



ANALISIS IMPLEMENTASI DESENTRALISASI FISKAL (KEBIJAKAN TRANSFER DANA KE DAERAH PADA REALISASI APBN 2021 PASCA CORONAVIRUS DISEASE-19)

Diah Riski Hardiana ^{1*}

¹Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia

* Corresponding Author: diah.riski.hardiana-2021@fisip.unair.ac.id

Article Information

Submitted : 11/01/2023
Review : 24/08/2023
Accepted : 29/09/2023
Published : 30/10/2023

DOI

<https://doi.org/10.25077/jakp.8.2.321-338.2023>

Keywords

Fiscal Decentralization;
Budget Reallocation And
Refocusing; Transfers To
Regions And Village Funds

Abstract

Fiscal decentralization has been officially implemented in Indonesia since the beginning of the reform, to be precise since January 2001, and implemented to create regional self-reliance. With the regional autonomy policy and fiscal decentralization, every region in Indonesia receives a large delegation of authority. In 2020, the Covid-19 Pandemic rocked the Indonesian economy. Economic growth continued to decline and had a negative impact on the people's economy, in addition to influencing the Transfer to Regions and Village Fund (TKDD) policies. Regional Governments are given the authority to prioritize the use of budget allocations for specific programs (refocusing), change allocations, and use the Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD). Merilee S. Grindle's theory of implementation is the rationale for this research, focusing on aspects of the desired degree of change, location of decision-making, program implementation, and level of compliance and responsiveness. Regarding the desired degree of change, regional governments must reallocate budgets and refocus programs according to the central government's regulations. Aspects of program implementation, budget reallocation, and refocusing programs in several regions were successfully carried out. Aspects of the location of decision-making appropriate policies by prioritizing the health, social, economic, and regional financial sectors. While the aspects of compliance and responsiveness show that the policy has yet to be realized optimally, several problems were found in its implementation.

PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi didefinisikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem

Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah otonom dimaknai sebagai entitas hukum yang memiliki batasan wilayah dan wewenang untuk mengelola pemerintahan sendiri berdasarkan pada aspirasi dan kepentingan masyarakat setempat. Bentuk implementasi dari otonomi daerah adalah dengan diberikannya wewenang pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah atau yang biasa disebut dengan otonomi fiskal atau desentralisasi fiskal.

Saragih (2003; 830) berpendapat bahwa desentralisasi fiskal merupakan suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah untuk mendukung fungsi suatu tugas pemerintahan dari pelayanan publik, artinya setiap daerah harus mampu bertindak lokal namun berwawasan nasional. Sehingga dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan, pemerintah daerah diberi pendanaan oleh pemerintah pusat untuk dikelola sesuai dengan pelimpahan kewenangan yang telah ditentukan. Selain itu, daerah diberi kewenangan untuk menggali sumber-sumber penerimaan berdasarkan potensi yang dimiliki masing-masing daerah. Desentralisasi fiskal menganut prinsip *money follows function*, bermakna setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut (Ananda, 2020). Upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang adil dan merata dapat dicapai dengan mengimplementasikan desentralisasi fiskal. Sehingga dana daerah dan dana desa dapat digunakan untuk mendorong pembangunan ekonomi daerah seperti menciptakan lapangan pekerjaan, dan meningkatkan kualitas kehidupan penduduk desa (Ginting et al., 2019).

Dalam paradigma baru pembangunan daerah, mekanisme pasar merupakan hal yang krusial karena diyakini berkaitan dengan pembangunan daerah. Peran pemerintah sangat sentral dalam menentukan pergerakan perekonomian daerah, terutama untuk menciptakan pemerataan ekonomi dan pemerataan pembangunan daerah. Peranan pemerintah sangat diperlukan karena belum tentu teori *spread effects* yang dikemukakan Myrdal dan teori *trickling down effects* yang dikemukakan Hirshman dapat berjalan dengan baik (Nasrun, 2020). Potensi daerah dan peluang usaha yang ada di daerah harus dikelola secara optimal, sehingga pembangunan daerah dengan pendekatan pembangunan berbasis lokal akan terwujud.

Desentralisasi fiskal secara resmi diberlakukan di Indonesia sejak awal reformasi, tepatnya sejak Januari 2001. Berlandaskan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (PKDD), desentralisasi fiskal mulai diimplementasikan dengan tujuan awal untuk menciptakan kemandirian daerah. Kedua kebijakan tersebut telah mengalami amandemen ulang, yaitu menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Amandemen Undang-Undang ini bertujuan untuk menyempurnakan regulasi dengan disesuaikan perkembangan keadaan dan pelaksanaan desentralisasi fiskal. Undang-Undang yang telah disebutkan sebelumnya diimplementasikan untuk mengatur pokok-pokok penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah serta penyediaan dana bagi pelaksanaan kewenangan tersebut. Dengan adanya kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, setiap daerah di Indonesia menerima pelimpahan kewenangan di segala bidang. Akan tetapi, terdapat 5 (lima) kewenangan yang tidak diserahkan kepada pemerintah daerah yaitu politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2020).

