

KAJIAN BELANJA PUBLIK INDONESIA

Belanja untuk Hasil *yang* Lebih Baik

2020

Didukung oleh pendanaan dari Pemerintah Kanada, Swiss, dan Uni Eropa dibawah Public Financial Management Multi-Donor Trust Fund (PFM-MDTF) dan Pemerintah Australia (Departemen Luar Negeri dan Perdagangan) dibawah Program Support for Enhanced Macroeconomics and Fiscal Policy Analysis (SEMEFPA)



MINISTRY OF FINANCE
REPUBLIC OF INDONESIA

Canada



EUROPEAN UNION



Swiss Confederation



Australian Government



THE WORLD BANK
IBRD - IDA

Kajian Belanja Publik Indonesia: Belanja untuk Hasil yang Lebih Baik

Temuan-temuan, interpretasi dan kesimpulan-kesimpulan yang dinyatakan di dalam laporan ini tidak mencerminkan pandangan Kementerian Keuangan atau Pemerintah Indonesia, para Direktur Pelaksana Bank Dunia, Uni Eropa atau Pemerintah Australia, Canada atau Swiss.

Bank Dunia tidak menjamin ketepatan data-data yang termuat dalam laporan ini. Batas-batas, warna, denominasi dan informasi-informasi lain yang digambarkan pada setiap peta di dalam laporan ini tidak mencerminkan pendapat Bank Dunia mengenai status hukum dari wilayah atau dukungan atau persetujuan dari batas-batas tersebut.

Laporan tersedia untuk diunduh dalam bahasa Inggris dan Indonesia melalui: worldbank.org/idper

Untuk mendapatkan publikasi terkait melalui e-mail, silakan hubungi ysoepardjo@worldbank.org.

Untuk informasi mengenai Bank Dunia serta kegiatannya di Indonesia, silakan berkunjung ke:

www.worldbank.org/id

[@BankDunia](#) [#IIDNPERBankDunia](#)

[BankDunia](#)

[instagram.com/worldbank](https://www.instagram.com/worldbank)

www.linkedin.com/company/the-world-bank



Daftar Isi

Daftar Isi.....	2
Daftar Gambar	5
Daftar Tabel	10
Daftar Kotak	12
Daftar Lampiran	13
Singkatan dan Akronim	14
Penghargaan	21
Ringkasan Eksekutif.....	23
1. Tinjauan Umum	36
I. Mengapa Indonesia membutuhkan kajian belanja publik?	36
II. Bagaimana tingkat keberlanjutan keuangan publik di Indonesia?	47
III. Apakah belanja publik di Indonesia mencukupi, efisien, dan efektif?	60
IV. Apa saja kendala sistemik untuk meningkatkan kualitas belanja?	74
V. Bagaimana Pemerintah dapat meningkatkan kualitas belanja publik?	87
2. Meningkatkan Pengelolaan Keuangan Publik untuk Kualitas Belanja yang Lebih Baik	106
I. Pendahuluan	108
II. Tinjauan umum terhadap pencapaian dan perkembangan dari tahap saat ini	110
III. Tantangan PKP yang teridentifikasi.....	112
IV. Bidang-bidang prioritas untuk meningkatkan PKP di Indonesia: Rekomendasi yang diajukan	136
3. Mereformasi Sistem Transfer Fiskal Antarpemerintahan Untuk Dapat Memberi Layanan yang Lebih Baik	152
I. Pendahuluan	153
II. Sejarah Hubungan Fiskal Antar Tingkat Pemerintahan dan Keseimbangan Vertikal.....	156
III. Mengelola Kesenjangan Fiskal Horisontal.....	163
IV. Meningkatkan Efisiensi Belanja Daerah	170
V. Kesimpulan: Pesan Utama Kebijakan	174
4. Data untuk pembuatan kebijakan yang lebih baik.....	178
I. Sistem data dan informasi yang tidak memadai menghambat upaya untuk meningkatkan kualitas belanja.....	178
II. Memperbaiki pengumpulan dan pengelolaan data untuk mendukung belanja yang lebih baik	185
5. Kesehatan	192

III. Konteks.....	193
IV. Apakah Belanja di Sektor Kesehatan Sudah Efektif dalam Mencapai Tujuannya?	194
V. Apakah Tingkat Belanja Sektor Kesehatan Memadai?.....	200
VI. Seberapa Efisiennya Belanja Pemerintah di Sektor Kesehatan?.....	205
VII. Rekomendasi untuk Belanja Lebih Banyak dan Belanja dengan Lebih Baik di Sektor ini	213
6. Pendidikan	228
I. Konteks.....	229
II. Apakah Belanja Pendidikan yang Dilakukan Indonesia Mencukupi?	232
III. Apakah Pengeluaran Indonesia Efisien dan Efektif untuk Pendidikan?	236
IV. Rekomendasi untuk Meningkatkan Kualitas Belanja	246
7. Bantuan Sosial	256
I. Konteks.....	257
II. Menilai Kualitas Belanja	259
III. Rekomendasi untuk Meningkatkan Kualitas Belanja	272
8. Gizi	277
9. Jalan Nasional.....	284
I. Konteks.....	285
II. Menilai Kualitas Belanja	288
III. Rekomendasi untuk Meningkatkan Kualitas Belanja	298
10. Perumahan	306
I. Konteks.....	307
II. Menilai Kualitas Belanja	312
III. Rekomendasi untuk Meningkatkan Kualitas Belanja Pemerintah	324
11. Pengelolaan Sumber Daya Air	338
I. Konteks.....	339
II. Menilai Kualitas Belanja di Sektor	346
III. Rekomendasi untuk Meningkatkan Kualitas Belanja	357
12. Penyediaan Air Minum dan Sanitasi.....	361
I. Konteks.....	362
II. Menilai Kualitas Belanja	370
III. Rekomendasi untuk Meningkatkan Kualitas Belanja	380
Daftar Pustaka.....	387

Daftar Gambar

Gambar RE 1. Struktur laporan ini	25
Gambar 1.1. Perbedaan wilayah geografis yang besar dalam prevalensi <i>stunting</i> antara anak balita	41
Gambar 1.2. Provinsi-provinsi di Indonesia Timur memiliki proporsi lebih tinggi dalam jumlah siswa yang mendapat nilai ujian yang rendah	41
Gambar 1.3. Kerangka konseptual dari efisiensi dan efektivitas	46
Gambar 1.4. Analisa sektoral di dalam PER ini mencakup sekitar 38 persen dari anggaran nasional.....	47
Gambar 1.5 Indonesia telah menjaga defisit fiskal tetap rendah, dan tingkat utang telah menurun secara signifikan sejak tahun 2001	49
Gambar 1.6. Belanja Nasional Pemerintah Indonesia masih tetap di bawah 20 persen dari PDB	51
Gambar 1.7. Belanja publik Indonesia relatif rendah dibandingkan negara -negara lainnya.....	51
Gambar 1.8. ...karena rendahnya penerimaan	51
Gambar 1.9. Diskresi pemerintah pusat terhadap alokasi sumber daya terbatas	54
Gambar 1.10. Belanja Pemda menyumbang hampir setengah dari total belanja.....	55
Gambar 1.11. ...terutama di bidang kesehatan dan pendidikan, dan infrastruktur lokal	55
Gambar 1.12. Belanja pajak pemerintah melalui pembebasan PPN lebih dinikmati oleh kalangan menengah ke atas	58
Gambar 1.13. Belanja untuk infrastruktur, kesehatan dan bantuan sosial telah meningkat.....	62
Gambar 1.14. ...tetapi masih belum memadai dibandingkan negara-negara setara lainnya.....	62
Gambar 1.15. Penargetan subsidi listrik telah membaik	63
Gambar 1.16. Walaupun subsidi untuk BBM telah menurun, Pertamina masih menanggung kenaikan subsidi implisit.....	64
Gambar 1.17. ... demikian pula dengan PLN, karena tarif listrik belum disesuaikan sejak awal tahun 2017	64
Gambar 1.18. Peningkatan riil belanja belum membiayai kenaikan output jalan secara fisik.....	67
Gambar 1.19. ...tetapi membiayai pemeliharaan jalan yang lebih mahal	67
Gambar 1.20. Program subsidi perumahan yang utama, FLPP dan SSB, menciptakan nilai sekarang bersih (<i>net present value</i>) yang tinggi untuk kewajiban masa depan.....	68
Gambar 1.21. Kebijakan fiskal mengurangi kemiskinan dan ketimpangan di Indonesia.....	69
Gambar 1.22. ...sebagian karena adanya perbaikan sasaran PKH	69
Gambar 1.23. Masyarakat miskin menerima lebih banyak manfaat belanja kesehatan non-uang sebagai bagian dari pendapatan mereka dibandingkan dengan kelompok kaya	70
Gambar 1.24. ...serta menerima lebih banyak manfaat belanja pendidikan non-uang dibandingkan dengan masyarakat kaya	70
Gambar 1.25. Setengah dari perumahan bersubsidi berada di daerah pedesaan	71
Gambar 1.26...dan 92 persen dari alasan tidak ditempati karena berkualitas buruk	71

Gambar 1.27. Arsitektur penganggaran kinerja sesuai dengan praktik terbaik.....	76
Gambar 1.28. Median total penerimaan per kapita, berdasarkan kuintil populasi kab/kota TA 2018	80
Gambar 1.29. Alokasi DAK Irigasi di seluruh provinsi, tahun 2019	81
Gambar 1.30. Transfer DAK kesehatan dan kesiapan fasilitas kesehatan tampaknya tidak berkorelasi	83
Gambar 1.31. Korelasi yang lemah antara DAK dan kebutuhan konstruksi di pendidikan menengah bawah (alokasi DAK tahun 2017)	83
Gambar 2.1. Ada penyimpangan yang signifikan antara anggaran yang diusulkan di dalam Rencana Strategis (Renstra) dan alokasi anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), tahun 2015-2019	114
Gambar 2.2. Konsep penganggaran paduk (<i>baseline</i>)	116
Gambar 2.3. Klasifikasi anggaran program dan pemetaan administratif	118
Gambar 2.4. Perbandingan program-program prioritas di bawah prioritas nasional kesehatan dalam Rencana Kerja Pemerintah tahun 2018 dan program-program di bawah Kementerian Kesehatan di dalam APBN tahun 2018	119
Gambar 2.5. Arsitektur praktik terbaik penganggaran kinerja	123
Gambar 3.1. Pangsa pengeluaran pemerintah menurut tingkat pemerintahan (%), tahun 2016	157
Gambar 3.2. Komposisi penerimaan pemerintah kabupaten (secara riil), tahun 2001-18	157
Gambar 3.3. Komposisi dari total pengeluaran pemerintah, tahun 2001 dan 2018	160
Gambar 3.4. Pengeluaran Pemda di Indonesia dan pangsa pendapatan asli daerah dalam perbandingan internasional, tahun 2015-16	161
Gambar 3.5. Rata-rata nilai ujian nasional (UN) sekolah menengah pertama (SMP) kabupaten, tahun 2017	163
Gambar 3.6. Median Penerimaan Per Kapita, Menurut Kuintil Jumlah Penduduk, 2018	164
Gambar 3.7. Perbedaan total pendapatan per kapita antar kabupaten	165
Gambar 3.8. Jumlah penduduk yang tidak memiliki akses terhadap layanan dasar dan total transfer per kapita, TA 2017	166
Gambar 3.9. Daerah yang diuntungkan dan dirugikan dari penghapusan alokasi dasar	168
Gambar 3.10. Korelasi antara alokasi DAK per kapita dan indikator kebutuhan sektor yang tertinggal, tahun 2015-18	169
Gambar 3.11. Perubahan akses terhadap layanan oleh karena adanya perubahan pengeluaran pemerintah per kapita, tahun 2008-17	171
Gambar 3.12. Pendapatan pajak layanan kabupaten dan PDB layanan, tahun 2012	172
Gambar 5.1. Tahapan Indonesia menuju UHC	194
Gambar 5.2. Indonesia telah mencapai peningkatan luar biasa terkait outcomes kesehatan selama beberapa dekade	197
Gambar 5.3. ... tetapi tantangan utama tetap ada, terutama dalam kesehatan ibu	197
Gambar 5.4. Keberhasilan UHC akan sangat tergantung pada peningkatan jumlah, ketrampilan, dan distribusi sumber daya manusia di bidang kesehatan	199
Gambar 5.5. ...kesiapan fasilitas pelayanan kesehatan primer untuk memberikan layanan... ..	200

Gambar 5.6. ...dan pengetahuan serta keterampilan penyedia layanan untuk memberikan pelayanan berkualitas	200
Gambar 5.7. Indonesia membelanjakan relatif sedikit untuk kesehatan dibandingkan dengan negara-negara berpenghasilan rendah lainnya, tahun 2016	201
Gambar 5.8. Kabupaten memainkan peranan yang semakin penting dalam pemberian pelayanan kesehatan	202
Gambar 5.9. Penyedia layanan kesehatan lebih bergantung pada belanja kesehatan kabupaten dan BPJS; akibatnya, Kementerian Kesehatan memiliki pengaruh yang terbatas terhadap pemberian pelayanan di garis depan. Gambari berikut adalah aliran pembiayaan kesehatan dalam konteks desentralisasi di Indonesia	203
Gambar 5.10. Pencarian basis institusional untuk fungsi pembelian utama dalam rangka meningkatkan kinerja JKN	209
Gambar 5.11. Transfer DAK dan kesiapan sisi suplai tampaknya tidak saling berkorelasi	212
Gambar 5.12. Distribusi total penerimaan dari cukai tembakau sebesar 44,7 persen (153 triliun rupiah)	215
Gambar 5.13. 37,5 persen dari pajak tembakau lokal seharusnya dialokasikan secara khusus (earmarked) untuk BPJS Kesehatan, namun ternyata didistribusikan ke provinsi-provinsi	215
Gambar 6.1. Indonesia telah membuat kemajuan penting dalam partisipasi sekolah menengah.....	230
Gambar 6.2. ...tetapi hanya mencapai peningkatan yang kecil dalam hasil pembelajaran	230
Gambar 6.3. Indonesia adalah salah satu negara dengan belanja pendidikan yang terbesar jika melihat dari proporsi dari anggaran, tetapi tidak jika melihat dari proporsi dari PDB	232
Gambar 6.4. Belanja publik untuk pendidikan telah meningkat secara signifikan sejak tahun 2001	233
Gambar 6.5. Pemda menyumbang 63 persen dari total pengeluaran untuk pendidikan, tahun 2018.....	234
Gambar 6.6. Sebagian besar kabupaten / kota membelanjakan > 20 persen dari anggaran mereka untuk pendidikan... ..	236
Gambar 6.7. ...sementara hanya 38 persen provinsi yang memenuhi persyaratan ini.....	236
Gambar 6.8. Proporsi dari kepala sekolah yang melaporkan kekurangan input untuk pendidikan (negara tertentu)	238
Gambar 6.9. Alokasi transfer per siswa berbeda-beda di setiap provinsi dan kabupaten	240
Gambar 6.10. Transfer per siswa menunjukkan hubungan yang lemah dengan tingkat kemiskinan	240
Gambar 6.11. Alokasi transfer DAK Fisik hanya menunjukkan hubungan yang lemah terkait dengan kebutuhan infrastruktur, membandingkan dengan ruang kelas yang rusak pada tahun 2016 dengan alokasi DAK Fisik pada tahun 2017	241
Gambar 6.12. Sebagian besar kabupaten / kota tidak memenuhi semua SPM, dengan kesenjangan yang lebih besar dalam fasilitas dan infrastruktur SPM di tingkat sekolah, menandakan kondisi sekolah yang buruk	242
Gambar 6.13. Kabupaten yang lebih kecil cenderung memiliki kapasitas yang rendah untuk mengelola sistem pendidikan	242
Gambar 6.14. Nilai PISA cenderung meningkat dengan meningkatnya pengeluaran per siswa, dan beberapa negara lebih baik dibandingkan dengan Indonesia walaupun pengeluaran kumulatifnya sama untuk setiap siswa ..	244
Gambar 6.15. Ujian nasional untuk kelas 9 dan 12 untuk sekolah-sekolah yang berada di bawah sistem Kemendikbud dan Kemenag (negeri dan swasta)	245
Gambar 6.16. Tes AKSI menunjukkan bahwa provinsi-provinsi di bagian timur cenderung memiliki jumlah siswa berprestasi yang lebih rendah	245

Gambar 7.1. Pengeluaran untuk subsidi energi sebagian diarahkan untuk bantuan sosial...	258
Gambar 7.2. ...tetapi tetap cukup besar jumlahnya, sebesar 1,0 persen dari PDB	258
Gambar 7.3. Pengeluaran untuk bantuan sosial telah meningkat, tetapi sebagai pangsa dari PDB tetap rendah ...	260
Gambar 7.4. ...dan rendah dibandingkan dengan negara-negara berpenghasilan menengah ke bawah lainnya	261
Gambar 7.5. Pengeluaran pemerintah pusat untuk program bantuan sosial yang ditargetkan untuk rumah tangga, tahun 2009-18	262
Gambar 7.6. Insiden penerima manfaat dari program BS dan subsidi utama (penerima manfaat berdasarkan kelas, persen) dan total belanja untuk setiap program / subsidi pada tahun 2018 (Rp triliun)	264
Gambar 7.7. Nilai <i>de jure</i> dari manfaat bantuan sosial untuk rumah tangga yang memiliki anak, tahun 2019.....	265
Gambar 7.8. Konvergensi program-program bantuan sosial masih sulit didapat, tahun 2018.....	267
Gambar 7.9. Hasil konvergensi dari bantuan sosial untuk keluarga PKH dan non-PKH dalam 20 persen kelompok masyarakat termiskin, tahun 2018	268
Gambar 8.1. Prevalensi <i>stunting</i> Indonesia jauh lebih tinggi daripada prediksi pendapatan per kapita	278
Gambar 8.2. Tingkat <i>stunting</i> yang tinggi ditemukan di rumah tangga kaya maupun miskin	278
Gambar 8.3. Melakukan investasi pada gizi memiliki pengembalian ekonomi yang tinggi	279
Gambar 8.4. Sebagian besar belanja terkait gizi dapat dikategorikan sebagai intervensi 'gizi sensitif' yang tidak berada di bawah lingkup Kementerian Kesehatan	282
Gambar 9.1. Permintaan transportasi jalan telah melampaui kapasitas jaringan, menciptakan kesenjangan antara pasokan dan permintaan (backlog).....	286
Gambar 9.2. ...yang telah menyebabkan Indonesia ketinggalan pada indeks daya saing	286
Gambar 9.3. Pengaturan kelembagaan untuk subsektor jalan nasional dan jalan bebas hambatan di Indonesia ...	288
Gambar 9.4. Total investasi dalam jalan sebagai pangsa dari PDB selama ini rendah, tetapi pengeluaran pemerintah pusat telah meningkat selama dekade terakhir ini.....	289
Gambar 9.5. Dalam beberapa tahun terakhir, preservasi jalan telah menerima porsi lebih besar dari belanja pemerintah pusat	290
Gambar 9.6. Peningkatan nyata dalam pengeluaran belum membiayai peningkatan keluaran fisik jalan....	292
Gambar 9.7. ...tetapi malah membiayai pemeliharaan jalan yang lebih mahal	292
Gambar 9.8. Diperlukan lebih banyak jalan arteri di Jawa dan Bali, tetapi dibutuhkan lebih banyak jalan per luas area untuk meningkatkan aksesibilitas di pulau-pulau terluar.....	293
Gambar 9.9. Konektivitas buruk di Indonesia dibandingkan dengan negara-negara tetangga di kawasan... ..	295
Gambar 9.10. ... karena lebih dari setengah jalan raya multi-jalur 'lambat' atau 'padat'	295
Gambar 9.11. Bina Marga menetapkan 92 persen jaringan jalan nasional sebagai 'mantap' pada tahun 2018... ..	296
Gambar 9.12. DJBM memiliki struktur padat karya di 18 kantor Balainya	298
Gambar 9.13. Pangsa kontrak pemeliharaan jalan bernilai lebih tinggi telah meningkat dalam beberapa tahun terakhir.....	299
Gambar 9.14. ...tetapi nilai kontrak pemeliharaan jalan rata-rata masih di bawah Rp 20 miliar.....	299
Gambar 9.15. Pelaksanaan anggaran DJBM sebagian besar meningkat selama periode tahun 2010-17	301
Gambar 10.1. Pembentukan rumah tangga baru di perkotaan dan pedesaan, tahun 1950-2050.....	308

Gambar 10.2. Perkiraan rumah di tidak layak huni berbeda-beda, tergantung definisi yang digunakan	309
Gambar 10.3. Belanja publik untuk perumahan telah meningkat secara signifikan sejak tahun 2011	313
Gambar 10.4. Belanja subsidi perumahan telah meningkat sejak tahun 2015... ..	314
Gambar 10.5. ...sejalan dengan peningkatan volume rata-rata tahunan subsidi KPR, yang meningkat lebih dari dua kali lipat dalam beberapa tahun terakhir	314
Gambar 10.6. Program FLPP dan SSB melampaui volume yang ditargetkan pada tahun 2017-18... ..	315
Gambar 10.7. ... tetapi lain halnya dengan BPS, yang hanya memenuhi setengah dari volume yang ditargetkan	315
Gambar 10.8. SSB menciptakan <i>net present value</i> (NPV) yang tinggi dari kewajiban di masa depan	316
Gambar 10.9. Biaya yang dikeluarkan untuk BP2BT lebih rendah dari FLPP di tahun awal... ..	318
Gambar 10.10. ...dan tidak menimbulkan kewajiban tambahan di masa depan, tidak seperti SSB dan FLPP	318
Gambar 10.11. Baik FLPP maupun SSB menyingkirkan sektor swasta dengan menawarkan tingkat bunga yang lebih rendah.....	318
Gambar 10.12. BP2BT memiliki potensi untuk menghasilkan lebih banyak unit untuk setiap Rp 1 triliun.....	319
Gambar 10.13. Kemajuan dalam mengurangi <i>backlog</i> hunian dan jumlah rumah tidak layak huni selama ini berjalan lambat.....	320
Gambar 10.14. Setengah dari seluruh perumahan bersubsidi berada di daerah pedesaan	321
Gambar 10.15. ...dan seringkali berkualitas buruk.....	321
Gambar 10.16. Meskipun FLPP dan SSB seharusnya menargetkan rumah tangga berpenghasilan rendah, dalam praktiknya kelompok berpenghasilan menengah dan lebih tinggi menerima lebih banyak manfaat karena adanya penetapan target yang buruk dan desain subsidi yang bersifat regresif	324
Gambar 10.17: Kesenjangan dalam penyediaan pilihan perumahan untuk kelompok yang berada di bagian bawah piramida.....	327
Gambar 10.18. Rincian dana untuk pembelian rumah melalui produk subsidi	333
Gambar 10.19. Tingkat kebijakan subsidi FLPP	334
Gambar 10.20. FLPP: Arus kas untuk pinjaman yang dikeluarkan tahun 2010-18 (tidak didiskonto).....	335
Gambar 10.21. FLPP, NPV dari biaya per unit (2010-18)	336
Gambar 10.22. Tingkat suku bunga pasar acuan SSB yang digunakan untuk perhitungan pembayaran (bulanan) .	336
Gambar 10.23. NPV dari biaya selisih pembayaran bunga untuk pinjaman SSB yang dikeluarkan pada tahun 2015-18.....	337
Gambar 11.1. Kerjasama multi sektoral untuk mencapai ketahanan pangan di Indonesia	341
Gambar 11.2. Pembangunan daerah irigasi baru: perkembangan terkini dan proyeksi	342
Gambar 11.3. Perkembangan daerah irigasi yang direhabilitasi: kemajuan hingga saat ini dan proyeksi.....	342
Gambar 11.4. Pembangunan bendungan baru: perkembangan hingga saat ini dan proyeksi.....	344
Gambar 11.5. Pengeluaran nasional untuk PSDA, 2011-17.....	346
Gambar 11.6. Perbandingan antara anggaran Ditjen Sumber Daya Air yang diusulkan dalam Renstra versus anggaran yang dialokasikan di dalam APBN	347
Gambar 11.7. Total belanja Pemda untuk irigasi, dan bagian yang dibukukan oleh DAK Irigasi.....	348
Gambar 11.8. Alokasi anggaran untuk pembangunan bendungan baru.....	349

Gambar 11.9. Belanja Ditjen SDA menurut kegiatan, termasuk pembangunan dan rehabilitasi dan O&P, tahun 2015-17	349
Gambar 11.10. Pembagian sistem irigasi berdasarkan kondisi dan tingkat pemerintahan	351
Gambar 11.11. Biaya satuan bendungan dan bangunan di seluruh Indonesia	353
Gambar 11.12. Rencana pembangunan dan rehabilitasi bendungan (sesuai dengan rencana strategis (RENSTRA) Kementerian PUPR tahun 2014-19).....	354
Gambar 11.13. Tingkat pelaksanaan anggaran (rasio pengeluaran terhadap anggaran) di antara Direktorat Jenderal di lingkungan Kementerian PUPR	354
Gambar 11.14. Alokasi DAK Irigasi lintas provinsi, tahun 2019	356
Gambar 12.1. Indonesia tertinggal dari negara-negara tetangganya dalam menyediakan akses ke sumber air minum aman... ..	363
Gambar 12.2. ...serta akses ke layanan sanitasi yang aman.	363
Gambar 12.3. Akses utama rumah tangga ke air minum berdasarkan kelompok penghasilan dan daerah, tahun 2017	364
Gambar 12.4. Akses rumah tangga ke sanitasi berdasarkan kuintil penghasilan, 2017	365
Gambar 12.5. Bagian terbesar dari investasi penyediaan air bersih diharapkan berasal dari pemerintah daerah... ..	367
Gambar 12.6. ...sedangkan bagian terbesar dari investasi air limbah berasal dari pemerintah pusat	367
Gambar 12.7. Pembagian peran dan tanggung jawab penyediaan air minum	369
Gambar 12.8. Belanja pemerintah pusat untuk penyediaan air minum dan sanitasi, tahun 2001-18.....	371
Gambar 12.9. Belanja PAMS Indonesia sebagai proporsi dari PDB tergolong kecil jika dibandingkan dengan negara-negara setara	372
Gambar 12.10. Estimasi proporsi rata-rata belanja PAMS dari total pengeluaran daerah	373
Gambar 12.11. . Lebih banyak pengeluaran pemerintah pusat dialokasikan untuk penyediaan air minum... ..	374
Gambar 12.12. ... tetapi tampaknya pengeluaran daerah lebih banyak dialokasikan untuk sanitasi	374
Gambar 12.13. Peningkatan pengeluaran untuk penyediaan air minum belum sebanding dengan peningkatan sambungan air perpipaan	375
Gambar 12.14. Alur pengelolaan air limbah dan lumpur tinja di perkotaan Indonesia	376
Gambar 12.15. Sumber air minum utama rumah tangga.....	378
Gambar 12.16. Peningkatan riil dalam belanja sanitasi pemerintah, tahun 2001-17	379

Daftar Tabel

Tabel RE 1. Ringkasan rekomendasi sektoral	32
Tabel 1.1. Proyeksi dampak fiskal bersih dengan adanya reformasi, berdasarkan data tahun 2017	60
Tabel 1.2. Ikhtisar tantangan-tantangan utama dalam mencapai belanja berkualitas menurut sektor	72
Tabel 2.1. Rencana tahunan dan jangka menengah kementerian dan sistem TI	113

Tabel 2.2. Mengidentifikasi kesesuaian kegiatan di bawah Program Prioritas “Peningkatan Kesehatan dan Gizi Masyarakat” dengan program dan kegiatan APBN tahun 2019	120
Tabel 2.3. Pergeseran hirarki prioritas nasional di seluruh Rencana Kerja Tahunan Pemerintah: menelusuri kembali prioritas sektor kesehatan tahun 2019 dalam Rencana Kerja Tahunan Pemerintah yang lalu	121
Tabel 2.4. Contoh keluaran yang tampaknya efektif untuk menjadi masukan dalam APBN tahun 2017 Kementerian Kesehatan	124
Tabel 2.5. Menerapkan rantai hasil pada Program Gizi dan Kesehatan Ibu dan Anak, badan yang bertanggung jawab digarisbawahi di bawah ini	126
Tabel 2.6. Besaran dan proporsi alokasi anggaran dari Program Gizi dan Kesehatan Ibu dan Anak / Kesehatan Masyarakat dibandingkan dengan anggaran Kementerian Kesehatan, anggaran pemerintah pusat, dan APBN	127
Tabel 2.7. Perubahan anggaran tahun berjalan antara tahun 2013 dan 2017 (dari APBN yang disetujui menjadi APBN Perubahan/APBNP).....	128
Tabel 2.8. Pelaporan berganda untuk informasi kinerja	131
Tabel 4.1. Data belanja daerah yang dilaporkan menurut klasifikasi ekonomi dan berdasarkan fungsinya, tahun 2014-18	179
Tabel 4.2. Perbandingan klasifikasi fungsi nasional dan daerah dalam bidang pendidikan di bawah sistem klasifikasi daerah yang diusulkan dalam Peraturan Mendagri No. 90/2019	182
Tabel 5.1. Kemajuan yang beragam dalam pencapaian target pembangunan sektor kesehatan	196
Tabel 5.2. Premi JKN	204
Tabel 5.3. Tingkat pelaksanaan anggaran (pengeluaran Kementerian Kesehatan yang sudah diaudit dibandingkan dengan anggaran Kementerian Kesehatan yang disetujui)	206
Tabel 5.4. Seleksi yang buruk di antara pekerja tidak bergaji	208
Tabel 5.5. Di mana keberadaan fungsi pembelian utama di negara-negara lain?	218
Tabel 6.1. Target kuantitatif dan kemajuan RPJMN 2015-2019 ^{1/}	231
Tabel 6.2. Alokasi APBN terhadap pendidikan, tahun 2014-19 (Rp triliun)	234
Tabel 6.3. Kewenangan untuk mengangkat guru	235
Tabel 6.4. Perubahan dalam pendaftaran siswa berdasarkan tingkat pendidikan antara tahun akademik 2014/15 dan 2017/18 (Perubahan poin persentase)	237
Tabel 6.5. Karakteristik sekolah berdasarkan kondisi sosial ekonomi	239
Tabel 7.1. Rangkuman program-program bantuan sosial utama	259
Tabel 8.1. Indikator layanan khusus gizi utama dan indikator perilaku	283
Tabel 9.1. Sebagian besar jalan dikelola oleh Pemda, tetapi jalan nasional melayani 40 persen lalu lintas	285
Tabel 9.2. Pemerintah Indonesia hampir mencapai sebagian besar target untuk keluaran, tetapi tidak untuk hasil	287
Tabel 9.3. Indonesia memiliki kepadatan jalan tol yang lebih rendah daripada sebagian besar negara tetangganya	291
Tabel 9.4. Rasio kewajiban terhadap ekuitas dari BUMN yang terlibat dalam pembangunan jalan tol telah meningkat dalam beberapa tahun terakhir	294

Tabel 9.5. ...tetapi Indonesia menggunakan standar yang lebih rendah untuk menetapkan kondisi jalan daripada negara-negara pasar berkembang lainnya	296
Tabel 10.1. Kemajuan target perumahan RPJMN selama ini berjalan lambat namun stabil	310
Tabel 10.2. Program subsidi perumahan utama Pemerintah Indonesia	311
Tabel 10.3. Segmen sasaran yang dilayani oleh Tapera dan sistem dana pensiun lainnya	312
Tabel 11.1. Konsep kebijakan irigasi untuk mencapai ketahanan pangan	339
Tabel 11.2. Target hasil dan keluaran sektor	342
Tabel 11.3. Tinjauan umum pembangunan bendungan baru di Indonesia	343
Tabel 11.4. Distribusi tanggung jawab untuk Balai Besar Wilayah Sungai/ Balai Wilayah Sungai.....	345
Tabel 11.5. Pembagian tanggung jawab untuk Perusahaan Pengelola Sumber Daya Air	345
Tabel 11.6. Distribusi alokasi TPOP dalam persentase (2018, data dari lembaga provinsi tertentu).....	351

Daftar Kotak

Kotak 1.1. Respon Pemerintah terhadap Pandemi COVID-19	38
Kotak 1.2. Kajian Belanja Publik (<i>Public Expenditure Review</i> , PER) 2009	44
Kotak 1.3. Elemen kunci dari Kajian Belanja Publik (PER).....	45
Kotak 1.4. Perubahan iklim dan bencana alam di Indonesia	50
Kotak 1.5. Meningkatnya belanja wajib mengurangi fleksibilitas anggaran.....	54
Kotak 1.6. Mengumpulkan penerimaan lebih banyak dan lebih baik	56
Kotak 1.7. Melanjutkan reformasi subsidi energi akan memungkinkan belanja yang lebih tinggi untuk bidang-bidang produktif	63
Kotak 1.8. Subsidi pupuk tidak efisien dan tidak efektif di Indonesia, dan perlu direformasi.....	64
Kotak 1.9. Bagaimanakah cara untuk meningkatkan efisiensi pengelolaan investasi publik?	92
Kotak 2.1. Ringkasan PEFA Indonesia tahun 2017	111
Kotak 2.2. Istilah program di dalam dokumen perencanaan dan anggaran	117
Kotak 2.3. Tantangan pada pelacakan program-program prioritas dan program-program anggaran	118
Kotak 2.4. Merancang logika intervensi lebih rumit untuk sektor-sektor yang didesentralisasi.....	125
Kotak 3.1. Evolusi DAK, 2003-15.....	158
Kotak 3.2. Peran provinsi di Indonesia	161
Kotak 3.3. Jumlah penduduk sebagai pendorong utama kebutuhan pengeluaran Pemda	166
Kotak 3.4. Preseden yang berhasil untuk dana hibah infrastruktur berbasis kinerja di Indonesia	174
Kotak 3.5. Prinsip panduan untuk strategi transisi ke formula per klien untuk dana alokasi umum (DAU)	175
Kotak 5.1. Pengelolaan kesehatan dan sistem informasi yang terfragmentasi mengakibatkan kurangnya informasi yang berguna bagi penentuan prioritas dan keputusan alokasi sumber daya	206
Kotak 5.2. Pentingnya Diagnosis-Related Groups (DRG) terhadap pengeluaran	211

Kotak 5.3. Perubahan terbaru untuk pajak tembakau di Indonesia	215
Kotak 6.1. Tantangan dalam mengelola pendidikan dalam konteks desentralisasi	235
Kotak 6.2. Menghasilkan insentif untuk sekolah melalui BOS Kinerja.....	246
Kotak 6.3. Keberhasilan program KIAT Guru	248
Kotak 6.4. Data yang akurat dan terpilah sangat penting untuk mencapai peningkatan dalam hasil belajar siswa	253
Kotak 7.1. Siapa yang bertanggung jawab untuk bantuan sosial?	259
Kotak 7.2. Efektivitas PKH	269
Kotak 9.1. Siapa yang mengelola jalan nasional dan jalan bebas hambatan?.....	288
Kotak 9.2. Proyek Perbaikan Jalan Nasional Indonesia Bagian Barat (I, WINRIP).....	297
Kotak 10.1. Tapera - Dari Visi yang Besar hingga Pelaksanaan.....	312
Kotak 10.2. Sistem Informasi Perumahan dan Real Estat (<i>Housing and Real Estate Information System, HREIS</i>).....	328
Kotak 12.1. Pendelegasian tata kelola layanan PAMS di Indonesia	368
Kotak 12.2. Keterbatasan data mengenai penyediaan air minum dan sanitasi di tingkat pusat dan daerah	372

Daftar Lampiran

Lampiran 2.1. KPK: Matriks Bab Sektoral tentang Permasalahan PKP	139
Lampiran 5.1. Kesehatan: Kebutuhan Data dan Analisis yang Disarankan.....	224
Lampiran 6.1. Pendidikan	254
Lampiran 9.1. Jalan Nasional	305
Lampiran 10.1. Perumahan: Rangkuman mekanisme subsidi pembiayaan utama, FLPP dan SSB.....	333
Tabel L. 1.1. Tabel ringkasan fiskal	103
Tabel L. 1.2. Realisasi Anggaran Pemerintah Pusat, Provinsi and Kab/Kota, 2011-18 (persen PDB)	103
Tabel L. 1.3. Komposisi belanja berdasarkan jenis, menurut tingkat pemerintahan, 2011-18 (persen PDB)	104
Tabel L. 1.4. Komposisi belanja nasional berdasarkan sektor, 2007-16 (persen total)	105
Tabel L. 1.5. Komposisi belanja nasional berdasarkan sektor, 2007-16 (persen PDB)	105
Tabel L. 6.1. Target non-kuantitatif dan kemajuan RPJMN 2015-2019	254
Tabel L. 6.2. Delapan standar nasional pendidikan (SNP) dan kriteria	255

Singkatan dan Akronim

ACT	<i>augment, connect, target</i>
ADB	Asian Development Bank (Bank Pembangunan Asia)
AKI	Angka Kematian Ibu
AKNOP	Angka Kebutuhan Nyata Operasi dan Pemeliharaan
AKSI	Asesmen Kompetensi Siswa Indonesia, sebuah penilaian berbasis sampel dengan standar pelaksanaan yang lebih tinggi, dan mata ujian yang mirip dengan PISA.
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APBNP	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan
APK	Angka Partisipasi Kotor
APM	Angka Partisipasi Murni
AS	Amerika Serikat
ASEAN	Association South East Asian Nation
ASI	Air Susu Ibu
ASLUT	Asistensi Sosial Lanjut Usia Terlantar
ASN	Aparatur Sipil Negara
ASPAK	Aplikasi Sarana dan Prasarana Alat Kesehatan
ASPIRE	<i>Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity</i> oleh Bank Dunia
ATR	Kementerian Agraria dan Tata Ruang
BAPPENAS	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BAS	Bagan Akun Standar
BBM	Bahan Bakar Minyak
BBPJJN	Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional (BPJJN)
BDT	Basis Data Terpadu, saat ini dikenal dengan DTKS
BIG	Badan Informasi Geospasial
BJKT	Balai Jembatan Khusus dan Terowongan
BKPM	Badan Koordinasi Penanaman Modal
BLSM	Bantuan Langsung Sementara Masyarakat
BLU	Badan Layanan Umum
BLUD	Badan Layanan Umum Daerah
BNI	Bank Negara Indonesia
BOK	Bantuan Operasional Kesehatan
BOP	Bantuan Operasional Pendidikan
BOS	Bantuan Operasional Sekolah
BOSDA	Bantuan Operasional Sekolah Daerah
BP2BT	Bantuan Pembiayaan Perumahan Berbasis Tabungan
BPAM	Badan Penyedia Air Minum
BPHTB	Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan
BPJS	Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial
BPJT	Badan Pengelola Jalan Tol
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
BPKP	Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BPNT	Bantuan Pangan Non Tunai, saat ini dikenal dengan Kartu Sembako
BPPSPAM	Badan Peningkatan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum
BPS	Badan Pusat Statistik

BS	Bantuan Sosial
BSPS	Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya
BULOG	Badan Urusan Logistik
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
BWS	Balai Wilayah Sungai (River-Basin Organizations/RBO)
CCT	Bantuan tunai bersyarat (<i>Conditional Cash Transfers</i>)
CED	Kekurangan Energi Kronis (<i>Chronic Energy Deficiency</i>)
CEQ	Komitment terhadap Ekuitas (Commitment to Equity)
CLABSI	rasio infeksi standar (<i>center line-associated bloodstream infections</i>)
COFIS	Database fiskal yang terkonsolidasi yang dilakukan oleh Bank Dunia (<i>Consolidated Fiscal Database of World Bank Indonesia Country Office</i>)
COFOG	Klasifikasi belanja pemerintahan berdasarkan fungsi (<i>Classification of the Functions of Government</i>)
CRM	pengelolaan risiko kepatuhan (<i>compliance risk-management</i>)
CSR	tanggung jawab sosial perusahaan (<i>Corporate social Responsibility</i>)
DAK	Dana Alokasi Khusus
DAK Penugasan	Dana Alokasi Khusus Penugasan untuk mencapai tujuan nasional
DAS	Daerah Aliran Sungai
DAU	Dana Alokasi Umum
DBH	Dana Bagi Hasil
DID	Dana Insentif Daerah
DIPA	Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran
DJA	Direktorat Jenderal Anggaran
DJBM	Direktorat Jenderal Bina Marga
DJP	Direktorat Jenderal Pajak
DJPIUP	Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur Pekerjaan Umum dan Perumahan
DJPk	Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan
DJSDA	Direktorat Jenderal Sumber Daya Air
DJSN	Dewan Jaminan Sosial Nasional
DKI	Daerah Khusus Ibukota Jakarta
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPWH	Departemen Pekerjaan Umum dan Jalan Raya
DRG	sistem klasifikasi pasien yang menstandarkan pembayaran rumah sakit (<i>Diagnosis-Related Groups</i>)
DTKS	Data Terpadu Kesejahteraan Sosial
EAP	East Asia Pacific
ED	Evaluasi Dampak
EMDE	Emerging and Developing Market Economies
Emisi GRK	Emisi Gas Rumah Kaca
E-RKAS	Sistem Rencana Kegiatan & Anggaran Sekolah Elektornik
ERM	Pengelolaan Risiko Usaha (<i>Enterprise Risk Management</i>)
ESDM	Energi dan Sumber Daya Mineral
FIDIC	International Federation of Consulting Engineers
FLPP	Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan
FMIS	Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan (<i>Financial Management Information System</i>)
FWM	Fecal Waste Management
GAVI	Aliansi Global untuk Vaksin dan Imunisasi
GCI	Indeks Daya saing Global (<i>Global Competitiveness Index</i>)

GFS	Government Financial Statistics
GIS	Geographic Information System
GK	Garis Kemiskinan
GP3A	Gabungan Perkumpulan Petani Pemakai Air
GWPP	Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat
HCI	Human Capital Index
HIA	Health Insurance Agency
Himbara	Himpunan Bank Milik Negara
HIRA	Health Insurance Review and Assesment
HIV	Human Immunodeficiency Virus
HREIS	Housing and Real Estate Information System
HRHIS	Sumber daya manusia sistem informasi kesehatan (<i>Human Resource for Health Information System</i>)
IDR	Rupiah
ILEG	Indeks tata kelola pendidikan daerah
IMB	Izin Mendirikan Bangunan
IMF	International Monetary Fund
IndII	Indonesia Infrastructure Initiative
IPA	Ilmu Pengetahuan Alam
IPLT	instalasi pengolahan lumpur tinja
IRI	Indeks Kekasaran Jalan Internasional (<i>International Roughness Index</i>)
IRMS	Sistem Manajemen Jalan Terpadu (<i>Indonesian Road Management System</i>)
IRR	tingkat pengembalian internal (<i>Internal Rate of Return</i>)
IT	Informasi Teknologi
JKN	Jaminan Kesehatan Nasional
JSPACA	Jaminan Sosial Penyandang Cacat Berat
KBK	Kapitasi Berbasis Komitmen
KEM-PPKF	Kerangka Ekonomi Makro - Pokok-pokok Kebijakan Fiskal
KFJM	Kerangka Fiskal Jangka Menengah
KIAT	Kinerja dan Akuntabilitas Guru
KKS	Kartu Keluarga Sejahtera
KL	Kementerian/Lembaga
KLB	Koefisien Lantai Bangunan
KPBU	Kemitraan Pemerintah dan BUMN
KPI	Key Performance Indicator
KPJM	Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah
KPR	Kredit Perumahan Rakyat
KPS	Kerjasama Pemerintah dan Swasta
KRISNA	Kolaborasi Integrasi Sistem Perencanaan, Penganggaran dan Informasi Kinerja
KTP	Kartu Tanda Penduduk
KUR	Kredit Usaha Rakyat
LAKIP	Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan
LE	Liability-to-Equity Ratio
LKPP	Laporan Keuangan Pemerintah Pusat
LKPP	Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
LM	KL (<i>Line Ministries</i>)
LMIC	Negara berpendapatan rendah menengah (<i>Lower Middle-Income Country</i>)
LPG	Liquified Petroleum Gas
LPI	Indeks Kinerja Logistik oleh Bank Dunia (<i>Logistics Performance Index</i>)
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat

MBR	Masyarakat Berpenghasilan Rendah
MBS	Manajemen Berbasis Sekolah
MDG	Millenium Development Goal
MMR	Maternal Mortality Ratio
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
Nawacita	9 Target Pembangunan dalam RPJMN 2014-2019
NHA	Rekening Kesehatan Nasional (<i>National Health Accounts</i>)
NIM	selisih bunga bersih (<i>Net Interest Margin</i>)
NPV	Nilai sekarang bersih (<i>Net Present Value</i>)
NRW	Air yang tidak menghasilkan penerimaan (<i>Non-Revenue Water</i>)
ODA	Aplikasi berdasarkan permintaan (<i>On-Demand Application</i>)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OM	Operasional dan Pemeliharaan (<i>Operations and Maintenance</i>)
OM-SPAN	Online Monitoring-SPAN
OOP	Belanja rumah tangga (<i>Out-of-pocket expenditure</i>)
OP	Operasi dan Pemeliharaan
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PAMS	Penyediaan Air Minum dan Sanitasi
PAMSIMAS	Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis Masyarakat
PAP	Program Amnesti Pajak
PAUD	Pendidikan Anak Usia Dini
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan
PBI	Penerima Bantuan Iuran - Jaminan Kesehatan Nasional
PBK	Pembayaran Berbasis Kinerja
PBPU	Pekerja Bukan Penerima Upah
PDAM	Perusahaan Daerah Air Minum
PDB	Produk Domestik Bruto
PDPAL	Perusahaan daerah untuk pengelolaan air limbah
PDRB	Produk Domestik Regional Bruto
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
Pemda	Pemerintah Daerah
PER	Kajian Belanja Publik (<i>Public Expenditure Review</i>)
PERPAMSI	Persatuan Perusahaan Air Minum Indonesia
Pertamina	Perusahaan Negara Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional
PERUMDA	Perusahaan Umum Daerah
PERUSDA	Perusahaan Daerah
PFM	Public Financial Management
PII	Penjaminan Infrastruktur Indonesia
PIM	Participatory Irrigation Management
PIMA	Public Investment Management Assessment
PIN	Personal Identification Number
PIP	Program Indonesia Pintar
PISA	Program for International Student Assessment
PJT	Perum Jasa Tirta
PKH	Program Keluarga Harapan
PKP	Pengelolaan Kebijakan Publik
PKSA	Program Kesejahteraan Sosial Anak
PKT	Padat Karya Tunai
PLN	Perusahaan Listrik Negara

PLPG	Pendidikan dan Latihan Profesi Guru
PLTA	Pembangkit Listrik Tenaga Air
PMK	Peraturan Menteri Keuangan
PMP	Pembiayaan Mikro Perumahan
PMT	Proxy Means Testing
PNB	Pendapatan Nasional Bruto
PNS	Pegawai Negeri Sipil
PP	Purchase-Provider
PP	Pemerintah Pusat
PPAUD	pendidikan dan pengembangan anak usia dini
PPG	Pendidikan Profesi Guru
PPJT	Program Pembangunan Jalan Tol
PPK	Pejabat Pembuat Komitmen
PPN	Pajak Pertambahan Nilai
PPP	Public-Private Partnership
PPP	Purchasing Power Parity
PSDA	Pengelolaan sumber daya air
PSU	Prasaran Sarana Umum
PT	Perseroan Terbatas
PT SMI	PT Sarana Multi Infrastruktur
PTKP	Penghasilan Tidak Kena Pajak
PTM	Penyakit Tidak Menular
PUPR	Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
QSDS	Quantitative Service Delivery Survey
RAM	Road Asset Management
RAMS	Quantitative Service Delivery Survey
RBC	River Basin Corporation
RENSTRA	Rencana Strategis
RETF	Dana Perwalian yang Dilaksanakan Penerima (<i>Recipient Executed Trust Fund</i>)
RIDF	Regional Infrastructure Development Fund
RISPAM	Rencana Induk Sistem Penyediaan Air Minum
RKA	Rencana Kerja Anggaran
RKAM	e-Rencana Kegiatan dan Anggaran Madrasah
RKAS	e-Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah
RKP	Rencana Kerja Pemerintah
RON	Research Octane Number
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPJPN	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
SA	Bantuan Sosial (<i>Social Assistance</i>)
SAKTI	The integrated planning, budgeting, execution, accounting and reporting system
SBI	Sertifikat Bank Indonesia
SBUM	Subsidi Bantuan Uang Muka
SD	Sekolah Dasar
SDA	Sumber Daya Air
SDG	Sustainable Development Goals
SDMK	Sumber daya manusia kesehatan
Sembako	Affordable Food Program, formerly known as BPNT
SIAF	status akreditasi fasilitas (<i>Screening Incident Assessment Form</i>)

SIKD	Sistem Informasi Keuangan Daerah Regional Financial Information System
SIKDA	Sistem Informasi Kesehatan Daerah
SIKS	sistem informasi kesejahteraan sosial
SIKSNG	sistem informasi kesejahteraan sosial-next generation
SIMAN	Sistem Informasi Manajemen Aset Negara Management of State Asset Information System
SIMTRADA	Sistem Informasi Transfer ke Daerah Dan Dana Desa
SIRS	sistem data rumah sakit
SJSN	Sistem Jaminan Sosial Nasional
SKP	Sasaran Kerja Pegawai
SLF	Sertifikat Lain Fungsi
SLRT	Sistem Layanan Rujukan Terpadu
SMA	Sekolah Menengah Atas
SMF	PT. Sarana Multigriya Finansial
SMK	Sekolah Menengah Kejuruan
SMP	Sekolah Menengah Pertama
SNED	<i>Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño</i>
SNP	Standar Nasional Pendidikan
SOI	Statement of Intent
SOP	Standard Operating Procedures
SPAN	Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara Government Financial Management Information System
SPM	Standar Pelayanan Minimal
SPSE	Sistem Pengadaan Secara Elektronik Electronic Procurement System
SSB	Subsidi Selisih Bunga
SUPAS	Survey Penduduk antar Sensus
SUSENAS	Survey Sosial Ekonomi Nasional
TA	Tax Amnesty
TB	Tuberkulosis
TBC	Tuberkulosis
TI	Teknologi Informasi
TKG	Tunjangan Khusus Guru
TNI	Tentara Nasional Indonesia
TNP2K	Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
TOD	Transit-Oriented Development
TP	Tugas Pembantuan
TPA	Tingkat Pelaksanaan Anggaran
TPG	Tunjangan Profesi Guru
TPK	Total Pengeluaran Kesehatan
TPOP	Tugas Pembantuan Operasi dan Pemeliharaan
UHC	Cakupan Kesehatan Semesta (<i>Universal Health Coverage</i>)
ULP	Unit Layanan Pengadaan
UMKM	Usaha Mikro, Kecil, Menengah
UN	United Nations (PBB)
UNICEF	PBB untuk anak
UPTD	Unit Pelayanan Teknis Daerah
URK	Usulan Rencana Kegiatan
UU	Undang-undang
UUD	Undang-undang Dasar
VA	Volt-ampere

VCR	Volume-To-Capacity Ratio
WASH	Water, Sanitation and Hygiene
WDI	World Development Indicators
WHO	PBB untuk kesehatan
WINRIP	Western Indonesian Road Improvement Project
WISMP	Water Resources and Irrigation Sector Management Program
WS	Wilayah sugai
WSS	Penyediaan Air minum dan Sanitasi (<i>Water Supply and Sanitation</i>)

Penghargaan

Penyusunan laporan ini dilakukan Tim yang dipimpin oleh Cut Dian Agustina, Ahya Ihsan dan Ralph van Doorn, dan terdiri dari Pui Shen Yoong (memimpin Kajian Sektor); Angella Lapukeni, Yus Medina Pakpahan, Ratih Rahmadanti, Michael Steidl, Andhyta Firselly Utami, dan Hilda Choirunisa (Tinjauan Umum dan keseluruhan produksi laporan); Francis Darkko, Anissa Rahmawati, Imam Setiawan, Sailesh Tiwari (Analisis Dampak dan Distirbusi Kemiskinan); Arun Arya, Hari Purnomo (Pengelolaan Keuangan Publik); Jurgen Blum, Ahmad Zaki Fahmi, Ihsan Haerudin, Danya Hakim, Nick Menzies, Michael Roscott, Kathleen Whimp, (Sistem Transfer Fiskal Daerah); Reem Hafez, Pandu Harimurti, Eko Pambudi, Vikram Rajan (Kesehatan dan Gizi); Rythia Afkar, Tazeen Fasih, Javier Luque (Pendidikan); Juul Pinxten, Changqing Sun, Pablo Ariel Acosta, Putri Agnesia, Nurzanty Khadijah, (Bantuan Sosial); Elena Chesheva, Elisabeth Goller, Tomás Herrero Diez, Willian D. Paterson (Jalan Nasional); Dao Harrison, Chris Crowe, Harish Khare (Perumahan); Jun Matsumoto, Tarasinta Perwitasari, Deviarandy Setiawan, Marcus J. Wishart (Pengelolaan Sumber Daya Air); Fook Chuan Eng, Irma Magdalena Setiono, Risyana Sukarma (Air Minum dan Sanitasi).

Laporan ini juga mendapat masukan dari Enrique Blanco, Fernando Im, Andrew Mason, Ergys Islamaj, Francesca de Nicola (laporan keseluruhan); Tracey Lane, Habib Rab (Tinjauan Umum); Lewis Hawke, Fabian Seiderer (Pengelolaan Keuangan Publik); Jamie Boex (Universitas Duke), Gabe Ferrazzi (Universitas Guelph), Yasuhiro Matsuda, Min Zhao (Sistem Transfer Fiskal Daerah); Owen Smith (Kesehatan dan Gizi), Pedro Cerdan-Infantes, Toby Linden (Pendidikan); Pablo Acosta (Bantuan Sosial); Mustapha Benmaamar (Jalan Nasional); Simon Walley (Perumahan); Joop Stoutjesdijk (Pengelolaan Sumber Daya Air)); and Luis Alberto Andres, Fock Chuan Eng (Air Minum dan Sanitasi).

Yulita Soepardjo memberikan dukungan administrasi penyelenggaraan Lokakarya dan produksi laporan. Peter Milne yang meredaksi tulisan laporan ini. Muhammad Kamal yang mendesain laporan. Lestari Boediono, Nugroho Sunjoyo and Jerry Kurniawan membantu dalam situs web dan peluncuran laporan ini. Rodrigo Chaves (Country Director untuk Indonesia periode sebelumnya), Satu Kahkonen (Country Director), Rolande Pryce (Program Operations Manager), Ndiame Diop (Practice Manager Macroeconomics, Trade and Investment), Alma Kanani (Practice Manager Governance), Frederico Gil-Sander (Lead Economist) and Yongmei Zhou (Program Leader Equitable Growth, Finance and Institutions) memberikan arahan secara keseluruhan dan secara teknis.

Para Pejabat di Kementerian Keuangan, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas and Kementerian Kesehatan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Agama, Kementerian Sosial, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan, Kementerian Dalam Negeri, Badan Pengelolaan Jalan Tol dan Kantor Staf Presiden yang telah berpartisipasi dalam beberapa Lokakarya yang dilakukan dalam mendiskusikan setiap Bagian dari laporan ini. Tim juga ingin mengucapkan terima kasih secara khusus kepada Ibu Sri Mulyani Indrawati (Menteri Keuangan) dan Pak Askolani (Direktur Jenderal, Kementerian Keuangan) untuk arahan dan masukan secara keseluruhan, dan Pak Kunta Nugraha (Staf Ahli Menteri Keuangan bidang Belanja dan sebelumnya adalah Direktur Penyusunan Anggaran), Pak Adi Nugroho, Pak Agung (Direktorat Jenderal Anggaran), Pak Sudarto (Staff Ahli Menteri Keuangan bidang Organisasi, Birokrasi, dan TI), Pak Ubaidi (Kepala PKAPBN, BKF), Pak Farid (Kepala Sub-direktorat Bantuan Pemerintah, Direktorat Jenderal Pembiayaan dan Pengelolaan Resiko), Pak Adriyanto (Direktur DAU-

DJPk, Kementerian Keuangan), Pak Putut (Direktur DAK, DJPK, Kementerian Keuangan) dan Pak Erwin (Direktur Alokasi Pendanaan Pembangunan, Bappenas) atas diskusi dan masukan.

Laporan ini diproduksi dengan bantuan pendanaan Uni Eropa dan Pemerintah Kanda dan Pemerintah Swiss dibawah Public Financial Management Multi-Donor Trust Fund (PFM MDTF) dan dari Pemerintah Australia (Departmen Hubungan Luar Negeri dan Perdagangan) dibawah program Support for Enhanced Macroeconomic and Fiscal Policy Analysis (SEMEFPA).

Ringkasan Eksekutif

Arah pembangunan Indonesia menunjukkan kemajuan yang luar biasa dalam 20 tahun terakhir, didukung oleh stabilitas ekonomi makro dan pengelolaan fiskal yang hati-hati. Perekonomian bertumbuh rata-rata sebesar 5,3 persen setiap tahun antara tahun 2000 dan 2018, sementara pendapatan nasional bruto (PNB) per kapita meningkat enam kali lipat dari AS\$ 580 pada tahun 2000 menjadi AS\$ 3.840 pada tahun 2018.¹ Sebagai hasilnya, Indonesia mencapai kemajuan besar dalam pemberantasan kemiskinan, turun dari 19,1 persen pada tahun 2000 menjadi 9,4 persen dari jumlah penduduk pada Maret 2019. Pengelolaan fiskal yang hati-hati memainkan peranan penting dalam mendukung stabilitas dan pertumbuhan ekonomi makro.

Dengan pendapatan yang lebih tinggi dan rata-rata akses layanan yang lebih baik, masyarakat Indonesia menjadi lebih sehat dan lebih berpendidikan. Akses terhadap layanan dasar telah meningkat: antara tahun 2000 dan 2016, tingkat elektrifikasi meningkat dari 86,3 menjadi 97,6 persen. Akses rumah tangga terhadap layanan sumber air minum dan sanitasi yang baik juga meningkat dari 49 dan 34 persen pada tahun 2001, menjadi 73 dan 69 persen pada tahun 2018. Akibatnya, hasil pembangunan manusia juga meningkat. Antara tahun 2000 dan 2017, tingkat harapan hidup meningkat dari 66 tahun menjadi 69 tahun. Selama periode yang sama, kematian balita menurun dari 52 menjadi 25 per 1.000 kelahiran hidup. Pemerintah Indonesia telah berhasil meningkatkan akses Pendidikan dengan meningkatkan angka partisipasi murni di tingkat pendidikan dasar dan menengah.

Namun demikian, Indonesia masih menghadapi kesenjangan modal manusia (*human capital*) dan infrastruktur yang besar yang menghambat daya saing dan kemampuannya untuk menciptakan lapangan kerja serta mengurangi kemiskinan dalam jangka menengah. Tingkat modal manusia Indonesia jauh di bawah aspirasi dan di bawah negara-negara setara lainnya. Menurut Indeks Modal Manusia atau *Human Capital Index* (HCI)² Bank Dunia untuk Indonesia, seorang anak yang lahir di Indonesia saat ini hanya akan menjadi 53 persen produktif ketika ia tumbuh dewasa jika ia dapat menikmati pendidikan lengkap dan kesehatan secara penuh.³ Selanjutnya, kurangnya investasi selama bertahun-tahun telah menyebabkan defisit infrastruktur yang besar. Stok barang modal (*capital stock*) pemerintah Indonesia per kapita hanya sepertiga dari negara-negara berkembang lainnya, yang menunjukkan adanya kesenjangan dalam aset infrastruktur yang diperkirakan sebesar sekitar AS\$ 1,6 triliun.⁴ Terdapat pula kesenjangan geografis dan ketidakmerataan pendapatan yang terkait dengan penyediaan layanan dasar dan hasilnya. Hanya 49 persen masyarakat Indonesia di kuintil pengeluaran terendah yang memiliki akses

¹ Menggunakan metode Atlas.

² Lihat <http://www.worldbank.org/en/publication/human-capital>

³ Indeks Modal Manusia atau Human Capital Index (HCI) mengukur kontribusi kesehatan dan pendidikan terhadap produktivitas generasi pekerja berikutnya. Negara-negara dapat menggunakannya untuk menilai berapa banyak penurunan pendapatan yang mereka alami sebelumnya karena adanya kesenjangan modal manusia, dan seberapa cepat mereka dapat mengubah kerugian ini menjadi keuntungan jika mereka bertindak sekarang.

⁴ Menggunakan basis data IMF PIMA yang terdapat di <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/>. Didefinisikan sebagai perbedaan stok modal publik per kapita antara rata-rata negara yang sedang berkembang dengan Indonesia dikalikan dengan jumlah penduduk Indonesia.

ke fasilitas sanitasi yang lebih baik, dibandingkan dengan 87 persen di kuintil teratas.⁵ Rumah tangga miskin memiliki angka kematian bayi dan anak dua kali lipat dari rumah tangga kaya, sementara terdapat perbedaan besar dalam prevalensi *stunting* pada anak balita.

Pandemi COVID-19 yang sedang berlangsung pada tahun 2020 membawa risiko terhadap pencapaian hasil-hasil pembangunan dan akan membuat usaha-usaha untuk menutupi kesenjangan sumber daya manusia dan infrastruktur menjadi lebih sulit dengan ruang fiskal yang lebih kecil. Pertumbuhan PDB pada tahun 2020 diproyeksikan akan menjadi yang terendah sejak krisis keuangan tahun 1997 dan beresiko merusak semua kemajuan yang telah dicapai Indonesia dalam penurunan angka kemiskinan selama tujuh tahun terakhir. Pemotongan belanja infrastruktur publik untuk mengakomodasi respons terhadap Pandemi COVID akan menyebabkan keterlambatan dalam pembangunan infrastruktur. Defisit anggaran yang lebar dan tambahan pengeluaran pada bagian pembiayaan keuangan akan menyebabkan lonjakan yang signifikan pada rasio utang terhadap PDB dari tahun 2020 dan seterusnya, sementara penerimaan negara diproyeksikan akan tetap jauh di bawah angka tahun 2018 tanpa adanya reformasi penerimaan negara yang signifikan. Belanja pembayaran bunga yang meningkat dalam pagu anggaran yang berkurang akan menekan belanja prioritas untuk kesehatan, bantuan sosial dan infrastruktur. Mengingat keleluasan besar yang dimiliki oleh Pemerintah untuk melakukan re-alokasi anggaran lintas program dan lintas Kementerian/Lembaga, penting untuk memastikan efisiensi, efektivitas dan pemantauan serta evaluasi yang tepat untuk belanja terkait COVID-19.

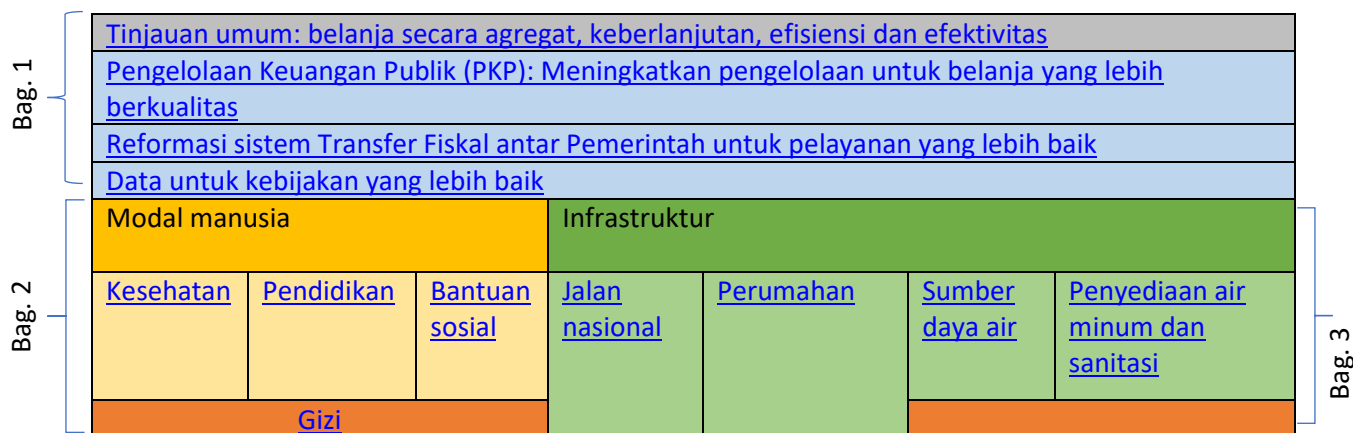
Pemulihan dari guncangan COVID-19 dan menutup kesenjangan pembangunan Indonesia akan membutuhkan sumber daya yang signifikan. Total belanja publik relatif lebih rendah dibandingkan dengan kebutuhan belanja negara. Karena itu Indonesia perlu segera meningkatkan ruang fiskal dan sumber daya keseluruhan dengan: (i) meningkatkan mobilisasi penerimaan domestik, khususnya pemungutan pajak; dan memobilisasi pembiayaan infrastruktur dari sektor swasta (ii) meningkatkan efisiensi dan efektivitas belanja publik untuk memaksimalkan dampaknya terhadap hasil-hasil pembangunan - yang merupakan fokus dari laporan ini-; dan (iii) memungkinkan dilakukannya pinjaman secara hati-hati oleh pemerintah pusat dan daerah (Pemda/Pemprov).

Kajian Belanja Publik ini (*Public Expenditure Review*, PER) ini bertujuan untuk membantu Pemerintah Indonesia mengidentifikasi kendala-kendala utama dalam belanja publik yang efisien dan efektif dan memberikan cara-cara untuk meningkatkan kualitas belanja untuk merealisasikan tujuan pembangunan Indonesia. Belanja publik adalah kontributor penting untuk menutup kesenjangan pembangunan Indonesia, baik melalui pengeluaran langsung maupun melalui penciptaan lingkungan yang tepat untuk menarik investasi swasta untuk membantu menutup kesenjangan tersebut. PER ini mencakup topik-topik berikut: Pengelolaan Keuangan Publik, Transfer Fiskal Antarpemerintahan, dan data dalam perumusan kebijakan yang lebih baik (lingkungan kelembagaan), dan sektor-sektor: kesehatan, pendidikan dan bantuan sosial (modal manusia); jalan nasional, perumahan, pengelolaan sumber daya

⁵ Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), (BPS, 2017).

- 1) *Keberlanjutan dan kecukupan belanja*: Apakah tingkat belanja publik Indonesia berkelanjutan dan mencukupi untuk mengatasi tantangan pembangunan Indonesia, baik secara agregat maupun di masing-masing sektor?
- 2) *Efisiensi belanja*: Apakah sumber daya publik telah digunakan secara efisien dalam memberikan pelayanan masyarakat, mis., dialokasikan untuk intervensi 'tepat', dengan bauran masukan yang 'tepat' dan dengan biaya per unit yang optimal?
- 3) *Efektivitas belanja*: Apakah sumber daya publik telah digunakan secara efektif untuk mencapai tujuan pembangunan Indonesia?

Gambar RE 1. Struktur laporan ini



Rendahnya kapasitas peningkatan pendapatan membatasi keseluruhan pagu belanja (*spending envelope*). Manajemen fiskal Indonesia yang berhati-hati telah berkontribusi terhadap peningkatan kredibilitas kebijakan fiskal, sebagaimana diakui oleh beberapa peningkatan peringkat hutang negara menjadi *investment grade*. Defisit anggaran dengan rata-rata 1,5 persen dari PDB antara tahun 2000 dan 2019, dan rasio utang publik terhadap PDB turun dari 83 persen dari PDB pada 2000 menjadi 30,2 persen

dari PDB pada 2019. Angka rata-rata ini jauh di bawah ambang batas hukum untuk defisit anggaran (3 persen dari PDB) dan utang publik (60 persen dari PDB). Namun, pada 16,6 persen dari PDB (2018), pengeluaran pemerintah termasuk pemerintah daerah Indonesia adalah sekitar setengah dari rata-rata negara berkembang lainnya. Ini karena rasio pajak terhadap PDB Indonesia rendah, yaitu 9,8 persen dari PDB pada tahun 2019, yang menyebabkan rendahnya pengumpulan pendapatan secara keseluruhan.⁶ Selain itu, fleksibilitas anggaran pemerintah pusat dibatasi oleh aturan pengeluaran yang kaku pada belanja mengikat yang merupakan dua pertiga dari anggaran pemerintah pusat. Selain itu, bagian yang cukup besar dari pendapatan (14 persen) dan pengeluaran (8 persen) masih terpengaruh volatilitas harga minyak dan gas.

Secara keseluruhan, kebijakan fiskal memiliki dampak positif pada penurunan angka kemiskinan dan ketimpangan. Setelah memperhitungkan berbagai instrumen kebijakan fiskal — bantuan langsung/transfer, pajak tidak langsung dan subsidi, serta bantuan langsung dalam bentuk natura, seperti kesehatan dan pendidikan — koefisien Gini menurun sebesar 3,4 poin di tahun 2017 (dari 40,3 ke 36,9). Ini merupakan perbaikan dari tahun 2012, dimana instrumen kebijakan fiskal hanya mampu menurunkan angka koefisien Gini sebesar 2,9 poin. Beberapa perubahan kebijakan berkontribusi pada perbaikan ini: (i) penurunan belanja subsidi energi yang tidak tepat sasaran dan regresif; (ii) perluasan cakupan dan peningkatan besar manfaat Program Keluarga Harapan (PKH) atau bantuan langsung tunai bersyarat; (iii) perubahan Rastra yang masih berjalan, program subsidi beras yang tidak tepat sasaran, dan konversi berikutnya ke Sembako (Program Sembako murah), sebelumnya dikenal dengan BPNT, sistem kupon tanpa uang tunai untuk bantuan makanan; dan (iv) mempertahankan progresifitas relatif dari manfaat pendidikan dan kesehatan dalam bentuk natura yang diterima oleh orang perorangan yang mengakses layanan publik pendidikan dan kesehatan.

Reformasi subsidi energi, dan akibat dari realokasi belanja untuk infrastruktur dan bantuan sosial, telah meningkatkan efisiensi alokasi belanja secara keseluruhan, tetapi tingkat belanja masih belum mencukupi di berbagai sektor. Reformasi subsidi energi pada tahun 2014-15 menyebabkan pergeseran penting dalam belanja dari subsidi energi yang regresif ke investasi yang lebih tinggi pada modal manusia dan fisik. Belanja di bidang prioritas meningkat dari 8,5 persen dari anggaran umum pemerintah (2012-14) menjadi 9,8 persen (2018) untuk infrastruktur, dari 2,8 persen menjadi 4,8 persen untuk kesehatan, dan dari 1,9 persen menjadi 2,3 persen untuk bantuan sosial. Akan tetapi belanja tetap tidak cukup dan relatif rendah dibandingkan dengan target dan kebutuhan pembangunan Indonesia dan dibandingkan dengan negara-negara yang setara. Di bidang kesehatan, misalnya, Indonesia membelanjakan hanya 1,4 persen dari PDB, setengah dari rata-rata yang dihabiskan oleh negara berpenghasilan menengah ke bawah. Untuk bantuan sosial, Indonesia membelanjakan 0,7 persen dari PDB,⁷ jauh lebih sedikit dari rata-rata negara berpenghasilan menengah ke bawah.

⁶ Menggunakan sebuah alternatif, definisi yang lebih luas terhadap penerimaan pajak dilakukan oleh Kementerian Keuangan, yang mengikutkan penerimaan bukan pajak dari sektor minyak dan gas, rasio akan menjadi 11,4 persen, yang juga masih rendah

⁷ Definisi bantuan sosial tidak termasuk subsidi dan Dana Desa.

Belanja [program-program bantuan sosial](#) telah menjadi lebih efisien, tetapi efisiensi belanja tetap menjadi tantangan di bidang-bidang prioritas lainnya. Target yang lebih baik, program-program yang lebih efektif seperti PKH (Program Keluarga Harapan, bantuan tunai bersyarat) menerima peningkatan belanja, sementara program-program yang kurang efektif seperti Rastra (Beras Sejahtera, beras bersubsidi untuk masyarakat miskin) sedang dalam proses untuk dihapus. Namun demikian, di bidang lainnya sumber daya tidak selalu dialokasikan untuk intervensi yang paling efektif. Di bidang [pendidikan](#) dan [kesehatan](#), intervensi-intervensi dengan dampak tertinggi belum mendapatkan prioritas. Misalnya, walaupun manfaat investasi yang sudah terbukti dalam pendidikan dan pengembangan anak usia dini (PAUD), belanja untuk PAUD di bidang pendidikan tetap rendah. Di bidang kesehatan, baik di tingkat pusat maupun daerah, belanja dan layanan diarahkan untuk perawatan episodik kuratif (pengobatan) daripada untuk intervensi preventif yang hemat biaya. Dalam sub-bidang infrastruktur, belanja untuk konstruksi baru dan administrasi lebih diprioritaskan dibandingkan dengan operasi dan pemeliharaan (*operation and maintenance*, O&M), terutama untuk [irigasi](#) serta [air minum dan sanitasi](#). Selain itu, kebijakan sektoral dan sistem layanan yang kurang efisien menghambat perbaikan hasil-hasil pembangunan, seperti kurangnya orientasi kinerja dalam belanja pendidikan, lemahnya koordinasi belanja di bidang [pasokan air minum](#), [keputusan perencanaan perumahan](#) yang buruk, dan kewajiban kontinjensi di bidang infrastruktur, terutama di [sektor jalan nasional](#). Namun demikian, upaya-upaya sedang dilakukan untuk memperbaiki kebijakan sektoral, misalnya dalam pendidikan (dengan lebih banyak program yang berorientasi pada kinerja) dan pasokan air bersih, dan ada perbaikan pelaksanaan anggaran dan sistem layanan bantuan sosial, dan sektor jalan nasional dengan kontrak berbasis kinerja.

Selain itu, dampak dari belanja publik untuk mencapai hasil-hasil yang lebih baik dibatasi oleh kendala sistemik lintas sektoral. Meskipun setiap sektor memiliki program dan tantangan yang unik, ada beberapa masalah lintas sektoral yang umumnya menghambat upaya untuk meningkatkan kualitas belanja di Indonesia. Masalah-masalah tersebut adalah:

- 1) Tantangan [Pengelolaan Keuangan Publik](#) (*Public Financial Management, PFM*). Meskipun telah banyak kemajuan dalam PFM, misalnya, proses perencanaan lima tahunan yang kuat dan upaya-upaya meningkatkan akurasi proyeksi penerimaan, masih ada hambatan sistemik di semua sektor. Hambatan sistemik dimulai dari ketidak-konsistenan antara arsitektur perencanaan, arsitektur penganggaran, kerangka pengelolaan kinerja, dan struktur organisasi pemerintah. Konsep *Money follow program* tidak dapat sepenuhnya dijalankan karena program-program dalam struktur perencanaan disusun berdasarkan prioritas rencana nasional sedangkan struktur penganggaran disusun berdasarkan struktur organisasi. Hambatan selanjutnya yaitu pelaksanaan kerangka kerja logis yang masih belum optimal, walaupun kerangka intervensi logis sudah ada dalam peraturan. Definisi keluaran dan hasil tidak disebutkan dengan jelas. Praktek Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) juga masih belum dilengkapi dengan batas atas anggaran *top-down* jangka menengah dari Kementerian Keuangan kepada Kementerian/Lembaga (KL) yang akan digunakan sebagai arahan dalam menyiapkan perencanaan belanja. Visibilitas yang jelas terhadap batas anggaran bisa memunculkan kompetisi terhadap sumber daya, pengkajian terhadap usulan-usulan dan alokasi strategis sumberdaya. Akhirnya, meskipun pemantauan (monitoring) dilakukan tetapi terfragmentasi (terpisah-pisah), seringkali bersifat duplikasi dan sebagian besar terfokus pada pemantauan tingkat penyerapan, bukan pada pengukuran dampak dari belanja.

- 2) **Tantangan koordinasi antarlembaga dan antar tingkat pemerintahan.** Tantangan koordinasi dan fragmentasi di antara lembaga-lembaga pusat membatasi efektivitas program-program utama pemerintah seperti JKN (jaminan kesehatan nasional) dan program-program bantuan sosial dalam mencapai tujuan mereka. Desentralisasi menimbulkan tantangan tambahan bagi akuntabilitas dan pemantauan lembaga-lembaga di tingkat pusat. Masalah koordinasi lebih bermasalah untuk program-program yang menjadi tanggung jawab bersama pemerintah daerah dan pusat.
- 3) **Transfer fiskal ke Pemda tidak mendorong kinerja.** Meskipun ada perbaikan, transfer fiskal masih belum dialokasikan dengan cara yang dapat mengurangi ketimpangan antara provinsi dan kabupaten, atau mendorong perbaikan dalam pemberian layanan. Pemerintah Indonesia telah meletakkan fondasi untuk memperkuat “kontrak sosial fiskal” antara masyarakat dan Pemerintah Daerah, tetapi perlu meningkatkan otonomi Pemda dalam meningkatkan pendapatan asli daerah pada saat bersamaan meminta pertanggungjawaban mereka untuk belanja yang efisien dan efektif.
- 4) **Sistem data dan informasi yang tidak memadai.** Data fiskal dan data keluaran (output) dan hasil (outcome) sektor adalah kunci dalam mengukur dan mendorong kinerja pemerintah yang efektif. Namun demikian, data belanja Pemda yang konsisten dan kredibel berdasarkan fungsi masih kurang memadai, sehingga sulit untuk mengevaluasi efisiensi belanja daerah disektor. Data keluaran dan hasil tersedia untuk beberapa sektor, tetapi tidak digunakan secara konsisten dan berkualitas buruk. Bahkan ditingkat pemerintah pusat, ada keterbatasan dalam melacak kualitas belanja di bidang-bidang prioritas seperti kesehatan dan pendidikan, karena data tidak dibagi and tidak terintegrasi antar lembaga dan kementerian, juga tidak disusun untuk menghasilkan analisa yang bermakna.
- 5) **Kendala terhadap peran serta sektor swasta.** Walaupun kerangka kerja pengaturan dan organisasi kerjasama pemerintah dan swasta (KPS) sudah terbentuk, sektor swasta masih menghadapi tantangan ketika ingin berinvestasi dalam infrastruktur. Di bidang air bersih, sebagian besar perusahaan daerah air minum (PDAM) menghadapi kendala regulasi dalam menerapkan tarif pemulihan biaya dan tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk berinvestasi infrastruktur baru. Tantangan koordinasi antara pusat dan daerah juga mempengaruhi upaya pemerintah daerah untuk memobilisasi investasi sektor swasta ke PDAM. Di bidang perumahan, program subsidi yang ada saat ini mengakibatkan hengkangnya sektor swasta dengan menawarkan tingkat bunga yang jauh lebih rendah. Di sektor jalan nasional, Pemerintah Indonesia mengandalkan badan usaha milik negara (BUMN) untuk mempercepat penyelesaian Program Pembangunan Jalan Bebas Hambatan. Walaupun strategi ini telah membantu badan pengatur jalan tol (BPJT) melampaui targetnya untuk jalan bebas hambatan, strategi tersebut bukan opsi yang paling berkelanjutan secara finansial atau tidak efisien untuk mengembangkan ruas jalan tol yang tersisa, yang tidak layak secara finansial.

Langkah ke depan

Untuk terus meningkatkan kualitas belanja pemerintah dan hasil-hasil pembangunan, Pemerintah Indonesia dapat mempertimbangkan opsi kebijakan berikut ini: (i) meningkatkan ruang fiskal untuk meningkatkan belanja yang lebih besar pada sektor-sektor prioritas; (ii) mengatasi kendala sistemik

terhadap efisiensi dan efektivitas belanja, dan iii) mengatasi kendala-kendala spesifik sektoral terhadap efisiensi dan efektivitas belanja.

1. Meningkatkan ruang fiskal untuk peningkatan belanja publik di sektor-sektor prioritas

Untuk mencapai target pembangunan di sektor-sektor prioritas, seperti disebutkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Indonesia perlu meningkatkan ruang fiskal untuk tambahan belanja sebesar lebih dari 4 persen dari PDB pada tahun 2024 (Skenario pra-COVID). Penting untuk menciptakan ruang fiskal untuk belanja prioritas namun masih tetap dalam aturan fiskal melalui reformasi pajak dan belanja. Upaya-upaya untuk meningkatkan ruang fiskal bahkan semakin penting, karena rasio penerimaan terhadap PDB masih tersendat dan lebih rendah dari tahun 2018 dalam jangka menengah, akibat dari lambatnya pemulihan harga-harga komoditas paska-COVID-19 dan dampak permanen dari pemotongan tarif pajak penghasilan perusahaan dari 25 persen menjadi 22 persen di tahun 2020 dan pemotongan lebih lanjut menjadi 20 persen di tahun 2022. Reformasi-reformasi ini, yang membutuhkan upaya berkelanjutan dalam jangka menengah, dapat mendatangkan tambahan ruang fiskal untuk belanja prioritas, akan membuat berkurangnya anggaran yang terekspos fluktuasi harga komoditas dan membuat anggaran lebih fleksibel.

- **Meningkatkan penerimaan pajak secara lebih baik dan lebih banyak.** Untuk meningkatkan penerimaan, Pemerintah Indonesia harus memprioritaskan reformasi yang memperluas basis pajak untuk pajak konsumsi (PPN) dan pajak penghasilan (PPh) utama untuk meningkatkan progresivitas pajak dan mencapai tujuan kesehatan. Pemerintah juga harus memperbaiki administrasi pajak untuk meringankan beban pembayaran pajak, yang akan mendorong peningkatan kepatuhan sukarela. Meningkatkan Penerimaan Asli Daerah (PAD) akan menyediakan tambahan pendanaan untuk belanja daerah. Reformasi sistem penerimaan bukan-pajak juga akan memobilisasi tambahan pendapatan.
- **Melakukan realokasi lebih lanjut terhadap belanja dari program-program subsidi energi dan pupuk yang tidak efisien untuk memberikan tambahan ruang fiskal.** Diperkirakan masyarakat miskin dan rentan hanya menerima sekitar 21 persen subsidi minyak tanah dan LPG, 3 persen subsidi solar dan 15 persen subsidi listrik. Dengan menghapus subsidi-subsidi energi ini akan menghemat belanja sebesar 0,7 persen dari PDB per tahun (menggunakan data tahun 2017). Menghapus subsidi pupuk akan menciptakan ruang untuk belanja yang lebih efisien, efektif dan berimbang di sektor pertanian, karena subsidi ini memiliki *opportunity cost* yang besar
- **Memberikan ganti rugi kepada 40 persen penduduk termiskin untuk mengatasi dampak dari reformasi tersebut.** Sebuah ilustrasi simulasi reformasi subsidi energi (memotong belanja sebesar 0.7 persen dari PDB per tahun), menghapus pengecualian PPN dan menaikkan tarif cukai tembakau (meningkatkan penerimaan sebesar 1.1 persen dari PDB per tahun), sementara itu menggantikan dampak pengencualian PPN dan reformasi subsidi energi pada 40 persen penduduk dengan bantuan tunai yang tepat sasaran (biayanya sebesar 0.5 persen dari PDB), yang akhirnya akan menyisakan dampak fiskal bersih yang positif sebesar 1.3 persen dari PDB setiap tahunnya.

2. *Mengatasi kendala sistemik terhadap efisiensi dan efektivitas belanja lintas sektoral*

Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas belanja, Pemerintah Indonesia dapat mempertimbangkan langkah-langkah berikut ini untuk mengatasi kendala sistemik:

- **Utamakan kualitas keluaran dan hasil (*output dan outcome*) daripada hanya kuantitas dalam merancang sasaran pembangunan dalam perencanaan nasional dan sektoral** dan memonitor di sepanjang rantai hasil sehingga kinerja yang kurang baik dapat diidentifikasi dan ditangani, sehingga hasil-hasil sektoral lebih memungkinkan untuk dapat dicapai.
- **Prioritaskan program-program dan intervensi-intervensi yang lebih efektif di dalam sektor dengan melakukan re-alokasikan belanja dari intervensi yang kurang produktif.** Di bidang kesehatan dan pendidikan: alihkan sumber daya ke perawatan preventif dan PAUD; pengelolaan sumber daya air, serta air bersih dan sanitasi: lebih berfokus pada pemeliharaan untuk menghindari masalah rehabilitasi dan keselamatan yang lebih mahal di kemudian hari; dan sektor perumahan: mengalihkan sumber daya ke program-program yang lebih efisien dan tepat sasaran. Memperkuat sistem pemantauan dan evaluasi (*monitoring and evaluation, M&E*) sangatlah penting dalam mendukung evaluasi berbasis bukti dari program-program yang berjalan dengan baik dan yang tidak.
- **Perkuat Pengelolaan Keuangan Publik (PKP) untuk meningkatkan kualitas dan efektivitas belanja pemerintah** dengan meningkatkan koordinasi antara Kemenkeu dan Bappenas dalam menyelaraskan perencanaan dan penganggaran, memperkuat pelaksanaan pendekatan *money follow program* (anggaran berbasis program), memperkuat perspektif jangka menengah dalam perencanaan dan penganggaran, meningkatkan konsep-konsep “logika intervensi (*intervention logic*)” dalam desain program/kinerja, lanjutkan beralih pada perubahan anggaran tahun berjalan yang lebih kecil dan lebih sedikit, baik untuk revisi anggaran tengah tahun di dalam APBN-P maupun pemblokiran anggaran secara mandiri, memperkuat ‘lingkungan manajemen kinerja’ yang akan mendorong dan mendukung belanja berkualitas di sektor publik, dan memungkinkan sistem penganggaran berbasis kinerja yang disesuaikan dengan persyaratan-persyaratan proses fiskal yang secara signifikan terdesentralisasi. Karena sebagian besar anggaran tahun 2020 telah direalokasi untuk mengatasi COVID-19, ada kebutuhan untuk menelusuri alokasi, belanja dan hasil-hasil belanja yang berkaitan dengan COVID-19. Kementerian Keuangan dapat memperkenalkan klasifikasi sub-ekonomi yang baru dan kode program untuk belanja COVID-19 untuk dapat melakukan penelusuran yang dimaksud. Sebuah dasbor digital dapat dibuat untuk menyediakan informasi *real-time* terhadap belanja dan keluaran-keluaran yang berhubungan dengan respons COVID-19.
- **Tingkatkan koordinasi antara lembaga-lembaga pusat, dan antara pemerintah pusat dan daerah untuk memberikan layanan yang lebih baik**, dengan meningkatkan integrasi dan konvergensi program, serta berbagi data di antara program-program prioritas nasional utama seperti bantuan sosial dan jaminan kesehatan nasional (JKN), dan dengan meningkatkan koordinasi pemerintah pusat dan daerah dalam pembuatan kebijakan, pengambilan keputusan investasi, dan pelaksanaan program.

- **Lakukan reformasi sistem transfer daerah untuk mendorong peningkatan penyediaan layanan,** dengan menggunakan prinsip-prinsip berikut ini: keseimbangan vertikal (menyelaraskan tingkat otonomi penerimaan dengan tanggung jawab belanja daerah, dan memberi insentif kepada daerah-daerah untuk meningkatkan upaya pemungutan pajak), keseimbangan horizontal (misalnya, mengubah formula pemerataan fiskal menuju pendekatan berdasarkan per-orang disertai dengan strategi transisi untuk membatasi dampak bagi daerah yang merugi, menjadikan DAK lebih terintegrasi dalam proses anggaran daerah dan dapat diprediksi) dan efisiensi (melakukan pilot transfer yang berorientasi kinerja).
- **Kumpulkan data yang lebih baik dan tingkatkan manajemen sistem informasi.** Hal ini akan membutuhkan perbaikan pengumpulan data dan pengelolaan sistem informasi, bersamaan dengan penerapan Bagan Akun Anggaran Daerah yang baru, yang akan meletakkan dasar untuk evaluasi belanja daerah yang lebih baik di masa depan. Namun demikian, melakukan reformasi ini merupakan tugas yang besar. Di tingkat pusat, kementerian-kementerian harus mengumpulkan dan melaporkan data output dan outcome yang telah ditetapkan sebelumnya di seluruh bidang dan integrasikan data ini dengan platform umum yang dapat digunakan untuk meningkatkan layanan dan penetapan sasaran program oleh semua tingkat pemerintahan. Akhirnya, data harus digunakan untuk mendorong kinerja yang lebih baik, memungkinkan peningkatan akuntabilitas dari atas ke bawah (*top-down*) dan dari bawah ke atas (*bottom-up*).
- **Perbaiki lingkungan untuk menarik lebih banyak pembiayaan sektor swasta untuk infrastruktur.** Ini akan membutuhkan penerapan rekomendasi dari InfraSAP⁸ untuk memperkuat kerangka peraturan KPS, mengubah insentif BUMN, memperbaiki mekanisme penetapan harga dan memperdalam pasar modal. Selain itu, diperlukan reformasi sektoral: di sektor jalan, meningkatkan investasi sektor swasta untuk pembangunan jalan bebas hambatan; di bidang perumahan, mendukung pengembangan kerangka kerja KPS untuk mendukung akses terhadap tanah yang terjangkau dan berlokasi baik untuk pengembangan perumahan yang terjangkau di pusat-pusat kota, dan mengintegrasikan perumahan yang terjangkau sebagai bagian dari perencanaan strategis infrastruktur dan pengembangan lahan Pemerintah Indonesia saat ini dengan mendorong masuknya pembangunan perumahan yang terjangkau dalam konsep Pembangunan Berorientasi Transit (*Transit-Oriented Development, TOD*); di bidang penyediaan air minum dan sanitasi, mendukung pendapatan yang memadai untuk PDAM melalui tarif pemulihan biaya penuh dan berbagai sumber pembiayaan untuk investasi modal. Di bidang sumber daya air, memperkenalkan Kemitraan Pemerintah-BUMN (KPBU) untuk mengidentifikasi mekanisme pendapatan untuk menyediakan mekanisme pembiayaan alternatif jangka panjang untuk memelihara sistem irigasi.

⁸ "Program Penilaian Bidang Infrastruktur Indonesia (*Indonesia Sector Infrastructure Assessment Program*)", Bank Dunia, Juni 2018. Belum dipublikasikan.

3. Mengatasi hambatan di sektor terhadap efisiensi dan efektivitas belanja

Mengatasi hambatan sektoral juga diperlukan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi belanja dengan meningkatkan rancangan dan pelaksanaan program-program sektoral utama (Tabel RE 1).

Tabel RE 1. Ringkasan rekomendasi sektoral

	Tekankan pada kualitas daripada kuantitas / prioritaskan program yang lebih efektif	Tingkatkan koordinasi lintas / antar tingkat pemerintahan	Kumpulkan data dengan lebih baik lagi dan tingkatkan sistem informasi	Atasi kekurangan pembiayaan
Kesehatan	Perkenalkan paket manfaat eksplisit untuk JKN yang sesuai dengan sumber daya yang tersedia Sumber daya sasaran (sumber daya manusia untuk kesehatan atau SDM-K) untuk penduduk yang akan mendapat manfaat yang paling besar seperti daerah dengan kepadatan rendah di mana sektor swasta tampaknya tidak beroperasi Ubah sistem perawatan kesehatan untuk dapat menangani kebutuhan perawatan jangka panjang pada pasien yang berusia lebih tua dan pasien dengan kondisi kronis	Atasi fragmentasi pembiayaan di antara pemerintah pusat dan Pemda Tingkatkan tata kelola dan akuntabilitas dengan memperkenalkan kajian tahunan bidang kesehatan Perkuat pembiayaan berbasis kinerja untuk mendorong peningkatan dalam pemberian layanan kesehatan	Lakukan investasi sistem informasi kesehatan untuk meningkatkan pemantauan dan evaluasi (M&E) kinerja pengeluaran kesehatan Pantau dan lacak belanja kesehatan yang diamanatkan oleh undang-undang Gunakan data klaim JKN untuk menginformasikan dan meningkatkan pemberian layanan dan meningkatkan efisiensi	Tingkatkan belanja bidang kesehatan dengan menerapkan reformasi pembiayaan pada penerimaan & belanja, mis.: - Meningkatkan penerimaan untuk bidang kesehatan melalui reformasi pajak tembakau - Memperluas subsidi iuran JKN untuk pekerja informal untuk membawa sumber daya tambahan ke BPJS Kesehatan - Perbarui iuran JKN berdasarkan analisis aktuaria. - Atasi pembayaran rumah sakit yang tidak terbatas (<i>open-ended</i>) - Terapkan cost-sharing untuk layanan yang tidak penting
Pendidikan	Luncurkan Prakarsa Kualitas Pendidikan Nasional, yang didukung oleh tingkat politik tertinggi untuk meningkatkan akuntabilitas sektor pendidikan Pastikan bahwa semua guru memiliki kompetensi pedagogis dan teknis yang tepat (Kemendikbud dalam merekrut guru PNS, dan Pemda serta sekolah dalam	Pastikan Pemda memiliki kapasitas keuangan dan kelembagaan yang memadai dalam menerapkan kebijakan pendidikan Perkuat koordinasi dalam pengembangan PAUD, termasuk di pedesaan Perkuat peran Pemda dalam membantu program BOS agar	Tingkatkan pengumpulan / ketersediaan data anggaran/fiskal pendidikan, termasuk meningkatkan pemantauan penggunaan dana TPG Tingkatkan kapasitas pegawai negeri sipil Pemda untuk memanfaatkan data dalam pembuatan kebijakan	Pastikan peningkatan alokasi untuk pengembangan PAUD sejalan dengan peningkatan belanja sektor Pendidikan (secara absolut)

	Tekankan pada kualitas daripada kuantitas / prioritaskan program yang lebih efektif	Tingkatkan koordinasi lintas / antar tingkat pemerintahan	Kumpulkan data dengan lebih baik lagi dan tingkatkan sistem informasi	Atasi kekurangan pembiayaan
	merekrut guru kontrak dan guru honorer)	mencapai potensi sepenuhnya Klarifikasi pihak yang bertanggung jawab untuk pelatihan & pengembangan guru		
Bantuan sosial	Konsolidasikan program-program bantuan sosial yang tumpang tindih (mis., PIP dan PKH) dan rancang ulang program gabungannya, dan dalam jangka panjang dorong integrasi program-program Bansos Tingkatkan sistem layanan utama untuk program-program bantuan sosial inti Sesuaikan program-program Bansos inti untuk tanggap-cepat bencana dan guncangan epidemi Perkuat skema pembayaran pemerintah-ke-masyarakat (G2P) untuk program-program Bansos	Tingkatkan koordinasi kelembagaan antara pemerintah pusat dan daerah (mis., mengoordinasikan sisi permintaan dan penawaran, pembiayaan bersama untuk mendukung pelaksanaan, pemutakhiran DTKS (Data Terpadu Kesejahteraan Sosial) ⁹ melalui kegiatan Verifikasi / Validasi Kemensos melalui Sistem Informasi Kesejahteraan Sosial – Next Generatin (SIKSNG) dan di antara lembaga-lembaga di tingkat pusat untuk meningkatkan kinerja pelaksanaan	Berinvestasi dalam kapasitas DTKS untuk memperluas cakupan dan meminimalkan kesalahan pengecualian dan penetapan penerima melalui mekanisme pemutakhiran dinamis yang andal dengan pemerintah daerah dan Lembaga-lembaga eksternal yang terkait	Tingkatkan belanja untuk bantuan sosial yang ditargetkan dengan mengurangi belanja subsidi yang tidak ditargetkan Kurangi risiko yang terabaikan di sepanjang siklus hidup melalui tambahan anggaran terutama bagi lansia dan anak-anak
Jalan nasional	Definisikan ulang indikator transportasi strategis agar memasukkan indikator efisiensi dan keselamatan di jalan Tetapkan ambang batas tingkat kekasaran jalan yang baru yang selaras dengan standar internasional Fokus pada tujuan jangka panjang (mis., standar	Tinjau kembali struktur Ditjen Bina Marga untuk meningkatkan konsentrasi keterampilan teknis dan dapat lebih baik lagi memusatkan tanggung jawab staf pada manajemen aset	Pantau belanja dengan lebih seksama untuk memastikan bahwa kenaikan biaya perawatan dan biaya siklus jalan sudah benar	Tingkatkan dana yang tersedia untuk jalan nasional dan jalan bebas hambatan, termasuk dengan memanfaatkan investasi sektor swasta, namun jika tidak tersedia sumber daya fiskal yang cukup, maka direkomendasikan bagi Pemerintah Indonesia untuk memprioritaskan mempertahankan asset

⁹ Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) dulu dikenal sebagai Basis Data Terpadu (BDT)

	Tekankan pada kualitas daripada kuantitas / prioritaskan program yang lebih efektif	Tingkatkan koordinasi lintas / antar tingkat pemerintahan	Kumpulkan data dengan lebih baik lagi dan tingkatkan sistem informasi	Atasi kekurangan pembiayaan
	geometrik yang lebih tinggi, infrastruktur yang lebih aman)			dibandingkan pembangunan baru. Kembangkan strategi pembiayaan jangka panjang (sekitar 50 tahun) untuk Program Pembangunan Jalan Bebas Hambatan
Perumahan	Pastikan rumah yang disubsidi memiliki kualitas bangunan yang baik dan dibangun di daerah yang strategis dan memiliki akses ke layanan dasar Kembangkan tipologi perumahan alternatif yang hemat biaya dan memenuhi beragam kebutuhan segmen konsumen berpendapatan rendah yang kurang terlayani	Tinjau dan revisi kerangka peraturan untuk secara jelas menetapkan peran bagi pemerintah daerah dalam menyediakan perumahan yang terjangkau, dan pada saat yang sama bangun kapasitas Pemda	Kembangkan Sistem Informasi Perumahan dan Real Estat untuk meningkatkan proses perencanaan dalam mengelola pembangunan perumahan yang terjangkau	Alihkan dana ke subsidi yang lebih efisien, progresif, dan lebih tepat sasaran Kembangkan program subsidi Keuangan Mikro untuk mendanai perbaikan rumah dan penambahan fungsi rumah Dukung pengembangan kerangka kerja Kemitraan Pemerintah-Swasta untuk perumahan yang terjangkau
Pengelolaan sumber daya air	Sesuaikan tujuan sektor agar fokus pada hasil, seperti meningkatkan efisiensi irigasi dan produktivitas pertanian (<i>"more crop per drop"</i>). Target pengembangan infrastruktur perlu mempertimbangkan kapasitas Lembaga dan pelaksanaan manajemen aset untuk memastikan keefektifan dan keberlanjutan pelayanan Berikan lebih banyak perhatian pada	Tingkatkan dan lembagakan irigasi partisipatif di tingkat daerah termasuk menguatkan peran komisi irigasi dan dewan sumber daya air sebagai <i>platform</i> bagi banyak pemangku kepentingan Tingkatkan kapasitas staf teknis di lingkungan lembaga Pengusahaan dan Pengelolaan Sumber Daya Air (<i>River Basin Corporations</i>) dan di lingkungan Pemda untuk		Ciptakan insentif bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan anggaran untuk pemeliharaan dan operasional. Untuk mengatasi kebutuhan OP, ubah B/BWS menjadi badan yang dapat menerima pendapatan; seperti Badan Layanan Umum (BLU)

	Tekankan pada kualitas daripada kuantitas / prioritaskan program yang lebih efektif	Tingkatkan koordinasi lintas / antar tingkat pemerintahan	Kumpulkan data dengan lebih baik lagi dan tingkatkan sistem informasi	Atasi kekurangan pembiayaan
	pemereliharaan dan operasional dibandingkan dengan konstruksi baru	pemeliharaan dan operasional		
Air minum dan sanitasi	Ubah insentif untuk mencegah penggunaan air tanah (dan mendorong penggunaan air perpipaan) dan menegakkan peraturan untuk membatasi eksploitasi air tanah. Pemerintah pusat harus mengambil langkah yang tegas untuk mengurangi pertumbuhan jumlah PDAM, dan mendorong penyatuan beberapa PDAM yang berada dibawah ukuran keekonomian	Tingkatkan koordinasi dan penyaluran dana di antara berbagai lapisan pemerintahan untuk meningkatkan pemberian layanan seperti melalui perjanjian yang mengikat (MoU) dimana investasi pemerintah pusat akan dilengkapi dengan pendanaan yang cukup untuk investasi infrastruktur penyaluran (<i>downstream</i>) Tingkatkan pembangunan berbasis masyarakat untuk penyediaan air minum dan sanitasi pedesaan, terutama untuk daerah pedesaan		Lakukan reformasi lingkungan peraturan PDAM untuk meningkatkan kesinambungan keuangan mereka dan mampu menutupi biaya OP dan melakukan investasi dalam meningkatkan dan memperluas layanan Berikan insentif kepada Pemda/PDAM untuk berperan meningkatkan fasilitas jaringan melalui hibah berdasarkan kinerja seperti melalui perluasan model Hibah Air Minum

Sumber: penulis

1. Tinjauan Umum

I. Mengapa Indonesia membutuhkan kajian belanja publik?

1. Perjalanan Pembangunan Indonesia mengalami kemajuan sangat luar biasa...

1. **Dalam 20 tahun terakhir, Indonesia telah menunjukkan catatan kuat terkait stabilitas ekonomi makro, pertumbuhan, dan pengentasan kemiskinan.** Perekonomian Indonesia tumbuh rata-rata 5,3 persen per tahun antara tahun 2000 dan 2018, lebih cepat dari rata-rata negara berpendapatan menengah ke bawah.¹⁰ Volatilitas pertumbuhan juga menurun.¹¹ Pada saat yang sama, perekonomian telah menciptakan lebih dari 30 juta pekerjaan jasa dan industri di periode ini, menggantikan pekerjaan dengan produktivitas yang lebih rendah di sektor pertanian dan meningkatkan pendapatan rumah tangga. Sebagai hasilnya, Indonesia mencatat kemajuan besar dalam pengentasan kemiskinan: tingkat kemiskinan turun dari 19,1 persen tahun 2000 menjadi 9,4 persen pada Maret 2019. Pendapatan Nasional Bruto (PNB) per kapita¹² meningkat lebih dari enam kali lipat, dari AS\$ 580 menjadi AS\$ 3.840 pada periode yang sama, yang mengantarkan jutaan masyarakat Indonesia ke kelas menengah.

2. **Pengelolaan fiskal yang berhati-hati telah memainkan peranan penting dalam mendukung stabilitas dan pertumbuhan ekonomi makro.** Sejak diberlakukannya Undang-Undang Keuangan Negara pada tahun 2003, Indonesia telah mematuhi batasan yang ditetapkan yaitu defisit anggaran 3 persen dari PDB dan rasio utang pemerintah sebesar 60 persen dari PDB. Antara tahun 2000 dan 2018, defisit fiskal rata-rata sebesar 1,5 persen dari PDB. Rasio utang publik terhadap PDB menurun tajam dari 83 persen pada tahun 2000 menjadi 30 persen dari PDB pada tahun 2018. Empat lembaga pemeringkat kredit utama¹³ memberikan peringkat kredit investasi Indonesia menjadi *investment grade*, yang memberi validasi terhadap perbaikan perekonomian, pengelolaan fiskal dan kelayakan kredit, secara keseluruhan.

3. **Kebijakan fiskal juga telah berperan dalam mengurangi kemiskinan dan ketimpangan dalam beberapa tahun terakhir ini.** Kebijakan fiskal, khususnya di sisi belanja, dapat memiliki dampak yang penting dalam mengurangi kemiskinan dan ketimpangan, dan dalam mendorong pertumbuhan yang lebih cepat. Di Indonesia, kebijakan fiskal menurunkan tingkat kemiskinan dan koefisien Gini masing-masing sebesar 1,6 persen dan 3,4 poin Gini, pada tahun 2017.¹⁴ Namun demikian, besarnya dampak ini terbatas dibandingkan dengan negara berkembang lainnya. Di Brasil dan Afrika Selatan, misalnya, pajak langsung

¹⁰ Rata-rata negara berpenghasilan menengah bawah tumbuh rata-rata sebesar 4,9 persen per tahun selama periode ini.

¹¹ Standar deviasi pertumbuhan PDB menurun dari 2,0 persen tahun 1979-1996 menjadi 0,7 persen sepanjang 2000-18.

¹² Pendapatan nasional bruto (PNB) dikonversi ke dolar AS menggunakan metode Atlas Bank Dunia dibagi dengan jumlah penduduk di pertengahan tahun. Sumber: Indikator Pembangunan Dunia oleh Bank Dunia, diperbarui Juli 2019.

¹³ Peringkat dari *Standard and Poor* (BBB), *Fitch* (BBB), *Moody* (Baa2), dan dari Lembaga Pemeringkat Kredit Jepang (*the Japan Credit Rating Agency*) (BBB).

¹⁴ Perkiraan menurut *Commitment to Equity Update, Poverty Global Practice* Bank Dunia. Perkiraan untuk penurunan ketimpangan dengan memperhitungkan bantuan tunai langsung, subsidi tidak langsung, pajak tidak langsung, dan, bantuan natura melalui pendidikan dan kesehatan. Sementara perkiraan untuk pengentasan kemiskinan hanya memperhitungkan bantuan tunai langsung, subsidi tidak langsung, dan pajak tidak langsung.

yang sangat progresif, belanja bantuan sosial, dan transfer dalam bentuk natura di bidang kesehatan dan pendidikan masing-masing menurunkan koefisien Gini sebesar 12 dan 17 poin.

4. Hal ini juga ditunjukkan dari peningkatan akses terhadap layanan dasar dan infrastruktur. Pada tahun 2001, kurang dari setengah jumlah penduduk Indonesia (48,8 persen)¹⁵ memiliki akses terhadap layanan dasar seperti air minum bersih, sanitasi, kesehatan dan pendidikan, proporsi ini naik menjadi 75,1 persen pada tahun 2018. Baru-baru ini, Pemerintah hampir mencapai beberapa target dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019. Sekitar 82 persen masyarakat sekarang memiliki akses terhadap jaminan kesehatan, meningkat dari 52 persen pada tahun 2014. Angka partisipasi murni sekolah menengah pertama dan sekolah menengah atas meningkat menjadi 78 dan 60 persen. Dalam infrastruktur, Pemerintah melampaui target pembangunan jalan, merealisasikan sekitar 3.387 km jalan nasional dan 380 km jalan bebas hambatan antara tahun 2014 dan 2018. Kekurangan ketersediaan rumah menurun dari 7,6 juta rumah tangga pada tahun 2014 menjadi 5,9 juta rumah tangga pada tahun 2017, salah satunya melalui program Satu Juta Rumah.

5. Dengan pendapatan yang lebih tinggi dan akses terhadap layanan yang lebih baik, rata-rata orang Indonesia menjadi lebih sehat dan berpendidikan lebih baik. Antara tahun 2000 dan 2017, harapan hidup meningkat dari 66 menjadi 69 tahun. Selama periode yang sama, kematian balita menurun dari 52 menjadi 25 per 1.000 kelahiran hidup. Kualitas pendidikan, yang diukur dengan kinerja siswa dalam Program OECD untuk Penilaian Siswa Internasional (*Program for International Student Assessment, PISA*), juga meningkat. Antara tahun 2003 dan 2015, skor PISA siswa Indonesia meningkat di semua dimensi, dengan 15 poin dalam membaca dan matematika, dan sekitar 8 poin dalam sains.

6. Pandemi COVID-19 yang sedang berlangsung pada tahun 2020 membawa risiko terhadap pencapaian hasil-hasil pembangunan dan akan membuat usaha-usaha untuk menutupi kesenjangan sumber daya manusia dan infrastruktur menjadi lebih sulit dengan ruang fiskal yang lebih kecil. Proyeksi perlambatan pertumbuhan ekonomi 2020 dapat menyebabkan peningkatan kemiskinan secara tajam, membalikkan kemajuan pengurangan kemiskinan di tahun-tahun sebelumnya, dibandingkan dengan proyeksi pra-COVID bahkan setelah memperhitungkan dampak dari bantuan sosial tambahan (Kotak 1.1). Pemotongan belanja infrastruktur akan menyebabkan keterlambatan pembangunan infrastruktur. Defisit fiskal yang melebar dan tambahan pengeluaran pembiayaan (*below-the-line*) diperkirakan akan meningkatkan rasio utang terhadap PDB tahun 2021 dan seterusnya, sementara penerimaan negara diproyeksikan akan tetap jauh di bawah level 2018 jika tanpa adanya reformasi penerimaan yang signifikan. Pembayaran bunga yang meningkat juga akan menekan belanja prioritas di bidang kesehatan, bantuan sosial dan infrastruktur, di tengah pagu anggaran yang semakin berkurang.

¹⁵ Rata-rata sederhana dari lima indikator, diukur dari data survei rumah tangga Susenas: (i) angka partisipasi murni untuk sekolah menengah pertama, (ii) angka partisipasi murni untuk sekolah menengah atas, (iii) akses ke air bersih yang terlindungi, (iv) akses ke sanitasi yang terlindungi, dan (v) proporsi kelahiran yang dibantu oleh petugas kesehatan yang terampil. Lihat Bank Dunia (2017).

Kotak 1.1. Respon Pemerintah terhadap Pandemi COVID-19

Pemerintah telah menyatakan pandemi COVID-19 sebagai darurat nasional, dan tengah mengimplementasikan beberapa kebijakan untuk meredam dampak-dampak ekonomi yang merugikan, termasuk intervensi peningkatan layanan kesehatan, memperluas perlindungan sosial dan mencegah kebangkrutan massal di sektor swasta. Pemerintah telah mengumumkan tiga paket kebijakan untuk merespon krisis, dengan total Rp434 triliun (2,7 persen PDB). Paket pertama yang diumumkan akhir Februari senilai Rp8 triliun dan berfokus untuk melindungi sektor pariwisata serta rumah tangga yang terkena dampak. Paket kedua senilai Rp21 triliun yang diumumkan pertengahan Maret berfokus untuk melindungi rantai pasokan (*supply chain*) dengan memberikan keringanan pajak dan memfasilitasi ekspor-impor melalui kebijakan non-fiskal. Paket ketiga, yang diumumkan 31 Maret, senilai Rp405 triliun berfokus untuk merespon COVID dengan memperluas bantuan kesehatan, perlindungan sosial dan dukungan untuk sektor industri. Langkah-langkah ini akan dilaksanakan melalui APBN Perubahan 2020.

Sebagai respon terhadap menurunnya kesejahteraan rumah tangga miskin dan rentan, pemerintah telah menyesuaikan beberapa program perlindungan sosial. Karena berkurangnya pendapatan gaji melalui konsumsi yang lebih rendah, rumah tangga miskin dan rentan kemungkinan akan menghadapi guncangan terhadap kesejahteraan mereka selama 2020. Untuk mengantisipasi dan mengurangi guncangan tersebut, pada bulan Maret pemerintah mengumumkan bahwa 15,2 juta rumah tangga penerima program Kartu Sembako (*e-voucher* untuk bantuan makanan) akan mendapatkan manfaat 33 persen lebih besar dari biasanya selama 9 bulan mendatang. Penyesuaian tersebut membuat nilai program bantuan sosial ini menjadi 10 persen dari garis kemiskinan nasional dan diestimasi akan membutuhkan biaya sebesar Rp4,5 triliun. Selain itu, pemerintah mengumumkan program ini akan diperluas untuk menjangkau 20 juta rumah tangga, atau sekitar 30 persen penduduk. Selanjutnya, untuk bantuan tunai bersyarat Program Keluarga Harapan (PKH), pemerintah memutuskan untuk meningkatkan nilai manfaat sebesar 25 persen selama 9 bulan untuk 10 juta rumah tangga, atau sekitar 15 persen penduduk, serta memajukan jadwal pembayaran, dari April menjadi Maret. Selain PKH dan Kartu Sembako, rumah tangga yang terdaftar dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) namun belum menerima salah satu dari kedua program tersebut; sekitar 8 juta rumah tangga, akan menerima bantuan langsung tunai (BLT) bersifat sementara senilai sekitar 30 persen dari garis kemiskinan nasional. Selain itu, subsidi listrik penuh pun telah diumumkan untuk rumah tangga pelanggan 450VA dan subsidi 50 persen untuk pelanggan 900VA antara April dan Juni.

Beberapa paket perlindungan sosial yang diumumkan pemerintah ditujukan untuk melindungi masyarakat dan sektor usaha. Salah satu yang utama ialah pengumuman pembiayaan penuh untuk iuran BPJS Kesehatan untuk 30 juta Peserta Bukan Penerima Upah. Selain itu, alokasi anggaran Kartu Pra-Kerja, program yang menyediakan voucher bersubsidi bagi pekerja yang menganggur guna meningkatkan kompetensi melalui berbagai kursus *online* untuk *skilling* dan *re-skilling*, juga telah meningkat dua kali lipat dan diluncurkan di bulan April. Kartu Pra-Kerja ini akan dapat diakses oleh sekitar 5,6 juta pekerja informal dan UMKM yang terdampak COVID-19.

Walaupun biaya fiskal dalam hal realokasi anggaran dan peningkatan beban utang kini menjadi lebih jelas, namun masih terlalu dini untuk menentukan apakah langkah-langkah tersebut memadai. Untuk menciptakan ruang bagi paket stimulus kesehatan, bantuan sosial dan dukungan industri, anggaran hampir seluruh kementerian dan transfer ke daerah mengalami penurunan dibandingkan di APBN 2020 semula. Khususnya belanja infrastruktur akan turun tajam sekitar 23 persen – baik di tingkat pemerintah pusat (terutama Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan, serta Kementerian Perhubungan) maupun transfer ke daerah (DAK Infrastruktur) dan pengeluaran pembiayaan untuk infrastruktur (*below-the-line*). Selain itu, pemerintah daerah diizinkan untuk menggunakan mandat 25 persen Dana Transfer Umum (yaitu DBH dan DAU) untuk infrastruktur, dialihkan menjadi pembiayaan mitigasi COVID-19. Rasio utang terhadap PDB diproyeksikan meningkat menjadi 37 persen pada 2020, dan peningkatan pembayaran bunga akan menekan belanja non-bunga di masa mendatang. Masih terlalu dini untuk mengatakan apakah paket stimulus telah mencukupi untuk memperkuat sistem layanan kesehatan dalam mengatasi Pandemi COVID-19 dan memitigasi dampaknya terhadap rumah tangga miskin dan rentan, pekerja sektor informal, dan dunia usaha.

Catatan: Status pada 15 April 2020

Sumber: Penulis

2. ... tetapi terdapat kesenjangan sumber daya manusia dan infrastruktur yang besar

7. Terlepas dari kemajuan tersebut, tingkat sumber daya manusia Indonesia masih jauh di bawah harapan dan di bawah negara-negara setara lainnya. Menurut Indeks Modal Manusia (*Human Capital Index*, HCI)¹⁶ Bank Dunia, anak yang lahir di Indonesia saat ini hanya akan menjadi 53 persen produktif ketika ia tumbuh dewasa jika ia dapat menikmati pendidikan lengkap dan kesehatan secara penuh. HCI Indonesia 9 poin lebih rendah dari rata-rata untuk wilayah Asia Timur dan Pasifik, dan di bawah perkiraan untuk tingkat pendapatannya. Kesenjangan modal manusia terlihat jelas dalam kesehatan dan pendidikan. Meskipun masyarakat Indonesia dapat berharap untuk hidup sampai usia 69 tahun, ini adalah enam tahun lebih sedikit dibandingkan dengan rekan-rekan mereka dari Tiongkok, Malaysia, Thailand dan Vietnam, dan angka kematian ibu (AKI) tetap tinggi dibandingkan dengan negara-negara setara lainnya. Sepertiga anak Indonesia di bawah usia lima tahun menderita *stunting* pada tahun 2018 — prevalensi yang kelima tertinggi di dunia. Di bidang pendidikan, skor PISA Indonesia jauh lebih rendah dibandingkan dengan negara-negara setara lainnya seperti Vietnam, meskipun memiliki tingkat belanja pendidikan per siswa yang sama.

¹⁶ Indeks Sumber Daya Manusia (Human Capital Index), yang ditetapkan pada bulan Oktober 2018, mengukur jumlah modal manusia yang dapat diperoleh seorang anak saat ini pada usia 18 tahun nanti. Indeks ini menyampaikan produktivitas pekerja generasi berikutnya dibandingkan dengan tolok ukur negara. HCI dihitung dari data tentang kemungkinan bertahan hidup sampai usia lima tahun, tahun sekolah yang diharapkan, nilai ujian yang diselenggarakan, tahun sekolah yang disesuaikan dengan masa pembelajaran, tingkat kelangsungan hidup orang dewasa dan sebagian kecil anak-anak balita yang tidak terkena *stunting*. Untuk informasi lebih lanjut, lihat <http://www.worldbank.org/en/publication/human-capital>.

8. Perbedaan yang mencolok dalam akses terhadap layanan dasar juga terlihat di seluruh tingkat pendapatan dan wilayah geografis. Hanya setengah dari penduduk Indonesia di kuintil pengeluaran terendah yang memiliki akses terhadap fasilitas sanitasi yang lebih baik, dibandingkan dengan 87 persen di kuintil teratas.¹⁷ Perbedaan yang signifikan antara daerah perkotaan dan pedesaan tetap ada: 44 persen rumah tangga yang tinggal di daerah pedesaan non-metropolitan tidak memiliki sanitasi yang memadai, dibandingkan dengan hanya 8 persen di daerah perkotaan metropolitan.¹⁸ Kurang dari sepertiga rumah tangga di beberapa kabupaten di Papua dan Kalimantan memiliki akses terhadap air minum bersih, dibandingkan dengan lebih dari 70 persen di setengah dari seluruh kabupaten di Indonesia. Kesiapan sisi penyediaan fasilitas kesehatan juga berbeda-beda antar wilayah; hanya 8 dari hampir 500 kabupaten yang memiliki setidaknya satu orang dokter per 1.000 penduduk.

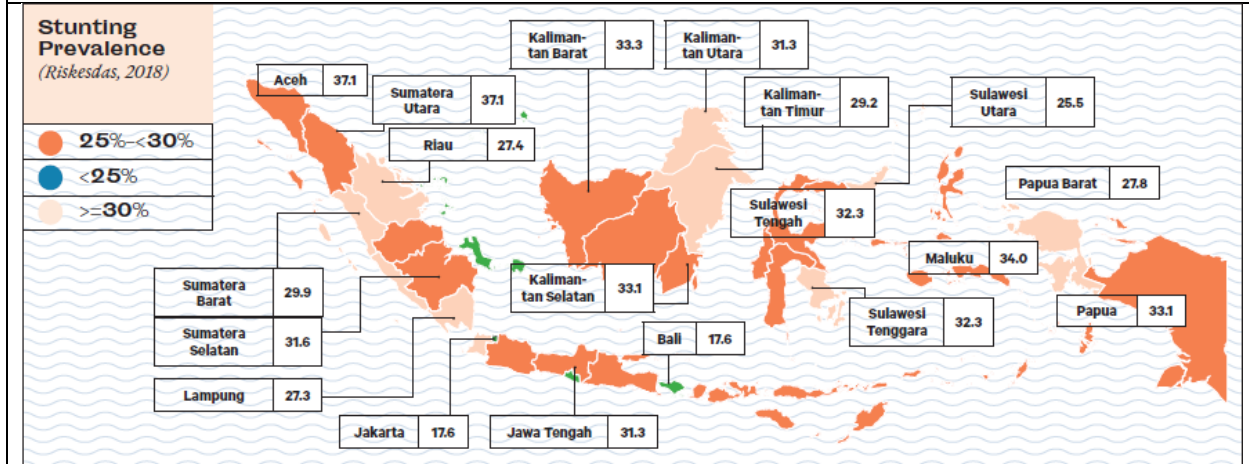
9. Stok infrastruktur gagal memenuhi permintaan yang terus meningkat dan juga didistribusikan secara tidak merata antar wilayah. Permintaan angkutan jalan telah melampaui kapasitas jaringan, menciptakan kesenjangan yang menyebabkan Indonesia tertinggal dalam hal indeks daya saing dibanding negara lain yang setara. Kemajuan dalam pembangunan bendungan baru dan sistem irigasi baru dan sistem irigasi yang direhabilitasi tidak cukup untuk mewujudkan ketahanan pangan. Di bidang perumahan, 22 juta rumah tangga, atau hampir sepertiga dari jumlah penduduk, tinggal di perumahan dengan setidaknya satu fitur yang di bawah standar. Keterjangkauan perumahan juga merupakan kendala utama.

10. Kesenjangan dalam akses terhadap layanan dasar dan infrastruktur ini memperburuk ketimpangan kesempatan. Meskipun ada peningkatan kesehatan, rumah tangga miskin memiliki angka kematian bayi dan anak yang dua kali lipat dari pada rumah tangga yang lebih kaya. Provinsi-provinsi di Indonesia bagian timur cenderung memiliki tingkat anak terkena *stunting* yang lebih tinggi (Gambar 1.1) dan siswa yang berprestasi rendah (warna oranye dan merah, Gambar 1.2). Hasil yang tidak merata ini mempengaruhi siklus kehidupan orang Indonesia dari sejak lahir, yang memperburuk ketimpangan kesempatan dan berkontribusi pada koefisien Gini yang masih tinggi, yaitu sebesar 39 poin.

¹⁷ Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), (BPS, 2017).

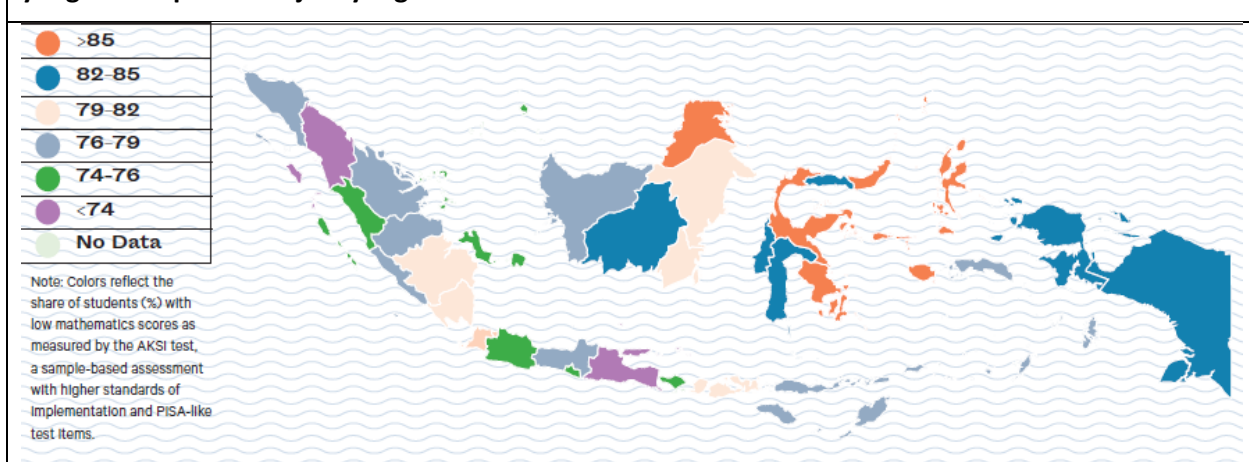
¹⁸ Lihat Bab 2 dari "Time to ACT: Leveraging Indonesia's Urban Potential (World Bank, 2019)".
<https://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/time-act-realizing-indonesias-urban-potential>

Gambar 1.1. Perbedaan wilayah geografis yang besar dalam prevalensi *stunting* antara anak balita



Sumber: Riskesdas (Riset Kesehatan Dasar) 2018, Kementerian Kesehatan.

Gambar 1.2. Provinsi-provinsi di Indonesia Timur memiliki proporsi lebih tinggi dalam jumlah siswa yang mendapat nilai ujian yang rendah



Catatan: Warna mencerminkan proporsi siswa (%) dengan skor matematika yang rendah yang diukur dengan tes AKSI, penilaian berbasis sampel dengan standar pelaksanaan yang lebih tinggi, dan mata ujian yang mirip dengan PISA.

Sumber: Kemendikbud (2017).

3. Membuat belanja lebih efisien dan efektif dapat membantu menutup kesenjangan

11. Menutup kesenjangan modal manusia dan infrastruktur di seluruh wilayah sangat penting jika Indonesia ingin mempertahankan pertumbuhan, terus menciptakan lapangan kerja, dan mengurangi angka kemiskinan. Walaupun Indonesia telah menempuh jalan yang panjang, Indonesia perlu mengatasi hambatan struktural ini untuk bertumbuh jika ingin menjadi negara berpenghasilan tinggi. Kendala infrastruktur telah menahan Indonesia untuk mencapai potensinya, mengurangi 1/2 poin persentase

pertumbuhan PDB tahunan dan memperlambat laju pengentasan kemiskinan.¹⁹ Kesenjangan modal manusia ini berarti bahwa orang Indonesia berusia lebih pendek, lebih banyak penyakit, dan dalam hidupnya kurang produktif, yang menyebabkan dampak negatif pada pertumbuhan ekonomi, memberi tekanan pada infrastruktur perkotaan seperti transportasi umum, penyediaan air minum dan sanitasi, dan perumahan.

12. Untuk menutup kesenjangan ini memerlukan sumber daya keuangan yang signifikan. Bank Dunia memperkirakan bahwa Indonesia membutuhkan AS\$ 1,6 triliun untuk menutup kesenjangan infrastruktur²⁰ — lebih besar dibandingkan ukuran ekonomi Indonesia secara keseluruhan. Ini konsisten dengan target investasi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-19, sebesar AS\$ 415 miliar, dan untuk 2020-24, sebesar AS\$ 412 miliar,²¹ dibandingkan dengan PDB sekitar AS\$ 1 triliun pada tahun 2018. Nilai sebesar ini melebihi kapasitas keuangan publik untuk membiayainya. Misalnya, jika Pemerintah Indonesia mempertahankan tingkat belanja saat ini untuk perumahan dan tidak melibatkan sektor swasta, akan diperlukan waktu selama 26 tahun untuk menutup kekurangan perumahan. Kesenjangan modal manusia juga besar: jika Indonesia tidak memiliki tingkat *stunting* yang tinggi saat ini, kelangsungan hidup orang dewasa yang rendah dan kesenjangan pembelajaran yang besar, PDB-nya akan menjadi 36 persen lebih tinggi.²² Perkiraan ini belum memperhitungkan pergeseran struktural jangka panjang seperti penduduk yang semakin tua (*aging*), urbanisasi yang sedang berlangsung dan perubahan iklim.²³

13. Oleh karena itu, Indonesia perlu meningkatkan ruang fiskal untuk belanja dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas belanja untuk mengatasi kesenjangan tersebut, yang akan menjadi lebih sulit dikarenakan dampak krisis COVID-19. Untuk meningkatkan ruang fiskal, beberapa langkah penting yaitu: (i) upaya berkelanjutan dalam meningkatkan penerimaan domestik, khususnya pemungutan penerimaan pajak; dan memobilisasi pembiayaan infrastruktur dari sektor swasta; (ii) meningkatkan kualitas belanja

¹⁹ Seandainya stok barang modal infrastruktur 'inti' tersebut tumbuh sebesar 5 persen per tahun antara tahun 2001 dan 2012, bukan rata-rata aktual sebesar 1,8 persen, rata-rata pertumbuhan PDB tahunan selama periode tersebut akan menjadi sebesar 6,0 persen secara riil, bukan 5,4 persen. Ini selanjutnya akan meningkatkan pertumbuhan konsumsi masyarakat miskin dengan tambahan 0,5 persen per tahun, yang berarti tambahan 0,2 poin persentase dari penurunan kemiskinan per tahun. Lihat Bank Dunia (2015), "*Estimating Infrastructure Investment and Capital Stock in Indonesia*" untuk rincian lebih lanjut.

²⁰ Menggunakan basis data IMF PIMA dari <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/>. Kesenjangan infrastruktur didefinisikan sebagai selisih persediaan modal publik per kapita antara negara-negara yang sedang berkembang dengan Indonesia dikalikan dengan jumlah penduduk Indonesia. Bank Dunia, "Laporan Triwulanan Perkembangan Perekonomian Indonesia (*Indonesia Economic Quarterly*, IEQ) edisi Oktober 2017: Menutup kesenjangan. <https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/publication/indonesia-economic-quarterly-october-2017>.

²¹ Jakarta Post mengutip Menteri PPN/Ketua Bappenas, <https://www.thejakartapost.com/news/2019/05/16/indonesia-has-a-412-billion-plan-to-rebuild-the-country.html>.

²² Kesenjangan pembelajaran (*learning gap*) diperkirakan sebesar 15,4 persen dari PDB (3,4 tahun dikalikan dengan tingkat pengembalian pendidikan per tahun, 8,7 persen, dikalikan dengan pangsa tenaga kerja sebesar 52 persen dari PDB). Kesenjangan antara Indonesia dan negara yang memiliki HCI terbaik dalam tingkat kelangsungan hidup orang dewasa adalah sebesar 13,2 persen dari PDB. Tingkat *stunting* yang tinggi diperkirakan membebani perekonomian Indonesia sebesar 7,4 persen dari PDB (berdasarkan Galasso dan Wagstaff, 2018).

²³ Proporsi penduduk yang berusia 65 tahun ke atas diperkirakan akan meningkat dari 5 persen menjadi 12,5 persen pada tahun 2045, sedangkan proporsi penduduk perkotaan diperkirakan akan meningkat dari 55 persen menjadi 70 persen. Sumber: Prospek Urbanisasi Dunia PBB (*United Nations' World Urbanization Prospects*), 2018.

publik dengan memperbaiki kecukupan, efisiensi, dan efektivitas belanja publik untuk memaksimalkan dampak belanja publik terhadap hasil-hasil Pembangunan, khususnya dengan mengalihkan subsidi energi dan pupuk yang tidak tepat sasaran menjadi belanja yang lebih efisien – merupakan fokus dari laporan ini; (ii) memungkinkan dilakukannya pinjaman secara hati-hati oleh pemerintah pusat dan daerah (Pemda/Pemprov)

14. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas belanja dapat membantu Indonesia untuk mencapai tujuan pembangunan dan mengurangi kemiskinan dan ketimpangan. Meskipun peningkatan belanja di sektor-sektor produktif seperti kesehatan dan pendidikan dapat membantu memperbaiki hasil, meningkatkan efisiensi dan efektivitas belanja lebih penting di Indonesia, di mana rasio penerimaan terhadap PDB yang rendah dan kepatuhan yang tinggi terhadap aturan defisit fiskal dan tingkat utang membatasi sumber daya yang tersedia. Penerimaan Indonesia hanya sebesar 14,6 persen dari PDB pada tahun 2018, setengah dari rata-rata negara-negara berkembang, dan oleh karena itu belanja publik tetap di bawah 20 persen dari PDB. Menjadikan belanja publik lebih efisien dan efektif semakin penting dalam konteks ini, karena dapat membantu meningkatkan (*leverage*) investasi swasta di bidang-bidang yang penting bagi modal manusia dan modal fisik.

15. Laporan ini²⁴ mengidentifikasi bidang-bidang di mana Pemerintah Indonesia dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas belanja dan memberikan rekomendasi tentang bagaimana sumber daya publik dapat dimanfaatkan dengan lebih baik untuk memenuhi tujuan pembangunan Indonesia. Kajian Belanja Publik (PER) adalah alat diagnostik utama yang dapat mengevaluasi efektivitas keuangan publik dalam mencapai tiga tujuan: stabilisasi, distribusi, dan alokasi strategis. Seperti yang ditunjukkan bagian selanjutnya, tingkat belanja Indonesia secara agregat berkelanjutan, tetapi efektivitas belanja publik dapat ditingkatkan untuk mengurangi angka kemiskinan dan ketimpangan, dan untuk mencapai aspirasi pembangunan Indonesia. Oleh karena itu PER ini berfokus pada identifikasi manfaat efisiensi untuk memaksimalkan dampak belanja publik terhadap hasil-hasil pembangunan.

16. Laporan ini disusun berdasarkan analisa yang sudah ada sebelumnya dan juga yang ada saat ini yang dilakukan di Indonesia, termasuk PER 2009 dan analisa sektoral berikutnya.²⁵ Sebagaimana telah dibahas di bagian-bagian berikutnya dan bab-bab sektoral, telah ada kemajuan yang signifikan dalam

²⁴ Laporan PER ini merupakan tahap akhir dari kerjasama program Kajian Belanja Publik (*Public Expenditure Review*, PER), yang dilaksanakan dalam tiga tahap: i) Tahap I (Juli-Desember 2016): analisa kerangka kerja fiskal jangka menengah serta efisiensi dan efektivitas belanja secara agregat sebagai masukan ke dalam APBN 2017 & 2018; ii) Tahap II (Januari 2017 - Maret 2018): analisa efisiensi dan efektivitas belanja sektoral yang mencakup 7 bidang (kesehatan, pendidikan, program kredit untuk usaha kecil dan menengah (KUR), perumahan, jalan nasional, sumber daya air, transfer ke daerah dan belanja daerah) sebagai masukan ke dalam APBN 2018 dan 2019; iii) Tahap III (April 2018 - Juni 2019): mengkonsolidasikan analisa tahap 1 dan 2 ke dalam laporan PER dan menganalisa topik-topik prioritas baru termasuk pengelolaan anggaran dan pengurangan stunting, sebagai masukan ke dalam APBN 2020 dan rencana pembangunan jangka menengah (RPJMN) 2020-2024.

²⁵ Kajian Pengeluaran Publik (*Public Expenditure Review*, PER) 2009: Menuju 2015 - Pengeluaran untuk Pembangunan Indonesia: Membentuk prospek Negara Berpenghasilan Menengah; PER Sektor Jalan Indonesia 2012 - Berinvestasi di Jalan Indonesia; PER Pendidikan Indonesia 2013 - Belanja Lebih Banyak atau Belanja Lebih Baik; Penilaian Sistem Pembiayaan Kesehatan Indonesia 2016; PER Pemutakhiran Perlindungan Sosial Indonesia 2017.

sektor-sektor utama yang diidentifikasi dalam analisa sebelumnya, pengurangan yang paling signifikan dalam belanja subsidi energi dan peningkatan alokasi untuk prioritas pembangunan seperti infrastruktur, kesehatan dan bantuan sosial. Namun demikian, masih ada beberapa tantangan, terutama dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas belanja sektoral. Selain itu, kinerja penerimaan negara yang lemah karena harga komoditas yang rendah, dan kebijakan serta administrasi pajak yang kurang optimal telah menjadi tantangan fiskal sejak tahun 2015, yang semakin membatasi sumber daya untuk prioritas pembangunan (Kotak 1.2). Untuk tujuan ini, laporan ini mengacu pada analisa yang telah dilakukan sebelumnya dan yang ada saat ini, dan bertujuan untuk berkontribusi dalam memberi informasi bagi pembuatan kebijakan dengan melacak kemajuan yang telah dilakukan terkait dengan rekomendasi yang telah ada sebelumnya, memperdalam analisa sektoral, dan menyoroti tantangan baru dan rekomendasi kebijakan yang baru.

Kotak 1.2. Kajian Belanja Publik (*Public Expenditure Review*, PER) 2009

Atas permintaan Pemerintah Indonesia, Bank Dunia melakukan PER pada tahun 2009 untuk berkontribusi dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) Indonesia tahun 2010-2014. Analisa ini disusun menjadi tiga bagian: tren dan komposisi belanja publik dalam 10 tahun terakhir, belanja publik selama krisis keuangan global tahun 2008 dan setelahnya, dan pilihan-pilihan kebijakan fiskal serta prioritas belanja Indonesia untuk tahun-tahun mendatang.

Laporan ini mengidentifikasi tantangan-tantangan utama dalam meningkatkan kualitas belanja publik Indonesia, termasuk belanja yang tinggi untuk subsidi energi (25 persen dari APBN) dan administrasi pemerintah (14 persen dari APBN), belanja yang rendah di sektor-sektor penting terutama dalam infrastruktur dan kesehatan, inefisiensi didalam sektoral dalam bidang pertanian dan pendidikan; dan kapasitas Pemda yang rendah dalam mengelola sumber daya yang meningkat.

Laporan ini mengusulkan strategi dorongan besar (*big push strategy*) untuk mengatasi kebutuhan pembangunan Indonesia melalui RPJMN 2010-2014, membangun posisi fiskal Indonesia yang sehat dan memproyeksikan pertumbuhan kapasitas sumber daya, yang akan membutuhkan pilihan kebijakan yang berani di dua bidang: (i) realokasi sumber daya dari bidang-bidang prioritas rendah, yang berarti memindahkan dari alokasi yang tinggi untuk subsidi energi dan administrasi pemerintah, menuju anggaran yang berfokus pada peningkatan pembangunan; dan (ii) memperluas kapasitas sumber daya melalui peningkatan mobilisasi penerimaan dan meningkatkan defisit fiskal sebesar 1 persen, sambil menjaga total utang publik yang stabil. Sumber daya fiskal yang diperluas ini dapat digunakan untuk membiayai prioritas pembangunan termasuk: (i) secara bertahap melipatgandakan belanja publik untuk infrastruktur dari 2 hingga 4 persen dari PDB pada tahun 2014; (ii) secara bertahap meningkatkan belanja publik untuk kesehatan dan perlindungan sosial dari 1,2 menjadi 3,0 persen dari PDB pada tahun 2014; (iii) mempertahankan proporsi anggaran belanja untuk pendidikan dari APBN; (iv) mempertahankan proporsi anggaran belanja untuk pertanian dari APBN; dan (v) melaksanakan reformasi birokrasi.

Sumber: Bank Dunia (2009), *"Towards 2015 – Spending for Indonesia's Development: Shaping the Prospects of a Middle-Income Country"*, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12988>

17. Dalam mengevaluasi efisiensi dan efektivitas belanja publik di Indonesia, laporan ini mengikuti kerangka kerja yang disampaikan oleh Pradhan (1996) (Kotak 1.3) dan mengajukan pertanyaan-pertanyaan berikut ini:

- *Keberlanjutan dan kecukupan belanja*: Apakah tingkat belanja publik Indonesia berkelanjutan dan memadai untuk mengatasi tantangan pembangunan Indonesia, baik secara agregat maupun di dalam sektor?
- *Efisiensi*: Apakah sumber daya publik telah digunakan secara efisien dalam memberikan layanan publik, yaitu, dialokasikan untuk intervensi yang ‘benar’ dan dengan biaya per unit yang optimal? Dua jenis efisiensi yang dibahas: (i) efisiensi alokasi, mengacu pada alokasi input yang optimal di dalam sektor atau lintas sektor untuk menghasilkan keluaran, dan (ii) efisiensi teknis, menganalisa bagaimana keluaran dapat diproduksi lebih banyak dengan jumlah sumber daya yang sama.
- *Efektivitas*: Apakah sumber daya publik telah digunakan secara efektif untuk mencapai tujuan pembangunan Indonesia, termasuk siapa yang menerima manfaat (atau tidak) dari belanja publik?

Kotak 1.3. Elemen kunci dari Kajian Belanja Publik (PER)

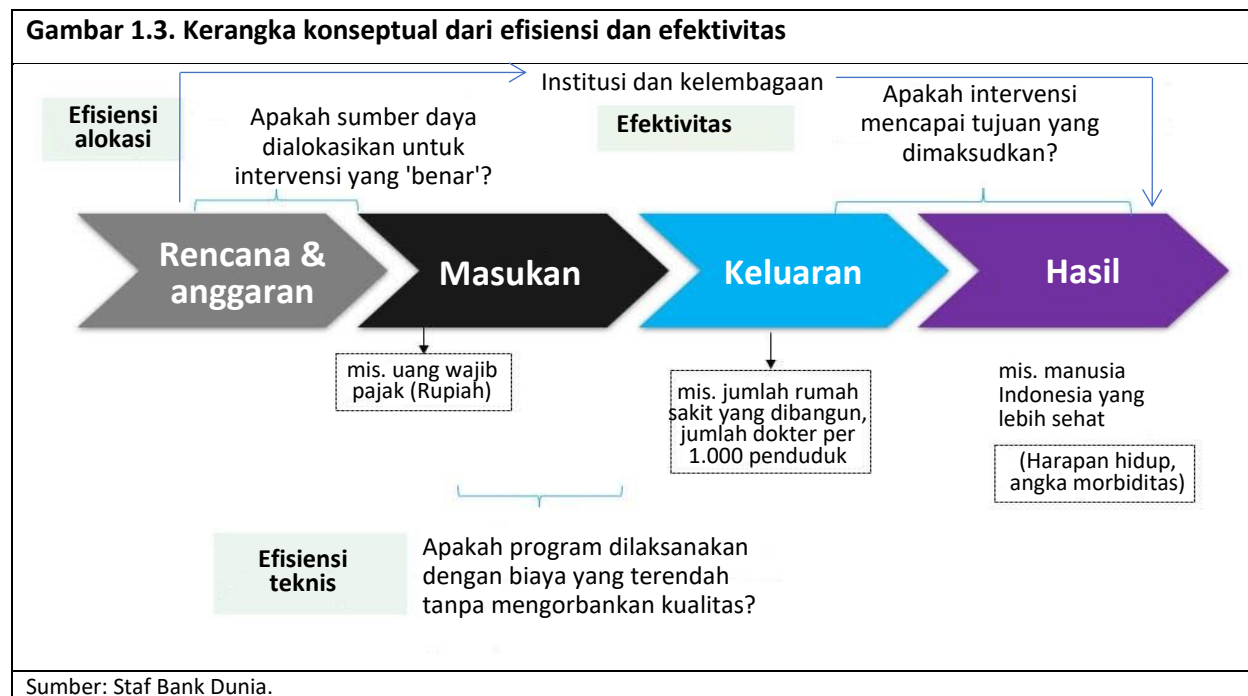
Untuk mengevaluasi efektivitas dan efisiensi belanja publik, PER ini mengikuti kerangka kerja yang disajikan oleh Pradhan (1996), yang menekankan enam elemen:

1. Tingkat belanja publik agregat dan tingkat defisit harus konsisten dengan kerangka ekonomi makro jangka menengah, yang menghasilkan **defisit dan utang publik yang berkelanjutan**.
2. Belanja secara agregat harus dialokasikan di dalam dan lintas sektoral untuk **memaksimalkan kesejahteraan sosial**, termasuk dampaknya terhadap masyarakat miskin.
3. **Peran pemerintah versus sektor swasta** harus menjadi kriteria utama dalam mengatur pilihan program untuk pembiayaan dan pemberian layanan publik.
4. **Dampak dari program-program utama yang menargetkan masyarakat miskin** harus dianalisa, termasuk insiden dan total biaya, untuk mengidentifikasi program-program mana yang membantu mencapai tujuan pengentasan kemiskinan dengan biaya yang efektif.
5. **Alokasi untuk belanja modal dan belanja rutin** harus dianalisa secara terpadu di dalam program dan sektor untuk mengatasi masalah penganggaran berbasis modal dengan kebutuhan biaya rutin yang tidak berkelanjutan, serta *crowding-out* belanja non-gaji operasional dan pemeliharaan oleh belanja pegawai.
6. Penerapan PER harus berupaya untuk membangun **kapasitas dan kepemilikan pemerintah** sehingga penerapan tersebut dapat dilakukan oleh para pembuat kebijakan sebagai bagian integral dari perencanaan, penganggaran, dan sistem evaluasi mereka.

Sumber: Sanjay Pradhan, “*Evaluation of Public Spending*”, *World Bank Discussion Papers Series No. 32*, Bank Dunia, 1996, <http://documents.worldbank.org/curated/en/509221468740209997/Evaluating-public-spending-a-framework-for-public-expenditure-reviews>.

18. Efisiensi dan efektivitas adalah istilah umum yang digunakan dalam menilai dampak pengeluaran publik dengan mengevaluasi keterkaitan antara masukan (input), keluaran (output), dan hasil (outcome) (Gambar 1.3). Dalam laporan ini, *efisiensi* mengacu pada penggunaan input (uang maupun bukan uang) untuk menghasilkan output (barang dan jasa) dengan biaya serendah mungkin, atau biasa disebut sebagai “melakukan sesuatu dengan benar”. Efisiensi umumnya memiliki dua dimensi: efisiensi alokasi dan efisiensi teknis. *Efisiensi alokasi* mengacu pada apakah sumber daya dibelanjakan untuk ‘intervensi yang tepat’ (yaitu, bauran masukan yang optimal untuk menghasilkan keluaran) di seluruh atau di dalam sektor-sektor. *Efisiensi teknis* mengacu pada kapasitas untuk menghasilkan keluaran

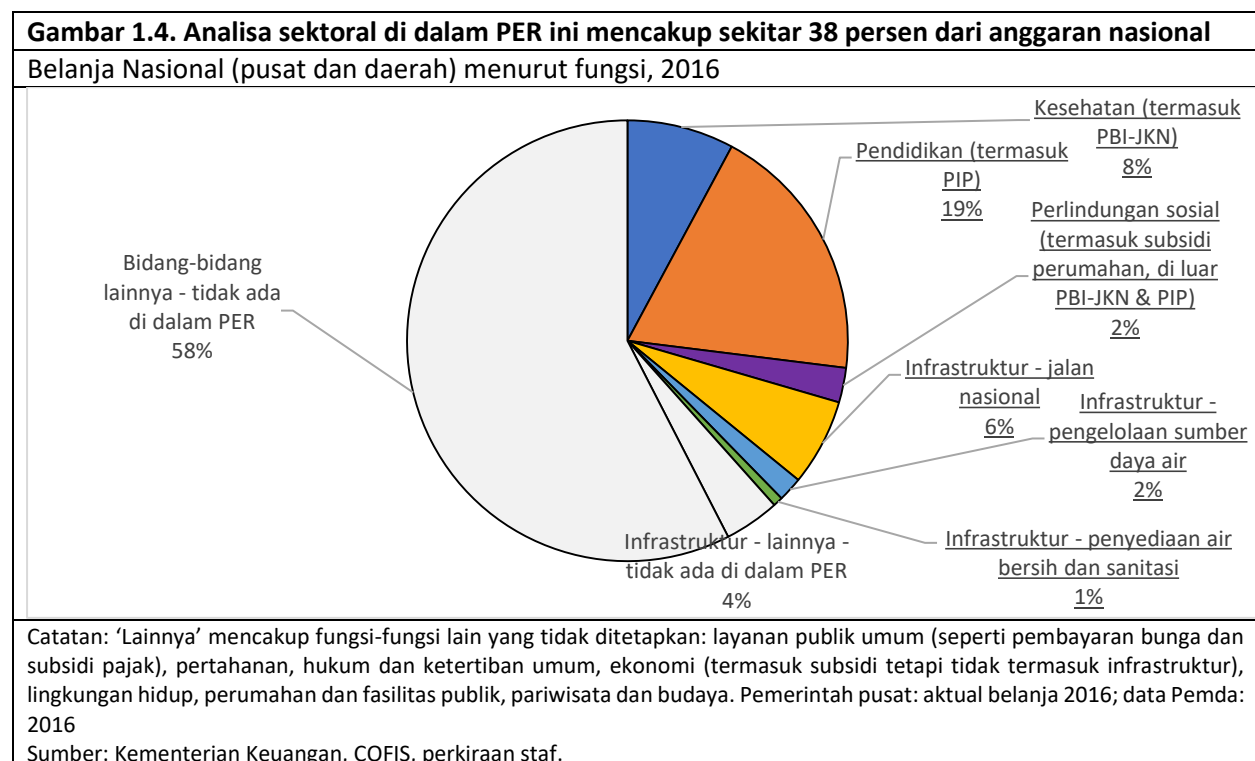
dan melakukannya dengan biaya terendah (meminimalkan biaya per unit keluaran). Dalam praktiknya, ini sering berkaitan dengan pelaksanaan dan kapasitas pengelolaan keuangan seperti upah, biaya standar, atau pengadaan. *Efektivitas* mengacu pada apakah tujuan program tercapai atau “melakukan hal yang benar”. Efektivitas juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lingkungan yang memungkinkan, seperti kerangka kelembagaan dan peraturan, yang tidak selalu berada dalam kendali para pembuat kebijakan, setidaknya dalam jangka pendek.



19. Mengevaluasi kualitas belanja publik membutuhkan data masukan, keluaran, dan hasil. Masukan mengacu pada sumber daya yang akan dibelanjakan, sedangkan keluaran dan hasil mencerminkan target atau sasaran pembangunan yang terukur dan khusus untuk sektor. Di bidang pendidikan, misalnya, keluaran mencakup jumlah sekolah dan jumlah guru yang diberi pelatihan, sedangkan indikator hasil dapat mencakup kualitas pembelajaran siswa yang diukur dengan nilai ujian. Di bidang kesehatan, jumlah fasilitas kesehatan dan ketersediaan obat adalah keluaran, sedangkan contoh indikator hasil seperti angka kematian bayi atau ibu, atau harapan hidup. Indikator keluaran dan hasil ini tercermin di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional²⁶ (RPJMN 2015-2019) dan rencana strategis (Renstra) kementerian dan lembaga. Penting untuk dicatat bahwa analisa di dalam laporan ini didasarkan pada data yang tersedia seperti belanja dan sektor, yang mungkin tidak selalu konsisten atau dapat diandalkan, terutama di tingkat daerah. [Bab mengenai tantangan data](#) menyoroti beberapa tantangan ini dan upaya Pemerintah Indonesia untuk mengatasi kesenjangan tersebut.

²⁶ RPJMN adalah rencana pembangunan statis, yang tidak dimutakhirkan secara bergulir dan tidak mencerminkan perubahan pada kapasitas fiskal.

20. Laporan ini disusun sebagai berikut. Bagian 1 dimulai dengan analisa kecukupan dan keberlanjutan, efisiensi, dan efektivitas pengeluaran fiskal secara agregat, dilanjutkan dengan menganalisa instrumen kelembagaan utama bagi Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kualitas belanja: pengelolaan keuangan publik dan transfer fiskal ke Pemda, dan manajemen data untuk mengelola kualitas belanja publik dengan lebih baik lagi. Analisa dan ringkasan di Bagian 1 mengacu pada analisa efisiensi dan efektivitas belanja di tujuh bidang: kesehatan, pendidikan, bantuan sosial dengan sorotan pada gizi dan *stunting* (Bagian 2 mengenai modal manusia), jalan nasional, perumahan, pengelolaan sumber daya air dan air minum dan sanitasi (Bagian 3 mengenai infrastruktur). Bidang-bidang ini menyumbang 38 persen dari anggaran umum pemerintah²⁷, analisis pada Bagian 1 menilai efisiensi dan efektivitas anggaran nasional (pemerintah pusat dan daerah) secara keseluruhan.



II. Bagaimana tingkat keberlanjutan keuangan publik di Indonesia?

1. Posisi fiskal secara agregat berkelanjutan

21. Indonesia terus mengalami defisit fiskal, tetapi defisit dan utang sektor publik dapat dibiayai secara berkelanjutan, memberikan dasar yang kuat untuk belanja publik yang efisien dan efektif. Selama 20 tahun terakhir ini, Indonesia telah mengalami defisit fiskal, walau bervariasi besarnya tetapi selalu di bawah batas yang ditetapkan oleh Undang-Undang sebesar 3,0 persen. Kebijakan fiskal menjadi semakin konservatif: defisit mencapai 2,7 persen dari PDB pada tahun 1998 selama krisis keuangan Asia, tetapi hanya sebesar 0,1 persen dari PDB pada tahun 2008 selama krisis keuangan global. Dalam beberapa

²⁷ Pemerintah pusat dan daerah. Data dari tahun 2016. Sumber: Basis Data Fiskal Konsolidasi Bank Dunia, 2017, 2017.

tahun terakhir ini, defisit fiskal masih jauh di bawah batas yang ditetapkan oleh undang-undang, rata-rata sebesar 2,3 persen dari PDB selama tahun 2014-19. Defisit fiskal umumnya dibiayai dengan pinjaman sekuritas dalam mata uang dalam negeri, ditambahkan dengan penerbitan obligasi global dengan mata uang asing dan pinjaman. Namun, proporsi kepemilikan obligasi dalam mata uang dalam negeri (sekitar 40 persen) masih dimiliki bukan penduduk, yang menunjukkan bahwa pasar keuangan dalam negeri masih dangkal.

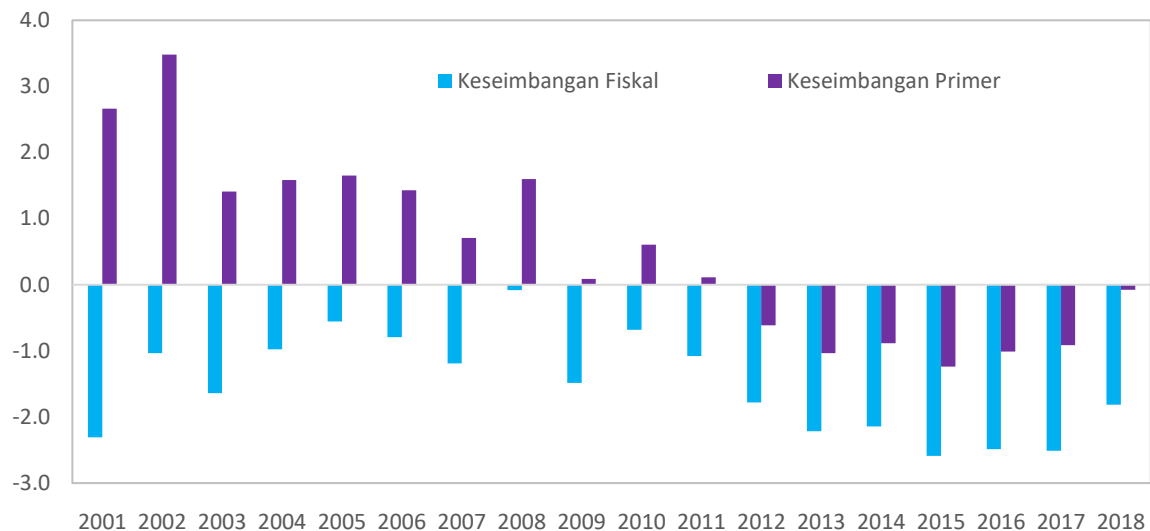
22. Demikian pula, rasio utang terhadap PDB telah menurun sejak akhir tahun 1990an. Dengan rasio sebesar 30.2 persen dari PDB pada akhir tahun 2019, rasio utang pemerintah pusat terhadap PDB Indonesia adalah sepertiga lebih rendah dari tingkatnya setelah krisis keuangan Asia (83 persen dari PDB pada akhir tahun 2000) dan masih jauh dibawah batas hutang yang diperbolehkan Undang-Undang sebesar 60 persen dari PDB. Pencapaian ini sebagian besar berkat terjadinya pemulihan pertumbuhan ekonomi yang kuat, dibantu oleh ledakan harga komoditas, suku bunga riil yang rendah atau negatif (termasuk melalui pembiayaan lunak), nilai tukar yang relatif stabil, dan surplus neraca primer hingga tahun 2012. Namun demikian, rasio utang terhadap PDB sedikit meningkat antara tahun 2012 dan 2019 karena kenaikan suku bunga riil, pergeseran ke pinjaman komersial dalam komposisi utang, dan depresiasi nilai mata uang, seiring dengan berakhirnya siklus komoditas (Gambar 1.5).

23. Dampak fiskal dan penanganan untuk mengatasi COVID-19 akan menyebabkan kenaikan signifikan rasio utang terhadap PDB, dan akan terus meningkat jika tidak diimbangi dengan langkah-langkah peningkatan penerimaan. Defisit fiskal yang semakin besar serta tambahan pengeluaran pembiayaan (*below-the-line*) akan menuju pada kenaikan rasio utang terhadap PDB tahun 2021 dan seterusnya. Sementara itu, penerimaan diproyeksikan akan tetap berada jauh di bawah level 2018 karena pemulihan harga komoditas global diperkirakan lambat, dan penurunan tarif PPh Badan dari 25 persen menjadi 22 persen pada 2020 serta penurunan lanjutan menjadi 20 persen pada 2023. Pembayaran bunga yang meningkat akan bersaing dengan belanja-belanja prioritas di bidang kesehatan, bantuan sosial dan infrastruktur, di tengah berkurangnya pagu anggaran.

24. Agar defisit fiskal bisa menjadi lebih tinggi, Pemerintah mencabut aturan batas defisit fiskal untuk sementara, selama tiga tahun dari 2020 sampai 2022, yang sebelumnya telah berhasil menjaga manajemen fiskal yang kredibel sejak 2003. Untuk mengakomodasi *shock* terutama pada penerimaan dan peningkatan belanja sebesar Rp260 triliun dari total paket stimulus Rp434 triliun, Kementerian Keuangan untuk sementara menanggukkan batas maksimal defisit fiskal 3 persen dari PDB untuk tiga tahun ke depan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020. Aturan fiskal ini, yang tercantum pada UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, merupakan garda terdepan penjagaan kredibilitas fiskal Indonesia.

Gambar 1.5 Indonesia telah menjaga defisit fiskal tetap rendah, dan tingkat utang telah menurun secara signifikan sejak tahun 2001

Persen dari PDB



Sumber: Nota Keuangan dan Laporan Tahunan Aktual Kementerian Keuangan (LKPP).

25. Risiko fiskal dan kewajiban kontinjensi masih dapat dikelola, tetapi utang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) baru-baru ini mulai meningkat dan perlu pemantauan yang lebih ketat, terutama karena paket penanganan COVID-19 mungkin meliputi perluasan penjaminan. Sebagian karena Pemerintah Indonesia semakin bergantung pada BUMN untuk menyelesaikan proyek-proyek infrastruktur besar dan menugaskan mereka dengan amanat nasional lainnya (seperti subsidi bahan bakar secara tersirat), total utang BUMN non-finansial berjumlah 6,5 persen dari PDB pada tahun 2019, meningkat sebesar 1,5 poin persentase sejak tahun 2017.²⁸ Paparan pada kewajiban kontinjensi secara eksplisit dalam bentuk jaminan pinjaman kepada BUMN sebesar 1.4 persen dari PDB pada akhir tahun 2019, jauh di bawah pagu jaminan sebesar 6,0 persen dari PDB, dan jaminan untuk proyek kemitraan pemerintah-swasta (KPS) sebesar 1 persen dari PDB pada tahun 2018, yang ditanggulangi oleh PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero), atau PT PII, untuk risiko penjaminan. Indonesia juga menghadapi risiko fiskal dari bencana alam karena Indonesia adalah salah satu negara yang paling rawan bencana di dunia (lihat Kotak 1.4). Penting juga untuk memantau kewajiban kontinjensi lainnya, seperti yang berasal dari perusahaan yang dimiliki oleh Pemda, seperti Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), yang banyak di antaranya mengalami kerugian.

²⁸ Bank Indonesia tidak menggunakan laporan keuangan BUMN untuk menghasilkan data utang untuk BUMN non-keuangan dan menganggap datanya belum lengkap.

