindahan keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang merupakan sebagian besar dari pemasukan pemerintah daerah. Akan tetapi dana demikian tidak selalu didistribusikan secara adil, dan pemerintah daerah memiliki cara terbatas untuk menghasilkan uang dan lebih terbatas lagi dalam hal pengendalian dana yang mereka dapat hasilkan. Untuk memperbaiki ini, para pembuat kebijakan dapat melakukan beberapa hal, termasuk memastikan bahwa pemerintah daerah memiliki insentif untuk meningkatkan pemasukannya serta mengendalikan pengeluaran. Ini dapat mendorong unit pemerintahan daerah untuk memperoleh 40 persen dari pemasukan pajak kekayaan yang setiap tahunnya tidak tertagih.
- **Membangun sistem-sistem akuntabilitas sehingga pemerintah daerah dapat beroperasi dengan baik:** Akhirnya, pemerintah daerah seringkali memiliki sistem pengelolaan keuangan yang cacat. Pemeriksaan keuangan jarang dilakukan, dan kendali pusat terhadap sumber daya manusia setempat, anggaran dan penggajian melemahkan upaya-upaya untuk memindahkan wewenang. Para pembuat kebijakan dapat bekerja untuk meningkatkan akuntabilitas daerah melalui peningkatan pemantauan dan pengawasan, baik dari kelompok masyarakat maupun dari atas struktur.

Daerah yang mempunyai kekuatan fiskal yang memadai harus mempunyai orientasi belanja pembangunan yang berkelanjutan. Keleluasaan belanja ini jangan sampai berjalan tanpa arah sehingga menimbulkan inefisiensi dan mengabaikan kesejahteraan rakyat. Menjadikan Standar Pelayanan Minimum (SPM) sebagai tolak ukur rata-rata minimum nasional bagi daerah merupakan salah satu indikator yang terukur dan objektif, sehingga hal ini dianggap penting untuk dijadikan misi yang ketiga. SPM harus dijadikan sebagai acuan dalam penyusunan anggaran daerah, bersama-sama dengan penerapan standar analisa belanja secara konsisten. Misi yang ketiga ini akan menjadi kunci bagi penilaian keberhasilan pengelolaan keuangan di daerah. Dengan berpatokan pada SPM, masyarakat akan secara lebih mudah melihat dan menilai sejauh mana keberhasilan pemerintah daerah yang bersangkutan dalam menyelenggarakan layanan-layanan yang menjadi hak dasar masyarakat.

Di saat yang sama dengan penguatan pajak daerah dan keleluasaan belanja daerah, Pusat juga mempunyai kewajiban dan wewenang untuk menjalankan program-program nasional terutama pada bidang yang menjadi prioritas pembangunan nasional. Hal ini jelas penting karena keberagaman daerah di Indonesia membuat potensi ketimpangan horizontal yang besar. Selain itu, adanya program nasional dan program daerah juga berpotensi terjadinya pengulangan dan belanja yang berlebihan (*over-supply*) untuk bidang tertentu dan belanja yang kurang (*undersupply*) di bidang lainnya. Hal ini perlu dihindari dengan membuat Misi yang keempat, yaitu adanya harmonisasi belanja Pusat dan daerah demi mencapai pelayanan publik yang optimal. Satu hal yang perlu dicermati dalam harmonisasi ini adalah bahwa semua bentuk belanja tersebut harus berangkat dari kejelasan tugas dan kewenangan masing-masing level pemerintahan.

VI. PENUTUP

Sejak dilaksanakannya desentralisasi di Indonesia menghadapi tantangan dalam upaya membantu memecahkan salah satu masalah kesenjangan antardaerah yang begitu besar. Dalam mencapai dilaksanakannya standar pelayanan minimum secara nasional mungkin merupakan langkah awal yang strategis dan fundamental.

Dengan suatu jaminan bahwa setiap warganegara di mana pun dapat menikmati paling tidak pelayanan publik dasar yang memenuhi standar minimum yang merupakan usaha yang penting untuk mengurangi pemenuhan bagi setiap daerah agar tidak ada ketimpangan yang terlalu lebar.

Standar tersebut juga dapat dipergunakan sebagai alat evaluasi pelaksanaan otonomi daerah bagi pemerintah daerah sendiri, terutama daerah hasil pemekaran. Penerapan standar minimum secara nasional diharapkan dapat ikut memperbaiki infrastruktur dasar di daerah yang kemudian mungkin bisa menjadi daya tarik dilakukannya kegiatan ekonomi lebih banyak di daerah tersebut. Dalam memenuhi pelayanan publik dalam era desentralisasi fiskal tersebut ada berbagai macam permasalahan pada saat implementasinya, di mana hal ini terkait dengan kebijakan yang ada selama ini yang mengatur hubungan keuangan pusat dan daerah. Dalam realitanya masih banyak daerah kapasitas APBD masih sangat rendah, hal ini tercermin dengan masih tingginya transfer fiskal dari pusat ke daerah.

Permasalahan transfer fiskal yang diperlukan sebagai dana pelayanan publik dikhususkan kebutuhan dasar melalui Dana Alokasi yang mendanai fasilitas publik utamanya pendidikan, kesehatan dan infrastruktur bagi masyarakat kurang sejahtera. Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam implementasinya masih banyak permasalahan yang sangat kompleks. Permasalahan yang sering muncul dilapangan dari sisi perencanaan, kebijakan, efektifitas dan ketepatan penggunaan dana dengan kebutuhan di daerah sering tidak sinkron. Jangan untuk memperoleh standar pelayanan maksimum, untuk memenuhi kebutuhan yang minimal masih sangat sulit tercapai.

Konsekwensi dengan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan diikuti transfer fiskal di mana selama berlangsungnya kebijakan tersebut terus mengalami penyempurnaan agar pelayanan publik juga mengalami perbaikan dalam memenuhi standar. Di sisi lain perbaikan tersebut juga menyentuh perencanaan, administrasi dan pertanggungjawaban, dengan tetap harus memenuhi pelayanan publik dasar bagi warga.

Namun demikian hingga saat ini masih banyak daerah mengalami berbagai permasalahan dalam memenuhi standar pelayanan publik.

Hal ini terjadi setiap pimpinan daerah membuat standar pelayanan sesuai dengan selernya, bukan kebutuhan daerah yang menjadi prioritas. Hal ini dapat dilihat dari hasil evaluasi di mana ukuran pencapaian daerah dalam pelayanan publik yang tepat sasaran dan penilaiannya juga terkendala dengan tidak adanya sistem penilaian kinerja. Dari beberapa daerah juga menunjukkan bahwa faktor dana dan sistem pencairan anggaran masih jauh dari harapan. Hal ini timbul mengingat banyak program-program dan perencanaan pemda tidak sesuai dengan program nasional. Maka tidak heran muncul bahwa pelaksanaan program tidak sesuai dengan kebutuhan daerah terkait. Selain itu banyak perubahan program dilakukan pada akhir pelaksanaan periode anggaran, sehingga penyerapannya tidak maksimal dan cenderung mubazir.

Dengan demikian dalam mengatasi berbagai permasalahan tersebut, perlu sinkronisasi kebijakan perencanaan dengan tetap melihat penjangkauan kewenangan yang dilimpahkan terkait dengan penyusunan program dan akuntabilitas keuangan. Dalam hal ini tentunya pemda memiliki kepastian dalam menyusun program dan prioritas dalam penyediaan pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan daerahnya. Untuk itu diperlukan keterbukaan penerima kewenangan dalam hal ini pemerintah daerah sebagai pembuat kebijakan melalui pemantauan dan pengawasan baik yang merupakan struktur pemerintah dan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, London, SAGE Publications Inc. In Cooperation with the United Nation Centre for Regional Development. 1983,
- Cindy Anggraeny, "Inovasi Pelayanan Kesehatan dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan di Puskesmas Jagir Kota Surabaya. " *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, Volume 1, Nomor 1, Januari 2013.
- Dwiyanto, Agus, dkk., *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2003.
- Ichimura, Shinichi and Roy Bahl., *Decentralization Policies in Asian Development*, Singapore, World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd, tahun 2009.
- Kanter, Rosabeth. Moss, "*World class: Triving locally in the global economy*". New York: Simon & Schuster. 1995.
- Litvack, J & Seddon., *Decentralisation Briefing Notes, World Bank Institute, Working papers in collaboration with Prem Network*, (on line), available at: [www. gtzsfdm.or.id/lib_pa_doc_on_dec.htm](http://www.gtzsfdm.or.id/lib_pa_doc_on_dec.htm) 1998.
- Muttalib, M.A and Mohd, Akbar Ali Khan. *Theory of Local Government*, New Delhi, Sterling Publishers Private Limited. 1982.
- Shah, Anwar, "*Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization*", dalam Picciotto, Robert and Eduardo Wiesner, eds. *In Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, New Brunswick, USA and London, UK Transaction Publishers, 1998
- Suharto, Edi. *Analisis Kebijakan Publik*. Cetakan Keempat. Bandung: Alfabeta, 2008

Jurnal dan Paper

Kristiansen, Stein, Agus Dwiyanto, Agus Pramusinto and Erwan Agus Putranto, "Public Sector Reforms and Financial Transparency: Experiences from Indonesian Districts," *Contemporary Southeast Asia* Vol. 31, No. 1 (2008).

Martinez-Vazquez, J., J. Boex, and G. Ferrazzi. Linking Expenditure Assignments and Intergovernmental Grants in Indonesia. *ISP Working Paper 04-05*, AYSPS, Georgia State University. 2004.

Dokumen Resmi

Bappenas "Laporan Kajian Perumusan Rancangan Arah Kebijakan Jangka Menengah Bidang Revitalisasi Proses Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Tahun 2010-2014". Direktorat Otonomi Daerah, Bappenas. Tahun 2009.

Bappenas Buku EVALUASI PARUH WAKTU-RPJM 2010-2014 Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional 2013.

Republik Indonesia. Lampiran Peraturan Presiden RI Nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJM Tahun 2010-2014, Buku II Memperkuat Sinergi Antarbidang Pembangunan Bab III Ekonomi.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dirjen Perimbangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia "Grand Disign Desentralisasi Fiskal Indonesia" Tahun 2012.

Internet

Hamdi Aniza Pertama. "Desentralisasi Pemerintahan: Desentralisasi Sistem Perpajakan dalam Meningkatkan Efisiensi Ekonomi Sektor Publik dan Kualitas Pelayanan Publik", <http://www.stialan.ac.id/artikel/artikel%20hamdi.pdf>, diakses 4 Juni 2014.

Litvack, J & Seddon., Decentralisation Briefing Notes, *World Bank Institute, Working papers in collaboration with Prem Network*, (on line), available at: www.gtzsfdm.or.id/lib_pa_doc_on_dec.htm 1998.

<http://www.ugm.ac.id/id/berita/4486->, “Pelayanan Publik Birokrat di daerah perlu didongkrak”, Jumat, 07 September 2012

<http://web.worldbank.org/Wbsite/External/Countries/Eastasiapacificext/Indonesiainbahasaextn/> “Laporan Bank Dunia Memaparkan Pengalaman di Asia Timur mengenai Bagaimana Cara Melaksanakan Desentralisasi dengan Benar” 16 Juni 2005. Diakses 30 Mei 2014

<http://www.worldbank.org/eapdecentralizes> “Laporan Bank Dunia Memaparkan Pengalaman di Asia Timur mengenai Bagaimana Cara Melaksanakan Desentralisasi dengan Benar” Tahun 2005. Diakses 2 Juni 2014

Laporan penelitian

Laporan hasil Penelitian “Efektivitas Dana Perimbangan Dan Peranannya Terhadap Pelayanan Publik” Tim Penelitian Ekonomi Kebijakn Publk Pada Pusat Pengkajian dan pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Tahun 2013.

Indonesia Corruption Watch, *Satu Dasawarsa Pemberantasan Korupsi Pendidikan di Indonesia*, Jakarta: 2013.

Surat Kabar

Djohermansyah Djohan, “*Menata Daerah Otonom*”, Kompas 29 Mei 2012

BAGIAN VI

**PERANAN DANA PERIMBANGAN TERHADAP
SEKTOR PENDIDIKAN**

Sony Hendra Permana*

* Penulis adalah Peneliti Muda dalam Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: sony_hendra@yahoo.com.

PERANAN DANA PERIMBANGAN TERHADAP SEKTOR PENDIDIKAN

Sony Hendra Permana

I. PENDAHULUAN

Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi suatu titik baru era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia. Pada era ini terjadi pengalihan tanggung jawab dan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah. Pengalihan ini merupakan suatu langkah yang strategis dalam rangka mengatasi permasalahan lokal yang berupa ancaman disintegrasi, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia. Selain itu pengalihan ini juga merupakan langkah strategis dalam rangka menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.¹

Otonomi daerah diharapkan dapat merubah bentuk pelayanan kepada masyarakat ke arah yang lebih baik dan menjadi lebih terbuka, karena salah satu dari tujuan otonomi daerah adalah peningkatan kualitas pelayanan publik. Sektor pendidikan merupakan salah satu sektor yang termasuk pelayanan dasar yang mengalami perubahan secara mendasar dengan dilaksanakannya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, baik dari segi birokrasi kewenangan penyelenggaraan pendidikan maupun dari aspek pendanaannya. Proses desentralisasi sektor pendidikan yang meliputi pemberian wewenang yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam alokasi anggaran dan perencanaan pendidikan di daerah, serta pemberian kewenangan yang lebih besar pada sekolah dalam manajemen guru, pendanaan, pemilihan kepala sekolah, sehingga manajemen proses belajar mengajar diharapkan dapat meningkatkan kualitas pendidikan yang pada akhirnya diharapkan dapat pula meningkatkan kualitas sumber daya manusia.

¹ Dr. Mardiasmo, MBA, Ak., "Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah", ANDI: Yogyakarta 2002. Hal. 59.

Pendidikan bagi seluruh warga negara Indonesia merupakan salah satu dari tujuan bangsa ini yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagaimana tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Hal ini ditegaskan juga dalam Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan. Selain itu, pemerintah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan pendidikan dasar kepada seluruh warganya, sebagaimana tercantum dalam ayat (2). Anggaran yang harus dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka menyediakan pendidikan bagi warganyapun tidak main-main, mencapai 20 persen dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sebagaimana tercantum pada ayat (4) "Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan.

Bagian ini bertujuan untuk menggambarkan desentralisasi dalam pendidikan, peranannya dalam meningkatkan kualitas pendidikan, permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam dana perimbangan khususnya terkait anggaran pendidikan, dan upaya-upaya penanggulangannya.

II. DESENTRALISASI DAN PENDIDIKAN MASYARAKAT

Desentralisasi merupakan suatu alat untuk mencapai tujuan pemberian pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan yang lebih demokratis. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pengertian desentralisasi adalah penyerahan kewenangan pemerintah oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara itu, menurut Devas (1997)², pengertian dan penafsiran terhadap desentralisasi sangat beragam, dan pendekatan terhadap desentralisasipun sangat bervariasi dari negara yang satu ke negara yang lain. Secara umum definisi dan ruang lingkup desentralisasi selama ini adalah transfer kewenangan dan tanggungjawab fungsi-

² Devas, Nick. *Indonesia: What do we mean by decentralization?* dalam *Public Administration and Development Journal*, Vol. 17, 1997.

fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, lembaga semi-pemerintah, maupun kepada swasta. Selain itu Turner dan Hulme (1997)³ berpendapat bahwa desentralisasi di dalam sebuah negara mencakup pelimpahan kewenangan dalam rangka penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat, dari pejabat atau lembaga pemerintahan di tingkat pusat kepada pejabat atau lembaga pemerintahan yang lebih dekat kepada masyarakat yang harus dilayani.

Secara prinsip, pelaksanaan desentralisasi di Indonesia diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Selain itu, daerah juga diharapkan untuk mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, kekhususan, potensi, dan keanekaragaman daerah.⁴ Menurut Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt (2000) terdapat tiga variasi desentralisasi fiskal dalam kaitannya dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan daerah, yakni:⁵

1. Desentralisasi

Hal ini memiliki arti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau ke pemerintah daerah.

2. Delegasi

Hal ini berhubungan dengan suatu situasi, yaitu daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah.

3. Devolusi atau pelimpahan

Hal ini berhubungan dengan suatu situasi yang bukan saja implementasi tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan berada di daerah.

³ Turner, Mark dan Hulme, David. *Governance, Administration and Development Making the State Work*. Macmillan Press Ltd., London, 1997

⁴ Mardiasmo, Kebijakan Desentralisasi Fiskal di Era Reformasi: 2005 – 2008, terdapat dalam buku Bunga Rampai "Era Baru Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep, dan Implementasi", Jakarta: Penerbit Buku Kompas. 2009. hal. 562.

⁵ Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt, Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang: Tinjauan Umum, terdapat dalam buku bunga rampai "Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang", Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000. hal. 4.

Tujuan umum diselenggarakannya desentralisasi fiskal di Indonesia adalah untuk membantu: (1) meningkatkan alokasi nasional dan efisiensi operasional pemerintah daerah; (2) memenuhi aspirasi daerah, memperbaiki struktur fiskal secara keseluruhan, dan memobilisasi pendapatan daerah dan kemudian nasional; (3) meningkatkan akuntabilitas, meningkatkan transparansi, dan mengembangkan partisipasi konstituen dalam pengambilan keputusan di tingkat daerah; (4) mengurangi kesenjangan fiskal antarpemerintah daerah, memastikan pelaksanaan pelayanan dasar masyarakat di seluruh Indonesia, dan mempromosikan sasaran-sasaran efisiensi pemerintah; dan (5) memperbaiki kesejahteraan sosial rakyat Indonesia.⁶

Sejak tahun 1990-an, muncul sebuah paradigma baru dalam dunia pendidikan, yaitu lahirnya desentralisasi pendidikan yang berorientasi pada pemerataan dan kebutuhan riil masyarakat.⁷ Penyelenggaraan desentralisasi pendidikan di Indonesia, diharapkan mampu mengembangkan kualitas pendidikan sesuai dengan tuntutan masyarakat pengguna. Pengalaman di negara lain, desentralisasi sangat fungsional bagi peningkatan kualitas untuk beberapa hal, yakni:⁸

1. meningkatkan partisipasi masyarakat dan otonomi dalam pengambilan keputusan pendidikan.
2. meningkatkan pengembangan kurikulum tingkat sekolah.
3. merangsang minat dan kepercayaan dalam pendidikan.
4. memperbaiki keyakinan atau kepercayaan kepada dewan sekolah.
5. meningkatkan komunikasi.

Selain itu, penerapan desentralisasi pendidikan akan memberikan beberapa pengaruh, yakni:⁹

- a. Desentralisasi pendidikan memberi peluang terjadinya fleksibilitas dalam proses pembuatan keputusan, dalam arti

⁶ Machfud Siddik, Kebijakan Awal Desentralisasi Fiskal 1999 – 2004, terdapat dalam buku Bunga Rampai “Era Baru Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep, dan Implementasi, Jakarta: Penerbit Buku Kompas. hal. 540.

⁷ Dr. Nurhattati Fuad, Manajemen Pendidikan Berbasis Masyarakat: Konsep dan Strategi Implementasi, Jakarta: Rajawali Press, 2014, hal. 56.

⁸ North Central Education Laboratory, “Decentralization: Lesson from the Detroit Public School”, (<http://www.ncrel.org/sdrs/areas/envrnmmt/go/93-1mcgr.htm>, diakses tanggal 11 September 2014).

⁹ Daniel J. Brown, Decentralization and School-Based Management, London: The Palmer Press, 1990, hal 73-89 dan 99.

desentralisasi memberi kesempatan terbangunnya kemampuan merespon dalam waktu yang rasional dalam pembuatan keputusan. Penerapan desentralisasi berakibat sekolah menjadi otoritas lebih kuat mengontrol sumber-sumber yang ada.

- b. Hasil potensial desentralisasi adalah terbangunnya akuntabilitas, yang dalam prosesnya memerlukan manajemen partisipatorik, karena menuntut keterlibatan segenap *stakeholder* untuk ikut serta menilai, mengetahui serta menerapkan sanksi jikalau terjadi penyimpangan. Dengan demikian, penerapan desentralisasi memiliki kecenderungan terjadinya keterbukaan, tanggungjawab serta kecenderungan rendahnya penyimpangan.
- c. Meningkatkan produktivitas yang ditandai oleh meningkatnya efektivitas sekolah, meningkatnya efisiensi pemanfaatan sumber oleh sekolah, serta memberikan peluang pemerataan pendidikan yang lebih besar. Penerapan desentralisasi dalam pendidikan, meningkatkan kinerja yang berakibat meningkatnya produktivitas.
- d. Desentralisasi menuntut perubahan dalam berbagai dimensi, diantaranya perubahan yang mengarah pada tiga dimensi perubahan makro berkaitan dengan pembangunan masyarakat demokrasi, pengembangan *social-capital*, dan peningkatan daya saing bangsa.

III. PERKEMBANGAN DANA PERIMBANGAN DAN ANGGARAN SEKTOR PENDIDIKAN

Pendidikan merupakan salah satu fungsi yang dilaksanakan oleh pemerintah melalui alokasi anggaran belanja negara salah satunya dalam bentuk transfer ke daerah. Secara keseluruhan, alokasi anggaran transfer ke daerah yang terdiri atas dana perimbangan dan dana otonomi khusus dan penyesuaian diarahkan untuk (1) meningkatkan kapasitas fiskal daerah serta mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah, serta antar daerah; (2) meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan ketepatan waktu pengalokasian dan penyaluran anggaran transfer ke daerah; (3) meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah; (4) mendukung kesinambungan fiskal nasional; (5) meningkatkan sinkronisasi antara rencana pembangunan nasional dengan pembangunan daerah; (6) meningkatkan perhatian terhadap pembangunan di daerah tertinggal, terluar, dan terdepan; serta (7)

meningkatkan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi terhadap jenis dana transfer tertentu guna meningkatkan kualitas belanja daerah.¹⁰

Dalam periode tahun 2008 sampai dengan 2013 pertumbuhan dana perimbangan rata-rata mencapai 8,89 persen setiap tahunnya. Sementara itu pertumbuhan anggaran pendidikan yang dialokasikan oleh pemerintah mencapai rata-rata sebesar 14,65 persen setiap tahunnya (Grafik 1). Peningkatan yang cukup besar ini seiring juga dengan peningkatan anggaran pendapatan negara, mengingat anggaran pendidikan dan dana perimbangan merupakan *mandatory spending* atau pengeluaran negara pada program-program tertentu yang dimandatkan atau diwajibkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewajiban penyediaan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN/APBD sesuai amanat Amandemen ke empat UUD 1945 Pasal 31 Ayat 4 tentang Penyediaan Anggaran Pendidikan dari APBN/APBD, sementara kewajiban dana alokasi umum (DAU) minimal 26 persen dari penerimaan dalam negeri neto, dan dana bagi hasil (DBH) sesuai ketentuan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.



Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2014

Gambar 1.1. Perkembangan Dana Perimbangan dan Anggaran Pendidikan Tahun 2008 – 2013 (Dalam Triliun Rupiah)

¹⁰ Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2014, hal.5-2.

IV. PERKEMBANGAN KUALITAS PENDIDIKAN

Kualitas pendidikan suatu negara menjadi kunci keberhasilan negara tersebut dalam melaksanakan pembangunan. Dari sisi ekonomi, pendidikan sangat menguntungkan karena berdampak terhadap pertumbuhan ekonomi. Manfaat pendidikan selain bernilai intrinsik juga bernilai ekstrinsik.¹¹ Keuntungan dapat dirasakan oleh individu yang bersangkutan (*individual benefits*) maupun oleh masyarakatnya (*sosial benefits*). Kualitas pendidikan dapat diukur dari beberapa aspek, yaitu angka melek huruf masyarakatnya, angka partisipasi sekolah, dan fasilitas pendukung pendidikannya.

4.1. Angka Melek Huruf Masyarakat

Angka melek huruf (AMH) adalah persentase penduduk usia 15 tahun ke atas yang bisa membaca dan menulis serta mengerti sebuah kalimat sederhana dalam hidupnya sehari-hari.¹² AMH ini digunakan untuk berbagai tujuan, yaitu *pertama*, mengukur keberhasilan program-program pemberantasan buta huruf, terutama di daerah pedesaan di Indonesia dimana masih tinggi jumlah penduduk yang tidak pernah bersekolah atau tidak tamat SD. *Kedua*, menunjukkan kemampuan penduduk di suatu wilayah dalam menyerap informasi dari berbagai media. *Ketiga*, menunjukkan kemampuan untuk berkomunikasi secara lisan dan tertulis. Sehingga angka melek huruf dapat mencerminkan potensi perkembangan intelektual sekaligus kontribusi terhadap pembangunan daerah.

Dalam kurun waktu 10 tahun terakhir, terjadi peningkatan angka melek huruf masyarakat. Hal ini ditunjukkan dari persentase penduduk buta huruf yang semakin menurun setiap tahunnya. Secara keseluruhan, rata-rata jumlah penduduk buta huruf masyarakat Indonesia selama kurun waktu tahun 2003 sampai dengan tahun 2013 mengalami penurunan sebesar 5,75 persen setiap tahunnya. Penurunan jumlah penduduk buta huruf ini menunjukkan bahwa pendidikan telah cukup menjangkau ke seluruh wilayah Indonesia. Penurunan penduduk buta huruf paling besar terjadi pada

¹¹ Suhardan, Dadang, Riduwan, dan Enas, *Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan*, Bandung: Alfabeta, 2012, Hal 16.

¹² Badan Pusat Statistik, "Angka Melek Huruf", (http://www.datastatistik-indonesia.com/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=730&Itemid=730, diakses tanggal 11 September 2014).

kelompok usia 15-44 tahun. Pada kelompok usia ini, penurunan penduduk buta huruf mencapai 7,02 persen dari tahun 2003 sampai dengan tahun 2013. Pada kelompok usia di bawah 15 tahun, rata-rata penurunan penduduk buta huruf mencapai 5,34 persen setiap tahunnya, sementara pada kelompok usia diatas 44 tahun mencapai 4,89 persen pada periode yang sama (lihat Tabel 4.1.).

Tabel 4.1. Persentase Penduduk Buta Huruf Menurut Kelompok Umur

Tahun	Usia < 15 Tahun	Usia 15-44 Tahun	Usia > 44 Tahun
2003	10,21	3,88	25,43
2004	9,62	3,30	24,87
2005	9,09	3,09	22,83
2006	8,55	2,89	21,09
2007	8,13	2,96	18,94
2008	7,81	1,95	19,59
2009	7,42	1,80	18,68
2010	7,09	1,71	18,25
2011*	7,19	2,30	17,89
2012	6,75	2,00	17,20
2013	5,86	1,61	15,24

* Kenaikan angka buta huruf perbandingan tahun 2010 dan 2011 disebabkan:

1. Perbedaan metodologi penghitungan estimasi. Pada tahun 2010, penghitungan inflasi tidak didasarkan pada kelompok umur 5 tahunan (0-4, 5-9, 10-14,...) sedangkan pada tahun 2011, penghitungan inflasinya berdasarkan kelompok umur 5 tahunan.
2. Pengumpulan data pada tahun 2010 dilakukan 1 (satu) kali dalam setahun yaitu pada bulan Juli, sedangkan pada tahun 2011 dilakukan triwulanan. Hal ini mempengaruhi penghitungan indikator pendidikan karena tahun ajaran sekolah yang dimulai pada bulan Juli berakhir pada bulan Juni tahun berikutnya.

Sumber: BPS, www.bps.go.id

4.2. Angka Partisipasi Sekolah

Angka partisipasi sekolah merupakan ukuran daya serap sistem pendidikan terhadap penduduk usia sekolah.¹³ Angka tersebut memperhitungkan adanya perubahan penduduk terutama usia muda. Ukuran yang banyak digunakan di sektor pendidikan seperti pertumbuhan jumlah murid dan lebih menunjukkan perubahan jumlah murid yang mampu ditampung di setiap jenjang sekolah (Tabel 4.2.).

¹³ Badan Pusat Statistik, "Partisipasi Sekolah", (http://www.datastatistik-indonesia.com/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=710&Itemid=710&limit=1&limitstart=1, diakses tanggal 11 September 2014).

Tabel 4.2. Angka Partisipasi Sekolah

Tahun	Usia			
	7-12	13-15	16-18	19-24
2003	96,42	81,01	50,97	11,71
2004	96,77	83,49	53,48	12,07
2005	97,14	84,02	53,86	12,23
2006	97,39	84,08	53,92	11,38
2007*	97,64	84,65	55,49	13,08
2008*	97,88	84,89	55,50	13,29
2009*	97,95	85,47	55,16	12,72
2010*	98,02	86,24	56,01	13,77
2011*	97,58	87,78	57,85	14,26
2012	97,95	89,66	61,06	15,84
2013	98,36	90,68	63,48	19,97

* Mulai tahun 2007 dan tahun-tahun berikutnya APS mencakup pendidikan non formal (paket A setara SD/MI, paket B setara SMP/MTs dan paket C setara SM/SMK/MA).

