

LAPORAN SINGKAT KOMISI XI DPR RI

BERMITRA DENGAN KEMENTERIAN KEUANGAN, KEMENTERIAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL (PPN)/BAPPENAS, BANK INDONESIA, OTORITAS JASA KEUANGAN (OJK), LEMBAGA PENJAMIN SIMPAPAN (LPS), BADAN PUSAT STATISTIK (BPS), BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN (BPKP), SETJEN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN (BPK) RI, LEMBAGA KEBIJAKAN PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH (LKPP), LEMBAGA PEMBIAYAAN EKSPOR INDONESIA (LPEI), PERBANKAN, LEMBAGA KEUANGAN BUKAN BANK (LKBB), DAN BUMN (PRIVATISASI)

Rapat Ke : 03
Tahun Sidang : 2020-2021
Masa Persidangan : V
Jenis Rapat/ke- : Rapat Dengar Pendapat / ke-1
Dengan : 1. Dirjen Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan (DJPK Kemenkeu)
2. Dirjen Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM
Sifat Rapat : Terbuka
Hari, Tanggal : Senin, 5 Juli 2021
Waktu : Pukul 14.00 WIB s.d. Selesai
Tempat : *Virtual/Video Conference*
Ketua Rapat : **DRS. FATHAN**
(Ketua Panja/Wakil Ketua Komisi XI DPR RI)
Sekretaris Rapat : Sarilan Putri Khairunnisa, S.Sos
(Kepala Bagian Sekretariat Komisi XI DPR RI)
Acara : Penjelasan Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
Hadir : 1. ... orang dari 32 orang Anggota Panja;
2. Dirjen Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan beserta jajarannya;
3. Dirjen Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM beserta jajarannya.

I. PENDAHULUAN

1. Rapat Dengar Pendapat Panja Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

dengan Dirjen Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan dan Dirjen Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM dipimpin oleh Ketua Panja dan rapat dilakukan secara virtual/*video conference*. Sesuai dengan ketentuan Pasal 279 ayat (6) Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib, Ketua Rapat membuka rapat pukul 14.15 WIB dan dinyatakan **terbuka** untuk umum.

2. Rapat Dengar Pendapat Panja Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan Dirjen Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan dan Dirjen Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM diawali dengan pengantar dari Ketua Rapat dan dilanjutkan dengan Paparan dari Dirjen Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan kemudian dilakukan pendalaman/tanya jawab oleh Pimpinan dan Anggota Komisi XI DPR RI.

II. POKOK-POKOK PEMBICARAAN

1. **Dirjen Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan** memberikan paparan dengan pokok-pokok pembicaraan sebagai berikut :
 1. Kebijakan desentralisasi fiskal selama hampir dua dekade telah membawa konsekuensi pada perubahan peta pengelolaan fiskal yang cukup mendasar. Hal ini dapat dilihat dari semakin besarnya penyerahan sumber pendanaan oleh pemerintah pusat kepada Pemda yang diimplementasikan dalam bentuk belanja Transfer ke Daerah (TKD) dalam APBN, yang dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan. Berikut adalah hasil evaluasi dan upaya perbaikan yang dilakukan dalam RUU HKPD :
 - a. Penyelenggaraan perimbangan keuangan pusat dan daerah
 - i. Meskipun terdapat penurunan ketimpangan fiskal antar daerah, Formulasi DAU existing belum berperan secara optimal dalam mengatasi ketimpangan pelayanan publik antar daerah. Selain itu formulasi DAU juga menimbulkan inefisiensi belanja pegawai dengan adanya alokasi dasar dan memberikan disinsentif bagi pemungutan PAD (variabel kapasitas fiskal). Formulasi DAU dalam RUU HKPD masih menggunakan konsepsi celah fiskal, yaitu menyandingkan antara kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal daerah. Perbaikan formulasi terutama dilakukan pada penghitungan kebutuhan fiskal, dimana dihitung dengan presisi yang jauh lebih tinggi karena langsung menggunakan unit cost layanan dikalikan dengan target layanan.
Perbaikan fundamental lainnya adalah terkait dengan penggunaan DAU yang dikaitkan dengan kinerja layanan suatu daerah. Daerah yang kinerjanya baik dapat diberikan sepenuhnya dalam bentuk *block grants*, sementara daerah yang kinerjanya kurang baik diberikan secara campuran dalam bentuk *block grants* dan *specific grants*.