Di era otonomi daerah, kepala daerah mempunyai peran yang fundamental dalam upaya memajukan daerahnya dan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Tidak hanya itu, kepala daerah baik di tingkat provinsi atau kabupaten/kota dalam memutuskan dan mengimplementasikan kebijakan memiliki kewenangan yang besar, sehingga kemajuan maupun kemunduran suatu daerah ditentukan oleh pemimpin daerah tersebut. Terdapat beberapa instrumen yang dimiliki oleh kepala daerah untuk meningkatkan kemajuan daerahnya, antara lain:

1. Kewenangan/Otoritas. Dalam menjalankan otonomi daerah, kepala daerah diberikan kewenangan untuk mengambil kebijakan dalam memajukan daerahnya sesuai ketentuan.
2. Mengelola anggaran. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, kepala daerah mengelola pendapatan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBD) dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah. Selain itu, terdapat program pendanaan dalam rangka peningkatan pembangunan dan kesejahteraan, yang dilaksanakan oleh Pemerintah

Pusat misalnya pemberian pinjaman melalui PT (Persero) Sarana Multi Infrastruktur Indonesia, Kredit Usaha Rakyat (KUR) dan Ultra Mikro.

3. Mengelola Sumber Daya Manusia (SDM). Kepala daerah diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya manusia untuk melaksanakan pembangunan daerah.
4. Instrumen lain berupa kerjasama dalam membangun daerah. Kerjasama dimaksud dapat dilakukan dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Pihak Swasta (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2020).

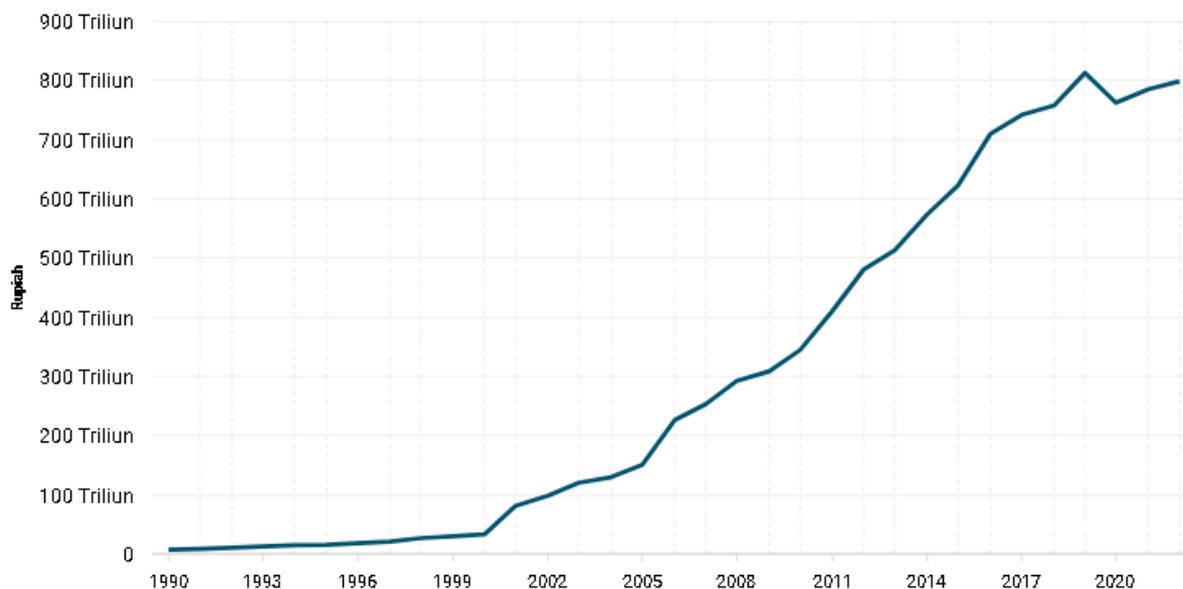
Adapun tujuan dari desentralisasi fiskal yaitu untuk memenuhi aspirasi daerah terkait penguasaan atas sumber-sumber keuangan negara, mendorong akuntabilitas dan transparansi pemerintah daerah, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan daerah, mengurangi ketimpangan antar daerah, menjamin terselenggaranya pelayanan publik minimum di setiap daerah, dan pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum (Hastuti, 2018). Terdapat kewenangan lain yang dimiliki pemerintah daerah yakni dapat menghasilkan atau memperoleh pendapatan secara mandiri atau disebut dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Asli Daerah sendiri diperoleh melalui penerimaan pajak dan retribusi berdasarkan peraturan daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sampai saat ini, pemerintah daerah masih bergantung pada Dana Transfer dari pusat. Sedangkan Menteri Dalam Negeri telah mengingatkan agar daerah tidak bergantung pada dana transfer pusat, karena penerapan otonomi daerah memberikan ruang bagi kepala daerah untuk mampu menggali setiap potensi yang dimiliki daerah guna mensejahterakan masyarakat, salah satunya ditandai dengan kemampuan kapasitas fiskal yang lebih mandiri (Amirullah, 2022).