Kotak 1.4. Perubahan iklim dan bencana alam di Indonesia

Indonesia adalah salah satu negara paling rawan bencana di dunia dan terkena berbagai bahaya alam yang dapat menghambat hasil pembangunannya. Terletak di ‘Cincin Api’ Pasifik dengan 127 gunung berapi aktif di seluruh wilayah, Indonesia sering mengalami bahaya geofisika dan hidro-meteorologis, termasuk gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, banjir, tanah longsor, dan kebakaran hutan. Dengan garis pantai yang terpanjang kedua di dunia, Indonesia juga menghadapi risiko tinggi peningkatan permukaan laut dan banjir rob yang dapat berdampak bagi hingga 42 juta penduduk yang tinggal di zona pantai dataran rendah.

Bencana alam sering berujung pada realokasi anggaran, karena kontinjensi anggaran untuk bencana alam yang biasanya sebesar Rp 40 triliun (US\$ 269 juta) tidaklah mencukupi. Pemerintah Indonesia biasanya membelanjakan sebesar AS\$ 300 hingga AS\$ 500 juta per tahun untuk rekonstruksi pascabencana dan dampak ekonomi tahunannya diperkirakan sebesar AS\$ 1,4 hingga AS\$ 1,6 miliar. Pemerintah Indonesia sedang mengupayakan pendekatan komprehensif untuk mengelola risiko fiskal dan keuangan dengan lebih baik karena seringnya terjadi goncangan iklim dan bencana alam melalui Strategi Pembiayaan dan Asuransi Risiko Bencana, yang diluncurkan pada bulan Oktober 2018. Strategi ini mencakup beberapa mekanisme dan instrumen keuangan yang saling melengkapi, termasuk asuransi terhadap aset publik utama, termasuk bangunan kantor administrasi, rumah sakit, sekolah dan jembatan.

Persiapan yang baik untuk menghadapi bencana alam dan perubahan iklim akan mengurangi kewajiban kontinjensi dan meningkatkan pelaksanaan anggaran. Penilaian Pengelolaan Investasi Pemerintah baru-baru ini mendapati bahwa terdapat ruang untuk mengintegrasikan dampak perubahan iklim dan bencana alam lebih lanjut lagi dalam siklus pengelolaan investasi pemerintah untuk menciptakan aset publik yang lebih tangguh (lihat hal. 92, Kotak 1.9). [Bab mengenai Bantuan Sosial](#) lebih lanjut merekomendasikan untuk membuat program yang ada lebih adaptif untuk memberikan bantuan yang cepat pada pasca bencana.

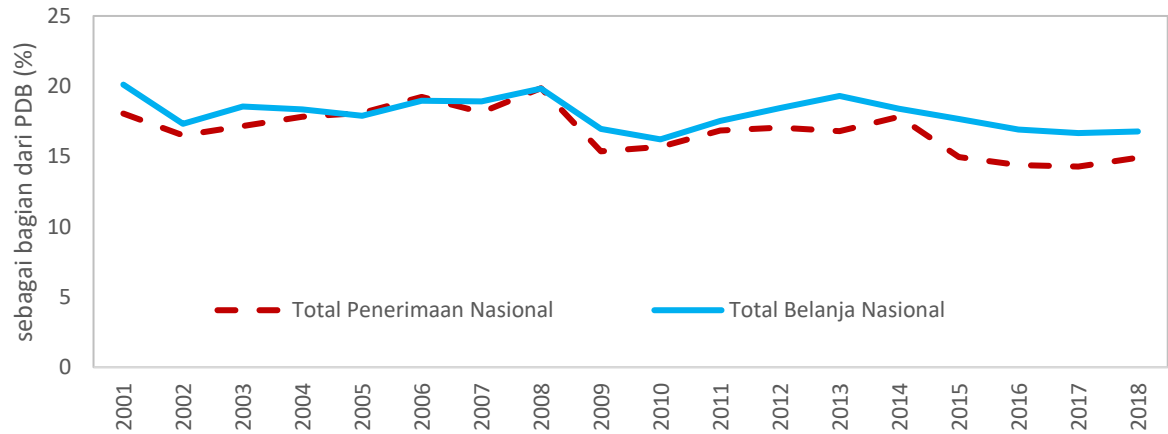
2. Belanja publik rendah karena penerimaan yang rendah

26. Tingkat belanja publik Indonesia secara keseluruhan relatif rendah dibandingkan dengan negara-negara pasar berkembang dan negara-negara berkembang lainnya (*Emerging and Developing Market Economies, EMDEs*). Sebesar 16,6 persen dari PDB pada tahun 2018, belanja pemerintah Indonesia secara umum adalah sekitar setengah dari *EMDEs* lainnya, yang membelanjakan rata-rata sebesar 32 persen dari PDB.²⁹ Belanja pada umumnya naik selama periode ledakan harga komoditas tahun 2003-08 dan tahun 2010-13, tetapi bahkan ketika itu, hanya mencapai 20 persen dari PDB. Sementara ada perdebatan panjang tentang ukuran (belanja) pemerintah dan pertumbuhan ekonomi, terutama jika hal tersebut dibiayai dari hutang, penerimaan yang kurang dibandingkan dengan potensinya merupakan kesempatan yang hilang yang seharusnya dapat digunakan untuk memberi dampak pada hasil fiskal dan pembangunan yang lebih baik.

²⁹ Dihitung dari data *IMF Fiscal Monitor* (April 2019).

Gambar 1.6. Belanja Nasional Pemerintah Indonesia masih tetap di bawah 20 persen dari PDB

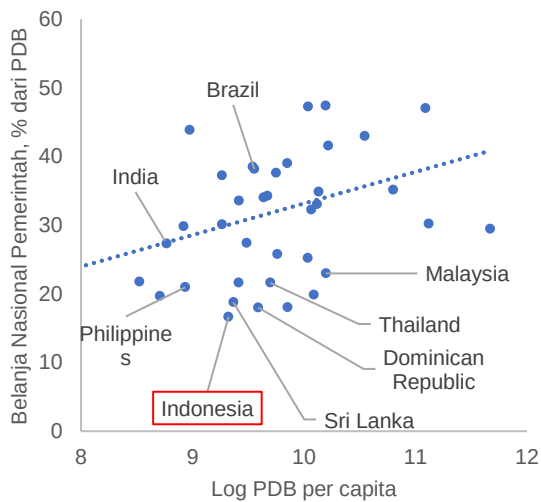
Persen dari PDB



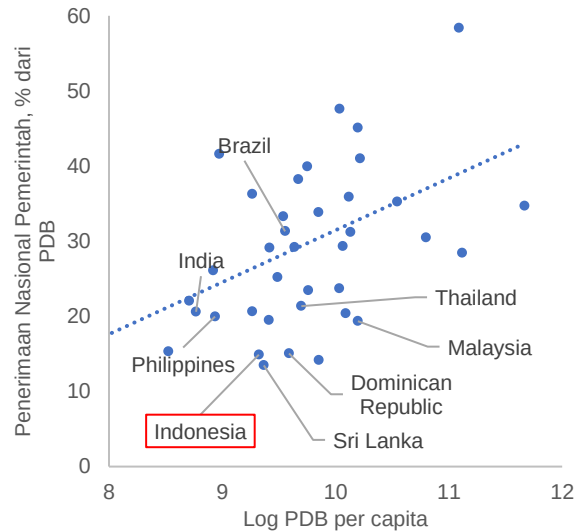
Sumber: COFIS, perhitungan staf Bank Dunia.

Note: Nasional: Pemerintah Pusat + Pemerintah Daerah/Provinsi

Gambar 1.7. Belanja publik Indonesia relatif rendah dibandingkan negara -negara lainnya...



Gambar 1.8. ...karena rendahnya penerimaan



Catatan: belanja nasional terdiri dari pemerintah pusat, negara bagian / provinsi (Pemprov) dan pemerintah lokal / kabupaten (Pemkab); Sampel dari negara-negara terpilih adalah 38 negara pasar berkembang dan negara-negara berpendapatan menengah, berdasarkan pengelompokan oleh *IMF Fiscal Monitor* (Oktober 2018);

Sumbu horizontal: PDB per kapita dalam nilai tukar AS\$ tetap, tahun 2010, lalu dikonversi menjadi bentuk logaritma (log).

Sumber: *IMF Fiscal Monitor* (Oktober 2018).

27. Alasan utama rendahnya tingkat belanja adalah tingkat pengumpulan penerimaan yang rendah secara struktural. Rasio penerimaan terhadap PDB Indonesia rendah, sebesar 14,6 persen pada tahun 2018, dibandingkan dengan rata-rata negara-negara pasar berkembang yang sebesar 27,8 persen. Rasio pajak terhadap PDB sebesar 10,2 persen dari PDB pada tahun 2018 masih merupakan salah satu yang

terendah di antara negara-negara pasar berkembang dan negara-negara berkembang di kawasan. Selain itu, Indonesia memiliki salah satu kesenjangan terbesar antara penerimaan aktual dan potensial, dengan tingkat pengumpulan pajak diperkirakan kurang dari 50 persen dari potensi penerimaan pajak. Inilah empat tantangan untuk meningkatkan pengumpulan penerimaan:³⁰

- a. Siklis: bagian yang signifikan dari penerimaan Indonesia terkait dengan harga komoditas;
- b. Struktur ekonomi: ketergantungan pada sektor ekstraksi sumber daya alam dan ukuran besarnya ekonomi informal;
- c. Kapasitas administrasi penerimaan: secara khusus, kapasitas TI dan kapasitas staf yang rendah berujung pada basis pajak yang sempit (kapasitas pendaftaran wajib pajak terbatas) dan kepatuhan pajak yang rendah (diperkirakan kepatuhan terhadap PPN hanya sebesar 56,6 persen³¹); dan
- d. Kebijakan pajak yang kurang optimal: Tantangan ini antara lain: (i) banyaknya pembebasan PPN; (ii) tingkat ambang batas pendaftaran PPN yang tinggi; (iii) sistem preferensial yang terdistorsi; (iv) ambang batas penghasilan tidak kena pajak yang tinggi untuk pajak penghasilan pribadi (kurang dari 10 persen penduduk memiliki kewajiban untuk melaporkan pajak tahunan atau sekitar 15 persen dari pekerja yang dipekerjakan); dan (v) kurang dimanfaatkannya pajak yang mengoreksi eksternalitas seperti pajak tembakau dan pajak hijau. Kemenkeu memperkirakan bahwa pengeluaran pajak melalui pembebasan PPN, pajak penghasilan dan bea impor, serta pembebasan cukai dan tarif keringanan pajak hanya berjumlah 1,2 persen dari PDB pada tahun 2016 dan 1,1 persen dari PDB pada tahun 2017.³²

28. 'Kualitas' pemungutan pajak juga rendah. Indonesia saat ini berada pada peringkat 112 pada indikator Pembayaran Pajak dibandingkan dengan negara-negara setara lainnya pada peringkat *Doing Business* Bank Dunia untuk tahun 2019.³³ Selain itu, kerumitan yang ada saat ini dan perlakuan yang tidak setara dalam peraturan pajak meningkatkan inefisiensi sistem perpajakan, dengan dampak negatif pada pertumbuhan inklusif. Sebagai contoh, pembebasan PPN yang luas menghasilkan "efek penurunan (*cascading effect*)" di mana beberapa sektor dan/atau wajib pajak menanggung beban pajak yang lebih tinggi daripada yang seharusnya dibayar jika PPN diterapkan secara luas dan tidak ada pembebasan. Hal ini mengganggu pemerataan PPN dan mengganggu pertumbuhan sektor dan wajib pajak tersebut yang menanggung beban pajak lebih tinggi. Kerumitan sistem perpajakan juga terlihat di sektor lain. Misalnya, selain tarif pajak penghasilan badan standar, Indonesia memiliki diskonto yang berbeda bagi tarif pajak perusahaan untuk perusahaan publik dan untuk perusahaan dengan omset kurang dari Rp 50 miliar. Sistem ini juga menawarkan berbagai insentif pajak dan sistem dugaan pajak untuk sektor konstruksi dan juga untuk usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM), di mana perusahaan dikenai pajak atas omset kotor

³⁰ Diadaptasi dari Bagian B tentang "Mengumpulkan lebih banyak dan membelanjakan lebih baik untuk pertumbuhan inklusif" dari "Laporan Triwulanan Perkembangan Perekonomian edisi Maret 2018: Menuju pertumbuhan inklusif", Bank Dunia, Maret 2018, <https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/publication/indonesia-economic-quarterly-march-2018>.

³¹ Rubino Sugana dan Asrul Hidayat (2014). "Analisis Potensi dan Kesenjangan Penerimaan Pajak Pertambahan Nilai di Indonesia Tahun 2013". <https://jepi.fe.ui.ac.id/index.php/JEPI/article/view/555>.

³² Kementerian Keuangan menerbitkan laporan pengeluaran pajaknya yang pertama pada tahun 2018: <https://fiskal.kemenkeu.go.id/dw-taxexpenditure.asp>, berdasarkan analisa dari 34 ketentuan pengeluaran pajak dari inventaris sebanyak 89.

³³ <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/indonesia>.

mereka bukannya dari penghasilan kena pajak mereka. Sebagai hasil dari ketentuan yang berbeda ini, sistem pajak penghasilan badan menjadi rumit dan sulit untuk dipahami oleh wajib pajak, dan tarif pajak efektif untuk wajib pajak badan/perusahaan yang berbeda berbeda-beda.

29. Pemerintah Indonesia telah menerapkan reformasi penerimaan untuk meningkatkan pagu belanja. Pemerintah Indonesia telah memulai serangkaian langkah untuk meningkatkan pengumpulan penerimaan dan iklim usaha dalam jangka pendek dan menengah. Pemerintah Indonesia sedang menyusun perubahan undang-undang pajak utama, serta menyusun strategi reformasi pajak jangka menengah hingga jangka panjang untuk menjadi panduan bagi proses reformasi untuk beberapa tahun ke depan. Pemerintah Indonesia juga meluncurkan Program Amnesti Pajak (PAP) pada tahun 2016 untuk meningkatkan penerimaan dan memperluas basis pajak dalam jangka menengah. Pemerintah Indonesia juga telah meningkatkan kemudahan membayar pajak melalui beberapa langkah seperti faktur PPN elektronik, dan sistem elektronik *e-filing* untuk pajak penghasilan perusahaan dan pemotongan pajak dari gaji karyawan. Upaya ini sudah mulai berbuah. Diperkirakan bahwa reformasi administrasi perpajakan dan kebijakan pajak yang telah diterapkan sejak tahun 2016 berkontribusi pada peningkatan penerimaan pajak sebesar 0,6 persen dari PDB pada tahun 2018.

30. Dampak langsung harga minyak terhadap belanja telah menurun sejak tahun 2015. Proporsi rata-rata subsidi energi dalam total belanja juga turun, dari 20,5 persen (2012-14) menjadi 8,2 persen (2015-18) yang didukung oleh reformasi subsidi energi. Selain itu, paparan langsung subsidi bahan bakar terhadap harga minyak dan gas telah berkurang, karena subsidi terhadap minyak solar telah diubah menjadi subsidi per liter, yang pada dasarnya meninggalkan subsidi LPG, yang dijual dengan harga eceran tetap, sebagai satu-satunya subsidi bahan bakar dengan paparan langsung terhadap harga komoditas, menyumbang 0,3 persen dari PDB antara tahun 2015 dan 2018. Selain itu, reformasi struktural seperti amanat untuk biodiesel dan kebijakan untuk mengalihkan permintaan dari bensin kelas rendah yang disubsidi menjadi bensin kelas tinggi tanpa subsidi telah mengurangi permintaan untuk bahan bakar bersubsidi. Di sisi lain, sebelum pemilihan umum tahun 2019, karena harga eceran tetap seperti yang diamanatkan pemerintah, sebagian dari beban subsidi BBM dialihkan ke perusahaan minyak milik negara, Pertamina, yang akan dikompensasikan melalui anggaran pada tahun-tahun berikutnya.

3. Diskresi pemerintah pusat terhadap anggarannya terbatas

31. Diskresi pemerintah pusat terhadap alokasi sumber daya juga terbatas. Sebagian besar belanja dasar pemerintah pusat bersifat terikat (non-diskresioner) dan sulit untuk dialokasikan kembali. Belanja wajib untuk [pendidikan](#) dan [kesehatan](#) (20 dan 5 persen dari anggaran, masing-masing), pembayaran bunga, pengeluaran pegawai, dan transfer ke Pemerintah Daerah menyumbang sekitar dua pertiga dari total belanja pemerintah pusat (lihat Kotak 1.5). Belanja tidak mengikat seperti barang dan jasa, modal, subsidi, dan bantuan social hanya menyumbang 27,9 persen dari anggaran pemerintah pusat, atau 4,2 persen dari PDB pada 2016. Banyak dari ini sudah diambil oleh program yang sedang berjalan dan

karenanya hanya sedikit yang tersedia untuk belanja baru. Dengan demikian, realokasi dalam pagu belanja yang ada saja mungkin tidak cukup untuk menciptakan ruang fiskal bagi belanja prioritas.

Kotak 1.5. Meningkatnya belanja wajib mengurangi fleksibilitas anggaran

Earmarking (pengalokasian dan penggunaan anggaran secara khusus dan mengikat) adalah praktik [Pengelolaan Keuangan Publik](#) (*Public Financial Management*, PFM) yang umum dilakukan dan telah diterapkan di banyak negara. Contoh terkini dari praktik pengalokasian dan pengeluaran wajib di Indonesia termasuk aturan 20 persen dari anggaran pemerintah pusat untuk pendidikan dan 5 persen dari anggaran pemerintah pusat untuk kesehatan tidak termasuk gaji (meskipun belum terpenuhi), alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) untuk Pemda sebesar 26 persen dari penerimaan dalam negeri, dan *earmarking* lainnya dari penerimaan bukan pajak yang diterapkan oleh kementerian dan pendidikan.

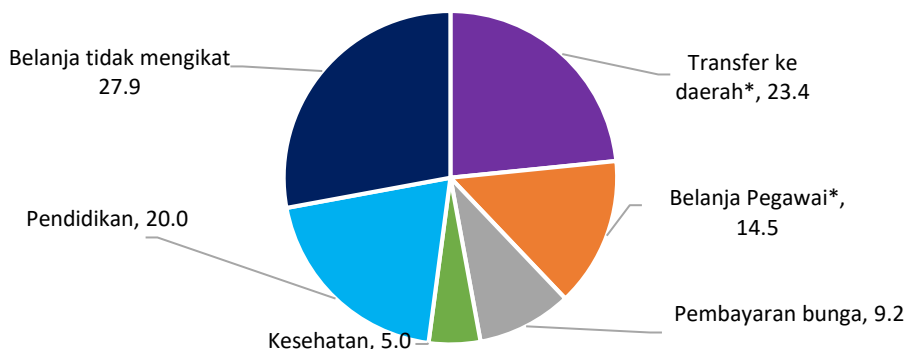
Meskipun ada justifikasi untuk menerapkan *earmarking* dalam keadaan tertentu dan dari perspektif sektoral, pengalaman lintas-negara menunjukkan bahwa implementasi dapat menjadi masalah dan seringkali berdampak buruk pada fleksibilitas anggaran dan efisiensi penggunaan sumber daya pendidikan. Negara-negara yang memiliki tingkat *earmarking* dan rigiditas anggaran yang tinggi, seperti Brasil, berusaha untuk mengurangi tingkat *earmarking* dalam anggaran. Bagi negara-negara yang memberlakukan atau memperluas *earmarking*, terdapat risiko meningkatnya jumlah *earmarking* secara signifikan, seperti yang dapat dilihat dari pengalaman banyak negara.

Namun demikian, ada langkah-langkah yang dapat diambil untuk mengatasi masalah *earmarking* ini. Memperkuat Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium-Term Expenditure Framework*, MTEF) dapat memberi kepastian yang lebih besar atas ketersediaan sumber daya untuk program dan menjadi alat yang lebih fleksibel dibandingkan dengan *earmarking*. Untuk belanja *earmarking* yang sudah ada, fokusnya harus pada menciptakan insentif untuk meningkatkan efisiensi dengan pengawasan yang ketat, seperti dengan memperkuat pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja. Untuk *earmarking* penerimaan, diperlukan adanya insentif kinerja yang lain, misalnya, desain berorientasi kinerja dari ‘formula pembiayaan’ dan skema ‘pembelian-penyedia’.

Sumber: Bank Dunia (tidak dipublikasikan).

Gambar 1.9. Diskresi pemerintah pusat terhadap alokasi sumber daya terbatas

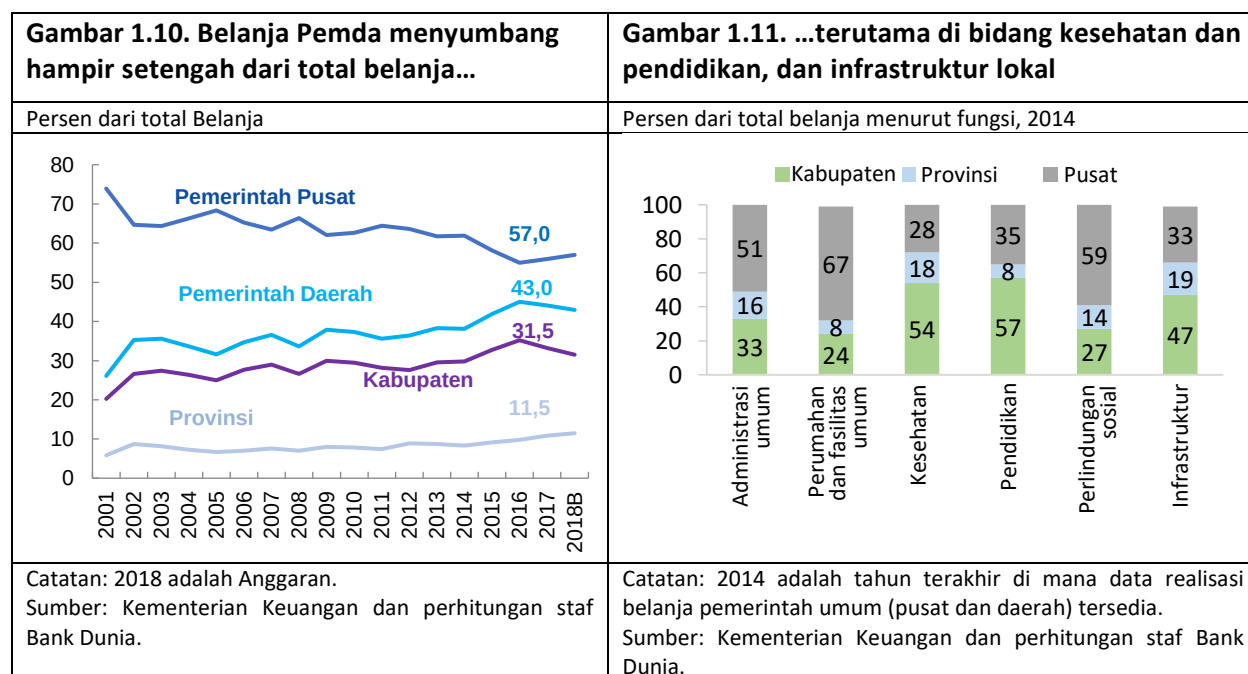
Persen dari total belanja



Catatan: 1) perkiraan dilakukan dengan menggunakan APBN Perubahan tahun 2016; 2) subsidi sebesar 9,3 persen dari pengeluaran pemerintah pusat pada tahun 2016 dan termasuk di dalam belanja diskresi/fleksibel; 3)* tidak termasuk pendidikan dan kesehatan.

Sumber: Kemenkeu dan perkiraan staf Bank Dunia.

32. **Desentralisasi** mengalihkan tanggung jawab pemberian layanan dasar kepada Pemda, dan kendali langsung pemerintah pusat atas hasil-hasil Pembangunan sangat terbatas, terutama untuk sektor kesehatan, pendidikan dan infrastruktur. Belanja publik sangat terdesentralisasi di Indonesia, di mana Pemda bertanggung jawab atas 43 persen belanja publik (rata-rata tahun 2015-18) dan berperan penting dalam pemberian layanan. Kabupaten/kota mengelola antara lain [pendidikan sekolah dasar dan sekolah menengah pertama](#), [layanan kesehatan dasar](#), dan [layanan penyediaan air minum dan sanitasi](#) dan infrastruktur jalan. Jumlah kabupaten/kota juga meningkat, dari 298 pada tahun 1999 menjadi 514 (termasuk enam kabupaten di DKI Jakarta) pada tahun 2018. Pemerintah provinsi dan kabupaten mengelola anggaran mereka sendiri dan bertanggung jawab kepada DPRD. Dengan demikian Pemda memiliki tingkat pengambilan keputusan belanja yang relatif tinggi (tergantung pada belanja wajib), tetapi mereka memiliki otonomi terbatas terhadap penerimaan.



4. Indonesia perlu memperbesar ruang fiskal melalui perbaikan kualitas penerimaan dan belanja

33. Untuk merealisasikan target pembangunan Indonesia, sebagaimana dinyatakan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN 2020-2024), perkiraan indikatif (pra-COVID) menunjukkan diperlukan belanja tambahan sebesar 4,6 persen dari PDB per tahun, yang akan menjadi lebih sulit untuk dicapai dengan adanya dampak COVID-19 terhadap posisi fiskal. Ini adalah perkiraan indikatif tingkat belanja yang dibutuhkan untuk mencapai tingkat layanan minimum untuk negara-negara berpenghasilan menengah dalam bidang [kesehatan](#), [bantuan sosial](#) dan infrastruktur. Ini tidak berarti lebih banyak belanja harus diprioritaskan di sektor-sektor tersebut. Di beberapa sektor, dalam jangka

pendek meningkatkan efisiensi dan efektivitas belanja sama pentingnya atau lebih penting dibandingkan dengan memberikan belanja tambahan, sebagaimana dibahas lebih lanjut di dalam bab ini dan di bab-bab mengenai sektor.

34. Indonesia harus menciptakan ruang fiskal melalui peningkatan penerimaan dan realokasi belanja untuk mencapai target pembangunan yang ambisius, sambil melanjutkan pengelolaan fiskal yang berhati-hati. Bab ini akan membahas dua cara untuk meningkatkan ruang fiskal (dari tiga cara): (i) meningkatkan mobilisasi penerimaan dalam negeri; dan (ii) realokasi belanja dari subsidi yang tidak tepat sasaran.

Kotak 1.6. Mengumpulkan penerimaan lebih banyak dan lebih baik

Rasio pajak Indonesia berada di rata-rata rasio negara-negara berpendapatan rendah. Reformasi kebijakan serta administrasi perpajakan yang signifikan sangat diperlukan untuk menghasilkan peningkatan penerimaan perpajakan.

Untuk mengumpulkan pajak lebih banyak, pemerintah dapat memperluas basis perpajakan. Upaya perluasan basis ini juga akan mengurangi distorsi dalam sistem perpajakan dan meningkatkan keadilan. Langkah-langkah untuk memperluas basis pajak meliputi: (a) menurunkan batas registrasi PPN, dan menjadikan registrasi opsional untuk usaha-usaha kecil di bawah ambang batas dan yang memenuhi persyaratan pembukuan minimum; (b) menurunkan batas untuk UMKM sejalan dengan batas PPN; (c) mengurangi pengecualian PPN dan menghapus kategori perlakuan 'tidak kena pajak' dari UU PPN; (d) merasionalisasi insentif pajak dan perlakuan istimewa dalam rezim PPh Badan, termasuk menghapus rezim pajak final pada beberapa sektor seperti konstruksi dan real estate; dan (e) memperkenalkan perpajakan lingkungan, termasuk cukai bahan bakar yang dapat disesuaikan dan cukai untuk plastik sekali pakai.

Pajak yang lebih tinggi untuk kelas pendapatan atas dan untuk kekayaan akan meningkatkan penerimaan dan progresifitas pajak. Di sini, reformasi dapat mencakup: (a) menaikkan tingkat marginal PPh untuk kelas pendapatan atas menjadi mendekati rata-rata OECD (mis. 35 persen); (b) perubahan dalam tingkatan dan ambang batas PPh untuk memastikan kelas menengah membayar bagian mereka; (c) memperkenalkan pajak atas transfer kekayaan (warisan dan hadiah seumur hidup) yang membantu mengatasi masalah keadilan antar generasi. Selain itu, langkah-langkah untuk mengatasi risiko BEPS (*base erosion and profit shifting*) akan mengurangi perencanaan pajak secara agresif oleh individu kaya dan perusahaan multinasional, dan memastikan mereka membayar beban perpajakan yang lebih adil.

Dengan menaikkan pajak tembakau dan menyederhanakan strukturnya yang multi-tingkatan (*multiple-tier*), Indonesia dapat meningkatkan penerimaan dan menurunkan prevalensi merokok, menyelamatkan nyawa serta mengurangi belanja sektor kesehatan untuk penyakit-penyakit terkait tembakau. Reformasi penting ini termasuk menghidupkan kembali dan memperkuat *roadmap* penyederhanaan tembakau tahun 2018, sehingga Indonesia dapat secara bertahap beralih ke tarif pajak tunggal untuk tembakau.

Merancang paket kebijakan fiskal yang menggabungkan belanja dan reformasi pajak akan meningkatkan dukungan mobilisasi penerimaan domestik yang lebih tinggi. Bukti internasional menunjukkan bahwa dukungan untuk reformasi pajak meningkat ketika pemerintah memotivasi pembiayaan program belanja yang populer dengan reformasi pajak yang diperlukan. Langkah-langkah yang berbeda dapat mencapai tujuan yang berbeda (termasuk, misalnya, dampak terhadap investasi dan kesetaraan), sehingga dukungan untuk reformasi dapat diperluas dengan menarik kelompok-kelompok yang berbeda. Sosialisasi menyeluruh untuk reformasi yang diusulkan adalah faktor keberhasilan penting lainnya: tindakan yang mudah dipahami dan diimplementasikan

dapat mengurangi kebingungan, meningkatkan kepercayaan, dan dengan demikian meningkatkan kepatuhan sukarela dari warga dan pelaku usaha.

Melakukan investasi dalam teknologi dan keterampilan serta reformasi *business process* administrasi perpajakan. Indonesia perlu meningkatkan kepatuhan pajak secara signifikan, sebagian caranya dengan mengurangi beban administrasi pembayaran pajak, dan memperbaiki tingkat kepercayaan dan efisiensi Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Reformasi kunci meliputi: (a) investasi signifikan dalam sistem IT milik DJP dan reformasi *business process*-nya; (b) meningkatkan kapasitas, termasuk mengembangkan lebih banyak spesialis dalam fungsi-fungsi utama seperti analisis data dan audit; (c) mengurangi risiko *clientelism* dan korupsi, termasuk melalui penyederhanaan aturan pajak, penegakan hukum yang kuat terhadap mereka yang terlibat korupsi, dan fokus pada integritas, transparansi dan akuntabilitas dalam pelatihan staf dan manajemen kinerja DJP.

Perkuat penerimaan PBB untuk meningkatkan PAD pemerintah daerah. Pendapatan asli daerah (PAD) yang lebih tinggi dapat meningkatkan “kontrak sosial fiskal” di tingkat daerah. Hal ini sebagian dapat dicapai dengan meningkatkan penerimaan PBB, termasuk melalui kenaikan tarif dan memastikan fiskal kadaster *ter-update* secara sistematis dan rutin serta disederhanakannya proses valuasi.

Reformasi penerimaan bukan pajak. Reformasi tarif penerimaan negara bukan pajak (PNBP) akan meningkatkan pembiayaan lebih lanjut dan mendukung pengelolaan aset sumber daya alam yang berkelanjutan. Misalnya, tarif saat ini untuk perikanan didasarkan pada jenis kapal yang digunakan untuk menangkap ikan dan berat ikan, tanpa adanya perbedaan pada variasi dan nilai ikan. Reformasi sistem saat ini akan membutuhkan investasi secara paralel dalam pelatihan keterampilan staf lintas kementerian yang bertanggung jawab atas PNBP, untuk memperkuat kapasitas pemerintah dalam mendesain dan menerapkan rezim PNBP yang solid dan dirancang untuk mendukung pengelolaan aset alam yang berkelanjutan.

Sumber: Berdasarkan Bank Dunia: *Indonesia Systematic Country Diagnostic Eliminating Poverty, Bringing Economic Security to All* (akan datang, 2020).

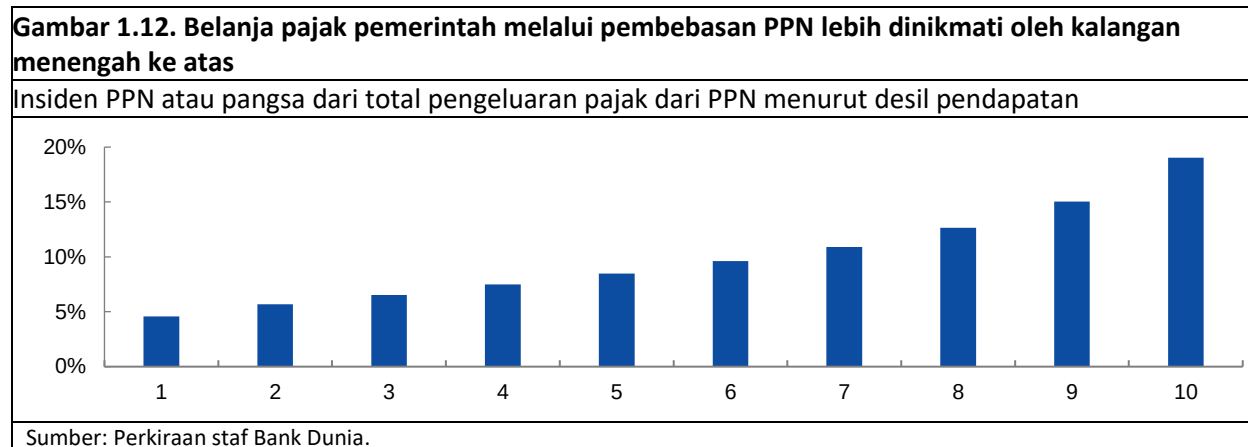
a. Meningkatkan mobilisasi penerimaan dalam negeri ³⁴

35. Dalam jangka pendek, pemerintah dapat melaksanakan reformasi untuk meningkatkan penerimaan, antara lain, reformasi cukai tembakau dan penghapusan beberapa pembebasan PPN. Diperkirakan dampak reformasi ini dapat menghasilkan penerimaan fiskal bersih sebesar 1,3 persen dari PDB per tahun (Gambar 1.12). Kotak 1.6 menunjukkan serangkaian kebijakan pajak dan reformasi administrasi yang lebih terinci yang diperlukan untuk meningkatkan penerimaan ke tingkat negara-negara lain setara Indonesia dalam jangka menengah.

36. Penghapusan pembebasan PPN dapat menghasilkan tambahan penerimaan antara 0,24 sampai 0,67 persen dari PDB. Tarif PPN resmi Indonesia ditetapkan sebesar 10 persen untuk sebagian besar barang dan jasa, dengan banyak pembebasan. Selain itu, perusahaan kecil dibebaskan dari pembayaran PPN bahkan untuk barang dan jasa yang non-pembebasan PPN, karena biaya administrasi yang diperlukan untuk menegakkan kepatuhan dianggap lebih tinggi dibandingkan dengan penerimaan yang diharapkan. Kementerian Keuangan memperkirakan bahwa pengeluaran pajak (*tax expenditure*) pada jenis makanan

³⁴ “Laporan Triwulanan Perkembangan Perekonomian edisi Maret 2018: Menuju pertumbuhan inklusif”, Bank Dunia, Maret 2018. <https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/publication/indonesia-economic-quarterly-march-2018>.

sekitar 0.24 persen dari PDB.³⁵ Staff Bank Dunia memperkirakan potensi hilangnya penerimaan dari struktur pembebasan PPN saat ini dan dari ambang batas pembayaran adalah sebesar 0,67 persen dari PDB.³⁶



37. Sebagian besar pembebasan pajak ini dinikmati oleh rumah tangga yang lebih kaya dan jika dihapuskan akan mengurangi ketimpangan, dan tambahan penerimaan dapat digunakan untuk kompensasi belanja bagi masyarakat miskin dan rentan melalui transfer tunai tepat sasaran. Pembebasan pajak atas barang dan jasa dapat diberikan karena berbagai alasan, tetapi pembenaran paling sering digunakan untuk dasar ekuitas (barang berupa makanan). Namun demikian, pembebasan pajak ini dapat memiliki dampak yang dangkal dan bahkan regresif — sama seperti subsidi harga. Saat ini, sekitar setengah dari semua belanja pajak terjadi dengan tujuan untuk ‘meningkatkan kesejahteraan rakyat’. Namun demikian, mirip dengan subsidi harga, pembebasan pajak ini sering lebih dinikmati oleh masyarakat yang lebih kaya daripada oleh masyarakat miskin, sehingga insiden belanja pajak ini menjadi regresif (absolut) di seluruh distribusi pendapatan (Gambar 1.12). Secara relatif, sebagai bagian dari pendapatan rumah tangga, pembebasan PPN lebih penting bagi masyarakat miskin. Namun demikian, penghapusan pembebasan PPN akan menghasilkan penerimaan tambahan yang signifikan. Perkiraan staf Bank Dunia menunjukkan biaya fiskal untuk mengatasi dampak penghapusan pembebasan pajak pada 40 persen penduduk termiskin senilai 0,2 persen dari PDB. Dengan rata-rata sederhana antara kedua perkiraan yaitu keuntungan fiskal dari penghapusan pembebasan pajak sebesar 0,4 persen dari PDB, ini berarti keuntungan fiskal bersih yang didapatkan akan sebesar 0,2 persen dari PDB.

38. Menyelesaikan reformasi cukai tembakau dapat memberikan penerimaan tambahan sebesar 0,7 persen dari PDB. Bagi negara dengan tingkat prevalensi merokok orang dewasa tertinggi di dunia, beban cukai tembakau di Indonesia masih lebih rendah dibandingkan banyak negara lain, dan tidak cukup

³⁵ Kementerian Keuangan (2018, 2020). Laporan Belanja Perpajakan 2016-2017 and 2018. <https://fiskal.kemenkeu.go.id/dw-taxexpenditure.asp>

³⁶ Potensi kehilangan penerimaan diperkirakan sebesar Rp 90.6 triliun, berdasarkan metodologi yang terdapat dalam Tom Harris, David Phillips, Ross Warwick, Maya Goldman, Jon Jellema, Karolina Goraus and Gabriela Inchauste. “Redistribution via VAT and cash transfers: an assessment in four low and middle income countries”. IFS Working Paper W18/11. <https://www.ifs.org.uk/uploads/WP201811.pdf>

memberi dampak berarti pada perilaku konsumsi. Walaupun tahun 2020 ada kenaikan, tarif cukai tembakau masih bisa dinaikkan lebih lanjut. Kenaikan cukai dapat menghasilkan penerimaan tambahan yang besar bahkan dengan konsumsi yang lebih rendah dan juga memberikan manfaat tambahan bagi kesehatan masyarakat miskin. Dengan elastisitas konsumsi yang lebih tinggi, beban pajak seperti ini akan turun secara lebih proporsional pada kelas menengah. Menaikkan cukai tembakau maksimum 57 persen dari harga eceran terendah, dan menyelesaikan penyederhanaan tarif dapat memberikan tambahan penerimaan fiskal antara 0,6 sampai 0,8 persen dari PDB.³⁷

b. Melakukan realokasi belanja dari subsidi energi dan subsidi pupuk yang tidak tepat sasaran...

39. Ada kesempatan untuk mengalihkan subsidi energi dan pupuk, diperkirakan mencapai 8,5 persen belanja pemerintah pusat tahun 2019, menjadi bantuan tunai tepat sasaran, terutama ketika harga komoditas, yang menentukan harga BBM dan pupuk, kini di kisaran sangat rendah. Meskipun sudah ada reformasi, subsidi eksplisit (dalam anggaran) dan implisit (di luar anggaran melalui BUMN) untuk diesel, minyak tanah, LPG, listrik dan pupuk masih sebesar Rp189 triliun atau 1,3 persen PDB pada 2019. Secara agregat, masyarakat miskin dan rentan hanya menerima 21 persen subsidi minyak tanah dan LPG, 3 persen subsidi diesel, dan 15 persen subsidi listrik (lihat [bab mengenai Bantuan Sosial](#)), dan 60 persen subsidi pupuk dinikmati oleh 40 persen petani terkaya, serta lebih dari 30 persen subsidi pupuk dinikmati oleh produsen yang bukan merupakan target penerima subsidi (Kotak 1.7).

40. Bantuan tunai yang tepat sasaran kepada 40 persen penduduk termiskin dapat mengkompensasi dampak dari reformasi tersebut kepada yang paling membutuhkan. Berdasarkan data tahun 2017, dengan menghapus subsidi-subsidi yang tidak tepat sasaran akan menghemat 0,7 persen PDB, sedangkan kompensasi untuk mengatasi dampak langsung kenaikan harga energi dan dampak tidak langsung pada kenaikan harga barang-barang lainnya yang menggunakan energi sebagai bahan baku pada 40 persen termiskin adalah senilai 0,3 persen PDB, sehingga akan menghasilkan keuntungan fiskal bersih sebesar 0,4 persen PDB.

c. ...akan menciptakan ruang fiskal tambahan untuk belanja di sektor-sektor prioritas dan memberikan banyak manfaat ekonomi, sosial dan lingkungan

41. Reformasi penerimaan dan belanja ini dapat menghasilkan tambahan ruang fiskal rata-rata tahunan sebesar 1,3 persen dari PDB untuk belanja pada sektor-sektor prioritas. Dampak gabungan seperti terlihat pada Tabel 1.1. Dari sisi belanja, reformasi subsidi yang berhasil akan menurunkan pengaruh fluktuasi harga komoditas terhadap belanja, dan juga dapat memberikan manfaat tambahan, seperti produksi dan konsumsi energi yang lebih efisien bahan bakar, lebih sedikit menghasilkan polusi udara lokal dan lebih sedikit emisi gas rumah kaca, defisit neraca perdagangan yang menurun akibat berkurangnya impor-impor produk bensin olahan, dan kemungkinan perusahaan-perusahaan menjadi

³⁷ Menurut simulasi yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan. Hasil ini konsisten dengan perkiraan staff Bank Dunia mengenai dampak kenaikan cukai tembakau dengan respons yang elastis pada kenaikan harga, seperti yang disampaikan dalam laporan utama Bank Dunia mengenai Perlindungan Sosial di Indonesia.

lebih produktif, karena perusahaan-perusahaan tersebut akan terdorong untuk menggantikan modal fisik yang sudah tua menjadi peralatan baru yang lebih efisien.³⁸

42. Reformasi belanja pertanian, termasuk reformasi subsidi pupuk, dapat menciptakan ruang untuk belanja yang lebih efisien, efektif dan seimbang di sektor ini, karena subsidi memiliki *opportunity cost* yang tinggi. Bahkan dengan sebagian kecil dari anggaran yang saat ini dibelanjakan untuk subsidi pupuk, Kementerian Pertanian bisa menggunakannya untuk berbagai program signifikan untuk memperkuat pertanian, masyarakat, dan *landscape* level tanah, air, serta hal-hal terkait kapabilitas pengelolaan SDA lainnya dan untuk berinvestasi lebih jauh dan lebih baik dalam R&D pertanian dan pendidikan pertanian. Diversifikasi dan pemasaran hasil panen juga akan meningkatkan keanekaragaman nutrisi dari sistem pangan. Manfaat dari berbagai program dan investasi ini terhitung sangat tinggi, tidak hanya dalam hal peningkatan produktivitas pertanian, pendapatan, dan ketahanan pangan tetapi juga dalam mengurangi *environmental footprint* dari pertanian Indonesia. Pengurangan subsidi pupuk karenanya akan disertai dengan peningkatan program-program pertanian berkelanjutan.

Tabel 1.1. Proyeksi dampak fiskal bersih dengan adanya reformasi, berdasarkan data tahun 2017 (Persen PDB)

Reformasi	Keuntungan fiskal kotor	Kompensasi kepada 40 persen penduduk termiskin	Keuntungan fiskal bersih
Menghapus subsidi energi	0.7	0.3	0.4
Reformasi cukai tembakau	0.7	-	0.7
Penghapusan pembebasan PPN	0.4	0.2	0.2
Total ruang fiskal untuk tambahan belanja	1.8	0.5	1.3

Sumber: Simulasi staf Bank Dunia.

III. Apakah belanja publik di Indonesia mencukupi, efisien, dan efektif?

1. Belanja untuk sektor-sektor prioritas telah meningkat, tetapi masih belum mencukupi

43. Kualitas belanja publik di Indonesia telah meningkat dalam beberapa tahun terakhir saat pemerintah me-realokasi sebagian belanja dari subsidi energi ke bidang-bidang yang lebih penting untuk pembangunan. Pemerintah Indonesia melakukan reformasi subsidi energi yang ambisius pada tahun 2014-15 (lihat Kotak 1.5), yang mengakibatkan penurunan besar belanja untuk subsidi energi. Selama tahun 2012-14, belanja untuk subsidi bahan bakar dan listrik sekitar rata-rata Rp 319,4 triliun, atau 3,3 persen dari PDB, sementara selama tahun 2015-18 pemerintah hanya membelanjakan sepertiga dari jumlah ini, atau rata-rata sebesar 0,9 persen dari PDB. Pemerintah me- realokasi sumber daya dari reformasi ini untuk dipergunakan di bidang-bidang yang lebih produktif untuk pembangunan Indonesia. Alokasi anggaran pemerintah pusat untuk infrastruktur meningkat dari 8,5 persen dari total belanja (2012-14) menjadi 9,8 persen (2018),³⁹ dan jumlah yang dialokasikan untuk [kesehatan](#) meningkat dari 2,8 persen

³⁸ Lihat Bank Dunia. "Indonesia Economic Quarterly December 2018: Strengthening Competitiveness" <https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/publication/indonesia-economic-quarterly-december-2018>.

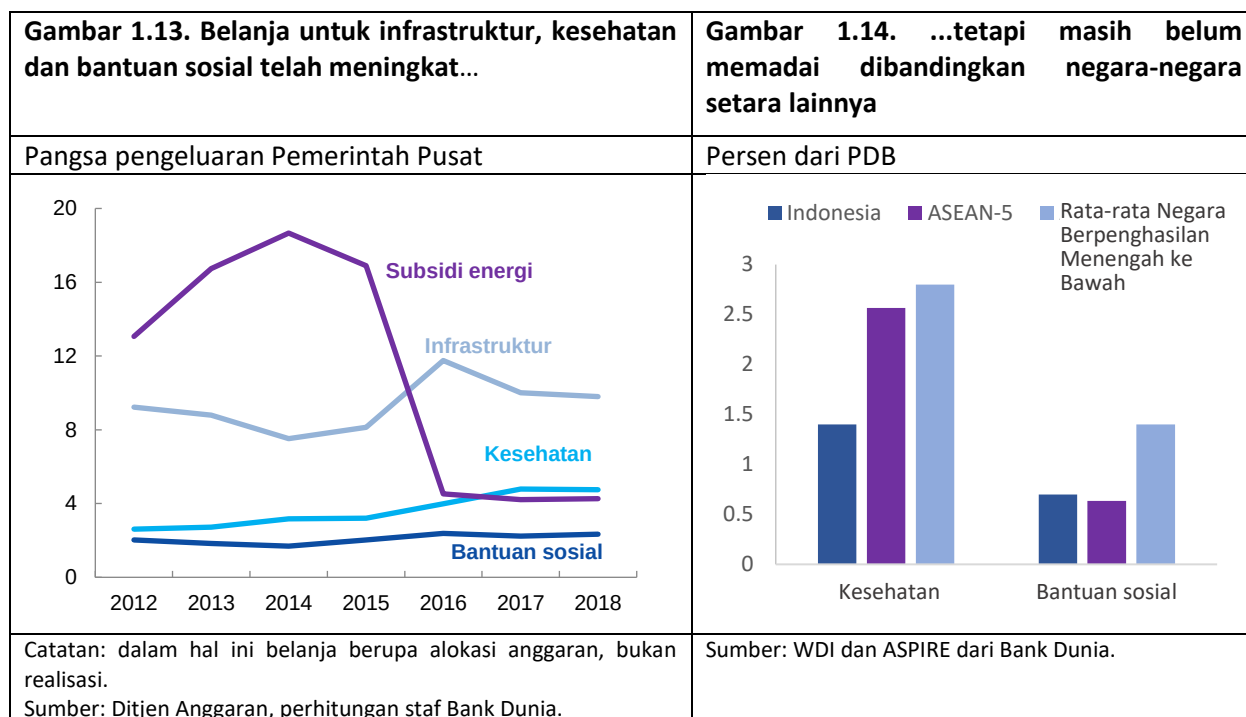
³⁹ Termasuk pengeluaran infrastruktur yang diamanatkan oleh pemerintah daerah dari dana transfer pemerintah pusat.

menjadi 4,8 persen dari total belanja pada periode yang sama. Belanja untuk [bantuan sosial](#) juga meningkat, dari 1,9 persen menjadi 2,3 persen. Pemerintah juga mempertahankan tingkat belanja yang tinggi untuk pendidikan, di mana pemerintah diwajibkan untuk membelanjakan 20 persen dari anggarannya.

44. Meskipun telah ada perbaikan-perbaikan ini, belanja untuk kesehatan, bantuan sosial dan infrastruktur tetap tidak mencukupi dibandingkan dengan negara-negara tetangga Indonesia dan kebutuhannya. Belanja publik untuk kesehatan sebesar 1,4 persen dari PDB, setengah dari apa yang dibelanjakan oleh negara berpenghasilan menengah ke bawah (*lower middle-income country*, LMIC). Ini berjumlah hanya sebesar AS\$ 49 per kapita, jauh di bawah rata-rata negara se wilayah dan rata-rata negara berpenghasilan menengah ke bawah dan nilai yang direkomendasikan yaitu AS\$ 110 per kapita yang diperlukan untuk pemberian layanan paket UHC yang penting. Untuk dapat sepenuhnya menerapkan program perawatan kesehatan universal akan memerlukan peningkatan belanja kesehatan publik (tidak termasuk belanja pada Sistem Jaminan Sosial Nasional) menjadi sekitar 2,3 persen dari PDB per tahun. Dalam bantuan sosial, Indonesia membelanjakan 0,7 persen dari PDB — lebih tinggi dari beberapa negara lain di kawasan, tetapi juga jauh lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata LMIC. Investasi dalam infrastruktur juga tidak memadai: antara tahun 2000 dan 2013, Indonesia membelanjakan rata-rata 3,6 persen dari PDB untuk infrastruktur per tahun,⁴⁰ dibandingkan dengan 17,7 persen di Tiongkok, 11,3 persen di Malaysia, dan 6,3 persen di Thailand.⁴¹ Meskipun Indonesia telah meningkatkan belanja infrastruktur dalam beberapa tahun terakhir, tetapi masih tetap belum memadai mengingat defisit infrastruktur yang besar sejumlah AS\$ 1,6 triliun dibandingkan negara berkembang lainnya. Di bidang air bersih dan sanitasi, misalnya, Indonesia termasuk negara dengan belanja publik terendah (0,2 persen dari PDB).

⁴⁰ Periode 2000-13 dipilih untuk membandingkan dengan negara-negara lain. Ketika diperpanjang ke tahun-tahun yang lebih baru, antara tahun 2000 dan 2016 Indonesia membelanjakan rata-rata 3,5 persen dari PDB dalam infrastruktur per tahun.

⁴¹ Perhitungan staf Bank Dunia menggunakan Dataset Investasi IMF dan Stok Barang Modal (2017).



45. Dengan melanjutkan reformasi subsidi energi dan subsidi pupuk akan memungkinkan lebih banyak investasi pemerintah di sektor-sektor prioritas ini (lihat Kotak 1.7 dan Kotak 1.8). Pada tahun 2018, Pemerintah Indonesia membelanjakan Rp 154 triliun untuk subsidi bahan bakar dan listrik, dan Rp 34 triliun untuk subsidi pupuk. Ini setara dengan 8,5 persen dari total anggaran, dua kali lipat dibandingkan proporsi yang dibelanjakan untuk [bantuan sosial](#). Dengan melanjutkan penghapusan subsidi energi, serta subsidi non-energi yang tidak tepat sasaran, dapat menghasilkan lebih banyak ruang fiskal untuk belanja kesehatan, bantuan sosial dan infrastruktur, ditambah lagi dapat menciptakan lebih banyak ruang untuk investasi yang sangat dibutuhkan dalam infrastruktur energi dan memacu produktivitas perusahaan.⁴² Pemerintah harus memastikan harga eceran dalam negeri disesuaikan secara teratur sejalan dengan pergerakan harga global untuk menghindari membebani Pertamina dan PLN secara berlebihan, dan melaksanakan reformasi yang sudah direncanakan untuk subsidi LPG 3 kg.

⁴² Lihat Cali et al. 2018. "Too much energy: the perverse effect of low fuel prices on firms". World Bank Policy Research Paper #9039. <http://documents.worldbank.org/curated/en/670351570710975641/pdf/Too-Much-Energy-The-Perverse-Effect-of-Low-Fuel-Prices-on-Firms.pdf>.

Kotak 1.7. Melanjutkan reformasi subsidi energi akan memungkinkan belanja yang lebih tinggi untuk bidang-bidang produktif

Setelah puluhan tahun mensubsidi energi bahan bakar fosil, Pemerintah Indonesia melakukan reformasi yang ambisius pada tahun 2014-15.

Didukung oleh harga minyak mentah yang rendah pada saat itu (AS\$ 51 / bbl), Pemerintah Indonesia menghapus subsidi untuk bensin ber-oktan rendah (RON 88 / Premium) dan menerapkan subsidi tetap sebesar Rp 500 per liter untuk minyak solar. Juga diumumkan bahwa harga bahan bakar eceran dalam negeri akan disesuaikan secara berkala sesuai dengan harga minyak global. Tarif listrik juga disesuaikan untuk 12 kategori pelanggan tidak bersubsidi dan kemudian dikecualikan untuk rumah tangga tidak miskin dengan sambungan daya 900 volt-ampere (VA).⁴³

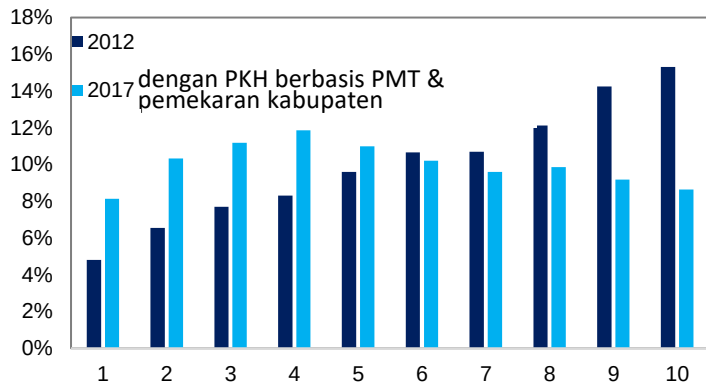
Reformasi ini menghasilkan keuntungan fiskal langsung. Belanja subsidi energi secara

signifikan menurun dari rata-rata sebesar 3,3 persen dari PDB selama tahun 2012-14 menjadi 0,9 persen dari PDB selama 2015-18, memberi tambahan untuk belanja lebih besar untuk infrastruktur, kesehatan, dan bantuan sosial. Penetapan sasaran subsidi listrik juga membaik, karena porsi subsidi yang diterima oleh rumah tangga miskin dan rentan meningkat dari 25 persen pada tahun 2012 menjadi 34 persen pada tahun 2017 (Gambar 1.15)

Namun demikian, Pemerintah Indonesia belum sepenuhnya menyelesaikan agenda reformasi. Meskipun harga minyak mentah global naik 60 persen selama tahun 2016-18, harga eceran domestik bensin premium RON 88 dan minyak solar hampir tidak berubah sejak April 2016.⁴⁴ Tarif listrik juga belum disesuaikan sejak awal tahun 2017. Beban harga energi yang lebih tinggi dan depresiasi nilai tukar telah ditanggung oleh Pertamina dan PLN dan bukannya diteruskan ke konsumen. Meskipun Pemerintah membayar tunggakan BUMN ini, subsidi secara implisit tersebut telah meningkat menjadi Rp 59 triliun untuk bahan bakar dan Rp 71,3 triliun untuk listrik di tahun 2018 (Gambar 1.16 dan Gambar 1.17). Subsidi yang diberikan secara implisit ini membebani neraca BUMN dan kemampuan untuk berinvestasi.

Gambar 1.15. Penargetan subsidi listrik telah membaik

Persen dari total manfaat menurut desil pendapatan pasar, termiskin hingga terkaya

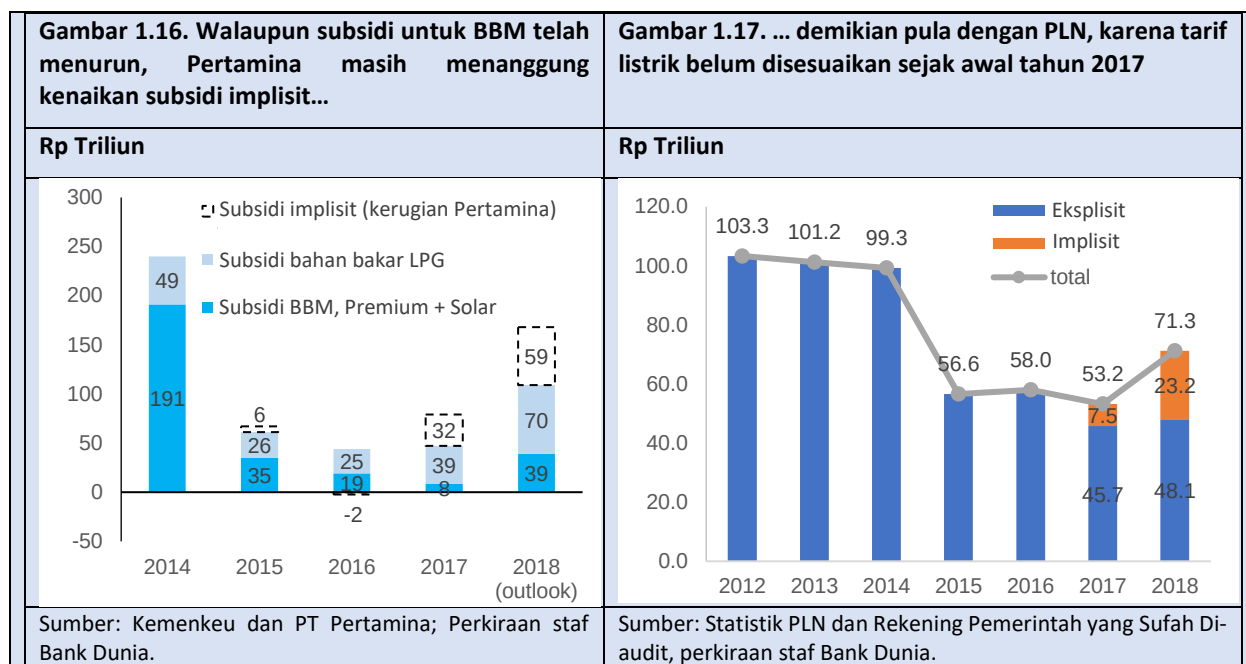


Catatan: Grafik ini menggunakan desil pendapatan pasar yang dihasilkan berdasarkan Kerangka Komitmen untuk Keadilan. Susenas tahun 2017 tidak memungkinkan dilakukannya identifikasi langsung rumah tangga dengan sambungan daya listrik 900VA. Oleh karena itu, model berbasis PMT bersama dengan informasi administratif tentang jumlah rumah tangga yang menerima subsidi di setiap kabupaten/kota digunakan untuk mensimulasikan rumah tangga yang menerima subsidi listrik.

Sumber: perkiraan staf Bank Dunia menggunakan Susenas.

⁴³ Karakteristik yang sama dari 12 pelanggan (tidak dimasukkan) adalah semua rumah tangga, usaha, dan kantor pemerintah dengan konsumsi listrik lebih tinggi dari rata-rata nasional, kecuali untuk pelanggan rumah tangga dengan daya 900 VA. Untuk jenis pelanggan yang terakhir ini, penargetan dilakukan dengan menggunakan Unified Poverty Database (UTD). Hal ini mengakibatkan dikeluarkannya 19,4 juta pelanggan non-miskin dari penerima subsidi (dari 25,2 juta total pelanggan dengan sambungan daya 900 VA).

⁴⁴ Pada bulan Maret 2018, Pemerintah Indonesia secara eksplisit mengumumkan akan menjaga harga bahan bakar dan listrik konstan hingga akhir tahun 2019. <https://jakartaglobe.id/context/govt-will-keep-fuel-electricity-prices-stable-end-2019>



Kotak 1.8. Subsidi pupuk tidak efisien dan tidak efektif di Indonesia, dan perlu direformasi

Subsidi pupuk di Indonesia, tidak tepat sasaran, regresif, disalahgunakan, dan tidak efektif dalam meningkatkan produksi. Subsidi pupuk ini awalnya diperkenalkan pada tahun 1971 dan sebagian dimaksudkan untuk mendorong petani untuk mengambil keuntungan dari teknologi benih baru yang membawa revolusi hijau di Asia dan meningkatkan hasil padi dan total produksi. Pertanyaannya adalah apakah mensubsidi produksi pupuk masih tetap merupakan cara yang memiliki biaya efektif untuk mencapai tujuan yang dimaksudkan, terutama mengingat bahwa biaya fiskal meningkat dari Rp 18 triliun pada tahun 2009 menjadi Rp 29 triliun pada tahun 2018, yang menyumbang 36 persen dari belanja pertanian pada tahun 2016. Sementara itu, selain dari irigasi, proporsi dari belanja untuk barang publik lainnya (yaitu, untuk inovasi pertanian atau pengelolaan risiko) kurang dari 5 persen. Studi menemukan bahwa: (i) subsidi pupuk di Indonesia tidak tepat sasaran dalam hal menjangkau petani yang membutuhkan. 60 persen subsidi dinikmati oleh 40 persen petani terkaya dan lebih dari 30 persen subsidi dinikmati oleh produsen yang bukan merupakan target penerima, seperti perkebunan kelapa sawit; (ii) banyak petani membayar di atas harga tertinggi yang ditetapkan pemerintah, terkadang karena adanya kolusi di antara para distributor; dan (iii) nilai tambahan produksi dari penggunaan pupuk bersubsidi lebih rendah dari biaya subsidi.

Dengan telah tercapainya adopsi teknologi pupuk, fokusnya harus pada peningkatan efisiensi penggunaannya, yang membutuhkan teknologi pelengkap dan praktik pertanian untuk diterapkan. Dimungkinkan untuk mencapai tujuan meningkatkan hasil dan profitabilitas di tingkat petani dengan biaya fiskal yang lebih rendah, dengan dampak distribusi yang lebih adil dan dengan dampak negatif pada lingkungan hidup yang lebih kecil dengan beralih ke Program Subsidi Pupuk 'Pintar', yang akan memiliki dampak yang lebih besar pada produktivitas dan profitabilitas petani. Program ini akan melibatkan antara lain: (i) penghentian subsidi secara bertahap dan penetapan target atas subsidi pupuk yang lebih baik melalui pengurangan tingkat subsidi dan jumlah urea yang disubsidi, sambil mempertahankan program subsidi berskala kecil yang akan menargetkan daerah-daerah di mana penggunaan pupuk tetap rendah, menargetkan rumah tangga yang lebih miskin; dan (ii) meningkatkan program yang lebih hemat biaya untuk meningkatkan produktivitas petani kecil melalui pentahapan dan meningkatkan program manajemen kesuburan tanah yang komprehensif (mensubsidi layanan pengujian tanah, meningkatkan praktik agronomi yang dapat meningkatkan kesehatan tanah) dan mendorong pertanian cerdas iklim, memperkuat teknologi dan sistem inovasi, mendukung petani untuk melakukan diversifikasi menjadi produk

pertanian yang bernilai lebih tinggi, memberi insentif pada peningkatan penggunaan air, merehabilitasi atau meningkatkan infrastruktur irigasi (lihat [Bab mengenai Pengelolaan Sumber Daya Air](#)).

Sumber: Indonesia: Kajian Pengeluaran Publik Pertanian 2010", Bank Dunia, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13069>, dengan data yang sudah dimutakhirkan.

2. Sumber daya tidak selalu dibelanjakan untuk intervensi yang tepat

46. Membelanjakan lebih banyak tanpa membelanjakan dengan lebih baik tidak akan membantu Indonesia mencapai tujuan pembangunannya. Dalam konteks kerangka PER secara keseluruhan (lihat [Bagian 3](#)), 'membelanjakan dengan lebih baik (*spending better*)' dapat ditafsirkan sebagai belanja secara efisien dan efektif. Belanja yang tidak efisien dapat terjadi dalam dua hal: (i) Pemerintah Indonesia tidak mengarahkan sumber daya ke intervensi yang paling efektif atau produktif intra sektor (efisiensi alokasi); atau (ii) Pemerintah Indonesia menggunakan lebih banyak sumber daya (input) daripada yang secara teknis diperlukan untuk memperoleh tingkat masukan tertentu (efisiensi teknis). Dalam kedua hal tersebut, PER mendapatkan contoh positif maupun negatif dari efisiensi dalam belanja publik Indonesia.

47. Sektor bantuan sosial merupakan contoh di mana efisiensi alokasi membaik dalam beberapa tahun terakhir ini. Sejak periode 2016-17, Pemerintah Indonesia telah mengalihkan belanja dari program-program yang tidak tepat sasaran seperti subsidi beras Rastha ke program-program lain yang lebih tepat sasaran seperti bantuan langsung tunai bersyarat (PKH). Sementara 60 persen dari total belanja Bantuan Sosial tahun 2012 digunakan untuk Rastha, saat ini hanya 12 persen.⁴⁵ Sementara itu, pengeluaran untuk PKH meningkat dari 5 persen menjadi 14 persen selama periode yang sama. Menyadari adanya dampak positif PKH terhadap kesejahteraan secara keseluruhan, [gizi](#) dan pemanfaatan layanan kesehatan dan pendidikan, Pemerintah Indonesia terus memperluas cakupan dari 1,5 juta rumah tangga pada tahun 2012 menjadi 10 juta rumah tangga pada tahun 2018. Tingkat manfaat juga berlipat ganda menjadi Rp 4 juta per keluarga per tahun pada tahun 2019.

48. Namun demikian di sektor lain, sumber daya belum selalu dialokasikan untuk intervensi paling efektif. Di bidang [kesehatan](#), belanja lebih diarahkan untuk perawatan kuratif,⁴⁶ daripada untuk pencegahan, karena insentif keuangan yang tidak sesuai yang mendorong penyedia layanan primer untuk merujuk pasien ke rumah sakit. Dua pertiga dari total belanja kesehatan digunakan untuk perawatan kuratif, dan 84 persen dari belanja JKN adalah untuk perawatan rawat inap dan rawat jalan berbasis rumah sakit.⁴⁷ Intervensi preventif yang lebih hemat biaya hanya sepertiga dari total belanja kesehatan. Demikian

⁴⁵ Pemerintah Indonesia telah mulai menghapus Rastha dan menggantinya dengan program kupon makanan secara elektronik, Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT), dengan hasil awal yang menjanjikan, yang dibahas dalam sub-bagian pemberian layanan.

⁴⁶ Perawatan kuratif melibatkan perawatan yang ditujukan untuk meringankan gejala atau menyembuhkan kondisi medis saat ini; alih-alih memberi promosi tentang kesehatan dan perawatan pencegahan yang bertujuan untuk mengurangi faktor risiko tingkat satu atau lebih yang teridentifikasi untuk mengurangi kemungkinan suatu penyakit atau kondisi yang terjadi sebelumnya

⁴⁷ Secara teori, sistem rujukan regional Pemerintah Indonesia menyediakan jalur bagi pasien untuk dirujuk dari fasilitas perawatan primer ke rumah sakit umum kabupaten, ke rumah sakit rujukan provinsi dan akhirnya ke rumah sakit rujukan nasional (vertikal) yang menyediakan perawatan tersier hanya jika diperlukan. Namun dalam praktiknya, sistem rujukan berjenjang ini bertumpu pada penyedia layanan perawatan primer karena penjaga gawang dari sistem tidak berfungsi dengan baik.

pula, dalam bidang [pendidikan](#), Pemerintah mengalokasikan dana yang memadai untuk pendidikan dan pengembangan anak usia dini (PAUD) meskipun ada manfaat jangka panjang dari investasi ini. Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini hanya mendapat 4,5 persen dari anggaran Kemendikbud, atau sekitar Rp 1,8 triliun, dan meskipun Pemerintah Indonesia memberikan dana hibah ke pusat-pusat PAUD (Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Usia Dini / BOP PAUD) sejak tahun 2016, hanya Rp 4,4 triliun yang dialokasikan untuk tujuan ini pada tahun 2019 — hanya 9 persen dari total anggaran untuk dana bantuan BOS.

49. Di bidang infrastruktur, belanja untuk konstruksi dan administrasi baru lebih diprioritaskan daripada operasional dan pemeliharaan (OP). Di sektor [air minum dan sanitasi](#), hanya 15 hingga 20 persen dari total anggaran pemerintah pusat yang dialokasikan untuk operasional dan pemeliharaan (OP), dan pemerintah pusat tidak memperhitungkan kapasitas OP di tingkat Pemda dan PDAM ketika memprioritaskan investasi aset baru. Pemerintah kabupaten/kota membelanjakan hampir setengah dari belanja fasilitas administrasi dan aparatur, yang tidak terkait langsung dengan koneksi sumber air minum yang layak dengan rumah tangga. Perhatian yang tidak memadai terhadap OP ini dapat berkontribusi terhadap memburuknya aset infrastruktur dan mengganggu layanan, selanjutnya dapat memicu belanja modal yang lebih tinggi dalam jangka panjang. Untuk sanitasi, meskipun terdapat 150 instalasi pengolahan sampah, 90 persen di antaranya tidak beroperasi penuh. Demikian pula, di bidang [sumber daya air dan irigasi](#), pembangunan sistem irigasi baru dan bendungan baru lebih diutamakan daripada pemeliharaan sistem irigasi dan bendungan yang ada. Hal ini menyebabkan meningkatnya proporsi sistem irigasi dalam kondisi yang buruk di tingkat kabupaten/kota dan meningkatnya jumlah bendungan yang teridentifikasi memakan biaya rehabilitasi yang mahal.

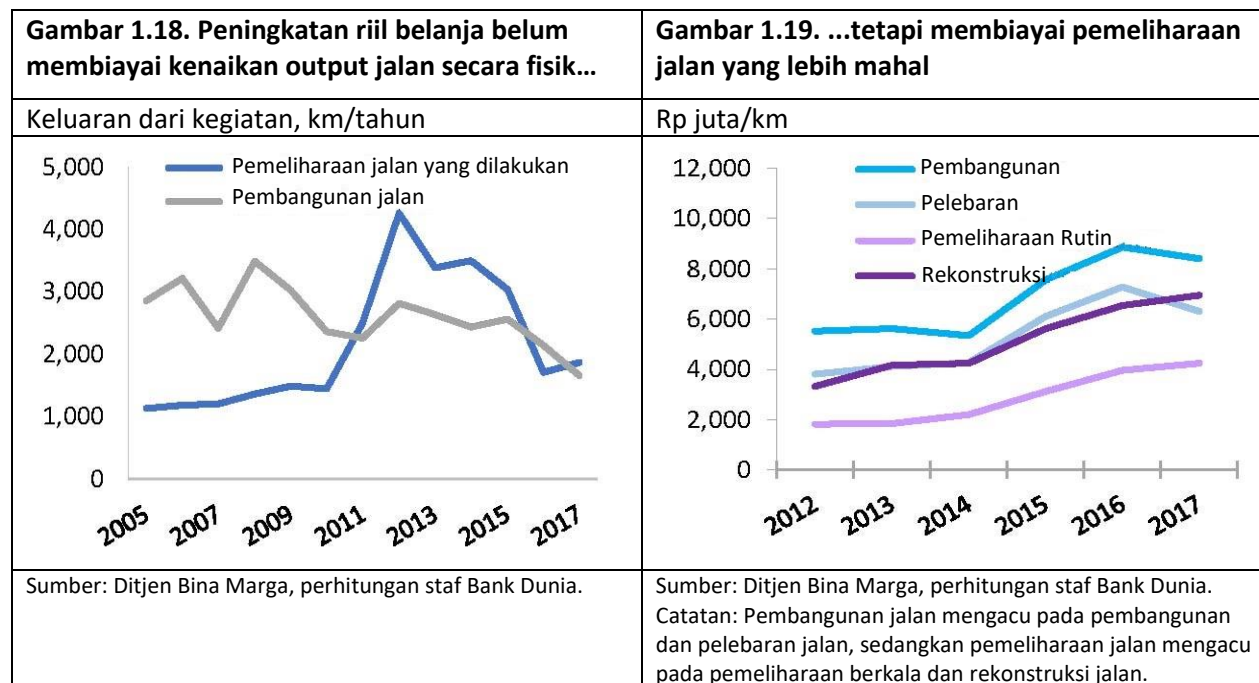
3. Bahkan ketika sumber daya sudah diarahkan untuk intervensi yang tepat, belanja tidak efisien secara teknis

50. Bertolak belakang dengan hal di atas, sebagian besar kenaikan belanja baru-baru ini untuk [jalan nasional](#) lebih ditujukan untuk preservasi/pemeliharaan⁴⁸ daripada untuk pembangunan aset baru, tetapi tanpa peningkatan nyata dalam kualitas keluaran, dan distribusi jaringan jalan belum merata ke seluruh pulau utama. Belanja untuk preservasi/pemeliharaan jalan meningkat dari 37 persen pada tahun 2015 menjadi 49 persen dari total belanja untuk jalan nasional (Rp 44,8 triliun) pada tahun 2017. Ini sebagian disebabkan oleh cara perawatan yang lebih mahal karena penggunaan standar desain yang lebih tinggi⁴⁹ dan perkerasan jalan dengan menggunakan beton di koridor utama. Namun demikian, usia pakai jalan dan kualitas jalan tidak meningkat secara signifikan (lihat [bab tentang Jalan Nasional](#)), menunjukkan bahwa diperlukan pemeriksaan lebih lanjut untuk memberi pembenaran terhadap peningkatan biaya pemeliharaan. Ini mungkin karena pengawasan yang tidak efektif dan kendali mutu yang buruk, desain perkerasan yang tidak memadai dan lemahnya penegakan aturan pembatasan kapasitas muatan kendaraan. Meskipun demikian, ada beberapa perbaikan baru-baru ini dalam efisiensi belanja, dengan

⁴⁸ Pemeliharaan jalan mengacu pada pemeliharaan rutin dan berkala, rehabilitasi dan rekonstruksi minor dan utama.

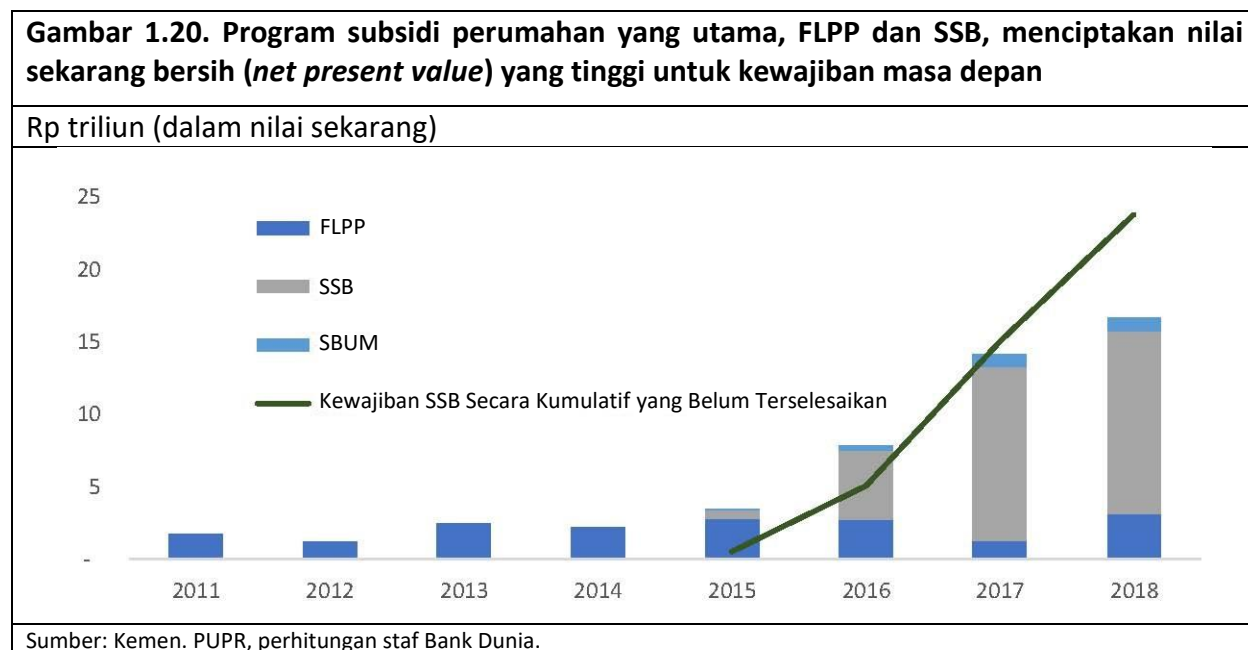
⁴⁹ Pada tahun 2012, Ditjen Bina Marga meningkatkan standar desain, menggandakan periode rehabilitasi dari 5 menjadi 10 tahun dan umur perkerasan menjadi 20 tahun. Ini menyiratkan cakupan rehabilitasi dan rekonstruksi sebesar 10 persen per tahun untuk mengimbangi laju kerusakan jalan.

peningkatan proporsi proyek dengan nilai kontrak yang besar dan melalui aturan (PP Nomor 16 Tahun 2018) yang dapat mendorong pelaksanaan kontrak berbasis kinerja. Yang terakhir ini dapat dilihat bahwa Indonesia memiliki rasio terendah untuk rasio jalan terhadap penduduk secara nasional dan rasio jalan terhadap produk domestik regional bruto (PDRB): masing-masing 0,005 km per 10.000 penduduk dan 0,001 km per miliar rupiah. Di sisi lain, akses di Indonesia Timur (Papua, Maluku, Nusa Tenggara Timur dan Barat) masih kurang, dengan hanya 0,017 km jalan per km persegi area, tetapi kepadatannya relatif tinggi terhadap permintaan dan penduduk (masing-masing 0,023 km per miliar rupiah dan 0,058 km per 10.000 penduduk).



51. Mekanisme penetapan harga yang tidak dirancang dengan baik berisiko menimbulkan kewajiban besar di masa depan, terutama di sub-sektor infrastruktur. Di [sektor jalan](#), penugasan proyek jalan bebas hambatan (tol) langsung ke BUMN mungkin merupakan cara tercepat untuk menyelesaikan jalan tol, tetapi model ini mungkin tidak berkelanjutan untuk tahap kedua oleh karena pembangunan jalan yang kurang menguntungkan, yang berpotensi meningkatkan risiko fiskal dan mengakibatkan tersingkirnya sektor swasta. Di [sektor air minum](#), air yang tidak menghasilkan pendapatan (*non-revenue water*) dan tarif yang di bawah tingkat pemulihan biaya penuh menyebabkan kerugian di lebih dari separuh perusahaan air minum daerah, atau PDAM (263 dari 378) pada tahun 2017. Akumulasi kerugian tetap ada bahkan di PDAM yang mendapat laba, yang berujung menjadi kewajiban kontinjensi di pemerintah daerah dan pusat. Di [sektor perumahan](#), skema subsidi FLPP (Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan) dan subsidi selisih bunga (SSB) memiliki biaya per unit yang tinggi dari Rp 53 juta sampai Rp 63 juta (dalam nilai bersih sekarang atau *net present value*) per unit bersubsidi pada tahun 2018, yang

menimbulkan kewajiban sekitar Rp 17 triliun di tahun itu — melipat-gandakan biaya fiskal dimuka dan 10 kali lebih tinggi dari tahun 2011.⁵⁰



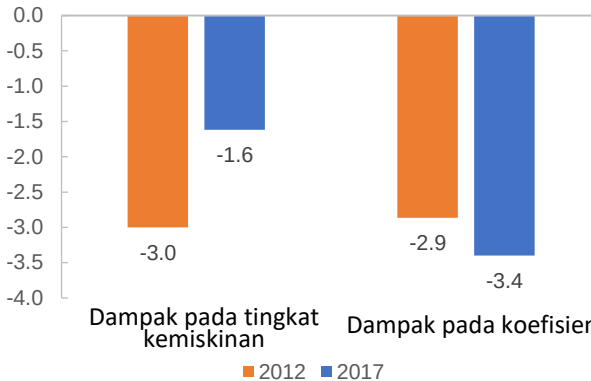
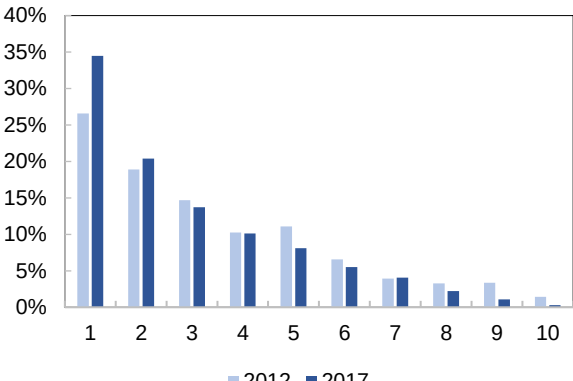
52. Belanja pendidikan dan kesehatan juga memiliki berbagai contoh kenaikan masukan yang tidak diikuti dengan kenaikan keluaran. Di [bidang pendidikan](#), di mana Pemerintah Indonesia telah meningkatkan sumber daya hingga 20 persen dari anggaran, banyak sekolah belum memiliki peralatan dan buku-buku yang memadai untuk menciptakan lingkungan belajar yang kondusif. Karena amanat belanja 20 persen untuk pendidikan termasuk gaji, selalu dimungkinkan untuk memenuhi amanat tersebut dengan meningkatkan gaji alih-alih meningkatkan ketersediaan buku dan peralatan. Di [bidang kesehatan](#), Badan Penyelenggara Jaminan Sosial-Kesehatan – administrator dana JKN – telah mengalami defisit yang besar sejak awal, termasuk defisit sebesar Rp 8,6 triliun pada tahun 2017. Sementara JKN telah memperluas akses jaminan kesehatan bagi lebih dari 80 persen penduduk Indonesia, defisit yang besar dan terus-menerus ini merupakan akibat dari rendahnya iuran yang tidak didasarkan pada perkiraan aktuarial, serta lemahnya desain dan pelaksanaan lainnya (cakupan manfaat terlalu royal dan kurangnya insentif kepada penyedia untuk mengelola sumber daya secara lebih efisien).

4. Belanja publik menurunkan ketimpangan, tetapi belum selalu efektif dalam mencapai hasil yang diinginkan

53. Secara keseluruhan, belanja dan elemen-elemen lain dari kebijakan fiskal mengurangi kemiskinan dan ketimpangan di Indonesia. Setelah memperhitungkan berbagai instrumen kebijakan fiskal — pajak, transfer, pajak dan subsidi tidak langsung, dan transfer non-uang seperti kesehatan dan pendidikan — koefisien Gini menurun sebesar 3,4 poin (dari 40,3 menjadi 36,9) pada tahun 2017,

⁵⁰ Lihat Lampiran 9.1 di [bab perumahan](#) untuk penjelasan lebih lanjut mengenai bagaimana perkiraan ini didapat.

peningkatan dari tahun 2012 di mana koefisien Gini turun sebesar 2,9 poin. Demikian pula, tingkat kemiskinan menurun 1,6 poin pada tahun 2017,⁵¹ meskipun lebih rendah dari tahun 2012 karena masyarakat miskin membayar sedikit lebih banyak PPN dan tidak mendapat manfaat dari subsidi bahan bakar dengan proporsi yang sama.

Gambar 1.21. Kebijakan fiskal mengurangi kemiskinan dan ketimpangan di Indonesia	Gambar 1.22. ...sebagian karena adanya perbaikan sasaran PKH																																										
Poin persentase / poin Gini	Persentase manfaat yang diperoleh berdasarkan desil konsumsi																																										
 <table><caption>Data for Gambar 1.21</caption><thead><tr><th>Kategori</th><th>2012</th><th>2017</th></tr></thead><tbody><tr><td>Dampak pada tingkat kemiskinan</td><td>-3.0</td><td>-1.6</td></tr><tr><td>Dampak pada koefisien</td><td>-2.9</td><td>-3.4</td></tr></tbody></table>	Kategori	2012	2017	Dampak pada tingkat kemiskinan	-3.0	-1.6	Dampak pada koefisien	-2.9	-3.4	 <table><caption>Data for Gambar 1.22</caption><thead><tr><th>Desil</th><th>2012</th><th>2017</th></tr></thead><tbody><tr><td>1</td><td>26.5</td><td>34.5</td></tr><tr><td>2</td><td>18.5</td><td>20.5</td></tr><tr><td>3</td><td>14.5</td><td>13.5</td></tr><tr><td>4</td><td>10.0</td><td>10.0</td></tr><tr><td>5</td><td>11.0</td><td>7.5</td></tr><tr><td>6</td><td>6.0</td><td>5.0</td></tr><tr><td>7</td><td>3.5</td><td>4.0</td></tr><tr><td>8</td><td>2.5</td><td>1.5</td></tr><tr><td>9</td><td>3.0</td><td>0.5</td></tr><tr><td>10</td><td>1.0</td><td>0.0</td></tr></tbody></table>	Desil	2012	2017	1	26.5	34.5	2	18.5	20.5	3	14.5	13.5	4	10.0	10.0	5	11.0	7.5	6	6.0	5.0	7	3.5	4.0	8	2.5	1.5	9	3.0	0.5	10	1.0	0.0
Kategori	2012	2017																																									
Dampak pada tingkat kemiskinan	-3.0	-1.6																																									
Dampak pada koefisien	-2.9	-3.4																																									
Desil	2012	2017																																									
1	26.5	34.5																																									
2	18.5	20.5																																									
3	14.5	13.5																																									
4	10.0	10.0																																									
5	11.0	7.5																																									
6	6.0	5.0																																									
7	3.5	4.0																																									
8	2.5	1.5																																									
9	3.0	0.5																																									
10	1.0	0.0																																									
Catatan: Hasil ini didasarkan pada analisa dengan menggunakan Kerangka Komitmen terhadap Ekuitas (<i>Commitment to Equity Framework</i> , CEQ). Dampak keseluruhan kemiskinan adalah perbedaan antara tingkat kemiskinan dengan dan tanpa instrumen utama kebijakan fiskal. Misalnya, tingkat kemiskinan tahun 2017 akan menjadi 1,6 poin lebih tinggi seandainya tidak ada program bantuan sosial, subsidi tidak langsung dan pajak tidak langsung. Sumber: Perkiraan staf Bank Dunia dari Susenas bulan Maret.	Catatan: Susenas 2017 hanya mencatat 3,5 juta rumah tangga yang menerima PKH, padahal sebenarnya penerima program ini telah diperluas menjadi 6 juta rumah tangga pada akhir tahun. Jadi, model berbasis PMT bersama dengan data administrasi tingkat kabupaten mengenai jumlah sebenarnya penerima program pada akhir tahun digunakan untuk mensimulasikan penerima manfaat tambahan. Sumber: Perkiraan staf Bank Dunia dari Susenas bulan Maret.																																										

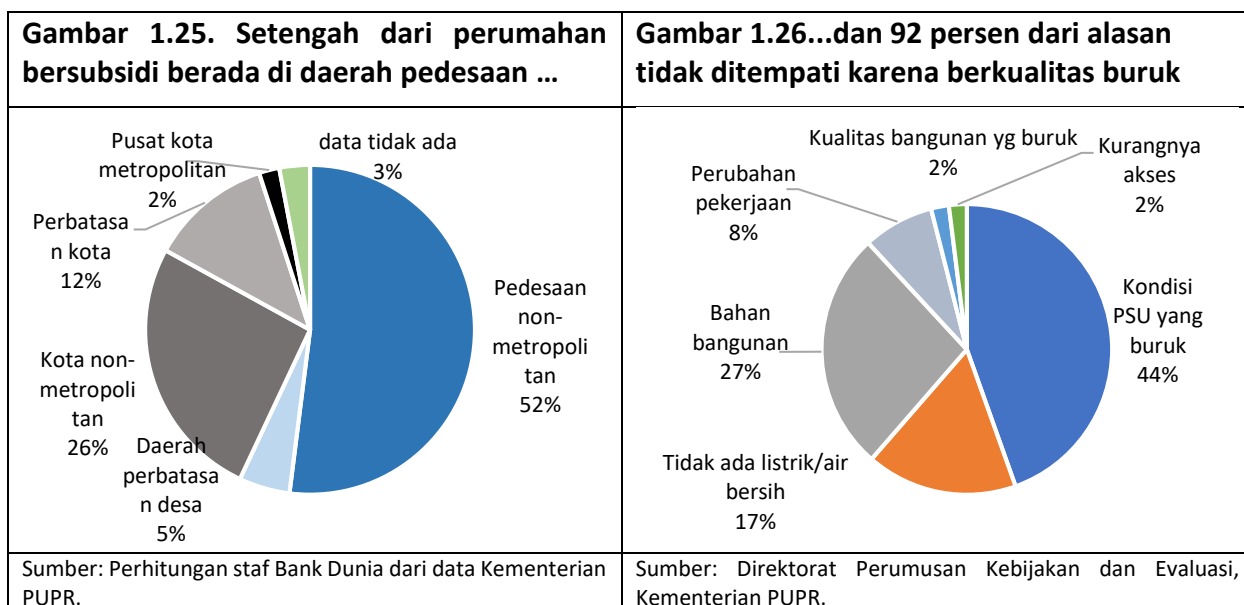
54. Belanja kesehatan, pendidikan dan bantuan sosial secara umum berpihak pada masyarakat miskin. Sebagian besar manfaat [bantuan sosial](#) diberikan kepada rumah tangga melalui PKH dan PIP, program beasiswa untuk siswa tidak mampu, diberikan kepada penerima manfaat yang dituju. Penetapan sasaran PKH telah membaik, dengan hampir 70 persen manfaat PKH menguntungkan rumah tangga di tiga desil terbawah dari distribusi konsumsi. Demikian pula, bantuan [pendidikan](#) dan [kesehatan](#) dalam bentuk non-uang yang diterima oleh orang perorangan yang mengakses pendidikan dan layanan kesehatan yang disediakan untuk umum adalah berpihak pada masyarakat miskin, yaitu, tunjangan-tunjangan tersebut lebih berarti bagi masyarakat miskin sebagai bagian dari pendapatan pasar mereka. Misalnya, pada tahun 2017 manfaat kesehatan dalam bentuk non-uang untuk desil termiskin dari distribusi konsumsi mewakili sekitar 7 persen dari pendapatan pasar mereka, yang lebih dari tujuh kali lipat dari desil terkaya (Gambar 1.23).

⁵¹ Jumlah ini diperkirakan dengan menggunakan Kerangka Komitmen terhadap Ekuitas, yaitu perbedaan antara tingkat kemiskinan dengan dan tanpa program fiskal pemerintah yang terdiri dari bantuan langsung, pajak tidak langsung, dan subsidi tidak langsung.

Gambar 1.23. Masyarakat miskin menerima lebih banyak manfaat belanja kesehatan non-uang sebagai bagian dari pendapatan mereka dibandingkan dengan kelompok kaya	Gambar 1.24. ...serta menerima lebih banyak manfaat belanja pendidikan non-uang dibandingkan dengan masyarakat kaya																																																																		
Persentase pendapatan bruto menurut desil	Persentase pendapatan bruto menurut desil																																																																		
<table><thead><tr><th>Desil</th><th>2012 (%)</th><th>2017 (%)</th></tr></thead><tbody><tr><td>1</td><td>4.2</td><td>6.8</td></tr><tr><td>2</td><td>3.5</td><td>4.5</td></tr><tr><td>3</td><td>3.2</td><td>3.8</td></tr><tr><td>4</td><td>2.5</td><td>3.2</td></tr><tr><td>5</td><td>2.5</td><td>2.8</td></tr><tr><td>6</td><td>2.2</td><td>2.5</td></tr><tr><td>7</td><td>1.8</td><td>2.2</td></tr><tr><td>8</td><td>1.5</td><td>1.8</td></tr><tr><td>9</td><td>1.2</td><td>1.5</td></tr><tr><td>10</td><td>0.8</td><td>1.2</td></tr></tbody></table>	Desil	2012 (%)	2017 (%)	1	4.2	6.8	2	3.5	4.5	3	3.2	3.8	4	2.5	3.2	5	2.5	2.8	6	2.2	2.5	7	1.8	2.2	8	1.5	1.8	9	1.2	1.5	10	0.8	1.2	<table><thead><tr><th>Desil</th><th>2012 (%)</th><th>2017 (%)</th></tr></thead><tbody><tr><td>1</td><td>19.5</td><td>19.0</td></tr><tr><td>2</td><td>15.0</td><td>13.0</td></tr><tr><td>3</td><td>12.5</td><td>11.0</td></tr><tr><td>4</td><td>10.5</td><td>9.0</td></tr><tr><td>5</td><td>9.5</td><td>8.0</td></tr><tr><td>6</td><td>7.5</td><td>6.0</td></tr><tr><td>7</td><td>6.0</td><td>5.0</td></tr><tr><td>8</td><td>4.5</td><td>4.0</td></tr><tr><td>9</td><td>3.5</td><td>3.0</td></tr><tr><td>10</td><td>2.0</td><td>1.5</td></tr></tbody></table>	Desil	2012 (%)	2017 (%)	1	19.5	19.0	2	15.0	13.0	3	12.5	11.0	4	10.5	9.0	5	9.5	8.0	6	7.5	6.0	7	6.0	5.0	8	4.5	4.0	9	3.5	3.0	10	2.0	1.5
Desil	2012 (%)	2017 (%)																																																																	
1	4.2	6.8																																																																	
2	3.5	4.5																																																																	
3	3.2	3.8																																																																	
4	2.5	3.2																																																																	
5	2.5	2.8																																																																	
6	2.2	2.5																																																																	
7	1.8	2.2																																																																	
8	1.5	1.8																																																																	
9	1.2	1.5																																																																	
10	0.8	1.2																																																																	
Desil	2012 (%)	2017 (%)																																																																	
1	19.5	19.0																																																																	
2	15.0	13.0																																																																	
3	12.5	11.0																																																																	
4	10.5	9.0																																																																	
5	9.5	8.0																																																																	
6	7.5	6.0																																																																	
7	6.0	5.0																																																																	
8	4.5	4.0																																																																	
9	3.5	3.0																																																																	
10	2.0	1.5																																																																	
Sumber: Perkiraan staf Bank Dunia dari Susenas, periode bulan Maret	Sumber: Perkiraan staf Bank Dunia dari Susenas, periode bulan Maret																																																																		

55. Akan tetapi, dampak belanja terhadap pengurangan ketimpangan terbatas, dan bahkan negatif, di beberapa bidang karena kurang baiknya rancangan dan pelaksanaan program. Di [bidang perumahan](#), misalnya, skema subsidi utama bersifat regresif dan berpihak pada rumah tangga kaya daripada rumah tangga berpenghasilan rendah karena mereka yang membeli properti dengan nilai lebih tinggi menerima lebih banyak subsidi.⁵² Skema ini juga memiliki potensi kebocoran yang tinggi bagi penerima yang berpenghasilan lebih tinggi, karena pemberi pinjaman menilai kapasitas penerima untuk membayar berdasarkan pendapatan kotor rumah tangga dan bukan pendapatan dasar perorangan. Bahkan ketika unit rumah bersubsidi diterima oleh penerima yang tepat, rumah tersebut cenderung berada jauh dari pusat kota dan berkualitas buruk. Hal ini menyebabkan pengeluaran jangka panjang yang lebih tinggi (lamanya waktu perjalanan dan rendahnya apresiasi harga rumah), mobilitas ekonomi antar generasi yang lebih rendah (karena akses yang buruk terhadap layanan dan pekerjaan), dan tingkat tidak dihuni yang tinggi, menambah jumlah rumah yang dianggap di bawah standar yang jumlahnya sudah tinggi (Gambar 1.25 dan Gambar 1.26).

⁵² Biaya subsidi per unit untuk rumah tapak mencapai sekitar Rp 50 juta, sementara unit bertingkat dengan nilai properti yang lebih tinggi sekitar Rp 100 juta.



56. Secara umum, kenaikan belanja seringkali tidak menyebabkan peningkatan yang sepadan dalam kualitas layanan publik, atau dengan kata lain tujuan program belum tercapai. Sebagai contoh, di [bidang air minum](#), meskipun ada kenaikan tujuh kali lipat dalam belanja riil pemerintah pusat pada periode tahun 2005-13, penggunaan air ledeng untuk keperluan minum turun hampir sepertiga dan penggunaan untuk tujuan pembersihan secara umum tetap tidak berubah. Demikian pula, meskipun ada kenaikan riil sebesar empat kali lipat dalam belanja sanitasi, akses rumah tangga terhadap sanitasi yang lebih baik tetap rendah, sebesar 8 persen.

57. Pemerintah Indonesia telah mengambil langkah-langkah untuk memperbaiki kebijakan sektoral untuk meningkatkan efektivitas belanja. Di bidang [pendidikan](#), untuk meningkatkan hubungan antara tunjangan profesional guru dan hasil yang dicapai oleh siswa, Pemerintah Indonesia memperkenalkan dan meluncurkan proses sertifikasi guru baru pada tahun 2018, yaitu Pendidikan Profesi Guru (PPG), yang mewajibkan program pelatihan yang lebih komprehensif dan lebih lama untuk guru baru (1 tahun) dan guru saat ini (6 bulan), dibandingkan dengan 90 jam sebelumnya. Namun demikian, pelaksanaan proses sertifikasi guru baru ini menghadapi tantangan karena terbatasnya lembaga yang berwenang untuk memberikan pelatihan. Selain itu, untuk meningkatkan efektivitas program bantuan operasional sekolah (BOS), Pemerintah Indonesia sedang mengujicoba Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah Berbasis Elektronik (e-RKAS) dan memberlakukan komponen kinerja dalam alokasi BOS (BOS Kinerja) pada tahun 2019. Dalam sub-sektor infrastruktur, seperti [pengelolaan sumber daya air](#), Pemerintah Indonesia telah mengambil langkah-langkah untuk memodernisasi pengelolaan irigasi untuk meningkatkan kinerja sistem irigasi. Modernisasi ini meliputi pembentukan sistem pengelolaan aset, evaluasi kinerja sistem irigasi, dan pengembangan kerja sama pengelolaan irigasi, serta pemasangan sistem informasi yang canggih.

58. Singkatnya, walaupun reformasi subsidi energi secara parsial telah memungkinkan Indonesia untuk mengalihkan lebih banyak sumber daya ke prioritas-prioritas pembangunan utama, masih banyak contoh masih adanya belanja yang tidak efisien dan tidak efektif diberbagai sektor yang sangat

penting untuk perbaikan sumber daya manusia dan infrastruktur. Seperti yang ditunjukkan pada **Error! Reference source not found.**, bahkan jika Indonesia hanya mengharapkan kemajuan secara bertahap dalam meningkatkan pendapatannya, banyak yang dapat dilakukan untuk memastikan bahwa setiap rupiah uang pajak berujung pada hasil-hasil yang diharapkan, yaitu masyarakat Indonesia yang lebih makmur.

Tabel 1.2. Ikhtisar tantangan-tantangan utama dalam mencapai belanja berkualitas menurut sektor

Bidang	Tingkat Kecukupan: Apakah belanja pemerintah <i>mencukupi</i> untuk bidang ini secara keseluruhan?	Efisiensi: Apakah sumber daya dialokasikan untuk <i>intervensi yang tepat dengan biaya terendah</i> tanpa mengorbankan kualitas?	Efektivitas: Apakah tujuan yang diinginkan <i>tercapai</i> ?
Kesehatan	Tidak. Pemerintah Indonesia membelanjakan 1,4 persen dari PDB untuk kesehatan – sekitar setengah dari rata-rata belanja negara berpenghasilan menengah ke bawah.	Tidak. Perbedaan yang signifikan antara belanja yang direncanakan dan yang direalisasikan dari Kemenkes mencerminkan ketidakefisienan dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran. Rasio klaim JKN secara rutin melebihi 100 persen, yang menunjukkan ketidakefisienan pada sisi pendapatan dan pengeluaran. Belanja kesehatan sebagian besar diarahkan untuk perawatan episodik kuratif karena mekanisme pembiayaan yang tidak tepat yang (i) mendorong penyedia layanan primer untuk merujuk pasien ke rumah sakit dan (ii) tidak mendorong rumah sakit untuk membatasi biaya.	Ya dan tidak. Harapan hidup telah meningkat, angka kematian balita dan kematian bayi telah menurun, dan rasio kematian ibu juga menurun. Namun demikian, Indonesia masih memiliki MMR yang tertinggi di kawasan, sepertiga anak balita menderita tengkes (<i>stunting</i>), dan penyakit tidak menular terus meningkat. Ketimpangan geografis dan pendapatan terkait hasil-hasil kesehatan juga tetap ada.
Pendidikan	Ya, tetapi hanya relatif terhadap sektor-sektor lain. Indonesia membelanjakan 20 persen dari total anggarannya untuk pendidikan, lebih tinggi dari Singapura dan banyak negara tetangga lainnya. Tetapi sebagai pangsa dari PDB, belanja untuk pendidikan (3 persen dari PDB) lebih rendah daripada di banyak negara tetangga tersebut. PPAUD juga sangat kekurangan dana.	Tidak. Terlepas dari kenyataan bahwa belanja naik tiga kali lipat secara riil selama tahun 2001-18, banyak sekolah kekurangan masukan dasar (buku pelajaran, persediaan, infrastruktur). Bantuan dari pemerintah pusat tidak didistribusikan sesuai dengan kebutuhan kabupaten dan sekolah. Kabupaten-kabupaten yang kurang berpenduduk, yang cenderung menerima lebih banyak sumber daya, memiliki kapasitas yang rendah untuk mengelola sistem pendidikan.	Ya dan tidak. Pemerintah Indonesia telah mencapai target meningkatkan partisipasi sekolah, terutama untuk sekolah menengah. Namun demikian, hanya ada sedikit peningkatan dalam hasil pembelajaran yang diukur dengan skor PISA karena adanya kesenjangan pembelajaran yang besar (4,4 tahun). Meskipun ada peningkatan sertifikasi guru, banyak guru masih kekurangan kompetensi dasar yang berdampak negatif pada kemampuan mereka untuk menyampaikan pengetahuan kepada siswa.

Bidang	Tingkat Kecukupan: Apakah belanja pemerintah <i>menukupi</i> untuk bidang ini secara keseluruhan?	Efisiensi: Apakah sumber daya dialokasikan untuk <i>intervensi yang tepat dengan biaya terendah</i> tanpa mengorbankan kualitas?	Efektivitas: Apakah tujuan yang diinginkan <i>tercapai</i> ?
Bantuan sosial	Tidak. Belanja untuk bantuan sosial meningkat lebih dari dua kali lipat secara riil selama tahun 2009-18, tetapi tetap rendah sebagai proporsi terhadap PDB (0,7 persen) —bandingkan dengan rata-rata belanja negara-negara berpenghasilan menengah ke bawah.	Ya, pada tingkat tertentu. Pemerintah Indonesia telah mencapai perolehan efisiensi dengan realokasi belanja untuk mengalihkan pmdanaan dari tidak program-program yang tidak efektif (mis., Rastra) ke program-program yang efektif (mis., PKH, Kartu Sembako), dengan menggabungkan proses-proses umum lintas program utama untuk meningkatkan pemberian layanan, dan dengan mengembangkan basis data terpadu (DTKS). Akan tetapi, DTKS belum dimutakhirkan secara sistematis sejak tahun 2015, dan sulit untuk memastikan konvergensi program.	Ya, sampai tingkat tertentu. Program bantuan langsung tunai bersyarat (PKH) meningkatkan kesejahteraan, pemanfaatan layanan kesehatan dan pendidikan, dan memiliki dampak besar pada pengurangan probabilitas bahwa seorang anak terkena <i>stunting</i> . Subsidi beras (Rastra) terbukti tidak efektif dalam memastikan ketahanan pangan, tetapi bukti awal menunjukkan bahwa program penggantinya (Kartu Sembako) ⁵³ lebih menjanjikan. Ada bukti yang terbatas tentang dampak PIP dan PBI-JKN.
Jalan nasional	Hampir. Belanja pemerintah pusat untuk jalan nasional dan jalan tol telah meningkat dari waktu ke waktu, mencapai 1,6 persen dari PDB pada tahun 2017. Namun demikian, belanja yang dianggarkan masih Rp 2-6 triliun di bawah tingkat investasi yang dibutuhkan.	Tidak. Peningkatan belanja membiayai perawatan jalan yang lebih mahal daripada peningkatan keluaran fisik. Jaringan jalan juga tersebar tidak merata di seluruh kepulauan. Di jalan bebas hambatan, Pemerintah Indonesia telah melampaui targetnya tetapi dengan mengandalkan sebagian besar pada BUMN, yang menciptakan kewajiban kontinjensi dan menyebabkan hengkangnya sektor swasta.	Tidak. Masih ada kesenjangan antara kebutuhan jumlah/panjang jalan dan jumlah jalan yang terbangun (<i>backlog</i>) yang signifikan di koridor utama, jalan bebas hambatan berkapasitas tinggi, serta permintaan jaringan arteri yang tidak terpenuhi. Sementara itu, bukti di lapangan menunjukkan bahwa jalan yang direhabilitasi memburuk lebih cepat dari yang diperkirakan, waktu perjalanan tetap tinggi, dan kondisi lalu lintas yang lambat secara keseluruhan mempengaruhi daya saing Indonesia.
Perumahan	Ya. Indonesia membelanjakan sekitar 0,4 persen dari PDB untuk perumahan. Belanja telah meningkat rata-rata sebesar 12,4 persen setiap tahun secara nominal	Tidak. Belanja publik yang lebih tinggi untuk perumahan telah disertai dengan peningkatan jumlah unit perumahan bersubsidi dan jumlah pinjaman, tetapi program subsidi perumahan yang ada (FLPP dan SSB) membuat	Tidak. Unit-unit perumahan bersubsidi cenderung memiliki kualitas yang kurang dan lokasi yang buruk serta gagal memenuhi permintaan perumahan di wilayah perkotaan. Produk subsidi perumahan yang sesuai untuk

⁵³ Sebelumnya dikenal dengan Bantuan Pangan Non Tunai atau BPNT

Bidang	Tingkat Kecukupan: Apakah belanja pemerintah <i>mencukupi</i> untuk bidang ini secara keseluruhan?	Efisiensi: Apakah sumber daya dialokasikan untuk <i>intervensi yang tepat dengan biaya terendah</i> tanpa mengorbankan kualitas?	Efektivitas: Apakah tujuan yang diinginkan <i>tercapai</i> ?
	sejak tahun 2011 sebagian besar karena pemberlakuan / perluasan subsidi hipotek.	hengkangnya sektor swasta dengan menawarkan tingkat bunga yang lebih rendah. SSB menciptakan kewajiban jangka panjang yang secara fiskal tidak berkelanjutan sementara FLPP menawarkan pendanaan likuiditas kepada bank, yang membatasi jumlah pinjaman.	semua (<i>one-size-fit-all</i>) tidak efektif dalam memenuhi kebutuhan perumahan yang heterogen dan menargetkan penduduk berpenghasilan rendah dan kurang terlayani.
Pengelolaan Sumber Daya Air	Tidak. Belanja publik untuk sumber daya air hanya menyumbang 0,3 persen dari PDB (2016). Anggaran untuk Direktorat Jenderal Sumber Daya Air hanya setengah dari yang ditetapkan dalam rencana strategis.	Tidak. Tidak ada alokasi yang memadai untuk operasi dan manajemen, yang mengarah pada kemunduran dalam sistem irigasi yang dikelola kabupaten. Lokasi bendungan baru tidak diprioritaskan berdasarkan analisis biaya manfaat yang baik, yang menyebabkan keterputusan dengan perencanaan tata ruang. Tingkat pelaksanaan anggaran untuk Ditjen SDA rendah dibandingkan dengan direktorat lain di lingkungan KemenPUPR, yang menunjukkan ketidakefisienan dalam perencanaan dan penganggaran.	Tidak. Kapasitas penyimpanan air dan produktivitas pertanian Indonesia rendah dibandingkan dengan negara-negara pasar berkembang lainnya. Kapasitas penyimpanan air per kapita saat ini di Indonesia adalah sekitar 90 meter kubik, dibandingkan dengan 600 - 3.500 meter kubik per kapita di Tiongkok atau Brasil.
Air minum & Sanitasi	Tidak. Meskipun ada peningkatan tiga kali lipat secara riil selama tahun 2001-16, Indonesia termasuk negara dengan belanja sektor publik yang terendah (0,2 persen dari PDB) untuk air bersih. Namun demikian, prioritas langsungnya adalah untuk meningkatkan efisiensi belanja.	Tidak. Jumlah tambahan rumah dengan akses ke air leding tidak signifikan dan tidak dapat mengimbangi pertumbuhan jumlah penduduk perkotaan. Mengenai sanitasi, lebih banyak rumah tangga yang memiliki akses terhadap sanitasi yang lebih baik di atas kertas, tetapi ada masalah besar dengan pembuangan air kotor perkotaan.	Tidak. Penggunaan air leding untuk minum telah menurun dan penggunaan untuk keperluan pembersihan secara umum tetap tidak berubah, kemungkinan karena rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap keandalan air leding. Kebanyakan septiktank memiliki kualitas yang buruk, dan sebagian besar fasilitas instalasi pengolahan lumpur tidak sepenuhnya beroperasi karena kurangnya kepemilikan dan pemeliharaan pemerintah daerah.

IV. Apa saja kendala sistemik untuk meningkatkan kualitas belanja?

1. Tantangan pengelolaan keuangan publik

59. Indonesia telah membuat banyak kemajuan dalam banyak aspek pengelolaan keuangan publik (*public financial management, PFM*) selama 20 tahun terakhir ini, tetapi sekarang diperlukan adanya

re-orientasi agar lebih berfokus pada hasil. Indonesia sudah memiliki kerangka hukum dan peraturan yang kuat selaras dengan sebagian besar standar PFM. Setelah krisis keuangan Asia tahun 1997/98, proses pengelolaan anggaran modern diberlakukan yang menekankan terjaganya disiplin fiskal agregat. Proses anggaran dipedomani oleh strategi pengelolaan fiskal dan utang yang jelas, penerapan aturan fiskal yang ketat, dan pencatatan anggaran yang komprehensif dimana hanya kurang dari 1 persen total pendapatan berada di luar proses anggaran. Komitmen dan pembayaran dikendalikan secara ketat untuk membatasi akumulasi tunggakan. Reformasi ini telah memperkuat disiplin fiskal agregat (lihat Kotak 2.1).

60. Kerangka perencanaan dan penganggaran cukup kuat tetapi hubungan antara kebijakan, perencanaan dan penganggaran masih dapat ditingkatkan. Perumusan anggaran bersifat transparan dan partisipatif, dengan menggunakan pendekatan dari atas ke bawah (*top-down*) dan dari bawah ke atas (*bottom-up*) (Musrenbang). Kalender anggaran dipatuhi secara ketat dan pengawasan oleh DPR semakin efektif. Rencana Kementerian (Renstra) ditetapkan untuk semua kementerian, yang menerjemahkan sasaran lima tahun ke dalam target tahunan dan rencana belanja di tingkat program, kegiatan, dan proyek. Namun demikian, Renstra sering dibangun di sekitar kerangka kerja pembiayaan yang terlalu ambisius, yang tidak terwujud selama proses anggaran tahunan. Analisa di dalam [bab Pengelolaan Sumber Daya Air](#) menunjukkan bahwa belanja pemerintah pusat untuk sumber daya air masih jauh di bawah target Rencana Strategis di Renstra, di mana anggaran Renstra hampir tiga kali lebih besar dari alokasi anggaran tahunan pada tahun 2019, atau pada akhir dari perencanaan lima-tahun. Terdapat proses pengelolaan pengeluaran jangka menengah, tetapi belum mendukung prediksi akurat dari biaya program yang sedang berjalan, atau proyeksi ruang fiskal untuk kebijakan-kebijakan baru. Berdasarkan analisa *ad hoc* Kemenkeu, penyimpangan Renstra dari MTEF secara keseluruhan adalah 33 persen, dan dari MTEF terhadap APBN adalah 55 persen, pada tahun 2016.⁵⁴ Peningkatan signifikan dalam KPJM dicapai pada tahun 2017 dan 2018, setelah mengadopsi peraturan baru yang menyederhanakan penyajian KPJM, memberlakukan pembatasan revisi, dan mewajibkan kementerian-kementerian lini untuk menjelaskan penyimpangan anggaran yang direncanakan berdasarkan perubahan kebijakan.⁵⁵ Untuk APBN tahun 2018, penyimpangan antara pagu indikatif kementerian dan perkiraan maju dalam anggaran yang direncanakan sebelumnya telah berkurang menjadi 2,9 persen.⁵⁶

61. Pemerintah Indonesia telah mengambil langkah-langkah untuk meningkatkan keterhubungan antara Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Kementerian Keuangan dalam proses penganggaran tahunan. Hubungan organisasi antara Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) – yang bertanggung jawab untuk pemrograman dan perencanaan dan Kementerian Keuangan (Kemenkeu) – yang bertanggung jawab atas alokasi anggaran sangat penting untuk penyampaian yang efisien dan efektif dari semua program anggaran. Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 2017 menetapkan amanat yang jelas bagi Bappenas untuk memiliki peran dalam proses anggaran, mewajibkan Kementerian Keuangan dan Bappenas untuk mengelola proses anggaran secara bersama di setiap tahap. Namun demikian, peraturan tersebut tidak menetapkan bagaimana proses bersama ini harus dioperasionalkan. Definisi operasional lebih lanjut dari peran masing-masing sangatlah penting bagi kedua lembaga ini untuk bekerja bersama-sama secara lebih efektif.

62. Terdapat pula ruang lingkup untuk memperbaiki arsitektur kinerja kelembagaan dan struktural untuk dapat menangkap apa yang ingin dicapai oleh Pemerintah, dan dapat meminta kementerian-

⁵⁴ Informasi yang dikumpulkan selama Penilaian PEFA.

⁵⁵ Peraturan Menteri Keuangan No. 163 tahun 2016.

⁵⁶ Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) untuk APBN tahun 2018.

63. Mengelola belanja untuk mencapai efisiensi dan efektivitas yang lebih besar bergantung pada program logika intervensi dan data yang kuat untuk dapat mengukur pelaksanaannya. Gambar 1.27 menunjukkan contoh yang lebih rumit dari “logika intervensi” (*intervention logic*), yang bertujuan untuk menyelaraskan tujuan kebijakan, rancangan program, pengelolaan program (yaitu, intervensi yang efektif) dan hasil. Banyak dari target hasil RPJMN bergantung pada masukan dan keluaran yang dikendalikan oleh semua tingkat pemerintahan, sehingga informasi mengenai masukan, keluaran, dan hasil diperlukan dari ketiga tingkat pemerintahan (lihat [bab mengenai Data](#)). Selain itu, sumber daya yang terkait dengan target-target yang semula ditetapkan di dalam RPJMN sering dikurangi melalui proses penganggaran tahunan. Inilah sebabnya banyak pemerintah saat ini menggunakan proses perencanaan bergulir, yang memungkinkan penyesuaian target sejalan dengan sumber daya yang tersedia dan menyediakan mekanisme yang lebih bermakna untuk memantau kinerja lembaga-lembaga pemerintah.

The diagram illustrates the Logic of Intervention (Logika Intervensi) process. It begins with **Kebutuhan** (Needs) under the category **Peruntukan** (Allocation). This leads to **Tujuan Kebijakan** (Policy Goals). The process then moves to **Program / Kegiatan Pengeluaran** (Program / Expenditure Activities), which is represented by a large box containing **Keluaran (Barang / Jasa)** (Output (Goods / Services)) and **Masukan (Sumber daya)** (Input (Resources)). This stage is linked to **Hasil (Antara)** (Intermediate Results) and **Hasil** (Final Results) under the category **Dampak** (Impact). The process is guided by **Rancangan program (Logika Intervensi)** (Program Design (Logic of Intervention)). Feedback loops are shown for **Efisiensi** (Efficiency), **Efektivitas** (Effectiveness), and **Relevansi dan Keberlanjutan** (Relevance and Sustainability).

64. Dalam tahap pelaksanaan anggaran, konsistensi anggaran tetap menjadi perhatian karena dapat mempengaruhi pemberian layanan publik utama. Deviasi berulang antara pendapatan didalam anggaran dan yang terealisasi menjadi kelemahan dalam beberapa tahun terakhir, dengan proyeksi pajak penghasilan non-migas dan PPN terlalu optimis di setiap tahun dari tahun 2009 hingga 2016. Kesenjangan antara perkiraan pendapatan yang direncanakan dan aktual sangat signifikan pada tahun 2014, 2015 dan 2016, sehingga dalam penilaian PEFA 2017 skor Indonesia untuk indikator realisasi pendapatan adalah "D".⁵⁷ Perkiraan pendapatan yang terlalu optimis yang mencerminkan upaya pemerintah untuk mempertahankan disiplin fiskal juga telah mempengaruhi pelaksanaan anggaran. Di masa lalu, seperti dibahas di dalam laporan PEFA tahun 2017, pelaksanaan anggaran menyimpang secara signifikan dari rencana dan nilai untuk total belanja dan komposisi belanja adalah "C" dan "C +". Tren ini berhasil dikendalikan pada tahun 2017 dan 2018, sehingga pada tahun 2018 tidak diperlukan revisi anggaran dalam setahun, bersamaan dengan peningkatan dalam pelaksanaan anggaran. Perubahan anggaran tahun berjalan selama tahun 2016 dan 2017, bagaimanapun juga, dapat menyebabkan dampak negatif terhadap penyediaan layanan publik utama, seperti pada program gizi. Ini menunjukkan adanya ruang untuk mengelola pelaksanaan perubahan anggaran dalam tahun berjalan secara lebih baik.

65. Sekarang setelah Indonesia membangun rekam jejak yang kuat untuk menjaga disiplin fiskal, perhatian harus beralih ke peningkatan kualitas arsitektur kinerja sebagai dasar untuk meningkatkan kualitas belanja. Informasi mengenai kinerja kualitas yang baik adalah kunci untuk kinerja belanja, tetapi ada ruang untuk perbaikan yang cukup besar. Pemantauan yang signifikan sedang dilakukan, tetapi ini terfragmentasi, seringkali bersifat duplikasi dan sebagian besar terfokus pada pemantauan tingkat penyerapan, daripada mengukur dampak belanja. Kelangkaan informasi kinerja yang berkualitas telah berkontribusi pada kesalahan penargetan penerima manfaat untuk program-program tertentu. Sebagaimana dijelaskan di sektor perumahan, unit perumahan bersubsidi cenderung memiliki lokasi yang buruk – berada di daerah pedesaan atau jauh dari pusat kota, meskipun kebutuhan perumahan terkonsentrasi di daerah perkotaan – dan memiliki kualitas yang lebih rendah, yang menyebabkan rendahnya tingkat huni. Hal ini mengurangi efektivitas belanja program dari sektor. Informasi mengenai kebutuhan juga sangat penting untuk pen-targetan transfer ke daerah yang lebih akurat. Kegagalan informasi telah berkontribusi pada masalah seperti ketidaksesuaian alokasi DAK dengan kebutuhan kab/kota dan rendahnya konvergensi program-program bantuan sosial di tingkat penerima manfaat.

2. Tantangan koordinasi antar lembaga pusat dan antar tingkat pemerintahan

66. Koordinasi yang efektif antar berbagai lembaga pusat dan antar tingkat pemerintahan adalah kunci untuk pemberian layanan yang efisien. Beberapa contoh (lihat bab mengenai sektor) telah menekankan pentingnya koordinasi di semua tingkatan untuk memastikan efisiensi dan efektivitas belanja. Fungsi yang tumpang tindih dan asimetri koordinasi memengaruhi belanja yang efektif dari beberapa program nasional.

67. Tantangan koordinasi di antara lembaga-lembaga pusat juga membatasi efektivitas program-program pemerintah utama seperti program bantuan sosial dan JKN (jaminan [kesehatan](#) nasional)

⁵⁷ PEFA memberi nilai pada kriteria berikut ini: "A" - Tingkat kinerja tinggi yang memenuhi praktik internasional yang baik; "B" - Kinerja yang baik, di atas tingkat dasar; "C" - Tingkat kinerja dasar yang secara luas konsisten dengan praktik internasional yang baik; dan "D" - Entah kurang dari tingkat kinerja dasar atau informasi yang tidak memadai untuk dinilai.

dalam mencapai tujuannya. Misalnya, berbagai [program bantuan sosial](#) seperti PKH, PIP, Rastra/Kartu Sembako, PBI-JKN dilaksanakan oleh berbagai lembaga di pemerintah pusat. Jika digabungkan bersama-sama, program-program bantuan sosial ini akan memberikan tingkat manfaat yang memadai untuk kelompok masyarakat yang berada di 40 persen terbawah. Tingkat manfaat PIP dan PKH secara bersama-sama menyumbang 27 persen dari pengeluaran konsumsi untuk keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan. Namun demikian, saat ini sekitar 40 persen dari 10 persen rumah tangga termiskin yang memiliki setidaknya satu anak menerima salah satu dari program tersebut, sementara hanya 13 persen yang menerima PIP dan PKH, meskipun rumah tangga tersebut secara teknis memenuhi syarat untuk menerima kedua program tersebut. Proporsi penerima manfaat yang sangat rendah yang menerima keempat program mencerminkan kebutuhan untuk meningkatkan integrasi dan koordinasi di antara program-program utama. Untuk mengatasi tantangan pelaksanaan JKN membutuhkan koordinasi yang lebih kuat di antara lembaga-lembaga pusat, di samping kejelasan dalam pengaturan tata kelola dan akuntabilitas JKN di antara lembaga-lembaga yang terlibat seperti Kementerian Kesehatan, BPJS Kesehatan, dan Kementerian Keuangan.

68. Masalah koordinasi tersebut lebih parah untuk program-program yang menjadi tanggung jawab bersama pemerintah daerah dan pusat, yang berujung pada tantangan fragmentasi informasi dan perencanaan yang buruk. Bab-bab sektoral mengidentifikasi serangkaian tantangan koordinasi di berbagai tingkat pemerintahan, termasuk fragmentasi arus informasi, dan perencanaan yang buruk untuk memastikan bahwa alokasi anggaran untuk masing-masing fungsi pemerintah daerah dan pusat saling melengkapi. Di [bidang kesehatan](#), sektor kesehatan, pengelolaan dan sistem informasi yang terfragmentasi, dan koordinasi yang buruk di antara para pemangku kepentingan utama, menyulitkan penilaian efisiensi belanja kesehatan masyarakat. Di lingkungan Kementerian Kesehatan, setiap program kesehatan (seperti HIV, TB, malaria, kesehatan ibu) melakukan pengumpulan data sendiri, berbeda dari data pusat kesehatan primer (SIKDA-generik) dan sistem data rumah sakit (SIRS). Data ini juga ditempatkan di departemen terpisah di lingkungan Kementerian Kesehatan. Persyaratan pelaporan di tingkat fasilitas juga memberatkan (misalnya 16 format yang berbeda untuk TB), formatnya sebagian besar berbasis kertas, dan kualitas data serta kepatuhan pelaporannya rendah. Kesenjangan dalam kesesuaian antara anggaran pusat dan daerah teramat, termasuk kurangnya investasi dalam jaringan distribusi lokal oleh pemerintah kabupaten/kota dalam mendukung infrastruktur pemerintah pusat dalam pasokan air minum dan sanitasi, dan ketidaksesuaian antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pemilihan lokasi pembangunan bendungan.

69. Desentralisasi menimbulkan tantangan tambahan bagi akuntabilitas dan pemantauan K/L pusat, yang merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan anggaran berorientasi hasil. K/L telah menyatakan keprihatinannya atas ketidakmampuan mereka untuk mengendalikan atau bahkan memantau keluaran dan hasil program begitu tanggung jawab untuk penyampaian layanan diberikan kepada Pemda. Koordinasi dan pertanggungjawaban pusat-daerah yang lemah tampaknya telah membuat kementerian-kementerian lini terputus dari hasil, termasuk informasi dan kinerja program. Misalnya, meskipun bertanggung jawab atas kualitas pendidikan secara keseluruhan, kementerian-kementerian lini pusat hanya mengelola 37 persen dari 20 persen amanat belanja pendidikan. Logika intervensi yang lebih rumit — yang menjelaskan peran yang harus dimainkan oleh setiap tingkat pemerintahan — berkontribusi dalam memberikan hasil yang lebih baik, dan indikator kinerja yang memfasilitasi pemantauan di sepanjang rantai hasil, akan membantu mengidentifikasi perubahan apa yang harus dilakukan untuk meningkatkan kinerja.

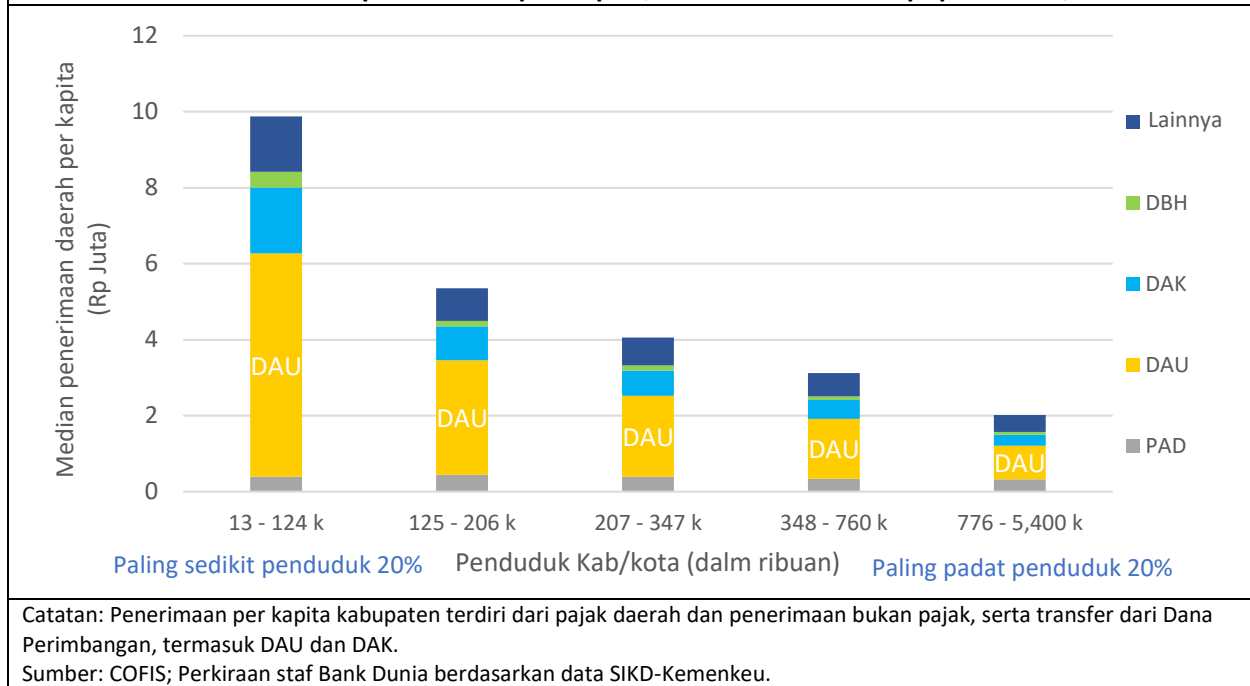
70. Penggunaan instrumen kelembagaan dan fiskal dalam mendorong kinerja yang lebih baik terbatas. Ada perkembangan yang menjanjikan terkait koordinasi kementerian yang lebih baik dalam pengelolaan transfer fiskal, tetapi instrumen untuk mengelola di seluruh tingkat pemerintahan memerlukan lebih banyak pekerjaan. Beberapa contoh koordinasi yang lebih baik tersebut termasuk proses trilateral antara Kemenkeu, Bappenas dan kementerian-kementerian lini untuk mengelola DAK sektor. Memperbaiki pengaturan kelembagaan untuk melakukan pengelolaan di seluruh tingkat pemerintahan adalah hal yang rumit dan menantang di negara mana pun, tetapi terlebih-lebih di Indonesia di mana terdapat lebih dari 500 pemerintah Kab/Kota. Instrumen transfer ke daerah yang efektif sangat spesifik sesuai konteks dan rentan terhadap insentif yang merugikan (misalnya, permainan data yang digunakan untuk menilai kinerja). Seharusnya ada lebih banyak investasi dalam mengevaluasi efektivitas instrumen tersebut dalam merangsang peningkatan kinerja.

3. Transfer ke daerah memerlukan beberapa perbaikan untuk mendorong kinerja

71. Pemda di Indonesia memainkan peranan penting dalam memberikan layanan yang mendukung kualitas sumber daya manusia Indonesia, serta infrastruktur publik yang mendukung pertumbuhan ekonomi. Sejak akhir tahun 1990-an, Indonesia telah memulai agenda ambisius desentralisasi administrasi dan fiskal ke lebih dari 500 Pemda. Antara tahun 2015 dan 2018, Provinsi dan Kab/Kota bertanggung jawab atas 43 persen dari total belanja nasional, dibandingkan dengan hanya 23 persen sebelum desentralisasi (1994-2000). Pemda di Indonesia — provinsi, kota, kabupaten, dan kelurahan/desa — sekarang memberikan sebagian besar layanan yang membentuk peluang warganya dalam kehidupan. Kab/Kota mengelola antara lain pendidikan dasar, layanan kesehatan dasar, dan infrastruktur air minum, jalan, dan sanitasi setempat.

72. Meskipun terdapat perbaikan akses terhadap layanan dasar, kelemahan dalam sistem transfer fiskal membatasi kemampuan Pemda untuk sepenuhnya menyediakan layanan dan infrastruktur yang berkualitas baik bagi masyarakat. Meskipun ada perbaikan secara bertahap, secara umum transfer fiskal belum dialokasikan dengan cara yang mengurangi ketimpangan antar daerah. Alokasi transfer fiskal utama, seperti Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Desa, masih belum ada keterkaitan kuat dengan kebutuhan pemberian layanan. Salah satu alasan utamanya adalah bahwa formula alokasi masih menekankan keadilan “berdasarkan daerah” daripada “berdasarkan orang”. Hasilnya, pada tahun 2017, Kab/Kota di kuintil jumlah penduduk terkecil menerima sekitar lima kali lebih banyak pendapatan per kapita dibandingkan dengan di kuintil jumlah penduduk terbesar (Gambar 1.28). Selain itu, alokasi DAU dan Dana Desa secara tidak sengaja menciptakan insentif bagi Kab/Kota untuk melakukan belanja pegawai lebih tinggi, karena gaji pegawai merupakan bagian dari “alokasi dasar”, di mana alokasi transfer terkait dengan jumlah PNS di masing-masing Pemda. Selain itu, bertentangan dengan niat Pemerintah, DAK berbasis usulan daerah sejauh ini telah mengurangi ketepatan sasaran ke kabupaten-kabupaten yang membutuhkan, yang diukur dengan tingkat kemiskinan dan tingkat akses terhadap layanan. Salah satu alasannya kabupaten/kota berkapasitas rendah kurang mampu menyusun usulan atau proposal yang memenuhi syarat. Pendekatan berbasis usulan ini juga membuat alokasi menjadi kurang dapat diprediksi, sehingga menyulitkan Pemda untuk merencanakan investasi tahun jamak (*multi-years*). Karena ketidakadilan dalam transfer per kapita, daerah perkotaan berpenduduk padat menjadi kekurangan sumber daya untuk kebutuhan infrastruktur dan pembangunan lainnya.

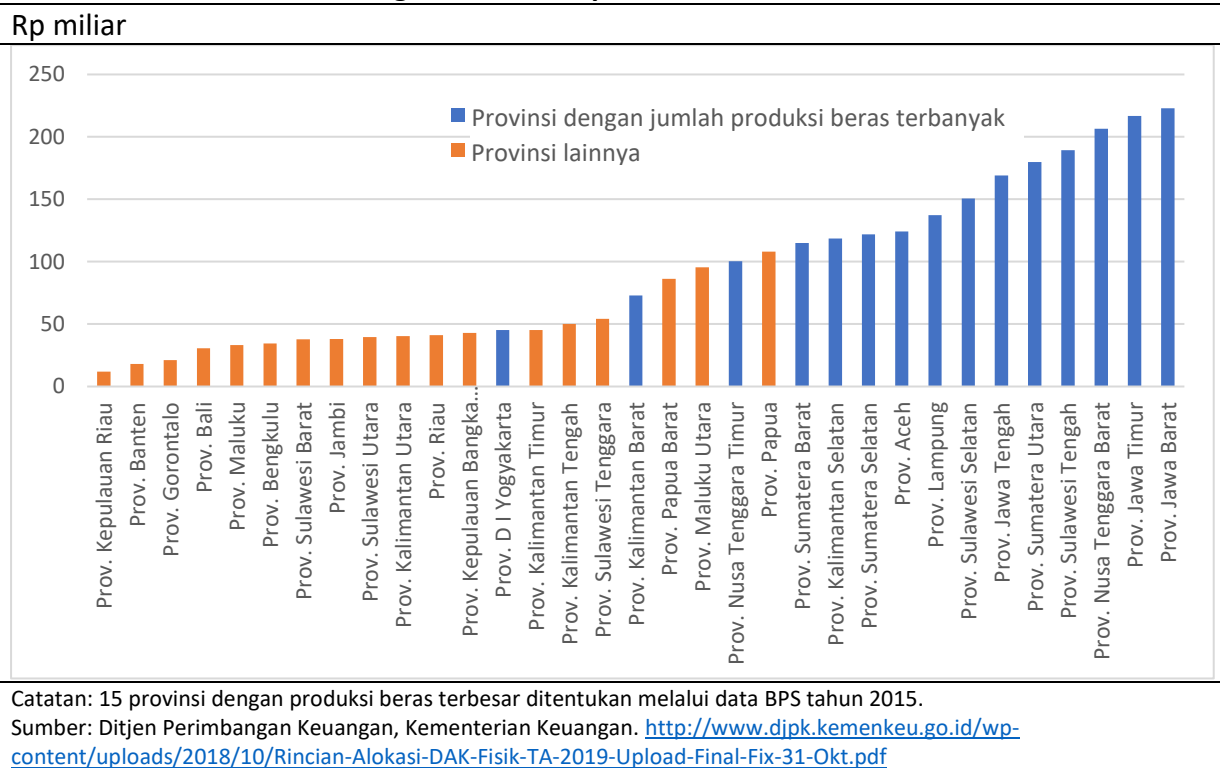
Gambar 1.28. Median total penerimaan per kapita, berdasarkan kuintil populasi kab/kota TA 2018



73. Pemerintah Indonesia telah mulai mengubah sistem transfer fiskal antar pemerintahan dengan maksud untuk mengalokasikan transfer dengan lebih baik berdasarkan kebutuhan pembangunan, secara bertahap menjauh dari sistem distribusi dana yang sama di tiap daerah. Sejak 2015, pemerintah Indonesia telah berupaya untuk menargetkan transfer DAK yang lebih baik untuk kebutuhan kabupaten/kota, dengan mengikat transfer DAK ke proyek investasi spesifik di mana kabupaten/kota mencari pembiayaan untuk hal tersebut. Ini, pada prinsipnya, juga dapat memungkinkan pemerintah pusat untuk meminta pertanggungjawaban kabupaten/kota yang lebih ketat dalam melaksanakan proyek yang didanai. Misalnya, di bidang irigasi ([pengelolaan sumber daya air](#)) penargetan DAK secara geografis telah meningkat. Setelah pemberlakuan kriteria baru untuk transfer DAK Irigasi, 15 provinsi penghasil beras terbesar saat ini menerima porsi DAK terbesar, suatu peningkatan dari pengaturan sebelumnya (Gambar 1.29). Di tingkat desa, alokasi Dana Desa sedikit meningkat.⁵⁸ Pada tahun 2018, 20 persen dari dana tersebut didistribusikan sesuai dengan formula per kapita yang memperhitungkan jumlah penduduk dan kebutuhan desa, dibandingkan dengan 10 persen sebelumnya. Selain itu, Kemenkeu saat ini sedang merevisi UU No. 33 tahun 2004 dan, khususnya, rancangan DAU untuk menargetkan kabupaten yang membutuhkan dengan lebih baik.

⁵⁸ Untuk mendukung infrastruktur dan layanan pedesaan, Pemerintah Indonesia mulai mendistribusikan Dana Desa pada tahun 2015 ke 75.000 desa, senilai Rp 60 triliun atau 0,4 persen dari PDB pada tahun 2018.

Gambar 1.29. Alokasi DAK Irigasi di seluruh provinsi, tahun 2019



74. Kendala kapasitas juga berkontribusi pada kinerja Pemda dalam memberikan layanan publik berkualitas tinggi. Kapasitas kelembagaan adalah penentu utama bagi belanja yang lebih baik, terutama di tingkat daerah. Kendala kelembagaan mencerminkan kesenjangan kapasitas pada pengelolaan keuangan publik (PFM) secara keseluruhan, tetapi juga pada kapasitas sumber daya manusia yang spesifik. Di tingkat daerah, kemampuan pemerintah untuk merencanakan dan melaksanakan anggaran mereka sangat tergantung pada keterampilan dan kapasitas sumber daya manusia untuk melakukan perencanaan dan penganggaran yang tepat, termasuk membuat perkiraan kualitas yang baik dari biaya proyek. Perkiraan yang berlebihan pada penetapan biaya — di samping kurangnya kapasitas dalam proses pelaksanaan seperti pada pengadaan, evaluasi, dan pemantauan — telah mengakibatkan pelaksanaan belanja barang modal yang kurang dilaksanakan, yang banyak berhubungan dengan kualitas layanan infrastruktur.⁵⁹

75. Pemerintah Indonesia juga telah meletakkan landasan yang pertama untuk memperkuat “kontrak sosial fiskal” antara warga dan Pemda, dengan meningkatkan otonomi Pemda dalam meningkatkan pendapatan asli daerah. Sejak disahkannya Undang-Undang No. 28 tahun 2009 Pajak Daerah dan Retribusi Daerah satu dekade lalu, yang memberi wewenang kepada kabupaten untuk meningkatkan pajak daerah dan retribusi daerah serta menetapkan tarif pajak mereka sendiri, pendapatan asli daerah telah meningkat secara signifikan — hingga sekitar sepertiga belanja Pemda pada tahun 2018, dibandingkan dengan hanya sepersepuluh pada tahun 2001. Sementara kabupaten tetap

⁵⁹ Laporan Bank Dunia tahun 2018 tentang Regulasi, Kapasitas, dan Penghindaran Risiko: Mengurai Kemacetan untuk Menyelesaikan Pengeluaran Anggaran Belanja Barang Modal Daerah yang Pelaksanaannya Kurang (*Debottlenecking to Resolve the Under-Execution of Subnational Capital Budget Spending*), membahas secara rinci faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan anggaran belanja barang modal di tingkat daerah.

bergantung pada transfer untuk bagian besar dari pendapatan mereka (78 persen pada tahun 2018), mengurangi ketidakseimbangan fiskal vertikal Indonesia yang besar yang berpotensi untuk membuat Pemda lebih akuntabel kepada warga mereka tentang cara mereka membelanjakan pajak mereka.⁶⁰ Di Brasil, misalnya, Gadenne (2016) menemukan bahwa peningkatan proporsi pendapatan pajak Pemda menyebabkan peningkatan yang lebih besar dalam layanan kesehatan masyarakat dan pendidikan daripada peningkatan besar dalam dana transfer.

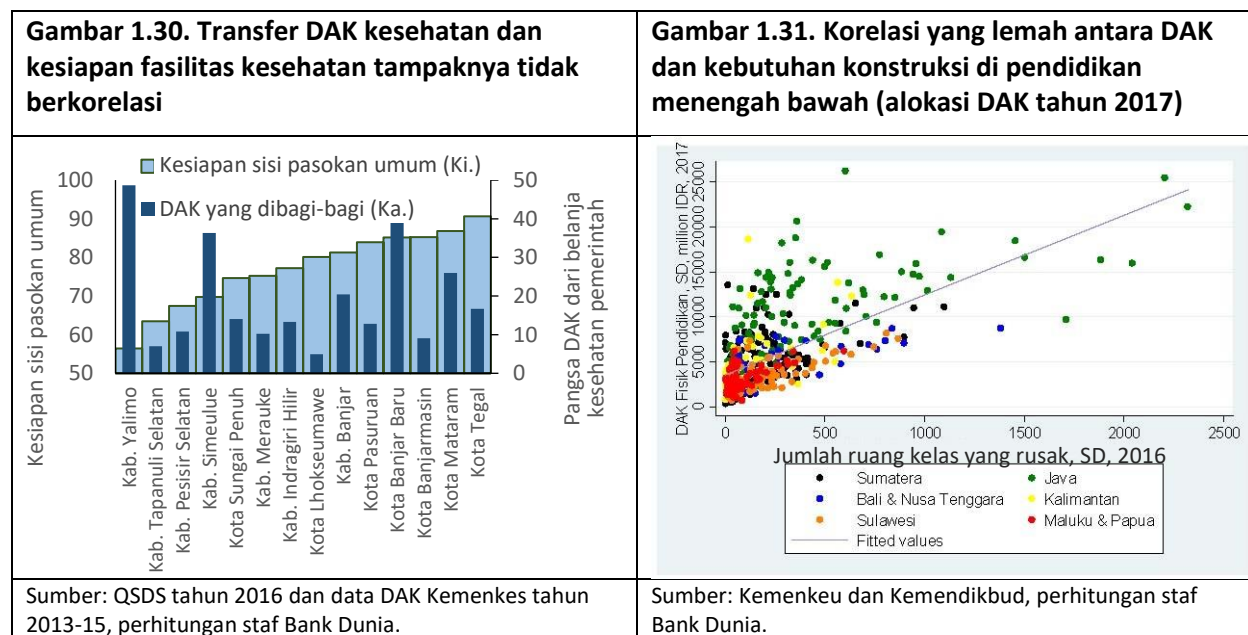
76. Meminta Pemda untuk bertanggungjawab terhadap belanja yang efektif tetap menjadi tantangan utama bagi Indonesia. Pemda adalah pemain penting dalam memberikan layanan di bidang-bidang prioritas yang dibahas di atas. Penggunaan uang publik oleh Pemda yang tidak efisien kemungkinan didorong oleh kombinasi insentif yang lemah terhadap kinerja, kurangnya informasi kinerja, dan kendala kapasitas. Pilihan Indonesia untuk mendesentralisasi pemberian layanan sebagian besar menyiratkan bahwa pada akhirnya warga-lah yang harus meminta pertanggungjawaban pemimpin lokal mereka untuk menyediakan layanan yang lebih baik. Namun demikian, pemerintah pusat dapat memainkan peranan kunci dalam memberdayakan warga untuk melakukannya, dengan memberikan mereka informasi yang kredibel tentang kinerja Pemda mereka, dengan membuat informasi keuangan dan kinerja Pemda dapat diakses masyarakat, dan dengan membandingkan kinerja Pemda. Di Brasil, misalnya, pengungkapan hasil audit sebelum pemilihan umum tingkat pemerintah kota secara signifikan mengurangi kemungkinan pejabat publik yang korup terpilih kembali (Ferraz dan Finan 2007). Namun demikian, di Indonesia, saat ini sangat sedikit informasi yang dapat dipercaya mengenai belanja dan kinerja Pemda yang mudah diakses, sebagian karena lemahnya data dan sistem informasi (lihat [bab tentang Data](#)). Selain itu, meskipun ada peningkatan otonomi pajak daerah, tetap ada ketidakseimbangan yang mencolok antara otonomi belanja Pemda bernilai besar dan otonomi pendapatan yang terbatas. Pemda sebagian besar tetap dibiayai oleh dana transfer, dan hanya sedikit yang bergantung pada pengumpulan pendapatan asli daerah, yang kemungkinan melemahkan “kontrak fiskal” lokal antara warga dan Pemda. Memperkuat otonomi pendapatan asli daerah dan karenanya “kontrak fiskal” berpotensi untuk bisa menjadi jalan reformasi yang menjanjikan.

77. Selanjutnya, mekanisme akuntabilitas dari atas ke bawah (*top-down*) saat ini tidak secara efektif memberi insentif kepada Pemda untuk memanfaatkan dana secara efisien khususnya dana transfer bersyarat. Dana transfer bersyarat yang utama – Dana Alokasi Khusus, atau DAK – sebagian bertujuan untuk mendukung Pemda untuk mencapai prioritas-prioritas nasional seperti di bidang kesehatan dan pendidikan. Namun demikian, sebagai dana hibah yang dialokasikan secara khusus, di banyak sektor, alokasinya tidak berkorelasi dengan kebutuhan atau kinerja, sehingga menghasilkan perbedaan layanan yang luas. Ini misalnya kasus untuk DAK di [sektor kesehatan](#) dan [pendidikan](#). Menurut laporan tahun 2018,⁶¹ belanja DAK kesehatan di tingkat kabupaten tidak berkorelasi dengan tingkat infrastruktur kesehatan, peralatan medis, obat-obatan dan persediaan yang tersedia – barang-barang yang dimaksudkan untuk dibiayai oleh DAK (Gambar 1.30). Di sisi permintaan, Kapitasi Berbasis Komitmen (KBK), pembayaran kapitasi ke fasilitas kesehatan primer yang terkait dengan indikator kinerja yang disepakati pada tahun 2016, menjadi kurang efektif dalam mendorong kinerja Puskesmas (pusat kesehatan masyarakat) di mana 95 persen dari Puskesmas memenuhi semua target dan menerima jumlah kapitasi penuh dan jumlah pengurang untuk tidak memenuhi kriteria telah dikurangi menjadi 2,5 persen

⁶⁰ Sampai tahun 2018, kabupaten bergantung pada dana transfer sebesar rata-rata 78 persen dari pendapatan mereka, sementara untuk desa sekitar 94 persen.

⁶¹ <http://documents.worldbank.org/curated/en/484351538653658243/Is-Indonesia-Ready-to-Serve-An-Analysis-of-Indonesia-s-Primary-Health-Care-Supply-Side-Readiness>

sampai 10 persen dibandingkan dengan 25 persen sebelumnya. Dalam pendidikan, DAK seharusnya digunakan untuk rehabilitasi sekolah dan pembangunan ruang kelas tambahan. Namun demikian, analisa terhadap sumber daya yang dialokasikan melalui DAK Fisik untuk infrastruktur sekolah pada tahun 2017 hanya menunjukkan hubungan positif yang lemah antara sumber daya yang dialokasikan dan kebutuhan kabupaten (Gambar 1.31). Ini terutama dalam kasus sekolah dasar dan sekolah menengah pertama, sementara hubungannya menjadi lebih kuat untuk sekolah menengah atas.



4. Data dan sistem informasi yang tidak memadai

78. Data adalah kunci untuk mengukur dan mendorong kinerja pemerintah yang efektif. Secara umum, diperlukan dua jenis data untuk mengevaluasi kualitas belanja:

- (i) Data fiskal mengenai belanja pemerintah (masukan) diklasifikasikan menurut jenis (tipe belanja atau klasifikasi ekonomi), fungsi, dan tujuan kebijakan (program / kegiatan); dan
- (ii) Data spesifik sektor tentang keluaran (mis., jumlah sekolah yang dibangun) dan hasil (mis., nilai ujian siswa).

Data tersebut diperlukan untuk mengukur hubungan antara masukan dan keluaran (alokasi dan efisiensi teknis) dan antara keluaran dan hasil (efektivitas). Data ini harus tersedia di tingkat pusat dan daerah, dan cukup terpilah untuk dapat melakukan analisa yang bermakna.

a. Masukan (Input)

79. Pemerintah Indonesia telah membuat kemajuan penting dalam pelaporan data belanja pemerintah pusat, tetapi data belanja daerah perlu mendapat perhatian segera. Di tingkat pusat, Pemerintah Indonesia secara rutin melaporkan data belanja (masukan) berdasarkan fungsi standar dan sub-fungsi yang sebagian besar sejalan dengan standar internasional, dengan beberapa ruang untuk perbaikan dalam pelaporan infrastruktur⁶² (lihat [bab mengenai Data](#)). Pemerintah Indonesia juga telah

⁶² Beberapa jenis infrastruktur bisa didapatkan di COFOG level 2 (air minum, perumahan, penerangan jalan, pengelolaan limbah, dan pengelolaan air limbah), tetapi yang lain hanya terdapat di level 3, yang tidak diikuti oleh Indonesia secara

sepenuhnya menerapkan Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara, suatu sistem informasi pembayaran dan penyusunan anggaran otomatis yang menyediakan informasi yang tepat waktu mengenai posisi keuangan. Sayangnya, hal yang sama tidak dilakukan pada belanja Pemda, di mana data tidak secara konsisten diklasifikasikan berdasarkan fungsinya. Pada bulan Juni 2019, tahun terakhir data yang tersedia mengenai realisasi belanja berdasarkan fungsi pada situs web Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) adalah untuk tahun 2016.⁶³ Data tersebut tidak sebanding dengan tahun-tahun sebelumnya karena DJPK tidak lagi melaporkan belanja berdasarkan urusan, dan data tahun 2016 tidak menggunakan sistem klasifikasi yang konsisten. Data belanja menurut fungsi tidak tersedia untuk tahun 2015, jadi tahun terakhir data yang kredibel mengenai klasifikasi fungsional belanja daerah adalah untuk tahun 2014 — dengan kata lain, ada jeda lima tahun. Selain itu, data tersedia berdasarkan klasifikasi ekonomi dan fungsinya, tetapi bukan perpotongan dari keduanya, yang membatasi analisa kualitas belanja.

80. Kualitas data belanja daerah yang buruk berasal dari kurangnya klasifikasi standar untuk program dan kegiatan, serta kapasitas Pemda yang terbatas. Produksi data yang bermakna tergantung pada penggunaan lebih banyak klasifikasi standar berdasarkan program dan kegiatan.⁶⁴ Namun demikian, peraturan tentang anggaran dan format pelaporan untuk Pemda tidak mengharuskan mereka untuk menggunakan klasifikasi standar untuk program dan kegiatan, yang penting untuk menganalisa efisiensi dan efektivitas belanja. Selain itu, meskipun Kemenkeu telah berupaya untuk meningkatkan kualitas data melalui sistem pelaporan otomatis terpusat, Sistem Informasi Keuangan Daerah atau SIKD, Kementerian Keuangan terus mengekstraksi data belanja secara manual dari laporan kertas.

b. Keluaran (Output)

81. Data mengenai keluaran tersedia di beberapa sektor tetapi tidak digunakan secara konsisten dan kurang berkualitas. Di tingkat pemerintah pusat, keluaran biasanya dikumpulkan melalui sistem administrasi yang dikelola oleh masing-masing kementerian. Kemendikbud telah mengembangkan sistem di seluruh kementerian, Dapodik — suatu upaya yang dapat ditiru oleh kementerian-kementerian lain. Di sektor lain seperti kesehatan, data sangat terfragmentasi di berbagai bagian dari kementerian yang sama dan/atau rentan terhadap definisi yang berbeda, dan kurangnya jaminan kualitas dalam proses pengumpulan (lihat Kotak 5.1 dalam [bab mengenai Kesehatan](#) dan laporan tahun 2013 mengenai kematian ibu melahirkan.⁶⁵)

82. Di tingkat Kab/Kota, menggunakan data keluaran untuk mengukur kinerja bisa bermasalah. Akurasi dalam mengukur keluaran di tingkat daerah tidak hanya penting untuk membandingkan kinerja kabupaten satu sama lain; hal ini penting juga untuk memberi panduan bagi para pimpinan kabupaten di mana mereka harus memusatkan perhatian mereka. Sayangnya, kualitas data tersebut seringkali bermasalah di Indonesia. Di [sektor kesehatan](#), misalnya, tidak jarang angka imunisasi kabupaten lebih dari 100 persen, kemungkinan karena perhitungan denominator yang tidak akurat.⁶⁶ Selain itu, ada sumber

konsisten (jalan ada di level 3, dalam Transportasi, dan irigasi tidak tercatat secara terpisah, melainkan merupakan komponen belanja untuk Pertanian).

⁶³ Lihat belanja per fungsi, <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?p=5412>

⁶⁴ Meskipun memungkinkan untuk memetakan sekitar 70 persen program ke klasifikasi standar, kurang dari seperempat definisi kegiatan yang dapat dipetakan ke standar.

⁶⁵ Komite Bersama untuk Mengurangi Angka Kematian Ibu Melahirkan dan Neonatal, Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIPI), tahun 2013 “Reducing Maternal and Neonatal Mortality in Indonesia, Saving Lives, Saving the Future”, Bab 2 Teka-teki Data. http://staff.ui.ac.id/system/files/users/tjahyono.gondhowiardjo/publication/saving_lives_saving_future.pdf

⁶⁶ Jumlah anak yang harus mendapat vaksinasi (yaitu, mereka yang lahir dalam 12 bulan terakhir).

data jumlah penduduk yang berbeda (data Sensus / Survey Penduduk Antar Sensus dari BPS dan data administrasi dari Kemendagri), yang dapat menghasilkan informasi yang tidak akurat mengenai kelompok sasaran penerima manfaat. Pada tahun 2015, perbedaan dalam perkiraan jumlah penduduk melebihi 10 persen untuk lebih dari sepertiga kabupaten dan melebihi 20 persen untuk sekitar 11 persen kabupaten.

c. Capaian (*Outcomes*)

83. Data survei rumah tangga mungkin tidak secara akurat mengukur beberapa indikator hasil di tingkat kabupaten/kota. Data hasil (mis., persentase anak balita yang sepenuhnya telah diimunisasi atau angka partisipasi bersekolah) sering diukur melalui survei rumah tangga nasional Indonesia, Susenas. Walaupun Susenas mewakili di tingkat kabupaten dan dapat digunakan untuk mengukur sebagian besar hasil, Susenas terutama dirancang untuk melacak tingkat kemiskinan bukannya indikator hasil, dan oleh karena itu mungkin tidak cocok untuk beberapa indikator di mana sub-jumlah penduduk spesifik terlalu kecil (misalnya, rumah tangga yang memiliki anak balita). Ketika digunakan untuk mengukur peningkatan kinerja tambahan kabupaten, perubahan Susenas dari tahun ke tahun di tingkat kabupaten harus digunakan dengan hati-hati untuk memastikan perbedaan yang signifikan secara statistik.

84. Bahkan ketika data outcome tersedia, data belum tentu terintegrasi dengan baik dan digunakan untuk mendorong peningkatan kualitas belanja. Di [bidang kesehatan](#), misalnya, berbagai sistem pemantauan dikelola oleh berbagai direktorat di lingkungan Kemenkes untuk berbagai intervensi kesehatan, dan ada banyak sistem untuk memproses klaim JKN di bawah BPJS Kesehatan. Dengan kurangnya interoperabilitas antara sistem data yang berbeda dan koordinasi yang buruk di antara para pemangku kepentingan utama, ada informasi berguna yang terbatas yang dapat menginformasikan prioritas strategis dan alokasi sumber daya di tingkat kabupaten dan nasional. Ini kontras dengan [bidang bantuan sosial](#), di mana pemberlakuan database penargetan kemiskinan terpadu (Basis Data Terpadu, BDT) pada tahun 2011, sekarang dikenan dengan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) menghasilkan alokasi manfaat bantuan sosial yang lebih efisien di tahun-tahun berikutnya. Namun demikian, DTKS belum dimutakhirkan secara sistematis sejak tahun 2015, dan tidak sepenuhnya digunakan oleh semua program bantuan sosial utama.

5. Kendala terhadap partisipasi sektor swasta

85. Walaupun telah ada kemajuan, dengan pembentukan peraturan KPS serta kantor bersama untuk KPS yang mewakili tujuh lembaga utama yang terlibat di dalam KPS,⁶⁷ sektor swasta menghadapi empat tantangan utama ketika ingin berinvestasi dalam sektor infrastruktur. Pertama, kerangka peraturan yang masih rumit untuk KPS telah mengakibatkan penundaan dan pembatalan proyek, menjadi disinsentif bagi investasi baru. Kedua, banyaknya pelaku yang berbeda dan kurangnya proses terstandar pada tahap identifikasi, perencanaan dan persiapan proyek telah menyebabkan sedikitnya jumlah proyek menarik yang dipasarkan. Ketiga, dominasi BUMN dalam penyediaan infrastruktur berisiko mengakibatkan mundurnya sektor swasta. Keempat, keterbatasan pasar utang dan ekuitas menyulitkan pemain swasta untuk mengakses pembiayaan mata uang lokal jangka panjang.⁶⁸

⁶⁷ Kantor bersama ini berbasis di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan termasuk Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (Kemenko Perekonomian), Kementerian Keuangan (Kemenkeu), Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan PT. Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII).

⁶⁸ InfraSAP, sebagaimana dirangkum dalam “Laporan Perkembangan Triwulanan Perekonomian Indonesia: Menutup kesenjangan”, Oktober 2017, Bank Dunia. Belum diterbitkan.
<https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/publication/indonesia-economic-quarterly-october-2017>

86. Pemerintah pusat, melalui peraturan dan belanja publik, dapat menciptakan lingkungan yang lebih memungkinkan untuk menarik pembiayaan swasta untuk menutup kesenjangan infrastruktur. PER ini melihat secara lebih terperinci masalah-masalah berikut ini: kesalahan penetapan (*mispricing*) tarif infrastruktur inti, alokasi proyek yang layak secara komersial untuk BUMN daripada membawanya ke pasar dengan risiko penyelesaian proyek yang tidak efisien, dan peningkatan risiko fiskal.