- ii. DAK yang ada dalam UU 33 Tahun 2004 lebih diutamakan untuk kegiatan fisik dan belum mencerminkan kebutuhan daerah. Formulasi pengalokasian DAK dalam UU 33/2004 yang berdasarkan kriteria utama, kriteria khusus dan kriteria teknis menyebabkan adanya mismatch sehingga menjadi tidak efisien karena tidak ada mekanisme konfirmasi terhadap kebutuhan daerah. Untuk memperbaikinya, telah dilakukan melalui UU APBN, yaitu penggunaan mekanisme proposal based untuk DAK Fisik dan mengalokasikan DAK Non Fisik untuk mendukung pendanaan operasional layanan public. Meskipun telah dilakukan perbaikan dengan mekanisme usulan dari daerah untuk DAK Fisik, hasil kajian juga menunjukkan bahwa DAK Fisik memiliki korelasi positif dengan belanja modal dan justru terjadi crowding out, dimana DAK Fisik justru menjadi tulang punggung belanja modal daerah untuk hal-hal yang seharusnya sudah mampu diselesaikan oleh APBD melalui penerimaan umum. Perbaikan dalam RUU HKPD terutama dengan memfokuskan DAK untuk penugasan kepada daerah untuk mendukung prioritas nasional, percepatan pembangunan daerah, penurunan ketimpangan layanan dan dorongan terhadap pertumbuhan ekonomi. Sementara itu, dukungan untuk pencapaian SPM yang selama ini ada dalam DAK Fisik Regular diintegrasikan ke dalam mekanisme DAU.
 - iii. Pengalokasian DBH menyisakan ketidakpastian kepada pemda karena tingginya deviasi antara rencana alokasi DBH dan realisasinya, sehingga berkontribusi dalam besarnya Kurang Bayar dan Lebih Bayar DBH. Dimana hal tersebut menjadi salah satu kontributor dalam tingginya SiLPA. Selain itu, mekanisme DBH juga belum memperhitungkan dampak eksternalitas bagi daerah-daerah terdampak, dalam hal ini adalah daerah yang berbatasan langsung dengan daerah penghasil namun berada di luar provinsi bersangkutan. Lebih lanjut skema DBH belum mampu mendorong kinerja pemda untuk berpartisipasi dalam perbaikan lingkungan sebagai bentuk pembangunan yang berkelanjutan. Perbaikan terutama dilakukan dengan penggunaan dasar penghitungan T-2, sehingga meningkatkan kepastian penerimaan daerah. Selain itu, pengalokasian DBH juga memperhitungkan dampak eksternalitas kepada daerah sekitar dan memperhitungkan kinerja daerah dalam mendukung penerimaan negara terkait dan perbaikan lingkungan.
- b. Dana Otonomi Khusus dan Dana Keistimewaan
- Hasil evaluasi yang dilakukan baik itu oleh pemerintah maupun yang dilakukan oleh lembaga independen menunjukkan potret masih lemahnya pengelolaan Dana Otonomi Khusus. Hal ini dapat dilihat diantaranya administrasi keuangan belum optimal, SiLPA Dana Otonomi Khusus masih sangat tinggi, governance yang

lemah, dan tidak adanya target dan ukuran kinerja dalam pelaksanaan dana otonomi khusus.

Untuk itu perlu dilakukan perbaikan tata kelola Dana Otonomi Khusus, antara lain melalui pelaksanaan berdasarkan perencanaan jangka menengah dan target kinerja yang disusun Pemerintah Daerah bersama Pemerintah Pusat. Perbaikan juga akan meliputi penajaman formula alokasi dari Pemerintah Provinsi kepada Pemerintah Kabupaten/Kota, penajaman syarat penyaluran, refocusing penggunaan, serta aspek kualitas akuntabilitas pelaporan yang akan diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

c. Dana Desa

Hasil evaluasi Dana Desa menunjukkan bahwa Dana Desa telah berkontribusi dalam peningkatan kualitas hidup masyarakat desa yang ditunjukkan oleh menurunnya rasio ketimpangan perdesaan (0,34 pada 2014 menjadi 0,319 pada 2020) dan menurunnya jumlah penduduk miskin perdesaan (17,7 juta pada 2014 menjadi 15,26 juta pada 2020). Namun, percepatan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat desa masih perlu dilakukan mengingat angka kemiskinan yang masih relatif lebih tinggi di perdesaan dibandingkan dengan perkotaan. Salah satu kelemahan formulasi alokasi Dana Desa dalam peraturan perundangan yang ada saat ini adalah belum adanya kriteria kinerja yang seharusnya dapat mendorong Desa untuk berinovasi dan berkreasi dalam mempercepat pembangunan desa. Oleh sebab itu, diperlukan pengaturan untuk mendorong pengalokasian Dana Desa yang juga memperhatikan kinerja desa, serta memberikan afirmasi bagi desa- desa yang masih dikategorikan tertinggal. Selain itu, untuk menghindari tumpang tindihnya penggunaan dana desa, maka dalam RUU ini diatur bahwa Pemerintah dapat menentukan fokus penggunaan Dana Desa setiap tahunnya sesuai dengan prioritas nasional.

d. Pinjaman Daerah

Masih sedikit daerah yang menggunakan pinjaman sebagai instrumen pembiayaan infrastruktur. Total pinjaman daerah di Indonesia diperkirakan hanya sebesar 0.049% PDB (2018) – sangat rendah untuk negara dengan level PDB menengah (*middle income country*). Sebagai perbandingan: rata-rata pinjaman daerah di negara berkembang adalah 5% PDB (2000); India 23.8% PDB (2003-2004); Mexico 2.9% (2011).

Beberapa alasan yang menyebabkan rendahnya pembiayaan Pemerintah.