Adanya desentralisasi fiskal sedikit banyak membawa perubahan terhadap kemajuan daerah. Masyarakat wajib memahami tujuan dari desentralisasi fiskal, karena dengan memahami tujuan tersebut maka akan meningkatkan kesadaran masyarakat dalam menyuarakan aspirasi-aspirasinya. Dalam mewujudkan pemerataan kesejahteraan, pemerintah daerah dan masyarakat maupun pihak swasta dapat bekerjasama untuk menggali potensi-potensi daerah dan mengelolanya dengan optimal. Dengan demikian pemerintah daerah mampu secara mandiri mengelola keuangan dan mengurangi tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Selain itu, pentingnya penelitian yang membahas mengenai desentralisasi fiskal yaitu untuk memberikan pemaparan secara

lugas apa yang seharusnya disadari oleh masyarakat yang menjadi tanggungjawab bersama untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan masyarakat daerah.

Nominal dari dana transfer ke daerah dari tahun ke tahun cenderung mengalami kenaikan. Berikut berdasarkan gambar dibawah ini.

Gambar 1. Grafik Kenaikan Anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa (Tahun 1990 – RAPBN 2022)



Sumber : Kusnandar (2021)

Sejak diimplementasikannya kebijakan desentralisasi fiskal pada tahun 2001, dana transfer ke daerah sebesar Rp. 81,05 Triliun atau 24% dari total APBN, sedangkan tahun 2017 total dana Transfer ke Daerah sebesar Rp. 741,99 Triliun atau 36,96% dari total APBN (Sulaeman, 2019). Sedangkan pada tahun 2021, realisasi dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa mencapai Rp. 770,3 Triliun. Dana Transfer ke Daerah terdiri atas Dana Perimbangan, yang meliputi Dana Transfer Umum (DTU); Dana Bagi Hasil dan Dana Alokasi Umum serta Dana Transfer Khusus (DTK); Dana Alokasi Khusus Fisik dan Dana Alokasi Khusus Nonfisik. Selain Dana Perimbangan, Dana Insentif Daerah (DID), dan Dana Otonomi Khusus dan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta juga merupakan bagian dari dana Transfer ke Daerah.

Dana Perimbangan digunakan untuk memenuhi kebutuhan daerah melalui belanja pemerintah daerah. Dalam hal ini pemerintah pusat mengarahkan agar belanja pemerintah daerah menjadi belanja yang produktif, untuk mewujudkan akselerasi pertumbuhan ekonomi serta percepatan realisasi belanja. Karena selama ini

desentralisasi fiskal dianggap sebagai kebebasan daerah untuk membelanjakan dana sesuai dengan prioritas kebutuhan pemerintah daerah. Hal ini tergambar dari besarnya porsi belanja pegawai yang direalisasikan untuk pembayaran gaji, tunjangan dan honor pejabat dan aparatur sipil daerah. Sementara disisi lain. Porsi untuk belanja modal pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah relatif kecil sehingga pembangunan infrastruktur di daerah mengandalkan dana transfer dari pemerintah pusat (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2022).

Pada tahun 2020, Pandemi Covid-19 menggoyangkan perekonomian Indonesia. Pertumbuhan ekonomi yang mengalami penurunan membawa dampak buruk terhadap perekonomian masyarakat. Direktur Jenderal Pajak Kementerian Keuangan mengungkapkan terdapat 3 (tiga) dampak besar Pandemi Covid-19 bagi perekonomian Indonesia, antara lain:

1. Pandemi Covid-19 membuat konsumsi rumah tangga atau daya beli yang merupakan penopang 60% terhadap ekonomi jatuh cukup dalam. Hal ini dibuktikan dengan data dari Badan Pusat Statistik yang mencatatkan bahwa konsumsi rumah tangga turun dari 5,02% pada kuartal I 2019 ke 2,84% pada kuartal I tahun ini.
2. Pandemi menimbulkan adanya ketidakpastian yang berkepanjangan sehingga investasi ikut melemah dan berimplikasi pada terhentinya usaha.
3. Seluruh dunia mengalami pelemahan ekonomi sehingga menyebabkan harga komoditas turun dan ekspor Indonesia ke beberapa negara juga terhenti (Zuraya, 2020).

Beberapa dampak Pandemi covid-19 tersebut mempengaruhi pengelolaan keuangan negara, sehingga dalam upaya pemulihan ekonomi nasional dilakukan beberapa kali perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Desentralisasi fiskal meliputi pelimpahan kewenangan yang mencakup *self-financing* atau *cost recovery* dalam pemberian pelayanan publik, *refinancing* atau *coproductio*n dari pengguna jasa publik, peningkatan *taxing power*, transfer dan bagi hasil, serta kewenangan dalam kebebasan melakukan pinjaman (Yuniza et al., 2022). Sehingga dapat dimaknai bahwa pada masa pandemi Covid-19, kebijakan desentralisasi fiskal diterapkan melalui alokasi anggaran dan *refocusing* kegiatan guna memberikan pelayanan publik dengan memprioritaskan pelayanan kesehatan. Konsep *refocusing* menjadi salah satu alternatif untuk meminimalisasi terjadinya resesi ekonomi dalam menjamin stabilitas perekonomian suatu negara.

Terdapat penelitian yang dilakukan oleh Yuniza (2022) yang berjudul *Kebijakan Refocusing Kegiatan dan Realisasi Anggaran Pemerintah Daerah Di Masa Pandemi Covid-19*. Studi tersebut mendapatkan temuan bahwa berbagai daerah melakukan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun berjalan. Hal ini dilakukan untuk menindaklanjuti instruksi pemerintah pusat mengenai *refocusing* kegiatan dan alokasi anggaran di masa Pandemi Covid-19. Salah satu daerah yang melakukannya adalah Provinsi DKI Jakarta.