Sumber: www.bps.go.id

Pada tabel angka partisipasi sekolah di atas diketahui bahwa tingkat partisipasi sekolah masyarakat Indonesia pada kelompok pendidikan dasar cukup baik. Pada tahun 2013 tingkat partisipasi sekolah pada level pendidikan dasar mencapai 98,36 persen, yang berarti bahwa hampir seluruh masyarakat Indonesia pada kelompok umur tersebut telah mengenyam pendidikan dasar. Begitu pula dengan kelompok usia 13-15 tahun, yakni usia pendidikan menengah pertama, angka partisipasi sekolah menunjukkan tingkat yang cukup baik, pada tahun 2013 mencapai 90,68 persen. Hal ini berarti bahwa program wajib belajar 9 tahun yang dicanangkan oleh pemerintah telah berjalan cukup baik. Namun demikian pada kelompok usia 16-18 tahun, yakni pada kelompok usia pendidikan menengah keatas, angka partisipasi sekolah masih menunjukkan tingkat yang belum cukup baik. Sampai dengan tahun 2013, angka partisipasi sekolah pada kelompok tersebut hanya sebesar 63,48 persen. Pada kelompok usia 19-24 tahun, angka partisipasi sekolah bahkan lebih buruk lagi, pada periode yang sama hanya sebesar 19,97 persen saja.

Meskipun angka partisipasi sekolah di Indonesia memperlihatkan belum seluruhnya masyarakat mengenyam pendidikan, namun data-data dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan bahwa tingkat

partisipasi masyarakat untuk mengikuti pendidikan semakin hari semakin meningkat. Walaupun peningkatannya tidak terlalu besar namun hal ini tetap menjadi suatu tanda yang baik bagi kemajuan pendidikan negara ini. Pertumbuhan angka partisipasi sekolah paling tinggi berada pada kelompok usia 19-24 tahun dengan pertumbuhan sebesar 5,86 persen secara rata-rata dalam kurun tahun 2003 sampai dengan 2013. Pada kelompok usia tersebut merupakan kelompok usia pada jenjang pendidikan perguruan tinggi. Tingginya pertumbuhan tersebut juga dipengaruhi banyaknya perguruan tinggi yang bermunculan di berbagai wilayah di Indonesia. Meskipun masyarakat Indonesia yang mengenyam pendidikan tinggi baru sebesar 19,97 persen, namun dengan pertumbuhan yang cukup besar dan penambahan fasilitas sekolah yang cukup banyak diharapkan partisipasi sekolah di perguruan tinggi akan lebih baik pada tahun-tahun mendatang. Selanjutnya pada kelompok usia 16-18 tahun, yakni kelompok usia sekolah menengah atas, pertumbuhan angka partisipasi sekolah secara rata-rata mencapai 2,24 persen dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir. Sementara itu pada kelompok usia 13-15 tahun, yaitu kelompok usia sekolah menengah pertama, pertumbuhan angka partisipasi sekolah mencapai 1,13 persen, dan kelompok usia 7-12 tahun, yaitu kelompok usia sekolah pendidikan dasar, pertumbuhan angka partisipasi mencapai 0,19 persen dalam periode yang sama.

4.3. Fasilitas Pendidikan

Faktor yang sangat berperan dalam pencapaian pembangunan suatu bangsa adalah tingkat pendidikan penduduknya, semakin maju pendidikan penduduknya akan membawa berbagai pengaruh positif bagi masa depan di berbagai bidang kehidupan. Penduduk yang berkualitas dan berpendidikan menjadi subjek dalam menggerakkan arah pembangunan. Oleh karena itu untuk meningkatkan mutu pendidikan, salah satunya ditunjang dengan ketersediaan sarana dan fasilitas pendidikan (Tabel 4.3.).

Tabel 4.3. Pembangunan Fasilitas Pendidikan

Tahun	Sekolah Dasar	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama	Sekolah Lanjutan Tingkat Atas	Perguruan Tinggi
2002/2003	146.502	20.918	12.979	1.924
2003/2004	145.867	21.256	13.353	2.428
2004/2005	147.793	22.274	14.564	2.472
2005/2006	170.872	36.351	20.258	2.838
2006/2007	169.002	37.305	21.357	2.638
2007/2008	165.167	39.160	22.383	3.226
2008/2009	165.752	42.069	24.002	3.533
2009/2010	165.491	43.888	25.332	3.585
2010/2011	169.061	45.077	26.896	3.794
2011/2012	169.897	48.912	28.574	3.815

Sumber: www.bps.go.id

Ketersediaan sarana dan prasarana sekolah memegang peranan penting dalam menunjang peningkatan mutu pendidikan. Pada era otonomi saat ini pembangunan fasilitas pendidikan, khususnya gedung sekolah telah mendapatkan cukup perhatian dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dari tabel di atas diketahui bahwa dari tahun ke tahun pemerintah pusat dan pemerintah daerah terus melaksanakan pembangunan fasilitas pendidikan mulai dari level sekolah dasar sampai dengan level perguruan tinggi.

Adapun secara rata-rata, dalam kurun waktu 2002/2003 sampai dengan 2011/2012 telah terjadi peningkatan fasilitas pendidikan untuk sekolah dasar sebesar 1,77 persen setiap tahunnya. Pada sekolah lanjutan tingkat pertama, peningkatan pembangunan fasilitas sekolah merupakan yang terbesar, yakni sebesar 11,13 persen setiap tahunnya pada periode yang sama. Sementara itu pada sekolah lanjutan atas dan perguruan tinggi, masing-masing peningkatan fasilitas pendidikan sebesar 9,60 persen dan 8,38 persen. Dengan demikian, pembangunan fasilitas pendidikan merupakan aspek yang paling besar mendapatkan pengaruh dari peningkatan anggaran pendidikan setiap tahunnya.

V. PERMASALAHAN DAN UPAYA PERBAIKAN

5.1. Permasalahan Dana Perimbangan Untuk Sektor Pendidikan

Dalam praktek pelaksanaan otonomi daerah, timbul berbagai permasalahan yang terkait dana perimbangan, khususnya untuk sektor pendidikan. Dana perimbangan yang paling banyak mengalami permasalahan terjadi pada Dana Alokasi Khusus (DAK). DAK dialokasikan kepada daerah berdasarkan usul daerah yang berisi usulan-usulan kegiatan dan sumber-sumber pembiayaannya yang diajukan kepada menteri teknis. Sedangkan pengalokasian DAK kepada daerah ditetapkan oleh menteri keuangan setelah memperhatikan pertimbangan menteri dalam negeri dan otonomi daerah, menteri teknis terkait dan instansi yang membidangi perencanaan pembangunan nasional.

Kebijakan DAK Bidang Pendidikan mulai digulirkan tahun 2003. Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.544/KMK.07/2002 tanggal 31 Desember 2002 tentang alokasi khusus non dana reboisasi tahun anggaran 2003, penggunaan DAK bidang pendidikan diarahkan untuk menunjang pelaksanaan Wajib Belajar (Wajar) pendidikan dasar dengan kegiatan utama untuk membiayai rehabilitasi gedung Sekolah Dasar (SD) dan gedung Madrasah Ibtidaiyah (MI).

Pada tahun 2005 cakupan kegiatan yang dibiayai DAK pendidikan bertambah. Awalnya hanya difokuskan bagi rehabilitasi gedung menjadi rehabilitasi dan pengadaan sarana belajarnya. Tahun 2006 kembali ditambah oleh pembangunan dan/atau rehabilitasi sarana sanitasi air bersih dan mandi, cuci kakus (MCK), serta pembangunan rumah dinas untuk penjaga sekolah. Cakupan kegiatan DAK pendidikan kembali ditambah pada tahun 2007. Selain rehabilitasi gedung, juga diperbolehkan melakukan pengadaan sarana dan prasarana penunjang pencapaian mutu pendidikan di sekolah dasar. Tahun 2008 penyediaan sarana perpustakaan serta tahun 2009 pembangunan ruang Unit Kesehatan Sekolah beserta pengadaan belajarnya.

Adapun permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam penyaluran DAK ini adalah sebagai berikut:¹⁴

¹⁴ FGD dengan Dinas Pendidikan Kota Denpasar dalam rangka penelitian kelompok Ekonomi dan Kebijakan Publik Sekretariat Jenderal DPR RI dengan tema Efektivitas Dana Perimbangan dan Peranannya Terhadap Pelayanan Publik, tahun 2013.

- a. Juknis DAK Pendidikan sering kali diterima Pemerintah Daerah pada akhir Triwulan III. Karena juknis tersebut ditetapkan setelah penetapan APBD sehingga penyesuaiannya baru bisa dilakukan melalui APBN Perubahan. Dengan demikian, revisi dan penyesuaian juknis baru dapat dilakukan pada akhir September, sementara beberapa pekerjaan membutuhkan waktu pelaksanaan pekerjaan melebihi waktu 3 bulan, sehingga penyerapan dana tidak bisa dilakukan. Ketika penyerapan dana tidak dapat dilakukan optimal maka Pemerintah akan memberikan sanksi berupa pengurangan atau penghentian aliran DAK.
- b. Keterbatasan memahami juknis karena perbedaan karakteristik masing-masing daerah sehingga bentuk dan *output* pekerjaan menjadi berbeda.
- c. Proses pelelangan barang dan jasa seringkali mengalami keterlambatan atau kegagalan.
- d. Lokasi lahan pembangunan atau rehabilitasi seringkali bermasalah.
- e. Tumpang tindih bantuan antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi.

Berbagai permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah tersebut menyebabkan beberapa daerah tidak dapat mengoptimalkan anggaran pendidikan yang bersumber dari dana perimbangan, khususnya yang bersumber dari DAK. Hal ini menjadi salah satu penyebab kualitas pendidikan belum sepenuhnya baik dan merata di seluruh penjuru wilayah tanah air ini. Oleh karena itu, perbaikan-perbaikan khususnya dalam rangka penyaluran dana perimbangan untuk anggaran pendidikan, mutlak untuk dilakukan.

5.2. Upaya Pemerintah Daerah Dalam Sektor Pendidikan

Meskipun terdapat berbagai kendala yang harus dihadapi oleh pemerintah daerah terkait dana perimbangan untuk anggaran pendidikan, khususnya yang melalui DAK, pemerintah daerah tetap berupaya untuk dapat melaksanakan kewajibannya dalam rangka pelaksanaan urusan di bidang pendidikan. Upaya yang telah dilakukan pemerintah daerah menyelesaikan permasalahan tersebut adalah:¹⁵

¹⁵ FGD dengan Dinas Pendidikan Kota Denpasar dalam rangka penelitian kelompok Ekonomi dan Kebijakan Publik Sekretariat Jenderal DPR RI dengan tema Efektivitas Dana Perimbangan dan Peranannya Terhadap Pelayanan Publik, tahun 2013.

- a. Dinas pendidikan meminta keterangan dan penjelasan mengenai penjelasan juknis kepada pejabat pemerintah terkait di jajaran tertinggi daerah, dan terkadang juga datang langsung ke pemerintah pusat.
- b. Dinas pendidikan menyampaikan masukan bahwa Juknis DAK Pendidikan seharusnya dapat bersifat lebih fleksibel dan disesuaikan dengan kebutuhan pendidikan daerah, sehingga tidak bisa disamakan secara nasional.
- c. Penyederhanaan proses pengadaan barang dan jasa namun tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Koordinasi dengan instansi terkait dalam penuntasan pembebasan lahan jika terjadi permasalahan pada lahan.
- e. Koordinasi dengan pihak dinas pendidikan provinsi dan kementerian pendidikan dan keuangan serta kementerian keuangan terkait pelaksanaan DAK Pendidikan Pendidikan dan Bantuan berupa sarana dan prasarana pendidikan untuk menghindari kesamaan lokasi yang memperoleh bantuan.

VI. PENUTUP

Berlakunya otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik di tiap daerah. Sektor pendidikan merupakan salah satu sektor yang termasuk pelayanan dasar juga diharapkan menjadi lebih baik karena pendidikan merupakan hak seluruh warga negara sebagaimana tercantum pada UUD 1945 Pasal 31 ayat (1). Dengan adanya desentralisasi khususnya pendidikan diharapkan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pendidikan, meningkatkan pengembangan kurikulum, merangsang minat dan kepercayaan dalam pendidikan, memperbaiki keyakinan dan kepercayaan kepada dewan sekolah, serta meningkatkan komunikasi.

Seiring dengan meningkatnya anggaran pendapatan negara, maka dana perimbangan dan juga anggaran pendidikan setiap tahun juga mengalami peningkatan. Hal ini karena dana perimbangan dan anggaran pendidikan merupakan *mandatory spending*, atau dimandatkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peningkatan anggaran pendidikan ini telah memberikan pengaruh yang positif pada kualitas pendidikan yang ditunjukkan

oleh peningkatan angka melek huruf masyarakat, angka partisipasi sekolah, dan fasilitas pendidikan. Dari ketiga aspek tersebut, pembangunan fasilitas pendidikan merupakan aspek yang paling besar mendapat pengaruh dari peningkatan anggaran pendidikan. Hal ini berarti bahwa kebijakan peningkatan kualitas pendidikan lebih banyak diarahkan pada pembangunan sarana fisik fasilitas pendidikan.

Dalam praktik dilapangan, pelaksanaan dana perimbangan untuk anggaran pendidikan, khususnya yang melalui DAK mengalami berbagai permasalahan. Permasalahan yang paling pokok dan sering kali dijumpai adalah permasalahan pada keterlambatan juknis DAK Pendidikan dari pemerintah pusat ke daerah. Namun demikian, berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengatasi permasalahan tersebut, salah satunya dengan terus melakukan koordinasi dengan pemerintah pusat. Upaya-upaya yang dilakukan tersebut diharapkan mampu mengurangi permasalahan yang terjadi sehingga pelaksanaan tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah khususnya di bidang pendidikan dapat berjalan dengan baik sehingga memberikan dampak yang positif bagi pengembangan pendidikan di Indonesia.

Mengingat masih banyak daerah-daerah yang memiliki ketergantungan terhadap dana perimbangan dalam pemenuhan kebutuhan pelayanan publik dasar, khususnya pada sektor pendidikan, maka beberapa hal yang perlu dilakukan pemerintah pusat adalah *pertama*, dalam perhitungan alokasi dana perimbangan khususnya DAK perlu mempertimbangkan kondisi daerah sehingga perlu dilakukan *mapping* yang lebih baik mengenai kebutuhan sehingga kegiatan yang didanai DAK sesuai dengan kondisi dan kebutuhan. *Kedua*, meningkatkan koordinasi antara Kementerian Keuangan dalam hal ini Ditjen Perimbangan Keuangan dengan kementerian teknis terkait agar keterlambatan juknis dapat diminimalisasi. *Ketiga*, meningkatkan sosialisasi ke daerah terkait dana perimbangan seperti desiminasi petunjuk teknis dan proses perencanaan agar pemerintah daerah memiliki pemahaman yang baik terkait dana perimbangan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Daniel J. Brown. *Decentralization and School-Based Management*. London: The Palmer Press. 1990.
- Machfud Siddik. *Kebijakan Awal Desentralisasi Fiskal 1999 – 2004*, terdapat dalam buku Bunga Rampai “Era Baru Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep, dan Implementasi”. Jakarta: Penerbit Buku Kompas. 2009.
- Mardiasmo. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. ANDI: Yogyakarta 2002.
- Mardiasmo. *Kebijakan Desentralisasi Fiskal di Era Reformasi: 2005 – 2008*, terdapat dalam buku Bunga Rampai “Era Baru Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep, dan Implementasi”. Jakarta: Penerbit Buku Kompas. 2009.
- Nurhattati Fuad. *Manajemen Pendidikan Berbasis Masyarakat: Konsep dan Strategi Implementasi*. Jakarta: Rajawali Press. 2014.
- Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt. *Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang: Tinjauan Umum*, terdapat dalam buku bunga rampai “Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang”. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000.
- Suhardan, Dadang, Riduwan, dan Enas. *Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan*. Bandung: Alfabeta. 2012.
- Turner, Mark dan Hulme, David. *Governance, Administration and Development Making the State Work*. Macmillan Press Ltd., London, 1997.

Artikel dalam internet dan Jurnal

- Badan Pusat Statistik, “Partisipasi Sekolah”, (http://www.datastatistik-indonesia.com/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=710&Itemid=710&limit=1&limitstart=1, diakses tanggal 11 September 2014).

Badan Pusat Statistik, "ANGKA MELEK HURUF", (http://www.datastatistik-indonesia.com/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=730&Itemid=730, diakses tanggal 11 September 2014).

Devas, Nick. *Indonesia: What do we mean by decentralization?* dalam *Public Administration and Development Journal*, Vol. 17, 1997.

North Central Education Laboratory, "Decentralization: Lesson from the Detroit Public School", (<http://www.ncrel.org/sdrs/areas/envrnmnt/go/93-1mcgr.htm>, diakses tanggal 11 September 2014).

Dokumen Resmi

Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2014.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Amandemen Keempat.

BAGIAN VII

**PERANAN DANA PERIMBANGAN TERHADAP
SEKTOR KESEHATAN**

Ariesy Tri Mauleny*

* Penulis adalah Peneliti Muda dalam Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: ariesy.t.leny@dpr.go.id.

PERANAN DANA PERIMBANGAN TERHADAP SEKTOR KESEHATAN

Ariesy Tri Mauleny

I. PENDAHULUAN

Secara mikro, pembangunan kesehatan akan meningkatkan derajat kesehatan sehingga terwujud sumber daya manusia yang sehat dan kuat baik jasmani dan rohani. Pembangunan kesehatan harus terus diupayakan untuk dapat meningkatkan kualitas dan pemerataan jangkauan pelayanan kesehatan masyarakat. WHO mendefinisikan kesehatan sebagai keadaan seimbang dari kesehatan jasmani, mental/rohani dan sosial dan tidak hanya semata terbebas dari penyakit dan kecacatan.¹ Kesehatan menjadi indikator kesejahteraan masyarakat. Semakin tinggi derajat kesehatan maka semakin tinggi pula derajat kesejahteraan masyarakat.

RPJMN 2010-2014 menjadikan pembangunan kesehatan menjadi prioritas nasional ke tiga dengan mentikberatkan pada pendekatan preventif dan kuratif.² Sejak Indonesia memasuki era desentralisasi fiskal, pemerataan dan penyebarluasan fasilitas pembangunan diupayakan sampai ke pelosok daerah. Puskesmas menjadi ujung tombak pelayanan kesehatan masyarakat sampai ke pelosok daerah. Namun hingga kini pelaksanaannya belum sepenuhnya memenuhi indeks kebutuhan setiap daerah. Padahal keberadaan puskesmas di suatu daerah memiliki peran strategis yaitu: (1) sebagai pusat pengembangan kesehatan masyarakat; (2) sebagai pusat pembinaan peran serta masyarakat dalam rangka meningkatkan kemampuannya untuk hidup sehat; dan (3) sebagai pusat pemberian pelayanan kesehatan secara menyeluruh, terpadu, dan bermutu kepada masyarakat.³

¹ Amsyari, F, *Membangun Lingkungan Sehat Menyambut Lima Puluh Tahun Indonesia Merdeka*. (Surabaya: Airlangga University Press, 1996).

² BAPPENAS, *Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2010-2014*, (http://www.bappenas.go.id/files/1613/7890/3140/Buku-Evaluasi-Paruh-Waktu-RPJMN_Bappenas.pdf). Diakses 19 Juni 2014

³ Disarikan dari Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 128/MENKES/SK/II/2004 Tentang Kebijakan Dasar Pusat Kesehatan Masyarakat.

Puskesmas merupakan fasilitas utama dalam desentralisasi kesehatan, berdasarkan prinsip non diskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia, serta peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional di daerah. Puskesmas meningkatkan kemandirian masyarakat untuk hidup sehat dalam lingkungan yang sehat melalui pendekatan azas pertanggungjawaban wilayah, azas peran serta masyarakat, azas keterpaduan lintas program dan lintas sektor serta azas rujukan.⁴

Puskesmas di beberapa daerah mengeluhkan minimnya dana operasional yang diterima di era otonomi daerah dan dominannya pengelolaan dana kesehatan oleh kabupaten. Meski usulan program dan rencana keuangan tahunan disusun oleh puskesmas, namun puskesmas hanya menerima dana dalam bentuk program yang telah ditentukan kabupaten. Sementara sebelum otonomi daerah, 80 persen dana dari pemerintah pusat diterima puskesmas dalam bentuk *block grant* sehingga puskesmas dapat mengalokasikan dana sesuai dengan kebutuhannya. Alokasi dana sangat mempengaruhi kinerja puskesmas, baik dalam peningkatan mutu pelayanan, mutu tenaga kesehatan maupun kelengkapan sarana.⁵

Pada evaluasi paruh waktu RPJMN 2010-2014, yang dilakukan pada 2012 menyebutkan bahwa kinerja kesehatan kurang sesuai harapan, meskipun indikator usia harapan hidup (UHH) sedikit meningkat dari 70,7 tahun 2009 menjadi 71,1 pada 2012, namun perlu kerja keras untuk bisa mencapai target 72 di tahun 2014. Sementara dua indikator kesehatan lainnya yaitu penurunan Angka Kematian Ibu (AKI) melahirkan dan Angka Kematian Bayi (AKB) lebih sulit lagi mencapai target RPJMN mengingat sampai tahun 2012 capaiannya tidak sesuai target bahkan sangat sulit dicapai sehingga perlu dilakukan evaluasi terhadap program-program yang telah dilakukan.⁶

⁴ Public Health. 1998. Sarjana Kesehatan Masyarakat menjadi Kepala Puskesmas. Online (<http://health.groups.yahoo.com/group/public-health/message/108>), diakses 19 Juni 2014.

⁵ SMERU, "Pelayanan Kesehatan Dasar di Era Otonomi Daerah", *News Letter*, <http://www.smeru.or.id/newslet/2004/news09.pdf>, hal 31, diakses 19 Agustus 2014.

⁶ "Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2010-2014", [http://www.bappenas.go.id/files/1613/7890/3140/Buku-Evaluasi-Paruh-Waktu-RPJMN_Bappenas.pdf](http://www.bappenas.go.id/files/1613/7890/3140/Buku-Evaluasi-Paruh-Waktu-RPJMN-Bappenas.pdf), hal 1, diakses 19 Juni 2014.

Berbagai persoalan dalam pembangunan kesehatan sejak diberlakukannya otonomi daerah pada tahun 2001 hingga kini, masih banyak dan kompleks. Mulai dari penetapan dan pengalokasian pembiayaan pembangunan kesehatan baik melalui dana perimbangan, dana dekonsentrasi maupun dana tugas pembantuan yang seringkali tumpang tindih atau belum tepat sasaran. Belum lagi munculnya program-program penyeragaman yang tidak sesuai dengan karakteristik daerah. Seringkali upaya identifikasi dan penentuan prioritas masalah kesehatan sampai program-program yang akan diintervensi belum sesuai dengan kemampuan keuangan daerah dan kapasitas aparatur daerah.

Selain itu, masih tingginya disparitas status kesehatan antar tingkat sosial ekonomi, antar kawasan, dan antara perkotaan dengan perdesaan. Secara umum status kesehatan penduduk dengan tingkat sosial ekonomi tinggi, di kawasan barat Indonesia, dan di kawasan perkotaan, cenderung lebih baik. Sebaliknya, status kesehatan penduduk dengan sosial ekonomi rendah, di kawasan timur Indonesia dan di daerah perdesaan masih tertinggal.

Di sisi lain, kualitas, pemerataan, dan keterjangkauan pelayanan kesehatan juga masih rendah. Kualitas pelayanan menjadi kendala karena tenaga medis sangat terbatas dan peralatan kurang memadai. Dari sisi jumlah, rasio tenaga kesehatan terhadap jumlah penduduk yang harus dilayani masih rendah. Keterjangkauan pelayanan terkait erat dengan jumlah dan pemerataan fasilitas kesehatan.

Ditengah masih terbatasnya capaian kinerja kesehatan, besaran alokasi transfer daerah yang dikeluarkan pemerintah kepada pemda terus meningkat setiap tahunnya dalam kurun waktu 13 tahun pelaksanaan otonomi daerah. Bahasan ini menjadi penting untuk melihat bagaimana pembiayaan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan anggaran pembangunan kesehatan yang dilakukan selama ini. Gambaran pembiayaan dan pelaksanaan pembangunan kesehatan akan difokuskan pada pembiayaan pembangunan kesehatan di Kabupaten Banjar dan Kota Denpasar.

Untuk memenuhi kebutuhan data dan informasi, telah dilakukan pencarian data langsung ke dua daerah tersebut pada Tahun 2013. Pemilihan daerah tersebut didasarkan bahwa Kota Denpasar masuk dalam peringkat 20 besar teratas (tepatnya peringkat 6 penilaian Indeks Pembangunan Kesehatan Masyarakat (IPKM) dengan nilai

29032,0) sementara Kabupaten Banjar menempati peringkat 20 besar terbawah (tepatnya peringkat 423 dengan nilai 11341,5).

II. PEMBANGUNAN KESEHATAN NASIONAL

2.1. Gambaran Umum Kesehatan Nasional

Secara nasional derajat kesehatan masyarakat dapat dikatakan meningkat. Derajat kesehatan masyarakat dapat dilihat dari berbagai indikator yaitu indikator angka harapan hidup, angka kematian dan status gizi masyarakat. Namun disparitas status kesehatan antara penduduk mampu dan penduduk miskin masih cukup besar. Berbagai data menunjukkan bahwa status kesehatan penduduk miskin lebih rendah jika dibandingkan dengan penduduk kaya. Hal ini dapat dilihat dari tingginya angka kematian bayi dan angka kematian balita pada kelompok penduduk miskin.

Pada tahun 2014, derajat kesehatan masyarakat yang ingin dicapai adalah meningkatnya umur harapan hidup menjadi 72 tahun, menurunnya kematian bayi menjadi 24 per 1000 kelahiran hidup, menurunnya angka kematian ibu menjadi 102 per 100.000 kelahiran hidup, menurunnya prevalensi gizi kurang dan prevalensi stunting pada balita masing-masing menjadi 15 persen dan 32 persen.⁷

Sejak bulan Juli 2014 yang lalu hingga kini, Pemerintah masih disibukkan dengan agenda evaluasi RPJMN 2010-2014 terutama terhadap target kinerja unit-unit pelayanan dasar. Evaluasi lebih difokuskan pada layanan dasar bidang pendidikan dan kesehatan untuk seluruh kabupaten/kota di 34 provinsi, 414 kabupaten dan 97 kota. Sekitar 600 instansi terdiri dari 524 pemda (provinsi, kabupaten/kota) dan kementerian/lembaga di bidang pendidikan dan kesehatan. Pada sektor kesehatan melibatkan 9.655 puskesmas di seluruh daerah yang dievaluasi.⁸

Menurut Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) 2002-2003, angka kematian bayi pada kelompok termiskin adalah

⁷ "Layanan Pendidikan dan Kesehatan di Seluruh Daerah dievaluasi", (<http://www.jpnn.com/read/2014/07/02/243759/Layanan-Pendidikan-dan-Kesehatan-di-Seluruh-Daerah-Dievaluasi->), diakses 19 Agustus 2014.

⁸ "Layanan Pendidikan dan Kesehatan Dievaluasi", <http://www.kaltengpos.web.id/berita/detail/8759/layanan-pendidikan-dan-kesehatan-dievaluasi.html>, diakses 19 Agustus 2014.

61 berbanding 17 per 1.000 kelahiran hidup pada kematian bayi dan angka kematian balita pada kelompok penduduk miskin. Demikian juga, angka kematian balita pada penduduk termiskin (77 per 1.000 kelahiran hidup) jauh lebih tinggi daripada angka kematian balita pada penduduk terkaya (22 per 1.000 kelahiran hidup).

Rendahnya status kesehatan penduduk miskin terkait erat dengan terbatasnya akses terhadap pelayanan kesehatan, baik karena kendala geografis maupun kendala biaya (*cost barrier*). Data SDKI 2002-2003 menunjukkan bahwa kendala terbesar yang dihadapi penduduk miskin untuk mendapatkan fasilitas pelayanan kesehatan adalah ketiadaan uang (34 persen), jarak ke fasilitas pelayanan kesehatan yang terlalu jauh (18 persen), serta adanya hambatan dengan sarana angkutan atau transportasi (16 persen).

Data Susenas 2004 menunjukkan bahwa kendala biaya menjadi permasalahan yang cukup serius, terutama bagi penduduk miskin, karena selama ini sebagian besar (87,2 persen) pembiayaan kesehatan bersumber dari penghasilan penduduk sendiri. Pembiayaan yang berasal dari jaminan pemeliharaan kesehatan (kartu sehat yang dikeluarkan Pemerintah) hanya sebesar 6,3 persen dan yang berasal dari asuransi sebesar 5,2 persen. Artinya, penduduk harus menanggung biaya yang besar untuk mendapatkan pelayanan kesehatan. Hal ini tentu amat memberatkan bagi penduduk miskin karena mereka harus mengeluarkan biaya yang besar untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang layak.

Indonesia saat ini mengalami kekurangan pada hampir semua jenis tenaga kesehatan yang diperlukan. Pada tahun 2001, diperkirakan per 100.000 penduduk baru dapat dilayani oleh 7,7 dokter umum, 2,7 dokter gigi, 3,0 dokter spesialis, dan 8,0 bidan. Untuk tenaga kesehatan masyarakat, per 100.000 penduduk baru dapat dilayani oleh 0,5 sarjana kesehatan masyarakat, 1,7 apoteker, 6,6 ahli gizi, 0,1 tenaga epidemiologi, dan 4,7 tenaga sanitasi.

Kondisi tenaga kesehatan pada tahun 2004 tidak jauh berbeda dengan 2001 karena sistem pendidikan masih belum bisa menghasilkan tenaga kesehatan dalam jumlah yang mencukupi, serta sistem perekrutan dan pola insentif bagi tenaga kesehatan kurang optimal. Di samping itu, jumlah dan penyebaran tenaga kesehatan masyarakat masih belum memadai sehingga banyak puskesmas belum memiliki dokter dan tenaga kesehatan masyarakat.