Daerah di Indonesia dengan menggunakan sumber pinjaman adalah banyaknya persyaratan dan prosedur yang berbelit. Selain itu, pilihan instrumen pinjaman yang ada belum menyebutkan secara jelas dibolehkannya produk pembiayaan syariah untuk digunakan oleh Pemerintah Daerah. Hal ini menyebabkan,

pemerintah daerah yang lebih cenderung untuk menggunakan produk syariah tersebut belum dapat merealisasikannya.

Oleh karenanya, RUU HKPD memuat pengaturan pembiayaan utang daerah berupa perluasan skema/bentuk pembiayaan, penegasan jenis dan sumber pinjaman sekaligus mensimplifikasi prosedur yang dianggap berbelit dengan menyatukan persetujuan DPRD dengan pembahasan APBD.

e. Hibah Daerah

Dalam kajian ditemukan bahwa Pengelolaan Hibah Daerah sebaiknya diintegrasikan menjadi salah satu jenis DAK, karena konsep keduanya yang cenderung identik. Terintegrasinya hibah daerah dengan DAK tentu perlu tetap memperhatikan mekanisme dan ketentuan hibah daerah sebagaimana telah dilaksanakan selama ini. Selain akan menambah jumlah alokasi DAK, integrasi ini juga diharapkan dapat mensinergikan dua sumber pendanaan bagi Daerah yang selama ini cenderung identik.

f. Penyelenggaraan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

i. Hasil studi menunjukkan bahwa dengan kebijakan saat ini terlihat bahwa keleluasaan pemerintah provinsi dalam menyesuaikan PAD-nya untuk menutup setiap tambahan kenaikan belanja jauh lebih tinggi daripada keleluasaan pemerintah kabupaten/kota dalam menutup setiap tambahan kenaikan belanja. Perubahan kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah yang akan dilakukan dalam RUU HKPD akan lebih fokus pada penguatan diskresi dan kewenangan perpajakan (*local taxing power*) khususnya bagi pemerintah kabupaten/kota.

ii. Selain permasalahan basis pajak yang masih relatif rendah, administrasi pemungutan pajak juga belum optimal dikarenakan keterbatasan sumber daya manusia, dan manajemen database serta teknologi informasi dalam rangka mendukung kinerja pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah. Hal ini terlihat dari rendahnya penerimaan PDRD jika dibandingkan dengan potensinya. Untuk itulah, dalam RUU memfokuskan adanya simplifikasi jenis perpajakan daerah agar lebih sederhana.

iii. terdapat beberapa jenis retribusi dalam UU PDRD yang pada prinsipnya wajib disediakan pemerintah daerah melalui belanja APBD, dan pemungutannya selama ini belum memadai dan menimbulkan biaya pemungutan (*collection cost*) dan biaya kepatuhan (*compliance cost*) yang relatif tinggi. Dalam RUU ini, berbagai jenis layanan yang sudah menjadi bentuk layanan dasar dihilangkan pungutan retribusinya dan menyesuaikan ketentuan retribusi dengan UU Cipta Kerja.

iv. Adanya beberapa ketentuan dalam UU No. 28 Tahun 2009 yang mengalami uji materi di Mahkamah Konstitusi seperti Pajak Hiburan terhadap objek Pajak Golf, Pajak Kendaraan Bermotor atas alat berat, dan Pajak Penerangan Jalan atas listrik yang dihasilkan sendiri.

v. Selain itu, beragam penafsiran juga muncul pada objek pajak daerah terutama pada pajak yang berkaitan dengan konsumsi barang/jasa yang dianggap bersinggungan dengan objek PPN sebagai contoh, persinggungan antara PPN dan Pajak Restoran atas toko roti (bakery), PPN dan Pajak Hotel atas persewaan ruangan di dalam hotel, PPN dan Pajak Hotel atas persewaan ruangan untuk kos/kontrakan, serta PPN dan Pajak Parkir atas penyelenggaraan jasa valet parking. Untuk itu RUU HKPD mempertegas berbagai objek pajak tersebut dan mensinergikannya dengan pengaturan pada PPN.