Dalam rangka mewujudkan implementasi kebijakan publik secara optimal, dibutuhkan beberapa pendekatan agar dapat meraih keberhasilan kebijakan. Terdapat pendekatan keberhasilan implementasi yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle (Subarsono, 2011: 93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Cakupan dari variabel *content of policy* ialah kepentingan kelompok sasaran yang menyangkut sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau (*target groups*) termuat dalam isi kebijakan, tipe manfaat kebijakan, derajat perubahan yang diinginkan, letak pengambilan keputusan, pelaksanaan program dan sumber daya yang dilibatkan. Sedangkan variabel *context of implementation* mencakup seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi, karakteristik lembaga dan penguasa, dan tingkat kepatuhan dan daya tanggap *target groups*. Berdasarkan pada teori implementasi Merilee S. Grindle diatas yang mana merupakan dasar pemikiran yang akan digunakan dalam penelitian ini. Peneliti akan melihat bagaimana kebijakan program yang ada akan dalam penerapannya, bagaimana keberadaan kebijakan program tersebut dan manfaat yang didapatkan oleh masyarakat. Dari beberapa aspek tersebut, peneliti menggunakan aspek derajat perubahan yang diinginkan, letak pengambilan keputusan, pelaksanaan program dan tingkat kepatuhan dan daya tanggap.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif deskriptif. Hal ini dinilai sesuai dengan tujuan penelitian yaitu berusaha menganalisis implementasi desentralisasi fiskal dalam kebijakan transfer dana ke daerah pada realisasi anggaran pendapatan dan belanja negara. Dalam perspektif Neuman dalam *Social Research Method: Qualitative and Quantitative Approach* mendefinisikan penelitian kualitatif merupakan suatu penelitian yang tujuan utamanya adalah untuk “melukiskan gambar” menggunakan kata-kata atau

angka dan menyajikan profil, klasifikasi jenis, atau garis besar langkah-langkah untuk menjawab pertanyaan seperti siapa, kapan, di mana, dan bagaimana (Neuman, 2014). Sedangkan dalam pandangan Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2007), kualitatif didefinisikan sebagai suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Dalam pandangan (Mohamed et al., 2010) pendekatan kualitatif merupakan suatu pendekatan yang difokuskan pada elemen manusia, objek, institusi, serta hubungan atau interaksi antara elemen-elemen tersebut, dalam upaya memahami suatu peristiwa, perilaku, atau suatu fenomena.

Data sekunder berupa data yang didapatkan dari studi literatur berupa kumpulan buku, data statistik ekonomi dan jurnal akademik dari berbagai karya ilmiah yang berkaitan dengan implementasi desentralisasi fiskal dalam kebijakan transfer dana ke daerah. Adapun data sekunder lainnya yakni majalah dan internet berupa artikel dan berita online yang berkaitan dengan topik penelitian ini. Menurut Sugiyono, (2016) teknik analisis data pada penelitian kualitatif yaitu dilakukan saat proses pengumpulan data sedang berlangsung, dan kemudian dilakukan untuk pengumpulan data dalam periode tertentu.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Grindle dalam Subarsono, (2011: 93) mengemukakan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Konten implementasi berisi tentang kepentingan yang terpengaruh, tipe manfaat, perubahan yang diinginkan, program implementasi, dan sumber daya yang dikerahkan. Sementara untuk konteks implementasi adalah mengenai kekuatan, strategi dan aktor yang terlibat, karakteristik rezim dan institusi serta daya kepatuhan dalam pelaksanaan implementasi (Trisnayanti, 2014).

A. Derajat Perubahan Yang Diinginkan

Alokasi anggaran dan *refocusing* kegiatan merupakan langkah strategis dalam menghadapi dampak penurunan ekonomi, khususnya yang menimpa perekonomian daerah. Pemerintah Daerah diberikan kewenangan melakukan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (*refocusing*), perubahan alokasi, dan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Ketentuan teknis pelaksanaan *refocusing* kegiatan dan alokasi anggaran diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2020 tentang Pengutamaan Penggunaan Alokasi Anggaran Untuk Kegiatan Tertentu, Perubahan Alokasi, dan Penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Landasan hukum realisasi dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa, tertuang dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2020 tentang Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara Tahun Anggaran 2021. Undang-Undang ini menetapkan besaran rencana anggaran dan tertuang dalam Pasal 9 ayat 1, yang berbunyi Anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa direncanakan sebesar 795,4 Triliun Rupiah dan terdiri atas Transfer ke Daerah dan Dana Desa. Selain itu terdapat peraturan lain yang mendasari realisasi kebijakan ini, yaitu Peraturan Menteri Keuangan Nomor 17/PMK.07/2021 tentang Pengelolaan Transfer Daerah dan Dana Desa Tahun Anggaran 2021 dalam Rangka Mendukung Penanganan Pandemi Covid-19 dan Dampaknya. Peraturan Menteri tersebut mengatur tentang perubahan alokasi dan *refocusing* Transfer ke Daerah dan dana Desa dalam rangka mendukung penanganan Pandemi Covid-19 dan dampak yang ditimbulkan. Berikut dibawah ini merupakan gambar tabel realisasi dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa tahun 2021.