87. Di [sektor air minum](#), mayoritas perusahaan air minum lokal (PDAM) tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk berinvestasi dalam infrastruktur baru. Lebih dari setengah PDAM (263 dari 378) merugi pada tahun 2017, sementara akumulasi kerugian tetap ada bahkan di antara PDAM yang menghasilkan laba. Tarif yang berada di bawah tingkat pemulihan biaya penuh adalah alasan utama di balik ketidakmampuan PDAM untuk meraup untung bahkan bagi PDAM yang dikategorikan sehat. Restrukturisasi utang yang baru saja diselesaikan telah membantu memperbaiki situasi keuangan mereka yang menghadapi tunggakan utang, tetapi situasi yang membaik ini tidak akan bertahan lama. Meskipun Kemendagri telah menerbitkan dua peraturan mengenai tarif dan subsidi (Permendagri No. 71 tahun 2016 dan 70 tahun 2016), pelaksanaan peraturan ini belum ditegakkan dan dipantau. Sementara itu, tingkat aktual air non-pendapatan (*non-revenue water* atau NRW adalah air yang diproduksi yang hilang sebelum mencapai pelanggan melalui kebocoran atau ketidakakuratan pengukuran) jauh lebih tinggi daripada tingkat standar (20 persen) di banyak PDAM dan ini memperburuk masalah yang disebabkan oleh tingkat tarif yang rendah dalam memenuhi pemulihan biaya penuh.

88. Di [sektor perumahan](#), program subsidi FLPP dan SSB menyebabkan mundurnya sektor swasta dan tidak menawarkan strategi keluar yang jelas bagi Pemerintah Indonesia. Baik FLPP maupun SSB menawarkan tingkat bunga bersubsidi sebesar 5 persen untuk rumah tangga yang memenuhi syarat — jauh lebih rendah dari suku bunga bank swasta, yang mulai sekitar 6 hingga 8 persen untuk lima tahun pertama sebelum mengkonversi ke tingkat bunga mengambang sebesar 12 hingga 14 persen. Hal ini membuat mustahil bagi bank komersial untuk bersaing dan membuat mereka mundur dari pasar untuk pekerja kelas menengah. Selain itu, tingkat bunga tetap yang rendah mewajibkan Pemerintah Indonesia untuk terus mensubsidi pinjaman untuk seluruh masa pinjaman (hingga maksimal 20 tahun) dan tidak menawarkan strategi keluar yang jelas untuk lepas dari kewajiban ini.

89. Di [sektor jalan](#), Pemerintah Indonesia sebagian besar mengandalkan BUMN untuk mempercepat Program Pembangunan Jalan Tol-nya, yang mungkin tidak efisien dan dapat menyebabkan kewajiban kontinjensi. Meskipun ada beberapa kemajuan dalam beberapa tahun terakhir ini dengan menggunakan skema PPP untuk pembangunan jalan bebas hambatan, PT Jasa Marga dan BUMN lainnya masih menjadi pemain yang dominan. Perencanaan, persiapan, dan pengemasan proyek yang tidak memadai, kurangnya kapasitas pembiayaan yang komprehensif dan andal, serta ketidakpastian lainnya dapat mengurangi minat dari calon penawar sektor swasta. Meskipun dengan mengandalkan BUMN telah berkontribusi pada kemampuan BPJT untuk memenuhi target, hal tersebut mungkin bukan pilihan yang paling berkelanjutan atau efisien untuk membangun hampir 3.500 km jalan bebas hambatan yang belum diberikan atau ditugaskan. Ini karena, dalam banyak kasus, proyek-proyek yang ditugaskan pada BUMN memerlukan dukungan pemerintah untuk mencapai viabilitas pada saat memulai proyek atau mempertahankan viabilitas selama operasi konsesi, atau keduanya. Selain itu, sebagian besar BUMN yang mampu mengambil konsesi jalan yang baru sudah memiliki proporsi hutang yang sangat tinggi relatif terhadap ekuitas dan mungkin tidak memiliki kapasitas untuk meningkatkan lebih banyak ekuitas atau

utang tanpa subsidi pemerintah yang lebih jelas,⁶⁹ yang akan meningkatkan risiko fiskal dari adanya kewajiban kontinjensi.

90. Tantangan koordinasi antara pusat-daerah juga mempengaruhi upaya Pemerintah Indonesia untuk memobilisasi investasi sektor swasta. Kebijakan dan peraturan setempat seringkali tidak konsisten dengan kebijakan nasional. Dengan semakin banyaknya peraturan daerah, koordinasi di antara 514 pemerintah Kab/Kota menjadi sulit, dengan peran koordinasi yang terbatas bagi Provinsi.

V. Bagaimana Pemerintah dapat meningkatkan kualitas belanja publik?

91. Walaupun banyak sektor yang dianalisa di dalam laporan ini dapat menggunakan lebih banyak sumber daya publik, prioritasnya harus pada peningkatan efisiensi dan efektivitas belanja untuk menutup kesenjangan besar sumber daya manusia dan infrastruktur yang menghambat Indonesia untuk memenuhi potensi penuhnya. Mempertimbangkan peran penting Pemda yang mengelola lebih dari setengah belanja publik, perbaikan yang lebih signifikan juga diperlukan di tingkat daerah. Bagian ini berfokus pada rekomendasi yang terkait erat dengan belanja dan ditujukan untuk kementerian pusat. Rekomendasi dan latar belakang lengkap dapat ditemukan di bab sektoral berikutnya.

1. Fokus pada kualitas daripada kuantitas

92. Harus ada fokus yang lebih pada kualitas dan outcome dalam merancang sasaran pembangunan dalam perencanaan nasional dan sektoral daripada hanya kuantitas dan output. Misalnya, di [sektor jalan](#), rencana strategis Bina Marga tidak termasuk indikator efisiensi transportasi seperti energi yang digunakan per ton/orang-km yang ditempuh oleh transportasi jalan, keandalan waktu perjalanan (indeks kemacetan), konektivitas sosial (waktu rata-rata orang bepergian terhadap akses ke layanan penting seperti fasilitas kesehatan atau pendidikan), kualitas udara (emisi pencemaran udara dari transportasi jalan) dan kebisingan lalu lintas jalan. Rencana strategis tersebut juga tidak memasukkan indikator keselamatan jalan seperti kematian di jalan (yaitu, jumlah kematian di jalan per juta penduduk), kematian di jalan per kendaraan-jarak yang ditempuh, kematian di jalan menurut jenis kendaraan (berat, ringan, sepeda motor, bus, kereta atau sepeda) dan menurut jenis pengguna jalan yang meninggal (pengemudi, penumpang, pejalan kaki atau pengendara sepeda). Ruang jalan, dalam hal lajur-km, harus dimasukkan dalam statistik jalan tahunan dan dalam penyusunan program. Waktu perjalanan antar titik simpul utama (*super nodes*) perlu disurvei menggunakan metodologi standar setiap lima tahun.

93. Di [sektor pengelolaan sumber daya air](#), menyelaraskan tujuan-tujuan sektor untuk berfokus pada hasil seperti peningkatan efisiensi irigasi dan produktivitas pertanian (“lebih banyak hasil panen per tetes air” atau “*more crop per drop*”). Sasaran sektor ini masih terfokus pada keluaran (mis., jumlah bendungan dan jaringan irigasi yang dibangun).

94. Di [sektor perumahan](#), Pemerintah Indonesia harus berfokus tidak hanya pada rumah-rumah yang dibangun, tetapi juga memastikan bahwa rumah-rumah yang disubsidi memiliki kualitas

⁶⁹ Rasio kewajiban terhadap ekuitas untuk beberapa BUMN besar yang terlibat dalam pembangunan jalan tol telah meningkat selama tahun 2015-17: PT Jasa Marga (dari 2,3 menjadi 3,3), PT Waskita Karya (dari 2,2 menjadi 3,3) dan PT Hutama Karya (dari 1,3 menjadi 4,7).

bangunan yang baik dan dibangun di daerah-daerah yang berlokasi baik. Untuk melakukan hal itu, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kementerian PUPR) harus mempertimbangkan: (i) mengembangkan alat kesesuaian spasial (*spatial suitability tools*) dan pedoman untuk perumahan bersubsidi, termasuk penyaringan lokasi dengan pemetaan bahaya, untuk memastikan pembangunan perumahan yang berlokasi baik dan untuk melindungi penerima manfaat dari investasi dalam proyek-proyek yang berlokasi buruk yang dapat melemahkan kehidupan sosial dan mata pencaharian mereka; (ii) mengembangkan sistem M&E yang kuat dengan menggunakan teknologi geo-tagging untuk melacak kualitas dan mengambil tindakan untuk mengatasi ketidakpatuhan terhadap standar kualitas; dan (iii) mendorong pengembangan sertifikasi pengembang nasional dan sistem penilaian dalam kemitraan dengan asosiasi real estat dan Direktorat Jenderal Bina Konstruksi Kementerian PUPR untuk melepaskan pengembang yang kinerjanya buruk, sambil memberi insentif kepada pengembang yang berkualitas.

95. Pemerintah Indonesia harus memantau di sepanjang rantai hasil (*results chain*), sehingga kinerja yang kurang dapat diidentifikasi dan diatasi. Pengembangan logika intervensi yang lebih kuat untuk intervensi akan mengidentifikasi lebih jelas langkah-langkah antara yang utama dalam mencapai hasil, dan menetapkan pengukuran untuk memantau apakah langkah-langkah tersebut tercapai. Untuk intervensi yang bergantung pada kontribusi dari pemerintah pusat dan daerah, logika intervensi yang lebih rumit akan membantu untuk mengklarifikasi dengan tepat kontribusi seperti apa yang diharapkan dari Pemda, dan mendukung pemantauan kinerja mereka.

2. Prioritaskan program dan intervensi yang lebih efektif

96. Antar sektor, pemerintah dapat meningkatkan belanja untuk bidang-bidang prioritas dengan terus menghilangkan belanja yang tidak produktif. Belanja yang regresif untuk subsidi bahan bakar dan listrik masih berjumlah Rp 53 triliun pada tahun 2018, atau 1,0 poin persentase dari PDB. Sementara melindungi rumah tangga miskin dan rentan dari harga energi yang lebih tinggi adalah tujuan yang patut dipuji, mekanisme alternatif, terutama bantuan sosial berupa bantuan langsung tunai, akan lebih efektif dan efisien dibandingkan dengan memberikan subsidi energi. Melanjutkan agenda reformasi subsidi energi akan membebaskan sumber daya tambahan yang sangat dibutuhkan untuk peningkatan di sektor-sektor lainnya.

97. Intra-sektor, alihkan belanja ke program-program yang lebih efisien dan efektif akan membantu pemerintah untuk mencapai hasil yang lebih baik untuk setiap rupiah yang dibelanjakan.

- Di **bidang kesehatan**, ubah sistem layanan kesehatan untuk menangani kebutuhan perawatan jangka panjang pasien yang lebih tua dan pasien dengan kondisi, mis., mengalihkan fokus ke perawatan preventif dari perawatan kuratif. Penduduk yang menua dan meningkatnya prevalensi penyakit kronis akan semakin menekan anggaran publik. Perawatan terkoordinasi di seluruh tingkat penyedia, serta di seluruh rangkaian perawatan, diperlukan untuk memfasilitasi jalur klinis terintegrasi dan sistem rujukan dua arah.
- Di **bidang pendidikan**, belanjakan lebih banyak untuk pendidikan dan pengembangan anak usia dini (PPAUD). Bukti internasional (Carneiro et al. 2003; Bank Dunia 2018) sangat menyarankan perluasan akses terhadap layanan PPAUD yang berkualitas akan memberikan pengembalian investasi tertinggi dalam pendidikan, karena ini adalah tahun-tahun terpenting dari perkembangan kognitif anak yang memengaruhi kesehatan dan produktivitasnya di masa depan.

98. Sektor infrastruktur harus lebih berfokus pada pemeliharaan untuk menghindari rehabilitasi yang mahal dan masalah keselamatan di kemudian hari:

- Di **sektor jalan**, pemantauan biaya yang lebih ketat diperlukan untuk memastikan bahwa biaya perawatan jalan dan biaya siklus usia pakai yang lebih tinggi dapat dibenarkan. Bina Marga harus memonitor secara ketat dampak dari perawatan yang lebih mahal dan perkerasan beton pada biaya siklus usia pakai untuk mendapat pembenaran atas biaya investasi yang lebih tinggi. Biaya tinggi untuk pelaksanaan program pemeliharaan dan pembangunan harus diperiksa lebih lanjut. Cara lain untuk meningkatkan efisiensi dalam program-program ini juga harus diidentifikasi oleh DJBM untuk memastikan bahwa nilai optimal untuk uang diperoleh dari belanja pemerintah. Direkomendasikan agar Kemenkeu meningkatkan kerja sama aktifnya dengan Kementerian PUPR dalam mendefinisikan dan menyetujui biaya per unit pemeliharaan dan pembangunan jalan di seluruh negeri.
- Di **sektor pengelolaan sumber daya air**, direkomendasikan untuk: (i) menciptakan insentif bagi Pemda untuk meningkatkan anggaran untuk operasi dan pemeliharaan (O&M); (ii) menerapkan pengelolaan / perencanaan biaya siklus usia pakai penuh terhadap aset; (iii) memberlakukan Kemitraan Pemerintah-BUMN (KPBU) untuk mengidentifikasi mekanisme pendapatan untuk memberi mekanisme pembiayaan jangka panjang alternatif; (iv) membangun kapasitas staf teknis dalam organisasi yang menangani Bdan di Pemda untuk O&M; dan (v) memberlakukan perjanjian layanan yang jelas yang menjelaskan peran, tanggung jawab, hak dan kewajiban penyedia layanan dan penerima layanan.
- Di **sektor air minum dan sanitasi**, pemerintah pusat juga perlu memastikan bahwa investasi penyediaan air minum selaras dengan kebutuhan pemerintah daerah dan rencana investasi, dan bahwa akan ada anggaran yang memadai dan pengaturan kelembagaan untuk O&M yang dialokasikan di dalam dokumen anggaran pemerintah daerah sebelum melaksanakan pembangunan. Dalam situasi di mana kesehatan keuangan pemerintah daerah yang buruk membuat hal ini menjadi tidak mungkin, pemerintah pusat harus mempertimbangkan apakah akan membiayai seluruh proyek atau tidak berdasarkan nilai ekonomi keseluruhannya. Akan tetapi, jika pemerintah daerah mampu membayar bagiannya tetapi memilih untuk tidak melakukannya, pemerintah pusat tidak boleh melanjutkan dengan peningkatan sebagian terhadap sistem kecuali ada manfaat yang cukup dari hanya melakukan elemen ini saja.

99. Pindahkan pendanaan dari program yang tidak efisien ke program yang lebih efisien dan lebih tepat sasaran:

- Di **sektor bantuan sosial**: Tingkatkan pengeluaran untuk belanja bantuan sosial yang ditargetkan sambil mengurangi sisa belanja subsidi yang tidak ditargetkan. Pemerintah Indonesia harus, misalnya, terus menghapus subsidi beras Raskin demi program Kartu Sembako, PKH, dan program-program bantuan sosial lainnya yang lebih tepat sasaran.
- Di **sektor perumahan**, Pemerintah Indonesia harus mengalihkan dana publik ke subsidi yang lebih efisien, progresif, dan lebih tepat sasaran, dan program-program subsidi yang ada dapat dioptimalkan lebih lanjut untuk memastikan efisiensi dan pemerataan biaya per unit. Penghapusan SSB adalah awal yang baik, dan Pemerintah Indonesia harus mempertimbangkan untuk mengalihkan pendanaan untuk subsidi perumahan ke program-program yang lebih efisien dan efektif, seperti BP2BT. BP2BT memperluas akses ke pembiayaan perumahan untuk rumah tangga yang lebih luas, dengan potensi mengikutsertakan mereka yang memiliki pendapatan informal, sambil meningkatkan beragam properti yang memenuhi syarat, seperti rumah tapak, rumah bertingkat tinggi, rumah bertingkat rendah, dan rumah yang dibangun sendiri.

100. Lakukan investasi untuk memperkuat sistem monitoring dan evaluasi (M&E) sangat penting untuk mendukung evaluasi berbasis bukti tentang program mana yang berjalan dan mana yang tidak. Banyak intervensi yang disebutkan di atas melibatkan pemberian layanan di daerah. Salah satu fungsi terpenting yang dimainkan oleh K/L adalah pemantauan intervensi yang kuat di sektor mereka, dan evaluasi berkala apakah intervensi utama mencapai tujuannya. Dua praktik yang mencirikan peran penatagunaan K/L dalam sistem penganggaran berorientasi kinerja yang memiliki kinerja baik adalah: (i) penilaian yang dilakukan sebelum pelaksanaan (*ex-ante*) yang baik atas intervensi yang diusulkan untuk membentuk kasus bisnis untuk mengalokasikan sumber daya; (ii) evaluasi sesudah pelaksanaan (*ex-post*) terhadap program-program belanja yang dilakukan secara bergulir untuk menilai apakah program-program tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, diumpankan kembali ke dalam kinerja anggaran; dan (iii) penggunaan instrumen kajian belanja dan instrumen penganggaran kinerja untuk meninjau kinerja program dan memastikan belanja difokuskan di bidang-bidang yang mencapai hasil.⁷⁰ Kementerian harus bertanggung jawab atas kontribusinya terhadap efektivitas ketiga fungsi tersebut.

3. Perkuat pengelolaan keuangan publik (PKP)

101. Ada bidang-bidang prioritas untuk perbaikan PKP yang dapat meningkatkan kualitas dan efektivitas belanja pemerintah. Bidang-bidang yang diusulkan ini didasarkan pada temuan-temuan dan dialog dengan lembaga-lembaga pusat dari Kemenkeu dan Bappenas di mana perubahan mungkin paling dibutuhkan dan bisa paling efektif.

- **Tingkatkan koordinasi antara Kemenkeu dan Bappenas mengenai perencanaan anggaran.**
 - Selaraskan arsitektur perencanaan, arsitektur anggaran, kerangka kerja pengelolaan kinerja, dan struktur organisasi dengan meningkatkan proses bisnis dan menggunakan kode program umum serta perencanaan dan struktur klasifikasi anggaran yang konsisten untuk dapat sepenuhnya melaksanakan Penganggaran Berbasis Kinerja.
 - Luncurkan sistem perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, akuntansi dan pelaporan yang terintegrasi (SAKTI) ke semua satuan pengeluaran (Satker) dari kementerian-kementerian lini.
 - Upayakan pertukaran data yang mulus dan interoperabilitas antara Krisna dan SAKTI (sebelumnya RKA-KL) untuk mengurangi kesenjangan antara rencana dan alokasi anggaran; antara sistem e-Monev dan SMART KL untuk menyelaraskan keluaran dengan hasil yang direncanakan; dan antara OM-SPAN dan Krisna untuk melaporkan perkembangan Perencanaan.
- **Perkuat pelaksanaan *money follows programs* (anggaran berbasis program).**
 - Perluas penandaan (*tagging*) anggaran pengeluaran dan hasil untuk mengukur hasil yang dicapai berdasarkan prioritas nasional dan program-program tematik.
 - Berlakukan struktur klasifikasi anggaran berbasis *money follows programs* dan lakukan *pilot program* di kementerian-kementerian tertentu, termasuk inisiatif restrukturisasi program di Kemenkeu sebagai kementerian percontohan (*pilot*) di TA 2020.
 - Sepenuhnya menerapkan penganggaran berbasis kinerja dan beralih dari *money follows functions* menjadi *money follows programs* dengan menyelaraskan struktur organisasi, penataan anggaran, struktur perencanaan kebijakan, dan struktur manajemen kinerja.

⁷⁰ OECD, 2019. Praktik yang Baik untuk Penganggaran Berbasis Kinerja (*Good Practices for Performance Budgeting*).

- Buat klasifikasi jenis anggaran baru untuk jenis belanja (misal, satu level di bawah akun belanja) dan kode program baru untuk belanja-belanja penanganan COVID-19 guna melacak alokasi, pengeluaran, dan output dari respon pemerintah terhadap COVID-19, mengingat sebagian besar APBN 2020 telah direalokasi untuk penanganan COVID-19 melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Hukum (Perppu) No. 1 tahun 2020.
- **Perkuat perspektif jangka menengah dalam perencanaan dan penganggaran.**
 - Perkuat perspektif jangka menengah dalam perencanaan dan penganggaran (Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, KPJM) dengan menerbitkan pagu indikatif anggaran selama dua tahun setelah tahun anggaran untuk setiap K/L (selain tahun anggaran) pada saat surat edaran mengenai anggaran yang pertama (surat edaran mengenai pagu indikatif), diterbitkan bersama oleh Bappenas dan Kemenkeu. Pagu indikatif (yang berat) untuk dua tahun terluar akan memungkinkan kementerian-kementerian lini untuk melakukan perencanaan jangka menengah berdasarkan kendala sumber daya.
 - Kemenkeu diminta untuk mengubah persyaratan bagi kementerian lini untuk menyerahkan perkiraan KPJM-nya hanya pada tingkat strategis (tingkat program dan kegiatan) daripada KPJM oleh masing-masing satuan pengeluaran secara sendiri-sendiri.
 - Visibilitas yang jelas dari kendala fiskal harus mengarah pada lebih banyak kompetisi untuk sumber daya, tantangan terhadap usulan dan alokasi sumber daya yang strategis.
- **Perbaiki konsep “logika intervensi” dalam rancangan program/kinerja.**
 - Perkuat keterkaitan manajerial antara tujuan kebijakan, program, kegiatan, dan keluaran dengan memberikan pembangunan kapasitas pada keseluruhan pelaksanaan proses logika intervensi ke semua lembaga pusat dan kementerian lini.
 - Kementerian Keuangan, Bappenas, dan Biro Perencanaan dan Keuangan di bawah semua kementerian lini diminta untuk memperkuat kendali mutu pada logika intervensi yang telah dirancang oleh kementerian lini.
 - Tetapkan logika intervensi pada dua tingkat: (i) rantai hasil yang kompleks di seluruh tingkat pemerintahan, yang mencakup kontribusi kedua tingkat pemerintahan terhadap pencapaian hasil-hasil antara; dan (ii) rantai hasil yang lebih sederhana di mana hasil-hasil antara lebih dapat dicapai oleh kementerian itu sendiri, dan dengan demikian ada alasan untuk meminta pertanggungjawaban pengelolanya.
- **Terus beralih ke perubahan anggaran tahun berjalan yang lebih kecil dan lebih sedikit, baik untuk revisi anggaran tengah tahun (APBN-P) maupun pemblokiran anggaran secara mandiri.**
 - Melanjutkan upaya bersama untuk menghindari perubahan anggaran tahun berjalan yang besar melalui penguatan kapasitas, transparansi, dan realisme, dan karenanya akurasi yang jauh lebih baik, dalam perkiraan anggaran pendapatan. Jika perubahan anggaran tengah tahun yang signifikan tidak dapat dihindari, Kementerian Keuangan harus memastikan bahwa untuk mendelegasikan keputusan terperinci kepada K/L disertai dengan pengawasan yang tepat dan mempertanyakan keputusan realokasi mereka, khususnya untuk mengamankan alokasi untuk belanja pada program-program prioritas nasional.

- **Perkuat “lingkungan manajemen kinerja” yang akan mendorong dan mendukung belanja berkualitas tinggi oleh sektor publik.**
 - Dukung kementerian-kementerian dan lembaga-lembaga pemerintah pusat untuk memperkuat “lingkungan dan budaya manajemen kinerja” di lingkungan organisasi mereka.
- **Lakukan upaya agar sistem penganggaran kinerja dapat disesuaikan dengan kebutuhan proses desentralisasi fiskal.**
 - Lakukan fasilitasi terhadap penerapan sistem penganggaran kinerja yang lebih efektif dalam sistem fiskal terdesentralisasi dengan: (i) memberikan kejelasan mengenai setiap tingkat pemerintahan yang bertanggung jawab atas; (ii) koordinasi seputar investasi pelengkap; (iii) menyelaraskan alokasi geografis pendanaan dengan kebutuhan dan prioritas; (iv) desain bantuan bersyarat yang lebih berorientasi pada kebijakan yang jelas berfokus pada hasil kebijakan, dengan logika intervensi yang terkait; dan (v) Bagan Akun yang sama untuk mendukung evaluasi belanja dan kinerja yang lebih kuat.

102. Terdapat juga cakupan untuk meningkatkan efisiensi investasi pemerintah dengan reformasi yang bertujuan untuk meningkatkan pengelolaan investasi publik (PIMA Indonesia tahun 2019).

Kotak 1.9. Bagaimanakah cara untuk meningkatkan efisiensi pengelolaan investasi publik?

Praktik pengelolaan investasi publik (PIP) di Indonesia, yang mencakup bagian yang signifikan dari belanja publik, umumnya telah baik, tetapi masih ada ruang untuk meningkatkan kinerjanya untuk mendapatkan belanja yang lebih efisien. Laporan Penilaian Pengelolaan Investasi Pemerintah (PIMA, *Public Investment Management Assessment*) tahun 2019 menunjukkan bahwa kinerja PIP Indonesia sebagian besar berada di kisaran menengah, baik untuk kekuatan dan efektivitas kelembagaan. Kekuatan kelembagaan sebagian besar terletak pada tahap perencanaan dan pelaksanaan. Ini mencerminkan kerangka kerja dan aturan fiskal yang kuat yang memberi target secara keseluruhan untuk kebijakan fiskal, penggunaan sarana pembiayaan alternatif untuk infrastruktur, seperti kemitraan pemerintah-swasta (KPS), ketersediaan pembiayaan dalam tahun anggaran, dan pelaporan kekayaan negara yang kuat.

Banyak kekurangan dalam tata kelola infrastruktur dan PIP Indonesia berasal dari tidak adanya fokus pada proyek investasi spesifik ketika merencanakan, menganggarkan, dan memantau investasi pemerintah. Kurangnya fokus ini berarti sulit untuk menentukan apakah proyek-proyek terbaik yang dipilih, dan apakah proyek-proyek tersebut dikelola dan dilaksanakan dengan benar. Akibatnya, praktik terlemah dapat ditemukan dalam penilaian proyek dan pelaksanaan proyek (yang terakhir ini baik dalam rancangan kelembagaan maupun efektivitasnya). Secara khusus, kurangnya informasi di tingkat proyek dalam rencana pembangunan jangka menengah dan penilaian proyek yang ketat membatasi efektivitasnya dalam memandu pemilihan proyek, sementara tidak adanya pengelolaan proyek barang modal (termasuk audit proyek) dan pengawasan pengelolaan portofolio semuanya menghambat penyelesaian proyek secara tepat waktu, sesuai anggaran dan sesuai dengan spesifikasi. Penganggaran tahun jamak adalah bidang lain yang memiliki kekurangan, sebagian besar karena tidak adanya informasi tentang pagu pengeluaran jangka menengah, proyek yang sedang berlangsung dan yang baru, dan total biaya proyek.

Atas dasar hal-hal tersebut, laporan ini merekomendasikan enam tindakan prioritas tinggi untuk meningkatkan efisiensi pengelolaan investasi pemerintah: (i) meningkatkan fokus pada proyek-proyek barang modal dan visibilitas proyek-proyek tersebut; (ii) mengidentifikasi proyek-proyek barang modal besar dalam rencana pembangunan jangka menengah; (iii) memperkuat kerangka kerja penganggaran tahun jamak untuk belanja

barang modal; (iv) meningkatkan kualitas persiapan dan pemilihan proyek; (v) memodernisasi pengawasan dan pemantauan portofolio barang modal; dan (vi) memperkuat pengelolaan proyek barang modal.

Selain itu, Indonesia dapat memperkuat ketahanan infrastruktur terhadap iklim dan bencana dengan mengambil tindakan prioritas untuk memperbaiki tata kelola infrastruktur, mis., melakukan penilaian terperinci terhadap dampak bencana alam dan perubahan iklim pada infrastruktur utama untuk menginformasikan perencanaan investasi pemerintah dan kebutuhan pendanaan; termasuk risiko iklim dan bencana dalam penilaian proyek; memperluas kerangka kerja penandaan anggaran untuk memasukkan belanja terkait bencana; membuat kerangka perjanjian di muka untuk penyediaan barang dan jasa yang biasanya diperlukan dalam situasi tanggap bencana sehingga permintaan pesanan dapat dilakukan dengan cepat jika dan ketika terjadi bencana; dan meningkatkan basis data aset Kemenkeu (SIMAN) yang ada dengan kerangka kerja pengumpulan, pelaporan, dan metodologi pelaporan yang lebih baik.

Source: Indonesia Public Investment Management Assessment report (2019), IMF and World Bank.

4. Tingkatkan koordinasi antar lembaga dan antar tingkat pemerintahan untuk memberikan layanan yang lebih baik

103. Tingkatkan koordinasi di antara lembaga-lembaga pusat, khususnya dalam melaksanakan program-program prioritas nasional utama, melalui integrasi dan konvergensi program yang lebih baik, dan proses berbagi data (*data sharing*). Misalnya, untuk program bantuan sosial, integrasi dan koordinasi yang lebih baik di antara program-program bantuan sosial akan memberikan manfaat yang memadai dan meningkatkan efektivitas program-program bantuan sosial (PKH, Rastrea/Kartu Sembako, PBI-JKN dan PIP). Proses berbagi data yang lebih baik dan penggunaan data umum untuk pembuatan kebijakan juga penting untuk meningkatkan pemberian layanan dan meningkatkan efisiensi. Misalnya, data klaim JKN, yang dikumpulkan oleh BPJS Kesehatan, dapat membantu memantau kepatuhan terhadap pedoman dan perawatan berbasis protokol, membantu meningkatkan kualitas pemberian layanan (mis., mendeteksi kejadian buruk atau perawatan yang tidak pantas atau bernilai rendah). Data klaim juga dapat membantu mengidentifikasi item-item berbiaya tinggi dan frekuensi, yang dapat digunakan untuk menginformasikan kebijakan untuk menangani pembayaran yang tidak dibatasi (*open-ended*) ke rumah sakit dengan menjalankan simulasi dan analisis dampak anggaran berdasarkan pola pemanfaatan saat ini.

104. Perkuat koordinasi pusat-daerah dalam pembuatan kebijakan, keputusan investasi, dan pelaksanaan program. Mengoptimalkan belanja daerah membutuhkan koordinasi yang cukup besar di seputar: (i) investasi pelengkap. Misalnya, investasi pemerintah pusat dalam infrastruktur air minum harus diikuti oleh investasi pemerintah daerah dalam jaringan distribusi air bersih setempat untuk memastikan bahwa investasi meningkatkan penyediaan layanan (lihat [bab Air Minum dan Sanitasi](#)); dan (ii) mengklarifikasikan peran yang diharapkan dari pemerintah daerah dalam melaksanakan program-program nasional, misalnya:

- **Di sektor kesehatan, Kementerian Kesehatan telah mengusulkan penambahan elemen kinerja untuk menentukan bagaimana sumber daya DAK dialokasikan ke kabupaten**, yang menghadirkan peluang unik untuk mengoordinasikan investasi di sisi pasokan dengan lebih baik dan memastikan kapasitas yang merata untuk memberikan layanan kesehatan. Akreditasi fasilitas dapat menyediakan kerangka kerja / alat yang berguna bagi pemerintah kabupaten untuk dapat lebih mengoordinasikan perencanaan sisi pasokan dan alokasi sumber daya, dan untuk memberi insentif bsgi fasilitas kesehatan untuk mencapai status akreditasi dengan membuat transfer DAK lebih berbasis kebutuhan dan/atau berorientasi pada kinerja (lihat [bab Kesehatan](#)).

- **Di sektor bantuan sosial, pemerintah pusat harus meningkatkan koordinasi dengan Pemda dan mendorong mereka untuk meningkatkan pelaksanaan program-program bantuan sosial (BS), karena mereka memiliki peran penting untuk memastikan efektivitas program-program ini.** Karena itu penting untuk: (i) mendorong Pemda untuk mengambil kepemilikan yang kuat atas program-program inti BS dan setidaknya secara parsial bertanggung jawab atas kinerja pelaksanaan program; (ii) merumuskan peran dan tanggung jawab Pemda dalam hal pelaksanaan program BS melalui peraturan pemerintah dan bukan peraturan Kementerian Sosial; dan (iii) menggunakan DAK Sosial yang baru diusulkan mulai tahun 2020 untuk melengkapi sumber daya Pemda yang dikhususkan untuk program-program prioritas nasional, terutama jika dikaitkan dengan kinerja atau hasil (lihat [bab Bantuan Sosial](#)). Selain itu, sementara program-program bantuan sosial inti didanai dan dikelola oleh Pemerintah Pusat, Pemda memiliki peran penting untuk memastikan efektivitas program-program ini. Misalnya, PKH tidak akan berfungsi dengan baik jika para penerima manfaatnya tidak dapat mengakses layanan kesehatan, gizi, dan pendidikan setempat, atau jika penyedia layanan ini tidak bekerja sama terkait dengan verifikasi terhadap kepatuhan.

5. Lakukan reformasi terhadap [sistem transfer fiskal](#)

105. Transfer fiskal ke Pemda harus dialokasikan untuk menutup kesenjangan fiskal dan dirancang untuk mendorong kinerja. Pemda adalah pemain penting yang memberikan layanan di bidang-bidang prioritas yang dibahas di atas. Pemerintah pusat menggunakan mekanisme terbatas untuk memengaruhi atau memberi insentif pada bangkitan keluaran dan hasil dari penggunaan sumber daya di tingkat daerah. Selain itu, beberapa Pemda memiliki kapasitas lebih sedikit untuk memberikan tingkat layanan yang setara. Distribusi transfer utama, seperti Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Desa mulai dengan mengasumsikan “rata-rata kebutuhan fiskal” yang sama antar kabupaten/kota dan desa tanpa memandang jumlah penduduk dan perkiraan kebutuhan pembangunan dari setiap daerah, dan bukannya distribusi ‘penyesuaian per kapita’ yang memperhitungkan faktor-faktor ini. Akibatnya, pemerintah Kab/Kota yang lebih padat penduduk memiliki akses ke pendapatan per kapita delapan kali lebih sedikit daripada pemerintah di Kab/Kota yang paling sedikit penduduknya. Ini membatasi ketersediaan sumber daya untuk infrastruktur dan kebutuhan pembangunan lainnya di daerah-daerah perkotaan yang lebih besar.

106. Pemerintah Indonesia harus memanfaatkan peluang perubahan UU No. 33 tahun 2004 yang sedang berlangsung untuk peninjauan mendasar sistem pembiayaan antar pemerintahan untuk meningkatkan kesetaraan dan meningkatkan orientasi hasil. Pemerintah Indonesia dapat secara khusus mempertimbangkan untuk:

d. Meningkatkan keseimbangan vertikal sistem transfer fiskal

- **Menyelaraskan otonomi pendapatan Kab/Kota dengan lebih baik dengan tanggung jawab belanja mereka, dalam jangka menengah.** Ini akan membantu mengatasi ketidakseimbangan vertikal yang mendalam dalam sistem pembiayaan antar pemerintahan Indonesia dan memperkuat akuntabilitas para pemimpin lokal kepada warga mereka. Langkah pertama yang penting untuk tujuan ini adalah memberikan insentif kepada kabupaten untuk mengarahkan lebih banyak upaya untuk mengumpulkan PBB dan Pajak Penjualan (seperti Pajak Hotel dan Restoran).

Cara yang paling sederhana untuk melakukannya adalah dengan menghapus komponen PAD dari kapasitas fiskal dalam formula kesenjangan fiskal DAU.⁷¹

e. Meningkatkan keseimbangan vertikal sistem transfer fiskal

- **Mengubah formula pemerataan fiskal menuju basis per pelanggan untuk memastikan pembiayaan yang memadai untuk standar minimal pemberian layanan di seluruh negeri.** Salah satu pendekatan yang menjanjikan adalah memperkirakan kebutuhan fiskal berdasarkan proksi kebutuhan pemberian layanan sektoral (misalnya, jumlah anak usia sekolah), seperti di Afrika Selatan.
- **Mengembangkan strategi (transisi) yang membuat daerah yang tidak diuntungkan dari perubahan ini – terutama Kab/Kota besar dan berpenduduk sedikit – agar tidak membahayakan mereka atau membatasi kerugian mereka.** Akan menjadi hal yang penting untuk melakukan transisi ke formula fiskal baru yang bisa diterima secara politis.
- **Merancang ulang DAK Afirmasi sebagai instrumen untuk membuat infrastruktur memiliki standar minimal di kabupaten-kabupaten yang memiliki persediaan barang modal yang rendah.** Banyak Kab/Kota yang dirugikan dalam reformasi DAU ini juga memiliki kesenjangan pasokan dan permintaan (*backlog*) infrastruktur yang besar. Untuk mengatasi perbedaan tersebut dengan transfer barang modal yang secara khusus dialokasikan (*earmarked*) dapat menjadi salah satu cara yang menjanjikan agar para pihak yang merugi bersih dari reformasi DAU tersebut tidak mengalami kerugian, sementara pada saat yang sama memperkuat akuntabilitas mereka sehingga persediaan infrastruktur mereka berada dalam persentase rata-rata nasional yang ditetapkan.
- **Lebih meningkatkan efektivitas transfer yang dialokasikan secara khusus untuk meningkatkan kemampuan Pemerintah Indonesia untuk mengarahkan pendanaan ke program-program prioritas nasional.** Secara khusus, Pemerintah Indonesia dapat mengubah DAK Penugasan menjadi “DAK untuk Program-Program Prioritas Nasional”. DAK ini akan berfokus pada sejumlah kecil prioritas strategis utama Pemerintah Indonesia. Karena banyak dari tantangan yang paling mendesak, seperti *stunting*, adalah multi-sektoral, DAK dapat bersifat “mengikuti program, bukan mengikuti fungsi (*follow programs, not follow functions*)”,⁷² dan dialokasikan untuk beberapa tahun.⁷³

⁷¹ Saat ini, peningkatan pendapatan asli daerah menghasilkan penurunan transfer DAU yang berkaitan (karena menurunnya gap fiskal), menghilangkan setiap insentif untuk mengerahkan upaya untuk meningkatkan pendapatan. Praktik yang baik dalam transfer fiskal akan menggunakan nilai potensi pendapatan bukannya pendapatan aktual, untuk mengatasi insentif buruk ini. Untuk menciptakan lebih banyak insentif, pendapatan asli daerah dapat didiskontokan dalam menghitung hak atas DAU, yang akan menciptakan insentif semaksimal mungkin untuk meningkatkan pengumpulan pendapatan. Setiap tambahan rupiah yang dikumpulkan akan menjadi peningkatan bersih dalam total pendapatan.

⁷² Pada tahun 2016, Presiden Joko Widodo mengumumkan pendekatan baru untuk mengaitkan rencana tersebut dengan anggaran di bawah ungkapan “uang mengikuti program, bukan uang mengikuti fungsi” yang mengamanatkan hubungan yang lebih kuat antara alokasi sumber daya dan prioritas pemerintah, daripada sumber daya yang dialokasikan ke struktur administrasi (fungsi) pemerintahan).

⁷³ DAK ini dapat dilaksanakan dalam tiga cara: (i) dengan menugaskan DAK untuk mendukung prioritas nasional spesifik dalam rencana kerja tahunan (RKP), (ii) dengan menetapkan tujuan kebijakan DAK dalam pedoman teknis kementerian lini, dan (iii) dengan mewajibkan pemerintah daerah untuk mengembangkan rencana untuk melaksanakan prioritas nasional dan menunjukkan hubungan antara masukan yang direncanakan dan tujuan kebijakan nasional. Ini akan didasarkan pada pendekatan berbasis usulan yang dimulai pada tahun 2016.

- **Mengembangkan instrumen — bisa dibentuk dari Hibah — untuk mengisi kesenjangan “infrastruktur menengah” di perkotaan berukuran menengah.** Berbekal keberhasilannya sebagai dana transfer yang berorientasi pada kinerja, Pemerintah Indonesia dapat menggunakan Hibah ini untuk menyusun rangkaian program hibah perkotaan nasional yang memberi insentif bagi masuknya sumber daya lokal. Dibiayai melalui Dana Pembangunan Infrastruktur Regional (*Regional Infrastructure Development Fund*, RIDF), program-program ini dapat menargetkan: (i) peningkatan perumahan kumuh dan penyediaan perumahan yang terjangkau; (ii) pengelolaan limbah padat perkotaan; (iii) pengelolaan risiko banjir perkotaan; (iv) transportasi perkotaan; dan (v) pasokan air minum dan sanitasi perkotaan. Dana hibah sangat sesuai untuk tujuan ini karena (a) dana ini mendorong kepemilikan Pemda atas aset yang dibangun dan mendorong persaingan sehat di antara Pemda untuk pendanaan; (b) dana ini dapat secara fleksibel digunakan untuk proyek dari semua ukuran; (c) menggunakan jalur bersama yang kuat — mekanisme pengawasan antara Kemenkeu dengan K/L lain; dan (d) menggunakan dana hibah sebagai sumber utama pembiayaan jangka panjang untuk infrastruktur dasar di kota-kota kecil dan miskin (dan sebagai dana tambahan untuk kota-kota yang berkembang) yang mencerminkan praktik internasional yang baik.
- **Lebih mengintegrasikan DAK dan transfer bersyarat lainnya dengan proses APBD.** Kebijakan DAK tahunan saat ini tidak dapat diprediksi,⁷⁴ melemahkan perencanaan dan penganggaran DAK yang baik di tingkat daerah. Pemerintah pusat dapat memperbaikinya dengan melakukan DAK pada program-program prioritas nasional dalam jangka menengah, alih-alih hanya secara tahunan. Selain itu, ini dapat melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam memprioritaskan jenis DAK dan menyetujui pagu awal untuk DAK utama.
- **Memperbaiki mekanisme alokasi berbasis usulan untuk DAK dengan membuat alokasi lebih mudah diprediksi dan dengan menargetkan Kab/Kota dengan kebutuhan terbesar.** Prediktabilitas dapat ditingkatkan dengan memberlakukan pagu indikatif pendanaan tahun jamak (per Kab/Kota dan per sektor). Pagu pendanaan tersebut juga akan membantu mencegah Kab/Kota untuk menghabiskan waktu ekstra untuk menyusun usulan yang memiliki peluang kecil untuk mendapat pembiayaan. Pendekatan yang lebih transparan dan konsisten untuk menghitung kesenjangan infrastruktur di berbagai kabupaten akan mendukung alokasi DAK untuk daerah-daerah dengan kesenjangan terbesar.

f. Efisiensi

- **Menghapus alokasi dasar dalam DAU untuk mengurangi insentif kelebihan pegawai yang buruk.** Karena alokasi dasar tersebut memperbaiki ketimpangan dari pendekatan ‘per daerah’ terhadap formula, ini perlu dilakukan bersamaan dengan reformasi terhadap seluruh formula.
- **Beralih ke rancangan asimetris dari sistem transfer fiskal dengan cara yang memberi otonomi lebih banyak ke kabupaten-kabupaten yang berkinerja lebih baik.** Sebagai contoh, pemerintah kabupaten yang berkinerja baik (dalam hal efisiensi belanja) dapat dibiayai sebagian besar melalui transfer tanpa syarat (DAU), sedangkan yang berkinerja buruk dapat dikelola secara lebih terpusat melalui transfer bersyarat.

⁷⁴ Berbagai DAK muncul dan menghilang dalam APBN dari satu tahun ke tahun berikutnya dan petunjuk teknisnya (juknis) berubah setiap tahun.

- Lakukan eksperimen secara berhati-hati dengan transfer yang berorientasi kinerja dengan tujuan untuk meningkatkan akuntabilitas dari atas ke bawah (*top-down*) untuk hasil. Pemerintah Indonesia harus secara berhati-hati menguji dan mengevaluasi transfer yang berorientasi kinerja, sebelum meningkatkannya.

6. Kumpulkan data yang lebih baik dan tingkatkan pengelolaan sistem informasi

107. Perbaiki kualitas dan pengelolaan data sangat penting untuk meningkatkan kualitas belanja di Indonesia. Pemerintah Indonesia membutuhkan data untuk mengidentifikasi program/intervensi mana yang berfungsi dan untuk melakukan pembuatan kebijakan berbasis bukti. Untuk meningkatkan pengumpulan dan integrasi data pada masukan, keluaran dan hasil, Pemerintah Indonesia dapat melakukan rekomendasi berikut ini:

108. Di tingkat pemerintah pusat, meningkatkan definisi program dan kegiatan (sub-program) dalam klasifikasi anggaran dan Bagan Akun Standar akan membantu mengumpulkan informasi yang lebih relevan yang dapat digunakan untuk mendorong kinerja. Pemerintah Indonesia dapat memastikan bahwa klasifikasi anggaran lebih selaras dengan 'logika intervensi' dan prioritas yang dinyatakan di dalam rencana nasional untuk memastikan bahwa pemerintah dapat mengumpulkan informasi belanja yang relevan, seperti pada infrastruktur. Untuk melakukan hal ini, keluaran harus didefinisikan lebih baik, agar lebih mudah untuk menghubungkannya dengan masukan dan capaian serta rantai hasil (*results chain*). Selain itu, mendapatkan informasi tentang proyek infrastruktur besar melalui sebuah nomor identitas proyek (*project ID*) dalam sistem perencanaan dan pengelolaan anggaran (mis., di SPAN) akan lebih memudahkan untuk melacak alokasi, besarnya biaya, lamanya pengerjaan seiring berjalannya waktu. Salah satu pilihan yang dapat dieksplorasi adalah meminta kementerian untuk mengidentifikasi semua proyek pada ukuran tertentu sebagai keluaran yang mandiri dalam anggaran. Selain itu, menghubungkan SPAN dan pengadaan akan menghasilkan data yang berguna untuk mendukung analisa belanja, misalnya, waktu yang dibutuhkan dalam proses pengadaan (untuk meningkatkan efisiensi belanja) atau apakah *vendor* yang sama yang akan dipilih melalui alasan sumber tunggal atau metode non-kompetitif lainnya (yang akan memungkinkan Pemerintah Indonesia untuk memantau korupsi).

109. Di tingkat daerah, reformasi baru-baru ini untuk meningkatkan kualitas data belanja berada di arah yang benar tetapi menerapkannya adalah tugas yang sangat besar. Kemenkeu memimpin upaya untuk menerapkan klasifikasi anggaran standar dan Bagan Akun Standar (BAS) melalui Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2019 (diterbitkan pada Januari 2019), yang mewajibkan Pemda untuk membuat anggaran dan melaporkannya dengan menggunakan sistem klasifikasi umum dan menetapkan bahwa peraturan pemerintah yang terpisah akan menetapkan sistem klasifikasi. Namun demikian, tugas meluncurkan sistem klasifikasi baru di lebih dari 500 Pemda adalah tugas yang sangat besar, dan telah memakan waktu 8-10 tahun di negara-negara yang sama besar dan terdesentralisasi. Untuk memastikan reformasi ini dikelola dengan baik di semua 500+ Pemda tersebut, sumber daya yang memadai harus dialokasikan untuk mengelola prosesnya.

110. Data mengenai akses, keluaran dan penerima manfaat harus diintegrasikan ke dalam platform bersama dan diberikan lebih banyak perhatian pada pemeliharannya. Di mana database umum sudah ada, seperti Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) yang dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dan Dapodik dalam pendidikan, Pemerintah Indonesia perlu memastikan bahwa basis data tersebut dimutakhirkan secara teratur dan dimanfaatkan sepenuhnya di sektor masing-masing. Sementara itu, sektor-sektor lain perlu mengambil langkah pertama dalam

membangun basis data bersama. Misalnya, “Sistem Informasi Perumahan dan Real Estat (*Housing and Real Estate Information System*, HREIS)” terpadu yang berisi data tentang metrik utama (mis., stok perumahan, perumahan di bawah standar, dan keterjangkauan) berdasarkan letak geografis dan pendapatan konsumen dapat membantu para pembuat kebijakan untuk mengidentifikasi kesenjangan antara pasokan dan permintaan perumahan. Di bidang kesehatan, dapat dibentuk dasbor umum untuk mengukur kinerja antar kabupaten dan antar fasilitas. Selain itu, data klaim JKN akan sangat berharga dalam membantu meningkatkan kualitas pemberian layanan dan dalam mengidentifikasi penghematan biaya.

111. Standar minimum dalam pemberian layanan harus berfokus pada pengukuran kesenjangan masukan. Alokasi transfer seperti DAK bisa lebih efisien jika ditargetkan untuk daerah-daerah yang memiliki kebutuhan terbesar, tetapi Pemerintah Indonesia perlu menerapkan cara yang lebih konsisten untuk mengukur kebutuhan di seluruh Pemda. Standar minimum dimaksudkan untuk melayani fungsi itu, tetapi penyempurnaan terbaru untuk standar minimum lebih berfokus pada pengukuran layanan yang diterima oleh warga daripada kesenjangan dalam masukan, seperti sekolah, pusat kesehatan, sistem pasokan air minum dan jalan. Dalam infrastruktur, misalnya, standar harus memberikan tidak hanya tolok ukur untuk kualitas aset infrastruktur secara individual, tetapi tolok ukur untuk kuantitas infrastruktur juga.

112. Pemerintah Indonesia berupaya untuk meningkatkan kualitas dan cakupan data catatan sipil, yang sangat penting untuk mengukur keluaran dan hasil secara akurat. Pencatatan kelahiran dan KTP nasional memiliki implikasi penting untuk menghilangkan hambatan bagi masyarakat miskin dalam mengakses layanan kesehatan dan pendidikan. Oleh karena itu, peningkatan akses terhadap data ini oleh semua kementerian dan Pemda sangatlah penting. Selain itu, diperlukan adanya kombinasi yang lebih bertarget dari insentif dan dukungan untuk merangsang kabupaten yang tertinggal, memberi penghargaan kepada mereka yang berkinerja baik, dan mendorong inovasi dan penyebaran gagasan mengenai cara meningkatkan sistem pendaftaran. Lebih banyak transparansi dari perbedaan antara sumber data yang berbeda dapat membantu merangsang peningkatan.

113. Secara keseluruhan, Pemerintah Indonesia telah meletakkan dasar yang kuat untuk meningkatkan kualitas data melalui program Satu Data dan Peraturan Presiden baru-baru ini tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (*e-Government*). Banyak kelemahan dalam sistem administrasi rutin dihasilkan dari pengelolaan pengumpulan data yang terfragmentasi, kurangnya standar bersama, dan ketidakmauan dari pengelola sistem untuk berbagi informasi, sehingga dibuat sistem duplikat untuk mengumpulkan data yang sama dua kali. Program Satu Data,⁷⁵ yang dipelopori oleh Bappenas dan kantor Presiden, merupakan awal yang menjanjikan dalam mengatasi masalah ini. Menerapkan program ini memerlukan perubahan perilaku yang besar, untuk memastikan bahwa kebutuhan administrator program ditangani, dan membantu mereka untuk melihat bagaimana sistem data yang lebih terpusat dapat menghasilkan kualitas yang lebih baik dan data yang lebih bermakna. Namun demikian, akan diperlukan adanya perencanaan dan pengelolaan yang cermat untuk memastikan bahwa sentralisasi tidak menyebabkan kemerosotan kualitas data secara tidak sengaja. Program Satu Data yang diperluas dapat berfokus pada: (i) integrasi pengumpulan data, jaminan kualitas, dan pengelolaan lintas kementerian; (ii) penetapan standar kualitas data dan definisi data standar (termasuk tetapi tidak terbatas pada, misalnya, penerapan peraturan standar untuk kabupaten, kecamatan dan desa); dan (iii) memfasilitasi perjanjian

⁷⁵ <https://data.go.id/>

antar-lembaga tentang pertukaran data. Selain itu, BPKP, lembaga audit internal, dapat memainkan peranan yang lebih besar dalam memverifikasi kualitas data dan pemantauan.

114. Untuk mendukung pelaksanaan peningkatan data yang memiliki integritas, diperlukan lebih banyak perhatian pada lingkungan yang memungkinkan bagi kementerian-kementerian untuk melaksanakan fungsi pengawasan data mereka: (i) kemampuan dan pembiayaan pusat data kementerian (biasanya berada di Kantor Sekretaris Jenderal); (ii) keamanan *cyber* dan kebijakan privasi informasi; (iii) insentif bagi pegawai negeri untuk mengambil spesialisasi dalam data dan teknologi; dan (iv) meningkatkan kualitas pengadaan TI pemerintah (misalnya, meniru fungsi Layanan Digital Pemerintah Inggris di kantor Kabinet, yang menyediakan pengawasan terhadap kualitas pengembangan TI untuk Pemerintah Inggris).

115. Permintaan untuk data yang lebih baik tidak mungkin meningkat kecuali jika data tersebut digunakan, terutama dalam kasus data daerah. Meningkatkan akses terhadap data di tingkat pusat dan daerah untuk semua pemangku kepentingan di semua tingkat pemerintahan dan masyarakat sangat penting dalam menghasilkan perbaikan. Proses anggaran dapat digunakan sebagai titik masuk untuk meningkatkan penggunaan data, misalnya, kementerian yang membutuhkan diminta untuk mendukung permintaan peningkatan pendanaan atau untuk memperkenalkan program baru dengan kasus bisnis berdasarkan bukti. Kajian belanja secara berkala dari program-program belanja besar juga harus dilakukan.

7. Tarik lebih banyak pembiayaan sektor swasta untuk infrastruktur

116. Rekomendasi berikut ini akan mendukung Indonesia dalam meningkatkan pendanaan swasta untuk pengembangan infrastruktur. Program Penilaian Sektor Infrastruktur Bank Dunia (InfraSAP)⁷⁶ yang belum lama ini diselesaikan, secara sistematis menilai bagaimana infrastruktur direncanakan, dibeli, didanai, dibiayai, dan diatur, di tingkat nasional, sektor, dan daerah, untuk mengidentifikasi kendala investasi komersial dan swasta di Indonesia. InfraSAP mencakup empat tema lintas sektoral: (i) perencanaan, persiapan, dan pengadaan proyek; (ii) peran BUMN; (iii) kerangka hukum dan peraturan; dan (iv) pembiayaan, serta empat sektor utama: (i) energi, (ii) transportasi (jalan tol, pelabuhan, bandara dan angkutan perkotaan), (iii) pasokan air minum dan sanitasi, dan (iv) perkotaan (keuangan kota dan perumahan).

Perkuat kerangka peraturan:

- Menerapkan kerangka kerja pengambilan keputusan yang jelas untuk memprioritaskan pembiayaan swasta dan melestarikan sumber daya publik yang langka.
- Mewajibkan semua transaksi bisnis-ke-bisnis (B2B) untuk dilakukan dengan prosedur yang jelas dan konsisten yang dirancang untuk memastikan nilai dan pelaksanaan agenda infrastruktur Pemerintah Indonesia dan mengembangkan rencana percepatan yang ditargetkan di sektor-sektor utama untuk memaksimalkan dampak B2B.
- Merevisi peraturan dan pengaturan kelembagaan yang mengatur pemilihan proyek KPS, persiapan dan proses dukungan pemerintah.
- Memfasilitasi mobilisasi pembiayaan swasta oleh Pemda.

⁷⁶ "Program Penilaian Sektor Infrastruktur Indonesia (*Indonesia Sector Infrastructure Assessment Program*)", Bank Dunia, Juni 2018.

Lakukan reformasi insentif BUMN:

- Melakukan reformasi insentif BUMN dan indikator kinerja untuk mendorong perolehan efisiensi, semakin memperketat batasan anggaran BUMN dan memastikan dilakukannya pelelangan/tender secara terbuka dan kompetitif dari semua proyek baru yang layak secara komersial.
- Mendorong dan lebih memungkinkan BUMN untuk mengejar daur ulang aset, tetapi hanya dalam kerangka kerja menyeluruh yang memaksimalkan nilai dan memastikan pengambilan keputusan yang dilakukan dengan berhati-hati secara fiskal.

Sesuaikan harga:

- Tarif perlu ditingkatkan secara agregat, dengan tingkat tarif yang mencerminkan pemulihan biaya operasi, tujuan pembiayaan baru, dan kemampuan pengguna akhir untuk membayar.

Perdalam pasar modal:

- Memperkenalkan solusi dan produk-produk pasar modal yang baru, ditambah dengan memungkinkan dilakukannya reformasi regulasi, untuk memaksimalkan mobilisasi modal dari investor dalam negeri dan asing.

Selain itu, ada rekomendasi khusus untuk setiap sektor untuk menarik pembiayaan sektor swasta:

117. Sementara meningkatkan efisiensi dan efektivitas belanja adalah kuncinya, Pemerintah Indonesia juga perlu meningkatkan pembiayaan untuk jalan nasional dan jalan bebas hambatan untuk memenuhi pertumbuhan permintaan dan target pemerintah. Dengan perkiraan kebutuhan investasi publik tahunan sebesar Rp 47,5-51 triliun, ini akan membutuhkan sekitar Rp 2-6 triliun lebih banyak sumber daya anggaran daripada yang dikeluarkan pemerintah pusat saat ini. Namun demikian, jika sumber daya fiskal tidak mencukupi, direkomendasikan agar Pemerintah Indonesia memprioritaskan pemeliharaan aset dibandingkan investasi baru. Dalam hal pembangunan jalan, jalan bebas hambatan harus diprioritaskan untuk mengatasi kekurangan kapasitas pada koridor utama.

118. Di [sektor jalan](#), harus diambil langkah-langkah untuk meningkatkan investasi sektor swasta untuk pembangunan jalan bebas hambatan. Lebih banyak ruang untuk peran serta sektor swasta harus dibuat oleh BPJT berkoordinasi dengan Kemenkeu melalui revisi Perjanjian Konsesi Standar agar sesuai dengan praktik industri yang baik dan lakukan reformasi insentif BUMN untuk memastikan penerapan perilaku yang bijaksana secara komersial dalam penawaran proyek. Selain itu, BPJT harus menerbitkan laporan pemantauan tahunan mengenai kinerja operasional, kondisi aset, dan status pembangunan jaringan jalan bebas hambatan.

119. Di [sektor perumahan](#), Pemerintah Indonesia juga dapat mendukung pengembangan kerangka kerja kemitraan pemerintah-swasta (KPS) untuk perumahan yang terjangkau untuk mendukung akses terhadap tanah yang terjangkau dan berlokasi baik. Salah satu pendorong utama perumahan bersubsidi yang berlokasi buruk adalah tingginya harga tanah di daerah perkotaan yang baik. KPS dapat memanfaatkan lahan kota yang kurang dimanfaatkan untuk menciptakan perumahan yang terjangkau. Proses yang sistematis untuk mengidentifikasi tanah yang terjangkau di daerah yang berlokasi baik yang mungkin milik BUMN, Pemda, dan/atau tanah wakaf⁷⁷ adalah titik awal yang baik untuk proyek percontohan KPS. Bantuan teknis harus diberikan oleh pemerintah pusat kepada Pemda untuk

⁷⁷ Wakaf adalah sumbangan amal yang dilakukan berdasarkan hukum Islam.

mengembangkan model KPS yang layak untuk proyek campuran, perumahan terjangkau, sementara unit KPS yang dipimpin Kemenkeu dan/atau sistem hibah yang dipimpin Kementerian PUPR dapat memberikan dana kepada Pemda untuk pelaksanaan proyek.

120. Mengintegrasikan perumahan yang terjangkau sebagai bagian dari perencanaan strategis infrastruktur dan pengembangan lahan Pemerintah Indonesia saat ini dengan mempermudah masuknya investasi perumahan yang terjangkau dalam proyek-proyek Pembangunan Berorientasi Transit (TOD) adalah pilihan lain untuk menghasilkan perumahan yang berlokasi baik. Perumahan yang terjangkau dapat diminta sebagai bagian dari proyek TOD dengan imbalan insentif, seperti harga tanah dan biaya pajak yang lebih rendah, biaya parkir yang lebih rendah, perizinan yang dipercepat, dan/atau bonus kepadatan. Tanpa perumahan yang terjangkau sebagai komponen pembangunan infrastruktur, perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah tentu akan terpisahkan dan peluang untuk kesejahteraan bersama dan inklusivitas tidak akan terwujud.

121. Di [sektor air minum dan sanitasi](#), untuk mencapai target pembangunan juga akan memerlukan peran serta dari sektor swasta dan pemanfaatan pembiayaan komersial di sektor pasokan air bersih dan sanitasi. Pemerintah daerah harus mendukung PDAM mereka untuk mengakses berbagai sumber pembiayaan untuk (khususnya investasi skala menengah dan besar) investasi barang modal melalui peningkatan kinerja dan kelayakan kredit mereka. Peraturan dan pedoman Kementerian Dalam Negeri tentang tarif pemulihan biaya penuh harus ditegakkan untuk memastikan bahwa ada pendapatan yang memadai untuk operasi dan pemeliharaan (O&M), di samping investasi modal berskala kecil. Sementara itu, investasi pemerintah pusat harus digunakan sebagai insentif bagi pemerintah daerah dan PDAM untuk terus meningkatkan kinerjanya, dan untuk meningkatkan pembiayaan non-pemerintah dan pendanaan pemerintah harus ditargetkan ke penyediaan layanan bagi masyarakat miskin melalui subsidi yang ditargetkan seperti pembangunan sambungan saluran air kotor rumah ke saluran induk kota (*house connection*).

122. Peningkatan koordinasi dan mekanisme penyaluran dana antara Kementerian Pusat dan di antara berbagai tingkat pemerintahan sangat berperan dalam memastikan bahwa belanja mengarah pada peningkatan tingkat layanan. Untuk mencapai target Pemerintah Indonesia untuk sektor pasokan air bersih dan sanitasi memerlukan pendekatan yang terkoordinasi antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah daerah harus dimungkinkan untuk meningkatkan investasi mereka sendiri dan mendukung PDAM mereka untuk dapat memperoleh pendapatan yang cukup untuk menutup biaya O&M mereka dan untuk berinvestasi dalam layanan yang ditingkatkan dan diperluas. Akan diperlukan upaya untuk meningkatkan kesadaran dan pembentukan insentif untuk mendorong peran serta sektor swasta dan pembiayaan komersial untuk mengisi kesenjangan pembiayaan. Ini akan membutuhkan kejelasan mengenai ruang lingkup dan konfirmasi kerangka hukum untuk keterlibatan sektor swasta dalam sektor pasokan air bersih.

123. Mereformasi lingkungan peraturan untuk PDAM dapat meningkatkan kesinambungan keuangan mereka. Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) telah memberikan kejelasan mengenai fungsi menghasilkan laba dari BUMD. Namun demikian, tidak secara khusus membahas masalah mendasar yang menyebabkan kinerja air leding yang buruk di daerah perkotaan seperti kesulitan keuangan PDAM dan oleh karenanya ketidakmampuan mereka untuk berinvestasi. Adanya (atau ketiadaan) peraturan yang mencegah PDAM mendapatkan pemulihan biaya penuh dan menginvestasikan kembali laba harus direformasi. Misalnya, peraturan tentang kewajiban pembayaran dividen perlu segera diterbitkan untuk memberikan kejelasan dan penegakan lebih lanjut

dalam mendukung UU No. 23 tahun 2014, yang memungkinkan PDAM untuk menahan laba mereka untuk diinvestasikan kembali ke infrastruktur baru dengan persetujuan dari walikota/bupati. Oleh karena itu, struktur tarif untuk PDAM harus tetap mempertimbangkan keterjangkauan untuk menghindari pengurangan insentif lebih lanjut untuk menggunakan air leding. Peraturan Mendagri tentang tarif dan subsidi (Peraturan Mendagri No. 71 tahun 2016 dan 70 tahun 2016) perlu ditegakkan dan pelaksanaannya perlu dipantau dan dievaluasi. Untuk menerapkan ini, PDAM harus mulai mengukur tingkat air non-pendapatan (*non-revenue water*, NRW) mereka (yaitu, air yang diproduksi yang hilang sebelum mencapai pelanggan melalui kebocoran atau ketidakakuratan pengukuran) sebagai dasar untuk menghitung tingkat tarif pemulihan biaya yang riil, termasuk subsidi yang mungkin diperlukan untuk memastikan keterjangkauan. Mengingat bahwa rata-rata tingkat NRW dari PDAM jauh melebihi standar 20 persen yang ditetapkan dalam pedoman tarif, Kemendagri dan Kementerian PUPR harus mengubah persyaratan yang ada saat ini, jika tidak, ini akan menyebabkan pemerintah daerah menetapkan tarif di bawah pemulihan biaya aktual.

124. Di sektor sumber daya air, berlakukan Kemitraan Pemerintah-BUMN (KPBU) untuk mengidentifikasi mekanisme pendapatan untuk menyediakan mekanisme pembiayaan jangka panjang alternatif. Meskipun mekanisme ini harus mampu mengatasi kebutuhan operasi dan pemeliharaan (O&M) yang lebih tinggi di masa depan, Besar Wilayah Sungai/Balai Wilayah Sungai nasional (B/BWS) harus menghasilkan pendapatan sendiri dari para pengguna. Direkomendasikan agar B/BWS dapat mempertimbangkan kemungkinan mengubah B/BWS menjadi badan penerima pendapatan seperti BLU dan kemungkinan memberlakukan KPBU berdasarkan kontrak pengelolaan PJT dari layanan irigasi di Daerah Aliran Sungai lainnya.

Tabel L. 1.1. Tabel ringkasan fiskal

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 Sementara
Pendapatan	15.5	15.5	15.1	14.7	13.1	12.5	12.3	13.1	12.4
Penerimaan Perpajakan	11.2	11.4	11.3	10.9	10.8	10.4	9.9	10.2	9.8
PPh	5.5	5.4	5.3	5.2	5.2	5.4	4.8	5.1	4.9
PPN	3.5	3.9	4.0	3.9	3.7	3.3	3.5	3.6	3.4
Cukai	1.0	1.1	1.1	1.1	1.3	1.2	1.1	1.1	1.1
Perdagangan Internasional	0.7	0.6	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Pajak lainnya	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Penerimaan Bukan Pajak	4.2	4.1	3.7	3.8	2.2	2.1	2.3	2.8	2.6
Penerimaan Hibah	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Total Belanja	16.5	17.3	17.3	16.8	15.7	15.0	14.8	14.9	14.6
Belanja primer	15.3	16.1	16.1	15.6	14.3	13.6	13.2	13.2	12.9
Belanja Pemerintah Pusat	10.1	10.6	10.7	10.1	8.9	7.8	7.7	8.1	7.7
Pegawai	2.2	2.3	2.3	2.3	2.4	2.5	2.3	2.3	2.4
Barang & jasa	1.6	1.6	1.8	1.7	2.0	2.1	2.1	2.3	2.1
Modal	1.5	1.7	1.9	1.4	1.9	1.4	1.5	1.2	1.1
Subsidi	3.8	4.0	3.7	3.7	1.6	1.4	1.2	1.5	1.3
Energi	3.3	3.6	3.2	3.2	1.0	0.9	0.7	1.0	0.9
Non-energi	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.4	0.3
Hibah	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Bantuan sosial	0.9	0.9	1.0	0.9	0.8	0.4	0.4	0.6	0.7
Lain-lain	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1
Transfer ke Daerah	5.3	5.6	5.4	5.4	5.4	5.7	5.5	5.1	5.1
Bunga utang	1.2	1.2	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.7
Keseimbangan primer	0.1	(0.6)	(1.0)	(0.9)	(1.2)	(1.0)	(0.9)	(0.1)	(0.5)
Keseimbangan anggaran	(1.1)	(1.8)	(2.2)	(2.1)	(2.6)	(2.5)	(2.5)	(1.8)	(2.2)
Utang Pemerintah Pusat	23.1	23.0	24.9	24.7	27.4	28.3	29.4	29.8	30.2

Sumber: Kementerian Keuangan, perhitungan staf Bank Dunia

Tabel L. 1.2. Realisasi Anggaran Pemerintah Pusat, Provinsi and Kab/Kota, 2011-18 (persen PDB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pendapatan	16.9	17.1	16.7	16.7	15.0	14.4	14.3	14.9
Pemerintah Pusat	15.5	15.5	15.1	14.7	13.1	12.5	12.3	13.1
Provinsi	0.9	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
Kab/Kota	0.5	0.5	0.6	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8
Belanja	17.5	18.4	19.3	18.4	17.7	16.9	16.7	16.8
Pemerintah Pusat	11.3	11.7	11.9	11.4	10.3	9.3	9.3	9.8
Provinsi	1.3	1.6	1.7	1.5	1.6	1.7	1.8	1.8
Kab/Kota	4.9	5.1	5.7	5.5	5.8	6.0	5.5	5.2

Sumber: Kementerian Keuangan, COFIS, perhitungan staf Bank Dunia

Tabel L. 1.3. Komposisi belanja berdasarkan jenis, menurut tingkat pemerintahan, 2011-18 (persen PDB)

Nasional (<i>General Government</i>)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Belanja pegawai	5.2	5.3	5.4	5.3	5.3	5.3	4.9	4.8
Belanja barang dan jasa	2.9	3.0	3.3	3.2	3.7	3.8	4.0	4.1
Belanja modal	2.9	3.2	3.9	3.1	3.7	3.1	3.1	2.6
Subsidi	3.8	4.0	3.7	3.7	1.6	1.4	1.2	1.5
Belanja hibah	0.2	0.5	0.6	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5
Belanja bantuan sosial (<i>hanya di Pemerintah Pusat</i>)	0.9	0.9	1.0	0.9	0.8	0.4	0.4	0.6
Lain-lain (<i>termasuk bantuan keuangan/sosial di Kab/Kota</i>)	0.4	0.3	0.3	0.4	0.6	0.8	0.9	0.9
Pembayaran bunga	1.2	1.2	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7
Total	17.5	18.4	19.3	18.4	17.7	16.9	16.7	16.8
Pemerintah Pusat	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Belanja pegawai	2.2	2.3	2.3	2.3	2.4	2.5	2.3	2.3
Belanja barang dan jasa	1.6	1.6	1.8	1.7	2.0	2.1	2.1	2.3
Belanja modal	1.5	1.7	1.9	1.4	1.9	1.4	1.5	1.2
Subsidi	3.8	4.0	3.7	3.7	1.6	1.4	1.2	1.5
Belanja hibah	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
Belanja bantuan sosial	0.9	0.9	1.0	0.9	0.8	0.4	0.4	0.6
Lain-lain	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1
Pembayaran bunga	1.2	1.2	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7
Total (kecuali Transfer ke Daerah)	11.3	11.7	11.9	11.4	10.3	9.3	9.3	9.8
<i>Transfer ke Daerah</i>	5.3	5.6	5.4	5.4	5.4	5.7	5.5	5.1
Total (termasuk Transfer ke Daerah)	16.5	17.3	17.3	16.8	15.7	15.0	14.8	14.9
Pemerintah Provinsi	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Belanja pegawai	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.6	0.6
Belanja barang dan jasa	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
Belanja modal	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3
Belanja hibah	0.1	0.4	0.4	0.3	0.4	0.5	0.4	0.4
Lain-lain	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Total (kecuali transfer)	1.3	1.6	1.7	1.5	1.6	1.7	1.8	1.8
<i>Transfer/bantuan ke Pemerintah Kab/Kota</i>	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4
Total (termasuk transfer)	1.7	2.1	2.1	2.1	2.2	2.1	2.3	2.2
Pemerintah Kab/Kota	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Belanja pegawai	2.6	2.6	2.7	2.6	2.5	2.4	2.1	1.9
Belanja barang dan jasa	0.9	0.9	1.0	1.1	1.2	1.3	1.3	1.4
Belanja modal	1.0	1.2	1.6	1.4	1.4	1.4	1.2	1.0
Belanja hibah	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2
Lain-lain	0.3	0.2	0.3	0.2	0.5	0.7	0.8	0.7
Total	4.9	5.1	5.7	5.5	5.8	6.0	5.5	5.2

Catatan: Belanja Pemerintah Pusat dan Daerah 2007-2014 merupakan realisasi, sementara belanja Pemerintah Daerah 2015-2016 merupakan anggaran.

Sumber: Kementerian Keuangan, COFIS, perhitungan staf Bank Dunia

Tabel L. 1.4. Komposisi belanja nasional berdasarkan sektor, 2007-16 (persen total)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pelayanan umum	23.2	23.6	25.5	23.7	21.1	22.1	22.3	22.0	23.1	17.1
Pertahanan	3.9	2.7	3.3	3.5	3.7	3.9	4.7	4.4	5.1	4.5
Ketertiban dan keamanan	3.9	2.8	3.2	3.6	3.6	3.4	3.6	3.7	4.6	5.9
Ekonomi	2.3	1.8	2.0	1.9	1.9	2.0	2.1	1.9	2.4	2.3
Lingkungan hidup	1.3	1.2	1.8	1.3	1.1	1.1	1.4	1.3	1.4	1.5
Perumahan dan fasilitas umum	1.3	1.3	1.4	1.8	1.7	1.7	1.8	1.6	1.0	1.7
Kesehatan	5.2	4.5	5.3	5.6	5.2	5.2	5.4	5.8	6.9	7.8
Pariwisata dan budaya	0.5	0.4	0.4	0.6	0.6	0.5	0.4	0.5	0.5	0.6
Agama	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4
Pendidikan	15.6	13.6	18.9	19.4	18.9	17.9	17.3	17.3	19.3	19.7
Perlindungan sosial	0.6	0.6	0.7	0.8	0.7	0.7	1.4	1.1	1.5	5.8
Infrastruktur	10.2	9.9	11.7	9.9	10.3	10.5	11.2	10.7	14.1	12.9
Pertanian	2.8	2.7	2.6	2.4	2.7	2.8	2.7	2.4	3.3	3.3
Total (kec. subsidi dan pembayaran bunga)	71.1	65.2	77.1	74.7	71.7	71.9	74.6	73.0	83.5	83.7
<i>Subsidi</i>	18.9	26.4	13.6	17.3	21.5	21.8	19.3	20.2	9.0	8.0
<i>Pembayaran bunga</i>	10.0	8.5	9.3	7.9	6.8	6.3	6.1	6.9	7.5	8.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Tabel L. 1.5. Komposisi belanja nasional berdasarkan sektor, 2007-16 (persen PDB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pelayanan umum	4.4	4.7	4.3	3.8	3.7	4.1	4.3	4.1	4.2	3.0
Pertahanan	0.7	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	0.9	0.8	0.9	0.8
Ketertiban dan keamanan	0.7	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	1.0
Ekonomi	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4
Lingkungan hidup	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3
Perumahan dan fasilitas umum	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.2	0.3
Kesehatan	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	1.1	1.2	1.4
Pariwisata dan budaya	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Agama	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Pendidikan	3.0	2.7	3.2	3.1	3.3	3.3	3.3	3.2	3.5	3.5
Perlindungan sosial	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.2	0.3	1.0
Infrastruktur	1.9	2.0	2.0	1.6	1.8	1.9	2.2	2.0	2.5	2.3
Pertanian	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6
Total (kec. subsidi dan pembayaran bunga)	13.5	13.1	13.1	12.1	12.6	13.3	14.4	13.4	15.1	14.8
<i>Subsidi</i>	3.6	5.3	2.3	2.8	3.8	4.0	3.7	3.7	1.6	1.4
<i>Pembayaran bunga</i>	1.9	1.7	1.6	1.3	1.2	1.2	1.2	1.3	1.4	1.5
Total	19.0	20.0	16.9	16.2	17.5	18.4	19.3	18.4	18.0	17.6

Catatan: Belanja Pemerintah Pusat dan Daerah 2007-2014 merupakan realisasi, sementara belanja Pemerintah Daerah 2015-2016 merupakan anggaran.

Sumber: Kementerian Keuangan, COFIS, perhitungan staf Bank Dunia

2. Meningkatkan Pengelolaan Keuangan Publik untuk Kualitas Belanja yang Lebih Baik

Pesan utama:

- Indonesia telah membuat kemajuan dalam berbagai aspek pengelolaan keuangan publik (PKP) selama 20 tahun terakhir. Kerangka hukum dan peraturan PKP telah ditingkatkan, dan perumusan anggaran dan sistem pengendalian yang baru telah dirancang dan dilaksanakan. Sistem pengendalian belanja khususnya telah membaik dan pelaporan keuangan telah diperkuat.
- Meskipun demikian, sebagaimana ditunjukkan dalam Penilaian Akuntabilitas Belanja dan Keuangan Publik (*Public Expenditure and Financial Assessment*, PEFA) Indonesia tahun 2017, reformasi PKP ini belum selesai. Kendala sistemik dalam pengelolaan keuangan untuk mencapai belanja yang berkualitas masih ditemui di semua sektor dan perlu ditangani untuk mencapai hasil yang lebih baik.
- Kendala sistemik ini dimulai dengan adanya inkonsistensi antara arsitektur perencanaan, arsitektur anggaran, kerangka kerja pengelolaan kinerja, dan struktur organisasi pemerintah. Ada terminologi dan arsitektur yang tidak konsisten dalam sistem perencanaan dan penganggaran. Konsep ‘uang mengikuti program’ tidak dapat sepenuhnya dilaksanakan karena program dalam struktur perencanaan didasarkan pada rencana prioritas nasional dan program-program yang berada di bawah anggaran didasarkan pada struktur organisasi. Oleh karena itu, *uang* di dalam Perencanaan mengikuti ‘program’ tetapi *uang* di dalam Anggaran mengikuti ‘fungsi’ pemerintah.
- Kedua, praktik saat ini belum memiliki alat yang dapat digunakan dalam menyaring permintaan anggaran kementerian yang lebih ketat. Proses saat ini men-syaratkan KPJM untuk disusun sampai ke tingkat satuan belanja, dimana belanja sebagian besar untuk gaji dan operasional, yang tidak berubah secara dramatis dari tahun ke tahun. KPJM sebaliknya harus disusun di tingkat strategis program dan kegiatan. Praktik KPJM juga masih belum dilengkapi dengan penetapan pagu anggaran jangka menengah *top-down* yang dikeluarkan oleh Kementerian Keuangan ke kementerian dan lembaga yang dapat digunakan sebagai pedoman dalam menyusun rencana belanja mereka. Adanya batasan sumber daya fiskal yang jelas akan memberikan persaingan untuk penggunaan sumber daya, kajian terhadap usulan, dan alokasi sumber daya yang lebih strategis.
- Ketiga, pelaksanaan ‘logika intervensi’ (*intervention logic*) masih lemah, yang menunjukan keterkaitan antara kebijakan dan keputusan belanja. Indonesia sudah memiliki kerangka kerja ‘logika intervensi’ yang dirancang dengan baik, tetapi pelaksanaan kerangka kerja logika tersebut masih kurang optimal. Definisi keluaran (ouput) dan hasil (outcome) seringkali tidak dinyatakan dengan jelas. Keluaran ditetapkan berdasarkan kebijakan kementerian lembaga dan sering terlihat seperti masukan (input), proses, atau kegiatan. Yang paling penting, keluaran yang dihasilkan oleh belanja publik berdasarkan Anggaran tidak terkait dengan hasil yang direncanakan berdasarkan Rencana Tahunan. Merancang ulang keluaran menjadi hal yang penting, terutama dalam kerangka desentralisasi, karena keluaran harus berfungsi sebagai penghubung antara tugas-tugas rinci dan hasil antar berbagai tingkat kegiatan dengan menangkap kombinasi barang dan jasa yang diperlukan untuk menghasilkan hasil antara.
- Keempat, informasi kinerja yang berkualitas baik adalah kunci kinerja belanja, tetapi masih langka dalam konteks Indonesia. Informasi sangat dibutuhkan di sektor-sektor yang terdesentralisasi seperti pendidikan, air minum, infrastruktur, dan kesehatan. Kementerian-kementerian sering menyatakan keprihatinan atas ketidakmampuan mereka untuk mengendalikan, atau bahkan memantau, keluaran dan efektivitas begitu tanggung jawab untuk pemberian layanan diteruskan ke pemerintah daerah. Mendelegasikan tanggung jawab mungkin telah memenuhi tujuan politik tertentu, tetapi dalam banyak kasus tampaknya telah memutus kementerian terhadap *outcome*, termasuk informasi program dan kinerja, yang diperlukan untuk keberhasilan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja.

- Kelima, koordinasi kelembagaan — baik vertikal maupun horizontal — sebagai salah satu faktor utama untuk memastikan pemberian layanan publik secara efisien dan efektif masih membutuhkan perbaikan.
- Presiden telah mengumumkan keadaan darurat dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 untuk mengatasi resiko Pandemi COVID-19. Melalui regulasi ini, Pemerintah telah diberikan kuasa yang luas untuk merealokasi sumber daya lintas program dan kementerian/Lembaga. Sehingga, ada sebuah kebutuhan untuk menjamin efisiensi dan efektivitas serta pemantauan dan evaluasi yang tepat untuk belanja-belanja terkait COVID-19.

Ringkasan rekomendasi:

- Tingkatkan koordinasi antara Kemenkeu dan Bappenas untuk memperbaiki perencanaan anggaran.
 - Selaraskan arsitektur perencanaan, arsitektur anggaran, kerangka kerja pengelolaan kinerja, dan struktur organisasi dengan meningkatkan proses bisnis dan menggunakan kode program umum serta perencanaan dan struktur klasifikasi anggaran yang konsisten untuk dapat sepenuhnya melaksanakan Penganggaran Berbasis Kinerja.
 - Luncurkan sistem perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, akuntansi dan pelaporan (SAKTI) yang terintegrasi ke semua satuan kerja (Satker) di kementerian dan lembaga.
 - Upayakan pertukaran data yang lancar mulus dan- interoperabilitas antara Krisna dan SAKTI (sebelumnya RKA-KL) untuk mengurangi kesenjangan antara rencana dan alokasi anggaran; antara sistem e-Monev dan SMART KL untuk menyelaraskan keluaran dengan hasil yang direncanakan; dan antara OM-SPAN dan Krisna untuk melapprogres implementabperkembangan angan Perencanaan.
- Tingkatkan pelaksanaan ‘uang mengikuti program’.
 - Perluas penandaan (tagging) anggaran pengeluaran dan hasil untuk mengukur hasil yang dicapai berdasarkan prioritas nasional dan program-program tematik.
 - Berlakukan struktur klasifikasi anggaran berbasis-program menjadi ‘uang mengikuti program’ dan lakukan uji coba penganggaran berbasis-program di kementerian-kementerian tertentu, termasuk prakarsa restrukturisasi program di lingkungan Kemenkeu sebagai kementerian percontohan di TA 2020.
 - Melaksanakan secara penuh anggaran berbasis kinerja dan beralih dari ‘uang mengikuti fungsi’ kepada ‘uang mengikuti program’ melalui harmonisasi struktur organisasi, struktur anggaran, struktur kebijakan perencanaan, dan struktur pengelolaan kinerja.
 - Mengenalkan klasifikasi sub-ekonomi yang baru dan kode program untuk belanja COVID-19 untuk dapat menelusuri alokasi, belanja, dan keluaran-keluaran respons pemerintah atas COVID-19, mempertimbangkan anggaran tahun 2020 telah banyak direalokasikan untuk respons COVID-19 melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 tahun 2020.
- Tingkatkan perspektif jangka menengah dalam perencanaan dan penganggaran.
 - Tingkatkan perspektif jangka menengah dalam perencanaan dan penganggaran (Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, KPJM) dengan menerbitkan pagu indikatif anggaran selama dua tahun setelah tahun anggaran untuk setiap kementerian lini (tambahan diluar tahun anggaran) pada saat surat edaran mengenai anggaran yang pertama dikeluarkan (surat edaran mengenai pagu indikatif), diterbitkan bersama oleh Bappenas dan Kemenkeu. Pagu indikatif (yang keras) untuk dua tahun terluar akan memungkinkan kementerian-kementerian lini untuk melakukan perencanaan jangka menengah berdasarkan batasan sumber daya.
 - Kemenkeu mengubah persyaratan bagi kementerian-kementerian lini untuk menyerahkan perkiraan KPJM mereka hanya pada tingkat strategis (tingkat program dan kegiatan) daripada KPJM oleh masing-masing satuan kerja.
 - Visibilitas yang jelas dari kendala fiskal dapat lebih meningkatkan kompetisi atas sumber daya yang tersedia, meningkatkan kontestasi atasusulan dan alokasi sumber daya yang lebih strategis.
- Perbaiki konsep ‘logika intervensi’ dalam rancangan program / kinerja.

- Perkuat keterkaitan manajerial antara tujuan kebijakan, program, kegiatan, dan keluaran dengan memberikan pembangunan kapasitas pada keseluruhan pelaksanaan proses logika intervensi ke semua lembaga pusat dan kementerian lini.
- Kementerian Keuangan, Bappenas, dan Biro Perencanaan dan Keuangan di bawah semua kementerian lini diminta untuk memperkuat kendali mutu pada logika intervensi yang telah dirancang oleh kementerian lini.
- Tetapkan logika intervensi pada dua tingkat: (i) rantai hasil yang kompleks di seluruh tingkat pemerintahan, yang mencakup kontribusi kedua tingkat pemerintahan terhadap pencapaian hasil-hasil menengah; dan (ii) rantai hasil yang lebih sederhana di mana hasil-hasil menengah lebih dapat dicapai oleh kementerian itu sendiri, dan dengan demikian ada alasan untuk meminta pertanggungjawaban pengelolaanya.
- Terus beralih ke perubahan anggaran tahun berjalan yang lebih kecil dan lebih sedikit, baik untuk revisi anggaran melalui APBN-P maupun pemblokiran anggaran secara mandiri.
 - Melanjutkan upaya bersama untuk menghindari perubahan anggaran tahun berjalan yang besar melalui penguatan kapasitas, transparansi, dan realisme, dan karenanya akurasi yang jauh lebih baik, dalam perkiraan anggaran pendapatan. Jika perubahan anggaran tengah tahun yang signifikan tidak dapat dihindari, Kementerian Keuangan harus memastikan bahwa mendelegasikan keputusan terperinci kepada kementerian-kementerian lini disertai dengan pengawasan yang tepat dan mempertanyakan keputusan realokasi mereka, khususnya untuk mengamankan alokasi untuk pengeluaran pada program-program prioritas nasional.
- Perkuat “lingkungan manajemen kinerja” yang akan mendorong dan mendukung pengeluaran berkualitas tinggi oleh sektor publik.
 - Dukung kementerian-kementerian dan lembaga-lembaga pemerintah pusat untuk memperkuat “lingkungan dan budaya manajemen kinerja” di lingkungan organisasi mereka.
- Lakukan upaya agar sistem penganggaran kinerja dapat disesuaikan dengan persyaratan proses fiskal yang terdesentralisasi secara signifikan.
 - Lakukan fasilitasi terhadap penerapan sistem penganggaran kinerja yang lebih efektif dalam sistem fiskal terdesentralisasi dengan: (i) memberikan kejelasan mengenai setiap tingkat pemerintahan yang bertanggung jawab atas; (ii) koordinasi seputar investasi yang saling melengkapi; (iii) menyelaraskan alokasi geografis pendanaan dengan kebutuhan dan prioritas; (iv) lebih banyak desain yang berorientasi pada kebijakan untuk transfer bersyarat yang jelas berfokus pada hasil kebijakan, dengan logika intervensi yang terkait; dan (v) Bagan Akun yang standar dan seragam untuk mendukung evaluasi pengeluaran dan kinerja yang lebih kuat.

Bacaan utama lebih lanjut

“Indonesia: Laporan Penilaian Akuntabilitas Belanja dan Keuangan Publik (*Public Expenditure and Financial Accountability*, PEFA), tahun 2017, Bank Dunia: <https://pefa.org/country/indonesia>

“Indonesia: Penilaian Pengelolaan Investasi Pemerintah (*Public Investment Management Assessment*)”, Dana Moneter Internasional, Bank Dunia, Juni 2019

I. Pendahuluan

1. Pemerintah Indonesia, khususnya Menteri Keuangan (Menkeu), telah menekankan pentingnya nilai uang dalam mencapai hasil yang lebih baik dari belanja pemerintah saat ini. Ini bukan hanya karena pendapatan saat ini menjadi sangat terbatas dalam jangka pendek, sehingga sangat membatasi

peningkatan pengeluaran pemerintah, tetapi juga karena ada kekhawatiran bahwa banyak dari pengeluaran saat ini memiliki dampak yang tidak maksimal pada hasil. Beberapa kebijakan pengeluaran agregat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial — misalnya, kebijakan Pemerintah Indonesia untuk mempertahankan pangsa alokasi pengeluaran minimum sebesar 20 persen dari anggaran untuk pendidikan dan 5 persen untuk kesehatan — dianggap hanya berdampak kecil pada capaian pelayanan publik secara aktual.

2. Mendapatkan nilai yang lebih baik dari pengeluaran publik tidak hanya membutuhkan perbaikan kebijakan atau peningkatan belanja di bidang-bidang tertentu tetapi juga meningkatkan kapasitas pengelolaan pengeluaran, yaitu, sistem, proses dan informasi, untuk memungkinkan desain kebijakan yang baik, dan pelayanan barang dan jasa yang efektif, didukung oleh kinerja keuangan dan non-keuangan yang baik dalam pelaporan, evaluasi, dan akuntabilitas. Ini adalah bidang di mana sistem pengelolaan keuangan publik (PKP) ikut berperan. Secara khusus, ini memerlukan proses anggaran tahunan untuk bekerja lebih efisien, efektif dan dengan transparansi dan akuntabilitas yang lebih besar. Berbagai reformasi PKP yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia sejak tahun 2003 dan seterusnya dimaksudkan untuk mencapai dan mendukung atribut dari proses pengelolaan pengeluaran yang baik ini. Namun demikian, seperti yang ditunjukkan dalam Penilaian Pengeluaran Publik dan Akuntabilitas Keuangan (*Public Expenditure and Financial Accountability*, PEFA) tahun 2017, reformasi PKP ini belum selesai.

3. Diperlukan adanya sistem PKP yang berfungsi lebih baik untuk dapat berkontribusi dengan cara berikut:

- Alokasi pendanaan yang lebih responsif dan efektif di dalam dan di seluruh program dan kegiatan;
- Intervensi anggaran bertarget yang lebih baik dengan dampak yang lebih baik pada hasil;
- Pelaporan anggaran yang lebih akurat dan efisien (termasuk pelaporan kinerja keuangan dan non-keuangan);
- Informasi yang lebih baik dan berkualitas untuk mendukung rancangan dan inovasi kebijakan; dan
- Putaran umpan balik (*feedback loop*) yang lebih baik antara pelaporan kinerja dan rancangan kebijakan.

4. Bab ini membahas beberapa fitur utama sistem PKP yang masih kurang dikembangkan atau yang perlu ditingkatkan untuk pengelolaan anggaran yang optimal. Faktor-faktor ini berkontribusi langsung terhadap inefisiensi administrasi dan hasil-hasil sosial ekonomi yang kurang optimal. 'Peningkatan' beberapa aspek dari sistem PKP akan mengangkat kinerja anggaran dan membantu Pemerintah Indonesia dalam mencapai 'nilai uang yang lebih baik'. Bab ini membahas terutama faktor-faktor yang langsung paling berpengaruh pada kinerja pengeluaran. Ini termasuk perencanaan dan penyusunan anggaran; pelaksanaan anggaran, termasuk pemantauan dan pelaporan; serta fungsi dan kemampuan organisasi yang mendukung operasi pengelolaan anggaran.

5. Analisa terhadap PKP ini sebagian besar berfokus pada anggaran pemerintah pusat (APBN). Sementara pengalaman dan contoh telah secara khusus diambil dari sektor kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur tertentu, dan telah diupayakan agar temuan ini dapat diterapkan sebaik mungkin untuk

lingkup pengelolaan pengeluaran publik yang lebih luas. Selain itu, pembahasan dan rekomendasi di dalam laporan ini juga mencakup interaksi utama antara pemerintah pusat dan daerah terkait dengan pelaksanaan kebijakan dan operasi pengeluaran publik. Tidak dapat dihindari, analisis ini lebih berfokus pada tantangan ke depan, daripada pencapaian yang sudah ada. Namun demikian, pengakuan terhadap apa yang telah dicapai juga disoroti di banyak bagian.

6. Bab ini disusun dalam tiga bagian utama. Setelah tinjauan umum terhadap pencapaian dan tahap perkembangan saat ini, bab ini membahas tantangan PKP tentang perencanaan anggaran (Bagian A), pelaksanaan anggaran (Bagian B), serta struktur dan tanggung jawab organisasi (Bagian C). Akhirnya, bagian terakhir memberikan rekomendasi kebijakan berdasarkan temuan dari bagian-bagian sebelumnya.

II. Tinjauan umum terhadap pencapaian dan perkembangan dari tahap saat ini

7. Ada banyak penilaian dan kajian terhadap sistem PKP di Indonesia selama beberapa tahun terakhir yang mengakui kemajuan luar biasa yang telah dilakukan Indonesia dalam pengembangan sistem PKP sejak tahun 2000.⁷⁸ Kerangka hukum dan peraturan yang jauh lebih baik untuk PKP telah dibuat, dan formulasi anggaran dan sistem pengendalian baru telah dirancang dan dilaksanakan. Sistem pengendalian pengeluaran khususnya meningkat pesat dan pelaporan keuangan telah diperkuat, dengan manfaat yang dihasilkan untuk pengendalian fiskal, integritas dan akuntabilitas keuangan (lihat Kotak 2.1).

8. Meskipun demikian, ada juga pengakuan umum bahwa dalam proses reformasi PKP masih sangat banyak ‘pekerjaan yang sedang berjalan’. Dalam menilai apa yang telah dicapai selama 10 tahun terakhir secara khusus, yaitu, dari tahun 2008 hingga 2018, jelas bahwa proses reformasi PKP belum ‘berhenti’. Sebaliknya, perbaikan yang sedang berlangsung selama periode tersebut telah mengubah dan meningkatkan beberapa aspek dari sistem. Namun demikian, dalam beberapa kasus, belum mampu menangani, apalagi mengatasi, beberapa kendala mendasar untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas belanja. Oleh karena itu, ini bukan masalah menentukan reformasi lebih lanjut ‘seperti apa’ yang diperlukan, tetapi ‘bagaimana’ untuk menyelesaikan beberapa perubahan sistemik utama, agar mampu berfungsi dengan lebih baik.

9. Sejalan dengan pengembangan sistem PKP, Pemerintah Indonesia telah memberlakukan desentralisasi secara cepat dan luas atas pelayanan publik pemerintah daerah di banyak sektor. Ini cukup mempersulit pelaksanaan beberapa reformasi dan telah menambahkan dimensi ekstra dan sangat menantang, terutama untuk mencapai efektivitas pengeluaran. Jelas bahwa masih ada jalan panjang dalam bidang desentralisasi pengeluaran yang efektif ini.

⁷⁸ PEFA (Bank Dunia) Indonesia tahun 2017, sinkronisasi perencanaan dan penganggaran di Indonesia (2017, internal Bank Dunia), proses Perencanaan Infrastruktur dan Anggaran Indonesia (laporan internal Bank Dunia tahun 2014), Pengalaman Indonesia dalam Pelaksanaan KPJM (2014, internal Bank Dunia), Kajian Belanja di Kemenkeu (2018, laporan internal Bank Dunia).

Kotak 2.1. Ringkasan PEFA Indonesia tahun 2017

Penilaian Akuntabilitas Belanja dan Keuangan Publik (*Public Expenditure and Financial Accountability*, PEFA) terbaru di Indonesia diterbitkan pada awal 2018 dan merupakan penilaian pertama berdasarkan kerangka kerja PEFA tahun 2016 yang baru direvisi. Penilaian ini mencakup tiga tahun anggaran dari tahun 2014 hingga 2016. Periode ini ditandai dengan transisi politik dan perubahan komposisi pemerintah yang memengaruhi agenda kebijakan. Reformasi yang diberlakukan pada tahun 2016 setelah pengangkatan menteri keuangan yang menjabat saat ini tidak tercermin di dalam penilaian ini. Namun demikian, penilaian ini tetap menjadi panduan penting untuk kekuatan dan kelemahan sistem PKP Indonesia.

Penilaian PEFA menilai tujuh dimensi sistem PFM di seluruh siklus PFM: keandalan anggaran, transparansi keuangan publik, pengelolaan aset dan kewajiban, strategi dan penganggaran berbasis kebijakan, prediktabilitas dan pengendalian dalam pelaksanaan anggaran, akuntansi dan pelaporan, serta pemeriksaan dan audit eksternal.

Bidang kekuatan

Bidang kekuatan utama dalam sistem PFM telah memungkinkan pengelolaan fiskal yang bijaksana dan pengendalian pelaksanaan anggaran. Peluncuran sistem informasi manajemen keuangan (*financial management information system*, FMIS), bersama dengan aturan pengelolaan konsolidasi kas yang ketat, sistem pengelolaan perbendaharaan yang terdefinisi dengan baik di pemerintah pusat, konsistensi antara penganggaran dan klasifikasi akuntansi, dan konvergensi aturan akuntansi dengan praktik terbaik internasional, telah meningkatkan kualitas pelaporan dan pengawasan keuangan.

Disiplin fiskal yang kuat muncul melalui formulasi anggaran yang lebih baik, strategi pengelolaan fiskal dan utang yang jelas, dan aturan fiskal mengenai defisit anggaran tahunan. Tunggakan pengeluaran dikontrol dengan ketat. Proses anggaran transparan dan partisipatif. Dokumen anggaran komprehensif, proses anggaran didefinisikan dengan baik, dan kalender anggaran dipatuhi dengan ketat. Pengawasan DPR terhadap anggaran meningkat.

Bidang untuk perbaikan

Keandalan anggaran masih terus menjadi tantangan, didorong oleh proyeksi berlebih mengenai pendapatan yang terus-menerus selama tahun 2014-16. Hal ini meningkat dalam dua tahun anggaran berikutnya. Pada tingkat agregat, tantangan yang berkelanjutan untuk menjaga disiplin fiskal adalah kelemahan dalam administrasi pendapatan dan pelacakan kewajiban kontinjensi untuk jaminan terkait KPS, dan kurangnya informasi mengenai kewajiban kontinjensi lainnya termasuk yang terkait dengan program perlindungan sosial dan potensi risiko yang terkait dengan BUMN).

Alokasi strategis dirongrong oleh estimasi pendapatan yang tidak dapat diandalkan, menghasilkan revisi anggaran tahun berjalan yang besar, yang mempengaruhi pelaksanaan program yang efektif. Meskipun sudah ada rencana sektoral lima tahun, rencana tersebut tidak didasarkan pada proyeksi pendanaan yang realistis, dan tidak memberikan dasar biaya yang dapat diandalkan untuk kerangka kerja pengeluaran jangka menengah yang dapat berfungsi dengan baik. Klasifikasi program yang tidak konsisten antara rencana dan anggaran membuat sulit untuk melacak alokasi dana untuk program yang direncanakan. Informasi kinerja terlalu rinci dan definisi keluaran yang tidak konsisten dari tahun ke tahun melemahkan penggunaan informasi kinerja di dalam alokasi anggaran.

Meskipun Pemerintah Indonesia telah memprioritaskan peningkatan stok infrastruktur, proses pengelolaan investasi pemerintah tidak kondusif untuk pemilihan dan pelaksanaan proyek yang efektif. Banyak proyek besar yang tidak siap dengan desain atau spesifikasi teknis yang kuat, dan proyek yang dapat disaring untuk dilaksanakan oleh pihak swasta dibiayai dari anggaran pemerintah. Tidak ada pelaporan sistematis mengenai kemajuan atau kinerja dalam pelaksanaan proyek. Dari lebih dari Rp 400 triliun yang dibelanjakan melalui proses pengadaan setiap tahun, 30 persennya tidak dapat dilacak melalui sistem pengadaan dan hanya tersedia data

yang terbatas pada 70 persen sisanya. Sistem pengadaan perlu diperkuat oleh transparansi yang lebih baik untuk penanganan pengaduan dan penambahan badan-badan independen untuk meninjau pengaduan tersebut.

Akhirnya, audit eksternal berfungsi secara efektif, namun pengawasan dan tindak lanjut dari temuan audit buruk. Menerbitkan temuan audit terhadap kementerian dan tanggapannya akan menambah tekanan kepada mereka untuk memperbaikinya. Pengawasan tindak lanjut audit oleh DPR kurang efektif dibandingkan dengan tinjauan yang dilakukan sebelumnya untuk anggaran

10. Salah satu kesimpulan yang menonjol dari beberapa studi diagnostik dan kajian baru-baru ini adalah perlunya 'agenda reformasi' yang jelas dan berkelanjutan. Agenda ini harus terdiri dari tindakan spesifik yang ditargetkan pada sejumlah bidang di mana perbaikan dalam pengelolaan anggaran menjadi terdistorsi atau belum sempurna, yang juga menjadi kesimpulan dari bagian dari analisa terhadap sistem PKP ini.

III. Tantangan PKP yang teridentifikasi

1. Bagian A: Perencanaan Anggaran

a. Hubungan yang rumit dan tidak efisien antara perencanaan dan penganggaran

11. Indonesia memiliki kerangka kerja perencanaan yang dikembangkan dengan baik yang memberikan arahan strategis untuk pembangunan jangka menengah, tetapi kerangka kerja ini belum terintegrasi secara memadai dengan proses perencanaan anggaran. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), yang dikembangkan oleh Bappenas, dan rencana kementerian-kementerian lini (Renstra) adalah dokumen perencanaan yang strategis, tetapi statis, yang menyediakan cakrawala lima tahun di tingkat program, kegiatan, dan proyek dengan target dan persyaratan pendanaan. Kedua dokumen tersebut berfungsi sebagai dasar untuk, dan diterjemahkan ke dalam, Rencana Kerja Pemerintah (RKP oleh Bappenas) dan rencana kerja tahunan sektoral (Renja oleh kementerian terkait), dengan tautan langsung ke anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), yang dikembangkan oleh Kementerian Keuangan dan anggaran tahunan (RKA-KL) kementerian lini, yang dikembangkan oleh kementerian-kementerian lini. Namun demikian, keterkaitan antara perencanaan dan proses alokasi anggaran tahunan terlihat masih kurang kuat, yang menyebabkan adanya penyimpangan antara proyeksi anggaran dalam perencanaan jangka menengah dan anggaran tahunan yang aktual.

Tabel 2.1. Rencana tahunan dan jangka menengah kementerian dan sistem TI

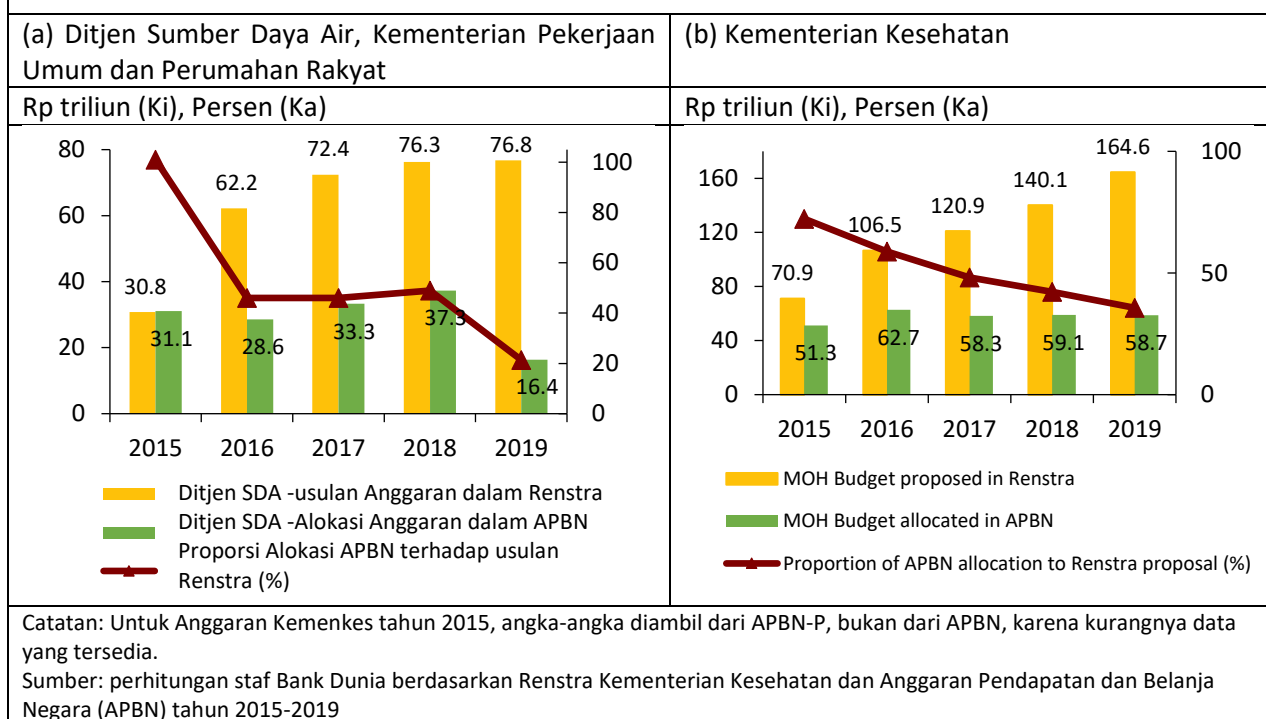
	Bappenas	Kemenkeu	Kementerian Lini
Jangka menengah	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Rencana 5 tahunan yang statis	KPJM: dari atas ke bawah KPJM: dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas rencana 3 tahunan bergulir	Rencana strategis kementerian (Renstra), rencana 5 tahunan yang statis
Tahunan	Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahunan	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)	Rencana kerja (Renja) tahunan; dan Rencana kerja anggaran (RKA-KL) tahunan
Sistem TI untuk perencanaan, penganggaran, dan akuntansi	Krisna: perencanaan	SAKTI ⁷⁹ SPAN: penganggaran, perbendaharaan, dan akuntansi	Krisna (Bappenas) SAKTI (Kemenkeu)
Sistem TI untuk pemantauan dan pelaporan	e-Monev	Aplikasi Smart DJA OM-SPAN: pemantauan dan pelaporan	

Sumber: Tim Bank Dunia.

12. Penyimpangan antara perencanaan anggaran jangka menengah dan alokasi anggaran aktual tetap signifikan. Analisa pada bab [bab Pengelolaan Sumber Daya Air](#) menunjukkan bahwa belanja pemerintah pusat untuk sumber daya air masih jauh di bawah target Rencana Strategis di Renstra, di mana anggaran Renstra hampir tiga kali lebih besar dari alokasi anggaran tahunan pada tahun 2019, atau pada akhir periode perencanaan lima tahun. Kasus serupa juga ditemukan di [sektor kesehatan](#), di mana anggaran Renstra adalah dua kali lipat alokasi anggaran tahunan (Gambar 2.1a dan Gambar 2.1b). Keterkaitan yang lemah antara kerangka kerja jangka menengah dan proses anggaran tahunan mencerminkan adanya pendekatan *silo* antara penganggaran tahunan dan perencanaan jangka menengah, dan kurangnya jaminan kualitas pada pemantauan dan konsistensi dalam pelaporan di tingkat agregat.

⁷⁹ SAKTI akan menggantikan aplikasi rencana kerja dan rencana anggaran (RKA-KL) tahunan kementerian lini.

Gambar 2.1. Ada penyimpangan yang signifikan antara anggaran yang diusulkan di dalam Rencana Strategis (Renstra) dan alokasi anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), tahun 2015-2019



13. Contoh di atas menunjukkan bahwa RPJMN dan Renstra bukan merupakan dasar yang dapat diandalkan untuk strategi biaya sektor yang dibutuhkan untuk Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) yang baik, dan bahwa diperlukan adanya kerangka anggaran tahun jamak bergulir. Rencana lima tahunan yang statis tidak bermanfaat sebagai dasar untuk perencanaan strategis di seluruh periode jangka menengah, setidaknya karena perkiraan fiskal yang menjadi dasarnya tidak realistis. Oleh karena itu, pengukuran kinerja dalam lingkungan seperti itu tidak dapat memberikan target kebijakan yang bermakna untuk memenuhi tujuan. Mengurangi sumber daya secara substansial sambil mempertahankan target yang direncanakan secara lima tahunan berarti bahwa Pemerintah Indonesia sedang mempersiapkan diri untuk gagal melawan ambisinya sendiri, atau, jika target terpenuhi, menunjukkan adanya kelemahan utama dalam penetapan biaya yang menopang perencanaan awal. Indonesia perlu menerapkan mekanisme kerangka anggaran tahun jamak yang modern dan bergulir jika ingin membelanjakan dengan lebih baik lagi.

b. Pendekatan penganggaran jangka menengah belum selaras dengan praktik terbaik internasional

14. Format anggaran saat ini tidak mendukung identifikasi yang jelas mengenai sumber daya apa yang tersedia untuk pengeluaran yang baru. Pemerintah Indonesia telah mengembangkan metodologi paduk (*baseline*) untuk mendukung kajian dan pengembangan APBN dengan menggunakan pendekatan

‘dari bawah ke atas (*bottom-up*)’. Metode ini berisi permintaan kebijakan baru yang belum menjadi bagian dari kebijakan yang ada, dan yang belum diteliti dan diprioritaskan di dalam pagu pengeluaran. Akan tetapi, dalam menyusun paduk tersebut, tidak ada pemisahan yang memadai terhadap paduk dari program-program pengeluaran yang baru, penetapan ulang terhadap biaya dari pengeluaran yang ada, penghematan efisiensi, atau pengurangan kebijakan.⁸⁰ Oleh karena itu, perkiraan pengeluaran anggaran tetap rentan terhadap tekanan ‘dari bawah ke atas (*bottom-up*)’ yang signifikan dalam anggaran tambahan berdasarkan alokasi tahun sebelumnya.

15. Mengadopsi praktik terbaik internasional mengenai penganggaran paduk (*baseline*), ruang fiskal, dan teknik pengeluaran baru hampir pasti akan membantu untuk memastikan bahwa sumber daya yang terbatas dialokasikan dalam proses yang lebih transparan, terencana dan efisien. Keuntungan utama dari mengikuti praktik terbaik internasional adalah memungkinkan lembaga-lembaga pusat — Kemenkeu dan Bappenas — untuk menantang kementerian-kementerian lini untuk membuat pilihan yang lebih jelas dan lebih efisien antara komitmen pengeluaran yang ada dan usulan yang baru, termasuk setiap ‘program prioritas nasional’ yang baru. Prioritas belanja dapat dibuat dengan lebih baik dalam konteks kapasitas fiskal agregat (atau strategi fiskal) di mana dengan jelas dapat diketahui persis berapa banyak yang tersedia untuk alokasi dan usulan anggaran yang saling bersaing. Gambar 2.2 menunjukkan bagaimana pilihan-pilihan ini dapat dikelola dalam konteks Kerangka Fiskal Jangka Menengah (KFJM) di mana paduk (*baseline*) meningkat setiap tahunnya sebagai akibat dari peningkatan volume dan biaya.

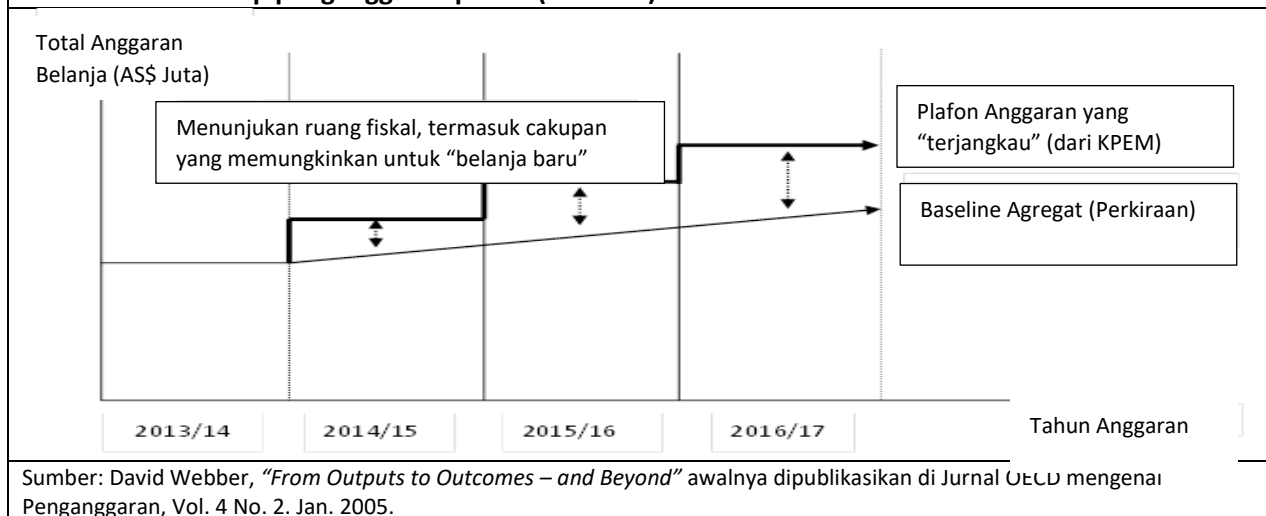
16. Pemerintah Indonesia telah melakukan beberapa perbaikan pada proses perumusan anggaran jangka menengah, tetapi KPJM masih diwajibkan pada tingkat yang terlalu terperinci oleh satuan-satuan yang sebagian besar membelanjakan untuk gaji dan pengeluaran operasional. Sebelumnya, perhitungan KPJM dimulai dari tingkat Satuan Kerja, di mana masing-masing dari 24.000+ satuan kerja menyusun perkiraan pengeluaran yang dikirim langsung ke Kemenkeu.⁸¹ Saat ini, perhitungan KPJM dari Satuan Pengeluaran tersebut dikompilasi di tingkat atas oleh pengelola program (tingkat Eselon 1) untuk dikirim ke Biro Perencanaan kementerian lini untuk peninjauan kualitas sebelum diserahkan ke Ditjen Anggaran di Kemenkeu.⁸² Namun demikian, proses ini masih mengharuskan KPJM dilakukan oleh Satuan Pengeluaran — di mana pengeluaran sebagian besar untuk gaji dan pengeluaran operasional dan tidak berubah secara dramatis dari tahun ke tahun — alih-alih pada tingkat strategis dari program dan kegiatan.

⁸⁰ IMF (draf, 2019). Indonesia: Perencanaan dan Penetapan Lingkup Anggaran dan Pelatihan (*Budget Planning and Scoping and Training*).

⁸¹ Ini termasuk 12.000 sekolah berbasis agama.

⁸² Lampiran 2 Peraturan Menteri Keuangan No. 143/PMK/02/2015.

Gambar 2.2. Konsep penganggaran paduk (*baseline*)



17. KPJM juga tidak dikirim pada tahap awal ke kementerian-kementerian lini untuk dimasukkan ke dalam perencanaan mereka (dibandingkan dengan praktik di tempat lain). Ini juga masih tidak dilengkapi dengan pagu indikatif anggaran jangka menengah dari atas ke bawah (*top-down*) dari Kementerian Keuangan ke kementerian-kementerian lini, yang dapat digunakan sebagai pedoman bagi mereka dalam menyusun rencana pengeluaran pada saat surat edaran mengenai anggaran yang pertama, diterbitkan bersama oleh Bappenas dan Kemenkeu. Di Federasi Rusia dan Afrika Selatan, anggaran dan alokasi tiga tahunan dimutakhirkan setiap tahun dan sepenuhnya terintegrasi dengan KPJM. Di Rusia, semua pengeluaran pemerintah federal dan dua pertiga dari pengeluaran pemerintah umum tercakup. Alokasi anggaran yang tidak digunakan dapat dibawa ke tahun berikutnya dan cadangan kontingensi disimpan. Di Republik Korea, kerangka kinerja bergulir lima tahunan digunakan, di mana pagu anggaran untuk tahun-tahun di luar tahun anggaran (*out-year*) tidak membatasi KPJM atau anggaran berikutnya.

c. Pelaksanaan operasional terputus pada pendekatan ‘uang mengikuti program’

18. Dalam upaya membuat penganggaran lebih responsif terhadap prioritas kebijakan, Indonesia memberlakukan pendekatan ‘uang mengikuti program’. Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 2017 memberikan dasar dalam pelaksanaan pengelolaan anggaran untuk pendekatan ‘uang mengikuti program’. Hingga tahun 2017, rencana tahunan disusun berdasarkan analisa kualitatif terhadap teks dan target. Pada tahun 2017, Bappenas mulai memperkenalkan konsep prioritas nasional, diikuti oleh program, kegiatan, dan proyek prioritas. Pendekatan ‘uang mengikuti program’ didefinisikan sebagai pendekatan perencanaan pembangunan yang lebih holistik, integratif, tematis, dan spasial dari berbagai program prioritas yang sesuai dengan visi dan misi Presiden (Kotak 2.2).

19. Namun demikian, ada keterputusan fungsional antara program Perencanaan dan Anggaran. Tidak ada keselarasan yang jelas antara konsep strategis dari prioritas nasional, program prioritas, kegiatan prioritas dan proyek prioritas, serta konsep operasional dan manajerial dari program dan

kegiatan anggaran tahunan. Program prioritas nasional tidak secara langsung selaras dengan ‘program anggaran’ dari kementerian sektor (yang hampir semuanya mengikuti fungsi administratif di tingkat Eselon 1). Ini berarti bahwa setiap alokasi yang aktual (atau perubahan dalam alokasi) pembiayaan anggaran dalam kaitannya dengan prioritas nasional seringkali tidak pasti dan mungkin, sampai batas tertentu, berada pada kebijaksanaan kementerian sektor. Ini juga berlaku untuk ‘kegiatan’ yang melekat pada program prioritas ini. Prosedur ini juga menimbulkan keraguan mengenai tingkat perhatian dan sumber daya yang harus diberikan ke banyak anggaran ‘Program’ dan ‘Kegiatan’, yang bukan bagian dari program prioritas nasional (lihat Kotak 2.3).

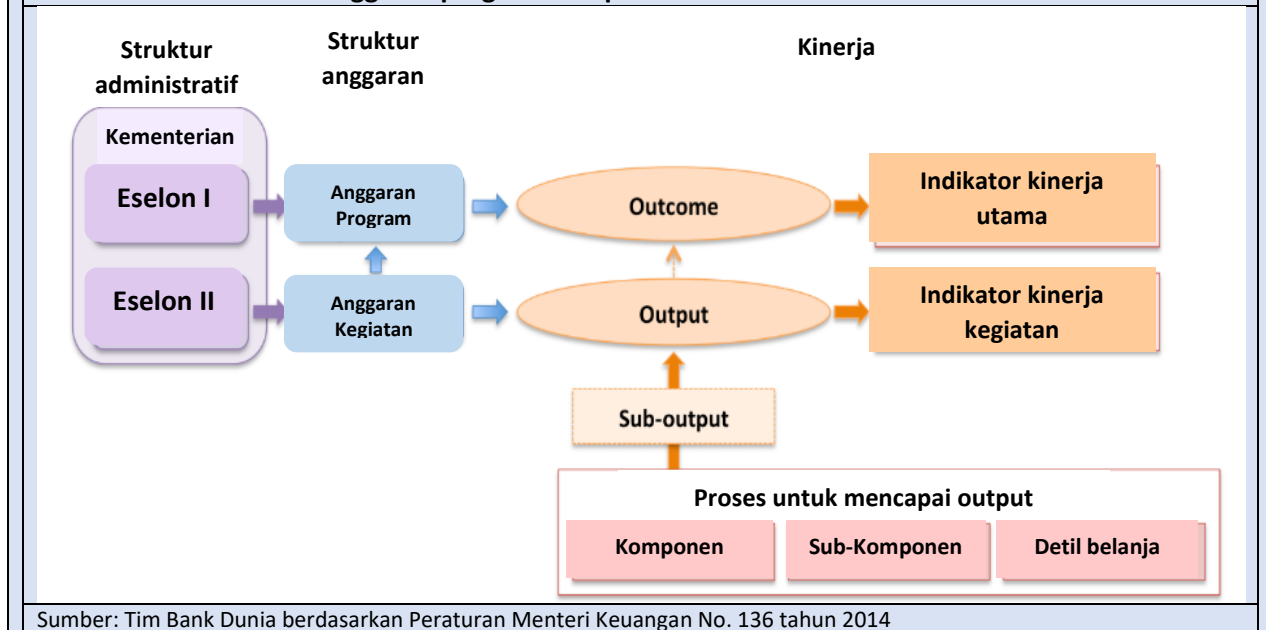
Kotak 2.2. Istilah program di dalam dokumen perencanaan dan anggaran

Kata ‘program’ digunakan secara luas, dan dengan makna yang berbeda, ketika membahas sistem PKP dan masalah pengelolaan anggaran. Ini juga terjadi di Indonesia dan dapat menyebabkan kebingungan dan/atau kesalahpahaman. Di dalam bab ini, ‘program’ pengeluaran pemerintah dapat merujuk pada:

- (i) Program Prioritas Nasional:** Ini adalah program-program yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia (biasanya di bawah pengawasan Bappenas) sebagai bidang pengeluaran dengan tujuan sosial atau ekonomi yang sangat penting. Program-program prioritas nasional ini dapat berubah dari tahun ke tahun dan dapat memengaruhi operasi pengeluaran satu, atau lebih seringnya, beberapa kementerian, departemen, atau lembaga. Diperkirakan jenis program ini akan diberi prioritas utama dalam pengambilan keputusan tahunan dan pengelolaan anggaran badan-badan yang terkait.
- (ii) Program Anggaran:** Indonesia mengadopsi struktur anggaran program empat tingkat⁸³ yang terdiri dari: fungsi, sub-fungsi, program anggaran, dan sub-program (kegiatan anggaran di Indonesia). Program anggaran telah diselaraskan secara langsung dengan struktur Eselon 1 kementerian, sedangkan Kegiatan Anggaran juga diselaraskan dengan struktur eselon yang lebih rendah (terutama direktorat dan struktur di bawahnya). Rancangan yang baik dari Program dan Kegiatan Anggaran ini merupakan persyaratan inti untuk penganggaran ‘program dan kinerja’ yang berhasil.

⁸³ Klasifikasi anggaran program adalah salah satu dari tiga klasifikasi: klasifikasi fungsional (Indonesia menggunakan COFOG hingga level 2) dan klasifikasi ekonomi.

Gambar 2.3. Klasifikasi anggaran program dan pemetaan administratif



20. Salah satu penyebab keterputusan adalah kebutuhan Bappenas untuk mengidentifikasi prioritas dengan cara yang berbeda yang tidak memungkinkan untuk mengarahkan penafsiran langsung ke dalam program anggaran. Ini karena prioritas nasional tidak akan secara langsung dilihat dalam anggaran sebagai ‘prioritas’, karena prioritas tersebut berada di bawah tingkat program. Misalnya, Prioritas Nasional Pariwisata mencakup program untuk melaksanakan pembangunan infrastruktur strategis di lokasi yang sangat spesifik. Di dalam anggaran, investasi infrastruktur ini bisa berada di bawah tingkat program dan kegiatan anggaran.

21. Penandaan (*tagging*) anggaran di tingkat keluaran adalah solusi sementara untuk menghubungkan program perencanaan dan anggaran, yang telah diadopsi dalam kasus program tematik lintas berbagai lembaga, seperti *stunting* dan perubahan iklim. Namun demikian, ada risiko bahwa setiap pengelola program ingin program dan kegiatannya ditandai. Dalam hal ini, Kemenkeu harus mampu ‘menguji’ apakah keluaran spesifik benar-benar berkontribusi terhadap prioritas untuk ditandai.

Kotak 2.3. Tantangan pada pelacakan program-program prioritas dan program-program anggaran

Ada tiga tantangan utama dalam melacak program prioritas dan program anggaran: (i) program dan kegiatan prioritas dalam Rencana Kerja Tahunan Pemerintah tidak sesuai dengan program dan kegiatan individual yang tercantum dalam APBN; (ii) kegiatan prioritas dalam Rencana Kerja Tahunan Pemerintah dapat merujuk pada program APBN dan kegiatan APBN; dan (iii) ada perubahan nomenklatur dan tingkat agregasi prioritas dari satu tahun ke tahun lainnya.

Program dan kegiatan prioritas yang bertujuan untuk mencapai berbagai prioritas nasional yang tercantum di dalam Rencana Kerja Tahunan Pemerintah tahun 2017 hingga 2019 tidak sesuai dengan program dan kegiatan individual yang tercantum di dalam APBN. Ini menunjukkan bahwa besaran anggaran yang dikhususkan untuk mencapai prioritas nasional setiap tahunnya bukanlah proses yang mudah. Sebagai contoh, pada tahun 2018 ada tiga program prioritas di bawah prioritas nasional kesehatan dan sembilan program anggaran di bawah Kementerian Kesehatan. Dengan pengecualian 'Program prioritas untuk pencegahan dan pengendalian penyakit', tidak ada nama program lain yang cocok dengan yang tercantum di dalam APBN tahun 2018 di bawah Kementerian Kesehatan. Bahkan untuk 'Program prioritas untuk pencegahan dan pengendalian penyakit' tidak ada kesesuaian satu-lawan-satu antara nama-nama kegiatan prioritasnya dengan yang tercantum di dalam APBN tahun 2018 (Gambar 2.4).

Gambar 2.4. Perbandingan program-program prioritas di bawah prioritas nasional kesehatan dalam Rencana Kerja Pemerintah tahun 2018 dan program-program di bawah Kementerian Kesehatan di dalam APBN tahun 2018

Program Prioritas di bawah Prioritas Nasional Kesehatan dalam Rencana Kerja Pemerintah 2018		Program di bawah Kementerian Kesehatan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2018
<u>Sesuai</u> Program Prioritas untuk pencegahan dan pengendalian penyakit	=	<u>Sesuai</u> Program pencegahan dan pengendalian penyakit
<u>Tidak sesuai</u> - Program Prioritas untuk Peningkatan Promotif dan Preventif dari "Gerakan Masyarakat untuk Hidup Sehat" - Program Prioritas untuk meningkatkan kesehatan ibu dan anak	≠	<u>Tidak sesuai</u> - Program Pengembangan Kesehatan Masyarakat - Program Pengembangan Layanan Kesehatan - Program untuk Dukungan Pengelolaan dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya dari Kementerian Kesehatan - Program Farmasi dan Peralatan Medis - Program Penelitian dan Pengembangan Kesehatan - Program Pengembangan dan Pemberdayaan Sumber Daya Manusia Kesehatan - Program Peningkatan Pelaksanaan Jaminan Kesehatan Nasional - Program Peningkatan Pengawasan dan Akuntabilitas Aparatur Kementerian Kesehatan

Sumber: Penilaian staf Bank Dunia berdasarkan Rencana Kerja Tahunan Pemerintah tahun 2018 dan APBN tahun 2018.

Namun demikian, ada beberapa titik di mana kedua sistem tersebut dapat saling berhubungan satu sama lain, tetapi seringkali pada tingkat yang berbeda di dalam hierarki. Misalnya, beberapa kegiatan prioritas di dalam Rencana Kerja Tahunan Pemerintah tahun 2019 dapat merujuk pada program APBN, tetapi yang lainnya mungkin merujuk pada kegiatan APBN (

Tabel 2.2). Beberapa tampaknya memiliki kesesuaian satu-lawan-satu, sementara beberapa mungkin merujuk pada beberapa program atau kegiatan anggaran. Program dan kegiatan anggaran yang sesuai mungkin juga berada di bawah kementerian yang berbeda. Ini bisa menyulitkan untuk menghubungkan perencanaan dan penganggaran.

Tabel 2.2. Mengidentifikasi kesesuaian kegiatan di bawah Program Prioritas “Peningkatan Kesehatan dan Gizi Masyarakat”⁸⁴ dengan program dan kegiatan APBN tahun 2019

Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2019		Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2019		
Program Prioritas	Kegiatan Prioritas	Program Anggaran	Kegiatan Anggaran	Kementerian Lini
Peningkatan Kesehatan dan Gizi Masyarakat	Peningkatan Gerakan Masyarakat untuk Hidup Sehat dan Pengendalian Penyakit	Program pencegahan dan pengendalian penyakit		Kementerian Kesehatan
			Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat	Kementerian Kesehatan
	Peningkatan Akses dan Kualitas Layanan Kesehatan	Program Pengembangan Layanan Kesehatan		Kementerian Kesehatan
	Peningkatan Kesehatan Ibu, Anak, Keluarga Berencana, dan Kesehatan Reproduksi		Peningkatan Gizi Masyarakat	Kementerian Kesehatan
			Pengembangan Kesehatan Keluarga	Kementerian Kesehatan
			Pengembangan Keluarga yang memiliki Balita dan Anak-Anak	Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
			Peningkatan Keikut-sertaan dalam program Keluarga Berencana di Daerah dan Target Khusus	Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
			Meningkatkan Pengembangan Keikut-sertaan dalam program Program Keluarga Berencana Pemerintah	Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
			Peningkatan Kualitas Kesehatan Reproduksi	Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
	Percepatan Pemberantasan Stunting	<i>Dapat merujuk pada serangkaian program dan kegiatan di seluruh kementerian, termasuk juga yang terkait dengan Kegiatan Prioritas “Peningkatan Kesehatan Ibu, Anak, Keluarga Berencana, dan Kesehatan Reproduksi”⁸⁵ yang disebutkan di atas</i>		
	Meningkatkan Efektivitas Pengawasan	Program Pengawasan Obat dan Makanan		Badan Pengawas Obat dan Makanan

⁸⁴ Peningkatan Pelayanan Kesehatan dan Gizi Masyarakat.

⁸⁵ Peningkatan Kesehatan Ibu, Anak, Keluarga Berencana, dan Kesehatan Reproduksi.

	Obat dan Makanan			

Legenda warna:

Program Prioritas dalam Rencana Kerja Pemerintah tahun 2019
Kegiatan Prioritas dalam Rencana Kerja Pemerintah tahun 2019
Program Anggaran dalam APBN tahun 2019
Kegiatan Anggaran dalam APBN tahun 2019

Sumber: Penilaian staf Bank Dunia berdasarkan Rencana Kerja Pemerintah tahun 2019 dan APBN tahun 2019.

Yang terakhir, perubahan nomenklatur dan tingkat agregasi prioritas dari satu tahun ke tahun lainnya memperburuk situasi yang ada, membuat pelacakan dan membandingkan prioritas-prioritas ini selama tahun-tahun yang berbeda menjadi sulit. Melacak program prioritas antar tahun bahkan lebih menantang karena kegiatan prioritas dan indikator terkaitnya mungkin berada di bawah program prioritas yang berbeda di tahun yang berbeda. Arsitektur prioritas nasional telah berubah antara tahun 2018 dan 2019, yang hasilnya adalah prioritas dalam satu tahun telah menjadi program di tahun berikutnya, dan program dalam satu tahun telah menjadi kegiatan di tahun berikutnya (Tabel 2.3). Indikator target yang digunakan untuk kegiatan serupa juga dapat berbeda dari tahun ke tahun, yang menyulitkan untuk melacak kemajuan dan/atau pencapaian dari waktu ke waktu.

Hanya beberapa prioritas tersebut dapat dilaksanakan secara mendalam dalam satu tahun jika mekanisme seperti ini berlanjut. Jika prioritas yang direncanakan pada tahun 2017 baru sepertiga dari jalan dalam pelaksanaan sebelum dicoret pada tahun 2018, maka kemungkinan akan menyebabkan inefisiensi. Dengan mengadopsi pendekatan jangka menengah yang bergulir dalam proses perencanaan tahunan dapat meningkatkan efisiensi dan kontinuitas dari satu tahun ke tahun berikutnya.

Tabel 2.3. Pergeseran hirarki prioritas nasional di seluruh Rencana Kerja Tahunan Pemerintah: menelusuri kembali prioritas sektor kesehatan tahun 2019 dalam Rencana Kerja Tahunan Pemerintah yang lalu

Rencana Kerja Tahunan Pemerintah tahun 2017	Rencana Kerja Tahunan Pemerintah tahun 2018	Rencana Kerja Tahunan Pemerintah tahun 2019
Kesehatan (Meningkatkan Tingkat Kesehatan dan Gizi Masyarakat)	Kesehatan	Peningkatan Layanan Kesehatan dan Gizi Masyarakat
Peningkatan upaya Promotif dan Preventif: "Gerakan Masyarakat untuk Hidup Sehat"	Peningkatan upaya Promotif dan Preventif: "Gerakan Masyarakat untuk Hidup Sehat"	Meningkatkan Gerakan Masyarakat untuk Hidup Sehat dan Pengendalian Penyakit
Peningkatan Akses dan Kualitas Layanan Kesehatan	Tidak diidentifikasi sebagai prioritas	Peningkatan Akses dan Kualitas Layanan Kesehatan
Peningkatan Gizi Ibu, Bayi dan Anak	Peningkatan kesehatan ibu dan anak	Peningkatan Kesehatan Ibu, Anak, Keluarga Berencana, dan Kesehatan Reproduksi
Peningkatan Layanan Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi	Komponen keluarga berencana dan kesehatan reproduksi tidak diidentifikasi sebagai prioritas	
Percepatan Peningkatan Gizi Masyarakat	Peningkatan kesehatan ibu dan anak	Percepatan Pemberantasan <i>Stunting</i> *
Tidak diidentifikasi sebagai prioritas	Tidak diidentifikasi sebagai prioritas	Meningkatkan Efektivitas Pengawasan Obat dan Makanan

Legenda warna:

Prioritas Nasional

Program Prioritas	
Kegiatan Prioritas	

Catatan: * Pemberantasan *stunting* mungkin sebenarnya lebih luas daripada prioritas sebelumnya yang disebutkan di atas (Percepatan Peningkatan Gizi Masyarakat pada tahun 2017 dan Pengembangan Gizi Ibu, Bayi dan Anak-anak pada tahun 2018) dan oleh karenanya mungkin bukan kesesuaian satu- lawan-satu. Namun demikian, mungkin juga terdapat tumpang tindih antara Percepatan Pemberantasan *Stunting* dan Peningkatan Kesehatan Ibu, Anak, Keluarga Berencana, dan Kesehatan Reproduksi karena banyak intervensi *stunting* yang menargetkan ibu dan anak, serta memasukkan intervensi pada keluarga berencana dan kesehatan reproduksi.

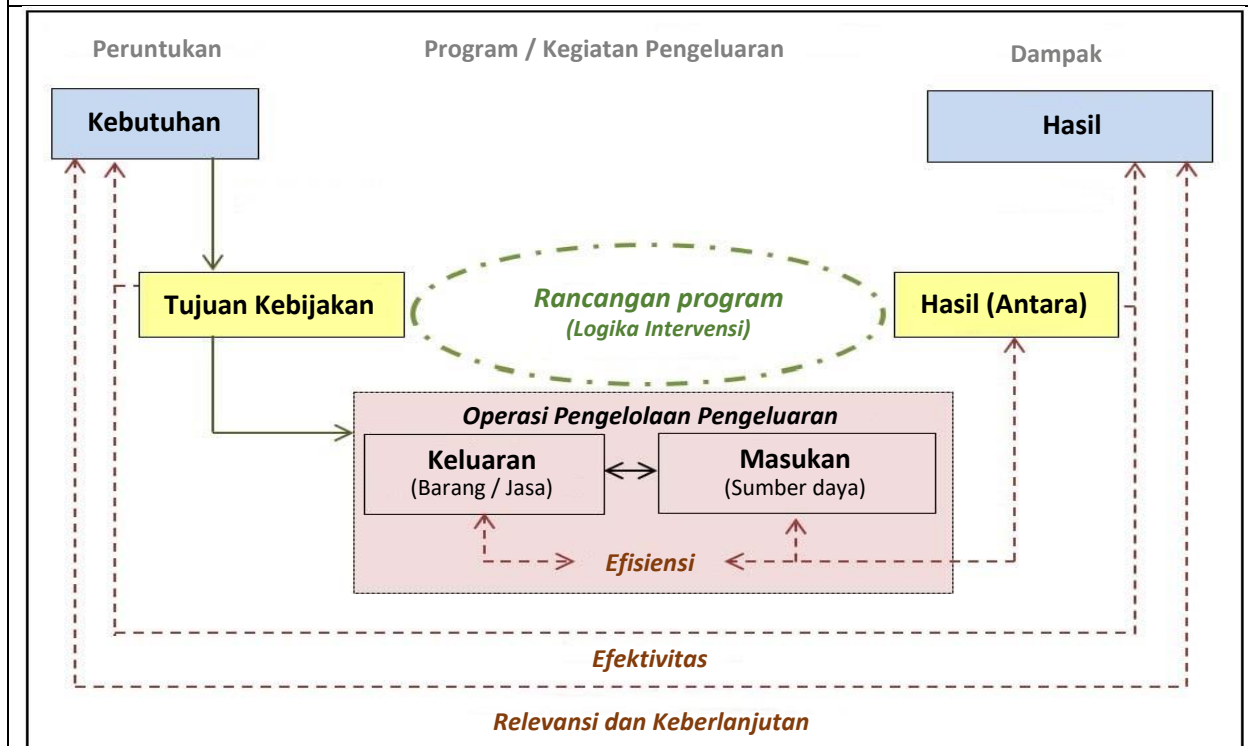
Sumber: penilaian staf Bank Dunia berdasarkan Rencana Kerja Tahunan Pemerintah tahun 2017-2019.

22. Jelas diperlukan adanya kejelasan operasional yang lebih besar untuk pendekatan ‘uang mengikuti program’ untuk berhasil. Untuk membangun hubungan antara rencana dan anggaran, Bappenas perlu menyesuaikan pendekatannya untuk mengklasifikasikan arsitektur prioritas strategis, dan Kemenkeu mungkin perlu mempertimbangkan untuk memperkenalkan unsur-unsur tambahan yang dapat menangkap informasi yang perlu dilacak oleh Bappenas sebagai bagian dari pemantauan pelaksanaan rencana. Mengintegrasikan sistem TI akan membantu untuk membangun hubungan antara rencana dan anggaran, tetapi aturan untuk salingmemetakan antara dua konsep yang berbeda ini perlu disepakati terlebih dahulu.

d. Rancangan ‘logika intervensi’ yang lemah

23. Berdasarkan penganggaran berbasis kinerja, pengelolaan pengeluaran yang baik didasarkan pada beberapa sifat utama yang menghubungkan proses alokasi sumber daya (pengambilan keputusan) dengan pelaksanaan yang efektif (pelayanan barang dan jasa). Keterkaitan utama antara kebijakan dan keputusan pengeluaran melibatkan penggunaan ‘logika intervensi’ yang jelas. Gambar 2.5 menguraikan jenis arsitektur penganggaran kinerja yang menopang model yang lebih maju secara internasional. Ini menarik perhatian, di tingkat tinggi, untuk menyelaraskan ‘Kebutuhan’ dengan ‘Hasil’ melalui struktur terperinci yang melibatkan intervensi kebijakan dan program serta informasi kinerja yang dirancang dengan baik.

Gambar 2.5. Arsitektur praktik terbaik penganggaran kinerja



Sumber: David Webber, "From Outputs to Outcomes – and Beyond" awalnya dipublikasikan di Jurnal OECD mengenai Penganggaran, Vol. 4 No. 2. Jan. 2005.

24. Ditunjukkan pula bahwa berdasarkan penganggaran berbasis kinerja, konsep efisiensi adalah mengenai menemukan hubungan terbaik yang berbiaya paling rendah antara masukan dan keluaran. Dengan kata lain, efisiensi adalah untuk memastikan apakah sumber daya publik telah digunakan secara efisien dalam memberikan layanan publik, yaitu, dialokasikan untuk intervensi 'yang benar' dan dengan biaya per unit yang optimal. Di sisi lain, efektivitas adalah tentang memastikan bahwa sumber daya publik digunakan secara efektif untuk mencapai tujuan pembangunan Indonesia, termasuk siapa yang diuntungkan (atau tidak diuntungkan) dari pengeluaran publik. Ini dicapai melalui penyelarasan tujuan kebijakan, rancangan program, pengelolaan program (yaitu, intervensi yang efektif) dan hasil. Pada saat yang sama, 'keberlanjutan' fiskal adalah tentang memastikan bahwa masalah kebijakan, atau kebutuhan sosial, yang ditangani oleh program pengeluaran publik tidak hanya relevan dari perspektif kebijakan pemerintah, tetapi dapat dicapai dan terjangkau. Sistem informasi kinerja harus mengukur dan melaporkan pencapaian atas tiga tujuan ini: efisiensi, efektivitas dan keberlanjutan.

25. Dalam kerangka saat ini, program dalam anggaran dipetakan ke hasil dan kegiatan anggaran dipetakan ke keluaran, tetapi tidak ada logika yang jelas mengenai bagaimana program anggaran dan kegiatan anggaran tersebut dapat terhubung dalam kerangka rantai hasil — dan keluaran sering terlihat seperti masukan. Kurangnya konsep 'intervensi logika' didefinisikan dengan baik ditemukan dalam contoh-contoh sektoral di sektor kesehatan dan infrastruktur. [Bab Kesehatan](#) menunjukkan bahwa Rencana Kerja Tahunan di sektor kesehatan gagal memberi penjelasan mengenai rantai hasil dari

kegiatan, ke keluaran, ke hasil. Definisi keluaran dan hasil seringkali tidak dinyatakan dengan jelas. Tantangan ini membatasi kegunaan dari pencapaian yang dilaporkan di dalam LAKIP (Laporan Pelaksanaan dan Kinerja⁸⁶). [Bab Jalan Nasional](#) menunjukkan bahwa perencanaan strategis sektor ini saat ini tidak dipandu oleh indikator efisiensi transportasi dan keselamatan jalan, dan masih terlalu berfokus pada kuantitas keluaran yang dihasilkan. Selain itu, keluaran saat ini ditetapkan sesuai kebijakan kementerian-kementerian lini, yang dapat berubah tanpa alasan yang baik, dan seringkali terlihat seperti masukan (Tabel 2.4).

Tabel 2.4. Contoh keluaran yang tampaknya efektif untuk menjadi masukan dalam APBN tahun 2017 Kementerian Kesehatan

Program anggaran	Program Pengembangan Layanan Kesehatan	
Kegiatan anggaran	<i>Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya untuk Program Pengembangan Layanan Kesehatan</i>	
	Keluaran	Terlihat seperti masukan
Didefinisikan sebagai keluaran		Alat kesehatan
		Ambulans / mobil jenazah
		Gedung layanan
	Layanan Dukungan Manajemen Eselon I	
	Layanan intern (Biaya tak terduga)	
	Layanan Operasional Puskesmas	
	Layanan Operasional Rumah Sakit	
	Layanan Pengembangan Program dan Rencana Kerja Teknis	
	Layanan Perkantoran	
		Persediaan obat-obatan dan Perlengkapan Medis
		Sarana dan prasarana

Sumber: penilaian staf Bank Dunia berdasarkan APBN tahun 2017.

26. Memperkenalkan logika intervensi yang lebih kuat ke dalam sistem penganggaran berbasis keluaran akan memperkuat kapasitas sistem penganggaran untuk menjadi instrumen dalam melaksanakan prioritas strategis. Logika intervensi adalah sesuatu yang bisa diperkenalkan ke kementerian satu demi satu. Keluaran perlu didefinisikan lebih baik lagi untuk menangkap kelompok barang dan jasa yang berfokus pada hasil antara, bukan masukan. Merancang ulang keluaran akan menjadi penting karena keluaran perlu berfungsi sebagai penghubung antara tugas-tugas terperinci dan hasil antara pada tingkat kegiatan dengan menangkap kombinasi barang dan jasa apa yang diperlukan untuk menghasilkan hasil antara.

⁸⁶ Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

27. Kementerian pada akhirnya harus diminta untuk memberikan Pernyataan Tujuan (*Statement of Intent*), dan indikator untuk setiap program dan kegiatan yang ditentukan dalam anggaran. Ketika kementerian-kementerian lini telah mengembangkan kompetensi dasar dalam menggunakan metode logika intervensi, mereka sebaiknya diharuskan oleh Kementerian Keuangan untuk menyajikan pernyataan atau spesifikasi tahunan [kadang-kadang disebut sebagai Pernyataan Tujuan (*Statement of Intent*, atau SOI)] yang merinci logika intervensi yang menghubungkan kebijakan pengeluaran utama mereka dengan program, kegiatan, dan keluaran anggaran yang berorientasi pada kinerja. Pernyataan Tujuan hendaknya disiapkan oleh semua badan kerja utama — yaitu, kementerian-kementerian sektor dalam hal pengeluaran pemerintah pusat — bersama dengan dokumen Anggaran tahunan mereka. Contoh Pernyataan Tujuan dapat dilihat dari Departemen Air dan Sanitasi Afrika Selatan untuk Program Pengembangan Infrastruktur Airnya, yaitu: mengembangkan, merehabilitasi, dan memperbarui sumber daya air baku dan infrastruktur layanan air guna memenuhi kebutuhan sosial ekonomi dan lingkungan hidup dari Afrika Selatan.

28. Tantangan utama dalam merancang logika intervensi di lingkungan pemberian layanan publik Indonesia yang terdesentralisasi adalah bahwa keluaran yang dikendalikan oleh banyak kementerian lini tidak dapat secara logis dianggap cukup untuk memberikan hasil yang menjadi tanggung jawab mereka saat ini (lihat Kotak 2.4).

29. Mungkin perlu untuk menetapkan logika intervensi pada dua tingkat: (i) rantai hasil yang kompleks di seluruh tingkat pemerintahan, yang mencakup kontribusi kedua tingkat pemerintahan terhadap pencapaian hasil-hasil antara; dan (ii) rantai hasil yang lebih sederhana di mana hasil-hasil antara lebih dapat dicapai oleh kementerian itu sendiri, dan dengan demikian ada alasan untuk meminta pertanggungjawaban pengelolaanya.

Kotak 2.4. Merancang logika intervensi lebih rumit untuk sektor-sektor yang didesentralisasi

Kementerian-kementerian lini memiliki kendali yang terbatas untuk mencapai target kinerja mereka, karena banyak dari target tersebut tergantung pada layanan yang diberikan di tingkat lokal. Di dalam Rencana Strategis (Renstra) [Kementerian Kesehatan](#) tahun 2015-2019, ada 25 indikator kinerja untuk Program Gizi dan Kesehatan Ibu dan Anak di bawah Direktorat Jenderal Gizi dan Kesehatan Ibu dan Anak (sekarang dikenal sebagai Program Kesehatan Masyarakat dari Direktorat Kesehatan masyarakat). Ini terdiri dari dua indikator di tingkat program dan 23 indikator di tingkat kegiatan.⁸⁷

Namun demikian, meskipun pencapaian beberapa indikator tingkat kegiatan sepenuhnya berada dalam kendali Kementerian Kesehatan, seperti jumlah Pusat Kesehatan Masyarakat yang menerima Bantuan Operasional Kesehatan, indikator-indikator lainnya memerlukan keterlibatan signifikan dari pemerintah daerah, seperti persentase ibu hamil yang menderita defisiensi energi kronis (*chronic energy deficiency*, CED) yang menerima pemberian makanan tambahan, atau persentase inisiasi menyusui dini. Untuk pemberian makanan tambahan, Kementerian Kesehatan memiliki wewenang untuk membeli bahan makanan tambahan, tetapi pada akhirnya pelaksanaannya adalah tanggung jawab pemerintah daerah. Pemerintah daerah, atau lebih tepatnya Pusat

⁸⁷ Akan tetapi, ini cenderung berbeda dari tahun ke tahun, dan berbeda antara Rencana Kerja (Renja) tahun ini dan Laporan Kinerja (LAKIP). Misalnya, pada tahun 2016 ada tiga indikator tingkat program di dalam Rencana Kerja tetapi enam di dalam Laporan Kinerja.

Kesehatan Masyarakat setempat dan petugas perawatan kesehatan masyarakatlah yang akan mengidentifikasi ibu hamil yang menderita CED ini dan mendistribusikan bahan makanan tambahan tersebut.

Tabel 2.5. Menerapkan rantai hasil pada Program Gizi dan Kesehatan Ibu dan Anak, badan yang bertanggung jawab digarisbawahi di bawah ini

Kementerian	Program	Hasil	Kegiatan	Keluaran
Kementerian Kesehatan	Program Gizi dan Kesehatan Ibu dan Anak <u>Ditjen Bina Gizi dan Kesehatan Ibu dan Anak</u>	1. % Kelahiran yang terjadi di Fasilitas Kesehatan <u>Kementerian Kesehatan</u>	Bantuan Operasional Kesehatan(BOK) <u>Sekretaris Direktorat Jenderal Bina Gizi dan Kesehatan Ibu dan Anak</u>	1. # Pusat Kesehatan Masyarakat yang menerima Bantuan Operasional Kesehatan <u>Kementerian Kesehatan</u>
		2. % Ibu Hamil yang menderita Defisiensi Energi Kronis <u>Kementerian Kesehatan</u>	Pengembangan Peningkatan Gizi Masyarakat <u>Direktorat Bina Gizi</u>	2. % dari inisiasi menyusui dini <u>pemerintah daerah</u>
			Kegiatan lainnya	Indikator tingkat kegiatan 3-23

Sumber: penilaian staf Bank Dunia berdasarkan Rencana Strategis Kementerian Kesehatan 2015-2019.

Untuk mendorong inisiasi menyusui dini, peran Kementerian Kesehatan bahkan lebih tidak langsung. Kementerian Kesehatan dapat membantu mencapai tujuan ini dengan, misalnya, mengeluarkan satu set materi pelatihan untuk digunakan dalam pelatihan perawat / bidan atau mencetak materi untuk program penjangkauan, tetapi pelatihan perawat / bidan dan distribusi materi penjangkauan tersebut terutama dilakukan oleh pemerintah provinsi dan kabupaten.

Sementara itu, anggaran yang dialokasikan untuk mencapai target program adalah sekitar 4 persen dari anggaran Kementerian Kesehatan. Anggaran yang dialokasikan untuk program pada tahun 2017 adalah sebesar Rp 2,33 triliun, sesuai dengan 3,78 persen dari anggaran sektor kesehatan pemerintah pusat, dan 1,16 persen dari total anggaran sektor kesehatan nasional (**Tabel 2.6**). Alokasi menurun pada tahun 2018, baik secara absolut maupun relatif menjadi sebesar Rp 2,10 triliun, masing-masing sebesar 3,23 dan 0,97 persen dari anggaran pemerintah pusat dan total anggaran kesehatan nasional.

Mengingat keterbatasan fungsi di tingkat pemerintah pusat, penting untuk mempertimbangkan memiliki dan merancang target kinerja yang dapat dicapai dan dalam tanggung jawab dan kendali langsung Kementerian Kesehatan, yang idealnya diterapkan juga pada kementerian-kementerian sektoral lainnya.

Tabel 2.6. Besaran dan proporsi alokasi anggaran dari Program Gizi dan Kesehatan Ibu dan Anak / Kesehatan Masyarakat dibandingkan dengan anggaran Kementerian Kesehatan, anggaran pemerintah pusat, dan APBN

Anggaran	Alokasi (Rp triliun)	Anggaran program dibandingkan dengan ... (%)	
		2017	2018
Program Gizi dan Kesehatan Ibu dan Anak / Kesehatan Masyarakat	2,33	2,10	100,00
Kementerian Kesehatan	58,27	59,10	4,00
Pemerintah Pusat (Kesehatan)	61,72	65,07	3,78
Pemerintah Pusat + Pemerintah Daerah (Kesehatan)*	200,49	216,00	1,16
Pemerintah Pusat (Total)	1.315,53	1.454,49	0,18
Pemerintah Pusat + Pemerintah Daerah (Total)	2.412,41	2.608,35	0,10

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan Nota Keuangan Anggaran Negara Indonesia (2017 dan 2018).

2. Bagian B: Pelaksanaan Anggaran

a. Mengelola dampak negatif dari perubahan anggaran tahun berjalan

30. Dalam rangka melaksanakan rencana strategis dengan berintegritas, kementerian memerlukan prediktabilitas mengenai sumber daya yang akan tersedia bagi mereka untuk melaksanakan rencana tersebut. Kesenjangan antara perkiraan pendapatan yang direncanakan dan yang aktual sangat signifikan pada tahun 2014, 2015 dan 2016 sehingga nilai Indonesia pada penilaian PEFA tahun 2017 adalah “D”.⁸⁸ Ini bergerak ke nilai “C” dan “C +” masing-masing, secara agregat dan komposisi dari pengeluaran. Tren ini berhasil dikendalikan pada tahun 2017 dan 2018, sehingga pada tahun 2018 tidak diperlukan adanya perubahan anggaran tahun berjalan.

31. Perubahan anggaran yang disetujui kemungkinan bisa mengurangi efisiensi dan efektivitas pelaksanaan anggaran, tetapi kemajuan yang baik telah dicapai. Beberapa penyesuaian anggaran dalam beberapa tahun terakhir sangat signifikan — setidaknya menurut standar internasional — untuk banyak lembaga pelaksana belanja (

32.

33. Tabel 2.7). Dalam tiga tahun terakhir, peningkatan rata-rata dalam anggaran kementerian adalah sekitar 15 persen atau lebih, sementara penurunan rata-rata pada tahun-tahun yang sama berkisar antara 5 hingga hampir 20 persen. Perubahan anggaran sebesar ini hampir pasti berdampak pada pengelolaan kinerja dan oleh karena itu berdampak pada efektivitas kebijakan. Laporan PEFA baru-baru ini memberi nilai “B” kepada Pemerintah Indonesia pada aspek keandalan anggaran ini, memberi catatan bahwa beberapa tahun terakhir (mis., 2015) lebih terganggu daripada tahun-tahun lainnya.

⁸⁸ PEFA memberi nilai pada kriteria berikut: “A” Tingkat kinerja tinggi yang memenuhi praktik internasional yang baik; “B” Kinerja yang baik di atas tingkat dasar; “C” Tingkat kinerja dasar yang secara umum konsisten dengan praktik internasional yang baik; dan “D” Kurang dari tingkat kinerja dasar atau informasi yang tidak memadai untuk dinilai.

Tabel 2.7. Perubahan anggaran tahun berjalan antara tahun 2013 dan 2017 (dari APBN yang disetujui menjadi APBN Perubahan/APBNP)

Tahun Anggaran	2013		2014		2015		2016		2017	
	Median	LM#	Median	LM#	Median	LM#	Median	LM#	Median	LM#
Peningkatan anggaran	+5,8%	32	+2,5%	7	+18,2%	52	+16,7%	19	+14,2%	27
Penurunan anggaran	-3,5%	43	-10,1%	79	-19,6%	4	-8,3%	67	-4,8%	47
Tidak ada perubahan	-	8	-	0	-	29	-	0	-	12
Total anggaran (% perubahan)	+4,6%	75	-5,6%	86	-22,9%	56	+2,1%	86	+4,6%	74
% kementerian yg terdampak		88%		100%		68%		100%		85%

Catatan: LM#: jumlah kementerian/lembaga.

Sumber: Perkiraan tim Bank Dunia berdasarkan data Kementerian Keuangan.

34. Laporan PEFA juga memuji kebijakan Pemerintah Indonesia mengenai ‘pemblokiran secara mandiri’ — yaitu, yang memungkinkan kementerian untuk menentukan prioritas mereka sendiri dalam melakukan pengurangan pengeluaran. Ini mungkin hal yang diinginkan, mengingat bahwa para pengelola program biasanya memiliki pendapat yang terbaik mengenai di mana penghematan dapat dilakukan. Tetapi dalam praktiknya, para pengelola program sering memiliki fleksibilitas yang terbatas dalam menerapkan pengurangan pada prioritas-prioritas terendah mengingat bahwa sebagian besar biayanya mungkin berasal dari pengeluaran yang sudah dikhususkan (gaji, utilitas, dll.). Namun demikian, penting juga untuk dicatat bahwa fokus pada pemotongan pengeluaran operasional seperti perjalanan dinas mungkin berdampak signifikan pada kualitas dukungan pemerintah pusat dan pengawasan pelaksanaan kabupaten, di sektor-sektor yang didesentralisasi.

35. Perubahan anggaran tengah tahun yang signifikan dapat mengganggu kemampuan satuan untuk melaksanakan program dan kegiatannya, dan akibatnya, dalam mencapai target yang dituju. Misalnya, jumlah yang ditargetkan pada ibu hamil yang menderita defisiensi energi kronis (*chronic energy deficiency*, CED) yang menerima makanan tambahan tidak terpenuhi. Pada tahun 2017, hanya 75,8 persen ibu hamil penderita CED yang menerima makanan tambahan dari target 95 persen. Program ini berada di

bawah Direktorat Gizi Masyarakat, yang mengalami penurunan anggaran sekitar 30 persen selama proses perubahan anggaran tersebut.⁸⁹

36. Mengelola perubahan tahun berjalan diperlukan untuk meminimalkan dampak negatif pada hasil-hasil kebijakan. Untuk mengatasi dampak pada efektivitas pengeluaran, ini memerlukan: (i) meningkatkan kualitas perkiraan pendapatan dan perkiraan anggaran penerimaan yang realistis; (ii) menetapkan target yang ditentukan sendiri untuk mengurangi perubahan median menjadi, katakanlah, secara konsisten kurang dari 5 persen (untuk setiap pelayanan), dalam tiga tahun ke depan; (iii) mengembangkan protokol yang jelas tentang bagaimana kementerian harus menerapkan pengurangan anggaran tahun berjalan, bila perlu, sehingga dapat meminimalkan dampak negatif, tidak hanya pada fungsi inti dan program prioritas nasional, tetapi pada pengeluaran-pengeluaran lainnya yang sensitif terhadap dampak. Ini dapat berupa kegiatan atau proyek di mana penundaan / pengurangan pengeluaran dapat memiliki dampak yang tidak proporsional pada efektivitas kebijakan, dan/atau kredibilitas di mata masyarakat; dan (iv) jika revisi anggaran tengah tahun yang signifikan tidak dapat dihindari, Kemenkeu harus memastikan bahwa mendelegasikan keputusan secara terperinci kepada kementerian-kementerian terkait disertai dengan pengawasan yang tepat dan penilaian terhadap keputusan re-alokasi utama mereka (yaitu, tidak hanya untuk 'program prioritas nasional').

b. Kualitas informasi mengenai kinerja yang terbatas dan lemah

37. Sistem anggaran berbasis kinerja yang berfungsi dengan baik memungkinkan pemerintah pusat untuk menantang kementerian untuk menunjukkan bahwa pengeluaran memberikan hasil yang diinginkan, tetapi informasi kinerja yang baik sangat penting agar hal ini dapat berfungsi. Informasi kinerja yang baik mendukung tugas-tugas utama yang mendukung penganggaran kinerja yang efektif: menganalisis kinerja kelembagaan dan efisiensi keluaran, melakukan kajian paduk (*baseline*) dan kajian pengeluaran lainnya, menilai persyaratan anggaran dan melakukan peninjauan terhadap perkiraan pengeluaran, serta memahami masalah dan kendala kinerja.