Keterbatasan ini diperburuk oleh distribusi tenaga kesehatan yang tidak merata. Misalnya, lebih dari dua pertiga dokter spesialis berada di Jawa dan Bali. Disparitas rasio dokter umum per 100.000 penduduk antarwilayah juga masih tinggi.

Kualitas tenaga kesehatan juga masih perlu ditingkatkan. Saat ini, misalnya, masih banyak puskesmas yang tidak mempunyai dokter umum. Akibatnya, banyak puskesmas, terutama di daerah terpencil yang hanya dilayani oleh perawat atau tenaga kesehatan lainnya. Susenas 2004 menunjukkan bahwa masih banyak penduduk (29,8 persen) yang harus menunggu setengah hingga satu jam untuk mendapatkan pelayanan kesehatan rawat jalan. Sebagian masyarakat (8,1 persen) menyatakan kurang atau tidak puas dengan pelayanan kesehatan dan 33,21 persen menyatakan cukup puas.

Pada tahun 2002, untuk setiap 100.000 penduduk hanya tersedia 3,5 Puskesmas. Itu pun sebagian penduduk, terutama yang tinggal daerah terpencil, tidak memanfaatkan Puskesmas karena keterbatasan sarana transportasi dan kendala geografis. Pelindungan masyarakat di bidang obat dan makanan juga masih rendah disamping perilaku masyarakat juga sering tidak mendukung hidup bersih dan sehat. Selain permasalahan mendasar seperti itu, pemenuhan jumlah dan penyebaran tenaga kesehatan di seluruh wilayah Indonesia juga menjadi tantangan tersendiri. Sementara pada tahun 2009, untuk setiap 100.000 penduduk hanya tersedia 3,75 puskesmas, tidak terlalu signifikan kenaikannya. Dengan jumlah penduduk Indonesia sebesar 231.369.500, hanya tersedia 8.683 puskesmas.⁹

2.2. Peran Pemerintah Daerah Dalam Pembangunan Kesehatan

Pembangunan kesehatan membutuhkan peran semua pihak baik pemerintah, swasta maupun masyarakat, terlebih pemerintah daerah. Karena sejak digulirkannya otonomi daerah pada tahun 2001, maka peran pemerintah daerah menjadi sangat besar dalam mendukung pelaksanaan program pembangunan nasional. Peran pemerintah daerah dalam pembangunan kesehatan tersebut dapat dilihat dalam Tabel 2.1.

⁹ Pusat Data dan Informasi Kemenkes RI, *Indikator Kesehatan Indonesia 2005-2009*.

Tabel 2.1. Dasar Hukum bagi Peran Pemerintah Daerah dalam Pembangunan Kesehatan

Dasar Hukum	Peran
UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	a. Melaksanakan urusan wajib pemerintah, salah satunya penanganan bidang kesehatan, b. Mempunyai kewajibantantara lain penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan.
PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan	Melaksanakan urusan pemerintahan wajib dan pilihan berpedoman kepada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh K/L teknis.
UU No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan	a. Memenuhi alokasi APBD sebesar 10% b. Pengadaan, pendayagunaan dan peningkatan mutu tenaga kesehatan melalui pendidikan dan/atau pelatihan c. Menyediakan informasi kesehatan yang efektif dan efisien d. Membentuk Badan Pertimbangan Kesehatan Daerah e. Melakukan pembinaan dan pengawasan pelayanan kesehatan f. Mengembangkan upaya promotif dan preventif untuk mencegah meningkatnya biaya kuratif/pengobatan.
PP No. 23 Tahun 2011 tentang Kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Provinsi	Tata cara pelaksanaan dan tugas wewenang serta kedudukan keuangan Gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi.
PP No. 56 Tahun 2012 tentang Pengangkatan Tenaga Honor menjadi PNS	Menetapkan fasilitas pelayanan kesehatan di daerah terpencil, tertinggal, perbatasan atau tempat yang tidak diminati berdasarkan kriteria yang diatur oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan.

Dasar Hukum	Peran
Peraturan Menteri Kesehatan No. 40 tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Masyarakat	Pedoman Pelaksanaan Jaminan Kesehatan bertujuan untuk memberikan acuan bagi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan pihak terkait dalam penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Masyarakat, yang penyelenggaraannya mengacu pada prinsip-prinsip: dana amanat dan nirlaba dengan pemanfaatan untuk semata-mata peningkatan derajat kesehatan masyarakat miskin, menyeluruh (komprehensif) sesuai dengan standar pelayanan medic yang <i>cost effective</i> dan rasional, dan efisien, transparan dan akuntabel.

Menjadikan kesehatan sebagai program prioritas nasional menuntut adanya dukungan anggaran bagi pelaksanaan program-program desentralisasi kesehatan yang terus meningkat. Peningkatan tersebut terlihat dari adanya kenaikan dana dekonsentrasi dan Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk sektor kesehatan. Dipandang dari jumlah, bagi sektor kesehatan merupakan hal yang positif. Namun dari aspek penyaluran dan ketepatan sasaran masih memerlukan kajian lebih lanjut.

Permasalahan yang muncul lebih dikarenakan belum sinkronnya kebijakan perencanaan dan penganggaran serta pelaksanaan antara pusat dan daerah. Dalam hubungannya dengan sektor lain terdapat lemahnya sinergisme dalam perencanaan kegiatan lintas program. Dalam lingkup proses perencanaan terdapat kesulitan merubah *mindset* dari *project oriented* atau *budget oriented* kepada *performance based budgeting*. Selain itu juga lemahnya SDM perencana kesehatan baik ditingkat pusat maupun daerah dan kurang lancarnya pelaporan kegiatan menambah deretan kendala tersendiri.¹⁰

III. KEBIJAKAN PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN KESEHATAN

3.1. Keuangan Negara dan Transfer Daerah

Sejak Indonesia mengimplementasikan kebijakan desentralisasi fiskal pada awal Januari 2001, telah banyak perubahan besar yang terjadi pada sistem tata kelola pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah. Salah satu perubahan penting adalah pembagian kewenangan dan sistem transfer yang mengalami beberapa kali perbaikan.

Daerah yang memiliki tingkat kewenangan belanja yang cukup tinggi memiliki keleluasaan untuk mengalokasikan pos belanjanya sesuai dengan preferensi daerah masing-masing. Dalam literatur *fiscal federalism*, satu asumsi penting adalah bahwa '*daerah lebih paham apa yang terbaik buat mereka*'. Dengan demikian desentralisasi fiskal diharapkan akan meningkatkan efisiensi dan mengurangi biaya transaksi. Belanja pemerintah daerah paling tidak memiliki dampak pada kualitas sektor pelayanan publik dan mendorong iklim yang sehat bagi sektor swasta untuk beraktifitas.

¹⁰ Ibid.

Belanja yang tidak optimal dapat menyebabkan menurunnya fungsi pemerintah sebagai penyedia layanan publik dan regulator, serta berdampak pada berkurangnya produktivitas sektor swasta.¹¹

Salah satu indikator untuk melihat perkembangan desentralisasi fiskal adalah jumlah pendapatan negara yang ditransfer untuk dibelanja oleh Pemerintah Daerah, yang dapat diukur dengan rasio transfer terhadap Pendapatan Dalam Negeri (PDN). PDN merupakan pendapatan Negara berupa pajak dan bukan pajak yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Artinya pendapatan pajak dan retribusi daerah tidak termasuk ke dalam bagian PDN karena kewenangannya diserahkan kepada Pemda. Peningkatan rasio transfer terhadap PDN menggambarkan terjadinya peningkatan rasio desentralisasi fiskal.

Dana yang mengalir ke daerah baik berupa transfer, bantuan langsung, subsidi maupun belanja pemerintah pusat di daerah cukup besar. Pada tahun anggaran 2010, transfer ke daerah mencapai 34,0 persen dari total APBN, atau sebesar Rp322,4T. Tingginya transfer daerah dalam APBN merefleksikan bahwa Indonesia memberikan kewenangan daerah yang tinggi dalam belanja daerah (*decentralized expenditures*).¹²

Pada tahun anggaran 1999/2000 sampai dengan tahun anggaran 2009 terlihat bahwa jumlah dana yang ditransfer oleh Pemerintah Pusat ke daerah telah meningkat drastis dari sekitar 15 persen PDN di tahun 1999 menjadi 34 persen PDN di tahun 2010. Ini berarti bahwa pada tahun 2010, lebih dari sepertiga pendapatan dalam negeri pemerintah dibelanjakan oleh Pemda. Karena sebagian besar dana transfer tersebut merupakan dana yang bebas dialokasikan oleh Pemda, maka berarti Pemda memiliki keleluasaan yang besar untuk mengalokasikannya bagi peningkatan pelayanan publik dan pertumbuhan ekonomi daerah. (Tabel 3.1.).

¹¹ Subekan, Achmat dan Hartoyo, Nafsi, *Keuangan Daerah: Terapi Atasi Kemiskinan*, (Jakarta: Alta Pustaka, 2012), hal.35.

¹² Kuncoro, Mudrajad, *Perencanaan Daerah: Bagaimana Membangun Ekonomi Lokal, Kota dan Kawasan?* (Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2012), hal.319.

Tabel 3.1. Besaran Transfer Ke Daerah dan Rasionya Terhadap PDN

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Penerimaan APBN	263.2	301.9	336.2	349.3	379.6	621.6	720.4	779.2	984.8	948.1
Total Transfer ke Daerah	84.8	100.0	119.1	120.1	132.4	220.4	259.6	281.5	320.7	322.4
- DAU	60.5	69.1	77.0	82.1	88.8	145.7	164.8	179.5	186.4	192.5
(Penyesuaian DAU)	3.1	2.1	2.3	1.0	0.8	0.3	0.8	0.2		11.0
- DAK	0.9	0.8	2.6	3.1	4.3	11.6	17.1	21.2	24.8	
- DBH	20.3	24.6	27.9	26.9	31.2	59.4	68.5	66.1	85.7	81.4
- Otsus & Penyesuaian	0.0	3.4	9.4	6.9	7.2	3.5	8.5	14.4	23.7	16.4
- Otsus		1.4	1.5	1.6	1.8	2.9	4.0	7.5	8.9	9.1
- Dana Penyesuaian		2.1	7.9	5.2	5.5	0.6	4.4	6.9	14.9	7.3
RasioTransfers/Penerimaan (%)	32.2	33.1	35.4	34.4	34.9	35.5	36.0	36.1	32.6	34.0
Rasio DAU/ Penerimaan (%)	23.0	22.9	22.9	23.5	23.4	23.4	22.9	23.0	18.9	20.3
Rasio DBH/ Penerimaan (%)	7.7	8.1	8.3	7.7	8.2	9.5	9.5	8.5	8.7	8.6
Rasio DAK/ Penerimaan (%)	0.3	0.3	0.8	0.9	1.1	1.9	2.4	2.7	2.5	2.2
Rasio Otsus/DAU (%)	0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.5	4.2	4.8	4.7

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan.

Dari sisi keuangan negara, kebijakan desentralisasi fiskal tersebut telah membawa konsekuensi pada perubahan peta pengelolaan fiskal yang cukup mendasar. Hal ini antara lain dapat dilihat dari semakin besarnya penyerahan sumber-sumber pendanaan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yang diimplementasikan dalam bentuk transfer belanja ke daerah dalam APBN, yang dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan.

Selain itu, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, kepada daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi (*tax assignment*) dan pemberian bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*), serta bantuan keuangan (*grant*) atau dikenal dengan dana perimbangan sebagai sumber dana bagi APBD.¹³

Jika dilihat alokasi anggaran seluruh Kabupaten/Kota menurut fungsi dari tahun 2011 s.d. 2013 memperlihatkan besaran alokasi fungsi mengalami peningkatan setiap tahunnya dimana tiga alokasi terbesar untuk fungsi pendidikan, diikuti pelayanan umum dan kesehatan. (Tabel 3.2.).

Tabel 3.2. APBD Kabupaten/Kota di Indonesia Menurut Fungsi

Tahun	2013	2012	2011
Pelayanan Umum	301,725	294,324	310,472
Ketertiban dan Ketentraman	21,633	18,293	15,061
Ekonomi	95,049	76,348	60,517
Lingkungan Hidup	197,758	165,920	78,974
Perumahan dan Fasilitas Umum	156,913	109,757	59,063
Kesehatan	185,970	145,061	122,755
Pariwisata dan Budaya	28,563	24,897	14,464
Pendidikan	349,772	367,497	358,140
Perlindungan Sosial	16,605	16,195	8,385
Total	1,353,988	1,218,292	1,027,831

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan.

¹³ Adisasmita, Rahardjo, *Pembiayaan Pembangunan Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu, 2011), hal 141.

3.2. Dana Perimbangan dan Desentralisasi Kesehatan

Desentralisasi fiskal di Indonesia adalah desentralisasi fiskal di sisi pengeluaran yang didanai terutama melalui transfer ke daerah. Dengan desain desentralisasi fiskal ini maka esensi otonomi pengelolaan fiskal daerah dititikberatkan pada diskresi (kebebasan) untuk membelanjakan dana sesuai kebutuhan dan prioritas masing-masing daerah. Penerimaan negara tetap sebagian besar dikuasai oleh pemerintah Pusat, dengan tujuan untuk menjaga keutuhan berbangsa dan bernegara.

Dana perimbangan memiliki makna yang sama dengan pendapatan transfer dimana tujuannya menambah sumber pendapatan daerah, lalu untuk memenuhi kebutuhan yang berlebihan dengan pendapatan yang terbatas dari area tertentu, dan untuk meningkatkan program tertentu serta menyelipkan kontrol terhadapnya.¹⁴ (Tabel 3.3.).

Tabel 3.3. Dana Perimbangan Tahun 2004-2014 (MiliarRp)

Tahun	Dana Perimbangan	Dana Alokasi Umum	Dana Alokasi Khusus	Dana Bagi Hasil
2004	122,867.6	82,130.9	2,835.9	37,900.8
2005	143,221.3	88,765.4	3,976.7	50,479.2
2006	222,130.6	145,664.2	11,566.1	64,900.3
2007	243,967.2	164,787.4	16,237.8	62,942.0
2008	278,714.7	179,507.1	20,787.3	78,420.2
2009	287,251.5	186,414.1	24,707.4	76,129.9
2010	316,711.3	203,571.5	20,956.3	92,183.5
2011	347,246.2	225,533.7	24,803.5	96,909.0
2012	408,352.1	273,814.4	26,115.9	108,421.7
2013	433,212.7	310,865.8	31,381.2	90,965.7
2014	461,508.4	328,371.7	32,368.6	100,768.1

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan.

DAK ditujukan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Kebutuhan

¹⁴ Bird, 2000; Humes IV, 1991; Wilson dan Game, 1994; Shah, 1994 dalam Alrahman Makruf. "Pentingnya Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Sebagai Dana Perimbangan Dalam Kerangka Otonomi Daerah", (<http://dikkoalrahman.wordpress.com/2011/11/14/pentingnya-dana-alokasi-umum-dan-dana-alokasi-khusus-sebagai-dana-perimbangan-dalam-kerangka-otonomi-daerah/>), diakses 14 September 2014).

khusus yang dapat dibiayai oleh DAK adalah kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan rumus DAU, dan kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional. Pelaksanaan DAK diarahkan pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan/atau perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan masyarakat dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang, dan tidak termasuk penyertaan modal.¹⁵

Saat ini daerah penerima wajib mengalokasikan dana pendamping dalam APBD-nya minimal 10 persen dari jumlah DAK yang diterimanya sebagai wujud komitmen dan tanggung jawabnya. Untuk daerah yang selisih antara Penerimaan Umum APBD dan belanja pegawainya sama dengan nol atau negatif tidak diwajibkan menyediakan dana pendamping.

Perhitungan alokasi DAK dilakukan melalui 2 tahap, yaitu penentuan daerah tertentu yang menerima DAK dan penentuan besaran alokasi DAK masing-masing daerah. Adapun penentuan daerah tertentu tersebut harus memenuhi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Sedangkan besaran alokasi untuk masing-masing daerah ditentukan dengan perhitungan indeks berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.¹⁶

Sebelum tahun 2005, DAK dialokasikan hanya untuk bidang pendidikan, kesehatan, jalan, prasarana pemerintahan, serta kelautan dan perikanan. Kemudian pada tahun 2005 terjadi penambahan bidang, yaitu infrastruktur air bersih serta pertanian. Selanjutnya, pada tahun 2006 bidang yang didanai melalui DAK ditambah lagi bidang lingkungan hidup. Kemudian pada tahun 2008, sudah terdapat 11 bidang dengan tambahan bidang kelautan dan perikanan, pertanian, lingkungan hidup, kependudukan, serta kehutanan. Perkembangan jumlah bidang dan jumlah alokasi DAK dari Tahun 2003 sampai dengan tahun 2008 dapat dilihat pada Tabel 3. Untuk tahun 2009, ditambah dua bidang lagi yaitu bidang sarana dan prasarana perdesaan serta bidang perdagangan dan pada tahun 2010 tetap 13 bidang. (Tabel 3.4).

¹⁵ *Op.cit*, hal 11.

¹⁶ Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005.

**Tabel 3.4. Perkembangan Bidang dan Alokasi DAK
Tahun 2003-2010 (Miliar Rp)**

No	Bidang	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Pendidikan	625	652,6	1.221	2.919,5	5.195,3	7.015,4	9.334,88	47.1
2	Kesehatan	375	456,18	620	2.406,8	3.381,3	3.817,4	4.017,37	33.5
3	Prasarana Jalan	842,5	839,05	945	2.575,7	3.113,1	4.044,7	4.500,92	2.810
4	Prasarana Irigasi	338,5	357,2	384	627,7	858,9	1.497,2	1.548,98	968
5	Prasarana Air Minum dan Penyehatan Lingkungan			203,5	608	1.062,4	1.142,3	1.142,29	714
6	Prasarana Pemerintahan	88	228	148	448,7	539,1	362	562,00	386
7	Kelautan dan Perikanan		305,47	322	775,7	1.100,4	1.100,4	1.100,36	1.208
8	Pertanian			170	1.094,9	1.492,2	1.492,2	1.492,17	1.544
9	Lingkungan Hidup				112,9	351,6	351,6	351,61	352
10	Kependudukan						279	329,01	329
11	Kehutanan						100	100,00	250
12	Sarana dan Prasarana Perdesaan							190,00	300
13	Perdagangan							150,00	
	Total	2.269	2.838,5	4.014	11.569,8	17.094,1	21.202,1	24.819,59	21.133

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan.

Dalam perkembangannya, prioritas nasional berkembang sesuai kondisi yang terjadi di daerah. Tahun 2003 DAK hanya untuk 4 (empat) bidang dan pada tahun 2009 ternyata sudah menjadi 13 bidang. Perkembangan alokasi DAK dari tahun 2003 sampai dengan tahun 2009, di atas terlihat jelas bahwa bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur mendapat porsi alokasi yang relatif besar dibandingkan dengan bidang-bidang lainnya.

Sasaran DAK Kesehatan diarahkan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan terutama dalam rangka mempercepat penurunan Angka Kematian Ibu (AKI) dan Angka Kematian Bayi (AKB); meningkatkan pelayanan kesehatan bagi keluarga miskin serta masyarakat di daerah terpencil, tertinggal, perbatasan, dan kepulauan, melalui peningkatan jangkauan dan kualitas pelayanan kesehatan, khususnya untuk pengadaan, peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana puskesmas, dan jaringannya termasuk poskesdes, dan rumah sakit provinsi/kabupaten/kota.

IV. DESENTRALISASI KESEHATAN: STUDI KABUPATEN BANJAR DAN KOTA DENPASAR

Dana Alokasi Khusus Bidang Kesehatan yang selanjutnya disebut DAK kesehatan diberikan kepada daerah tertentu untuk membantu mendanai kegiatan bidang kesehatan yang merupakan urusan daerah sesuai dengan prioritas pembangunan kesehatan nasional tahun bersangkutan yang ditetapkan melalui Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Kepala SKPD penerima DAK kesehatan sebagai penanggung jawab anggaran sarana pelayanan kesehatan dasar, pelayanan kesehatan rujukan, dan pelayanan kefarmasian harus menyampaikan laporan triwulan yang memuat laporan pelaksanaan kegiatan dan penggunaan DAK kesehatan kepada Dinas Kesehatan Provinsi untuk dikompilasi dan Dinas Kesehatan Provinsi menyampaikan hasil rekapan kompilasi tersebut kepada Sekretaris Jenderal Kementerian Kesehatan up. Kepala Biro Perencanaan dan Anggaran. Laporan triwulanan tersebut sebagai bahan evaluasi penyelenggaraan program kegiatan pembangunan kesehatan dalam rangka perbaikan dan penyempurnaan kebijakan yang akan dilaksanakan pada tahun-tahun selanjutnya.

4.1. Kabupaten Banjar

Luas Kabupaten Banjar menempati urutan ketiga di Provinsi Kalimantan Selatan dan terdiri dari 19 kecamatan, 13 kelurahan dan 277 desa. Jumlah penduduk Kabupaten Banjar tercatat 527.997 jiwa pada tahun 2012. Struktur ekonomi dan struktur tenaga kerja di Kabupaten Banjar tahun 2012 sebagai berikut (Tabel 4.1.):

**Tabel 4.1. Struktur Ekonomi dan Struktur Tenaga Kerja
Kabupaten Banjar Tahun 2012**

No.	Lapangan Usaha	Struktur Ekonomi (%)	Struktur Pekerja (%)
1	Pertanian	22,34	54,34
2	Pertambangan dan Penggalian	19,68	4,97
3	Industri	5,79	5,47
4	Listrik dan Air Bersih	0,73	0,39
5	Bangunan	6,00	3,70
6	Perdagangan, Restoran dan hotel	24,21	20,33
7	Angkutan dan Komunikasi	5,59	1,60
8	Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan	4,12	1,77
9	Jasa-Jasa	11,55	7,42
	Total	100,00	100,00

Sumber: Indeks Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Banjar Tahun 2012.

Pendapatan Kabupaten Banjar terbesar berasal dari perdagangan, restoran dan hotel kemudian diikuti oleh pertanian. Besaran pendapatan Kabupaten Banjar dalam tahun 2011 s.d. 2014 memperlihatkan bahwa pendapatan Kabupaten Banjar terus mengalami peningkatan namun pendapatan terbesar berasal dari dana perimbangan yaitu DAU, sementara alokasi DAK cenderung mengalami penurunan setiap tahunnya. (Tabel 4.2.).

Tabel 4.2. Pendapatan Kabupaten Banjar Tahun 2011 s.d. 2014
(dalam Juta Rp)

Uraian	2014	2013	2012	2011
Total Pendapatan	1,170,015	1,062,193	987,023	826,576
PAD	154,722	107,523	83,133	51,751
Pajak daerah	25,710	18,170	16,324	17,379
Retribusi daerah	14,511	10,790	9,920	16,700
Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan	51,000	28,481	28,481	10,620
Lain-lain PAD yang sah	63,501	50,081	28,408	7,052
Dana Perimbangan	819,293	789,775	756,424	672,754
DBH	168,900	171,750	166,750	199,997
DAU	624,137	590,527	535,602	429,561
DAK	26,256	27,498	54,072	43,196
Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	196,000	164,895	147,466	102,070
Hibah			24,000	19,500
Dana darurat			-	-
Dana bagi hasil pajak dari Prov./Pemda lainnya	97,000	95,000	53,500	50,000
Dana penyesuaian dan otonomi khusus	99,000	69,895	69,966	30,270
Bantuan keuangan dari Provinsi atau Pemda lainnya			-	2,300
Lain-lain			-	-

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan.

Sementara belanja Kabupaten Banjar dalam tahun 2011 s.d. 2014 memperlihatkan bahwa hampir 50 persen dari total belanja digunakan untuk belanja langsung dan tidak langsung pegawai baru kemudian belanja barang jasa dan belanja modal. (Tabel 4.3.).

Tabel 4.3. Belanja Kabupaten Banjar Tahun 2011 s.d. 2014
(dalam Juta Rp)

Uraian	2014	2013	2012	2011
Total Belanja	1,225,473	1,122,587	973,163	844,576
Belanja Tidak Langsung	623,950	605,277	551,671	475,404
Belanja Pegawai	566,741	554,191	502,156	415,654

Uraian	2014	2013	2012	2011
Belanja Bunga			-	-
Belanja Subsidi			-	-
Belanja Hibah	10,477	9,580	7,741	2,200
Belanja Bantuan sosial	5,032	5,015	899	15,500
Belanja Bagi hasil kepada Prov/Kab/Kota dan Pemdes	3,000	3,000	3,000	3,000
Belanja Bantuan keuangan kpd Prov/ Kab/Kota, Pemdes	36,200	30,991	35,375	36,550
Belanja tidak terduga	2,500	2,500	2,500	2,500
Belanja Langsung	601,523	517,311	421,492	369,172
Belanja Pegawai	78,533	61,515	56,308	43,680
Belanja Barang dan jasa	281,856	226,725	151,595	136,546
Belanja Modal	241,134	229,071	213,588	188,945
Pembiayaan Netto	55,458	60,394	7,500	18,000
Penerimaan Pembiayaan	99,458	77,894	28,000	26,000
SiLPA TA sebelumnya	99,458	77,894	28,000	26,000
Pencairan dana cadangan			-	-
Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan			-	-
Penerimaan Pinjaman Daerah dan Obligasi Daerah			-	-
Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman			-	-
Pengeluaran Pembiayaan	44,000	17,500	20,500	8,000
Pembentukan Dana Cadangan	10,000		-	-
Penyertaan Modal (Investasi) Daerah	34,000	17,500	20,500	8,000

Uraian	2014	2013	2012	2011
Pembayaran Pokok Utang			-	-
Pemberian Pinjaman Daerah			-	-
Pembayaran Kegiatan Lanjutan			-	-
Pengeluaran Perhitungan Pihak Ketiga			-	-

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, 2014.

Sementara dilihat dari kemampuan Kabupaten Banjar dalam meningkatkan pendapatannya melalui pajak daerah memperlihatkan bahwa dalam kurun waktu 3 tahun telah terjadi kenaikan lebih dari 200 persen namun besaran tersebut tetap kecil jika dibandingkan dengan pendapatan yang berasal dari dana perimbangan, maksimal 20 persen saja. Pendapatan pajak pada tahun 2009 sebesar Rp5.221.453.890,- dan pada tahun 2013 mencapai Rp18.170.468.487,- di mana dalam kurun waktu 4 tahun meningkat sebesar 347,99 persen. Pendapatan pajak terbesar berasal dari pajak penerangan jalan dan pajak perolehan hak atas tanah dan bangunan. (Tabel 4.4.).

Tabel 4.4. Pendapatan Kabupaten Banjar dari Pajak Tahun 2010 s.d. 2013

Jenis Pajak	2013	2012	2011	2010
Pajak Hotel	1,000,000,000	900,000,000	350,000,000.00	40,600,000.00
Pajak Restoran	960,000,000	378,000,000	1,150,000,000.00	80,000,000.00
Pajak Hiburan	110,000,000	110,000,000	100,000,000.00	3,745,000.00
Pajak Reklame	1,250,000,000	1,250,000,000	750,000,000.00	380,050,000.00
Pajak Penerangan Jalan	7,000,000,000	6,000,000,000	6,000,000,000.00	4,308,472,000.00
Pajak Parkir	20,000,000	8,000,000	3,000,000.00	
Pajak Air Bawah Tanah	22,000,000	100,000,000	500,000,000.00	
Pajak Sarang Burung Walet	108,700,000	665,000,000		
Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan	5,500,000,000	4,500,000,000	6,000,000,000.00	

Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan	2,199,768,487	2,412,626,000		
Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Gol C			2,525,782,500.00	841,927,500.00
Total	18,170,468,487	16,323,626,000	17,378,782,500	5,654,794,500

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, 2014.

Dengan melihat perkembangan kemampuan Kabupaten Banjar dalam memperoleh pendapatan asli daerah dan berapa besar alokasi dana perimbangan yang diberikan pusat dapat digunakan untuk menganalisis sejauh mana peran dana perimbangan dalam mewujudkan pembangunan kesehatan di Kabupaten Banjar (Tabel 4.5.).

Tabel 4.5. Perkembangan Dana perimbangan Keuangan Kabupaten banjar Tahun 2007-2012

Uraian	2007	2008	2009	2010	2011	2012
DBH Pajak	32.628.260.898	36.173.361.432	36.155.090.912	41.739.567.404	26.182.849.533	55.122.941.989
DBH Bukan Pajak	38.064.563.338	88.784.563.212	144.536.693.966	110.037.954.146	180.540.587.051	224.515.993.915
DAU	339.303.000.000	371.218.256.000	378.141.321.000	374.539.635.000	429.328.112.000	535.602.032.000
DAK	51.366.577.683	64.033.000.000	62.868.000.000	52.149.600.000	43.175.700.000	54.071.920.000
TOTAL	461.362.401.919	560.209.180.644	621.701.105.878	578.466.756.550	679.227.248.584	869.312.884.904

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Banjar, 2013.

Berdasarkan RPJMD 2011-2015 Dinas Kesehatan Kabupaten Banjar memiliki tujuan untuk mewujudkan masyarakat yang sehat, dengan beberapa sasaran yaitu:

1. Terwujudnya kualitas dan akses pelayanan kesehatan dasar serta rujukan masyarakat. Strategi yang dilakukan adalah:
 - a. Peningkatan mutu kesehatan masyarakat
 - b. Peningkatan infrastruktur kesehatan
 - c. Pengurangan risiko terjadinya penyakit, kecelakaan & dampak bencana

2. Terwujudnya peningkatan promosi dan pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan kesehatan. Strategi yang dilakukan adalah:
 - a. Mendorong budaya perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS)
 - b. Pengembangan Sistem Jaminan Kesehatan Masyarakat yang mandiri
3. Terwujudnya pengembangan kebijakan manajemen kesehatan, melalui peningkatan kualitas manajemen kesehatan.