Tabel 1. Transfer Ke Daerah dan Dana Desa Tahun 2021 - 2022
(dalam triliun rupiah)

Uraian	2021	2022
	Outlook	RAPBN
A. Transfer ke Daerah	698,4	702,4
I. Dana Perimbangan	664,4	673,7
a). Dana Transfer Umum	473,8	483,3
1. Dana Bagi Hasil	96,0	105,3
2. Dana Alokasi Umum	377,8	378,0
Dana Transfer Khusus	190,7	190,4
1. Dana Alokasi Khusus Fisik	60,5	60,9
2. Dana Alokasi Khusus Nonfisik	130,2	129,5
II. Dana Insentif Daerah	13,2	7,0
III. Dana Otsus dan Dana Keistimewaan DIY	20,8	21,8

1)	Dana Otsus	19,5	20,4
1.	Dana Otsus Provinsi Papua dan Papua Barat	7,6	8,5
2.	Dana Otsus Provinsi Aceh	7,6	7,6
3.	Dana Tambahan Infrastruktur dalam rangka Otsus	4,4	4,4
2)	Dana Keistimewaan DIY	1,3	1,3
J.	Dana Desa	71,9	68,0
	TOTAL	770,3	770,4

Sumber : Buku II Nota Keuangan Serta Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2022 (2022).

Terdapat perbedaan besaran jumlah Transfer ke Daerah dan Dana Desa antara alokasi awal dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2020 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2021 dan realisasinya. Hal ini berkaitan dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Keuangan yaitu Peraturan Menteri Keuangan Nomor 17/PMK.07/2021 tentang Pengelolaan Transfer Daerah dan Dana Desa Tahun Anggaran 2021 dalam Rangka Mendukung Penanganan Pandemi Covid-19 dan Dampaknya. Terdapat penyesuaian yang meliputi;

1. Penyesuaian Dana Alokasi Umum dari sebesar Rp 390.291,4 miliar menjadi sebesar Rp. 377.791,4 miliar.
2. Penyesuaian Dana Alokasi Khusus Fisik dari sebesar Rp 65.248,2 miliar menjadi sebesar Rp. 63.648,2 miliar.
3. Penyesuaian Dana Otonomi Khusus dari sebesar Rp 19.982,9 miliar menjadi sebesar Rp. 19.482,9 miliar.
4. Penyesuaian Dana Alokasi Khusus Nonfisik untuk Dana Tunjangan Khusus Guru Pegawai Negeri Sipil Daerah di Daerah Khusus dari sebesar Rp1.985 miliar menjadi sebesar Rp. 1.585 miliar.

Penyesuaian ini diputuskan sejalan dengan evaluasi dan tantangan pelaksanaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa serta upaya pemerintah dalam penguatan kualitas desentralisasi fiskal.

Mengingat dampak Pandemi Covid-19 dan upaya pemerintah dalam penguatan

kualitas desentralisasi fiskal, maka arah kebijakan Transfer ke Daerah dan Dana Desa pada tahun 2021 secara umum diarahkan untuk peningkatan *quality control* anggaran dan mendorong pemerintah daerah dalam pemulihan ekonomi, serta meningkatkan kualitas pendidikan dan kesehatan dalam rangka mendukung pemulihan dan penguatan ekonomi nasional tahun 2021, dengan fokus kebijakan sebagai berikut:

1. Mendukung upaya pemulihan ekonomi sejalan dengan program prioritas nasional antara lain melalui; (a) pembangunan aksesibilitas dan konektivitas sentra pertumbuhan ekonomi; dan (b) dukungan insentif untuk menarik investasi, perbaikan sistem pelayanan investasi, dan dukungan terhadap Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM).
2. Mensinergikan Transfer ke Daerah dan Dana Desa dan belanja Kementerian atau Lembaga (K/L) dalam pembangunan *human capital* (sektor pendidikan dan kesehatan).
3. Mendorong belanja infrastruktur daerah melalui *creative financing* untuk mendukung pencapaian target Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).
4. Redesain pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa (Dana Transfer Umum dan Dana Transfer Khusus) dengan mengedepankan penganggaran dan pelaksanaan berbasis kinerja dan peningkatan akuntabilitas.
5. Meningkatkan kinerja Transfer ke Daerah dan Dana Desa dan melakukan reformasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) melalui implementasi Standar Harga Satuan Regional (SHSR) dan Penyusunan Bagan Akun Standar (BAS) (Buku II Nota Keuangan Serta Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2021, 2020).

Sebagaimana arah kebijakan Transfer ke Daerah dan Dana Desa yang secara umum telah dijelaskan diatas, berikut merupakan penjabaran strategi yang dilakukan pemerintah dalam kebijakan reformasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa pada tahun 2021, yang meliputi:

1. Optimalisasi Dana Bagi Hasil untuk mendukung penanganan kesehatan, jaring pengaman sosial dan pemulihan ekonomi.
2. Perluasan penggunaan Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi untuk mendukung program pemulihan ekonomi nasional.