38. Tugas untuk membangun sistem informasi kinerja tidak boleh dianggap remeh. Ini adalah tantangan insentif kelembagaan, dan juga kapasitas. Banyak pemantauan telah dilakukan, tetapi terfragmentasi, dan difokuskan pada pemantauan besarnya tingkat penyerapan, dan mengukur efisiensi biaya. Ini perlu diseimbangkan dengan penekanan pada pengukuran manfaat kebijakan dalam hal hasil (komponen non-finansial) — dengan kata lain, kualitas pengeluaran. Komponen non-keuangan dari sistem informasi kinerja tersebut harus bertujuan untuk memiliki karakteristik berikut ini untuk setiap kementerian:

⁸⁹ Tidak ada informasi mengenai perubahan anggaran di tingkat kegiatan dalam Laporan Kinerja Kementerian Kesehatan tahun 2017, tetapi perubahan anggaran di tingkat Eselon II dilaporkan. Satuan-satuan Eselon II umumnya sesuai dengan kegiatan anggaran negara dengan nama yang sama, jadi di sini digunakan sebagai proksi untuk memperkirakan perubahan anggaran di tingkat aktivitas. Namun demikian, perlu dicatat bahwa beberapa kegiatan tersebut dapat dilakukan di Satuan-satuan Regional dari Direktorat Jenderal atau didekonsentrasikan ke pemerintah daerah.

- Seperangkat hasil kebijakan yang disepakati dengan jelas untuk setiap program anggaran, termasuk pernyataan tahunan (resmi dan diterbitkan) tentang target keluaran dan target antara yang ingin dicapai oleh kementerian / lembaga.
- Informasi dasar tentang status kesejahteraan / tahap perkembangan yang terkait dengan setiap hasil program.
- Seperangkat indikator kinerja yang jelas untuk setiap program, termasuk sejumlah kecil indikator keluaran dan hasil dan, jika diinginkan / dapat dilakukan, target kebijakan.
- Penugasan yang jelas atas tanggung jawab dan sumber daya untuk pengumpulan, pemeriksaan, dan analisa data kinerja di semua bagian terkait organisasi yang terkait dengan operasi anggaran.
- Suatu sistem dan kemampuan untuk pengelolaan data kinerja terpusat, yang memastikan bahwa data yang akurat dan konsisten yang berkaitan dengan sektor ini dikumpulkan dan tersedia bagi semua pihak yang membutuhkannya.
- ‘Laporan kinerja’ tahunan (non-keuangan) wajib oleh masing-masing kementerian, yang menyatukan ringkasan lengkap dari semua pekerjaan evaluasi kinerja yang tersedia yang dikumpulkan pada kegiatan anggaran di tahun sebelumnya (tersedia pada akhir Mei) untuk akhirnya diserahkan kepada DPR.

39. Langkanya informasi kinerja berkualitas telah berkontribusi pada kesalahan penargetan penerima manfaat untuk program-program tertentu, mengurangi efektivitas pengeluaran program-program sektor. [Bab perumahan](#) menjelaskan bagaimana unit perumahan bersubsidi yang dibangun cenderung memiliki lokasi yang buruk – berada di daerah pedesaan atau jauh dari pusat kota, meskipun kebutuhan perumahan terkonsentrasi di daerah perkotaan – dan kualitasnya lebih rendah. Faktor-faktor ini dikombinasikan dengan kurangnya penegakan persyaratan kepatuhan hunian telah menyebabkan tingginya tingkat kekosongan. Rumah seperti itu tidak berkontribusi pada tujuan Pemerintah Indonesia untuk mencapai ‘perumahan untuk semua’. Penggunaan teknologi *geo-tagging* adalah pilihan untuk membantu melacak kualitas dan mengambil tindakan untuk mengatasi ketidakpatuhan terhadap standar kualitas. Demikian juga, kualitas septiktank dan standar dalam keseluruhan rantai nilai sanitasi tetap buruk meskipun ada peningkatan yang signifikan dalam belanja sanitasi. Seperti disebutkan dalam [bab Penyediaan Air minum dan Sanitasi](#), hanya 8 persen rumah tangga yang memenuhi syarat memiliki ‘sanitasi yang lebih baik’ terhadap ukuran Pemerintah Indonesia, yaitu, memiliki septiktank yang memadai, multi-bilik dan tertutup. Sebaliknya, ketersediaan informasi kinerja yang berkualitas telah terbukti menyebabkan penghematan sumber daya, sebagaimana disebutkan di atas dalam penggunaan Sistem Manajemen Aset Jalan (*Roads Asset Management System*, RAM) modern berbasis web oleh DJBM.

40. Informasi tentang kebutuhan sangatlah penting untuk penargetan transfer ke daerah yang lebih akurat. Kegagalan informasi ditemukan berkontribusi pada masalah seperti ketidakcocokan [jumlah alokasi DAK dengan kebutuhan kabupaten](#) dan rendahnya konvergensi [program-program bantuan sosial](#) di tingkat penerima manfaat. Masalah-masalah tersebut merusak efektivitas pengeluaran pemerintah pusat dan menunjukkan terbatasnya penilaian sebelumnya oleh pemerintah pusat mengenai kapasitas

fiskal dan/atau kelembagaan dan prioritas pembangunan pemerintah daerah karena informasi yang tidak lengkap di tingkat daerah.

41. Mengingat pentingnya informasi semacam ini untuk penargetan dan pemantauan pengeluaran, sangat dianjurkan untuk lebih menekankan pada kualitas sistem untuk mengumpulkannya. Tahap kedua dari program Satu Data berpotensi mendukung peningkatan pengelolaan data pemerintah. Ini dapat mencakup: mengembangkan standar untuk pengumpulan dan pengelolaan data (termasuk berbagi data dan publikasi), diikuti dengan memiliki KPI spesifik untuk memenuhi standar-standar ini dalam setiap Renstra kementerian, yang kemudian diukur dalam LAKIP tahunan. Secara paralel, fungsi di dalam Badan Pusat Statistik (BPS) juga penting untuk mendukung pengelolaan data yang lebih baik.

42. Terdapat pula ruang yang cukup untuk merasionalisasi sistem paralel yang mengumpulkan informasi kinerja serupa dan memastikan berbagi informasi dilakukan dengan lebih sistematis. Tiga lembaga — Bappenas, Kemenkeu, dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB) – terlibat dalam pemantauan ‘kinerja’. Kemenpan RB bertanggung jawab untuk pemantauan ‘kinerja organisasi’, tetapi melakukan tugas ini sebagian besar berdasarkan informasi dasar mengenai kinerja anggaran yang sama yang tersedia untuk dua lembaga pusat lainnya. Berbagai upaya sedang dilakukan untuk menyelaraskan dan menghubungkan sistem perencanaan dan penyusunan anggaran yang terpisah, misalnya Krisna dan SAKTI, tetapi ini hanya dapat berupa peningkatan secara parsial. Selain itu, berbagai aplikasi pelaporan, seperti Smart DJA dan OM-SPAN oleh Kementerian Keuangan dan e-Monev oleh Bappenas, juga telah dikembangkan. Namun demikian, hubungan antara aplikasi pelaporan ini dan penggunaan aplikasi untuk proses perencanaan anggaran tersebut masih belum jelas. Amanat aktual dari masing-masing organisasi perlu ditetapkan dengan lebih baik. Di sektor-sektor seperti kesehatan, [bab Kesehatan](#) juga meminta kejelasan lebih lanjut antara peran Kementerian Kesehatan, BPJS Kesehatan, dan Dewan Jaminan Sosial Nasional dalam memantau dan memastikan kinerja penyedia dalam pelaksanaan JKN (Tabel 2.8).

Tabel 2.8. Pelaporan berganda untuk informasi kinerja

Kegiatan	Seluruh Pemerintah	Lintas Sektor/ Program konvergensi	Kementerian secara Individual/ satu program (Ditjen)	Tingkat Pemerintah Daerah
Perencanaan	Bappenas	Bappenas	Bappenas	• Bappenas • Kemendagri
Penganggaran & realisasi	• Bappenas • Kemenkeu (Ditjen Anggaran & Ditjen Perbendaharaan)	• Bappenas • Kemenkeu (Ditjen Anggaran & Ditjen Perbendaharaan)	• Bappenas • Kemenkeu (Ditjen Anggaran & Ditjen Perbendaharaan)	• Bappenas • Kemenkeu (Ditjen Perimbangan Keuangan) • Kemendagri
Pengembangan dan Kinerja Anggaran	Bappenas		Kemenkeu (Ditjen Anggaran)	Kemendagri
Kinerja umum /Akuntabilitas	Kemenpan RB	Kemenpan RB	• Kemenpan RB	• Kemenpan RB

			• Kantor Staf Kepresidenan	• Kantor Staf Kepresidenan

Catatan: Bappenas = Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, Kemenkeu = Kementerian Keuangan, Kemendagri = Kementerian Dalam Negeri, Kemenpan RB = Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Sumber: Penilaian staf Bank Dunia.

43. Sementara Peraturan Pemerintah (PP) 17/2017 Pasal 34 mengamanatkan Kemenkeu dan Bappenas untuk berbagi data untuk perencanaan, penganggaran dan realisasi anggaran; penggunaan sistem TI terintegrasi dan pertukaran data umum antara Bappenas dan Kemenkeu masih hanya sesekali. Hal ini terutama disebabkan oleh kurangnya koordinasi antara kedua lembaga, yang terutama berasal dari pandangan yang berbeda dalam hal peran dan tanggung jawab yang sesuai. Saat ini, kementerian ini diharuskan untuk menyerahkan data melalui dua sistem TI yang terpisah - Krisna untuk perencanaan dan SAKTI untuk penganggaran - yang menciptakan duplikasi data. Jika pembagian data dapat direalisasikan sepenuhnya dan sistem telah tersedia untuk membuat satu struktur data yang konsisten, Bappenas dan Kemenkeu akan dapat memantau data kementerian ini selama proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pelaporan.

44. Seperti pada penerapan arsitektur kinerja yang lebih strategis, memperkenalkan sistem informasi yang lebih baik dapat dilakukan secara bertahap, dengan berfokus pada beberapa kementerian terlebih dahulu dan belajar dari pengalaman. Untuk banyak kementerian ini, kebutuhan yang mendesak adalah untuk memastikan bahwa: (i) data dikumpulkan secara terpusat dan dapat diakses oleh semua departemen terkait; (ii) proses pelaporan kinerja terstruktur dan wajib; dan (iii) informasi tersebut digunakan untuk menantang kebijakan dan keputusan mengenai sumber daya, baik secara internal maupun eksternal, khususnya melalui keterlibatan dengan Kementerian Keuangan dan Bappenas selama penyusunan anggaran.

c. Pemantauan kinerja pemerintah daerah yang lemah

45. Informasi sangat dibutuhkan di sektor-sektor yang didesentralisasi seperti [pendidikan](#), [penyediaan air minum dan sanitasi](#), [infrastruktur](#), dan [kesehatan](#). Informasi tersebut harus menangkap bagaimana kinerja pemerintah daerah (Pemda), baik dalam hal jumlah maupun bauran pengeluaran untuk berbagai intervensi dan sektor, serta pencapaian keluaran dan hasil. Sekitar Rp 200 triliun, atau 8,1 persen dari anggaran diberikan kepada Pemda dalam bentuk transfer bersyarat (APBN 2019) dan pemantauan apakah transfer tersebut mencapai tujuan kebijakan adalah hal yang fundamental. Sebaiknya Kemenkeu ditugasi untuk memanfaatkan pembuatan dan pelaporan informasi ini, karena kementerian ini mengendalikan pencairan transfer fiskal, tetapi kementerian-kementerian ini sebaiknya ditugasi untuk mengidentifikasi secara spesifik jenis informasi apa yang dibutuhkan untuk memantau kinerja.

46. Desentralisasi di Indonesia berpotensi melemahkan konsep dasar akuntabilitas yang jelas dan langsung, yang tersirat dalam, dan diperlukan untuk, keberhasilan pelaksanaan banyak metode penganggaran kinerja. Kementerian ini sering menyatakan keprihatinan atas ketidakmampuan mereka

untuk mengendalikan, atau bahkan memantau, keluaran dan efektivitas begitu tanggung jawab untuk pemberian layanan diserahkan kepada pemerintah daerah. Pelimpahan tanggung jawab mungkin telah memenuhi tujuan-tujuan politik tertentu, tetapi dalam banyak kasus tampaknya ada kementerian-kementerian yang mengalami keterputusan dengan hasil, termasuk informasi dan kinerja program. Misalnya, meskipun ada peningkatan alokasi BOS, yang sering dilengkapi dengan BOSDA, 42 persen sekolah masih kekurangan persyaratan dasar yang diperlukan untuk memenuhi SPM yang dapat disediakan dengan menggunakan sumber daya ini. Tidak semua Pemda membuat pencapaian SPM pendidikan sebagai indikator kinerja dalam pemantauan dan evaluasi belanja pendidikan.

47. Meningkatkan ketersediaan dan kualitas informasi kinerja yang berasal dari satuan pengeluaran lokal dan daerah (kebanyakan pemberian layanan) sangatlah penting. Jenis informasi kinerja yang diperlukan dari Pemda untuk dipantau kinerjanya oleh kementerian lini di tingkat yang lebih tinggi mencakup data mengenai pengeluaran yang dapat dibandingkan, yang mencakup setidaknya intervensi utama yang menjadi tanggung jawab Pemda untuk mengelola. Ini perlu dilengkapi dengan penguatan kapasitas lokal untuk pengumpulan dan pelaporan data. Tantangan yang segera adalah untuk memastikan bahwa pembangunan kapasitas dan dukungan untuk pihak berwenang di daerah disertai dengan bimbingan dari atas ke bawah (*top-down*) dan standardisasi dalam prosedur pelaporan keuangan dan non-keuangan.

d. Tidak tersedianya kajian pengeluaran yang formal

48. Kajian pengeluaran belum memainkan peran utama dalam pengelolaan kinerja Pemerintah Indonesia, tetapi upaya untuk melakukan evaluasi ‘tidak rutin’ telah dimulai di beberapa kementerian lini. Selain informasi kinerja yang dikumpulkan sebagai bagian dari pemantauan anggaran, kajian pengeluaran adalah cara penting untuk melakukan pendalaman yang lebih pada kinerja intervensi khusus, terutama yang memiliki prioritas penting untuk tujuan kebijakan nasional, atau yang menyerap sejumlah besar anggaran. Menetapkan proses evaluasi kinerja yang baik di departemen terkait harus mencakup pemeriksaan setidaknya satu, tetapi lebih baik dua, intervensi kebijakan utama (program anggaran) dalam amanat masing-masing kementerian. Kajian yang mengukur ‘efektivitas biaya’ memberikan kontribusi terbesar untuk meningkatkan kinerja pada intervensi utama dan mewajibkan adanya upaya yang besar untuk menunjukkan kinerja.

49. Kajian pengeluaran secara formal harus menjadi bagian dari mengidentifikasi dan membangun sistem pengelolaan kinerja dalam suatu kementerian untuk menginformasikan pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan di mana peningkatan kinerja diperlukan dan layak. Program dan kegiatan anggaran harus responsif tidak hanya terhadap perubahan kebutuhan dan prioritas tetapi juga terhadap peluang baru dan metode yang lebih baik untuk penyampaian keluaran, dll. Kajian pengeluaran berkala membantu memastikan peningkatan berkesinambungan dalam rancangan dan pelaksanaan kebijakan.

3. Bagian C: Struktur dan Tanggung Jawab Organisasi

a. Proses pengelolaan anggaran yang tumpang tindih di antara lembaga-lembaga pusat

50. Hubungan organisasi antara Kementerian Keuangan dan Bappenas sangat penting untuk pelaksanaan semua program anggaran secara efisien dan efektif. Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 2017 menetapkan amanat yang jelas bagi Bappenas untuk berperan dalam proses anggaran, tetapi juga secara efektif mengusulkan agar kedua lembaga ini mengelola berbagai tahapan proses anggaran secara bersama-sama, tanpa mengatakan bagaimana proses ini harus dioperasionalkan. Ketidakpastian pembagian peran antara dua lembaga pusat juga menciptakan kurangnya kejelasan bagi kementerian dan lembaga lain mengenai jenis dan tingkat tantangan yang akan muncul atas perkiraan pengeluaran mereka (dan kinerja pelaksanaan mereka), dan kepada kementerian pusat mana mereka harus menanggapi isu 'dampak anggaran' tertentu.

51. Fungsi paralel ini pada pengelolaan anggaran juga berkontribusi terhadap lemahnya hubungan antara dokumen perencanaan dan penganggaran. Penyusunan perencanaan jangka menengah dan tahunan oleh Bappenas perlu memiliki masukan pada sumber daya dari Kemenkeu, dan sebaliknya, alokasi anggaran harus memiliki masukan pada perspektif perencanaan ekonomi dari kebutuhan dan prioritas pembangunan ekonomi. Bukti dari bagian sebelumnya tentang penyimpangan antara dokumen perencanaan dan penganggaran dengan jelas menunjukkan bahwa koordinasi ini masih harus ditingkatkan.

52. Upaya yang lebih besar masih diperlukan untuk meminimalkan dualitas dalam proses anggaran, khususnya untuk mencapai integrasi yang lebih besar dari anggaran 'rutin' (non-diskresioner) dan anggaran 'pembangunan' (diskresioner). Pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan adalah bagian historis dari proses penganggaran ganda di Indonesia. Undang-undang Keuangan Negara No. 17 tahun 2003 mensyaratkan integrasi kedua pengeluaran tersebut. Namun demikian, prakarsa tersebut tampaknya hanya sebagian saja yang berhasil sejauh ini. Masih ada dualitas yang terus menerus ada dalam perumusan anggaran yang mengganggu alokasi sumber daya dan konsistensi kebijakan, dan mengurangi transparansi anggaran.

53. Masalah koordinasi perumusan anggaran tidak hanya ditemukan di dua lembaga pusat utama tersebut, tetapi juga antara lembaga-lembaga di suatu sektor dan di dalam lembaga-lembaga tersebut. [Bab Kesehatan](#) menunjukkan bahwa kinerja sektor kesehatan dipengaruhi oleh kurangnya kejelasan dalam pengaturan tata kelola dan akuntabilitas JKN, dan koordinasi yang buruk di antara lembaga-lembaga utama. Sementara BPJS Kesehatan ditugasi untuk mengelola dana jaminan kesehatan dan memastikan keberlanjutan finansial keseluruhan dari skema tersebut, BPJS Kesehatan memiliki wewenang yang terbatas untuk melakukannya, karena keputusan mengenai tingkat kontribusi, paket manfaat, pengaturan pembagian biaya, tingkat penggantian, dan ketentuan kontrak ditentukan oleh Kementerian Kesehatan. Ada juga pedoman yang bertentangan untuk pemberian layanan, standar kualitas, dan protokol rujukan yang ditetapkan secara terpisah oleh Kementerian Kesehatan dan BPJS Kesehatan.

54. Praktek yang ada saat ini membaik. Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 214 tahun 2017 menetapkan sejumlah arahan untuk kementerian dan lembaga terkait yang berkaitan dengan pengukuran dan evaluasi kinerja (non-keuangan) dan tanggung jawab serta metode. Pendahuluan dari peraturan ini mengakui adanya hubungan yang erat antara kerangka kerja ekonomi, kementerian lini, rencana kerja, dan sistem penganggaran berbasis kinerja Pemerintah Indonesia. Ini dengan benar menekankan tujuan ganda pemantauan dan evaluasi pada peningkatan kualitas (kinerja), dan memastikan akuntabilitas di seluruh operasi anggaran.

55. Namun demikian, diperlukan upaya lebih lanjut untuk dapat secara jelas mendefinisikan fungsi masing-masing Bappenas dan Kementerian Keuangan terkait dengan semua aspek perencanaan dan pengelolaan anggaran. Meningkatkan efektivitas pengeluaran memerlukan penyelesaian dan kejelasan mengenai hal-hal berikut ini: fungsi inti masing-masing organisasi, termasuk pemisahan yang tepat dari tugas pengelolaan ekonomi dan pengelolaan fiskal; integrasi analisa keuangan makro yang lebih efektif dengan perkiraan anggaran jangka menengah dan alokasi anggaran tahunan; suatu proses tunggal untuk memastikan bahwa prioritas kebijakan nasional tercermin secara memadai / dimasukkan ke dalam program / kegiatan anggaran; dan dengan jelas mendefinisikan tanggung jawab evaluasi dan pelaporan kinerja pembelanjaan.

b. Koordinasi vertikal yang tidak efektif

56. Belanja pusat dan daerah keduanya berkontribusi pada banyak hasil kebijakan yang menjadi perhatian pemerintah. Mengoptimalkan pengeluaran ini membutuhkan koordinasi yang cukup besar di seputar: (i) kejelasan tentang apa yang harus menjadi tanggung jawab dari setiap tingkat pemerintahan; (ii) koordinasi seputar investasi pelengkap; (iii) menyelaraskan alokasi geografis pendanaan dengan kebutuhan dan prioritas; (iv) lebih banyak orientasi kebijakan untuk rancangan transfer bersyarat yang lebih berfokus pada hasil kebijakan, disertai dengan logika intervensi; dan (v) Bagan Akun Standar yang umum untuk mendukung evaluasi belanja dan kinerja yang lebih baik (lihat [bab Data](#)).

57. Beberapa contoh dari bab-bab sektoral telah menekankan pentingnya koordinasi vertikal antara pemerintah pusat dan daerah untuk memastikan efisiensi dan efektivitas belanja. Kegagalan koordinasi karena kurangnya kejelasan peran dan fungsi untuk setiap tingkat pemerintahan telah terbukti berkontribusi terhadap masalah pada pemberian layanan, seperti kurangnya investasi oleh pemerintah daerah dalam mendukung infrastruktur penyediaan air minum dan sanitasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat, dan ketidaksesuaian antara perencanaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pemilihan lokasi pembangunan bendungan. [Bab Perumahan](#) juga menyoroti bahwa, kadang-kadang, peraturan yang saling bertentangan mengenai tanggung jawab pemerintah daerah mencegah mereka untuk menambahi pengeluaran pemerintah pusat untuk intervensi tertentu.

58. Desentralisasi fiskal selama 20 tahun terakhir ini telah disertai oleh beberapa fragmentasi dana ke tingkat daerah. Banyaknya saluran pendanaan ini berpotensi mempersulit tugas dalam: (i) mengarahkan sumber daya secara efisien ke kebutuhan tertentu; dan (ii) memantau kualitas dan efektivitas pemberian layanan di tingkat yang lebih rendah. Di tingkat daerah, fragmentasi sumber

pendanaan telah menyebabkan peningkatan beban administrasi bagi pemerintah daerah dan, dalam hal kesehatan, juga bagi penyedia kesehatan perawatan primer seperti Puskesmas. Sering terjadi bahwa berbagai sumber pendanaan (mis., anggaran kabupaten, anggaran pemerintah pusat, JKN) memiliki beragam jadwal dan persyaratan pelaporan, dan pembatasan penggunaan dana. Sebagaimana disoroti dalam [bab Kesehatan](#), tantangan koordinasi antara Pemda, penyedia layanan kesehatan, dan BPJS Kesehatan telah berdampak negatif terhadap penyerapan anggaran di tingkat Puskesmas, dan akibatnya membahayakan kualitas layanan yang diberikan. Mengingat bahwa merasionalisasi aliran pendanaan ini tidak mungkin dilakukan dalam waktu dekat, pendekatan lain perlu dieksplorasi untuk mendapat kejelasan dan konsistensi yang lebih besar dalam hubungan antara pengelolaan anggaran pemerintah pusat dan daerah.

59. Pelaksanaan yang efektif dari kerangka kerja penganggaran berbasis kinerja membutuhkan lingkungan ‘pengelolaan kinerja’ di pemerintah pusat dan, sejauh mungkin, di tingkat lokal. Pemerintah Indonesia telah mengambil langkah-langkah untuk meningkatkan tata kelola, termasuk meningkatkan kapasitas organisasi dan orang perorangan, tanggung jawab dan akuntabilitas untuk pengelolaan anggaran, terutama sejak tahun 2014. Akan tetapi, mirip dengan aspek lain dari sistem PKP, bentuk dan penggunaan alat pengelolaan kinerja ini dapat jauh lebih ditingkatkan, terutama dalam hal ukuran kinerja organisasi.

IV. Bidang-bidang prioritas untuk meningkatkan PKP di Indonesia: Rekomendasi yang diajukan

60. Ada tujuh bidang prioritas untuk perbaikan PKP yang dapat meningkatkan kualitas dan efektivitas belanja pemerintah. Bidang-bidang yang diusulkan ini didasarkan pada temuan dan dialog dengan tim di lembaga-lembaga pusat Kemenkeu dan Bappenas, dan di mana mereka menganggap perubahan mungkin paling dibutuhkan dan bisa menjadi hal yang paling efektif.

1. Meningkatkan koordinasi antara Kemenkeu dan Bappenas untuk menyelaraskan perencanaan dan penganggaran.

- Selaraskan arsitektur perencanaan, arsitektur anggaran, kerangka kerja pengelolaan kinerja, dan struktur organisasi dengan meningkatkan proses bisnis dan menggunakan kode program umum serta perencanaan dan struktur klasifikasi anggaran yang konsisten untuk dapat sepenuhnya melaksanakan Penganggaran Berbasis Kinerja.
- Luncurkan sistem perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, akuntansi dan pelaporan (SAKTI) yang terintegrasi ke semua satuan pengeluaran (Satker) dari kementerian-kementerian lini.
- Upayakan pertukaran data yang mulus dan interoperabilitas antara Krisna dan SAKTI (sebelumnya RKA-KL) untuk mengurangi kesenjangan antara rencana dan alokasi anggaran; antara sistem e-Monev dan SMART KL untuk menyelaraskan keluaran dengan hasil yang direncanakan; dan antara OM-SPAN dan Krisna untuk melaporkan perkembangan Perencanaan.

2. Meningkatkan pelaksanaan pendekatan 'uang mengikuti program'.

- Perluas penandaan (*tagging*) anggaran pengeluaran dan hasil untuk mengukur hasil yang dicapai berdasarkan prioritas nasional dan program-program tematik.
- Berlakukan struktur klasifikasi anggaran berbasis program ke uang mengikuti program dan percontohan anggaran berbasis program di kementerian-kementerian tertentu, termasuk prakarsa restrukturisasi program di lingkungan Kemenkeu sebagai kementerian percontohan di TA 2020.
- Sepenuhnya mengimplementasikan penganggaran berbasis kinerja dengan menyelaraskan struktur organisasi, penataan anggaran, struktur perencanaan kebijakan, dan struktur pengelolaan kinerja (beralih dari pendekatan 'uang mengikuti fungsi' ke 'uang mengikuti program').
- Mengenalkan sebuah klasifikasi sub-ekonomi yang baru dan kode program untuk belanja COVID-19 untuk menelusuri alokasi, belanja, dan keluaran-keluaran respons pemerintah atas COVID-19, mempertimbangkan anggaran tahun 2020 telah banyak direalokasikan untuk respons COVID-19 melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No.1 tahun 2020.

3. Meningkatkan perspektif jangka menengah dalam perencanaan dan penganggaran.

- Tingkatkan perspektif jangka menengah dalam perencanaan dan penganggaran (Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, KPJM) dengan menerbitkan pagu indikatif anggaran selama dua tahun setelah tahun anggaran untuk setiap kementerian lini (selain tahun anggaran) pada saat surat edaran mengenai anggaran yang pertama (surat edaran mengenai pagu indikatif), diterbitkan bersama oleh Bappenas dan Kemenkeu. Pagu indikatif (yang keras) untuk dua tahun terluar akan memungkinkan kementerian-kementerian lini untuk melakukan perencanaan jangka menengah.
- Kemenkeu mengubah persyaratan bagi kementerian-kementerian lini untuk menyerahkan perkiraan KPJM mereka hanya pada tingkat strategis (tingkat program dan kegiatan) daripada oleh masing-masing satuan pengeluaran secara sendiri-sendiri.
- Visibilitas yang jelas dari kendala fiskal akan berujung pada lebih banyak persaingan untuk sumber daya, memberikan kontestasi terhadap usulan dan alokasi sumber daya yang lebih strategis.

4. Meningkatkan konsep 'logika intervensi' dalam rancangan program / kinerja.

- Perkuat keterkaitan manajerial antara tujuan kebijakan, program, kegiatan, dan keluaran dengan memberikan pembangunan kapasitas pada keseluruhan pelaksanaan proses logika intervensi ke semua lembaga pusat dan kementerian lini.
- Kementerian Keuangan, Bappenas, dan Biro Perencanaan dan Keuangan di bawah semua kementerian lini diminta untuk memperkuat kendali mutu pada logika intervensi yang telah dirancang oleh kementerian lini.

- Tetapkan logika intervensi pada dua tingkat: (i) rantai hasil yang kompleks di seluruh tingkat pemerintahan, yang mencakup kontribusi kedua tingkat pemerintahan terhadap pencapaian hasil-hasil antara; dan (ii) rantai hasil yang lebih sederhana di mana hasil-hasil antara lebih dapat dicapai oleh kementerian itu sendiri, dan dengan demikian ada alasan untuk meminta pertanggungjawaban pengelolaanya.

5. Terus beralih ke perubahan anggaran tahun berjalan yang lebih kecil dan lebih sedikit, baik melalui APBN-P maupun pemblokiran anggaran secara mandiri.

- Lanjutkan upaya bersama untuk menghindari perubahan anggaran tahun berjalan yang besar melalui penguatan kapasitas, transparansi, dan realisme, dan karenanya akurasi yang jauh lebih baik, dalam perkiraan anggaran pendapatan. Jika perubahan anggaran tengah tahun yang signifikan tidak dapat dihindari, Kementerian Keuangan harus memastikan bahwa untuk mendelegasikan keputusan terperinci kepada kementerian-kementerian lini disertai dengan pengawasan yang tepat dan mempertanyakan keputusan realokasi mereka, khususnya untuk mengamankan alokasi untuk pengeluaran pada program-program prioritas nasional.

6. Perkuat “lingkungan pengelolaan kinerja” yang akan mendorong dan mendukung pengeluaran berkualitas tinggi oleh sektor publik.

- Dukung kementerian-kementerian dan lembaga-lembaga pemerintah pusat untuk (i) memperkuat “lingkungan dan budaya manajemen kinerja” di lingkungan organisasi mereka; dan (ii) kaji ulang dan tingkatkan keselarasan antara kebijakan pengeluaran mereka, struktur organisasi dan structure program yang dirubah dan anggaran kinerja (dengan masukan dari Kemenpan RB).

7. Lakukan upaya agar sistem penganggaran kinerja dapat disesuaikan dengan persyaratan proses fiskal yang terdesentralisasi secara signifikan.

- Lakukan fasilitasi terhadap penerapan sistem penganggaran kinerja yang lebih efektif dalam sistem fiskal terdesentralisasi dengan: (i) memberikan kejelasan mengenai tanggung jawab setiap tingkat pemerintahan; (ii) koordinasi seputar investasi pelengkap; (iii) menyelaraskan alokasi geografis pendanaan dengan kebutuhan dan prioritas; (iv) lebih banyak kerangka kebijakan yang berorientasi pada bantuan bersyarat yang lebih berfokus pada hasil kebijakan, dengan logika intervensi yang terkait; dan (v) Bagan Akun yang beragam untuk mendukung evaluasi pengeluaran dan kinerja yang lebih baik.

Lampiran 2.1. Matriks Bab Sektoral tentang Permasalahan PKP

Sektor	Perencanaan	Penganggaran	Pelaksanaan	Pemantauan dan evaluasi	Peran organisasi
Kesehatan	RKP sektor kesehatan gagal untuk memberi penjelasan mengenai rantai hasil dari kegiatan, ke keluaran, ke hasil dan definisi keluaran dan hasil sering tidak dinyatakan dengan jelas. Tantangan ini membatasi kegunaan pencapaian yang dilaporkan dalam LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) atau laporan pelaksanaan dan kinerja. Kinerja sektor kesehatan dipengaruhi oleh kurangnya kejelasan dalam tata kelola dan pengaturan akuntabilitas JKN dan koordinasi yang buruk di antara lembaga-lembaga utama. Sementara BPJS Kesehatan ditugasi untuk mengelola dana jaminan kesehatan dan memastikan keberlanjutan keuangan keseluruhan dari skema tersebut, BPJS Kesehatan memiliki wewenang yang terbatas untuk melakukannya karena keputusan mengenai tingkat kontribusi, paket manfaat, pengaturan	Meskipun Pemda memainkan peran yang semakin dominan dalam pemberian layanan kesehatan setelah desentralisasi, hanya 33 persen kabupaten yang dapat mengalokasikan minimal 10 persen untuk anggaran kesehatan. Dana Alokasi Khusus (DAK) – sisi penyedia utama transfer fiskal antar-pemerintah yang diperuntukkan bagi kesehatan – tidak terkait dengan kebutuhan atau kinerja yang mengakibatkan perbedaan luas dalam kemampuan dari fasilitas kesehatan untuk memberikan layanan.	Fasilitas kesehatan harus mengajukan permohonan untuk pendanaan dari berbagai sumber (mis. anggaran kabupaten, anggaran pemerintah pusat, JKN) dengan jadwal, persyaratan pelaporan, dan pembatasan penggunaan dana yang berbeda-beda. Ini memberi beban administrasi yang signifikan pada Puskesmas dan menyebabkan tantangan koordinasi di antara kabupaten, penyedia layanan kesehatan, dan BPJS Kesehatan, yang memengaruhi pelaksanaan program dan kualitas layanan kesehatan. Pada tahun 2015, 85 persen Puskesmas melaporkan bahwa mereka tidak dapat menggunakan semua pendapatan mereka dari kapitasi dan	Ada ketidakjelasan dari kedua lembaga tentang siapa yang bertanggung jawab untuk memantau dan memastikan kinerja penyedia. Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN) memiliki wewenang pengawasan keseluruhan atas pelaksanaan JKN dan operasi BPJS Kesehatan, tetapi memiliki kekuatan dan kapasitas yang terbatas untuk melaksanakan berbagai peran tersebut. Pembiayaan dan kinerja juga ditinjau oleh lembaga yang terpisah sehingga menyulitkan untuk menghubungkan pengeluaran sektor kesehatan dengan kinerja. Kemenkeu meninjau data pembiayaan, sementara Kemenpan RB dan Kementerian PUPR meninjau kinerja secara terpisah.	Sistem rujukan berjenjang yang bertumpu pada penyedia layanan perawatan primer karena penjaga gawang dari sistem tidak berfungsi dengan baik. Sistem informasi yang terfragmentasi (misalnya, beberapa sistem yang dikelola oleh departemen yang berbeda dari Kementerian Kesehatan untuk program kesehatan yang berbeda, dan beberapa sistem untuk memproses klaim JKN yang dikembangkan oleh BPJS Kesehatan), koordinasi yang buruk di antara para pemangku kepentingan utama, dan kurangnya interoperabilitas antar sistem data memberikan manfaat informasi bermanfaat

	pembagian biaya, tingkat penggantian, dan ketentuan kontrak ditentukan oleh Kementerian Kesehatan. Ada juga pedoman yang saling bertentangan untuk pemberian layanan, standar kualitas, dan protokol rujukan yang ditetapkan secara terpisah oleh Kementerian Kesehatan dan BPJS Kesehatan.		sekitar 10-15 persen dana kapitasi tidak dicairkan.	Hasil penargetan PBI-JKN telah memburuk dan sistem pemantauan dan evaluasi JKN-PBI sudah ketinggalan jaman dan tidak berfokus pada hasil di tingkat penerima manfaat. Sistem pemantauan dan evaluasi harus dapat memantau kemacetan dalam penerimaan dan akses terhadap manfaat. Selain itu, fungsi sistem penanganan pengaduan lemah, sementara upaya komunikasi yang ada belum efektif dalam mengatasi kurangnya informasi kepada penerima manfaat, serta titik-titik pemberian layanan kesehatan di lapangan.	yang terbatas untuk pengawasan dan perencanaan untuk memberi informasi mengenai prioritas strategis dan alokasi sumber daya di tingkat kabupaten dan nasional. Pendanaan yang terfragmentasi membatasi kemampuan kabupaten untuk merencanakan dan mengelola perawatan kesehatan dan menciptakan tantangan untuk mengalokasikan dan menggunakan sumber daya secara lebih holistik.
Pendidikan			Meskipun terdapat informasi yang terbatas untuk mengukur efektivitas program PIP, berlanjutnya angka putus sekolah yang tinggi di antara tingkat SD dan SMP ke SMA menunjukkan dampak yang terbatas dari program PIP.	Tidak semua Pemda membuat pencapaian SPM pendidikan sebagai indikator kinerja untuk memantau dan mengevaluasi pengeluaran pendidikan. Penggunaan platform perencanaan secara elektronik, ERKAS, oleh beberapa Pemda dapat berfungsi sebagai contoh bagaimana pengeluaran dapat dikaitkan dengan kinerja.	Meskipun alokasi BOS meningkat, yang seringkali dilengkapi dengan BOSDA, 42 persen sekolah masih kekurangan persyaratan dasar yang diperlukan untuk memenuhi SPM yang dapat disediakan dengan menggunakan sumber daya tersebut. Perencanaan bersama antara program BOS

					nasional dan daerah dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas sumber dana ini untuk memenuhi SPM. Alokasi sumber daya untuk mendukung infrastruktur pendidikan lemah terkait dengan kebutuhan kabupaten, terutama untuk DAK Fisik.
Bantuan Sosial				Meskipun Rastra menargetkan 25 persen penduduk termiskin, dalam praktiknya sekitar 50 persen penduduk yang menerima manfaat adalah sebesar sepertiga dari nilai yang dirancang. Alokasi beras dan telur melalui <i>E-Warong</i> (Warung Gotong Royong Elektronik) atau agen akan memungkinkan pengendalian yang jauh lebih besar terhadap penargetan penerima manfaat dan membuat paket manfaat penuh tersebut tersedia untuk 10 juta keluarga. Terdapat informasi yang terbatas untuk mengukur efektivitas program PIP.	Memastikan program-program bantuan sosial semuanya sampai ke tingkat rumah tangga tetap merupakan hal yang menantang. Integrasi penerima manfaat di tingkat rumah tangga di seluruh program masih rendah. Meskipun semua dari 10 persen rumah tangga termiskin memenuhi syarat untuk menerima semua program Bantuan Sosial utama, hanya 2 persen yang memiliki akses ke empat program Bantuan Sosial utama pada tahun 2014 dan hanya sedikit meningkat menjadi 3,2 persen pada tahun

					2017. Sementara beberapa di antaranya dapat dijelaskan dengan kesalahan pengukuran di survei Susenas, bagian yang sangat rendah yang menerima keempat program tersebut mencerminkan kebutuhan untuk meningkatkan integrasi dan koordinasi di antara program-program utama. Sementara kebijakan yang ada mengenai penggunaan DTKS oleh PKH, Rastra /Sembako, PBI-JKN dan PIP dikembangkan untuk memastikan daftar calon penerima manfaat yang sama yang digunakan oleh program-program bantuan sosial utama, hasil pelaksanaannya belum optimal karena pelaksanaan yang tidak konsisten oleh kementerian pelaksana yang terkait dan kantor pemerintah daerah.

Jalan Nasional	Perencanaan strategis saat ini tidak dipandu oleh indikator efisiensi transportasi dan keselamatan jalan, dan masih terlalu berfokus pada kuantitas.	Total belanja untuk jalan nasional tidak mencukupi untuk memenuhi pertumbuhan permintaan dan target pemerintah sebagaimana dinyatakan dalam RPJPN 2025 dan draf Rencana Induk Jangka Panjang tahun 2034 dari Jaringan Jalan Nasional. Alokasi anggaran tahun 2018 untuk jalan nasional (Rp 42 triliun) berada di bawah tingkat yang dibutuhkan yaitu Rp 47,5-51 triliun.	Penyerapan anggaran telah meningkat dalam beberapa tahun terakhir karena adanya kebijakan baru mengenai pengadaan di muka dan persetujuan anggaran yang diberikan lebih awal. Namun demikian, ada sedikit penurunan pada tahun 2016 terutama karena adanya pemotongan anggaran tengah tahun. Rancangan teknis yang berkualitas buruk dilakukan tanpa secara sistematis menerapkan standar rancangan yang terkait dan dengan perhatian yang tidak memadai terhadap kondisi jalan telah menyebabkan adanya perubahan kontrak pekerjaan sipil yang sering terjadi, keterlambatan dalam pelaksanaan pekerjaan dan biaya tambahan.	Pengumpulan data dan sistem manajemen yang buruk telah menyebabkan prioritas program yang terfragmentasi dan tidak efektif. Namun demikian, uji coba Sistem Pengelolaan Aset Jalan (<i>Road Asset Management System</i> , RAMS) yang modern dan berbasis web di beberapa Balai menunjukkan bahwa penghematan sumber daya yang besar bisa didapat jika sistem modern digunakan untuk merumuskan pengeluaran.	Organisasi DJBM sangat terdesentralisasi, yang telah menghambat kualitas, efisiensi, dan kecepatan pelaksanaan proyek jalan nasional.
Perumahan	Rancangan penargetan skema subsidi yang ada perlu ditingkatkan untuk mengurangi kebocoran dan difokuskan pada rumah tangga berpenghasilan rendah dengan kebutuhan	Skema subsidi yang dirancang dengan buruk dan bersifat regresif seperti FLPP dan SSB telah menyebabkan alokasi sumber daya anggaran yang lebih besar setiap tahunnya	Unit perumahan bersubsidi cenderung memiliki lokasi yang buruk dan gagal memenuhi permintaan perumahan di daerah	Pemantauan dan evaluasi skema subsidi perumahan adalah untuk memastikan bahwa dana dibelanjakan untuk pembangunan dan/atau peningkatan unit	Kapasitas fiskal dan kelembagaan yang beragam dari pemerintah daerah telah menjadi tantangan utama

perumahan yang paling terjangkau yang akut. Agar dapat memenuhi syarat untuk FLPP dan SSB, kriteria kelayakan penghasilan pokok maksimum orang perorangan adalah Rp. 4 juta per tahun jika mereka berniat untuk membeli rumah-rumah tapak dan hingga Rp 7 juta per tahun untuk unit bertingkat. Kisaran ini diterjemahkan ke dalam kelompok rumah tangga menengah dan tinggi yang sesuai dengan desil 5 hingga 9. Ini dapat menempatkan para pemohon skema ini pada persentil ke-90 dari pencari nafkah, yang tidak dimaksudkan untuk mengambil manfaat dari program-program subsidi. Selain itu, penargetan kedua program tersebut saat ini mengakibatkan adanya kebocoran, karena pemohon dengan penghasilan orang perorangan yang memenuhi syarat dapat berhasil mendaftar ke program bahkan jika pendapatan rumah tangga di atas target kelayakan. Pemerintah Indonesia terutama mendefinisikan keberhasilan dalam kebijakan perumahan sebagai pengurangan defisit kuantitatif dan kualitatif, yang tidak menjamin terciptanya	dengan pencapaian volume yang lebih rendah. SSB menciptakan kewajiban masa depan yang besar yang belum dialokasikan dari anggaran masa depan, sedangkan biaya FLPP per unit yang didanai karena adanya dukungan likuiditas kepada bank naik setiap tahun dengan kenaikan harga rumah, sehingga membutuhkan sumber daya subsidi yang lebih besar untuk mengimbangi volume yang sama. Selain itu, intervensi subsidi saat ini tidak cukup untuk meningkatkan pembiayaan sektor swasta dan kapasitas penyerapan risiko karena baik pemberi pinjaman maupun pengembang dapat dengan mudah mengakses pasar perumahan bersubsidi dan menghasilkan pengembalian yang relatif bebas dari risiko.	perkotaan. Terlepas dari kenyataan bahwa kebutuhan perumahan terkonsentrasi di daerah perkotaan, 57 persen unit rumah bersubsidi FLPP berlokasi di daerah pedesaan pada tahun 2017. Perumahan yang berada di lokasi yang buruk dapat mengakibatkan biaya jangka panjang yang lebih tinggi bagi penerima manfaat dan pengembangan infrastruktur dan biaya pemeliharaan untuk Pemerintah. Sampel dari 14.393 unit rumah baru yang dibeli dengan subsidi pemerintah menunjukkan bahwa sekitar 36 persen dari semua unit kosong. Alasan utama kekosongan tersebut adalah kondisi infrastruktur dasar yang buruk (44 persen), diikuti oleh konstruksi bangunan yang salah (27 persen) dan kurangnya listrik dan air minum (17 persen). Hal ini semakin	perumahan. Padahal, ada kekurangan dari pemantauan dan penegakan standar kualitas konstruksi perumahan dan persyaratan kepatuhan perumahan yang mengarah ke tingginya jumlah perumahan yang tidak dibangun dengan baik ditambah dengan tingkat kekosongan yang tinggi.	dalam meningkatkan kualitas belanja untuk perumahan. Sekitar 70-85 persen pendanaan untuk perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah dikhususkan untuk kementerian-kementerian nasional seperti Kementerian Pertanian dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (ATR / BPN), sehingga pemerintah daerah tidak memiliki sumber daya yang cukup untuk mengembangkan dan melaksanakan rencana kota, program perumahan dan sistem pengelolaan data. Selain itu, perbedaan dalam kapasitas pemerintah daerah juga menghambat undang-undang perumahan inklusif untuk mencapai hasil yang diharapkan. Meskipun ada undang-undang inklusif yang mengamanatkan produksi perumahan untuk orang

	masyarakat yang berkelanjutan. Hanya memproduksi lebih banyak unit rumah baru tanpa mempertimbangkan kedekatan dengan pusat-pusat ekonomi, kenyamanan hidup dan pola penggunaan lahan yang lebih besar tidak akan membantu Indonesia untuk mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDG) 11.1 pada tahun 2030, yaitu, untuk “memastikan akses terhadap perumahan dan pelayanan dasar yang layak, aman dan terjangkau bagi semua”. Unit perumahan bersubsidi yang dibangun dengan buruk dapat meningkatkan jumlah unit rumah yang di bawah standar. Perumahan bersubsidi yang berlokasi buruk juga akan terus memfasilitasi penyebaran hunian yang tidak terkendali (<i>sprawl</i>), meningkatkan kemacetan lalu lintas, dan pengeluaran yang terkait dengan penyediaan infrastruktur dasar.		dikonfirmasi oleh penilaian yang dilakukan pada tahun 2018 oleh Direktorat Evaluasi dari Direktorat Jenderal Pembiayaan Perumahan, yang menunjukkan bahwa 55,4 persen unit bersubsidi yang dibangun oleh pengembang tidak memenuhi standar konstruksi minimum dan persyaratan infrastruktur seperti yang diatur dalam peraturan subsidi KPR. Buruknya kualitas rumah bersubsidi tidak membantu Pemerintah untuk memenuhi tujuannya untuk memastikan “perumahan bagi semua”. Dana dibelanjakan untuk unit perumahan yang tidak memberikan solusi jangka panjang kepada penerima manfaat untuk kebutuhan perumahan mereka. Buruknya kualitas perumahan sebagian diperburuk oleh kenyataan bahwa pengembang perumahan bersubsidi umumnya		perorangan yang berpenghasilan rendah, penegakan hukum umumnya lemah di tingkat lokal. Undang-undang yang saling bertentangan mengenai tanggung jawab pemerintah daerah untuk menyediakan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah juga menciptakan disinsentif bagi mereka untuk melakukannya. Sementara UU No. 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman mengamanatkan penyediaan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah sebagai tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah, UU No. 23 tahun 2014 menyatakan bahwa pemerintah daerah hanya bertanggung jawab untuk menyediakan perumahan bagi para penyintas bencana

			terfragmentasi, berorientasi lokal dan berskala kecil. Pengembang kecil ini tidak memiliki skala ekonomi yang diperlukan untuk menghasilkan perumahan berkualitas baik karena mereka tidak memiliki akses ke pekerja konstruksi terampil dan manajer proyek, bahan konstruksi berkualitas baik, teknologi dan keuangan. Mereka juga mungkin tidak peduli dengan risiko reputasi jika dibandingkan dengan pengembang berskala besar.		serta bagi masyarakat yang terkena dampak relokasi.
Pengelolaan Sumber Daya Air	Pembangunan bendungan baru tidak selalu diprioritaskan berdasarkan manfaat bersih, juga perencanaan bendungan tidak terintegrasi dengan perencanaan tata ruang, mis., pertimbangan politis lebih penting daripada pertimbangan teknis dalam menetapkan lokasi bendungan baru.	Jika tren alokasi anggaran baru-baru ini berlanjut hingga tahun 2018 dan 2019, diperkirakan hanya 68 persen dari target irigasi Kementerian PUPR, sebagaimana tertulis dalam rencana strategis mereka, dapat dicapai pada tahun 2019. Demikian pula, hanya 25 persen dari total perkiraan anggaran yang dibutuhkan untuk membangun 65 bendungan telah dialokasikan sejauh ini.	Beberapa tantangan perencanaan dan pelaksanaan telah menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran oleh Ditjen SDA dalam beberapa tahun terakhir. Tantangan-tantangan ini termasuk penilaian untuk memutakhirkan data mengenai kualitas infrastruktur dan kebutuhan untuk konsultasi yang intensif dengan berbagai pemangku kepentingan untuk menetapkan		Diperlukan lebih banyak koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam perencanaan dan alokasi anggaran. Dua puluh empat dari 65 bendungan yang direncanakan dalam RPJMN akan berlokasi di Jawa dan dapat mengairi 220.000 ha sawah baru tambahan. Tidak jelas apakah Pemda di Jawa merencanakan

			prioritas (yaitu, untuk mencapai kesepakatan mengenai pembebasan tanah, untuk menyesuaikan pembangunan konstruksi dengan siklus tanam petani, dan untuk mencapai konsensus di antara beberapa Pemda yang terlibat di dalam satu bidang layanan).		pertumbuhan pertanian sebesar itu. Pengelolaan irigasi nasional melibatkan banyak pemangku kepentingan. Perjanjian layanan yang jelas yang menggambarkan peran, tanggung jawab, hak dan kewajiban penyedia layanan dan penerima layanan tidak ada, membuat penyediaan layanan kepada para petani tersebut tidak dapat diandalkan. Kaitan antara alokasi DAK dengan kebutuhan lemah — penerima DAK yang terbesar bukanlah mereka yang merupakan produsen beras terbesar.
Air minum dan Sanitasi	Pemerintah daerah harus memastikan bahwa PDAM mereka mengembangkan rencana bisnis tahun jamak yang mencakup strategi dan rencana tindakan untuk meningkatkan kinerja mereka agar terhindar dari ketergantungan pada subsidi. Banyak PDAM masih belum memiliki rencana bisnis yang realistis dan berkualitas	Secara keseluruhan, tingkat pengeluaran penyediaan air bersih dan sanitasi masih jauh di bawah jumlah yang dibutuhkan untuk memenuhi target pemerintah. Melaksanakan RPJMN membutuhkan investasi publik sebesar sekitar Rp 253 triliun (US\$ 20 miliar) selama lima tahun atau Rp 55,5 triliun per tahun. Ini menunjukkan		Pemerintah pusat harus memantau kinerja pemerintah daerah dalam memelihara dan memanfaatkan instalasi pengolahan kotoran dan menggunakan mekanisme pendanaan yang memungkinkan mereka mengambil sumber daya dari pemerintah daerah	Investasi infrastruktur pemerintah pusat yang meningkat ini sering tidak dilengkapi dengan investasi pemerintah daerah dalam mendukung infrastruktur. Oleh karena itu, ketika proyek-proyek tersebut kemudian diserahkan

	yang selaras dengan RPJMD dan dokumen perencanaan pemerintah daerah lainnya seperti rencana induk pengembangan sistem penyediaan air minum (RISPAM). Banyak PDAM menyusun rencana bisnis hanya untuk memenuhi kriteria kesiapan untuk proyek dan/atau hanya karena diwajibkan oleh peraturan, dan banyak dari rencana bisnis tersebut disusun oleh konsultan tanpa adanya keterlibatan PDAM. Akibatnya, sebagian besar rencana bisnis tersebut tidak digunakan dan tidak dimutakhirkan. PDAM harus menyusun rencana bisnis yang realistis yang mencakup strategi dan rencana tindakan untuk meningkatkan kinerjanya yang dibahas dan disetujui oleh pemerintah daerah, dan oleh karenanya selaras dengan rencana pembangunan daerah. Target keluaran pemerintah untuk sub-sektor harus diubah agar hanya mencakup rumah tangga yang sambungannya dengan jaringan memenuhi standar minimum untuk kualitas dan keandalan. Mengingat sifat multi-dimensi dari permasalahan di sektor ini,	adanya kesenjangan sebesar Rp 43,4 triliun dibandingkan dengan tingkat investasi saat ini di sektor ini.		yang tidak memanfaatkannya secara efektif. Pemerintah daerah juga harus memantau dan mengevaluasi pelaksanaan rencana bisnis dan memastikan bahwa PDAM meninjau dan memutakhirkannya secara tahunan. Dalam jangka menengah, pengaturan pembiayaan harus dirubah untuk memastikan bahwa pemerintah daerah / PDAM berperan dalam pembangunan fasilitas jaringan. Pengaturan pembiayaan melalui dana hibah berbasis kinerja dapat dianggap sebagai salah satu mekanisme untuk menyalurkan dana. Pilihan-pilihan ini akan membutuhkan sistem pemantauan dan evaluasi yang andal dengan data yang kredibel dan hukuman yang dapat ditegakkan bagi pemerintah daerah yang tidak memiliki kinerja.	kepada badan setempat, mereka sering tidak segera beroperasi karena kurangnya investasi yang diperlukan seperti jaringan distribusi lokal. Ini menunjukkan kurangnya koordinasi lintas tingkat pemerintahan, serta penilaian pra-alokasi pemerintah pusat yang terbatas pada kapasitas yang ada dan prioritas pembangunan. Dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah tentang Standar Pelayanan Minimum (SPM) dan pedoman pelaksanaan Kementerian Dalam Negeri yang terkait, Kementerian Kesehatan seharusnya berkolaborasi dan berkoordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri untuk memastikan bahwa pemerintah daerah memasukkan penyediaan anggaran yang memadai untuk pencapaian SPM

	fokus perlu diperluas untuk mencakup sistem terpusat dan terdesentralisasi, membentuk pandangan yang komprehensif tentang sistem sanitasi perkotaan. Pengembangan kapasitas dan sistem untuk mengelola seluruh sistem secara efektif sama pentingnya dengan pengembangan infrastruktur dan, mengingat kinerja yang buruk saat ini, adalah bidang yang perlu ditangani dengan segera. Dalam praktiknya, ini berarti menetapkan ulang prioritas dari rencana RPJMN investasi infrastruktur berskala besar saat ini untuk berfokus pada jangkauan layanan yang lebih luas.			‘Sistem daftar hitam’ yang saat ini sedang dipertimbangkan oleh Direktorat Jenderal Cipta Karya, Kementerian PUPR, untuk pemerintah daerah yang belum memenuhi perjanjian sebelumnya mungkin tidak efektif dan dapat membahayakan pencapaian target di sektor ini. Kementerian PUPR juga mempertimbangkan untuk memasukkan pencapaian SPM sebagai KPI untuk gubernur, walikota dan bupati.	(termasuk untuk penyediaan air bersih dan sanitasi) dalam dokumen penganggaran dan perencanaan mereka. Ruang fiskal yang lebih besar untuk penyediaan air minum dan sanitasi hanya dapat dicapai melalui rasionalisasi belanja keseluruhan oleh pemerintah daerah, termasuk belanja pegawai dan administrasi umum. Ini akan membutuhkan pengembangan [oleh Kemendagri] pedoman yang lebih baik dan lebih jelas mengenai perencanaan anggaran serta pedoman klasifikasi jenis pengeluaran untuk Pemda dan penetapan prioritasnya oleh Pemda. Saat ini tidak ada kebijakan pengelolaan sanitasi nasional untuk menjadi panduan bagi pemerintah daerah.

					Program investasi infrastruktur harus diintegrasikan dengan program pembangunan kapasitas yang efektif untuk Pemda dan PDAM. Saat ini, program investasi dan pembangunan kapasitas direncanakan dan dilaksanakan secara terpisah untuk penerima yang berbeda. Koordinasi yang lebih efektif di antara program-program ini dapat memastikan operasi dan pemeliharaan yang berkelanjutan untuk infrastruktur. Pemerintah Indonesia harus menyelesaikan tanggung jawab yang terpisah antara pengelolaan air permukaan dan air tanah untuk memastikan pengelolaan sumber daya air yang komprehensif di bawah Kementerian PUPR (Ditjen Sumberdaya Air). Pengelolaan air tanah saat ini tetap

					berada di bawah tanggung jawab Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), sedangkan pengelolaan air permukaan tetap di bawah Kementerian PUPR.

Sumber: penulis

3. Mereformasi Sistem Transfer Fiskal Antarpemerintahan Untuk Dapat Memberi Layanan yang Lebih Baik

Pesan Utama dari Kebijakan

Pemerintah Indonesia harus memanfaatkan peluang perubahan UU No. 33 tahun 2004 yang sedang berlangsung untuk meninjau secara mendasar sistem pembiayaan transfer antar pemerintahan, dengan tujuan untuk meningkatkan orientasi hasilnya. Pemerintah Indonesia secara khusus dapat mempertimbangkan prinsip-prinsip pedoman berikut ini:

1. Mengukur kapasitas fiskal dalam formula kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) DAU berdasarkan PAD potensial, dan bukan realisasi PAD, untuk memberi insentif kepada kabupaten agar mengerahkan lebih banyak upaya pajak untuk mengumpulkan pajak bumi dan bangunan, dan untuk mengatasi ketidakseimbangan vertikal yang berkelanjutan di Indonesia;
2. Merubah rancangan rumus pemerataan fiskal Indonesia dari berbasis per wilayah ke basis per klien, dengan tujuan untuk memastikan pembiayaan yang memadai untuk standar minimum pemberian layanan di seluruh wilayahnya; pada saat yang sama, menghapuskan alokasi dasar dalam DAU untuk mengurangi insentif kelebihan pegawai yang buruk. Agar secara politis layak, ini akan membutuhkan strategi transisi yang membatasi kerugian pendapatan bagi kabupaten yang merugi;
3. Beralih menuju rancangan asimetris dari sistem transfer fiskal, dengan cara yang memberi lebih banyak otonomi ke daerah yang berkinerja lebih baik;
4. Merancang ulang DAK Afirmasi sebagai instrumen untuk membuat kondisi infrastruktur sesuai standar minimal, khususnya di daerah-daerah yang memiliki tingkat stok barang modal infrastruktur yang rendah;
5. Lebih meningkatkan pangsa transfer yang dialokasikan secara khusus (*earmarked*) dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuan Pemerintah Indonesia untuk menyediakan pembiayaan langsung untuk program-program prioritas nasional;
6. Reformasi pengaturan Otsus dengan mengatur ekspektasi kinerja, memberikan dukungan untuk peningkatan kinerja, memantau kemajuan, dan memberi penghargaan bagi kinerja.
7. Meningkatkan penggunaan Hibah dengan maksud untuk mengisi kekosongan dalam “infrastruktur menengah” di perkotaan berskala menengah;
8. Memperbaiki mekanisme alokasi berbasis proposal untuk DAK dengan membuat alokasi lebih mudah diprediksi dan dengan menargetkan daerah-daerah dengan kebutuhan terbesar; dan
9. Lakukan eksperimen secara berhati-hati dengan transfer yang berorientasi kinerja dengan tujuan untuk meningkatkan akuntabilitas hasil dari atas ke bawah (*top-down*).

Bacaan utama lebih lanjut

The World Bank. 2017. World Development Report 2017: Governance and the Law, The World Bank, Washington, DC. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

The World Bank. 2017. Indonesia Economic Quarterly. Decentralization that Delivers, The World Bank, Washington, DC. <https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/publication/indonesia-economic-quarterly-december-2017>

Lewis, Blane D, and Paul Smoke. 2017. "Intergovernmental fiscal transfers and local incentives and responses: the case of Indonesia." *Fiscal Studies* 38 (1):111-139.

I. Pendahuluan

1. Desentralisasi Indonesia dalam banyak hal adalah salah satu kisah sukses pembangunan secara global. Negara terbesar keempat di dunia, negara dengan penduduk mayoritas Muslim terbesar, dan salah satu negara besar yang paling beragam secara geografis dan budaya ini, telah berhasil berubah menjadi negara demokrasi yang hidup dan secara bersamaan mendesentralisasi wewenang pemerintahan ke lebih dari 500 pemerintah daerah (Pemda).

2. Hampir dua dekade kemudian, Indonesia memiliki banyak hal yang patut dibanggakan. Ancaman disintegrasi, yang tampaknya besar di awal abad ke-21, telah mereda. Meskipun ada kekhawatiran yang berkepanjangan mengenai korupsi lokal, generasi baru pemimpin lokal yang berkembang muncul dan berhasil mewujudkan prestasi mereka dalam pemberian layanan bagi warga mereka menuju kesuksesan politik pribadi, membuka jalan bagi orang lain untuk meniru mereka. Didorong oleh sistem perencanaan pusat yang sangat diatur, Indonesia telah mencapai keberhasilan yang patut dipuji dalam memperluas akses terhadap layanan dasar di seluruh penjuru negeri yang sangat beragam secara geografis ini. Nilai-nilai tentang kesetaraan regional tertanam dalam budaya dan sistem birokrasi pada tingkat yang paling mendasar.

3. Namun demikian, sementara sebagian besar warga saat ini memiliki akses terhadap layanan dasar, meningkatkan kualitas layanan tersebut tetap menjadi tantangan utama, sebagaimana dicatat di seluruh bab sebelumnya. Karena Pemda di Indonesia memikul tanggung jawab paling besar untuk memberikan layanan kepada warga, pertanyaan tentang bagaimana meningkatkan kualitas pemberian layanan dasar terutama adalah masalah tata kelola lokal dan hubungan pusat-daerah. Antara tahun 2001 dan 2017, provinsi dan kabupaten bertanggung jawab atas sekitar setengah dari total pengeluaran pemerintah umum, dibandingkan dengan hanya 23 persen di masa sebelum desentralisasi (1994-2000).⁹⁰ Pemerintah daerah Indonesia — pemerintah provinsi, kota, kabupaten, dan pemerintah desa (kelurahan / desa) — memberikan sebagian besar layanan yang membentuk peluang dalam hidup bagi warganya. Kota dan kabupaten mengelola antara lain pendidikan dasar dan menengah, layanan kesehatan dasar, dan penyediaan air bersih lokal, serta infrastruktur jalan dan sanitasi. Walaupun ada anggapan secara luas bahwa Pemda tidak menggunakan sumber daya mereka seperti seharusnya, namun menemukan titik masuk yang efektif untuk reformasi tetap menjadi hal yang menantang.

⁹⁰ Antara tahun 1994 dan 2000, belanja pemerintah pusat rata-rata berjumlah 77 persen dari pengeluaran, belanja provinsi menjadi 9 persen dan pengeluaran kabupaten hingga 14 persen. Sebaliknya, antara tahun 2001 dan 2017, pangsa yang setara dari pengeluaran tersebut adalah sebesar masing-masing 49, 11 dan 14 persen.

4. Pembangunan dan urbanisasi yang pesat di Indonesia sejak disahkannya undang-undang desentralisasi utamanya pada tahun 2004 melalui UU No.23 tahun 2004 dan UU No.33 tahun 2004 juga menghadapi tantangan baru. Ketika Indonesia mengalami modernisasi dan menjadi lebih *urban* di daerah-daerah berpenduduk padat, tantangan pembangunan yang terus-menerus di pedesaan pinggirannya semakin tajam. Munculnya tantangan baru di daerah perkotaan ini mengancam tidak hanya kualitas hidup, tetapi juga potensi produktif Indonesia. Paket-paket pendanaan yang menyertai penyelesaian politik untuk provinsi-provinsi pinggiran Timur dan Barat belum diterjemahkan ke dalam kemampuan daerah-daerah tersebut untuk mengejar pencapaian yang diharapkan pada 20 tahun yang lalu.

5. Mencapai ‘Langkah terakhir’ untuk meningkatkan kualitas layanan, memperluas akses di daerah terpencil dan tertinggal, menciptakan kondisi untuk pertumbuhan inklusif, dan meningkatkan akuntabilitas secara signifikan akan menjadi hal yang paling sulit. Tantangan-tantangan ini akan mengharuskan Indonesia untuk menggali lebih dalam untuk menghilangkan norma-norma birokrasi yang terus ada dari sejak zaman Orde Baru, dan dengan penuh keyakinan merengkuh norma-norma baru pengelolaan pemerintah yang diadopsi oleh banyak negara lebih dari 30 tahun yang lalu, dan berpikir lebih jauh secara pragmatis mengenai model pemerintahan yang paling sesuai dengan cara negara sebagai negara berpendapatan menengah ke bawah. Ini adalah waktu yang tepat untuk memikirkan kembali model “satu ukuran untuk semua” (*one-size-fits-all*) dalam mengonfigurasi desentralisasi dan mencari model-model baru yang lebih gesit dan lebih cocok dengan berbagai tantangan yang dihadapi oleh daerah di berbagai bagian negara ini.

6. Menyadari tantangan-tantangan ini, Pemerintah Indonesia sedang memulai reformasi yang signifikan dari sistem fiskal antar pemerintahan. Kementerian Keuangan (Kemenkeu) saat ini sedang merevisi UU No. 33 tahun 2004 dan, khususnya, rancangan Dana Alokasi Umum (DAU), yang menjadi pusat dari sistem fiskal antar pemerintahan. Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Kemenkeu bekerja bersama untuk menyelaraskan Bagan Akun di tingkat daerah [(Peraturan Pemerintah (PP) No. 12 tahun 2019, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 90 tahun 2019 dan Peraturan Pemerintah mengenai Bagan Akun Standar daerah (PP BAS)]. Reformasi ini penting untuk memungkinkan pemerintah daerah dalam mengambil keputusan belanja yang lebih baik untuk penyediaan layanan. Ini juga akan memungkinkan pembandingan efisiensi belanja daerah. Beberapa lembaga, termasuk Kementerian Pendidikan dan Kesehatan, sedang mengujicobakan rancangan yang lebih berorientasi kinerja dari dana transfer yang dialokasikan secara khusus, dengan tujuan untuk meningkatkan akuntabilitas Pemda terhadap hasil-hasil.

7. Memperbaiki pemberian layanan daerah, bagaimanapun, pada akhirnya membutuhkan penguatan akuntabilitas para pemimpin lokal kepada warganya — dan mereformasi transfer antar pemerintahan saja hanya akan memiliki dampak yang terbatas. Pilihan Indonesia untuk mendesentralisasi sebagian besar tanggung jawab pemberian layanan pada dasarnya membatasi kemampuan pemerintah pusat untuk mempengaruhi hasil layanan. Pada akhirnya pertanggungjawaban pemimpin terpilih lokal kepada warga mereka lah yang harus mendorong mereka untuk memberikan layanan yang lebih baik, tetapi dalam praktiknya hal ini sering kali menjadi hal yang sulit. Perebutan elit lokal dan *klientelisme* dapat merusak penyediaan layanan bagi masyarakat miskin (Mansuri dan Rao, 2012). Untuk Indonesia, ada tanda-tanda yang menjanjikan bahwa beberapa pemimpin lokal dihargai di kotak suara karena meningkatkan pemberian layanan. Tetapi ada juga bukti bahwa pemegang jabatan petahana memiliki keuntungan, karena mereka dapat menggunakan kendali mereka atas uang publik untuk meningkatkan popularitas mereka. Alih-alih untuk memberikan barang publik kepada masyarakat miskin, strategi terbaik mereka untuk menang mungkin dengan menargetkan transfer (Gonschorek 2018)

atau barang pribadi ke konstituen yang kritis (patronase), seperti pekerjaan untuk guru (Pierskalla dan Sacks, 2016).

8. Selain mereformasi sistem transfer, pemerintah pusat oleh karenanya harus berfokus pada peningkatan akuntabilitas dari bawah ke atas (*bottom-up*) dari para pemimpin daerah melalui kotak suara, khususnya melalui:⁹¹

- **Memberi informasi yang kredibel kepada para pemilih di daerah mengenai kinerja Pemda mereka.** Di Brasil, misalnya, pengungkapan hasil audit kotamadya sebelum pemilihan secara signifikan mengurangi kemungkinan pejabat publik yang korup terpilih kembali (Ferraz dan Finan 2007), dan bahwa media — stasiun radio lokal dalam hal ini — memainkan peranan penting dalam mengurangi asimetri informasi. Di Indonesia, dengan sektor LSM yang semarak dan media yang (relatif) bebas, transparansi semacam itu berpotensi meningkatkan peluang para pemimpin yang berorientasi pembangunan yang menang. Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia harus lebih proaktif memberdayakan warga dengan membuat informasi fiskal dan kinerja Pemda dapat diakses oleh masyarakat, misalnya dengan menerbitkan dasbor (*dashboard*) yang menjadi tolok ukur indikator kesehatan kabupaten, seperti yang saat ini direncanakan oleh Kementerian Kesehatan. Untuk dapat secara kredibel membandingkan efisiensi pengeluaran kabupaten / kota dan membandingkannya dengan tolok ukur tersebut, akan sangat penting untuk membakukan informasi pengeluaran kabupaten / kota melalui Bagan Akun daerah (lihat [Data Spotlight](#)).
- **Dalam jangka menengah, menyeimbangkan otonomi pendapatan kabupaten dengan tanggung jawab belanja mereka akan memperkuat “kontrak sosial fiskal” lokal.** Ada argumen (secara teori) yang kuat untuk “tawar-menawar pajak”, yaitu, bahwa “penduduk lokal lebih cenderung meminta pertanggungjawaban pejabat jika layanan publik lokal dibiayai sebagian besar dari pajak dan retribusi yang dikenakan secara lokal dibandingkan dengan apabila dibiayai dari transfer pemerintah pusat” (Bird, 2011). Ada beberapa bukti yang muncul untuk mendukung argumen ini: sekali lagi, di Brazil, Gadenne (2016) menemukan bahwa peningkatan pangsa pendapatan pajak Pemda menyebabkan perbaikan yang lebih besar dalam layanan kesehatan dan pendidikan masyarakat lokal daripada peningkatan transfer yang besar. Bukti yang kuat dalam mendukung argumen “tawar-menawar pajak” tersebut baru saja muncul dan ketergantungan yang lebih kuat pada pajak lokal tentu perlu ditimbang terhadap pertimbangan-pertimbangan lainnya, khususnya pertimbangan pemerataan. Namun demikian, mengingat ketidakseimbangan yang ada saat ini antara pengeluaran dan pendapatan kabupaten (Gambar 3.4), Pemerintah Indonesia harus meningkatkan otonomi dan upaya pajak daerah – misalnya, dengan memberi kabupaten lebih banyak keleluasaan atas tarif pajak bumi dan bangunan – pertimbangan utama untuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2020-2024).

9. Selanjutnya, mereformasi aspek lain dari hubungan pusat-daerah akan menjadi pelengkap penting untuk mereformasi sistem transfer. Penting bagi Pemerintah Indonesia untuk mengatasi berbagai masalah koordinasi antara dan di dalam tingkat pemerintahan yang muncul dalam laporan ini. Tantangan koordinasi ini adalah harga untuk model pemberian layanan terdesentralisasi dan diperburuk dalam konteks urbanisasi. Bidang reformasi pelengkap penting potensial lainnya adalah: (i) reformasi

⁹¹ “Tuas” untuk mempengaruhi pemberian layanan yang dibahas di sini sama sekali tidak dimaksudkan untuk bersifat lengkap. “Tuas” potensial penting lainnya terdiri dari (i) reformasi pegawai negeri sipil, dan kemungkinan potensial untuk untuk mendelegasikan otonomi yang lebih besar kepada Pemda untuk mengelola pembentukan, pengaturan pembayaran gaji, dan perekrutan mereka; (ii) menciptakan lingkungan peraturan pusat yang lebih memungkinkan, khususnya untuk pengelolaan keuangan publik; (iii) meningkatkan akuntabilitas keuangan Pemda melalui fungsi audit yang lebih baik; dan (iv) meningkatkan penegakan hukum, sebagai pelengkap reformasi di kalangan eksekutif.

pegawai negeri sipil, dan kemungkinan potensial untuk mendelegasikan otonomi yang lebih besar kepada Pemda untuk mengelola pembentukan, pengaturan pembayaran gaji, dan rekrutmen mereka; (ii) menciptakan lingkungan peraturan pusat yang lebih memungkinkan bagi Pemda, khususnya untuk pengelolaan keuangan publik; (iii) meningkatkan akuntabilitas keuangan Pemda melalui fungsi audit yang lebih baik; dan (iv) Meningkatkan penegakan hukum, sebagai pelengkap reformasi di kalangan eksekutif.

10. Menyadari bahwa (transfer) hanyalah satu bagian dari susunan gambar untuk meningkatkan hasil pemberian layanan, bab ini berfokus pada pertanyaan bagaimana Pemerintah Indonesia dapat mereformasi sistem transfer antar pemerintahnya. Mereformasi transfer mungkin merupakan wahana paling langsung yang dimiliki pemerintah pusat untuk mempengaruhi hasil pemberian layanan daerah. sebagaimana disebutkan di atas, Pemerintah Indonesia pertama-tama dapat berupaya untuk memperbaiki ketidakseimbangan (vertikal) yang sudah berlangsung lama antara belanja Pemda dan otonomi pendapatan. Kedua, dapat meninjau distribusi horizontal transfer antar pemerintah daerah, dengan tujuan untuk mengatasi kesenjangan regional yang selalu ada dalam akses dan kualitas layanan. Ketiga, dapat mengoptimalkan rancangan transfer dengan maksud untuk mendorong belanja daerah yang lebih efisien dan efektif. Bab ini akan membahas tiga masalah ini, dengan fokus pada kabupaten/kota sebagai tingkat pemerintahan yang paling bertanggung jawab atas pemberian layanan.

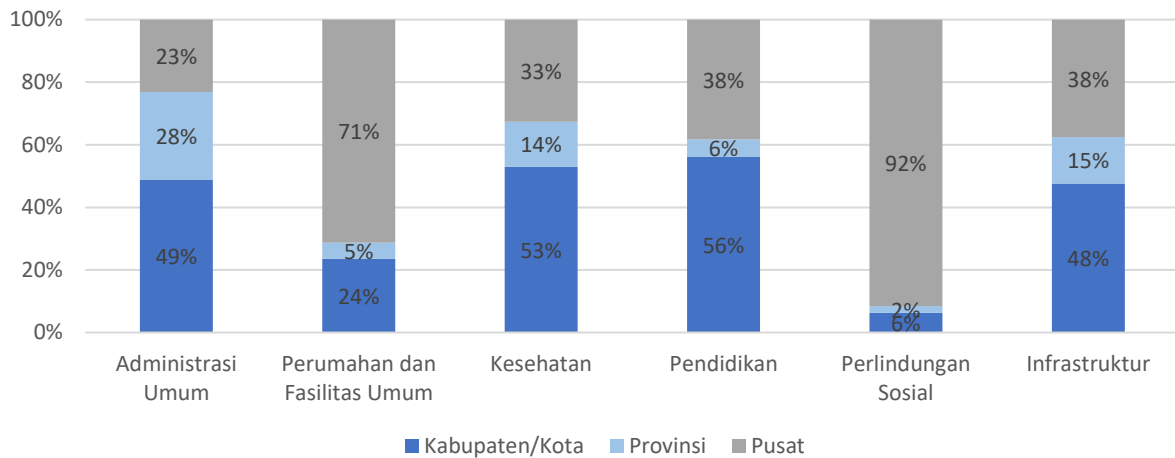
II. Sejarah Hubungan Fiskal Antar Tingkat Pemerintahan dan Keseimbangan Vertikal

11. Sejak tahun 1999, sistem keuangan antar tingkat pemerintahan Indonesia telah ditandai dengan ketidakseimbangan mendasar antara otonomi belanja Pemda dan otonomi dari sisi pendapatan. Di satu sisi Pemda, khususnya di kabupaten/kota, memiliki tanggung jawab dan otonomi belanja yang besar atas alokasi sumber daya, namun mereka memiliki otonomi dan kapasitas yang sangat terbatas untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (untuk membiayai layanan yang mereka sediakan). Pada tahun 2018, pengeluaran kabupaten/kota merupakan 32 persen dari pengeluaran pemerintah umum, tetapi pendapatan asli daerahnya hanya merupakan 5 persen dari total pendapatan pemerintah.

12. Kabupaten/Kota memiliki tanggung jawab dan otonomi belanja yang signifikan. Sejalan dengan tanggung jawab mereka untuk memberikan semua layanan dasar utama, kabupaten/kota bertanggung jawab atas bagian terbesar dari pengeluaran untuk pendidikan, kesehatan, jalan, dll. (Gambar 3.1). Mereka juga memiliki otonomi yang luas untuk memutuskan apa yang akan dibelanjakan dari sebagian besar sumber daya mereka. Seperti yang ditunjukkan pada Gambar 3.2, kabupaten/kota memiliki diskresi/keleluasaan⁹² terhadap sekitar 85 persen dari pendapatan mereka (semua bagian batang kecuali DAK), meskipun mereka sangat bergantung pada dana transfer.

⁹² Pendapatan diskresioner di sini didefinisikan sebagai pendapatan yang sebagian besarnya tidak ditandai untuk tujuan belanja yang spesifik atau terkait dengan bentuk persyaratan lainnya (kinerja, dll.). Pemda oleh karenanya bebas untuk membelanjakan pendapatan ini sesuai dengan prioritas mereka, dengan “tidak ada atau sedikit ikatan”.

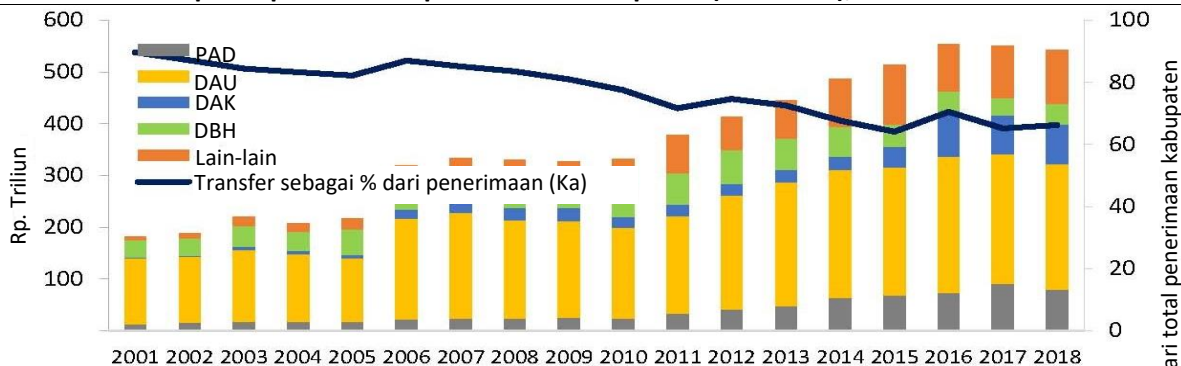
Gambar 3.1. Pangsa pengeluaran pemerintah menurut tingkat pemerintahan (%), tahun 2016



Catatan: Administrasi umum sebagian besar terdiri dari gaji, termasuk gaji guru. Pengeluaran BOS (pendidikan) diklasifikasikan sebagai pengeluaran administrasi umum untuk beberapa Pemda. Sebagian besar pengeluaran untuk perumahan terdiri dari subsidi perumahan, yang dikelola secara terpusat. Subsidi JKN (Jaminan Kesehatan Nasional) atau PBI diklasifikasikan sebagai pengeluaran Kesehatan — bukan Perlindungan Sosial.
 Sumber: perkiraan staf Bank Dunia berdasarkan data DJPK, Kementerian Keuangan

13. Alasan utama bahwa daerah memiliki otonomi belanja yang luas adalah bahwa sistem pembiayaan antar pemerintah Indonesia sangat bergantung pada Dana Alokasi Umum (DAU) yang diperuntukkan untuk pemerataan fiskal. Peraturan yang ada saat ini mengamanatkan bahwa kumpulan dana (*pool*) DAU harus berjumlah setidaknya 26 persen dari total pendapatan dalam negeri bersih, dengan 90 persen dari kumpulan tersebut dialihkan ke kabupaten/kota dan hanya 10 persen ke provinsi. Sebagai akibatnya, sejak tahun 2001, transfer DAU secara konsisten merupakan sebagian besar pendapatan kabupaten/kota, dan jumlahnya lebih dari 60 persen pada tahun 2018 (Gambar 3.2).⁹³

Gambar 3.2. Komposisi penerimaan pemerintah kabupaten (secara riil), tahun 2001-18



Sumber: COFIS (perkiraan staf Bank Dunia berdasarkan data SIKD-Kemenkeu).

Catatan: Pendapatan "Lain-lain" termasuk dana hibah; dana darurat; bagi hasil dari provinsi / kabupaten lain; dana penyesuaian dan otonomi khusus; dan bantuan keuangan dari provinsi dan kabupaten lain. 2018 adalah data yang dianggarkan. DAK = Dana Alokasi Khusus; DAU = Dana Alokasi Umum; DBH = Dana Bagi Hasil (pajak & non-pajak); PAD = Pendapatan Asli Daerah.

⁹³ Selain DAU, kabupaten juga memiliki diskresi/keleluasaan atas pendapatan asli daerah, Dana Bagi Hasil dan pendapatan lainnya, sebesar 85 persen.

14. Indonesia pada awalnya memilih untuk tidak bergantung pada dana transfer sektoral yang dialokasikan secara khusus (*earmarked*)⁹⁴ tetapi ini telah berangsur-angsur berubah sejak tahun 2003. Dana transfer yang dialokasikan secara khusus (*earmarked*), biasanya merupakan instrumen bagi pemerintah pusat untuk mengarahkan pengeluaran daerah ke prioritas pusat, memiliki peran yang sedikit atau tidak sama sekali dalam desentralisasi pada awalnya. Namun demikian, sejak dibentuk pada tahun 2003, dana yang dialokasikan secara khusus di Indonesia yang paling penting, Dana Alokasi Khusus (DAK),⁹⁵ telah berangsur-angsur menjadi penting (Gambar 3.2) bagi Pemda. Kotak 2.3 merangkum evolusi DAK dari tahun 2003 hingga 2015. Mulai tahun 2016, pembiayaan DAK berlipat ganda dibandingkan dengan tahun sebelumnya karena Pemerintah Indonesia mengklasifikasikan ulang berbagai program vertikal (yaitu program yang dijalankan oleh pemerintah pusat) yang memberi tambahan pembiayaan biaya rutin dari pemberian layanan, seperti bantuan operasional sekolah dan bantuan operasional kesehatan (BOS dan BOK, masing-masing) ke dalam apa yang disebut sebagai “DAK Non-Fisik” untuk pengeluaran rutin.⁹⁶

Kotak 3.1. Evolusi DAK, 2003-15

DAK pada awalnya diperkenalkan pada tahun 2003⁹⁷ sebagai dana transfer yang dialokasikan secara khusus, dimaksudkan untuk mendanai prioritas nasional tertentu di bawah tanggung jawab kabupaten dan kota, untuk mendukung pencapaian standar pelayanan minimum (SPM) dan untuk mengatasi limpahan di antara pemerintah-pemerintah daerah. Dana ini dirancang sebagai “Hibah pendamping (*matching grant*)”, dimana pemerintah pusat memberi dana sebesar sepuluh kali lipat dari yang dialokasikan pemda. Pada tahun 2016, persyaratan pendampingan ini dihapuskan.

Hingga tahun 2015, DAK dialokasikan untuk Pemda yang memenuhi syarat berdasarkan rumusan, dari kumpulan tetap yang ditetapkan dalam APBN. Kelayakan didasarkan pada: (i) kriteria umum, yang mencerminkan kapasitas fiskal Pemda; (ii) kriteria yang dirancang untuk menargetkan kriteria khusus yang diidentifikasi oleh undang-undang;⁹⁸ dan (iii) kriteria teknis sektoral, seperti besaran daerah irigasi, untuk DAK irigasi. Pada langkah kedua,

⁹⁴ Dana transfer yang dialokasikan secara khusus (*earmarked*) adalah dana hibah yang diberikan dengan ketentuan bahwa dana transfer tersebut hanya dapat digunakan untuk tujuan tertentu.

⁹⁵ DAK (mendukung belanja barang modal Pemda dan pengeluaran rutin/berulang di berbagai sektor. Ini terdiri dari DAK Fisik, yang membiayai investasi barang modal dan DAK non-Fisik, yang digunakan untuk ikut membiayai pengeluaran rutin/berulang. Selain itu, dalam beberapa tahun terakhir, Dana Desa telah menjadi semakin penting sebagai transfer ke desa dari pemerintah pusat dan dari pemerintah kabupaten (Alokasi Dana Desa), yang diberlakukan dalam konteks UU Desa tahun 2014 di Indonesia.

⁹⁶ Kategori baru ini juga digunakan untuk menyalurkan dana yang sebelumnya dikelola sebagai dana dekonsentrasi.

⁹⁷ Operasi DAK sebenarnya dimulai pada tahun 2001. Namun demikian, selama dua tahun pertama, DAK hanya berfokus pada reboisasi, dengan pendanaan berdasarkan retribusi reboisasi (dana reboisasi).

⁹⁸ Daerah-daerah tersebut terdiri dari Pemda di Papua dan Papua Barat dan daerah-daerah yang diidentifikasi sebagai: (i) tertinggal, (ii) daerah perbatasan, dan (iii) daerah pantai. Di antara ketiga kategori tersebut, hanya sebagian dari Pemda yang memenuhi syarat untuk menerima DAK berdasarkan peringkat mereka pada indeks yang mempertimbangkan kebutuhan dan kapasitas fiskal mereka.

jumlah yang dialokasikan untuk setiap Pemda yang memenuhi syarat ditentukan oleh rumus yang menggabungkan kriteria fiskal, khusus dan teknis.

Seiring waktu, DAK menjadi semakin terfragmentasi: pada tahun 2003, DAK hanya mencakup lima sektor, sedangkan pada tahun 2014 DAK mencakup 19 sektor. Fragmentasi ini telah dikaitkan dengan perubahan signifikan dalam alokasi sektoral DAK: awalnya DAK terutama merupakan hibah barang modal, tetapi bobot infrastruktur menurun dari sekitar setengah menjadi seperempat alokasi DAK, ketika sektor-sektor baru ditambahkan. Selain sektor jalan, sektor pendidikan dan kesehatan tetap menjadi penerima DAK rutin yang terbesar (masing-masing sebesar sekitar 30 dan 10 persen, pada tahun 2015).

Sumber: kompilasi staf Bank Dunia.

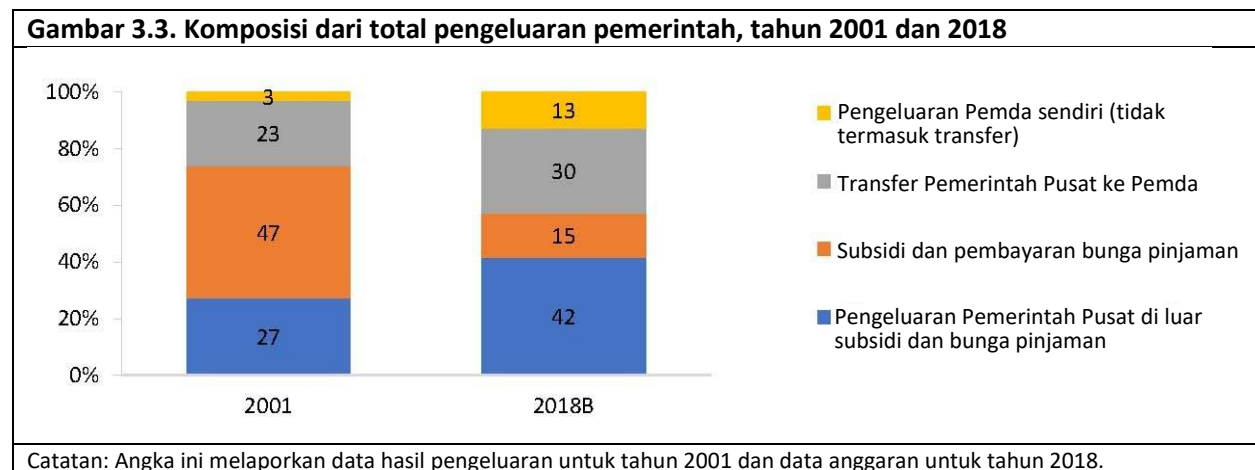
15. Meskipun ada pertumbuhan dalam dana DAK yang dialokasikan secara khusus, kemampuan pemerintah pusat untuk mengarahkan belanja daerah ke prioritas nasional masih terbatas. Pada tahun 2018, alokasi DAK telah meningkat hampir lima kali lipat secara riil sejak tahun 2014 dan mewakili sekitar 26 persen dari total transfer fiskal antar pemerintah ke provinsi dan kabupaten. Namun demikian, masih hanya merupakan sekitar 15 persen dari pendapatan kabupaten pada tahun 2018, relatif sedikit dibandingkan dengan bobot dana transfer yang dialokasikan secara khusus di banyak negara lain. Ini membatasi kemampuan pusat untuk mengarahkan belanja daerah. Di beberapa sektor, seperti kesehatan, kemampuan pusat untuk mengarahkan pengeluaran lebih jauh lagi dibatasi oleh mekanisme pembiayaan sisi permintaan: dana jaminan kesehatan sosial, misalnya (JKN), adalah satu-satunya sumber pembiayaan paling penting untuk perawatan kesehatan primer dan mengalir langsung ke fasilitas pelayanan kesehatan masyarakat tingkat pertama (Puskesmas).

16. Pegawai negeri Indonesia yang dikelola secara terpusat mungkin merupakan kendala terbesar dalam hal otonomi belanja Pemda. Sebagai warisan era pra-desentralisasi, pegawai negeri sipil yang bekerja untuk Pemda tetap menjadi bagian dari Aparatur Sipil Negara (ASN) pusat. Sementara ujian masuk untuk menyeleksi calon untuk posisi pegawai negeri dilakukan secara terpusat, misalnya untuk guru, Pemda memiliki pengaruh signifikan terhadap calon mana yang mereka rekrut dan mengelola karier mereka. Tetapi pengaruh Pemda terhadap keputusan sumber daya manusia yang penting lainnya sangat terbatas. Mereka harus meminta persetujuan pemerintah pusat untuk perubahan dalam jumlah posisi pegawai negeri sipil mereka dan tidak memiliki kendali atas pengaturan gaji dasar⁹⁹ dan sistem karir, dengan tujuan untuk menarik bakat yang lebih baik. Terutama di bidang pendidikan dan kesehatan, di mana bagian terbesar dari belanja dihabiskan untuk gaji guru, dokter, dan perawat, dan ini membatasi otonomi Pemda dalam mengelola pemberian layanan.

17. Selain itu, Pemda tetap memiliki otonomi dan kapasitas yang terbatas untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Sekitar satu dekade yang lalu, Pemerintah Indonesia secara signifikan meningkatkan otonomi daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah dengan disahkannya UU No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang-undang tersebut memberi wewenang kepada kabupaten untuk meningkatkan pajak dan retribusi daerah, meningkatkan keleluasaan mereka untuk menetapkan tarif pajak dan tarif retribusi mereka sendiri. Yang menjadi pusatnya adalah pendelegasian pajak bumi dan bangunan ke kabupaten, termasuk Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB P2) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Pajak bumi dan bangunan sejak saat itu menjadi sumber terpenting dari pendapatan asli daerah, mewakili 41 persen pada

⁹⁹ Pemerintah daerah telah memiliki control yang lebih terhadap pembayaran tunjangan-tunjangan tambahan berdasarkan penerimaan asli daerah.

tahun 2017.¹⁰⁰ Perubahan ini berkontribusi terhadap peningkatan pendapatan asli daerah yang signifikan, menjadi sekitar sepertiga dari pengeluaran Pemda pada tahun 2018, dibandingkan dengan hanya sepersepuluh pada tahun 2001 (Gambar 3.3). Meskipun demikian, kepatuhan terhadap pajak daerah masih buruk, sebagian besar karena kapasitas penegakan administrasi yang terbatas, rasio pajak terhadap PDB daerah belum meningkat dan ketergantungan Pemda pada transfer tetap tinggi. Pada tahun 2018, kabupaten bergantung pada transfer untuk rata-rata sebesar 78 persen dari pendapatan mereka, sementara untuk desa sekitar 94 persen.



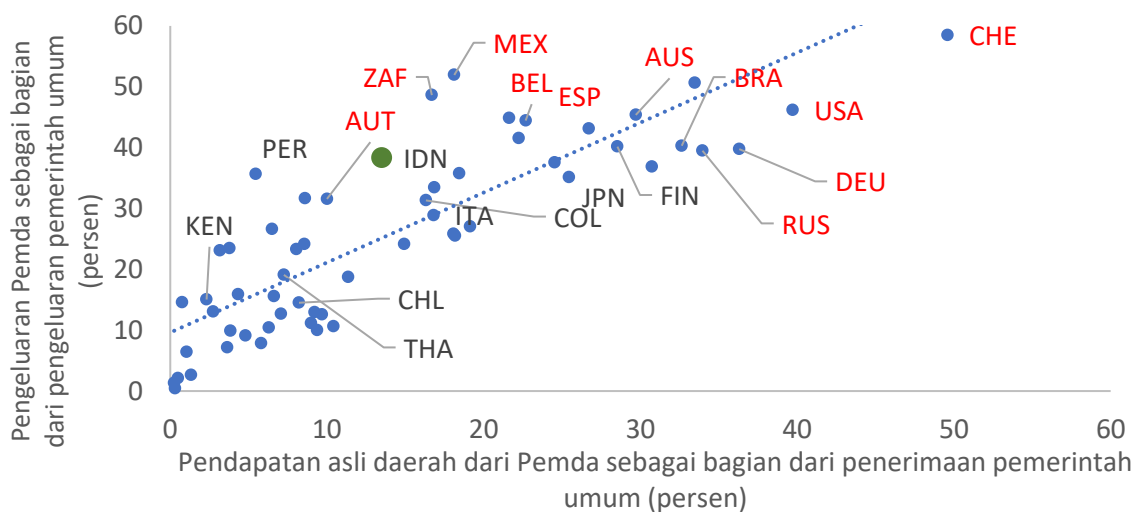
18. Ketidakseimbangan antara belanja Pemda dan otonomi pendapatan di Indonesia digaris-bawahi dalam perbandingan internasional. Indonesia setara dengan negara-negara federal dalam hal desentralisasi tanggung jawab pengeluaran tetapi jauh di belakang mereka dan menyerupai negara-negara kesatuan dalam hal otoritas pendapatan Pemda. Sebesar sekitar 37 persen dari pengeluaran pemerintah umum, pengeluaran Pemda di Indonesia sebanding dengan pengeluaran negara-negara federal besar (seperti Brasil, Jerman, Australia) dan ke negara-negara kesatuan yang sangat terdesentralisasi (Vietnam, Federasi Rusia) (Gambar 3.4). Tetapi Indonesia tertinggal jauh dari “negara-negara yang setara” ini dalam hal pendapatan asli Pemda, yang hanya mewakili 13,5 persen dari pendapatan pemerintah umum pada tahun 2016.

19. Ciri yang mencolok dari sistem antar pemerintahan Indonesia adalah lemahnya peran provinsi. Pada tahun 2018, provinsi hanya bertanggung jawab atas 12 persen dari total belanja dibandingkan dengan 32 persen untuk kabupaten. Provinsi memiliki beberapa tanggung jawab, khususnya untuk infrastruktur daerah, tetapi sebaliknya terutama memainkan peran perwakilan daerah dari pemerintah pusat, yang bertugas mengoordinasi kabupaten. Sementara kelemahan ini sebagian dirancang oleh karena alasan historis (Kotak 3.2), hal ini memperburuk tantangan koordinasi antar pemerintahan, terutama karena jumlah kabupaten meningkat hampir dua kali lipat sejak desentralisasi, dari 298 pada tahun 1996 menjadi 514 saat ini.¹⁰¹

¹⁰⁰ Pendapatan asli daerah utama kabupaten yang lainnya adalah pajak lalu lintas dan pajak penjualan tertentu (untuk hotel, restoran, dan tempat hiburan).

¹⁰¹ Kabupaten memiliki insentif untuk dibagi, antara lain sebagai sarana untuk meningkatkan transfer mereka, mengingat alokasi DAU adalah “per kabupaten”. Angka ini termasuk 6 satuan administrasi yang membentuk DKI Jakarta.

Gambar 3.4. Pengeluaran Pemda di Indonesia dan pangsa pendapatan asli daerah dalam perbandingan internasional, tahun 2015-16



Sumber: Database Desentralisasi Fiskal IMF; Basis Data Fiskal Konsolidasi OECD untuk Meksiko. Klasifikasi negara sebagai “federal” didasarkan pada data OECD.

Catatan: Negara-negara federal berwarna merah dan negara-negara kesatuan berwarna biru. Klasifikasi negara sebagai federal berdasarkan data OECD (OECD/UCLG, 2019a and 2019b). Kedua axis terpotong pada angka 60 persen, menghilangkan negara-negara diluar jajaran ini (misalnya, Cina). Negara-negara yang mana data yang relevan tidak tersedia maka tidak diikutkan.

Kotak 3.2. Peran provinsi di Indonesia¹⁰²

Sebelum reformasi desentralisasi tahun 1999 di Indonesia, baik provinsi maupun kabupaten memiliki fungsi ganda. Pertama, mereka berfungsi sebagai perwakilan daerah dari pemerintah pusat. Kepala daerah berkoordinasi dengan satuan vertikal dekonsentrasi lembaga pusat — yang disebut kantor wilayah di tingkat provinsi, kantor dinas di tingkat kabupaten / kota. Kedua, mereka memiliki fungsi “otonom” secara terbatas sebagai pemerintah daerah. Sebelum desentralisasi, sistem administrasi publik didominasi oleh struktur

¹⁰² Kotak ini sangat menarik, sebagian secara kata demi kata (verbatim), pada catatan informal oleh Gabe Ferrazzi, berjudul “Deconcentration Channel in Support of Minimum Service Standard Systems (Saluran Dekonsentrasi untuk Mendukung Sistem Standar Pelayanan Minimum)”.

dekonsentrasi yang ada sebelumnya, dengan fungsi otonomi yang terbatas. Provinsi adalah tingkat pemerintahan daerah yang paling kuat.

Namun demikian, desentralisasi di Indonesia¹⁰³ secara fundamental mengubah struktur ini. Ini menekankan pelimpahan kekuasaan ke tingkat sub-provinsi, ke kabupaten dan kota. Bupati dan walikota sepenuhnya menjadi fokus pada peran “otonom” mereka. Gubernur provinsi, sebaliknya, terus berfungsi di kedua fungsi otonom (daerah otonom) dan sebagai perwakilan daerah dari pemerintah pusat, melaporkan secara vertikal melalui Menteri Dalam Negeri (Mendagri) seperti sebelumnya.¹⁰⁴ Faktanya, peran gubernur provinsi menjadi semakin terfokus untuk mewakili pemerintah pusat (Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat, atau GWPP). Perubahan undang-undang berikutnya pada tahun 2004 dan 2014 mengenai aspek politik dan administrasi desentralisasi (UU No. 23 tahun 2014)¹⁰⁵ bertujuan untuk mengurangi anggapan otonomi yang berlebihan dari pemerintah daerah dan untuk menciptakan integrasi dan sinergi vertikal yang lebih besar. Secara praktis, mereka telah menambah bobot peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat atau GWPP, dan merebut kembali fungsi bupati / walikota di bawah komando langsung untuk fungsi pemerintahan umum tertentu (urusan pemerintahan umum).

Saat ini, tugas GWPP provinsi sangat luas, dengan implikasi yang besar bagi pemerintah kabupaten / kota ketika mereka berupaya melaksanakan fungsinya. Beberapa fungsi utama GWPP meliputi: (i) dukungan dan pengawasan pelaksanaan fungsi otonom dan tugas-tugas pembantuan (termasuk layanan masyarakat) dari pemerintah kabupaten / kota; (ii) persetujuan rancangan peraturan pemerintah kabupaten / kota yang berkaitan dengan rencana jangka menengah, rencana tahunan, rencana tata ruang, dan anggaran tahunan; dan (iii) rekomendasi untuk Dana Alokasi Khusus (DAK) bagi pemerintah kabupaten / kota. Pada prinsipnya, tugas-tugas ini memberikan banyak tanggung jawab, dan pengaruh, kepada gubernur (sebagai GWPP) dalam kaitannya dengan pemerintah kabupaten / kota.

Namun demikian, potensi ini belum direalisasikan, terutama karena upaya yang belum selesai untuk mengklarifikasi masalah dan pendanaan organisasi. Untuk tujuan ini, pada bulan Juli 2018, Pemerintah Indonesia mengadopsi Peraturan Pemerintah No. 33 tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Peraturan tersebut mengkonfirmasi praktik yang sedang berjalan: Fungsi GWPP didanai dari anggaran nasional (APBN) dan dana disalurkan ke gubernur melalui Kemendagri. Gubernur harus melaporkan kepada Kemendagri dan kementerian-kementerian lain mengenai pengeluaran tersebut, dan kinerja mereka pada fungsi-fungsi ini dievaluasi terutama oleh Kemendagri. Namun demikian, masih belum ada kejelasan yang signifikan mengenai struktur organisasi untuk melaksanakan fungsi-fungsi ini di tingkat provinsi.

20. Secara keseluruhan, keseimbangan (ketidak-seimbangan) vertikal dalam sistem pembiayaan antar pemerintahan di Indonesia tetap relatif stabil sejak tahun 1999, meskipun ada perubahan yang perlu dicatat sebagaimana disebutkan di atas. Tanggung jawab pengeluaran Pemda meningkat dari hanya 20,2 persen dari total pengeluaran pemerintah pada tahun 2001, menjadi 31,5 persen pada tahun 2018. Sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 3.2, transfer yang tidak dialokasikan secara khusus (*earmarked*), khususnya DAU, terus membentuk bagian terbesar dari pendapatan Pemda, dengan pendapatan asli daerah hanya memainkan peranan terbatas. Dengan UU No. 33 tahun 2004,¹⁰⁶ landasan hukum utama untuk sistem transfer Indonesia tetap tidak berubah.

¹⁰³ UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999.

¹⁰⁴ Salah satu motif potensial untuk melemahkan provinsi mungkin adalah untuk menghindari kerusuhan politik, karena provinsi secara historis adalah tempat kerusuhan tersebut. Di bawah pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid “Tentu saja banyak pihak di pusat merasa bahwa mendorong lebih banyak sumber daya ke pemerintah provinsi akan melemahkan daya tarik untuk pemisahan diri di provinsi” [Marks, 2009: 43-4, dikutip dalam Booth (2011)].

¹⁰⁵ UU No. 23 tahun 2014 menggantikan UU No. 22 tahun 1999 yang awal.

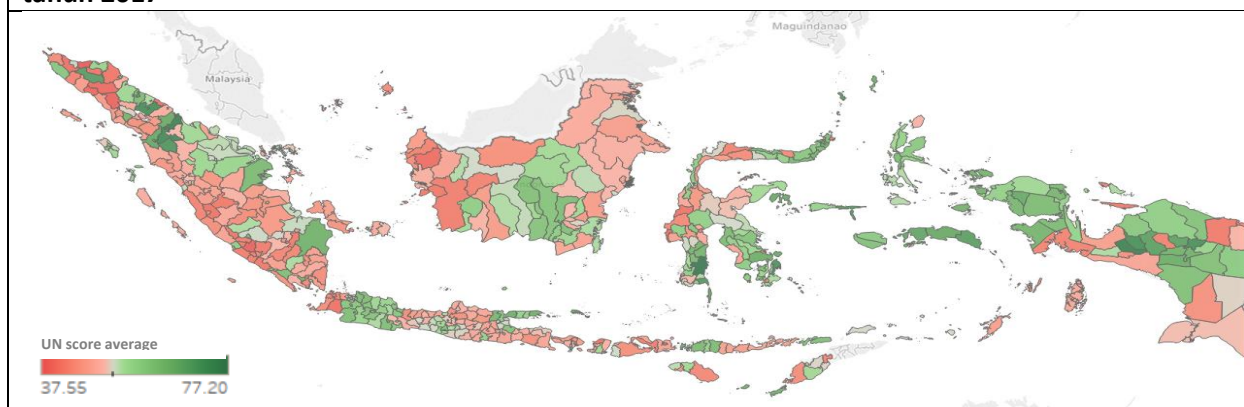
¹⁰⁶ UU No. 33 tahun 2004 menggantikan UU No. 25 tahun 1999 tentang Hubungan fiskal antar pemerintahan.

III. Mengelola Kesenjangan Fiskal Horisontal

21. Inti dari sistem pembiayaan antar pemerintahan Indonesia - Dana Alokasi Umum (DAU) – dirancang dengan baik dalam beberapa cara. Rumus DAU¹⁰⁷ mengukur kebutuhan fiskal kabupaten berdasarkan rumusan transparan yang memperhitungkan faktor-faktor pendorong biaya utama, termasuk jumlah penduduk, luas wilayah kabupaten [untuk memperhitungkan skala disekonomi (titik di mana peningkatan luas wilayah mengakibatkan peningkatan biaya rata-rata – pent.)], indeks pembangunan manusia dan indeks penyesuaian harga.¹⁰⁸ Rumus ini berupaya membiayai kesenjangan antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal mereka dengan menggunakan rumus kesenjangan fiskal. Ketika formula DAU awalnya dirancang, setelah jatuhnya Presiden Suharto dan dalam konteks desentralisasi, DAU memainkan peranan penting dalam menyatukan berbagai wilayah Indonesia; dengan mengalokasikan sumber daya sesuai dengan kebutuhan fiskal per daerah bukannya kebutuhan fiskal per penduduk, hal ini mentargetkan pendapatan per kapita yang tinggi untuk daerah-daerah tertinggal, seperti Papua dan Kalimantan. Selain DAU dan DAK, dua wilayah mendapat manfaat dari tambahan dana otonomi khusus (Otsus). Pada desentralisasi tahun 2001, pengaturan otonomi khusus diberlakukan untuk provinsi Papua (diperluas ke Papua Barat ketika provinsi tersebut berpisah pada tahun 2003). Pengaturan ini memberi peran yang lebih kuat bagi pemerintah provinsi dan menyediakan dana tambahan. Provinsi Aceh dimasukkan ke dalam pengaturan ini pada tahun 2006. Kedua pengaturan tersebut terbatas waktu, dengan dana otonomi khusus (Otsus) bagi Papua dan Papua Barat akan berakhir pada tahun 2021.

22. Namun demikian, Indonesia saat ini masih menghadapi tantangan besar dalam memastikan standar pemberian layanan minimal yang serupa di seluruh wilayahnya, sebagaimana disoroti di dalam laporan ini. Misalnya, ada perbedaan besar dalam hasil pembelajaran, baik di seluruh maupun di dalam wilayah (Gambar 3.5). Sebagai gambaran, pada tahun 2017, nilai ujian nasional sekolah menengah pertama (SMP) di bagian utara Sumatera (Kabupaten Padanglawas Utara, 73,2) lebih dari dua kali lipat dibandingkan dengan di sebagian Aceh (Kabupaten Bireuen, 29,4).

Gambar 3.5. Rata-rata nilai ujian nasional (UN) sekolah menengah pertama (SMP) kabupaten, tahun 2017



Sumber: Kementerian Pendidikan; Perhitungan staf Bank Dunia.

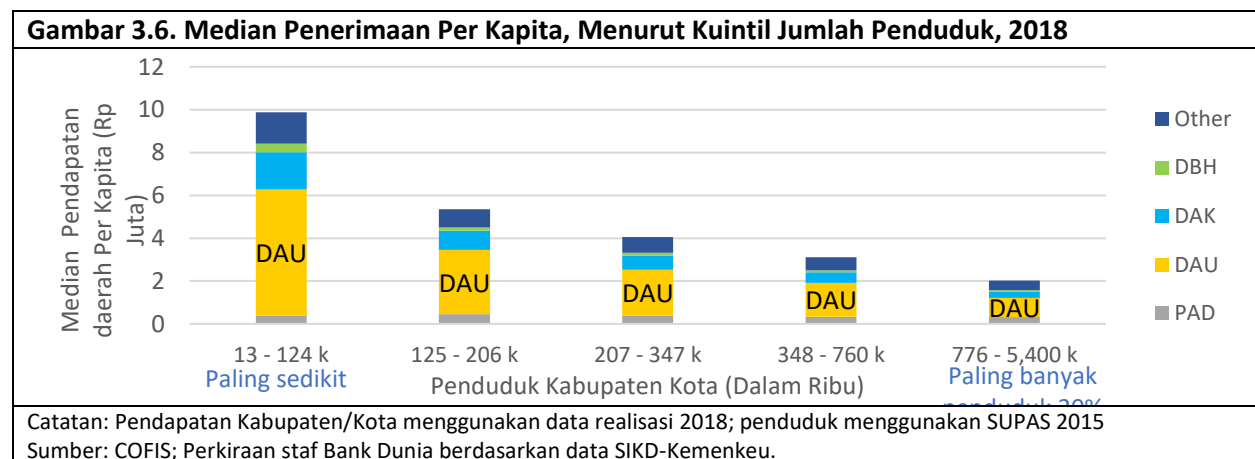
Catatan: Warna merah menunjukkan kabupaten dengan nilai ujian yang lebih rendah dari rata-rata (52,8), dan warna hijau adalah kabupaten dengan nilai yang lebih tinggi dari rata-rata.

¹⁰⁷ Rumusan DAU saat ini terdiri dari dua elemen, masing-masing merupakan sekitar setengah dari total transfer DAU, rata-rata: (i) “alokasi dasar”, yang tergantung pada jumlah pegawai negeri yang dipekerjakan oleh kabupaten; dan (ii) “rumus kesenjangan fiskal”, yang menjelaskan kesenjangan antara kebutuhan fiskal kabupaten dan kapasitas fiskal, di sini didefinisikan sebagai potensi kemampuan kabupaten untuk memperoleh pendapatan asli (seperti Dana Bagi Hasil dan PAD)

¹⁰⁸ Indeks Kemahalan Konstruksi atau IKK.

23. Perbedaan besar dalam pengeluaran per kapita kabupaten untuk memberikan masing-masing layanan dapat menjelaskan sebagian dari hasil yang berbeda ini. Dalam hal pendidikan, pada tahun 2016, pengeluaran kabupaten per siswa berbeda dengan faktor sebesar 400, berkisar dari sekitar Rp 31.000 per siswa (di Kabupaten Aceh Tenggara, Aceh) hingga Rp 13 juta per siswa (di Kabupaten Tambrau, Papua Barat). Analisis ekonometrik awal menunjukkan bahwa pengeluaran pendidikan per kapita yang lebih tinggi dikaitkan dengan hasil pembelajaran yang lebih baik.

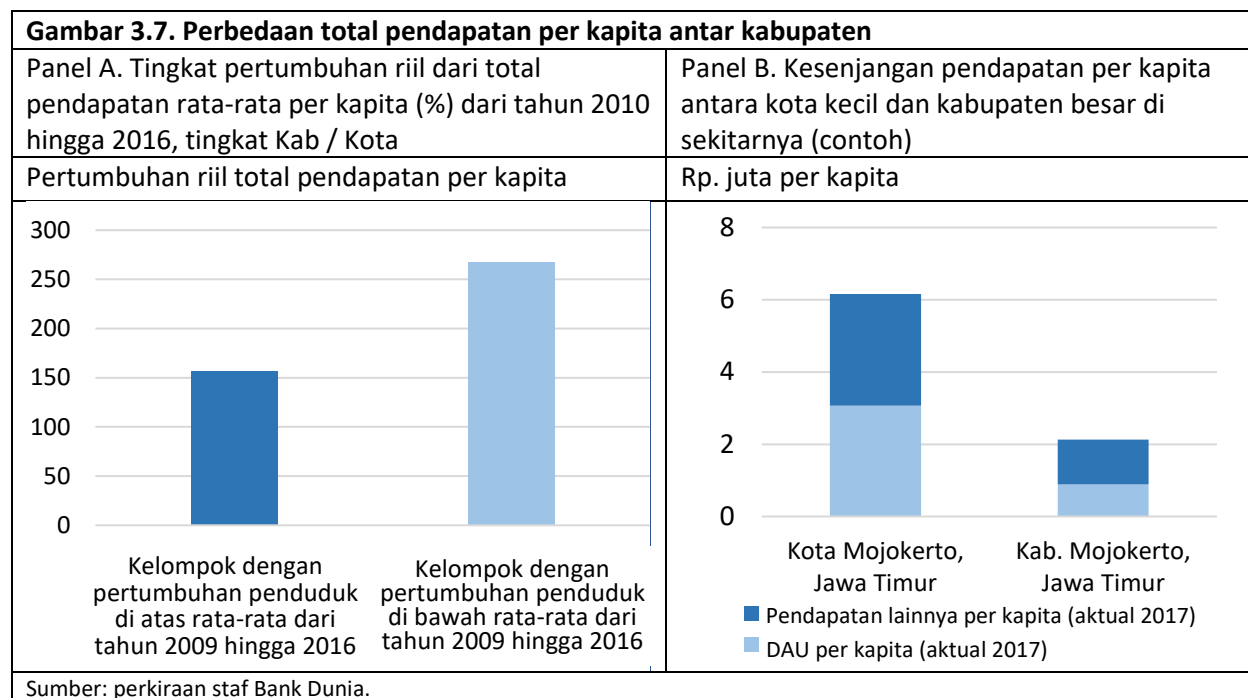
24. Perbedaan dalam pengeluaran per kapita untuk pemberian layanan, pada gilirannya, sebagian didorong oleh perbedaan besar dalam transfer antar pemerintahan di seluruh kabupaten di Indonesia. Misalnya, perbedaan dalam belanja pendidikan setidaknya sebagian dapat dijelaskan oleh perbedaan dalam total transfer. Pada tahun 2018, kabupaten / kota yang merupakan 20 persen penduduk terkecil menerima sekitar lima kali lebih banyak pendapatan per warga dibandingkan dengan Kabupaten/Kota yang merupakan 20 persen penduduk terbesar. Seperti yang ditunjukkan pada Gambar 3.6, DAU dan DAK mendorong banyak perbedaan ini, karena dana transfer ini merupakan sumber pendapatan terbesar yang dimiliki sebagian besar Pemda, di seluruh kuintil jumlah penduduk. Transfer dana otonomi khusus (diklasifikasikan sebagai 'lain-lain' pada Gambar 3.6) juga berkontribusi pada pendapatan per kapita yang lebih tinggi yang diterima oleh kabupaten di kuintil pertama, tetapi DAU dan DAK lebih penting.



25. Sistem transfer saat ini menghasilkan beberapa kesenjangan fiskal yang penting untuk diperhatikan. Pertama, daerah yang mengalami urbanisasi menghadapi kebutuhan layanan dan infrastruktur yang mendesak, tetapi sistem transfer saat ini kurang mendanai mereka.. Sebagai salah satu indikasi, total pendapatan per kapita di kabupaten-kabupaten dengan pertumbuhan penduduk di atas rata-rata meningkat jauh lebih lambat antara tahun 2009 dan 2016 dibandingkan di kabupaten-kabupaten dengan pertumbuhan penduduk di bawah rata-rata (Gambar 3.7, panel A). Kedua, beberapa kota perkotaan dengan jumlah penduduk yang kecil (seperti Kota Mojokerto, Gambar 3.7, panel B) menerima total pendapatan per kapita yang jauh lebih tinggi daripada kabupaten yang jauh lebih padat penduduknya atau kabupaten tetangga (seperti Kab. Mojokerto), meskipun mereka mungkin memiliki kebutuhan pengeluaran per kapita yang sama.

26. Secara umum, transfer juga jauh dari proporsional dengan jumlah masyarakat yang tidak memiliki akses terhadap layanan dasar (sebagai ukuran kebutuhan pemberian layanan yang tidak terpenuhi). Secara rata-rata, ketika jumlah masyarakat yang tidak memiliki akses terhadap layanan dasar

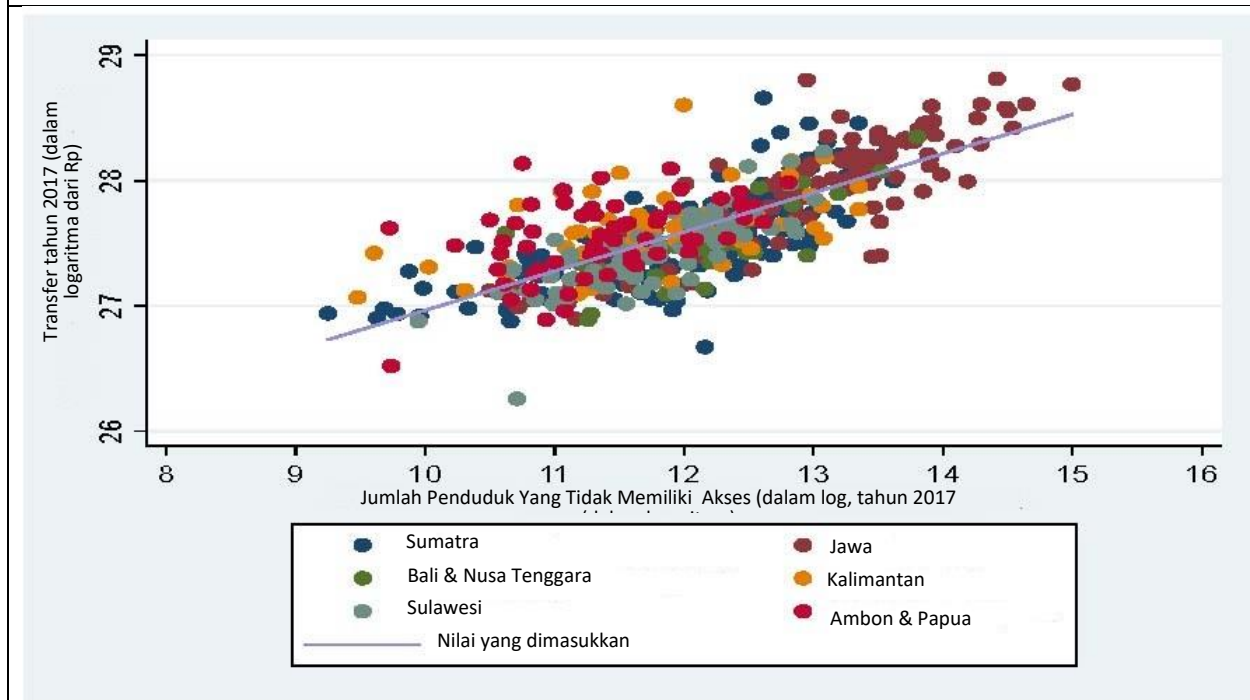
meningkat dua kali lipat di suatu kabupaten, total transfernya hanya meningkat kurang dari sepertiganya (Gambar 3.8).



27. Secara umum, transfer juga jauh dari proporsional dengan jumlah masyarakat yang tidak memiliki akses terhadap layanan dasar (sebagai ukuran kebutuhan pemberian layanan yang tidak terpenuhi). Secara rata-rata, ketika jumlah masyarakat yang tidak memiliki akses terhadap layanan dasar meningkat dua kali lipat di suatu kabupaten, total transfernya hanya meningkat kurang dari sepertiganya (Gambar 3.8).

28. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai bagaimana Indonesia dapat merubah sistem transfer antar pemerintahnya dengan maksud untuk memastikan tercapainya standar minimum pemberian layanan di semua kabupaten. Beralih menuju alokasi transfer yang mengasumsikan kebutuhan pengeluaran serupa bagi setiap warga, bukan sama pada setiap tempat, tentunya harus menjadi bagian dari jawabannya, dengan mengikutsertakan penyesuaian untuk perbedaan regional dalam permintaan dan biaya satuan (Kotak 3.3).

Gambar 3.8. Jumlah penduduk yang tidak memiliki akses terhadap layanan dasar dan total transfer per kapita, TA 2017



Catatan: Kedua sumbu menggunakan skala logaritma alami. Jumlah penduduk tanpa akses terhadap ke layanan dasar di setiap kabupaten didefinisikan sebagai rata-rata sederhana dari jumlah penduduk yang tidak memiliki akses terhadap layanan berikut ini: (i) partisipasi di sekolah menengah pertama; (ii) partisipasi di sekolah menengah atas; (iii) akses terhadap air yang terlindungi; (iv) akses terhadap sanitasi yang terlindungi; dan (v) kelahiran yang dibantu oleh petugas kesehatan yang terampil; $n = 501$; $R^2 = 0,38$; 4 outliers dihapus.

Sumber: data Susenas dan SIKD, perhitungan staf Bank Dunia.

Kotak 3.3. Jumlah penduduk sebagai pendorong utama kebutuhan pengeluaran Pemda

Banyak negara memperkirakan kebutuhan belanja Pemda dalam berbagai cara, mulai dari menggunakan nilai pengeluaran yang terlambat (lagged) hingga sistem pengeluaran berbasis regresi. Metode yang dipilih sebagian besar dibentuk oleh sejarah, politik, dan juga batas-batas ketersediaan data. Sebagaimana dicatat oleh Boex dan Martinez-Vazquez (2007, 9), “penduduk / pemilih perorangan adalah klien utama dari layanan pemerintah daerah”, dan oleh karenanya “banyak negara menggunakan jumlah penduduk sebagai faktor penting dalam mencapai kebutuhan pengeluaran. Di beberapa negara hal tersebut adalah satu-satunya faktor dalam rumus alokasi”. Pendekatan berbasis jumlah penduduk lebih disukai dibandingkan dengan menyamakan transfer berdasarkan wilayah, yang dapat menyebabkan perbedaan besar dalam pendapatan per kapita.

Selain itu, kebutuhan fiskal umumnya didorong oleh (a) perbedaan permintaan per kapita untuk pemberian layanan, tergantung antara lain pada faktor demografis, dan melalui (b) perbedaan dalam biaya satuan untuk memberikan paket layanan standar. Selain jumlah penduduk, perkiraan kebutuhan fiskal dengan demikian harus memperhitungkan prediktor yang terkait dari permintaan dan biaya satuan. Banyak negara, termasuk Indonesia (untuk DAU), menggunakan indeks tertimbang dari kebutuhan relatif untuk tujuan ini. Walaupun pendekatan-pendekatan semacam itu, secara prinsip, secara teknis sehat, dalam praktiknya pendekatan tersebut menghadapi risiko tekanan politik yang dapat mempengaruhi pilihan dan bobot faktor-faktor, sehingga menghasilkan alokasi transfer yang kurang mencerminkan kebutuhan.

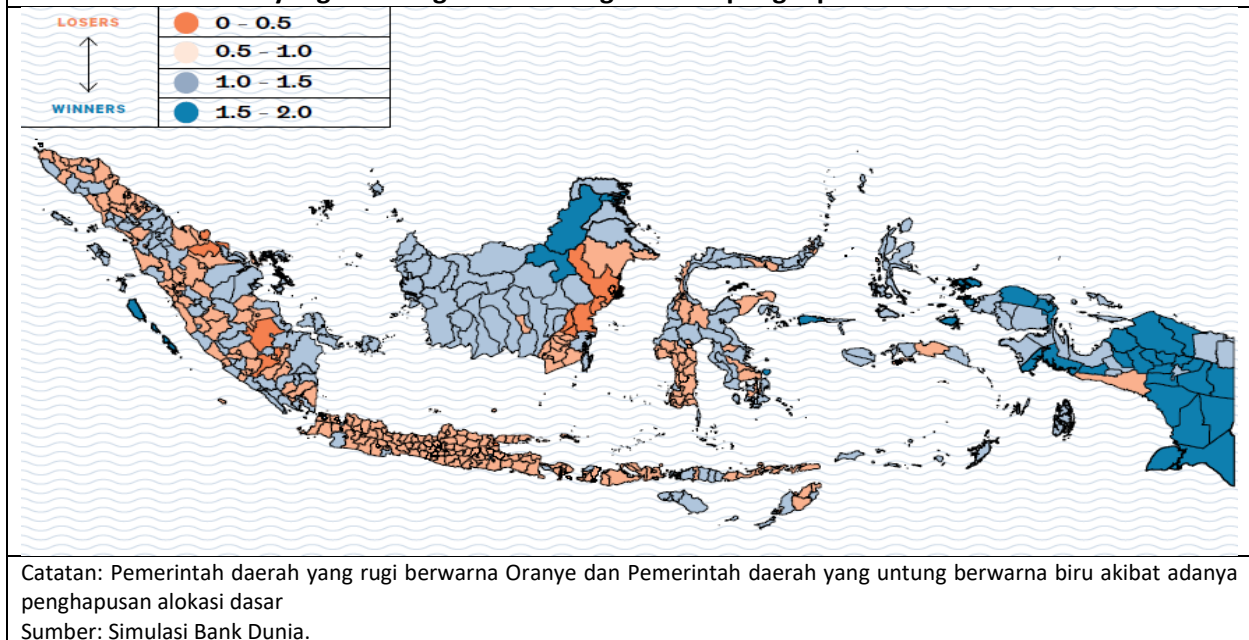
Sumber: Kompilasi Bank Dunia, berdasarkan Boex dan Martinez-Vazquez (2007).

29. Dalam merevisi rancangan DAU dan DAK, Indonesia perlu menyeimbangkan secara baik antara berbagai tujuan yang berbeda — dan yang sebagiannya saling bersaing. Realokasi pengeluaran ke kabupaten-kabupaten yang lebih padat penduduk perlu diseimbangkan dengan adanya skala disekonomi (*diseconomies of scale*) di daerah-daerah berpenduduk sedikit dan kebutuhan untuk menciptakan peluang ekonomi serta meningkatkan layanan dasar di daerah-daerah tertinggal. Pemerintah Indonesia akan perlu untuk membiayai biaya rutin penyediaan layanan dan kebutuhan untuk mengejar ketertinggalan infrastruktur dari daerah-daerah tertinggal. Dengan maksud untuk meningkatkan akuntabilitas dari bawah ke atas (*bottom-up*) dan efisiensi belanja (lihat bagian berikut), Pemerintah Indonesia mungkin perlu untuk menciptakan insentif bagi upaya pengumpulan pendapatan asli daerah mereka sendiri. Dan itu dapat memberikan kinerja yang baik terutama daerah-daerah perkotaan, seperti Jakarta dan Surabaya, otonomi belanja yang signifikan, dan pada saat yang sama meminta pertanggungjawaban mereka yang berkinerja lebih rendah untuk pengeluaran mereka dengan lebih ketat. Perubahan UU No. 33 tahun 2004 yang sedang dilakukan memberikan peluang bagi Pemerintah Indonesia untuk secara mendasar merancang ulang sistem pembiayaan antar pemerintahan dengan maksud untuk menyeimbangkan tujuan-tujuan tersebut dengan lebih baik.

30. Selain memastikan standar pelayanan minimum, faktor utama yang memaksa untuk mereformasi rancangan DAU saat ini adalah bahwa hal ini menciptakan insentif bagi Pemda untuk menghamburkannya uang pada belanja pegawai. Alasannya adalah apa yang disebut sebagai “alokasi dasar” mengikat DAU kepada jumlah pegawai negeri yang dipekerjakan oleh kabupaten masing-masing. Sementara “alokasi dasar” pada awalnya ditetapkan untuk memastikan bahwa kabupaten dapat membayar tagihan gaji pegawai mereka, hal itu secara tidak sengaja menciptakan insentif bagi kabupaten untuk mengeluarkan uang lebih banyak pada gaji pegawai, dan untuk mengurangi pengeluaran barang modal.¹⁰⁹ Pada prinsipnya, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB) mengendalikan penetapannya secara terpusat dan oleh karenanya dapat menahan peningkatan tagihan gaji pegawai. Tetapi, secara *de facto*, bupati dan wali kota yang berpengaruh secara politis mungkin bisa menegosiasikan jalan keluar agar dapat memiliki tenaga kerja berjumlah besar yang tidak efisien. Walaupun hal ini menjadi alasan kuat untuk menghapuskan alokasi dasar, ini hanya dapat dilakukan sebagai bagian dari reformasi DAU yang lebih luas. Jika dilakukan secara terpisah, hal tersebut akan memperburuk, bukan mengurangi, ketimpangan dalam transfer per kapita antar kabupaten, sebagaimana ditunjukkan oleh hasil simulasi awal pada Gambar 3.9, yang menyebabkan timbulnya kerugian, khususnya di kabupaten berpenduduk padat, terutama di Jawa.

¹⁰⁹ Dalam contoh hipotetis, jika suatu kabupaten menghadapi pilihan antara mempekerjakan guru tambahan dan berinvestasi dalam pengelolaan sekolah yang lebih baik, kabupaten tersebut mungkin memilih yang pertama tadi karena sebagian biaya akan ditanggung oleh peningkatan alokasi “dasar” DAU. Ini terlihat dari tingginya porsi dana transfer DAU yang dikhususkan oleh kabupaten untuk belanja pegawai: antara tahun 2001 dan 2009, dari setiap Rp 100 yang ditransfer, kabupaten / kota membelanjakan Rp 40 untuk gaji pegawai (Lewis dan Smoke 2017). Sebaliknya, kabupaten hanya membelanjakan Rp 15 dari setiap Rp 100 bagi pegawai untuk dana bagi hasil pajak, dan hanya Rp 3 dari setiap Rp 100 untuk bagi hasil bukan pajak. Namun demikian, penting untuk dicatat bahwa ada juga alasan praktis bagi kabupaten untuk banyak menggunakan DAU untuk belanja pegawai: DAU adalah sumber pendanaan yang relatif stabil, dan dapat ditransfer dengan andal pada awal setiap tahun fiskal, dan oleh karenanya sangat cocok untuk menutup pembayaran gaji bulanan.

Gambar 3.9. Daerah yang diuntungkan dan dirugikan dari penghapusan alokasi dasar



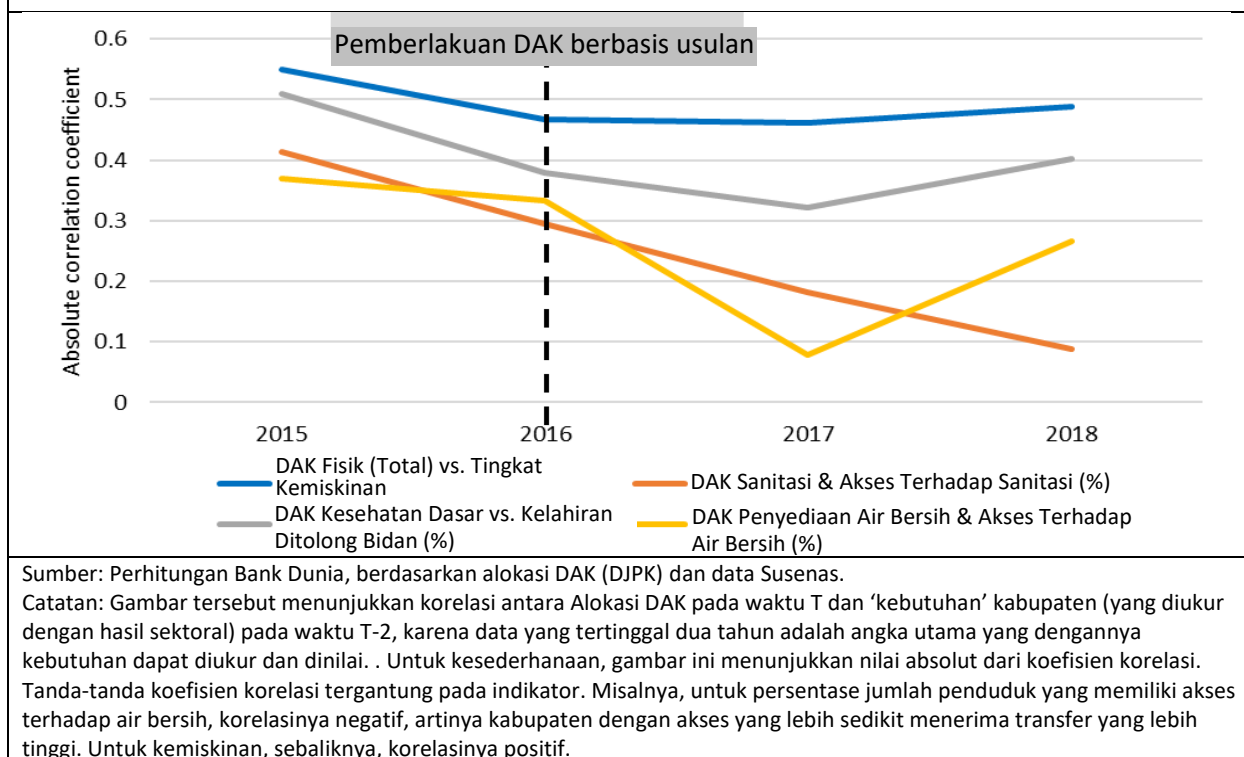
31. Sementara mengenai DAK Fisik, reformasi pemerintahan Presiden Joko Widodo baru-baru ini bertujuan untuk memperbaiki penargetannya sehingga dapat memenuhi kebutuhan Pemda yang ‘sesungguhnya’, terutama untuk investasi infrastruktur. Untuk tujuan ini, sejak tahun 2016, Pemerintah Indonesia mewajibkan Pemda untuk mengajukan usulan untuk proyek investasi spesifik yang pendanaannya mereka cari, menggantikan mekanisme sebelumnya yang berdasarkan atas rumus (DAK ‘berbasis proposal’). Perubahan lain dalam DAK termasuk pengenalan DAK Afirmatif yang baru, yang dialokasikan untuk 196 daerah tertinggal dan/atau daerah perbatasan dengan kapasitas fiskal yang rendah,¹¹⁰ dan DAK Penugasan, kategori DAK Fisik yang dialokasikan oleh pemerintah pusat berdasarkan kriteria tertentu.

32. Akan tetapi, reformasi ini memiliki dampak yang terbatas pada upaya memfokuskan pengeluaran DAK pada prioritas nasional atau dalam menargetkan Pemda dengan kebutuhan yang terbesar. Pertama, sebelum reformasi, meningkatnya fragmentasi DAK membuat DAK kurang efektif dalam mendukung Pemda dalam mencapai prioritas nasional. Jumlah sektor yang didanai oleh DAK tidak hanya meningkat dengan cepat (lihat Kotak 3.1), yang mengurangi fokusnya pada prioritas nasional, bahkan di dalam sektor-sektor, alokasi DAK seringkali tidak mencerminkan prioritas nasional. Sebagai contoh, di sektor kesehatan, alokasi untuk layanan rujukan telah meningkat dua kali lipat antara tahun 2016 dan 2017, meskipun Strategi Kesehatan Nasional mewajibkan peningkatan pendanaan untuk layanan kesehatan dasar. Kedua, bukti awal menunjukkan bahwa pendekatan berbasis usulan untuk mengalokasikan DAK Fisik, yang diberlakukan pada tahun 2016, telah mengurangi daya tanggapnya terhadap kebutuhan, berkebalikan dengan niat Pemerintah Indonesia. Sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 3.10, alokasi DAK untuk kabupaten / kota di tahun 2016-18 kurang memiliki korelasi dengan kebutuhan kabupaten / kota, sebagaimana diukur dengan tingkat kemiskinan dan besarnya akses

¹¹⁰ DAK Afirmasi mencakup tiga sektor infrastruktur: Penyediaan air bersih dan sanitasi, irigasi, jalan desa / pedesaan dan transportasi, meskipun DAK Afirmasi sektoral ini berbeda-beda dari tahun ke tahun.

terhadap layanan, jika dibandingkan dengan tahun 2015.¹¹¹ Salah satu alasannya mungkin bahwa kabupaten berkapasitas rendah kurang mampu menyusun usulan yang memenuhi syarat. Pendekatan berbasis usulan juga membuat alokasi lebih tinggi volatilitasnya, sehingga sulit bagi Pemda untuk merencanakan investasi tahun jamak. Kemenkeu telah mencoba memberikan kepastian anggaran yang lebih besar kepada kabupaten / kota dengan memberikan pemberitahuan awal mengenai proyek mana yang akan didanai, walaupun tidak dapat memberikan proyeksi alokasi yang diberikan sebelum DPR memutuskannya.

Gambar 3.10. Korelasi antara alokasi DAK per kapita dan indikator kebutuhan sektor yang tertinggal, tahun 2015-18



33. DAK berbasis usulan tersebut juga menimbulkan tantangan pelaksanaan yang signifikan yang melemahkan efektifitas penargetan berdasarkan kebutuhan. Pada tahun 2017, misalnya, finalisasi yang terlambat dari daftar menu DAK yang memenuhi syarat membuat Pemda hanya punya waktu satu bulan untuk menyusun dan mengajukan usulan mereka, yang kemungkinan mengganggu kualitasnya. Pada tahun 2017, tiga perempat usulan yang diajukan ditolak, menyebabkan terjadinya biaya transaksi yang tidak produktif untuk Pemda. Menilai seberapa relevan usulan terhadap prioritas nasional dan daerah sulit dilakukan, karena Pemda mengajukan usulan untuk program yang didefinisikan secara luas. Usulan mana yang didanai dan mengapa didanai tidak terlalu transparan, dan Bappenas serta Ditjen Perimbangan Keuangan masih bekerja untuk mengembangkan prosedur evaluasi standar. Pengajuan semua usulan melalui sistem informasi KRISNA pada tahun 2018 dapat menjadi langkah utama menuju peningkatan transparansi.

¹¹¹ Sebagai contoh, Sumatera Selatan adalah penghasil beras terbesar kelima, tetapi provinsi ini adalah penerima DAK Irigasi terkecil keempat (no. 31 dari 34 provinsi) (lihat [bab Pengelolaan Sumber Daya Air](#))..

34. Reformasi pendanaan otonomi khusus dapat memainkan peranan penting dalam mengatasi ketidakefisienan dalam penargetan, ketidakefisienan dalam belanja dan meredam kesenjangan infrastruktur di daerah-daerah tertinggal. Setelah 18 tahun memberi dana tambahan untuk wilayah Papua, manfaat investasi ini tidak jelas. Analisa terbaru oleh Kemenkeu menunjukkan bahwa hasilnya belum seperti yang diharapkan.¹¹² Pengaturan Otsus dijadwalkan akan berakhir pada tahun 2021, menghadirkan peluang segera untuk mencoba pendekatan baru ke daerah-daerah tertinggal. Pendekatan baru tersebut dapat memanfaatkan pengalaman penargetan daerah tertinggal di bagian lain dunia. Uni Eropa memberi prioritas yang sangat tinggi bagi daerah-daerah tertinggal.¹¹³ Suatu pendekatan yang potensial dilakukan dapat melibatkan: (i) penetapan syarat-syarat transfer yang lebih besar (baik terkait dengan investasi tertentu, atau untuk pencapaian hasil yang disepakati); ditambah dengan (ii) identifikasi kebutuhan berdasarkan bukti yang membedakan tantangan yang dihadapi oleh kabupaten dalam wilayah tersebut; (iii) pengaturan kelembagaan yang mendorong inklusi, transparansi, dan keterlibatan warga; (iv) pemantauan secara independen terhadap pelaksanaan; dan (v) dukungan kapasitas yang proaktif tetapi digerakkan oleh permintaan. Mengidentifikasi pendekatan yang berkeadilan untuk mengupayakan masuknya pendanaan dari sumber-sumber pendanaan kabupaten sendiri akan menjadi kunci untuk memastikan investasi yang efisien dan berkelanjutan.

IV. Meningkatkan Efisiensi Belanja Daerah

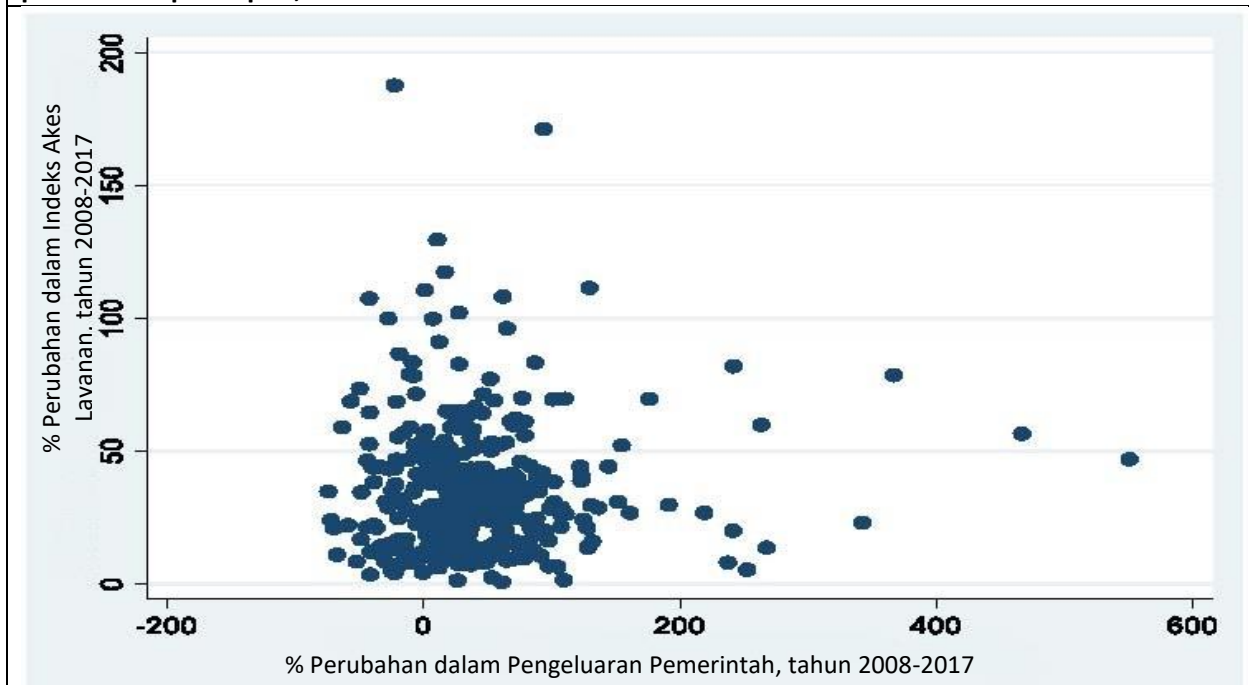
35. Memastikan bahwa Pemda menggunakan dana publik secara efisien untuk memberikan layanan tetap menjadi tantangan utama bagi Indonesia. Salah satu indikasi untuk masalah ini adalah bahwa akses terhadap layanan dasar, walaupun jauh lebih baik sejak desentralisasi, belum mengimbangi peningkatan belanja daerah. Sedangkan pengeluaran riil per kapita meningkat secara signifikan antara tahun 1994 dan 2017, rata-rata sebesar 258 persen, “akses terhadap layanan dasar”¹¹⁴ rata-rata hanya meningkat sebesar 33 persen. Di tingkat kabupaten, peningkatan pengeluaran tersebut tidak jelas apakah terkait dengan akses yang lebih baik. Korelasi sederhana antara perubahan total pengeluaran daerah per kapita dan perubahan akses terhadap layanan di tingkat kabupaten antara tahun 2008 dan 2017 oleh karena itu lemah (Gambar 3.11).

¹¹² <https://fiskal.kemenkeu.go.id/dw-konten-view.asp?id=2019091709450632855111>; Widodo, B. T., 2019. Evaluasi Dinamis Dampak Fiskal Otonomi Khusus terhadap Efisiensi Layanan Publik Dan Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Papua, Papua Barat dan Aceh Tahun 2011-2017. Kajian Ekonomi Keuangan Jilid 3(1) lihat pula mengenai Aceh: Butarbutar, I.R., D. Hedyana, Sutarto, Analisis Pelaksanaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Aceh dan Dampaknya terhadap Pertumbuhan Ekonomi.

¹¹³ Lihat Kebijakan Kohesi UE yang baru yang diuraikan di https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/

¹¹⁴ Sebagai ukuran agregat sederhana dari “akses rata-rata terhadap layanan dasar”, rata-rata lima indikator yang mencerminkan akses terhadap layanan dasar yang disediakan secara lokal digunakan: (i) angka partisipasi murni untuk sekolah menengah pertama; (ii) angka partisipasi murni untuk sekolah menengah atas; (iii) akses terhadap air bersih yang terlindungi; (iv) akses terhadap sanitasi yang terlindungi; dan (v) proporsi kelahiran yang dihadiri oleh petugas kesehatan yang terampil. Nilai rata-rata 100 berarti bahwa semua rumah tangga di kabupaten terkait memiliki akses terhadap air bersih dan sanitasi yang terlindungi, semua kelahiran dihadiri oleh petugas kesehatan terampil, dan semua orang dalam kelompok usia yang relevan terdaftar di sekolah menengah pertama; nilai 0 berarti bahwa tidak ada rumah tangga yang memiliki akses terhadap air bersih atau sanitasi yang terlindungi, tidak ada kelahiran yang dihadiri oleh petugas kesehatan terampil, dan tidak ada anak di dalam kelompok usia yang relevan yang terdaftar di sekolah menengah pertama atau menengah atas.

Gambar 3.11. Perubahan akses terhadap layanan oleh karena adanya perubahan pengeluaran pemerintah per kapita, tahun 2008-17

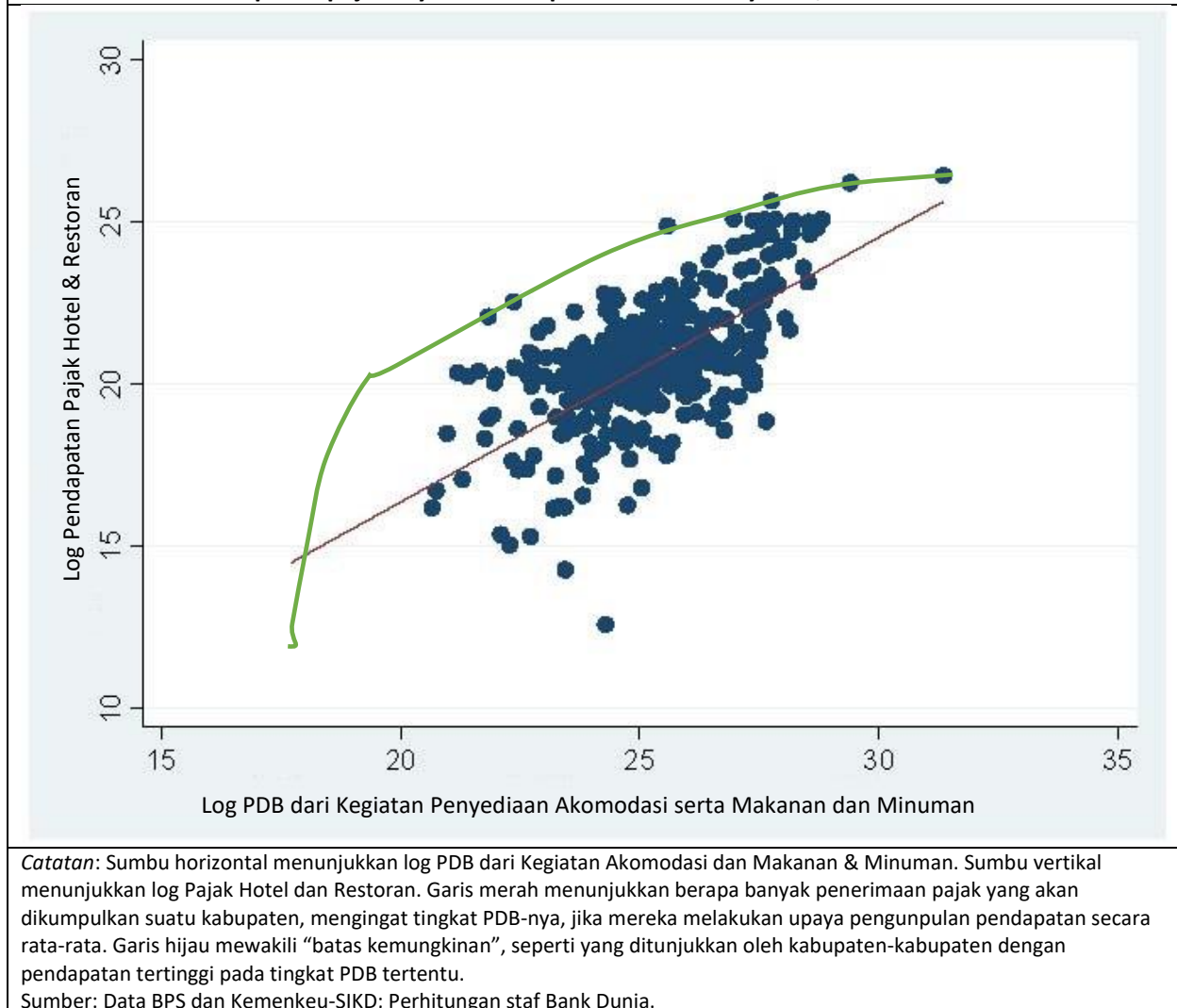


Sumber: data Susenas dan SIKD, perhitungan staf Bank Dunia.

Catatan: Akses rata-rata adalah rata-rata sederhana dari lima indikator akses sektoral. Indikator akses sektoral itu sendiri adalah gabungan dari berbagai indikator, sebagaimana dijelaskan dalam catatan kaki 11. Perubahan dalam pengeluaran pemerintah adalah deflasi terhadap PDB.

36. Transfer antar pemerintah dapat memainkan peranan tidak langsung yang penting dalam meningkatkan akuntabilitas dari bawah ke atas (*bottom-up*) dan dari atas ke bawah (*top-down*) untuk hasil. Sebagaimana dicatat, ada potensi yang signifikan bagi kabupaten untuk melakukan lebih banyak upaya untuk mengumpulkan pendapatan asli daerah yang sudah berada di bawah kewenangan mereka, terutama untuk pajak bumi dan bangunan. Pada tahun 2017, Indonesia hanya mengumpulkan sekitar 0,12 persen dari PDB dalam pajak bumi dan bangunan daerah, jauh lebih sedikit dari negara-negara pembanding. Bukti tidak resmi menunjukkan bahwa ini disebabkan karena tingkat kepatuhan yang sangat rendah di sebagian besar kabupaten. Untuk pajak-pajak terkait penjualan di kabupaten/kota, Gambar 3.12 mengestimasi variasi dalam penegakan dan kepatuhan, menggunakan PDB sektor jasa tingkat kabupaten sebagai proksi untuk basis pajak. Hal ini menunjukkan bahwa banyak kabupaten mengumpulkan pajak yang jauh lebih sedikit dibandingkan dengan yang dimungkinkan. Oleh karena itu, memberi insentif kepada kabupaten untuk mengerahkan setidaknya upaya pendapatan “rata-rata” memiliki potensi signifikan untuk meningkatkan “kontrak sosial fiskal” daerah.

Gambar 3.12. Pendapatan pajak layanan kabupaten dan PDB layanan, tahun 2012



37. Namun demikian, saat ini rumus kesenjangan fiskal DAU tidak memberi insentif kepada kabupaten untuk melakukan lebih banyak upaya pengumpulan pendapatan. Rumus DAU saat ini mengukur kapasitas fiskal kabupaten berdasarkan pendapatan aktual,¹¹⁵ bukan yang potensial. Karena kabupaten dapat berharap pada pendapatan transfer untuk paling tidak mengkompensasi sebagian dari pendapatan asli daerah yang rendah, mereka mungkin memiliki sedikit insentif untuk melipatgandakan upaya pengumpulan pendapatan — suatu argumen yang telah dibuat pada tahun 2002 (Brodjonegoro). Namun, penting untuk dicatat bahwa bukti yang tersedia tidak menguatkan argumen ini yang menyatakan bahwa transfer “menurunkan” upaya untuk mengumpulkan pendapatan asli daerah di Indonesia. Sebaliknya, dengan menggunakan data fiskal hingga tahun 2009, Lewis dan Smoke (2017) menemukan

¹¹⁵ Ukuran kapasitas fiskal saat ini dari rumus kesenjangan fiskal DAU adalah dengan menjumlahkan pendapatan asli daerah, pendapatan dari pembagian pajak dan pendapatan sumber daya alam.

bahwa peningkatan transfer DAU seiring dengan peningkatan pendapatan asli daerah. Sementara diperlukan penelitian lebih lanjut, menghilangkan pendapatan asli daerah dari komponen kapasitas fiskal rumus DAU atau beralih ke besaran potensi pendapatan asli daerah bisa menjadi pilihan untuk meningkatkan upaya pengumpulan pendapatan asli daerah oleh kabupaten.

38. Selain itu, Pemerintah Indonesia dapat menggunakan transfer yang dialokasikan secara khusus (*earmarked*) untuk meminta Pemda lebih ketat lagi untuk mempertanggungjawabkan hasil yang dibiayai. Meskipun transfer yang dialokasi secara khusus — DAK, Dana Hibah, dan DID — semakin penting, transfer ini lebih banyak dikaitkan pada masukan (input),¹¹⁶ daripada pada kinerja.¹¹⁷ Mengupayakan untuk meningkatkan akuntabilitas dari atas ke bawah dari para pemimpin daerah untuk hasil sangatlah menarik, karena meningkatkan akuntabilitas dari bawah ke atas adalah upaya jangka panjang yang menantang, yang membutuhkan pembangunan kapasitas peningkatan pendapatan asli daerah oleh Pemda dan mengubah pola penangkapan dan klientelisme elit daerah yang berakar dalam.

39. Namun demikian, baik pengalaman internasional maupun pengalaman Indonesia mengingatkan bahwa transfer yang dialokasikan secara khusus (*earmarked*) berdasarkan kinerja jauh dari solusi sederhana dan tampaknya ajaib untuk masalah yang rumit, dan bahwa kesulitannya terletak pada rincian untuk mendapatkan insentif dengan benar. Indonesia sendiri hanya memiliki pengalaman terbatas dengan transfer yang berorientasi kinerja. Untuk infrastruktur, salah satu mekanisme hibah yang dialokasikan secara khusus berbasis hasil, Hibah untuk penyediaan air bersih yang mengganti dana Pemda yang berpartisipasi untuk sambungan air bersih ke rumah tangga miskin, yang sesuai dengan evaluasi dinyatakan sebagai berhasil (Kotak 3.4).¹¹⁸ Pada tahun 2017, Pemerintah Indonesia memberlakukan persyaratan kinerja terbatas untuk DAK Fisik, misalnya dengan memberi penghargaan kepada kabupaten untuk kepatuhan masa lalu dengan persyaratan pelaporan dalam alokasi DAK, dan dengan memberi persyaratan pencairan bagian DAK Fisik selama tahun anggaran dengan bukti bahwa sebagian kecil dari jumlah kontrak telah dibayarkan kepada kontraktor. Mengkaitkan DAK secara lebih kuat dengan hasil verifikasi output merupakan salah satu arah reformasi yang menjanjikan.

¹¹⁶ “Transfer yang berorientasi pada masukan” di sini (secara longgar) didefinisikan sebagai transfer yang mengkondisikan pembiayaan pada kebutuhan dan perilaku belanja Pemda, seperti kesenjangan antara kebutuhan belanja dan kapasitas fiskal atau kemampuan Pemda untuk sepenuhnya membelanjakan alokasi anggaran mereka yang lalu (tingkat penyerapan).

¹¹⁷ “Transfer yang berorientasi pada kinerja” di sini (secara longgar) didefinisikan sebagai transfer yang mengkondisikan pembiayaan pada hasil yang dihasilkan oleh Pemda, dengan hasil yang terdiri dari proses dan peningkatan kualitas, serta keluaran pemberian layanan dan ukuran hasil. “Transfer yang berorientasi pada masukan”, sebaliknya, berfokus pada masukan, seperti pembiayaan bersama, kapasitas penyerapan, atau PKP yang sehat. Transfer dapat menggabungkan kedua aspek tersebut dan oleh karena itu tidak saling terpisah.

¹¹⁸ Antara tahun 2014 dan 2016, Pemda menyambungkan lebih dari 600.000 rumah tangga baru dan menerima hampir Rp 1,4 triliun melalui penggantian Dana Hibah. Dana Insentif Daerah (DID) Kementerian Keuangan mengkombinasikan indikator-indikator masukan, proses, keluaran dan hasil, tetapi bobot fiskal-nya sedikit dan kurang fokus.

Kotak 3.4. Preseden yang berhasil untuk dana hibah infrastruktur berbasis kinerja di Indonesia

Preseden utama untuk transfer berbasis kinerja di Indonesia termasuk Hibah Penyediaan Air Bersih dan Proyek Pemerintah Daerah dan Desentralisasi (P2D2). Faktor-faktor keberhasilan dalam kedua kasus tersebut termasuk bahwa keluaran diverifikasi secara independen (untuk P2D2: oleh auditor intern Pemerintah Indonesia, BPKP). Ciri utama Hibah tersebut adalah pembagian kerja antara kementerian terkait dan Kemenkeu. Kementerian teknis, yang memahami bidang teknis, bertanggung jawab untuk pengawasan dan untuk memastikan bahwa pencapaian hasil diverifikasi secara independen, yang kemudian memicu pencairan dana oleh Kemenkeu.

Sumber: kompilasi Bank Dunia.

40. Upaya Indonesia baru-baru ini untuk beralih ke pembiayaan berbasis kinerja untuk pengeluaran rutin tertentu mengangkat kemuka tantangan-tantangan yang melekat dalam hal perlunya merancang detailnya secara benar. Di bidang [pendidikan](#), Pemerintah Indonesia baru-baru ini memberlakukan elemen kinerja dalam BOS, yaitu BOS Kinerja. Sejalan dengan praktik yang baik, BOS Kinerja memberikan penghargaan kepada kabupaten / kota untuk peningkatan nilai ujian dan karakteristik sekolah (seperti kehadiran guru). Namun demikian, kebijakan transfer saat ini terlalu banyak terkait dengan karakteristik sekolah,, beberapa di antaranya sulit untuk diukur, mengaburkan sinyal yang jelas yang dapat memicu perubahan perilaku. Sebagaimana disebutkan di dalam [Bab Pendidikan](#), penting untuk berinvestasi dalam pengaturan pemantauan dan evaluasi (M&E) untuk mengevaluasi apakah rancangan saat ini memiliki dampak kinerja yang diinginkan. Demikian pula, upaya untuk membuat Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) untuk bidang [kesehatan](#) lebih berorientasi pada kinerja telah menyoroti tantangan data yang melekat. Sementara data cakupan, seperti pangsa ibu hamil yang mendapat empat kunjungan pemeriksaan kehamilan (*antenatal*), tersedia secara sistematis, namun data mengenai kualitas perawatan kesehatan ibu dan anak tidak tersedia secara luas. Ini menyulitkan untuk merancang transfer berbasis kinerja yang memberikan insentif bagi peningkatan kualitas perawatan, tujuan yang sangat penting bagi Indonesia. Secara umum, insentif kinerja hanya akan berfungsi jika insentif tersebut dibangun berdasarkan data pemberian layanan yang andal dan independen, sedangkan di Indonesia terdapat kekhawatiran terhadap keandalan data administratif tersebut.