Pembangunan kesehatan di Kabupaten Banjar mengutamakan peningkatan dan pemeliharaan kesehatan dan ketersediaan sumber daya kesehatan. Situasi kesehatan sampai dengan tahun 2013 terdapat 23 puskesmas, dengan penyakit tertinggi yaitu infeksi (penyakit menular) dan umur harapan hidup adalah 65,68 tahun, serta jumlah angka kematian bayi 12/1000 kelahiran. Derajat kesehatan penduduk di Kabupaten Banjar selama tahun 2009-2012 sebagai berikut (Tabel 4.6.):

Tabel 4.6. Derajat Kesehatan Penduduk di Kabupaten Banjar

Indikator	2009	2010	2011	2012
Umur Harapan Hidup (UHH)	64,5 Tahun	64,5 Tahun	65,68 Tahun	65,83 Tahun
Angka Kematian Bayi (AKB)	7,31/1000 (77 kasus)	13/1000 (130 kasus)	10,5/1000 (105 kasus)	12/1000 (112 kasus)
Angka Kematian Ibu (AKI)	152,26/ 100.000 (16 kasus)	191,37/ 100.000 (19 kasus)	140,19/ 100.000 (114 kasus)	144/ 100.000 (14 kasus)

Sumber: Dinas Kesehatan Kabupaten Banjar, 2013.

Meskipun Indeks Kesehatan (IK) Kabupaten Banjar mengalami peningkatan setiap tahunnya namun besarnya masih dibawah rata-rata nasional. Pada tahun 2008 IK Kabupaten Banjar 66,03, meningkat menjadi 66,55 (2009), 67,08 (2010), 67,80 (2011) dan pada tahun 2012 mencapai 68,53.¹⁷ Derajat kesehatan penduduk Kabupaten Banjar belum bisa dibilang mengalami peningkatan karena besaran indikator masih terlihat turun naik. UHH Kabupaten Banjar berada dibawah UHH Nasional yang ditargetkan Pemerintah Pusat setiap tahunnya. Jika dikaitkan dengan keberadaan dan akses

¹⁷ Indeks kesejahteraan Rakyat Kabupaten Banjar Tahun 2012.

penduduk dalam mengambil bentuk pelayanan maka pelayanan kesehatan di praktek tenaga kesehatan dan puskesmas adalah dua terbesar dibandingkan unit pelaksana kesehatan lainnya. (Tabel 4.7.).

Tabel 4.7. Persentase Tempat berobat yang Dikunjungi di Kabupaten Banjar Tahun 2012

No	Cara Pengobatan	Laki-Laki	Perempuan	Total
1	RS Pemerintah	3,96	4,02	3,99
2	RS Swasta	1,85	1,83	1,84
3	Praktek Dokter	12,40	13,96	13,26
4	Puskesmas	31,23	32,73	32,06
5	Praktek Tenaga Kesehatan	51,62	47,13	49,13
6	Praktek Batra	3,62	2,13	2,79
7	Lainnya	5,54	3,95	4,66
	Jumlah	100,00	100,00	100,00

Sumber: Indeks Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Banjar Tahun 2012.

Rekap anggaran Dinas Kesehatan Kabupaten Banjar 2010-2012 memperlihatkan terdapat kenaikan setiap tahunnya dimana belanja tidak langsung merupakan pengeluaran belanja terbesar dibandingkan dengan belanja langsung. Sementara besaran belanja Kabupaten Banjar menurut fungsi memperlihatkan kecenderungan meningkat dengan alokasi terbesar ada pada fungsi pendidikan, diikuti pelayanan umum dan kesehatan. (Tabel 4.8.).

Tabel 4.8. Rekapitulasi Anggaran Kesehatan Kabupaten Banjar Tahun 2010-2012

NO	URAIAN	JUMLAH (RP)					
		2010		2011		2012	
		MURNI	PERUBAHAN	MURNI	PERUBAHAN	MURNI	PERUBAHAN
1	Belanja Tidak Langsung	29,441,092,549	32,739,984,000	34,220,060,000	38,402,037,230	42,566,512,781	42,838,587,580
2	Belanja Langsung	11,184,612,500	12,075,459,134	13,484,612,500	15,412,637,585	18,700,274,450	20,938,140,225
	TOTAL	40,625,705,049	44,815,443,134	47,704,672,500	53,814,674,815	61,266,787,231	63,776,727,805
	APBD Kabupaten Banjar		932,989,632,778		924,607,371,591		1,130,039,190,774
	% APBD kes thd APBD Kab		4.80		5.82		5.64

Sumber: Dinas Kesehatan Kabupaten Banjar, 2013.

Berdasarkan APBD, selamaini Kabupaten Banjarmengalokasikan anggaran kesehatan kurang dari 10 persen. UU No.36 Tahun 2009 tentang Kesehatan mengamanatkan bahwa anggaran kesehatan dialokasikan 10 persen dari APBD di luar belanja pegawai. Bahkan jika anggaran belanja pegawai dimasukkan, Kabupaten Banjar

belum mengalokasikan belanja urusan kesehatannya 10 persen atau lebih. (Tabel 4.9.).

**Tabel 4.9. Belanja Kabupaten Banjar
Menurut Fungsi Tahun 2008 s.d. 2014**

Fungsi	Tahun				
	2012	2011	2010	2009	2008
Kesehatan	123,938	90,946	86,642	87,868	84,309
Pendidikan	397,411	312,381	247,694	218,464	185,937
Pelayanan Umum	227,724	224,600	218,007	193,551	160,594
Ketertiban dan Ketentraman	9,430	9,288	11,013	7,365	5,175
Ekonomi	82,374	84,479	97,730	91,411	62,706
Lingkungan Hidup	18,179	16,850	18,393	11,360	10,404
Perumahan dan Fasilitas Umum	101,241	93,746	109,919	120,333	121,670
Pariwisata dan Budaya	4,338	3,885	3,646	3,577	1,262
Perlindungan Sosial	8,527	8,396	7,661	6,836	7,966
TOTAL	973,163	844,571	800,705	740,764	640,024

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, 2013.

Meskipun berdasarkan pada belanja menurut fungsi, urusan kesehatan menempati urutan ketiga terbesar setelah pendidikan dan pelayanan umum, namun besarnya masih kurang dari sepuluh persen. Dengan demikian sejauh ini belum bisa memenuhi target capaian pembangunan kesehatan yang diharapkan. Dengan begitu Kabupaten Banjar masih menempati urutan 20 terbawah capaian IKPMnya.

Setelah menganalisis perkembangan pendapatan dan belanja Kabupaten Banjar kemudian dikaitkan dengan capaian pembangunan kesehatan yang telah ditempuh Kabupaten Banjar di era desentralisasi fiskal memperlihatkan bahwa Kabupaten Banjar masih sangat membutuhkan tambahan pendapatan daerah yang diperoleh melalui transfer. Penerimaan pendapatan daerah utama yang berasal dari pajak hanya sekitar 10 persen dari kebutuhan anggaran bagi keseluruhan belanja dan pelaksanaan fungsi-fungsi utama pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik.

Disamping itu masyarakat Kabupaten Banjar sekitar 80 persennya masih mengandalkan pelayanan kesehatan dari puskesmas dan tenaga kesehatan yang disediakan pemerintah daerah. Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan ketersediaan puskesmas, tenaga kesehatan dan ketersediaan prasarana kesehatan lainnya terutama di pelosok desa. Pada akhir tahun 2012, Kabupaten Banjar baru memiliki 23 unit kerja kesehatan dimana 19 merupakan Puskesmas dan 4 adalah

rumah sakit. Jumlah dokter spesialis yang ada baru 39 orang dan berada di rumah sakit, sementara di puskesmas dan rumah sakit terdapat dokter umum 81 orang dan dokter gigi 25 orang. Jumlah ini masih jauh dari kecukupan rasio antara jumlah dokter dan jumlah penduduk yang akan dilayani karena wilayah Kabupaten Banjar yang sangat luas yaitu 19 kecamatan, 13 kelurahan dan 277 desa dengan jumlah penduduk 527.997 jiwa. (Tabel 4.10).

**Tabel 4.10. Jumlah Tenaga Medis
di masing-masing kecamatan Tahun 2012**

Unit Kerja	Dokter Spesialis	Dokter Umum	Dokter Gigi
Puskesmas (23 Puskesmas)	0	48	19
Rumah Sakit	63	51	8
- RS Ratu Zalecha	20	17	2
- RS Danau Salak	4	2	2
- RS Mutiara Bunda	39	32	4
Rasio terhadap 100.000 Penduduk	7.4	14.8	4.4
Dinas Kesehatan Kab/Kota	0	3	2
Jumlah	63	102	29

Sumber: Dinas Kesehatan Kabupaten Banjar, 2013.

Meski demikian, pembangunan kesehatan di Kabupaten Banjar sejauh ini belum terlaksana secara optimal dikarenakan permasalahan teknis dan administratif ditambah lagi kewajiban untuk menyediakan dana pendamping cukup memberikan kesulitan bagi pemerintah daerah dalam memenuhinya. Jumlah tenaga medis di masing-masing kecamatan sampai dengan tahun 2012 juga belum memenuhi rasio ideal per 100 penduduk yang ada di suatu daerah.

4.2. Kota Denpasar

Dalam rangka meningkatkan pelayanan kesehatan kepada masyarakat, Pemerintah Denpasar telah melakukan berbagai upaya melalui berbagai program dan kegiatan yang menyentuh kehidupan rakyat banyak. Tantangan yang dihadapi pemerintah daerah diantaranya adalah keterbatasan anggaran yang tersedia sehingga perlu diadakan skala prioritas dalam penganggarnya. Adapun kemampuan Kota Denpasar dalam pembiayaan pembangunan terlihat dalam Tabel 4.11.

Tabel 4.11. Kemampuan Pembiayaan Pembangunan Kota Denpasar

Uraian	Kota Denpasar			
	2014	2013	2012	2011
Pendapatan	1,467,521	1,278,760	1,149,332	937,935
PAD	610,267	513,062	352,511	287,808
- Pajak daerah	468,841	403,000	267,800	216,500
- Retribusi daerah	44,804	38,079	23,534	21,165
- Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan	24,816	15,325	13,456	7,178
- Lain-lain PAD yang sah	71,806	56,657	47,722	42,965
Dana Perimbangan	715,256	656,582	614,150	475,921
- DBH	74,651	64,982	92,995	90,826
- DAU	615,962	580,808	512,666	381,538
- DAK	24,643	10,792	8,489	3,557
Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	141,998	109,117	182,670	174,207
- Hibah	1,636	1,689	4,689	111,159
- Dana darurat			92,575	-
- Dana bagi hasil pajak dari Provinsi dan Pemda lainnya	106,344	100,529	-	61,783
- Dana penyesuaian dan otonomi khusus	22,763		83,956	-
- Bantuan keuangan dari Provinsi atau Pemda lainnya	11,255	6,899	1,450	1,265
- Lain-lain			-	-

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, Tahun 2014.

Berbeda dengan Kabupaten Banjar, Kota Denpasar termasuk kota yang memiliki pendapatan cukup tinggi bahkan jika dibandingkan dengan Kabupaten Banjar, pendapatan daerah melalui pajak Kota Denpasar (Rp403M) sebesar 22,18 kali lebih besar dari pendapatan pajak Kabupaten Banjar (Rp18,17M). Pajak terbesar berasal dari BPHTB dan pajak hotel yang melebihi 50 persen dari total penerimaan pajak yang dihasilkan. (Tabel 4.12.).

Tabel 4.12. Perolehan Pajak Kota Denpasar Menurut Jenis Pajak

Jenis Pajak	2013	2012	2011	2010
Pajak Hotel	98,000,000,000	85,000,000,000	76,000,000,000	70,000,000,000
Pajak Restoran	43,500,000,000	35,000,000,000	29,000,000,000	23,500,000,000
Pajak Hiburan	7,500,000,000	6,500,000,000	6,000,000,000	
Pajak Reklame	15,500,000,000	14,000,000,000	12,750,000,000	9,500,000,000
Pajak Penerangan Jalan	42,000,000,000	37,000,000,000	31,000,000,000	27,500,000,000
BPHTB	112,500,000,000	84,000,000,000	55,000,000,000	
Pajak Air Tanah	7,500,000,000	6,300,000,000	6,750,000,000	
Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor				139,264,203,653
PBB P2	76,500,000,000			
Total	403,000,000,000	267,800,000,000	216,500,000,000	269,764,203,653

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, 2014.

Namun demikian meskipun besaran penerimaan pajak yang diperoleh Kota Denpasar 22 kali lebih besar dari Kabupaten Banjar, alokasi APBD untuk pelaksanaan urusan kesehatan justru menempati urutan ke empat setelah pendidikan, pelayanan umum dan lingkungan hidup. (Tabel 4.13.).

Tabel 4.13. Alokasi APBD Kota Denpasar Menurut Fungsi

Fungsi	Tahun				
	2012	2011	2010	2009	2008
Kesehatan	145,061	122,755	99,098	90,463	79,524
Pendidikan	367,497	358,140	276,578	239,270	201,800
Pelayanan Umum	294,324	310,472	247,535	160,590	154,201
Ketertiban dan Ketentraman	18,293	15,061	13,318	11,221	10,148
Ekonomi	76,348	60,517	60,513	55,999	46,165
Lingkungan Hidup	165,920	78,974	60,250	54,805	47,579
Perumahan dan Fasilitas Umum	109,757	59,063	42,304	43,249	58,418
Pariwisata dan Budaya	24,897	14,464	13,640	15,850	10,362
Perlindungan Sosial	16,195	8,385	6,134	5,862	7,021
TOTAL	1,218,292	1,027,831	819,371	677,310	640,024

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, 2013.

Pada tahun-tahun sebelumnya dana yang dialokasikan untuk rehabilitasi gedung puskesmas/puskesmas pembantu dan sarana kesehatan lainnya jumlahnya sangat terbatas, sedangkan jumlah gedung puskesmas/puskesmas pembantu dan sarana kesehatan lainnya masih memerlukan rehabilitasi. Dengan demikian pembangunan/rehab gedung puskesmas/puskesmas pembantu, rumah dokter dan paramedis dilaksanakan berdasarkan atas prioritas terhadap kerusakan dari pada gedung tersebut.

Dengan adanya DAK Kesehatan dari pusat ke Kota Denpasar, maka untuk tahun 2009 diarahkan pada pelaksanaan kegiatan yang merupakan kewenangan dan tanggung jawab daerah kearah pemenuhan kebutuhan khusus yaitu kebutuhan fisik sarana dan prasarana dasar yang prioritas. (Tabel 4.14.).

Tabel 4.14. Pagu dan Realisasi DAK Kesehatan Kota Denpasar

Tahun	Pagu			Realisasi				
	Dana DAK	Pendamping Fisik	Jumlah	Dana DAK	Pendamping Fisik	Jumlah	Fisik (%)	Keuangan (%)
2008	1.816.000.000	423.425.850	2.239.425.850	1.431.980.201	333.934.421	1.765.914.622	100	78,86
2009	3.543.000.000	354.300.000	3.897.300.000	3.425.863.637	342.586.364	3.768.450.000	100	96,69

Sumber: Dinas Kesehatan Kota Denpasar.

Jika dilihat dari alokasi dan realisasi DAK kesehatan yang pernah diberikan untuk kota Denpasar, terlihat bahwa dibutuhkan dana pendamping yang cukup besar. Kebutuhan tersedia dana pendamping seringkali menjadi hambatan tersendiri bagi Pemda dalam menerima dan melaksanakan DAK Kesehatan contohnya. (Tabel 4.15.).

Tabel 4.15. Jenis Kegiatan dan Alokasi DAK Kesehatan Kota Denpasar (2009)

Kegiatan	Pagu			Realisasi			
	Dana DAK	Pendamping Fisik	Jumlah	Dana DAK	Pendamping Fisik	Jumlah	Fisik (%)
Puskesmas Perawatan							
- Pembangunan baru							
- Peningkatan							
- Rehabilitasi	2.043.000.000	204.300.000	2.247.300.000	1.981.545.455	198.154.546	2.178.700.000	100
- Perluasan							

Puskesmas Pembantu							
- Pembangunan baru							
- Rehabilitasi	1.500.000.000	150.000.000	1.650.000.000	1.444.318.182	144.431.818	1.588.750.000	100
- Perluasan							
Pos Kesehatan Desa							
- Pembangunan baru							
- Peningkatan							
Rumah Dinas Dokter, Perawat, Bidan							
- Pembangunan baru							
- Rehabilitasi							
Jumlah	3.543.000.000	354.300.000	3.897.300.000	3.425.863.637	342.586.364	3.768.450.000	100

Sumber: Dinas Kesehatan Kota Denpasar.

DAK kesehatan untuk tahun 2009 hanya meliputi rehabilitasi puskesmas pembantu dan puskesmas perawatan saja karena keterbatasan anggaran yang ada. Sementara untuk belanja obat-obatan diberikan untuk pelayanan kesehatan dasar dan vaksin anti rabies. Dengan demikian, DAK kesehatan belum bisa secara langsung memberikan dukungan pada penyelenggaraan pembangunan kesehatan yang diperlukan dan diusulkan oleh pemda.

Sementara untuk tahun 2010 DAK kesehatan tidak diberikan untuk kota Denpasar dan baru pada tahun 2011 diberikan kembali dengan besaran sedikit lebih kecil dari alokasi tahun 2009. Dalam realisasinya terkadang menemui kendala, dimana alat yang diusulkan ternyata tidak sesuai dengan Juknis DAK yang ada atau terkendala oleh kesulitan memenuhi item obat yang telah direncanakan. Bahkan ada juga belanja bahan laboratorium yang diusulkan tidak bisa dipenuhi karena tidak tercantum dalam Juknis DAK meskipun bahan laboratorium tersebut dibutuhkan oleh daerah.

V. PERMASALAHAN DAN UPAYA PENANGGULANGAN

Arah dari kebijakan desentralisasi diharapkan dapat menghindari kegagalan dari sistem desentralisasi yaitu praktek kebijakan yang justru menciptakan inefisiensi dari perekonomian. Mekanisme atau desain dari desentralisasi fiskal yang dapat memperparah inefisiensi suatu perekonomian, misalnya terjadi ketika sistem transfer justru menimbulkan kondisi *soft budget constraint*, terciptanya *local capture* yang melemahkan akuntabilitas dari sistem pemerintahan pada tingkatan yang lebih rendah, serta kondisi *low transaction costs* di tingkat lokal tidak terpenuhi.¹⁸

Masalah strategis pada desentralisasi fiskal di Indonesia terletak pada sistem transfer antar tingkat pemerintahan. Transfer dari pemerintah pusat pada prakteknya masih merupakan sumber pembiayaan dominan pada sebagian besar pemerintahan daerah

¹⁸ Tingginya *transaction costs* bisa diakibatkan dari misalnya tingginya *uncertainty* dari penetapan kebijakan pemerintah daerah yang berubah-ubah, dikarenakan tata perundang-undangan yang masih dalam taraf pembenahan serta lemahnya *enforcement*; biaya finansial atau administrasi yang lebih tinggi diakibatkan lemahnya kapasitas daerah; serta akibat dari informasi yang terpusat ataupun eksklusif untuk setiap daerah sehingga tidak ada pembelajaran dari *best practices*.

di Indonesia. Hal ini disebabkan karena kemampuan daerah dalam meningkatkan pendapatan masih lemah, sementara kebutuhan daerah untuk melaksanakan pembangunan terus meningkat.

Pembatasan otonomi dari segi penerimaan seringkali berdampak pada penetapan retribusi baru. Begitu juga pembatasan atau penundaan mekanisme penerusan pinjaman luar negeri pada beberapa daerah tidak berarti tidak adanya praktik defisit anggaran. Kondisi yang ada di Indonesia, pemerintah daerah di Indonesia cenderung menetapkan berbagai jenis retribusi untuk mengurangi keterbatasan jenis pajak yang berada di bawah kebijaksanaan pemerintah daerah.¹⁹

Praktik penetapan berbagai retribusi oleh pemerintah daerah untuk mengatasi keterbatasan penerimaan dari pajak daerah bukan merupakan kejadian yang hanya terjadi di Indonesia. Negara-negara lain di mana pemerintah daerahnya memiliki otonomi pajak yang relatif rendah juga mengalami peningkatan praktek adopsi retribusi untuk menghasilkan pendapatan tambahan.²⁰

Isu desentralisasi fiskal tidak terbatas pada sistem penerimaan untuk pemerintah daerah, yaitu sistem transfer dan *revenue assignments*, tetapi juga menyangkut efisiensi dari pengeluaran pemerintah. Efisiensi pada bagian pendapatan tidak akan efektif jika tidak ada disiplin fiskal dari pengeluaran pemerintah dan peningkatan efisiensi pengelolaan anggaran pusat dan daerah.²¹

Pembatasan DAK hanya untuk kegiatan yang bersifat fisik mengakibatkan pemerintah tidak dapat mengakomodasi berbagai permasalahan dalam *inter-governmental transfer*, termasuk tidak dapat menampung pemindahan dana dekonsentrasi (kegiatan non fisik) yang mendanai urusan daerah menjadi DAK sektor yang hanya untuk kegiatan bersifat fisik.

Keberadaan dana pendamping oleh pemerintah daerah sebenarnya juga untuk mengkondisikan bahwa kegiatan dengan

¹⁹ Lewis, B. D. 'Tax and Charge Creation by Regional Governments under Fiskal Decentralisation: Estimates and Explanations'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 2003, hal.177-192

²⁰ Bryson, P. J. *User Fees in Local Finance: Performance and Potential in the Czech Republic and Slovakia. Eastern European Economics*, 2008, hal. 5.

²¹ Harun, 'Obstacles to Public Sector Accounting Reform in Indonesia'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 2007, hal.365.

pembiayaan DAK merupakan kewenangan pemerintah daerah yang mendapat dukungan dari pemerintah pusat karena merupakan prioritas nasional. Berdasarkan konsep “*bottom up*”, ternyata sebagian besar pemerintah daerah menuntut adanya kebijakan persentase dana pendamping yang tidak sama besarnya antar daerah disebabkan kapasitas masing-masing daerah juga berbeda.

Di Indonesia, daerah penerima DAK wajib menyediakan dana pendamping sekurang-kurangnya 10 persen (sepuluh persen) dari nilai DAK yang diterimanya untuk mendanai kegiatan fisik. Dana pendamping ini wajib dianggarkan dalam APBD. Dalam hal daerah tidak menganggarkan dana pendamping, maka pencairan DAK daerah dimaksud tidak dapat dilakukan. Ketiadaan dana pendamping menjadi permasalahan tersendiri. Seharusnya penyediaan pelayanan pada standar minimum nasional yang memerlukan bantuan khusus tidak perlu disyaratkan dengan dana pendamping namun yang lebih penting adalah diikuti dengan spesifikasi standar pelayanan bidang yang dimaksud.²²

Permasalahan lainnya dalam pengelolaan DAK khususnya kesehatan adalah pada tahap pelaksanaan dimana penyaluran DAK lebih banyak dilakukan pada bulan Desember. Lonjakan penyaluran yang cukup besar pada bulan Desember tentu saja menimbulkan berbagai pertanyaan apakah penyaluran DAK tersebut dilakukan sesuai dengan realisasi pekerjaan yang sebenarnya.

Sejalan dengan meningkatnya program-program yang dinyatakan sebagai prioritas nasional, sebagai konsekuensinya, bidang yang dibiayai oleh DAK menjadi bertambah sebagai akibat meningkatnya jumlah bidang yang dibiayai DAK, maka anggaran untuk masing-masing bidang menjadi relatif kecil, dan ini berarti DAK tidak bisa diharapkan untuk dapat memberikan dampak signifikan terhadap pencapaian tujuan dari DAK tersebut.

Penggunaan DAK kesehatan di berbagai daerah cenderung belum optimal. Salah satu penyebabnya adalah kegiatan DAK lebih diutamakan untuk kegiatan fisik. Hal ini mempersulit pemanfaatan DAK di daerah, karena berbagai program yang bersifat non-fisik, yang mana masih sangat dibutuhkan oleh daerah, seperti program penyuluhan keluarga

²² Shah dan Thomson, *Implementing Decentralised Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures*, The World Bank, 2002.

berencana dan keluarga sehat, yang juga merupakan prioritas nasional, menjadi tidak terbantu oleh DAK. Di pihak lain, fasilitas fisik berupa gedung puskesmas di daerah dianggap 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. Terlebih lagi DAK juga seharusnya dapat menjadi stimulus bagi pencapaian layanan publik dasar sehingga daerah dengan kemampuan keuangan yang rendah akan mampu memberikan kuantitas dan kualitas layanan publik yang setara dengan daerah lainnya. Pencapaian kualitas layanan dasar sesuai standar yang berlaku sulit untuk bisa diselesaikan dalam satu tahun anggaran, oleh karena itulah DAK kesehatan juga harus mampu mengakomodasi kerangka pengeluaran jangka menengah sehingga pembangunan kesehatan berjalan berkesinambungan.

Langkah-langkah peningkatan akses kesehatan terutama bagi daerah dengan jumlah penduduk miskin relatif besar seharusnya lebih diprioritaskan untuk ditingkatkan besaran alokasi pembiayaan bagi pembangunan kesehatannya. Peningkatan akses bagi masyarakat miskin melalui pelayanan kesehatan dasar, peningkatan kualitas dan kuantitas tenaga kesehatan, penjaminan mutu, keamanan dan khasiat obat dan makanan serta peningkatan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat harus dilakukan disamping penyediaan fasilitas fisik di daerah-daerah.²³

VI. PENUTUP

Pembiayaan pembangunan kesehatan yang dilaksanakan di daerah seharusnya mengalami peningkatan sejalan dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk dan upaya peningkatan derajat kesehatan serta pencapaian target nasional. Namun pembiayaan Kesehatan belum menunjukkan kecenderungan meningkat.

Pembiayaan kesehatan yang dialokasikan kepada pemda untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah agar dilaksanakan lebih terbuka dan fleksibel. Beberapa bentuk bantuan khusus seperti bantuan khusus untuk program/kegiatan/pelayanan

²³ Pudjirahardjo, J. Widodo, "Pengembangan SDM Kesehatan di Era Desentralisasi dan Mekanisme Pasar", *Buletin Penelitian Sistem Kesehatan*, Vol. 15 No.1 Januari 2012: 66-70.

tertentu (*specific grant*), bantuan khusus dengan dana pendamping dari penerima (*specific matching grant*), bantuan khusus untuk menutupi defisit (*deficit grant*), bantuan khusus untuk hal yang bersifat darurat di daerah (*emergency grant*), maupun bantuan khusus untuk belanja modal (*capital grant*).

DAK kesehatan diperuntukkan bagi daerah sebagai upaya untuk mendukung agar tercapai pemenuhan standar pelayanan minimum pada sektor kesehatan di seluruh Indonesia. Maka dalam menetapkan alokasi DAK kesehatan kepada suatu daerah, pemenuhan SPM seharusnya menjadi salah satu indikator/kriteria utama dalam penentuan besaran alokasi DAK. Selain itu, perhitungan alokasi DAK sebaiknya dilakukan untuk beberapa tahun anggaran sekaligus (*multi years budgeting*), yang dianggarkan setiap tahun dalam APBN. DAK kesehatan sebaiknya tidak hanya membiayai kebutuhan fisik tapi juga dapat membiayai kebutuhan non-fisik misalnya upaya pemberdayaan masyarakat di bidang kesehatan.

Untuk menjamin agar dana-dana yang dialokasikan kepada Daerah dapat dikelola dengan baik perlu adanya prinsip pengelolaan keuangan daerah. Pengaturan mengenai pengelolaan keuangan daerah tersebut mengacu kepada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada para pemangku kepentingan dan tentunya sejalan dengan pengelolaan Keuangan Negara.

Petunjuk pelaksanaan teknis pembiayaan pembangunan kesehatan di daerah disarankan disusun sekali dalam tiga tahun agar pencapaian sesuai dengan target RPJM. Petunjuk pelaksanaan teknis ini sebaiknya disusun oleh Bappenas dengan masukan dan pertimbangan dari masing masing kementerian teknis dengan melibatkan pemerintah daerah. Jika DAK telah dirancang dengan baik, termasuk tujuan dan targetnya, maka alokasi DAK merupakan salah satu sistem *intergovernmental transfers* di Indonesia yang akan menjadi media pemerintah pusat untuk mendorong pemda memperbaiki penyediaan barang dan jasa publik bagi masyarakatnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku/Jurnal

- Adisasmita, Rahardjo, *Pembiayaan Pembangunan Daerah*, (Jakarta: Penerbit Graha Ilmu, 2011)
- BAPPENAS, *Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2010-2014*, (http://www.bappenas.go.id/files/1613/7890/3140/Buku-Evaluasi-Paruh-Waktu-RPJMN_Bappenas.pdf). Diakses 19 Juni 2014
- Badan Pusat Statistik. *Kabupaten Banjar Dalam Angka 2013*. Jakarta, 2013.
- Badan Pusat Statistik. *Kota Denpasar Dalam Angka 2013*. Jakarta, 2013.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Badan Pusat Statistik Kabupaten Banjar, *Indikator Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Banjar Tahun 2012*, Jakarta, 2012.
- Kementerian Kesehatan, *Indeks Pembangunan Kesehatan Masyarakat (IKPM)*, Jakarta, 2010.
- Kementerian Kesehatan, *Survey Demografi dan Kesehatan Nasional 2012*, Jakarta, 2012.
- Kuncoro, Mudrajad, *Perencanaan Daerah: Bagaimana Membangun Ekonomi Lokal, Kota dan Kawasan?* (Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2012).
- Lewis, B. D. "Tax and Charge Creation by Regional Governments under Fiskal Decentralisation: Estimates and Explanations". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 2003.
- Pudjirahardjo, J. Widodo, "Pengembangan SDM Kesehatan di Era Desentralisasi dan Mekanisme Pasar", *Buletin Penelitian Sistem Kesehatan*, Vol. 15 No.1 Januari 2012: 66-70.
- Shah dan Thomson, *Implementing Decentralised Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures*, The World Bank, 2002.
- Subekan, Achmat dan Hartoyo, Nafsi, *Keuangan Daerah: Terapi Atasi Kemiskinan*, (Jakarta: Alta Pustaka, 2012).

