

UU HKPD Sebagai Mesin bagi Pemerintah Daerah untuk Berakselerasi



MUHAMMAD RAFI BAKRI

PENGELOLA KEUANGAN
DI BPK PERWAKILAN
PROVINSI JAMBI

Redaksi Majalah *Warta Pemeriksa* mengharapkan kontribusi dari rekan-rekan pembaca untuk mengirimkan tulisan dengan tema pemeriksaan maupun keuangan negara/daerah. Tulisan format doc minimal 7.000 karakter dapat dikirimkan melalui email wartapemeriksa@bpk.go.id dengan subjek 'Rubrik Kolom'.

Cantumkan nama lengkap, instansi/unit kerja dan nomor yang bisa dihubungi. Bagi artikel terpilih untuk dimuat akan diberikan apresiasi berupa fee menulis sebesar Rp750.000.

UU HKPD BERFOKUS PADA PENGURANGAN BIAYA ADMINISTRATIF DARI PEMUNGUTAN PAJAK DAN OPTIMALISASI DARI PEMUNGUTAN ITU SENDIRI. DENGAN PENINGKATAN EFEKTIVITAS DAN EFISIENSI, MAKA LOCAL TAXING POWER PEMERINTAH DAERAH DAPAT MENINGKAT.

Selama 20 tahun, desentralisasi fiskal di Indonesia menunjukkan berbagai dampak positif bagi pemerintah daerah maupun perekonomian secara nasional. Hal ini ditunjukkan dengan Indeks Theil Indonesia yang mengalami penurunan dari 0,332 (2016) menjadi 0,230 (2020). Indeks Theil menunjukkan tingkat ketimpangan suatu negara. Semakin rendah berarti tingkat ketimpangan pendapatan antar daerah di negara tersebut semakin sedikit. Hal positif lainnya adalah dengan meningkatnya penerimaan pajak daerah terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dari 1,35 (2016) menjadi 1,42 (2019). Selain itu, pengelolaan administrasi keuangan juga semakin membaik dengan pemerolehan opini WTP yang semakin banyak.

Namun, desentralisasi fiskal masih berhadapan dengan berbagai tantangan. Pertama, pemanfaatan dari Transfer Pemerintah ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) belum optimal. Hal ini disebabkan 64,8% Dana Alokasi Umum (DAU) dimanfaatkan untuk belanja pegawai. Dengan porsi demikian, belanja yang digunakan untuk kepentingan masyarakat masih dibawah titik optimal. Kedua, *local tax ratio* masih cukup rendah. Meskipun secara statistik mengalami peningkatan, namun angka tersebut masih tergolong rendah. Bahkan, *local tax ratio* tertekan menjadi 1,2 pada tahun 2020 akibat pandemi. Ketiga, sinergi fiskal antara pusat dengan daerah masih belum optimal sehingga pelaksanaan keuangan negara masih terkesan sendiri-sendiri.

Dalam rangka menghadapi tantangan tersebut, pemerintah menerbitkan UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (HKPD) sebagai pengganti UU Nomor 32 Tahun 2004. Menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), UU HKPD membawa empat pilar utama, yaitu (1) penurunan ketimpangan vertikal maupun horizontal, (2) peningkatan kualitas belanja daerah, (3) penguatan *local taxing power*, dan (4) harmonisasi belanja pusat dan daerah. Untuk mewujudkan keempat pilar tersebut, UU HKPD dibagi menjadi empat klaster, yaitu (1) pajak daerah & retribusi daerah, (2) transfer ke daerah, (3) pengelolaan belanja daerah, dan (4) pembiayaan daerah & sinergi fiskal.

PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH

Pajak dan retribusi daerah perlu dilakukan reformasi peraturan dalam rangka penguatan *local taxing power* dengan tetap menjaga perekonomian. UU HKPD berfokus pada pengurangan biaya administratif dari pemungutan pajak dan optimalisasi dari pemungutan itu sendiri. Dengan peningkatan efektivitas dan efisiensi, maka *local taxing power* pemerintah daerah dapat meningkat. Restrukturisasi yang dilakukan antara lain pengintegrasian pajak daerah berbasis konsumsi seperti pajak hotel, restoran, hiburan, dan parkir menjadi pajak barang dan jasa tertentu (PBJT). Dengan integrasi, wajib pajak menjadi lebih mudah dalam pelaporan pajak dan administrasi pembayaran serta meningkatkan efisiensi layanan perpajakan dan pengawasan dari sisi pemerintah daerah. UU HKPD juga mendorong pemberian insentif fiskal kepada wajib pajak yang merupakan pelaku usaha mikro dan ultra mikro. Hal ini bertujuan untuk mendorong pertumbuhan UMKM yang ada di daerah tersebut.