2. Dampak RUU HKPD terhadap Keuangan Negara

a. Dampak terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Dalam rangka melihat dampak terhadap PAD tersebut, telah dilakukan simulasi dengan menggunakan data APBD selama 5 tahun yaitu dari tahun 2016 sampai dengan 2020. Hasil simulasi menunjukkan bahwa kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah dalam RUU HKPD mendorong peningkatan PAD dan sekaligus dapat mengkompensasi berbagai pungutan yang dihapuskan untuk penyediaan layanan dasar wajib dan kemudahan berusaha. Berdasarkan hasil simulasi PAD meningkat rata-rata sebesar 7,56%. Kabupaten mengalami peningkatan lebih tinggi yaitu sebesar 22,72%, diikuti kota 16,27%, dan penurunan PAD bruto provinsi -2,05%. Adapun penurunan tersebut disebabkan perubahan mekanisme bagi hasil Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) kepada kabupaten/kota menjadi opsens. Oleh karena itu, penurunan penerimaan PKB dan BBNKB secara bruto diikuti dengan penurunan belanja bagi hasil PKB dan BBNKB dalam APBD Provinsi sehingga secara netto pendapatan Provinsi tetap mengalami peningkatan sebesar 14,61 % (data APBD 2019). Sementara itu, secara kluster kepulauan, terlihat bahwa pada level kabupaten, Jawa-Bali, dan Sumatera mengalami dampak peningkatan PAD tertinggi, dengan rata-rata perubahannya masing-masing 26,50% dan 22,96%. Kemudian Kalimantan meningkat sekitar 19,64%, disusul region Sulawesi yang meningkat sebesar 18,73%, dan Nusa Tenggara, Maluku serta Papua sebesar 10,84%. Selanjutnya, di level Kota, Jawa- Bali mengalami peningkatan tertinggi sebesar 18,96%, diikuti Kalimantan sebesar 17,65%, Sumatera sebesar 17,29%, Sulawesi sebesar 12,81%, dan Nusa Tenggara, Maluku, serta Papua sebesar 7,39%. Pada level Provinsi, menggunakan data realisasi APBD 2019, penerapan RUU HKPD akan meningkatkan PAD netto provinsi di seluruh region dengan kenaikan tertinggi di region Jawa Bali sebesar 17,5%, diikuti Sulawesi (11,39%), Sumatera (9,99%), Kalimantan (6,56%), serta Nusa Tenggara, Maluku, Papua (6,06%).

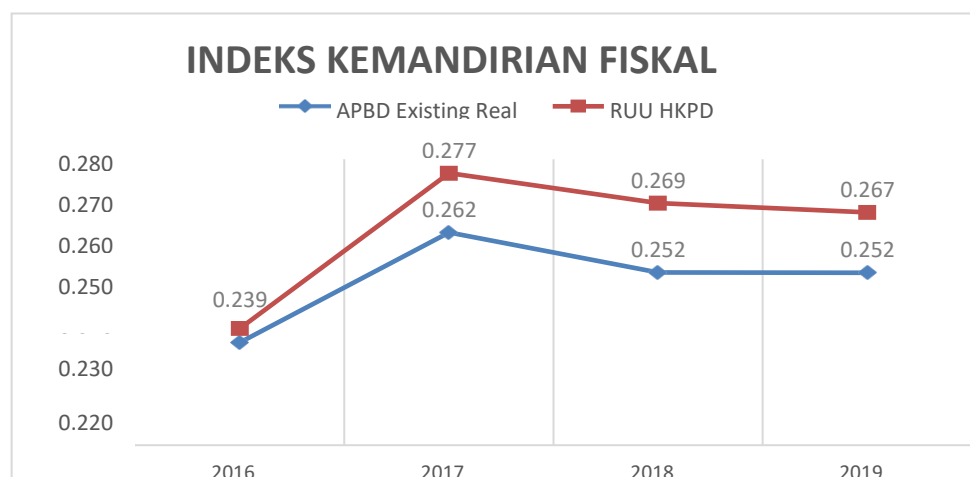
b. Dampak terhadap Dana Alokasi Umum (DAU)

- i. Terdapat dua dampak signifikan dari pengaturan DAU. Pertama dari aspek pengaturan penggunaan berbasis kinerja layanan, yang mengkombinasikan block grants dan specific grant. Dengan pendekatan penggunaan yang memperhitungkan kinerja layanan tersebut, maka rata-rata porsi *Block Grants* dan *specific grants* adalah 68% berbanding 32%. Hasil ini akan bervariasi untuk setiap daerahnya tergantung dari capaian kinerja layanannya. Ke depan, dengan adanya SPM, maka evaluasi kinerja daerah dalam pemenuhan SPM yang akan menjadi basis penghitungan porsi *Block* dan *Specific*nya.
- ii. Jika dilihat dari pemerataan kemampuan keuangan, dengan menggunakan indikator ketimpangan (*gini coefficient* maupun *theil index*), formula DAU baru menunjukkan indikator pemerataan yang lebih baik. Di tahun 2020 misalnya, untuk DAU formula baru Provinsi menghasilkan *gini coefficient* sebesar 0.345, dan *theil* sebesar 0.284, lebih baik jika dibandingkan dengan formula saat ini yang menghasilkan angka *gini* 0.347 dan *theil* sebesar 0.294. Demikian juga dengan Kabupaten/Kota, dengan formula yang baru di tahun 2020 menghasilkan *gini coefficient* sebesar 0.277 dan *theil* sebesar 0.163, lebih baik jika dibandingkan dengan formula saat ini yang menghasilkan angka *gini* 0.305 dan *theil* sebesar 0.184.

c. Dampak terhadap APBN dan APBD

Dengan skenario yang dibangun dalam RUU HKPD, pada sisi APBN tidak terlalu terdampak, mengingat penambahan/pengurangan defisit APBN hanya disebabkan oleh pengalokasian DBH dengan pendekatan realisasi T-2, dimana akan ada saat penerimaan meningkat maka hal tersebut berpotensi membebani APBN 2 tahun ke depannya. Namun hal sebaliknya juga bisa terjadi. Sedangkan untuk APBD, pengaturan dalam RUU HKPD berpotensi meningkatkan pendapatan Daerah terutama yang berasal dari peningkatan PAD rata-rata sebesar 7,56%. Selain itu dengan menggunakan Fiscal Autonomy Index yang dikembangkan oleh Hunter (1977), reformulasi PDRD dan TKD dalam RUU HKPD terlihat dapat meningkatkan tingkat kemandirian fiskal daerah sebagaimana grafik I di bawah.