V. Kesimpulan: Pesan Utama Kebijakan

41. Secara keseluruhan, Pemerintah Indonesia harus memanfaatkan peluang perubahan UU No. 33 tahun 2004 yang sedang berlangsung untuk peninjauan mendasar terhadap sistem pembiayaan antar pemerintahan, dengan tujuan untuk meningkatkan orientasi hasil. Analisa di atas menunjukkan bahwa Pemerintah Indonesia dapat mempertimbangkan prinsip-prinsip panduan berikut ini:

1. Keseimbangan Vertikal

- Memperbaiki keselarasan otonomi pendapatan daerah dengan dengan tanggung jawab belanja mereka, dalam jangka menengah. Ini akan berfungsi untuk memperbaiki ketidakseimbangan vertikal yang mendalam dalam sistem pembiayaan antar pemerintahan Indonesia dan untuk meningkatkan akuntabilitas para pemimpin daerah kepada warga mereka. Langkah pertama yang penting untuk tujuan ini adalah memberikan insentif kepada kabupaten untuk mengerahkan lebih banyak upaya pajak untuk mengumpulkan pajak bumi dan bangunan dan pajak-pajak penjualan (seperti pajak hotel and restoran). Ini dapat dicapai dengan mengukur kapasitas fiskal berdasarkan perkiraan potensi pendapatan, atau dengan menghilangkan pendapatan asli daerah dari komponen kapasitas fiskal dari rumus kesenjangan fiskal.

2. Keseimbangan Horisontal

- Merubah rancangan rumus pemerataan fiskal Indonesia menuju berbasis per klien layanan, dengan maksud untuk memastikan pembiayaan yang memadai untuk mencapai standar minimum pemberian layanan di seluruh wilayah. Salah satu pendekatan yang menjanjikan adalah memperkirakan kebutuhan fiskal berdasarkan proksi kebutuhan pemberian layanan sektoral, seperti di Afrika Selatan. Misalnya, untuk pendidikan, kabupaten / kota dapat menerima alokasi per anak usia sekolah, untuk kesehatan, alokasi per kapita, dll. Alokasi per klien ini dapat disesuaikan untuk memperhitungkan perbedaan regional dalam biaya satuan, yang didorong antara lain oleh skala *disekonomi*.
- Mengembangkan strategi (transisi) yang membuat para pihak yang merugi dari perubahan ini – terutama kabupaten besar dan berpenduduk sedikit – agar tidak membahayakan mereka atau untuk membatasi kerugian mereka. (Kotak 3.5) Hal ini akan menjadi hal yang penting agar transisi ke rumus fiskal baru layak secara politis.

Kotak 3.5. Prinsip panduan untuk strategi transisi ke formula per klien untuk dana alokasi umum (DAU)

Pengalaman internasional menunjukkan bahwa Pemerintah Indonesia harus mempertimbangkan faktor-faktor penting berikut ini dalam merancang strategi transisi ke rumus DAU per kapita/klien:

1. **Pastikan bahwa kebutuhan fiskal diperkirakan secara realistis dan andal.** Ini berarti membuat asumsi yang tepat mengenai pemicu biaya dari kebutuhan pengeluaran maupun berinvestasi dalam mengukur kebutuhan pengeluaran tersebut secara andal (seperti jumlah penduduk dan biaya satuan setempat, lihat Kotak 3.3). Mungkin membantu juga untuk membedakan biaya satuan antara daerah perkotaan dan pedesaan. Misalnya, biaya per kapita untuk mendapatkan akses terhadap air bersih biasanya akan lebih tinggi di perkotaan daripada di daerah pedesaan.
2. **Perhalus dampak pendapatan bagi daerah-daerah yang merugi melalui pendanaan pelengkap berjangka tetap.** Ini membutuhkan identifikasi Pemda yang mengalami kerugian pendapatan terbesar dan merancang mekanisme untuk memberi mereka dana pelengkap (*complementary funding*) untuk jangka waktu yang tetap. Mengelola transisi memerlukan cakrawala jangka menengah hingga jangka panjang, seperti contoh di Spanyol. Hingga tahun 1986, Spanyol menggunakan “nilai belanja yang lalu” untuk menentukan besarnya transfer ke wilayahnya, yang melanggengkan perbedaan regional dalam pemberian layanan, di antara kekurangan-kekurangan lainnya. Pada tahun 1986, pemerintah Spanyol memutuskan untuk melakukan transisi ke alokasi yang berdasarkan pada indeks tertimbang, dengan sebagian besar pada jumlah penduduk. Namun demikian, pendapatan yang berasal dari penerapan ketentuan transisi untuk menjaga agar daerah-daerah agar tidak merugi secara berbahaya (*hold harmless*) dengan memastikan agar tidak ada wilayah yang akan mengalami penurunan pendapatan, menyumbang bagian yang signifikan dari pendapatan Pemda selama bertahun-tahun (López-Laborda, Martínez-Vázquez, dan Monasterio 2006).

3. **Gunakan kumpulan dana transisi¹¹⁹ untuk juga mendorong dilakukannya belanja yang lebih baik.** Misalnya, kabupaten yang mengalami kerugian dapat dikompensasi dari dana struktural yang bertujuan untuk mengisi kesenjangan infrastruktur yang kritis.
4. **Kembangkan strategi komunikasi politik jangka menengah untuk membangun dan mempertahankan dukungan reformasi.** Sebagai langkah pertama, pemerintah harus berfokus pada advokasi untuk reformasi dan membangun dukungan publik, bahkan jika pengadopsian dan pelaksanaan reformasi kemungkinan tidak akan layak dalam periode legislatif tunggal.

- Rancang ulang DAK Afirmasi sebagai instrumen untuk membawa kondisi infrastruktur setara dengan standar minimal di kabupaten-kabupaten yang memiliki persediaan barang modal yang rendah. Ini dapat menjadi salah satu cara yang menjanjikan agar para pihak yang merugi dari reformasi DAU tersebut tidak mengalami kerugian, sementara pada saat yang sama meningkatkan akuntabilitas mereka sehingga persediaan infrastruktur mereka berada dalam persentase rata-rata nasional yang ditetapkan.
- Lebih meningkatkan pangsa transfer yang dialokasikan secara khusus (earmarked) untuk meningkatkan kemampuan Pemerintah Indonesia dalam menyediakan dana langsung untuk program prioritas nasional. Secara khusus, Pemerintah Indonesia dapat mengubah DAK Penugasan menjadi “DAK untuk Program Prioritas Nasional”. DAK ini akan berfokus pada sejumlah kecil prioritas strategis utama Pemerintah Indonesia. Daripada membatasi pembiayaan (DAK Penugasan) pada menu proyek yang memenuhi syarat, DAK Penugasan ini dapat bersifat “mengikuti program”.¹²⁰ Pembiayaan kemudian dapat diarahkan ke proyek-proyek yang paling sesuai untuk mencapai tujuan masing-masing program. DAK Penugasan untuk pengembangan pariwisata, misalnya, dapat berfokus pada investasi infrastruktur yang dianggap paling penting untuk pengembangan pariwisata di suatu wilayah. DAK tersebut juga dapat dialokasikan untuk beberapa tahun, untuk memungkinkan perencanaan jangka menengah dan meningkatkan prediktabilitas/ keteramalan.¹²¹
- Tingkatkan Hibah dengan maksud untuk mengisi kekurangan “infrastruktur menengah” di perkotaan berskala menengah. Berbekal keberhasilan *hibah* sebagai jenis transfer yang berorientasi pada kinerja, Pemerintah Indonesia dapat menggunakan mekanisme Hibah ini untuk menyusun rangkaian program hibah perkotaan nasional yang dipasangkan dengan pembiayaan dari sumber daya setempat. Dibiayai melalui Dana Pembangunan Infrastruktur Regional (*Regional Infrastructure Development Fund*, RIDF), program-program ini dapat menargetkan: (i) perbaikan perumahan kumuh dan penyediaan perumahan yang terjangkau; (ii) pengelolaan limbah padat

¹¹⁹ Kumpulan dana transisi adalah pengaturan pendanaan sementara yang berfungsi untuk menambah transfer berbasis rumus untuk Pemda yang kehilangan pendapatan dalam masa transisi ke rumus fiskal yang baru. Oleh karena itu, tujuan utama dari kumpulan dana transisi tersebut adalah untuk membantu meringankan dampak fiskal dari transisi bagi Pemda.

¹²⁰ Pada tahun 2016, Presiden Jokowi mengumumkan pendekatan baru untuk mengaitkan rencana tersebut dengan anggaran di bawah ungkapan “uang mengikuti program, bukan uang mengikuti fungsi” yang mengamanatkan hubungan yang lebih kuat antara alokasi sumber daya dan prioritas pemerintah, dan bukannya sumber daya yang dialokasikan untuk administrasi struktur (fungsi) pemerintahan.

¹²¹ DAK ini dapat diimplementasikan dalam tiga cara: (i) dengan menugaskan DAK untuk mendukung prioritas nasional tertentu dalam rencana kerja tahunan (RKP); (ii) dengan menetapkan tujuan kebijakan DAK dalam pedoman teknis kementerian; dan (iii) dengan meminta pemerintah daerah untuk mengembangkan rencana untuk melaksanakan prioritas nasional dan menunjukkan hubungan antara masukan yang direncanakan dan tujuan kebijakan nasional. Ini akan didasarkan pada pendekatan berbasis usulan yang dimulai pada tahun 2016.

perkotaan; (iii) pengelolaan risiko banjir perkotaan; (iv) transportasi perkotaan; dan (v) penyediaan air bersih dan sanitasi perkotaan. Dana hibah sangat sesuai untuk tujuan ini karena (a) dana ini mendorong kepemilikan Pemda atas aset yang dibangun dan mendorong persaingan sehat di antara Pemda untuk pendanaan; (b) dana ini dapat secara fleksibel digunakan untuk proyek dari semua ukuran; (c) menggunakan jalur mekanisme pengawasan bersama yang kuat antara Kemenkeu dan K/L ; dan (d) menggunakan dana hibah sebagai sumber utama pembiayaan jangka panjang untuk infrastruktur dasar di kota-kota kecil dan miskin (dan sebagai dana tambahan untuk kota-kota yang berkembang) yang mencerminkan praktik internasional yang baik.

- Lebih mengintegrasikan DAK dan transfer bersyarat lainnya kedalam proses anggaran lokal. Kebijakan DAK tahunan saat ini tidak dapat diprediksi,¹²² melemahkan upaya perencanaan dan penganggaran DAK yang baik di tingkat lokal. Pemerintah pusat dapat memperbaikinya dengan membuat komitmen jangka menengah untuk DAK pada program-program prioritas nasional , alih-alih hanya secara tahunan. Selain itu, ini dapat melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam memprioritaskan jenis DAK dan menyetujui pagu awal untuk DAK utama.
- Perbaiki mekanisme alokasi berbasis usulan/proposal untuk DAK dengan membuat alokasi lebih mudah diprediksi dan dengan menargetkan kabupaten dengan kebutuhan terbesar. Prediktabilitas dapat ditingkatkan dengan memberlakukan pagu indikatif pendanaan tahun jamak (per kabupaten dan per sektor). Pagu pendanaan tersebut juga akan membantu mencegah kabupaten untuk menghabiskan waktu ekstra untuk menyusun usulan yang memiliki peluang kecil untuk mendapat pembiayaan.

3. Efisiensi

- Hapuskan alokasi dasar dalam DAU untuk mengurangi insentif yang buruk pada kelebihan pegawai.
- Beralih ke rancangan sistem transfer fiskal asimetris dengan cara memberi otonomi lebih banyak ke kabupaten-kabupaten yang berkinerja lebih baik. Sebagai contoh, pemerintah kabupaten yang berkinerja baik (dalam hal efisiensi pengeluaran) dapat dibiayai sebagian besar melalui transfer tanpa syarat (DAU), sedangkan yang berkinerja buruk dapat dikelola secara lebih terpusat melalui transfer bersyarat.
- Lakukan eksperimen secara berhati-hati untuk transfer yang berorientasi kinerja dengan tujuan untuk meningkatkan akuntabilitas dari atas ke bawah (top-down) untuk hasil. Pemerintah Indonesia harus secara berhati-hati menguji dan mengevaluasi transfer yang berorientasi kinerja, sebelum meningkatkannya.

¹²² Berbagai DAK muncul dan menghilang dalam APBN dari satu tahun ke tahun berikutnya dan petunjuk teknisnya (juknis) berubah setiap tahun.

4. Data untuk pembuatan kebijakan yang lebih baik

I. Sistem data dan informasi yang tidak memadai menghambat upaya untuk meningkatkan kualitas belanja

1. **Data adalah kunci untuk mengukur dan mendorong kinerja pemerintah yang efektif.** Secara umum, ada dua jenis data yang diperlukan untuk mengevaluasi kualitas belanja:

- (i) Data fiskal tentang belanja pemerintah (masukan) yang diklasifikasikan menurut jenis (klasifikasi ekonomi), fungsi, dan tujuan kebijakan (program / kegiatan); dan
- (ii) Data spesifik sektor tentang keluaran (mis., jumlah sekolah yang dibangun, atau tingkat cakupan imunisasi) dan hasil (mis., nilai ujian siswa atau angka *stunting*).

Kedua jenis data ini diperlukan untuk mengukur hubungan antara masukan dan keluaran (efisiensi alokatif dan teknis) dan antara keluaran dan hasil (efektivitas). Data ini harus tersedia di tingkat pusat dan daerah, dan cukup terpilah untuk dapat melakukan analisa yang mendalam.

1. Masukan

2. **Indonesia telah membuat kemajuan penting dalam pemantauan dan pelaporan data belanja di tingkat pemerintah pusat.** Sejak tahun 2015, Pemerintah Indonesia juga telah sepenuhnya menerapkan Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara secara elektronik atau SPAN, sistem informasi pembayaran dan pelaksanaan anggaran secara otomatis yang menyediakan informasi tepat waktu tentang posisi keuangan. SPAN saat ini digunakan di 222 lokasi di seluruh Indonesia dan mengelola seluruh transaksi keuangan yang dilakukan oleh lebih dari 24.000 satuan kerja pemerintah.¹²³ Informasi yang terkandung di dalam SPAN memungkinkan Kementerian Keuangan dan lembaga keuangan inti lainnya untuk menghasilkan laporan komprehensif tentang penggunaan sumber daya pemerintah pusat secara tepat waktu dan akurat.

3. **Namun demikian, klasifikasi belanja ini masih sulit untuk melakukan analisa beberapa jenis belanja secara terperinci.** Belanja pemerintah pusat secara teratur dilaporkan menurut klasifikasi ekonomi dan dengan fungsi / sub-fungsi standar.¹²⁴ Indonesia mengikuti standar internasional (Klasifikasi Fungsi Pemerintah atau *Classification of the Functions of Government*, COFOG) dalam klasifikasi fungsi di tingkat divisi (fungsi) dan kelompok (sub-fungsi), tetapi tidak menggunakan tingkat ketiga dari klasifikasi (kelas) fungsional. Ini menyulitkan untuk beberapa jenis pengeluaran yang penting bagi pemerintah. Sebagai contoh, beberapa jenis pengeluaran infrastruktur berada di level 2 COFOG (penyediaan air bersih, perumahan, penerangan jalan, pengelolaan limbah dan pengelolaan air limbah), tetapi yang lain hanya berada di level 3, (jalan berada di level 3, di bawah Transportasi, dan irigasi tidak ditangkap secara terpisah sama sekali, tetapi merupakan komponen belanja di dalam sektor Pertanian). Karena Indonesia tidak menggunakan COFOG level 3 secara akurat, menangkap pemantauan belanja infrastruktur tidaklah mudah. Selain itu, Indonesia tidak mengklasifikasikan transfer antar pemerintahan sebagai belanja, seperti praktik internasional berdasarkan standar Statistik Keuangan Pemerintah (*Government Financial*

¹²³ Ini termasuk 12.000 sekolah berbasis agama.

¹²⁴ Tidak termasuk pembayaran bunga pinjaman dan subsidi, data pengeluaran publik di Indonesia dirinci menurut klasifikasi ekonomi (gaji pegawai, material, modal dan sosial) serta ke dalam 11 fungsi (Layanan Masyarakat Umum, Pertahanan, Ketertiban dan Keamanan Masyarakat, Urusan Ekonomi, Lingkungan, Perumahan dan Komunitas, Kesehatan, Pariwisata dan Kebudayaan, Urusan Agama, Pendidikan dan Perlindungan Sosial). Basis Data Fiskal Konsolidasi Bank Dunia mengklasifikasikan 11 fungsi ini menjadi 13 sektor (menambahkan Infrastruktur dan Pertanian).

Statistics, GFS) yang dikeluarkan oleh IMF. Ini mungkin berarti bahwa transfer harus diklasifikasikan berdasarkan fungsinya sebagai bagian dari proses pemeriksaan secara manual.¹²⁵ Menganalisa belanja pemerintah pusat untuk [fungsi pendidikan](#) terhambat oleh bagaimana belanja tunggal terbesar, gaji, dicatat. Dalam anggaran, gaji ditampilkan sebagai jumlah tunggal terhadap masing-masing Direktorat Jenderal, yang berarti biaya yang direncanakan untuk melakukan kegiatan individual tidak termasuk item dengan biaya terbesar. Pada titik pelaksanaan, pengeluaran gaji tidak ditangkap oleh sub-fungsi, tetapi diklasifikasikan sebagai ‘pemerintahan umum’. Akhirnya, baik dalam laporan anggaran maupun belanja, tidaklah mungkin untuk membedakan pengeluaran untuk guru agama dari pengeluaran untuk tenaga administrasi pendidikan agama, pengeluaran untuk guru agama di sekolah non-agama dari pengeluaran untuk guru di sekolah agama, dan juga tidak mungkin untuk membedakan pengeluaran menurut tingkat sistem pendidikan.¹²⁶

4. Data belanja Pemda yang dipetakan untuk fungsi-fungsi utama tersedia dari tahun 2014 hingga 2018 tetapi kurang kredibel untuk beberapa fungsi dan untuk beberapa tahun sebelumnya. Kredibilitas data yang rendah untuk beberapa fungsi dikarenakan oleh ketidakakuratan dalam pemetaan klasifikasi fungsi daerah ke fungsi yang dimiliki di tingkat pusat. Mengikuti peraturan yang ditetapkan oleh Mendagri, Pemda melaporkan pengeluaran mereka menurut lebih dari 34 fungsi (urusan) yang ditetapkan di dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang Otonomi Daerah. Peraturan Mendagri memetakan urusan ke 11 fungsi tersebut yang digunakan oleh pemerintah pusat, tetapi pemetaan ini tidak akurat.¹²⁷ Kemenkeu telah melakukan upaya yang signifikan untuk meningkatkan kelengkapan belanja yang dilaporkan berdasarkan fungsi, tetapi data yang dapat diandalkan hanya untuk tahun 2017 dan 2018. Tabel 4.1 membandingkan data belanja daerah yang dilaporkan menurut klasifikasi ekonomi (kolom kiri) dengan yang dilaporkan menurut fungsi (kolom kanan) di situs web Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) untuk tahun 2014-18 pada bulan Desember 2019.¹²⁸ Untuk tahun-tahun sebelumnya, dataset belanja berdasarkan fungsi tidak lengkap dalam hal jumlah kabupaten yang tercakup, tetapi untuk tahun 2015 total yang dilaporkan berdasarkan fungsi hanya sekitar seperempat dari yang dilaporkan berdasarkan jenis ekonomi.

Tabel 4.1. Data belanja daerah yang dilaporkan menurut klasifikasi ekonomi dan berdasarkan fungsinya, tahun 2014-18

Tahun	Belanja menurut jenis ekonomi			Belanja menurut fungsi			Kelengkapan data fungsi
	Jml. Pemda	Tanggal data set	Jumlah (Rp Triliun) dibulatkan	Jml. Pemda	Tanggal data set	Jumlah (Rp Triliun) dibulatkan	
2014	542	21-Okt-16	799	324	10-Apr-17	541	68%
2015	542	4-Jul-17	916	529	2-Mei-17	238	26%
2016	542	18-Okt-18	1.003	503	18-Sep-17	667	67%

¹²⁵ Anggaran pemerintah pusat (APBN) memisahkan fungsi agama dari fungsi 'rekreasi, budaya dan agama' di dalam COFOG. Oleh karena itu, di tingkat pemerintah pusat, Indonesia menggunakan 11 fungsi standar dan 82 sub-fungsi untuk mengklasifikasikan belanja.

¹²⁶ Meskipun Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 102 tahun 2018 tentang Klasifikasi Anggaran mengatur sub-klasifikasi terpisah untuk pendidikan dasar dan menengah, laporan anggaran dan belanja untuk Kementerian Agama menggunakan klasifikasi sub-fungsi gabungan dari ‘pendidikan dasar dan menengah’.

¹²⁷ Sebagai contoh, walaupun Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 tahun 2006 menetapkan bahwa belanja untuk urusan pekerjaan umum berhubungan dengan belanja untuk fungsi pemerintah pusat untuk urusan ekonomi, suatu pemeriksaan di tingkat sub-instansi menunjukkan bahwa sub-instansi tersebut sebenarnya memetakan ke tiga fungsi pemerintah pusat yang berbeda: urusan ekonomi, perumahan dan fasilitas publik, serta lingkungan hidup dan tata ruang.

¹²⁸ Lihat “belanja per fungsi”, <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?p=5412>

2017	542	18-Apr-19	1.058	542	5-Sep-19	1.043	99%
2018	542	5-Sep-19	1.092	542	5-Sep-19	1.088	100

Sumber: Kementerian Keuangan: <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?p=5412>

5. Keputusan untuk beralih ke pelaporan data daerah sesuai dengan 11 fungsi nasional telah membatasi ruang lingkup untuk melacak belanja untuk infrastruktur, bidang belanja yang penting bagi Pemerintah Indonesia. Sebelum tahun 2014, pelaporan belanja daerah berdasarkan urusan berarti memungkinkan untuk memperkirakan belanja daerah untuk infrastruktur dengan menggabungkan dua urusan (pekerjaan umum, perumahan dan sanitasi). Sekarang belanja daerah dilaporkan oleh sembilan fungsi, sehingga lebih sulit untuk mengidentifikasi pengeluaran infrastruktur. Sedangkan pada tingkat pemerintah pusat, sebagian besar belanja infrastruktur dapat diidentifikasi berdasarkan klasifikasi fungsi (sub-fungsi) tingkat 2, dan hanya klasifikasi fungsi tingkat pertama yang dilaporkan untuk belanja daerah. Untuk tahun 2014, Pemda bertanggung jawab atas lebih dari 60 persen total belanja publik untuk infrastruktur, dan tampaknya ini telah meningkat selama masa pemerintahan saat ini, yang telah meningkatkan alokasi untuk transfer barang modal (DAK Fisik) dan mewajibkan minimal 25 persen dari DAU dialokasikan untuk infrastruktur. Kurangnya cara untuk memantau belanja infrastruktur secara akurat merupakan penghalang yang signifikan bagi Pemerintah Indonesia dalam menganalisa secara akurat kualitas belanja daerah.

6. Mengevaluasi efisiensi belanja daerah di dalam sektor bahkan lebih menantang lagi. Peraturan mengenai anggaran dan format pelaporan untuk Pemda tidak mengharuskan mereka untuk menggunakan klasifikasi standar untuk program dan kegiatan, yang merupakan hal penting untuk dapat menganalisa efisiensi dan efektivitas belanja. Analisa Bank Dunia baru-baru ini mengenai informasi belanja daerah mengidentifikasi sekitar 15.000 definisi program unik (dibandingkan dengan standar, yang tersedia sekitar 210)¹²⁹ dan lebih dari 170.000 definisi kegiatan unik (dibandingkan dengan 1.200 yang tersedia di dalam standar) yang digunakan oleh kabupaten/kota dalam melaporkan belanja mereka. Meskipun memungkinkan untuk memetakan sekitar 70 persen program ke klasifikasi standar, hanya kurang dari seperempat definisi kegiatan yang dapat dipetakan ke standar. Adanya definisi yang tumpang tindih ini berarti bahwa pengeluaran yang serupa dapat diklasifikasikan dalam banyak cara, suatu perbandingan belanja yang sangat rumit di seluruh kabupaten/kota untuk mengevaluasi kualitasnya.

7. Kemenkeu berusaha untuk meningkatkan kualitas data fiskal daerah melalui sistem pelaporan secara otomatis terpusat, Sistem Informasi Keuangan Daerah atau SIKD, pada tahun 2012. Selama empat tahun terakhir ini kepatuhan kabupaten dan kualitas data telah meningkat secara substansial, tetapi produksi data yang berkualitas dari sistem SIKD tergantung pada penggunaan klasifikasi yang lebih standar oleh Pemda, yang akan memerlukan pengelolaan perubahan yang besar terhadap praktik akuntansi dan pelaporan daerah. Secara tradisional, Kemendagri telah mengatur sistem klasifikasi yang digunakan oleh Pemda. Pelaksanaan pendekatan yang lebih standar akan membutuhkan dukungan dari kementerian lain termasuk Kemendagri. Selain itu, Kemenkeu terus menggali data secara manual dari laporan kertas untuk tujuan pelaporan publik belanja daerah. Data tersedia berdasarkan klasifikasi ekonomi dan fungsinya (sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 4.1), tetapi bukan gabungan dari keduanya. Karenanya, tidak mungkin untuk mengevaluasi efektivitas belanja sektoral daerah dengan melihat bauran

¹²⁹ Uraian program dan kegiatan standar tersedia di dalam Peraturan Mendagri No. 13 tahun 2006. Namun, perubahan peraturan pada tahun 2007 memberi wewenang kepada pemerintah daerah untuk menyesuaikan struktur klasifikasinya.

belanja yang relevan (mis., berapa banyak pengeluaran Pemda untuk gaji, barang modal, serta barang dan jasa di sektor kesehatan).¹³⁰

8. Sebuah Peraturan Mendagri yang baru tentang klasifikasi anggaran dan belanja daerah mengandung perbaikan tetapi akan mempersulit untuk memperoleh gambaran yang komprehensif mengenai total belanja pemerintah. Peraturan Mendagri No. 90 tahun 2019 mengatur segmen tambahan dalam klasifikasi anggaran daerah dan menstandarisasi cara program dan kegiatan ditangkap. Namun demikian, peraturan ini juga sepenuhnya menyelaraskan klasifikasi program dan kegiatan ke struktur klasifikasi urusan di tiga tingkat, yang akan mempersulit untuk mengkonsolidasikan belanja pusat dan daerah. Segmen baru pada fungsi diberlakukan, yang menggunakan klasifikasi fungsi nasional di level 1, tetapi menciptakan struktur klasifikasi yang sama sekali baru di level 2, seperti yang ditunjukkan pada Tabel 4.2 untuk fungsi Pendidikan. Sedangkan perincian belanja berdasarkan tingkat sistem pendidikan dimungkinkan dari struktur klasifikasi pemerintah pusat, ini tidak akan mungkin dari struktur klasifikasi daerah. Dalam beberapa kasus, mengingat adanya perbedaan antara komponen-komponen sub-fungsi dari setiap sistem klasifikasi fungsi yang berbeda, jenis-jenis belanja yang ditangkap di tingkat daerah akan sangat berbeda dari yang ditangkap di tingkat nasional.¹³¹ Jika Pemerintah Indonesia ingin menganalisa total belanja pemerintah dengan cara yang teliti, penting bahwa kedua sistem klasifikasi tersebut selaras dengan benar dalam hal rinciannya, bukan hanya dalam nama.

¹³⁰ Untuk data anggaran tahun 2018, Kementerian Keuangan (DJP) telah menerbitkan rincian pengeluaran untuk setiap fungsi ke dalam kategori ekonomi yang luas — gaji, barang dan jasa, serta barang modal. Data untuk pengeluaran belum tersedia, tetapi ini merupakan awal yang menjanjikan.

¹³¹ Misalnya, walaupun klasifikasi urusan 'pekerjaan umum' di tingkat daerah dipetakan ke fungsi nasional dari 'urusan ekonomi', hal ini mencakup sub-fungsi yang di tingkat nasional dipetakan ke fungsi yang berbeda: (i) Limbah padat dan air Limbah, yang di tingkat nasional diklasifikasikan di bawah fungsi 'Lingkungan Hidup dan Tata Ruang', (ii) Perumahan dan penerangan jalan, yang di tingkat nasional diklasifikasikan di bawah fungsi 'Perumahan dan fasilitas umum'.

Tabel 4.2. Perbandingan klasifikasi fungsi nasional dan daerah dalam bidang pendidikan di bawah sistem klasifikasi daerah yang diusulkan dalam Peraturan Mendagri No. 90/2019

Pendidikan adalah fungsi yang didefinisikan dalam PMK 102/2018 untuk pem. pusat	Pendidikan adalah fungsi yang didefinisikan dalam Permendagri 90/2019 untuk pemda	
		
Definisi fungsi Level 2 untuk pemerintah pusat (PMK 102/2018)	Definisi fungsi Level 2 untuk pemerintah daerah (Permendagri 90/2019)	Subfungsi Pendidikan Tingkat 3 didefinisikan dalam Permendagri 90/2019
Program pendidikan anak usia dini	Pendidikan 	Pengelolaan Pendidikan
Pendidikan Dasar	Pemuda dan Olahraga	Pengembangan kurikulum
Pendidikan menengah	Perpustakaan	Guru dan tenaga pengajar
Pendidikan Non-formal dan Informal		Perizinan pendidikan
Pendidikan Kedinasan		Bahasa dan sastra
Pendidikan tinggi		
Layanan Bantuan Pendidikan		
Pendidikan Agama		
Penelitian dan Pengembangan Pendidikan dan Kebudayaan		
Pembinaan Pemuda dan Olahraga		
Pengembangan Kebudayaan		
Pendidikan Lainnya		

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan No. 102/2018 untuk klasifikasi fungsi nasional, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 90/2019 untuk klasifikasi fungsi daerah.

Catatan: Berdasarkan peraturan Kemendagri, klasifikasi fungsi dan program dihubungkan. Level 3 dari klasifikasi fungsi yang ditunjukkan pada kolom kanan adalah bagian dari segmen program.

2. Keluaran

9. **Data mengenai keluaran tersedia di beberapa sektor tetapi tidak digunakan secara konsisten dan kurang berkualitas.** Data mengenai keluaran biasanya dikumpulkan melalui sistem administrasi yang dikelola oleh masing-masing kementerian. [Kemendikbud](#) telah mengembangkan sistem di seluruh kementerian, Dapodik, suatu upaya yang dapat ditiru oleh kementerian lain. Di sektor lain, data sangat terfragmentasi di berbagai dinas dari kementerian yang sama dan/atau rentan terhadap definisi yang berbeda dan kurangnya jaminan kualitas dalam proses pengumpulannya (lihat Kotak 1 dalam [bab mengenai Kesehatan](#) dan laporan tahun 2013 tentang kematian ibu melahirkan¹³²). Informasi mengenai kualitas infrastruktur saat ini (digunakan untuk menginformasikan alokasi pendanaan barang modal berbasis kebutuhan dan untuk mengukur pencapaian kinerja program atau proyek) ditangkap dengan cara yang serupa melalui sistem administrasi. Data administratif semacam itu rentan terhadap manipulasi dan permainan. Jika indikator semakin sering digunakan untuk menghargai Pemda yang memiliki kinerja dan untuk menyebutkan dan memperlakukan Pemda yang lamban, Pemda akan menghadapi insentif yang terus bertambah untuk melaporkan secara berlebihan pencapaian mereka atau untuk berfokus pada hal “mencapai target”, sambil mengabaikan intinya. Proyek yang didanai Bank Dunia, Proyek Tata Pemerintahan dan Desentralisasi Daerah, membantu Indonesia untuk memeloporkan penggunaan verifikasi independen untuk memeriksa validitas penilaian kinerja yang dilaporkan sendiri untuk masing-masing proyek infrastruktur daerah.

¹³² Komite Bersama untuk Mengurangi Angka Kematian Ibu Melahirkan dan Neonatal, Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIPI), tahun 2013 “*Reducing Maternal and Neonatal Mortality in Indonesia, Saving Lives, Saving the Future*”, Bab 2 Teka-teki Data. http://staff.ui.ac.id/system/files/users/tjahyono.gondhowiardjo/publication/saving_lives_saving_future.pdf

10. Penilaian IMF / Bank Dunia baru-baru ini mengenai sistem pengelolaan investasi pemerintah telah mengidentifikasi kesenjangan dalam data mengenai proyek investasi pemerintah.¹³³ Di banyak negara, sistem klasifikasi anggaran mencakup segmen proyek yang memungkinkan pengeluaran untuk proyek-proyek barang modal dipantau lebih ketat selama pelaksanaan anggaran dan dilacak selama bertahun-tahun. Tidak adanya informasi di tingkat proyek untuk melacak proyek barang modal dalam rencana dan anggaran merusak pengelolaan yang baik untuk memastikan penyerapan dan efisiensi anggaran secara penuh. Mengingat pentingnya investasi infrastruktur bagi pemerintah, ini adalah kesenjangan yang utama.

11. Walaupun data mengenai keluaran umumnya dapat diandalkan untuk mengukur kinerja pada tingkat nasional agregat, penggunaannya untuk mengukur kinerja masing-masing kabupaten lebih bermasalah. Di sektor kesehatan, misalnya, tidak jarang angka imunisasi kabupaten / kota lebih dari 100 persen. Kesalahan ini kemungkinan dari perhitungan yang tidak akurat dari penyebut — jumlah anak yang harus menerima vaksinasi (yaitu, mereka yang lahir dalam 12 bulan terakhir). Akurasi dalam mengukur keluaran di tingkat daerah tidak hanya penting untuk membandingkan kinerja kabupaten satu sama lain; penting juga untuk memandu para pengelola di tingkat kabupaten/kota di mana mereka harus memusatkan perhatian. Ini termasuk informasi mengenai kinerja di satu kabupaten. Sebagai contoh, sistem yang ada saat ini untuk pemantauan *stunting* dirancang untuk mendapatkan hasil yang baik di tingkat kabupaten, tetapi mereka tidak dapat diandalkan untuk mengidentifikasi lokasi di mana tingkat *stunting* lebih tinggi di suatu kabupaten.

12. Secara lebih umum, ada sumber data jumlah penduduk yang berbeda dari kelompok sasaran penerima manfaat, yang memungkinkan data administratif tentang keluaran dikonversi menjadi ukuran kinerja yang sebanding. Ada dua sumber data jumlah penduduk di Indonesia: survei Antar Sensus dan Sensus (dilakukan masing-masing setiap lima dan sepuluh tahun), dan data pencatatan sipil dikumpulkan oleh Kemendagri. Sejak tahun 2013, undang-undang tentang pencatatan sipil¹³⁴ telah memberi arahan bagi lembaga-lembaga publik untuk menggunakan data pencatatan sipil (data jumlah penduduk Kemendagri) dalam menghitung hak dan mengalokasikan sumber daya. Namun demikian, perkiraan jumlah penduduk yang dihasilkan berdasarkan Survei Penduduk Antar Sensus Indonesia cenderung berbeda dari data administratif jumlah penduduk seperti yang dilaporkan ke Kemendagri. Pada tahun 2015, perbedaan dalam perkiraan jumlah penduduk melebihi 10 persen untuk lebih dari sepertiga kabupaten dan melebihi 20 persen untuk sekitar 11 persen kabupaten.

13. Pemerintah Indonesia berupaya untuk meningkatkan kualitas dan cakupan data pencatatan sipil. Selain memperluas cakupan dan mendukung keandalan dan keberlanjutan sistem KTP nasional, kualitas statistik demografi dan kesehatan bergantung pada pendaftaran kelahiran dan kematian yang akurat dan tepat waktu. Salah satu alasannya mungkin bahwa Pemda hanya menangkap kelahiran dan kematian yang dilaporkan ke Posyandu atau Puskesmas. Pencatatan kelahiran dan KTP nasional juga memiliki implikasi penting untuk menghilangkan hambatan bagi masyarakat miskin dalam mengakses layanan kesehatan dan pendidikan. Oleh karena itu, peningkatan akses terhadap data ini oleh semua kementerian dan pemerintah daerah sangatlah penting.

¹³³ Penilaian Pengelolaan Investasi Publik Indonesia. IMF, Bank Dunia, 2019. Lihat kotak di [bab Tinjauan Umum](#).

¹³⁴ UU No. 24 tahun 2013, Pasal 58.

3. Hasil

14. Data indikator hasil biasanya diperoleh dari survei rumah tangga tahunan, Susenas, atau dari survei spesifik sektor berkala seperti Risfaskes, survei fasilitas kesehatan. Data survei memberikan ukuran yang lebih akurat dari akses terhadap layanan dan hasil tetapi mungkin tidak dapat diandalkan untuk mengukur perubahan tahun-ke-tahun di tingkat masing-masing kabupaten. Survei khusus seringkali dilakukan hanya setiap beberapa tahun, sementara survei rutin seperti Susenas menggunakan pendekatan pengambilan sampel, yang tidak dirancang untuk menghasilkan hasil yang kuat di tingkat kabupaten. Untuk lebih dari 200 kabupaten, interval kepercayaan untuk Susenas di tingkat masing-masing kabupaten lebih besar dari 5 persen. Karena peningkatan kinerja tahun-ke-tahun yang diharapkan seringkali jauh lebih kecil dari 5 persen, perubahan tahun-ke-tahun Susenas bukanlah cara yang baik untuk mengukur peningkatan kinerja kabupaten yang berlangsung secara bertahap. Sebagian masalahnya adalah bahwa ukuran sampel untuk sub-penduduk tertentu, seperti rumah tangga yang memiliki anak balita, tidak mencukupi di beberapa daerah, terutama kabupaten kecil. Pengukuran dari Susenas terkait dengan infrastruktur (seperti akses terhadap air bersih dan sanitasi) rentan terhadap kesalahan pengelompokan tambahan, yang timbul dari cara survei ini dilakukan di blok 10 rumah tangga. Penggunaan pengukuran rata-rata bergulir dari survei Susenas tahunan dapat meningkatkan keandalan pengukuran perubahan kinerja tahun-ke-tahun.¹³⁵

15. Apabila data tersedia, kurangnya sistem pemantauan terintegrasi yang lebih baik jelas menghambat kemampuan Pemerintah Indonesia untuk membelanjakan dengan lebih baik. Di sektor kesehatan, misalnya, berbagai sistem pemantauan dikelola oleh berbagai direktorat di lingkungan Kemenkes untuk berbagai intervensi kesehatan, dan ada banyak sistem untuk memproses klaim JKN di bawah BPJS Kesehatan. Dengan kurangnya interoperabilitas di antara sistem data yang berbeda dan koordinasi yang buruk di antara para pemangku kepentingan utama, informasi yang berguna yang dapat menginformasikan prioritas strategis dan alokasi sumber daya di tingkat kabupaten dan nasional jumlahnya terbatas. Meskipun ada peningkatan koordinasi dalam alokasi DAK, keputusan mengenai berapa banyak yang dialokasikan untuk masing-masing kabupaten masih didasarkan pada informasi dari kabupaten itu sendiri. Sulit untuk menilai apakah usulan kabupaten didasarkan pada pengukuran kebutuhan yang konsisten. Sektor bantuan sosial memberi contoh yang menjanjikan, meskipun tidak sempurna, mengenai bagaimana basis data terpadu dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas belanja. Pemberlakuan Basis Data Terpadu (BDT) pada tahun 2011, sekarang dikenal dengan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) diikuti oleh alokasi manfaat bantuan sosial yang lebih efisien di tahun-tahun berikutnya. Namun demikian, DTKS belum dimutakhirkan secara sistematis sejak tahun 2015, dan tidak sepenuhnya digunakan oleh semua program bantuan sosial utama. Akibatnya, tidak dapat mendorong konvergensi di seluruh program bantuan sosial, yaitu, memastikan bahwa keluarga yang memenuhi syarat menerima jaringan dukungan yang terpadu.

16. Tanpa adanya sistem informasi yang berfungsi dengan baik, pemantauan dan evaluasi sistematis tentang bagaimana sumber daya publik dibelanjakan akan tetap menjadi hal yang menantang. Kurangnya pemantauan dan evaluasi (M&E) terlihat jelas di semua sektor, terutama infrastruktur, yang diprioritaskan Pemerintah Indonesia dalam beberapa tahun terakhir. Di sektor jalan, pengumpulan data yang buruk tentang pemeliharaan dan pembangunan aset telah berkontribusi pada prioritas yang terpecah-pecah dan tidak efektifnya program untuk meningkatkan kinerja jalan. Meskipun alat perencanaan yang lebih modern mulai digunakan, banyak Balai (tim pendukung daerah) masih

¹³⁵ B. Lewis, N McCulloch dan A. Sacks. 2015. 'Measuring Local Government Service Delivery Performance: Challenges and (Partial) Solutions in Indonesia'. *Journal of International Development*.

melakukan penyaringan secara manual terhadap kondisi perkerasan lapisan jalan dengan menggunakan program *spreadsheet*. Di sektor perumahan, kurangnya data mengenai kualitas perumahan bersubsidi selama audit berarti bahwa tidak ada mekanisme untuk meminta pertanggungjawaban pengembang. Juga tidak ada sistem untuk mensistematisasikan dan menegakkan kepatuhan dengan peraturan bangunan untuk perumahan bersubsidi.

II. Memperbaiki pengumpulan dan pengelolaan data untuk mendukung belanja yang lebih baik

17. Perbaikan kualitas data sangat penting untuk memastikan bahwa setiap rupiah dari uang pemerintah dibelanjakan secara efisien dan efektif di Indonesia. Untuk mengidentifikasi program / intervensi mana yang berjalan dengan baik dan untuk melakukan pembuatan kebijakan berbasis bukti secara lebih luas, Pemerintah Indonesia membutuhkan data yang lebih baik. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, data mengenai masukan, keluaran dan hasil seringkali tidak tersedia, tidak dimutakhirkan secara berkala atau berada di sistem yang berbeda yang tidak terintegrasi satu sama lain. Masalahnya lebih parah di tingkat daerah dan berdampak buruk pada kemampuan Pemda untuk memberikan akses yang lebih baik terhadap layanan.

1. Masukan

18. Meskipun data belanja publik oleh pemerintah pusat sudah baik menurut standar internasional, Pemerintah Indonesia perlu memastikan bahwa sistem pemantauan mengumpulkan informasi yang diperlukan untuk mendorong kinerja yang lebih baik. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, data belanja pemerintah pusat dipantau, dilaporkan, dan tersedia untuk umum secara berkala. Namun demikian, Indonesia perlu memantau pengeluaran untuk infrastruktur dengan cermat, dan analisa ini tidak didukung dengan baik oleh penggunaan klasifikasi fungsi. Dalam standar internasional mengenai klasifikasi fungsi, perincian tentang infrastruktur tersedia di tingkat ketiga klasifikasi, yang tidak digunakan di Indonesia. Dengan tidak adanya klasifikasi fungsi tingkat ketiga, pemantauan pengeluaran infrastruktur yang akurat akan membutuhkan kombinasi klasifikasi fungsi dan ekonomi. Untuk memastikan investasi barang modal dikelola dengan baik, harus diberlakukan klasifikasi untuk ID proyek. Penilaian pengelolaan investasi pemerintah IMF / Bank Dunia baru-baru ini merekomendasikan bahwa informasi mengenai proyek-proyek barang modal berskala besar harus dimasukkan ke dalam RPJMN berikutnya dengan informasi mengenai jangka waktu dan perkiraan biaya (lihat kotak di [bab Tinjauan Umum](#)). Untuk memantau pelaksanaan proyek yang direncanakan, sistem TI seperti SPAN harus dimodifikasi untuk memasukkan ID proyek.

19. Definisi program dan kegiatan (sub-program) yang lebih baik dalam klasifikasi anggaran dan Bagan Akun akan mendukung pemantauan intervensi yang lebih efektif. Melacak kinerja secara efektif dimulai dengan logika yang jelas mengenai bagaimana hasil yang diinginkan dapat dicapai. Dalam banyak kasus, pemberian intervensi tergantung pada masukan dari berbagai tingkat pemerintahan. Pemerintah Indonesia berencana untuk memberlakukan klasifikasi program dan kegiatan yang lebih konsisten di seluruh tingkat pemerintahan, dan untuk mengintegrasikan alokasi yang lebih baik ke kementerian-kementerian nasional dengan transfer daerah, yang akan mendukung pemantauan yang lebih baik dari keseluruhan pagu anggaran untuk pelaksanaan program-program pemerintah. Klasifikasi anggaran dapat diselaraskan dengan logika intervensi dan dengan prioritas yang dinyatakan di dalam rencana nasional. Sebagaimana terstruktur saat ini, klasifikasi program dan kegiatan disesuaikan dengan struktur organisasi,

yang menghambat pemantauan kinerja yang baik.¹³⁶ Rencana Tahunan menggunakan arsitektur klasifikasi yang berbeda dari anggaran, yang menyulitkan untuk melacak hubungan di antara keduanya. Penyempurnaan lebih lanjut dan kekakuan dalam definisi keluaran akan membentuk rantai hasil yang lebih jelas dari masukan ke hasil. Demikian pula, meningkatkan penangkapan proyek infrastruktur berskala besar dalam sistem perencanaan dan pengelolaan anggaran (mis., di SPAN) akan lebih memudahkan untuk melacak pelaksanaannya. Salah satu pilihan yang dapat dieksplorasi adalah meminta kementerian untuk mengidentifikasi semua proyek dalam ukuran tertentu sebagai keluaran tersendiri di dalam anggaran.

20. Menghubungkan SPAN dan sistem pengadaan akan menghasilkan data yang berguna untuk mendukung analisa belanja. Saat ini, sistem pengadaan (SPSE) yang dikelola oleh LKPP berfokus pada pengadaan, sedangkan SPAN yang dikelola oleh Kementerian Keuangan berfokus pada pencatatan komitmen dan pembayaran barang dan jasa yang diperoleh atau didapat. Informasi mengenai pengadaan barang/jasa dari SPSE tidak terlihat di SPAN, sedangkan komitmen dan informasi pengelolaan pembayaran dari SPAN tidak terlihat di SPSE. Membangun hubungan di antara kedua sistem tersebut akan meningkatkan transparansi, efisiensi, kepastian, dan pengendalian atas pelaksanaan anggaran. Misalnya, Pemerintah Indonesia dapat memantau transparansi dalam pengadaan dengan melihat bagian dari kontrak yang terbuka untuk persaingan. Pemerintah Indonesia juga dapat mengukur waktu yang dibutuhkan dalam proses pengadaan (dipilih berdasarkan metode pengadaan), apakah *vendor* yang sama akan dipilih melalui dalih ‘sumber tunggal’ atau metode non-kompetitif lainnya, dan apakah pembayaran diberikan pada tingkat yang lebih cepat dalam kontrak non-kompetitif. Indikator pertama akan meningkatkan efisiensi pengeluaran, sedangkan dua indikator terakhir tersebut dapat digunakan sebagai tanda peringatan dalam memantau korupsi.

21. Di tingkat daerah, reformasi baru-baru ini untuk meningkatkan kualitas data belanja berada di arah yang benar tetapi menerapkannya adalah tugas yang sangat berat. Inisiatif untuk menerapkan klasifikasi anggaran standar dan Bagan Akun Standar (BAS) sedang berlangsung. Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2019 (diterbitkan pada Januari 2019) mewajibkan Pemda untuk menganggarkan dan melaporkan dengan menggunakan sistem klasifikasi umum dan menetapkan bahwa peraturan pemerintah yang terpisah akan menetapkan sistem klasifikasi. Kemenkeu memimpin pengembangan peraturan tersebut untuk mendefinisikan arsitektur dan definisi klasifikasi yang akan diminta untuk dipergunakan oleh Pemda. Sementara itu, masalah peraturan menteri yang terpisah tentang klasifikasi anggaran dan Bagan Akun¹³⁷ oleh Kemendagri dan pemberlakuan sistem baru untuk mengelola keuangan daerah menghadirkan tantangan koordinasi. Penting bagi Kemendagri dan Kemenkeu untuk bekerja sama untuk mencapai struktur klasifikasi yang diselaraskan yang membahas kebutuhan informasi setiap organisasi, tetapi yang juga memprioritaskan produksi anggaran yang baik dan laporan pengeluaran yang mendukung pengambilan keputusan oleh Pemda. Tingkat rincian dalam rencana daerah, anggaran dan laporan keuangan melemahkan akuntabilitas yang baik.¹³⁸ Sistem klasifikasi harus disusun untuk mendukung penganggaran yang baik dan pengambilan keputusan pelaksanaan anggaran daerah yang difokuskan pada tiga tujuan: (i) memprioritaskan di seluruh sektor dan layanan; (ii) transparansi alokasi di

¹³⁶ Program berhubungan dengan Direktorat Jenderal dan Kegiatan berhubungan dengan Direktorat.

¹³⁷ Peraturan Mendagri No. 90 tahun 2019 diterbitkan pada November 2019 dan menetapkan sistem baru akan berlaku mulai tanggal 1 Januari 2020. Pelaksanaannya diperkuat oleh peluncuran sistem *e-planning* dan penganggaran baru, SIPD.

¹³⁸ Tidak jarang anggaran daerah sepanjang lebih dari 500 halaman dan untuk rencana kerja masing-masing dinas mencapai beberapa ratus halaman. Ini disusun dan disetujui setiap tahun dan direvisi secara rutin setiap setengah tahun, menghasilkan beban transaksi yang besar bagi pemerintah daerah yang mengalihkan mereka dari pengelolaan strategis yang lebih baik dari belanja yang berkualitas baik.

antara jenis-jenis pengeluaran utama dan antara pemberian layanan di garis depan dan di bagian administrasi; dan (iii) transparansi investasi barang modal. Pemberlakuan sistem klasifikasi yang baru ini menawarkan potensi untuk meningkatkan pelacakan proyek investasi barang modal di tingkat daerah, tetapi ini akan membutuhkan pemberlakuan ID proyek, yang saat ini bukan bagian dari usulan yang diajukan oleh Kementerian Keuangan atau Kemendagri.

22. Integritas reformasi yang penting ini untuk membakukan klasifikasi pengeluaran daerah akan tergantung pada koordinasi antarlembaga tingkat tinggi dan kemauan untuk mengembangkan sistem dari waktu ke waktu. Tugas untuk meluncurkan sistem klasifikasi baru di 500+ Pemda akan menjadi tugas yang besar. Paling tidak, pemerintah daerah perlu memetakan BAS mereka saat ini ke BAS yang baru, membersihkan data untuk ditransfer ke sistem baru, dan memelihara file audit mengenai bagaimana mereka mengelola proses transisi (untuk memenuhi persyaratan BPK, badan pemeriksa negara). Tidak dapat dihindari bahwa akan membutuhkan waktu untuk melatih pejabat pemerintah daerah mengenai cara menerapkan klasifikasi secara konsisten, dan struktur klasifikasi perlu direvisi apabila teridentifikasi terdapat celah. Negara-negara besar yang terdesentralisasi (mis., Afrika Selatan, Meksiko, dan Brasil) membutuhkan waktu 8 hingga 10 tahun untuk melaksanakan reformasi yang sama. Untuk memastikan reformasi ini dikelola dengan baik, sumber daya yang memadai harus dialokasikan untuk staf yang dikhususkan untuk mengelola proses, dan untuk membiayai dukungan teknis kepada 500+ Pemda untuk mengumpulkan dan mengklasifikasikan informasi pengeluaran secara akurat.

2. Keluaran

23. Data mengenai akses, keluaran dan penerima manfaat harus diintegrasikan ke dalam platform bersama dan lebih banyak perhatian diberikan pada pemeliharannya. Pengalaman dengan basis data terpadu kemiskinan (DTKS) menunjukkan bahwa registri data yang berfungsi dengan baik yang dapat diakses oleh semua pemangku kepentingan dapat menghasilkan manfaat yang penting dalam efisiensi dan efektivitas. Terus memperbarui dan memastikan pelaksanaan penuh DTKS akan membantu meningkatkan dampak program bantuan sosial pada kesejahteraan. Kemendikbud telah membentuk dan terus memperbaiki database Dapodiknya, yang menyediakan platform informasi mengenai status sekolah di bawah Kemendikbud. Ini dapat diperluas untuk mencakup sekolah-sekolah agama yang diawasi oleh Kemenag. Sementara itu, sektor lain perlu mengambil langkah pertama dalam membangun basis data bersama. Di perumahan, misalnya, Sistem Informasi Perumahan dan Real Estat (*Housing and Real Estate Information System*, HREIS) terpadu yang berisi data tentang metrik utama (mis., kesenjangan antara pasokan dan kebutuhan perumahan, perumahan di bawah standar, dan keterjangkauan) berdasarkan letak geografis dan pendapatan konsumen dapat membantu para pembuat kebijakan untuk mengidentifikasi kesenjangan antara pasokan dan permintaan perumahan. Di bidang kesehatan, dasbor umum untuk mengukur kinerja di antara kabupaten dan fasilitas, tersedia untuk semua pemangku kepentingan di seluruh tingkat pemerintahan, dapat dibentuk. Selain itu, data klaim JKN dapat membantu memantau kepatuhan terhadap pedoman dan perawatan berbasis protokol, sehingga membantu meningkatkan kualitas pemberian layanan. Data klaim juga dapat digunakan untuk menjalankan simulasi dan analisa dampak anggaran untuk membantu mengidentifikasi penghematan biaya dari pembayaran yang tidak dibatasi (*open-ended*) ke rumah sakit.

24. Penilaian kesenjangan relatif infrastruktur (misalnya, di seluruh kabupaten/kota) adalah komponen penting dari fungsi redistributif pemerintah pusat. Alokasi DAK bisa lebih efisien jika ditargetkan untuk daerah dengan kebutuhan terbesar, tetapi hal tersebut akan membutuhkan cara yang lebih konsisten untuk mengukur kebutuhan. Standar minimum dimaksudkan untuk melayani fungsi

tersebut, tetapi penyempurnaan terbaru untuk standar minimum lebih berfokus pada pengukuran layanan yang diterima oleh warga dibandingkan dengan kesenjangan dalam masukan seperti sekolah, pusat kesehatan, sistem penyediaan air bersih dan jalan. Beberapa negara menggunakan standar minimum khusus untuk infrastruktur, dan ini dapat diadopsi untuk Indonesia.¹³⁹ Sistem akreditasi layanan seperti itu untuk fasilitas kesehatan juga dapat digunakan sebagai dasar untuk melakukan perbandingan yang adil antara kebutuhan relatif dari kabupaten yang berbeda. Untuk menginformasikan dengan tepat alokasi dana barang modal untuk mengatasi kesenjangan infrastruktur, standar perlu memberikan tidak hanya tolok ukur untuk kualitas aset infrastruktur individual, tetapi juga tolok ukur untuk kuantitas infrastruktur juga.

25. Pemerintah Indonesia telah meletakkan dasar yang kuat untuk meningkatkan kualitas data melalui program Satu Data dan Peraturan Presiden baru-baru ini tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (e-Government). Peraturan Presiden tentang Satu Data yang dikeluarkan baru-baru ini (Peraturan Presiden No. 39 tahun 2019) menetapkan pendekatan seluruh pemerintah terhadap tata kelola data untuk meningkatkan kualitas, pengelolaan, dan integrasi data pemerintah di seluruh pemerintahan. Selain memungkinkan berbagi data dalam pemerintahan, juga diharapkan untuk meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan aksesibilitas data pemerintah bagi masyarakat. Peraturan tersebut menetapkan pengaturan dan standar tata kelola untuk pengelolaan data, yang mencakup tingkat pusat dan daerah. Pelaksanaan program ini dipimpin oleh Bappenas, bersama dengan Kemenpan RB, Kementerian Komunikasi dan Informatika, Kemendagri, Kemenkeu, BPS, dan Badan Informasi Geospasial (BIG) pada Komite Pengarah. Dengan demikian, Sekretariat program Satu Data akan ditempatkan di Bappenas untuk menyelaraskan kebijakan yang relevan tentang standarisasi, pengelolaan dan pertukaran data, dan mengoordinasikan Forum Satu Data, sementara masing-masing kementerian diharapkan untuk menunjuk “wali data (*data custodian*)” untuk menerapkan kebijakan dan standar. Data pemerintah yang dicakup oleh peraturan ini tidak hanya mencakup data statistik dan data geospasial, yang standarnya masing-masing diatur oleh BPS dan BIG, tetapi juga berbagai data yang dihasilkan sebagai produk sampingan dari administrasi pemerintah, seperti data fiskal. Salah satu fungsi dari Forum Satu Data adalah untuk membuat Data Induk dan Kode Referensi yang akan digunakan di seluruh pemerintahan yang, bersama dengan penggunaan data umum dan standar metadata, serta persyaratan untuk menyimpan data dalam format yang terbuka dan dapat dibaca mesin, akan menjadi penting untuk memungkinkan interoperabilitas data. Peraturan ini melengkapi peraturan tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (*e-Government*) (Peraturan Presiden No. 95 tahun 2018) yang diterbitkan pada tahun 2018, yang berfokus pada penetapan standar bersama untuk infrastruktur teknis, seperti Pusat Data Pemerintah dan sistem aplikasi bersama.

26. Untuk mendukung pelaksanaan peningkatan data yang memiliki integritas, diperlukan lebih banyak perhatian pada lingkungan yang memungkinkan bagi kementerian-kementerian untuk melaksanakan fungsi pengawasan data mereka: (i) kemampuan dan pembiayaan pusat data kementerian (biasanya berada di Kantor Sekretaris Jenderal); (ii) keamanan cyber dan kebijakan privasi informasi; (iii) insentif bagi pegawai negeri untuk mengambil spesialisasi dalam data dan teknologi; dan (iv) meningkatkan kualitas pengadaan TI pemerintah (misalnya, meniru fungsi Layanan Digital Pemerintah Inggris di kantor Kabinet, yang menyediakan pengawasan terhadap kualitas pengembangan TI untuk Pemerintah Inggris).

¹³⁹ An example is the Regulations for Norms and Standards for Public School Infrastructure, issued under the South African Schools Act 84 of 1996.

27. BPKP (badan pemeriksa intern) telah mengembangkan keterampilan dalam verifikasi, dan dapat lebih banyak menggunakan kapasitasnya yang cukup besar. Data administratif harus diverifikasi, terutama di mana data tersebut diandalkan untuk menghitung insentif kinerja. Proyek Tata Pemerintahan Daerah dan Desentralisasi mendukung BPKP untuk melakukan verifikasi terhadap masing-masing proyek yang didanai DAK di sektor jalan, penyediaan air bersih, sanitasi dan irigasi terhadap serangkaian kriteria standar. BPKP telah ditunjuk sebagai agen verifikasi independen untuk program-program Bank Dunia untuk hasil, yang saat ini ada empat di Indonesia. BPKP hadir secara meluas di seluruh Indonesia dan memiliki kapasitas profesional yang besar, karena sebagian besar stafnya adalah akuntan. Ada potensi yang cukup besar untuk memanfaatkan BPKP dalam pemantauan. Badan pemeriksa negara ini, BPK, juga telah menyatakan minat untuk melakukan audit kinerja yang, selain untuk memastikan akuntabilitas untuk sumber daya publik, dapat melihat nilai uang dalam hal rancangan program, efektivitas kelayakan dan kriteria alokasi dalam hal penargetan dan efektivitas pengelolaan program secara keseluruhan.

28. Lebih banyak yang mungkin perlu dialokasikan untuk fungsi pemantauan dan evaluasi (M&E) program-program pemerintah. Meskipun ada kehati-hatian yang dapat dipahami mengenai pengalokasian sumber daya untuk biaya yang tidak diterjemahkan ke dalam layanan atau aset, alokasi belanja yang sedikit untuk M&E adalah tindakan yang di awalnya seperti penghematan tetapi dalam perjalanan waktu ternyata malah berujung pada pemborosan (*false economy*). Pemeriksaan yang lebih dekat terhadap sistem M&E dapat menghasilkan bukti untuk membuat kasus bisnis yang mendukung peningkatan alokasi. Peningkatan pendanaan akan dibutuhkan untuk mendukung keterlibatan BPKP yang sedang berlangsung dalam memantau program-program pemerintah, serta memastikan sistem sumber daya yang memadai. Praktik internasional menunjukkan aturan praktis sekitar 10 persen dari biaya program, yang akan lebih tinggi jika program dijalankan di tingkat masyarakat atau melibatkan sumber daya yang sangat signifikan.¹⁴⁰

29. Upaya untuk melakukan standarisasi dan memverifikasi data kependudukan, beberapa di antaranya sedang berlangsung, harus didorong dan diprioritaskan. Tingkat kurangnya pencatatan sipil sangat berbeda-beda dari satu kabupaten/kota ke kabupaten/kota lain, bahkan walaupun mereka menghadapi tantangan logistik yang sama. Kombinasi insentif dan dukungan yang lebih tepat sasaran diperlukan untuk merangsang kabupaten-kabupaten yang tertinggal, memberi penghargaan kepada kabupaten/kota-kabupaten/kota yang berkinerja baik, dan mendorong inovasi dan penyebaran gagasan mengenai cara meningkatkan sistem pencatatan. Untuk memfasilitasi peningkatan layanan administrasi kependudukan, pemerintah pusat juga telah mulai memberikan dana hibah khusus (DAK Admindak) kepada pemerintah daerah sejak tahun 2017. Rumus alokasi saat ini untuk kabupaten / kota secara seragam didasarkan pada jumlah penduduk, tetapi sedang dipertimbangkan perubahan untuk menghubungkan alokasi dan pencairan dari dana hibah ini untuk kerangka pengelolaan kinerja untuk kantor pencatatan sipil setempat (Dinas Dukcapil). Untuk daerah tertinggal, dorongannya adalah untuk memperluas akses terhadap layanan dan menutup kesenjangan cakupan, misalnya, cakupan akta kelahiran, sementara untuk wilayah dengan kinerja terbaik, fokus dari hasil dapat bergeser ke kualitas

¹⁴⁰ F. Twersky dan A. Arbretton, 2014, *Benchmarks for spending on evaluation*. Untuk program di tingkat masyarakat yang didanai pemerintah federal, direkomendasikan alokasi sebesar 13% dari anggaran untuk dievaluasi: https://www.nationalservice.gov/sites/default/files/resource/Budgeting%20for%20Evaluation_090914st10.17.pdf. Perbendaharaan Australia Barat merekomendasikan agar organisasi yang menerapkan program pemerintah berisiko tinggi harus mengkhhususkan antara 5-10% dari anggaran program mereka untuk dievaluasi. Program berisiko tinggi adalah program yang melibatkan lebih dari AUD 5 juta, yang inovatif, atau yang merupakan prioritas tinggi bagi pemerintah: https://www.treasury.wa.gov.au/uploadedFiles/Treasury/Program_Evaluation/evaluation_guide.pdf. Lihat juga 'Kondisi Evaluasi tahun 2012' http://www.pointk.org/resources/files/innonet-state-of-evaluation-2012.pdf?fbclid=IwAR2jxOYYwv-VYCSYcoCT4sIFOFml_ZOjBJ2rv1PqI6t2JaP6M_WMbxUfibi.

layanan, misalnya, pendaftaran kelahiran yang tepat waktu, kepatuhan pada standar tingkat layanan. Lebih transparannya perbedaan antara sumber data kependudukan yang berbeda dapat membantu mendorong perbaikan lebih lanjut. Saat ini, data pencatatan sipil dimaksudkan untuk diterbitkan setiap enam bulan, tetapi data terbaru dan lengkap menurut provinsi dan kabupaten masih sulit diakses oleh masyarakat.

3. Hasil

30. Indonesia sudah memiliki salah satu survei tingkat kemiskinan nasional yang paling teratur dan akurat di dunia. Ada risiko memberi beban berlebih kepada Susenas dan membebani fungsi intinya untuk memantau pemberantasan kemiskinan jika lebih banyak indikator ditambahkan untuk melayani tujuan-tujuan tambahan. Namun demikian, kapasitas survei independen diperlukan untuk memantau beberapa hasil utama seperti pemberantasan *stunting*. Untuk menghasilkan informasi tingkat hasil yang akurat di tingkat masing-masing kabupaten merupakan tantangan dan berbiaya mahal. BPS adalah lembaga penting yang bertanggung jawab untuk menghasilkan informasi utama mengenai kondisi sosial dan ekonomi Indonesia, mulai dari pertumbuhan ekonomi, tingkat kemiskinan, lapangan kerja hingga harga. Dengan desentralisasi yang cepat, urbanisasi dan meningkatnya kompleksitas ekonomi, permintaan untuk data yang lebih terpilah dan tepat waktu telah meningkat, bahkan ketika tantangan pengumpulan data juga meningkat. Ruang lingkup reformasi kelembagaan untuk terus meningkatkan relevansi dan kualitas data untuk mendukung pembuatan kebijakan meliputi: (i) standarisasi proses bisnis dan infrastruktur statistik (untuk melakukan survei dan/atau Sensus yang berbeda); dan (ii) penerapan solusi teknologi untuk pengumpulan, pengelolaan, dan penyebaran data.

31. Reformasi terkini untuk melakukan komputerisasi nilai ujian adalah contoh peningkatan dalam pengukuran hasil pendidikan yang andal. Pemberlakuan ujian berbasis komputer bagi ujian untuk siswa kelas 9 dan 12 telah mengurangi peluang terjadinya korupsi (permainan) di dalam penetapan nilai itu sendiri, tetapi pengukuran hanya terjadi pada akhir penyelesaian siklus SMP dan SMA siswa. Mengambil pengukuran hasil sebelumnya, misalnya ketika siswa lulus dari sekolah dasar ke sekolah menengah pertama, akan memberikan kesempatan yang lebih baik untuk mengidentifikasi di mana adanya tantangan yang paling jelas dalam sistem pendidikan, dan memastikan bahwa siswa yang tidak siap untuk tahap sekolah berikutnya apakah diberi dukungan tambahan atau tidak dipromosikan ke kelas berikutnya.

Mendorong lingkungan yang memungkinkan untuk kualitas data yang lebih baik

32. Permintaan untuk data yang lebih baik tidak mungkin meningkat kecuali jika data tersebut digunakan. Ini terutama berlaku untuk data daerah. Di banyak sektor, memiliki akses ke data pengeluaran pemerintah pusat tidak memberi informasi bagi analisa pengeluaran dengan cara apa pun juga yang baik, tanpa adanya akses ke data pengeluaran daerah sehingga ada gambaran lengkap mengenai sumber daya untuk diselaraskan dengan keluaran dan hasil. Beberapa pelaku seperti Kementerian Kesehatan memiliki keinginan besar untuk melakukan analisa pengeluaran tetapi tidak memiliki data untuk melakukan hal ini. Begitu lembaga memiliki akses terhadap data dan menggunakan data, mereka lebih cenderung untuk mengidentifikasi kekurangannya dan memprioritaskan perbaikannya.

33. Proses anggaran merupakan titik masuk yang penting untuk meningkatkan penggunaan data. Kementerian harus diminta untuk mendukung permintaan peningkatan pendanaan, atau untuk memperkenalkan program-program baru, dengan kasus bisnis berdasarkan bukti. Tinjauan pengeluaran berkala dari program-program pengeluaran besar juga harus dilakukan. Di mana data terfragmentasi

lintas sektoral (mis., di sektor kesehatan, pendidikan atau infrastruktur) yang disebabkan oleh berbagai kementerian atau pemangku kepentingan, tinjauan sektor tahunan atas kinerja dan pengeluaran juga harus diminta. Daripada mencoba melakukan evaluasi secara sistematis dari semua pengeluaran pemerintah, beberapa program yang melibatkan pengeluaran yang tinggi atau prioritas yang tinggi untuk pemerintah dapat dipilih untuk mengembangkan dan memperbaiki pendekatan kualitatif yang lebih canggih untuk menggunakan kajian belanja dalam konteks Indonesia. Kajian belanja membantu mendorong akuntabilitas kementerian untuk kinerja, bukan hanya akuntabilitas untuk pengeluaran saja. Kajian kinerja dan pengeluaran tahunan dari Strategi Nasional Percepatan Pencegahan *Stunting* adalah contoh yang baik yang dapat dikembangkan lebih lanjut ke program-program pengeluaran lainnya.

34. Dengan mengintegrasikan sistem dapat mendorong penyelarasan data, tetapi kesulitannya ada di dalam rinciannya. Beberapa sistem sedang dibuat di mana data sedang dikumpulkan melalui unggahan PDF, bukan melalui entri ke dalam sistem itu sendiri. Integrasi riil hanya dilengkapi dengan penggunaan struktur data umum dan menu tertutup untuk mengklasifikasikan atribut data utama untuk memastikan keterbandingannya.

35. Transparansi dapat menjadi pendorong yang kuat untuk peningkatan kualitas data. Untuk meningkatkan akurasi sistem ini, data utama harus dipublikasikan. Komitmen politik tingkat tinggi terhadap prinsip-prinsip data terbuka dapat memiliki efek katalitik pada peningkatan kualitas data. Program Satu Data Indonesia,¹⁴¹ yang dipelopori oleh kantor Kepresidenan dan Bappenas, adalah awal yang baik. Program Satu Data yang diperluas dapat berfokus pada: (i) meningkatkan integrasi pengumpulan data, jaminan kualitas, dan pengelolaan lintas kementerian; (ii) menetapkan standar kualitas data; dan (iii) memfasilitasi perjanjian antar-lembaga mengenai pertukaran data. Verifikasi adalah mekanisme yang penting untuk memastikan bahwa kualitas data tetap konsisten. Memungkinkan DPR, pemerintah daerah, dan warga untuk mengakses dan memanfaatkan data akan meningkatkan akuntabilitas dari bawah ke atas dan dari atas ke bawah.

¹⁴¹ <https://data.go.id/>

5. Kesehatan

Pesan utama:

- Indonesia telah mencatatkan kemajuan luar biasa dalam upayanya menuju cakupan kesehatan semesta (*universal health coverage*, UHC). Cakupan jaminan kesehatan telah meningkat pesat mencapai 82 persen dari jumlah penduduk dan pengeluaran sendiri (*out-of-pocket*, OOP) telah menurun hampir 12 persen sejak diperkenalkannya Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) pada tahun 2014.
- Terlepas dari pencapaian besar ini, masih ada beberapa tantangan yang dihadapi, terutama dalam menurunkan angka kematian ibu, menurunkan prevalensi *stunting*, dan mengurangi sebaran TBC. Ketimpangan dalam *outcomes* kesehatan yang dikarenakan wilayah dan pendapatan masih terjadi, dan hal ini memberi penekanan terhadap pentingnya tata kelola dan sistem informasi kesehatan yang baik untuk dapat memperbaiki penggunaan sumber daya agar lebih tepat sasaran.
- Pengeluaran kesehatan masyarakat masih jauh di bawah rata-rata regional Asia dan negara-negara berpendapatan rendah-menengah, sehingga para penyedia pelayanan kesehatan di garis depan sering kekurangan obat-obatan, peralatan, dan pelatihan yang diperlukan untuk memberikan layanan berkualitas baik.
- Peningkatan kinerja sektor kesehatan dalam rangka memastikan manfaat nilai uang (*value for money*) memerlukan penguatan atas tata kelola dan mekanisme akuntabilitas, menangani fragmentasi pembiayaan dan kelembagaan, serta memperkenalkan desain yang lebih baik terkait pemberian layanan berorientasi kinerja.
- Untuk mencapai tujuan ambisius Indonesia dalam UHC, Pemerintah Indonesia perlu melakukan belanja yang lebih banyak dan lebih baik untuk pelayanan kesehatan.

Ringkasan rekomendasi

- **Meningkatkan pengeluaran sektor kesehatan untuk mendukung pencapaian UHC**
 - Menyederhanakan struktur pajak tembakau secara keseluruhan dan meningkatkan pajak cukai tembakau di tingkat nasional.
 - Memberikan subsidi premi untuk sektor informal untuk menarik lebih banyak anggota yang sehat.
 - Melakukan pemutakhiran premi JKN berdasarkan analisis aktuaria.
 - Memantau dan melacak belanja kesehatan yang diamanatkan oleh undang-undang.
- **Meningkatkan kualitas (atau efisiensi) belanja kesehatan**
 - Meningkatkan tata kelola dan akuntabilitas:
 - Meningkatkan tata kelola dan akuntabilitas dengan memperkenalkan tinjauan sektor tahunan.
 - Investasi dalam sistem informasi kesehatan untuk meningkatkan pemantauan dan evaluasi kinerja belanja kesehatan.
 - Memperkuat peran pembelian pelayanan kesehatan oleh BPJS Kesehatan.
 - Uji coba reformasi pembiayaan kesehatan untuk:
 - Mengatasi pembayaran rumah sakit yang tidak dibatasi (*open ended*) yang merupakan sumber terbesar pengeluaran.
 - Memperkenalkan metode urun bayar (*cost-sharing*) yang dirancang dengan hati-hati untuk pelayanan non-esensial, pelayanan yang rawan pemanfaatan berlebihan, dan/atau untuk memberi insentif bagi rujukan yang lebih *cost-effective*.
 - Memperkuat pembiayaan berbasis kinerja.
 - Meningkatkan kualitas pemberian pelayanan dengan:
 - Memperkenalkan paket manfaat secara eksplisit yang sepadan dengan sumber daya yang tersedia.
 - Menargetkan penggunaan sumber daya untuk populasi yang akan menerima manfaat paling besar.

- Menggunakan data klaim JKN untuk memberikan informasi dan meningkatkan pemberian layanan serta meningkatkan efisiensi.
- Memastikan sistem kesehatan dapat mengatasi kebutuhan pelayanan jangka panjang untuk x1pasien-pasien usia lanjut dan dengan penyakit/kondisi kronis.

Referensi utama lainnya

Bank Dunia. 2016. *Health System Financing Assessment: Spend More, Right, and Better*

(<http://documents.worldbank.org/curated/en/453091479269158106/Indonesia-Health-financing-system-assessment-spend-more-right-and-better>)

Bank Dunia. 2017. *Is Indonesia Ready to Serve? An Analysis of Indonesia's Primary Health Care Supply-Side*

Readiness (<http://documents.worldbank.org/curated/en/484351538653658243/Is-Indonesia-Ready-to-Serve-An-Analysis-of-Indonesia-s-Primary-Health-Care-Supply-Side-Readiness>)

Bank Dunia. 2018. *Functional and Regulatory Review of Strategic Health Purchasing Under JKN: Executive Summary*

(<http://documents.worldbank.org/curated/en/792001534743821191/Functional-and-Regulatory-Review-of-Strategic-Health-Purchasing-Under-JKN-Executive-Summary>)

I. Konteks

1. **Indonesia telah mencapai kemajuan luar biasa dalam perjalanannya menuju cakupan kesehatan universal (UHC). Sebelum tahun 2004, hanya pegawai negeri, pensiunan anggota angkatan bersenjata dan polisi, serta pekerja sektor swasta yang memiliki akses terhadap jaminan kesehatan.** Antara tahun 2004 dan 2014, berbagai skema telah dibuat, masing-masing melayani segmen penduduk tertentu dan menawarkan paket manfaat yang berbeda (Gambar 5.1). Dengan diperkenalkannya Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) pada tahun 2014, Indonesia menggabungkan berbagai skema dan asuransi kesehatan berbagai skala ke dalam satu kumpulan risiko (*risk pool*) nasional,¹⁴² mengenalkan paket manfaat yang seragam, serta mengenalkan sistem pembeli tunggal (*single purchaser*) pelayanan kesehatan yang menetapkan metode pembayaran, besaran pembayaran, dan aturan untuk kualitas pelayanan yang seragam — hal ini merupakan sebuah reformasi besar-besaran yang bisa dicapai oleh sedikit negara yang menganut sistem *multi-payer*. Sementara penggabungan risiko kesehatan seluruh negeri menjadi satu kelompok risiko nasional (*national risk pool*) dengan paket manfaat yang sama telah membantu meningkatkan kesetaraan pelayanan kesehatan, daya beli yang kuat dari sistem pembayar tunggal diharapkan dapat meningkatkan efisiensi sistem secara keseluruhan.

¹⁴² Empat skema utama tersebut adalah: (i) Askes - untuk pegawai negeri sipil, dibentuk di tingkat provinsi; (ii) Jamsostek - untuk sektor swasta, dibentuk di tingkat provinsi; (iii) Jamkesmas - skema nasional untuk penduduk miskin dan rentan miskin yang dibentuk oleh Pemerintah Indonesia; dan (iv) Jamkesdas - skema jaminan kesehatan lokal untuk masyarakat miskin dan kurang beruntung yang tidak tercakup oleh Jamkesmas, dibentuk di tingkat pemerintah daerah (mis., 300+ kumpulan dana tingkat kabupaten).

Gambar 5.1. Tahapan Indonesia menuju UHC



2. Bab ini disusun sebagai berikut: Bagian 2 berfokus pada seberapa efektif Indonesia dalam mencapai tujuannya untuk UHC — didefinisikan sebagai akses yang *terjangkau bagi seluruh penduduk* terhadap pelayanan kesehatan yang *berkualitas*. Bagian 3 dan 4 membahas pembiayaan kesehatan untuk UHC, yaitu, apakah Indonesia melakukan belanja yang cukup untuk kesehatan dan apakah sumber daya publik yang terbatas digunakan secara efisien untuk memaksimalkan nilai untuk uang (*value for money*). Akhirnya, Bagian 5 memberikan rekomendasi untuk meningkatkan dan memperbaiki kualitas belanja kesehatan masyarakat di Indonesia.

II. Apakah Belanja di Sektor Kesehatan Sudah Efektif dalam Mencapai Tujuannya?

3. Pemerintah Indonesia telah menetapkan target yang ambisius untuk sektor kesehatan, akan tetapi kemajuannya beragam. Sebagaimana diuraikan dalam Rencana Strategis Nasional lima tahun Kementerian Kesehatan (Kemenkes) (Renstra 2015-2019),¹⁴³ tujuan utama sektor ini adalah untuk meningkatkan status kesehatan penduduknya dengan menyediakan UHC dan perlindungan finansial. Secara khusus, Pemerintah Indonesia memiliki tujuan untuk: (i) menurunkan angka kematian ibu dan angka stunting yang tinggi; (ii) mengurangi pertumbuhan penyakit menular, terutama tuberkulosis (TBC) dan human immunodeficiency virus (HIV); (iii) memperlambat peningkatan beban penyakit tidak menular

¹⁴³ Rencana Strategis Nasional lima tahunan Kementerian Kesehatan (Renstra tahun 2015-2019) adalah dokumen negara yang mengoperasionalkan visi dan misi Presiden sebagaimana diatur dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) tahun 2015-2019. Tersedia secara daring (*online*) di www.depkes.go.id/resources/download/info-publik/Renstra-2015.pdf

(PTM); dan (iv) memperluas cakupan jaminan kesehatan. Namun demikian, hanya enam (dari 18) indikator sektor kesehatan yang berada di jalur yang tepat untuk mencapai target mereka (Tabel 5.1).

4. Indonesia telah mencapai hasil yang cukup baik terkait *outcomes* kesehatan dalam beberapa dekade terakhir ini; tetapi masih terdapat beberapa tantangan, terutama dalam kesehatan ibu, gizi, dan dalam menanggulangi penyakit menular yang persisten seperti TBC. Antara tahun 1960 dan 2016, angka harapan hidup meningkat dari 45 tahun menjadi 69 tahun. Kematian balita menurun dari 222 menjadi 25 per 1.000 kelahiran hidup antara tahun 1960 dan 2017, dan kematian bayi menurun enam kali lipat menjadi 21 per 1.000 kelahiran hidup selama periode yang sama (Gambar 5.2).¹⁴⁴ Namun, angka kematian ibu (AKI) Indonesia tetap tinggi relatif terhadap tingkat pendapatannya dan dibandingkan negara-negara lain di wilayah yang sama, meskipun angka tersebut telah menurun menjadi 126 per 100.000 kelahiran hidup pada tahun 2015, dari 446 pada tahun 1990. (Gambar 5.3).¹⁴⁵ Selain itu, sepertiga anak berusia di bawah lima tahun, atau sebesar 9 juta anak, mengalami *stunting* pada tahun 2018 — merupakan prevalensi tertinggi kelima di dunia. Indonesia saat ini juga merupakan kontributor terbesar ketiga untuk beban TBC global, dengan 842.000 kasus yang dilaporkan pada tahun 2017,¹⁴⁶ dan TBC adalah penyebab kematian dini tertinggi kelima di Indonesia. Selain itu, tantangan baru seperti TBC yang resisten terhadap obat antituberkulosis (*Multi-Drug Resistant TB*) telah muncul. Indonesia juga terus menghadapi tantangan dalam mengendalikan HIV.

¹⁴⁴ Data dari Indikator Pembangunan Dunia dengan membandingkan antar negara.

¹⁴⁵ Data dari sumber lain seperti sensus menunjukkan bahwa AKI saat ini bahkan mungkin lebih tinggi dari perkiraan ini. AKI yang diterima oleh Pemerintah Indonesia (Bappenas) adalah 305 per 100.000 kelahiran hidup (SUPAS, 2015). Angka yang digunakan dalam laporan ini didasarkan pada perkiraan WHO-UNICEF-Bank Dunia (2017).

¹⁴⁶ Laporan Global TBC WHO tahun 2018, WHO (2019).

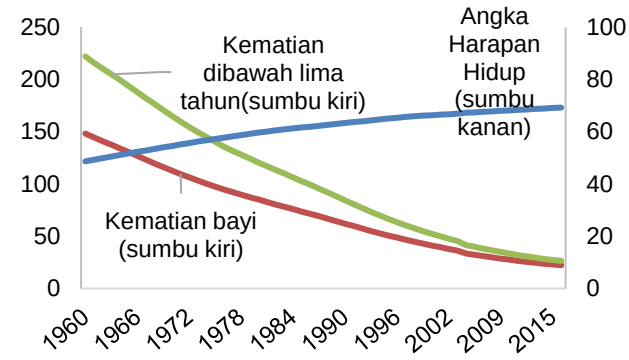
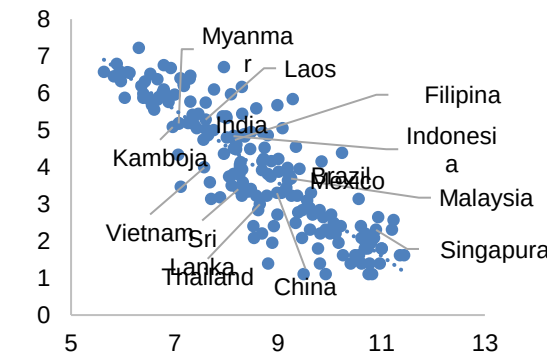
Tabel 5.1. Kemajuan yang beragam dalam pencapaian target pembangunan sektor kesehatan

Indikator	Baseline (2014)	Status Terkini (data terakhir tersedia)	Target tahun 2019
Angka kematian ibu (per 100.000 kelahiran hidup)*	346	305	306 [target SDG (<i>Sustainable Development Goals</i> atau Tujuan Pembangunan Berkelanjutan) tahun 2030: 70]
Angka kematian bayi (per 1.000 kelahiran hidup)*	32	24	24 (target SDG 2030: 12)
Prevalensi anak dengan berat badan kurang, persen dari jumlah penduduk *	19,6%	17,7%	17,0%
Prevalensi <i>stunting</i> , persen dari jumlah penduduk *	32,9%	30,8%	28,0%
Prevalensi TBC (per 100.000 penduduk)	297	257	245
Prevalensi HIV, persen dari jumlah penduduk *	0,33%	0,33%	<0,50%
Jumlah kabupaten di mana malaria telah diberantas (jumlah kabupaten)	212	266	300
Prevalensi hipertensi, persen dari jumlah penduduk	25,8%	32,4%	23,4%
Prevalensi obesitas, persen dari jumlah penduduk	15,4%	20,7%	15,4%
Prevalensi merokok di antara penduduk berusia ≤ 18 tahun, persen dari seluruh penduduk Indonesia berusia 18 tahun ke bawah	7,2%	8,8%	5,4%
Jumlah kecamatan yang memiliki setidaknya satu Puskesmas terakreditasi (jumlah kecamatan)	0	1.308	5.600
Jumlah kabupaten yang memiliki setidaknya satu rumah sakit yang terakreditasi nasional per kab/kota	10	201	481
Persentase Kabupaten dengan ≥ 80 persen bayi yang diimunisasi secara lengkap	71,2%	85,4%	95,0%
Cakupan/keanggotaan Jaminan Kesehatan Nasional, persen dari jumlah penduduk	51,8%	81%	>95%
Jumlah Puskesmas yang memiliki lima jenis tenaga kesehatan	1.015	1.618	5.600
Persen Rumah Sakit Tipe C yang memiliki tujuh spesialis	25,0%	45,2%	60,0%
Ketersediaan obat-obatan dan vaksin di Puskesmas	75,5%	81,6%	90,0%
Kualitas obat-obatan di Puskesmas* ^{1/}	92,0%	98,7%	94,0%

Catatan: indikator berarsir dengan * berada di jalur yang sesuai dalam pencapaian target.

1/ Mengacu pada persentase obat sampel yang memenuhi standar kualitas, mis., disimpan dengan tepat dan tidak mendekati tanggal kadaluwarsa.

Sumber: Kemenkes (2018); Rencana Strategis Nasional Bidang Kesehatan (Renstra 2015-2019); Evaluasi Tengah Tahun RPJMN 2015-2019 (Bappenas, 2017).

Gambar 5.2. Indonesia telah mencapai peningkatan luar biasa terkait outcomes kesehatan selama beberapa dekade...	Gambar 5.3. ... tetapi tantangan utama tetap ada, terutama dalam kesehatan ibu
Outcomes kesehatan penduduk di Indonesia, tahun 1960-2015  Sumber: Indikator Pembangunan Dunia, 2019.	Sumbu-Y: log angka kematian ibu Sumbu-X: log pendapatan per kapita, tahun 2015  Sumber: Indikator Pembangunan Dunia, 2019.

5. **Di tengah transisi demografis dan epidemiologis yang dialami Indonesia, tantangan baru muncul, khususnya peningkatan penyakit tidak menular (PTM).** PTM telah menjadi bagian terbesar dari beban penyakit (66 persen), hampir dua kali lipat sejak tahun 1990, dan beban ini kemungkinan akan lebih meningkat lagi karena bagian penduduk yang menua (> 65 tahun) diperkirakan akan berlipat ganda, dari 5 menjadi 10 persen antara tahun 2015 dan 2030. Pilihan gaya hidup yang tidak sehat juga berkontribusi terhadap prevalensi PTM. Tingkat konsumsi rokok Indonesia adalah salah satu yang tertinggi di dunia: setengah dari penduduk dewasa (yaitu, 85 juta jiwa) merokok pada tahun 2016, termasuk 68,1 persen laki-laki dewasa. Lebih lanjut, tembakau adalah faktor risiko utama dalam lima penyebab utama kematian di Indonesia — yaitu stroke, penyakit jantung iskemik, kelainan neonatal, diabetes, dan TBC.¹⁴⁷

6. **Selain itu, ketimpangan regional dan tingkat pendapatan terkait dengan *outcomes* kesehatan tetap ada.** Meskipun kesenjangan dalam *outcomes* kesehatan antara rumah tangga terkaya dan termiskin telah menurun selama dua dekade terakhir, angka kematian bayi dan anak dari rumah tangga miskin masih dua kali lipat dari rumah tangga yang lebih kaya.¹⁴⁸ AKI juga berbeda-beda secara substansial di seluruh negeri. Di provinsi-provinsi di bagian timur Indonesia, AKI berada di atas 200, sementara provinsi-provinsi di bagian tengah seperti DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Bali memiliki AKI di bawah 100. Namun demikian, angka-angka ini dapat mengaburkan perbedaan dalam kepadatan penduduk, karena provinsi-provinsi di bagian timur lebih jarang penduduknya. Strategi nasional saat ini untuk mengurangi AKI berfokus pada jumlah absolut kematian ibu yang secara alami lebih tinggi di daerah padat penduduk, dan lebih banyak di perkotaan, dan oleh karena itu mungkin tidak menargetkan pada ketimpangan geografis ini. Selain itu, mungkin diperlukan strategi yang berbeda di Papua Barat — suatu daerah terpencil dan

¹⁴⁷ Sumber: Institut Metrik dan Evaluasi Kesehatan. <http://www.healthdata.org/indonesia>

¹⁴⁸ Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dari Susenas.

pedesaan di mana sektor publik akan tetap menjadi penyedia pelayanan yang penting – dibandingkan dengan daerah perkotaan dimana sektor swasta memainkan peranan penting.

7. Meskipun ada peningkatan yang besar dalam cakupan JKN, pembayaran dari pengeluaran sendiri (*out-of-pocket*, OOP) tetap tinggi. JKN menyediakan paket manfaat yang luas yang mencakup semua perawatan yang diperlukan secara medis tanpa batasan atau pembayaran bersama (*co-payment*). Pada bulan April tahun 2019, JKN mencakup hampir 220 juta orang, atau sekitar 82 persen dari jumlah penduduk, menjadikannya sebagai salah satu skema jaminan kesehatan sosial pembayar tunggal yang terbesar di dunia. Meskipun OOP mulai menurun sejak diberlakukannya JKN pada tahun 2014, OOP tetap tinggi sebesar 37 persen dari total belanja kesehatan nasional pada tahun 2016, dibandingkan dengan tingkat yang diamati di sebagian besar negara-negara maju dan negara-negara berpenghasilan menengah (20 hingga 30 persen). Selain itu, sekitar 2,3 juta penduduk memiliki pengeluaran kesehatan katastrofik¹⁴⁹ dan lebih dari 4 juta penduduk terdorong lebih dalam ke dalam kemiskinan karena guncangan yang terkait dengan kesehatan.¹⁵⁰ Pendekatan di Indonesia yang memprioritaskan luasnya cakupan dibandingkan dengan kedalaman pelayanan mengakibatkan terbatasnya perlindungan finansial.

8. Ketersediaan dan distribusi sumber daya manusia untuk kesehatan tetap menjadi tantangan, terlepas dari jaringan fasilitas kesehatan masyarakat yang luas. Fasilitas di tingkat desa dan kecamatan terutama menawarkan pelayanan preventif dan promotif, dan pelayanan kesehatan dasar, dengan pusat kesehatan masyarakat (Puskesmas) yang menjadi tulang punggung sistem kesehatan masyarakat negeri ini. Fasilitas di tingkat kabupaten dan tingkat di atasnya menyediakan perawatan sekunder dan tersier. Pada Desember tahun 2018, terdapat 9.909 Puskesmas di seluruh negeri (dan kemungkinan lebih banyak lagi penyedia pelayanan kesehatan swasta) yang melayani daerah cakupan yang terdiri dari 25.000 hingga 30.000 penduduk, yang memenuhi standar Kemenkes di tingkat nasional. Namun demikian, hanya enam kabupaten (dari 514) yang memiliki setidaknya satu dokter per 1.000 penduduk (Gambar 5.4), 247 kabupaten yang memiliki setidaknya satu bidan dan 303 kabupaten yang setidaknya memiliki satu perawat per 1.000 penduduk.¹⁵¹

9. Beralih dari sekadar cakupan menjadi cakupan yang efektif memerlukan peningkatan kualitas pelayanan. Indeks kesiapan layanan umum — merupakan indeks¹⁵² dari indikator petunjuk yang sering digunakan sebagai proksi untuk kualitas pelayanan — untuk fasilitas kesehatan primer pemerintah adalah 78 persen, sedangkan fasilitas kesehatan swasta adalah 61 persen.¹⁵³ Fasilitas layanan kesehatan primer masih memiliki kekurangan dalam hal tes diagnostik dasar, obat-obatan esensial, serta pedoman diagnostik dan perawatan, terutama di sektor swasta di mana diperkirakan lebih dari 50 persen pelayanan kesehatan terjadi. Kurangnya kesiapan dari sisi suplai mengakibatkan pembatasan (*rationing*) pelayanan

¹⁴⁹ Didefinisikan sebagai rumah tangga yang membelanjakan lebih dari seperempat dari total pengeluaran rumah tangga mereka untuk kesehatan.

¹⁵⁰ Susenas tahun 2016, garis kemiskinan ditetapkan pada ambang batas US\$ 1,9 per hari.

¹⁵¹ Menurut sensus Potensi Desa (Podes) tahun 2018 terdapat 61.251 dokter, 180.302 bidan, dan 236.116 perawat.

¹⁵² Kesiapan layanan diukur dengan seperangkat indikator petunjuk di lima domain: fasilitas dasar, peralatan dasar, standar tindakan pencegahan infeksi, kapasitas diagnostik, dan obat-obatan esensial.

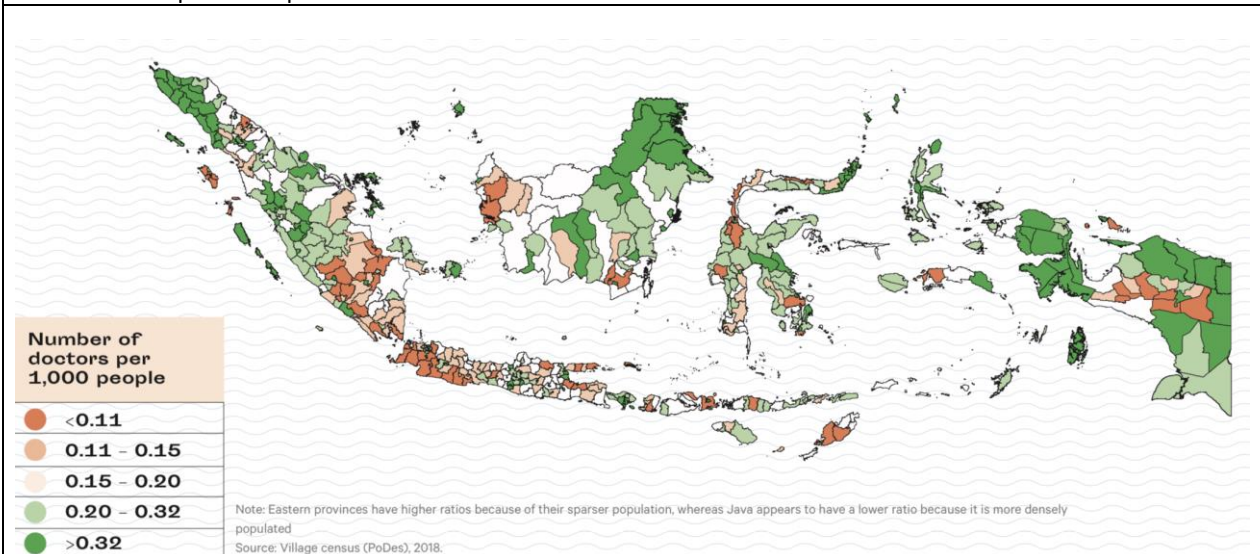
¹⁵³ Indeks kesiapan layanan umum diartikan sebagai fasilitas yang memiliki rata-rata X persen dari semua indikator petunjuk, mis., rata-rata fasilitas kesehatan swasta hanya memiliki 61 persen dari seluruh indikator petunjuk.

secara implisit (Gambar 5.5). Pengetahuan penyedia layanan juga lemah, yang diukur dengan kemampuan penyedia layanan untuk mendiagnosis dan merawat pasien secara akurat (berdasarkan data klinis). Sebagai contoh, meskipun 96 persen Puskesmas menyebutkan bahwa mereka menyediakan layanan untuk diagnosis dan pengobatan diabetes, hanya 34 persen penyedia yang mampu mendiagnosis diabetes secara akurat dan hanya 35 persen penderita yang diabetesnya terkontrol (Gambar 5.6). Hal ini dapat menyebabkan pasien mencari perawatan di fasilitas dengan tingkat yang lebih tinggi, baik karena kebutuhan atau preferensi untuk pelayanan dengan kualitas yang lebih baik.

10. Dalam konteks ini, Indonesia menghadapi tantangan yang signifikan dalam memenuhi tujuan UHC-nya, baik dalam hal meningkatkan *outcomes* kesehatan maupun penyediaan perlindungan finansial. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah Pemerintah Indonesia membelanjakan cukup dana untuk kesehatan dan apakah pemerintah menggunakan sumber daya tersebut secara efisien.

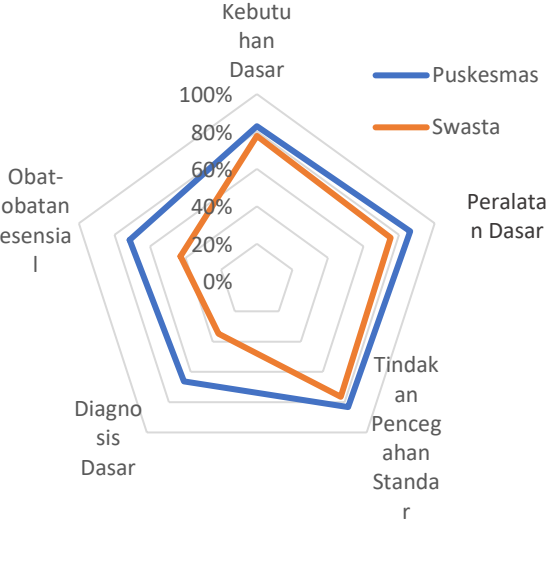
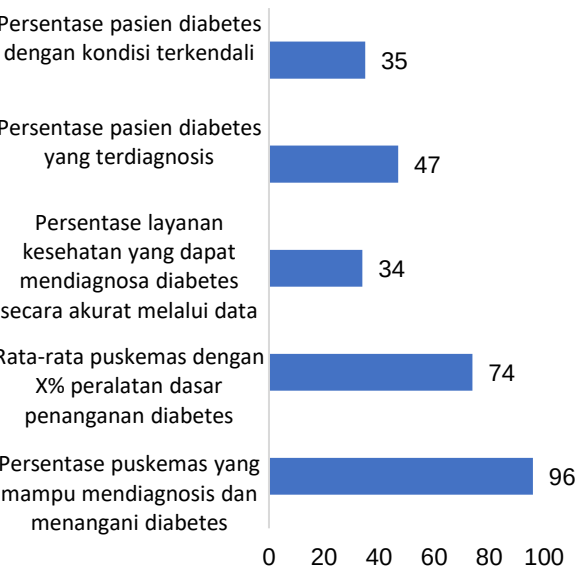
Gambar 5.4. Keberhasilan UHC akan sangat tergantung pada peningkatan jumlah, ketrampilan, dan distribusi sumber daya manusia di bidang kesehatan...

Jumlah dokter per 1.000 penduduk



Catatan: Provinsi-provinsi di Bagian Timur memiliki rasio yang lebih tinggi karena jumlah penduduknya yang lebih kecil, sedangkan Jawa tampaknya memiliki rasio yang lebih rendah karena lebih padat penduduknya.

Sumber: Sensus Potensi Desa (PoDes), tahun 2018.

Gambar 5.5. ...kesiapan fasilitas pelayanan kesehatan primer untuk memberikan layanan...	Gambar 5.6. ...dan pengetahuan serta keterampilan penyedia layanan untuk memberikan pelayanan berkualitas
Kesiapan sisi suplai secara umum di tingkat layanan primer, tahun 2016	Persen dari Puskesmas, penyedia layanan kesehatan atau pasien, tahun 2016
	
Catatan: Indeks kesiapan layanan umum diartikan sebagai fasilitas yang memiliki rata-rata X persen dari seluruh indikator petunjuk. Misalnya, rata-rata Puskesmas memiliki 66 persen dari seluruh indikator petunjuk untuk diagnostik dasar, dibandingkan dengan rata-rata 35 persen untuk fasilitas swasta. Sumber: Survei Kuantitatif Pemberian Layanan (<i>Quantitative Service Delivery Survey, QSDS</i>) Indonesia (2016) dan Rifaskes (2011).	

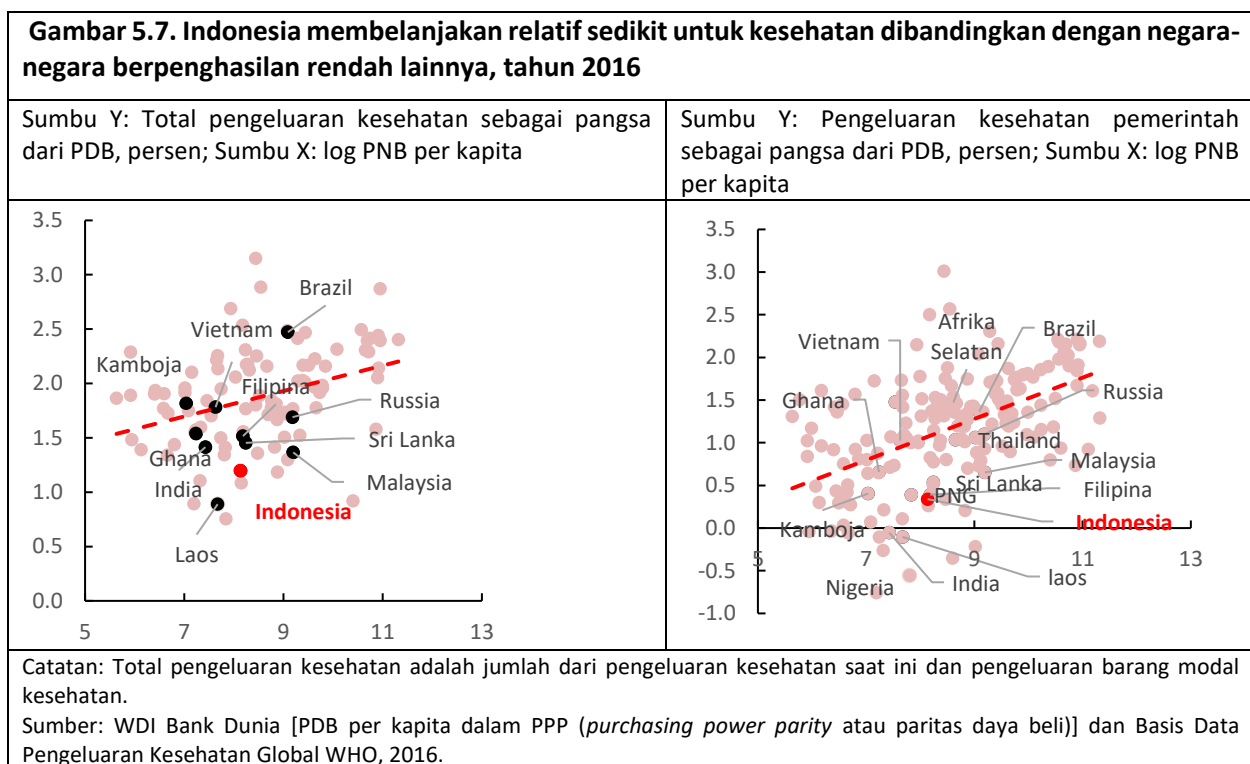
III. Apakah Tingkat Belanja Sektor Kesehatan Memadai?

11. Total belanja kesehatan Indonesia relatif rendah dibandingkan dengan negara-negara pembanding, dan sebagian besar dari belanja tersebut adalah OOP. Total pengeluaran kesehatan (TPK) Indonesia, sebesar 3,3 persen dari PDB, berada di antara yang terendah di dunia, terutama dibandingkan dengan rata-rata negara berpenghasilan menengah bawah (6,1 persen dari PDB) dan rata-rata negara di kawasan Asia Timur Pasifik (*East Asia Pacific, EAP*) (7,4 persen dari PDB) (Gambar 5.7). Pada tahun 2016, pengeluaran anggaran pemerintah adalah 44,7 persen dari TPK,¹⁵⁴ diikuti oleh pengeluaran OOP (37,3 persen), bantuan eksternal (0,4 persen), dan sumber-sumber swasta lainnya (17,5 persen).

12. Meskipun pengeluaran kesehatan masyarakat juga rendah, namun telah meningkat dalam beberapa tahun terakhir. Pengeluaran publik untuk kesehatan — sebesar 1,4 persen dari PDB, atau 7,8 persen dari total pengeluaran pemerintah, pada tahun 2016 — adalah sekitar setengah dari negara-negara dengan tingkat pendapatan yang sama (rata-rata sekitar 2,7 persen dari PDB). Jumlah ini hanya sebesar US\$ 49 per kapita, jauh di bawah rata-rata negara-negara berpenghasilan menengah dan rendah,

¹⁵⁴ Angka ini termasuk 17,3 persen melalui skema jaminan kesehatan nasional (JKN).

serta dibawah US\$ 110 per kapita yang disarankan untuk menyediakan paket UHC esensial. Hal tersebut menunjukkan bahwa belanja kesehatan publik di Indonesia saat ini harus lebih dari dua kali lipat.¹⁵⁵ Sejalan dengan pelaksanaan JKN dan disahkannya UU No. 36 tahun 2009 yang mewajibkan minimal 5 persen dari anggaran pemerintah pusat dan 10 persen dari anggaran Pemerintah Daerah (tidak termasuk gaji) dialokasikan untuk kesehatan, rata-rata pengeluaran kesehatan masyarakat telah meningkat sebesar 19,5 persen setiap tahun antara tahun 2001 dan 2018 (Gambar 5.8). Namun demikian, meskipun rata-rata pemerintah daerah telah memenuhi persyaratan hukum untuk mengalokasikan minimal 10 persen dari anggaran mereka untuk kesehatan, angka ini mengaburkan variasi yang luas di seluruh negeri, dengan hanya 33 persen kabupaten yang dapat memenuhi ambang batas minimum. Terlebih lagi, tolok ukur (*benchmark*) ini tidak menjamin kecukupan pembiayaan untuk kesehatan, karena di beberapa kabupaten, gaji untuk petugas kesehatan dimasukkan ke dalam pengeluaran kesehatan masyarakat untuk memenuhi target yang diamanatkan.



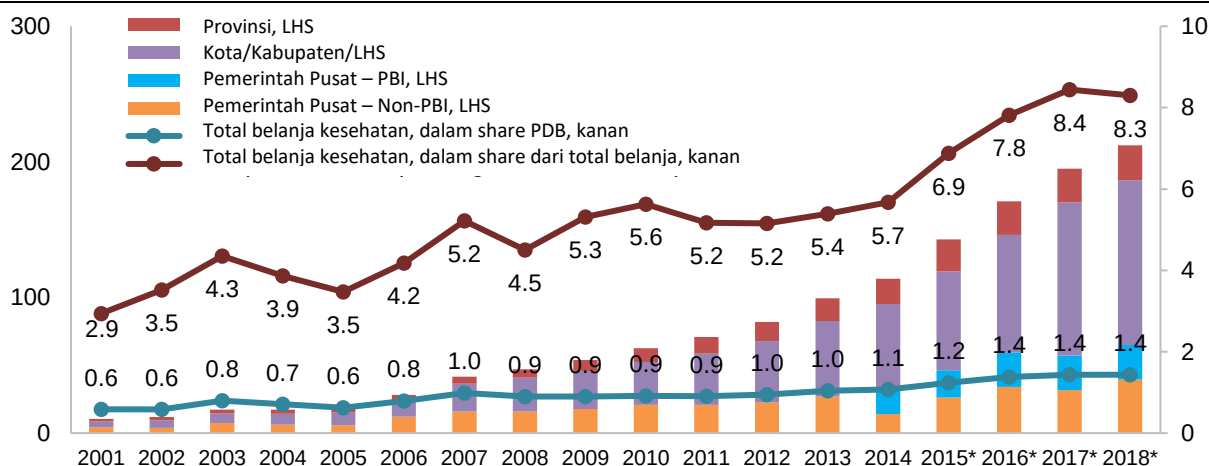
13. Pemerintah daerah memainkan peranan dominan dalam keputusan belanja sektor kesehatan (Gambar 5.8 dan Gambar 5.9). Lebih dari dua pertiga dari total pengeluaran publik untuk kesehatan terjadi

¹⁵⁵ Catatan mengenai tingkat belanja kesehatan: Beberapa target belanja kesehatan telah ditetapkan: 5 persen dari PDB (WHO); 15 persen dari belanja pemerintah (deklarasi Abuja). Walaupun target ini dapat berfungsi sebagai tolok ukur global, target ini biasanya tidak membantu untuk menentukan tingkat pengeluaran yang tepat di tingkat negara — terutama di mana TPK didorong oleh pengeluaran OOP. Sebaliknya, akan lebih bermanfaat untuk membandingkan dengan apa yang layak secara fiskal, yang sedang dicoba dicapai oleh negeri ini, dan berapa banyak yang dibutuhkan untuk mencakup paket manfaat yang esensial. Baru-baru ini, edisi ketiga dari prakarsa Prioritas Pengendalian Penyakit (Disease Control Priorities 3rd edition, DCP3) memperkirakan total biaya per orang untuk mempertahankan paket perlindungan kesehatan esensial (*essential universal health coverage*, EUHC) dengan cakupan 80 persen adalah sebesar US\$ 110 di negara-negara berpenghasilan menengah ke bawah.

di tingkat daerah; pemerintah pusat (yaitu, Kementerian Kesehatan) mengelola hanya sekitar sepertiga dari total pengeluaran publik. Sebagian besar pendapatan kabupaten berasal dari transfer antar pemerintah dari anggaran tingkat pusat ke kabupaten. Namun demikian, sebagian besar dana transfer ini (mis., Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan hibah dari pusat)¹⁵⁶ tidak bersyarat, sehingga alokasi untuk sektor kesehatan tetap berada pada kebijaksanaan pemerintah kabupaten. Sebaliknya, Dana Alokasi Khusus (DAK)¹⁵⁷ adalah sumber terbesar untuk pembiayaan sisi suplai yang diperuntukkan bagi kesehatan. Dengan perluasan JKN secara bertahap, Penerima Bantuan Iuran (PBI) disubsidi menggunakan dana yang dibayar oleh Pemerintah Indonesia atas nama masyarakat miskin dan hampir miskin untuk mendaftar di JKN, saat ini menjadi sumber pendapatan terbesar bagi kabupaten dan fasilitas kesehatan.¹⁵⁸

Gambar 5.8. Kabupaten memainkan peranan yang semakin penting dalam pemberian pelayanan kesehatan

Belanja publik riil untuk kesehatan menurut tingkat pemerintahan, Rp triliun
Pangsa dari PDB / Pangsa dari total pengeluaran publik (kanan)



Catatan: *) Tahun terakhir yang tersedia dari data pengeluaran aktual di tingkat daerah adalah untuk 2014; tahun-tahun berikutnya menggunakan pengeluaran yang dianggarkan. Untuk pemerintah pusat, semua tahun mengacu pada pengeluaran aktual kecuali 2018, yang mengacu pada jumlah yang dianggarkan. Angka mengacu pada total pengeluaran kesehatan sebagai bagian dari total pengeluaran publik dan sebagai bagian dari PDB.

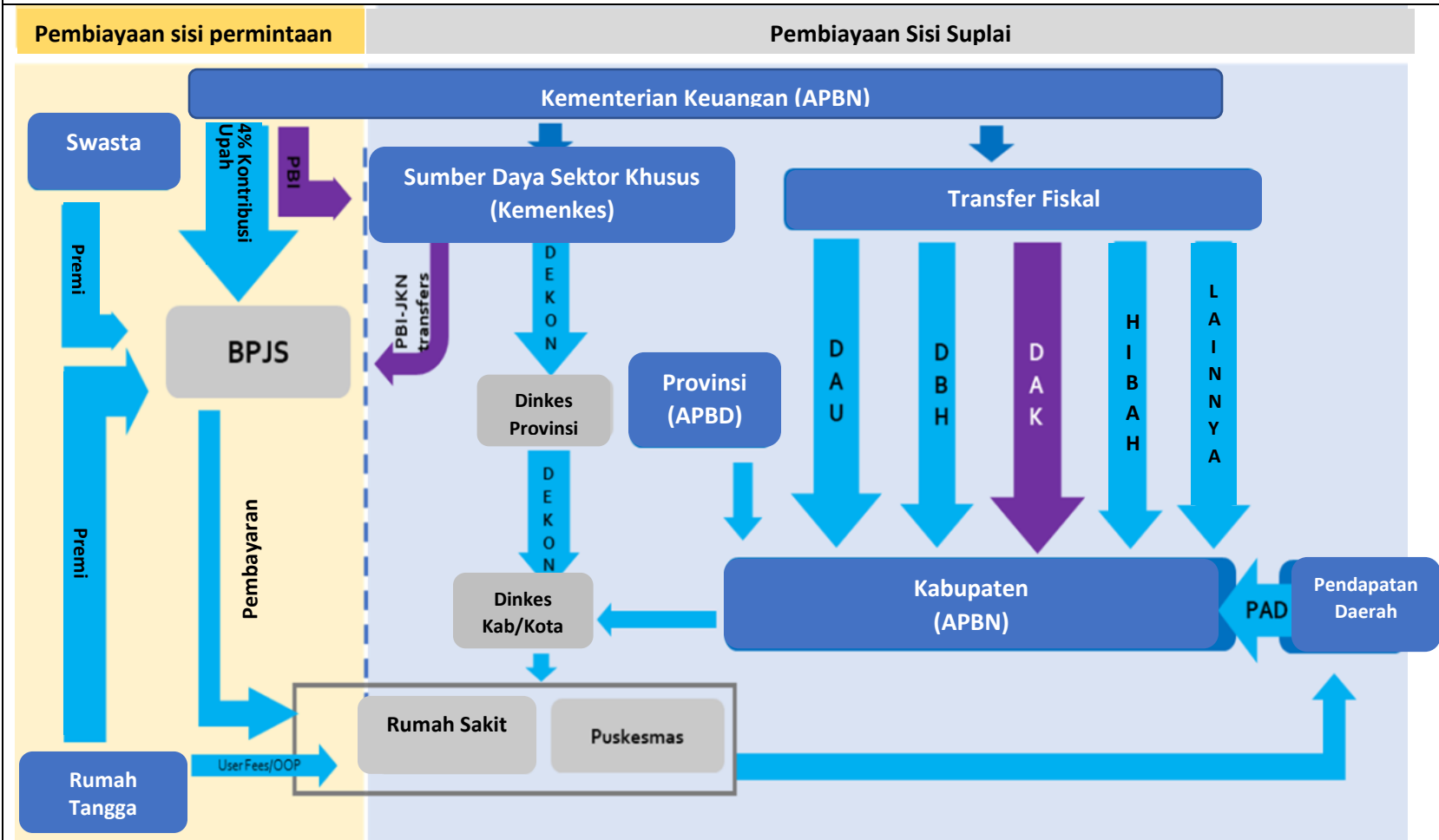
Sumber: COFIS (*Consolidated Fiscal Database, World Bank* atau Basis Data Fiskal Konsolidasi, Bank Dunia) dengan menggunakan data dari Kemenkeu, tahun 2018.

¹⁵⁶ Dana tersebut sebagian besar digunakan untuk mendanai gaji tenaga kesehatan masyarakat.

¹⁵⁷ DAK Fisik untuk membiayai investasi barang modal, obat-obatan, dan komoditas; DAK Non-fisik untuk membiayai pengeluaran operasional satuan pemberian layanan garis depan; DAK Non-fisik selanjutnya dibagi menjadi DAK Akreditasi yang menyediakan dana untuk proses akreditasi Puskesmas dan rumah sakit, dan DAK Penugasan yang membiayai kegiatan prioritas di daerah-daerah prioritas, misalnya HIV atau malaria di daerah-daerah terpencil, perbatasan dan pulau.

¹⁵⁸ Lihat [Bab Bantuan Sosial](#) untuk informasi lebih lanjut mengenai PBI-JKN.

Gambar 5.9. Penyedia layanan kesehatan lebih bergantung pada belanja kesehatan kabupaten dan BPJS; akibatnya, Kementerian Kesehatan memiliki pengaruh yang terbatas terhadap pemberian pelayanan di garis depan. Gambari berikut adalah aliran pembiayaan kesehatan dalam konteks desentralisasi di Indonesia



Sumber: Tim Bank Dunia.

14. Meskipun secara keseluruhan skema JKN menyumbang bagian yang relatif kecil dari total pengeluaran kesehatan, sebesar 17,3 persen, angka ini diperkirakan akan meningkat. Program jaminan kesehatan sosial dibiayai melalui dua mekanisme: (i) skema iuran untuk pekerja sektor formal (yang membayar 5 persen dari gaji mereka, dibagi antara karyawan dan pemberi kerja) dan pekerja sektor informal (yang diharapkan akan membayar premi nominal tetap sebesar Rp 25.500 per bulan); dan (ii) skema non-kontribusi yang dikenal sebagai Penerima Bantuan Iuran (PBI) untuk masyarakat miskin dan hampir miskin. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial - Kesehatan (BPJS Kesehatan) – administrator dana JKN – telah mengalami defisit besar sejak awal. Pada tahun 2018, BPJS Kesehatan mengalami defisit kumulatif sebesar Rp 27 triliun (sekitar US\$ 1,9 miliar) dan ini diperkirakan meningkat menjadi US\$ 2,3 miliar pada akhir tahun 2019. Sebagai tanggapan, Peraturan Presiden yang baru (Perpres) No. 75 tahun 2019 untuk memastikan keberlanjutan JKN akan menetapkan kenaikan premi antara 67 hingga 116 persen tergantung pada cakupan kelas yang dipilih mulai 1 Januari tahun 2020 (Tabel 5.2). Perubahan ini sebagian besar akan mempengaruhi sektor informal. Untuk menempatkan segala sesuatunya dalam perspektif, untuk rumah tangga rata-rata beranggotakan empat orang, keanggotaan JKN di kelas terendah sekarang akan menelan biaya sekitar US\$ 12 per bulan karena adanya pendaftaran wajib di tingkat rumah tangga. Angka tersebut adalah kira-kira 4,3 persen dari pendapatan bulanan rumah tangga dengan asumsi upah bulanan minimum adalah sebesar US\$ 280.

Tabel 5.2. Premi JKN

Kelompok keanggotaan	Premi JKN sebelumnya	Premi mulai 1 Januari 2020
PBI (masyarakat miskin dan rentan)	Rp 23.000 per orang, per bulan	Rp 42.000 per orang, per bulan
PPU-BU (sektor swasta formal)	5% dari gaji; pagu Rp 8 juta per bulan	5% dari gaji; pagu Rp 12 juta/bulan
PPU-P (pegawai negeri sipil)	5% dari gaji pokok	5% dari total gaji (gaji pokok + tunjangan keluarga dan tunjangan lainnya)
PBPU (sektor informal)	Kelas 1: Rp 80.000 per orang, per bulan Kelas 2: Rp 51.000 per orang, per bulan Kelas 3: Rp 25.500 per orang, per bulan	Kelas 1: Rp 160.000 per orang, per bulan Kelas 2: Rp 110.000 per orang, per bulan Kelas 3: Rp 42.500 per orang, per bulan

Sumber: Perpres No. 82 tahun 2018 dan 75 tahun 2019

15. Terakhir, walaupun bantuan pembangunan hanya mewakili sebagian kecil dari belanja kesehatan secara keseluruhan di Indonesia, namun bantuan tersebut merupakan bagian yang signifikan dari sumber daya untuk program kesehatan tertentu yang secara tradisional didanai oleh donor — terutama TBC, HIV, dan imunisasi. Pada tahun 2016, dana yang berasal dari donor menyumbang kurang dari 1 persen dari total pengeluaran kesehatan. Namun demikian, Kementerian Kesehatan memperkirakan bahwa bagian yang didanai donor adalah sebesar 60 persen untuk belanja bagi TBC dan HIV, dan antara 10 dan 15 persen untuk belanja program imunisasi. Memastikan transisi yang lancar dari program kesehatan yang dibiayai secara eksternal telah menjadi perhatian utama, oleh karena Indonesia

kehilangan beberapa akses ke bantuan donor. Pada akhir tahun 2016, Indonesia ‘lulus’ dari GAVI (Aliansi Global untuk Vaksin dan Imunisasi) tetapi tetap memenuhi syarat setidaknya sampai dengan tahun 2024 untuk mengakses dukungan dari Dana Global tersebut. Kemungkinan akan terdapat kesenjangan yang signifikan dalam pemberian pelayanan jika kegiatan yang saat ini didukung oleh donor tidak diambil alih oleh Pemerintah Indonesia.

16. Secara keseluruhan, walaupun ada ruang bagi Pemerintah Indonesia untuk membelanjakan lebih banyak untuk kesehatan, pemerintah harus terlebih dahulu mempertimbangkan cara-cara untuk meningkatkan efisiensi belanja yang ada. Seperti yang ditunjukkan bagian berikut ini, tata kelola dan akuntabilitas yang lemah, fragmentasi keuangan dan kelembagaan, dan orientasi kinerja yang terbatas untuk pemberian pelayanan menyulitkan untuk menghubungkan belanja sektor kesehatan dengan kinerja serta memastikan tercapainya nilai uang (*value for money*) yang lebih baik. Mengingat keterbatasan data, bagian berikut ini menilai efisiensi belanja sektor kesehatan dengan memperhatikan dua langkah standar: tingkat pelaksanaan anggaran (dari sumber daya ke masukan/*inputs*) dan rasio klaim jaminan kesehatan nasional (dari pendapatan ke klaim).

IV. Seberapa Efisiennya Belanja Pemerintah di Sektor Kesehatan?

1. Masalah Tata Kelola dan Akuntabilitas

17. Manajemen kesehatan dan sistem informasi yang terfragmentasi, dan koordinasi yang buruk di antara para pemangku kepentingan utama telah mempersulit dilakukannya penilaian efisiensi belanja kesehatan pemerintah (Kotak 5.1). Sebagai gantinya, kami melihat langkah-langkah yang lebih agregat dari efisiensi sistem kesehatan, seperti tingkat pelaksanaan anggaran (TPA)¹⁵⁹ dan rasio klaim JKN,¹⁶⁰ dimana keduanya memiliki kinerja yang buruk di Indonesia:

a. Tingkat Pelaksanaan Anggaran (TPA)

18. Perbedaan yang signifikan antara perkiraan anggaran dan pengeluaran aktual mencerminkan ketidakefisienan dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran (Tabel 5.3). Hal ini tidak mengherankan, mengingat bahwa tidak ada mekanisme untuk mengkonsolidasikan alokasi, penggunaan, dan kinerja semua sumber daya sektor kesehatan berdasarkan prioritas strategis nasional. Pertama, tidak ada permintaan untuk penilaian rutin belanja sektor kesehatan. Akibatnya, kualitas rencana kerja tahunan Kementerian Kesehatan (Renja) gagal mengartikulasikan rantai hasil yang jelas dengan indikator yang berkualitas dan target realistis yang terkait dengan strategi rencana sektor lima tahunan (Renstra), atau rencana pembangunan jangka menengah nasional dari Presiden (RPJMN) (lihat [Bab PKP](#)). Kedua, pembiayaan dan kinerja dikaji oleh lembaga-lembaga yang berbeda, dengan Kemenkeu yang mengkaji data pembiayaan, sementara Pemda dan Kemenkes masing-masing mengkaji kinerja secara terpisah. Hal tersebut membatasi kegunaan capaian yang dilaporkan dalam laporan pelaksanaan dan kinerja (LAKIP),

¹⁵⁹ Tingkat pelaksanaan anggaran mengukur persentase anggaran yang disetujui untuk kesehatan dalam tahun anggaran tertentu yang secara aktual telah dilaksanakan.

¹⁶⁰ Rasio Klaim dihitung sebagai klaim yang masih harus dibayar dibagi dengan premi yang masih harus dibayar.

karena laporan tersebut terputus dari dokumen anggaran dan perencanaan. Ketiga, data untuk melacak dan menilai efisiensi belanja tidak tersedia (Kotak 5.1).

Tabel 5.3. Tingkat pelaksanaan anggaran (pengeluaran Kementerian Kesehatan yang sudah diaudit dibandingkan dengan anggaran Kementerian Kesehatan yang disetujui)

2014	2015	2016
83%	110%	89%
Nilai PEFA: C		

Catatan: Meskipun tidak ada tolok ukur yang ditetapkan untuk menilai tingkat pelaksanaan anggaran sektor kesehatan, pedoman penilaian akuntabilitas belanja dan keuangan pemerintah (*public expenditure and financial accountability*, PEFA) dapat diterapkan.¹⁶¹

Sumber: Laporan Penilaian PEFA (Bank Dunia, 2017).

Kotak 5.1. Pengelolaan kesehatan dan sistem informasi yang terfragmentasi mengakibatkan kurangnya informasi yang berguna bagi penentuan prioritas dan keputusan alokasi sumber daya

Definisi efisiensi yang paling mendasar adalah memaksimalkan *outcomes* relatif terhadap masukan. Namun demikian, tidak adanya mekanisme formal untuk mengoordinasikan dan mengonsolidasikan informasi mengenai sumber daya kesehatan, biaya dan pemanfaatan layanan kesehatan, dan hasil-hasil kesehatan di berbagai tingkat pemerintah (mis., pemerintah pusat, provinsi, kabupaten) dan berbagai kementerian, departemen, dan lembaga (mis. Kementerian Kesehatan, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan, Bappenas dan BPJS Kesehatan) yang bertanggung jawab atas pemberian pelayanan kesehatan, telah melemahkan kemampuan untuk dapat secara efektif mengawasi sektor ini. Biasanya, sumber daya manusia, rumah sakit, dan obat-obatan adalah sumber-sumber yang dianggap bertanggung jawab atas inefisiensi terbesar dalam sistem pelayanan kesehatan.¹⁶² Akan tetapi, di sisi pengeluaran, data yang dapat diandalkan mengenai gaji dan belanja farmasi tidak tersedia. Belanja kesehatan aktual yang dikelompokkan berdasarkan klasifikasi ekonomi dan fungsi belum secara resmi diterbitkan oleh Kemenkeu di tingkat sektoral. Meskipun Kemenkes menerbitkan Rekening Kesehatan Nasional (*National Health Accounts*, NHA) tahunan, terdapat penundaan selama tiga tahun. Rekening kesehatan daerah juga sulit dihasilkan, karena tidak ada klasifikasi standar kegiatan yang diterapkan di seluruh kabupaten. Demikian pula di sisi *output* dan *outcomes*, kurangnya standarisasi dalam persyaratan pelaporan, format, dan definisi lintas kabupaten mempersulit pengumpulan informasi secara agregat di tingkat pusat. Akibatnya, sebagian besar upaya dilakukan hanya untuk mengumpulkan data daripada untuk menganalisa temuannya. Lampiran 1 memberikan daftar kebutuhan data utama dan analisa yang disarankan untuk dapat memberi informasi mengenai alokasi dan penggunaan sumber daya dengan lebih baik lagi.

Di lingkungan Kementerian Kesehatan, setiap program kesehatan (mis., HIV, TBC, malaria, kesehatan ibu) mengumpulkan data mereka sendiri, yang berbeda dari data pelayanan primer yang biasa (SIKDA-generik) dan sistem data rumah sakit (Sistem Informasi Rumah Sakit, SIRS). Data tersebut juga berada di bagian-bagian terpisah di lingkungan Kemenkes: data pelayanan kesehatan primer dikelola oleh Pusat Data dan Informasi; data rumah sakit dikelola oleh Direktorat Pelayanan Kesehatan Rujukan; data kesehatan ibu diselenggarakan oleh Direktorat Gizi

¹⁶¹ Dalam dunia pengelolaan keuangan publik, tingkat pelaksanaan anggaran diukur dengan hasil pengeluaran agregat. Menurut pedoman penilaian PEFA: A = hasil pengeluaran agregat adalah antara 95 dan 105 persen dari total belanja anggaran agregat yang disetujui dalam setidaknya dua dari tiga tahun terakhir; B = hasil pengeluaran agregat adalah antara 90 dan 110 persen dari total pengeluaran agregat yang disetujui dalam setidaknya dua dari tiga tahun terakhir; C = hasil pengeluaran agregat adalah antara 85 dan 115 persen dari total belanja agregat yang disetujui dalam setidaknya dua dari tiga tahun terakhir; D = kinerja kurang dari yang dipersyaratkan untuk nilai C.

¹⁶² Chisholm, D. and David B. Evans (2010). Improving health system efficiency as a means of moving towards universal health coverage. WHO: Geneva.

Masyarakat dan Direktorat Kesehatan Keluarga; dan data program disimpan oleh Direktorat Jenderal Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan. Oleh karena persyaratan pelaporan di tingkat fasilitas dianggap memberatkan (mis. 16 formulir yang berbeda untuk TBC) dan formatnya yang didominasi laporan berbasis kertas, menyebabkan kualitas data dan kepatuhan pelaporan yang rendah.

Ketika kebutuhan untuk memproses klaim muncul dengan diberlakukannya JKN, BPJS Kesehatan mengembangkan sistem yang terpisah: *PCare* untuk fasilitas pelayanan kesehatan primer dan E-Klaim (klaim secara elektronik) atau V-Klaim (klaim secara virtual) untuk mereka yang memiliki sambungan internet, di tingkat rumah sakit. Oleh karena sistem ini terkait dengan pembayaran, hal tersebut menyebabkan kepatuhan universal pada pelaporan seluruh pasien JKN. Data JKN adalah sumber data potensial yang kaya untuk menganalisa kinerja.

Terdapat beberapa sistem informasi di sisi suplai yang melacak status akreditasi fasilitas (*Screening Incident Assessment Form*, SIAF), sumber daya manusia untuk sistem informasi kesehatan (*Human Resource for Health Information System*, HRHIS), dan sumber daya fasilitas yang lebih luas (*Aplikasi Sarana dan Prasarana Alat Kesehatan*, ASPAK), yang dapat digunakan secara lebih strategis dalam pengambilan keputusan terkait alokasi sumber daya. Namun demikian, oleh karena sistem informasi tersebut juga berada di bagian-bagian yang berbeda di Kementerian Kesehatan, akses dan penggunaan data untuk mengelola sumber daya sektor kesehatan secara lebih holistik menjadi terbatas.

Sumber: Penulis.

b. Rasio Klaim JKN

19. Dengan adanya fakta bahwa rasio klaim JKN secara teratur melebihi 100 persen selama beberapa tahun ini, mencerminkan adanya masalah pada sisi pendapatan dan pengeluaran. Di sisi pendapatan, estimasi aktuarial telah mengindikasikan bahwa skema JKN saat ini kekurangan sumber daya untuk manfaat besar yang diberikannya, dengan pengeluaran bulanan per anggota melebihi pendapatan bulanan per anggota. Hal tersebut terjadi karena beberapa alasan:

- i. Premi tidak ditetapkan berdasarkan perkiraan aktuarial yang baik dengan mempertimbangkan usia, jenis kelamin, *case-mix*, dan pola pemanfaatan.
- ii. Premi juga ditetapkan berdasarkan asumsi bahwa semua orang akan ikut serta. Namun demikian, dalam praktiknya, sektor informal dan non-pekerja bergabung secara sukarela.

Masa aktivasi yang singkat (dua minggu untuk layanan rawat jalan; 45 hari untuk layanan rawat inap) untuk anggota baru atau yang kembali mendaftar dan verifikasi terhadap kepatuhan membayar iuran yang buruk semakin mendorong anggota untuk hanya mendaftar ketika mereka jatuh sakit dan berhenti membayar begitu pengobatan telah diterima. Ini dikenal sebagai seleksi yang merugikan (Tabel 5.4).

20. Namun demikian, peningkatan iuran tidak akan memperbaiki defisit jika keterbatasan dalam rancangan dan pelaksanaan JKN juga tidak ditangani. Di sisi pengeluaran, pendorong biaya yang utama antara lain:

- i. Paket manfaat yang hampir tidak dibatasi, tanpa adanya batas atau pembayaran bersama.

- ii. Anggaran yang tidak dibatasi (*open ended*) untuk rumah sakit di mana sebagian besar pengeluaran JKN terjadi (sekitar Rp 71 triliun pada tahun 2017, atau sekitar 84 persen). Hal ini menghilangkan insentif apa pun yang mungkin dimiliki penyedia untuk mengelola sumber daya secara lebih efisien (lihat bagian selanjutnya).
- iii. Kualitas yang buruk dari fasilitas pelayanan primer yang membuat pasien mencari pelayanan di tingkat yang lebih tinggi, dengan fasilitas yang lebih mahal. Hal ini pada dasarnya berarti bahwa JKN membayar dua kali lipat untuk layanan, pertama di tingkat pelayanan primer dan kemudian kedua di tingkat pelayanan sekunder/tersier.

Yang terpenting adalah kurangnya kejelasan dalam pengaturan tata kelola dan akuntabilitas JKN telah membatasi kemampuan BPJS Kesehatan untuk mengatasi masalah ini.

Tabel 5.4. Seleksi yang buruk di antara pekerja tidak bergaji

Rasio klaim menurut kelompok keanggotaan, persen dari total

	2014	2015	2016	2017
Masyarakat miskin dan hampir miskin	69	74	70	82
Penerima subsidi pemerintah kabupaten	208	171	134	132
Pegawai negeri dan anggota angkatan bersenjata	62	73	80	93
Swasta formal	95	71	60	64
Informal/sukarela	552	328	302	347
Non-pekerja	342	341	375	424
Total	105	108	100	114

Catatan: Pekerja tidak bergaji adalah mereka yang bekerja di sektor informal dan non-pekerja.

Sumber: Kemenkeu tahun 2018; BPJS Kesehatan tahun 2018.

21. Meskipun BPJS Kesehatan ditugasi untuk mengelola dana asuransi kesehatan dan memastikan keberlanjutan keseluruhan finansial dari skema tersebut, BPJS Kesehatan memiliki kewenangan terbatas untuk melakukannya. BPJS Kesehatan didirikan sebagai badan hukum publik yang terpisah dengan tanggung jawab atas fungsi sebagai pembeli pelayanan utama berdasarkan JKN. Namun demikian, dalam praktiknya, sebagian besar fungsi ini (misalnya, menentukan paket manfaat, menentukan pengaturan pembayaran kepada penyedia layanan, menetapkan tingkat penggantian biaya) yang memungkinkan untuk menciptakan insentif untuk pemberian pelayanan yang lebih efektif, perilaku penyedia yang efisien, dan kualitas pelayanan yang lebih tinggi, berada di Kementerian Kesehatan. BPJS Kesehatan berfungsi sebagai perantara pasif, mentransfer pembayaran kepada penyedia layanan kesehatan dan menjalankan sebagian besar fungsi administrasi, karena BPJS Kesehatan memiliki beberapa perangkat yang efektif untuk mengelola dana jaminan sosial kesehatan untuk kepentingan anggotanya. Meskipun UU Jaminan Sosial tahun 2004 yang pada awalnya mengalokasikan sebagian besar fungsi pembelian utama ke BPJS Kesehatan, pemisahan penyedia-pembeli¹⁶³ tetap tidak lengkap dalam banyak hal (Gambar 5.10).

¹⁶³ Negara-negara pada umumnya telah beralih ke pemisahan fungsi pembelian, yaitu, mereka yang membeli barang dan jasa (idealnya BPJS) dari fungsi pemberian layanan, mis., mereka yang menyediakan atau memasok barang dan jasa (penyedia sektor publik, Kementerian Kesehatan). Ini dimaksudkan untuk menghilangkan benturan kepentingan di lingkungan

Gambar 5.10. Pencarian basis institusional untuk fungsi pembelian utama dalam rangka meningkatkan kinerja JKN

Fungsi utama dari pembelian

	Menurut UU	Menurut Peraturan	Dalam praktik
Menetapkan iuran	Presiden dengan masukan dari Kementerian Keuangan, BPJS Kesehatan, DJSN, Kemenkes	Presiden dengan masukan dari Kementerian Keuangan, BPJS Kesehatan, DJSN, Kemenkes	Presiden dengan masukan dari Kementerian Keuangan, BPJS Kesehatan, DJSN, Kemenkes
Menetapkan paket manfaat	Tidak ditentukan	Kemenkes	Kemenkes
Mengembangkan sistem pembayaran bagi penyedia layanan	BPJS Kesehatan	BPJS Kesehatan / Kemenkes	Kemenkes
Menetapkan tarif pembayaran	BPJS Kesehatan	BPJS Kesehatan / Kemenkes	Kemenkes
Kontrak dengan penyedia layanan	BPJS Kesehatan	BPJS Kesehatan	BPJS Kesehatan / Kemenkes
Memantau kualitas	BPJS Kesehatan	BPJS Kesehatan / Kemenkes	BPJS Kesehatan / Kemenkes


```

graph TD
    A["Tentukan paket manfaat dan perluasannya  
Putuskan obat mana yang akan dibeli  
Tetapkan standar pemberian layanan dan standar kualitas"] --> B((Putuskan apa yang akan dibeli))
    B --> C["Pilih penyedia layanan yang akan dikontrak  
Pilih pemasok obat  
Buatlah kontrak dengan penyedia layanan swasta"]
    B --> D((Putuskan dari siapa akan dibeli))
    D --> E((Putuskan bagaimana membelinya))
    E --> F["Tetapkan ketentuan kontrak  
Pilih metode pembayaran penyedia layanan  
Tetapkan tarif pembayaran penyedia layanan  
Pantau kinerja penyedia layanan"]
  
```

Sumber: Kajian terhadap Fungsi dan Regulasi mengenai Pembelian Kesehatan Strategis dalam periode JKN (Bank Dunia, 2018).

22. Desentralisasi dan kapasitas yang terbatas dalam pengelolaan keuangan publik semakin membatasi fasilitas pelayanan primer di garis depan untuk merencanakan dan mengelola sumber daya secara lebih holistik. Fasilitas kesehatan harus mengajukan permohonan untuk pendanaan dari berbagai sumber (mis., anggaran kabupaten, anggaran pemerintah pusat, JKN) dengan penjadwalan, persyaratan

Kementerian Kesehatan dan menciptakan insentif untuk mengurangi biaya. Di Indonesia, Kemenkes bagaimanapun juga masih memutuskan apa yang harus dibayar oleh fasilitas/penyedia publiknya, membatasi alat yang dimiliki BPJS untuk dapat bertindak sebagai pembeli yang lebih efisien. Secara hukum, BPJS adalah 'pembeli' layanan kesehatan, tetapi wewenangya dibatasi.

pelaporan, dan pembatasan penggunaan dana yang berbeda-beda.¹⁶⁴ Hal tersebut menjadi beban administrasi yang signifikan bagi Puskesmas dan menyebabkan adanya tantangan dalam koordinasi antara dinas kesehatan kabupaten, penyedia layanan dan BPJS Kesehatan, yang berdampak pada pelaksanaan program dan kualitas layanan kesehatan. Hal tersebut mungkin juga menjadi salah satu penjelasan mengapa pasien memotong-kompas (*bypassing*) fasilitas pelayanan primer atau dirujuk ke fasilitas tingkat tinggi.

2. Masalah Pembiayaan Kesehatan

23. Belanja kesehatan dan pemberian layanan diarahkan untuk perawatan episodik kuratif¹⁶⁵ di tingkat pusat dan daerah, sebagian karena adanya insentif keuangan yang tidak tepat. Indonesia membelanjakan dua pertiga dari total pengeluaran kesehatan untuk perawatan kuratif dan, pada tahun 2017, 84 persen dari pengeluaran JKN adalah untuk perawatan rawat inap dan rawat jalan di rumah sakit.¹⁶⁶ Perawatan primer dibayar dengan kapitasi (anggaran tetap) dan rumah sakit diberi penggantian biaya berdasarkan Kelompok Diagnosis Terkait (*Diagnosis Related Groups*, DRG), yang dikenal sebagai INACBGs (Kotak 5.2), tanpa batasan pengeluaran (yaitu, anggaran terbuka). Dengan tidak adanya sistem *gatekeeping* yang ditegakkan atau dipantau dengan baik, maka penyedia layanan primer memiliki insentif untuk merujuk pasien ke rumah sakit, sementara rumah sakit memiliki sedikit insentif untuk mengendalikan biaya. Hal ini memiliki implikasi kebijakan yang penting, tidak hanya karena biaya perawatan kasus sederhana di rumah sakit secara signifikan lebih tinggi, tetapi juga karena pelayanan fasilitas kesehatan primer menjadi kurang dimanfaatkan (*underutilized*) dan rumah sakit tersier menjadi terlalu terbebani (*overburdened*). Keadaan tersebut juga menyebabkan teralihkannya beban keuangan ke BPJS Kesehatan atau ke rumah tangga dalam bentuk biaya yang dikeluarkan sendiri (*out-of-pocket*, OOP).

¹⁶⁴ Terdapat lebih dari 100 peraturan mengenai pelaksanaan JKN yang dibuat oleh Kementerian Keuangan, Kementerian Kesehatan, Kementerian Dalam Negeri, BPJS Kesehatan, Keputusan Presiden, dan lainnya; untuk peraturan mengenai pembayaran kapitasi ke Puskesmas saja ada 11 peraturan.

¹⁶⁵ Pelayanan kuratif melibatkan perawatan yang dimaksudkan untuk meringankan gejala atau menyembuhkan kondisi medis saat ini; sebaliknya layanan promosi kesehatan dan perawatan pencegahan bertujuan untuk mengurangi satu atau lebih faktor risiko yang telah diidentifikasi untuk menurunkan probabilitas suatu penyakit atau kondisi.

¹⁶⁶ Secara teori, sistem rujukan regional Pemerintah Indonesia menyediakan jalur bagi pasien untuk dirujuk dari fasilitas pelayanan primer ke rumah sakit umum kabupaten, ke rumah sakit rujukan provinsi dan akhirnya ke rumah sakit rujukan nasional (vertikal) yang menyediakan perawatan tersier, hanya jika diperlukan. Sistem Rujukan Berjenjang ini, yang bertumpu pada penyedia pelayanan primer sebagai *gatekeepers* dari sistem tersebut, tidak berfungsi dengan baik.

Kotak 5.2. Pentingnya Diagnosis-Related Groups (DRG) terhadap pengeluaran

Berdasarkan sistem pembayaran *Diagnosis-Related Groups* (DRG):

- a. Penyedia layanan dibayar dengan jumlah tetap per kasus berdasarkan penyakit yang memiliki aspek klinis dan penggunaan sumber daya yang sama;
- b. Besarnya pembayaran ditetapkan secara prospektif berdasarkan biaya rata-rata atau biaya rumah sakit dengan kinerja terbaik; dan
- c. Penyedia layanan menanggung sebagian risiko keuangan jika biaya perawatan untuk kasus tertentu melebihi besarnya pembayaran untuk kasus tersebut.

Yang sangat penting bagi sistem DRG adalah adanya pagu anggaran dan/atau volume.

DRG dimaksudkan sebagai metode pembayaran terbaik bagi rumah sakit untuk meningkatkan efisiensi teknis jika dirancang dan dilaksanakan dengan baik. Oleh karena rumah sakit dibiayai atas dasar yang sama untuk kegiatan yang sama, DRG dimaksudkan untuk: (i) meningkatkan pengelolaan rumah sakit dan meningkatkan efisiensi medis (mis., mengurangi perawatan yang tidak perlu); (ii) mendorong keadilan dalam pembiayaan rumah sakit dengan mengurangi variasi yang besar dalam biaya perawatan di rumah sakit; dan (iii) meningkatkan transparansi dalam pembiayaan rumah sakit dengan menggunakan suatu formula pembayaran. Tetapi sistem DRG rumit untuk dikelola, membutuhkan keahlian pengkodean dan penetapan biaya yang substansial, sistem data yang kuat, dan pengawasan aktif.

Terdapat dua fitur desain utama dari sistem DRG: sistem klasifikasi kasus pasien lengkap dan formula pembayaran. Pertama, dokter mencatat informasi mengenai diagnosis dan prosedur ke dalam rekam medis dan ringkasan kepulungan pasien. Selanjutnya, pembuat kode klinis menerjemahkan informasi tersebut berdasarkan aturan dan pedoman pengkodean standar. DRG tertentu digunakan untuk setiap kasus klinis berdasarkan algoritma klasifikasi — perangkat lunak penetapan kelompok. Setiap DRG kemudian dihubungkan dengan tarif tertentu yang ditetapkan menggunakan templat (*template*) metode penetapan biaya secara *top-down* dan standar template penetapan biaya nasional. Namun demikian, ada beberapa kekurangan dalam desain tersebut:

- Masalah dalam pengkodean: Pendokumentasian yang buruk oleh penyedia layanan, pedoman pengkodean yang kurang jelas, dan rendahnya kompetensi pembuat kode klinis, menyebabkan penggunaan DRG yang salah.
- Masalah dengan algoritma: Negara-negara dapat membangun perangkat lunak penetapan kelompok mereka sendiri atau membeli dan memodifikasi algoritma penetapan kelompok yang ada. Indonesia memilih untuk melakukan pilihan yang terakhir, tetapi kurangnya akses langsung ke algoritma mempersulit dilakukannya penyesuaian kepada konteks negara Indonesia.
- Masalah dalam penetapan biaya: Templat penetapan biaya tidak cukup terperinci untuk mendapatkan perkiraan biaya satuan yang akurat. Mengisi templat penetapan biaya juga didasarkan pada pengajuan sukarela dari sekitar 157 rumah sakit pemerintah dan 40 rumah sakit swasta dari lebih dari 2.600 rumah sakit, sehingga membatasi keterwakilan datanya terbatas. Akhirnya, tarif DRG hanya sedikit lebih tinggi untuk rumah sakit swasta, meskipun rumah sakit pemerintah masih menerima pembiayaan suplai yang signifikan. Masalah dalam penetapan biaya dapat mendorong penyedia layanan untuk mempermainkan sistem.
- Masalah dalam pelaksanaan: Pembayaran ke rumah sakit pada dasarnya bersifat terbuka, yang artinya alih-alih mengoperasikan sistem DRG, penggantian biaya rumah sakit dilakukan mirip dengan sistem biaya satuan per layanan (*fee-for-service*), yang memberikan insentif terhadap volume dibandingkan kualitas atau efisiensi.

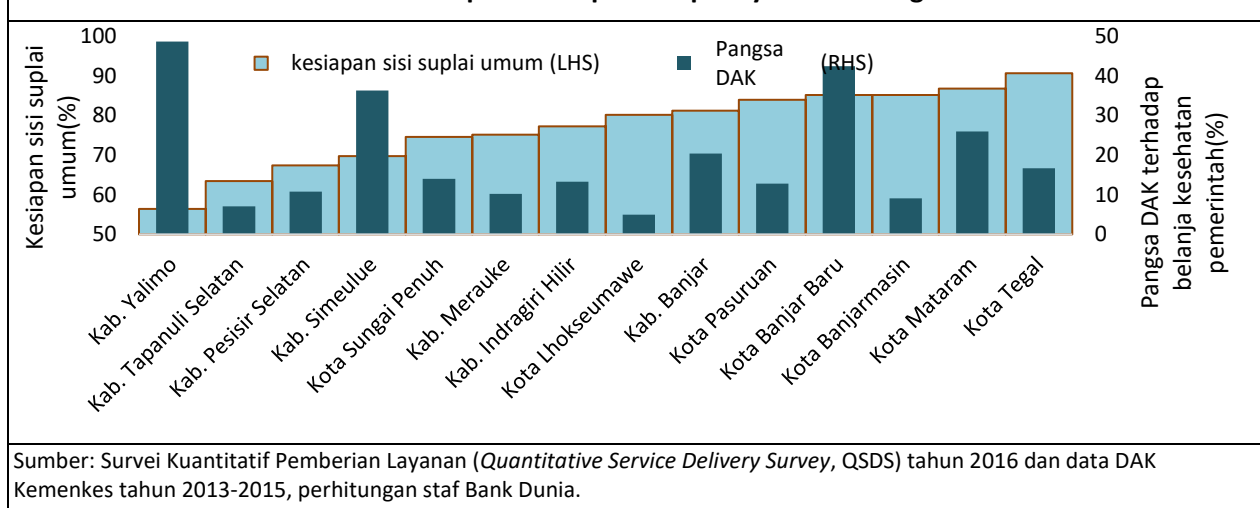
24. Kurangnya orientasi kinerja dalam pembiayaan pelayanan kesehatan dan fasilitas kesehatan di tingkat kabupaten juga berkontribusi terhadap pemberian layanan yang kurang optimal. Di sisi suplai,

DAK — transfer paling utama untuk dana yang dialokasikan secara khusus (*earmarked*) untuk sisi suplai

— tidak dikaitkan dengan kebutuhan atau kinerja, yang menghasilkan variasi yang besar dalam kemampuan fasilitas untuk memberikan pelayanan. Sebuah laporan pada tahun 2018 yang menilai kesiapan sisi suplai menemukan bahwa DAK belanja kesehatan di tingkat kabupaten tidak berkorelasi dengan tingkat infrastruktur kesehatan, peralatan medis, obat-obatan dan persediaan bahan medis yang tersedia — barang-barang yang dimaksudkan untuk dibiayai oleh DAK (Gambar 5.11).¹⁶⁷ Di sisi permintaan/*demand*, pengaturan pembayaran bagi penyedia layanan dan pengawasan yang jarang dilakukan memberikan insentif yang kecil untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan.

25. Pada tahun 2016, Pemerintah Indonesia menerapkan Kapitasi Berbasis Komitmen (KBK) — suatu pembayaran kapitasi¹⁶⁸ kepada fasilitas kesehatan primer yang dikaitkan dengan indikator kinerja. Pada tahun pertama penerapannya, pembayaran yang dapat dikurangi sebesar hingga 25 persen jika kriteria tidak terpenuhi — menawarkan insentif keuangan yang signifikan kepada Puskesmas. Namun demikian, pengurangan pembayaran tersebut sejak itu telah menurun, mulai dari hanya 2,5 persen hingga 10 persen. Pada saat yang sama, 95 persen Puskesmas memenuhi semua target dan menerima jumlah kapitasi penuh. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai efektivitas skema KBK untuk mendorong kinerja.

Gambar 5.11. Transfer DAK dan kesiapan sisi suplai tampaknya tidak saling berkorelasi



¹⁶⁷ <http://documents.worldbank.org/curated/en/484351538653658243/Is-Indonesia-Ready-to-Serve-An-Analysis-of-Indonesia-s-Primary-Health-Care-Supply-Side-Readiness>

¹⁶⁸ Kapitasi adalah pengaturan pembayaran bagi penyedia layanan kesehatan. Pengaturan ini membayar jumlah yang ditetapkan untuk setiap orang yang terdaftar yang ditugaskan kepada penyedia layanan tersebut, per periode waktu, terlepas dari apakah orang tersebut mencari perawatan atau tidak.

V. Rekomendasi untuk Belanja Lebih Banyak dan Belanja dengan Lebih Baik di Sektor ini

26. Belanja publik Indonesia untuk kesehatan lebih rendah dibandingkan dengan di negara-negara yang sebanding dan, akibatnya, penyedia layanan garis depan sering kekurangan obat-obatan, peralatan, dan pelatihan yang diperlukan untuk memberikan layanan berkualitas. Hal tersebut, pada gilirannya, berujung pada penjumlahan dari layanan, pasien tidak datang berobat, dan perlindungan finansial yang terbatas, terlepas dari adanya paket manfaat JKN yang besar. Banyak negara menghadapi tantangan serupa ketika dalam upayanya menuju UHC, dan seringkali harus memilih antara meningkatkan pendapatan, membatasi cakupan (baik melalui paket manfaat terbatas atau pengaturan urun bayar), dan/atau meningkatkan efisiensi dalam penggunaan dana. Tetapi peningkatan pendapatan dibatasi oleh kapasitas fiskal pemerintah — yang merupakan kendala yang relevan di Indonesia.¹⁶⁹ Dan, di negara-negara di mana tingkat manfaatnya relatif rendah atau dimana cakupan populasi yang terlindungi (*breadth*) lebih diprioritaskan dibandingkan cakupan pelayanan (*depth*) (seperti di Indonesia), akses dan perlindungan finansial menjadi terbatas. Hal tersebut menyoroti pentingnya belanja lebih banyak dan juga belanja dengan lebih baik di Indonesia.

1. Meningkatkan Belanja Sektor Kesehatan untuk Mendukung Pencapaian UHC

27. Pemerintah Indonesia perlu meningkatkan lebih banyak penerimaan untuk sektor kesehatan jika ingin mencapai tujuan UHC yang ambisius pada tahun 2019. Hal ini akan memungkinkan Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan pengeluaran kesehatan pemerintah setara dengan rata-rata di region yang sama atau negara-negara berpendapatan menengah dan menengah ke bawah. Beberapa pilihan yang dapat dipertimbangkan diantaranya:

- i) **Menyederhanakan struktur pajak tembakau secara keseluruhan dan meningkatkan cukai tembakau di tingkat nasional.** Simulasi menunjukkan bahwa kenaikan pajak tembakau sebesar 12 persen akan meningkatkan harga rokok sebesar rata-rata 5 persen, memangkas permintaan rokok hampir 2 persen, dan meningkatkan pendapatan pemerintah sebesar 6,4 persen (sekitar Rp 11 triliun), dengan dampak yang minimal bagi ketenagakerjaan di industri tembakau.¹⁷⁰ Namun demikian, reformasi tersebut ditunda oleh Pemerintah Indonesia setelah adanya dorongan yang kuat dari para pelobi tembakau (Kotak 5.3).
- ii) **Perluas subsidi PBI ke sektor informal.** Cara ini akan meningkatkan keikutsertaan para pekerja sektor informal yang lebih sehat yang saat ini belum terdaftar, sehingga menurunkan biaya per anggota per bulan bagi semua pekerja informal. Para anggota baru tersebut cenderung akan lebih sehat dan

¹⁶⁹ Indonesia adalah salah satu negara yang memiliki rasio penerimaan terhadap PDB terendah di dunia, hanya 14 persen pada tahun 2017. Indonesia juga memiliki aturan fiskal yang mengharuskan defisit dipertahankan sebesar, atau di bawah, 3 persen dari PDB. Lihat [Bab Tinjauan Umum](#) terhadap keuangan makro Indonesia secara keseluruhan.

¹⁷⁰ Berdasarkan skenario ini, rata-rata beban cukai untuk rokok adalah hanya sebesar 49 persen dari harga eceran, masih di bawah batas yang ditetapkan undang-undang, yaitu sebesar 57 persen dan jauh di bawah rekomendasi Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) sebesar 70 persen.

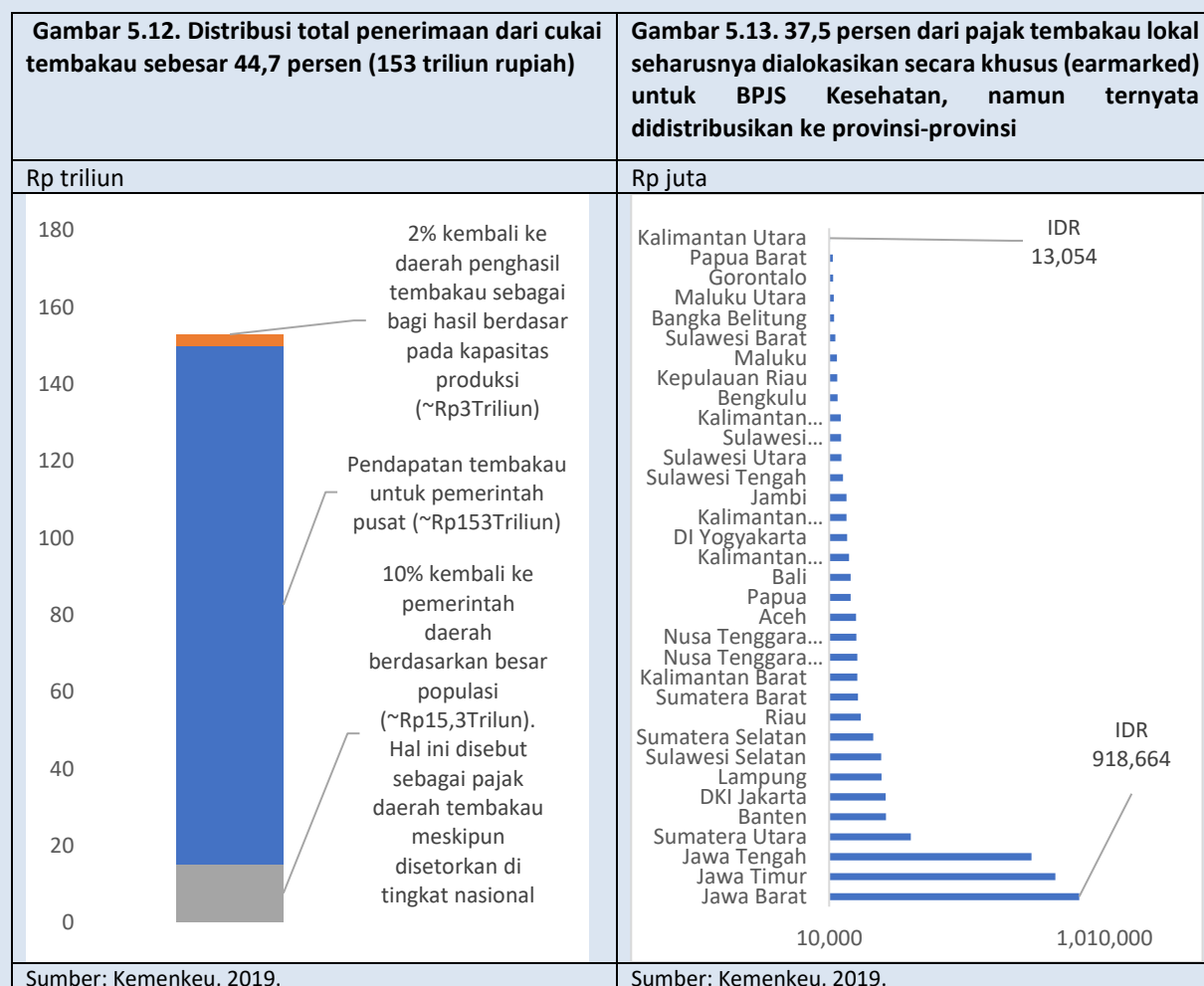
kemungkinan tingkat pemanfaatan dan klaim mereka ke sistem akan lebih rendah. Pada saat yang sama, mereka akan memberikan sumber pendapatan tambahan yang lebih dapat diprediksi bagi BPJS Kesehatan. Dari perspektif Kemenkeu, hubungan masyarakat berubah dari melunasi defisit, menjadi berinvestasi dalam sumber daya manusia karena Kemenkeu telah membayar untuk kelompok ini dengan mendanai defisitnya. Dari perhitungan kapasitas fiskal menunjukkan bahwa jika Pemerintah Indonesia tetap memberi subsidi iuran yang lama ke sektor informal, mereka seharusnya dapat mencapai cakupan JKN 100 persen dengan biaya Rp 59 triliun (US\$ 4,2 miliar). Alih-alih, iuran yang baru tersebut akan menelan biaya Pemerintah Indonesia sebesar Rp 68 triliun (US\$ 4,8 miliar) dan kemungkinan tingkat cakupan JKN akan turun karena meningkatnya beban finansial yang dibebankan pada rumah tangga sektor informal. Bahkan dengan tingkat iuran yang lama, 46 persen pendaftar dari sektor informal tidak aktif, yang menunjukkan ketidakmauan atau ketidakmampuan untuk membayar iuran. Secara global, bukti menunjukkan bahwa beberapa negara dengan sektor informal yang besar mampu mencapai UHC tanpa subsidi yang signifikan dari pemerintah. Dengan iuran yang baru, Pemerintah Indonesia harus membelanjakan sekitar Rp 108 triliun (US\$ 7,7 miliar) untuk perpanjangan subsidi secara penuh.