Berdasarkan data APBD 2020, DJPK melakukan simulasi pajak dan retribusi daerah menggunakan sistematika yang ada di dalam UU HKPD. Penerimaan pemerintah kabupaten/kota diproyeksikan akan mengalami peningkatan sampai dengan 48,98%. Pajak daerah dan opsen dari kabupaten/kota mengalami peningkatan dari Rp54,25 Triliun menjadi Rp84,82 Triliun. Peningkatan juga terjadi pada penerimaan retribusi daerah dari Rp1,36 Triliun menjadi Rp6,36 Triliun. Pemerintah provinsi juga menerima tambahan opsen Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MBLB) untuk mendanai kewenangan penerbitan dan pengawasan izin dari MBLB daerahnya sendiri.

TRANSFER KE DAERAH

Redesain Dana Bagi Hasil (DBH) ditujukan untuk meningkatkan kapasitas fiskal daerah dalam rangka mengurangi ketimpangan vertikal antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Pada UU HKPD, terdapat peningkatan porsi DBH Cukai Hasil Tembakau (CHT) dari 2% ke 3% dan DBH PBB dari 90% ke 100%. Perubahan DBH eksisting dan opsi penambahan DBH jenis lainnya dapat dilakukan setelah berkonsultasi dengan DPR. Terobosan dari UU HKPD terkait DBH yang tidak kalah penting adalah adanya alokasi kepada daerah non penghasil yang terkena eksternalitas negatif dari penghasil. Hal ini sesuai dengan target pemerintah untuk meningkatkan penerimaan negara yang mempertimbangkan upaya pemulihan lingkungan.



Pemerintah mensyaratkan bahwa setiap pengelola keuangan daerah wajib memiliki sertifikasi yang diberikan oleh lembaga yang ditunjuk pemerintah untuk mendukung kredibilitasnya. Pemda juga dituntut untuk sering berkolaborasi dengan BPKP untuk meningkatkan kapabilitas APIP daerah dan pengawasan internal tertentu.

DAU juga mengalami redesign kebijakan dengan adanya UU HKPD. DAU disesuaikan dengan kebutuhan pendanaan penyelenggaraan pemerintah daerah dalam memenuhi pelayanan dasar publik seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dengan tetap mempertimbangkan kapasitas fiskal. DAU juga dihitung menggunakan pendekatan kelompok dengan pertimbangan kewilayahan dan perekonomian. Pemerintah pusat juga dapat memberikan sanksi sesuai dengan kinerja pemda dalam memanfaatkan DAU. Jika kinerjanya baik, maka pemerintah pusat akan mengkategorikan DAU sebagai *block grants* bagi pemda sehingga DAU dapat digunakan dengan leluasa. Namun, pemerintah pusat akan mengkategorikan DAU sebagai *specific grant* apabila pemda berkinerja buruk. Dengan adanya sanksi seperti ini, pemda akan berlomba-lomba untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat.

Dana Alokasi Khusus (DAK) direstrukturisasi dengan adanya penambahan komponen hibah daerah. DAK dialokasikan untuk mencapai target kinerja yang ditetapkan pemerintah (*specific grant*). Melalui UU HKPD, pemda dapat menerima pengalihan belanja kementerian/ lembaga yang bersinggungan dengan daerah tersebut apabila pemda terbukti berkinerja baik. Dana Otonomi Khusus dan Keistimewaan serta Dana Desa mengalami pengetatan aturan. Dana tersebut wajib dilaksanakan berdasarkan perencanaan yang mengacu pada RPJMN, RPJMD, dan target kinerja dari pemda itu sendiri. Hal ini ditujukan agar dana tersebut bisa digunakan secara maksimal.

PENGELOLAAN BELANJA DAERAH

Belanja daerah mengalami *refocusing* agar pemda dapat berfokus pada pelayanan dasar. Batasan besaran belanja pegawai yang diperbolehkan oleh peraturan baru ini adalah 30% dari APBD. Hal ini tentunya menjadi tantangan besar bagi pemda mengingat rata-rata pemda mengalokasikan hampir 64,8% dari total APBD. Pemda juga diamanatkan untuk menganggarkan minimal 40%

dari APBD diluar transfer ke daerah bawahan dan desa untuk belanja infrastruktur pelayanan publik. Pemerintah pusat memberikan masa transisi kepada pemda untuk menyesuaikan belanja tersebut dalam waktu lima tahun. Pemerintah pusat juga memberikan fleksibilitas dalam melakukan penyesuaian selama masa transisi baik itu dari sisi belanja atau penguatan kemampuan pemda dalam meningkatkan PAD.