Grafik I. Indeks Kemandirian Fiskal Daerah



3. Program pemerataan fiskal (*fiscal equalisation*) dipraktekkan oleh banyak negara di dunia, baik negara federasi maupun negara kesatuan. Pendekatan ini adalah untuk mengatasi masalah kesenjangan fiskal (*fiscal disparities*) diantara daerah-daerah yang se-level. Misalnya di negara federal, ada program pemerataan fiskal antar negara bagian dan program pemerataan fiskal antar daerah di dalam negara bagian masing-masing. Hal yang sama juga terjadi di negara-negara kesatuan (*unitary*). Program ini dapat dianggap sebagai upaya untuk menempatkan daerah-daerah pada posisi fiskal yang sama untuk menjalankan tugasnya. Adapun summary dari implementasi di negara lain adalah sebagai berikut :

No	Negara	Tujuan	Sasaran	Referensi
1	Kanada	memberdayakan setiap provinsinya dapat menyediakan pelayanan publik pada tingkat yang relatif sama kepada seluruh penduduknya dengan pengenaan tingkat pajak yang relatif sama pula.	pemerataan fiskal antar negara bagian/provinsi, sedangkan pemerataan fiskal antar daerah dalam negara bagian adalah urusan negara bagian masing-masing.	Mathews (1994) Boadway & Watts (2004) Boadway (2007)
2	Australia	Mengoreksi ketidakmerataan fiskal antar daerah (<i>horizontal fiscal imbalance</i>) yang berarti ketidakmampuan negara bagian untuk menyediakan pelayanan dengan standar nasional tertentu kepada penduduknya pada tingkat pajak yang relatif sama	pemerataan fiskal antar negara bagian/provinsi, sedangkan pemerataan fiskal antar daerah dalam negara bagian adalah urusan negara bagian masing-masing.	Mathews (1994) William & Macintyre (2005) Saunders (2013)
3	Jepang	Memeratakan kemampuan fiskal pemerintah daerah agar dapat menutupi kebutuhan fiskal dasar dan mencapai keseragaman tingkat pelayanan local	fokus kepada pemerataan kemampuan fiskal antar pemerintah daerah	Dubravko (1997)

No	Negara	Tujuan	Sasaran	Referensi
4	Tiongkok	penguatan struktur Transfer ke Daerah yang mampu secara otomatis memberi dampak keuangan bagi daerah yang mampu membuat program yang bersifat market-oriented	fokus mendorong program pemerintah daerah yang market-oriented guna mendukung peningkatan GDP	Wang & Chang (1998) Hsu, P.S (2004) Jin, Qian & Weingast (2005) Han & Kung (2015)
5	Spanyol	Implementasi desentralisasi asimetrik baik dalam aspek fiskal (charter regime dan common regime) maupun pembagian urusan dan wewenang antar pemerintah daerah (fast track dan slow track)	Mendorong kinerja daerah yang disesuaikan dengan kapabilitas pemerintah daerah untuk menerima dan melaksanakan urusan dan kewenangan tertentu	Lopez-Laborda, Martinez- Vazquez & Monasterio (2007) Bosch & Duran (2008) Busquets & Sanjaume Calvet (2019)

Beberapa implementasi desentralisasi fiskal di negara-negara tersebut menjadi salah satu rujukan bagaimana kebijakan desfis yang diambil dalam RUU HKPD ini. Selain pemerataan kemampuan keuangan daerah, pemerataan kualitas layanan publik sesuai dengan standar pelayanan juga dijadikan pertimbangan dalam pengalokasian dana transfer ke daerah. Hal tersebut terlihat dari adanya kebijakan pengelolaan transfer ke daerah berbasis kinerja yang tercermin dalam setiap kebijakan pada masing- masing jenis dana.

Selain itu, terkait dengan kebijakan penguatan *local taxing power*, salah satu kebijakan baru adalah penerapan Opsen untuk pajak daerah seperti Pajak Kendaraan Bermotor. Penerapan opsen tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan kemandirian Daerah tanpa menambah beban wajib pajak, karena penerimaan perpajakan akan dicatat langsung sebagai pendapatan asli daerah, serta memberikan kepastian atas penerimaan pajak dan memberikan keleluasan belanja atas penerimaan tersebut pada masing- masing level pemerintahan dibandingkan skema bagi hasil. Selain itu penerapan Opsen juga dimaksudkan untuk meningkatkan sinergi penagihan pajak tertunggak misalnya seperti PKB. Dengan opsen, PKB tertunggak juga akan menimbulkan piutang opsen PKB pada kab/kota yang mana sebelumnya menjadi piutang provinsi sepenuhnya. Dengan kab/kota ikut berpiutang, maka kab/kota akan dan harus ikut aktif menagih.