Subekan A. dan Hartoyo N., *Keuangan Daerah: Terapi Atasi Kemiskinan*, (Malang: Percetakan Diona, 2012).

Mandala Harefa, dkk. "Efektivitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pelayanan Publik". *Laporan Penelitian Kelompok P3DI Setjen DPR RI*, 2013.

Hasil wawancara dengan Bappeda Pemerintah Kota Denpasar. Penelitian Kelompok tentang Efektivitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pelayanan Publik, P3DI Setjen DPR RI, Juni 2013.

Hasil wawancara dengan Bappeda Pemerintah Kabupaten Banjar. Penelitian Kelompok tentang Efektivitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pelayanan Publik, P3DI Setjen DPR RI, Juni 2013.

Hasil wawancara dengan Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Denpasar. Penelitian Kelompok tentang Efektivitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pelayanan Publik, P3DI Setjen DPR RI, Juni 2013.

Hasil wawancara dengan Dinas Kesehatan Pemerintah Kabupaten Banjar. Penelitian Kelompok tentang Efektivitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pelayanan Publik, P3DI Setjen DPR RI, Mei 2013.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 226/PMK.07/2012 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah.

Pusat Data dan Informasi Kementerian Kesehatan RI, *Indikator Kesehatan Indonesia 2005-2009*.

Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 128/MENKES/SK/II/2004 Tentang Kebijakan Dasar Pusat Kesehatan Masyarakat.

Peraturan Menteri kesehatan Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus Bidang Kesehatan Tahun Anggaran 2014.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 180/PMK.07/2013 tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK) Tahun Anggaran 2014.

Koran/Makalah/Website

Farid Anfasa Moeloek, "Pembangunan Berkelanjutan dalam Peningkatan Derajat Kesehatan Masyarakat", *Makalah*, Disampaikan pada seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 14-18 Juli 2004. (<http://www.lfip.org/english/pdf/bali-seminar/Kesehatan%20Masyarakat%20-%20Farid%20Anfasa%20Moeloek.pdf>), diakses 14 Agustus 2014.

Bird, 2000; Humes IV, 1991; Wilson dan Game, 1994; Shah, 1994 dalam Alrakhman Makruf. "Pentingnya Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Sebagai Dana Perimbangan Dalam Kerangka Otonomi Daerah", (<http://dikkoalrakhman.wordpress.com/2011/11/14/pentingnya-dana-alokasi-umum-dan-dana-alokasi-khusus-sebagai-dana-perimbangan-dalam-kerangka-otonomi-daerah/>), diakses 14 Agustus 2014).

Public Health. 1998. Sarjana Kesehatan Masyarakat menjadi Kepala Puskesmas. Online (<http://health.groups.yahoo.com/group/public-health/message/108>), diakses 19 Juni 2014.

SMERU, "Pelayanan Kesehatan Dasar di Era Otonomi Daerah", *News Letter*, <http://www.smeru.or.id/newslet/2004/news09.pdf>, hal 31. diakses 19 Agustus 2014.

"Layanan Pendidikan dan Kesehatan Dievaluasi", <http://www.kaltengpos.web.id/berita/detail/8759/layanan-pendidikan-dan-kesehatan-dievaluasi.html>, diakses 19 Agustus 2014.

BAGIAN VIII

**PENGELOLAAN SEKTOR PARIWISATA SEBAGAI
SUMBER KEUANGAN DI ERA OTONOMI DAERAH**

Suhartono*

* Penulis adalah Peneliti Madya dalam Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: suhartonot@yahoo.com.

PENGELOLAAN SEKTOR PARIWISATA SEBAGAI SUMBER KEUANGAN DI ERA OTONOMI DAERAH

Suhartono

I. PENDAHULUAN

Sektor pariwisata menjadi sektor yang tumbuh seiring dengan meningkatnya kualitas pertumbuhan sektor pembangunan ekonomi yang lainnya. Pertumbuhan sektor pariwisata membutuhkan pertumbuhan sektor lainnya. Hal ini disebabkan oleh pariwisata hanya bisa tumbuh ketika tingkat kebutuhan masyarakat juga tumbuh dari kebutuhan pokok pangan, perumahan dan sandang tumbuh dan berkembang menjadi kebutuhan wisata dan hiburan menjadi kebutuhan pokok baru. Kemampuan daya beli masyarakat yang meningkat bukan hanya pada kebutuhan pokok juga akan meningkatkan kebutuhan masyarakat akan jasa pariwisata.

Pertumbuhan permintaan jasa pariwisata akan mendorong peningkatan penawaran jasa pariwisata itu sendiri. Pada tahap di mana permintaan meningkat seiring dengan peningkatan kapasitas ekonomi masyarakat, penyedia jasa juga bergerak meningkatkan penawarannya. Proses pertumbuhan sektor pariwisata akibat atau bagian dari pertumbuhan ekonomi dapat dilihat dari perkembangan pariwisata nasional seperti tampak pada Tabel 1.1.

Pertumbuhan PDB seperti Tabel 1.1. mengindikasikan bahwa di setiap pertumbuhan ekonomi pariwisata memiliki bagian tersendiri. Walaupun secara besaran prosentase naik turun di kisaran 4 persen, sektor ini secara konsisten memiliki andil dalam pertumbuhan ekonomi nasional.

Tabel 1.1. *Share* Sektor Pariwisata terhadap PDB Nasional

Tahun	PDB dari Sektor Pariwisata	PDB Nasional	Share Sektor Pariwisata
2006	143.62	3,339.48	4.30
2007	169.67	3,957.40	4.29
2008	232.93	4,954.03	4.70
2009	233.89	5,613.44	4.17
2010	261.06	6,422.92	4.06

Sumber: Kemenbudpar 2011

Persoalan kemudian yang mengemuka dari pertumbuhan sektor ini terletak pada bagaimana sektor ini memberikan manfaat ekonomi bagi masyarakat. Secara mikro pertumbuhan sektor ini tentunya membuka peluang usaha yang besar bagi masyarakat dari adanya aktivitas pariwisata. Hal tersebut bisa dilihat adanya *forward* dan *backward linkage* sektor ini dengan sektor lainnya seperti dari pertumbuhan jasa perjalanan, jasa akomodasi, jasa makanan, perdagangan yang lahir dari adanya kebutuhan pokok wisatawan dan rantai suplai jasa lainnya. Tentunya setiap sektor melibatkan tenaga kerja dan bahan baku yang menjadi indikator penyerapan tenaga kerja dan penyerapan bahan baku. Jadi indikator PDRB menunjukkan bahwa sektor pariwisata telah mampu menciptakan aktivitas yang penting dalam pertumbuhan ekonomi atau memberi manfaat ekonomi bagi masyarakat.

Selain dampak ekonomi berupa kontribusinya dalam PDRB, kegiatan pariwisata juga menciptakan pendapatan secara nasional sebagaimana digambarkan oleh Kementerian Pariwisata dalam Tabel 1.2. Dalam Tabel 1.2. pendapatan yang diraih sektor pariwisata terus meningkat peringkatnya, di mana sempat menduduki peringkat ketiga tahun 2009. Dari besaran nilai pendapatan juga terus meningkat, seperti tahun 2010 secara peringkat turun tetapi secara besaran meningkat. Ini menunjukkan bahwa sektor pariwisata bukan hanya berhasil mendorong lahirnya aktivitas ekonomi lainnya juga berhasil membukukan pendapat atau devisa bagi negara.

Tabel 1.2. Ranking Devisa Sektor Pariwisata terhadap Komoditas

Tahun	Ranking	Nilai Pendapatan (juta USD)
2006	6	4,447.97
2007	5	5,345.98
2008	4	7,377.00
2009	3	6,298.02
2010	4	7,603.45

Sumber: Kemenbudpar 2011

Di sisi yang lainnya pariwisata bukan hanya persoalan sumbangannya secara ekonomi dilihat dari PDRB dan pendapatan, tetapi bagaimana mengelola aktivitas pariwisata di tingkat daerah menjadi persoalan penting terkait keberlangsungan pertumbuhan

sektor pariwisata. Mengapa? Karena dengan otonomi daerah, secara tidak langsung telah terjadi pembatasan administrasi wilayah yang berpengaruh pada keberlanjutan kegiatan dan pertumbuhan pariwisata. Kegiatan pariwisata memiliki keterkaitan yang erat dengan pembagian wilayah administrasi pemerintahan tersebut, terkait dengan pengelolaan daerah tujuan wisata (DTW) atau destinasi dan promosinya. Pariwisata pada satu sisi bersifat lintas wilayah administrasi, karena pergerakan wisatawan maupun keberadaan objek wisata yang berada dalam wilayah administrasi pemerintahan yang berbeda sering ditawarkan oleh penyedia jasa dalam satu paket. Dengan otonomi, daerah dipacu untuk mandiri terutama dalam menggali pendapatan untuk membiayai pembangunan, yang pada akhirnya menciptakan regulasi untuk mengoptimalkan pendapatan dari potensi wisatanya. Perkembangan antara sektor pariwisata dengan otonomi daerah memiliki persoalan tersendiri yang luput dari perhatian pembuat kebijakan di pusat.

Bab ini akan membedah kebijakan pariwisata di daerah dan pengelolaan keuangan daerah. Mengapa hubungan antara kebijakan pariwisata daerah dan pengelolaan keuangan tersebut penting untuk dianalisa lebih jauh? Alasannya salah satunya kebijakan pariwisata pemerintah memiliki pengaruh penting terhadap pertumbuhan sektor pariwisata. Kebijakan pemerintah ini memiliki hubungan yang erat terkait dengan dukungan pembiayaan dan pendapatan yang diperoleh dari kegiatan pariwisata di daerah. Keterkaitan antara kebijakan pariwisata dan pengelolaan keuangan daerah menjadi isu penting di dalam era otonomi daerah. Otonomi daerah sering mendorong daerah bertindak berdasarkan ego spasial administratif, sedangkan di sisi lainnya pariwisata membutuhkan pendekatan yang bersifat regional atau melintas wilayah administratif. Tujuannya membedah lebih jauh persoalan ini untuk dipahami dan dipecahkan mengingat persoalan yang muncul apabila gagal diselesaikan dalam jangka panjang akan mengurangi daya saing dan keberlanjutan pertumbuhan pariwisata nasional.

II. KEBIJAKAN DAN PERTUMBUHAN PARIWISATA DAERAH

Pertumbuhan pariwisata dari suatu daerah mempengaruhi sektor ekonomi lainnya dan dipengaruhi oleh sejumlah faktor.

Salah satunya menurut hasil penelitian LIPI¹, kegiatan pariwisata memberikan pengaruh pada peningkatan produksi barang dan jasa, pendapatan nasional, lapangan kerja, penerimaan pemerintah dan perkembangan sektor lainnya. Walaupun lebih jauh digarisbawahi dalam penelitian itu, besaran pengaruhnya tergantung dengan seberapa besar dengan faktor produksi yang terserap dari kegiatan pariwisata, di mana makin besar faktor produksi domestik yang terserap dibanding impor maka semakin besar dampaknya terhadap sektor ekonomi lainnya.

Untuk memperoleh kemanfaatan yang besar dari kegiatan pariwisata, suatu daerah harus memiliki daya saing. Daya saing suatu tujuan wisata ditentukan oleh faktor produksi ataupun potensi wisata yang dimiliki yang bisa membuat wisatawan tertarik membeli kegiatan pariwisata atau tempat tujuan wisata tersebut. Setidaknya ada empat faktor wisatawan mau membeli sebuah kegiatan pariwisata². Pertama, *something to see*, ini menyangkut potensi alam baik yang sudah ada maupun dari hasil rekayasa manusia yang membuat orang harus berkunjung untuk melihat keindahan atau pesonanya yang tidak bisa dilihat secara langsung selain dengan berkunjung dan melihatnya. Kedua *something to do*, selain sesuatu yang unik dan menarik untuk dilihat seorang wisatawan bergerak ke suatu tempat di mana di tempat tersebut memberikan fasilitas untuk melakukan sesuatu dari kegiatan yang serius seperti konferensi, seminar atau diskusi hingga sesuatu memberikan situasi yang relax dan menyenangkan. Ketiga, *something to buy* merupakan aspek yang memberikan sarana bagi wisatawan untuk mendapatkan barang yang menjadi kenangan atau menyimpan memori atas tempat yang pernah dikunjunginya. Selain itu kemudahan untuk membeli kebutuhan hidupnya selama berada di tempat dia berwisata. Terakhir atau keempat, *something to feel* yaitu sesuatu yang ingin dialami dan tidak bisa digantikan tanpa langsung mengalaminya di tempat yang memberikan pengalaman tersebut baik itu alam maupun budaya. Objek alam bukan hanya dilihat tetapi juga dirasakan pengalamannya yang bersifat pribadi. Hal yang sama juga terjadi dalam konteks budaya dan sosial pengalaman yang ingin

¹ Carunia Mulya Firdausy (et.al), Peningkatan Daya Saing Ekonomi Indonesia: Studi Kasus Industri Pariwisata, P2E LIPI Jakarta, 2004.

² Oka A Yoeti, *Pengantar Ilmu Pariwisata*, PT. Ankasa, Bandung. 1996, hal. 164.

dirasakan membentuk ketertarikan seorang wisatawan berkunjung dan tinggal di suatu tempat dalam waktu tertentu.

Manifestasi dari daya saing dan faktor yang mendorong ketertarikan wisatawan untuk membeli paket kegiatan pariwisata bisa berwujud, destinasi yang unik, sarana dan parasarana akomodasi yang sesuai kebutuhan, budaya masyarakat yang unik yang perlu dinikmati dan dirasakan pengalamannya. Daya saing ini menentukan daya tarik kunjungan wisatawan baik dari sisi jumlah kunjungan, lama tinggal dan belanja wisatawan. Daya saing yang tinggi akan menyebabkan suatu daerah dikunjungi oleh jumlah wisatawan yang banyak, dengan waktu tinggal dan belanja yang lebih lama dan besar. Ini yang memberikan nilai manfaat yang besar bagi suatu daerah.

Suatu daerah untuk memiliki daya saing yang tinggi di sektor pariwisata harus berangkat dari potensi dan kapasitas yang dimiliki. Tentunya bukan hanya berangkat dari sesuatu yang sudah *given* atau dari pemberian alam saja namun juga membutuhkan kreatifitas dan inovasi melalui sejumlah kebijakan. Kebijakan disini terutama kebijakan pemerintah yang dapat mempengaruhi perilaku masyarakat, pelaku industri pariwisata dan wisatawan itu sendiri dalam kegiatan pariwisata.

Kebijakan pengembangan pariwisata yang diambil atau dipilih oleh suatu daerah menentukan keberhasilan dalam memanfaatkan daya saing dan perkembangan kepariwisataan di daerah. Ada sejumlah kebijakan daerah atau kebijakan pariwisata daerah yang mempengaruhi keberhasilan pemanfaatan daya saing atau meningkatkan daya saing sekaligus tentunya mempengaruhi perkembangan aktivitas kepariwisataan daerah. Salah satunya dapat dilihat dari orientasi kebijakan atau prioritas kebijakan pembangunannya. Orientasi kebijakan pembangunan ini mempengaruhi bagaimana daerah mengorganisir pemerintahan, merencanakan arah pembangunan, mengalokasikan anggaran dan tentunya mengeksekusi kebijakan tersebut. Organisasi pemerintahan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Pusat dan Daerah terutama dalam urusan pilihan merefleksikan orientasi atau pilihan prioritas kebijakan. Dalam konteks pariwisata, organisasi pemerintahan daerah dapat membentuk urusan pariwisata sendiri atau bergabung

dengan yang lainnya bisa menunjukkan skala prioritas urusan ini bagi daerah. Pembentukan dinas atau badan yang mengurus pariwisata akan menyebabkan lahirnya kegiatan dan alokasi anggaran untuk urusan ini. Selanjutnya, apakah urusan pariwisata menjadi urusan yang digabung dengan urusan lainnya atau berdiri sendiri tergantung dengan prioritas sebagai dampak dari pembatasan pembentukan unit organisasi pemerintahan.

Orientasi yang kuat pada pengembangan pariwisata, dapat dilihat dari komitmen membangun organisasi pemerintahan. Seperti beberapa daerah tujuan wisata utama nasional Jogjakarta dan Bali, urusan pariwisata di tingkat provinsi ditangani secara mandiri atau kedinasan sendiri tidak dicampur dengan yang lainnya. Berbeda dengan daerah otonomi baru seperti Gorontalo, di mana dinas pariwisatanya digabung dengan urusan perhubungan. Gambaran ini memberikan indikasi orientasi kebijakan pemerintah daerah dalam urusan pariwisata. Masing-masing daerah memiliki alasan berbeda mengapa urusan ini terpisah atau digabung. Selain alasan efisiensi dan integrasi urusan sehingga kendala sektoral yang saling terkait bisa segera diatasi.

Kegiatan pariwisata daerah dinilai bermanfaat ketika kegiatan tersebut mampu berkembang menjadi sumber pendapatan daerah. Dalam hal ini ada dua sumber pendapatan daerah yaitu pajak dan retribusi. Dalam konteks pariwisata sumber pendapatan sebagaimana diatur dalam UU No. 28 tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, bahwa pajak dan retribusi dapat dipungut oleh daerah secara *closing list* artinya terbatas. Dalam konteks pariwisata sumber pendapatan penting berasal dari pajak hotel dan restoran dan retribusi objek atau tempat wisata yang secara langsung berhubungan dengan kegiatan pariwisata. Secara tidak langsung tentu pajak bumi dan bangunan dan kendaraan bermotor, peran pariwisata ada di dalamnya ketika pariwisata diasumsikan memiliki kaitan dengan aktivitas ekonomi masyarakat.

Kemampuan daerah dalam menjadikan pariwisata sebagai sumber pendapatan berbeda-beda. Sejumlah daerah mampu menjadikan pariwisata sumber pendapatan yang utama seperti Kabupaten Badung, Kota Denpasar, dan Kota Yogyakarta, sehingga menjadikan daerah tingkat dua yang memiliki tingkat ketergantungan yang rendah terhadap pendapatan yang bersumber dari transfer

pusat. Sumber pendapatan yang besar dari pajak hotel dan restoran bahkan melebihi sumber pendapatan yang lainnya termasuk dari transfer pusat ke daerah. Menurut kementerian keuangan³ untuk Kabupaten Badung pada tahun 2011 presentase dana perimbangan hanya 19 persen dibanding dengan rata-rata nasional yang dana perimbangannya sekitar 80-90 persen dari pendapatan daerahnya. Kemandirian fiskal Kabupaten Badung dapat dilihat dalam Tabel 2.1., di mana tergambar sejak tahun 2008 anggaran pendapatannya mampu menembus 1 triliun rupiah. Dari Tabel 2.1, juga tampak bahwa pendapatan dari pajak hotel mampu memenuhi separuh dari pendapatan daerah.

Tabel 2.1. Anggaran Pendapatan, PAD, Pajak Daerah, dan Pajak Hotel Kabupaten Badung Tahun 2004 s/d 2009 (Dalam Rupiah)

Tahun	Anggaran Pendapatan	Anggaran PAD	Anggaran Pajak Daerah	Anggaran Pajak Hotel
2004	502.522.761.248,00	273.825.571.348,00	249.990.000.000,00	Data tidak tersedia
2005	600.313.173.360,00	348.995.706.650,00	319.270.000.000,00	260.000.000.000,00
2006	624.898.824.321,91	324.299.348.368,91	288.749.804.368,00	222.944.860.000,00
2007	835.168.445.317,03	408.375.462.270,68	370.892.360.000,00	300.000.000.000,00
2008	1.080.269.727.466,86	620.631.469.867,86	571.765.363.935,00	480.000.000.000,00
2009	1.343.412.410.307,68	787.548.976.684,68	730.239.139.532,00	597.500.000.000,00

Sumber : Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia

Hal ini secara langsung membuat daerah-daerah yang prosentase ketergantungan pada dana perimbangan yang rendah memiliki ruang fiskal yang lebih besar tersebut mengalokasikan kembali pendapatan tersebut untuk peningkatan kegiatan pariwisata di daerahnya. Keleluasaan fiskal ini memberikan kesempatan yang luas bagi daerah menerapkan inovasi pembangunan yang berbasis keunggulan daerahnya. Selama ini daerah dengan ketergantungan pada dana perimbangan yang besar akan sangat tergantung dengan arah kebijakan pembangunan nasional, sehingga sedikit ruang untuk mengoptimalkan pembangunan yang berbasis potensi daerahnya. Bahkan daerah yang memiliki ketergantungan yang besar pada dana perimbangan akan menghadapi persoalan ketidakpastian waktu penyampaian bantuan dan keseriusan pemerintah pusat tiap

³ Kementerian Keuangan, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2011 diunduh dari <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/attachments/article/170/apbd2011.pdf>

tahunnya.⁴ Terlambatnya persetujuan anggaran akan mengganggu manajemen sumber daya dan tertundanya pelaksanaan program dan proyek seperti ketika sebagian besar alokasi anggaran baru turun setelah mendekati berakhirnya tahun fiskal.

Ketika pariwisata mampu menjadi sumber pendapatan yang dominan, maka kemampuan daerah dalam mengembangkan pariwisata semakin besar. Kegiatan pembangunan sektor lainnya dapat dibiayai dengan pendapatan dari pariwisata dapat mendorong sektor lainnya bersinergi mendukung perkembangan kepariwisataan. Seperti dalam aspek pemberdayaan masyarakat dalam mengembangkan tradisi dan budaya yang secara langsung mendukung daya tarik memperoleh bantuan dana pembinaan. Langkah ini dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Bali dan Kabupaten Badung melalui bantuan pengembangan seni dan budaya kepada kelompok masyarakat adat di Bali. Hal ini menyebabkan upaya melestarikan dan pengembangan tradisi seni dan budaya oleh kelompok masyarakat dapat terus berjalan.

Tabel. 2.2. Laju Pertumbuhan PDRB Kabupaten Badung Atas Dasar Harga Konstan 2000 Menurut Lapangan Usaha Tahun 2007-2010

Lapangan Usaha	2007	2008	2009	2010
Pertanian	1.58	0.84	3.02	7.27
Pertambangan dan Penggalian	-5.59	3.55	3.88	3.14
Industri Pengolahan	5.22	4.83	6.22	9.83
Listrik Gas dan Air Bersih	7.97	7.81	6.6	6.72
Bangunan	4.74	4.95	3.64	3.73
Perdagangan Hotel & Restoran	6.34	6.54	7.16	7.24
Pengangkutan & Komunikasi	12.13	11.88	7.45	5.70
Kuangan, Persewaan & Jasa	2.44	2.50	2.33	3.03
Jasa	3.91	3.77	5.25	5.39

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Badung, 2011.⁵

Bagaimana peran ekonomi dari sektor pariwisata dapat tercermin dari kemampuan pendapatan daerah dari sektor pariwisata dan pertumbuhan sektor kehidupan lainnya sebagaimana tergambar dari Tabel pertumbuhan PDRB Kabupaten Badung 2007-

⁴ Mudrajat Kuncoro, *Ekonomika Indonesia*, UPP STIM YKPN, Yogyakarta, 2009, hal. 394.

⁵ Badung Dalam Angka 2011.

2010. Tampak dari Tabel 2.2. kehidupan ekonomi masyarakat Badung bergeser dari masyarakat agraris menjadi masyarakat industri, dalam hal ini industri pariwisata. Sektor-sektor usaha yang terkait dengan pariwisata tumbuh seiring pertumbuhan pariwisata. Sebaliknya yang berdampak negatif pada pariwisata tidak tumbuh seperti pertambangan.

Peran sektor pariwisata baik secara *backward* dan *forward linkage* tampak dari pertumbuhan usaha pengangkutan dan komunikasi. Mobilitas masyarakat dan wisatawan tergambar dari pertumbuhan sektor ini. Hal yang sama terjadi di sektor usaha listrik dan gas, di mana pertumbuhannya cukup tinggi yang disebabkan permintaan akan produk ini meningkat seiring peningkatan aktivitas perhotelan, tempat hiburan dan restoran di Kabupaten Badung. Bila kita lihat pertumbuhan wisatawan mancanegara ke Bali seperti Tabel 2.3. yang terus meningkat jumlahnya.

Tabel 2.3. Jumlah Wisman yang Berkunjung ke Provinsi Bali Tahun 2007-2011

Tahun	Jumlah Wisman (orang)
2007	1.668.531
2008	2.085.084
2009	2.385.122
2010	2.576.142
2011	2.826.709

Sumber: BPS Provinsi Bali

Selain dilihat dari organisasi pemerintahan dan dampaknya pada pendapatan daerah, hubungan antara kebijakan dengan pertumbuhan pariwisata dapat dilihat dari kebijakan baik itu, hukum, dukungan promosi, pengorganisasian peran pemangku kepentingan, pembangunan infrastruktur pemeliharaan tempat wisata, dukungan pengembangan budaya, serta kesadaran wisata. Dalam konteks kebijakan pemerintah, peran pemerintah dalam pengelolaan pariwisata dapat dilihat dari seberapa jauh pemerintah memayungi kebijakan dengan aturan-aturan main yang mencerminkan keberpihakan pada pengembangan pariwisata daerah. Salah satunya dapat dilihat dari rencana induk pengembangan pariwisata daerah (RIPPARDA). Riparda memberikan kerangka arah pengembangan potensi pariwisata daerah. Kebijakan ini membantu investor dalam

melihat pengelolaan ruang bagi pengembangan pariwisata. Selain itu juga menjadi panduan pemerintah daerah dalam menentukan dukungan bagi pengembangan sektor pariwisata daerah.

RIPPARDA sendiri merupakan mandat dari Pasal 8 UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan. Dari pusat hingga daerah harus membentuk RIPPARDA sebagai rencana pembangunan kepariwisataan di daerah. Sedangkan di tingkat nasional pemerintah pusat membentuk rencana induk pariwisata nasional (RIPPARNAS). Rencana-rencana pembangunan kepariwisataan menjadi bagian dari rencana pembangunan nasional dan tentunya daerah.

Keberadaan RIPPARDA dapat menjadi indikasi adanya upaya membangun dari mulai tingkat perencanaan yang berintegrasi dengan induk perencanaan pembangunan lainnya. Hal ini berangkat dari kesadaran dan kenyataan bahwa pembangunan kepariwisataan tidak bisa terlepas dari pembangunan sektor lainnya. Payung hukum dalam bentuk peraturan pemerintah dan peraturan daerah memberikan landasan hukum bagi pelaksanaan pembangunan daerah tujuan wisata atau daerah hunian bagi wisatawan serta pembangunan budaya masyarakat.

RIPPARDA memberi kepastian hukum dan keberlanjutan pembiayaan pembangunan kepariwisataan dan obyek wisata yang memiliki daya tarik. Daerah tujuan wisata yang masuk dalam RIPPARDA memberi kepastian hukum dalam penganggaran pemeliharaan dan pengembangan. Hal ini penting bagi sebuah daerah tujuan wisata (DTW), karena DTW akan berkembang ketika didukung daya dukung infrastruktur. Pembangunan infrastruktur tidak bisa dilepaskan dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) serta Rencana Tata Ruang dan Wilayah. RIPPARDA menjadi penghubung masuknya rencana pembangunan DTW ke dalam rencana tata ruang dan wilayah (RTRW), RPJPD dan RPJMD. RPJPD dan RPJMD menjadi arah penganggaran di dalam APBD. Dengan pola tersebut infrastruktur menuju DTW dan pemeliharaan objek wisata masuk dalam agenda pembangunan dan penganggaran daerah. Bahkan pembangunan berdimensi regional yang sering menjadi kebutuhan pariwisata bisa ditampung dalam RIPPARDA. Kebutuhan pembangunan bersifat regional terutama dalam mengatasi hambatan yang tercipta karena ego spasial atau wilayah administratif sebagai

dampak dari penerapan otonomi daerah. RTRW tingkat provinsi memberikan ruang integrasi antar kabupaten kota menyangkut pengembangan objek wisata.

Sejumlah daerah tingkat dua seperti Kabupaten Badung, Denpasar dan Kota Yogyakarta melalui perda sudah menyusun RIPPARDA dan dengan perda juga membentuk Badan Promosi Pariwisata sebagai sarana pengembangan pariwisata. Kegiatan promosi sudah ditangani oleh badan tersendiri. Hal ini memberikan landasan yang kuat bagi keberlanjutan pertumbuhan pariwisata. Promosi menjadi sarana bagi pemerintah daerah mendatangkan wisatawan ke daerahnya. Seperti Kota Yogyakarta melalui peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2010 tentang Pembentukan Badan Promosi Pariwisata Kota Yogyakarta, mengalokasikan 5 persen pendapatan dari pajak hotel dan restoran untuk kegiatan promosi pariwisata. Hal yang sama juga dilakukan di Bali dan di badan tersebut dikelola oleh perwakilan pelaku usaha pariwisata yang memiliki kepentingan dan visi yang kuat untuk mempromosikan kepariwisataan daerahnya. Artinya pendapatan yang besar dari pariwisata dari pelaku usaha dikembalikan lagi untuk kegiatan promosi yang digerakkan oleh pelaku usaha sendiri.