Dalam rangka implementasi dari peraturan tersebut, pemerintah pusat juga menekankan pada peningkatan kualitas SDM pengelola keuangan daerah dan APIP serta penguatan pengawasan internal. Pemerintah mensyaratkan bahwa setiap pengelola keuangan daerah wajib memiliki sertifikasi yang diberikan oleh lembaga yang ditunjuk pemerintah untuk mendukung kredibilitasnya. Pemda juga dituntut untuk sering berkolaborasi dengan BPKP untuk meningkatkan kapabilitas APIP daerah dan pengawasan internal tertentu.

PEMBIAYAAN DAERAH DAN SINERGI FISKAL

Dalam rangka akselerasi pembangunan, pemda diberikan kekuasaan untuk melakukan pembiayaan utang daerah dengan tetap mengutamakan prinsip kehati-hatian dan kesinambungan fiskal. UU HKPD memperluas skema pembiayaan utang daerah sehingga pemda dapat menerbitkan utang konvensional maupun syariah. Skema pembiayaan daerah dapat berupa pinjaman daerah, obligasi daerah, dan sukuk daerah. Penggunaan utang daerah diutamakan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur publik. Bahkan, pembiayaan utang daerah dapat dilakukan melebihi masa jabatan kepala daerah yang menerbitkan setelah mendapat pertimbangan dari Mendagri, Menkeu, dan Bappenas.

Untuk dapat menerbitkan pembiayaan utang, pemda harus mendapatkan persetujuan dari DPRD yang terintegrasi dengan pembahasan RAPBD. Pemda juga harus memenuhi persyaratan tertentu terkait dengan kondisi finansial dari pemda itu sendiri. Utang dari pemda tidak boleh melebihi 60% dari PDRB daerah tersebut. Bahkan, pemda juga harus memiliki nilai *debt service coverage ratio* (DSCR) minimal 2,5 untuk dikatakan layak menerbitkan utang daerah. Hal

ini ditujukan agar utang yang diterbitkan oleh pemda tidak menjadi malapetaka kedepannya.

UU HKPD mendorong kreativitas berbasis kerja sama pemda melalui skema sinergi pendanaan. Konsepsi sinergi pendanaan membuka ruang kerja sama antardaerah dalam mengatasi masalah pembangunan lintas daerah. Bahkan, pemda dapat menyinergikan dana dengan belanja kementerian/ lembaga yang memiliki program yang sama dengan pemda tersebut. Sinergi pendanaan ini bermanfaat dalam memadukan anggaran sehingga tidak terjadi pemborosan anggaran dalam hal belanja dengan program, proyek, target, dan sektor yang berada di daerah yang sama.

Inovasi kebijakan yang tidak kalah menarik dari UU HKPD adalah pembentukan dana abadi daerah. Bagi daerah yang memiliki kapasitas fiskal sangat tinggi dengan pemenuhan kualitas pelayanan publik relatif baik, dana abadi daerah dapat menjadi opsi bagi kebermanfaatannya lintas generasi dari daerah tersebut. Dana abadi daerah ditetapkan melalui peraturan daerah dan dikelola oleh Bendahara Umum atau Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Dana abadi daerah harus diinvestasikan kedalam instrumen yang bebas dari risiko depresiasi.

Penelitian Farouk Soussa (2019) dan Karen E. Young (2020) menunjukkan efek positif dana abadi daerah di Negara Teluk terhadap pembangunan di daerah tersebut. Negara teluk memiliki kesamaan karakteristik dengan Indonesia dimana masih sangat mengandalkan sumber daya alam. Dana abadi daerah menjadi *safety net* bagi daerah-daerah penghasil apabila sewaktu-waktu sumber daya alam di daerah tersebut habis. Salah satu contoh dana abadi yang telah ada di Indonesia adalah pengelolaan dana abadi pendidikan oleh LPDP. Per tahun 2022, LPDP diproyeksikan mengelola dana Rp 20 Triliun yang dapat digunakan untuk beasiswa pendidikan tinggi, riset, dan pengembangan yang diperlukan oleh masyarakat Indonesia. Dengan adanya dana abadi daerah, bukan tidak mungkin akan ada LPDP versi pemerintah daerah sehingga pemenuhan pelayanan pendidikan masyarakat bisa terjangkau hingga pelosok daerah. ~

Daftar Pustaka

1. Farouk Soussa, "EM Sovereign Credit – Main risk to supply technical stems from oil exporters (in particular the GCC region)," Goldman Sachs Economics Research, 24 November 2022.
2. Karen E. Young, 'Spending to Grow in Saudi Arabia', Arab Gulf States Institute in Washington, 23 November 2022, <https://agsiw.org/spending-grow-saudi-arabia/>.
3. Peraturan Presiden RI Nomor 111 Tahun 2021 tentang Dana Abadi di Bidang Pendidikan.
4. Truman, E. M. (2008). A blueprint for sovereign wealth fund best practices Policy briefs PB08- 3, peterson institute for international economics, policy briefs PB08-3, Peterson Institute for International Economics.
5. Undang Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.
6. Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.