Adapun untuk penerapan Opsen perpajakan daerah ini, salah satu yang menjadi benchmark adalah penerapan *local piggyback tax* terhadap Pajak Kendaraan Bermotor (*Vehicle Tax*) di Hawaii (ADB, 2016). Penerapan opsen pajak kendaraan di Hawaii ini dimaksudkan

untuk mengurangi dampak negatif dari kendaraan bermotor seperti kemacetan dan polusi. Oleh karena itu, dalam penerapannya, besaran tarif yang ditumpangkan juga bervariasi antar daerahnya tergantung dengan tingkat kemacetan dan polusi udara yang dihasilkan.

4. RUU HKPD mendorong perbaikan kualitas pengelolaan keuangan daerah secara holistik. Terdapat beberapa pasal-pasal yang mendorong reformasi kebijakan penganggaran daerah dari seluruh elemen APBD, yakni :
 - Pada sisi pendapatan, melalui :
 - a. Pasal 102 mengenai pedoman penetapan target penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam APBD yang harus mempertimbangkan potensi daerah dan kebijakan ekonomi makro daerah yang selaras dengan kebijakan makro ekonomi dalam APBN. Hal ini bertujuan agar penetapan target penerimaan daerah menjadi optimal dan selaras dengan kebijakan nasional.
 - b. Pasal 185 mengenai pengintegrasian ketentuan insentif pemungutan kedalam single salary system sesuai UU ASN.
 - Pada sisi belanja, terdapat beberapa pasal yang memberikan *guidance* dasar dalam perbaikan penganggaran belanja daerah, yakni :
 - a. Pasal 136 mengenai pendekatan dalam menyusun belanja daerah yang meliputi kerangka pengeluaran jangka menengah, penganggaran terpadu, dan penganggaran berdasarkan kinerja.
 - b. Pasal 137 & Pasal 138 mengenai sinkronisasi dan simplifikasi program.
 - c. Pasal 139 mengenai standar *unit cost* dan analisis standar belanja, termasuk tunjangan kinerja.
 - d. Pasal 140 s.d. 144 mengenai pedoman alokasi belanja daerah yang antara lain mengatur :
 - Prioritas alokasi belanja untuk urusan pemerintahan wajib terkait layanan dasar publik
 - Kewajiban pemenuhan *mandatory spending* sesuai perundangan, seperti belanja Pendidikan dan Kesehatan.
 - Batasan maksimal alokasi belanja pegawai di luar tunjangan guru.
 - Batasan minimal alokasi belanja infrastruktur pelayanan publik.
 - Pada sisi pembiayaan dan investasi, melalui:
 - a. Pasal 145 mengenai optimalisasi pemanfaatan SiLPA *non-earmarked* :
 - Diarahkan untuk belanja infrastruktur publik untuk daerah dengan SiLPA tinggi dan kinerja layanan publik yang rendah.
 - Dapat digunakan untuk investasi termasuk pembentukan Dana Abadi Daerah.
 - b. Pasal 150 s.d. 159 mengenai pembiayaan utang daerah yang mengatur antara lain perluasan skema dan pemanfaatan

- pembiayaan termasuk untuk pengelolaan portofolio, yang akan mendorong pemerintah daerah untuk untuk inovatif dan tetap *prudent*.
- c. Pasal 160 s.d. 162 mengenai pembentukan Dana Abadi Daerah yang akan mendorong pola pikir baru dalam belanja daerah yang bertanggungjawab dan berkelanjutan.
 - Selain dari sisi pendapatan, belanja, dan pembiayaan/investasi APBD, RUU HKPD juga berfokus pada peningkatan kualitas aparat pengelola keuangan daerah dan penguatan pengawasan APBD, yakni melalui:
 - a. Pasal 146 & 147 mengenai pengembangan aparatur pengelola keuangan daerah, termasuk kewajiban sertifikasi.
 - b. Pasal 148 mengenai pelibatan BPKP dalam :
 - i. Pelaksanaan pengawasan tertentu atas pengelolaan APBD.
 - ii. Pelaksanaan pengembangan kapabilitas APIP daerah bersama Kemendagri.
 - Sedangkan dari sisi sinergitas Pusat dan Daerah, RUU HKPD akan mendorong daerah untuk menyelaraskan kebijakan fiskal dan pembangunannya dengan pusat, termasuk dalam kondisi darurat. Hal tersebut didukung dengan penyelarasan bagan akun pusat dan daerah, konsolidasi informasi keuangan & penyajiannya, serta sistem monev yang memadai. Pengaturan tersebut diatur dalam Pasal 165 s.d. Pasal 175.
5. Pemerintah terus melakukan penguatan perencanaan dan penganggaran termasuk memastikan sinergi dari belanja daerah agar inline dengan belanja negara. Hal ini terlihat dari pengaturan dalam Pasal 136, Pasal 137 RUU HKPD Bab IV Pengelolaan Belanja Daerah yang memberikan amanat bahwa belanja daerah menggunakan pendekatan: KPJM, *Unified Budget*, *Performance Based Budgeting*. Selanjutnya, diamanatkan bahwa program pembangunan daerah tersebut disinkronisasikan dan diharmonisasikan dengan program yang dilaksanakan oleh Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 165 dan 166 Bab VIII Sinergi Kebijakan Fiskal Pusat dan Daerah. Disamping itu, untuk menjamin terwujudnya keseragaman dan harmonisasi nomenklatur program, kegiatan, dan output baik belanja pusat maupun belanja daerah, dalam Pasal 165 Bab Sinergi kebijakan Fiskal Pusat dan Daerah telah diamanatkan adanya penyusunan bagan akun standar untuk Pemerintah Daerah yang akan diharmonisasikan dengan bagan akun standar pemerintah pusat sesuai dengan RSPP.
- Beberapa strategi yang ditempuh tersebut telah sejalan dengan UU 17/2003, dimana ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN/APBD dalam undang-undang ini meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran.