Kebijakan promosi yang melibatkan pelaku usaha memberikan kekuatan yang besar bagi pemerintah daerah di dalam mengembangkan pariwisatanya. Disini pendapatan daerah yang diperoleh dari pariwisata menjadi insentif bagi pemerintah dalam membuka peran yang luas bagi pelaku usaha dalam meningkatkan kepariwisataan daerah yang biasanya banyak bertumpu pada pemerintah.

Jadi instrumen kebijakan pariwisata yang terintegrasi dengan perencanaan pembangunan daerah serta kebijakan pengembangan yang menyertakan pelaku usaha memberikan dukungan bagi pertumbuhan pariwisata. Capaian dari daerah tingkat dua yang sudah bisa mengandalkan pariwisata memberikan gambaran bahwa pertumbuhan pariwisata di era otonomi daerah didukung oleh kebijakan perencanaan pengembangan yang terintegrasi dengan perencanaan pembangunan induk. Selain itu pertumbuhan pariwisata juga terjadi seiring dengan daerah semakin mengandalkan pendapatan daerah dari pariwisata, maka daerah akan secara simultan memprioritaskan pembangunan

pariwisata dan pengorganisasian pemerintahan yang adaptif terhadap kebutuhan pariwisata. Sehingga pemerintah daerah juga terbuka dalam menerima partisipasi pelaku usaha dalam mengelola promosi, walaupun keterlibatan pelaku usaha merupakan mandat UU 10 Tahun 2009, namun masih sulit diterima di daerah yang belum berkembang kegiatan pariwisatanya.

III. PERBEDAAN DAYA DUKUNG KEUANGAN DAN DAMPAKNYA

Dalam bagian sebelumnya interaksi antara kebijakan pariwisata dengan pertumbuhan ekonomi, pada bagian ini akan dibahas bagaimana daya dukung fiskal dan dampaknya pada pembangunan pariwisata daerah. Dalam bagian sebelumnya sempat disinggung bagaimana pertumbuhan pariwisata dan pendapatan daerah. Bagian ini akan membahas bagaimana daerah mengelola daya dukung fiskalnya dalam mengembangkan pariwisata.

Ada dua kegiatan penting pembangunan kepariwisataan di daerah terkait dengan daya dukung keuangan daerah atau kapasitas fiskalnya. Pertama, kemampuan keuangan daerah menentukan kemampuan daerah dalam menentukan prioritas pembangunan. Apakah pariwisata menjadi prioritas pembangunan sangat tergantung perannya dalam perekonomian daerah. Semakin besar kemampuan fiskal, maka semakin besar ruang pemerintah daerah dalam memilih urusan pilihannya. Di saat kemampuan keuangan atau fiskalnya besar dan mampu mandiri dari dana transfer pusat memberikan ruang yang besar bagi daerah untuk memprioritaskan urusan pariwisata menjadi urusan pilihan daerahnya. Sebaliknya apabila kemampuan fiskal yang rendah menyebabkan daerah tidak bisa mandiri dari transfer pusat, maka pilihan yang sempit untuk mengurus persoalan kegiatan pariwisata. Mengapa? Daerah yang masih besar ketergantungannya dari dana transfer akan lebih memprioritaskan urusan wajib menyangkut pelayanan kepada masyarakatnya dan pengembangan infrastruktur publik. Pariwisata bagi sebagian daerah yang rendah kemampuan fiskalnya memiliki keterbatasan untuk membelanjakan lebih besar kepada urusan pariwisata, yang dampak belanjanya dalam jangka pendek lebih langsung dirasakan wisatawan daripada masyarakatnya yang lebih banyak bersentuhan dengan urusan wajib pelayanan publik.

Walaupun pilihan urusan juga menyangkut potensi, tetapi daerah dengan kemampuan fiskal yang lebih mandiri dapat secara kreatif membangun potensi dan daya saing pariwisatanya. Kegiatan pariwisata yang tumbuh menjadi bagian pertumbuhan ekonomi suatu daerah seperti yang ditunjukkan dari kinerja ekonomi Kabupaten Badung memberikan landasan bagi pemerintah daerah menjadikan urusan pariwisata menjadi urusan pilihannya dengan membentuk satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) sendiri. Kemampuan fiskal yang besar dari sumbangan kinerja pariwisata mendorong pembangunan sarana pariwisata secara baik oleh pemerintah daerah.

Kita melihat bahwa urusan daerah memiliki ketergantungan yang besar terhadap transfer, maka prioritas pembangunan lebih dipengaruhi tugas-tugas pembangunan pemerintah pusat. Posisi ini menyebabkan daerah sulit untuk mengembangkan potensi daerah yang berbeda dengan tugas-tugas pemerintah pusat.

Sebaliknya kemampuan daerah seperti Kabupaten Badung yang 80 persen pendapatan daerahnya bersumber dari pendapatan asli daerah terutama dari sektor perhotelan dan restoran menyebabkan orientasi pembangunan daerahnya lebih diarahkan bagi pengembangan pariwisata. Di antaranya melalui perbaikan fasilitas dan infrastruktur umum yang mendukung kerja jasa perhotelan seperti jalan yang berada di kawasan hotel dan restoran.

Kawasan pariwisata khusus seperti Nusa Dua yang berada di dalam wilayah Kabupaten Badung juga memberikan kontribusi besar bagi pendapatan asli daerah Kabupaten Badung. Berkembangnya kawasan Nusa Dua tidak terlepas dari peran pemerintah pusat pada awal pertumbuhan pariwisata Bali melalui Peraturan Presiden Nomor 27 tahun 1972 memberikan kewenangan kepada suatu badan untuk mengelola kawasan Nusa Dua dengan dukungan fasilitas infrastruktur, mendatangkan investor, insentif fiskal, penguasaan lahan dan promosi. Dukungan pemerintah pusat dan pemberian kewenangan tersebut mampu menjadikan badan tersebut sekarang menjadi *Bali Tourism Development Center* (BTDC) menghasilkan sumbangan pajak hotel dan restoran ke Pemerintah Kabupaten Badung sebesar 200 miliar rupiah setahun, dan menjadi perusahaan kelas dunia dan kawasan yang diakui dunia. Prestasi tersebut tidak lepas dari modal awal yang penting dalam konteks otonomi kewenangan diawal prosesnya.

Artinya Kabupaten Badung dapat menikmati hasil dari kegiatan pariwisata yang infrastrukturnya dibangun pada awalnya melalui sejumlah dukungan pemerintah pusat dan disertai dengan pendelegasian kewenangan pengelolaan. Selain tentunya infrastruktur pendukung lainnya seperti bandara melengkapi kapasitas Kabupaten Badung sebagai daerah tujuan wisata penting di Indonesia. Daya dukung dan kapasitas dalam kasus ini memberikan gambaran bahwa kemampuan daerah dalam membangun kepariwisataan dan dampaknya pada keuangan daerah ditentukan oleh banyak faktor, salahsatunya otonomi yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada suatu badan dan sejumlah kewenangan untuk mengelola yang bersifat lintas sektor. Salah satu yang penting kewenangan membebaskan lahan yang dalam kurun waktu 70an tidak serumit saat ini, ditambah dengan kondisi otonomi yang dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten saat ini.

Bagaimana daya dukung keuangan mempengaruhi kapasitas daerah dalam membangun kepariwisataan bisa dilihat dalam kasus Sumatera Utara. Sumatera Utara memiliki potensi pariwisata baik objek tempat, budaya maupun untuk kegiatan lainnya. Salah satunya adalah kasus pengelolaan objek wisata Danau Toba. Kawasan Danau Toba dalam kenyataannya membentang atau melintasi wilayah 7 kabupaten/kota di Sumatera Utara. Akibatnya pariwisata dengan potensi Danau Toba kurang berkembang menjadi kegiatan ekonomi yang penting seperti Bali dengan Kabupaten Badungnya. Hal ini bisa dilihat dari Tabel 3.1. jumlah wisatawan mancanegara yang berkunjung ke Sumatera Utara. Bila dibandingkan dengan Tabel 2.3 Wisman yang mengunjungi Bali, maka kegiatan pariwisata di Sumatera Utara masih jauh tertinggal. Walaupun Danau Toba dikenal secara internasional karena masuk dalam Geopark dunia.

Dari indikator ekonomi Kabupaten Simalungun yang merupakan salah satu kabupaten yang memiliki akses terbesar di Danau Toba, struktur PDRB pada tahun 2012 menurut lapangan usaha masih di atas 50 persen disumbang oleh sektor pertanian⁶, sedangkan sektor perdagangan hotel dan restoran sebesar 8,76 persen dan jasa sebesar 11,62 persen. Walaupun sektor hotel dan restoran menduduki peringkat ketiga setelah jasa memberikan indikasi bahwa kegiatan pariwisata

⁶ Berita Resmi Statistik kabupaten Simalungun Nomor 01/08/1209/Th. XII, 1 Agustus 2013.

belum menjadi mesin kegiatan ekonomi masyarakat Kabupaten Simalungun yang memiliki potensi obyek wisata Danau Toba.

Tabel 3.1. Jumlah Wisman Provinsi Sumatera Utara

Periode	Jumlah
Desember 2011	22.296
November 2012	21.112
Desember 2012	21.699
Jan-Des 2011	192.650
Jan-Des 2012	205.845

Sumber: BPS Februari 2013

Salah satu masalah terbesar bagi Provinsi Sumatera Utara dan kabupaten/kota yang memiliki akses ke obyek wisata Danau Toba ada pada kemampuan membangun infrastruktur transportasi atau perhubungan ke kawasan ini dari pintu masuknya Kota Medan atau bandar udara Kualanamu. Kemampuan fiskal yang rendah menyebabkan Sumatera Utara sangat mengandalkan dana transfer pusat untuk membangun infrastruktur tersebut. Kendala yang dihadapi pada awal pengembangan sama dengan Bali, ketika akan dikembangkan pada awal tahun 70an Bali mendapatkan fasilitas dan dukungan keuangan yang memadai dalam membangun infrastruktur yang mendukung kegiatan pariwisatanya. Dampaknya bisa dilihat dari kemampuan keuangan daerah meningkat dalam membiayai kegiatan pemerintahan, merujuk dari kemampuan Kabupaten Badung, keuangan daerahnya sudah mampu memenuhi kebutuhan pembangunannya.

Sedangkan kendala Sumatera Utara lebih kompleks dalam mengoptimalkan pasar pariwisatanya ketika ditempatkan dalam konteks otonomi daerah, karena semakin otonomnya pemerintah kabupaten/kota yang wilayahnya bersinggungan dengan Danau Toba dalam merencanakan. Hal ini menyebabkan pembangunan potensi pariwisata terkendala orientasi yang berbeda antara kabupaten/kota. Salah satunya bersumber dari berbedanya hasil yang didapatkan daerah yang mengembangkan hotel dan restoran atau potensi pariwisata dengan daerah yang harus melakukan konservasi hutan atau lingkungan. Bagi daerah yang wilayahnya masuk dalam wilayah konservasi hutan memiliki keterbatasan dalam mengembangkan sumber pendapatan dari pembangunan hotel dan restoran. Di sisi

lainnya ada daerah yang bersinggungan dengan Danau Toba mendapat nilai tambah dari kegiatan industri yang memanfaatkan hasil hutan.

Fenomena pengembalian penghargaan lingkungan atau Kalpataru oleh penerimanya Wilmar Simandjorang yang memprotes kegiatan perambahan hutan yang terus berlangsung di daerah Kabupaten Samosir, Toba dan Simalungun sehingga menurunkan kualitas ekosistem Danau Toba⁷. Dampak dari aktivitas industri yang memanfaatkan hutan dari daerah-daerah di sekitar Danau Toba berbenturan dengan orientasi pariwisata yang memerlukan pelestarian lingkungan, karena unsur yang bisa ditawarkan kepada pasar pariwisata ada pada lingkungan Danau Toba tersebut. Dari sisi besaran PDRB seperti yang ditunjukkan dalam Tabel 3.2., Kabupaten Samosir bergantung pada sektor pertanian dan kehutanan, peringkat kedua jasa dan peringkat ketiga hotel dan restoran. Besaran PDRB setidaknya menjelaskan sektor kehutanan dan jasa di mana salahsatunya jasa pemerintahan masih belum tergantikan oleh kegiatan hotel dan perdagangan. Sehingga bisa dipahami orientasi ekonomi masih mengandalakan aktivitas ekstraktif salah satunya dari hasil hutan. Hal ini menghambat pengembangan lebih jauh kebijakan pariwisata yang sering berbenturan dengan kebijakan konservasi hutan.

Tabel 3.2. Distribusi PDRB Kabupaten Samosir Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha 2008 - 2012 (persen)

Lapangan Usaha/ <i>Industrial Original</i>	Tahun/ <i>Year</i>				
	2008	2009	2010	2011 ⁷	2012 ⁷
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1. Pertanian, Perkebunan, Peternakan, Kehutanan, dan Perikanan/	61,30	60,65	60,39	59,80	59,02
2. Pertambangan & Penggalan	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
3. Industri Pengolahan	1,36	1,43	1,54	1,66	1,75
4. Listrik, Gas, & Air Bersih	0,15	0,15	0,16	0,16	0,17
5. Bangunan	0,30	0,31	0,33	0,36	0,40

⁷ "Menteri LH Diminta Lakukan Audit Lingkungan di Danau Toba" diunduh Senin, 7 Oktober 2013 dari <http://www.tribunnews.com/regional/2013/10/07/menteri-lh-diminta-lakukan-audit-lingkungan-di-danau-toba>

6. Perdagangan, Hotel dan Restoran	9,92	9,73	9,63	9,59	9,67
7. Pengangkutan dan Komunikasi	1,16	1,20	1,28	1,37	1,47
8. Keuangan, Asuransi, Usaha Persewaan Bangunan & Tanah, Jasa Perusahaan	2,22	2,24	2,28	2,33	2,42
9. Jasa -jasa	23,53	24,23	24,34	24,66	25,02
PDRB/GRDP	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber: BPS-Badan Pusat Statistik Kabupaten Samosir, 2013.

Persoalan yang dihadapi oleh kabupaten/kota di Sumatera Utara dalam konteks otonomi daerah dalam mengembangkan potensi pariwisata danau Toba menggambarkan bahwa pemerintah daerah memiliki keterbatasan fiskal dan kewenangan dalam mengelola potensi daerahnya. Hal ini saat Bali dikembangkan tahun 70an awal saat pemerintah pusat dominan dengan kebijakan membentuk BTDC mampu mengatasi persoalan keterbatasan fiskal dan mengatasi pengelolaan kawasan. Sedangkan kabupaten/kota di Sumatera Utara sudah mengembangkan sejumlah inisiatif seperti dalam mengatasi permasalahan yang mengancam ekosistem kawasan Danau Toba maka Pemerintah Provinsi Sumatera Utara bersama Otorita Asahan mengembangkan LTEMP (*Lake Toba Ecosystem Management Plan*). LTEMP, dalam pengembangannya bersama dengan BKPEDKT (Badan Koordinasi Pelestarian Ekosistem Kawasan Danau Toba) melibatkan para pakar regional dan nasional, jajaran Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, jajaran legislatif Provinsi dan Kabupaten, Otorita Asahan, para tokoh adat dan masyarakat, kalangan dunia usaha, dan LSM. Kesepakatan dan implementasi LTEMP diharapkan dapat meningkatkan kredibilitas dan ekuitas global bangsa Indonesia dalam konteks pengelolaan ekosistem.

Langkah tersebut baru sebatas upaya menyelamatkan ekosistem Danau Toba yang memiliki daya tarik pariwisata tersebut. Sedangkan langkah integratif yang berorientasi pada pembangunan potensi seperti pembentukan BTDC dalam mengelola Nusa Dua dan dana sarana pendukung lainnya mengatasi batasan kewenangan pada satu kawasan seperti Danau Toba belum berwujud. Akibatnya tidak ada satu daerah yang memiliki akses pada Danau Toba dapat

secara optimal memanfaatkan daya tarik Danau Toba sebagaimana Bali dengan Kabupaten Badungnya.

Kasus Sumatera Utara memberikan gambaran bahwa pembangunan pariwisata di era otonomi daerah memiliki hambatan yang lebih besar dibanding era sebelumnya di mana pemerintah pusat masih dominan. Peran pemerintah pusat dalam konteks pembentukan BTDC memberikan sejumlah kepastian, seperti kewenangan mengelola kawasan, mendatangkan investor dan membuat aturan main menyangkut sarana dan prasarana di kawasannya secara eksklusif, selain keistimewaan dalam mengatur tata ruang dan pengembangan wilayahnya. Aspek-aspek tersebut sangat dibutuhkan dalam mengembangkan suatu kawasan menjadi kawasan pariwisata, karena kepastian-kepastian tersebut memberikan jaminan keberlanjutan baik bagi investor maupun tata kelola lingkungannya.

Sebaliknya persoalan yang dihadapi oleh Pemerintah Sumatera Utara dalam mengelola Danau Toba terletak makin kuatnya otonomi daerah yang menempatkan prioritas daerah masing-masing dibanding dengan kepentingan lintas daerah. Akses ke Danau Toba pintunya lewat Medan dan daerah sekitarnya, sehingga tanpa pendekatan lintas daerah sulit membangun akses yang murah dan efisien sehingga meningkatkan kedatangan wisatawan dan meningkatkan waktu tinggal. Persoalan lintas daerah tidak bisa diselesaikan oleh pemerintah provinsi, ketika kemampuan fiskal terbatas untuk membangun sarana dan prasarana mendukung pengembangan obyek wisata Danau Toba. Apalagi berharap dari inisiatif daerah-daerah yang menikmati hasil lebih besar dari keberadaan Danau Toba di daerahnya. Kemampuan fiskal yang kecil pada akhirnya mendorong masing-masing daerah fokus pada prioritas menurut daerahnya, sehingga pembangunan pariwisata sulit untuk menjadi prioritas bersama, seperti ketika daerah-daerah di sekitar Danau Toba berada di antara tuntutan peningkatan pendapatan asli daerah dan kebutuhan konservasi lingkungan untuk keberlanjutan kawasan Danau Toba. Masing-masing daerah memiliki pilihan yang berbeda, di mana kebutuhan meningkatkan pendapatan asli lebih diutamakan walaupun mengorbankan kualitas lingkungan. Di saat bersamaan pariwisata belum mampu memenuhi pendapatan daerah, di sisi lainnya penurunan kualitas lingkungan berarti

penurunan daya tarik. Akibatnya seperti lingkaran persoalan yang tidak terputus bagi pengembangan pariwisata, karena masyarakat belum bisa hidup dari kegiatan pariwisata, sehingga tidak bisa dipersalahkan jika pemerintah daerah lebih memilih memenuhi tuntutan jangka pendek dari masyarakat.

IV. KERJA SAMA ANTAR DAERAH DAN PERAN PUSAT

Kemampuan fiskal daerah memiliki peran penting dalam menempatkan pembangunan pariwisata dalam prioritas pembangunan di daerah. Kemampuan fiskal memberikan ruang yang besar bagi daerah dalam menentukan prioritas pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan daerah tersebut. Ketika daerah memiliki ketergantungan yang besar pada dana transfer pusat ke daerah atau dana perbantuan, maka ruang fiskal bagi pembangunan pariwisata menjadi kecil. Akibatnya pariwisata tumbuh dengan kapasitas seadanya. Berbeda saat suatu daerah memiliki kemandirian fiskal maka daerah mampu menjalankan kebijakan pembangunan pariwisatanya secara lebih mandiri dan kreatif.

Salah satunya diberikan dari pengalaman Kabupaten Badung dan Kota Denpasar yang mampu membiayai program pembangunan yang mendukung pariwisata bukan hanya untuk daerahnya namun, daerah sekitarnya. Kebijakan ini diatur dalam Keputusan Gubernur Bali Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pembagian Bantuan Pajak Hotel dan Pajak Restoran Kabupaten Badung dan Kota Denpasar Kepada 6 (enam) kabupaten lainnya.

Dalam keputusan gubernur Bali tersebut diatur pembagian pertama 50 persen dana dibagi secara merata, sedangkan 50 persen lainnya dibagi secara proporsional dengan memperhatikan tingkat pendapatan asli daerah, luas wilayah, PDRB perkapita dan jumlah penduduk miskin masing-masing kabupaten yang dibantu. Peruntukan dana bantuan tersebut diarahkan untuk pembangunan bidang pariwisata, kegiatan pelestarian budaya, pelestarian lingkungan dan sektor unggulan.

Kebijakan ini berangkat dari kesadaran daerah penghasil pendapatan besar kabupaten Badung dan Kota Denpasar yang bersumber dari aktivitas pariwisata, bahwa pariwisata tumbuh melintas batas wilayah administratif. Keunggulan pariwisata yang

dinikmati Kabupaten Badung dan Kota Denpasar memerlukan dukungan daerah sekitar, baik dalam mengembangkan destinasi pariwisata, maupun menjaga kualitas lingkungan dan budaya yang mendukung pertumbuhan pariwisata di Kabupaten Badung dan Denpasar. Kedua kabupaten yang menikmati tingginya PAD dari pajak dan restoran tentunya membutuhkan daerah sekitar dalam menjaga daerah tujuan wisata baik itu alam, tempat budaya dan budayanya sendiri menjadi satu kesatuan yang saling mempengaruhi kehidupan pariwisata di Bali.

Sejumlah daerah sekitar kedua kabupaten harus membiayai objek wisata seperti situs alam danau, tempat ibadah dan atraksi budaya, sedangkan daerah tersebut untuk menjaga kelestarian lingkungan membatasi pembangunan hotelnya. Hal ini memerlukan bantuan dana pembangunan yang menikmati hasil dari pajak hotel dan restoran. Visi pembangunan pariwisata di Bali sudah melihat pariwisata memerlukan kerjasama antar daerah dalam mengembangkannya. Kendala otonomi daerah dapat diabaikan, bahkan mampu dikembangkan sebagai basis pembangunan di mana keunggulan masing-masing daerah dijaga untuk tumbuh tanpa merugikan potensi daerah lainnya.

Ketika pariwisata menjadi prioritas, maka pembangunan sektor lainnya mengarah dan menuju penguatan sektor pariwisata. Pariwisata hanya bisa tumbuh di atas bangunan sektor lainnya, karena aktivitas pariwisata memerlukan sarana dan prasarana, baik dalam mendukung wisatawan menuju obyek pariwisata, menikmati pariwisata, membeli kenang-kenangan atau memori terkait keunikan daerah, manusia yang ramah melayani dan budaya yang mendukung. Sektor-sektor infrastruktur tentunya harus selesai sebelum pertumbuhan pariwisata itu sendiri. Keberadaan BTDC menjadi bukti infrastruktur yang sudah direncanakan dengan baik membutuhkan pengelola yang otoritatif, sehingga pertumbuhan selanjutnya berada dalam pengendalian dan kontrol sehingga pembangunan berkelanjutan dapat dijaga.

Persoalan yang dihadapi oleh Sumatera Utara dengan potensi pariwisata dan hambatan yang muncul di era otonomi daerah membutuhkan intervensi dari pemerintah pusat dan provinsi terutama mengambil inisiatif dalam mengelola kawasan Danau Toba. Pemerintah pusat bukan hanya sekedar mengambil tugas dan peran

promosi saja seperti promosi Festival Danau Toba yang sekarang menjadi program kementrian, namun mulai menyentuh persoalan pengelolaan yang melibatkan lintas pemerintahan kabupaten/kota dan juga kebutuhan membangun infrastruktur akses menuju Danau Toba. Tanpa intervensi pusat dan kebijakan yang bersifat integratif seperti yang pernah dilakukan pada kawasan Nusa Dua, maka kawasan Danau Toba akan selalu dihadapkan pada kenyataan bahwa pariwisata belum mampu menjadi sumber kehidupan daerah, di sisi lainnya Danau Toba dengan kekayaan alamnya juga perlu dieksplorasi dan eksploitasi untuk menghidupi kebutuhan masyarakat sekitar. Ketika kondisi tersebut berjalan terus, maka seiring penurunan kualitas lingkungan, maka daya tarik atau saing pariwisata Danau Toba juga menurun dan masyarakat yang sudah bekerja di sektor pariwisata akan beralih menjalankan pekerjaan ekstraktif yang mengandalkan pada potensi alam dan dipercepat dengan kehadiran industri.

Hal berbeda terjadi di Bali, ketika pariwisata sudah menjadi sumber utama kehidupan masyarakatnya, pemerintah melihat hubungan yang kuat antara kualitas alam dan pariwisata menempatkan pengelolaan tata ruang yang lebih restriktif terhadap pengembangan industri yang menurunkan kualitas lingkungan. Potensi industri pengolahan yang besar mampu ditutupi oleh industri pariwisata itu sendiri, sehingga dilema yang dihadapi oleh pemerintah daerah di sekitar Danau Toba tidak terjadi di Bali. Persoalannya titik keseimbangan, di mana pariwisata mampu memenuhi kebutuhan daerah berangkat dari kondisi yang berbeda antar daerah. Salah satunya posisi pemerintah pusat pada awal suatu kawasan akan dikembangkan menjadi kawasan pariwisata.

Posisi awal pemerintah pusat menjadi penting, karena akan berlanjut dengan lahirnya sejumlah kebijakan yang mendorong penguatan kawasan seperti Bali. Saat ini posisi pemerintah sudah tampak dengan lahirnya UU Pariwisata, Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Nasional (RIPPARNAS), dan Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPARDA). Namun pengaturan dan rencana induk masih sebatas ketentuan di atas kertas, rencana aksi untuk pengembangan suatu kawasan belum tampak. Pendekatan yang diambil oleh pemerintah pusat dalam masalah Danau Toba baru pada sisi promosi, pemerintah pusat belum masuk pada masalah mendasar

dan mempengaruhi perkembangan pariwisata di Danau Toba yang menyangkut penataan kawasan yang melintas beberapa daerah.

Kendala otonomi daerah dalam kasus ini harus dengan intervensi pemerintah pusat yang serius dan mendalam. Walaupun dalam kasus pengelolaan air danau Toba yang ditangani oleh BUMN dan kementerian pekerjaan umum kurang mendapat dukungan dari pemerintah daerah karena menurunkan potensi pendapatan daerah, pemerintah pusat harus mengambil peran yang lebih dalam untuk membangun jalan keluar bagi pengembangan pariwisata Danau Toba. Hal ini berangkat dari potensi yang dimiliki oleh danau Toba, dan potensi pariwisatanya. Apabila persoalan Danau Toba dilihat tanpa perspektif yang jauh kedepan seperti visi pemerintah melihat Bali pada tahun 70an, maka pertumbuhan pariwisata yang dinikmati pemerintah daerah di Bali saat ini akan sulit diraih oleh pemerintah daerah di Sumatera Utara yang memiliki akses ke Danau Toba. Kita perlu melihat keberhasilan Bali membangun koordinasi antar pemerintah daerah di bawahnya, karena Pariwisata kegiatannya melintas batas wilayah administrasi pemerintahan dan telah memberikan hasil yang nyata dan positif bagi kesejahteraan masyarakatnya tidak memiliki kesulitan dalam menghasilkan pengaturan yang bersifat kerjasama seperti pengaturan membagi pendapatan yang diperoleh dari pajak hotel dan restoran Kabupaten Badung dan Kota Denpasar ke daerah sekitarnya. Artinya kerjasama antar daerah bukanlah sesuatu yang mustahil di era otonomi daerah, namun untuk menuju ke sana harus ada visi bersama yang sudah ada dampak positifnya, dan itu karena ada intervensi pemerintah pusat sebelumnya. Tidak bisa dibayangkan, apabila pemerintah pusat tidak mengambil inisiatif, dan Bali sudah masuk era otonomi daerah apakah Bali bisa mewujudkan pariwisata menjadi prioritas pembangunannya dan daerah tingkat dua bersama-sama mendukungnya.

V. PENUTUP

Kebijakan pariwisata tidak bisa berjalan secara efektif apabila kebijakan tersebut hanya dilihat dari sektor pariwisata saja. Ketika kebijakan pariwisata dihadapkan pada persoalan pengelolaan keuangan daerah tampak bahwa kebijakan pariwisata bukan kebijakan berdimensi sektoral tunggal hanya pariwisata. Dari pengelolaan keuangan saja akan tampak bahwa pariwisata di daerah sangat tergantung pada kemampuan fiskal daerahnya. Daerah yang

telah memperoleh manfaat dari pariwisata dan mampu menjadikan separuh pendapatannya berasal dari pariwisata, sehingga memiliki ruang yang lebih besar untuk menempatkan kebijakan pariwisata sebagai prioritas bahkan visi utama dalam pembangunan daerahnya. Keberhasilan Kabupaten Badung dan Kota Denpasar membagi pendapatannya dari pajak Hotel dan Restoran ke daerah sekitarnya berangkat dari visi pariwisata yang melintas batas wilayah administrasi. Atas dasar visi tersebut, pendapatan bukan hanya untuk membiayai daerah sendiri tetapi daerah lainnya. Hal ini bisa terjadi ketika pembangunan pariwisata tidak hanya dilihat dari perspektif wilayah administratif yang begitu menonjol di era otonomi daerah. Visi pembangunan pariwisata seperti ini bisa diwujudkan ketika pariwisata telah mampu memberikan kesejahteraan bagi masyarakat dan secara kuantitatif yang tampak dari peningkatan kemampuan fiskal daerah dalam membiayai pembangunannya.