3. Reformasi Dana Alokasi Umum melalui pengalokasian pagu Dana Alokasi Umum mengikuti besaran Pendapatan Dalam Negeri neto secara dinamis dan penyaluran Dana Alokasi Umum berbasis kinerja secara asimetris.
4. Reformasi anggaran Dana Alokasi Khusus Fisik melalui: (a) *refocusing* dan simplikasi jenis/bidang/kegiatan; (b) peningkatan dan pemerataan penyediaan infrastruktur pelayanan publik; dan (c) penguatan sinergi dengan belanja Kementerian/Lembaga dan sumber dana lainnya.
5. Pengalokasian DAK Nonfisik berdasarkan kebutuhan riil daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas dan merata bagi seluruh masyarakat dan diarahkan antara lain untuk mendukung peningkatan operasional layanan faskes dalam mendukung pencegahan dan penanganan krisis kesehatan.
6. Memperkuat monitoring capaian output dana Otonomi Khusus dan Dana Tambahan Infrastruktur (DTI) dalam rangka Otsus serta memperkuat peran Aparat pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dalam pengelolaan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa. Yogyakarta.
7. Memperkenalkan 2 (dua) jenis Dana Insentif Daerah baru, yaitu berdasarkan kinerja tahun sebelumnya dan berdasarkan capaian kinerja tahun berjalan.
8. Penyempurnaan formula pengalokasian Dana Desa dan penguatan Alokasi Kinerja (AK) dalam Dana Desa untuk mendorong kinerja desa, serta pemanfaatan Dana Desa untuk mendukung pemulihan ekonomi dan sektor prioritas;
9. Sinkronisasi perencanaan hibah, Transfer ke Daerah dan Dana Desa, dan dana lainnya dalam rangka mendukung *creative financing* di daerah (Buku II Nota Keuangan Serta Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2022, 2022)

B. Letak Pengambilan Keputusan

Berdasarkan pandangan Grindle dalam Subarsono (2011), letak pengambilan keputusan akan menguraikan apakah letak sebuah program sudah tepat atau belum tepat. Pengambilan keputusan dalam sebuah kebijakan merupakan hal yang esensial, sehingga sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan sebuah kebijakan. Sebuah kebijakan dibuat tentu dikarenakan adanya latar belakang yang mendorongnya.

Kaitan latar belakang dengan kebijakan alokasi anggaran dan *refocusing* kegiatan yang menjadi arahan utama dalam pelaksanaan kebijakan Transfer ke Daerah tahun anggaran 2021 ialah disebabkan oleh Pandemi Covid-19 di Indonesia yang mana sampai dengan bulan juni 2021 menjadi perhatian khusus dengan masih tingginya angka kematian dibandingkan dengan angka kesembuhannya (Indriyani & Sulistiyawati, 2022).

Keputusan alokasi anggaran dan *refocusing* kegiatan pada masa Pandemi Covid-19 merupakan suatu keputusan yang tepat, yang memang diperlukan untuk memprioritaskan pemulihan ekonomi serta meningkatkan kualitas kesehatan dan pendidikan masyarakat. Sehingga dengan skema kebijakan baru tersebut yang mana nantinya setiap Kepala Daerah beserta jajarannya mempunyai arahan yang jelas terkait implementasi dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa dan selaras dengan tujuan Pemerintah Pusat.

C. Pelaksanaan Program

Yuniza (2022) dalam penelitiannya mendapatkan temuan bahwa berbagai daerah melakukan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun berjalan. Hal ini dilakukan untuk menindaklanjuti instruksi pemerintah pusat mengenai *refocusing* kegiatan dan alokasi anggaran di masa Pandemi Covid-19. Salah satu daerah yang melakukannya adalah Provinsi DKI Jakarta. Poin perubahan ditinjau adalah komponen Belanja Pegawai, Belanja Tidak Terduga dan Belanja Bantuan Sosial. Temuannya adalah dalam poin Belanja Pegawai, Provinsi DKI Jakarta semula menganggarkan sekitar 20 triliun rupiah dan setelah perubahan APBD turun menjadi 5 triliun dan menjadi sekitar 15 triliun rupiah. Poin selanjutnya adalah Belanja Tidak Terduga, Provinsi DKI Jakarta semula menganggarkan sekitar 188 miliar rupiah, setelah dilakukannya perubahan APBD kemudian naik sekitar 5 triliun menjadi 5,5 triliun rupiah. Poin terakhir, yaitu Belanja Bantuan Sosial, Provinsi DKI Jakarta awalnya menganggarkan 4,8 triliun rupiah dan setelah perubahan APBD, anggaran tersebut naik sekitar 300 miliar dan menjadi 5,1 triliun rupiah. Pemerintah Daerah berupaya untuk menjaga stabilitas sistem keuangan daerah. Akan tetapi terdapat juga tantangan yang harus dihadapi Pemerintah Daerah dalam memenuhi tuntutan realisasi anggaran dan *refocusing* kegiatan tersebut, tantangan tersebut sebagai berikut; (1) waktu yang singkat dan terbatasnya sumber daya, dan (2) tidak ada

standar khusus realisasi anggaran dan *refocusing* kegiatan.