6. Pembangunan *Integrated Financial Management Information System* (IFMIS) yang melibatkan seluruh entitas pusat dan daerah memerlukan adanya sinergi fiskal pusat dan daerah mulai dari perencanaan hingga pertanggungjawaban.
RUU HKPD telah mengantisipasi hal tersebut melalui pengaturan dalam Pasal 137, Pasal 165, dan Pasal 171 bahwa dilakukan sinergi mulai dari perencanaan dan penganggaran hingga penyusunan laporan konsolidasi informasi keuangan Pemda dan penyajian IKD secara nasional yang akan menjadi bagian dari *Government Financial Statistic* (GFS).
7. Pemerintah sangat mendorong terwujudnya pengelolaan keuangan negara dan daerah yang saling terhubung secara *real time*, untuk itu telah diamanatkan agar Pemerintah membangun sistem informasi pembangunan Daerah, pengelolaan keuangan Daerah, dan informasi lainnya melalui platform digital yang terinterkoneksi dengan sistem informasi konsolidasi kebijakan fiskal pusat dan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 172. Interkoneksi disini dalam arti terdapat keterhubungan antar sistem, sehingga sistem informasi konsolidasi kebijakan fiskal pusat dan daerah nantinya akan dapat menerima informasi secara *real time* dari berbagai aplikasi lain sebagaimana disebut di atas. Dengan data yang diperoleh secara *real time* tersebut, kualitas pengambilan keputusan akan dapat lebih ditingkatkan, mengingat dengan adanya interkoneksi tersebut mekanisme monitoring dan evaluasi dapat dilakukan dengan cepat dan lebih efisien.
8. Pemerintah terus berusaha meningkatkan kinerja pengelolaan keuangan daerah dalam melakukan praktek manajemen kas yang baik.
Strategi **pertama** adalah melalui penerapan kebijakan penyaluran TKD berbasis kinerja. Di dalam pasal 134, disebutkan penyaluran transfer ke daerah dapat dilakukan secara sekaligus atau bertahap dengan mempertimbangkan :
 - a. kemampuan keuangan negara;
 - b. kinerja pelaksanaan kegiatan di Daerah yang didanai dari Pajak dan dana TKD; dan/atau
 - c. kebijakan pengendalian belanja Daerah dan kas daerah, dalam rangka sinergi pengelolaan fiskal pusat dan Daerah.

Selain melalui penyaluran TKD, pengendalian dana idle akan dilakukan melalui kebijakan pengelolaan belanja daerah. Hal ini telah diatur dalam Bab IV Pengelolaan Belanja Daerah Pasal 145 dimana antara lain pemanfaatan SiLPA akan dikaitkan dengan kualitas layanannya, termasuk untuk dapat digunakan sebagai pembentukan Dana Abadi Daerah. SiLPA Daerah tinggi dan kinerja layanan tinggi adalah kondisi dimana pemerintah daerah sudah berhasil mencapai dalam kinerja layanan dengan berbagai indikator penilaian, tetapi disisi lain masih memiliki kelebihan/cadangan SiLPA yang bisa

digunakan untuk investasi tanpa mengganggu jalannya pemerintahan daerah. Lebih lanjut, kriteria SiLPA Daerah tinggi dan kinerja layanan diatur lebih lanjut dalam peraturan turunan RUU HKPD.