Sebaliknya persoalan kapasitas fiskal yang dihadapi oleh Provinsi Sumatera Utara dan daerah tingkat duanya yang memiliki akses dengan daerah tujuan wisata Danau Toba menjadi kendala membangun potensi pariwisata berbasis daya tarik Danau Toba. Dari sisi fiskal sumbangan pendapatan dari kegiatan pariwisata belum mampu memberikan ruang yang lebar bagi daerah dalam menempatkan kebijakan pariwisata sebagai prioritas. Dampaknya jelas, mayoritas pemerintah daerah di sekitar Danau Toba memprioritaskan pembangunan yang mempercepat dampak pada pendapatan daerah dan kesejahteraan masyarakat dengan memberikan ruang pertumbuhan bagi industri pengolahan kekayaan hutan di sekitar Danau Toba. Tentunya hal ini berdampak pada penurunan kualitas alam Danau Toba yang keunggulannya pada daya tarik alam. Penurunan tersebut menurunkan minat wisatawan untuk mengunjungi dan tinggal lebih lama di sekitar Danau Toba.

Mengapa kebijakan pariwisata bisa tumbuh di Bali dan sulit di Sumatera Utara? Karena ada perbedaan apa yang sekarang tumbuh di Bali dengan apa yang tumbuh di Sumatera Utara. Pemerintah pusat terlibat secara mendalam dalam membangun Bali sebelum era otonomi daerah salah satunya dengan membentuk BTDC dan dukungan infrastruktur lainnya seperti bandara, terakhir jalan tol laut dari bandara ke Nusa Dua. Sebaliknya pertumbuhan di Sumatera Utara tanpa intervensi daerah sampai tiba otonomi daerah tumbuh. Ini

menyebabkan kalau Bali berhasil membangun visi bersama di antara pemerintah tingkat duanya, karena pariwisata sudah tumbuh menjadi tulang punggung perekonomian Bali, sebaliknya Sumatera Utara yang memang secara umum mengandalkan pada kegiatan pengolahan kekayaan alam sulit membangun visi bersama kebijakan pariwisata di antara daerah tingkat duanya dalam konteks pengelolaan Danau Toba.

Dari fenomena kebijakan pariwisata di Bali dan Sumatera Utara, kemampuan fiskal daerah menentukan keberhasilan pengembangan kebijakan pariwisata. Sulit bagi daerah mengembangkan kebijakan pariwisata di saat dukungan fiskal terbatas. Dampak lanjutannya daerah memprioritaskan potensi atau sektor lainnya yang dalam jangka pendek menyumbang pada pendapatan daerah. Salahsatunya bersumber dari pengolahan kekayaan alam seperti hutan yang pada gilirannya menurunkan kualitas alam. Ketika pariwisata membutuhkan dukungan alam yang berkelanjutan, daerah tidak mampu memberikan jaminan tersebut. Penurunan kualitas alam dari destinasi pariwisata menyebabkan penurunan kunjungan wisatawan. Wisatawan adalah sumber pendapatan melalui pajak hotel dan restoran serta belanja para wisatawan. Pada akhirnya daerah yang memiliki keterbatasan fiskal akan sulit memperoleh manfaat dari pengembangan kebijakan pariwisata daerahnya. Sebaliknya, daerah yang memiliki keleluasaan fiskal yang bersumber dari kegiatan pariwisata akan memiliki orientasi yang kuat menjaga keberlangsungan sektor pariwisata daerahnya.

Faktor kemampuan fiskal daerah yang menentukan kemampuan daerah membangun potensi pariwisata harus mendapat perhatian pemerintah pusat dalam mendukung sebagian daerah yang memiliki potensi dengan intervensi fiskal sebagaimana yang pernah diambil terhadap Bali dengan pengembangan Nusa Dua. Pembangunan infrastruktur dan pengelolaan kawasan yang kuat dan bervisi mampu menjaga keberlangsungan sektor pariwisata, selanjutnya sektor ini akan memberikan kemampuan fiskal pada daerah sehingga terjadi penguatan di sisi pariwisata dan kemampuan fiskal daerah. Daerah yang memiliki potensi pariwisata tidak akan tumbuh tanpa dukungan pembangunan infrastruktur akses ke daerah tujuan wisata dan visi pembangunan berkelanjutan, karena pariwisata membutuhkan hal tersebut, selain tentunya hal-hal lainnya seperti budaya masyarakat dan tingkat keamanan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ahmad Subekan dan Nafsi Hartoyo, *Keuangan Daerah: Terapi Atasi Kemiskinan*, Alta Pustaka, Malang, 2012.
- Badrudin Rudi, *Menggali Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) Daerah Istimewa Yogyakarta Melalui Pembangunan Industri Pariwisata*, Kompak, No. 3, Hal. 1-13, 2001.
- Berita Resmi Statistik Nomor 43/07/Th. XVI, 1 Juli 2013.
- Carunia Mulya Firdausy (et.al), *Peningkatan Daya Saing Ekonomi Indonesia: Studi Kasus Industri Pariwisata*, P2E LIPI Jakarta, 2004.
- Mudrajad Kuncoro, *Ekonomika Indonesia*, UPP STIM YKPN, Yogyakarta, 2009.
- Mudrajad Kuncoro, *Perencanaan Daerah: Bagaimana Membangun Ekonomi Lokal, Kota dan Kawasan?*, Salemba Empat, 2012.
- Sukri, Abdurahman, *Kawasan Pariwisata dan Konflik Pertanahan*, LIPI, 2004
- Oka A Yoeti, 1996, *Pengantar Ilmu Pariwisata*, PT. Ankasa, Bandung.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2015.
- Rahardjo Adisasmita, *Pembiayaan Pembangunan Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011.

Website

- Kementrian Keuangan, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2011 diunduh dari <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/attachments/article/170/apbd2011.pdf>

EPILOG

Dalam rangka menyongsong globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian rakyat, diperlukan langkah strategis dalam percepatan pembangunan daerah. Pembangunan daerah menjadi sangat penting dan strategis dalam struktur perekonomian Indonesia karena kontribusinya terhadap pertumbuhan ekonomi nasional yang cukup besar dan upaya meningkatkan kualitas hidup melalui pemerataan pelayanan publik.

Diberlakukannya UU NO.22/1999 dan UU No.25/1999 menjadi titik baru era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia. Pada era ini terjadi pengalihan tanggung jawab dan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah. Pengalihan ini merupakan langkah strategis dalam mengatasi permasalahan lokal yang berupa ancaman disintegrasi, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah sumber daya manusia. Pengalihan kewenangan ini diikuti dengan transfer dana dari pusat ke daerah dalam membiayai program dan kegiatan terutama yang menjadi prioritas nasional.

Setelah melewati satu dasawarsa lebih pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia, ditandai dengan terus meningkatnya transfer daerah, namun tidak serta merta pelayanan publik dasar bagi masyarakat terpenuhi sesuai standar. Masih terdapat berbagai permasalahan baik di level daerah dan sektor maupun aplikasinya dilintas daerah maupun lintas sektoral.

Oleh karena itu perlu dilakukan pengembangan kebijakan dalam perencanaan, pengalokasian dan pengelolaan dana perimbangan dengan mengakomodir kebutuhan daerah sesuai dengan karakteristik yang dimiliki daerah. Tema besar efektivitas dan akuntabilitas dana perimbangan dan peranannya dalam pembangunan era otonomi daerah yang diusung dalam buku ini tidak hanya memberikan analisis terhadap berbagai aspek dan pandangan mengenai kebijakan otonomi daerah dan implementasinya namun

juga mengemukakan usulan strategi serta upaya pengembangan kebijakan otonomi daerah ke depan dalam upayanya mengatasi permasalahan-permasalahan yang timbul dalam proses penerapan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal.

Bagian I buku ini membahas tentang “Otonomi Daerah dalam kaitan dengan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah” yang ditulis oleh **Niken Paramita Purwanto**, menyatakan bahwa perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Perimbangan keuangan dilaksanakan sejalan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian pengaturan perimbangan keuangan tidak hanya mencakup aspek pendapatan daerah, tetapi juga mengatur aspek pengelolaan dan pertanggungjawabannya. Dalam mekanisme pengalokasian Dana Alokasi Khusus (DAK), daerah tertentu yang memperoleh DAK ditentukan berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Kriteria-kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah ini justru membuat batasan-batasan yang menyebabkan adanya daerah-daerah yang tidak mendapatkan alokasi DAK, pengaturan ini bertentangan dengan konsep keadilan, karena salah satu tolok ukur keadilan adalah pelayanan yang non diskriminatif, begitu juga belum memenuhi aspek demokratis, karena salah satu ciri kebijakan demokratis adalah semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah harus bergantung pada keinginan rakyat, sedangkan keinginan rakyat adalah supaya setiap daerahnya mendapat alokasi DAK.

Dalam Bagian II yang membahas mengenai “Peran Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan Terhadap Pola Belanja Daerah”, **Rafika Sari** mengemukakan bahwa pola belanja sebagian besar daerah di Indonesia masih didominasi oleh belanja pegawai. Kondisi demikian juga terjadi pada dua daerah di Indonesia sebagai contoh kasus pada Pemerintah Kota Denpasar dan Pemerintah Kabupaten Banjar, di mana kedua daerah tersebut telah dikategorikan sebagai daerah berkapasitas fiskal oleh pemerintah pusat pada tahun 2012. Walaupun kedua kabupaten ini telah berupaya untuk mengalihkan porsi belanja pegawai kepada jenis belanja lainnya, namun pemerintah daerah perlu mencermati penataannya ke

depan. Sebagai salah satu upaya untuk menekan komposisi belanja pegawai, belanja pegawai perlu direalokasikan untuk belanja modal atau belanja yang berdampak langsung kepada penyediaan layanan masyarakat, dan bahkan belanja yang bersifat produktif. Kemampuan keuangan Kabupaten Banjar dan Kota Denpasar dalam memobilisasi sumber Penerimaan Asli Daerah (PAD) untuk membiayai pembangunan pada kedua daerah semakin membaik namun peran PAD masih relatif rendah. Dana perimbangan tetap masih dianggap sebagai unsur utama dari belanja atas pelaksanaan desentralisasi. Oleh karena itu, dalam rangka peningkatan peran PAD terhadap pola belanja daerah, beberapa hal yang perlu dilakukan oleh daerah adalah seperti identifikasi dan penyesuaian sumber pajak daerah; peningkatan kualitas sumber daya manusia untuk dapat mengembangkan inisiatif, kreativitas, inovasi, dan terobosan dalam mencari alternatif pendapatan di daerah; dan menumbuhkan iklim investasi yang kondusif dengan melakukan promosi, sehingga kedua daerah memiliki daya tarik bagi investor.

Hilma Meilani pada bagian III dalam tulisannya berjudul "Analisis Kemampuan Keuangan Daerah" mengemukakan bahwa dari hasil analisis data terhadap kemampuan keuangan daerah Kota Denpasar Tahun Anggaran 2008-2012, berdasarkan perhitungan dan analisis kinerja PAD melalui ukuran sumbangan (*share*) dan pertumbuhan (*growth*) dengan pemetaan kemampuan keuangan daerah menggunakan Metode Kuadran, posisi Kota Denpasar berada pada Kuadran II, menunjukkan *share* PAD terhadap total belanja masih rendah namun *growth* PAD tinggi. Posisi pada Kuadran II adalah kondisi belum ideal, tapi menunjukkan daerah mempunyai kemampuan mengembangkan potensi lokal sehingga PAD berpeluang memiliki peran besar dalam APBD. Berdasarkan pengukuran Indeks Kemampuan Keuangan Kota Denpasar yang diklasifikasikan menurut Kriteria Tingkat Kemampuan Keuangan Daerah, maka kemampuan keuangan daerah Kota Denpasar tahun anggaran 2008-2012 adalah kemampuan keuangan Sedang. Pemerintah Kota Denpasar diharapkan dapat meningkatkan kinerja keuangan dan menggali potensi sumber pendapatan daerah dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah agar dapat mengurangi tingkat ketergantungan terhadap Pemerintah Pusat. Pemerintah Kota Denpasar agar lebih memprioritaskan belanja

modal untuk kepentingan masyarakat berupa pembangunan sarana dan prasarana untuk kepentingan masyarakat karena PAD lebih banyak bersumber dari masyarakat dalam bentuk pajak daerah dan retribusi daerah.

Pada bagian ke IV, yang membahas “Akuntabilitas Pengelolaan Dana Perimbangan Daerah” dikaji oleh **Dewi Restu Mangeswuri**, menyatakan bahwa Pemerintah dalam perkembangannya memberikan dana perimbangan untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya pula dilakukan secara transparan dan akuntabel. Akuntabilitas pengelolaan dana perimbangan pada Kabupaten Banjar, Kalimantan Selatan masih belum terwujud sepenuhnya. Hal ini berdasarkan informasi yang diperoleh di lapangan bahwa masyarakat umum masih belum dapat mengakses informasi dengan terbuka dan bebas. Salah satu aspek pemerintah daerah yang harus diatur hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran pemerintah daerah. Untuk dapat menghasilkan laporan keuangan yang relevan, handal dan dapat dipercaya, pemerintah daerah harus memiliki sistem akuntansi yang handal sehingga sistem pengendalian internal juga tidak lemah. Pemerintah Kabupaten Banjar, Kalimantan Selatan perlu melakukan upaya untuk meningkatkan kualitas pelaporan keuangan pemerintahan dengan menyusun Standar Akuntansi Pemerintahan. Ini berarti informasi keuangan pemerintahan akan dapat menjadi dasar pengambilan keputusan di pemerintahan dan juga terwujudnya transparansi serta akuntabilitas.

Mandala Harefa dalam bagian V membahas secara mendalam dengan studi berjudul “Kondisi dan Permasalahan Pelayanan Publik Dalam Implementasi Desentralisasi Fiskal” menyatakan bahwa implementasi desentralisasi fiskal masih menghadapi berbagai tantangan dan kendala dalam pelaksanaannya. Makna utama diberlakukannya otonomi daerah dan disertai kebijakan desentralisasi fiskal agar daerah dapat memenuhi kebutuhan dan

urusan daerahnya dalam memenuhi pelayanan dasar masyarakatnya. Untuk itu pemerintah pusat harus melakukan transfer fiskal sesuai dengan kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Hal ini sejalan dengan konsep kewenangan atau fungsi daerah harus diikuti dengan pembiayaan, terutama dalam penyediaan pelayanan publik dan dasar. Dalam implementasi penyediaan pelayanan publik yang paling mendasar adalah bidang kesehatan dan pendidikan yang harus sesuai dengan Standar Pelayanan Minimum yang diatur dalam undang-undang. Namun demikian, dari hasil penelitian, menggambarkan bahwa masih banyak permasalahan dan kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah yang secara otonom memiliki kewenangan dalam penyediaan pelayanan publik. Seperti diketahui permasalahan klasik adalah proses dan prosedur dalam pencairan anggaran pelayanan publik yang dialokasikan melalui Dana Alokasi Khusus, terutama terkait masalah petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) yang sering terjadi perubahan pada bulan-bulan akhir tahun. Bahkan ada program-program tertentu dalam sektor pendidikan dan kesehatan, dimana program tersebut tidak sesuai kebutuhan daerah tersebut. Diakui bahwa dari beberapa studi di daerah otonom masih ada kekurangan yang mendasar dalam pengelolaan dana, yang semestinya ada kejelasan peran dan tanggungjawab melalui regulasi juklak dan juknis dalam fungsi dan pengelolaan anggaran. Permasalahan sumber daya manusia tentunya sangat penting untuk menjadi perhatian, dalam pengalihan kewenangan, dalam upaya meningkatkan pelayanan publik di daerah.

Pada bagian VI, **Sony Hendra Permana**, dalam karya tulisnya berjudul "Peranan Dana Perimbangan Terhadap Sektor Pendidikan" menyatakan bahwa peranan dana perimbangan terhadap sektor pendidikan masih belum optimal. Pertumbuhan dana perimbangan rata-rata mencapai 8,89 persen setiap tahunnya. Namun hal ini tidak diimbangi dengan perkembangan kualitas pendidikan yang ditunjukkan oleh angka melek huruf masyarakat, angka partisipasi sekolah, dan fasilitas pendidikan yang ada. Angka melek huruf masyarakat hanya meningkat sebesar 5,75 persen setiap tahunnya. Pada kelompok usia diatas 44 tahun, angka buta huruf masyarakat masih sangat besar, mencapai 15,24 persen di tahun 2013 lalu. Pertumbuhan angka partisipasi sekolah juga masih sangat kecil,

meskipun angka partisipasi sekolah untuk usia sekolah pendidikan dasar dan tingkat pertama sudah cukup baik, namun angka partisipasi sekolah untuk kelompok usia pendidikan menengah dan pendidikan tinggi masih sangat kecil. Di tahun 2013 lalu, angka partisipasi sekolah usia 16-18 tahun hanya sebesar 63,48 persen dan untuk kelompok 19-24 tahun baru sebesar 19,97 persen. Pertumbuhan fasilitas pendidikan memiliki pertumbuhan yang cukup besar dibandingkan dengan pertumbuhan angka melek huruf masyarakat dan angka partisipasi sekolah. Pertumbuhan paling tinggi ada pembangunan fasilitas sekolah lanjutan tingkat pertama, sekolah lanjutan atas, dan perguruan tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan peningkatan kualitas pendidikan lebih banyak diarahkan pada pembangunan sarana fisik fasilitas pendidikan. Berbagai permasalahan muncul pada praktek dilapangan, khususnya permasalahan pada keterlambatan Juknis DAK Pendidikan dari pemerintah pusat ke daerah. Pemerintah daerah juga telah berupaya menanggulangi permasalahan tersebut, salah satunya dengan terus melakukan koordinasi dengan pemerintah pusat. Oleh karena itu, untuk mengoptimalkan pemenuhan kebutuhan pelayanan publik, khususnya di sektor pendidikan pemerintah pusat perlu: (a) melakukan mapping yg lebih baik dengan memperhatikan kondisi daerah sehingga DAK yang disalurkan sesuai kondisi dan kebutuhan, (b) meningkatkan koordinasi agar keterlambatan juknis dapat diminimalisir, (c) meningkatkan sosialisasi ke daerah terkait dana perimbangan agar pemerintah daerah memiliki pemahaman yang lebih baik.

Ariesy Tri Mauleny pada bagian VII dalam tulisannya yang berjudul "Peranan Dana Perimbangan Terhadap Sektor Kesehatan" mengemukakan bahwa pembiayaan pembangunan kesehatan yang dilaksanakan di daerah seharusnya mengalami peningkatan sejalan dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk dan upaya peningkatan derajat kesehatan serta pencapaian target nasional. Namun pembiayaan Kesehatan belum menunjukkan kecenderungan meningkat. Sebagai contoh, pada tahun 2010, DAK kesehatan secara nasional menurun. Hal itu juga berdampak pada penurunan DAK kesehatan yang diterima kabupaten Banjar menurun sekitar 20 persen pada tahun tersebut. Sementara untuk Kota Denpasar, pada tahun tersebut alokasi dana kesehatan tidak diberikan. Pembiayaan

kesehatanyang dialokasikan kepada pemda untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah agar dilaksanakan lebih terbuka dan fleksibel. DAK kesehatan diperuntukkan bagi daerah sebagai upaya untuk mendukung agar tercapai pemenuhan standar pelayanan minimum pada sektor kesehatan di seluruh Indonesia. Maka dalam melakukan alokasi DAK kesehatan kepada suatu daerah, pemenuhan SPM seharusnya menjadi salah satu indikator/ kriteria utama dalam penentuan besaran alokasi DAK. Selain itu, perhitungan alokasi DAK sebaiknya dilakukan untuk beberapa tahun anggaran sekaligus (*multi years budgeting*), yang dianggarkan setiap tahun dalam APBN. DAK kesehatan sebaiknya tidak hanya membiayai kebutuhan fisik tapi juga dapat membiayai kebutuhan non-fisik misalnya upaya pemberdayaan masyarakat dibidang kesehatan. Untuk menjamin agar dana-dana yang dialokasikan kepada Daerah dapat dikelola dengan baik perlu adanya prinsip pengelolaan keuangan daerah. Pengaturan mengenai pengelolaan keuangan daerah tersebut mengacu kepada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada para pemangku kepentingan dan tentunya sejalan dengan pengelolaan Keuangan Negara.

Dalam tulisannya pada bagian VIII, “Kebijakan Pariwisata dan Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah”, **Suhartono** menyatakan bahwa kemampuan fiskal daerah mempengaruhi kapasitas daerah dalam mewujudkan pariwisata daerah. Kapasitas fiskal memberikan ruang yang lebih luas bagi daerah untuk mengembangkan pariwisatanya, karena kegiatan pariwisata yang sudah berkembang serta mampu mendatangkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan pendapatan daerah akan memberikan keleluasaan daerah dalam menentukan arah pembangunan pariwisatanya hingga menjangkau kebutuhan obyek pariwisata di luar batas wilayah administrasinya sebagaimana ditunjukkan oleh keberhasilan Kabupaten Badung dan Kota Denpasar di Provinsi Bali. Sebaliknya daerah dengan kemampuan fiskal terbatas menghadapi kendala dalam mengembangkan potensi pariwisatanya. Dalam kerangka otonomi daerah ego kedaerahan menambah beban bagi daerah dalam mengembangkan kepariwistaannya. Ini memberikan gambaran bahwa kemampuan fiskal suatu daerah menentukan

seberapa jauh daerah mampu untuk menumbuhkan pembangunan dan kegiatan sektor pariwisata hingga memberikan manfaat dan kesejahteraan masyarakat.

Jakarta, November 2014

Editor.

INDEKS

A

Akuntabilitas, 15, 18, 50, 70, 72, 73,
74, 75, 76, 77, 78, 88, 90, 94, 95,
111, 135, 138, 147, 148, 192

Anggaran, 3, 12, 19, 24, 26, 27, 28,
36, 50, 51, 52, 55, 57, 58, 64, 65,
66, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 78, 80,
82, 84, 88, 89, 90, 95, 99, 103,
104, 115, 117, 122, 124, 125,
127, 129, 131, 134, 135, 136,
138, 144, 145, 148, 149, 154,
155, 156, 157, 158, 164, 170,
171, 173, 177, 184, 185, 186,
192, 193, 194, 195, 196, 206,
207, 208, 209, 211

Angka Melek Huruf, 150, 158

Angka Partisipasi Sekolah, 150, 151,
152, 153, 158

APBD, 3, 4, 14, 15, 26, 28, 33, 34, 35,
36, 39, 50, 51, 55, 57, 58, 60, 66,
76, 79, 82, 83, 88, 89, 95, 102,
124, 125, 130, 132, 133, 137,
145, 149, 156, 173, 175, 184,
188, 189, 194, 211

APBN, 3, 4, 14, 15, 16, 24, 27, 79, 80,
81, 82, 125, 130, 133, 145, 149,
156, 171, 172, 173, 196

B

Badung, 207, 208, 209, 210, 212,
214, 215, 216, 220, 223, 224

Banjar, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 34,
35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43,
44, 45, 46, 72, 74, 78, 83, 84, 85,
86, 87, 88, 89, 90, 103, 122, 123,

124, 126, 127, 132, 164, 177,
178, 179, 181, 182, 183, 184,
185, 186, 187, 188

Bappenas, 122, 196

Belanja, 4, 12, 23, 24, 25, 26, 27, 28,
29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38,
40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 50, 51,
54, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63,
66, 78, 82, 85, 86, 88, 89, 95, 103,
115, 127, 132, 136, 145, 148,
170, 171, 173, 175, 179, 180,
184, 185, 192, 196, 206, 225

Belanja Daerah, 12, 23, 24, 25, 26,
27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36,
37, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 50,
51, 57, 58, 78, 85, 86, 88, 103,
127, 136, 145, 149, 171

Belanja Modal, 27, 28, 29, 31, 32, 33,
35, 36, 37, 38, 45, 46, 66, 179,
196, 201

Belanja Pegawai, 4, 27, 28, 31, 32,
33, 34, 36, 37, 38, 43, 44, 45, 46,
86, 179, 180, 184

Belanja Pusat, 136

Biaya, 4, 18, 20, 34, 35, 71, 113, 114,
166, 170

Birokrasi, 18, 75, 77, 95, 113, 114,
134, 144

BTDC, 214, 218, 219, 221, 224

Bupati, 11, 41, 78, 88

Buta Huruf, 150, 151

C

Concept, 102

D

- Daerah, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 110, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 122, 123, 126, 127, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 154, 155, 156, 157, 158, 162, 163, 164, 165, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 177, 179, 181, 182, 185, 186, 187, 189, 192, 193, 194, 195, 196, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225
- Daerah Otonom, 4, 12, 15, 17, 50, 98, 99, 103, 104, 144, 204, 207
- Daerah tujuan wisata, 204, 207, 211, 215, 221, 224, 225
- DAK, 3, 4, 5, 6, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 27, 44, 45, 57, 79, 81, 82, 84, 85, 87, 122, 123, 124, 125, 126, 137, 129, 130, 131, 133, 155, 156, 157, 158, 170, 172, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 187, 189, 190, 192, 193, 194, 195, 196
- Dalam negeri, 13, 79, 81, 149
- Dana Alokasi Khusus, 3, 4, 16, 18, 27, 43, 79, 81, 86, 87, 122, 128, 155, 170, 177
- Dana Alokasi Umum, 4, 27, 43, 79, 80, 86, 87, 128, 149, 174
- Dana Dekonsentrasi, 164, 170, 193
- Dana Perimbangan, 2, 13, 16, 24, 25, 26, 27, 34, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 50, 52, 56, 57, 64, 70, 72, 79, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 95, 104, 123, 127, 132, 133, 144, 145, 148, 149, 155, 156, 157, 158, 162, 164, 173, 174, 178, 179, 181, 187, 208
- Danau Toba, 215, 216, 217, 218, 219, 221, 222, 223, 224, 225
- DAU, 4, 13, 16, 27, 34, 43, 44, 45, 57, 64, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 87, 127, 129, 149, 172, 175, 178, 179, 187
- Daya Saing, 118, 121, 146, 148, 163, 204, 205, 206, 214
- DBH, 4, 13, 16, 27, 57, 64, 79, 80, 85, 127, 149, 172, 179, 187
- Definisi, 145
- Delegasi, 105, 106, 146
- Demokrasi, 9, 18, 19, 114, 146, 148
- Denpasar, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 51, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 103, 122, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 164, 177, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 207, 212, 220, 221, 223, 224
- Desentralisasi, 2, 3, 4, 8, 9, 10, 12, 14, 16, 19, 24, 27, 29, 38, 39, 40, 46, 50, 52, 70, 76, 78, 79, 80, 81, 83, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 103, 104, 105, 106, 108, 110, 114, 115, 130, 133, 134, 136, 137, 144, 145, 146, 147, 148, 157, 162, 163, 170, 171, 173, 174, 177, 185, 192, 193, 198
- Desentralisasi Fiskal, 29, 38, 39, 46, 50, 94, 95, 96, 98, 99, 103, 104,

- 105, 115, 133, 137, 144, 146,
162, 170, 171, 173, 174, 185,
192, 193
- Desentralisasi Kesehatan, 163, 170,
174, 177
- Desentralisasi Pendidikan, 130, 147
- Devolusi, 105, 106, 146
- Dinas Pendidikan, 124, 126, 129,
131, 132, 157
- Disintegrasi, 144
- DPR, 11, 99, 115, 122
- E**
- Efektivitas, 6, 44, 50, 75, 77, 108,
113, 118, 148
- Efisiensi, 6, 18, 50, 72, 73, 77, 78, 89,
95, 98, 108, 113, 118, 136, 147,
148, 170, 192, 193, 207
- Ekonomi, 27, 28, 29, 36, 40, 50, 51,
61, 65, 73, 76, 77, 78, 84, 90, 94,
95, 100, 108, 127, 137, 144, 150,
164, 171, 173, 178, 185, 189,
202, 203, 204, 205, 207, 209,
210, 213, 214, 215, 216, 217
- Ekstrinsik, 150
- Evaluasi, 41, 45, 73, 78, 99, 116,
117, 137, 138, 149, 163, 165
- F**
- Fasilitas Kesehatan, 117, 164
- Fasilitas Pendidikan, 5, 153, 154,
158
- Fiskal, 4, 17, 24, 25, 26, 27, 29, 32,
37, 38, 39, 40, 42, 45, 46, 50, 70,
79, 80, 81, 82, 83, 93, 94, 95, 96,
98, 99, 103, 104, 105, 110, 115,
127, 133, 135, 136, 137, 144,
146, 147, 148, 162, 170, 171,
173, 174, 185, 192, 193, 208,
209, 213, 214, 216, 218, 219,
220, 223, 224, 225
- Fleksibilitas, 147
- forward dan backward linkage*,
203
- Fungsi Pengawasan, 90
- G**
- Gaji, 43, 44, 45, 99, 129
- Gedung Sekolah, 5, 154, 155
- Globalisasi, 101, 102, 144
- Good governance*, 17, 18, 70, 77
- I**
- Implementasi, 94, 98, 110, 113, 116,
117, 121, 132, 133, 134, 146,
218
- Indeks, 54, 55, 60, 61, 62, 63, 66, 75,
80, 117, 162, 164, 175, 183
- Indikator, 36, 38, 75, 89, 116, 118,
119, 120, 136, 162, 163, 165,
171, 183, 196, 203, 215
- Indonesia, 7, 9, 10, 11, 15, 17, 18, 19,
25, 45, 73, 77, 95, 96, 97, 99, 100,
104, 108, 113, 114, 115, 135, 136,
144, 145, 146, 147, 150, 152, 153,
155, 158, 162, 163, 164, 165, 166,
167, 170, 171, 173, 174, 192, 193,
194, 196, 215, 218
- Infrastruktur, 5, 17, 29, 40, 100,
109, 123, 126, 137, 175, 177,
182, 210, 211, 213, 214, 215,
216, 221, 224, 225
- Institusi, 8, 95, 102, 105, 112, 115
- Intrinsik, 150
- J**
- Jasa-jasa, 108, 178
- Juknis, 125, 126, 130, 131, 132, 133,
156, 157, 158, 192
- K**
- Kabupaten, 10, 11, 25, 26, 27, 30, 31,
32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40,