Disisi lain, sehubungan dengan desentralisasi fiskal, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, memaparkan bahwa capaian kinerja desentralisasi fiskal menunjukkan hasil positif selama 20 tahun terakhir, pemaparan tersebut dilakukan dalam acara Kick Off Sosialisasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat Daerah di Jakarta, Kamis (10/3/2022). Dalam acara tersebut, secara garis besar pokok bahasan yang dipaparkan adalah bahwa (1) kesenjangan kemampuan keuangan antar daerah menunjukkan tren semakin berkurang, (2) penerimaan pajak daerah terhadap Produk domestik regional bruto dari tahun 2016-2019 mengalami peningkatan, (3) pengelolaan administrasi keuangan daerah semakin baik ditandai dengan opini WTP yang meningkat, dan (4) pelaksanaan otonomi dan desentralisasi fiskal telah berkontribusi untuk perbaikan berbagai capaian layanan publik dasar dan kesejahteraan.

D. Tingkat Kepatuhan Serta Daya Tanggap

Meskipun menunjukkan hasil yang positif seperti yang telah diuraikan dalam aspek pelaksanaan program diatas, realita yang terjadi desentralisasi fiskal dewasa ini masih menghadapi berbagai macam problem yang perlu penanganan secara komprehensif. Berikut beberapa problem Desentralisasi Fiskal yang muncul yang mana menggambarkan tingkat kepatuhan serta daya tanggap dalam implementasi kebijakan ini, antara lain; (1) Ketimpangan keuangan vertikal maupun horizontal, (2) Tingginya *gap* pelayanan publik antara daerah maju dan daerah tertinggal, (3) Besarnya ketergantungan pemerintah daerah kepada dana transfer karena belum optimalnya pendapatan asli daerah, dan (4) Pelaksanaan anggaran daerah yang belum berkualitas (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2022). Problem-problem tersebut merupakan tantangan tersendiri bagi pemerintah pusat dalam mewujudkan akselerasi kemandirian daerah.

Selain problem diatas, terdapat juga problem lain yang harus diatasi oleh pemerintah terkait Transfer ke Daerah dan Dana Desa, antara lain; (1) Realisasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa belum optimal, (2) Sinergi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah belum optimal, dan terakhir (3) Pemanfaatan pembiayaan daerah masih terbatas. Transfer Dana ke Daerah dan Dana Desa belum optimal dari segi kualitas karena sebagian besar yaitu 30-60% Dana Alokasi Khusus digunakan untuk

keperluan belanja pegawai serta daerah masih ketergantungan terhadap Dana Alokasi Khusus sebagai sumber belanja modal. Dengan demikian, daerah belum mengoptimalkan potensi daerah dalam upaya menambah sumber pendapatan dari potensi yang dimiliki daerah masing-masing. Sinergi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah masih terdapat kendala karena ketidakcocokan (*mismatch*) program pusat dan daerah. Berikut contoh permasalahan terkait ketidakcocokan program prioritas daerah dan nasional adalah Proyek Jalan Pantai Selatan (Pansela) Jawa Timur. Menurut laman antaranews.com, pemerintah pusat (kantor staf presiden) meminta pemerintah daerah terkait untuk mempercepat pembebasan lahan yang terkendala perizinan Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan (PPKH) yang harus ditangani oleh Pemerintah Daerah. Program ini merupakan Program Prioritas Nasional. Sehingga dengan demikian Pemerintah Daerah kurang memahami terkait sinkronisasi program dengan Pemerintah Pusat agar tidak menjadi kendala seperti ini (Pribadi & Noor, 2022). Pemanfaatan biaya yang masih terbatas berkaitan dengan masih terbatasnya kerjasama yang dilakukan Pemerintah Daerah dengan Pihak Swasta maupun Badan Usaha. Dengan demikian Pemerintah Daerah masih kurang dalam melakukan inovasi dalam rangka memecahkan permasalahan yang ada di masyarakat.

Sebagaimana yang telah diuraikan diatas, penelitian ini berusaha menemukan berbagai macam problem yang menghambat optimalisasi dari desentralisasi fiskal. Dengan adanya pemetaan problem yang lugas dapat membantu pemerintah pusat maupun daerah untuk mengatasi dan meminimalisir permasalahan-permasalahan yang terjadi. Sehingga kedepannya pemerintah pusat maupun daerah dapat mewujudkan tujuan dari desentralisasi fiskal secara optimal.

PENUTUP

Pemerintah telah mengambil langkah tepat dengan memberlakukan kebijakan alokasi anggaran dan *refocusing* kegiatan. Langkah tersebut merupakan bentuk respon pemerintah dalam meminimalisir dampak dari Pandemi Covid-19 dalam sektor penurunan ekonomi, khususnya yang menimpa perekonomian daerah. Meskipun dalam 20 tahun terakhir desentralisasi fiskal telah mengalami peningkatan, Pemerintah Daerah masih terhambat dalam mewujudkan kemandirian daerah. Berikut merupakan tantangan yang harus dipecahkan oleh Pemerintah Pusat dalam realisasi anggaran Transfer ke

Daerah dan Dana Desa pada realisasi anggaran 2021, antara lain; (1) Realisasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa belum optimal, (2) Sinergi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah belum optimal, dan terakhir (3) Pemanfaatan pembiayaan daerah masih terbatas.