- iii) **Perbarui iuran JKN berdasarkan analisa aktuarial.** Dengan menggunakan data klaim secara individual untuk melakukan penilaian aktuarial yang kuat berdasarkan usia, jenis kelamin, variasi geografis, kelompok keanggotaan, dan *case-mix* daripada menggunakan proyeksi sederhana berdasarkan pola pertumbuhan rata-rata (yaitu, tren ke depan secara mekanis yang terlihat selama tiga tahun terakhir), akan memungkinkan iuran untuk secara lebih akurat mencerminkan perluasan cakupan dan pola pemanfaatan yang berkembang. Metode yang ada saat ini secara implisit mengasumsikan semua variabel tersebut tetap konstan dari waktu ke waktu, tetapi tidak ada alasan untuk percaya bahwa tren selama tiga tahun terakhir akan berlanjut hingga masa depan, terutama karena sistem masih belum matang dan terus berkembang. Misalnya, tingkat tren untuk sektor informal harusnya menurun karena saat ini hanya anggota yang paling sakit dari kelompok tersebut yang ikut serta. Dengan bertambahnya keanggotaan, kelompok tersebut akan memiliki lebih banyak anggota yang sehat dan biaya klaim rata-rata yang lebih rendah dibandingkan dengan kelompok yang dicakup saat ini. *Case-mix* juga cenderung berubah karena penyakit tidak menular (PTM) menjadi lebih dominan atau diberlakukannya pengaturan pembayaran ke penyedia layanan yang berbeda. Asumsi di seputar parameter-parameter tersebut akan membantu dalam menghitung tarif iuran yang adil bagi seluruh kelompok keanggotaan. Pada titik tersebut, diskusi yang terpisah dan transparan harus dilakukan mengenai subsidi silang antar kelompok.
- iv) **Pantau dan lacak belanja kesehatan sebagai amanat dari undang-undang** (minimal 5 persen untuk anggaran pemerintah pusat dan 10 persen untuk anggaran pemerintah daerah, tidak termasuk gaji) untuk memastikan bahwa alokasi anggaran diwujudkan dalam belanja aktual, terutama di tingkat kabupaten.

Kotak 5.3. Perubahan terbaru untuk pajak tembakau di Indonesia

Sementara Pemerintah Indonesia baru-baru ini mengusulkan kebijakan baru untuk meningkatkan pendapatan bagi sektor ini dengan menetapkan bagian dari pajak tembakau daerah untuk BPJS Kesehatan, upaya tersebut tidak mungkin untuk menutup defisit BPJS Kesehatan. Produk tembakau di Indonesia dikenai cukai sebesar 44,7 persen dari harga eceran yang dipungut di tingkat pusat. Pada tahun 2018, total pendapatan cukai tembakau mencapai Rp 153 triliun. Dari pendapatan itu, 2,0 persen ditransfer ke daerah penghasil tembakau sebagai pendapatan bagi hasil (Dana Bagi Hasil, atau DBH) dan, sejak tahun 2014, tambahan 10 persen lagi didistribusikan ke Pemerintah Daerah berdasarkan jumlah penduduk — yang dikenal sebagai pajak rokok daerah (Gambar 5.12).

Pada tahun 2018, Perpres No. 82 tahun 2018 menetapkan bahwa 37,5 persen dari pajak tembakau lokal harus dialokasikan untuk BPJS Kesehatan. Besaran pajak tembakau pemerintah daerah untuk tahun 2018 diperkirakan sekitar Rp 15,3 triliun, di mana Rp 5,44 triliun dapat disalurkan ke BPJS Kesehatan. Namun demikian, setelah adanya penolakan dari pemerintah daerah, diputuskan untuk menyalurkan dana ini melalui pemerintah daerah daripada langsung ke BPJS Kesehatan (Gambar 5.13). Dengan tidak adanya mekanisme untuk memantau transfer ini, penggunaan dana ini masih belum jelas dan kemungkinan BPJS Kesehatan menerima secara signifikan lebih sedikit.



Catatan: Distribusi pajak tembakau setempat didasarkan pada Keputusan DJPK No. KEP-47/PK/2018 tentang Proporsi dan Estimasi Penerimaan Pajak Rokok Untuk Masing-Masing Provinsi Tahun Anggaran 2019.

2. Tingkatkan Kualitas dan Efisiensi Belanja Kesehatan

28. Hanya ada sedikit kemajuan dalam peningkatan efisiensi belanja kesehatan, terutama karena kurangnya perbaikan sistemik dalam tata kelola sektor kesehatan dan rendahnya tingkat investasi dalam sistem informasi. Dengan berfokus pada reformasi prioritas tersebut akan secara signifikan berdampak pada kualitas belanja kesehatan di Indonesia, tetapi diperlukan adanya komitmen politik tingkat tinggi jika *status quo* yang ada saat ini hendak diubah secara mendasar.

a. Peningkatan Tata Kelola dan Akuntabilitas

29. Peningkatan tata kelola dan akuntabilitas dengan memberlakukan tinjauan sektoral tahunan. Pembagian tanggung jawab untuk penganggaran, perencanaan, dan pemantauan kinerja lintas kementerian (Bappenas, Kementerian Kesehatan, BPJS Kesehatan, dan Kemendagri) dan di tingkat pemerintahan memiliki arti bahwa sektor kesehatan pada akhirnya tidak dapat diminta untuk bertanggung-jawab. Yang diperlukan adalah penilaian tahunan atas kinerja anggaran untuk sektor kesehatan secara keseluruhan (termasuk kinerja JKN), berdasarkan rencana tahunan yang memiliki rantai hasil yang jelas, indikator yang berkualitas, dan target yang realistis. Tinjauan sektor kesehatan tahunan juga harus disusun dalam pendekatan jangka menengah yang lebih luas untuk membantu memprioritaskan investasi sisi suplai dalam jangka panjang. Mewajibkan adanya tinjauan sektoral tahunan juga akan menciptakan kebutuhan terhadap sistem data/informasi yang lebih berkualitas dan membantu meningkatkan kerjasama kelembagaan yang sangat penting untuk mengukur efisiensi belanja.

30. Berinvestasi dalam sistem informasi kesehatan untuk meningkatkan pemantauan dan evaluasi (P&E) terhadap kinerja belanja kesehatan. Hal yang mendasar adalah meningkatkan kualitas belanja kesehatan adalah manajemen kesehatan dan sistem informasi yang dapat menghasilkan informasi yang tepat waktu dan berguna untuk penganggaran dan perencanaan, pemantauan kinerja penyedia layanan, dan sebagai tolok ukur (*benchmarking*) secara keseluruhan. Kinerja P&E yang tinggi, dan perbandingan dengan tolok ukur akan meningkatkan akuntabilitas di antara fasilitas kesehatan, dinas kesehatan daerah, pemimpin politik, Kemenkes dan pengguna fasilitas kesehatan, serta menciptakan insentif non-finansial bagi kabupaten dan fasilitas kesehatan untuk meningkatkan kinerja. Tindakan penting yang pertama adalah untuk memastikan bahwa semua lembaga (terutama Kemenkes dan BPJS Kesehatan) berbagi kinerja, kualitas, dan data klaim yang mencakup penyedia layanan kesehatan publik dan swasta. Tindakan yang kedua adalah meningkatkan interoperabilitas sistem dan mengurangi jumlah sistem yang berkontribusi pada fragmentasi data dan informasi, di antara berbagai pemangku kepentingan. Yang ketiga adalah pengembangan “dasbor kinerja” gabungan, yang tersedia untuk semua pemangku kepentingan di seluruh tingkat pemerintahan, untuk membandingkan kinerja antar kabupaten dan fasilitas kesehatan. (Lihat Lampiran 5.1 mengenai kebutuhan data dan analisa yang disarankan).

31. Tingkatkan peran pembelian BPJS Kesehatan. Meskipun UU Jaminan Sosial tahun 2004 yang awal mengalokasikan sebagian besar fungsi pembelian utama ke BPJS Kesehatan, serangkaian peraturan mengembalikan fungsi-fungsi ini setidaknya sebagian di bawah kendali Kementerian Kesehatan dan,

dalam praktiknya, BPJS Kesehatan memiliki beberapa perangkat yang efektif untuk mengelola biaya atau untuk mempengaruhi akses ke layanan berkualitas. Perlu adanya kejelasan mengenai siapa yang bertanggung jawab untuk memilih paket manfaat, menetapkan besarnya iuran dan pengaturan pembayaran ke penyedia layanan, serta memantau pemberian layanan dan standar kualitas. Meskipun tidak ada cetak biru tunggal di mana fungsi pembelian seharusnya berada, bukti global menunjukkan bahwa Kementerian Kesehatan dan BPJS Kesehatan tidak dapat bekerja secara terpisah (Tabel 5.5). Hal ini kemungkinan akan memerlukan pengalokasian ulang atau berbagi fungsi pembelian utama ke/dengan BPJS Kesehatan, yang mengumpulkan dan menganalisa banyak data yang mendasari pelaksanaan JKN — data yang penting untuk memberi masukan bagi kebijakan JKN. Sebagian besar lembaga jaminan kesehatan memiliki independensi untuk banyak aspek operasional dari pelaksanaan skema, seperti penetapan tarif, kontrak, metode pembayaran ke penyedia layanan dan, di tingkat lebih rendah, penetapan paket manfaat. Namun demikian, akreditasi penyedia layanan dan jaminan kualitas lebih sering dikelola oleh Kementerian Kesehatan.

Tabel 5.5. Di mana keberadaan fungsi pembelian utama di negara-negara lain?

	Estonia (Dana Jaminan Kesehatan Estonia)	Filipina (<i>PhilHealth</i>)	Thailand (Skema <i>Universal Coverage</i>)	Vietnam (Jaminan Sosial Vietna)	India (PMJAY)	Republik Korea (Skema Jaminan Kesehatan Nasional)	Tiongkok (Administrasi Jaminan Layanan Kesehatan Nasional)	Indonesia
Alokasi anggaran untuk Lembaga asuransi kesehatan/ pengaturan luran	DPR /Kemenkeu	Kementerian Anggaran dan Pengelolaan dan Kongres [dengan masukan dari HIA (<i>Health Insurance Agency</i> – Lembaga Jaminan Kesehatan) dan Kemenkes]	DPR /Kemenkeu	Kemenkes berkonsultasi dengan kementerian-kementerian lain	Berdasarkan kondisi pasar jika Negara memutuskan untuk mengontrak perusahaan asuransi sebagai pembeli	Kemenkes	Kemenkeu berkonsultasi dengan kementerian lain. Perlu disetujui oleh Kongres (Pendapatan dikumpulkan di tingkat provinsi)	Presiden dengan masukan dari Kemenkeu, BPJS Kesehatan, DJSN, Kemenkes
Menetapkan paket manfaatnya	HIA dan Kementerian Sosial	HIA	Lembaga eksternal yang bergantung pada Penilaian Teknologi Kesehatan baik oleh Kemenkes atau lembaga negara otonom	Kemenkes	Kemenkes, kedepan mungkin bergeser ke HIA	Komite Musyawarah Kebijakan Jaminan Kesehatan (berbagai kementerian + HIA)	HIA (di tingkat provinsi)	Tidak ditetapkan oleh undang-undang; Kemenkes sesuai dengan peraturan dan dalam praktik
Mengembangkan sistem pembayaran ke penyedia layanan	HIA/Kemenkes	HIA	HIA	HIA/Kemenkes	Kemungkinan besar akan dilakukan oleh HIA tetapi negara-negara bagian/provinsi dapat mengadaptasi sesuai kebutuhan	Badan eksternal (Layanan Pengkajian dan Penilaian Jaminan Kesehatan – <i>Health Insurance Review And</i>	HIA (tingkat provinsi)	Menurut UU adalah BPJS Kesehatan, tetapi dalam praktiknya oleh Kemenkes

						Assessment Service, HIRA)		
Menetapkan besarnya tingkat pembayaran	HIA/Kemenkes	HIA	HIA (tergantung pada batas atas anggaran)	Kemenkes		HIA	HIA (tingkat provinsi)	Menurut UU adalah BPJS Kesehatan, tetapi dalam praktiknya oleh Kemenkes
Memberikan kontrak ke penyedia layanan	HIA	HIA	HIA	HIA	HIA Negara Bagian/Provinsi	HIA	HIA (tingkat provinsi)	Menurut UU adalah BPJS Kesehatan, tetapi dalam praktiknya dilakukan bersama Kemenkes
Memantau kualitas	HIA/ Dewan Kesehatan (perizinan, kepatuhan terhadap peraturan khusus kesehatan)	Kemenkes (perizinan)/ HIA (akreditasi)	Kemenkes	Kemenkes	Tidak pasti, kemungkinan kombinasi HIA Negara Bagian/Provinsi dan departemen kesehatan Negara Bagian/Provinsi	Lembaga eksternal (HIRA)	Kemenkes	Menurut UU adalah BPJS Kesehatan, tetapi dalam praktiknya dilakukan bersama Kemenkes

Catatan: HIA = *health insurance agency* atau lembaga jaminan kesehatan.

Sumber: Bank Dunia (2018). *"Who does what? Autonomy and Social Health Insurance agencies around the world"* – kajian internal Bank Dunia.

b. Menguji-coba Reformasi Pembiayaan Kesehatan

32. Menangani pembayaran ke rumah sakit yang tidak dibatasi (*open-ended*), yang menjadi sumber pengeluaran terbesar. Adanya pagu anggaran dan/atau pagu volume adalah hal yang sangat penting untuk mengendalikan pengeluaran ke rumah sakit. Sebaliknya, jika hutang ke rumah sakit dihapus, atau jika lebih banyak uang yang diberikan, tidak ada insentif bagi rumah sakit untuk menjadi lebih efisien. Pilihannya dapat mencakup memberlakukan penganggaran secara global,¹⁷¹ pembayaran *Diagnosis Related Group* (DRG) yang disesuaikan dengan tarif dasar,¹⁷² atau batas pengeluaran yang akan mengalihkan sebagian risiko keuangan ke rumah sakit (atau dinas kesehatan kabupaten, tergantung pada rancangannya), yang akan memungkinkan rumah sakit untuk berfokus pada nilai untuk uang (*value for money*) daripada untuk volume. Perpres yang baru (No. 82 tahun 2019) memungkinkan BPJS Kesehatan untuk mengusulkan pelaksanaan alternatif desain pembayaran kepada penyedia layanan, dengan persetujuan Menteri Kesehatan. BPJS Kesehatan sedang dalam proses merancang dua skema alternatif — skema anggaran global (*Global Budget*) yang membatasi pengeluaran di tingkat rumah sakit dan skema berbasis nilai yang mengaitkan pembayaran dengan kinerja. Penting untuk menguji coba dan memperbaiki skema ini sesuai dengan kebutuhan. Namun demikian, bagian yang paling sulit mungkin terletak pada meyakinkan para pemangku kepentingan terkait (pemerintah pusat dan daerah, penyedia layanan kesehatan, dokter) untuk bekerja sama dengan inisiatif ini.

33. Memberlakukan mekanisme urun bayar (*cost-sharing*) yang dirancang dengan hati-hati untuk layanan yang non-esensial, layanan yang rawan pemanfaatan berlebihan (*over-utilization*), dan/atau memberi insentif bagi jalur rujukan yang lebih hemat biaya. Perpres No. 82 tahun 2019 telah membuka pintu bagi Kementerian Kesehatan untuk memberlakukan urun bayar untuk layanan kesehatan yang rentan terhadap *moral hazard* dan penyalahgunaan. Namun demikian, tidak jelas seperti apa potensi dampaknya terhadap anggaran nantinya, karena layanan belum didefinisikan dan analisa pendukungnya belum dilakukan. Pelaksanaan kebijakan ini sangat disarankan dilakukan dengan berdasarkan pada bukti. Bukti internasional menunjukkan bahwa meskipun urun bayar yang sederhana mungkin sesuai untuk layanan yang berbiaya tinggi/yang efektivitasnya rendah dan untuk menegakkan sistem '*gatekeeping*', kemungkinan akan menurunkan pemanfaatan baik yang perlu maupun yang tidak perlu, terutama untuk masyarakat miskin dan rentan. Pada saat yang sama, kecil kemungkinannya untuk berkontribusi secara signifikan pada pendapatan. Pemberlakuan pengaturan baru untuk urun bayar memerlukan pengembangan protokol klinis dan jalur rujukan yang jelas, pelatihan bagi penyedia layanan, dan pemantauan yang ditingkatkan untuk memastikan bahwa urun bayar tidak mengakibatkan dampak merugikan yang mengurangi pelayanan yang diperlukan.

¹⁷¹ Penganggaran global adalah pembayaran tetap untuk semua layanan dan untuk seluruh penduduk yang terdaftar (atau yang memenuhi syarat) untuk jangka waktu tertentu.

¹⁷² Dalam INACBG yang disesuaikan dengan tarif dasar, pembayaran INA-CBG terdiri dari bobot kelompok kasus tingkat dasar X; jika volumenya naik terlalu banyak, tarif dasar dikurangi untuk menjaga total pengeluaran rumah sakit dalam proyeksi anggaran BPJS.

34. Penguatan pembiayaan berbasis kinerja. Sejalan dengan peningkatan proses akuntabilitas, Pemerintah Indonesia harus mempertimbangkan untuk memperbaiki indikator berbasis kinerja yang ada di tingkat layanan primer dan memberlakukan langkah-langkah tambahan untuk menilai kinerja DAK. Dua sumber pendanaan yang menawarkan cakupan paling luas untuk pembiayaan berbasis kinerja adalah pembayaran DAK dan JKN, karena dialokasikan secara khusus untuk kesehatan, memiliki potensi untuk dikaitkan dengan *outcomes*, dan merupakan bagian yang signifikan dari pendapatan kesehatan daerah.

- i. Di sisi permintaan, Pemerintah Indonesia dapat mulai dengan memperbaiki dan meningkatkan indikator kinerja KBK¹⁷³ untuk mendorong peningkatan kuantitas dan kualitas intervensi pemberian layanan yang terkait dengan bidang-bidang prioritas nasional (mis., kesehatan ibu, gizi, TBC).
- ii. Di sisi suplai, pada tahun 2018, Kementerian Kesehatan mengusulkan penambahan elemen kinerja untuk menentukan bagaimana sumber daya DAK dialokasikan ke kabupaten, menghadirkan peluang unik untuk mengoordinasikan investasi di sisi suplai dengan lebih baik dan memastikan kapasitas yang merata untuk memberikan layanan kesehatan. Akreditasi fasilitas kesehatan dapat menjadi kerangka kerja/alat yang berguna bagi pemerintah kabupaten untuk dapat lebih mengoordinasikan perencanaan dan alokasi sumber daya pada sisi suplai, dan untuk memberikan insentif bagi fasilitas kesehatan untuk mencapai status akreditasi dengan membuat transfer DAK lebih berbasis kebutuhan dan/atau berorientasi pada kinerja.

c. Meningkatkan Kualitas Pemberian Layanan

35. Memberlakukan paket manfaat eksplisit yang sepadan dengan sumber daya yang tersedia. Sejauh ini, upaya untuk merasionalisasi paket manfaat telah mendapat perlawanan yang kuat. Ketiadaan proses yang eksplisit dan transparan¹⁷⁴ untuk memutuskan apa yang termasuk atau tidak termasuk di dalam paket manfaat, maka secara politis sulit untuk mengurangi manfaat. Media dan opini publik sering kali membantu membalikkan rekomendasi yang dibuat dari penilaian teknologi kesehatan dan studi efektivitas biaya.¹⁷⁵ Faktor kunci untuk mengelola ekonomi politik dari keputusan-keputusan sensitif tersebut adalah dengan memanfaatkan banyaknya klaim JKN, analisa dampak terhadap anggaran, dan evaluasi ekonomi untuk mendukung pembuat kebijakan dengan bukti yang kuat.¹⁷⁶ Data tersebut sudah tersedia, tetapi saat ini tidak dimanfaatkan untuk memberi masukan bagi pembuatan kebijakan.

¹⁷³ Saat ini hanya ada tiga indikator 'berbasis kinerja': jumlah kontak (150 kontak per 1.000 orang per bulan); tingkat rujukan untuk layanan yang bisa dirawat di Puskesmas berdasarkan serangkaian layanan yang disepakati (di bawah 5 persen); dan tingkat kunjungan pasien penyakit kronis [setidaknya 50 persen dari mereka yang terdaftar dalam program PROLANIS (pada pasien yang memiliki risiko penyakit kronis) kunjungan secara teratur].

¹⁷⁴ Kriteria yang biasa digunakan untuk memprioritaskan intervensi termasuk diantaranya beban penyakit, keadilan, biaya, efektivitas, efektivitas biaya (berdasarkan evaluasi ekonomi atau penilaian teknologi kesehatan), dan dampak terhadap anggaran.

¹⁷⁵ Misalnya, kasus perdata baru-baru ini atas obat kemoterapi trastuzumab berakhir dengan penyelesaian, <https://www.thejakartapost.com/news/2018/10/04/civil-case-over-chemo-drug-officially-ends-in-settlement.html>

¹⁷⁶ Evaluasi ekonomi terutama harus dilakukan ketika mempertimbangkan masuknya peralatan mahal yang baru, obat-obatan, dan protokol perawatan karena hal-hal tersebut sering diluncurkan tanpa adanya penilaian dampak terhadap anggaran atau perbandingan dengan pilihan alternatif.

Meskipun kecil kemungkinannya bahwa menyusutkan paket manfaat akan pantas dilakukan secara politis, ada beberapa langkah yang dapat diambil oleh Kemenkes untuk menyelaraskan manfaat dengan sumber daya yang tersedia:

- i. membatasi masa pendaftaran hingga 2-3 bulan sekali dalam setahun atau memperpanjang masa aktivasi untuk mencegah timbulnya proses seleksi yang merugikan;
- ii. membatasi cakupan perawatan untuk kelas terendah di kamar rumah sakit (kelas 3) sesuai undang-undang yang awal;
- iii. menetapkan rincian biaya dari 144 layanan yang tercakup dalam kapitasi JKN untuk memberi informasi bagi penetapan tingkat iuran dan penggantian biaya di masa mendatang; dan
- iv. mengembangkan protokol diagnostik dan klinis untuk setiap intervensi di setiap tingkat perawatan dan dimasukkan ke dalam paket manfaat untuk memberikan insentif bagi jalur rujukan yang lebih hemat biaya.

36. Arahkan sumber daya ke segmen penduduk yang akan paling diuntungkan. Terdapat perbedaan yang besar antar wilayah di negeri ini dan diperlukan adanya pendekatan yang lebih bernuansa. Hal tersebut akan memerlukan investasi dalam manajemen kesehatan dan sistem informasi untuk memastikan layanan mencapai target pengguna yang dituju. Menghubungkan berbagai skema penetapan target dan manfaat di tingkat daerah dengan menggunakan pengidentifikasi (*identifier*) elektronik unik akan memungkinkan dilakukannya verifikasi yang lebih mudah terhadap kelayakan keanggotaan dan kelayakan manfaat. Satu kesenjangan informasi yang tersisa yang dapat membantu memberi informasi bagi para pembuat kebijakan dengan lebih baik adalah sumber daya manusia kesehatan (SDMK). Temuan-temuan dari penilaian kesiapan pada sisi suplai menunjukkan bahwa penyedia layanan swasta tampaknya tidak beroperasi di daerah-daerah dimana kepadatan layanan publik rendah, di mana mereka seharusnya dapat mengisi kesenjangan dalam pemberian layanan, namun mereka beroperasi di daerah yang sama sebagai penyedia praktik ganda, mengisyaratkan rendahnya pendapatan. Terdapat juga bukti anekdotikal mengenai kesulitan dalam mengarahkan dan mempertahankan keberadaan penyedia layanan di daerah-daerah pedesaan dan terpencil. Dengan melakukan pendekatan terhadap SDMK dari perspektif pasar tenaga kerja akan memberi pemahaman yang lebih dalam tentang apakah kekurangan tenaga kesehatan disebabkan oleh jumlah yang tidak mencukupi, upah yang tidak menarik, atau lingkungan kerja yang buruk — memungkinkan dilakukannya tindakan kebijakan yang lebih terarah.

37. Gunakan data klaim JKN untuk menginformasikan dan meningkatkan pemberian pelayanan dan meningkatkan efisiensi. Secara global, potensi penghematan efisiensi di rumah sakit di negara-negara berpenghasilan menengah diperkirakan antara 5 persen dan 11 persen dari total pengeluaran. Dengan menerapkan persentase ini untuk pengeluaran berbasis rumah sakit JKN maka akan menghasilkan potensi penghematan sebesar antara Rp 3,6 triliun dan Rp 7,9 triliun di sektor rumah sakit saja. Sementara BPJS Kesehatan sedang melakukan pemeriksaan dasar dan verifikasi klaim, peningkatan analisis klaim dapat memberi informasi mengenai area tambahan untuk memperbaiki pemberian layanan dan pengelolaan dana. Misalnya, data klaim JKN dapat membantu memantau kepatuhan terhadap pedoman dan layanan berbasis protokol, membantu meningkatkan kualitas pemberian layanan (mis., mendeteksi kejadian yang tidak diinginkan/*adverse events* atau perawatan yang tidak layak atau bernilai rendah/*low-value care*).

Data klaim juga dapat membantu mengidentifikasi item biaya dan frekuensi yang tinggi, yang dapat digunakan untuk memberi informasi bagi kebijakan untuk mengatasi pembayaran ke rumah sakit yang tidak dibatasi (*open-ended*) dengan menjalankan simulasi dan analisa dampak anggaran berdasarkan pola pemanfaatan saat ini. Namun demikian, saat ini kualitas data merupakan faktor utama yang menghambat pelaksanaan jenis analisa tersebut, sehingga diperlukan yang memerlukan peningkatan kualitas pelaporan medis dan kompetensi pengkodean klinis.

38. Mengubah sistem pelayanan kesehatan untuk menangani kebutuhan pelayanan jangka panjang bagi pasien lanjut usia dan kondisi kronis. Penduduk yang menua dan meningkatnya prevalensi penyakit kronis akan semakin menekan anggaran pemerintah. Diperlukan perawatan terkoordinasi di seluruh tingkat penyedia layanan, serta di seluruh rangkaian pelayanan (*continuum of care*) untuk memfasilitasi clinical pathways terintegrasi dan sistem rujukan dua arah. Elemen-elemen kunci dalam menciptakan lingkungan yang mendukung untuk pelayanan terpadu yang lebih berpusat pada pasien (*people-centered*) termasuk berinvestasi dalam: (i) kualitas pelayanan pencegahan dan perawatan primer untuk diagnosis dan perawatan dini; (ii) catatan kesehatan secara elektronik dan sistem data dalam jaringan untuk memantau rujukan pasien dan perawatan lanjutan; dan (iii) sistem pembayaran yang memberi insentif bagi penyediaan pelayanan terpadu.

Lampiran 5.1. Kebutuhan Data dan Analisis yang Disarankan

1. Data Kementerian Kesehatan:

Untuk menilai efisiensi alokasi dan teknis dari belanja sektor kesehatan dengan lebih baik, maka diperlukan informasi berikut:

- Daftar induk fasilitas (dengan pengidentifikasi unik untuk setiap fasilitas): Jumlah dan distribusi semua fasilitas berdasarkan jenis, kepemilikan, dan status akreditasi.
- Daftar induk sumber daya manusia (dengan pengidentifikasi unik tiap penyedia layanan unik): Jumlah dan distribusi semua penyedia layanan kesehatan berdasarkan unit, pangkat, dan skala gaji.
- Daftar persediaan obat-obatan dan bahan medis (dengan kode identifikasi unik masing-masing obat dan peralatan): Jumlah dan distribusi obat dan peralatan menurut fasilitas pelayanan kesehatan, tanggal kedaluwarsa, dan biaya satuan.
- Minimal, data belanja kesehatan yang dianggarkan dan direalisasikan secara keseluruhan dan menurut tingkat pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten); menurut jenis fasilitasnya (mis., rumah sakit, fasilitas layanan kesehatan primer, layanan tambahan, dll.); dan data belanja yang dianggarkan dan direalisasikan berdasarkan klasifikasi ekonomi (gaji, barang modal, barang dan jasa) secara keseluruhan, menurut tingkat pemerintahan, dan jenis fasilitasnya. Belanja kesehatan yang direalisasikan berdasarkan fungsinya juga akan sangat informatif (mis., rawat jalan kuratif, rawat inap kuratif, obat-obatan, kesehatan masyarakat atau pencegahan, pelayanan kesehatan primer, administrasi).
- Pemilihan indikator proses, luaran (*output*), dan *outcomes* yang diprioritaskan di tingkat pusat dan kabupaten. Selain data tingkat agregat yang disediakan oleh BPJS Kesehatan (lihat di bawah), Kemenkes harus memantau hal-hal seperti: (i) kepadatan dari penyedia layanan, beban kasus, dan ketidakhadiran; (ii) kepadatan tempat tidur, tingkat hunian tempat tidur, rata-rata lama rawat inap, tingkat pergantian tempat tidur; (iii) tingkat pelaksanaan anggaran; (iv) jumlah acara pelatihan di dinas kesehatan provinsi dan kabupaten, jumlah kunjungan ke luar negeri, jumlah anak yang divaksinasi lengkap, jumlah kematian ibu, proporsi persalinan dengan operasi sesar di rumah sakit, jumlah notifikasi kasus TBC; dan (v) tingkat imunisasi, tingkat *stunting* di antara anak balita, rasio kematian ibu, tingkat operasi sesar, tingkat notifikasi TBC, tingkat keberhasilan pengobatan TBC, prevalensi TBC – dan lainnya, tergantung pada prioritas kesehatan strategis nasional.
- Untuk penilaian yang lebih mendalam mengenai efisiensi dalam belanja obat-obatan dan rumah sakit, indikator yang paling umum adalah:

Obat	Rumah Sakit
• Belanja obat-obatan sebagai persentase dari Total Pengeluaran Kesehatan (TPK) • Belanja antibiotik sebagai persentase dari total belanja farmasi • Harga satuan obat/bahan medis sekali pakai • Harga satuan dibandingkan dengan harga referensi internasional (terutama untuk barang-barang berharga mahal/dengan tingkat penggunaan yang tinggi) • Biaya pengiriman/distribusi ke fasilitas kesehatan • Pemesanan/penggunaan barang-barang yang mahal • Barang-barang dengan penggunaan yang tinggi • Jumlah atau persentase barang yang kedaluwarsa • Nilai barang yang kedaluwarsa • Kehabisan persediaan • Banyaknya resep antibiotik • Persentase pertemuan yang berakhir dengan pemberian antibiotik • Lama waktu untuk memproses pesanan • Lama waktu untuk membayar pemasok • Ketersediaan obat • Tingkat resistensi terhadap anti-mikroba	• Pengeluaran menurut fungsi (mis. rawat jalan, rawat inap, obat-obatan, layanan kesehatan primer, kesehatan masyarakat atau pencegahan, perawatan kuratif) sebagai persentase dari Pengeluaran Kesehatan Pemerintah Umum (<i>General Government Health Expenditure</i>). • Rumah sakit per 100.000 penduduk, kepadatan tempat tidur rumah sakit, tingkat hunian tempat tidur • Kesiapan layanan umum • Jumlah kunjungan/penerimaan per hari/bulan/tahun/per kapita • Besaran bagian rawat jalan/rawat inap • Akurasi diagnosis untuk kondisi pelacak • Kepatuhan pada pedoman klinis • Jumlah kejadian per 1.000 hari pasien [mis., infeksi pada organ tubuh yang bukan merupakan infeksi sekunder atau dikenal sebagai <i>center line-associated bloodstream infections</i> (CLABSI), rasio infeksi standar] • Pasien masuk rumah sakit yang sebenarnya dapat dihindari, untuk penyakit paru obstruktif kronis, asma, hipertensi, diabetes (<i>avoidable admission</i>) • Jumlah rujukan • Rata-rata lama rawat inap • Tingkat berobat kembali (<i>readmission</i>) • Tarif operasi sesar Untuk pelacakan: • Kode DRG yang paling sering terjadi • DRG yang paling mahal • Diagnosis yang paling sering ditegakkan • Kode prosedur yang paling sering diambil • Status pemulangan pasien • Status pemulangan pasien untuk 10 diagnosis terbanyak

2. Data BPJS Kesehatan:

Pada tingkat agregat, akan sangat membantu bagi BPJS Kesehatan untuk berbagi dengan Kemenkes informasi statistik dasar mengenai pelaksanaan JKN untuk memberi informasi bagi pengelolaan dan pengawasan secara umum, surveilans penyakit, dan penargetan sumber daya:

- Data keanggotaan secara keseluruhan dan berdasarkan jenis keanggotaan; menurut wilayah, provinsi, dan kabupaten; dan kemudian dirujuk silang berdasarkan jenis keanggotaan (mis., penduduk miskin dan hampir miskin; pegawai negeri sipil, sektor formal swasta; sektor informal; non-pekerja; dan penerima manfaat pemerintah kabupaten) serta wilayah, provinsi, dan kabupaten, menurut bulan dan tahun
- Data pengeluaran secara keseluruhan dan menurut jenis fasilitasnya; menurut jenis kunjungannya (mis., rawat inap/rawat jalan); menurut jenis kepemilikannya (mis., pemerintah/swasta); menurut wilayah, provinsi, serta kabupaten dan kemudian dirujuk silang berdasarkan jenis fasilitas lintas wilayah/provinsi/kabupaten dan menurut jenis kunjungan lintas wilayah/provinsi/kabupaten dan kepemilikan di seluruh wilayah/provinsi/kabupaten, menurut bulan dan tahun
- Data pemanfaatan secara keseluruhan dan menurut jenis fasilitasnya; menurut jenis kunjungan; menurut kepemilikan; menurut kelompok keanggotaan; dan menurut diagnosis primer, dan kemudian pemanfaatan menurut jenis fasilitas, jenis kunjungan, kepemilikan, keanggotaan, dan diagnosis primer lintas wilayah/provinsi/kabupaten, menurut hari, bulan, tahun, per kapita
- 10 diagnosis primer terbanyak teratas secara keseluruhan dan menurut wilayah, provinsi, dan kabupaten, menurut hari, bulan, tahun

Di tingkat klaim individual, tergantung pada pertanyaan kebijakan yang ingin dijawab, BPJS Kesehatan dapat melihat sampel data yang bertujuan untuk mengidentifikasi sumber-sumber potensial dari inefisiensi dalam pemberian layanan:

- Analisa yang berpusat pada anggota (*member-centric analysis*) melihat semua klaim untuk satu anggota. Analisa ini mempertanyakan: apakah diagnosa dan layanan/prosedur untuk pasien masuk akal dari waktu ke waktu, dan apakah pasien tersebut telah dirujuk dan ditindaklanjuti dengan tepat (termasuk pada tingkat perawatan yang tepat)? Analisis tersebut membutuhkan penautan basis data eKlaim dan pCare melalui pengidentifikasi (*identifier*) pasien yang unik. Akan juga bermanfaat jika data klaim memasukkan bidang *entri* untuk mulai melacak obat yang diresepkan.
- Analisa yang berpusat pada penyedia layanan (*provider-centric analysis*) melihat semua klaim untuk dokter atau rumah sakit. Analisa ini mempertanyakan: apakah distribusi penyakit dan layanan/prosedur cocok dengan gambaran penyakit tersebut dan dengan pola pemanfaatan wilayah geografis tersebut? Hal ini memungkinkan dilakukannya identifikasi data pencilan (*outlier*, yaitu data yang memiliki karakteristik unik yang terlihat sangat jauh berbeda dari observasi-observasi lainnya dan dalam bentuk nilai yang ekstrem – pent.) untuk penyelidikan lebih lanjut dan bergantung pada daftar induk *identifier* unik dari penyedia dan fasilitas pelayanan.
- Analisa jaringan (*network analysis*) menggunakan kombinasi analisa yang berpusat pada anggota dan yang berpusat pada penyedia layanan. Analisa ini mempertanyakan: apakah diagnosis dan layanan yang diberikan untuk sekumpulan pasien antar penyedia layanan masuk akal?

- Akhirnya, jika data klaim dapat ditautkan ke basis data lainnya, maka memungkinkan untuk menjawab pertanyaan kebijakan lainnya. Misalnya, tautan ke rekam medis secara elektronik (jika tersedia) mendukung kepatuhan terhadap pedoman dan pelayanan berbasis protokol dan membantu memverifikasi klaim terhadap penipuan dan penyalahgunaan; tautan ke sistem surveilans TBC, HIV, dll. dapat memfasilitasi tingkat kepatuhan notifikasi/pelaporan kasus dan meningkatkan surveilans penyakit; tautan ke basis data pemungutan pajak memungkinkan dilakukannya verifikasi kepatuhan terhadap iuran; tautan ke basis data keanggotaan / iuran memungkinkan dilakukannya verifikasi kelayakan dan kelas, dan tentu saja analisa dan simulasi jenis aktuaria dan analisa dampak anggaran dari berbagai reformasi kesehatan (mis. paket manfaat, urun bayar, pengaturan pembayaran ke penyedia layanan).

6. Pendidikan

Pesan utama:

- Indonesia telah melakukan beberapa reformasi penting di sektor pendidikan selama dua dekade terakhir ini, termasuk mengamankan 20 persen dari anggaran pemerintah dibelanjakan untuk pendidikan.
- Sumber daya tambahan untuk pendidikan ini telah membiayai ekspansi yang signifikan dalam partisipasi sekolah, terutama di tingkat pendidikan menengah, tetapi kualitas pembelajarannya masih kurang. Meskipun ada sedikit peningkatan dalam hasil pembelajaran, Indonesia memiliki kesenjangan pembelajaran yang besar antara tingkat pencapaian atau penyelesaian sekolah dan tingkat pembelajaran (sebanyak 4,4 tahun pembelajaran). Peningkatan jumlah guru bersertifikat belum memberikan peningkatan yang signifikan dalam pembelajaran siswa, sebagaimana ditunjukkan oleh PISA dan oleh Ujian Nasional, (UN).
- Sumber daya untuk pendidikan tidak tersebar dengan baik di seluruh pemerintah daerah dan tingkat pendidikan. Pendidikan dan pengembangan anak usia dini perlu lebih diperhatikan.
- Pemerintah daerah, terutama kabupaten, bertanggung jawab atas sebagian besar pengeluaran untuk pendidikan, tetapi memiliki kapasitas fiskal dan administrasi yang berbeda-beda untuk mengelola kinerja pendidikan.
- Meskipun terdapat peningkatan sumber daya di sektor pendidikan, tidak semua sekolah memiliki perlengkapan yang memadai untuk menyediakan lingkungan belajar yang kondusif bagi siswa.

Rangkuman rekomendasi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas belanja pendidikan

Pemerintah Indonesia baru-baru ini menerapkan beberapa skema baru untuk meningkatkan pembelajaran siswa: e-RKAS, BOS Kinerja, dan BOS Afirmasi untuk meningkatkan penggunaan sumber daya oleh sekolah, skema baru untuk sertifikasi guru (PPG), KIAT Guru untuk meningkatkan pembayaran berbasis kinerja untuk guru di daerah terpencil, dan koordinasi yang lebih besar atas alokasi DAK Fisik. Langkah-langkah ini perlu dipantau dan dievaluasi sehingga dapat ditingkatkan jika berhasil. Selain itu, Pemerintah Indonesia perlu:

- (i) Memperkuat koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah, memastikan agar kabupaten memiliki kapasitas keuangan dan kelembagaan yang memadai untuk melaksanakan kebijakan pendidikan;
- (ii) Memastikan agar semua siswa Indonesia memiliki guru yang berkualifikasi, misalnya dengan memastikan bahwa guru kontrak dan honorer memiliki kualifikasi yang dipersyaratkan, mengklarifikasi pihak yang bertanggung jawab untuk pelatihan dan pengembangan guru, dan memantau penggunaan dana TPG yang dialokasikan; dan
- (iii) Meningkatkan akuntabilitas dengan meluncurkan Inisiatif Kualitas Pendidikan Nasional, yang didukung oleh tingkat politik tertinggi, dan dengan meningkatkan pengumpulan / ketersediaan data pendidikan.

Referensi utama lainnya

Bank Dunia. 2017. "World Development Report: Learning to Realize Education's Promise":

www.worldbank.org/en/publication/wdr2018

Bank Dunia. 2018. "Growing Smarter, Learning & Equitable Development in East Asia Pacific":

www.worldbank.org/en/region/eap/publication/growing-smarter-learning-equitable-development-in-east-asia-pacific

Bank Dunia. 2018. "Laporan Perkembangan Triwulanan Perekonomian Indonesia edisi Juni 2018: Belajar lebih banyak dan bertumbuh lebih cepat": www.worldbank.org/en/country/indonesia/publication/june-2018-indonesia-economic-quarterly

Promise of Education in Indonesia, Overview (Bahasa Inggris):

<http://documents.worldbank.org/curated/en/968281574095251918/pdf/Overview.pdf>

Janji Pendidikan di Indonesia, Ikhtisar (Bahasa Indonesia):

<http://documents.worldbank.org/curated/en/126641574095155348/pdf/Highlights.pdf>

I. Konteks

1. Selama dua dekade terakhir ini, sistem pendidikan Indonesia telah mengalami beberapa **reformasi besar**. Elemen-elemen utama dari reformasi ini, yang diselaraskan dengan praktik terbaik internasional,¹⁷⁷ dimaksudkan untuk: (i) meningkatkan tingkat belanja publik untuk pendidikan dengan mengamanatkan alokasi 20 persen dari anggaran untuk sektor ini;¹⁷⁸ (ii) meningkatkan kualitas guru dengan mewajibkan mereka untuk memiliki setidaknya gelar Sarjana (S1) dan dengan memberlakukan sertifikasi guru; (iii) meningkatkan sistem akuntabilitas dengan memperbaiki pelaksanaan ujian nasional dan mendorong pelaksanaan manajemen berbasis sekolah (MBS); dan (iv) memastikan agar para siswa siap untuk belajar di sekolah dengan mendukung pelaksanaan pendidikan dan pengembangan anak usia dini (PAUD). Pelaksanaan reformasi ini bertepatan dengan proses desentralisasi nasional yang, sambil menghasilkan peluang agar pengambilan keputusan lebih dekat dengan pengguna layanan pendidikan, juga menciptakan tantangan dalam melaksanakan reformasi ini, terutama yang berkaitan dengan masalah koordinasi dan kapasitas.

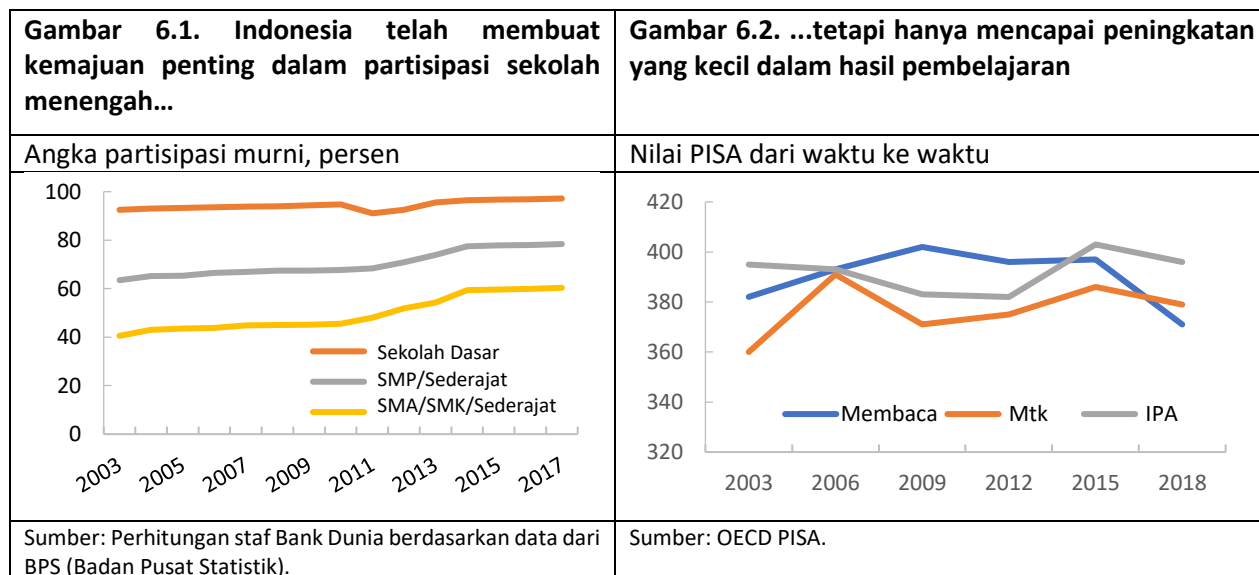
2. Reformasi ini telah mencapai perluasan penting dalam partisipasi sekolah, tetapi hanya mencapai peningkatan yang kecil dalam hasil pembelajaran mengingat adanya kesenjangan pembelajaran. Selama periode tahun 2003-17, pendaftaran siswa sekolah menengah pertama dan atas meningkat dari 12,9 juta menjadi 19,8 juta siswa, meningkatkan angka partisipasi murni dari 63 persen menjadi 78 persen, dan dari 50 persen menjadi 60 persen, untuk sekolah menengah pertama dan atas, secara berturut-turut. (Gambar 6.1). Yang menggembirakan adalah lebih banyak siswa dari keluarga miskin yang mendaftar di sekolah, karena tingkat partisipasi sekolah di antara siswa di kuintil berpenghasilan terendah menjadi hampir dua kali lipat, dari 32 persen menjadi 57 persen. Dalam hal kualitas, Indonesia mampu mempertahankan rata-rata hasil pembelajaran dalam konteks perluasan jumlah siswa yang cepat sebagaimana dijelaskan di atas. Antara tahun 2003 dan 2018, kinerja siswa Indonesia pada Program OECD untuk Penilaian Siswa Internasional (*Program for International Student Assessment*, PISA) meningkat dalam matematika sebanyak 19 poin, sementara kinerja siswa dalam

¹⁷⁷ Lihat Bank Dunia (2018a) tentang pelajaran dari sistem pendidikan berkinerja tinggi.

¹⁷⁸ UU No. 20 tahun 2003 tentang Pendidikan Nasional dan Perubahan Undang-Undang Dasar III menekankan bahwa semua warga negara Indonesia memiliki hak atas pendidikan, bahwa Pemerintah Indonesia memiliki kewajiban untuk membiayai pendidikan dasar tanpa memungut biaya, dan bahwa Pemerintah Indonesia diberi mandat untuk mengalokasikan 20 persen dari pengeluarannya untuk pendidikan.

membaca menurun sebanyak 11 poin. Hasil dalam IPA/sains tetap relatif stabil pada peningkatan sebesar 1 poin (Gambar 6.2). Nilai rata-rata Indonesia (382 poin) mengikuti negara-negara OECD, yang rata-rata adalah 488. Dengan laju peningkatan yang tercatat antara tahun 2003 dan 2018, Indonesia hanya akan mencapai nilai matematika OECD dalam waktu 87 tahun dan tidak akan ada konvergensi dalam hal kemampuan membaca atau IPA.

3. Pertumbuhan dalam partisipasi sekolah dalam konteks hasil belajar yang rendah merongrong potensi Indonesia. Apabila disesuaikan dengan pemenuhan kualitas pendidikan, rata-rata jumlah tahun pendidikan yang diharapkan dapat diperoleh anak Indonesia pada usia 18 tahun turun dari 12,3 tahun menjadi 7,9 tahun.¹⁷⁹ Kesenjangan pembelajaran 4,4 tahun ini adalah yang tertinggi di dunia, yang secara signifikan merugikan Indonesia, mengingat rendahnya kualitas pendidikan mempengaruhi hasil pasar kerja para lulusan dan daya saing negara secara keseluruhan. Dari semua pekerjaan baru yang diciptakan antara tahun 2008 dan 2018, sekitar 70 persen berada di sektor jasa yang bernilai tambah rendah. Berinvestasi dalam jumlah tahun sekolah tidaklah cukup; yang menjadi penentu utama kinerja ekonomi di masa depan adalah apa yang dipelajari siswa di sekolah, serta pengetahuan dan keterampilan yang mereka bawa ke pasar tenaga kerja.¹⁸⁰ Mengingat investasi yang ada saat ini dalam sumber daya manusia, anak-anak Indonesia diperkirakan hanya mencapai 53 persen dari potensi yang mereka miliki.¹⁸¹ Kondisi seperti ini tidak dapat dibiarkan tanpa penanganan.



4. Untuk mengatasi tantangan peningkatan sumber daya manusia Indonesia, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019 berfokus terutama pada memastikan angka partisipasi yang penuh di sekolah. Tujuan utama RPJMN adalah untuk memastikan

¹⁷⁹ Kualitas pendidikan mencerminkan nilai ujian yang diselaraskan (*harmonized test score*) dari program-program utama penilaian pencapaian siswa internasional menjadi tolok ukur pembelajaran yang umum

¹⁸⁰ Lihat misalnya, *The Knowledge Capital of Nations* (2015), di mana Hanushek dan Woessman menggunakan basis data nilai ujian komparatif yang paling komprehensif di dunia untuk mengusulkan bahwa kualitas pendidikan paling dapat menjelaskan perbedaan dalam tingkat pertumbuhan ekonomi regional dan nasional sejak tahun 1960. Mereka memberi bukti yang cermat dan sugestif dalam mendukung tesis ini.

¹⁸¹ Indeks Sumber Daya Manusia Bank Dunia, tahun 2018.

bahwa semua orang Indonesia menyelesaikan wajib belajar 12 tahun. Data yang tersedia menunjukkan bahwa pada 2018 telah dicapai kemajuan dalam meningkatkan tingkat partisipasi untuk sebagian besar tingkat pendidikan. Pengecualian terjadi pada pendidikan usia dini dan pendidikan tinggi, yang masih mirip dengan paduk (*baseline*). Angka partisipasi murni di tingkat sekolah dasar, menengah pertama, dan menengah atas telah meningkat sejak tahun 2014, kemungkinan disebabkan oleh manfaat kelanjutan bantuan keuangan ke sekolah-sekolah dan kepada siswa, serta pendirian sekolah-sekolah baru.

5. RPJMN 2015-2019 juga menetapkan agenda reformasi untuk meningkatkan efisiensi sistem, tetapi kemajuan dalam agenda ini terbatas. Selain tujuan untuk mencapai wajib belajar 12 tahun, RPJMN mencakup target yang lebih kualitatif yang dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi sektor pendidikan secara keseluruhan. Sementara beberapa dari target ini (seperti peningkatan sistem penilaian siswa) telah dilaksanakan, ada sedikit kemajuan dalam bidang-bidang utama lainnya, seperti redistribusi guru, perluasan penggunaan kurikulum nasional K13 (Kurikulum tahun 2013), dan menghubungkan antara lembaga pendidikan dan sektor swasta untuk pendidikan kejuruan. (Lihat Lampiran 6.1 untuk daftar lengkap agenda reformasi tersebut.)

6. Terlepas dari langkah-langkah yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia tersebut untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas sumber daya di sektor pendidikan, kapasitas yang rendah, kurangnya koordinasi di antara para pemangku kepentingan, sistem informasi yang tidak memadai, dan kurangnya insentif untuk melakukan kegiatan tampaknya membatasi dampak yang ditimbulkan. Ketika Indonesia melangkah maju, diperlukan adanya tindakan kebijakan yang lebih berani untuk memastikan bahwa sektor pendidikan memenuhi tujuannya untuk menyediakan pendidikan berkualitas tinggi bagi semua penduduk Indonesia. Meningkatkan sumber daya manusia Indonesia sangatlah penting untuk mengangkat pertumbuhan, daya saing, dan produktivitas jangka panjang Indonesia. Bab ini menilai sejauh mana belanja Pemerintah Indonesia untuk pendidikan telah berkontribusi pada tujuan ini.

Tabel 6.1. Target kuantitatif dan kemajuan RPJMN 2015-2019^{1/}

	RPJMN 2015-2019		Perkembangan (berdasarkan Susenas)	
	Paduk (<i>Baseline</i>)	Target	2014	2018
1. Pendidikan Dasar				
a. Angka Partisipasi Murni (APM)	91,3	94,8	96,37	97,58
b. Angka Partisipasi Kotor (APK)	111	114,1	108,78	108,61
2. Pendidikan Menengah Pertama				
a. APM	79,4	82	77,43	78,84
b. APK	101,6	106,9	88,43	91,52
3. Pendidikan Menengah Atas				
a. APM	55,3	67,5	59,24	60,67
b. APK	79,2	91,6	73,95	80,86
4. Pendidikan Usia Dini (usia 3-6 tahun ^{2/})	66,8	77,2	46,92	46
5. APK untuk Pendidikan Tinggi	28,5	36,7	25,76	25,12

^{1/} Semua angka mengacu pada persentase penduduk yang memenuhi syarat (7-12 tahun untuk sekolah dasar, 13-15 tahun untuk sekolah menengah pertama, 16-18 tahun untuk sekolah menengah atas). Kemajuan dihitung oleh staf Bank Dunia berdasarkan survei rumah tangga, Susenas. Metodologi dan data akurat yang digunakan untuk menghitung indikator RPJMN mungkin berbeda. ^{2/} Yang pernah terdaftar dan yang saat ini terdaftar.

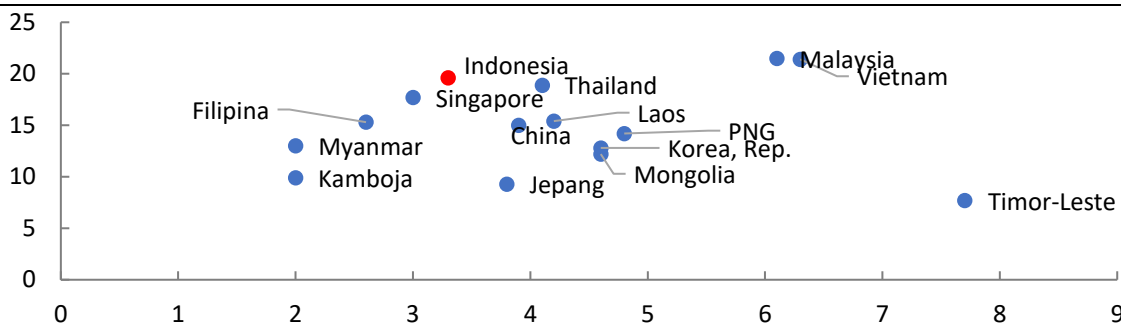
Sumber: RPJMN 2015-2019 dan Susenas (beberapa tahun).

II. Apakah Belanja Pendidikan yang Dilakukan Indonesia Mencukupi?

7. Indonesia adalah salah satu negara dengan belanja pendidikan yang terbesar di dunia jika belanja diukur sebagai proporsi dari total pengeluaran publik, tetapi berada di bawah negara-negara setara di kawasan jika belanja diukur sebagai proporsi dari PDB. Belanja pendidikan Indonesia sebagai proporsi dari total anggaran pemerintah (20 persen) adalah sekitar dua kali lipat dari negara-negara Asia Timur maju seperti Jepang (9,3 persen) dan Republik Korea (12,8 persen), dan setara dengan Malaysia (21 persen) dan Singapura (17,7 persen). Namun demikian, sebagai proporsi dari PDB, belanja pendidikan Indonesia — sebesar 3,0 persen dari PDB — hanya sekitar setengah dari Malaysia dan Vietnam, dan lebih rendah daripada banyak negara-negara Asia Timur lainnya (Gambar 6.3). Ini sebagian karena tingkat pengeluaran publik secara keseluruhan yang relatif rendah di Indonesia yang dibatasi oleh tingkat penerimaan pemerintah yang rendah (lihat [Bab Tinjauan Umum](#)).

Gambar 6.3. Indonesia adalah salah satu negara dengan belanja pendidikan yang terbesar jika melihat dari proporsi dari anggaran, tetapi tidak jika melihat dari proporsi dari PDB

Sumbu Y: Pangsa pengeluaran pemerintah, persen; Sumbu X: Pangsa PDB, persen



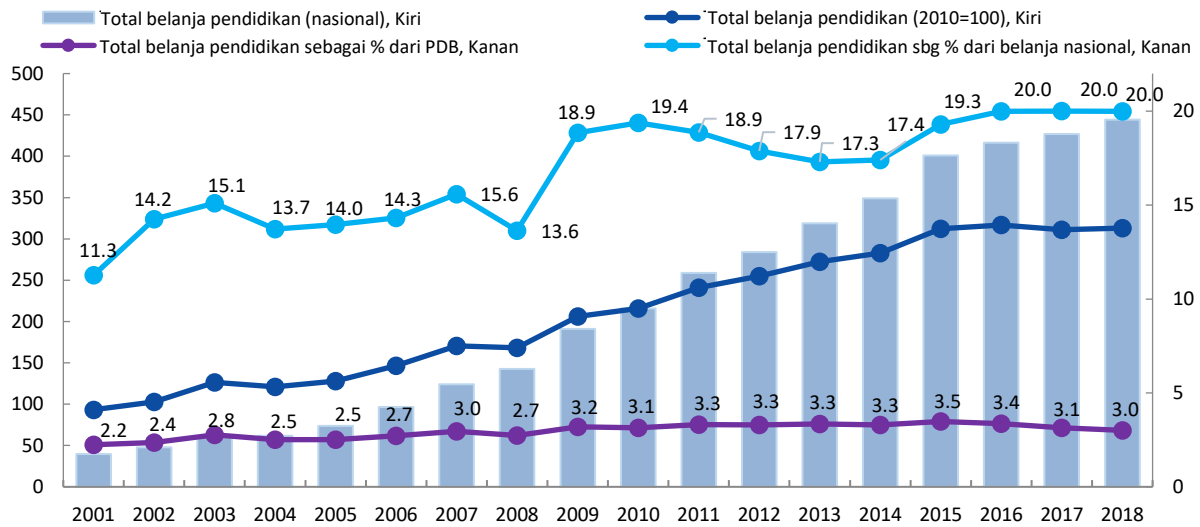
Catatan: Data tahun terakhir yang tersedia adalah antara tahun 2011 dan 2015.

Sumber: EDSTATS dan Indikator Pembangunan Dunia (*World Development Indicators*, WDI) Bank Dunia, perhitungan staf Bank Dunia.

8. **Belanja pemerintah untuk pendidikan telah meningkat secara dramatis sejak tahun 2001, didorong oleh aturan anggaran 20 persen.** Anggaran pendidikan untuk tahun 2019 adalah sebesar Rp 491 triliun (sekitar US\$ 34 miliar), peningkatan riil lebih dari tiga kali lipat sejak tahun 2001 (Gambar 6.4). Hal ini sebagian besar didorong oleh amanat konstitusi tahun 2002 yang mewajibkan pemerintah pusat dan daerah (Pemda) mengalokasikan setidaknya 20 persen dari anggaran mereka untuk pendidikan. Meskipun pada akhirnya ini dilaksanakan hanya pada tahun 2009, belanja pendidikan secara keseluruhan meningkat dari 2,2 persen dari PDB pada tahun 2001 menjadi 3,5 persen (2015), sedikit menurun menjadi 3 persen dari PDB pada tahun 2018. Sumber daya untuk sektor pendidikan diperkirakan akan lebih meningkat lagi, berdasarkan pada perkiraan ekspansi anggaran di masa depan dan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan.

Gambar 6.4. Belanja publik untuk pendidikan telah meningkat secara signifikan sejak tahun 2001

Rp triliun, Kiri; persen dari PDB dan pengeluaran, Kanan



Catatan: Data merujuk pada belanja aktual yang sudah diaudit di tingkat pemerintah pusat dari tahun 2001 hingga 2017; tahun 2018 mengacu pada jumlah yang dianggarkan. Data belanja yang terealisasi di tingkat Pemda tersedia hingga tahun 2014, sehingga tahun-tahun berikutnya menggunakan jumlah yang dianggarkan. Data belanja yang terealisasi mungkin tidak menangkap beberapa belanja pendidikan Pemda jika diberi kode di bawah fungsi Administrasi Umum (mis., BOS, gaji guru). Sumber: Basis data COFIS Bank Dunia menggunakan data Kemenkeu dan Peraturan Presiden tentang perincian anggaran masing-masing tahun.

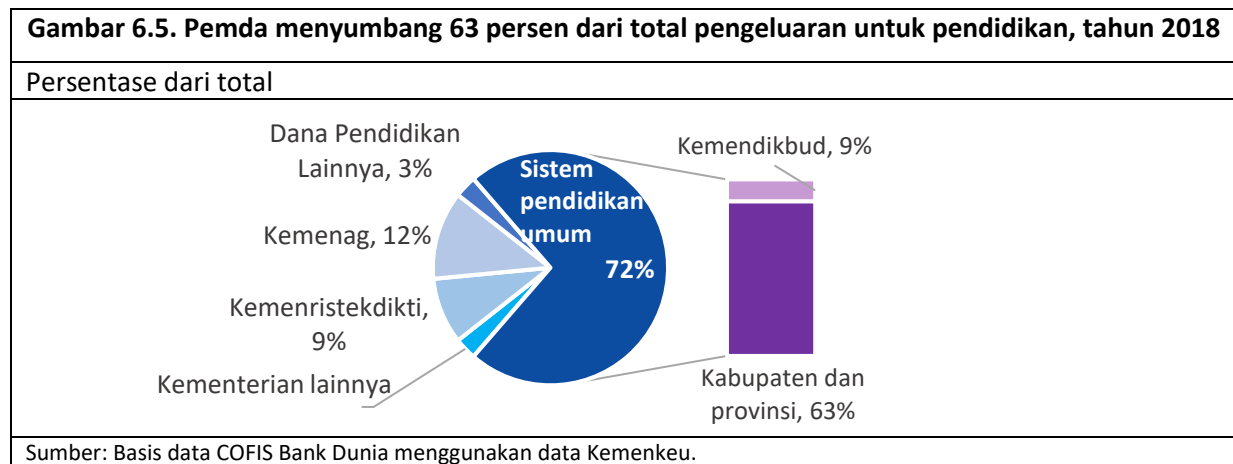
9. Di tingkat pusat, ada tiga kementerian utama yang menggunakan belanja pendidikan. Kementerian-kementerian tersebut adalah Kementerian Agama (Kemenag, 12 persen dari total belanja pendidikan), Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud, 9 persen) dan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi (Kemenristekdikti, 9 persen),¹⁸² diikuti oleh kementerian-kementerian lain sebesar 5 persen, dan pengguna pendidikan lainnya termasuk dana abadi (*sovereign wealth funds*) pendidikan (6 persen).

10. Pemda bertanggung jawab atas sebagian besar belanja publik untuk pendidikan. Pada tahun 2018, pemerintah pusat hanya menyumbang sekitar 37 persen dari total belanja pendidikan, sementara 63 persen sisanya dialokasikan melalui transfer ke Pemda (Gambar 6.5). Pengeluaran Pemda untuk pendidikan sebagian besar berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), di samping beberapa pengeluaran dari pendapatan asli daerah. Sekitar 45 persen dana DAU digunakan oleh Pemda untuk membayar gaji guru PNS,¹⁸³ sementara sisanya digunakan untuk biaya pendidikan lokal lainnya (termasuk guru kontrak). Dana DAK dialokasikan secara khusus (*earmarked*) untuk mendanai dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Tunjangan Profesi Guru (TPG), dan beberapa infrastruktur sekolah.

¹⁸² Sistem pendidikan di bawah Kementerian Agama mencakup 9,2 juta siswa dari pra-sekolah hingga sekolah menengah atas dan 775.000 siswa di universitas. Kemendikbud mengawasi pengelolaan 'pendidikan umum non-tercier' oleh pemerintah daerah, yang mencakup 53 juta siswa di PPAUD sampai dengan pendidikan menengah di lembaga-lembaga publik dan swasta. Kemenristekdikti mengoperasikan pendidikan umum tercier, yang mencakup 2 juta mahasiswa di lembaga pendidikan tinggi. Kemenag dan Kemendikbud juga mengawasi sekolah swasta, yang melayani 13,7 juta siswa atau sekitar sepertiga dari semua siswa di pendidikan dasar dan menengah.

¹⁸³ DAU menciptakan insentif bagi Pemda untuk belanja secara berlebihan untuk gaji pegawai. Lihat [Bab Transfer Fiskal Antar Pemerintahan](#).

Gambar 6.5 dan Tabel 6.2 merangkum distribusi dana publik untuk pendidikan di tingkat pusat dan Pemda, sementara Kotak 6.1 menggambarkan beberapa tantangan dalam mengelola pendidikan dalam konteks desentralisasi ini.



Tabel 6.2. Alokasi APBN terhadap pendidikan, tahun 2014-19 (Rp triliun)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020B
Alokasi pemerintah pusat	123	142	131	138	145	163	172
Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (A) ^a	77	49	39	37	39	36	36
Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi (C) ^a	0	39	37	37	42	40	41
Kementerian Agama (D)	40	45	45	51	50	52	55
Kementerian lainnya	7	9	11	13	13	26	23
Anggaran Bendahara Umum Negara	0	0	0	0	0	9	17
Transfer ke pemerintah daerah (B)	231	248	235	258	272	308	307
DAU	138	137	142	147	153	169	167
DAK Fisik	10	9	2	7	9	17	19
DAK Non-Fisik	79	97	86	99	105	118	117
Otonomi Khusus	4	4	5	5	5	5	4
Dana Bagi Hasil	138	137	142	147	153	169	167
Dana Pengembangan Pendidikan Nasional	0	0	5	11	15	21	29
TOTAL	353	390	371	406	432	492	508

Catatan: Kemendikbud dan Kemenristek dibentuk pada tahun 2015. Nilai untuk tahun 2014 diperkirakan berdasarkan total alokasi untuk Kemendikbud pada tahun itu, berdasarkan anggaran relatif pada tahun 2015. 2019 mengacu pada belanja yang dianggarkan.

Sumber: Peraturan Presiden No. 107 tahun 2017 tentang rincian anggaran pendidikan untuk tahun 2018.

Kotak 6.1. Tantangan dalam mengelola pendidikan dalam konteks desentralisasi

Pendidikan adalah tanggung jawab bersama pemerintah pusat, pemerintah daerah dan sekolah di Indonesia; oleh karena itu, efisiensi dan efektivitas hasil pendidikan secara keseluruhan menanggapi hasil gabungan dari tindakan mereka. Menurut Undang-Undang tentang Desentralisasi, pemerintah daerah bertanggung jawab untuk mengelola sekolah, sementara pemerintah pusat bertanggung jawab untuk mengelola guru dan memberikan jaminan kualitas secara keseluruhan. Komite sekolah mengambil keputusan di tingkat sekolah. Peran dan tanggung jawab komite sekolah dalam perencanaan dan pemantauan pemberian layanan pendidikan diatur berdasarkan Undang-Undang Pendidikan, sedangkan peran pemerintah daerah diatur berdasarkan Undang-Undang Desentralisasi, khususnya mengenai penerapan standar pelayanan minimum (SPM).

Pemerintah pusat mendukung sistem pendidikan melalui mekanisme jaminan kualitas dari Kemendikbud, dan juga melalui [transfer yang dialokasikan secara khusus \(earmarked\)](#). Pemerintah pusat telah meningkatkan peran penjaminan kualitasnya dengan mulai memantau pelaksanaan Standar Nasional Pendidikan, meningkatkan keandalan sistem penilaian, dan meningkatkan kualitas data. Selain itu, melalui transfer khusus, pemerintah pusat mendukung tunjangan profesi guru (TPG), dana bantuan operasional sekolah (BOS) melalui DAK Non-Fisik, dan sumber daya untuk perbaikan infrastruktur (DAK Fisik).

Jumlah sumber daya yang berbeda untuk diinvestasikan dalam pendidikan menghasilkan peluang yang berbeda untuk Pemda yang berbeda. Provinsi yang memiliki lebih dari 2 juta siswa memiliki sumber daya pendidikan diskresioner sekitar Rp 1 juta per siswa, sementara provinsi yang memiliki kurang dari 1 juta siswa memiliki sumber daya pendidikan diskresioner sekitar Rp 4 juta per siswa (Bank Dunia, 2018). Sumber daya diskresioner yang berbeda ini membatasi kapasitas pemerintah daerah untuk berinvestasi dalam meningkatkan penguasaan konten dan praktik pedagogis guru.

Efektivitas dan efisiensi belanja pendidikan juga dipengaruhi oleh kekakuan dalam keputusan belanja dan kapasitas kelembagaan daerah yang terbatas. Pembayaran gaji pegawai negeri menyerap sebagian besar anggaran Pemda. Perkiraan konservatif menunjukkan bahwa mereka mengalokasikan Rp 65,9 triliun untuk membayar gaji guru PNS,^b setara dengan 43 persen sumber daya pendidikan dari DAU.^c Dengan sumber daya yang tersisa, masing-masing Pemda memutuskan bagaimana berinvestasi untuk pendidikan, yaitu dengan antara lain mengangkat guru kontrak, mendukung biaya operasi sekolah, mendukung pelatihan guru, dan berinvestasi dalam infrastruktur sekolah. Selain itu, keputusan yang melibatkan guru PNS sebagian besar diambil di tingkat pusat, dengan sedikit keterlibatan pemerintah daerah yang sehari-hari mengelola mereka.

Tabel 6.3. Kewenangan untuk mengangkat guru

Jenis kontrak	Kewenangan untuk mengangkat
Pegawai negeri sipil	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (berdasarkan pedoman Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan)
Guru kontrak	Kabupaten dan provinsi
Guru honorer	Sekolah

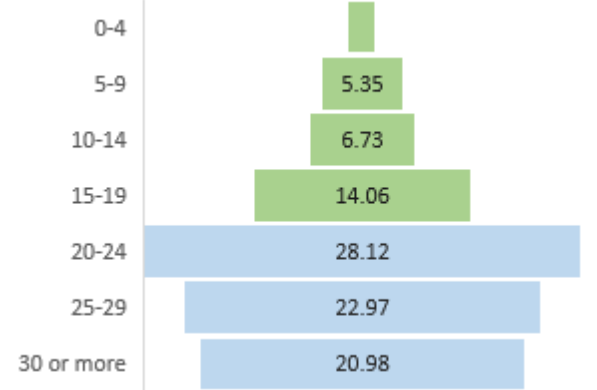
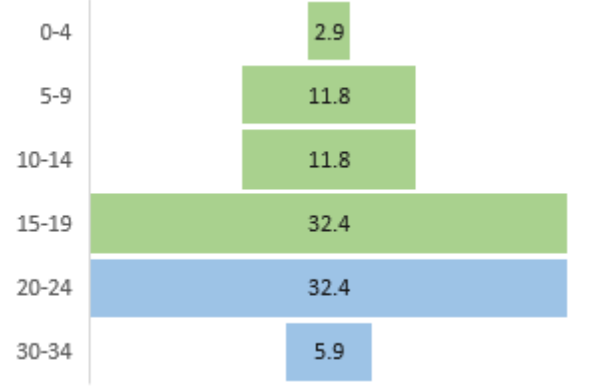
Sumber: UU No. 14 tahun 2005 tentang Guru, UU No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dan Peraturan Pemerintah No. 56 tahun 2012.

Catatan a): Peran serta utama pemerintah provinsi di sektor ini dimulai pada tahun 2014. Undang-Undang No. 23 tahun 2014 mengalihkan tanggung jawab untuk mengelola sekolah menengah atas dari kabupaten ke provinsi, termasuk tingkat pemerintah ini di sektor pendidikan.

Catatan b): Berdasarkan jumlah total guru PNS (1,7 juta), dan rata-rata gaji guru sebesar Rp 2,7 juta (termasuk pembayaran bulan ke-14).

Catatan c): Perkiraan pengeluaran pendidikan nasional menunjukkan bahwa 40 persen DAU dibelanjakan untuk pendidikan. Sumber: Penulis.

11. Sebagian besar kabupaten dan provinsi mengklaim telah memenuhi persyaratan alokasi 20 persen untuk pendidikan, tetapi ada perbedaan penting di antara mereka. Pada tahun 2017, 72 persen kabupaten yang datanya tersedia membelanjakan lebih dari 20 persen anggaran mereka untuk pendidikan (Gambar 6.6). Selanjutnya 20 persen kabupaten membelanjakan lebih dari 30 persen anggaran mereka untuk pendidikan, dan 2 persen kabupaten membelanjakan lebih dari 40 persen. Namun demikian, kepatuhan jauh lebih rendah untuk tingkat provinsi: hanya 38 persen provinsi yang memenuhi amanat konstitusi. Di 13 persen provinsi, alokasi anggaran untuk pendidikan kurang dari 10 persen (Gambar 6.7).

Gambar 6.6. Sebagian besar kabupaten / kota membelanjakan > 20 persen dari anggaran mereka untuk pendidikan...	Gambar 6.7. ...sementara hanya 38 persen provinsi yang memenuhi persyaratan ini																														
Persentase anggaran yang dibelanjakan untuk Pendidikan	Persentase anggaran yang dibelanjakan untuk Pendidikan																														
 <table border="1"> <thead> <tr> <th>Kategori</th> <th>Persentase</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0-4</td> <td>~1.5</td> </tr> <tr> <td>5-9</td> <td>5.35</td> </tr> <tr> <td>10-14</td> <td>6.73</td> </tr> <tr> <td>15-19</td> <td>14.06</td> </tr> <tr> <td>20-24</td> <td>28.12</td> </tr> <tr> <td>25-29</td> <td>22.97</td> </tr> <tr> <td>30 or more</td> <td>20.98</td> </tr> </tbody> </table>	Kategori	Persentase	0-4	~1.5	5-9	5.35	10-14	6.73	15-19	14.06	20-24	28.12	25-29	22.97	30 or more	20.98	 <table border="1"> <thead> <tr> <th>Kategori</th> <th>Persentase</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0-4</td> <td>2.9</td> </tr> <tr> <td>5-9</td> <td>11.8</td> </tr> <tr> <td>10-14</td> <td>11.8</td> </tr> <tr> <td>15-19</td> <td>32.4</td> </tr> <tr> <td>20-24</td> <td>32.4</td> </tr> <tr> <td>30-34</td> <td>5.9</td> </tr> </tbody> </table>	Kategori	Persentase	0-4	2.9	5-9	11.8	10-14	11.8	15-19	32.4	20-24	32.4	30-34	5.9
Kategori	Persentase																														
0-4	~1.5																														
5-9	5.35																														
10-14	6.73																														
15-19	14.06																														
20-24	28.12																														
25-29	22.97																														
30 or more	20.98																														
Kategori	Persentase																														
0-4	2.9																														
5-9	11.8																														
10-14	11.8																														
15-19	32.4																														
20-24	32.4																														
30-34	5.9																														
Catatan: Data tersedia untuk 505 dari 514 kabupaten. Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia menggunakan data dari DJPK Kemenkeu.	Catatan: Data tersedia untuk 33 dari 34 provinsi. Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia menggunakan data dari DJPK Kemenkeu.																														

12. Meskipun sumber daya publik meningkat untuk sektor pendidikan, belanja rumah tangga (biaya sendiri) untuk pendidikan juga telah meningkat secara signifikan dalam beberapa tahun terakhir. Kontribusi pengeluaran rumah tangga terhadap total pengeluaran pendidikan (pengeluaran publik dan pengeluaran rumah tangga) meningkat, dari 34 persen pada tahun 2009 menjadi 44 persen pada tahun 2015. Belanja pendidikan yang keluar dari kantong sendiri ini mahal, terutama untuk rumah tangga miskin. Mengirim hanya satu anak ke sekolah dasar dapat menyerap sekitar 7 persen dari total pengeluaran rumah tangga. Akan sangat mahal bagi rumah tangga miskin untuk mengirim anak ke sekolah menengah atas, karena dapat menghabiskan sekitar 24 persen dari total pengeluaran rumah tangga.

III. Apakah Pengeluaran Indonesia Efisien dan Efektif untuk Pendidikan?

- a. Efisiensi: Apakah belanja pendidikan telah dialokasikan secara optimal di seluruh sekolah dan daerah, dan menyebabkan peningkatan keluaran di sektor ini?

13. Peningkatan belanja pendidikan pemerintah selama dekade terakhir ini telah dipergunakan untuk membiayai perluasan dalam partisipasi sekolah, sejalan dengan tujuan Pemerintah Indonesia

sebagaimana dinyatakan dalam RPJMN 2015-2019. Data yang tersedia untuk sistem pendidikan umum menunjukkan peningkatan yang tinggi dalam partisipasi sekolah di seluruh provinsi di Indonesia, khususnya untuk pendidikan menengah atas. Antara tahun ajaran 2014/15 dan 2017/18, angka pendaftaran naik 13 poin persentase (pp) untuk sekolah menengah atas (SMA) reguler, dan 16 pp untuk pendidikan kejuruan (SMK). Total pendaftaran meningkat sebesar 2 pp, yang dijelaskan oleh peningkatan dalam pendaftaran di sekolah swasta (11 pp), karena pendaftaran di sekolah negeri sedikit menurun (0,4 pp) (Tabel 6.4). Selama periode yang sama, anggaran pendidikan meningkat sebesar 10 persen secara nominal dan 3,5 persen secara riil. Akibatnya, pengeluaran per siswa dalam sistem pendidikan umum telah meningkat sebesar 8 persen secara nominal dan 1,5 persen secara riil.

Tabel 6.4. Perubahan dalam pendaftaran siswa berdasarkan tingkat pendidikan antara tahun akademik 2014/15 dan 2017/18 (Perubahan poin persentase)

	Sekolah Dasar (SD)	Sekolah Menengah Pertama (SMP)	Sekolah Menengah Atas (SMA)	Sekolah Menengah Kejuruan (SMK)	Total
Total	-2%	2%	13%	16%	2%
Sekolah negeri	-4%	2%	11%	21%	-0.4%
Sekolah swasta	11%	2%	16%	13%	11%

Sumber: Kemendikbud.

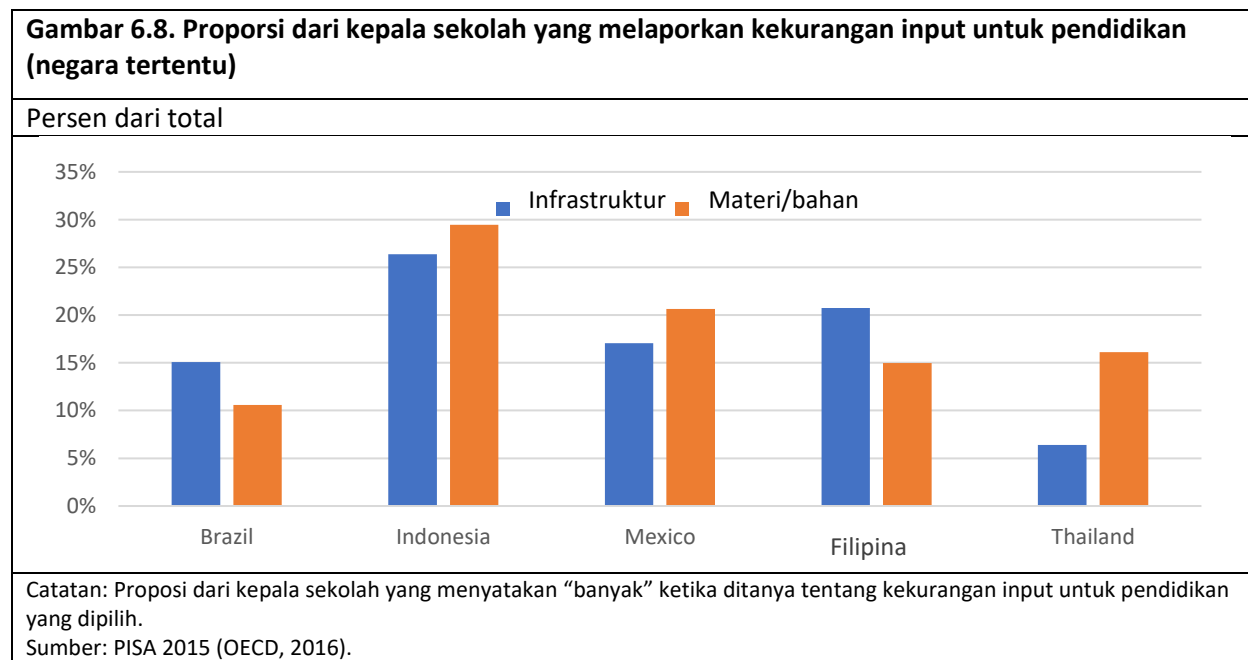
14. Namun demikian, alokasi sumber daya pendidikan di semua tingkat pendidikan mungkin tidak optimal, karena belanja untuk pendidikan anak usia dini (PAUD) kurang dari investasi yang dibutuhkan pada anak-anak Indonesia.¹⁸⁴ Meskipun struktur data keuangan pendidikan yang ada saat ini tidak memungkinkan dilakukannya pemilahan secara penuh bagi belanja menurut tingkat pendidikan, mekanisme yang ada saat ini untuk mendistribusikan sumber daya dan tingkat partisipasi yang tinggi menunjukkan distribusi sumber daya yang memadai antara pendidikan dasar, menengah pertama dan menengah atas. Sebaliknya, informasi yang ada menunjukkan bahwa PAUD jelas merupakan prioritas yang rendah. Misalnya, Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini hanya menerima 4,5 persen dari anggaran Kemendikbud, atau sekitar Rp 1,8 triliun. Selain itu, meskipun Pemerintah Indonesia memberikan dana kepada para penyelenggara PAUD (Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini) yang mirip dengan dana bantuan BOS untuk pendidikan dasar dan menengah sejak tahun 2016, hanya Rp 4,4 triliun yang dialokasikan untuk tujuan ini pada tahun 2019 (dibandingkan dengan Rp 51,2 triliun untuk total dana BOS). Alokasi yang rendah untuk BOP PAUD ini menanggapi rendahnya pendaftaran di tingkat pendidikan tersebut, menanggapi permintaan yang rendah dan kurangnya penawaran. Rendahnya permintaan terhadap PPAUD sebagian besar disebabkan oleh kurangnya kesadaran akan pentingnya PAUD untuk perkembangan anak secara keseluruhan dan kesejahteraan masa depannya. Kurangnya ketersediaan penyelenggara PAUD di dekat tempat tinggalnya juga berkontribusi terhadap keputusan orang tua untuk mengirim (atau tidak mengirim) anak-anak mereka ke penyelenggara PAUD. Perluasan PAUD di masa depan dan sumber daya yang dialokasikan ke tingkat pendidikan tersebut akan tergantung pada permintaan yang lebih tinggi dari keluarga untuk layanan tersebut dan, pada saat yang sama, dukungan dari pemerintah pusat, kabupaten dan desa, yang akan menerjemahkan permintaan

¹⁸⁴ Bukti internasional (Carneiro et al. 2003; Bank Dunia, 2018) sangat menyarankan perluasan akses ke layanan PPAUD yang berkualitas yang memberikan pengembalian tertinggi atas investasi dalam pendidikan, karena ini adalah tahun-tahun paling penting dari perkembangan kognitif anak yang memengaruhi kesehatan dan produktivitasnya di masa depan.

menjadi perluasan layanan PAUD. Berdasarkan UU No. 23 tahun 2014 tentang Desentralisasi, pengelolaan PAUD adalah tanggung jawab pemerintah kabupaten. Mengingat pembiayaan adalah berdasarkan per siswa, jumlah keseluruhan yang dialokasikan untuk PAUD akan meningkat karena jumlah siswa juga meningkat.

15. Meskipun belanja meningkat, banyak sekolah masih kekurangan elemen dasar untuk mendukung pembelajaran siswa. Di antara para peserta dalam ujian PISA, kepala sekolah Indonesia lebih cenderung menunjukkan kekurangan infrastruktur dan materi di sekolah mereka. Misalnya, 29 persen kepala sekolah di Indonesia menunjukkan kekurangan materi yang besar. Persentase ini jauh lebih tinggi dibandingkan dengan Meksiko (20 persen), Thailand (16 persen), Filipina (14 persen) dan Brasil (10 persen) (Gambar 6.8).

16. Data administrasi dari Kemendikbud mengkonfirmasi tantangan ini. Data menunjukkan bahwa hanya 25 persen ruang kelas di pendidikan dasar dan 40 persen ruang kelas di sekolah menengah atas berada dalam kondisi yang baik. Hanya 21 persen sekolah di pendidikan dasar yang terakreditasi dengan tingkat 'A', dan sekolah yang dihadiri oleh siswa miskin memiliki proporsi lebih rendah untuk ruang kelas yang berada dalam kondisi baik dan kecil kemungkinannya untuk mendapat akreditasi A (Tabel 6.5). Perbedaan karakteristik sekolah yang melayani masyarakat miskin dan tidak miskin tersebut meningkat ketika siswa mencapai sekolah menengah atas.



Tabel 6.5. Karakteristik sekolah berdasarkan kondisi sosial ekonomi

Indikator	Pendidikan Dasar			Pendidikan menengah atas & pendidikan kejuruan		
	Kuintil teratas	Kuintil terbawah	Total rata-rata	Kuintil teratas	Kuintil terbawah	Rata-Rata
Ruang kelas yang baik (%)	36	19	25	52	31	40
Guru yang memiliki gelar sarjana (%)	86	84	86	94	93	94
Rasio murid-guru	19	15	17	19	14	17
Sekolah yang memiliki Akreditasi “A” (%)	35	13	21	55	14	34

Catatan: Kondisi sosial ekonomi sekolah diperkirakan dengan jumlah siswa yang memenuhi syarat untuk PIP (Program Indonesia Pintar, program bantuan langsung tunai untuk siswa miskin).

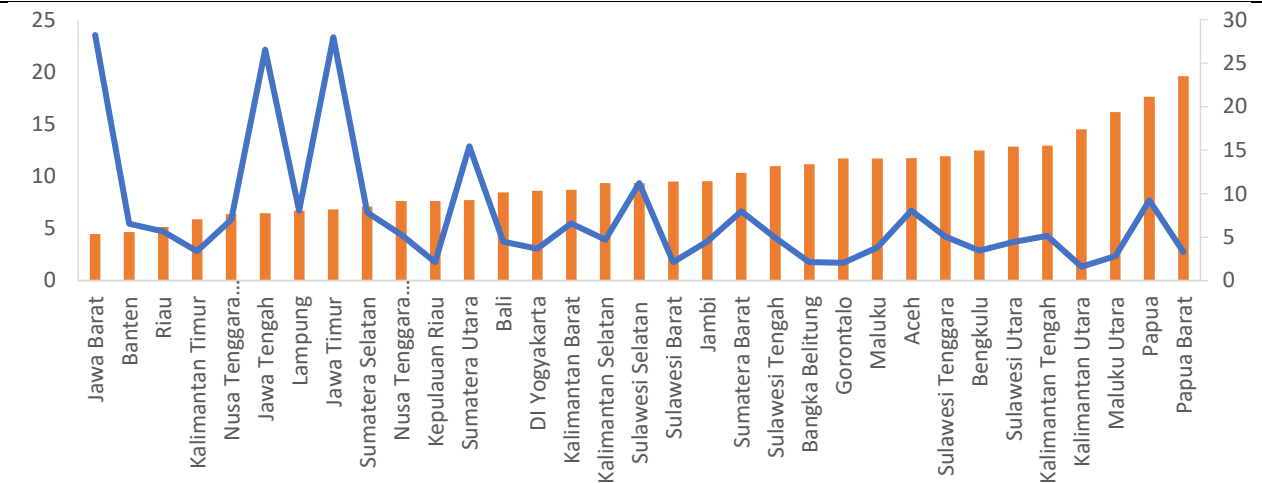
Sumber: Perkiraan Bank Dunia menggunakan Dapodik.

17. Bagian dari masalahnya terletak pada distribusi transfer yang tidak merata dari pemerintah pusat ke Pemda, menciptakan perbedaan yang signifikan dalam kemampuan Pemda untuk mengelola belanja pendidikan. Saat ini, transfer DAU tidak dialokasikan berdasarkan basis per kapita, dan beberapa komponen DAU diberikan dalam bentuk bantuan hibah (*block grant*) dengan jumlah yang sama untuk semua kabupaten terlepas dari jumlah penduduk kabupaten (lihat [Intergovernmental Fiscal Transfers chapter](#)). Pendekatan ini, bersama dengan perbedaan dalam jumlah siswa di seluruh kabupaten dan provinsi, menciptakan perbedaan yang signifikan dalam hal alokasi sumber daya per siswa dan oleh karenanya memengaruhi sumber daya yang tersedia untuk pemberian layanan. Misalnya, provinsi Jawa Barat menerima sekitar Rp 29 triliun, atau Rp 4,4 juta per siswa, sementara Papua Barat menerima Rp 3 triliun, atau Rp 19 juta per siswa (Gambar 6.9). Perbedaan-perbedaan ini dapat menjelaskan perbedaan dalam biaya penyediaan layanan pendidikan di seluruh wilayah, tetapi perbedaan yang lebih dari enam kali lipat menunjukkan bahwa alokasi transfer ini tidak selaras dengan kebutuhan pendidikan.

18. Selain itu, transfer pendidikan per siswa tidak ditargetkan ke kabupaten yang lebih miskin, dan oleh karena itu tidak mendorong kesetaraan sumber daya dalam sistem pendidikan. Meskipun kedua provinsi tersebut (Papua dan Papua Barat) dengan tingkat kemiskinan tertinggi menerima transfer terbesar per siswa, tidak ada korelasi positif atau negatif yang jelas untuk provinsi-provinsi lain di Indonesia (Gambar 6.10).

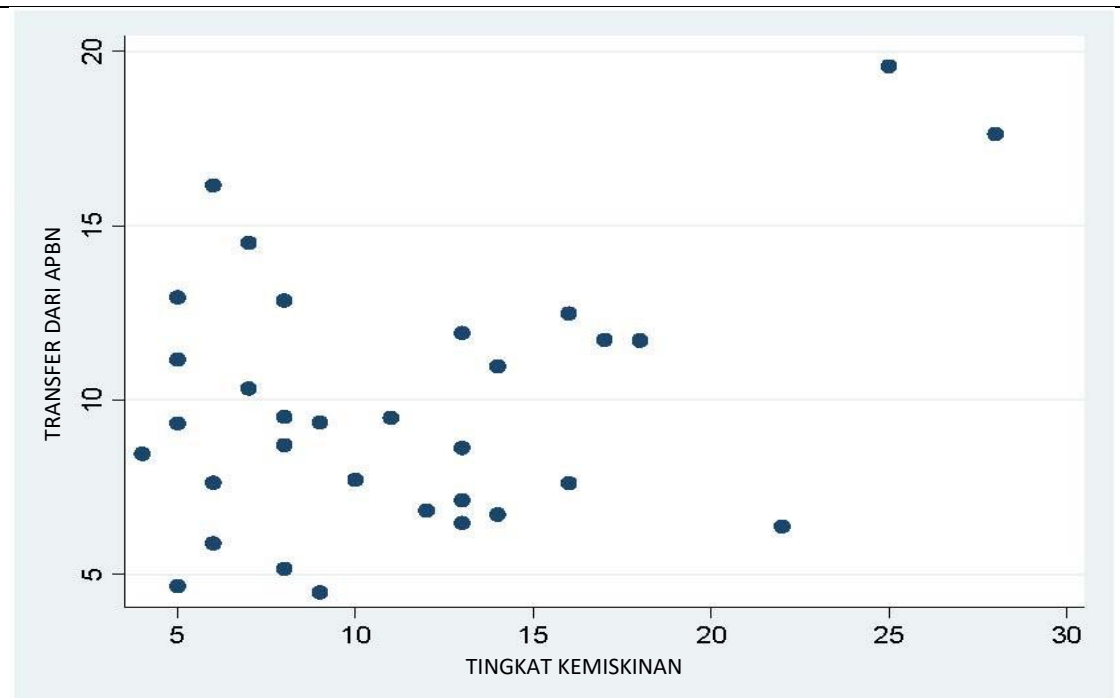
Gambar 6.9. Alokasi transfer per siswa berbeda-beda di setiap provinsi dan kabupaten

Transfer per siswa (Rp juta), Kiri; Total transfer (Rp triliun), Kanan



Sumber: Perkiraan staf Bank Dunia berdasarkan SIMTRADA dan Susenas (2018).

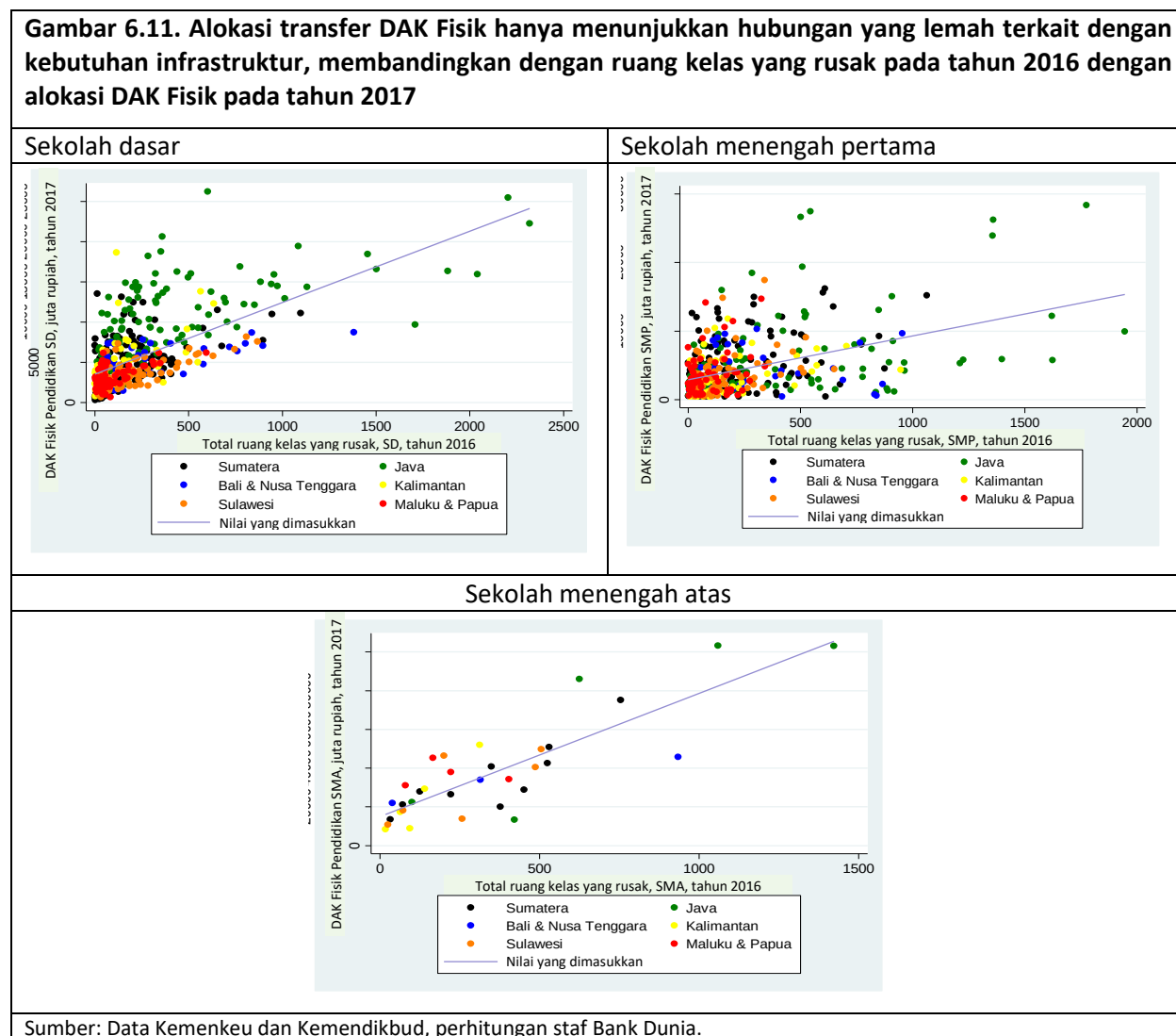
Gambar 6.10. Transfer per siswa menunjukkan hubungan yang lemah dengan tingkat kemiskinan



Sumber: Perkiraan staf Bank Dunia berdasarkan SIMTRADA dan Susenas (2018).

19. Demikian pula, transfer dengan tujuan khusus dari pusat ke Pemda tidak selalu didistribusikan sesuai dengan kebutuhan infrastruktur. Pemerintah pusat mendukung pembangunan infrastruktur untuk sektor pendidikan melalui DAK Fisik. Dana hibah ini seharusnya digunakan untuk rehabilitasi sekolah dan pembangunan ruang kelas tambahan. Namun demikian, analisa sumber daya yang dialokasikan melalui

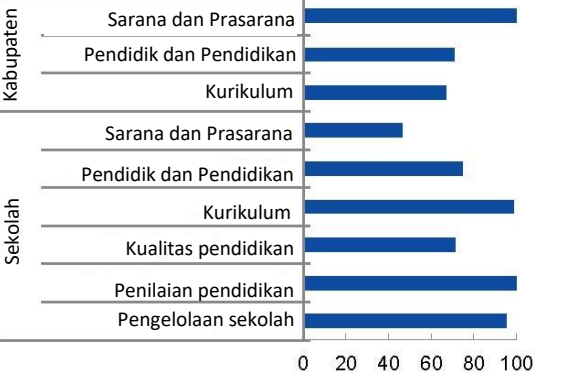
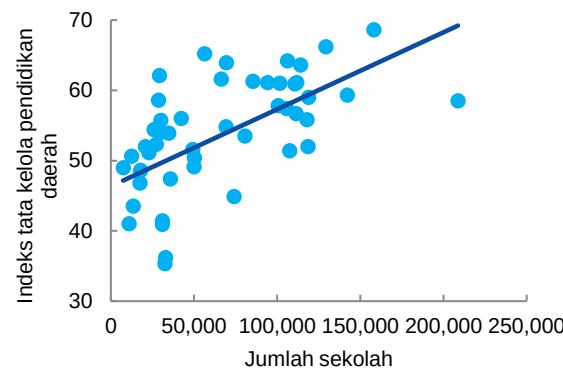
DAK Fisik untuk infrastruktur sekolah pada tahun 2017 hanya menunjukkan hubungan positif yang lemah antara sumber daya yang dialokasikan dan kebutuhan kabupaten (Gambar 6.11). Hal ini terutama berlaku untuk sekolah dasar dan sekolah menengah pertama, sementara hubungannya menjadi lebih kuat untuk sekolah menengah atas.



20. Selain itu, perbedaan dalam kapasitas kabupaten untuk mengelola pendidikan dapat menjelaskan mengapa begitu banyak sekolah yang tidak kondusif untuk belajar. Baik di tingkat kabupaten maupun di tingkat sekolah, ada standar pelayanan minimum (SPM) untuk fasilitas dan infrastruktur (untuk tingkat sekolah dasar dan menengah),¹⁸⁵ tenaga kependidikan, dan kurikulum. Semua

¹⁸⁵SPM menggambarkan kualitas dan kuantitas minimum layanan pendidikan yang harus diberikan oleh layanan pendidikan kabupaten / kota dan dinas agama dari Kemenag tingkat kabupaten, serta pemberian layanan yang menjadi tanggung jawab masing-masing sekolah. Menurut Permendikbud No. 23 tahun 2013, terdapat 27 indikator SPM untuk pendidikan, dibagi menjadi tingkat kabupaten dan tingkat sekolah. Di tingkat kabupaten, indikator tersebut adalah: (i) akses dan infrastruktur, (ii) penyediaan guru, (iii) kualifikasi guru / kepala sekolah, dan (iv) jaminan kualitas dan pengelolaan tingkat kabupaten. Di tingkat

kabupaten di Indonesia memenuhi SPM untuk fasilitas, yang diamanatkan bagi seluruh sekolah di semua wilayah geografis. Namun demikian, hanya 70 persen kabupaten memenuhi SPM pada tenaga kependidikan, dan hanya 67 persen kabupaten memenuhi SPM terkait dengan pelaksanaan kurikulum (Gambar 6.12). Kabupaten-kabupaten yang kurang banyak penduduknya, yang cenderung menerima lebih banyak transfer per kapita, memiliki lebih banyak tantangan dalam memenuhi SPM di tingkat kabupaten dan sekolah. Ini kemungkinan karena kabupaten-kabupaten yang berpenduduk kurang tersebut cenderung kurang mampu mengelola sistem pendidikannya (Gambar 6.13).¹⁸⁶

Gambar 6.12. Sebagian besar kabupaten / kota tidak memenuhi semua SPM, dengan kesenjangan yang lebih besar dalam fasilitas dan infrastruktur SPM di tingkat sekolah, menandakan kondisi sekolah yang buruk	Gambar 6.13. Kabupaten yang lebih kecil cenderung memiliki kapasitas yang rendah untuk mengelola sistem pendidikan
Persentase kabupaten, atau sekolah	Sumbu Y: Indeks tata kelola pendidikan daerah; Sumbu X: Jumlah sekolah
	
Sumber: Sistem pemantauan SPM (http://spm.dikdasmen.kemdikbud.go.id/)	Catatan: Kemungkinan rentang nilai untuk indeks ILEG dari 0 hingga 100. Tidak ada sekolah yang mendapat nilai lebih tinggi dari 75. Nilai di bawah 45 diklasifikasikan sebagai kinerja yang rendah, 45-60 sebagai kinerja rata-rata, dan di atas 60 persen sebagai kinerja yang tinggi. Sumber: Al-Samarrai et al. (2013) dan Dapodik.

21. Kapasitas untuk mengelola sumber daya yang diterima dari Pemerintah Indonesia juga kurang di tingkat sekolah. Pemerintah pusat menyediakan sumber daya untuk semua sekolah melalui dana bantuan BOS sehingga mereka dapat mendukung kegiatan dasar sekolah. Dibentuk pada tahun 2005, dana bantuan BOS mencapai Rp 51 triliun pada tahun 2019, dua kali lipat dari jumlah sumber daya yang dialokasikan pada tahun 2014. Peningkatan ini disebabkan oleh peningkatan jumlah siswa (Tabel 6.4) dan

sekolah, indikator tersebut adalah: (i) sumber daya untuk pembelajaran, (ii) proses pengajaran, (iii) jaminan kualitas dan pengelolaan di tingkat sekolah. Namun demikian, peraturan tersebut baru-baru ini dirubah dengan Permendikbud No. 32 tahun 2018, yang hanya menetapkan dua kategori SPM: 1. Standar untuk sumber pembelajaran dasar (buku teks dan alat tulis) dan 2. Standar untuk jumlah guru dan tenaga kependidikan serta kompetensi dasar mereka.

¹⁸⁶ Al-Samarrai et al. (2013) membangun ukuran tata kelola pendidikan daerah dengan menilai transparansi dan akuntabilitas, standar penyediaan layanan pendidikan, pengelolaan sistem pengendalian / sistem informasi, dan penggunaan sumber daya yang efisien.

peningkatan besarnya manfaat.¹⁸⁷ Sumber daya BOS harus digunakan oleh sekolah untuk mencapai SPM dan Standar Nasional Pendidikan (SNP).¹⁸⁸ Namun demikian, dalam praktiknya hanya ada sedikit pemahaman mengenai SNP dan SPM di tingkat sekolah, dan sekolah tidak memprioritaskan pencapaian standar-standar ini ketika mereka menyusun rencana penggunaan BOS. Dana bantuan BOS terutama digunakan untuk membiayai biaya operasional seperti tagihan utilitas, keamanan, dan untuk membayar gaji guru honorer.

b. Efektivitas belanja pendidikan: Apakah siswa belajar di sekolah?

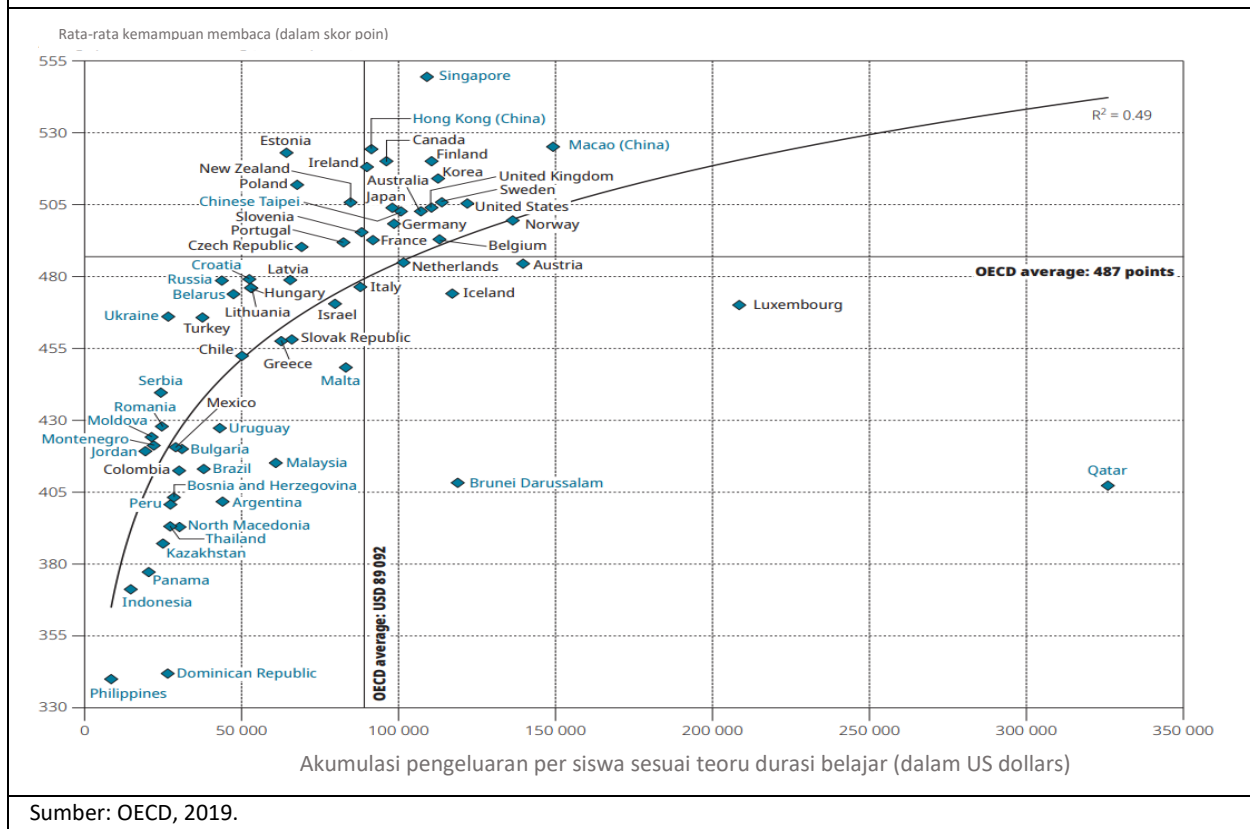
22. Peningkatan belanja untuk pendidikan telah dipakai untuk membiayai peningkatan jumlah guru bersertifikat. Antara tahun 2003 dan 2015, jumlah guru meningkat sebesar 30 persen, sementara jumlah siswa meningkat sebesar 25 persen, yang menyebabkan penurunan rasio murid-guru. Banyak dari guru-guru ini yang memenuhi persyaratan UU Guru untuk memiliki gelar sarjana dan memiliki sertifikasi. Guru bersertifikat yang memenuhi persyaratan minimum ini menjadi berhak atas tunjangan (TPG) di atas gaji pokok mereka. TPG saat ini menyumbang hampir 12 persen dari total anggaran pendidikan, dan proporsi dari guru yang setidaknya memiliki gelar sarjana meningkat, dari 37 persen pada tahun 2003 menjadi 90 persen pada tahun 2016.

23. Namun demikian, peningkatan sertifikasi guru belum disertai dengan peningkatan kualitas guru yang signifikan. Secara rata-rata, guru mendapat nilai 53 dari 100 poin pada studi yang dilakukan oleh Kemendikbud tahun 2015, dengan sedikit perbedaan antara guru yang bersertifikat dan yang tidak bersertifikat. Suatu studi mendapati bahwa guru-guru di Indonesia tidak memiliki kompetensi pedagogis dasar: guru-guru Indonesia jarang mengajukan pertanyaan strategis dan terbuka yang membutuhkan tanggapan yang kompleks dan spesifik dari siswa yang akan menunjukkan pemahaman siswa. Studi video ini menunjukkan bahwa hampir 90 persen siswa yang diamati menanggapi pertanyaan guru hanya menggunakan satu kata — akibat dari guru yang menerapkan praktik pedagogi yang lemah (Ragatz et al., 2015). Selanjutnya, evaluasi dampak oleh de Ree et al., 2017, menunjukkan bahwa TPG tidak berdampak pada hasil belajar siswa (yang diukur melalui nilai ujian). Namun demikian, kesejahteraan guru telah meningkat, sebagaimana ditunjukkan oleh berkurangnya jumlah guru dengan pekerjaan tambahan. Hasil ini selaras dengan Chang et al. (2014).

¹⁸⁷ Pada basis per siswa, alokasi BOS per siswa meningkat antara tahun 2015 dan 2018 dari Rp 235.000 menjadi Rp 800.000 untuk sekolah dasar, dari Rp 324.500 menjadi Rp 1.000.000 untuk sekolah menengah pertama, dan dari Rp 1.000.000 menjadi Rp 1.400.000 untuk sekolah menengah atas.

¹⁸⁸ Standar Nasional Pendidikan (SNP) ditetapkan berdasarkan Undang-Undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2005. SNP didefinisikan sebagai standar nasional yang harus dicapai di sektor pendidikan di delapan bidang: isi pembelajaran, proses pendidikan, kompetensi lulusan, standar guru, fasilitas sekolah, pengelolaan pendidikan, pendanaan, dan penilaian. Rincian dari SNP dapat dilihat di Lampiran 6.1.

Gambar 6.14. Nilai PISA cenderung meningkat dengan meningkatnya pengeluaran per siswa, dan beberapa negara lebih baik dibandingkan dengan Indonesia walaupun pengeluarannya sama untuk setiap siswa



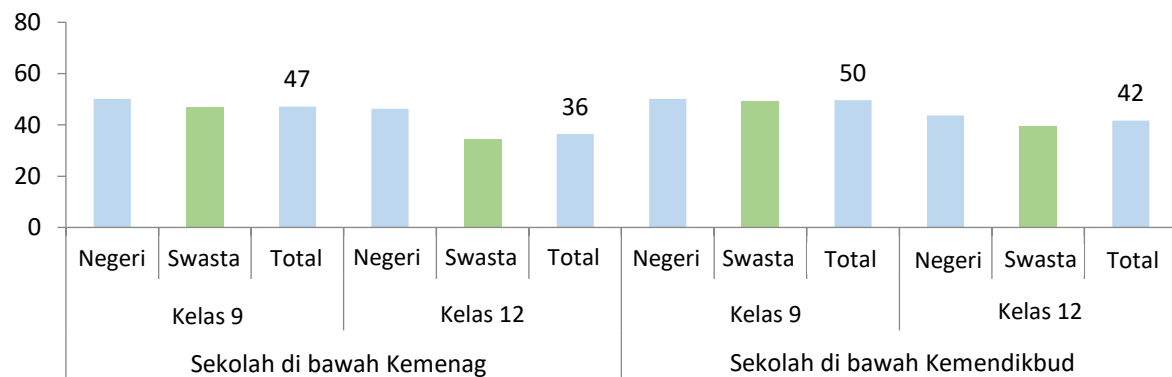
24. Hasil belajar siswa yang buruk dan belanja pendidikan yang tidak efisien sangat jelas nampak ketika membandingkan nilai Indonesia pada tes PISA dengan negara lain. Meskipun bukti dari PISA menunjukkan bahwa, setidaknya untuk tingkat belanja pendidikan yang rendah, belanja pendidikan publik per siswa yang lebih tinggi dikaitkan dengan nilai PISA yang lebih baik (Gambar 6.14), nilai PISA Indonesia jauh lebih rendah dibandingkan dengan beberapa negara (seperti Ukraina, Serbia, Rumania), meskipun memiliki tingkat belanja pendidikan yang sama untuk setiap siswa.

25. Penilaian nasional juga menunjukkan bahwa siswa Indonesia tidak cukup belajar, dengan sekolah swasta berkinerja lebih buruk dibandingkan dengan sekolah negeri. Ujian nasional (UN), dilakukan setiap tahun untuk kelas 9 dan kelas 12 di semua sekolah negeri dan swasta di bawah Kemendikbud dan Kemenag yang mengikuti kurikulum nasional. UN berfungsi sebagai salah satu alat untuk mengukur kualitas pendidikan di tingkat nasional. Rata-rata nilai UN untuk sekolah-sekolah yang berada di bawah Kemendikbud sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan sekolah-sekolah di bawah Kemenag, terutama di tingkat menengah atas, tetapi nilai secara keseluruhan rendah, rata-rata 44 poin dari 100 untuk sekolah negeri (Gambar 6.15). Nilai sekolah swasta bahkan lebih rendah dibandingkan dengan sekolah negeri, terlepas dari apakah mereka berada di bawah sistem Kemendikbud atau Kemenag, rata-rata 37 poin dari 100. Perbedaan ini telah meningkat dengan diberlakukannya penilaian berbasis komputer dalam beberapa tahun terakhir, yang telah mengurangi kemungkinan bertindak curang selama

ujian. Pemerintah Indonesia harus berfokus pada tingkat pembelajaran yang rendah ini dalam upaya untuk meningkatkan kualitas pendidikan, termasuk penyedia layanan swasta yang memainkan peranan utama dalam membentuk sumber daya manusia Indonesia.

Gambar 6.15. Ujian nasional untuk kelas 9 dan 12 untuk sekolah-sekolah yang berada di bawah sistem Kemendikbud dan Kemenag (negeri dan swasta)

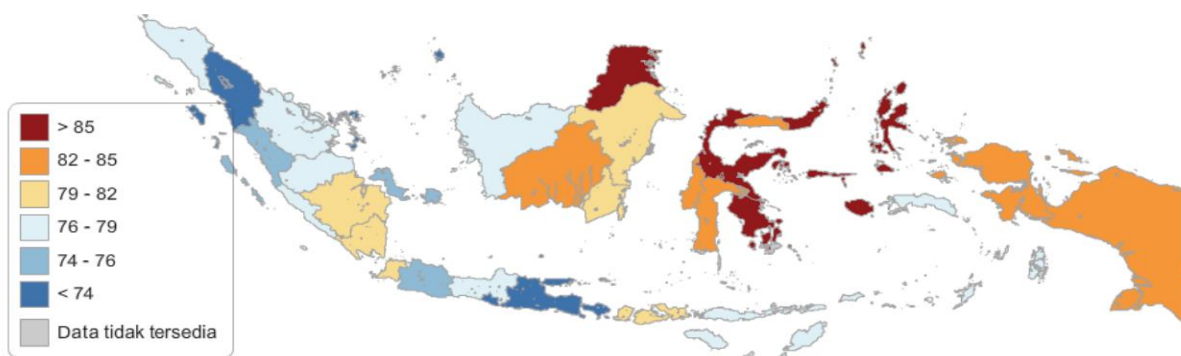
Nilai UN (0-100)



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia menggunakan data Puspendik tahun 2016-18.

26. Perbedaan pembelajaran juga terjadi di seluruh wilayah. Hasil dari Program Asesmen Kompetensi Siswa Indonesia (AKSI) — suatu penilaian berbasis sampel dengan standar pelaksanaan yang tinggi dan konten yang mirip dengan PISA — menunjukkan bahwa provinsi dengan jumlah siswa berprestasi yang lebih rendah sebagian besar berada di Indonesia timur. Ini adalah penilaian untuk matematika (Gambar 6.16), membaca dan IPA. Selain itu, terdapat korelasi negatif antara transfer fiskal per siswa dan nilai AKSI. Meskipun Pemerintah Indonesia mengarahkan lebih banyak sumber daya ke daerah-daerah tertinggal untuk mengimbangi kesulitan di daerah-daerah tersebut, hasil ini menunjukkan bahwa provinsi-provinsi di bagian timur memiliki kapasitas yang rendah untuk melaksanakan kebijakan pendidikan.

Gambar 6.16. Tes AKSI menunjukkan bahwa provinsi-provinsi di bagian timur cenderung memiliki jumlah siswa berprestasi yang lebih rendah



Ket: Warna menunjukkan proporsi siswa (%) dengan nilai matematika yg rendah yg diukur dengan tes AKSI, penilaian berbasis sample dengan implementasi standar yang tinggi dan mirip PISA.

Sumber: Kemendikbud (2017).

IV. Rekomendasi untuk Meningkatkan Kualitas Belanja

27. Pemerintah Indonesia baru-baru ini menerapkan beberapa program yang menjanjikan yang bertujuan untuk meningkatkan hasil pembelajaran siswa.

(i) **Pertama**, Kemendikbud sedang berusaha untuk meningkatkan pengelolaan sumber daya di tingkat sekolah melalui program-program berikut ini, dalam beberapa kasus dengan dukungan dari dinas kabupaten atau provinsi:

- **E-RKAS:** Menyusul keberhasilan pelaksanaan di Surabaya dan Jakarta, Kemendikbud sedang merintis platform berbasis web (e-Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah) untuk membantu sekolah-sekolah di kabupaten terpilih mengalokasikan dan melaporkan dana bantuan BOS dengan lebih baik, juga transfer atau sumber daya lain yang mungkin mereka terima. Sistem e-RKAS ini membantu sekolah dalam keputusan perencanaan dan penganggaran untuk mencapai SNP dan SPM. Model tersebut saat ini sedang dievaluasi dan harus diperluas jika hasil evaluasinya positif. Demikian pula, Kemenag juga baru-baru ini menguji coba sistem e-RKAM (e-Rencana Kegiatan dan Anggaran Madrasah) untuk perencanaan dan penganggaran sekolah di dua provinsi dan akan memperluas uji coba ke 2.000 madrasah di tahun 2019. Pelajaran yang timbul dari upaya ini seharusnya dimasukkan ke dalam peraturan BOS oleh Kemendikbud dan Kemenag dalam waktu dekat ini, dan penganggaran berbasis kinerja secara elektronik harus diterapkan di seluruh Indonesia untuk semua sekolah dan madrasah.
- **BOS Kinerja:** Program ini bertujuan untuk memberikan insentif kepada semua sekolah untuk meningkatkan kinerjanya. Sekolah dengan kinerja terbaik, berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh peraturan BOS, akan menerima sumber daya BOS tambahan. Program ini dimasukkan di dalam APBN tahun 2019 di antara dana bantuan BOS, dengan jumlah yang dianggarkan sebesar Rp 1,5 triliun. (Lihat Kotak 6.2 untuk informasi lebih lanjut).
- **BOS Afirmasi:** Sekolah di daerah terpencil memiliki biaya dan kebutuhan yang berbeda, misalnya, untuk pembangkit listrik. Program ini mengalokasikan sumber daya tambahan ke sekolah-sekolah di wilayah tersebut. Program ini dimasukkan di dalam APBN 2019 di antara dana bantuan BOS, dengan jumlah yang dianggarkan sebesar Rp 2,8 triliun.

Kotak 6.2. Menghasilkan insentif untuk sekolah melalui BOS Kinerja

Bukti internasional yang ada menunjukkan bahwa, jika dirancang dengan benar, insentif dapat memengaruhi kinerja para pelaku di sektor pendidikan. Namun demikian, elemen-elemen penting perlu diklarifikasi agar mekanisme insentif ini dapat berfungsi:

- siapa yang berhak untuk ikut serta;
- ukuran kinerja (harus dapat diamati, obyektif, dapat dianggap sebagai hasil dari insentif, dan dapat diverifikasi);
- bagaimana dan kapan kinerja akan dinilai; dan
- insentif apa yang akan diterima.

Bukti internasional, misalnya dari *Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño* (SNED) Chili juga menunjukkan bahwa rancangan insentif berbasis kinerja harus mencakup tingkat pencapaian dan peningkatan di dalam rumusan insentifnya. Jika hanya prestasi/capaian yang digunakan, diperkirakan banyak guru dan direktur sekolah dari sekolah-sekolah yang berkinerja buruk tidak akan meningkatkan upaya mereka, karena mereka akan merasa bahwa mereka tidak mungkin menang; dan, jika sekolah yakin mereka akan menang, mereka juga tidak akan

meningkatkan upaya mereka. Jika hanya peningkatan yang digunakan, ada risiko bahwa sekolah dengan tingkat pencapaian absolut yang rendah akan menang. Evaluasi terhadap tahap awal pelaksanaan BOS Kinerja harus dilakukan untuk memastikan bahwa penyesuaian dilakukan sesuai dengan kebutuhan.

Jakarta telah menerapkan program serupa untuk mendorong kinerja pendidikan yang lebih baik. Suatu evaluasi (Al Samarrai et al., 2017) menemukan bahwa pemberlakuan komponen kinerja memiliki dampak yang berbeda pada sekolah dasar dan sekolah menengah pertama negeri. Program ini meningkatkan hasil belajar untuk sekolah dasar dan sekolah menengah pertama negeri yang berada di bagian terbawah distribusi kinerja dan mempersempit kesenjangan kinerja di seluruh sekolah-sekolah yang ada. Namun demikian, peningkatan dalam kesetaraan juga didorong oleh dampak negatif dari program ini terhadap sekolah dasar yang berprestasi lebih baik. Secara keseluruhan, program ini mengurangi nilai ujian utama, meskipun dengan jumlah yang kecil. Berbeda dengan hasil di tingkat sekolah dasar, komponen kinerja meningkatkan nilai ujian di sekolah menengah pertama negeri. Namun demikian, dampaknya tampaknya paling besar di antara sekolah-sekolah yang berkinerja lebih baik dan oleh karena itu telah memperlebar kesenjangan kinerja. Temuan ini juga menunjukkan bahwa dampak program sebagian besar dicapai melalui persaingan antar sekolah untuk menerima komponen kinerja.

Sumber: Penulis.

- (ii) **Kedua, Pemerintah Indonesia telah mengembangkan skema sertifikasi guru yang baru yang bertujuan untuk meningkatkan hubungan antara tunjangan profesional guru dan hasil pembelajaran siswa.** Model awal, yang didasarkan pada presentasi portofolio,¹⁸⁹ pertama kali dilengkapi dan kemudian digantikan oleh model Pendidikan dan Latihan Profesi Guru (PLPG), yang mewajibkan kursus pelatihan guru selama 90 jam. Demikian pula, pada tahun 2015, PLPG diganti dengan model Pendidikan Profesi Guru (PPG), yang mewajibkan pelatihan selama satu tahun untuk guru baru, dan pelatihan enam bulan untuk guru yang ada. Sejak tahun 2018, PPG adalah satu-satunya mekanisme untuk mendapatkan sertifikasi guru. Namun demikian, pelaksanaannya terbatas, mengingat hanya ada 45 lembaga yang berwenang memberikan pelatihan. Para guru yang diangkat di bawah Kemenag juga mengandalkan lembaga yang sama untuk mendapatkan PPG. Ini berarti bahwa sekitar 2 juta guru saat ini mengantri untuk ikut serta dalam PPG untuk mendapat sertifikasi.
- (iii) **Ketiga, Pemerintah Indonesia telah merintis mekanisme insentif untuk meningkatkan kinerja guru.** Untuk meningkatkan hubungan antara tunjangan guru dan kinerja guru, Kemdikbud telah melaksanakan uji coba KIAT Guru Pedesaan (lihat Kotak 6.3). Uji coba ini mengaitkan pembayaran Tunjangan Khusus Guru (TKG) dengan indikator kinerja layanan guru. Tahap pertama uji coba ini berhasil dilaksanakan di daerah pedesaan dan menunjukkan potensi untuk meningkatkan hasil belajar siswa.

¹⁸⁹ Berdasarkan kualifikasi akademik dan pelatihan, bukti pengalaman mengajar, bukti perencanaan dan pelaksanaan pelajaran, penilaian pengawas dan kepala sekolah, publikasi dan praktik-praktik yang baik, pengalaman organisasi, dan penghargaan.

Kotak 6.3. Keberhasilan program KIAT Guru

KIAT Guru Tahap 1 (KGT1) telah dilaksanakan sejak tahun 2016 untuk menguji dua mekanisme untuk meningkatkan kehadiran guru, kinerja layanan guru, dan hasil belajar siswa di sekolah dasar terpencil. Pertama, Mekanisme Akuntabilitas Sosial (MAS) atau *Social Accountability Mechanism* memberikan peran secara eksplisit kepada anggota masyarakat untuk memantau dan mengevaluasi kinerja layanan guru dan untuk memastikan akuntabilitas guru. Kedua, ada Mekanisme Pembayaran Berbasis Kinerja (PBK), yang mengaitkan pembayaran tunjangan untuk guru di daerah terpencil (Tunjangan Khusus Guru, TKG) — dengan jumlah hingga satu kali gaji pokok guru — dengan kehadiran guru atau kualitas layanan guru.

KGT1 mencakup 203 sekolah dasar di lima kabupaten yang kurang beruntung, dan dilaksanakan melalui Dana Perwalian yang Dilaksanakan Penerima (*Recipient Executed Trust Fund/ RETF* oleh Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia (BaKTI), suatu lembaga swadaya masyarakat (LSM) nasional, dengan arahan dari Komite Pengarah yang diketuai oleh Kemendikbud dan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), di bawah Kantor Sekretariat Wakil Presiden).

Efektivitas dari dua mekanisme tersebut telah diuji dengan menggabungkan kedua mekanisme tersebut menjadi tiga kelompok intervensi: (i) MAS, (ii) MAS + PBK berdasarkan kehadiran guru, dan (iii) MAS + PBK berdasarkan pengukuran kualitas kinerja layanan guru secara luas.

Bank Dunia melakukan evaluasi dampak (ED) untuk mengidentifikasi intervensi KGT1 mana yang paling efektif dalam mencapai indikator hasil. Sebanyak 270 sekolah secara acak dibagi menjadi tiga kelompok intervensi dan dibandingkan dengan kelompok pengendali. Analisis ED menemukan dampak positif yang signifikan secara statistik. MAS, dikombinasikan dengan PBK berdasarkan kehadiran guru ("Kelompok 2"), memiliki dampak positif yang terkuat pada hasil belajar siswa dalam matematika dan bahasa Indonesia (masing-masing sebesar 0,19 dan 0,17 standar deviasi), karena meningkatkan kehadiran guru penerima TKG di kelas dan meningkatkan keterlibatan orang tua murid dalam pertemuan dengan guru dan dalam mengawasi pembelajaran di rumah.

Evaluasi dampak KGT1, penelitian kualitatif, dan pemantauan proses menghubungkan keberhasilan intervensi tersebut dengan empat elemen utama: (i) secara aktif melibatkan para pemangku kepentingan eksternal dalam memantau dan mengevaluasi kinerja guru; (ii) meningkatkan keterlibatan orang tua murid dalam pembelajaran; (iii) menjaga evaluasi kinerja guru pada beberapa indikator sederhana dan obyektif; dan (iv) membayar tunjangan guru berdasarkan indikator kinerja obyektif (Gaduh et al., akan terbit).

Sumber: Tim Bank Dunia .

- (iv) **Keempat, pada tahun 2018-19, koordinasi yang lebih baik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah menghasilkan perbaikan dalam proses penetapan alokasi DAK Fisik untuk pendidikan.** Sebelum memutuskan jumlah transfer yang harus diterima oleh masing-masing kabupaten, Kemendikbud dan pemerintah daerah berkumpul untuk membahas rencana jumlah transfer yang harus diterima tersebut untuk mengatasi kesenjangan infrastruktur dalam pendidikan. Kemendikbud kemudian memvalidasi kesenjangan dengan data Dapodik untuk memastikan bahwa rencana yang diusulkan oleh pemerintah daerah tersebut selaras dengan kebutuhan infrastruktur. Setelah Kemendikbud dan pemerintah daerah mencapai kesepakatan mengenai jumlah DAK Fisik yang dibutuhkan, Kemenkeu mengalokasikan dana DAK Fisik untuk pendidikan dan mencairkannya berdasarkan kemajuan rencana yang disepakati. Peraturan Presiden No 43 Tahun 2019 tentang Pembangunan, Rehabilitasi, atau Renovasi Pasar Rakyat, Prasarana Perguruan Tinggi, Perguruan Tinggi Keagamaan Islam, dan Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah mengatur perpindahan kewenangan pengelolaan kelas yang rusak yang

sebelumnya adalah kewenangan Kementerian PUPR menjadi kewenangan Kemendikbud, yang bertujuan agar rehabilitasi kelas dapat dilakukan dengan skala yang lebih besar. Namun demikian mekanisme validasi yang dilakukan oleh Dapodik penting untuk terus dilanjutkan.¹⁹⁰

28. Namun demikian, masih banyak yang harus dilakukan untuk meningkatkan kualitas belanja di sektor pendidikan. Berbagai aktor dan program harus menyelaraskan tindakan mereka ke arah hasil belajar siswa, meningkatkan koordinasi untuk memaksimalkan sinergi dan memastikan bahwa semua fungsi dalam sistem penyedia layanan pendidikan terpenuhi dengan baik. Kapasitas masyarakat untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah daerah, pemerintah pusat, dan komite sekolah untuk pendidikan yang lebih baik juga harus ditingkatkan. Rekomendasi kebijakan khusus meliputi hal-hal berikut ini:

1. Tingkatkan koordinasi dengan Pemda dan tingkatkan kapasitas mereka untuk melaksanakan kebijakan pendidikan

29. Pemerintah Daerah bertanggung jawab untuk mengelola sekolah, dan pemerintah pusat memberi mereka sejumlah besar sumber daya untuk melakukannya (63 persen dari keseluruhan belanja pendidikan dan 90 persen dari anggaran pendidikan umum). Meskipun demikian, sebagaimana disebutkan di atas, Pemerintah Daerah memiliki tingkat kapasitas yang berbeda untuk mengelola pemberian layanan pendidikan. Untuk mengatasi hal ini, pemerintah pusat harus mempertimbangkan untuk:

- **Menjamin tersedianya kapasitas keuangan minimum untuk menerapkan kebijakan pendidikan.** Untuk memastikan bahwa semua kabupaten mampu memberikan layanan pendidikan yang memadai, pemerintah pusat harus mengatasi kekurangan dalam rancangan transfer DAU saat ini yang menciptakan perbedaan besar dalam belanja pendidikan per siswa. Dengan beralih ke rumusan transfer yang mengasumsikan kebutuhan pengeluaran yang sama per orang, dan bukannya berdasarkan tempat, akan membantu memastikan bahwa lebih banyak kabupaten berpenduduk lebih banyak lebih siap untuk memberikan layanan pendidikan (untuk rincian lebih lanjut, lihat [Bab Transfer Fiskal Antar Pemerintahan](#)).
- **Meningkatkan kapasitas kelembagaan kabupaten untuk menerapkan kebijakan pendidikan, misalnya dengan memberlakukan Peningkatan Kapasitas DAK.** Indeks tata kelola pendidikan daerah Bank Dunia (2013) mengidentifikasi kesenjangan utama di seluruh kabupaten untuk menerapkan kebijakan pendidikan. Harus diberlakukan mekanisme formal untuk mendukung Pemda dengan kapasitas yang rendah, baik melalui dukungan dari Kemendikbud atau dari kabupaten tetangga dan provinsi dengan kapasitas yang tinggi. Pemda juga dapat ditawarkan sumber daya yang bergantung pada perbaikan rencana kegiatan, dengan pencairan sumber dana dikaitkan dengan pencapaian tonggak utama. Kemendagri harus menerapkan budaya pencapaian SPM dan meluncurkan insentif tambahan untuk memotivasi pencapaian SPM, yang dapat memberi panduan bagi kabupaten dan menyediakan pengukuran/metrik untuk menilai kemajuannya. Transfer juga dapat dikaitkan dengan pencapaian SPM.

¹⁹⁰ Revitalisasi SMK diatur dalam Instruksi Presiden no 9 tahun 2016, yang juga mengatur penanganan masalah infrastruktur dan fasilitas di SMK.

- **Meningkatkan kapasitas pegawai negeri sipil Pemda untuk memanfaatkan data untuk merumuskan kebijakan berbasis bukti.** Pemerintah pusat harus membantu membangun kapasitas pegawai negeri sipil Pemda untuk mengumpulkan, mengolah, dan menganalisa informasi yang berkaitan dengan sektor pendidikan, mengikuti jejak kota-kota seperti Surabaya dan DKI Jakarta, yang menggunakan data tingkat sekolah untuk mengidentifikasi kesenjangan dalam penempatan staf guru dan mendistribusikan guru di seluruh kecamatan sesuai dengan kebutuhan.
- **Meningkatkan koordinasi pada PAUD, termasuk di desa-desa.** Pemberlakuan UU Desa (UU No. 6 tahun 2014)¹⁹¹ dan Dana Desa telah menyediakan sumber daya potensial yang dapat digunakan untuk mendukung layanan PAUD berbasis masyarakat. Kementerian Desa mengeluarkan peraturan tahunan tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 19 tahun 2017 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2018,¹⁹² misalnya, mencantumkan kegiatan-kegiatan berikut ini untuk PAUD sebagai pengeluaran yang memenuhi syarat: infrastruktur, buku dan mainan pendidikan, insentif untuk PAUD (masyarakat) serta pendidikan lainnya yang berkaitan dengan budaya disepakati melalui musyawarah desa. Daftar prioritas tersebut berfungsi sebagai pedoman untuk dibahas dan disepakati selama musyawarah desa. Dengan adanya peraturan perundang-undangan ini, penting untuk mendukung desa-desa untuk membuat keputusan berdasarkan informasi tentang berinvestasi dalam ePAUD. Selain itu, untuk memaksimalkan dampak pendanaan saat ini, penting untuk meningkatkan koordinasi yang diperlukan antara pemerintah pusat, pemerintah kabupaten dan desa. Koordinasi tersebut harus bertujuan untuk memenuhi standar PAUD nasional yang digariskan dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 137 tahun 2014, yang terdiri dari delapan standar: (i) tonggak perkembangan anak (berdasarkan usia dan domain); (ii) isi/konten; (iii) proses; (iv) penilaian; (v) guru dan tenaga kependidikan; (vi) fasilitas dan peralatan; (vii) pengelolaan; dan (viii) pembiayaan. Anggaran daerah, APBD, dapat digunakan untuk meningkatkan jumlah dan kualitas layanan PAUD dengan menggunakan pendekatan bertahap, memprioritaskan anak-anak berdasarkan usia dan latar belakang sosial ekonomi untuk satu tahun prasekolah, dan kemudian prioritaskan pada tahun tambahan untuk anak-anak yang lebih muda. Ekspansi PAUD dapat diberi insentif melalui dana hibah dari pemerintah pusat untuk penyelenggaraan PAUD tambahan yang dibangun dan dikelola oleh pemerintah kabupaten.
- **Meningkatkan peran Pemda dalam membantu BOS untuk mencapai potensi penuhnya.** Sekolah mendapat dana BOS untuk mendukung operasi mereka tetapi memiliki kapasitas untuk menggunakan sumber daya ini sangatlah penting untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Provinsi dan khususnya kabupaten dapat memberikan lebih banyak dukungan kepada sekolah dengan memandu dan memantau penggunaan dana BOS. Meskipun pedoman teknis untuk dana BOS menyatakan bahwa tim BOS tingkat provinsi dan kabupaten harus berkoordinasi, tidak semua Pemda berperan aktif dalam memantau penggunaan dana BOS dengan tepat. Diperlukan upaya penegakan peraturan yang lebih besar dari pedoman ini sehingga semua Pemda dapat membantu memastikan bahwa sekolah telah merencanakan dan menganggarkan dana BOS dengan benar,

¹⁹¹ http://www.dpr.go.id/dokidih/document/uu/UU_2014_6.pdf

¹⁹² <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/arsip/bn/2017/bn1359-2017.pdf>

menerima BOS tepat waktu, melaksanakan dana BOS sesuai dengan persyaratan, dan melaporkan pemanfaatan dana BOS.¹⁹³

2. Pastikan bahwa siswa diajar oleh guru berkualitas tinggi

30. Koordinasi yang lebih baik antara pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah juga diperlukan untuk memastikan bahwa guru berkualitas tinggi. Menurut Undang-Undang Desentralisasi, pemerintah pusat bertanggung jawab untuk mengelola guru, tetapi provinsi dan kabupaten melakukan intervensi ketika mereka mengelola sekolah secara lokal dan mengatasi kekurangan guru. Ke depan, semua tingkat pemerintahan harus berkoordinasi dengan lebih efektif pada hal-hal berikut ini:

- **Pastikan semua guru memiliki kompetensi pedagogis dan teknis yang tepat.** Seperti halnya Kemendikbud, yang menetapkan dan melaksanakan prasyarat untuk mengangkat guru PNS, Pemda dan sekolah juga harus menegakkan serangkaian persyaratan minimum untuk guru kontrak dan guru honorer. Pemda harus meningkatkan upaya mereka untuk memantau kompetensi dan kualifikasi yang dipersyaratkan dari guru kontrak dan guru honorer, dan mengambil tindakan jika menemukan adanya ketidakpatuhan.
- **Menetapkan tanggung jawab dalam pelatihan guru dengan jelas.** Tidak jelas lembaga mana yang bertanggung jawab untuk pelatihan guru. Misalnya, UU No. 23 tahun 2014 tentang Desentralisasi menyatakan bahwa pemerintah pusat harus mengelola guru dan tenaga kependidikan, sedangkan Pemda harus mengawasi pengelolaan pendidikan untuk pendidikan dasar. Tidak jelas apakah pelatihan guru termasuk di dalam ranah pemerintahan tingkat pertama atau tingkat kedua. Selain itu, berdasarkan UU No. 14 tahun 2005 tentang Guru, pengembangan guru tercantum sebagai tanggung jawab bersama pemerintah pusat dan Pemda. Akibatnya, pelatihan guru tidak diprioritaskan oleh pelaku yang mana pun dalam keputusan kebijakan pendidikan mereka, yang berdampak buruk bagi guru. Selain itu, tidak ada mekanisme untuk memantau penggunaan dana TPG oleh guru. Pemda dapat memberlakukan mekanisme untuk memverifikasi apakah guru benar-benar menggunakan TPG sebelum menyalurkan dana tambahan untuk pengembangan profesi.
- **Memastikan adanya pengembangan profesi yang berkelanjutan untuk meningkatkan kompetensi guru.** Dengan adanya perbedaan anggaran yang tersedia, implementasi kelompok kerja guru sebagai bagian dari pengembangan profesional guru menjadi tidak konsisten. Guru di daerah terpencil sering tidak dapat bergabung dengan kegiatan kelompok kerja yang sebagian besar dikarenakan masalah jarak dan biaya transportasi. Memperkuat kelompok kerja guru dapat dilakukan dengan meningkatkan sumber daya, memadukan pelatihan di tempat kerja (*on-the-job training*) dan bimbingan dalam pekerjaan (*in-the-job mentoring*), serta mendukung rancangan strategi untuk memperbaiki pengajaran siswa yang dan praktik pembelajaran yang buruk.

¹⁹³ Sebagai contoh, pelaporan dana BOS dari sekolah adalah persyaratan untuk pencairan dana BOS. Oleh karena itu, jika beberapa sekolah terlambat memberikan laporan dana BOS, provinsi tidak dapat menyalurkan dana BOS ke semua sekolah di wilayah hukum mereka. Dengan demikian harus menunggu sampai semua sekolah menyelesaikan pelaporannya sehingga mengakibatkan keterlambatan dalam pembayaran dana BOS. Selanjutnya, dengan surat edaran baru dari Mendagri 971-7791/2018, dana BOS harus dimasukkan dalam anggaran kabupaten. Persetujuan DPR diperlukan baik untuk anggaran kabupaten maupun anggaran provinsi. Mekanisme ini juga dapat berkontribusi pada keterlambatan transfer dana BOS.

3. Meningkatkan Pemantauan dan Evaluasi (P&E) untuk meningkatkan akuntabilitas untuk sektor pendidikan

31. Memperkuat dan mengevaluasi tindakan saat ini dari pemerintah pusat untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas program pemerintah, seperti BOS, TPG dan DAK Fisik, dan uji coba KIAT Guru. Ini akan mencakup evaluasi platform eRKAS yang diluncurkan oleh Kemendikbud, evaluasi prosedur sertifikasi baru yang terkait dengan TPG, dan evaluasi dampak BOS Kinerja dan proses baru pelaksanaan DAK Fisik. KIAT Guru sedang menguji coba dan mengevaluasi pemberian insentif kepada guru di daerah pedesaan, dan uji coba serupa juga harus dilakukan untuk daerah-daerah perkotaan.

32. Untuk memastikan akuntabilitas yang tepat dan kualitas yang baik, data sektoral dan fiskal yang tepat waktu terkait dengan sektor pendidikan harus tersedia pada tingkat yang cukup terpilah (Kotak 6.4). Ini yang dilakukan di tingkat pusat dan Pemda. Meskipun ada kementerian yang tersentralisasi yang memiliki kendali yang lebih besar pada perencanaan dan penganggaran sumber daya keuangan pendidikannya, cara pencatatan belanja pendidikan di Kemenag tidak sesuai dengan definisi fungsi. Misalnya, mata anggaran untuk gaji pokok, tunjangan, dan tunjangan lainnya/insentif untuk: (i) guru PNS di madrasah swasta; (ii) guru agama PNS yang mengajar di sekolah di lingkungan Kemendikbud; dan (iii) gaji untuk staf Kemenag kabupaten dicampur dalam satu kategori dan oleh karenanya tidak dapat dibedakan satu sama lain. Demikian pula, pengeluaran untuk TPG untuk guru PNS di madrasah swasta dan guru agama di sekolah-sekolah di lingkungan Kemendikbud juga digabung menjadi satu kategori pengeluaran. Selain itu, sebagian besar anggaran madrasah Kemenag tidak dapat dipisahkan berdasarkan tingkat pendidikan (di bawah pra-pendidikan tinggi). Pada tahun 2016, 23 persen dari anggaran madrasah Kemenag tidak ditetapkan, dengan sisanya dialokasikan untuk berbagai tingkat pendidikan. Kurangnya data terpilah membatasi kemampuan untuk menganalisa pengeluaran menurut tingkat pendidikan di semua tingkat pemerintahan.

Kotak 6.4. Data yang akurat dan terpilah sangat penting untuk mencapai peningkatan dalam hasil belajar siswa

Data berkualitas baik sangat penting bagi pemerintah dalam perencanaan, penetapan anggaran, pelaksanaan, dan evaluasi kegiatan pembangunan. Tanpa adanya data akurat mengenai jumlah siswa, tidak mungkin memiliki pemahaman yang baik mengenai berapa banyak sekolah, ruang kelas, dan guru yang dibutuhkan. Pemerintah memerlukan informasi ini untuk merencanakan dan menganggarkan program pembangunan sekolah, mengangkat guru baru, dll. Data juga diperlukan untuk mengidentifikasi masukan yang kurang untuk mencapai tujuan sektor.

Untuk dapat memberi informasi bagi pengambilan keputusan, data haruslah akurat, tepat waktu, terpilah dan tersedia secara luas. Mengingat keadaan di mana sektor pendidikan sebagian besar terdesentralisasi, data harus tersedia di setiap kabupaten dan/atau provinsi. Hasil-hasil pendidikan dan data yang terkait dengan administrasi saat ini tersedia dan terpilah sampai ke tingkat sekolah. Sebagian besar data ini dikelola oleh Kemendikbud dan Kemenag, sedangkan data yang terkait dengan pembiayaan pendidikan saat ini tersedia di setiap kabupaten dan/atau provinsi. Namun demikian, data pembiayaan ini, yaitu data anggaran dan belanja pendidikan, tidak dikonstruksi secara terstandar yang memfasilitasi analisa belanja pendidikan daerah. Misalnya, program pelatihan guru di Kabupaten Probolinggo diberi kode / dikategorikan sebagai 'Pengembangan Keprofesian Berkelanjutan atau PKB', sedangkan di Kabupaten Bireun data tersebut diberi kode / dikategorikan sebagai 'Pelatihan bagi pendidik yang memenuhi standar'.

Perbaikan dalam data keuangan memerlukan program dan klasifikasi kegiatan pelaporan untuk pelaksanaan anggaran pendidikan yang seragam di tingkat kabupaten dan provinsi. Tidak seperti pendidikan umum di bawah Kemendikbud yang didesentralisasi, data keuangan pendidikan Kemenag dikelola di tingkat pusat, sedangkan data yang ada saat ini tidak terpilah secara memadai untuk dapat memperkirakan klasifikasi fungsional dan ekonomi. Misalnya, mata anggaran untuk gaji dan tunjangan untuk guru PNS di madrasah swasta digabungkan dengan belanja pegawai lainnya, seperti guru agama PNS di sekolah-sekolah di bawah Kemendikbud, serta gaji untuk staf Kemenag di kabupaten. Ini mempersulit untuk memperkirakan total biaya guru untuk madrasah.

Idealnya, data pembiayaan pendidikan harus dikaitkan dengan data hasil pendidikan, seperti tingkat partisipasi, nilai ujian, atau data hasil pendidikan lainnya di setiap tingkat / subsektor pendidikan. Dengan cara ini, pemerintah akan dapat menilai efisiensi dan efektivitas belanja pendidikan di setiap subsektor. Ini membutuhkan data keuangan untuk dipilah berdasarkan tingkat pendidikan / subsektor. Saat ini, data terkait administrasi seperti jumlah siswa, jumlah guru, karakteristik dasar sekolah, dan nilai ujian nasional dapat dipilah berdasarkan tingkat pendidikan. Namun demikian, sebagian besar data keuangan, seperti pengeluaran untuk gaji guru atau infrastruktur sekolah, tidak dipilah dengan baik. Di sinilah kaitan dari dua jenis data tersebut perlu dibangun.

Sumber: Penulis.

33. Akhirnya, Pemerintah Indonesia dapat meningkatkan akuntabilitas sektor pendidikan dengan meluncurkan Inisiatif Kualitas Pendidikan Nasional. Inisiatif tersebut akan membantu meningkatkan sistem penilaian pembelajaran siswa dan meningkatkan kredibilitasnya. Misalnya, Pusat Penilaian Pendidikan (Puspendik) di Kemendikbud harus melanjutkan upayanya untuk meningkatkan kredibilitas ujian nasional dan memperluas ruang lingkup tes diagnostik nasional, yang hasilnya harus diumumkan kepada masyarakat dan diselaraskan dengan tolok ukur ujian internasional. Inisiatif Kualitas Pendidikan Nasional tersebut juga harus melakukan upaya bersama untuk meningkatkan ketersediaan data mengenai pembiayaan pendidikan dan penggunaan sumber daya pendidikan untuk mendorong efektivitas dan efisiensi belanja. Selain itu, inisiatif ini dapat memberikan informasi yang lebih baik mengenai hasil pembelajaran siswa dan sumber daya yang dialokasikan untuk sektor ini. Dengan dukungan dari para pemimpin politik di tingkat tertinggi, suatu inisiatif nasional untuk pendidikan akan membantu memastikan bahwa semua masyarakat Indonesia memiliki akses ke pendidikan berkualitas tinggi.

Lampiran 6.1

Tabel L. 6.1.Target non-kuantitatif dan kemajuan RPJMN 2015-2019

Tujuan kebijakan	Kemajuan
Meningkatkan kesiapan siswa sekolah menengah ke pasar kerja atau lanjutkan ke pendidikan tinggi	Program untuk merevitalisasi pendidikan kejuruan adalah menciptakan hubungan antara sekolah dan pasar tenaga kerja, tetapi capaian jumlah sekolah dari program ini sangat terbatas.
Meningkatkan jaminan kualitas untuk pemberian layanan Pendidikan	Kemendikbud sedang memantau Standar Nasional Pendidikan (SNP), tetapi hasilnya belum digunakan untuk meningkatkan praktik yang ada di sekolah.
Meningkatkan ketersediaan kurikulum yang andal, dan sistem penilaian yang komprehensif	Pelaksanaan K13 terus berlanjut, tetapi banyak sekolah tidak menerapkannya dengan benar. Sistem penilaian telah ditingkatkan dengan diberlakukannya ujian berbasis komputer.
Meningkatkan proporsi siswa sekolah menengah kejuruan yang ikut serta dalam program magang industri	Proporsi siswa kejuruan yang ikut di dalam program magang ini kecil.
Meningkatkan kualitas pengelolaan guru dengan memperbaiki distribusi guru dan memenuhi persyaratan jam mengajar; meningkatkan insentif dan fasilitas profesional guru dan pengembangan karir untuk guru di daerah-daerah terpencil (yang khusus)	Upaya untuk memperbaiki distribusi guru tidak signifikan.
Meningkatkan ketersediaan dan kualitas infrastruktur dan fasilitas pendidikan berdasarkan kriteria Standar Layanan Minimum (SPM)	Sejumlah besar sekolah masih memiliki kondisi sekolah yang buruk, tidak memenuhi SPM.
Mengembangkan undang-undang dan/atau peraturan tentang pendidikan dasar (wajib) 12 tahun.	Regulasi telah meningkat, misalnya dengan penerbitan SPM untuk pendidikan menengah.

Sumber: Penulis.

Tabel L. 6.2. Delapan standar nasional pendidikan (SNP) dan kriteria

Kompetensi lulusan	
1.1.	Lulusan memiliki kompetensi pada dimensi sikap
1.2.	Lulusan memiliki kompetensi pada dimensi pengetahuan
1.3.	Lulusan memiliki kompetensi pada dimensi keterampilan
Isi/Konten dari Pendidikan	
2.1.	Perangkat pembelajaran sesuai dengan rumusan kompetensi lulusan
2.2.	Kurikulum tingkat satuan pendidikan dikembangkan sesuai dengan prosedur
2.3.	Sekolah menerapkan kurikulum sesuai dengan peraturan
Proses pembelajaran	
3.1.	Sekolah merencanakan proses pembelajaran sesuai dengan peraturan
3.2.	Proses pembelajaran dilaksanakan secara akurat
3.3.	Pengawasan dan penilaian otentik dilakukan dalam proses pembelajaran
Penilaian Pendidikan	
4.1.	Aspek penilaian pendidikan dilaksanakan sesuai dengan ranah kompetensi
4.2.	Teknik penilaian obyektif dan akuntabel
4.3.	Penilaian pendidikan ditindaklanjuti
4.4.	Instrumen penilaian menyesuaikan aspek
4.5.	Penilaian dilakukan mengikuti prosedur
Guru dan Tenaga Kependidikan	
5.1.	Ketersediaan dan kompetensi guru selaras dengan peraturan
5.2.	Ketersediaan dan kompetensi kepala sekolah selaras dengan peraturan
5.3.	Ketersediaan dan kompetensi staf administrasi selaras dengan peraturan
5.4.	Ketersediaan dan kompetensi staf laboratorium selaras dengan peraturan
5.5.	Ketersediaan dan kompetensi pustakawan selaras dengan peraturan
Sarana dan Prasarana	
6.1.	Kapasitas daya tampung sekolah memadai
6.2.	Sekolah memiliki sarana dan prasarana yang lengkap dan layak
6.3.	Sekolah memiliki sarana dan prasarana pendukung yang lengkap dan layak
Pengelolaan	
7.1.	Sekolah melakukan perencanaan pengelolaan
7.2.	Program pengelolaan dilaksanakan sesuai dengan peraturan
7.3.	Kepala sekolah berkinerja yang baik dalam kepemimpinan di sekolahnya
7.4.	Sekolah mengelola sistem informasi manajemen
Pembiayaan (Pendidikan)	
8.1.	Sekolah menyediakan layanan subsidi silang
8.2.	Beban operasional sekolah selaras dengan peraturan tersebut
8.3.	Sekolah menerapkan pengelolaan dana dengan baik

7. Bantuan Sosial

Pesan utama:

- Sistem bantuan sosial Indonesia telah mengalami kemajuan yang mengesankan sejak tahun 2014, sebagaimana ditunjukkan oleh perluasan cakupan yang signifikan dari beberapa program inti dan transisi yang cepat ke metode pembayaran secara elektronik.
- Namun demikian, beberapa risiko di sepanjang siklus kehidupan tidak tercakup secara memadai. Selain itu, kurangnya konvergensi program-program bantuan sosial di antara masyarakat termiskin menunjukkan bahwa sistem pemberian bantuan sosial perlu ditingkatkan.

Rangkuman rekomendasi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas bantuan sosial

Reformasi kebijakan dan rancangan program yang disesuaikan

- Meningkatkan pengeluaran untuk belanja bantuan sosial yang ditargetkan dengan mengurangi belanja yang tersisa untuk subsidi yang tidak ditargetkan.
- Mengurangi beberapa risiko yang diabaikan di sepanjang siklus kehidupan melalui anggaran tambahan.
- Mengkonsolidasikan program-program bantuan sosial yang tumpang tindih dan merubah rancangan program untuk meningkatkan efektivitas.
- Mengadaptasi program-program bantuan sosial inti untuk tanggap bencana dan guncangan epidemi yang cepat.

Meningkatkan sistem pemberian layanan

- Meningkatkan koordinasi kelembagaan dengan pemerintah daerah dan antar lembaga untuk meningkatkan kinerja pelaksanaan. Koordinasi harus mencakup peningkatan penyediaan sisi pasokan, terutama di daerah-daerah terpencil.
- Berinvestasi dalam kapasitas Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) untuk meminimalkan pengecualian (*inclusion* dan *exclusion error*) melalui mekanisme pemutakhiran dinamis yang andal dengan perintah daerah dan lembaga-lembaga eksternal terkait.
- Meningkatkan sistem pemberian layanan yang utama, seperti penanganan pengaduan, pendaftaran, pemantauan dan evaluasi (P&E), dan pembayaran, untuk program-program bantuan sosial inti.

Referensi utama lanjutan

Bank Dunia. 2017. “*Social Assistance Public Expenditure Review*”. Laporan ini menyediakan pemutakhiran pada Social Assistance Public Expenditure Review tahun 2012 dan berupaya untuk memberikan bukti kemajuan yang dibuat antara tahun 2011 dan 2017, berikut dengan tolok ukur yang terkait untuk reformasi dan perencanaan kebijakan di masa depan.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/535721509957076661/Towards-a-comprehensive-integrated-and-effective-social-assistance-system-in-Indonesia>

TNP2K. 2018. “The Future of The Social Protection System in Indonesia: Social Protection for All”. TNP2K merekomendasikan pembenahan sistem perlindungan sosial Indonesia untuk melindungi masyarakat miskin dan rentan melalui skema jaring pengaman sosial yang dirancang sepanjang siklus kehidupan, serta mencegah risiko terkait kesehatan dan ketenagakerjaan melalui skema jaminan sosial yang dapat diakses.

<http://www.tnp2k.go.id/downloads/the-future-of-the-social-protection-system-in-indonesia-social-protection-for-all>

Bank Dunia. 2020. "Investing in People: Social Protection for Indonesia's 2045 Vision". Akan terbit. Laporan ini mengkaji bantuan sosial dan asuransi sosial serta strategi pembiayaan terkait dan sistem penyampaiannya untuk memperkuat perlindungan sosial dan mempersiapkan Indonesia untuk mencapai tujuan pembangunan nasional di masa depan.