- 41, 42, 44, 45, 46, 50, 51, 72, 75, 76, 78, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 94, 96, 99, 109, 116, 122, 123, 124, 125, 126, 129, 132, 134, 163, 164, 165, 169, 173, 177, 178, 179, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 207, 208, 209, 210, 212, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224
- Kapasitas, 24, 25, 38, 39, 40, 62, 81, 102, 117, 130, 137, 148, 164, 194, 202, 206, 213, 215, 220, 224
- Kapasitas Fiskal, 24, 25, 26, 32, 37, 38, 39, 40, 81, 148, 213, 224
- Keadilan, 17, 18, 20, 51, 88, 113, 146
- Keanekaragaman, 146
- Kebijakan, 3, 12, 18, 19, 20, 24, 40, 43, 50, 53, 64, 71, 78, 84, 86, 88, 90, 94, 95, 101, 103, 104, 105, 109, 110, 118, 119, 121, 123, 127, 129, 132, 133, 134, 135, 137, 138, 155, 158, 170, 173, 177, 183, 192, 194, 204, 206, 207, 208, 210, 212, 213, 217, 218, 220, 222, 223, 224, 225
- Kebutuhan Dasar, 17, 19, 101, 137
- Kekhususan, 10, 146
- Kemandirian Daerah, 83, 85
- Kemiskinan, 95, 144
- Kendala, 19, 36, 98, 117, 121, 125, 130, 132, 138, 156, 164, 166, 167, 170, 192, 207, 216, 221, 223, 224
- Kepala Daerah, 12, 40, 71, 76, 98, 99, 134
- Kesejahteraan, 2, 12, 18, 34, 79, 84, 89, 90, 94, 97, 99, 100, 101, 104, 105, 124, 134, 136, 146, 147, 162, 223, 224
- Kesenjangan Fiskal, 24, 79, 147, 148
- Ketimpangan, 16, 70, 79, 80, 94, 136, 137
- Kuangan, 1, 2, 3, 4, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 25, 27, 29, 38, 39, 41, 42, 46, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 84, 85, 87, 89, 94, 95, 105, 106, 123, 127, 131, 135, 136, 137, 138, 144, 149, 155, 157, 163, 164, 170, 173, 178, 179, 180, 182, 187, 190, 195, 196, 202, 204, 212, 213, 215, 216, 223
- Kuangan Daerah, 4, 6, 12, 13, 20, 25, 42, 46, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 87, 89, 94, 105, 164, 196, 204, 213, 215, 216, 223
- Kuangan Pusat, 1, 2, 3, 14, 16, 17, 19, 26, 53, 79, 80, 81, 94, 137
- Kewenangan, 3, 6, 7, 8, 12, 13, 14, 15, 19, 50, 53, 70, 76, 79, 81, 94, 95, 96, 102, 103, 105, 106, 108, 112, 124, 136, 137, 138, 144, 145, 146, 170, 171, 173, 189, 194, 214, 215, 218, 219
- Konsep, 3, 17, 18, 20, 72, 77, 79, 102, 103, 106, 111, 114, 194
- Kontribusi, 3, 29, 30, 31, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 55, 56, 57, 85, 87, 95, 150, 214
- Koordinasi, 117, 124, 126, 131, 157, 158, 218, 223
- Kota, 10, 11, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 50, 51, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 75, 76, 80, 81, 83, 94, 96, 99, 103, 109, 116, 122, 124, 125, 126, 127,

- 129, 130, 131, 132, 133, 134, 164,
165, 169, 173, 177, 180, 186, 187,
188, 189, 190, 192, 207, 212, 215,
216, 218, 220, 222, 223, 224, 222,
224, 225, 226, 227, 228
- Kualitas Hidup, 144
- Kualitas Pendidikan, 144, 145, 147,
150, 156, 157, 158
- M**
- Manajemen, 2, 42, 73, 74, 78, 87,
109, 111, 117, 119, 124, 127,
130, 144, 148, 183, 209
- Mandatory Spending, 149, 157
- Manfaat Pendidikan, 150
- Masyarakat, 2, 4, 5, 9, 10, 12, 15, 17,
18, 19, 20, 34, 35, 36, 41, 42, 45,
46, 51, 64, 65, 66, 70, 71, 72, 73,
75, 76, 77, 79, 82, 83, 86, 87, 88,
89, 90, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100,
101, 102, 103, 104, 105, 108,
111, 112, 113, 114, 115, 117,
119, 123, 124, 126, 131, 133,
134, 135, 136, 137, 138, 144,
145, 146, 147, 148, 150, 152,
153, 157, 158, 162, 163, 165,
166, 167, 169, 173, 175, 177,
182, 183, 185, 186, 195, 196,
202, 203, 206, 207, 209, 210,
211, 216, 218, 220, 222, 224,
225
- Membaca, 99, 150
- Menulis, 150
- Money follow function, 76
- Murid, 121, 125, 129, 151
- Mutu Pendidikan, 123, 124, 130,
153, 154, 155
- N**
- Nasional, 2, 3, 4, 5, 15, 17, 19, 27, 44,
45, 77, 81, 82, 94, 96, 109, 111,
115, 117, 118, 119, 122, 124,
126, 129, 131, 136, 137, 138,
147, 148, 155, 157, 162, 163,
165, 167, 170, 174, 175, 177,
183, 194, 195, 202, 203, 204,
205, 207, 208, 211, 218
- Negara, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12,
15, 17, 18, 19, 27, 55, 72, 73, 74,
77, 81, 96, 99, 101, 103, 104,
105, 106, 108, 111, 112, 114,
115, 122, 134, 145, 146, 147,
148, 149, 150, 153, 157, 170,
171, 173, 174, 196, 203
- O**
- Otonomi, 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11,
12, 14, 15, 16, 17, 19, 34, 45, 53,
70, 71, 73, 76, 77, 78, 79, 82, 83,
94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 103,
104, 108, 109, 110, 113, 114,
122, 124, 137, 144, 147, 148,
154, 155, 157, 163, 164, 167,
174, 179, 187, 193, 201, 202,
204, 207, 212, 214, 215, 216,
218, 219, 221, 223, 224
- Otonomi Daerah, 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10,
14, 15, 16, 19, 34, 70, 71, 73, 76,
78, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101,
103, 104, 108, 110, 113, 114,
122, 124, 137, 144, 155, 157,
163, 164, 167, 201, 202, 204,
212, 216, 218, 219, 221, 223,
224
- Otoritas, 105, 148
- P**
- Pajak, 13, 15, 27, 30, 31, 39, 41, 42,
46, 51, 52, 53, 56, 64, 65, 66, 79,
81, 84, 85, 86, 87, 88, 94, 95, 96,
102, 104, 106, 135, 136, 171,
173, 179, 181, 182, 185, 187,

- 188, 193, 207, 208, 212, 214, 220, 221, 223, 224, 225
- Pajak Hotel dan Restoran, 207, 208, 212, 214, 221, 223, 224, 225
- PDB, 115, 202
- PDRB, 39, 203, 209, 215, 217, 218, 220
- Pejabat, 8, 13, 78, 106, 126, 131, 146, 157
- Pelaporan Keuangan, 70, 75, 78
- Pelayanan Dasar, 4, 94, 96, 103, 144, 147, 157, 165
- Pelayanan Publik, 8, 18, 25, 28, 34, 35, 36, 38, 44, 71, 75, 86, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 108, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 122, 123, 127, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 144, 145, 148, 157, 158, 170, 171, 185, 213
- Pelimpahan, 8, 9, 13, 14, 15, 70, 104, 106, 146
- Pemantauan, 135, 138, 149
- Pembangunan, 2, 4, 5, 8, 9, 15, 18, 19, 25, 28, 29, 30, 34, 35, 36, 40, 42, 46, 50, 51, 64, 66, 72, 73, 76, 77, 80, 82, 83, 84, 86, 94, 95, 96, 101, 103, 108, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 129, 130, 131, 132, 134, 136, 144, 148, 150, 153, 154, 155, 156, 158, 162, 163, 164, 165, 167, 168, 170, 175, 177, 182, 183, 185, 186, 189, 190, 191, 192, 193, 195, 196, 202, 204, 206, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 216, 218, 219, 220, 221, 224, 225
- Pembangunan Nasional, 2, 15, 77, 82, 96, 119, 122, 124, 136, 148, 155, 163, 167, 208, 211
- Pemberdayaan, 2, 75, 94, 119, 126, 146, 183, 195, 196, 209
- Pembiayaan, 51, 73, 76, 77, 85, 86, 95, 98, 103, 129, 164, 166, 170, 180, 186, 192, 194, 195, 196, 204, 211
- Pemerataan, 27, 78, 80, 81, 95, 108, 116, 118, 119, 124, 130, 146, 147, 148, 162, 164
- Pemerintah, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 46, 50, 51, 52, 53, 57, 64, 65, 66, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 108, 113, 114, 115, 116, 122, 124, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 144, 145, 146, 147, 149, 152, 154, 156, 157, 158, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 171, 174, 183, 184, 185, 186, 192, 193, 194, 196, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225
- Pemerintah Daerah, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 35, 36, 38, 46, 50, 51, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 94, 95, 96, 97, 100, 101, 102, 103, 106, 108, 113, 114, 125, 126, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 144, 146, 147, 149, 154, 156, 158, 167, 168, 169, 170, 171, 173, 185, 186, 193, 194, 196, 207, 211, 212, 213,

- 214, 215, 218, 220, 222, 223, 224
- Pemerintah Pusat, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 24, 33, 34, 41, 43, 44, 46, 50, 51, 52, 53, 65, 66, 70, 71, 77, 79, 81, 82, 84, 87, 94, 95, 96, 98, 101, 104, 105, 108, 114, 115, 122, 124, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 134, 135, 144, 146, 149, 154, 156, 157, 158, 163, 169, 171, 173, 174, 183, 192, 194, 196, 206, 208, 211, 214, 215, 218, 219, 221, 222, 223, 224, 225
- Pemerintahan, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 50, 51, 52, 53, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 84, 89, 90, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 104, 106, 108, 112, 113, 114, 135, 144, 145, 146, 168, 170, 173, 175, 176, 192, 204, 206, 207, 210, 213, 216, 217, 222, 223
- Pendapatan Asli Daerah, 3, 4, 13, 15, 23, 24, 26, 27, 29, 30, 46, 50, 52, 53, 55, 58, 64, 77, 86, 87, 127, 182, 214, 219, 220
- Pendapatan Daerah, 13, 14, 15, 27, 29, 34, 36, 40, 42, 50, 52, 66, 78, 79, 83, 84, 85, 87, 147, 174, 179, 185, 187, 207, 208, 209, 210, 212, 213, 219
- Pendidikan, 5, 17, 28, 44, 51, 53, 83, 84, 90, 94, 96, 97, 100, 102, 103, 109, 116, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 137, 143, 144, 145, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 165, 166, 173, 175, 177, 184, 185, 188, 189
- Pendidikan Dasar, 122, 123, 128, 149, 156, 157, 159
- Pendidikan Menengah Keatas, 152
- Pendidikan Menengah Pertama, 152
- Penduduk, 9, 28, 29, 36, 37, 80, 97, 111, 116, 119, 127, 150, 151, 153, 164, 165, 166, 167, 178, 183, 184, 186, 195, 220
- Penyimpangan, 148
- Perekonomian, 29, 38, 40, 51, 84, 94, 123, 144, 192, 213, 225
- Perekonomian Daerah, 40, 98, 148, 217
- Perguruan Tinggi, 153, 154
- Perimbangan Keuangan, 1, 2, 3, 4, 6, 14, 15, 16, 19, 50, 51, 52, 53, 56, 57, 70, 79, 80, 81, 84, 94, 95, 123, 127, 132, 144, 149, 158, 182
- Perwakilan, 12, 103, 115, 146, 212
- Potensi, 2, 3, 16, 19, 34, 40, 42, 52, 54, 60, 64, 65, 66, 70, 80, 86, 87, 104, 125, 136, 146, 150, 204, 205, 206, 208, 210, 214, 215, 216, 218, 221, 222, 223, 224, 225
- Produktivitas, 148, 171
- Pusat, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 24, 26, 33, 34, 35, 41, 43, 44, 46, 50, 51, 52, 53, 65, 66, 70, 71, 72, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 87, 94, 95, 96, 98, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 108, 109, 114, 115, 117, 122, 124, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 134, 135, 136, 137, 144, 146, 148, 149, 154, 156, 157, 158, 162, 163, 169, 170, 171, 173, 174, 182, 183, 189, 192, 193, 194, 196, 204, 206, 208, 211, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225

R

Rasio, 28, 29, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 61, 62, 121, 164, 167, 171, 172, 186
Rehabilitasi, 5, 122, 123, 125, 130, 131, 132, 155, 156, 189, 190, 191, 192
RIPPARDA, 214, 215, 216, 227
RIPPARNAS, 211, 222

S

Sarana dan Prasarana, 4, 5, 66, 82, 94, 96, 98, 113, 123, 126, 129, 131, 132, 154, 155, 157, 175, 176, 177, 189, 219, 221
Sekolah, 5, 83, 116, 118, 119, 121, 123, 124, 125, 129, 130, 144, 147, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 158
Sektor, 13, 31, 36, 39, 72, 77, 80, 94, 95, 100, 102, 106, 114, 129, 133, 143, 144, 148, 151, 155, 156, 157, 158, 161, 162, 163, 165, 170, 171, 193, 196, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 209, 210, 211, 214, 215, 217, 220, 221, 222, 223, 225
Sektor Pariwisata, 31, 201, 202, 203, 204, 206, 209, 210, 211, 221, 222, 223, 225
Sektor Pendidikan, 100, 129, 143, 144, 148, 151, 155, 156, 157, 158

Sektor Perdagangan, 39, 215

Sektor Pertanian, 215, 217

Sentralisasi, 3, 8, 9, 19, 104

Sisi Pengeluaran, 104, 174

Standar Akuntansi Pemerintah, 70, 72

Strategis, 51, 74, 136, 144, 162, 192

Sumber Daya Manusia, 40, 42, 46, 65, 102, 129, 135, 144, 162, 163

T

Tanggung Jawab, 6, 7, 8, 9, 15, 51, 52, 71, 76, 98, 102, 105, 106, 112, 131, 135, 144, 146, 158, 189

Transfer, 2, 3, 16, 50, 79, 95, 104, 105, 106, 110, 115, 116, 127, 129, 137, 145, 148, 149, 164, 170, 171, 172, 173, 174, 185, 192, 193, 196, 207, 208, 213, 214, 216, 220

Transparansi, 15, 18, 20, 70, 72, 73, 75, 76, 78, 88, 94, 95, 105, 148

U

Undang-Undang, 2, 3, 4, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 50, 51, 52, 78, 79, 80, 81, 84, 94, 96, 101, 102, 111, 115, 144, 145

Usia, 116, 119, 120, 121, 124, 150, 151, 152, 153, 163

UUD 1945, 10, 145, 149, 157

BIOGRAFI EDITOR

Prof. Dr. Carunia Mulya Firdausy, MADE, APU adalah Profesor Riset Bidang Ekonomi Lembaga Ilmu Pengetahuan (LIPI) dan Guru Besar Ilmu Ekonomi Universitas Tarumanagara (UNTAR). Lahir di Jakarta pada tanggal 30 Desember 1957. Gelar Sarjana diperoleh dari Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Bogor (IPB) pada tahun 1981. Kemudian melanjutkan ke jenjang *Master Degree di bidang Agricultural Development Economics* (MADE) dari *Australian National University*, Canberra, Australia pada tahun 1986. Kemudian meraih Ph.D bidang Ilmu Ekonomi dari *University of Queensland*, St. Lucia, Brisbane-Australia pada tahun 1992. Tahun 1995-1996, menjadi Staf Ahli Khusus Menteri Sekretaris Negara dalam pembuatan materi Pidato Presiden RI bidang Ekonomi. Kemudian tahun 1997-2001 menjadi Kepala Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI. Tahun 2001-2002 menjadi Staf Ahli bidang Ekonomi, Dewan Ketahanan Nasional. Tahun 2005-2010 menjadi Deputi Menteri Riset dan Teknologi (Ristek) pada Bidang Dinamika Masyarakat dan *President of Non-Align Movement for Science and Technology* (NAM), serta *Chairman of ASEAN Committee on Science and Technology* (ASEAN-COST).

Pengabdianannya dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Ekonomi mencakup antara lain: (a) penelitian dalam bidang ekonomi pembangunan, makro ekonomi dan ekonomi internasional Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI); (b) Konsultan penelitian *Asian Development Bank* (ADB), *United Nation for Economic and Social for Asia and Pacific* (UN-ESCAP), *International Labour Organization* (ILO), UNDP, UNCTAD, UNSFIR, ISEAS, ISIS dan *World Bank*; (c) Dosen dan pembimbing mahasiswa program S1, S2, dan S3, untuk mahasiswa di beberapa Universitas seperti UI, IPB, UNPAD, dan UNTAR; (d) Mitra Bestari Buletin Ilmiah Perdagangan, Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik, Sekretariat Jenderal DPR-RI dan Jurnal Standarisasi, BSN; (e) Redaktur Jurnal Ekonomi UNTAR dan Jurnal Ekonomi dan Pembangunan LIPI; (f) sejak tahun 2008 menjadi *Editorial Member of Journal of Social and Economic Science*, *International Journal of Development Research and Quantitative*

Techniques dan *International Journal of Economics and Business Studies*, New York, USA; (g) Editor dari berbagai Jurnal Ekonomi; (h) Penyunting dari berbagai buku dan prosiding bertemakan ekonomi; dan (i) *Coordinator East Asian Development Network* (EADN) untuk Indonesia dan anggota *Think Tank Asian Development Bank* (ADB) sejak tahun 2010. Berbagai karya ilmiah baik dalam bentuk jurnal telah diterbitkan antara lain dalam *Review of Asian Development Bank* (ADB), *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, *Institute for Southeast Asian Studies* (ISEAS), ILO dan UN ESCAP. Demikian pula dengan buku hasil penelitian yang diterbitkan oleh UN ESCAP, ILO, UNSFIR, UNDP dan ADB serta penerbit internasional lainnya. Alamat email yang dapat dihubungi adalah cmfirdausy@gmail.com dan carunia_firdausy@yahoo.com.

BIOGRAFI PENULIS

Niken Paramita Purwanto, S. E., M.Ak., adalah Peneliti Muda bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik dengan bidang konsentrasi Ekonomi Terapan. Lahir di Jakarta, 25 Juni 1977. Pendidikan S1 Sarjana Manajemen diselesaikan di Fakultas Ekonomi Universitas Trisakti Jakarta pada tahun 2000. Pendidikan S2 Magister Akuntansi diselesaikan di Magister Akuntansi Universitas Indonesia pada Tahun 2004. Bekerja sebagai Peneliti bidang ekonomi dan kebijakan publik pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Saat ini terlibat aktif dalam penelitian di bidang ekonomi dan kebijakan publik diantaranya penelitian tentang Kebijakan Persaingan Usaha Dalam Menunjang Iklim Ekonomi yang Kondusif. Sedangkan beberapa topik tulisan berupa bagian dari buku atau jurnal yang pernah dibuat antara lain Pengembangan Koridor Ekonomi Indonesia sebagai Pendukung Kemajuan Perekonomian Indonesia. Penulis dapat dihubungi melalui email: paramita.niken@yahoo.co.id.

Rafika Sari, adalah Peneliti Muda bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik dengan bidang konsentrasi Ekonomi Terapan. Lahir di Jakarta, 7 Januari 1977. Menyelesaikan pendidikan Sarjana dari Fakultas Ekonomi Jurusan Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan (IESP) Universitas Diponegoro pada tahun 1999. Pendidikan Magister Sains Ekonomi diperoleh dari Program Pascasarjana Ilmu Ekonomi Universitas Indonesia pada tahun 2006. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai Peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Penulis juga terlibat dalam penelitian kelompok Tim Ekonomi dan Kebijakan Publik, dengan berbagai topik diantaranya Penelitian tentang Efektivitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pelayanan Publik (2013); Penulis dapat dihubungi melalui email: fikapanjaitan@yahoo.com.

Hilma Meilani, S. T., MBA., adalah Peneliti Muda bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik dengan bidang konsentrasi Ekonomi Terapan. Saat ini penulis sedang menyelesaikan pendidikan S3 pada Program

Studi Ilmu Ekonomi di Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia. Pendidikan S1 Teknik Kimia di Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada, dan pendidikan S2 *Finance* di Magister Manajemen Universitas Gadjah Mada. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai Peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Penulis juga terlibat dalam penelitian di bidang ekonomi dan kebijakan publik diantaranya: Kebijakan Persaingan Usaha Dalam Menunjang Iklim Ekonomi yang Kondusif (2014); Efektivitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pelayanan Publik (2013) dan Pembiayaan Pembangunan Perumahan Rakyat (2012). Penulis dapat dihubungi melalui email: h_meilani@yahoo.com.

Dewi Restu Mangeswuri, adalah Peneliti Pertama bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik dengan bidang konsentrasi Ekonomi Terapan. Lahir di Klaten, 6 Mei 1982. Menyelesaikan pendidikan Sarjana dan Magister di Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN Yogyakarta jurusan Akuntansi. Bekerja di Sekretariat Jendral DPR RI pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Pernah ditugaskan sebagai Tim Pemantauan Pelaksanaan UU di DPR RI untuk UU tentang Perindustrian dan UU tentang Undian, serta bersama dengan Tim Pengawasan Internal dan BURT menyusun draft Mekanisme Pengawasan di DPR RI. Tugas terakhir yang dikerjakan adalah bergabung dalam tim kerja penyusunan konsep awal naskah akademik dan pembahasan rancangan Undang-Undang tentang Tabungan Perumahan Rakyat. Penulis juga terlibat dalam penelitian kelompok Tim Ekonomi dan Kebijakan Publik, dengan berbagai topik diantaranya Penelitian tentang Kebijakan Persaingan Usaha Dalam Menunjang Iklim Ekonomi yang Kondusif (2014); Efektivitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pelayanan Publik (2013); Pembiayaan Pembangunan Perumahan Rakyat (2012); Penulis dapat dihubungi melalui email: mangeswuri@yahoo.com.

Mandala Harefa, adalah peneliti Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI sejak tahun 1995, yang merupakan alumnus Program Pascasarjana, Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik - Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia. Penulis pada saat ini menjabat sebagai Peneliti Utama kepakaran Kebijakan Ekonomi Publik yang bertugas memberi

dukungan kegiatan DPR dalam membuat kajian, analisa kebijakan, proses RUU menjadi undang-undang dan mempersiapkan makalah dan draf pidato bagi Ketua DPR RI. Sebagai peneliti telah melakukan berbagai penelitian lapangan dan telah diterbitkan di jurnal ilmiah dan dalam bentuk buku yang topiknya berkaitan dengan permasalahan ekonomi publik sesuai dengan fungsi kedewanan antara lain keuangan Negara dan Daerah, ekonomi Regional dan topik lainnya yang telah diterbitkan oleh Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi DPR dan *Co-Publishing House*. Salah satu Buku yang diterbitkan "Pengelolaan PBD Provinsi: Konsepsi dan Komparasi Pelaksanaan Tingkat Nasional VS Daerah Otonomi Baru.

Sony Hendra Permana, adalah Peneliti Muda bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik dengan bidang konsentrasi Ekonomi Terapan. Lahir di Jakarta, 17 Februari 1981. Pendidikan Sarjana Manajemen diselesaikan di Fakultas Ekonomi, Universitas Persada Indonesia pada tahun 2003. Pendidikan Magister Ilmu Ekonomi diperoleh dari Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia pada tahun 2007 dengan kekhususan konsentrasi Ekonomi Internasional. Bekerja di Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI mulai tahun 2009 sebagai Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Ditugaskan sebagai Tim Pendukung pada alat kelengkapan DPR RI, antara lain melakukan pendampingan pembahasan Undang-Undang Transfer Dana. Selain itu, saat ini penulis terlibat dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang Perbankan, pembahasan Rancangan Undang-Undang Redenominasi, dan Rancangan Undang-Undang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah. Penulis juga terlibat dalam penelitian kelompok Tim Ekonomi dan Kebijakan Publik, dengan berbagai topik diantaranya tahun 2011 Penelitian tentang Ketahanan Pangan di Provinsi Sumatera Utara dan Sulawesi Selatan, tahun 2012 Penelitian tentang Pembiayaan dalam Pembangunan Perumahan Rakyat, Tahun 2013 tentang Efektivitas dana Perimbangan dan Peranannya Terhadap Pelayanan Publik, dan tahun 2014 terlibat dalam Penelitian tentang Kebijakan Persaingan Usaha Dalam Menunjang Iklim Ekonomi yang Kondusif. Penulis dapat dihubungi melalui alamat *e-mail*: sony.hendra@dpr.go.id atau sony_hendra@yahoo.com.

Ariesy Tri Mauleny, adalah Peneliti Muda bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik dengan bidang konsentrasi Ekonomi Terapan. Lahir di Palembang, 26 Maret 1975. Saat ini penulis sedang menyelesaikan pendidikan S3 pada Program Studi Ilmu Ekonomi di Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia. Pendidikan S2 Magister Ekonomi (M.E.) diperoleh dari Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Universitas Indonesia pada tahun 2007 dengan kekhususan Keuangan Pusat dan Daerah. Sarjana S1 Jurusan Fisika, Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam, Universitas Indonesia diselesaikan pada tahun 1997. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai Peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Penulis turut mendampingi Panitia Khusus (Pansus) RUU Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah (HKPD) pada tahun 2014. Penulis juga terlibat dalam penelitian kelompok Tim Ekonomi dan Kebijakan Publik, dengan berbagai topik diantaranya Penelitian tentang Evaluasi Pelaksanaan Pembangunan Daerah Otonom Baru (2014); Efektivitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pelayanan Publik (2013); Pembiayaan Pembangunan Perumahan Rakyat (2012); dan Strategi dan Kebijakan Pengembangan Sektor Pertanian dan Perlindungan Pemberdayaan Petani, (2011). Sedangkan beberapa topik tulisan berupa bagian dari buku atau jurnal yang pernah dibuat antara lain: Kemampuan Keuangan Negara dalam Perspektif Pemenuhan Anggaran dan kebijakan Sektor Pendidikan; Pembangunan Perumahan dan Permukiman dalam Perspektif Anggaran dan Kebijakan; Keuangan Daerah dan Penanggulangan Kemiskinan, Kebijakan MP3EI Sektor Pertambangan: Upaya Memperkuat Strategi Pembangunan Ekonomi Indonesia; dan Urgensi RUU Pengadaan Barang dan Jasa dalam Mendorong Pertumbuhan Ekonomi melalui *Good Governance*. Penulis dapat dihubungi melalui email: ariesy.t.leny@gmail.com atau ariesy.t.leny@dpr.go.id.;

Suhartono, adalah Peneliti Madya bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik dengan bidang konsentrasi Kebijakan Publik. Lahir di Jakarta, 6 Agustus 1973. Menyelesaikan pendidikan Sarjana pada Jurusan Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada pada tahun 1998. Pendidikan Magister S2 diperoleh dari *Graduate Program of Public Policy, Australian National*

University pada tahun 2001. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai Peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Beberapa topik tulisan berupa bagian dari buku atau jurnal yang pernah dibuat antara lain: Respons IPU terhadap Masalah-Masalah Global Pasca Perang Dingin (2000), Analisis Kebijakan Luar Negeri Pemerintahan Abdurahman Wahid (2001), Terorisme dan Tata Dunia Baru (2002), Mahkamah Konstitusi: Lembaga Negara Baru pengawal Konstitusi (2003), Batas Wilayah dan Situasi Perbatasan Indonesia: Ancaman terhadap Integritas Teritorial (2004), Konflik dan Perkembangan Kawasan Pasca Perang Dingin (2004), TKI dan Hubungan Indonesia-Malaysia (2005), Persiapan Pembentukan Kawasan ekonomi Khusus (2008), Proses Pembuatan Kebijakan Publik Melalui Undang-Undang Bagi Kepentingan Publik (2009), Kajian Kebijakan Publik (2010), Isu Perdagangan dan Industri sebagai Kebijakan Startegis Daerah dalam Menghadapi Globalisasi dan Liberalisasi (2011), Quo Vadis Perkeonomian Indonesia (2013). Selain itu Penulis juga terlibat dalam penelitian kelompok Tim Ekonomi dan Kebijakan Publik, dengan berbagai topik diantaranya Penelitian tentang Evaluasi Pelaksanaan Pembangunan Daerah Otonom Baru (2014).