9. Dukungan kepada pelaku usaha baik itu di pusat maupun di daerah menjadi salah satu pesan penting yang dibawa oleh Undang Undang Cipta Kerja, selaras dengan hal tersebut, semangat tersebut juga mewarnai penyusunan RUU HKPD. Adapun muatan dalam RUU HKPD yang menunjukkan keberpihakan kepada UMKM antara lain:
 - a. Dari kebijakan PDRD
Selaras dengan pengaturan dalam UU Cipta Kerja, maka dalam pasal 101, diamanatkan bahwa dalam mendukung kebijakan kemudahan berinvestasi, gubernur/bupati/wali kota dapat memberikan insentif fiskal kepada pelaku usaha di daerahnya termasuk di dalamnya adalah pelaku UMKM. Adapun insentif fiskal tersebut dapat berupa pengurangan, keringanan, dan pembebasan, atau penghapusan pokok Pajak, pokok Retribusi, dan/atau sanksinya. Adapun dalam memberikan insentif fiskal tersebut, harus diberitahukan kepada DPRD dengan melampirkan pertimbangan Kepala Daerah dalam memberikan insentif fiskal tersebut.
 - b. Dari Mekanisme DAK
Di dalam RUU HKPD ini, konsepsi DAK sebagaimana dimaksud dalam pasal 127 antara lain difokuskan untuk pemenuhan target prioritas nasional. Adapun prioritas nasional salah satunya adalah yang didasarkan pada ketentuan perundang-undangan. Mengingat dukungan kepada pelaku usaha/UMKM secara eksplisit menjadi salah satu pesan utama dari UU Cipta Kerja, maka secara otomatis dukungan kepada pelaku usaha tersebut menjadi salah satu prioritas pembangunan. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya nanti akan ada DAK yang ditujukan untuk memberikan dukungan tersebut.
10. Peningkatan kualitas belanja untuk mendukung transformasi ekonomi sekaligus meningkatkan efisiensi belanja daerah telah diatur melalui BAB IV Pengelolaan Belanja Daerah (pasal 136-148) yang dimulai dari perencanaan dan penganggaran difokuskan dalam pencapaian target pelayanan publik. Dengan adanya keterbatasan sumber pendanaan maka perangkat daerah tidak harus menganggarkan seluruh program dan kegiatan yang menjadi kewenangan daerah tetapi harus terfokus pada prioritas yang telah ditetapkan pada setiap tahun anggaran. Penyusunan anggaran setiap daerah juga berdasarkan suatu standar harga dan analisis standar biaya, sehingga dapat meningkatkan value for money dari belanja APBD.

Disamping itu, guna memastikan anggaran belanja ini digunakan sepenuhnya demi kesejahteraan masyarakat, maka telah diamanatkan adanya batas tertinggi untuk belanja pegawai daerah serta adanya batas minimal untuk belanja infrastruktur daerah. Hal ini

dimaksudkan agar belanja daerah fokus kepada layanan kepada masyarakat dan tidak terlalu besar untuk biaya aparatur.

Lebih lanjut, Bab Pengelolaan Belanja Daerah Pasal 136 sampai dengan Pasal 148 ini juga memberi pengaturan:

- i. Penganggaran belanja daerah, dengan pendekatan dalam menyusun belanja daerah yang meliputi kerangka pengeluaran jangka menengah, penganggaran terpadu, dan penganggaran berdasarkan kinerja
 - ii. Penerapan unit cost belanja/ SHSR dalam rangka efisiensi dan keseragaman satuan biaya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah
 - iii. batas alokasi belanja untuk (i) mandatory spending, (ii) belanja pegawai di luar tunjangan guru yang dialokasikan melalui TKD, dan (iii) belanja minimal untuk infrastruktur public
 - iv. optimasi SiLPA untuk penggunaan dan dikaitkan dengan kinerja layanan pemda
 - v. Sanksi bagi Daerah apabila tidak melaksanakan ketentuan alokasi Belanja Daerah, dapat dikenakan sanksi penundaan dan/atau pemotongan dana TKD yang tidak ditentukan penggunaannya.
 - vi. Penguatan kapasitas aparatur pengelola keuangan di daerah oleh Pemerintah dan penguatan pengawasan melalui pelibatan BPKP dalam pengawasan tertentu dan peningkatan kapabilitas APIP daerah.
11. Perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan serta pertanggung jawaban yang baik tentunya memerlukan SDM yang berkualitas dan adanya suatu mekanisme control/pengawasan yang memadai. Untuk itu didalam RUU HKPD Pasal 146 s.d Pasal 148 ini telah diamanatkan adanya kebijakan pengembangan kapasitas aparatur pengelola keuangan Daerah dengan tujuan untuk memperbaiki kualitas pengelolaan keuangan Daerah, menguatkan independensi dan inisiatif, dan meningkatkan kompetensi secara berkelanjutan. Selanjutnya, terdapat kewajiban bahwa pejabat pengelola keuangan daerah mengikuti dan memperoleh sertifikasi kemampuan pengelolaan keuangan daerah.

Lebih lanjut, untuk memperkuat pengawasan yang selama ini hanya dilakukan oleh APIP masing-masing daerah, maka melalui RUU ini Lembaga pemerintahan yang membidangi pengawasan yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, dalam hal tertentu, dapat melakukan pengawasan intern terhadap RAPBD maupun pelaksanaan APBD, dalam rangka memberikan masukan kepada Presiden. Dengan ini diharapkan pengelolaan dan pelaksanaan keuangan daerah dapat semakin baik. Lembaga tersebut juga nantinya dapat berperan dalam meningkatkan kapabilitas APIP di daerah.

2. **Dirjen Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM** tidak menyampaikan paparan.

III. PENUTUP

Rapat Dengar Pendapat Panja Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan Dirjen Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan dan Dirjen Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM ditutup pada pukul 15.25 WIB.

Jakarta, 5 Juli 2021

**KETUA PANJA
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG HUBUNGAN KEUANGAN
ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN
PEMERINTAH DAERAH,**

ttd

DRS. FATHAN