I. Konteks

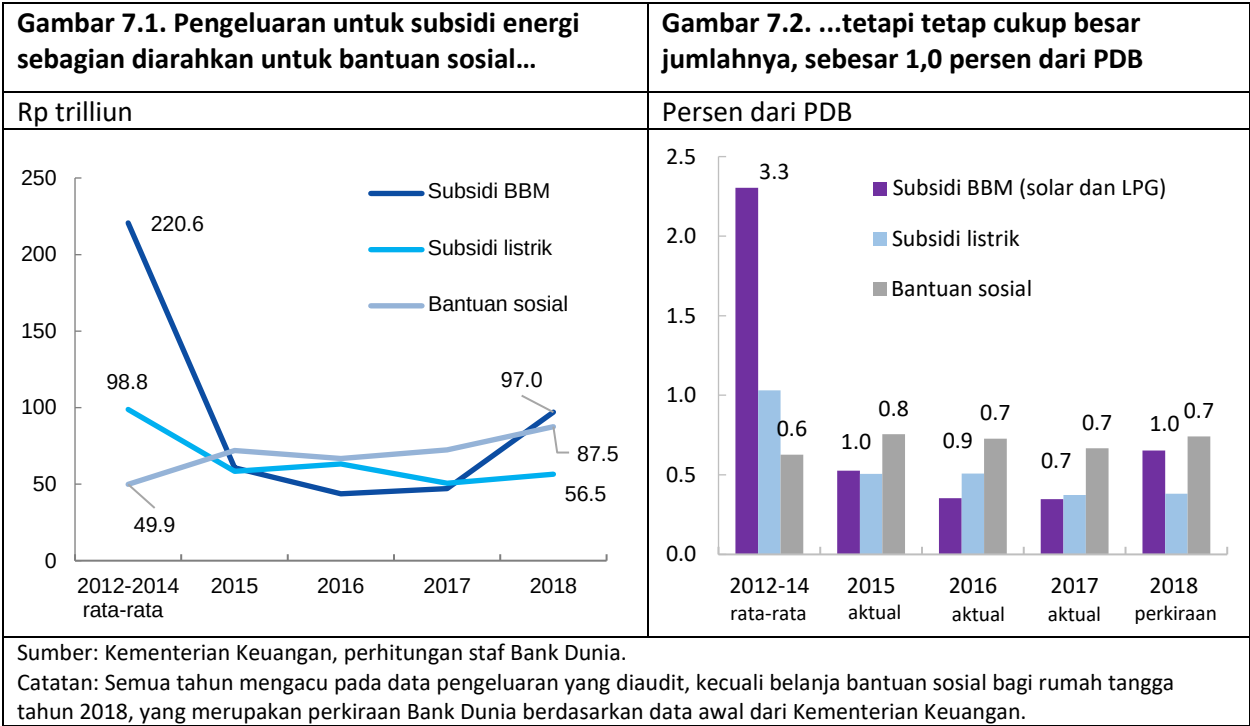
- 1. Program bantuan sosial adalah salah satu instrumen kebijakan kelas utama bagi Pemerintah Indonesia untuk memberantas kemiskinan dan ketimpangan.** Sistem bantuan sosial yang berfungsi dengan baik dan responsif dapat melindungi rumah tangga miskin dan rentan terhadap risiko dan guncangan di sepanjang siklus kehidupan dengan beberapa cara. Pertama, menyediakan kebutuhan dasar yang tidak cukup sering diakses oleh rumah tangga miskin, dan dengan demikian mengurangi kemiskinan ekstrem. Kedua, secara bersamaan dapat membantu rumah tangga miskin dan rentan untuk menyerap dan mengurangi guncangan negatif dengan cara yang paling fleksibel. Hal tersebut akan meminimalkan perilaku negatif dalam mengatasi guncangan (mis., mengorbankan investasi produktif untuk mempertahankan konsumsi minimum) dan berkontribusi pada modal manusia dan modal keuangan penerima manfaat dalam jangka panjang. Ketiga, ini dapat membuat reformasi kebijakan struktural tertentu lebih cocok, sehingga mendukung pertumbuhan ekonomi jangka panjang.
- 2. Indonesia telah menempuh jalan panjang dalam mengembangkan dan mengkonsolidasikan serangkaian kebijakan dan program bantuan sosial (BS)¹⁹⁴ bagi masyarakat miskin dan rentan.** Program bantuan sosial generasi pertama diperkenalkan untuk mengurangi dampak krisis keuangan Asia tahun 1997-98. Pemerintah Indonesia berupaya untuk memastikan stabilitas harga pangan melalui Raskin, program distribusi beras secara natura, yang kemudian diganti namanya menjadi Rastra (Beras Sejahtera). Pemerintah Indonesia juga memperkenalkan beberapa program BS, seperti bantuan langsung tunai tanpa syarat untuk meminimalkan dampak negatif dari reformasi subsidi energi (Bantuan Langsung Sementara Masyarakat, BLSM, pada tahun 2009 dan 2013-15), bantuan langsung tunai bersyarat ke keluarga (Program Keluarga Harapan, PKH), keringanan iuran jaminan kesehatan (PBI-JKN), dan bantuan tunai untuk siswa miskin dan rentan (Program Indonesia Pintar, PIP).
- 3. Untuk membantu memberantas kemiskinan dan ketimpangan, Pemerintah Indonesia telah mencoba merealokasi lebih banyak sumber daya untuk BS¹⁹⁵ dan memperluas beberapa program BS unggulan dalam beberapa tahun terakhir.** Antara tahun 2014 dan 2017, pengeluaran untuk subsidi energi regresif turun 71 persen secara nominal menjadi Rp 97,6 triliun, sementara pengeluaran untuk BS

¹⁹⁴ Yang disebut sebagai program "jaring pengaman sosial" adalah termasuk bantuan pangan, pekerjaan umum, pengembangan masyarakat, perlindungan kesehatan, dan dukungan bagi sekolah.

¹⁹⁵ Di bab ini, bantuan sosial didefinisikan sebagai program bantuan langsung tunai atau natura non-iuran yang ditargetkan untuk masyarakat miskin atau rentan. Belanja bantuan sosial di tingkat pemerintah pusat terdiri dari belanja untuk 10 program bantuan sosial utama, serta sisa belanja Kementerian Sosial dan Fungsi Perlindungan Sosial. 10 program tersebut terdiri dari enam program inti bantuan sosial bagi rumah tangga (Rastra, Sembako, PKH, PIP, PBI-JKN dan bantuan langsung tunai untuk pekerjaan, Padat Karya), dan empat lainnya: program kesejahteraan sosial anak (PKSA), jaminan sosial penyandang cacat (JSPACA), asistensi sosial lanjut usia terlantar (ASLUT) dan bantuan tunai tanpa syarat (BLT/BLSM).

meningkat 28 persen dibandingkan periode yang sama menjadi Rp 72,3 triliun pada tahun 2017 (Gambar 7.1). Peningkatan ini membiayai perluasan dalam cakupan program-program inti BS, yaitu PKH, PBI-JKN dan PIP. Selain itu, pada tahun 2018, suatu program padat karya yang baru diperkenalkan di bawah Dana Desa untuk meningkatkan lapangan kerja di pedesaan. Selain itu, Pemerintah Indonesia membentuk Basis Data Terpadu (BDT), yang saat ini dikenal dengan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) untuk menentukan kelayakan penerima manfaat potensial untuk program BS dan subsidi.

4. Pemerintah Indonesia juga telah merubah rancangan dan sistem pemberian layanan beberapa program inti untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensinya. Rastra secara bertahap digantikan oleh program bantuan pangan *e-voucher* (Sembako, yang sebelumnya diketahui sebagai program Bantuan Pangan Non Tunai, BPNT). Program PKH dan PIP telah mengubah metode pembayaran manfaatnya menjadi pembayaran non-tunai dengan menggunakan kartu debit bank. Selain itu, pengaturan pelaksanaan program-program inti BS telah direvisi untuk memberikan peran yang lebih besar ke Pemda dalam pelaksanaan program dan, untuk beberapa program, dalam perluasan cakupan di luar penerima manfaat miskin dan rentan yang diidentifikasi melalui DTKS (lihat Kotak 7.1). Kementerian Sosial (Kemensos), sesuai UU No. 11 tahun 2009, telah mengembangkan proses bagi Pemda untuk mendaftarkan keluarga miskin dan rentan baru ke dalam DTKS, atau memutakhirkan daftar keluarga yang ada.



Kotak 7.1. Siapa yang bertanggung jawab untuk bantuan sosial?

Bantuan sosial adalah tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia. UU No. 11/2009 tentang Kesejahteraan Sosial memberikan kerangka hukum untuk kebijakan kesejahteraan sosial (termasuk BS) dan pengaturan pelaksanaan program. Selain itu, Indonesia memiliki peraturan perundang-undangan lain yang menetapkan dasar hukum bagi berbagai lembaga pemerintah untuk menyediakan semacam BS untuk mendukung masyarakat miskin dan rentan untuk memenuhi kebutuhan dasar. Sementara masyarakat miskin dan rentan sering membutuhkan berbagai bentuk dukungan BS — dalam bentuk tunai dan dalam bentuk seperti makanan, layanan kesehatan, dan listrik bersubsidi — koordinasi antara berbagai program yang dilaksanakan oleh berbagai lembaga seringkali sulit dilakukan. Selain itu, desentralisasi juga menambah kerumitan koordinasi, karena pemerintah pusat dan pemerintah daerah berbagi tanggung jawab atas pelaksanaan sebagian besar, jika tidak semua, program BS (lihat Tabel 7.1 di bawah ini).

Tabel 7.1. Rangkuman program-program bantuan sosial utama

Program inti	Uraian	Jumlah penerima	Badan pelaksana
Sembako	Program bantuan pangan	15,2 juta rumah tangga	Kementerian Sosial
PKH	Bantuan langsung tunai bersyarat	10 juta keluarga	Kementerian Sosial
PBI-JKN	Penerima Bantuan Iuran Jaminan kesehatan	96,8 juta individu	Kementerian Kesehatan, BPJS Kesehatan
PIP	Bantuan langsung tunai bagi siswa miskin dan rentan	18,7 juta siswa	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Agama

Sumber: Kemenkeu (2018) Buku Informasi APBN tahun 2019.

5. Meskipun telah membuat kemajuan yang mengesankan, beberapa tantangan tetap ada dan efisiensi belanja saat ini dapat lebih ditingkatkan. Meskipun terjadi penurunan secara keseluruhan sejak tahun 2014, pengeluaran untuk subsidi energi yang ditargetkan dengan buruk baru-baru ini meningkat dan tetap bernilai besar (Rp 153,5 triliun, atau 1,0 persen dari PDB pada tahun 2018, lihat Gambar 7.2 dan Kotak 7.2). Realokasi lebih jauh dari subsidi regresif menuju target bantuan langsung tunai dan bantuan langsung setara tunai, seperti PKH dan Sembako, akan meningkatkan efisiensi belanja sosial secara keseluruhan. Selain itu, terdapat ruang untuk meningkatkan efisiensi PBI-JKN dan PIP melalui praktik penetapan target yang lebih ketat dan praktik pemantauan penerima manfaat yang lebih baik. Dengan memastikan bahwa program-program inti BS memanfaatkan sistem dan platform pemberian layanan yang tersedia, seperti DTKS dan sistem pembayaran secara elektronik, akan meningkatkan kinerja pelaksanaan dan efisiensi.

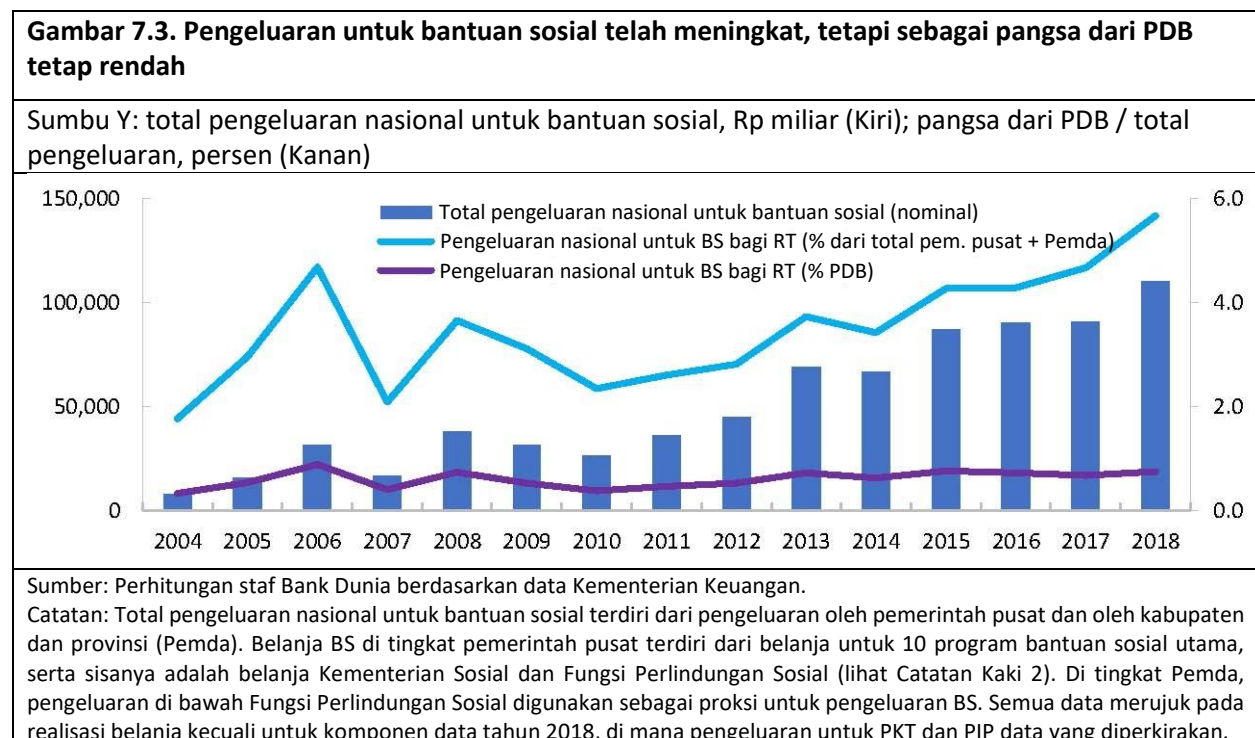
II. Menilai Kualitas Belanja

1. Tren secara Keseluruhan: Apakah Pengeluaran Cukup Memadai?

6. Belanja BS telah meningkat secara nyata. Belanja pemerintah secara umum untuk BS yang ditargetkan untuk rumah tangga, tidak termasuk subsidi, lebih dari dua kali lipat secara riil antara tahun 2009 dan 2018, mencapai Rp 85,6 triliun pada 2018 (Gambar 7.3). Pemerintah pusat mengelola hampir

90 persen dari total pengeluaran BS nasional, yang terdiri dari 10 program BS utama, dan sisanya dibelanjakan oleh pemerintah daerah (Pemda).

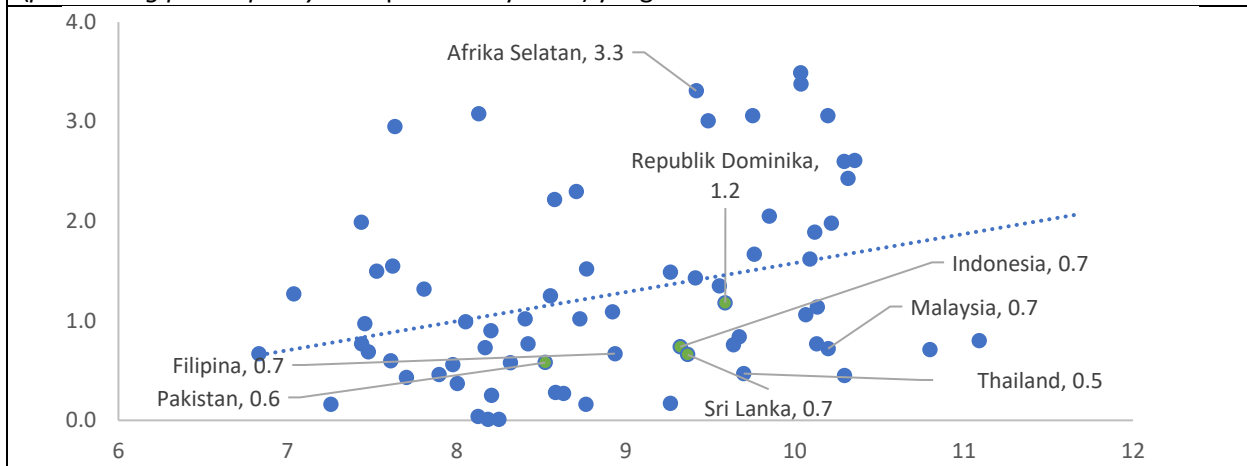
7. Meskipun demikian, total belanja untuk BS sebagai pangsa dari PDB (0,7 persen dari PDB) pada tahun 2018 tetap rendah (Gambar 7.3). Ini rendah bila dibandingkan dengan rata-rata negara berpenghasilan menengah bawah, yang membelanjakan 1,4 persen dari PDB untuk BS. Dibandingkan dengan negara-negara dengan kapasitas pemungutan penerimaan yang sama, Indonesia membelanjakan lebih sedikit untuk BS dibandingkan dengan Republik Dominika, yang membelanjakan 1,2 persen dari PDB, tetapi lebih banyak dari Pakistan dan Sri Lanka (Gambar 7.4). Tren global juga menunjukkan bahwa pengeluaran BS meningkat karena negara-negara menjadi lebih kaya.¹⁹⁶



¹⁹⁶ Bank Dunia (2018) *State of Social Safety Nets*. Washington, DC.

Gambar 7.4. ...dan rendah dibandingkan dengan negara-negara berpenghasilan menengah ke bawah lainnya

Sumbu Y: Pengeluaran BS sebagai persentase dari PDB; Sumbu X: Log PDB per kapita dalam PPP (*purchasing power parity* atau paritas daya beli) yang konstan



Catatan: Angka Indonesia mencerminkan data tahun 2018. Termasuk PBI-JKN dan perkiraan total belanja Pemda.
Sumber: ASPIRE dan WDI Bank Dunia tahun 2019.

8. Peningkatan belanja BS selama dekade terakhir ini sebagian besar diarahkan pada perluasan cakupan program-program BS yang ditargetkan dan yang utama. Peningkatan pesat dalam jumlah penerima manfaat PBI-JKN¹⁹⁷ (sebelumnya Jamkesmas) merupakan bagian terbesar dari peningkatan ini. Alokasi belanja untuk PBI-JKN meningkat secara signifikan dari Rp 7 triliun pada tahun 2012 menjadi Rp 25,5 triliun pada tahun 2018, dan sekarang merupakan 26 persen dari belanja untuk program-program BS permanen.¹⁹⁸ Peningkatan ini disebabkan oleh tambahan 16 juta penerima manfaat dari pemberlakuan JKN pada tahun 2014 dan peningkatan iuran per kapita. Selain peningkatan PBI-JKN, cakupan PKH dan PIP juga telah meningkat, dengan jumlah penerima manfaat mengalami peningkatan sepuluh kali lipat antara tahun 2010 dan 2018.¹⁹⁹ Pengeluaran untuk dua program bantuan langsung tunai utama (PIP dan PKH) dalam anggaran 2018 diperhitungkan untuk 34 persen pengeluaran untuk program BS permanen, dibandingkan dengan 18 persen pada tahun 2012. Sebaliknya, pengeluaran untuk Rastra telah menurun dengan transisi Rastra menjadi Sembako²⁰⁰ sejak tahun 2017. Pangsa Rastra adalah 60 persen dari pengeluaran untuk program BS permanen pada tahun 2012, tetapi hanya 7 persen pada tahun 2018. Secara keseluruhan, ada pergeseran pengeluaran program permanen ke program-program yang lebih baik dan dengan demikian lebih berpihak pada masyarakat miskin. Belanja BS untuk para penyandang cacat dan lanjut usia, tetap rendah, yaitu sebesar 0,1 persen dari total pengeluaran untuk program-program BS

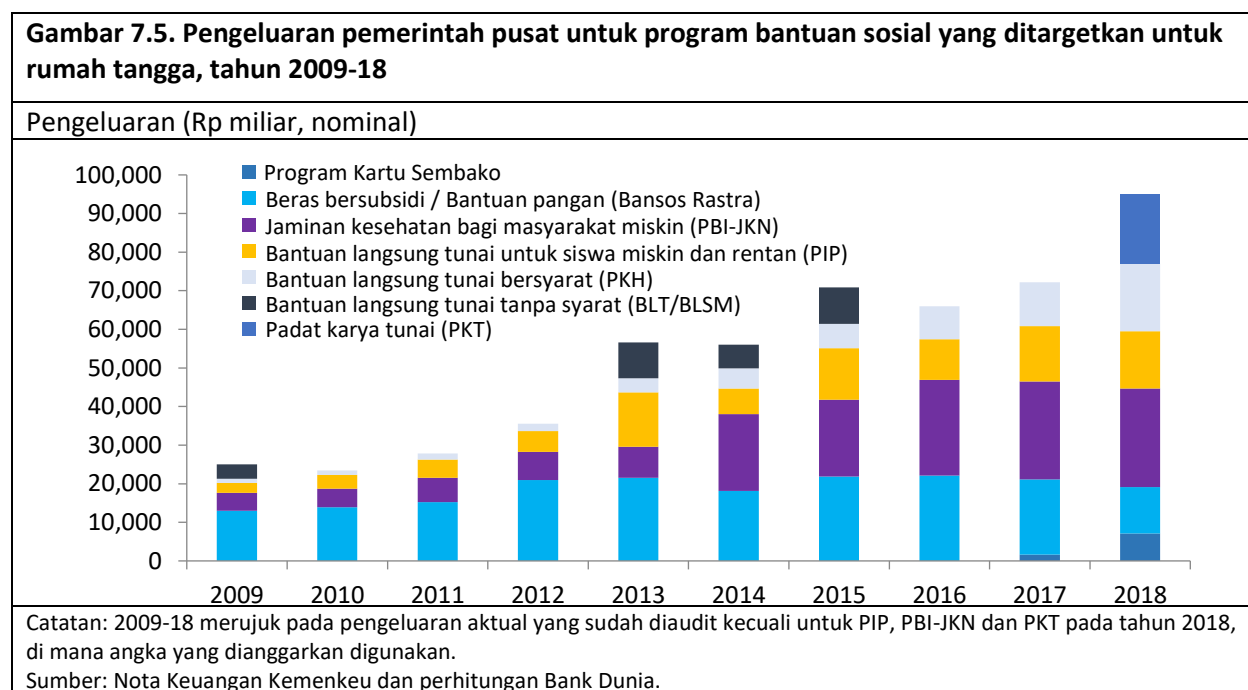
¹⁹⁷ Dalam bab ini, pembahasan mengenai PBI-JKN berfokus pada iuran bersubsidi untuk kelompok 40 persen penduduk terbawah. Pengelolaan JKN dan aspek kelembagaan JKN dibahas di [Bab Kesehatan](#).

¹⁹⁸ Ini merujuk pada 10 program BS (PKH, PIP, PBI-JKN, Sembako, Rastra, PKT + PKSA, ASLUT, JSPACA), tidak termasuk bantuan langsung tunai temporer tanpa syarat (BLSM).

¹⁹⁹ Jumlah penerima PKH secara bertahap meningkat setiap tahun, dari 2,8 juta keluarga pada tahun 2014 menjadi 10 juta keluarga pada tahun 2018-19.

²⁰⁰ Sembako mencakup 10 juta rumah tangga pada awal tahun 2019 dan Pemerintah Indonesia berencana untuk secara bertahap menghapus Rastra pada akhir tahun 2019.

permanen pada tahun 2018. Akibatnya, kelompok-kelompok ini tetap tidak tercakup dari risiko signifikan yang mereka hadapi.²⁰¹



2. Apakah Belanja Publik di Sektor ini Sudah Efisien?

9. Belanja BS menjadi lebih efisien dalam beberapa tahun terakhir. Sementara pengeluaran untuk program-program inti BS telah meningkat secara riil (lihat di atas), komposisi belanja di sektor ini telah meningkat. Seperti yang disebutkan sebelumnya, Pemerintah Indonesia mengalokasikan hampir 60 persen dari total anggaran BS untuk Rastra; sekarang, hanya 12 persen yang masuk ke program ini. Meskipun Rastra menargetkan 25 persen kelompok termiskin dari penduduk untuk menerima 15 kg beras per bulan, dalam praktiknya sekitar setengah dari penduduk tersebut menerima rata-rata 5 kg beras Rastra sebulan, karena secara historis dibagi rata di antara penduduk desa.

10. Transisi bertahap dari distribusi Rastra yang tidak efektif ke Sembako adalah perubahan penting, karena ini membahas penurunan manfaat Rastra. Sembako, sebaliknya, hanya mengizinkan penerima manfaat yang ditargetkan untuk mengakses manfaat dalam bentuk barang. Penerima manfaat harus terdaftar dalam basis data DTKS dan memiliki Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) untuk menukarkan kupon tunai bulanan senilai Rp 150.000 untuk kombinasi 10 kg beras atau telur, untuk dibeli sesuai keinginan penerima manfaat. Alokasi beras dan telur melalui toko atau agen e-Warong dengan validasi identitas melalui KKS memungkinkan untuk pengendalian yang jauh lebih besar terhadap penetapan target penerima manfaat dan membuat paket manfaat secara penuh tersedia untuk 10 juta keluarga.

²⁰¹ Yang penting, sekitar 1,2 juta lansia yang tinggal dengan keluarga PKH ditetapkan untuk menerima tambahan tunjangan di bawah skema tunjangan PKH 2019. Ini akan memberikan lapisan perlindungan yang penting tetapi hanya untuk lansia yang tinggal di keluarga PKH.

11. Program-program bantuan langsung tunai bersyarat adalah yang paling efisien dalam menargetkan rumah tangga miskin dan rentan. Sementara PKH dan PIP menargetkan pangsa penduduk yang berbeda,²⁰² keduanya mampu mengalokasikan 47 persen dan 39 persen dari manfaat program untuk masing-masing penduduk miskin dan rentan²⁰³ (Gambar 7.6). Hanya 7 persen dan 12 persen dari total manfaat program, masing-masing, diterima oleh kelas menengah yang secara ekonomi aman, yang tidak ditargetkan untuk menerima program-program tersebut. Pemerintah Indonesia telah mengakui PKH sebagai program BS yang lebih efisien dan secara signifikan memperluas cakupannya dari 6 juta menjadi 10 juta rumah tangga pada tahun 2018. Pemerintah juga meningkatkan besaran manfaatnya hampir dua kali lipat dari Rp 1,9 juta menjadi sekitar Rp 4 juta per keluarga per tahun pada tahun 2019.

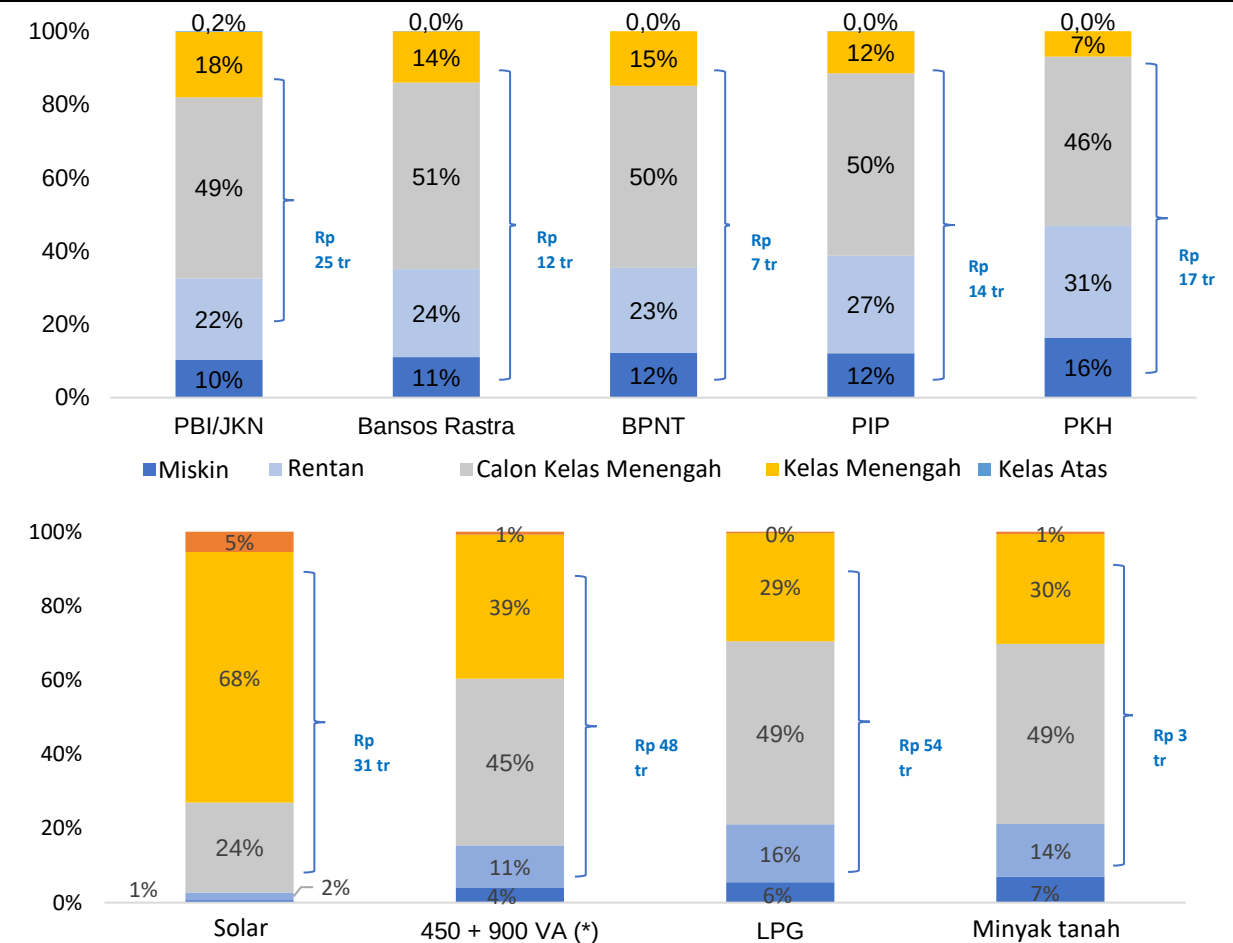
12. Namun demikian, belanja subsidi masih cukup besar, dengan subsidi bahan bakar dan listrik hampir mencapai Rp 154 triliun, atau 1,0 persen, dari PDB pada tahun 2018. Dengan menghitung subsidi non-energi lainnya seperti pupuk (Rp 31 triliun), total pengeluaran untuk subsidi hampir mencapai Rp 200 triliun. Subsidi utama dan alokasi mereka menurut kelas kesejahteraan ditunjukkan pada Gambar 7.6, bersandingan dengan alokasi BS. Subsidi LPG dan listrik adalah alokasi anggaran yang terbesar, masing-masing menelan biaya sebesar Rp 54 triliun dan Rp 48 triliun. Namun demikian, masyarakat miskin dan rentan masing-masing hanya mengonsumsi 15 dan 22 persen dari manfaat ini. Sebagian besar subsidi energi — masing-masing sebesar 39 persen dan 29 persen dari manfaat subsidi LPG dan listrik — dikonsumsi oleh kelas menengah dan atas yang secara ekonomi aman.

²⁰² PKH menargetkan 15 persen rumah tangga termiskin, sedangkan PIP menargetkan anak-anak di 25 persen rumah tangga termiskin.

²⁰³ Pada tahun 2018, sekitar 10 persen penduduk Indonesia dianggap miskin dan 20 persen rentan. Selanjutnya, 47 persen adalah calon kelas menengah dan 23 persen adalah kelas menengah. Jika insiden dihitung ulang untuk 40 persen kelompok penduduk terbawah, maka 73 persen dan 64 persen dari manfaat program PKH dan PIP diterima oleh kelompok ini.

Gambar 7.6. Insiden penerima manfaat dari program BS dan subsidi utama (penerima manfaat berdasarkan kelas, persen) dan total belanja untuk setiap program / subsidi pada tahun 2018 (Rp triliun)

Persen dari total penerima program



Catatan: Angka berwarna biru di samping setiap batang mengacu pada total realisasi pengeluaran untuk setiap program atau subsidi pada tahun 2018, dalam Rp triliun. Kelas konsumsi diperkirakan dari Susenas, yang mungkin tidak sepenuhnya menangkap penghasil pendapatan tinggi. Masyarakat rentan hidup antara 1 dan 1,5 kali garis kemiskinan (GK) nasional; calon kelas menengah antara 1,5 kali dan 3,5 kali GK; kelas menengah antara 3,5 kali dan 17 kali GK; kelas atas di atas 17 kali GK. Sumber: Susenas tahun 2018, LKPP Kemenkeu tahun 2018 yang sudah diaudit, dan perhitungan staf Bank Dunia.

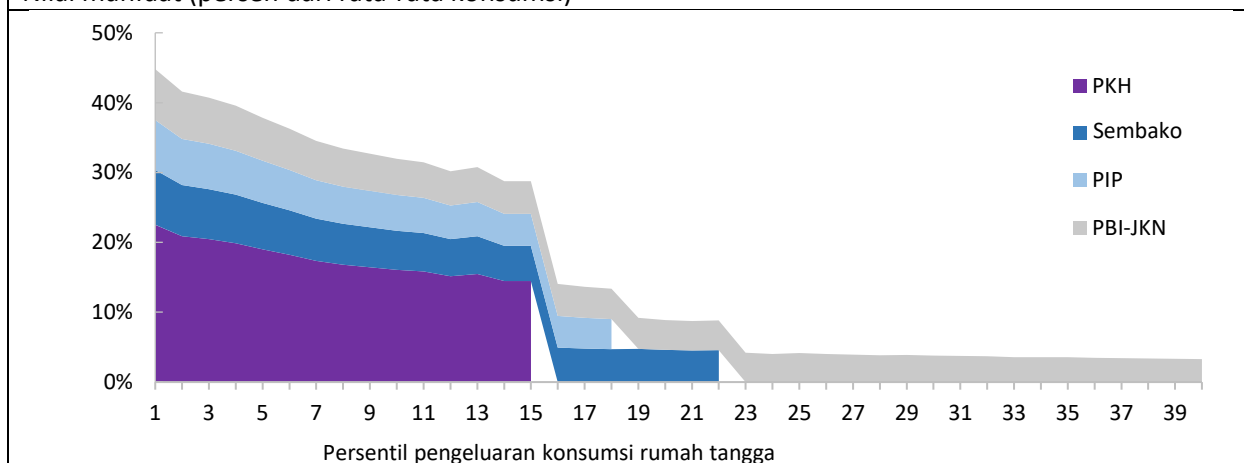
13. Secara desain, paket BS untuk 25 persen keluarga termiskin yang memiliki anak-anak memberikan perlindungan yang cukup memadai. 15 persen rumah tangga termiskin yang menerima PKH menerima sekitar 21 persen konsumsi rata-rata dalam bantuan langsung tunai (Gambar 7.7); jika suatu rumah tangga menerima PKH, rumah tangga ini menerima tingkat perlindungan minimum. Secara desain, paket kebijakan BS telah dipikirkan dengan baik, karena dengan menambahkan PIP, Sembako dan PBI-JKN ke PKH akan memberikan paket perlindungan yang sangat memadai untuk 15 persen rumah tangga termiskin yang memiliki anak-anak sebesar sekitar 36 persen dari konsumsi rata-rata. Namun demikian, untuk kelompok yang sama, baik PIP maupun Sembako keduanya merupakan rata-rata dari median konsumsi sebesar 7 persen. Dengan demikian, menerima PIP dan Sembako / Rastra (sekitar 14 persen dari

anggaran konsumsi yang didukung), atau hanya salah satu dari keduanya, tidak akan memberikan paket bantuan yang memadai.

14. Akan tetapi, rumah tangga miskin dan rentan tanpa anak kurang terlindungi. Rumah tangga miskin dan rentan tanpa anak hanya berhak menerima PBI-JKN dan/atau Sembako / Rastra. Rumah tangga ini tidak berhak menerima program bantuan tunai utama (PKH dan PIP) dan hanya dapat memiliki kemungkinan untuk menerima bantuan ketahanan pangan dasar melalui Sembako atau Rastra. Dengan demikian, layanan kesehatan yang diperoleh berdasarkan PBI-JKN secara keseluruhan dianggap royal dan rumah tangga yang menerima program ini mendapat perlindungan secara memadai dalam artian dilindungi dari guncangan pengeluaran kesehatan.

Gambar 7.7. Nilai *de jure* dari manfaat bantuan sosial untuk rumah tangga yang memiliki anak, tahun 2019

Nilai manfaat (persen dari rata-rata konsumsi)



Sumber: Susenas 2018

15. Pada tahun 2019, menurut rancangannya, program bantuan langsung tunai memberikan manfaat bernilai tinggi bagi rumah tangga miskin dan rentan. Hal ini disebabkan oleh peningkatan dua kali lipat besaran manfaat PKH pada tahun 2019. Gambar 7.7 menggambarkan kecukupan secara *de jure* dari manfaat rumah tangga utama yang menjadi target program BS di seluruh distribusi kesejahteraan. Penggambaran secara *de jure* ini dalam arti bahwa titik potong di sepanjang sumbu horizontal mewakili kelompok yang ingin dicapai oleh Pemerintah Indonesia dengan setiap program; alokasi aktual merentang di sepanjang distribusi kesejahteraan. Tingkat kecukupan PKH, dan Sembako dan PIP dapat dinyatakan dalam nilai bantuan langsung tunai atau kupon makanan dibandingkan pengeluaran rumah tangga untuk konsumsi. Tingkat kecukupan PBI-JKN (meskipun ini adalah program pembebasan biaya iuran tanpa adanya manfaat langsung yang diberikan) dapat dipikirkan dengan cara yang sama. Sederhananya, nilai pembebasan biaya iuran dari PBI dapat dikonstruksikan sebagai nilai iuran yang dibayarkan oleh Pemerintah Indonesia untuk rumah tangga yang sebaliknya akan dibayar oleh rumah tangga itu sendiri.²⁰⁴

²⁰⁴ Rata-rata nilai dari PBI-JKN dalam hal jaminan terhadap guncangan kesehatan lebih sulit untuk diukur tetapi mungkin jauh lebih besar dibandingkan dengan nilai pembebasan biayanya sendiri.

16. Selain itu, prakarsa utama untuk meningkatkan sistem pemberian layanan dari program BS, seperti menyatukan proses umum di seluruh program utama, telah menghasilkan peningkatan efisiensi yang penting. Secara umum, program perlindungan sosial berbagi proses umum dalam rantai pengiriman. Ini juga terjadi di Indonesia. Meskipun program sangat berbeda-beda, program-program tersebut memiliki proses rantai pengiriman yang umum: menilai potensi kelayakan → memutuskan pendaftaran dan paket manfaat → melaksanakan program. Mengingat langkah-langkah umum yang terlibat dalam tahap penilaian, menyatukan proses ini dapat menghasilkan peningkatan efisiensi yang penting. Salah satu contohnya adalah penyatuan masukan, pendaftaran dan penilaian kebutuhan dan kondisi.

17. Dalam dekade terakhir ini, Pemerintah Indonesia telah melakukan upaya penting untuk mengembangkan platform untuk menargetkan penduduk miskin dan rentan. Pengembangan Basis Data Terpadu (BDT) pada tahun 2011, yang sekarang diketahui sebagai Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS), adalah program utama pertama untuk mengembangkan basis data tunggal dari sekitar 24 juta rumah tangga miskin dan rentan untuk digunakan oleh berbagai program. Prosedur standar untuk penetapan target dan identifikasi calon penerima manfaat diterapkan untuk diadopsi oleh semua badan pelaksana. Pemutakhiran dari 24 juta rumah tangga yang berada di dalam basis data tahun 2011 dilakukan pada tahun 2015 dan 2 juta rumah tangga lainnya ditambahkan ke dalam DTKS melalui rekomendasi yang disampaikan masyarakat. Pembentukan DTKS pada tahun 2012 menghasilkan peningkatan langsung dalam efisiensi alokasi manfaat BS. Alokasi manfaat BS umumnya diukur melalui “insiden penerima”, yang melihat pangsa dari penerima manfaat dari program tertentu berdasarkan kelas pendapatan atau konsumsi. Antara tahun 2010 dan 2014, pangsa dari total penerima manfaat yang berasal dari 20 persen rumah tangga termiskin meningkat untuk transfer utama: PKH (13 poin persentase), PIP (2,5 poin persentase), dan PBI-JKN (2 poin persentase). Peningkatan ini terjadi selama perluasan cakupan yang besar untuk PKH dan Jamkesmas (sebutan bagi PBI-JKN sebelumnya), yang biasanya akan semakin memperburuk insiden penerima manfaat.

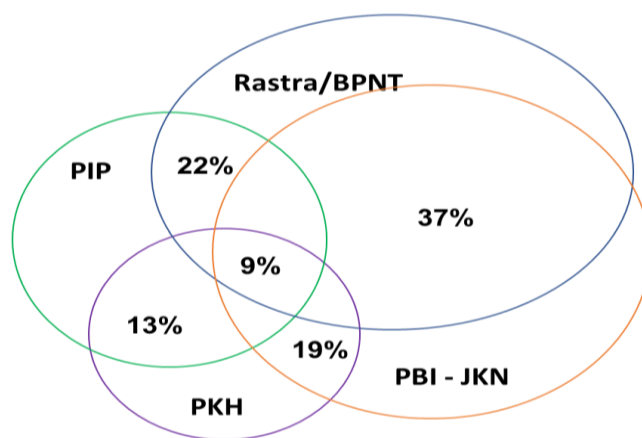
18. Namun demikian, diperlukan upaya lebih lanjut untuk memastikan pemanfaatan penuh DTKS. Meskipun pada prinsipnya semua program BS utama mengambil data penerima manfaat dari DTKS, PBI-JKN harus menyerap penerima manfaat dari nilai varian Pemda dari program sebelumnya (Jaminan Kesehatan Daerah, atau Jamkesda). PIP telah memanfaatkan DTKS untuk mengalokasikan penerima manfaat, tetapi tidak sepenuhnya – sekolah dapat merekomendasikan siswa tambahan untuk menerima PIP, yang mungkin sebagian menjelaskan efisiensi alokasi yang lebih rendah kalau dibanding dengan PKH. Selain itu, kemungkinan sebagian karena adanya perluasan program lebih lanjut, pangsa rumah tangga termiskin yang menerima PBI-JKN dan PKH telah menurun. Hanya 32 persen dari total rumah tangga yang menerima PBI-JKN (yang dialokasikan secara terpusat) pada tahun 2018 berasal dari 20 persen rumah tangga termiskin, dibandingkan dengan 37 persen pada tahun 2015. Sebanyak 44 persen dari total penerima manfaat yang menerima PKH berada di kelompok 20 persen termiskin dari penduduk pada tahun 2018, dibandingkan dengan 52 persen pada tahun 2015. Insiden PIP juga sedikit menurun, dari 38 menjadi 36 persen antara tahun 2014 dan 2018.

19. Memastikan adanya registrasi sosial yang berfungsi dengan baik menimbulkan tantangan. DTKS saat ini dirancang untuk menyatukan proses “akses” yang mendaftarkan dan menyaring penerima manfaat yang berpotensi memenuhi syarat untuk semua program BS yang penetapan targetnya dilakukan berdasarkan keluarga. Kegunaan dari registrasi sosial ini tergantung pada kelengkapan dan keakuratan

DTKS, yang sekarang sedang dimutakhirkan langsung oleh Pemda. Sementara mekanisme pemutakhiran melalui sistem informasi kesejahteraan sosial (SIKS NG, sistem IT yang mendukung DTKS) (secara teknis, mekanisme pemutakhiran tersedia bagi semua Pemda) yang dikelola oleh Kemensos, Sistem Layanan Rujukan Terpadu (SLRT), dan Mekanisme Pemutakhiran Mandiri (*on-demand application*, ODA) telah dilaksanakan atau diujicobakan, mekanisme ini belum dapat memutakhirkan DTKS secara sistematis karena skala yang terbatas atau pelaksanaan yang kurang optimal. Mekanisme semacam itu, yang beroperasi di tingkat pemerintah daerah dan dikelola oleh Kementerian Sosial, adalah kunci untuk memastikan bahwa DTKS dimutakhirkan cukup sering untuk mengatasi kesalahan inklusi dan eksklusi.

20. Selain itu, memastikan konvergensi program-program BS, yaitu, rumah tangga yang memenuhi syarat menerima beberapa program, tetap menantang. Integrasi penerima manfaat di tingkat rumah tangga di seluruh program masih rendah. Meskipun kelompok 10 persen rumah tangga termiskin memenuhi syarat untuk menerima semua program BS utama, hanya 2 persen memiliki akses ke empat program BS utama pada tahun 2014. Pangsa ini meningkat tiga kali lipat menjadi 9 persen pada tahun 2018 tetapi tetap rendah (Gambar 7.8).

Gambar 7.8. Konvergensi program-program bantuan sosial masih sulit didapat, tahun 2018



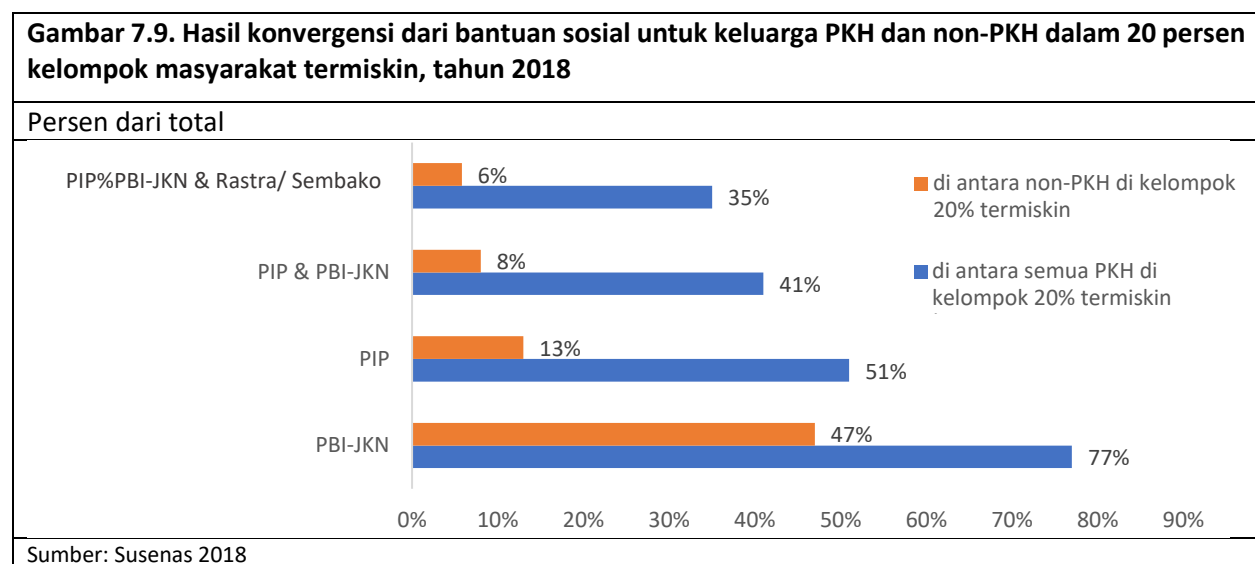
Sumber: Susenas 2018. Diagram ini dihitung untuk 10 persen rumah tangga termiskin yang memiliki setidaknya satu anak.

21. Secara keseluruhan, berbagai program BS menyediakan tingkat manfaat yang memadai. Gabungan dari nilai PIP dan PKH menyumbang sekitar 27 persen dari pengeluaran konsumsi untuk keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan. Namun demikian, saat ini, sekitar 40 persen dari kelompok 10 persen rumah tangga termiskin yang memiliki setidaknya satu anak menerima salah satu dari kedua program tersebut, sementara hanya 13 persen yang menerima PIP dan PKH, meskipun secara teknis rumah tangga tersebut memenuhi syarat untuk menerima kedua program. Sementara tingkat konvergensi BS yang rendah dapat dijelaskan oleh kesalahan pengukuran dalam survei Susenas,²⁰⁵ bagian

²⁰⁵ Program-program besar seperti Rastra dan PBI-JKN secara historis memiliki cakupan yang sama baiknya secara administratif (dari sisi program), maupun dari data survei; berbeda hanya beberapa poin persentase. Program seperti PKH dan PIP, yang lebih

yang sangat rendah yang menerima keempat program mencerminkan kebutuhan untuk meningkatkan integrasi dan koordinasi di antara program-program utama. Sementara kebijakan yang ada²⁰⁶ mengenai penggunaan DTKS oleh PKH, Sembako, PBI-JKN dan PIP dikembangkan untuk memastikan daftar calon penerima manfaat yang sama digunakan oleh program-program BS utama, hasil pelaksanaannya masih belum optimal karena pelaksanaan yang tidak konsisten oleh kementerian-kementerian pelaksana yang terkait dan praktik pemutakhiran yang belum lengkap yang dilakukan oleh dinas sosial di Pemda melalui SIKS NG Kementerian Sosial.

22. Di bawah PKH, hasil konvergensi jauh lebih baik dan menunjukkan bahwa upaya kebijakan untuk mengintegrasikan program BS di bawah PKH lebih berhasil. Seperti yang ditunjukkan pada Gambar 7.9, keluarga yang menerima PKH memiliki kemungkinan yang lebih besar untuk juga menerima program-program lain sebagai tambahan dibandingkan dengan keluarga yang sebanding (rumah tangga di kelompok 20 persen termiskin yang memiliki setidaknya satu anak). Bukti survei menunjukkan bahwa, tergantung pada keikut-sertaannya dalam PKH, penerimaan program SA lainnya jauh lebih tinggi. Misalnya, pada tahun 2018, 77 persen dari kelompok 20 persen rumah tangga termiskin yang merupakan penerima PKH menerima PBI-JKN dan 51 persen menerima PIP. Untuk keluarga yang sebanding yang tidak menerima PKH, jumlah ini jauh lebih rendah, masing-masing 47 persen dan 13 persen.



23. Dalam memberikan BS, Pemerintah Indonesia juga telah membuat kemajuan penting dalam hal menyatukan pengiriman pembayaran. Pada tahun 2017, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Strategi Inklusi Keuangan Nasional, yang menyerukan untuk mencapai inklusi keuangan yang lebih besar melalui transformasi cepat sistem pembayaran BS berbasis uang tunai menjadi sistem non tunai menggunakan satu kartu tunggal (Kartu Keluarga Sejahtera, atau KKS). Dengan menggunakan sistem perbankan (menggantikan sistem pos) untuk menyampaikan pembayaran telah menghasilkan penghematan biaya

kecil memiliki perbedaan yang lebih besar. Alasan utama untuk untuk hal tersebut adalah bahwa program yang lebih kecil lebih sulit ditangkap dengan menggunakan strategi pengambilan sampel Susenas, yang mewakili di tingkat kabupaten, tetapi mungkin harus mensurvei sekitar 500-600 rumah tangga rata-rata di suatu kabupaten, dengan cakupan yang rendah kemungkinan untuk menangkap cakupan aktual dari program-program kecil menurun.

²⁰⁶ Permensos No. 20/2017.

karena biaya transfer yang dulu diberikan kepada PT Pos dihilangkan. Sebagai gantinya, biaya transfer diganti dengan bunga yang diperoleh dari menahan pembayaran hingga 30 hari sebelum pengiriman pembayaran yang dijadwalkan kepada penerima manfaat. Pergeseran ini telah berhasil, dengan sekitar 18 juta penerima program PIP dibayar melalui satu bank (BNI), sementara 10 juta keluarga penerima PKH dan penerima Sembako dibayar melalui himpunan bank milik negara (Himbara). Namun demikian, dengan membatasi pembayaran hanya pada bank-bank Himbara, setidaknya di lokasi tertentu, hal ini membatasi peluang bank-bank lain, yang mungkin lebih siap untuk melayani kebutuhan program.

3. Apakah Belanja Publik di Sektor ini Sudah Efektif?

24. Bagian ini menilai efektivitas program-program inti BS dalam mencapai hasil-hasil yang dimaksudkan, yaitu, untuk memberantas kemiskinan dan ketimpangan. Dampak PKH dan Rastra dapat dipelajari dengan baik, sedangkan hanya ada bukti yang kurang kuat mengenai dampak PIP, PBI-JKN dan Sembako yang baru diperkenalkan, dan tidak ada bukti yang diketahui mengenai efektivitas program-program BS lainnya.

25. Bukti evaluasi dampak menunjukkan bahwa PKH memiliki dampak positif yang tinggi pada konsumsi rumah tangga dan hasil pembangunan manusia. Dampak positif awal PKH berlanjut ketika program ini telah matang (lihat Kotak 7.2). Penurunan baru-baru ini sebesar hampir setengah poin persentase dalam jumlah kemiskinan telah dikaitkan sebagian dengan perluasan PKH. Keputusan untuk menggandakan tingkat manfaat PKH dalam anggaran tahun 2019 dibuat berdasarkan temuan simulasi mikro bahwa pengeluaran tambahan dalam peningkatan tingkat manfaat akan menghasilkan penurunan tingkat kemiskinan yang lebih tinggi dibandingkan dengan perluasan cakupan.

Kotak 7.2. Efektivitas PKH

Program Keluarga Harapan (PKH) diluncurkan pada tahun 2007 sebagai uji coba. Evaluasi dampak menggunakan pendekatan uji coba acak terkendali dirancang untuk membandingkan dua kelompok rumah tangga, yang hanya berbeda dalam hal “perlakuan” yang diterima — dalam hal ini, program PKH — atau tidak. Dua evaluasi telah dilakukan sejak: (i) evaluasi di pertengahan masa pemantauan program (2011) setelah sekitar tiga tahun berjalannya program; dan (ii) evaluasi di akhir masa pemantauan program (2013)²⁰⁷ setelah sekitar enam tahun berjalannya program. Hasil dari kedua evaluasi tersebut menunjukkan bahwa, mirip dengan sebagian besar program bantuan langsung tunai bersyarat (Conditional Cash Transfer, CCT), PKH akan mendorong penerima manfaat untuk memanfaatkan layanan pendidikan dan kesehatan, sementara juga memberikan dukungan pendapatan. Hasil evaluasi dan simulasi potensi dampak kemiskinan²⁰⁸ tersebut berkontribusi pada keputusan Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan cakupan dan besaran manfaat PKH. Badan Pusat Statistik (BPS) juga mengaitkan penurunan sebesar sekitar setengah poin persentase dalam angka kemiskinan tahun 2017 sebagian dengan perluasan PKH ke 6 juta penerima manfaat. Temuan utama dari dua evaluasi mengenai PKH yang dilakukan pada tahun 2011 ini (di pertengahan masa pemantauan program) dan 2013 (di akhir masa pemantauan program) adalah sebagai berikut:

²⁰⁷ Cahyadi, N. et al. (2018) *Cumulative Impacts of Conditional Cash Transfer Programs: Experimental Evidence from Indonesia*. Seri kertas kerja NBER.

²⁰⁸ Simulasi yang dilakukan sebelumnya berfokus pada dampak perluasan cakupan dan memperkirakan dampak yang serupa pada penghitungan angka kemiskinan. Bank Dunia (2018) *Increasing PKH Benefit or expanding PKH Coverage – Poverty forecasting modelling*. Presentasi yang tidak dipublikasikan.

- **PKH meningkatkan kesejahteraan dan meningkatkan konsumsi makanan kaya protein.** Evaluasi di pertengahan masa pemantauan program menunjukkan bahwa penerima PKH mengalami peningkatan sebesar 10 persen dalam belanja bulanan rata-rata yang digunakan terutama untuk membeli makanan berprotein tinggi dan untuk menutup biaya kesehatan. Sementara hasil evaluasi di akhir masa pemantauan program tidak menemukan bukti signifikan pada dampak konsumsi secara keseluruhan, dan evaluasi ini menemukan bahwa anak-anak berusia 18 hingga 60 bulan memiliki kemungkinan 10 hingga 11 poin persentase untuk mengkonsumsi telur.
- **PKH memiliki dampak yang besar pada peningkatan pemanfaatan layanan kesehatan dan pendidikan.** Dalam survei di akhir masa pemantauan program, ditunjukkan bahwa PKH menyebabkan peningkatan sebesar 13 hingga 17 poin persentase dalam pemberian layanan bantuan medis profesional. Dampak pada imunisasi ditemukan terdiri dari peningkatan sebesar 5 poin persentase. Yang menarik, pada evaluasi di pertengahan masa pemantauan program, PKH meningkatkan kunjungan pemeriksaan bayi pasca-kelahiran (*neonatal*) sebesar 7,1 poin persentase tetapi tidak memiliki dampak signifikan pada kunjungan rawat jalan atau peningkatan asupan tablet zat besi. Berlawanan dengan hasil evaluasi di pertengahan masa pemantauan program (dengan peningkatan sebesar hampir 10 poin persentase), tampaknya tidak ada dampak signifikan PKH pada kunjungan pasca-kelahiran ke fasilitas kesehatan seperti yang ditemukan dalam hasil evaluasi di akhir masa pemantauan program.²⁰⁹ Pada pendidikan, hasil evaluasi di akhir masa pemantauan program menunjukkan PKH mengurangi separuh pangsa anak-anak berusia 7 hingga 15 tahun yang tidak terdaftar di sekolah. Untuk sekolah menengah pertama, pendaftaran di antara anak-anak (dari keluarga penerima) PKH meningkat sebesar sekitar 8 hingga 9 poin persentase.
- **PKH juga telah menunjukkan dampak yang besar pada *stunting* yang membutuhkan investasi kumulatif.** Hasil akhir menunjukkan bahwa *stunting* di antara anak-anak berusia 0 hingga 60 bulan di keluarga penerima PKH mengalami penurunan sekitar 9 hingga 11 poin persentase, mewakili penurunan sebesar 23 persen hingga 27 persen dalam kemungkinan untuk menderita *stunting*. *Stunting* yang parah menurun sekitar 10 poin persentase, mewakili penurunan sebesar 56 persen hingga 62 persen. Baik anak laki-laki maupun perempuan mendapat manfaat dari penurunan *stunting* dan *stunting* parah, meskipun poin persentase tersebut sedikit lebih besar untuk anak laki-laki dibandingkan dengan anak perempuan.

Sumber: Penulis

26. Rastra menghadapi beberapa tantangan yang membatasi efektivitasnya dalam memastikan kebutuhan ketahanan pangan rumah tangga miskin dan rentan dan dalam memotivasi transisi ke Sembako. Efektivitas program Rastra telah dipelajari dengan baik karena cakupannya yang besar dan akurasi penetapan targetnya yang secara historis lemah, yang berujung pada efektivitas yang lebih rendah.²¹⁰ Secara teori, paket manfaat Rastra sepadan dengan kebutuhan ketahanan pangan aktual rumah tangga miskin dan rentan. Rumah tangga yang memenuhi syarat memiliki hak untuk membeli 15 kg beras per bulan dengan harga sekitar 80 persen di bawah harga pasar. Pada kenyataannya, sebagaimana disebutkan sebelumnya, pembelian aktual yang dilaporkan oleh rumah tangga, kurang dari sepertiga dari alokasi resmi 15kg tersebut. Akibatnya, nilai manfaat yang sebenarnya diterima hanya sekitar 2 persen

²⁰⁹ Laporan evaluasi di akhir masa pemantauan program mencatat kemungkinan penjelasannya, karena adanya keyakinan di kalangan ibu bahwa jika persalinan mereka berjalan dengan baik, tidak perlu untuk melakukan pemeriksaan pasca-kelahiran dan bahwa beberapa wanita melaporkan mengalami kesulitan dalam mengatur janji dengan para profesional perawatan kesehatan.

²¹⁰ Bank Dunia (2012) dan (2017) Kajian Pengeluaran Publik untuk Bantuan Sosial (*Social Assistance Public Expenditure Review*). TNP2K, 2015. Raskin: Tantangan untuk meningkatkan efektivitas program. Jakarta: Pemerintah Indonesia.

dari pengeluaran rumah tangga miskin.²¹¹ Bukti kinerja Rastra dan kurangnya efektivitas ini memotivasi keputusan Pemerintah Indonesia untuk mereformasi sistem pemberian layanannya dengan memperkenalkan dan secara bertahap beralih ke program bantuan pangan melalui kupon digital, Sembako.

27. Bukti survei awal menunjukkan bahwa Sembako lebih efektif dibandingkan dengan program Rastra sebelumnya. Dengan Sembako, hanya rumah tangga sasaran yang teridentifikasi memiliki KKS dan melakukan validasi identitas dengan menggunakan PIN yang dapat membeli 10 kg beras atau sejumlah telur di titik distribusi yang dikendalikan yang disebut e-Warong. Bukti survei Susenas di bulan Maret tahun 2018 menunjukkan bahwa di antara sekitar 800.000 penerima Sembako membeli rata-rata 8 kg beras di e-Warong pada Januari dan Februari tahun 2018, tahap awal pelaksanaan Sembako. Dari penerima manfaat ini, sekitar 500.000 juga membeli rata-rata 13 telur setiap bulan. Tentu saja, keberhasilan pelaksanaan dan peningkatan jumlah penerima Sembako untuk mencapai 10 juta keluarga harus terus membantu menjaga efektivitas program distribusi makanan unggulan Pemerintah Indonesia, sambil juga meningkatkan gizi.

28. Bukti lebih lanjut diperlukan untuk menetapkan efektivitas PIP. Terdapat informasi yang terbatas untuk mengukur efektivitas program PIP dalam mendorong pendaftaran dan penyelesaian pendidikan dasar. Penelitian lebih lanjut harus memeriksa tingkat putus sekolah dari penerima program antara tingkat SD dan SMP, dan dari SMP ke tingkat SMA, untuk menentukan seberapa baik PIP dapat memfasilitasi penyelesaian sekolah. Dalam hal rancangan program, beberapa potensi masalah masih harus diatasi, termasuk tingkat manfaat yang rendah untuk menutup biaya sekolah sepenuhnya dan kurangnya struktur fasilitasi yang mengarah pada tidak adanya pendampingan bagi penerima manfaat program, dan tingkat berbagi informasi yang rendah, serta jalur untuk penyelesaian pengaduan yang sulit ditemukan. Untuk mengatasinya, evaluasi proses dan potensi evaluasi dampak PIP dapat dilakukan. Pilihan lain untuk meningkatkan pelaksanaan program dapat mencakup prosedur penetapan target yang lebih ketat, hanya dengan menggunakan DTKS dan memantau kehadiran, atau penyelesaian sekolah untuk penerima manfaat PIP.

29. Hasil penetapan target PBI-JKN telah memburuk dan dapat ditingkatkan. Para pelaksana PBI-JKN sebagian besar berfokus pada perluasan jumlah penerima manfaat dan mungkin tidak memberi perhatian yang cukup bagi peningkatan pelaksanaan. Hasil penetapan target PBI-JKN telah memburuk dan sistem pemantauan dan evaluasi (P&E) PBI-JKN belum dapat berfokus pada pemanfaatan layanan kesehatan dan hasil-hasil di tingkat penerima manfaat PBI. Pengajuan calon penerima PBI lokal tidak terlalu progresif, dan pengajuan calon penerima ini menurunkan efisiensi alokasi secara keseluruhan dan dengan demikian menurunkan efektivitas program PBI-JKN secara keseluruhan. Ke depan, sistem P&E harus dapat memantau kemacetan dalam penerimaan dan akses terhadap manfaat. Selain itu, seperti halnya PIP, sistem penanganan pengaduan terlihat lemah, sementara upaya komunikasi yang ada belum

²¹¹ Lebih lanjut lagi, beras Rastra tidak selalu memenuhi standar kualitas Bulog sendiri. Beras Rastra diharapkan memenuhi standar kualitas “sedang” (kondisi beras yang bagus; bebas dari hama) dan rumah tangga penerima berhak untuk menolak dan mengembalikan beras di bawah kualitas menengah untuk ditukar. Namun demikian, pemantauan di sepanjang tahun 2012, menunjukkan bahwa hanya 37 persen desa yang menerima beras berkualitas sedang (atau lebih tinggi).

efektif dalam menangani kurangnya informasi kepada para penerima manfaat, serta titik-titik pemberian layanan kesehatan di lapangan.²¹²

III. Rekomendasi untuk Meningkatkan Kualitas Belanja

30. Ke depan, kualitas belanja BS dapat lebih ditingkatkan melalui reformasi kebijakan yang berkelanjutan, rancangan program yang disesuaikan, dan sistem pemberian layanan yang ditingkatkan. Sementara sistem BS Indonesia telah membuat kemajuan yang signifikan dan mengesankan selama lima tahun terakhir ini, sebagaimana ditunjukkan oleh perluasan cakupan yang besar dari beberapa program inti, serta pelaksanaan reformasi pembayaran secara elektronik, reformasi kebijakan tambahan mengenai risiko yang tidak tercakup, adaptasi lebih lanjut dari rancangan program, dan peningkatan sistem pemberian layanan program yang berkelanjutan, diperlukan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi belanja BS.

1. Reformasi kebijakan dan rancangan program yang disesuaikan

31. Secara keseluruhan, Pemerintah Indonesia harus mempertimbangkan untuk lebih lanjut mengalokasikan kembali pengeluaran dari subsidi yang tidak ditargetkan ke BS. Sementara pengeluaran BS telah meningkat, sebagai pangsa dari PDB pengeluaran BS tersebut tetap rendah dibandingkan dengan negara-negara berpenghasilan menengah dan negara-negara lain di kawasan. Untuk mengatasi risiko dengan lebih baik di sepanjang hayat dan memperluas jangkauan jaring pengaman sosial secara progresif di luar masyarakat miskin dan rentan, Pemerintah Indonesia harus mempertimbangkan cara-cara untuk meningkatkan alokasi anggaran untuk program-program BS yang ditargetkan. Ini akan dimungkinkan melalui penghematan yang dihasilkan dari reformasi subsidi energi yang regresif dan subsidi non-energi yang masih ada dengan meningkatkan kinerja penetapan targetnya. Seperti ditunjukkan oleh bukti global, dan juga bukti yang ada di Indonesia²¹³ pengeluaran untuk subsidi yang tidak ditargetkan jauh lebih efisien dibandingkan dengan pengeluaran yang ditargetkan untuk program-program BS, dan mendorong perilaku konsumsi yang berlebihan, yang semakin meningkatkan biaya fiskal mereka.²¹⁴ Reformasi subsidi listrik, dengan membatasi subsidi kepada pengguna daya listrik 450 volt-ampere (VA) dan 900 VA yang terdaftar sebagai penerima manfaat kesejahteraan, membuka jalan untuk diikuti oleh program-program subsidi lainnya. Reformasi program subsidi LPG 3 kg untuk konsumsi perumahan harus dilanjutkan tanpa penundaan lebih lanjut. Tiga uji coba model distribusi LPG yang berbeda telah dilaksanakan pada tahun 2019 untuk menguji pilihan teknologi untuk otentikasi identitas penerima manfaat. Pemerintah Indonesia akan memutuskan model operasi mana yang harus diadopsi pada tahun 2020 untuk seluruh program. Penggunaan DTKS, meskipun hanya sebagian, menjanjikan adanya peningkatan besar dalam alokasi belanja pemerintah yang efisien dan berpihak pada penduduk miskin untuk LPG 3 kg.

32. Pemerintah Indonesia dapat membelanjakan sumber daya tambahan pada BS untuk mengurangi risiko yang diabaikan di sepanjang hayat, khususnya yang berkaitan dengan para lansia dan

²¹² Ibid.

²¹³ Bank Dunia (2016) *The incidence of fiscal policy in Indonesia*. Bank Dunia Jakarta.

²¹⁴ Subsidi energi memiliki dampak negatif terhadap lingkungan hidup dan mengakibatkan emisi GRK yang lebih tinggi, melemahkan neraca transaksi berjalan melalui impor produk-produk bbm, dan tidak memberikan insentif kepada perusahaan-perusahaan energi untuk meningkatkan efisiensi. Subsidi energi yang implisit juga melemahkan neraca perusahaan-perusahaan milik negara yang menangani bahan bakar dan listrik dan menyebabkan peningkatan risiko fiskal dari adanya kewajiban kontinjensi.

anak-anak. Kemiskinan di kalangan lansia (usia di atas 65 tahun) adalah yang tertinggi di antara kelompok umur, sementara cakupan jaminan hari tua sangat rendah, yaitu sebesar 10 persen.²¹⁵ Tanpa adanya program jaminan sosial resmi atau program bantuan untuk mendukung lansia, bagian dari penduduk ini memiliki risiko yang signifikan untuk menjadi miskin. Demikian pula, dengan hanya 30 persen anak-anak di rumah tangga miskin yang mengakses Pendidikan Usia Dini (PAUD), anak-anak ini kurang mampu memaksimalkan potensi untuk belajar pada usia dini. Kurangnya layanan penitipan anak yang andal dan terjangkau juga mencegah wanita produktif untuk kembali ke pasar kerja. Investasi melalui program-program baru atau yang sudah ada yang membantu rumah tangga miskin dan rentan menutup risiko kemiskinan di usia tua (melalui jaminan sosial) dan memanfaatkan kesempatan belajar sejak usia muda (dengan memberi subsidi terhadap akses ke PAUD) akan mendukung pemberantasan kemiskinan lebih lanjut baik dalam jangka pendek maupun panjang.

33. Mengkonsolidasikan PIP dan PKH dan merancang kembali program “gabungan” akan meningkatkan efisiensi pengeluaran. Salah satu proposal konsolidasi²¹⁶ adalah untuk mengintegrasikan PIP dengan komponen pendidikan PKH, mengingat bahwa kedua program tersebut memiliki tujuan yang sangat mirip agar anak-anak tetap dapat bersekolah, dan akan lebih efisien untuk mengintegrasikan kedua program tersebut. Memang, PIP dapat mengambil manfaat dari sistem PKH yang lebih baik dalam hal penjangkauan kepada masyarakat yang paling miskin dan paling rentan, P&E, penyelesaian pengaduan, dan memberi fasilitasi yang berpusat pada keluarga. Selain itu, PIP dapat digunakan untuk memodifikasi rancangan persyaratan pendidikan PKH untuk mencapai hasil yang lebih diinginkan. Misalnya, untuk meningkatkan angka partisipasi dan transisi ke pendidikan sekolah menengah atas (SMA) di antara anak-anak dari keluarga miskin dan rentan, suatu “bonus kelulusan” dapat dibuat untuk anak-anak yang mendaftar di sekolah menengah atas dan dapat dicairkan setelah berhasil lulus. Variasi lain dari pendekatan penghargaan ini dapat digunakan untuk memberi insentif pada hasil pembelajaran. Misalnya, jika anak penerima manfaat dapat mencapai 10 persen teratas dalam ujian standar nasional, manfaat prestasi khusus dapat ditambahkan ke manfaat PKH mereka. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan harus dilibatkan dalam pelaksanaan komponen pendidikan PKH yang sudah dimodifikasi ini.

34. Dalam jangka panjang, Pemerintah Indonesia harus meningkatkan integrasi program-program BS jika memungkinkan. Dalam jangka panjang, Pemerintah Indonesia harus berupaya membangun kerangka kerja tunggal untuk BS, dengan peran formal dan ruang lingkup yang lebih jelas dari masing-masing badan pelaksana di bidang kesehatan, pendidikan, jaminan sosial, perencanaan (pemberantasan) kemiskinan, serta pemantauan dan tanggapan terhadap krisis. Selain itu, registrasi sosial harus mencakup tautan yang lebih baik ke sistem manajemen operasi penerima manfaat khusus program (seperti PKH atau PIP), catatan sipil, dan basis data pajak. Hubungan langsung dan dua arah dengan sistem manajemen operasi penerima program akan memastikan hasil konvergensi yang lebih baik di tingkat rumah tangga.

2. Peningkatan sistem pemberian layanan

35. Pemerintah pusat harus meningkatkan koordinasi dengan Pemda dan mendorong mereka untuk meningkatkan pelaksanaan program BS. Sementara program-program inti BS didanai dan dikelola

²¹⁵ Bank Dunia (2017). Kajian Pengeluaran Publik Indonesia untuk Bantuan Sosial.

²¹⁶ TNP2K (2018) Sistem Perlindungan Sosial Indonesia ke Depan: Perlindungan Sosial Bagi Semua.

secara terpusat, Pemda memiliki peranan penting untuk memastikan efektivitas dari program-program tersebut. Hal ini memiliki tiga alasan:

- (a) **Pemda memiliki peran penting yang unik untuk melakukan koordinasi antara program-program di sisi permintaan (penerima manfaat) dan di sisi pasokan (penyedia layanan) di bawah pengelolaan mereka.** Misalnya, PKH tidak akan berfungsi dengan baik jika penerima manfaatnya tidak dapat mengakses layanan kesehatan, gizi, dan pendidikan setempat, atau jika para penyedia layanan ini tidak bekerja sama sehubungan dengan verifikasi kepatuhan. Kendala sisi penawaran di daerah-daerah terpencil tidak dapat dihilangkan tanpa adanya upaya yang signifikan dan terus-menerus oleh Pemda. **Sangat penting bahwa Pemerintah Daerah didorong untuk memiliki kepemilikan kuat terhadap program-program BS inti dan setidaknya bertanggung jawab sebagian atas kinerja pelaksanaan program.**
- (b) **Pemda secara langsung dilibatkan dalam implementasi Rastra dan bertanggung jawab untuk memilih operator e-Warong untuk Sembako.** Sementara alokasi anggaran pusat untuk PKH mencakup biaya sumber daya manusia dan pelatihan mereka, Pemda diharapkan untuk menutup biaya operasional yang terkait dengan transportasi, ruang kantor dan perlengkapan kantor, dan seperangkat alat yang digunakan untuk pendidikan keterampilan hidup terstruktur, yang disebut sebagai Sesi Pengembangan Keluarga. Tidak semua kabupaten mengalokasikan anggaran daerah yang memadai untuk mendukung pelaksanaan PKH, yang berkontribusi pada perbedaan dalam kinerja pelaksanaan program di semua lokasi. Pemda sebelumnya terlibat secara langsung dalam pelaksanaan program Rastra/Sembako, yaitu dengan membagikan beras bersubsidi pada masyarakat pada program Rastra dan saat ini terlibat dalam memilih operator e-Warong yang memenuhi syarat di tingkat masyarakat untuk Sembako. **Peran dan tanggung jawab Pemda dalam hal pelaksanaan program bantuan sosial perlu dirumuskan dalam Peraturan Pemerintah dan bukan peraturan dari Kementerian Sosial.**
- (c) **Pemda bertanggung jawab untuk memutakhirkan DTKS melalui proses pemutakhiran melalui SIKS NG Kementerian Sosial dan untuk menyampaikan permintaan dan pengaduan warga melalui SLRT.** Untuk memberikan insentif yang sesuai bagi Pemda untuk menjalankan fungsinya, pemerintah pusat dapat mempertimbangkan dua instrumen, yaitu standar pelayanan minimum (SPM) dan transfer DAK dari pusat ke Pemda. DAK Sosial yang baru saja diusulkan mulai tahun 2020 dapat melengkapi sumber daya Pemda sendiri yang dikhususkan untuk program-program prioritas nasional, terutama jika dikaitkan dengan kinerja atau hasil.

36. Agar lebih efektif dan efisien, Pemerintah Indonesia harus meningkatkan sistem penyampaian program-program bantuan sosial dan secara teratur memutakhirkan DTKS. Semua program harus mematuhi standar umum yang sama dalam manfaat yang diterima oleh penerima, pendaftaran, pembayaran dan sistem penanganan pengaduan. Registrasi sosial Indonesia, DTKS, perlu memastikan dilakukannya pemutakhiran yang dinamis melalui pelaksanaan pemutakhiran Ver/Val dan fungsi SLRT, dan dengan demikian dapat berfungsi sebagai platform umum untuk besaran manfaat yang diterima oleh penerima manfaat dan pendaftaran penerima manfaat. Pada gilirannya, diperlukan adanya prosedur standar untuk menjaga kualitas data selain memastikan bahwa semua Pemda mampu, baik secara finansial maupun teknis, untuk memasukkan data masyarakat miskin dan rentan yang baru. Cakupan DTKS harus diizinkan untuk meningkat melampaui kelompok 40 persen masyarakat termiskin untuk membantu

mengatasi kesalahan penetapan target yang lebih baik di kedua arah — tidak memasukkan keluarga atau individu yang telah memenuhi syarat atau memasukkan keluarga atau individu yang tidak memenuhi syarat untuk menerima suatu program. DTKS dengan cakupan yang lebih besar juga akan membantu program-program BS untuk diperluas dengan lebih mudah di luar penerima manfaat yang ada pada saat terjadinya bencana alam yang berskala besar, termasuk darurat pandemic COVID-19.

37. Pemantauan dan Evaluasi (P&E) dari semua program bantuan sosial, terutama PIP dan PBI-JKN, perlu ditingkatkan untuk mengidentifikasi kesenjangan pelaksanaan. Kebocoran ke kelas menengah dan kaya adalah yang tertinggi untuk PBI-JKN dan oleh karena itu para pelaksana PBI-JKN harus memastikan pemanfaatan DTKS secara penuh dan harus meningkatkan praktik-praktik P&E untuk mempelajari penerimaan manfaat dan pemanfaatan layanan perawatan kesehatan khusus untuk penerima bantuan bantuan iuran dari masyarakat miskin dan rentan. Dengan praktik P&E yang lebih baik, pelaksana kemudian dapat mengatasi hambatan bagi penerimaan manfaat dan kualitas layanan kesehatan yang diterima, bersama dengan para penyedia layanan kesehatan dan Pemda.

38. Meskipun ada kemajuan dalam beberapa tahun terakhir ini, skema pembayaran pemerintah-ke-orang (*government-to-person, G2P*) untuk program-program bantuan sosial dapat ditingkatkan. Sejak diterbitkannya Peraturan Presiden No. 63 tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai, PKH dan Sembako telah mengubah metode pembayaran manfaat mereka. Memiliki rekening bank saja tidak cukup untuk menyatakan penerima program BS sudah masuk dalam inklusi keuangan. Baik literasi keuangan maupun produk keuangan yang sesuai yang ditawarkan kepada masyarakat miskin dan rentan sama pentingnya dalam mencapai tujuan inklusi keuangan. Selain itu, pendekatan G2P tersebut saat ini membatasi peran serta banyak penyedia layanan keuangan bank dan non-bank. Akibatnya, beberapa penerima manfaat mungkin tidak memiliki akses yang mudah ke bank Himbara dan manfaat dari transaksi digital di luar menerima pembayaran belum terwujud. Ke depan, penting untuk mengembangkan sistem pengiriman pembayaran bersama untuk mencapai efektivitas dan efisiensi yang lebih besar. Sistem pembayaran G2P secara digital yang terpadu akan meningkatkan kinerja program-program BS dengan beralih dari saluran pengiriman tunggal yang digabungkan dengan penyedia layanan dan titik akses tertentu. Selain itu, platform G2P terpadu ini pada akhirnya harus memberdayakan para penerima manfaat untuk memilih penyedia layanan berdasarkan preferensi mereka dan memberikan pilihan transaksi pengambilan/penyetoran (cash-out/in) di setiap titik layanan keuangan, terlepas dari penyedia layanan yang digunakan.

39. Pemerintah Indonesia juga harus mempertimbangkan untuk mengadaptasi program-program inti bantuan sosial untuk tanggap bencana yang lebih tepat waktu dan efektif terhadap bencana alam dan bencana terkait kesehatan. Gempa bumi dan tsunami yang baru-baru ini terjadi memberikan pengingat akan paparan risiko tinggi Indonesia terhadap bencana alam. Sementara beberapa lembaga pemerintah memberikan bantuan tanggap bencana kepada penduduk yang terkena dampak bencana, sebagian besar bentuk-bentuk bantuan ini dirancang dan dioperasikan secara terpisah dari program-program inti bantuan sosial, dan seringkali tidak dicairkan atau dilaksanakan tepat waktu karena proses yang kaku yang diperlukan untuk realokasi anggaran. Program-program bantuan sosial dapat diadaptasi untuk membangun ketahanan di antara penduduk miskin dan rentan untuk lebih mendukung para korban bencana untuk memenuhi kebutuhan dasar dan membangun kembali kehidupan mereka dengan lebih cepat. Setelah guncangan bencana, berbagai rumah tangga menghadapi kerugian ekonomi yang

signifikan. Tanpa penanganan bencana yang sistematis dan tepat waktu, rumah tangga yang terkena dampak bencana menghadapi periode kemelaratan yang berkepanjangan, dan mungkin tidak dapat sepenuhnya pulih dari kehilangan mata pencaharian. Respons yang lebih tepat waktu dapat diberikan melalui program-program BS kepada para korban bencana untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka dan juga membangun kembali mata pencaharian mereka dengan lebih baik, jika program-program BS dan sistem-sistem pengiriman yang relevan diadaptasi. Misalnya, sebuah program transfer tunai dapat diadaptasi dengan relatif mudah setelah bencana untuk: (1) memperluas cakupannya untuk sementara waktu untuk mengikutsertakan korban bencana yang bukan penerima sebelum terjadinya bencana; dan (2) meningkatkan tingkat manfaatnya untuk mengkompensasi kebutuhan tambahan akibat bencana. Pandemi COVID-19 saat ini telah meningkatkan keuntungan dari mengadaptasi program bantuan sosial untuk respon bencana yang lebih baik. Untuk melindungi penduduk miskin dan rentan serta pekerja sektor informal yang terkena dampak negatif pandemi COVID-19, Pemerintah Indonesia dengan cepat memperkenalkan beberapa intervensi bantuan sosial sementara, termasuk menggunakan baik PKH maupun Sembako untuk implementasi yang cepat. Dalam beberapa minggu, kedua program mulai memberikan tambahan manfaat sambil memperluas cakupan untuk mengikutsertakan lebih banyak penerima. Kementerian Keuangan telah mengembangkan Strategi Pembiayaan dan Asuransi Risiko Bencana, yang bertujuan untuk membentuk kumpulan dana (pooling fund) yang dikhususkan untuk mengelola alokasi anggaran untuk bencana secara lebih efisien. Lebih jauh lagi, strategi ini memberi perlindungan bagi rumah tangga dan masyarakat miskin melalui program-program bantuan sosial yang secara langsung terkait dengan kumpulan dana tersebut untuk bantuan pasca bencana yang dapat diprediksi. Sementara itu, Bappenas sedang mengembangkan strategi untuk perlindungan sosial yang lebih adaptif untuk membentuk sebuah kerangka kerja untuk melakukan program-program bantuan sosial mengadaptasi kebutuhan rancangan untuk menjadi lebih fleksibel. Selain itu, Pemerintah Indonesia perlu memastikan bahwa DTKS dapat digunakan untuk pengumpulan data dengan cepat pada penduduk yang terkena bencana untuk melakukan penilaian kebutuhan.

8. Gizi

Pesan utama

- Angka *stunting* di Indonesia termasuk yang tertinggi di dunia tetapi, sebaliknya, intervensi *stunting* merupakan salah satu investasi paling efektif untuk pembangunan manusia.
- Pemerintah Indonesia meluncurkan strategi nasional baru mengenai *stunting* pada bulan Agustus 2017, StraNas, yang melibatkan 22 kementerian dari berbagai sektor: [kesehatan](#), [air minum dan sanitasi](#), [pendidikan anak usia dini](#), [perlindungan sosial](#), dan [keamanan pangan](#).
- Kajian Belanja Publik untuk Gizi (*PER Nutrition*) yang akan segera terbit akan menilai: (i) kecukupan belanja publik saat ini untuk program-program terkait gizi; (ii) alokasi belanja lintas intervensi; dan (iii) efektivitasnya secara keseluruhan.

Temuan awal

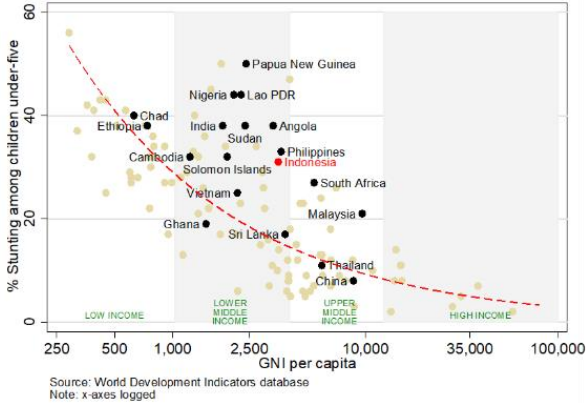
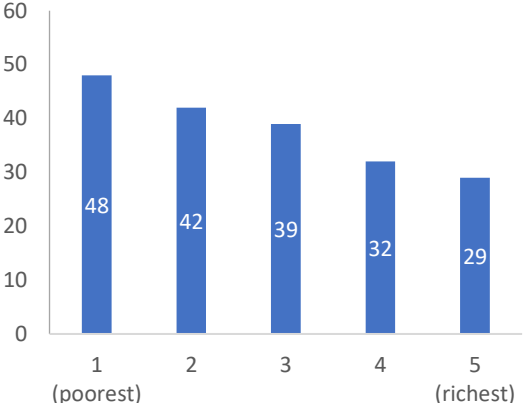
- Kajian Belanja Publik (*Public Expenditure Review*, PER) mengenai Gizi menghadapi tantangan besar dalam mengumpulkan data, menyoroti pentingnya investasi dan standardisasi, informasi kesehatan, dan sistem akuntansi.
- Sektor kesehatan hanya bertanggung jawab atas 12 persen belanja gizi. Sebagian besar pengeluaran terkait gizi dialokasikan untuk intervensi-sensitif gizi yang dilakukan oleh sektor lain, menyoroti kebutuhan untuk membangun proses pertukaran informasi di semua kementerian terkait.
- Berdasarkan perkiraan awal, menunjukkan bahwa pengeluaran Indonesia untuk gizi lebih dari cukup untuk mencakup paket lengkap intervensi terkait gizi.
- Ini menunjukkan bahwa penanganan *stunting* di Indonesia mungkin kurang terkait dengan peningkatan belanja untuk gizi, akan tetapi lebih banyak memberi perhatian untuk peningkatan tata kelola, akuntabilitas, serta alokasi dan penggunaan sumber daya.

Bacaan penting selanjutnya

Kajian Pengeluaran Publik (*Public Expenditure Review*, PER) mengenai Gizi (Nutrition PER) (2020):
<http://pubdocs.worldbank.org/en/891771592968143965/IDPER-Spending-better-to-reduce-stunting-in-Indonesia.pdf>

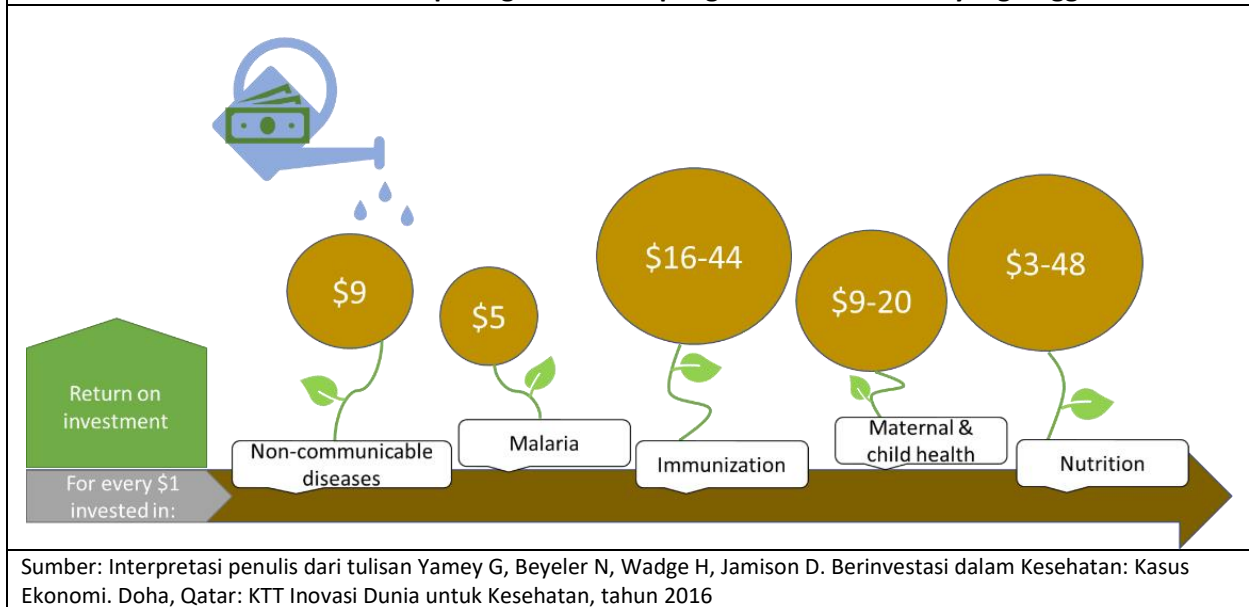
1. **Angka *stunting* di Indonesia termasuk yang tertinggi di dunia** (lihat Gambar 8.1). Hampir 9 juta anak balita (atau 31 persen) mengalami *stunting*, yaitu, mereka berbadan pendek untuk usia mereka. Ini lebih tinggi daripada sebagian besar negara-negara tetangga di kawasan dan negara-negara dengan pendapatan yang sama, dan setara dengan banyak negara Afrika Sub-Sahara yang rapuh seperti Sudan, Ethiopia, Chad, dan Angola. Sementara prevalensi *stunting* berbeda-beda antar daerah di seluruh Indonesia, termasuk berbeda berdasarkan latar belakang sosial ekonomi, yang sama-sama berdampak pada anak laki-laki dan perempuan, rumah tangga di pedesaan dan perkotaan, dan orang kaya dan miskin – walaupun anak-anak dari keluarga yang lebih miskin 1,7 kali lebih mungkin untuk menderita *stunting* dibandingkan dengan mereka yang berasal dari latar belakang yang lebih kaya. (Gambar 8.2).
2. **Untungnya, intervensi *stunting* adalah merupakan salah satu investasi yang paling efektif untuk investasi pembangunan manusia.** Pertama, intervensi ini sangat terjangkau. Paket

prioritas intervensi gizi²¹⁷ dengan biaya hanya sebesar US\$ 2,3 per anak per tahun, sedangkan paket lengkapnya sebesar US\$ 7 per anak per tahun. Yang kedua, pengembalian investasi yang signifikan. Setiap dolar yang diinvestasikan untuk hasil gizi menghasilkan hingga US\$ 48 sebagai pengembalian investasinya (lihat Gambar 8.2).

Gambar 8.1. Prevalensi <i>stunting</i> Indonesia jauh lebih tinggi daripada prediksi pendapatan per kapita	Gambar 8.2. Tingkat <i>stunting</i> yang tinggi ditemukan di rumah tangga kaya maupun miskin												
Sumbu Y: persentase <i>stunting</i> di antara anak balita; Sumbu X: log PNB per kapita	Persen <i>stunting</i> di antara anak balita menurut kuintil konsumsi												
 Source: World Development Indicators database Note: x-axes logged	 <table border="1"> <thead> <tr> <th>Kuintil Konsumsi</th> <th>Persentase <i>stunting</i> (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1 (poorest)</td> <td>48</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>42</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>39</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>32</td> </tr> <tr> <td>5 (richest)</td> <td>29</td> </tr> </tbody> </table>	Kuintil Konsumsi	Persentase <i>stunting</i> (%)	1 (poorest)	48	2	42	3	39	4	32	5 (richest)	29
Kuintil Konsumsi	Persentase <i>stunting</i> (%)												
1 (poorest)	48												
2	42												
3	39												
4	32												
5 (richest)	29												
Catatan: Angka <i>stunting</i> di Indonesia menggunakan data Riskesdas tahun 2018 Sumber: Indikator Pembangunan Dunia, 2019	Sumber: perhitungan staf Bank Dunia dari Riskesdas, 2013												

²¹⁷ Paket prioritas intervensi gizi* dan paket lengkap intervensi gizi meliputi: pemberian suplemen mikronutrien antenatal*; konseling gizi bayi dan anak*; pemberian suplemen protein-energi yang seimbang untuk ibu hamil; pengobatan presumtif malaria intermiten pada kehamilan di daerah endemis malaria*; pemberian suplemen vitamin A untuk anak-anak*; pemberian suplemen seng profilaksis untuk anak-anak; penyediaan makanan pendamping untuk anak-anak oleh pemerintah; pengobatan malnutrisi akut berat pada anak-anak*; pemberian suplemen zat besi dan asam folat untuk (i) wanita tidak hamil berusia 15-19 tahun di sekolah saja* dan (ii) semua wanita tidak hamil; fortifikasi makanan pokok (i) gandum dan tepung jagung* dan (ii) penyediaan beras; kebijakan sosial pro-menysui*; kampanye promosi menyusui nasional*.

Gambar 8.3. Melakukan investasi pada gizi memiliki pengembalian ekonomi yang tinggi



3. Dalam upaya baru untuk meningkatkan status gizi, Pemerintah Indonesia meluncurkan strategi nasional (StraNas) yang baru mengenai *stunting* pada bulan Agustus 2017. Menyadari bahwa untuk mengatasi *stunting* di Indonesia akan membutuhkan upaya yang rumit dan multi-sektoral yang mencakup semua tingkat pemerintahan, StraNas untuk *stunting* mewajibkan 22 kementerian untuk berkomitmen dan menganggarkan secara khusus sejumlah US\$ 3,9 miliar per tahun untuk menyatukan intervensi prioritas di beberapa sektor: [kesehatan](#), [air minum dan sanitasi](#), [pendidikan anak usia dini](#), [perlindungan sosial](#), dan [keamanan pangan](#). Untuk menilai keberhasilan upaya ini, penting untuk memantau dan mengevaluasi hasil dan belanja terkait gizi. Oleh karena itu Bank Dunia memprakarsai suatu Kajian Pengeluaran Publik (*Public Expenditure Review*, PER) tentang Gizi untuk menilai: (i) tingkat pengeluaran publik saat ini untuk program-program terkait gizi; (ii) alokasi belanja lintas intervensi; dan (iii) efektivitas keseluruhannya. Sementara laporan mendalam akan segera terbit, temuan awalnya disampaikan di bawah ini:

- a) **Pemerintah tidak akan dapat menilai apa yang tidak bisa diukur.** PER Gizi menghadapi beberapa tantangan dalam pengumpulan data. Yang pertama, kegiatan terkait gizi tersebar di beberapa kementerian dan lembaga.²¹⁸ Antara tahun 2015 dan 2018, rata-rata 92 persen dari semua kegiatan terkait *stunting* berada di tiga sektor: perlindungan sosial (45 persen); penyediaan air bersih dan sanitasi (35 persen); dan kesehatan (12 persen). Yang kedua, data pengeluaran dan cakupan di tingkat kabupaten, di mana lebih dari setengah pengeluaran terkait gizi terjadi, sulit untuk dikumpulkan. Protokol pelaporan, format anggaran, dan sistem informasi tidak distandarisasi di semua 514 kabupaten. Ini tidak hanya menjadikan agregasi di tingkat pusat sebagai upaya yang monumental, tetapi juga membatasi generalisasi dari setiap temuan. *Ini menyoroti kebutuhan kritis untuk: (i)*

²¹⁸ Kementerian-Kementerian Kesehatan; Sosial; Pendidikan; Pertanian; Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat; Kementerian Perikanan; dan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional dan Badan Pengawas Obat dan Makanan.

berinvestasi dan menstandarkan informasi kesehatan dan sistem akuntansi; dan (ii) menetapkan proses untuk pertukaran informasi di seluruh kementerian terkait, karena Kementerian Kesehatan bertanggung jawab atas hanya seperdelapan dari semua pengeluaran terkait gizi.

- b) **Walau belanja terkait gizi pemerintah pusat kemungkinan dibawah perkiraan, perkiraan awal dari beberapa pemerintah daerah menunjukkan bahwa belanja pemerintah secara keseluruhan untuk gizi mungkin memadai, dan masalahnya lebih mengenai efisiensi dalam alokasi dan penggunaan sumber daya.** Pengeluaran pemerintah pusat untuk intervensi *stunting* berjumlah Rp 73.684 per kapita (US\$ 5,5) pada tahun 2017 dan diperkirakan akan meningkat menjadi Rp 78.090 (US\$ 5,8) per kapita pada tahun 2018. Namun demikian, perkiraan ini tidak termasuk belanja daerah, di mana sebagian besar belanja terkait gizi terjadi. Di enam kabupaten di mana data daerah dikumpulkan sebagai bagian dari PER tentang pelaksanaan program Gizi, pengeluaran pemerintah daerah terkait dengan *stunting* rata-rata sebesar Rp 647.378 per kapita (US\$ 48), mulai dari Rp 124.532 (US\$ 9) hingga Rp 1.601.442 per kapita (US\$ 120). *Berdasarkan perkiraan ini, tampaknya pengeluaran Indonesia untuk gizi cukup untuk menutup paket intervensi gizi lengkap. Namun demikian, tidak jelas seberapa mewakilinya keenam kabupaten ini dari daerah-daerah lain di Indonesia dan kemungkinan ada perbedaan yang luas dalam pengeluaran pemerintah daerah terkait gizi. Secara keseluruhan, temuan ini menunjukkan bahwa untuk mengatasi stunting di Indonesia mungkin lebih sedikit perhatian yang diberikan tentang belanja yang lebih banyak untuk gizi, dan lebih banyak perhatian tentang alokasi dan penggunaan sumber daya.*
- c) **Sebagian besar belanja terkait gizi dialokasikan untuk intervensi gizi-sensitif.** Pendekatan Pemerintah terdiri dari intervensi spesifik dan sensitif. Intervensi gizi spesifik menangani penyebab langsung kekurangan gizi (misalnya, asupan makanan yang tidak memadai dan penyakit atau status kesehatan yang buruk), sementara pendekatan gizi sensitif mengatasi faktor penentu/determinan yang mendasari gizi buruk (misalnya, kerawanan pangan, perawatan dan praktik pemberian makan yang tidak memadai, lingkungan hidup yang tidak sehat, layanan kesehatan yang buruk). Sementara, sebagian besar intervensi gizi spesifik sudah berlangsung lama, intervensi gizi yang sangat hemat biaya, terdapat informasi yang kurang memadai mengenai efektivitas biaya intervensi gizi sensitif. Ini terutama karena intervensi-intervensi tersebut mengatasi berbagai tujuan selain gizi, seperti ketahanan pangan, peningkatan pendapatan dan pemberdayaan perempuan, dan oleh karena itu sulit untuk ditangkap dalam satu pengukuran. Selama periode tahun 2015-18, pengeluaran intervensi gizi sensitif sebesar 90 persen dari total pengeluaran untuk *stunting*. Dari jumlah ini, bagian terbesar dari pengeluaran ini adalah untuk: (i) Program Keluarga Harapan (PKH) - program bantuan langsung tunai bersyarat (17 persen); dan (ii) Beras Sejahtera / Bantuan Pangan Non-Tunai (Rastra / BPNT) - program beras bersubsidi yang secara bertahap digantikan oleh *e-voucher* yang memungkinkan keluarga untuk membeli telur dan beras bersubsidi (29 persen).
- d) **Di tingkat pusat, sumber daya dapat ditargetkan dengan lebih baik.** Pada tahun 2018, sejumlah hampir Rp 930 miliar dibelanjakan untuk makanan tambahan²¹⁹ — bagian tertinggi kedua dari

²¹⁹ Ada perdebatan yang sedang berlangsung mengenai berinvestasi dalam pemberian makanan tambahan versus intervensi lain yang lebih hemat biaya.

pengeluaran gizi spesifik. Kementerian Kesehatan melakukan pengadaan barang-barang program dan mendistribusikannya ke penyedia layanan primer garis depan (yaitu, Puskesmas) melalui gudang Dinas Kesehatan Kabupaten. Program ini menargetkan anak-anak yang kekurangan gizi (berat / tinggi badan) berusia 6-59 bulan, anak-anak sekolah dasar yang kekurangan berat badan, dan ibu hamil yang berisiko kekurangan energi kronis.²²⁰ Namun demikian, Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) Nasional tahun 2018 menunjukkan bahwa pemberian makanan tambahan tidak ditargetkan dengan baik, karena hanya 10 persen penerima program adalah anak-anak kurang gizi dan 41 persen penerima manfaat adalah anak-anak normal. Studi ini juga mendapati bahwa hanya sekitar 25 persen ibu hamil yang berisiko kekurangan energi yang menerima makanan tambahan. *Ini menyoroti kebutuhan untuk meningkatkan mekanisme penetapan target dan memberikan panduan intervensi yang lebih jelas dan pelatihan ulang secara teratur kepada para petugas kesehatan garis depan sehingga mereka dapat mengidentifikasi rumah tangga yang berisiko dengan tepat dan meningkatkan kualitas pemberian layanan.*

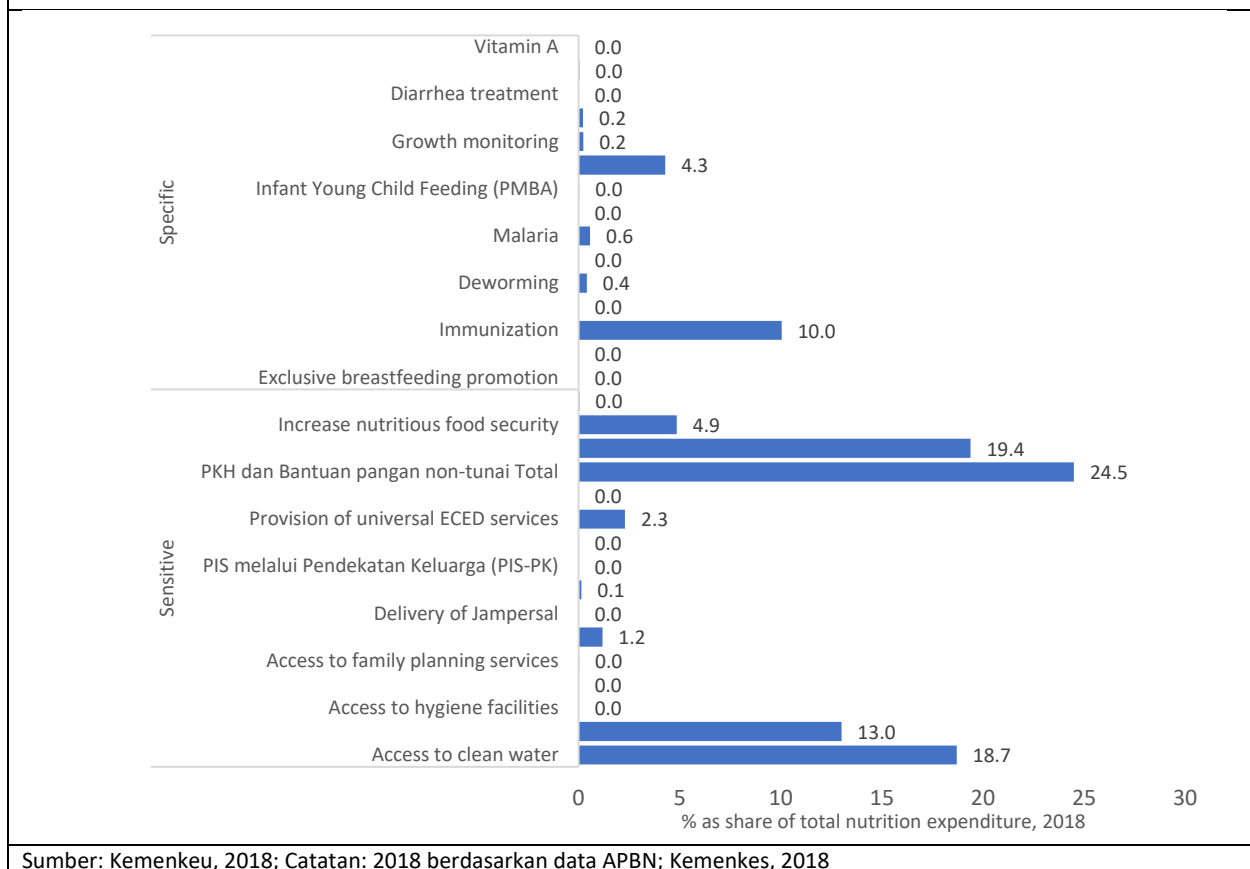
- e) **Meskipun pusat kesehatan masyarakat (Puskesmas) adalah tulang punggung sistem kesehatan masyarakat Indonesia, banyak intervensi gizi ditingkat masyarakat diberikan di posyandu.** Posyandu dijalankan oleh kader relawan kesehatan yang direkrut dari masyarakat dan dilatih dalam pencegahan penyakit dasar dan perawatan primer. Setidaknya lima kementerian dan lebih dari 20 undang-undang mengatur pengelolaan dan pengoperasian Posyandu. Kementerian Kesehatan bertanggung jawab untuk menyediakan pedoman dan Prosedur Operasional Standar (SOP) untuk kegiatan kesehatan, dan memberikan dukungan untuk masukan dasar seperti alat antropometrik, suplemen asam folat besi, vitamin A, dan vaksin melalui Dinas Kesehatan Kabupaten. Bidan dari Puskesmas terdekat dimaksudkan untuk memberikan dukungan teknis dan pengawasan. Kementerian Agama, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Desa dan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, serta pemerintah daerah (Pemda), mendukung fungsi Posyandu dengan mengelola kader dan memastikan dana operasional yang cukup untuk kegiatan Posyandu.

4. Namun demikian, kualitas pemberian layanan terkait gizi perlu ditingkatkan. Pada tahun 2016, survei yang komprehensif dan representatif secara nasional untuk sistem pelayanan Puskesmas dan Posyandu dilakukan — Quantitative Service Delivery Survey (QSDS). Survei ini mendapati kekurangan peralatan, pelatihan dan pengawasan yang memadai di Posyandu. Sementara sebagian besar Posyandu memiliki timbangan gantung tradisional, hanya 59 persen yang memiliki timbangan bayi, setengahnya dikalibrasi dengan benar. Papan pengukur tinggi badan dan pita pengukur masing-masing tersedia di 30 persen dan 67 persen Posyandu. Survei ini mendapati bahwa, sebagian besar Posyandu dibuka setiap bulan dan diadakan rata-rata satu sesi per bulan (85 persen), kurang dari setengahnya dikelola oleh minimum lima kader (49 persen) dan relawan ini bekerja kurang dari lima jam per bulan. Hanya 35 persen kader melaporkan melakukan kunjungan rumah dalam bentuk apa pun; untuk mereka yang melakukannya, mereka mengunjungi antara satu hingga lima rumah tangga dalam sebulan terakhir, kurang dari 10 menit per rumah tangga. Di satu sisi, kader melaporkan dana yang tidak mencukupi untuk melakukan lebih banyak penjangkauan — biasanya menerima kurang dari Rp 50.000 (US\$ 3,7) per pertemuan desa, yang juga dimaksudkan untuk menutup biaya perjalanan. Di sisi lain, mereka

²²⁰ Kekurangan Energi Kronis ditunjukkan oleh pengukuran lingkaran lengan atas (LILA) yang lebih kecil dari 23,5 cm.

melaporkan kesulitan dalam mendapatkan pengasuh anak untuk dapat memahami dan mendapatkan dukungan untuk pesan yang disampaikan. Ini mungkin sebagian karena kurangnya pelatihan dan pengawasan yang diterima. Hanya sejumlah kecil staf di Puskesmas yang telah menerima pelatihan mengenai gizi dan tidak dapat memberikan pengawasan yang memadai di tingkat masyarakat. Dan hanya satu dari 10 kader yang menerima pelatihan dalam bentuk apa pun sebelum mulai bekerja di Posyandu setempat. Pelaksanaan yang buruk terkait intervensi gizi ini secara langsung berdampak pada indikator utama khusus gizi (Tabel 8.1). Peningkatan kualitas akan membutuhkan fokus yang lebih besar pada pengembangan SOP dan pengamanan sumber daya untuk mendapat lebih banyak lagi materi komunikasi, pelatihan, dan pengawasan kader.

Gambar 8.4. Sebagian besar belanja terkait gizi dapat dikategorikan sebagai intervensi ‘gizi sensitif’ yang tidak berada di bawah lingkup Kementerian Kesehatan



Tabel 8.1. Indikator layanan khusus gizi utama dan indikator perilaku

Paket layanan prioritas / Indikator intervensi	Riskesdas 2013	Riskesdas 2018
Indikator kesehatan ibu dan anak:		
Kunjungan Antenatal K4 (setidaknya empat)	70,0%	74,1%
Mengonsumsi tablet Asam Folat Besi90+ selama kehamilan	32,7%	38,1%
Pemberian makanan tambahan untuk ibu hamil	14,7%*	25,2%
Anak-anak ditimbang berat badannya setidaknya 8x dalam 12 bulan terakhir	44,6*	54,6%
Anak-anak (usia 6-59 bulan) menerima suplemen vitamin A lengkap dalam 12 bulan terakhir		53,5%
Imunisasi lengkap (sampai dengan usia satu tahun)	59,2%	57,9%
Anak-anak (usia 12-59 bulan) menerima tablet obat cacing dalam 12 bulan terakhir		26%**
KGizi, pola hidup sehat , dan konseling		
Inisiasi menyusui dini	34,5%	58,2%
ASI eksklusif	41,5%	37,3%
% bayi (usia 6-23 bulan) diberi makan beragam menu makanan (> 4 jenis makanan dari 7 kelompok makanan dalam 24 jam terakhir)		46,6%
Pemberian makanan tambahan untuk anak-anak usia 6-59 bulan	28,8%*	41%

Sumber: Riskesdas kecuali yang diberi tanda *(Sirkesnas, 2016) dan ** (IDHS, 2012)

9. Jalan Nasional

Pesan utama

- Jalan nasional dan jalan bebas hambatan (mis. jalan yang dikelola oleh pemerintah pusat) secara strategis penting bagi produktivitas dan daya saing Indonesia, melayani 40 persen dari semua lalu lintas.
- Meskipun belanja pemerintah untuk jalan nasional telah meningkat selama dekade terakhir ini, pertumbuhan jaringan jalan nasional tidak sejalan dengan pertumbuhan permintaan (lalu lintas). Hampir dua pertiga kendaraan-km yang melalui jalan nasional berada dalam kondisi arus lalu lintas yang lambat atau padat.
- Peningkatan belanja pemerintah sebagian besar digunakan untuk membiayai penanganan yang lebih mahal, yang berujung pada pembangunan dan pemeliharaan berbiaya tinggi. Namun demikian, kualitas jalan nasional belum meningkat secara berarti jika dibandingkan dengan standar internasional.
- Pengumpulan data dan sistem manajemen yang buruk telah menyebabkan prioritisasi program yang terfragmentasi dan tidak efektif. Selain itu, kondisi Direktorat Jenderal Bina Marga (DJBK) yang sangat terdesentralisasi menjadi penghambat peningkatan kualitas dan kecepatan pelaksanaan proyek jalan nasional.
- Program Pembangunan Jalan Tol (PPJT) berada di jalur yang tepat, tetapi Pemerintah Indonesia sangat bergantung pada badan usaha milik negara (BUMN) untuk melaksanakan proyek-proyek baru. Model ini berisiko menciptakan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah jika terjadi peristiwa atau kejadian tertentu (*contingent liabilities*) dan menyebabkan hengkangnya (*crowding out*) sektor swasta.

Rangkuman rekomendasi

Beberapa perbaikan telah dilakukan baru-baru ini: persentase pekerjaan dengan nilai kontrak yang besar telah meningkat; undang-undang yang baru diluncurkan diharapkan dapat mendorong pelaksanaan kontrak berbasis kinerja; dan Balai mulai menggunakan perangkat perencanaan anggaran yang lebih modern. Agenda reformasi yang masih tersisa antara lain:

- Berfokus pada efisiensi dan efektivitas daripada kuantitas:
 - Menetapkan ulang indikator utama transportasi untuk memasukkan indikator efisiensi dan keselamatan jalan;
 - Meninjau kembali kriteria pemeringkatan kondisi jalan yang berlaku dan menetapkan ambang batas kekasaran permukaan jalan yang baru sesuai standar internasional, serta meningkatkan desain / pengawasan proyek, pengendalian kualitas dan kepatuhan terhadap pembatasan kapasitas muatan kendaraan; dan
 - Memantau penggunaan anggaran secara lebih ketat untuk memastikan biaya pemeliharaan jalan dan biaya siklus usia teknis jalan yang lebih tinggi telah sesuai.
- Mengembangkan strategi jangka panjang untuk mengatasi kesenjangan (*backlog*) kapasitas jaringan jalan, seperti dengan memfokuskan kembali program jangka pendek pelebaran jalan dengan tujuan jangka panjang (misalnya dengan menggunakan standar geometris yang lebih tinggi, infrastruktur yang lebih aman) dan dengan mengembangkan strategi pendanaan jangka panjang (sekitar 50 tahun) untuk jalan bebas hambatan dengan memperhitungkan dan mengantisipasi kebutuhan investasi pemerintah yang lebih besar.
- Meningkatkan pengumpulan dana (*funding pool*) yang tersedia untuk jalan nasional dan jalan bebas hambatan, termasuk dengan memanfaatkan investasi sektor swasta, namun jika tidak tersedia sumber daya fiskal yang cukup, maka direkomendasikan bagi Pemerintah Indonesia untuk memprioritaskan mempertahankan aset dibandingkan pembangunan baru.
- Mengatasi tantangan kelembagaan untuk melaksanakan reformasi, khususnya dengan meninjau kembali struktur DJBK untuk meningkatkan konsentrasi keterampilan teknis dan meningkatkan fokus tanggung jawab staf pada pengelolaan aset.

Referensi utama lanjutan

Program Penilaian Sektor Infrastruktur (Bank Dunia, publikasi, akan terbit), Bab 3 “Transportasi”.
Road Sector Public Expenditure Review (Bank Dunia, 2012).

<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/02/12/investing-in-indonesia-roads-improving-efficiency-and-closing-the-financing-gap-road-sector-public-expenditure-review-2012>

I. Konteks

1. Infrastruktur jalan Indonesia sangat penting bagi pertumbuhan ekonomi, daya saing dan produktivitas. Pada tahun 2017, total panjang jaringan jalan di Indonesia dilaporkan sepanjang 532.837,9 km, yang sebagian besar dikelola di tingkat kabupaten (80,5 persen) dan tingkat provinsi (10,5 persen). Hanya 60 persen dari jalan daerah (kabupaten/kota dan provinsi) yang diaspal, dan sebagian besar diyakini berada dalam kondisi yang tidak baik (Tabel 9.1). Jalan yang dikelola oleh pemerintah pusat — jalan nasional dan jalan bebas hambatan — umumnya berada dalam kondisi lebih baik, dengan lebih dari 90 persen jalan beraspal dan dalam kondisi yang stabil. Sementara semua ruas jaringan jalan patut mendapat perhatian, bab ini berfokus pada efisiensi dan efektivitas belanja pemerintah untuk jalan nasional dan jalan bebas hambatan, mengingat pemanfaatannya yang luas dan kepentingan strategisnya. Meskipun jalan-jalan tersebut hanya menyumbang 9 persen dari total jaringan, jalan-jalan tersebut melayani hampir 40 persen dari lalu lintas.

Tabel 9.1. Sebagian besar jalan dikelola oleh Pemda, tetapi jalan nasional melayani 40 persen lalu lintas

Status administrasi	Panjang jalan (km)	Pangsa dari total menurut panjang jalan (persen)	Persen dari jalan yang diaspal	Kondisi bagus & sedang (persen dari semua jalan dalam kategori)	Kondisi buruk & sangat buruk (persen dari semua jalan dalam kategori)
Nasional	47.017,3	8,8	96	92	8
Provinsi	55.841,3	10,5	79	68	32
Kabupaten	428.786,3	80,5	60	57	43
Jalan bebas hambatan ²²¹	1.475,0	0,2	100	100	0
Total/*rata-rata	533.119,9	100,0	*65	*62	*38

Catatan: Jalan bebas hambatan merujuk kepada jalan tol yang juga dikelola oleh Pemerintah Pusat

Sumber: Direktorat Jenderal Bina Marga (DJBMM) dan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kem PUPR).

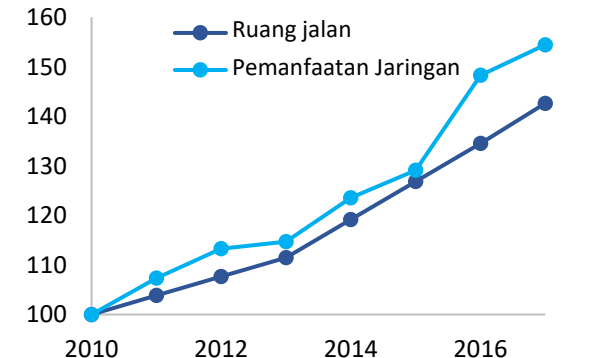
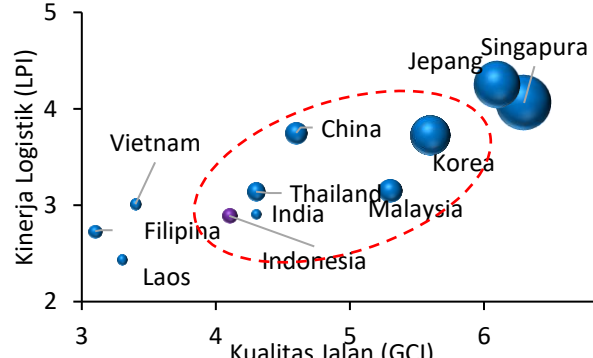
2. Selama dekade terakhir ini, permintaan untuk transportasi jalan di Indonesia telah melampaui pertumbuhan ekonomi. Antara tahun 2012 dan 2017, permintaan angkutan jalan nasional meningkat 8,7 persen per tahun menjadi 134,9 miliar kendaraan-km per tahun (Gambar 9.1). Ini melampaui pertumbuhan PDB rata-rata sebesar 5,3 persen per tahun selama periode tersebut. Sejalan dengan ekonomi Indonesia dan kelas menengah yang terus berkembang, tren peningkatan transportasi jalan diperkirakan akan terus berlanjut. Selain itu, tingkat motorisasi saat ini yang diukur sebagai kendaraan bermotor per 1.000 orang (tidak termasuk sepeda motor) masih relatif rendah di Indonesia (87)²²² dibandingkan dengan negara tetangga seperti Thailand (206) atau Malaysia (361).

²²¹ Jalan bebas hambatan mengacu pada jalan tol yang juga dikelola oleh pemerintah pusat.

²²² *World Road Statistics*, 2017. Data mengacu pada tahun 2015. Tingkat motorisasi termasuk sepeda motor jauh lebih tinggi, yaitu sebesar 495 kendaraan per 1.000 penduduk.

3. Jaringan jalan nasional tidak mampu mengimbangi meningkatnya permintaan, yang berujung pada kesenjangan kapasitas jaringan jalan. Meskipun panjang jaringan jalan nasional telah meningkat 3,7 persen setiap tahun selama beberapa tahun terakhir (Gambar 9.1), hal ini sebagian besar disebabkan oleh reklasifikasi jalan yang ada, daripada pembangunan jalan baru. Pada tahun 2014, hanya 3 persen jalan nasional tambahan baru yang dibangun, sementara 86 persen berasal dari reklasifikasi jalan provinsi. Akibatnya, kesenjangan kapasitas jaringan jalan saat ini diperkirakan sekitar 17.000 lajur-km.²²³ Diperkirakan perlu tambahan 4.000-7.000 lajur-km setiap tahunnya untuk memenuhi peningkatan permintaan lalu lintas yang disebutkan di atas.

4. Buruknya konektivitas dan biaya transportasi yang tinggi telah berdampak negatif terhadap produktivitas dan daya saing Indonesia. Seperti yang ditunjukkan Gambar 9.2, Indonesia tertinggal dari negara-negara lain di kawasan dalam hal indeks internasional mengenai infrastruktur transportasi dan kinerja logistik. Indonesia berada di peringkat 75 dari 140 negara dalam hal kualitas jalan pada Indeks Daya Saing Global 2018, di bawah Malaysia (20), Tiongkok (42), India (51) dan Thailand (55). Indonesia berada di peringkat 46 dari 163 negara pada Indeks Kinerja Logistik (*Logistics Performance Index*, LPI) Bank Dunia pada tahun 2018, di bawah serangkaian negara yang sama dan bahkan Vietnam (39). Sekitar 16 persen perusahaan mengidentifikasi transportasi sebagai kendala utama, 1,0 poin persentase lebih tinggi dari rata-rata kawasan.²²⁴

Gambar 9.1. Permintaan transportasi jalan telah melampaui kapasitas jaringan, menciptakan kesenjangan antara pasokan dan permintaan (backlog)...	Gambar 9.2. ...yang telah menyebabkan Indonesia ketinggalan pada indeks daya saing																																																												
Indeks ruang jalan dan pemanfaatan jaringan (2010=100)	LPI (<i>Logistic Performance Index</i> atau Indeks Kinerja Logistik) (infrastructure) vs. GCI (<i>Global Competitiveness Index</i> atau Indeks Daya Saing Global) (kualitas infastruktur jalan) di tahun 2018 dan PDB per kapita (2017)																																																												
 <table><caption>Data for Gambar 9.1: Indeks ruang jalan dan pemanfaatan jaringan (2010=100)</caption><thead><tr><th>Tahun</th><th>Ruang jalan</th><th>Pemanfaatan Jaringan</th></tr></thead><tbody><tr><td>2010</td><td>100</td><td>100</td></tr><tr><td>2011</td><td>105</td><td>108</td></tr><tr><td>2012</td><td>110</td><td>115</td></tr><tr><td>2013</td><td>115</td><td>118</td></tr><tr><td>2014</td><td>120</td><td>125</td></tr><tr><td>2015</td><td>128</td><td>130</td></tr><tr><td>2016</td><td>135</td><td>148</td></tr></tbody></table>	Tahun	Ruang jalan	Pemanfaatan Jaringan	2010	100	100	2011	105	108	2012	110	115	2013	115	118	2014	120	125	2015	128	130	2016	135	148	 <table><caption>Data for Gambar 9.2: LPI vs. GCI (2018)</caption><thead><tr><th>Negara</th><th>GCI (X)</th><th>LPI (Y)</th></tr></thead><tbody><tr><td>Singapura</td><td>6.2</td><td>4.5</td></tr><tr><td>Jepang</td><td>6.0</td><td>4.3</td></tr><tr><td>China</td><td>4.8</td><td>3.8</td></tr><tr><td>Vietnam</td><td>3.5</td><td>3.5</td></tr><tr><td>Thailand</td><td>4.5</td><td>3.2</td></tr><tr><td>India</td><td>4.2</td><td>3.0</td></tr><tr><td>Malaysia</td><td>5.2</td><td>3.0</td></tr><tr><td>Korea</td><td>5.8</td><td>3.5</td></tr><tr><td>Filipina</td><td>3.8</td><td>2.8</td></tr><tr><td>Laos</td><td>3.2</td><td>2.5</td></tr><tr><td>Indonesia</td><td>4.5</td><td>2.5</td></tr></tbody></table>	Negara	GCI (X)	LPI (Y)	Singapura	6.2	4.5	Jepang	6.0	4.3	China	4.8	3.8	Vietnam	3.5	3.5	Thailand	4.5	3.2	India	4.2	3.0	Malaysia	5.2	3.0	Korea	5.8	3.5	Filipina	3.8	2.8	Laos	3.2	2.5	Indonesia	4.5	2.5
Tahun	Ruang jalan	Pemanfaatan Jaringan																																																											
2010	100	100																																																											
2011	105	108																																																											
2012	110	115																																																											
2013	115	118																																																											
2014	120	125																																																											
2015	128	130																																																											
2016	135	148																																																											
Negara	GCI (X)	LPI (Y)																																																											
Singapura	6.2	4.5																																																											
Jepang	6.0	4.3																																																											
China	4.8	3.8																																																											
Vietnam	3.5	3.5																																																											
Thailand	4.5	3.2																																																											
India	4.2	3.0																																																											
Malaysia	5.2	3.0																																																											
Korea	5.8	3.5																																																											
Filipina	3.8	2.8																																																											
Laos	3.2	2.5																																																											
Indonesia	4.5	2.5																																																											
Sumber: perhitungan staf Bank Dunia dari laporan tahunan Bina Marga (LAKIP), tahun 2009-17, dan Pagu Anggaran TA dan basis data Sistem Manajemen Jalan Terpadu (<i>Integrated Road Management System</i>, IRMS) DJBM.	Sumber: Laporan Daya Saing Global dari Forum Ekonomi dan Indeks Kinerja Logistik Bank Dunia. Catatan: Ukuran gelembung sebanding dengan PDB per kapita.																																																												

²²³ Lihat Lampiran untuk rincian lebih lanjut tentang bagaimana angka-angka ini didapat.

²²⁴ Survei Lingkungan Bisnis Dunia (*World Business Environment Survey*, WBES) 2015.

5. **Mengatasi ketidakefisienan dalam pengeluaran publik untuk jalan nasional dan jalan bebas hambatan dapat membantu Pemerintah Indonesia untuk memenuhi target, termasuk dengan menarik lebih banyak investasi swasta.** Mengurangi kesenjangan kapasitas dan memenuhi permintaan untuk transportasi jalan nasional akan memerlukan peningkatan kualitas belanja dan kemungkinan meningkatkan investasi secara keseluruhan di sektor ini. Mengingat sumber daya publik tidak mungkin untuk membiayai semua investasi yang diperlukan, sangatlah penting untuk meningkatkan investasi swasta. Bagian selanjutnya membahas bagaimana kualitas belanja publik di jalan nasional dan jalan bebas hambatan tersebut dapat ditingkatkan untuk mencapai tujuan.

Tabel 9.2. Pemerintah Indonesia hampir mencapai sebagian besar target untuk keluaran, tetapi tidak untuk hasil

		Paduk (<i>baseline</i>) (2014)	Tercapai (2018)	Target (2019)
Keluaran	Jalan nasional (km)	47.017,3	50.404,0	51.202,3
	Jalan bebas hambatan/jalan tol (km)	813	1.193	1.060
	Pemeliharaan/perawatan jalan yang ada (km)	38.570,0	44.749,3	47.017,0
Hasil	Konektivitas / waktu tempuh di koridor utama (jam/100 km)	2,7	2,6 ²²⁵	2,2
	Jalan yang kondisinya stabil (persen)	94,0	91,9	98,0

Sumber: Rencana strategis (Renstra) DJBM dan LAKIP tahun 2015-18.

²²⁵ Nilai ini mengacu pada tahun 2017. Dalam Renstra yang dikaji ulang, yang dikeluarkan pada Agustus 2018, konektivitas tidak lagi diukur sebagai waktu tempuh di koridor utama, tetapi sebagai persentase dari simpul yang terhubung karena kegiatan pembangunan jalan dan perawatan jalan (89,7 persen pada tahun 2018).

Kotak 9.1. Siapa yang mengelola jalan nasional dan jalan bebas hambatan?

Kementerian PUPR bertanggung jawab atas pembangunan dan pengelolaan jalan nasional dan jalan bebas hambatan. Jalan nasional berada di bawah Direktorat Jenderal Bina Marga (DJBK, atau Bina Marga), sedangkan jalan bebas hambatan berada di bawah Badan Pengatur Jalan Tol Indonesia (BPJT).²²⁶ DJBK terdiri dari lima direktorat, 18 Balai, dan kantor tambahan untuk mendukung pengelolaan jembatan dan terowongan (BJKT). BPJT bertanggung jawab untuk melaksanakan Program Pembangunan Jalan Tol (PPJT) — menyarankan besaran tarif, melakukan investasi jalan tol berdasarkan skema KPS, dan memantau pembangunan dan pengoperasian jalan tol (Gambar 9.3). Meskipun BPJT memiliki beberapa anggaran untuk kegiatan sehari-hari, BPJT tidak mengelola anggaran yang terkait dengan pembangunan dan operasi proyek.

Organisasi DJBK sangat terdesentralisasi, dengan hanya 10 persen karyawan yang berada di pusat dan 90 persen sisanya didistribusikan di antara Balai. Ketika reorganisasi tahun 2015, DJBK menyusun kantor pusat di seputar sub-program keluaran, bukannya proses bisnis, dan mendelegasikan tanggung jawab utama untuk penyusunan program dan pelaksanaan proyek ke kantor Balai setempat. Kantor tersebut relatif otonom, melapor langsung ke Direktorat Jenderal. Mereka bertanggung jawab untuk melakukan identifikasi, desain, dan pelaksanaan proyek. Tanggung jawab untuk pelaksanaan anggaran ditugaskan melalui struktur paralel Satker (satuan kerja) dan PPK yang ditunjuk oleh menteri. Kebijakan teknis dan koordinasi untuk setiap sub-program diarahkan oleh direktorat pusat yang “berwenang”.

Gambar 9.3. Pengaturan kelembagaan untuk subsektor jalan nasional dan jalan bebas hambatan di Indonesia

Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat				
DJBK			BPJT	DJPIPUP
Direktorat Pengembangan Jaringan Jalan	Direktorat Preservasi Jalan	Direktorat Jalan Bebas Hambatan dan Perkotaan		
Direktorat Pembangunan Jalan	Direktorat Jembatan	18 Balai	5 Divisi: Umum, Teknik, Investasi, Pengawasan dan Pemantauan, dan Pembiayaan	
		BJKT	Operator Jalan Tol	

Di awal tahun 2019, Pemerintah Indonesia membentuk Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur Pekerjaan Umum dan Perumahan (DJPIPUP) yang baru di bawah Kementerian PUPR. DJPIPUP ini akan bertanggung jawab untuk mengamankan pengaturan pembiayaan yang memadai dan optimal untuk semua jalan yang sedang / akan dikembangkan sebagai KPS, baik sebagai bagian dari PPJT atau jaringan jalan nasional.

Sumber: Penulis berdasarkan berbagai Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri serta LAKIP 2017 (DJBK).

II. Menilai Kualitas Belanja

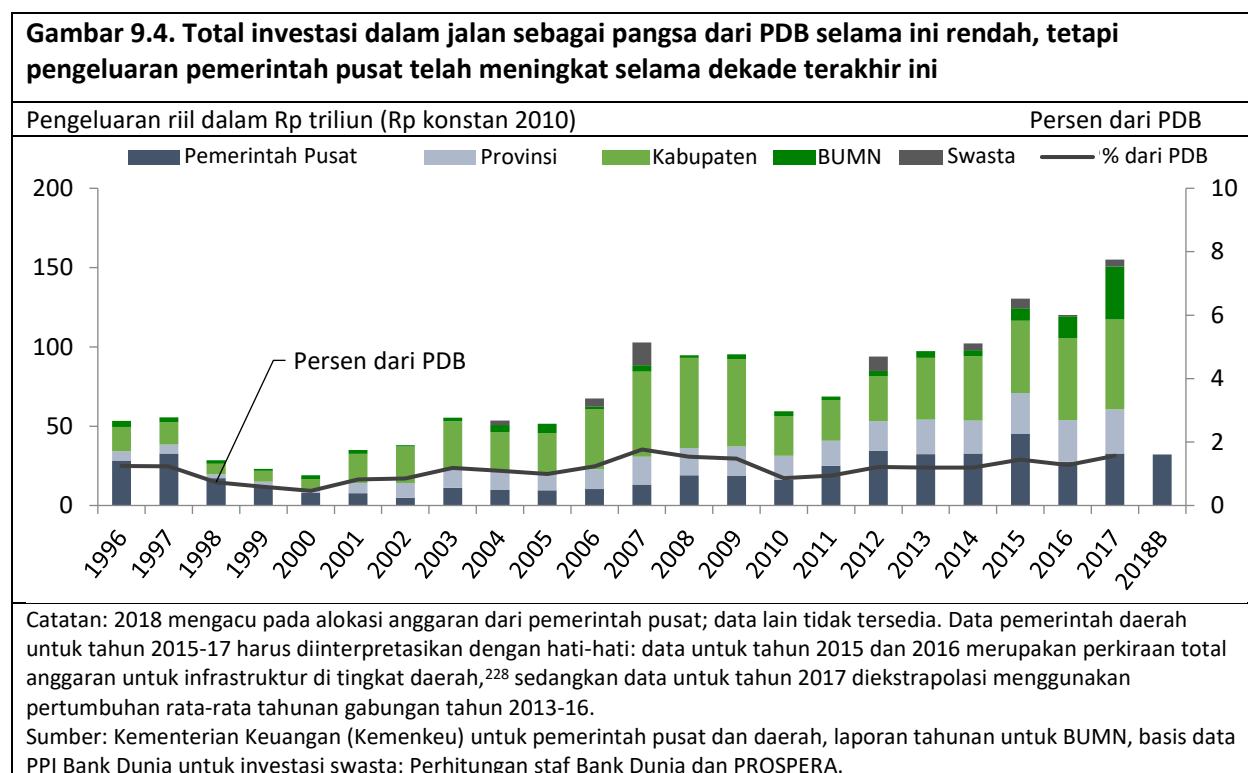
1. Tren secara Keseluruhan: Apakah Tingkat Belanja Mencukupi?

6. Sektor jalan di Indonesia telah mengalami kurangnya investasi selama bertahun-tahun. Dari tahun 1996 hingga 2017, total investasi publik dan swasta di semua jenis jalan²²⁷ rata-rata sebesar 1,1

²²⁶ Fungsi dan organisasi DJBK diatur oleh Peraturan Presiden No. 15 tahun 2015, dan Peraturan Menteri No. 15/PRT/M/2015 dan No. 34/PRT/M/2015. BPJT dibentuk dengan Peraturan Menteri No. 29/5/PRT/M/2005 dan diubah dengan Peraturan Menteri PUPR No. 15 tahun 2014.

²²⁷ Mengacu pada semua jalan karena tidak ada rincian terperinci berdasarkan jenis jaringan jalan untuk investasi daerah, swasta dan BUMN.

persen dari PDB (Gambar 9.4). Secara historis Pemda menyumbang sebagian besar total pengeluaran sejak desentralisasi (sekitar 60 persen), diikuti oleh pemerintah pusat (30 persen), badan usaha milik negara (BUMN), dan sektor swasta.



7. Namun demikian, pengeluaran pemerintah pusat untuk jalan nasional dan jalan bebas hambatan telah meningkat secara substansial selama dekade terakhir ini. Pengeluaran pemerintah pusat untuk jalan nasional menurun setelah terjadinya krisis keuangan Asia dan tetap rendah hingga pertengahan tahun 2000-an, tetapi meningkat 8,4 persen per tahun secara nominal sejak tahun 2007 menjadi Rp 44,8 triliun pada tahun 2017.²²⁹ Dalam beberapa tahun terakhir ini, pengeluaran untuk preservasi²³⁰ telah mendapat perhatian yang lebih besar untuk mempertahankan kondisi jaringan jalan dan jembatan secara lebih luas (Gambar 9.5). Pengeluaran untuk preservasi meningkat dari 37 persen pada tahun 2015 menjadi 49 persen dari total pengeluaran untuk jalan nasional pada tahun 2018. Sementara itu, pengeluaran untuk pembangunan jalan,²³¹ jembatan, jalan strategis, dan jalan bebas hambatan menurun dari 57 persen antara tahun 2005 dan 2015 menjadi 34 persen pada tahun 2018.

²²⁸ Secara khusus, diasumsikan bahwa pengeluaran untuk jalan setara dengan 74 persen dan 50 persen dari total belanja infrastruktur provinsi dan kabupaten. Ini didasarkan pada sampel 10 Pemda yang digunakan untuk studi kasus dalam Kajian Pengeluaran Publik untuk Sektor Jalan Bank Dunia (2012).

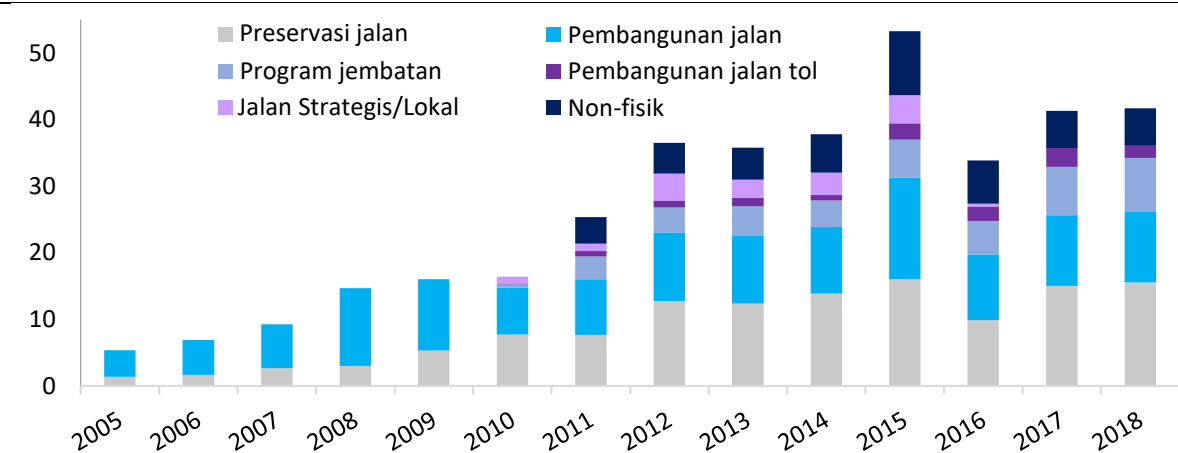
²²⁹ Dari data pengeluaran aktual tahun lalu yang diaudit dan tersedia. Pada tahun 2018, pemerintah pusat menganggarkan Rp 46,8 triliun untuk jalan nasional (Rp 32,2 triliun secara riil).

²³⁰ Preservasi jalan mengacu pada pemeliharaan rutin dan berkala, rehabilitasi dan rekonstruksi minor dan utama.

²³¹ Pembangunan jalan / jembatan mengacu pada pembangunan aset baru dan pekerjaan pelebaran jalan.

Gambar 9.5. Dalam beberapa tahun terakhir, preservasi jalan telah menerima porsi lebih besar dari belanja pemerintah pusat

Rp triliun (nominal)



Catatan: Keluaran non-fisik meliputi pengumpulan data; perencanaan dan pemrograman teknis; penyusunan RPJMN dan Renstra; P&E proyek; dukungan pembebasan tanah; penyusunan dan revisi dokumen lingkungan hidup dan sosial; dukungan jalan regional; pengujian kualitas; program pembangunan kapasitas; memelihara sistem *e-monitoring*; dan layanan kantor lainnya.

Sumber: Kemenkeu dan Bina Marga. Berdasarkan pengeluaran yang diaudit kecuali untuk tahun 2018, yang mengacu pada pengeluaran anggaran yang direncanakan.

8. Meskipun terdapat peningkatan dalam pengeluaran, pengeluaran pemerintah pusat untuk jalan nasional dan jalan bebas hambatan masih sedikit di bawah jumlah yang dibutuhkan untuk memenuhi pertumbuhan permintaan dan target Pemerintah Indonesia.²³² Pemerintah pusat mengalokasikan sebesar Rp 45,8 triliun untuk jalan nasional pada tahun 2018 dan Rp 44,1 triliun pada tahun 2019. Namun demikian, kebutuhan investasi publik tahunan untuk sektor jalan nasional diperkirakan mencapai Rp 47,5-51 triliun.²³³ Ini mencakup Rp 19-20 triliun untuk pembangunan jalan, Rp 16,5-19 triliun untuk preservasi aset, dan Rp 12 triliun untuk program pembangunan jalan tol (tidak termasuk investasi sektor swasta dan BUMN sebesar Rp 20 triliun).²³⁴ Dengan demikian, alokasi anggaran untuk jalan nasional masih sekitar Rp 2-6 triliun di bawah tingkat investasi publik yang dibutuhkan.

9. Pembangunan tahap selanjutnya dari Program Pembangunan Jalan Tol (PPJT) akan membutuhkan dana yang besar dari pemerintah pusat. Sejak terjadinya krisis keuangan Asia, jaringan jalan tol selama ini meningkat hanya sebesar 3 persen per tahun. Akibatnya, Indonesia memiliki lebih sedikit kilometer jalan bebas hambatan per juta penduduk dibandingkan dengan sebagian besar negara-negara tetangga (Tabel 9.3). PPJT, yang dikembangkan oleh BPJT, bertujuan untuk membangun sekitar 6.486 km jalan bebas hambatan pada tahun 2034. Lebih dari sepertiga dari target ini, atau 2.349 km jalan tol, sudah beroperasi atau sedang dibangun. Sedangkan untuk sisanya, BPJT bermaksud untuk membangun km dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (2020-2024) mendatang, dan selanjutnya sisanya dalam dua tahap (2.370 km dari tahun 2025-29 dan 133 km dari tahun 2030-34).

²³² Sebagaimana dinyatakan dalam RPJPN (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional) 2025 dan draf Rencana Induk Jangka Panjang 2034 dari Jaringan Jalan Nasional.

²³³ Lihat lampiran untuk uraian mengenai bagaimana biaya ini dihitung.

²³⁴ Menurut Rencana Induk Jangka Panjang 2034 dari Jaringan Jalan Nasional.

Berbeda dengan bagian (*tranche*) jalan sepanjang 2.349 km yang pertama, yang sebagian besar dibiayai melalui pembayaran tarif dari pengguna jalan tol, sebagian besar proyek jalan tol yang akan datang ini memerlukan beberapa bentuk dukungan pemerintah (dalam bentuk Pembiayaan Dukungan Kelayakan/*Viability Gap Financing*, jaminan, anuitas, atau metode pembayaran berbasis ketersediaan). Ini karena jalan tol tersebut diperkirakan melayani lalu lintas yang lebih sedikit dan oleh karena itu kurang menguntungkan bagi pemegang konsesi jalan tol.

Tabel 9.3. Indonesia memiliki kepadatan jalan tol yang lebih rendah daripada sebagian besar negara tetangganya

	Indonesia	Malaysia	Tiongkok	India	Vietnam	Filipina
Panjang jalan (km)	1.745	2.021	136.500	24.000	2.150	286
Kepadatan (km/juta penduduk)	6,75	63,75	98,72	18,33	23,22	2,74

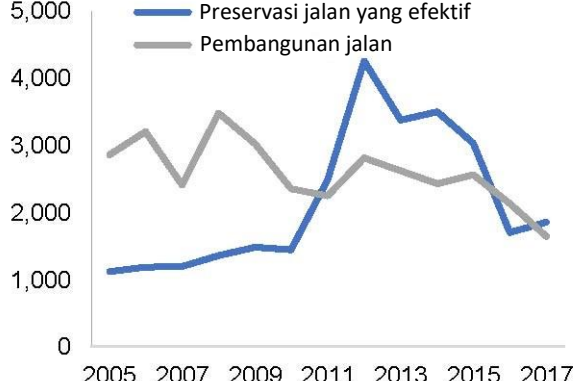
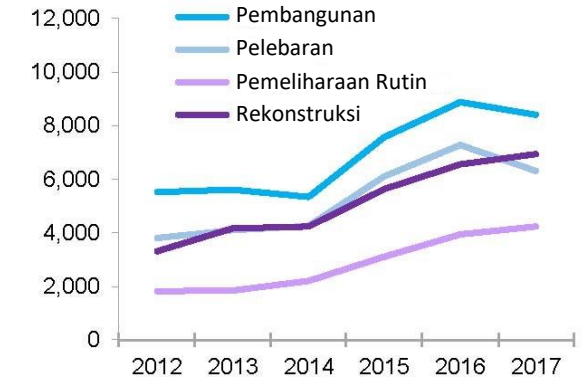
Sumber: Indonesia - BPJT, 2018; Malaysia - Statistik ASEAN, 2016; Tiongkok - Platform Transformasi dan Inovasi Pengetahuan Transportasi (TransFORM), 2017; India dan Vietnam - Kantor Perwakilan Bank Dunia, 2017; Filipina - Departemen Pekerjaan Umum dan Jalan Raya (DPWH), 2018; Jumlah penduduk: Forum Ekonomi Dunia (2017-18).

2. Seberapa Efisien Belanja Publik di Sektor ini?

10. Meskipun pengeluaran pemerintah pusat meningkat untuk jalan nasional, keluaran fisik belum meningkat sepadan dengan pengeluaran. Pembangunan jalan relatif tetap konstan, sekitar 2.000 hingga 3.000 km per tahun. Keluaran preservasi yang efektif²³⁵ melonjak dari sekitar 1.400 km pada tahun 2010 menjadi lebih dari 4.000 km pada tahun 2012 tetapi sebagian besar telah menurun sejak saat itu (Gambar 9.6). Sebaliknya, pengeluaran yang lebih tinggi tampaknya telah dimanfaatkan untuk mendanai peningkatan pembangunan jalan dan biaya pemeliharaan, yang meningkat sebesar 40 persen pada tahun 2015 (Gambar 9.7). Ini sebagian karena penanganan yang lebih mahal sebagai akibat penggunaan standar desain yang lebih tinggi²³⁶ dan jalan berupa beton di koridor utama. Sementara pengeluaran tersebut dapat dibenarkan dalam mengurangi biaya siklus usia pakai jangka panjang, mungkin ada faktor-faktor lain yang mendorong kenaikan biaya yang memerlukan adanya pemeriksaan lebih lanjut.

²³⁵ Preservasi yang efektif mencakup perlakuan yang diterapkan pada ruas jalan yang menurut definisi DJBM “panjang jalan efektif”. Ini termasuk semua pekerjaan pemeliharaan jalan kecuali pemeliharaan rutin.

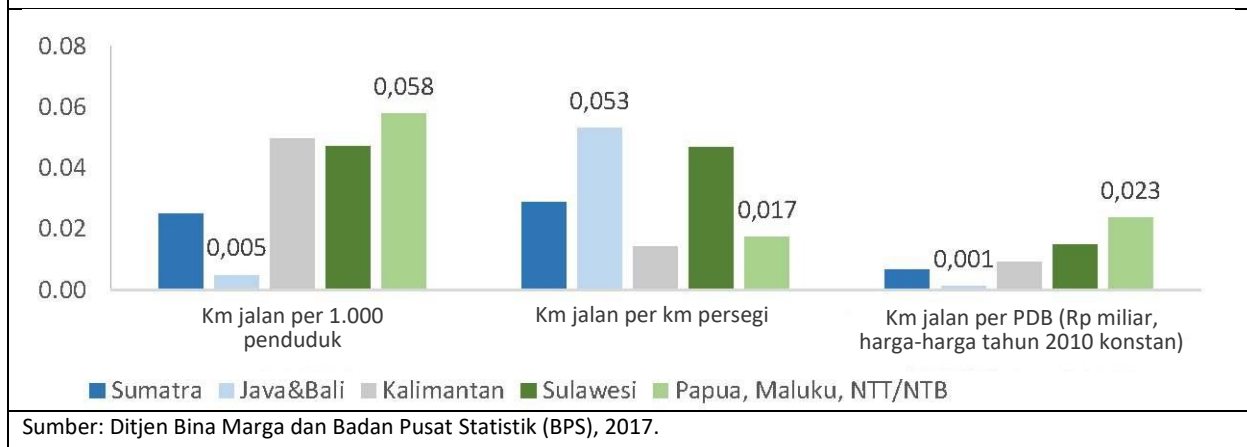
²³⁶ Pada tahun 2012, DJBM meningkatkan standar desain, melipatgandakan umur rehabilitasi dari 5 menjadi 10 tahun dan umur perkerasan menjadi 20 tahun. Ini menyiratkan cakupan rehabilitasi dan rekonstruksi sebesar 10 persen per tahun untuk mengimbangi kerusakan jalan.

Gambar 9.6. Peningkatan nyata dalam pengeluaran belum membiayai peningkatan keluaran fisik jalan...	Gambar 9.7. ...tetapi malah membiayai pemeliharaan jalan yang lebih mahal
Keluaran dari kegiatan, km/tahun	Rp juta/km
	
Sumber: Ditjen Bina Marga, perhitungan staf Bank Dunia.	Sumber: Ditjen Bina Marga, perhitungan staf Bank Dunia. Catatan: Pembangunan jalan mengacu pada pembangunan dan pelebaran jalan, sedangkan pemeliharaan jalan mengacu pada pemeliharaan berkala dan rekonstruksi jalan.

11. Bahkan apabila pembangunan jalan telah terjadi, jaringan jalan selama ini didistribusikan secara tidak merata di seluruh pulau utama negeri ini. Jawa dan Bali adalah pulau yang paling mudah diakses, dengan 0,053 km jalan untuk setiap kilometer persegi (km²) tanah, tetapi pulau-pulau tersebut juga memiliki permintaan terbesar untuk kapasitas jalan arteri (Gambar 9.8).²³⁷ Hal ini dapat dilihat pada fakta bahwa pulau-pulau tersebut memiliki rasio jalan terhadap penduduk dan produk domestik regional bruto (PDRB) terendah secara nasional: masing-masing sepanjang 0,005 km per 10.000 penduduk dan 0,001 km per miliar rupiah. Sementara itu, Indonesia bagian timur (Papua, Maluku, Nusa Tenggara Timur dan Barat) kurang dapat diakses, dengan hanya 0,017 km jalan per km² tanah, tetapi kepadatannya relatif tinggi terhadap PDRB dan jumlah penduduk (0,023 km per miliar rupiah dan 0,058 km per 10.000 penduduk, masing-masing).

²³⁷ Jaringan jalan nasional terdiri dari 38,6 persen jalan arteri dan 61,4 persen jalan kolektor. Sementara jalan arteri melayani pergerakan transportasi jarak jauh dengan kecepatan rata-rata yang tinggi dan akses samping yang terbatas, jalan kolektor melayani pergerakan pengumpulan / distribusi jarak jauh dengan kecepatan menengah dan dengan beberapa pembatasan pada akses samping.

Gambar 9.8. Diperlukan lebih banyak jalan arteri di Jawa dan Bali, tetapi dibutuhkan lebih banyak jalan per luas area untuk meningkatkan aksesibilitas di pulau-pulau terluar



12. Pemerintah Indonesia sebagian besar mengandalkan BUMN untuk mempercepat pelaksanaan PPJT, tetapi ini mungkin bukan strategi yang paling efisien. Meskipun ada beberapa kemajuan dalam beberapa tahun terakhir dengan menggunakan skema KPS untuk pembangunan jalan bebas hambatan, BUMN PT Jasa Marga tetap menjadi pemain dominan yang mengoperasikan lebih dari setengah dari semua jalan tol. Meskipun mengandalkan BUMN telah berkontribusi pada kemampuan BPJT untuk melampaui target untuk membangun jalan tol (Tabel 9.2), hal ini mungkin bukan pilihan yang paling berkelanjutan atau efisien untuk membangun 4.218 km jalan bebas hambatan yang belum diberikan kontraknya atau belum ditugaskan. Ini karena, dalam banyak kasus, proyek-proyek yang ditugaskan pada BUMN memerlukan dukungan Pemerintah Indonesia untuk mencapai viabilitas pada saat pelaksanaan proyek atau mempertahankan viabilitas selama pengoperasian konsesi, atau keduanya. Selain itu, sebagian besar BUMN yang mampu mengambil konsesi jalan baru sudah sangat terbebani (*leveraged*) dan mungkin tidak memiliki kapasitas untuk meningkatkan lebih banyak ekuitas atau utang tanpa adanya subsidi dari pemerintah yang lebih eksplisit, yang akan meningkatkan risiko fiskal dari kewajiban kontinjensi. Memang benar, rasio kewajiban terhadap ekuitas (*liability-to-equity*, LE) untuk BUMN besar yang terlibat di sektor ini telah meningkat (Tabel 9.4) dan lebih dari dua kali lipat rasio LE rata-rata untuk perusahaan swasta yang sebanding di negara-negara pasar berkembang.²³⁸ Perencanaan, persiapan dan pengemasan proyek yang tidak memadai, kurangnya kapasitas pendanaan yang komprehensif dan andal serta ketidakpastian lainnya mungkin telah mengurangi minat dari calon peserta lelang sektor swasta.²³⁹

²³⁸ Rasio hutang terhadap ekuitas untuk perusahaan yang beroperasi di "Rekayasa dan konstruksi" di negara-negara pasar berkembang pada tahun 2016 adalah 0,96. Sumber: Aswath Damodaran (<http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/>) based on company filings).

²³⁹ Lihat Program Penilaian Sektor Infrastruktur Bank Dunia untuk pembahasan yang lebih komprehensif.

Tabel 9.4. Rasio kewajiban terhadap ekuitas dari BUMN yang terlibat dalam pembangunan jalan tol telah meningkat dalam beberapa tahun terakhir

	2014	2015	2016	2017
PT Jasa Marga	1,8	2,3	2,3	3,3
PT Waskita Karya	3,4	2,2	2,7	3,3
PT Hutama Karya	5,0	1,3	2,2	4,7
Rata-rata	3,4	1,9	2,4	3,8

Sumber: Rekening pemerintah pusat yang sudah diaudit pada tahun 2017, Kemenkeu (2018).

3. Seberapa Efektif Belanja Publik di Sektor Ini?

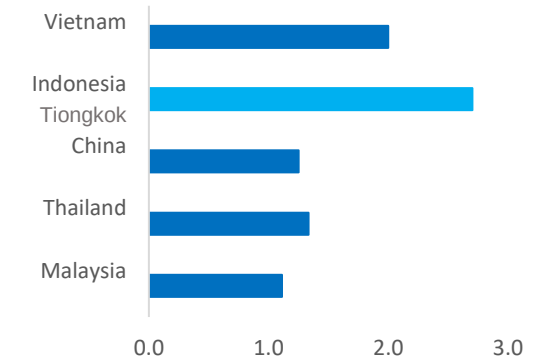
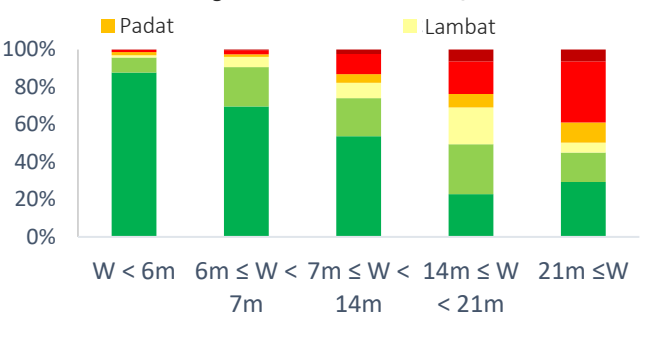
13. Mengingat kesenjangan antara pasokan dan permintaan (*backlog*) di jaringan jalan nasional, tidak mengherankan jika kecepatan perjalanan menjadi lambat di seluruh Indonesia. Kecepatan perjalanan di jalan relatif rendah di jaringan jalan nasional, sekitar 40 km/jam. Hal ini disebabkan oleh adanya standar geometrik yang rendah,²⁴⁰ “rasio volume terhadap kapasitas” (*volume-to-capacity ratio*, VCR)²⁴¹ yang tinggi di koridor utama, kondisi jalan yang hanya sekedar cukup baik saja, pembangunan perumahan dan lain-lain di sepanjang jalang (*ribbon development*) yang tinggi,²⁴² dan masalah penggunaan lahan lainnya di sepanjang ruang milik jalan. Selain itu, kurangnya jalan yang langsung menghubungkan antara daerah-daerah kegiatan ekonomi menyebabkan waktu perjalanan yang sangat panjang. Perjalanan 100 km saja bisa memakan waktu hampir 3 jam di enam koridor ekonomi utama (Gambar 9.9).

14. Selain itu, hampir dua pertiga (63 persen) dari kendaraan-km yang melalui jalan nasional di Indonesia berada dalam kondisi arus lalu lintas yang lambat atau padat, mis., kurang dari 50 persen kecepatan arus bebas. Tiga puluh delapan persen dari semua perjalanan di jalan-jalan Indonesia terjadi dalam kondisi arus yang ‘sangat padat’ atau ‘amat sangat padat’ (VCR > 1,0). Masalah ini sangat lazim terjadi di jalan-jalan utama di koridor arteri: perjalanan di lebih dari 50 persen jalan raya multi-jalur (1.300 km) terjadi dalam kondisi arus lalu lintas yang ‘lambat’ atau ‘padat’ (Gambar 9.10).

²⁴⁰ Mayoritas jaringan jalan arteri telah dirancang untuk kecepatan 60 km/jam, dengan hanya jalan utama dan fasilitas multi-jalur yang dirancang untuk kecepatan 80 km/jam (dibandingkan dengan standar modern di kisaran 80-100 km/jam) dan jalan kolektor telah dirancang dengan standar 40-60km/jam (dibandingkan dengan 60-80km/jam untuk standar nasional normal).

²⁴¹ Rasio volume terhadap kapasitas (*volume to capacity ratio*, VCR) adalah salah satu indeks yang paling banyak digunakan untuk menilai status lalu lintas, di mana V adalah jumlah total kendaraan yang melewati titik dalam satu jam (volume) dan C adalah jumlah maksimum kendaraan yang dapat melewati suatu titik tertentu pada kondisi lalu lintas yang wajar (kapasitas).

²⁴² Perembetan memanjang (*ribbon development*) terdiri dari membangun rumah di sepanjang rute perhubungan. Ini lazim terjadi di sepanjang jalan nasional di Indonesia. Sebagian dari rumah-rumah ini seringkali dibangun di dalam hak jalan yang mengakibatkan bagian jalan menyempit dan akibatnya kecepatan menjadi lebih rendah.

Gambar 9.9. Konektivitas buruk di Indonesia dibandingkan dengan negara-negara tetangga di kawasan...	Gambar 9.10. ... karena lebih dari setengah jalan raya multi-jalur 'lambat' atau 'padat'																																												
Jam per 100 km	Rasio volume terhadap kapasitas																																												
 <table><caption>Data for Gambar 9.9: Jam per 100 km</caption><thead><tr><th>Negara</th><th>Jam per 100 km</th></tr></thead><tbody><tr><td>Vietnam</td><td>2.0</td></tr><tr><td>Indonesia</td><td>2.8</td></tr><tr><td>Tiongkok</td><td>2.7</td></tr><tr><td>China</td><td>1.2</td></tr><tr><td>Thailand</td><td>1.3</td></tr><tr><td>Malaysia</td><td>1.1</td></tr></tbody></table>	Negara	Jam per 100 km	Vietnam	2.0	Indonesia	2.8	Tiongkok	2.7	China	1.2	Thailand	1.3	Malaysia	1.1	 <table><caption>Data for Gambar 9.10: Rasio volume terhadap kapasitas</caption><thead><tr><th>Lebar Jalan (W)</th><th>Amat Sangat Padat</th><th>Sangat Padat</th><th>Padat</th><th>Lambat</th></tr></thead><tbody><tr><td>W < 6m</td><td>0%</td><td>0%</td><td>0%</td><td>100%</td></tr><tr><td>6m ≤ W < 7m</td><td>0%</td><td>0%</td><td>0%</td><td>100%</td></tr><tr><td>7m ≤ W < 14m</td><td>0%</td><td>0%</td><td>0%</td><td>100%</td></tr><tr><td>14m ≤ W < 21m</td><td>0%</td><td>0%</td><td>0%</td><td>100%</td></tr><tr><td>21m ≤ W</td><td>0%</td><td>0%</td><td>0%</td><td>100%</td></tr></tbody></table>	Lebar Jalan (W)	Amat Sangat Padat	Sangat Padat	Padat	Lambat	W < 6m	0%	0%	0%	100%	6m ≤ W < 7m	0%	0%	0%	100%	7m ≤ W < 14m	0%	0%	0%	100%	14m ≤ W < 21m	0%	0%	0%	100%	21m ≤ W	0%	0%	0%	100%
Negara	Jam per 100 km																																												
Vietnam	2.0																																												
Indonesia	2.8																																												
Tiongkok	2.7																																												
China	1.2																																												
Thailand	1.3																																												
Malaysia	1.1																																												
Lebar Jalan (W)	Amat Sangat Padat	Sangat Padat	Padat	Lambat																																									
W < 6m	0%	0%	0%	100%																																									
6m ≤ W < 7m	0%	0%	0%	100%																																									
7m ≤ W < 14m	0%	0%	0%	100%																																									
14m ≤ W < 21m	0%	0%	0%	100%																																									
21m ≤ W	0%	0%	0%	100%																																									
Sumber: Memodernisasi Jaringan Jalan Nasional: Kerangka Kerja Perencanaan untuk Meningkatkan Konektivitas dan Pembangunan, Program Infrastruktur Indonesia (IndII), 2012.	Catatan: Jalan raya multi-jalur mengacu pada dua kategori terakhir, dengan lebar jalan antara 14 m dan 21 m atau lebih dari 21 m. 'W' artinya lebar. Lancar didefinisikan sebagai VCR kurang dari atau sama dengan 0,3, 'tidak merata' ($0,3 < VCR \leq 0,6$); Lambat ($0,6 < VCR \leq 0,85$); Macet ($0,85 < VCR \leq 1,0$); Sangat padat ($1,0 < VCR \leq 2,0$); dan Sangat Padat ($VCR > 2,0$). Sumber: elaborasi Penulis berdasarkan data DJBM (2016).																																												

15. Terlepas dari pengeluaran untuk pemeliharaan jalan yang lebih tinggi, peningkatan kualitas jalan nasional belum signifikan. DJBM menilai kondisi fisik dalam hal kekasaran permukaan jalan, diukur dengan Indeks Kekasaran Internasional (m/km IRI). Dengan ukuran ini, 91,9 persen jaringan jalan nasional didefinisikan sebagai 'mantap' (*stable*), menggabungkan peringkat 'baik' dan 'cukup baik' (Gambar 9.11). Namun demikian, Indonesia menetapkan ambang batas untuk jalan yang mantap (*stable*) hingga 8 m/km IRI, dibandingkan 3-4 m/km IRI untuk kondisi 'baik' dan 5-6 m/km IRI untuk kondisi 'cukup baik' di negara lain (Tabel 9.5). Pada 8 m/km IRI, kecepatan lalu lintas sangat menurun, dan diperlukan reconstruksi untuk mengembalikan layanan dan masa pakai perkerasan jalan. Jika ambang batas untuk kondisi mantap ini dikurangi menjadi 5-6 m/km IRI, sesuai standar internasional, hanya 60 persen jaringan jalan nasional Indonesia yang akan dianggap berada dalam kondisi yang mantap.