Dengan demikian, untuk menjawab tantangan-tantangan diatas maka Pemerintah Pusat perlu memperhatikan aspek-aspek dalam membantu Pemerintah Daerah meningkatkan kualitas belanja daerah, membantu Pemerintah Daerah dalam memetakan program sehingga dapat mensinkronisasikan program Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, khususnya program-program prioritas, dan yang terakhir adalah Pemerintah Pusat perlu meningkatkan kualitas aparatur sipil negara khususnya bagian keuangan daerah, sehingga kebijakan desentralisasi fiskal dapat terwujud secara optimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Amirullah. (2022). Tito Karnavian Minta Daerah Tak Tergantung Transfer Dana Dari Pusat. Tempo.Co. <https://nasional.tempo.co/read/1547188/tito-karnavian-minta-daerah-tak-tergantung-transfer-dana-dari-pusat>
- Ananda, C. F. (2020). SDM Berkualitas dan Desentralisasi Fiskal. *SINDONews*. <https://nasional.sindonews.com/read/241592/18/sdm-berkualitas-dan-desentralisasi-fiskal-1606047098>
- Buku II Nota Keuangan Serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2021, (2020). <https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/keuangan-negara/uu-apbn-dan-nota-keuangan>
- Buku II Nota Keuangan Serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2022, Kementerian Keuangan Republik Indonesia (2022). <https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/keuangan-negara/uu-apbn-dan-nota-keuangan>
- Ginting, A. M., Hamzah, M. Z., & Sofilda, E. (2019). The Impact of Fiscal Decentralization On Economic Growth in Indonesia. *Economic Journal of Emerging Markets*, 11(2), 152-160.
- Hastuti, P. (2018). *Desentralisasi Fiskal dan Stabilitas Politik Dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. <https://jurnal.bppk.kemenkeu.go.id/snkn/article/download/293/147/>
- Indriyani, E., & Sulistiyawati. (2022). Kebijakan Refocussing dan Realokasi Anggaran Tahun Anggaran 2021 Serta Pengaruhnya dalam Meningkatkan Perekonomian Indonesia Akibat Dampak Pandemi Covid-19. *Jurnal Badan Pendidikan Dan Pelatihan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia*.

<https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/Archivelago/Makalah%20Jabfung/Kebijakan%20Refocussing%20an%20Realokasi%20Anggaran%20Tahun%20Anggaran%202021%20Serta%20Pengaruhnya%20Dalam%20Meningkatkan%20Perekonomian%20Indonesia%200Akibat%20Dampak%20Pandemi%20Covid-19.pdf>

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2020). Kepala Daerah Mau, Daerah Maju. *Kementerian Keuangan Republik Indonesia*. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/12954/Kepala-Daerah-Mau-Daerah-Maju.html>

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2022). UU HKPD: Re-Design Desentralisasi Fiskal. *Kementerian Keuangan Republik Indonesia*. <https://djpb.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/lainnya/opini/3890-uu-hkpd-re-design-desentralisasi-fiskal.html>

Kusnandar, V. B. (2021). Transfer Daerah dan Dana Desa Rp 770,41 Triliun dalam RAPBN 2022. *Databoks*.

Mohamed, Z. M., Majid, A., Norsiah, & Ainun, A. M. (2010). *Tapping New Possibility in Accounting Research, in Qualitative Research in Accounting, Malaysian Case*. Universiti Kebangsaan Malaysia.

Moleong, L. J. (2007). *Metodologi Penelitian Kualitatif. Edisi Revisi*. PT Remaja Rosdakarya.

Nasrun, M. A. (2020). Kekuatan Dasar Pemulihan Ekonomi Pasca Covid-19 di Kabupaten Kapuas Hulu. *Prosiding Seminar Akademik Tahunan Ilmu Ekonomi Dan Studi Pembangunan*, 32–40.

Neuman, W. L. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches Don*. Pearson Education Limited.

Pribadi, I. A., & Noor, C. H. (2022). KSP Minta Pemda Percepat Pembebasan Tanah Jalan Pansela Jatim. *Antara News*. <https://www.antaraneews.com/berita/3163021/ksp-minta-pemda-percepat-pembebasan-tanah-jalan-pansela-jatim>

Saragih, J. P. (2003). *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*. Penerbit Ghalia Indonesia.

Subarsono. (2011). *Analisis Kebijakan Publik (konsep, teori dan aplikasi)*. Pustaka Pelajar.

Sugiyono. (2016). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Alfabeta.

Sulaeman, A. S. , & S. V. (2019). Pendapatan Asli Daerah, Transfer Daerah, dan Belanja Modal, Pengaruhnya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Regional di Indonesia. *Jurnal Aplikasi Akuntansi*, 4(1), 97–112.

Trisnayanti, M. (2014). Studi Mengenai Implementasi Kebijakan Program Layanan Referensi di Perpustakaan Universitas Surabaya. *Journal Unair*, 3(2), 277–291.

Yuniza, M. E., Nandita, N. D. R. P., Putri, G. T., & Inggarwati, M. P. (2022). Kebijakan Refocusing Kegiatan dan Realisasi Anggaran Pemerintah Daerah di Masa Pandemi Covid-19. *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, 10(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.29303/ius.v10i1.1037>

Zuraya, N. (2020). Tiga Dampak Besar Pandemi Covid-19 Bagi Ekonomi RI. *Republika*. <https://ekonomi.republika.co.id/berita/qdgt5p383/tiga-dampak-besar-pandemi-covid19-bagi-ekonomi-ri>