Gambar 9.11. Bina Marga menetapkan 92 persen jaringan jalan nasional sebagai ‘mantap’ pada tahun 2018...

Persen dari total



Sumber: Ditjen Bina Marga.

Tabel 9.5. ...tetapi Indonesia menggunakan standar yang lebih rendah untuk menetapkan kondisi jalan daripada negara-negara pasar berkembang lainnya

Kondisi Jalan	Indonesia	Georgia	Filipina	Vietnam	Peru	
					Dengan perkerasan	Tanpa perkerasan
Baik	<4	<4	1-3	<4	<2.8	<6
Sedang	4-8	4-6	3-5	4-6	2,8-4	6-8
Kurang	8-12	6-8	5-7	6-8	4-5	8-10
Buruk	>12	>8	>7	8-10	>5	>10

Sumber: Indonesia – Ditjen Bina Marga; Georgia, Vietnam, dan Peru – Kantor Perwakilan Bank Dunia; Filipina – DPWH.

16. Demikian pula, terlepas dari peningkatan pengeluaran untuk preservasi jalan, umur teknis dan kinerja jalan yang sebenarnya tampak relatif lebih pendek dan kualitasnya tidak optimal. Pengawasan yang tidak efektif dan pengendalian kualitas yang rendah,²⁴³ desain perkerasan yang tidak memadai,²⁴⁴ dan lemahnya penegakan pembatasan kapasitas muatan kendaraan telah mengakibatkan umur teknis aktual jalan nasional menjadi kurang optimal. Umur teknis yang rendah, yaitu, kurang dari lima tahun untuk perawatan permukaan jalan dan kurang dari 10 tahun untuk rehabilitasi / rekonstruksi besar (untuk rancangan usia pakai 10 tahun),²⁴⁵ meningkatkan kebutuhan anggaran untuk menjaga agar tetap dapat

²⁴³ Model manajemen proyek dan pengawasan teknis DJBM, yang memberikan tanggung jawab kepada manajer proyek (PPK) untuk mengendalikan kontraktor dan konsultan pengawas, menyebabkan kekurangan yang serius dalam pengawasan pekerjaan sipil dengan konsultan pengawas yang sering memberi sertifikasi bagi pekerjaan yang di bawah standar.

²⁴⁴ Standar desain DJBM tahun 2012 tidak diterapkan secara sistematis dan, akibatnya, desain perkerasan yang tidak memadai tetap ada di banyak proyek investasi jalan nasional.

²⁴⁵ Pemeliharaan permukaan jalan biasanya dilakukan setiap lima tahun di sebagian besar negara-negara di dunia. Namun demikian, di Indonesia, hal tersebut perlu dilakukan setiap dua atau tiga tahun. Dalam hal perbaikan jalan, dilakukan setiap 10 hingga 20 tahun tergantung pada negaranya.

diperbaiki. Audit teknis independen untuk memverifikasi kepatuhan dengan spesifikasi serta praktik yang baik tidak dilakukan secara sistematis selama dan setelah kontrak (lihat Kotak 9.2).

Kotak 9.2. Proyek Perbaikan Jalan Nasional Indonesia Bagian Barat (I, WINRIP)

Proyek yang didanai Bank Dunia, WINRIP, merencanakan peningkatan penggunaan secara efektif dari bagian jalan nasional tertentu di sepanjang Koridor Sumatra Barat dengan menurunkan biaya bagi para pengguna jalan. Di bawah proyek ini, yang dimulai pada tahun 2011, pembiayaan bagi pekerjaan sipil untuk memperluas kapasitas hampir 600 km jalan nasional sedang dilakukan.

Kunjungan-kunjungan ke lokasi yang dilakukan oleh tim Bank Dunia sering menemukan kualitas yang kurang baik dalam paket jalan yang sedang dilakukan dan yang sudah selesai. Desain rekayasa yang berkualitas buruk dilakukan tanpa menerapkan standar desain yang terkait secara sistematis dan dengan perhatian yang tidak memadai terhadap kondisi jalan yang sebenarnya, telah menyebabkan adanya perubahan kontrak pekerjaan sipil, keterlambatan dalam pelaksanaan pekerjaan dan biaya tambahan. Terdapat kekurangan kualitas yang serius dalam pekerjaan sipil seperti adanya retakan dan lubang pada jalur yang rusak atau parit beton U yang rusak hanya setelah kurang dari dua tahun sejak selesainya proyek.

Selain itu, perhatian yang diberikan pada pemeliharaan jalan, keselamatan jalan, lingkungan hidup, dan aspek kesehatan dan keselamatan pekerja selama pelaksanaan pekerjaan jalan secara sistematis terbatas. Audit teknis independen menunjukkan hasil yang baik, dengan biaya hanya 0,2 persen dari biaya pekerjaan sipil, tetapi tindak lanjut dari temuan audit ini masih menjadi tantangan yang utama.

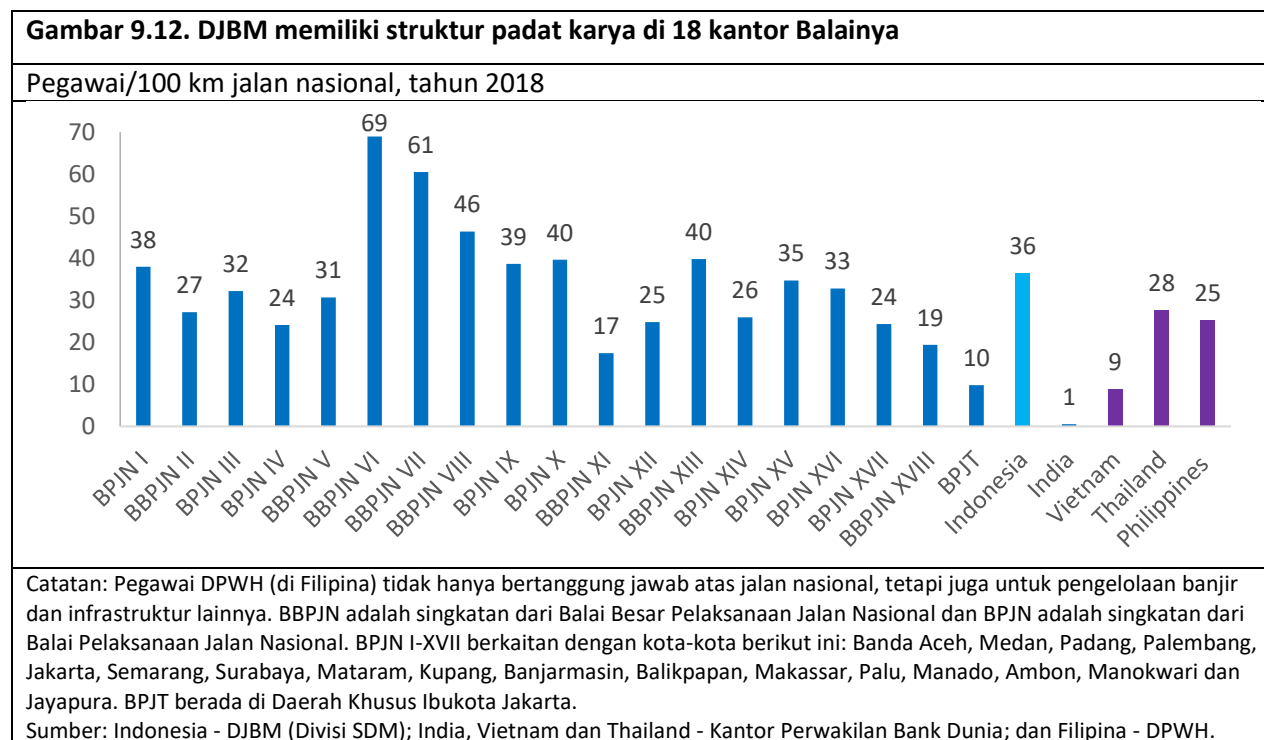
Sumber: Tim Bank Dunia.

17. Permasalahan dengan kinerja jalan tersebut sebagian disebabkan oleh pengumpulan data²⁴⁶ dan sistem pengelolaan yang buruk, yang telah menyebabkan prioritas program menjadi terfragmentasi dan tidak efektif. Sistem Pengelolaan Jaringan Jalan Indonesia (*Indonesian Road Management System*, IRMS) hanya bertindak sebagai basis data. Penyaringan kondisi perkerasan secara manual dengan menggunakan lembar lajur (*spreadsheet*) adalah dasar untuk merumuskan program pengeluaran, dengan mempertimbangkan anggaran historis dan keputusan lokal. Namun demikian, pada tahun 2016-17, DJBM dan IndII mengembangkan dan mengujicobakan Sistem Pengelolaan Aset Jalan (*Road Asset Management System*, RAMS) berbasis web yang modern di Sumatera Selatan (Balai V), Jakarta (Balai VI), Jawa Tengah (Balai VII) dan Jawa Timur (Balai VIII). Uji coba ini menunjukkan bahwa penghematan sumber daya yang besar dapat diperoleh jika sistem modern digunakan untuk merumuskan pengeluaran.

18. Selain itu, sifat DJBM yang sangat terdesentralisasi telah menghambat kualitas dan kecepatan pelaksanaan proyek jalan nasional. Proses penjaminan kualitas selama ini melemah, dengan keterampilan teknis yang tersebar dan berkurangnya kajian terhadap kualitas desain, kesiapan proyek, serta kualitas perlindungan dan pelaksanaan. Ini masalah yang akut untuk proyek-proyek besar seperti pembangunan jalan bebas hambatan dan pembangunan jalan, yang membutuhkan keterampilan ahli dan alat untuk mencapai desain dan kualitas yang efektif. Selain itu, rotasi jabatan yang tinggi (1 tahun 8 bulan

²⁴⁶ Data ini memberi informasi bagi keputusan mengenai pemeliharaan dan pembangunan jalan.

per posisi),²⁴⁷ yang terutama dimaksudkan untuk memberi pengalaman yang luas bagi para staf, tetapi menghambat pengembangan keterampilan teknis yang stabil. Dengan 17.151 karyawan pada tahun 2018, rasio pegawai terhadap jalan dari DJBM termasuk yang tertinggi di kawasan, yang mencerminkan struktur padat karya. Ada perbedaan yang tinggi antara Balai yang berbeda, dengan rasio yang tertinggi dicapai di pulau Jawa yang berpenduduk padat (Gambar 9.12).



III. Rekomendasi untuk Meningkatkan Kualitas Belanja

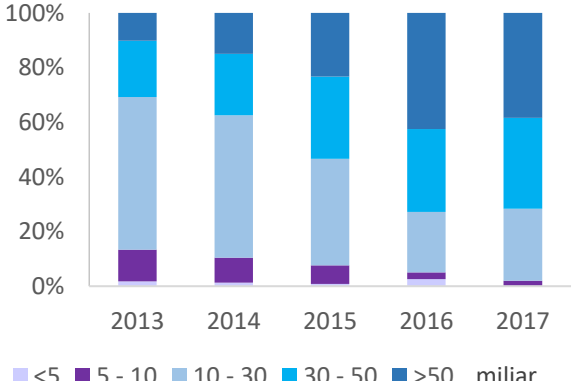
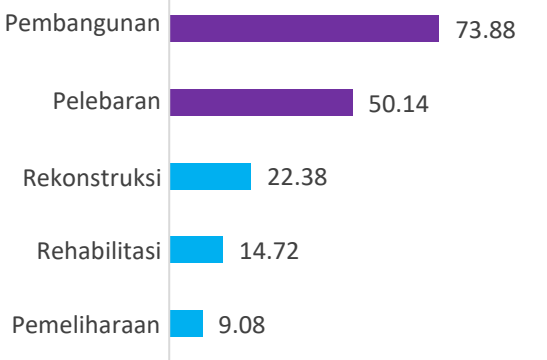
19. Beberapa peningkatan baru-baru ini terjadi di sektor jalan nasional. Pertama, bagian pekerjaan dengan nilai kontrak yang besar telah meningkat, yang dapat menyebabkan peningkatan efisiensi dan efektivitas belanja. Konsolidasi kontrak tersebut terutama dipicu oleh pelaksanaan kebijakan pengadaan yang lebih maju. Pada periode tahun 2013-17, nilai kontrak untuk pemeliharaan jalan meningkat, karena jumlah kontrak berkurang dari sekitar 1.100 menjadi 517, dengan paket terbesar (yaitu, yang bernilai di atas Rp 30 miliar) merupakan 72 persen pengeluaran pada tahun 2017 dibandingkan dengan 31 persen pada tahun 2013 (Gambar 9.13). Namun demikian, rata-rata nilai kontrak pemeliharaan jalan tetap lebih kecil dari Rp 20 miliar pada tahun 2017, sementara sebagian besar nilai kontrak pembangunan jalan nasional berada di atas Rp 50 miliar²⁴⁸ (Gambar 9.14).

20. Pemerintah Indonesia didorong untuk melanjutkan konsolidasi kontrak-kontrak bernilai kecil ke kontrak-kontrak yang bernilai lebih besar yaitu lebih dari Rp 30 miliar. Langkah tersebut akan

²⁴⁷ Berdasarkan sampel dari 30 pegawai tetap.

²⁴⁸ Perlu dicatat bahwa ada perbedaan substansial antara kapasitas kontraktor di seluruh provinsi di Indonesia. Secara keseluruhan, kontraktor di Jawa, Bali atau Sumatra bisa mendapat kontrak pekerjaan pembangunan atau pekerjaan pemeliharaan jalan yang lebih besar daripada yang berada di Indonesia timur.

meningkatkan efisiensi dalam pengadaan dan menarik pemain baru yang lebih besar ke pasar, dengan skala ekonomi dan sistem jaminan kualitas yang lebih baik, yang diharapkan akan mendatangkan peningkatan kinerja pelaksanaan. Upaya berkelanjutan harus dilakukan untuk menilai dampak peningkatan nilai kontrak dalam hal kualitas dan biaya pekerjaan jalan.

Gambar 9.13. Pangsa kontrak pemeliharaan jalan bernilai lebih tinggi telah meningkat dalam beberapa tahun terakhir...	Gambar 9.14. ...tetapi nilai kontrak pemeliharaan jalan rata-rata masih di bawah Rp 20 miliar
Pangsa kontrak pemeliharaan jalan menurut nilai, persen	Rata-rata nilai kontrak, Rp miliar, tahun 2017
 100% 80% 60% 40% 20% 0% 2013 2014 2015 2016 2017 ■ <5 ■ 5 - 10 ■ 10 - 30 ■ 30 - 50 ■ >50 miliar	 Pembangunan 73.88 Pelebaran 50.14 Rekonstruksi 22.38 Rehabilitasi 14.72 Pemeliharaan 9.08
Sumber: Data kontrak pemeliharaan jalan nasional DJBM tahun 2017 dan perhitungan staf Bank Dunia.	Sumber: Data kontrak pemeliharaan jalan nasional DJBM tahun 2013-17 dan perhitungan staf Bank Dunia.

21. Kedua, peraturan yang baru diluncurkan [Peraturan Pemerintah (PP) No. 16 tahun 2018] yang memungkinkan skema remunerasi secara *lump-sum* untuk berbagai layanan yang lebih luas diharapkan dapat mendorong pelaksanaan kontrak berbasis kinerja (KBK).²⁴⁹ Sebelumnya, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2010,²⁵⁰ skema remunerasi secara *lump-sum* hanya diperbolehkan untuk pekerjaan dan barang sederhana tertentu. Ini membatasi pelaksanaan pembayaran berbasis hasil. Pada periode tahun 2010-14, DJBM mengujicobakan KBK yang melibatkan pembayaran berdasarkan keluaran dan hasil, dengan hasil yang beragam. Pada tahun 2016, DJBM memberlakukan kontrak ruas Panjang (*long segment*), yang merupakan kontrak satu tahun yang menggabungkan beberapa jenis intervensi jalan pada jaringan sekitar 100 km. Beberapa item, seperti pemeliharaan rutin, dibayarkan berdasarkan hasil.

22. Tetap menerapkan kebijakan pengadaan sebelumnya dan secara bertahap beralih ke kontrak dengan fokus berbasis hasil yang lebih besar yang akan meningkatkan efisiensi belanja. DJBM perlu meningkatkan kontrak ruas panjang, awalnya dengan memasukkan kinerja berbasis kepadatan (dan bukannya waktu tanggapan), meningkatkan denda yang terkait, dan kemudian beralih ke kontrak jangka panjang tahun jamak, atau beberapa bentuk kontrak tahun tunggal yang dapat diperbarui. Pengalaman sebelumnya di negara-negara Amerika Latin dan Karibia telah menunjukkan bahwa kontrak yang lebih

²⁴⁹ Undang-undang ini memungkinkan pelaksanaan skema remunerasi lump-sum untuk pekerjaan desain dan konstruksi. Untuk detail lebih lanjut, silakan lihat bagian 2.3.2.1. a.1. Peraturan LKPP No. 9 tahun 2018 terkait dengan PP No. 16 tahun 2018.

²⁵⁰ Peraturan Presiden No 54 tahun 2010 (Bab 51) diterbitkan oleh Kantor Kepresidenan, diusulkan oleh Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP).

berbasis hasil dapat menyebabkan penghematan biaya yang substansial untuk badan pengelola jaringan jalan (antara 25 sampai 35 persen).²⁵¹

23. Ketiga, alat perencanaan pengeluaran yang lebih modern mulai digunakan. DJBM saat ini menerapkan RAMS di semua Balai berikut dengan versi terbaru dari IRMS (IRMS v.3) di tingkat pusat. Sistem-sistem tersebut akan memungkinkan DJBM untuk mengevaluasi dan memprioritaskan program di setiap bidang, menyesuaikan dengan skenario perubahan anggaran, dan memperkirakan kebutuhan dan kinerja jalan untuk periode tahun jamak. Anggaran tahun 2019 dirumuskan menggunakan sistem modern ini. Selain itu, program pembangunan kapasitas sedang dilakukan oleh DJBM di seluruh Indonesia.

24. DJBM didorong untuk menyelesaikan penggunaan perangkat pusat perencanaan jaringan untuk menggantikan metode lembar lajur (*spreadsheet*) *ad hoc* saat ini. Ini perlu didukung oleh pengumpulan data yang ditingkatkan dan otomatis untuk meningkatkan kualitas dan jangkauan data. Setelah perangkat perencanaan ini dipasang, DJBM harus menggunakannya secara sistematis untuk merumuskan program dengan sumber daya anggaran yang tersedia. Secara keseluruhan, tanggung jawab untuk memantau dan merencanakan peningkatan kapasitas jaringan jalan pada jaringan jalan nasional harus diserahkan kepada Direktorat Jenderal Pengembangan Jaringan Jalan di pemerintah pusat.²⁵²

25. Keempat, pelaksanaan anggaran untuk jalan nasional telah meningkat (Gambar 9.15). Tingkat pelaksanaan anggaran DJBM meningkat dari 87,4 persen pada tahun 2010 menjadi 93,5 persen pada tahun 2017, kecuali penurunan dalam pelaksanaan pada tahun 2016 karena adanya pemotongan anggaran.²⁵³ Peningkatan ini kemungkinan disebabkan oleh pelaksanaan kebijakan untuk pengadaan di muka dan persetujuan lebih awal dari Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Namun demikian, tingkat pelaksanaan anggaran menurun menjadi 89,3 persen pada tahun 2018, karena adanya penundaan yang signifikan dalam proses pelelangan untuk beberapa kontrak tahun jamak. Ke depan, DJBM harus bertujuan untuk mempertahankan tingkat pelaksanaan anggaran yang tinggi.

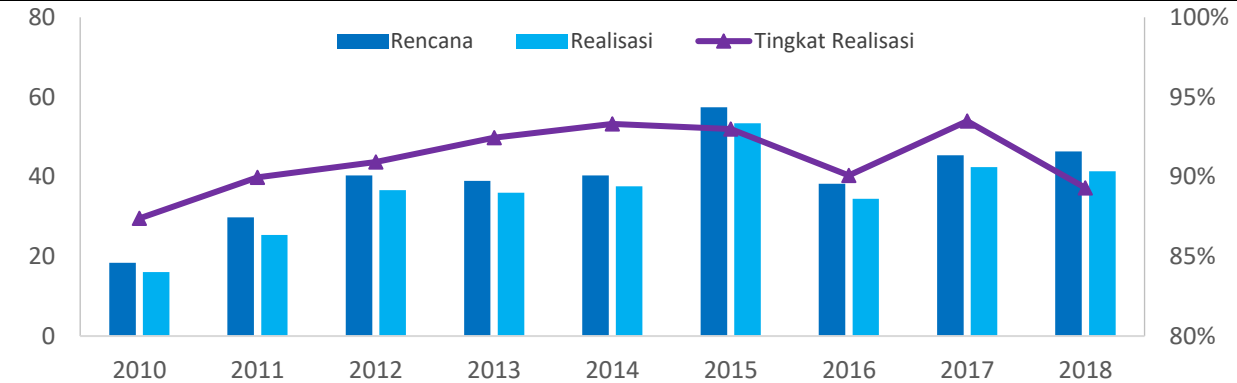
²⁵¹ Bank Dunia telah memiliki pengalaman yang sangat positif dengan kontrak pekerjaan jalan berbasis kinerja di Brasil dengan pelaksanaan CREMA — *contratos de rehabilitacao e manutencao* (kontrak rehabilitasi dan pemeliharaan). CREMA di Brasil mencakup penggunaan indikator kinerja untuk rehabilitasi dan pemeliharaan. Kontraktor bertanggung jawab atas kondisi jalan. Pembayaran dikaitkan dengan kinerja, yang diukur dengan indikator yang dirancang khusus. Bukti menunjukkan bahwa biaya pekerjaan unit rehabilitasi CREMA 25-35 persen lebih rendah dibandingkan dengan biaya rehabilitasi tradisional untuk kontrak yang ditandatangani selama periode yang sama.

²⁵² Sejak reorganisasi Bina Marga tahun 2015, Balai setempat bertanggung jawab atas identifikasi, persiapan, pelaksanaan dan pemantauan proyek.

²⁵³ Pada pertengahan tahun 2016, pemotongan anggaran Ditjen Bina Marga menyebabkan pembatalan / penundaan sejumlah besar pekerjaan dan, akibatnya, terjadinya kemunduran pelaksanaan anggaran yang substansial (90,1 persen)

Gambar 9.15. Pelaksanaan anggaran DJBM sebagian besar meningkat selama periode tahun 2010-17

Pengeluaran yang direncanakan vs yang terealisasi,
Rp triliun (Kiri), Persen dari total (Kanan)



Sumber: Penjabaran Bank Dunia berdasarkan data dari Kementerian Keuangan dan Ditjen Bina Marga.

Agenda reformasi yang tersisa adalah sebagai berikut:

1. Memastikan bahwa ada fokus pada efisiensi dan efektivitas, bukan hanya pada kuantitas

26. DJBM harus menetapkan ulang indikator strategis transportasi untuk berfokus pada efisiensi dan efektivitas, daripada hanya pada kuantitas. Saat ini, rencana strategis DJBM tidak termasuk indikator efisiensi transportasi, seperti energi yang digunakan per ton/orang-km yang ditempuh oleh transportasi jalan, keandalan waktu perjalanan (indeks kemacetan), konektivitas sosial (waktu rata-rata yang digunakan orang untuk mengakses layanan, seperti fasilitas kesehatan atau pendidikan), kualitas udara (emisi bahan pencemar udara dari transportasi jalan) dan kebisingan lalu lintas jalan. Mereka juga tidak memasukkan indikator keselamatan jalan, seperti kematian di jalan (yaitu, jumlah kematian di jalan per juta penduduk), kematian di jalan per kendaraan-jarak yang ditempuh, kematian di jalan menurut jenis kendaraan (berat, ringan, sepeda motor, bis, truk atau sepeda) dan menurut jenis pengguna jalan yang meninggal (pengemudi, penumpang, pejalan kaki atau pengendara sepeda). Ruang jalan, dalam hal lajur-km, harus dimasukkan dalam statistik jalan tahunan dan dalam penyusunan program. Waktu perjalanan antar simpul kegiatan yang besar (*super node*) perlu disurvei dengan menggunakan metodologi standar setiap lima tahun.

27. Diperlukan lebih banyak upaya untuk memastikan kualitas dan kinerja jaringan jalan nasional yang baik. DJBM harus mengkaji ulang peringkat kondisi saat ini dan menetapkan ambang kekasaran permukaan jalan yang baru dalam kisaran parameter 'kondisi mantap' (mis., 4-6 m/km IRI). Meningkatkan desain dan pengawasan proyek, pengendalian/audit kualitas pekerjaan sipil, dan kepatuhan terhadap pembatasan kapasitas muatan kendaraan juga dapat membantu meningkatkan usia pakai aktual dan kinerja jalan. DJBM harus secara sistematis mengikuti panduan desain perkerasan 2012 untuk pembangunan jalan baru dan menerapkan alat desain yang memadai dalam penyelidikan dan desain perlakuan pemeliharaan perkerasan. Kualitas desain teknik perlu ditingkatkan dengan memasukkan mekanisme kajian desain yang efisien dan menciptakan Satuan Proyek Utama di bawah Kementerian PUPR untuk menjadi pusat keahlian teknis untuk penyusunan proyek-proyek besar (> Rp100 miliar) dengan standar internasional, dengan menggunakan survei lanjutan dan perangkat desain. Pengawasan

proyek DJBM perlu ditingkatkan dengan beralih ke kontrak ala kontrak vertikal FIDIC,²⁵⁴ di mana konsultan pengawas bertindak sebagai perwakilan pemilik proyek dan bertanggung jawab untuk memastikan kepatuhan oleh kontraktor terhadap semua spesifikasi dan praktik yang baik. DJBM harus memberlakukan dan memastikan kepatuhan melalui audit teknis independen, setidaknya untuk proyek pemeliharaan aset utama dan pembangunan jalan, untuk meningkatkan kualitas pelaksanaan. Peraturan yang ada saat ini mengenai pembatasan kapasitas muatan kendaraan harus ditegakkan dengan benar oleh polisi dan pengatur lalu lintas jalan dan hukuman yang terkait harus ditingkatkan.

28. Diperlukan adanya pemantauan yang lebih ketat terhadap biaya untuk memastikan bahwa biaya penanganan jalan dan siklus usia pakai yang lebih tinggi telah sesuai. DJBM perlu memonitor secara ketat dampak dari perlakuan dan perkerasan beton yang lebih mahal pada biaya siklus usia pakai untuk menjadi pembenaran pada biaya investasi yang lebih tinggi. Biaya tinggi untuk pelaksanaan program pemeliharaan dan pembangunan harus diperiksa lebih lanjut. Cara lain untuk meningkatkan efisiensi dalam program-program tersebut juga harus diidentifikasi oleh DJBM untuk memastikan bahwa nilai untuk uang (*value for money*, kondisi barang/jasa yang bernilai sepadan dengan harganya) yang optimal dapat diperoleh dari belanja pemerintah. Kemenkeu direkomendasikan untuk meningkatkan kerja sama aktifnya dengan Kementerian PUPR dalam menetapkan dan menyetujui biaya satuan pemeliharaan dan pembangunan jalan di seluruh negeri.

2. Mengembangkan strategi jangka panjang untuk mengatasi kesenjangan (backlog) kapasitas jaringan jalan

29. Pemerintah Indonesia telah mengambil langkah-langkah untuk mengatasi kesenjangan dalam kapasitas jaringan jalan dengan memperluas jaringan dan memperluas kapasitas jalur. Namun demikian, DJBM harus merubah fokus program pelebaran jalan jangka pendek saat ini,²⁵⁵ yang berbiaya sangat tinggi, pada tujuan jangka panjang seperti mencapai standar geometrik yang lebih tinggi dan infrastruktur yang lebih aman. Selain itu, perluasan jaringan jalan nasional perlu diseimbangkan antara tujuan sebagai jalan arteri dan aksesibilitas. Kapasitas jalan yang sangat padat di Jawa dan Bali yang berpenduduk sangat padat harus diperluas tanpa mengabaikan aksesibilitas di Indonesia timur. Pada pelebaran kapasitas jalur, Bina Marga juga harus bekerja sama dengan pihak berwenang setempat untuk mengendalikan kegiatan di sisi jalan yang menghambat tujuan ini dan untuk menyediakan fasilitas bagi para pejalan kaki dan drainase di daerah perkotaan.

30. Pemerintah Indonesia perlu mengembangkan strategi PPJT yang baik, didanai secara penuh, dan bertahap untuk jangka panjang (sekitar 50 tahun) untuk memastikan bahwa pelaksanaan PPJT tersebut terus berada di jalurnya, sementara pengeluaran untuk jalan nasional tidak ketinggalan. Penting untuk mengetahui bahwa jaringan jalan nasional dan jalan bebas hambatan adalah dua kategori berbeda yang melayani tujuan yang terpisah. Keduanya juga memiliki persyaratan yang sangat berbeda

²⁵⁴ FIDIC, *International Federation of Consulting Engineers* atau Federasi Insinyur Konsultasi Internasional, menetapkan bentuk kontrak standar internasional untuk industri konstruksi di seluruh dunia. Sebagai bagian dari dokumen pelelangan standar mereka, Bank Pembangunan Multilateral selama beberapa tahun mewajibkan peminjam atau penerima bantuan mereka untuk mengadopsi ketentuan kontrak FIDIC. Kontrak ini menetapkan bahwa pengawasan pekerjaan harus dilakukan oleh seorang insinyur yang dipekerjakan oleh pemberi kerja. Insinyur tersebut bertanggung jawab, antara lain, untuk mengeluarkan instruksi, mengesahkan pembayaran dan menentukan penyelesaian pekerjaan.

²⁵⁵ DJBM memiliki program pelebaran ruas jalan nasional yang sempit dari lebar rata-rata 4 - 4,5 meter menjadi standar 6 - 7 meter. Program ini memiliki visi jangka pendek yang secara eksklusif untuk dapat mengatasi kebutuhan ekspansi kapasitas dengan segera.

untuk belanja barang modal dan pengoperasian & pemeliharaan (O&M). Oleh karena itu, disarankan untuk memiliki rencana pendanaan dan pembiayaan yang terpisah untuk dua jaringan ini, daripada satu 'kantong' besar untuk membiayai jalan nasional dan jalan bebas hambatan. Pengaturan semacam itu akan memastikan bahwa ada dana yang mencukupi untuk jalan nasional dan untuk jalan bebas hambatan, yang pada gilirannya akan memberi ruang gerak bagi lembaga-lembaga yang ditugasi untuk melaksanakan program-program tersebut yang diperlukan untuk merencanakan dan melaksanakan strategi mereka dengan keyakinan penuh dan kepastian yang lebih besar. Direkomendasikan agar Pemerintah Indonesia membentuk kelompok kerja yang terdiri dari BPJT, DJBM, DJPIPUP dan Kemenkeu untuk mengkaji persyaratan pendanaan untuk PPJT dan pilihan kebijakan untuk menjembatani kesenjangan pendanaan. Kelompok kerja ini juga dapat merancang strategi pembiayaan, memeriksa instrumen pembiayaan yang optimal dan mengembangkan rencana pendanaan yang dapat membantu memobilisasi pembiayaan yang dibutuhkan.

3. Meningkatkan pengumpulan dana yang tersedia untuk jalan nasional dan jalan bebas hambatan, termasuk dengan memanfaatkan sektor swasta

31. Sementara meningkatkan efisiensi dan efektivitas belanja adalah yang utama, Pemerintah Indonesia juga perlu meningkatkan pendanaan untuk jalan nasional dan jalan bebas hambatan untuk memenuhi pertumbuhan permintaan dan target Pemerintah Indonesia. Dengan perkiraan kebutuhan investasi publik tahunan sebesar Rp 47,5 hingga Rp 51 triliun, ini akan membutuhkan sumber daya anggaran sekitar Rp 2 triliun-Rp 6 triliun yang lebih banyak daripada yang dikeluarkan pemerintah pusat saat ini. Namun demikian, jika sumber daya fiskal tidak mencukupi, direkomendasikan agar Pemerintah Indonesia memprioritaskan pemeliharaan aset dibandingkan investasi baru. Dalam hal pembangunan jalan, jalan bebas hambatan harus diprioritaskan untuk mengatasi kekurangan kapasitas pada koridor utama.

32. Pemerintah Indonesia perlu mengidentifikasi sumber-sumber pendapatan potensial lain di sektor jalan untuk mengimbangi biaya dan untuk memastikan agar PPJT dapat berkelanjutan secara fiskal. Sumber-sumber tersebut dapat mencakup optimasi dan rasionalisasi tarif tol, daur ulang aset, pemanfaatan nilai tanah, biaya konsesi (dari proyek dengan kelebihan imbal hasil), dan pemungutan tarif layanan dari ketersediaan jalan berbasis pembayaran. Kemenkeu harus mengeksplorasi mekanisme dalam jangka menengah untuk memastikan bahwa dukungan dari instrumen tersebut dapat diandalkan dan kredibel selama seluruh periode pelaksanaan PPJT. Kemenkeu, bekerja sama dengan Kementerian PUPR, juga dapat mengeksplorasi pilihan untuk mendapatkan pendanaan bagi PPJT dengan cara menjaminkan (*hypothecating*) potensi pendapatan yang berasal dari berbagai sumber pendapatan. Salah satu opsi untuk penjaminan potensi pendapatan bagi pendanaan untuk PPJT tersebut adalah untuk membentuk Dana Bergulir.²⁵⁶ Apabila Dana Bergulir tersebut mulai beroperasi dan sepenuhnya mengembangkan sumber-sumber pendapatan lainnya, PPJT akan semakin tidak bergantung pada APBN dan tidak mengganggu prioritas pendanaan lainnya dari Kementerian PUPR, khususnya untuk pemeliharaan jalan.

²⁵⁶ Dana Bergulir diusulkan untuk digunakan oleh Pemerintah Indonesia untuk perencanaan pelaksanaan portofolio yang lebih efektif dan pengelolaan keuangan PPJT, dengan memberikan prediksi dan keberlanjutan aliran dana berbasis tahun jamak. Untuk pembahasan yang lebih komprehensif, lihat laporan Bank Dunia tentang "Rekayasa Ulang Proses Bisnis untuk BPJT" yang dibentuk melalui proyek Pengembangan Keuangan Infrastruktur Indonesia (*Indonesia's Infrastructure Finance Development*, IIFD).

33. Harus diambil langkah-langkah untuk meningkatkan investasi sektor swasta untuk pembangunan jalan bebas hambatan. Harus lebih banyak lagi ruang yang diberikan oleh BPJT untuk peran serta sektor swasta berkoordinasi dengan Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur Pekerjaan Umum dan Perumahan (DJPIPUP) melalui upaya yang berkelanjutan untuk menyempurnakan Kerangka Kerja Konsesi / Jaminan agar sesuai dengan praktik industri yang baik. Selain itu, Kementerian Keuangan dan Kementerian BUMN harus menetapkan struktur tata kelola untuk memberikan insentif bagi perilaku berhati-hati secara komersial oleh BUMN dalam proses pelelangan dan pelaksanaan proyek jalan tol. Begitu Pemerintah Indonesia dan BPJT telah menciptakan lingkungan pendukung yang baik dan kredibel untuk peran serta sektor swasta, masih ada risiko yang menonjol dari BUMN yang mengurangi jumlah peserta lelang sektor swasta, terutama pada kekuatan keuntungan secara tidak adil yang mungkin terus mereka nikmati dalam hal subsidi secara langsung dan/atau tidak langsung. Jika BUMN tidak dapat bertindak dengan hati-hati, Pemerintah Indonesia dapat mempertimbangkan untuk mengeluarkan mereka dari setidaknya beberapa proyek. Selain itu, BPJT harus menerbitkan laporan pemantauan tahunan mengenai kinerja operasional, kondisi aset, dan status pembangunan jaringan jalan bebas hambatan tersebut.

4. Mengatasi tantangan kelembagaan untuk melaksanakan reformasi

34. Kendala bagi pelaksanaan rekomendasi di atas sebagian besar bersifat kelembagaan. Secara khusus, ada kebutuhan yang jelas untuk mengkaji ulang struktur DJBM untuk memastikan bahwa DJBM dibentuk untuk menargetkan efisiensi dan efektivitas belanja yang lebih besar pada jalan nasional dan jalan bebas hambatan. Mengkonsolidasikan struktur Balai — yaitu, baru-baru ini memusatkan kembali keterampilan teknis yang tersebar melalui pembentukan Satuan Proyek Utama Pusat — dapat mendukung pemrograman, pemilihan, dan penetapan besaran proyek yang lebih efisien, dan dapat lebih baik lagi memusatkan tanggung jawab untuk pengelolaan aset. Staf Ditjen Bina Marga harus secara progresif mengubah fokus mereka dari pelaksanaan proyek menjadi pengelolaan program dan memberikan kinerja jaringan, sambil menugaskan tanggung jawab untuk pengawasan proyek ke sektor swasta. Ini berarti pengurangan staf secara progresif dalam kegiatan pelaksanaan di tingkat Balai dan penggunaan sistem manajemen yang lebih besar untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas program. Selain itu, DJBM harus mengumpulkan informasi mengenai rotasi jabatan dan pengembangan keterampilan ahli dan kompetensi inti secara teratur untuk penelitian lebih lanjut. Hal ini juga dapat meningkatkan penerapan faktor berbasis prestasi dalam proses ketenagakerjaan dan promosi staf dengan menggunakan indikator kinerja dari Sasaran Kerja Pegawai (SKP) secara lebih efektif.

Lampiran 9.1

1) Perhitungan dari kesenjangan (*backlog*)

Kesenjangan kapasitas jalan nasional dihitung berdasarkan kondisi arus lalu lintas yang diamati di seluruh jalan nasional sebagai berikut:

Kondisi arus lalu lintas	Ruang jalan (jalur-km)
Lambat	6.277
Padat	2.935
Sangat padat	6.341
Amat sangat padat	1.564
Total	17.117

Sumber: DJBM tahun 2017 dan analisa staf Bank Dunia.

2) Perkiraan kebutuhan investasi tahunan untuk pembangunan dan pemeliharaan jalan nasional dihitung sebagai berikut:

- (i) **Rp 19 – Rp 20 triliun** untuk pembangunan jalan. Ini sebagian besar akan dipakai untuk membiayai pembangunan kembali jalan arteri (Rp 13,2 triliun), dengan sisanya untuk proyek-proyek lain seperti pembangunan jembatan, pembangunan jalan strategis, dan peningkatan standar aksesibilitas.
- (ii) **IDR 16.5-IDR 19 trillion** for road preservation, including:
 - a. **Rp 2,4 triliun** per tahun untuk pemeliharaan rutin seluruh jaringan. Ini adalah biaya pemeliharaan rutin jalan rata-rata sebesar Rp 49,3 juta/km dikali 47.017 km = Rp 2,4 triliun/tahun.
 - b. **Rp 4,7 - Rp 7,2 triliun** per tahun untuk rehabilitasi jalan sebanyak 5 persen dari jaringan jalan. Biaya rehabilitasi jalan rata-rata adalah Rp 2-3 miliar/km. Jadi, Rp 2-Rp 3 miliar/km x 5 persen x 47.017 km = Rp 4,7-Rp 7,2 triliun/tahun;
 - c. **Rp 9,4 triliun/tahun** untuk rekonstruksi jalan sebanyak 5 persen dari jaringan jalan. Rata-rata biaya rekonstruksi jalan adalah Rp. 4.009 juta/km berdasarkan data dari DJBM tahun 2011-15. Jadi, Rp 4.009 juta/km x 5 persen x 47.017 km = Rp 9,4 triliun/tahun.
- (iii) **Rp 32 triliun** untuk PPJT (Rp 474 miliar selama 15 tahun), termasuk Rp 20 triliun dari sektor swasta dan BUMN.

10. Perumahan

Pesan utama:

- Kebutuhan perumahan di Indonesia sangat besar. Proyeksi pertumbuhan penduduk perkotaan menyoroti kebutuhan perumahan untuk 780.000 rumah tangga baru per tahun hingga tahun 2045, sambil memenuhi kebutuhan kepemilikan rumah sebesar 12,1 juta unit dan meningkatkan kualitas jutaan rumah tidak layak huni.
- Indonesia telah membuat kemajuan dalam mencapai target tahun 2019 untuk menyediakan rumah baru dan mengurangi jumlah rumah tidak layak huni, tetapi kemajuan terkait pemenuhan *backlog* penghunian rumah tidak terpenuhi sesuai dengan harapan.
- Skema subsidi perumahan utama yang digunakan untuk memenuhi target kepemilikan rumah dan hunian — FLPP dan SSB — tidak efisien: subsidi yang digunakan mahal (dalam hal biaya fiskal di muka dan hutang di masa depan), skema-skema tersebut menguntungkan bank dan pengembang daripada konsumen, dan membuat hengkangnya sektor swasta.
- Skema BPSPS telah memberikan hibah kepada 40 persen rumah tangga termiskin untuk meningkatkan kualitas rumah tidak layak huni, tetapi desain skema FLPP dan SSB bersifat regresif, tidak tepat sasaran, dan mudah mengalami kebocoran.
- Subsidi perumahan juga tidak efektif dalam memenuhi tujuan SDG dalam menyediakan rumah yang inklusif, aman dan memadai bagi semua karena kelemahan dalam kualitas bangunan, desain program, dan lemahnya penegakan pedoman program.

Rangkuman rekomendasi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas subsidi perumahan

Jangka pendek

- Mengalihkan dana ke subsidi yang lebih efisien, progresif, dan lebih tepat sasaran, sambil mengoptimalkan program-program subsidi saat ini untuk meningkatkan efisiensi dan kesetaraan;
- Memastikan rumah bersubsidi memiliki kualitas konstruksi bangunan yang baik dan dibangun di daerah-daerah yang strategis dengan akses ke pelayanan dasar;
- Mengembangkan program subsidi keuangan mikro perumahan untuk membiayai perbaikan rumah dan perluasan rumah; dan
- Mengembangkan Sistem Informasi Perumahan dan Real Estat (*Housing and Real Estate Information System*, HREIS) untuk meningkatkan proses perencanaan dalam mengelola pembangunan perumahan yang terjangkau.

Jangka menengah

- Mengembangkan tipologi perumahan alternatif yang hemat biaya dan memenuhi beragam kebutuhan konsumen di daerah perkotaan;
- Mendukung pengembangan perumahan yang terjangkau melalui kerangka Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) untuk mendukung akses ke lahan yang terjangkau dan berlokasi baik;
- Mengembangkan kebijakan sewa sebagai solusi alternatif dan pragmatis untuk kepemilikan rumah; dan
- Mengkaji ulang dan merevisi kerangka kerja peraturan untuk dapat secara jelas menetapkan peran Pemda dalam menyediakan perumahan yang terjangkau, sambil membangun kapasitas mereka untuk melakukannya.

Bacaan penting selanjutnya

Penilaian Sektor Infrastruktur - Program Perumahan (*Indonesia Sector Infrastructure Assessment Program*), Bagian 2, Bab 2: “Keuangan Daerah dan Perumahan di Perkotaan”. Publikasi yang akan terbit, 2019.

“Saatnya untuk BERTINDAK: Mewujudkan Potensi Perkotaan Indonesia (*Time to ACT: Realizing Indonesia’s Urban Potential*)”, Bagian 2, Bab 7: “Menghubungkan dan Mengintegrasikan Kota: Berfokus pada Perumahan dan Transportasi”. Publikasi yang akan terbit, 2019. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31304>

Bank Dunia dan Pemerintah Indonesia, tahun 2015. Laporan: “Indonesia: Peta Jalan untuk Reformasi Kebijakan Perumahan (*Indonesia: A Roadmap for Housing Policy Reform*).” Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

I. Konteks

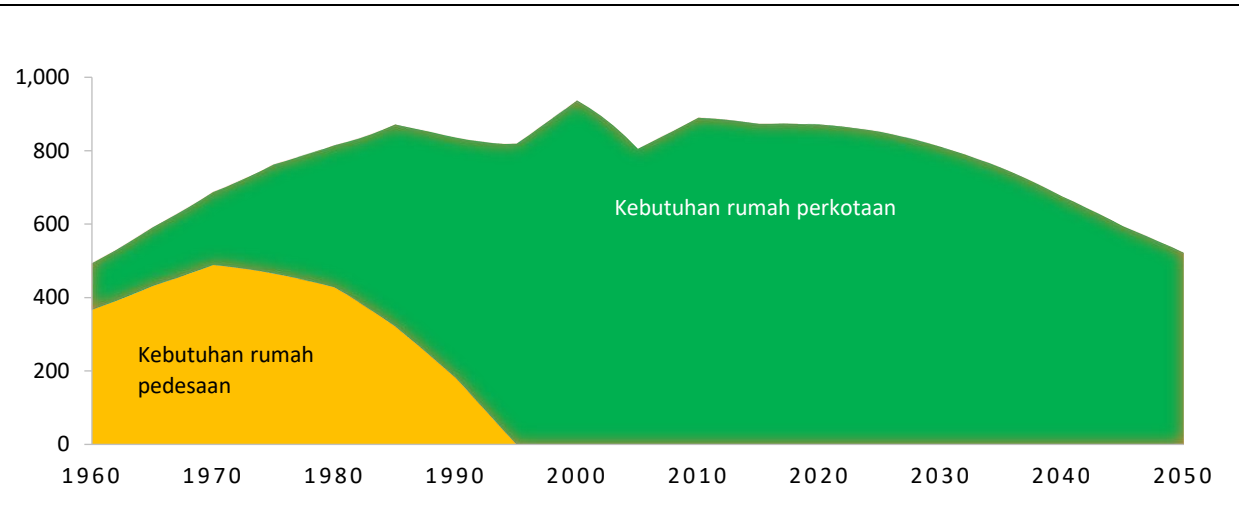
1. “Akses ke perumahan untuk semua” adalah prioritas utama bagi Pemerintah Indonesia. Melalui undang-undang dan program, Pemerintah Indonesia telah meratifikasi akses ke perumahan untuk semua sebagai amanat nasional. Hak atas perumahan yang layak termaktub di dalam UUD 1945 dan UU No. 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang menyatakan: “setiap warga negara Indonesia mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam perumahan yang sehat, aman, serasi, teratur dan berkelanjutan”. Pemerintah Indonesia juga telah mengesahkan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDG) #11 untuk “membangun kota dan permukiman yang inklusif, aman, tangguh dan berkelanjutan”.

2. Urbanisasi telah mendorong permintaan terhadap perumahan. Antara tahun 2010 sampai 2018, jumlah penduduk perkotaan Indonesia meningkat sebesar 27 juta, setara dengan lebih dari seluruh penduduk Australia. Sementara laju urbanisasi Indonesia dapat dianggap normal selama dekade terakhir, tren ini telah mendorong kebutuhan terhadap perumahan di daerah perkotaan. Dengan pangsa penduduk perkotaan yang diperkirakan akan meningkat dari hampir 55 persen menjadi lebih dari 70 persen pada tahun 2045, terdapat kebutuhan akan perumahan untuk memenuhi rata-rata 780.000 rumah tangga baru per tahun (Gambar 10.1).²⁵⁷

²⁵⁷ Perkiraan berdasarkan proyeksi umlah penduduk perkotaan dan pedesaan dari data *UN World Population Prospects*. Mengasumsikan ukuran rumah tangga rata-rata adalah 3,8 orang untuk rumah tangga perkotaan dan 4,4 orang untuk rumah tangga pedesaan.

Gambar 10.1. Pembentukan rumah tangga baru di perkotaan dan pedesaan, tahun 1950-2050

Dalam ribuan unit



Sumber: Perkiraan staf Bank Dunia berdasarkan *United Nations World Population Prospects*, revisi tahun 2018.

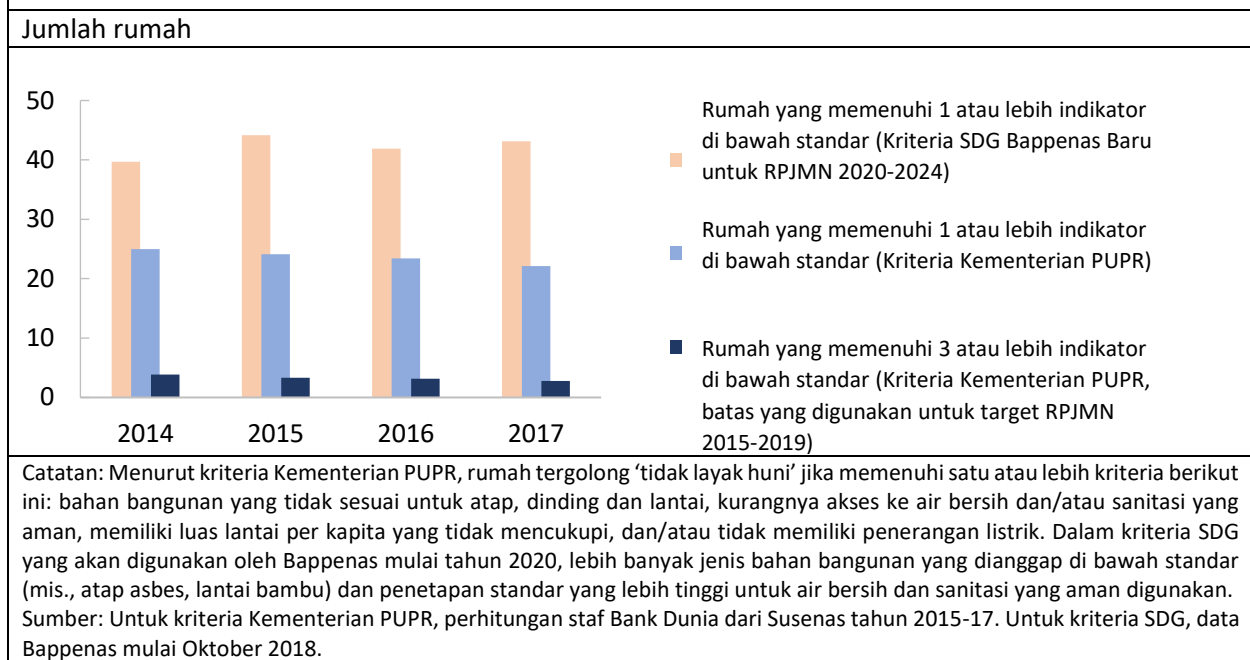
3. Indonesia menghadapi kebutuhan perumahan yang besar, tidak hanya dalam hal jumlah unit rumah yang dibutuhkan tetapi khususnya dalam hal kualitas stok perumahan. Pada 2017, 12,1 juta rumah tangga tidak memiliki rumah (*'backlog kepemilikan'*) – sekitar 1 juta lebih sedikit dari pada tahun 2014, tetapi masih jauh dari target Pemerintah Indonesia sebesar 6,8 juta pada tahun 2019. Dari jumlah tersebut, 6,7 juta tidak memiliki, menyewa atau mengontrak rumah (*'backlog penghunian'*).²⁵⁸ Yang lebih memprihatinkan adalah jumlah unit rumah tidak layak huni atau tidak memenuhi standar: 22 juta rumah tangga,²⁵⁹ atau hampir sepertiga dari jumlah penduduk, tinggal di rumah yang memiliki setidaknya satu fitur di bawah standar (misalnya, rumah yang terbuat dari bahan bangunan yang kurang baik, kurangnya akses ke layanan dasar, atau terlalu padat/*overcrowded*).²⁶⁰ Dinilai berdasarkan kriteria SDG yang bahkan lebih ketat lagi untuk 'rumah yang inklusif, aman, tangguh dan berkelanjutan', jumlah rumah tidak layak huni di Indonesia mencapai 43 juta rumah tangga (Gambar 10.2).

²⁵⁸ Ini adalah jumlah total rumah tangga yang tidak memiliki rumah dan tidak menyewa/mengontrak rumah. Ini adalah perkiraan yang lebih realistis dari jumlah unit rumah baru yang dibutuhkan dibandingkan dengan *backlog kepemilikan* (12,1 juta pada akhir 2017), yang tidak memperhitungkan preferensi untuk menyewa daripada memiliki rumah.

²⁵⁹ Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dari Susenas, Maret 2017.

²⁶⁰ Menurut perhitungan Bank Dunia dari Susenas (Maret 2017), sekitar 5,9 juta rumah tangga, sebagian besar penghuni berpenghasilan rendah dan menengah, yang hidup dalam kondisi yang terlalu padat. Mengikuti Keputusan Menteri Kesehatan (Kepmenkes) No. 829 tahun 1999, suatu rumah tangga dianggap terlalu padat jika luas lantai per orang kurang dari 7,2 meter persegi.

Gambar 10.2. Perkiraan rumah di tidak layak huni berbeda-beda, tergantung definisi yang digunakan



4. Keterjangkauan perumahan juga merupakan kendala utama di Indonesia. Hanya 20 persen rumah tangga terkaya yang mampu membeli rumah di pasar komersial formal, berdasarkan perkiraan biaya rumah rata-rata sebesar Rp 440 juta (US\$ 33.000).²⁶¹ rumah tangga di kelompok 40 persen pendapatan bagian tengah mampu membeli rumah formal yang sama hanya dengan subsidi pemerintah, sementara rumah tersebut tidak dapat diakses oleh rumah tangga di kelompok 40 persen terbawah.

5. Pemerintah Indonesia telah berupaya untuk mengatasi tiga tantangan kuantitas, kualitas, dan keterjangkauan perumahan. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 merencanakan pembangunan perumahan dan infrastruktur dasar yang memadai, aman, dan terjangkau untuk meningkatkan standar hidup penduduk yang berada di kelompok 40 persen terbawah.²⁶² Tabel 5.1 Secara khusus, Pemerintah Indonesia bermaksud mengurangi *backlog* hunian dari 7,6 menjadi 5,0 juta unit, dan mengurangi jumlah rumah tidak layak huni dari 3,4 menjadi 1,9 juta pada periode tahun 2015-19. merangkum target perumahan RPJMN.

²⁶¹ Bank Dunia dan Pemerintah Indonesia, 2015. Laporan: “Indonesia: Peta Jalan untuk Reformasi Kebijakan Perumahan.” Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

²⁶² Republik Indonesia. RPJMN 2015-2019. 2014. Halaman 6-96. <https://www.bappenas.go.id/id/data-dan-informasi-utama/dokumen-perencanaan-dan-pelaksanaan/dokumen-rencana-pembangunan-nasional/rpip-2005-2025/rpjm-2015-2019/>

Tabel 10.1. Kemajuan target perumahan RPJMN selama ini berjalan lambat namun stabil

<i>Angka menunjukkan jutaan rumah tangga</i>	Paduk (baseline) tahun 2014	2015	2016	2017	Proyeksi Bank Dunia tahun 2019	Target tahun 2019
<i>Backlog kepemilikan</i>	13,5**	11,7	11,9	12,1	12,5	6,8
<i>Backlog penghunian (jumlah total rumah tangga dikurangi (i) rumah tangga yang memiliki rumah sendiri dan dikurangi (ii) rumah tangga yang menyewa/mengontrak rumah)</i>	7,6**	6,2	6,1	5,9	5,7	5
<i>Rumah tidak layak huni: Rumah tangga di 3 atau lebih dari tujuh kategori di bawah standar</i>	3,4*	3,3	3,3	2,8	2,2	1,9

Catatan: Angka yang ditandai dengan * dikutip dari Kajian Jangka Menengah RPJMN 2015-2019; namun demikian, perhitungan Bank Dunia dari data Susenas menunjukkan 3,9 juta rumah tangga berada di bawah standar pada tahun 2014. Angka yang ditandai dengan ** menunjukkan data dari sumber-sumber sekunder Kementerian PUPR. Indikator-indikator lain dihitung dengan menggunakan metode Kementerian PUPR untuk target RPJMN 2015-2019.

Sumber: Data dari Susenas tahun 2015-17, analisa staf Bank Dunia menggunakan kriteria yang diuraikan dalam Pedoman Teknis untuk Pengumpulan Data Perumahan Tidak Layak Huni tahun 2016, Direktorat Perencanaan Penyediaan Perumahan.

6. Secara terpisah, Pemerintah Indonesia meluncurkan program “Satu Juta Rumah” pada 2015 untuk menyediakan 1 juta rumah yang baru dibangun setiap tahun melalui pembiayaan publik dan swasta.²⁶³ Sementara program tersebut terutama menargetkan masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), kelompok pendapatan lain juga berhak mendapatkan subsidi pemerintah. Program Satu Juta Rumah tersebut mencakup hal-hal berikut ini:

- (i) Peraturan yang berkaitan dengan perpajakan, skema pembiayaan, dan penggunaan lahan untuk memfasilitasi pembangunan perumahan;
- (ii) Penyediaan rumah untuk rumah tangga berpenghasilan rendah. Ini termasuk rumah susun sederhana sewa (Rusunawa), rumah khusus (Rusus), dan subsidi peningkatan kualitas rumah (Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya, BSPS); dan
- (iii) Akses ke pembiayaan perumahan melalui program kredit. Program utama (dan karenanya menjadi fokus bab ini) ini adalah subsidi terkait hipotek, yang juga dikenal sebagai subsidi KPR (Kredit Perumahan Rakyat):
 - Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP),
 - Subsidi Selisih Bunga (SSB), dan
 - Bantuan Pembiayaan Perumahan Berbasis Tabungan (BP2BT).

²⁶³ Target ini tidak secara langsung terkait dengan target RPJMN mengenai kebutuhan perumahan secara kuantitatif. Secara teori, jika semua rumah yang baru dibangun sampai ke penerima yang dituju (rumah tangga berpenghasilan rendah), maka menambah 1 juta rumah per tahun akan melebihi perkiraan tingkat pembentukan rumah tangga baru sekitar 25 persen dan mengurangi *backlog* penghunian.

Pemerintah Indonesia juga menyediakan bantuan uang muka dalam bentuk dana bantuan (Subsidi Bantuan Uang Muka, SBUM), yang dapat digunakan bersama dengan FLPP dan SSB. Tabel 10.2 menguraikan program subsidi perumahan utama yang dikelola oleh pemerintah pusat.

Tabel 10.2. Program subsidi perumahan utama Pemerintah Indonesia

Program & Tahun Pelaksanaan	Uraian
BSPS (2006) <i>Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya</i>	Hibah untuk peningkatan kualitas rumah atau pembangunan rumah sendiri bagi rumah tangga berpenghasilan rendah (MBR) yang memenuhi syarat. Dana bantuan dalam jumlah Rp 15 hingga 30 juta per rumah tangga. BSPS sebagian besar beroperasi di pedesaan, bukan di daerah perkotaan, dan dilaksanakan melalui model pembangunan berbasis masyarakat dengan menggunakan fasilitator.
*FLPP (2011) <i>Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan</i>	Memberikan dana dengan persyaratan lunak kepada pemberi pinjaman yang memberikan KPR dengan suku bunga tetap kepada konsumen sebesar 5 persen per tahun selama 20 tahun. Likuiditas sebesar 90 persen didanai oleh Pemerintah Indonesia (dengan <i>cost of fund</i> 0,5 persen) dan 10 persen oleh bank. Rasio pendanaan modal sebesar 90 persen diturunkan menjadi 75 persen pada bulan Agustus 2018.
*SSB (2015) <i>Subsidi Selisih Bunga</i>	Subsidi suku bunga yang menurunkan tingkat suku bunga pasar KPR menjadi tetap 5 persen selama masa pinjaman. Tidak seperti FLPP, pembiayaan modal untuk SSB adalah tanggung jawab pemberi pinjaman yang berpartisipasi.
SBUM (2015) <i>Subsidi Bantuan Uang Muka</i>	Program bantuan uang muka (sebesar Rp 4 juta) yang digunakan bersama dengan FLPP dan SSB untuk menurunkan uang muka.
*BP2BT (2018) <i>Bantuan Pembiayaan Perumahan Berbasis Tabungan</i>	Bantuan uang muka KPR dengan jumlah bantuan progresif maksimum Rp 32,5 juta. Tidak seperti FLPP dan SSB yang memiliki tingkat suku bunga tetap sebesar 5 persen, bank yang berpartisipasi dalam BP2BT memiliki fleksibilitas untuk menetapkan tingkat suku bunga dan harus menggunakan 100 persen modal sendiri untuk mendanai KPR.

Catatan: *) Menandakan subsidi Kredit Pemilikan Rumah (KPR).

Sumber: Kementerian PUPR

7. Untuk mengurangi beban fiskal subsidi perumahan dan mendorong kepemilikan rumah, Pemerintah Indonesia juga mengeluarkan UU No. 4 tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat, atau Tapera. Tapera bertujuan untuk menyediakan pembiayaan perumahan jangka panjang untuk rumah tangga berpenghasilan rendah melalui pemotongan gaji wajib sehingga diharapkan dapat mengurangi beban keuangan publik dari waktu ke waktu. Namun, sebelum Tapera dapat dilaksanakan, desain produk dan segmentasi target penghasilan perlu dikembangkan dan disepakati untuk menghindari tumpang tindih dengan produk-produk pembiayaan perumahan lainnya. Memperbaiki aspek-aspek ini sangat penting untuk keberhasilan Tapera (lihat Kotak 10.1).

Kotak 10.1. Tapera - Dari Visi yang Besar hingga Pelaksanaan

Undang-Undang No. 4 tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera) akan melembagakan pemotongan gaji wajib dari semua pekerja (*salaried workers*) dengan tujuan menyediakan pembiayaan jangka panjang untuk perumahan untuk melayani rumah tangga berpenghasilan rendah. Iuran yang diusulkan adalah sebesar 2,5 persen dari gaji bulanan untuk pemberi kerja dan 0,5 persen untuk karyawan. Pekerja mandiri (*non-salaried workers*) yang berpenghasilan lebih dari upah minimum juga akan dapat bergabung, secara sukarela.

Dalam tujuh tahun pertama operasinya, Tapera akan berfokus pada pegawai negeri sipil dan karyawan BUMN karena adanya pertentangan dari asosiasi pengusaha. Hal ini akan membatasi pendanaan pembiayaan perumahan Tapera dan jangkauannya serta kemungkinan akan menyebabkan pendanaan dari APBN terus berlanjut untuk subsidi perumahan, meskipun berkurang, dalam jangka pendek hingga menengah. Di sisi lain, mengingat bahwa program FLPP akan digabung dengan Tapera pada tahun 2021 (karena keduanya memiliki tujuan yang sama untuk memperluas akses ke perumahan yang terjangkau melalui pembiayaan likuiditas), Tapera akan mendapat keuntungan dari pembiayaan likuiditas daur ulang FLPP sebesar sekitar Rp 2 triliun per tahun.

Untuk pelaksanaan Tapera, desain produk pembiayaan perumahan perlu mempertimbangkan hal-hal berikut ini:

- Penetapan target: Fokus untuk melayani segmen penghasilan yang tidak terlayani oleh sektor swasta (penghasilan pada persentil ke 70 ke bawah).
- Desain produk: Mengembangkan produk-produk yang progresif, efisien secara ekonomi, produk yang ramah pasar sehingga menghindari keluarnya sektor swasta.
- Potensi tumpang tindih: Hindari tumpang tindih dan kembangkan segmentasi yang jelas antara Tapera dan produk-produk perumahan potensial yang ditawarkan oleh sistem dana pensiun yang ada, khususnya BPJS Ketenagakerjaan (Perumahan) (Tabel 10.3).

Tabel 10.3. Segmen sasaran yang dilayani oleh Tapera dan sistem dana pensiun lainnya

	Tapera	BPJS Ketenagakerjaan (Perumahan)	PT Taspen	PT Asabri
Pegawai negeri	X	<i>Harus bergabung paling lambat tahun 2029 sesuai dengan UU SJSN</i>	X	<i>Tidak Berlaku</i>
TNI/Polri	X		<i>Tidak Berlaku</i>	X
Karyawan BUMN	X	X		<i>Tidak Berlaku</i>
Karyawan swasta	<i>Diharapkan untuk bergabung di tahun ke 7 pengoperasian</i>	X		
Pekerja informal	<i>Tidak Berlaku</i>	X		

Sumber: Penulis.

II. Menilai Kualitas Belanja

1. Tren secara Keseluruhan: Apakah Jumlah Belanja Mencukupi?

8. Total belanja publik untuk perumahan telah meningkat secara absolut selama dekade terakhir ini. Keseluruhan pengeluaran perumahan pusat dan pemerintah daerah diperkirakan mencapai Rp 5,8

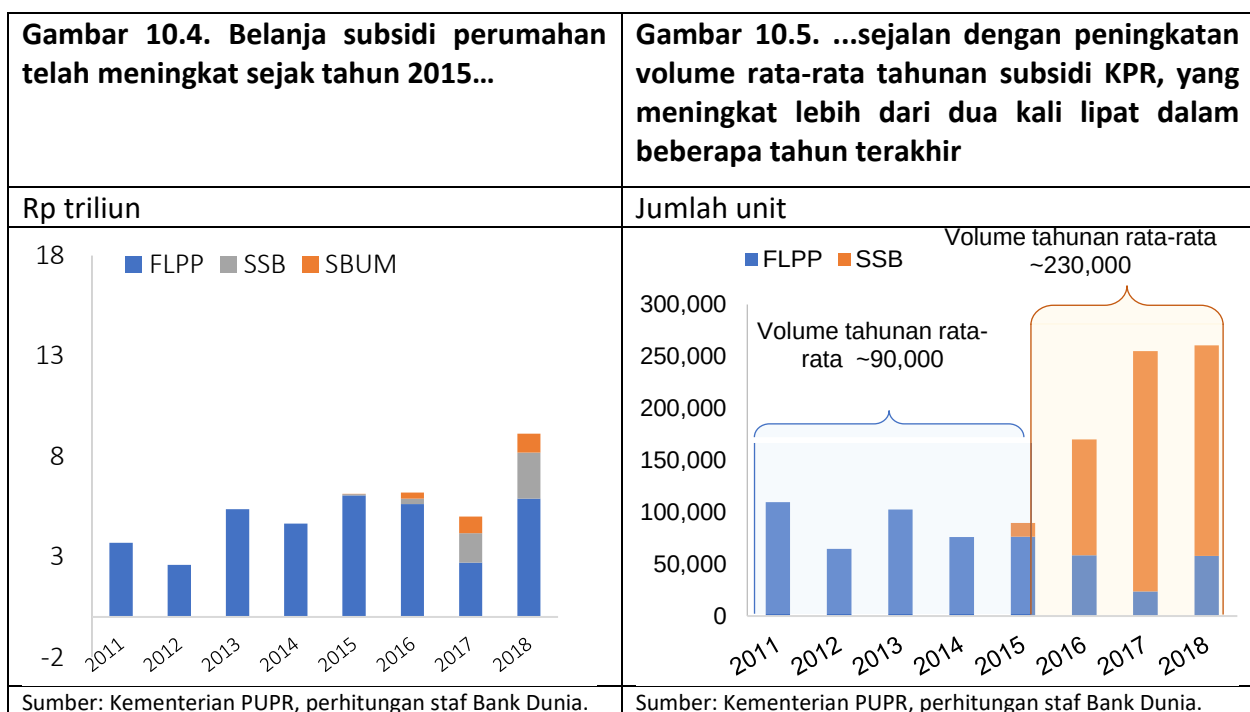
triliun pada tahun 2018, setara dengan 2,2 persen dari total belanja (Gambar 10.3). Hal ini menunjukkan peningkatan rata-rata sebesar 12,4 persen per tahun secara nominal sejak tahun 2011, sebagian besar karena pemberlakuan dan perluasan beberapa program subsidi perumahan (lihat pembahasan di bawah). Meskipun demikian, total pengeluaran publik untuk perumahan tetap konstan sebagai bagian dari PDB (0,4 persen) selama dua dekade terakhir ini.



9. Peningkatan belanja perumahan secara keseluruhan sebagian besar disebabkan oleh pemberlakuan dan perluasan program-program subsidi perumahan dalam beberapa tahun terakhir ini. Dengan hanya melihat biaya fiskal di muka, belanja pemerintah untuk program-program subsidi perumahan utama — FLPP, SSB, dan SBUM — berjumlah total Rp 9,1 triliun secara nominal pada tahun 2018,²⁶⁴ hampir tiga kali lipat dari jumlah yang dikeluarkan sejak tahun pertama FLPP beroperasi secara penuh di tahun 2011 (Gambar 10.4). Meskipun FLPP menyumbang lebih dari setengah dari pengeluaran ini, peningkatan pengeluaran untuk perumahan bersubsidi terutama disebabkan oleh pengembangan SSB dan SBUM yang cepat sejak awal tahun 2015. Dengan diperkenalkannya SSB pada tahun 2015, volume rata-rata subsidi KPR meningkat lebih dari dua kali lipat dari rata-rata sebelumnya sebesar 90.000 unit selama tahun 2011-15 menjadi 230.000 unit per tahun selama tahun 2016-18 (Gambar 10.5).

²⁶⁴ Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dari data Kementerian PUPR.

10. Kebutuhan perumahan Indonesia tidak dapat dipenuhi hanya dengan pendanaan publik. Untuk mengatasi kebutuhan perumahan secara kuantitatif saja akan membutuhkan sekitar Rp 1.005 triliun (US\$ 71 miliar),²⁶⁵ atau hampir setengah dari total belanja publik. Jika Pemerintah Indonesia mempertahankan tingkat belanja saat ini untuk perumahan tanpa melibatkan sektor swasta, akan diperlukan waktu 26 tahun untuk menutup kesenjangan,²⁶⁶ walaupun ada investasi tambahan yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas rumah tidak layak huni. Daripada meningkatkan jumlah keuangan publik yang dibelanjakan untuk perumahan, perlu dilakukan upaya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas belanja publik untuk meningkatkan investasi sektor swasta dengan lebih baik. Seperti yang ditunjukkan di beberapa bagian berikut ini, menciptakan lebih banyak ruang bagi sektor swasta akan membantu Pemerintah Indonesia untuk mencapai tujuannya menyediakan perumahan bagi semua.



2. Apakah Belanja Publik di Sektor ini Sudah Efisien?

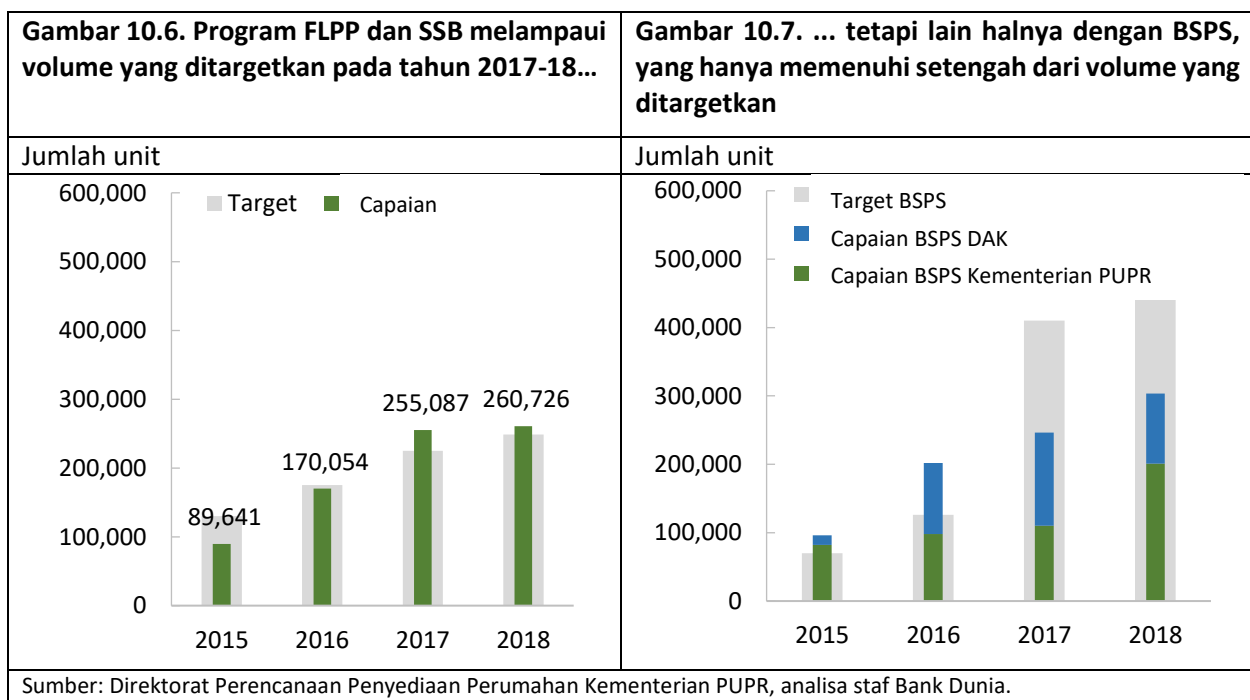
11. Belanja publik yang lebih tinggi untuk perumahan telah disertai dengan peningkatan jumlah unit perumahan bersubsidi melalui pendanaan publik. Pada periode tahun 2015-17, Pemerintah Indonesia menyediakan hampir 1 juta rumah per tahun untuk memenuhi janji program Satu Juta Rumah. Namun demikian, pencapaian ini sebagian besar disebabkan oleh pergeseran dari pembiayaan swasta ke pembiayaan publik untuk perumahan bersubsidi. Pada tahun 2015, sektor swasta membiayai 70 persen dari hampir 700.000 rumah baru yang dibangun, sementara sektor swasta hanya membiayai 35 persen

²⁶⁵ Dengan asumsi setiap rumah baru memiliki harga rata-rata Rp 150 juta (US\$ 411.200) per unit.

²⁶⁶ Pemerintah Indonesia membelanjakan sekitar Rp 38 triliun setiap tahun untuk perumahan dan fasilitas umum, termasuk pembangunan rumah-rumah baru.

dari sekitar 905.000 unit yang dibangun pada tahun 2017.²⁶⁷ Data awal menunjukkan bahwa keseimbangan antara pembiayaan swasta dan pembiayaan publik lebih setara pada tahun 2018, ketika Pemerintah Indonesia melampaui target dengan menyediakan 1,1 juta rumah,²⁶⁸ tetapi data pada unit yang dibangun secara komersial belum terverifikasi.

12. Demikian pula, sebagian besar program-program subsidi perumahan utama telah mencapai target mereka dalam hal volume, kecuali BSPS. Pada tahun 2017 dan 2018, Pemerintah Indonesia menyerahkan sekitar 260.000 unit perumahan bersubsidi melalui FLPP atau SSB, melebihi target dari masing-masing program (Gambar 10.6). SBUM juga telah mencapai targetnya sejak tahun 2016. Sebaliknya, BSPS (Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya) hanya mencapai sekitar setengah dari volume yang ditargetkan pada tahun 2017 dan 2018, tetapi hal ini sebagian karena target yang terlalu ambisius pada tahun-tahun tersebut (Gambar 10.7). Hal ini juga dikarenakan sebagian besar program BSPS beroperasi di daerah pedesaan, sedangkan sebagian besar rumah dengan kualitas tidak layak huni berada di daerah perkotaan, terutama di daerah-daerah kumuh. Namun demikian, perkembangan positif terjadi sejak tahun 2015 saat pemerintah pusat mulai mendesentralisasi pelaksanaan BSPS melalui Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk perumahan, sehingga volume rumah terbangun semakin mendekati target.



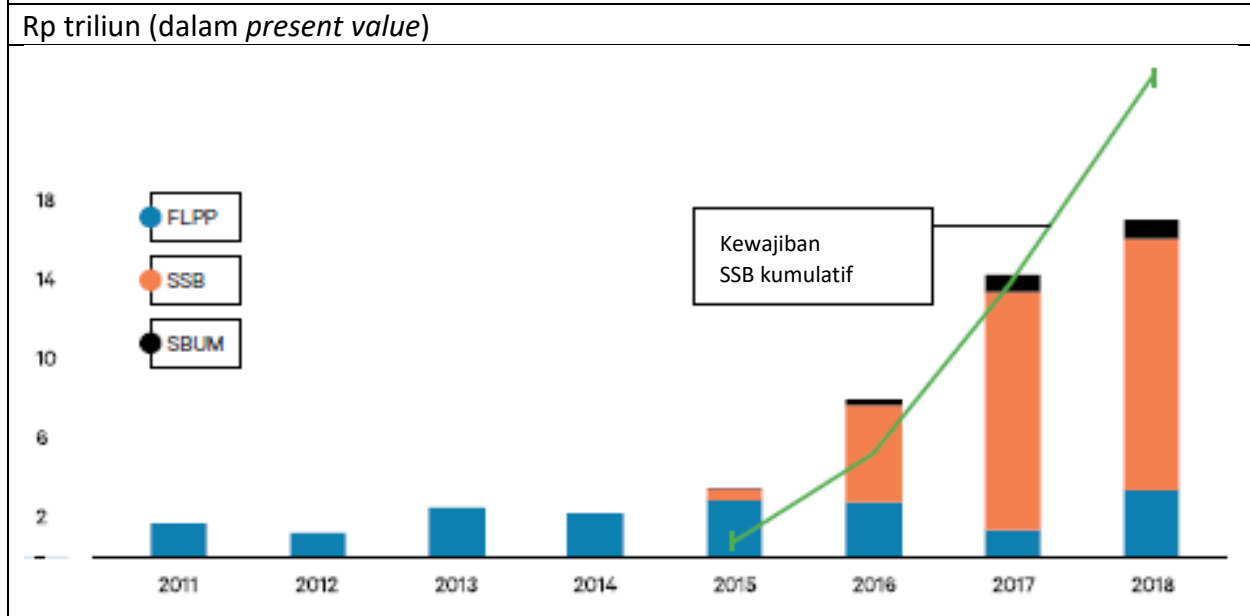
²⁶⁷ Sebagaimana yang disampaikan Direktur Jenderal Penyediaan Perumahan Kementerian PUPR Khalawi Abdul Hamid. Detikcom ke pers, 22 Okt. Diakses 15 Des 2018. <https://finance.detik.com/properti/d-4267636/ini-biang-kerok-program-sejuta-rumah-tak-pernah-capai-target>

²⁶⁸ Sebagaimana yang disampaikan Menteri PUPR Basuki Hadimuljono ke pers. Tempo 8 Des. Diakses 17 Des 2018. <https://bisnis.tempo.co/read/1153510/menteri-pupr-program-sejuta-rumah-capai-target-bulan-lalu/full&view=ok>

13. Walaupun subsidi KPR ini telah membantu Pemerintah Indonesia untuk mencapai target kuantitatifnya, subsidi tersebut memakan biaya yang mahal dan kemungkinan tidak berkelanjutan dalam jangka panjang, menciptakan hutang jangka panjang dan risiko tingkat bunga. Baik FLPP maupun SSB memiliki biaya per unit yang tinggi, yaitu Rp 58 hingga 61 juta (dalam *net present value*) per unit yang disubsidi (Gambar 10.8, lihat Lampiran 10.1 untuk perhitungannya). Jika dikalikan dengan jumlah rata-rata unit bersubsidi per tahun (sekitar 260.000), jumlah ini menjadi sekitar Rp 14 triliun, atau Rp 1,3 triliun per tahun selama masa pinjaman 20 tahun. Akibatnya, meskipun biaya fiskal langsung hanya meningkat secara moderat (Gambar 10.4), total *present value* dari subsidi tahun 2018 mencapai sekitar Rp 17 triliun — dua kali lipat dari biaya fiskal di muka dan peningkatan sepuluh kali lipat dari tahun 2011 (Gambar 10.5).

14. Peningkatan yang signifikan ini disebabkan oleh kombinasi dari dua perkembangan terkait dengan SSB. Pertama, seperti yang disebutkan sebelumnya, pemberlakuan SSB pada tahun 2015 menyebabkan volume rata-rata subsidi KPR meningkat lebih dari dua kali lipat. Kedua, SSB mengakibatkan hutang yang besar di masa depan untuk Pemerintah Indonesia sepanjang masa pinjaman (hingga maksimal 20 tahun). Diperkirakan pinjaman SSB selama tahun 2015-19 telah menyebabkan hutang Pemerintah Indonesia di masa mendatang sebesar sekitar Rp 30 triliun (lihat paragraf terakhir Lampiran untuk perhitungannya), belum termasuk biaya infrastruktur. Selain itu, Pemerintah Indonesia juga terpapar risiko volatilitas suku bunga, yang disebabkan karena Pemerintah Indonesia menanggung risiko perbedaan antara suku bunga pasar dan suku bunga tetap sebesar 5 persen.

Gambar 10.8. SSB menciptakan *net present value* (NPV) yang tinggi dari kewajiban di masa depan



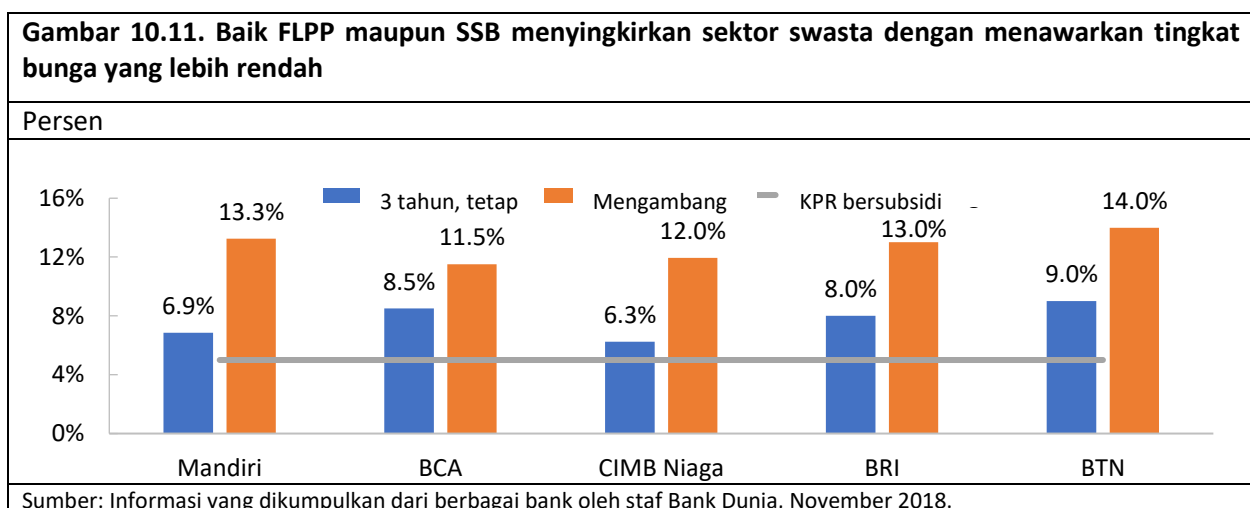
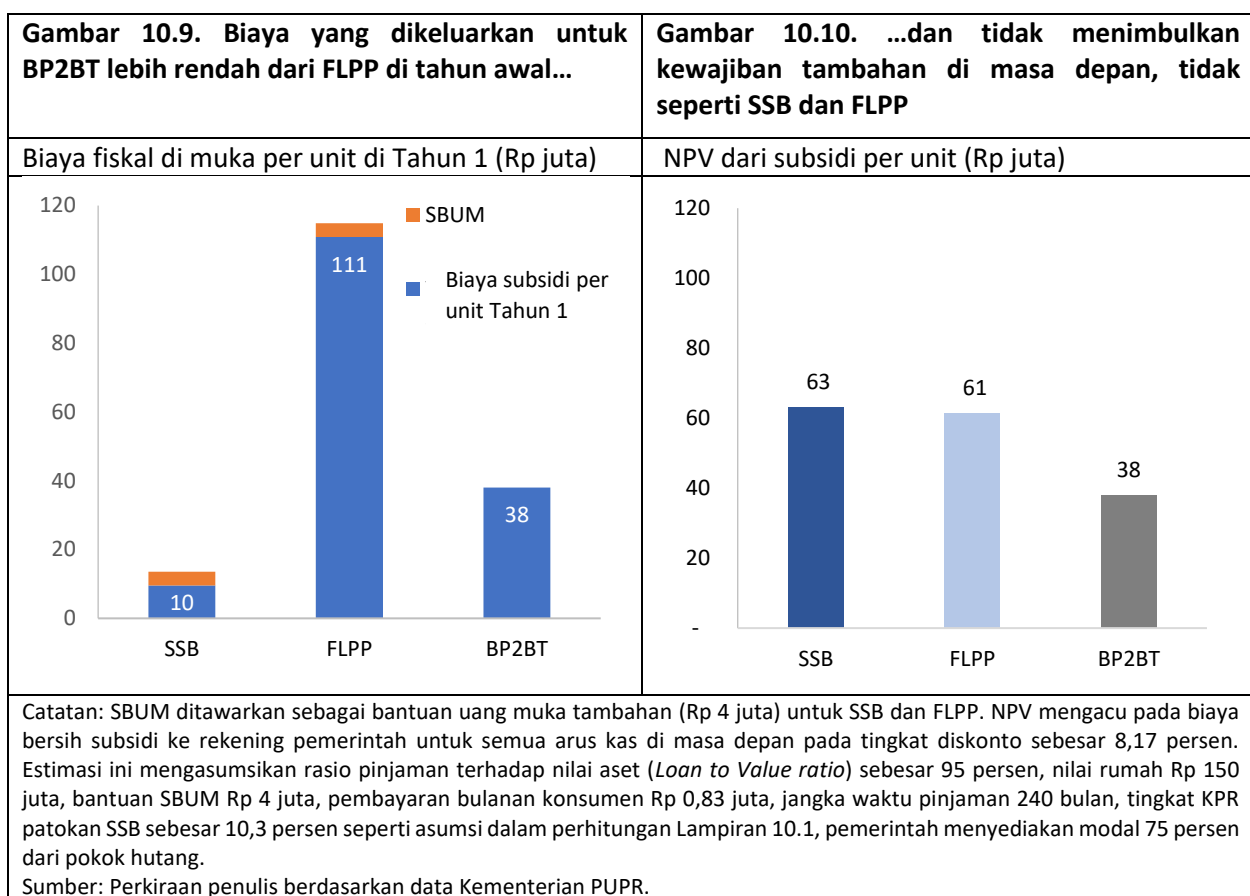
Sumber: Kementerian PUPR, perhitungan staf Bank Dunia.

15. Produk subsidi yang lebih efisien akan membantu rumah tangga berpenghasilan rendah, juga menurunkan risiko keuangan publik. BP2BT (Bantuan Pembiayaan Perumahan Berbasis Tabungan), skema subsidi perumahan terbaru Pemerintah Indonesia yang diluncurkan pada bulan September 2018 yang merupakan kemitraan dengan Bank Dunia, adalah salah satu alternatifnya. Berlawanan dengan FLPP dan SSB, BP2BT menyediakan bantuan uang muka satu kali untuk MBR, mengurangi kewajiban ekonomi di masa depan dan biaya administrasi jangka panjang. Rata-rata, pemberi pinjaman komersial akan membiayai 70 persen dari nilai rumah, sementara Pemerintah Indonesia akan membiayai sekitar 28 persen dalam bentuk bantuan uang muka dan penerima manfaat akan membiayai sekitar 2 persen. Produk ini menargetkan konsumen berpenghasilan rendah dan memiliki desain yang progresif, dengan bantuan yang lebih tinggi bagi MBR.

16. Gambar 10.9 dan Gambar 10.10 menggambarkan bagaimana BP2BT adalah subsidi yang lebih efisien dibandingkan dengan FLPP dan SSB. Untuk rumah yang bernilai Rp 150 juta, BP2BT akan menyediakan bantuan uang muka kepada konsumen sebesar rata-rata Rp 38 juta²⁶⁹ di tahun awal. Karena BP2BT tidak menimbulkan hutang di masa depan, total biaya bagi Pemerintah Indonesia adalah sama dengan *net present value* (Rp 38 juta). Sebaliknya, FLPP adalah program yang mahal, yang memakan biaya sebesar Rp 111 juta di tahun awal pinjaman, dan sekitar Rp 61 juta dalam *net present value* (NPV) selama masa pinjaman, termasuk SBUM (lihat Lampiran 10.1 untuk perhitungan yang lebih rinci). SSB memakan biaya yang lebih rendah bagi Pemerintah Indonesia dibandingkan dengan FLPP dan BP2BT di Tahun 1 karena hanya mencakup perbedaan antara tingkat bunga pasar dan tingkat bunga bersubsidi, namun kemudian menimbulkan hutang tahunan yang berjumlah sekitar 63 juta rupiah dalam bentuk NPV. Angka-angka ini sensitif terhadap fluktuasi dalam tingkat suku bunga pasar patokan (untuk SSB) dan *costs of funds* (untuk FLPP dan SSB).

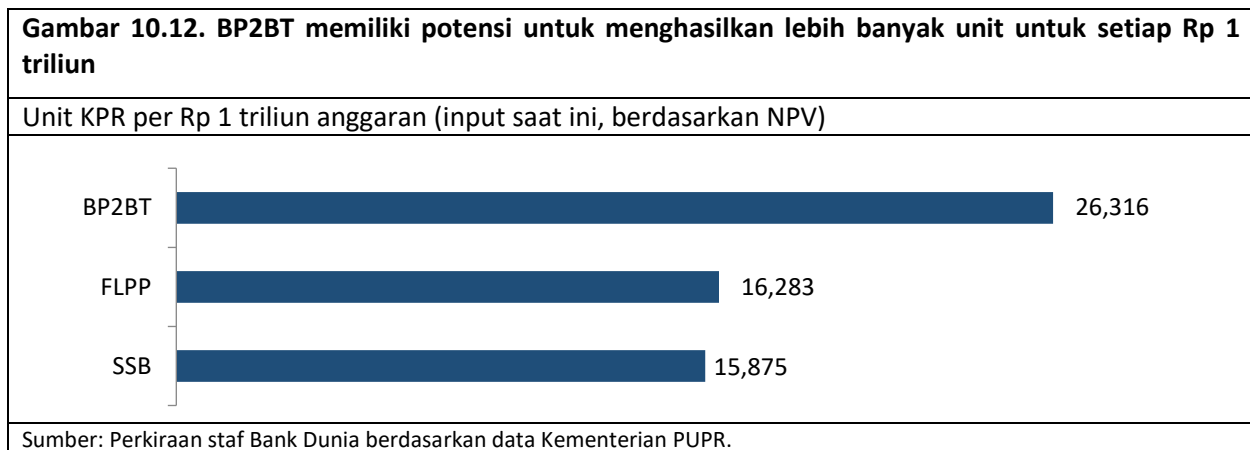
17. Selain biaya per unit yang tinggi, FLPP dan SSB menyingkirkan sektor swasta dan juga gagal menawarkan strategi keluar (*exit strategy*) yang jelas untuk Pemerintah Indonesia. Baik FLPP maupun SSB menawarkan tingkat bunga bersubsidi sebesar 5 persen untuk rumah tangga yang memenuhi syarat — jauh lebih rendah dari suku bunga bank swasta, yang mulai sekitar 6-8 persen untuk lima tahun pertama sebelum mengkonversi ke tingkat suku bunga mengambang sebesar 12 hingga 14 persen (Gambar 10.11). Hal ini membuat bank-bank komersil mustahil untuk bias bersaing dan membuat mereka keluar dari pasar untuk pekerja bergaji menengah. Selain itu, tingkat suku bunga tetap yang rendah mewajibkan Pemerintah Indonesia untuk terus mensubsidi pinjaman untuk seluruh masa pinjaman (hingga maksimal 20 tahun) dan tidak menawarkan strategi keluar yang jelas untuk melepaskan diri dari kewajiban ini.

²⁶⁹ Jumlah dana bantuan untuk BP2BT berbeda-beda tergantung pada penghasilan.



18. Sebaliknya, BP2BT menawarkan tingkat suku bunga pasar, yang menarik sektor swasta masuk ke pasar, melalui peningkatan profitabilitas dan sekuritisasi. Produk subsidi BP2BT yang sedang dikembangkan oleh Pemerintah Indonesia dan Bank Dunia memanfaatkan pasar swasta untuk memberikan lebih banyak KPR dengan biaya yang lebih rendah bagi pemerintah. Untuk pendanaan sebesar Rp 1 triliun, program BP2BT memiliki kapasitas untuk mendanai sekitar 26.000 unit. Total unit ini

50 persen lebih besar dari jumlah yang dapat dilayani oleh program FLPP dan SSB sebesar sekitar 17,000 unit dengan basis ekonomi komparatif (Gambar 10.12).



3. Apakah Belanja Publik di Sektor ini Sudah Efektif?

19. Se jauh mana kontribusi belanja publik terhadap tujuan Pemerintah Indonesia terkait perumahan untuk seluruh masyarakat Indonesia? Bagian ini mengevaluasi efektivitas belanja publik untuk perumahan, dengan fokus pada program subsidi KPR. Isu utama terkait cara meningkatkan potensi imbal (*leveraging*), kelayakan hunian (*livability*), kesetaraan, dan keterjangkauan dipertimbangkan.

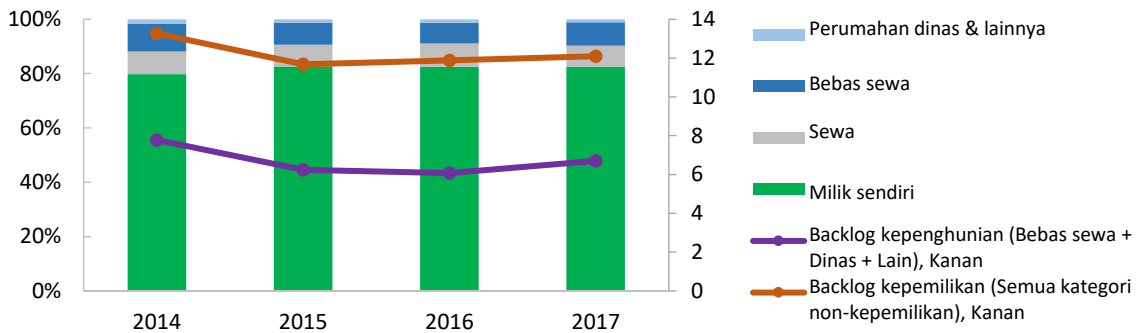
a. Apakah belanja publik membantu Pemerintah Indonesia untuk mencapai target RPJMN?

20. Meskipun sebagian besar memenuhi target RPJMN untuk pembangunan dan subsidi perumahan publik, kemajuan dalam mengurangi *backlog* hunian dan jumlah rumah tidak layak huni selama ini berjalan lambat. Meskipun jumlah rumah tangga yang tinggal di rumah-rumah yang diklasifikasikan sebagai ‘gratis sewa’, perumahan Dinas, dan ‘lain-lain’ menurun dari 7,6 juta pada tahun 2014 menjadi 6,1 juta pada tahun 2016,²⁷⁰ kemudian meningkat lagi menjadi 6,7 juta rumah tangga di akhir tahun 2017 karena pangsa rumah tangga ‘menyewa secara cuma-cuma’ meningkat. Jumlah rumah tidak layak huni telah menurun dari 3,4 juta menjadi 2,8 juta, tetapi data ini menggunakan definisi yang lebih luas yaitu rumah tangga yang memenuhi tiga atau lebih indikator di yang berada dibawah standar. Seperti ditunjukkan pada Gambar 10.2, 22 juta hingga 43 juta rumah dapat dianggap tidak layak huni jika dinilai dengan standar yang lebih tinggi.

²⁷⁰ Ini adalah jawaban atas pertanyaan Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) tentang status kepemilikan. ‘Menyewa secara cuma-cuma’ dapat mencakup penghuni liar dan rumah tangga yang tinggal tanpa membayar sewa dengan izin pemilik. ‘Rumah Dinas’ merujuk pada pegawai negeri sipil yang tinggal di rumah yang disediakan oleh pemerintah sebagai fasilitas yang diterima dari memegang jabatan.

Gambar 10.13. Kemajuan dalam mengurangi *backlog* hunian dan jumlah rumah tidak layak huni selama ini berjalan lambat

Persen dari semua rumah tangga di Indonesia (Kiri), Rumah Tangga (juta - Kanan)



Sumber: Susenas tahun 2014-17. Catatan: *Backlog* penghunian adalah jumlah rumah tangga yang 'menyewa secara cuma-cuma' untuk tinggal mereka atau tinggal di Rumah Dinas / lain-lain.

21. Kemajuan dalam mengurangi *backlog* perumahan dapat dipercepat jika pemerintah dapat memperluas desain programnya dengan memasukkan berbagai tipologi perumahan dan jika sewa dapat menjadi opsi bentuk perumahan terjangkau yang dapat diterima sehingga tidak berfokus secara sempit hanya pada tujuan kepemilikan rumah. Saat ini, baik FLPP maupun SSB membiayai unit baru yang secara eksklusif dibangun oleh pengembang, meninggalkan jenis kepemilikan rumah lainnya, seperti pembelian rumah yang sudah terbangun dan pembangunan rumah sendiri oleh pemilik. Sembilan puluh sembilan persen dari subsidi FLPP dan SSB adalah untuk rumah tapak baru, mengabaikan pembelian rumah yang sudah terbangun atau sewa rumah, jenis rumah bertingkat rendah seperti rumah *duplex* dan *townhouse*, dan rumah susun sewa. Selain itu, harga rumah tapak yang lebih murah daripada harapan konsumen memiliki ukuran yang terlalu kecil untuk jumlah anggota keluarga yang banyak, dan biasanya dibangun jauh dari pusat kota. Dalam jangka panjang, tidak jelas apakah jenis rumah bersubsidi ini akan mencapai level peningkatan harga (*price appreciation*) yang sama untuk pemilik rumah, mengingat kualitasnya yang lebih rendah dan lokasinya yang jauh dibandingkan dengan standar peningkatan harga di pasaran.

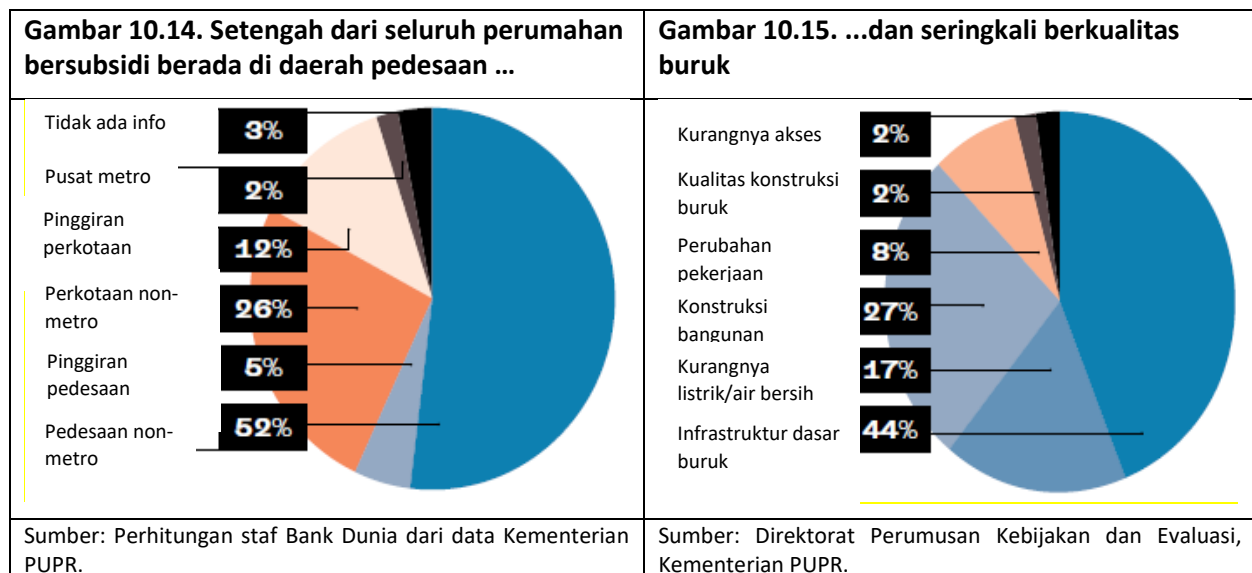
b. Apakah belanja publik telah menyediakan perumahan yang mencukupi dan layak huni?

22. Unit perumahan bersubsidi cenderung berada di lokasi yang buruk dan gagal memenuhi permintaan perumahan di daerah perkotaan. Meskipun daerah perkotaan memiliki kebutuhan perumahan yang terbesar, 57 persen unit rumah bersubsidi FLPP berlokasi di daerah pedesaan pada tahun 2017 (Gambar 10.14),²⁷¹ meningkat dari 36 persen pada tahun 2016. Di Medan, 88 persen unit bersubsidi untuk tahun 2016 dan 2017 berada di lokasi yang berjarak 10 kilometer atau lebih dari pusat kota dan di Surabaya dan Bandung, persentasenya masing-masing sebesar 99 persen dan 98 persen.

²⁷¹ Data FLPP Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat untuk tahun 2016 dan 2017. Analisa Bank Dunia.

23. Meskipun lahan di daerah yang jauh dari pusat-pusat kota mungkin lebih terjangkau, perumahan yang lokasinya buruk dapat mengakibatkan biaya jangka panjang yang lebih tinggi bagi penerima manfaat dan bagi Pemerintah Indonesia. Dikarenakan biaya lainnya yang terkait dimulai dari infrastruktur transportasi, jarak ke pusat-pusat ekonomi, peningkatan waktu perjalanan, kemacetan, dan kurangnya peningkatan nilai harga rumah. Selain itu, penelitian telah menunjukkan bahwa perumahan yang berlokasi buruk, dengan akses yang relatif rendah ke layanan umum dan pekerjaan, dikaitkan dengan mobilitas ekonomi antargenerasi yang lebih rendah.²⁷²

24. Selain itu, kualitas yang lebih rendah dari unit rumah bersubsidi menyebabkan tingkat kekosongan hunian yang tinggi, menambah jumlah rumah tidak layak huni yang sudah tinggi jumlahnya. Sampel dari 14.393 unit rumah baru yang dibeli dengan subsidi pemerintah menunjukkan bahwa sekitar 36 persen dari semua unit tidak dihuni. Alasan utamanya adalah karena kondisi infrastruktur (PSU) dasar yang buruk (44 persen), diikuti oleh kualitas konstruksi yang buruk (27 persen), serta kurangnya listrik dan air bersih (17 persen) (Gambar 10.14). Hal ini dikonfirmasi melalui penilaian yang dilakukan pada tahun 2018 oleh Direktorat Perumusan Kebijakan dan Evaluasi dari Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur Pekerjaan Umum dan Perumahan, yang menunjukkan bahwa 55,4 persen unit bersubsidi yang dibangun oleh pengembang tidak memenuhi standar minimum konstruksi dan persyaratan infrastruktur seperti yang diatur dalam peraturan subsidi KPR.



25. Singkatnya, buruknya kualitas rumah bersubsidi tidak membantu Pemerintah Indonesia untuk memenuhi tujuannya untuk memastikan “perumahan untuk semua”. Dana pemerintah dibelanjakan untuk unit perumahan yang tidak memberikan solusi jangka panjang kepada penerima manfaat akan kebutuhan perumahan mereka. Rumah tangga yang tinggal di unit yang tidak memadai akan

²⁷² Chetty et al., 2015.

berkontribusi pada peningkatan defisit perumahan secara kualitatif, sementara lokasi yang jauh dari daerah perkotaan dan infrastruktur yang buruk dapat menurunkan nilai rumah mereka. Peningkatan belanja rumah tangga untuk peningkatan mutu dan perbaikan kualitas bangunan yang buruk mengurangi keterjangkauan produk dan menimbulkan hutang bagi penerima manfaat. Faktor-faktor ini menurunkan tingkat kelayakan huni (*livability*) secara keseluruhan, dan menghasilkan rumah yang tidak aman, tidak memadai, atau tidak terjangkau.

c. Sampai sejauh mana skema subsidi secara efektif mengoptimalkan keuangan sektor swasta untuk menyediakan perumahan yang terjangkau dan layak huni?

26. Kualitas perumahan yang buruk, sebagian diperburuk dengan kenyataan pengembang perumahan bersubsidi yang umumnya terfragmentasi, beroperasi secara lokal dan berskala kecil. Pada tahun 2016, sekitar 80 persen pengembang yang berpartisipasi dalam membangun 30 persen unit FLPP, setiap dari mereka, rata-rata membangun sekitar enam unit rumah per pengembang. Pengembang-pengembang kecil ini tidak memiliki skala ekonomi yang cukup untuk menghasilkan perumahan berkualitas baik, karena mereka tidak memiliki akses ke pekerja konstruksi dan manajer proyek yang terampil, bahan bangunan berkualitas baik, dan teknologi serta akses pembiayaan. Selain itu, mereka mungkin tidak menjadikan risiko reputasi sebagai perhatian, tidak seperti pengembang-pengembang berskala besar.

27. Selain itu, pemberi pinjaman dan pengembang yang terlibat dalam FLPP dan SSB hanya menanggung risiko yang minim, berkontribusi terhadap risiko moral (*moral hazard*, yang artinya adalah risiko akibat tindakan seseorang yang tidak sepenuhnya ditanggung oleh pelaku tindakan melainkan sebagian ditanggung oleh pihak lain – pent.). Pemberi pinjaman yang berperan serta dalam FLPP menerima margin bunga bersih minimum (*Net Interest Margin*, NIM) sebesar sekitar 1,5 persen dan tingkat pengembalian internal (*Internal Rate of Return*, IRR) sebesar 8,2 persen.²⁷³ Selain itu, mereka umumnya dilindungi dalam hal peminjam yang gagal bayar melalui jaminan pembelian kembali (selama satu sampai tiga tahun pertama masa pinjaman), dan dengan jaminan KPR/*mortgage guarantee* (setelah periode jaminan pembelian kembali/*buy-back guarantee*). Demikian juga, pengembang menerima margin sebesar 20 persen hingga 30 persen untuk proyek-proyek perumahan bersubsidi. Apabila penerima manfaat gagal bayar selama periode *buy-back guarantee*, unit dapat diperbaharui dan dijual kembali, terkadang dengan harga yang lebih tinggi. Oleh karena itu, pemberi pinjaman dan pengembang tidak memiliki komitmen/'*skin in the game*' (yang artinya mengambil suatu keputusan yang dilanjutkan dengan tindakan, dan berkomitmen untuk menanggung segala resikonya – pent.) yang tinggi, yang berkontribusi pada masalah kualitas bangunan rumah yang buruk, ketidakpatuhan terhadap persyaratan untuk pembangunan tempat tinggal, dan penetapan target. Singkatnya, FLPP dan SSB tampaknya lebih menguntungkan pemberi pinjaman dan pengembang daripada konsumen.

²⁷³ Perhitungan Bank Dunia.

d. Sampai sejauh mana belanja publik mendorong kesetaraan dalam akses terhadap subsidi dan dana bantuan perumahan?

28. Dana bantuan perbaikan rumah BSPS relatif efektif dalam menargetkan rumah tangga berpenghasilan rendah (MBR) di Indonesia, sesuai dengan tujuannya. Enam puluh lima persen penerima BSPS berasal dari 4 desil termiskin dari konsumsi rumah tangga, yaitu kelompok 40 persen rumah tangga termiskin.²⁷⁴

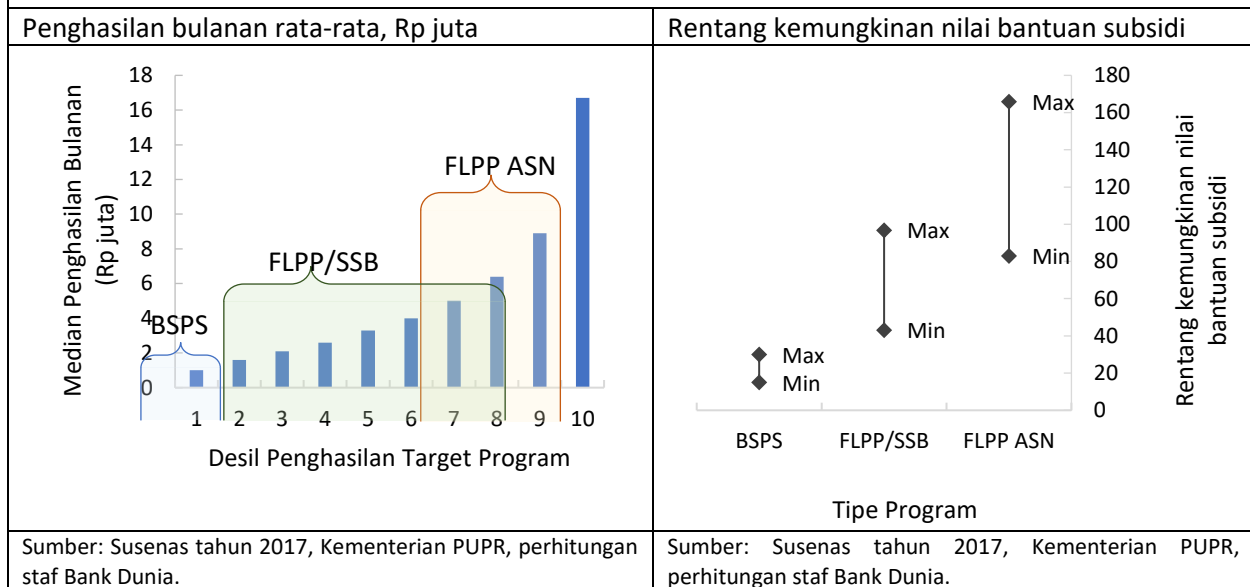
29. Bertolak belakang dengan tujuannya dalam mendorong akses yang setara ke perumahan, FLPP dan SSB adalah skema regresif yang lebih banyak menguntungkan mereka yang berpenghasilan lebih tinggi daripada kelompok berpenghasilan rendah yang menjadi sasaran (MBR). Hal ini terjadi karena dua alasan:

- Terdapat ketimpangan vertikal yang signifikan di seluruh program subsidi. Penerima program BSPS di 2 desil terbawah menerima subsidi sebesar Rp 15-30 juta, sedangkan penerima FLPP dan SSB di desil penghasilan 3-8 menerima subsidi sebesar Rp 40-100 juta. Mayoritas penerima FLPP dan SSB menerima subsidi dengan NPV hingga Rp 61 juta, dua hingga empat kali lipat besarnya dari penerima BSPS (Gambar 10.16, panel kanan). Selain itu, Pemerintah Indonesia saat ini sedang mempersiapkan peluncuran FLPP ASN — program FLPP diperpanjang yang dirancang untuk pegawai negeri sipil (segmen ASN) — yang berada dalam desil penghasilan 7-9. Subsidi tersebut akan berkisar dari Rp 80-160 juta berdasarkan NPV, sehingga semakin memperburuk ketimpangan vertikal.
- Lebih banyak subsidi diberikan kepada mereka yang membeli rumah yang bernilai lebih tinggi, sehingga memberi manfaat bagi mereka yang berpenghasilan lebih tinggi. Biaya subsidi per unit untuk rumah tapak mencapai sekitar Rp 60 juta, sedangkan unit rumah susun dengan nilai properti yang lebih tinggi, sekitar Rp 135 juta. Dengan kata lain, mereka yang berpenghasilan lebih tinggi yang membeli properti yang lebih mahal akan mendapat subsidi yang lebih besar dari FLPP dan SSB.

30. Singkatnya, dengan menggunakan kriteria kelayakan “Penghasilan Pokok” yang tidak memperlihatkan penghasilan rumah tangga penerima manfaat yang sebenarnya, dimungkinkan bagi mereka yang berpenghasilan tertinggi untuk mendapatkan manfaat dari subsidi pemerintah yang ditujukan untuk MBR. Pemerintah Indonesia perlu mendefinisikan dengan jelas segmen MBR ini dan memberikan subsidi perumahan hanya untuk segmen tersebut.

²⁷⁴ Sumber: Kementerian PUPR, Laporan Pemantauan dan Evaluasi Rumah Swadaya, tahun 2018.

Gambar 10.16. Meskipun FLPP dan SSB seharusnya menargetkan rumah tangga berpenghasilan rendah, dalam praktiknya kelompok berpenghasilan menengah dan lebih tinggi menerima lebih banyak manfaat karena adanya penetapan target yang buruk dan desain subsidi yang bersifat regresif



III. Rekomendasi untuk Meningkatkan Kualitas Belanja Pemerintah

31. Prinsipnya, subsidi pemerintah harus digunakan untuk melakukan intervensi di mana pasar tidak dapat menjangkau, idealnya berfokus pada rumah tangga berpenghasilan rendah dan jika risiko lebih tinggi daripada apa yang dapat ditanggung oleh sektor swasta. Tren saat ini mengarah pada arah yang berlawanan, yaitu memberikan subsidi yang lebih besar dan lebih dalam untuk segmen-segmen berpenghasilan tinggi, dan membuat sektor swasta enggan untuk masuk. RPJMN tahun 2020-2024 yang akan datang adalah kesempatan untuk meningkatkan keberlanjutan belanja publik untuk perumahan, meningkatkan sumber daya sektor swasta dengan lebih baik untuk memenuhi kesenjangan perumahan, dan pada akhirnya memenuhi tujuan SDG, sambil mendukung penyediaan perumahan untuk semua masyarakat Indonesia.

32. Pada bagian ini, diberikan rekomendasi jangka pendek dan menengah untuk membantu Pemerintah Indonesia memenuhi tujuannya dalam menyediakan perumahan bagi seluruh masyarakat Indonesia secara efisien dan efektif. Idealnya, kebijakan perumahan harus mendorong efisiensi, kesetaraan, transparansi, dan membantu meningkatkan sumber daya sektor swasta / rumah tangga untuk mendorong inovasi dan persaingan.

1. Jangka Pendek

33. Pertama, Pemerintah Indonesia harus mengalihkan dana publik ke subsidi yang lebih efisien, progresif, dan lebih tepat sasaran. Seperti diilustrasikan sebelumnya, mengalihkan dana publik ke skema subsidi yang lebih progresif seperti BP2BT akan membantu meningkatkan efisiensi dan efektivitas belanja.

34. Program subsidi yang ada dapat lebih dioptimalkan untuk memastikan efisiensi dan pemerataan biaya per unit. Pemerintah Indonesia telah berkomitmen untuk menghentikan SSB pada tahun 2020, seraya mengurangi kontribusi likuiditas FLPP dari 90 menjadi 75 persen dari pinjaman telah dimulai pada tahun 2019. Untuk lebih mengoptimalkan FLPP, salah satu atau kombinasi dari langkah-langkah berikut ini dapat dipertimbangkan:

- (i) Mengurangi lagi kontribusi likuiditas Pemerintah Indonesia (dari 75 persen pinjaman saat ini);
- (ii) Meningkatkan suku bunga pada saat pinjaman dimulai atau secara bertahap sesuai dengan kapasitas penerima untuk membayarnya; dan
- (iii) Meningkatkan kapasitas SMF untuk memanfaatkan pendanaan pasar modal untuk dukungan likuiditas campuran.

35. Salah satu kendala utama untuk melaksanakan rekomendasi tersebut adalah sifat politik dari penyediaan perumahan yang terjangkau di Indonesia, seperti di banyak negara-negara lain. Penyediaan perumahan yang terjangkau dapat sangat dipolitisasi, sehingga mengakibatkan keputusan penetapan sasaran dan penetapan anggaran menyesuaikan dengan siklus pemilu, dan berdampak negatif pada kemampuan lembaga pelaksana untuk melaksanakan program perumahan. Mengaitkan program perumahan dengan siklus pemilu juga menghambat kemampuan program untuk mencapai efisiensi jangka panjang melalui pemantauan dan evaluasi (M&E), dan peningkatan. Politik juga dapat memengaruhi pengukuran keberhasilan suatu program, karena indikator kinerja memberi bobot lebih pada pencapaian angka sebagai pengganti indikator SDG seperti kualitas bangunan, keselamatan, kecukupan, atau kelayakan untuk dihuni. Namun, beberapa negara telah berhasil menetapkan kebijakan dan strategi perumahan nasional jangka panjang yang terjangkau dan menerapkannya secara konsisten. Program perumahan umum Singapura, misalnya, telah dipuji sebagai salah satu praktik terbaik dunia dan perencanaan jangka panjang dari program ini adalah salah satu pendorong utama keberhasilannya.

36. Kedua, Pemerintah Indonesia juga harus memastikan bahwa rumah-rumah bersubsidi memiliki kualitas bangunan yang baik dan dibangun di daerah-daerah yang berlokasi strategis. Untuk melakukan hal ini, Kementerian PUPR perlu mempertimbangkan untuk:

- (i) mengembangkan alat kesesuaian lokasi dan pedoman untuk perumahan bersubsidi, termasuk penyarangan lokasi dengan pemetaan bahaya, untuk memastikan pembangunan perumahan dengan lokasi yang baik dan untuk melindungi penerima manfaat dari investasi dalam proyek-proyek yang berlokasi buruk yang dapat mengganggu kehidupan sosial dan mata pencaharian mereka;
- (ii) mengembangkan sistem M&E yang kuat dengan menggunakan teknologi *geo-tagging* untuk melacak kualitas dan mengambil tindakan untuk mengatasi ketidakpatuhan terhadap standar kualitas; dan
- (iii) mendorong pengembangan sistem sertifikasi dan penilaian pengembang nasional dalam kemitraan dengan asosiasi real estat dan Direktorat Jenderal Bina Konstruksi Kementerian PUPR untuk tidak melibatkan pengembang yang berkinerja buruk, sambil memberi insentif kepada pengembang yang berkualitas.

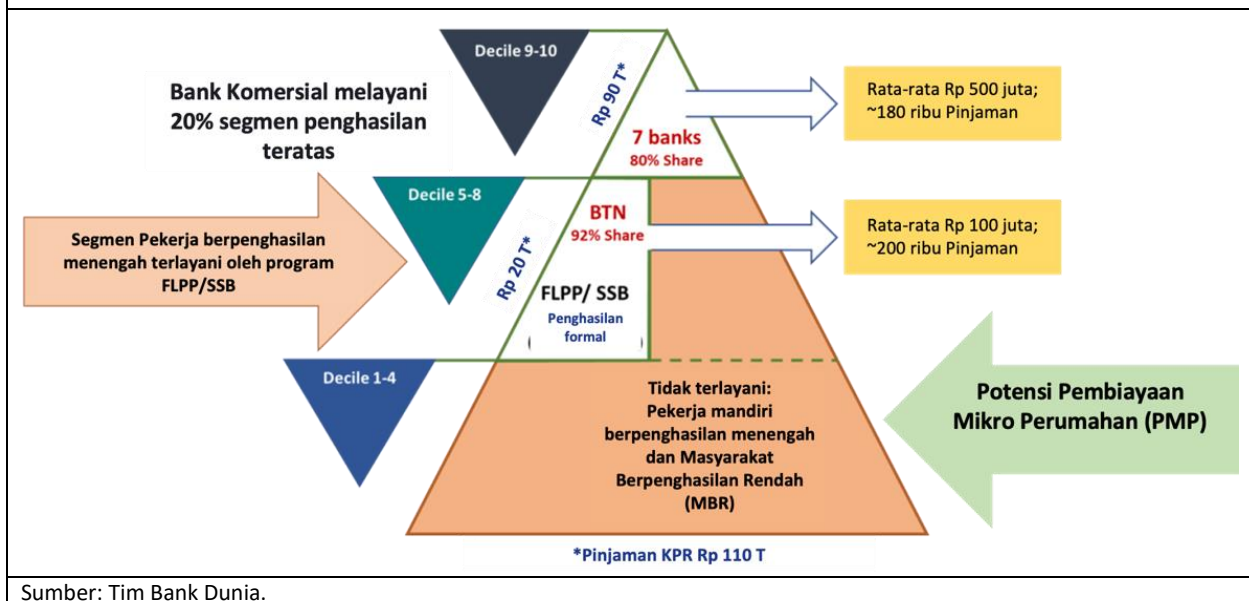
37. Saat ini, kurangnya sistem M&E yang kuat menghambat pelaksanaan dan keberlanjutan jangka panjang dari program perumahan. Audit dilakukan oleh BPKP dan BPK, masing-masing merupakan auditor internal dan eksternal pemerintah Indonesia, tetapi tidak berfokus pada kualitas, efektivitas, dan efisiensi belanja. Ini membatasi akuntabilitas selain volume pengembang dan penyedia kredit pemilikan rumah. Penegakan kepatuhan tidak disistematisasi, sehingga meningkatkan kemungkinan buruknya konstruksi bangunan dan infrastruktur dari pengembang dan pemberi pinjaman, serta membatalkan persyaratan kepatuhan penghunian dari konsumen. Akhirnya, sistem pengaduan konsumen yang baik juga tidak mencukupi, sehingga membatasi kemampuan konsumen untuk menyuarakan masalah yang terkait dengan rumah bersubsidi mereka.

38. Ketiga, dalam jangka pendek, Pemerintah Indonesia juga dapat mengembangkan program subsidi Pembiayaan Mikro Perumahan (PMP) untuk membiayai perbaikan rumah dan perluasan rumah tambahan. PMP terdiri dari pinjaman kecil tanpa jaminan yang ditawarkan untuk jangka waktu yang relatif pendek dan secara terus-menerus dalam mendukung “praktik pembangunan bertahap” dari masyarakat berpenghasilan rendah.²⁷⁵ Saat ini tidak ada pasar PMP formal di Indonesia, meskipun ada kebutuhan yang cukup besar untuk perbaikan rumah yang tercermin melalui defisit perumahan kualitatif perkotaan: sekitar 22 juta rumah tangga di desil penghasilan 1 hingga 8 tinggal di rumah tidak layak huni. Namun demikian, kebanyakan penyedia keuangan mikro saat ini kurang melayani pasar untuk pembiayaan perbaikan rumah (Gambar 10.17). Selain itu, dana bantuan yang diterima dari program perbaikan rumah BPSPS umumnya hanya memadai untuk menyelesaikan pekerjaan peningkatan kualitas (PK) atau pembangunan baru (PB) secara minimum, dan dana PMP tambahan akan membantu untuk dapat sepenuhnya menyelesaikan perbaikan / pembangunan rumah dengan cara yang memadai. Memenuhi kebutuhan ini dapat berdampak signifikan pada kesejahteraan rumah tangga di segmen target ini.

39. Untuk membangun dan meningkatkan skala produk PMP, komitmen pemberi pinjaman dan dukungan pemerintah berupa program yang dirancang dengan baik yang terdiri dari bantuan keuangan dan non-keuangan adalah kuncinya. Untuk mencapai skala yang cukup besar, maka desain produk dan proses operasional harus terstruktur dengan baik, sementara sistem *checks and balances* yang diperlukan juga harus ada. Akhirnya, dalam jangka pendek, Pemerintah Indonesia dapat meningkatkan proses perencanaan untuk pengembangan perumahan yang terjangkau dengan mengembangkan dan memelihara Sistem Informasi Perumahan dan Real Estat (*Housing and Real Estate Information System, HREIS*).

²⁷⁵ Yayasan Habitat Kemanusiaan Indonesia (*Habitat for Humanity*), tahun 2018.

Gambar 10.17: Kesenjangan dalam penyediaan pilihan perumahan untuk kelompok yang berada di bagian bawah piramida



40. Perencanaan perumahan yang terjangkau adalah langkah kunci dalam menghasilkan perumahan yang aman, memadai, dan terjangkau. RPJMN 2020-2024 dapat mengambil dua tindakan utama untuk memperbaiki proses perencanaan dalam rangka pengembangan perumahan yang terjangkau di tingkat pusat dan daerah. Secara khusus, Pemerintah Indonesia dapat: (i) menggunakan Sistem Informasi Perumahan dan Real Estat (*Housing and Real Estate Information System, HREIS*) untuk memperluas akses ke data perumahan; dan (ii) memanfaatkan alat perencanaan tata ruang untuk merencanakan perumahan yang terjangkau.

(i) Menggunakan Sistem Informasi Perumahan dan Real Estat (*Housing and Real Estate Information System, HREIS*) untuk memperluas akses ke data perumahan.

41. Pemerintah Indonesia dapat mempercepat reformasi, perencanaan dan pengembangan kebijakan perumahan berbasis bukti, sambil secara aktif melibatkan investasi swasta dalam pembangunan perumahan yang terjangkau, dengan menggunakan platform HREIS (lihat Kotak 10.2).

(ii) Memanfaatkan alat perencanaan tata ruang untuk merencanakan perumahan yang terjangkau.

42. Berbagai teknologi juga dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan perencanaan tata ruang dan mengembangkan perumahan bersubsidi di daerah perkotaan yang strategis. Kementerian PUPR harus memberdayakan Pemda untuk menggunakan alat perencanaan tata ruang yang tepat selama proses pembangunan perumahan. Salah satu contohnya adalah Alat Kesesuaian (*Suitability Tool*) yang baru-baru ini dikembangkan melalui proyek *City Planning Labs* Bank Dunia bekerja sama dengan Kementerian

Agraria dan Tata Ruang (ATR), yang telah diuji di kota Semarang dan Denpasar. Alat ini dapat mengevaluasi potensi lahan yang belum dikembangkan dan mengidentifikasi lokasi yang optimal untuk perumahan yang terjangkau berdasarkan kedekatan jarak dengan pelayanan dasar, kepadatan penduduk, serta harga dan ketersediaan lahan. Alat tersebut juga akan mampu menyediakan informasi yang lebih tepat bagi Pemda untuk menyetujui izin bangunan secara tepat sasaran berdasarkan pedoman lokasi, termasuk kedekatan jarak dengan layanan dasar dan daerah yang memiliki risiko bencana alam.

Kotak 10.2. Sistem Informasi Perumahan dan Real Estat (*Housing and Real Estate Information System*, HREIS)

Sistem Informasi Perumahan dan Real Estat (*Housing and Real Estate Information System*, HREIS), yang akan segera dikembangkan sebagai bagian dari *National Affordable Housing Program* Bank Dunia, yang dapat berfungsi sebagai penyimpan data dan analisa yang andal dan aktual. Melalui HREIS, definisi indikator utama seperti *backlog* perumahan, rumah tidak layak huni, dan keterjangkauan dapat diselaraskan dengan baik. Platform ini juga dapat mencakup sistem informasi geografis (*geographic information system*, GIS) untuk analisa *backlog* perumahan, kebutuhan perumahan, dan kesenjangan pasokan berdasarkan lokasi geografis dan segmentasi penghasilan konsumen. Indikator berikut ini dapat dianggap sebagai bagian dari platform HREIS:

- Defisit Kuantitatif Perumahan.
- Defisit Perumahan tidak layak huni / Kualitatif.
- Rasio Rumah yang Penuh Sesak.
- Indeks Keterjangkauan Perumahan: Biaya perumahan (mengacu pada jumlah angsuran atau sewa ditambah pengeluaran terkait perumahan lainnya sebagai persentase dari total pengeluaran rumah tangga) untuk menilai keterjangkauan perumahan oleh pasar mikro.
- Indeks Keterjangkauan Perumahan dan Transportasi: Serupa dengan indeks di atas tetapi termasuk biaya transportasi. Contoh: <https://htaindex.cnt.org/>
- Lokasi Perumahan: Lokasi dengan koordinat yang tepat dari unit bersubsidi untuk menilai kedekatan jaraknya dengan daerah perkotaan. Analisis tren rata-rata / median jarak perumahan bersubsidi ke pusat-pusat kota.
- Kualitas Perumahan: Persentase unit bersubsidi yang memenuhi standar minimum kualitas bangunan.
- Efisiensi Biaya Subsidi: Biaya per unit dari berbagai program subsidi perumahan.
- Penetapan target: Informasi demografis dan keuangan konsumen untuk memastikan penetapan target subsidi yang efisien.
- Kesenjangan kebutuhan perumahan: Permintaan perumahan vs pasokan perumahan.

Pemahaman yang lebih tepat mengenai kebutuhan perumahan dan kesenjangan pasokan akan memungkinkan Pemerintah Indonesia untuk dapat secara signifikan meningkatkan perencanaan dan pengambilan keputusan untuk pengembangan kebijakan dan program, serta alokasi anggaran fiskal. Ini dapat mendukung Pemda dalam meningkatkan perencanaan tata guna lahan dan proses perizinan, meningkatkan efisiensi kebijakan perumahan yang terjangkau, dan mempercepat investasi sektor swasta di lokasi yang tepat. Ini juga akan membantu sektor swasta dalam proses identifikasi dan perencanaan untuk investasi di sektor perumahan secara waktu nyata (*real time*). Akhirnya, masyarakat luas akan dapat mengakses informasi terkait perumahan dan data real estat, analisa, dan indikator sektor.

2. Jangka Menengah

43. Dalam jangka menengah, Pemerintah Indonesia harus mempertimbangkan untuk mengembangkan tipologi perumahan alternatif yang hemat biaya dan memenuhi kebutuhan konsumen yang beragam. Saat ini, hampir 100 persen subsidi FLPP/SSB adalah untuk rumah tapak yang berada jauh dari pusat kota dan gagal memenuhi kebutuhan dan keinginan konsumen. Memperluas rentang jenis perumahan yang memenuhi syarat untuk subsidi akan memungkinkan rumah tangga untuk menemukan rumah yang memenuhi kebutuhan mereka, mengurangi biaya tanah per unit, dan mendorong terciptanya masyarakat yang berkelanjutan sesuai dengan SDG 11. Meningkatkan variasi jenis perumahan dengan memasukkan pilihan untuk keluarga menengah dan keluarga berskala besar, seperti rumah *duplex*, rumah *townhouse*, *fourplex*, dan perumahan bertingkat tinggi, serta di kompleks perumahan dengan penghuni yang memiliki tingkat penghasilan beragam (*mixed-income*), kompleks dengan fungsi campuran (*mixed-use*) akan menurunkan biaya tanah per unit dan berujung pada pembangunan kota yang lebih kompak dan inklusif.

44. Secara khusus, Kementerian PUPR harus:

- (i) Melakukan pengujian dan uji coba jenis-jenis perumahan baru yang murah, dan metodologi konstruksi yang memenuhi permintaan konsumen bersama pengembang-pengembang utama;
- (ii) Mempertimbangkan metodologi penetapan harga alternatif berdasarkan jenis-jenis perumahan alternatif; dan
- (iii) Mengintegrasikan pembelajaran ke dalam peraturan subsidi KPR untuk pelaksanaan.

45. Pemerintah Indonesia juga dapat mendukung pengembangan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) untuk kerangka perumahan yang terjangkau untuk mendukung akses ke perumahan yang terjangkau di pusat-pusat kota. Salah satu pendorong utama perumahan bersubsidi berada di lokasi yang buruk karena tingginya biaya tanah di daerah perkotaan di lokasi yang ideal. KPBU dapat memanfaatkan lahan kota yang kurang teroptimalkan untuk menciptakan perumahan yang terjangkau. Proses yang sistematis dalam mengidentifikasi tanah yang terjangkau di daerah yang berlokasi baik yang mungkin saja dimiliki BUMN, Pemda, dan/atau tanah wakaf²⁷⁶ adalah titik awal yang baik untuk proyek percontohan KPBU. Bantuan teknis harus diberikan oleh pemerintah pusat kepada Pemda untuk mengembangkan model KPBU yang layak untuk proyek yang melibatkan beragam pengasialan rumah tangga (*mixed-income*), perumahan yang terjangkau, sementara unit KPBU yang dikelola oleh Kemenkeu dan/atau sistem dana bantuan yang dikelola oleh Kementerian PUPR dapat menyediakan dana kepada Pemda untuk pelaksanaan proyek-proyek tersebut. Mengintegrasikan perumahan yang terjangkau sebagai bagian dari perencanaan strategis infrastruktur dan pengembangan lahan Pemerintah Indonesia saat ini dengan mendorong masuknya pengembangan perumahan yang terjangkau dalam proyek-proyek Pembangunan Berorientasi Transit (*Transit-Oriented Development, TOD*) adalah pilihan lain untuk

²⁷⁶ Wakaf adalah sumbangan amal yang dibuat berdasarkan hukum Islam

menciptakan perumahan yang berlokasi baik. Perumahan yang terjangkau dapat diminta sebagai bagian dari proyek TOD dengan imbalan insentif, seperti biaya tanah dan pajak yang lebih rendah, mengurangi parkir, izin yang dipercepat, dan/atau bonus kepadatan. Tanpa adanya perumahan yang terjangkau sebagai komponen pembangunan infrastruktur, perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah tentu akan terpisahkan dan peluang untuk menciptakan kemakmuran dan inklusivitas bersama tidak akan terealisasi.

46. Kementerian PUPR harus mengembangkan kebijakan sewa sebagai solusi alternatif dan pragmatis untuk kepemilikan rumah. Rumah sewa memenuhi kebutuhan kritis segmen konsumen tertentu, memberikan fleksibilitas dan mobilitas bagi pekerja migran, mengatasi masalah keterjangkauan perumahan bagi keluarga muda dan rumah tangga berpenghasilan rendah, dan memenuhi kebutuhan individu lanjut usia yang tidak lagi membutuhkan rumah yang besar. Memiliki pilihan jenis kepemilikan rumah yang beragam tidak hanya menciptakan pasar perumahan yang lebih stabil tetapi juga mendukung tenaga kerja yang lebih fleksibel dan dinamis. Selain itu, hal ini dapat membantu menciptakan keseimbangan di pasar perumahan mengingat risiko gelembung spekulatif (*speculative bubbles*) jika tidak ada alternatif untuk kepemilikan rumah.

47. Secara khusus, Kementerian PUPR perlu mempertimbangkan cara untuk:

- (i) Melakukan studi mengenai rumah sewa yang komprehensif dan mengembangkan peta jalan rumah sewa untuk menilai permintaan pasar, pasokan, tantangan dan peluang, serta kemampuan kelembagaan, keuangan, dan fiskal;
- (ii) Mengembangkan serangkaian rekomendasi untuk memperluas sektor rumah sewa; dan
- (iii) Menilai kelayakan dan peluang untuk mensubsidi sisi permintaan dan penawaran untuk sektor rumah sewa oleh Pemerintah Indonesia, seperti kupon sewa untuk konsumen dan insentif pajak untuk pengembang.

48. Meningkatkan koordinasi dan kolaborasi di antara berbagai pemangku kepentingan perumahan di tingkat pemerintah pusat dan daerah sangatlah penting untuk dapat mensukseskan semua rekomendasi tersebut. Saat ini, koordinasi kelembagaan di antara para pemangku kepentingan perumahan nasional (Bappenas, Kemenkeu, Kemendagri, dan Kementerian PUPR) tidak memiliki pengaturan yang efisien, sehingga berkontribusi terhadap keterlambatan perencanaan, pembiayaan, dan pelaksanaan program. Selain itu, terlepas dari upaya desentralisasi yang telah dilakukan, pembagian wewenang untuk pembangunan perumahan antara Pemerintah Pusat dan Pemda masih belum jelas.²⁷⁷ Bahkan setelah diberlakukannya peraturan baru yang menjelaskan penyediaan perumahan sebagai tanggung jawab Pemda,²⁷⁸ banyak Pemda tidak menganggap hal ini sebagai prioritas pembangunan, mengakibatkan tidak ada alokasi anggaran yang cukup untuk melaksanakan tujuan ini. Pemerintah pusat terus-menerus menjadi pihak yang menerapkan sebagian besar kebijakan dan program perumahan.

²⁷⁷ Laporan Evaluasi RPJMN tahun 2004-2009. Bappenas, 2009.

²⁷⁸ Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten Kota.

Peran Pemda dalam penyediaan perumahan telah terkandung dalam penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan Sertifikat Laik Fungsi (SLF), tetapi sangat diperlukan adanya perbaikan yang signifikan untuk meningkatkan kecepatan, efektivitas teknis dan cakupan layanan ini. Keterlambatan dalam mengeluarkan izin untuk membangun perumahan yang terjangkau adalah hal yang biasa terjadi,²⁷⁹ dan hanya 10 persen Pemda yang memiliki kapasitas (sumber daya dan pengetahuan) untuk menerbitkan SLF. Selain itu, Pemda memiliki tingkat kapasitas fiskal yang sangat beragam serta bergantung pada kementerian di level pusat seperti Kementerian PUPR sebesar 70 hingga 85 persen pembiayaan perumahan yang terjangkau. Pemda juga memiliki kapasitas kelembagaan yang tidak memadai untuk mengembangkan dan melaksanakan rencana perkotaan, program perumahan, dan pengelolaan data.

49. Oleh karena itu, pemerintah pusat dapat meninjau dan merevisi peraturan untuk menetapkan peran yang jelas bagi pemerintah daerah dalam menyediakan perumahan yang terjangkau, sambil membangun kapasitas mereka untuk melakukannya. Tinjauan mendalam mengenai kecukupan dan efektivitas peraturan terkait desentralisasi dan transfer fiskal perlu dilakukan sehingga Pemda dapat memiliki peran yang lebih kuat dalam menangani kebutuhan perumahan di daerah masing-masing. Melalui UU No. 23 tahun 2014, Pemda saat ini hanya diberi amanat untuk mengelola perumahan pascabencana dan relokasi, sementara tanggung jawab untuk mengelola perumahan bagi rumah tangga berpenghasilan rendah sepenuhnya dipegang oleh pemerintah pusat. Penting untuk menggeser amanat pembangunan perumahan yang terjangkau kepada Pemda sejalan dengan prinsip-prinsip desentralisasi, sambil membangun kapasitas mereka. Pemerintah pusat secara paralel harus membuat rencana pembangunan kapasitas yang sistematis untuk Pemda yang mencakup pelatihan langsung dan mekanisme kerja untuk perencanaan dan pengembangan lahan serta pengelolaan data. Pemerintah pusat dapat memasukkan program pembangunan kapasitas dalam DAK perumahan, yang telah menggunakan pedoman BSPS, untuk meningkatkan keberlanjutan program secara jangka panjang dan meminimalkan ketergantungan pada fasilitator masyarakat, yang saat ini berperan dalam memastikan bahwa pedoman tersebut dipenuhi. Setelah Pemda memiliki kapasitas teknis yang lebih baik dan sistem M&E yang kuat, lebih banyak dana DAK yang dapat digunakan untuk melaksanakan program BSPS di masa depan. Selain itu, Pemda harus mengembangkan program-program khusus kota untuk meningkatkan perumahan yang terjangkau, seperti mengembangkan rencana perumahan yang terjangkau, mencadangkan properti publik atau tanah yang diambil alih untuk pembangunan perumahan yang terjangkau dan campuran, menganalisa ukuran tapak tanah yang ada dan peraturan Koefisien Lantai Bangunan (KLB), mempercepat efektivitas penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan SLF untuk pembangunan perumahan yang terjangkau, dan menunjuk daerah zonasi inklusif setelah melakukan analisa keekonomian yang diperlukan.

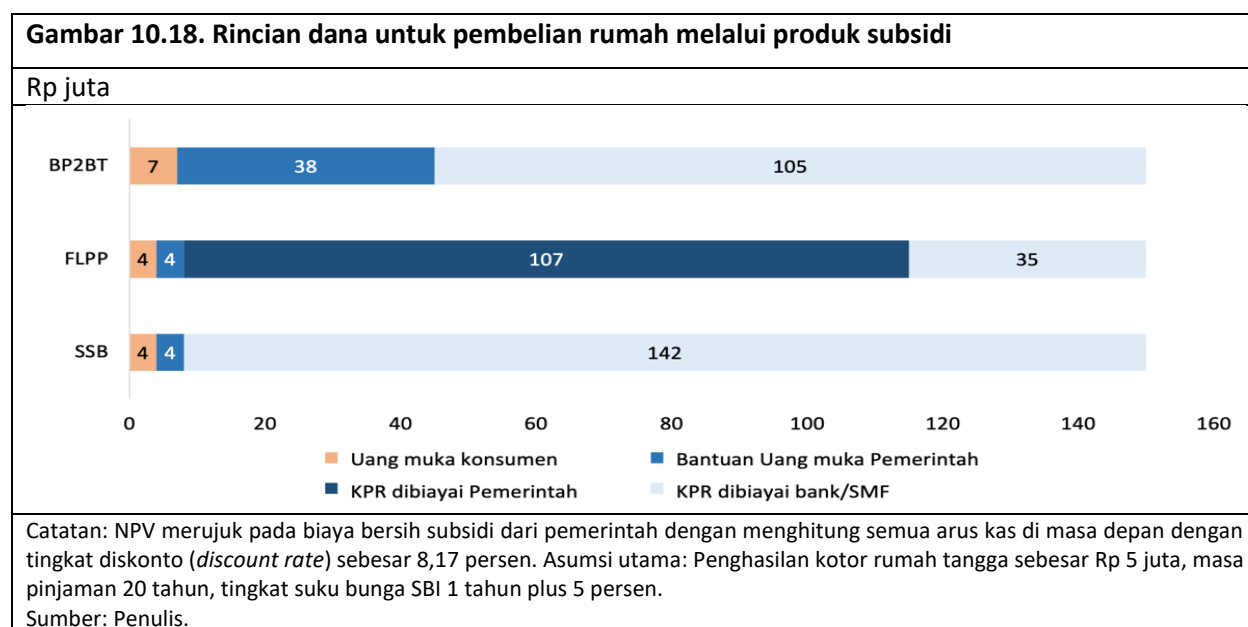
²⁷⁹ Penundaan ini dapat merugikan pengembang sebanyak 20 persen dari total biaya bangunan selama 12 bulan (Bank Indonesia 2017), sehingga menghambat investasi swasta dalam pengembangan perumahan yang terjangkau. Paket kebijakan ekonomi ke-13 Pemerintah Indonesia, yang diluncurkan pada tahun 2016, berencana untuk mengurangi jumlah izin yang diperlukan untuk membangun perumahan yang terjangkau dan menurunkan biayanya, tetapi pelaksanaannya lambat dan belum mendatangkan hasil yang diinginkan. Lihat Bab 7 dari *“Time to ACT: Leveraging Indonesia’s Urban Potential”* (Bank Dunia, 2019) untuk pembahasan yang lebih terperinci.

50. Singkatnya, komitmen Pemerintah Indonesia terhadap kebijakan “Perumahan untuk Semua” yang konsisten patut dipuji. Akan tetapi, banyak upaya perlu dilakukan untuk memastikan bahwa mayoritas perumahan bersubsidi dibangun untuk melayani kebutuhan yang lebih kritis dan yang berkembang di daerah perkotaan. Selain itu, desain dan penetapan target program subsidi perumahan perlu dioptimalkan untuk meningkatkan efisiensi dan menjangkau rumah tangga yang paling membutuhkan, daripada memberi manfaat bagi bank dan pengembang. Tumpang tindih antara program dukungan bagi perumahan yang sudah ada juga harus diatasi. Pemantauan yang lebih ketat terhadap kualitas bangunan perumahan bersubsidi sangat penting dalam memastikan bahwa Pemerintah Indonesia dapat menyediakan rumah yang aman, inklusif, dan memadai bagi semua masyarakat Indonesia. Akhirnya, dengan mendorong lebih banyak kolaborasi di seluruh rantai nilai para pemangku kepentingan perumahan dan, khususnya, memastikan sektor swasta untuk tetap terlibat aktif di dalam pasar, akan sangat penting dalam memastikan bahwa target “Perumahan untuk Semua” dapat dicapai di Indonesia.

Lampiran 10.1. Rangkuman mekanisme subsidi pembiayaan utama, FLPP dan SSB

51. Subsidi FLPP mencakup 75 persen modal pinjaman (*loan capital*) dengan dana pembiayaan (*cost of fund*) sebesar 0,5 persen untuk bank yang berpartisipasi. Suku bunga konsumen ditetapkan sebesar 5 persen selama masa pinjaman. Ini menunjukkan bahwa untuk rumah bersubsidi senilai Rp 150 juta, FLPP membebani Pemerintah Indonesia sebesar Rp 111 juta pada Tahun ke-1.²⁸⁰ Dalam nilai bersih sekarang (NPV), ini berjumlah Rp 57 juta. Dengan menambahkan bantuan uang muka sebesar Rp 4 juta, FLPP membebani Pemerintah Indonesia sebesar sekitar Rp 61 juta per unit bersubsidi, atau sekitar 41 persen dari harga rumah awal.

52. Untuk SSB, Pemerintah Indonesia mensubsidi perbedaan antara tingkat suku bunga pasar yang disepakati dan tingkat suku bunga subsidi sebesar 5 persen. Dengan asumsi tingkat suku bunga pasar 10,3 persen,²⁸¹ biaya fiskal awal kepada Pemerintah Indonesia di Tahun 1 adalah Rp 5,6 juta untuk rumah senilai Rp 150 juta. Namun, Pemerintah Indonesia harus terus membayar tambahan Rp 5,6 juta setiap tahun selama sisa masa pinjaman. Dengan masa pinjaman maksimum 20 tahun, ini berarti total biaya sebesar sekitar Rp 112 juta. Dalam *net present value* (NPV), nilai ini mencapai Rp 59 juta per unit yang disubsidi.²⁸²



²⁸⁰ Asumsi utama: Nilai rumah Rp 130 juta: uang muka konsumen Rp 2 juta, bantuan uang muka SBUM Rp 4 juta, pinjaman Rp 123 juta. Tingkat diskonto (*discount rate*) diasumsikan sebesar tingkat SUN 20 tahun, yaitu sebesar 8,15 persen, dan masa pinjaman adalah 20 tahun.

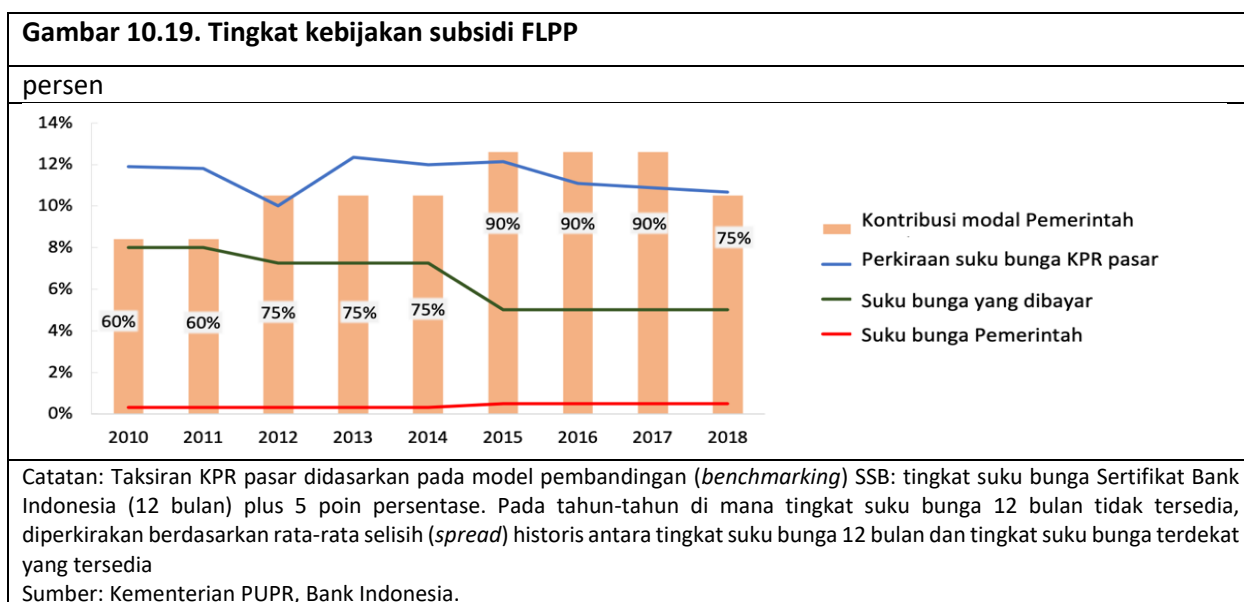
²⁸¹ Ini adalah penjumlahan dari suku bunga acuan SBI satu tahun sebesar 5,3 persen ditambah margin pemberi pinjaman sebesar 5 persen.

²⁸² *Present value* sebesar Rp 112 juta, didiskonto 8,2 persen selama 20 tahun masa pinjaman.

Perhitungan kewajiban di masa depan dari FLPP dan SSB yang sudah diberikan

1. FLPP

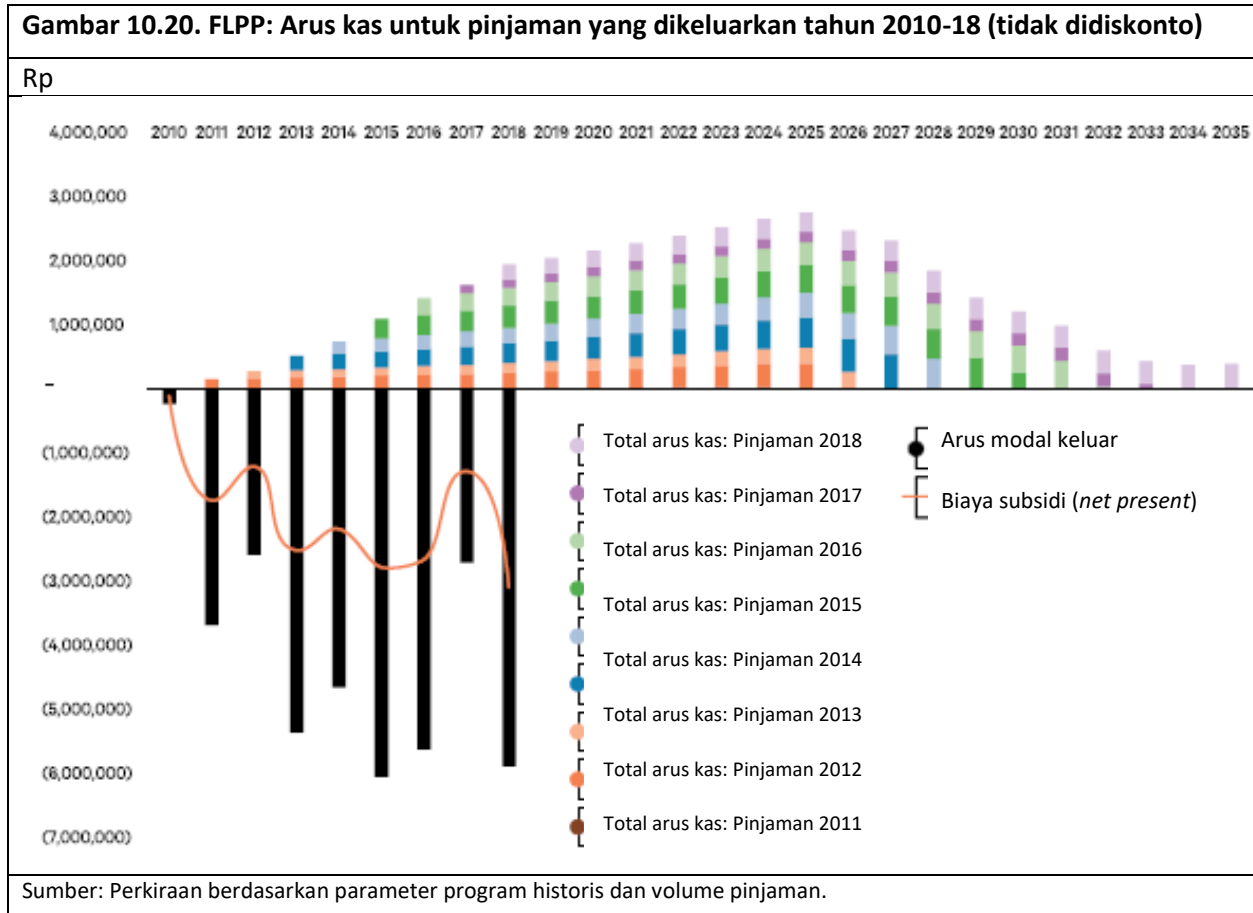
53. Skema FLPP memberi tingkat bunga 5 persen kepada pembeli rumah untuk KPR hingga 20 tahun dan memungkinkan pembayaran uang mulai dari dengan nol rupiah. Dengan ketersediaan bantuan uang muka dari SBUM, uang muka pada umumnya menjadi sebesar sekitar 5 persen dari nilai rumah, termasuk bantuan. Pada April 2019, Kementerian PUPR meminjamkan 75 persen modal pinjaman kepada bank pelaksana dengan bunga 0,5 persen, dan sisa 25 persen disediakan oleh PT. Sarana Multigriya Finansial (PT SMF), lembaga pemberi pinjaman pembiayaan perumahan milik negara,²⁸³ dengan bunga sebesar 4,45 persen. Bank pelaksana kemudian meminjamkan kepada pelanggan, mengambil selisih (*spread*) atas biaya rata-rata tertimbang dari dana tersebut. Parameter-parameter ini telah disesuaikan beberapa kali sejak peluncuran program pada tahun 2010. Gambar 10.20 merangkum perubahan dalam parameter pinjaman utama selama umur program.



54. 75 persen pokok pinjaman yang diberikan oleh Kementerian PUPR tidak dianggap sebagai pengeluaran anggaran langsung karena pada akhirnya dikembalikan sepenuhnya kepada dana bergulir untuk dipinjamkan kembali. Namun, bunga sebesar 0,5 persen yang diperoleh adalah sebagian kecil dari biaya yang harus dikeluarkan Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan jumlah yang sama melalui cara-cara lain. Dalam *present value*, biaya yang harus dikeluarkan Kementerian PUPR berjumlah sekitar 50 persen dari pokok pinjaman selama 20 tahun dalam kondisi saat ini tidak termasuk pengeluaran SBUM.

²⁸³ Kementerian PUPR.

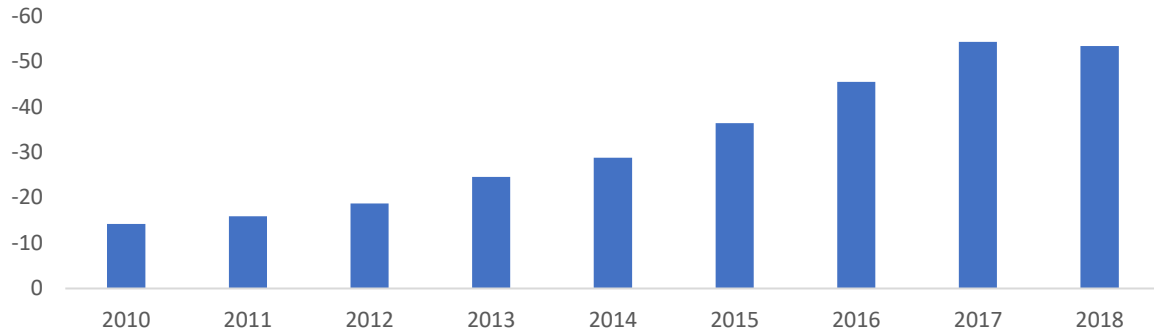
55. Untuk memperhitungkan biaya-biaya ini secara fiskal, harus dipertimbangkan proyeksi arus kas pinjaman yang dikeluarkan pada setiap tahun dan menerjemahkannya ke nilai saat ini yang setara dengan tahun itu. Perkiraan arus kas untuk pinjaman yang dikeluarkan dalam program FLPP dari tahun 2010 hingga 2018 diilustrasikan dalam Gambar 10.20.



56. Dengan menggunakan *present value* dalam metode tahun pengeluaran, biaya fiskal netto dari pinjaman FLPP yang dikeluarkan dari tahun 2010 hingga 2018 adalah lebih dari Rp 17,6 triliun, atau rata-rata sekitar Rp 2 triliun untuk 64.000 unit per tahun. Implikasi terhadap efisiensi biaya per tahun dirangkum di Gambar 10.21.

Gambar 10.21. FLPP, NPV dari biaya per unit (2010-18)

Rp juta



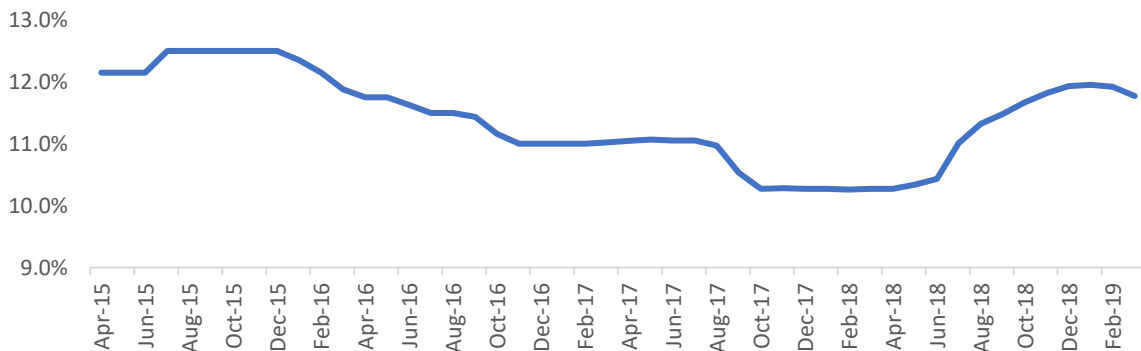
Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data Kementerian PUPR.

2. SSB

57. Sebagaimana telah diuraikan di atas, mekanisme SSB mewajibkan bank pelaksana untuk mengajukan 100 persen modal pinjaman, tetapi membayar selisih antara: (i) pembayaran amortisasi oleh konsumen sebesar 5 persen; dan (ii) amortisasi kedua atas pinjaman yang sama dengan nilai tukar pasar (saat ini tingkat suku bunga Sertifikat Bank Indonesia 12 bulan ditambah 5 persen). Kesenjangan pembayaran ini dihitung ulang dan dibayarkan setiap bulan selama masa pinjaman. Gambar 10.22 menunjukkan fluktuasi dalam tingkat suku bunga acuan yang digunakan untuk menghitung pembayaran ini ke bank pelaksana sejak program diluncurkan pada tahun 2015.

Gambar 10.22. Tingkat suku bunga pasar acuan SSB yang digunakan untuk perhitungan pembayaran (bulanan)

Persen

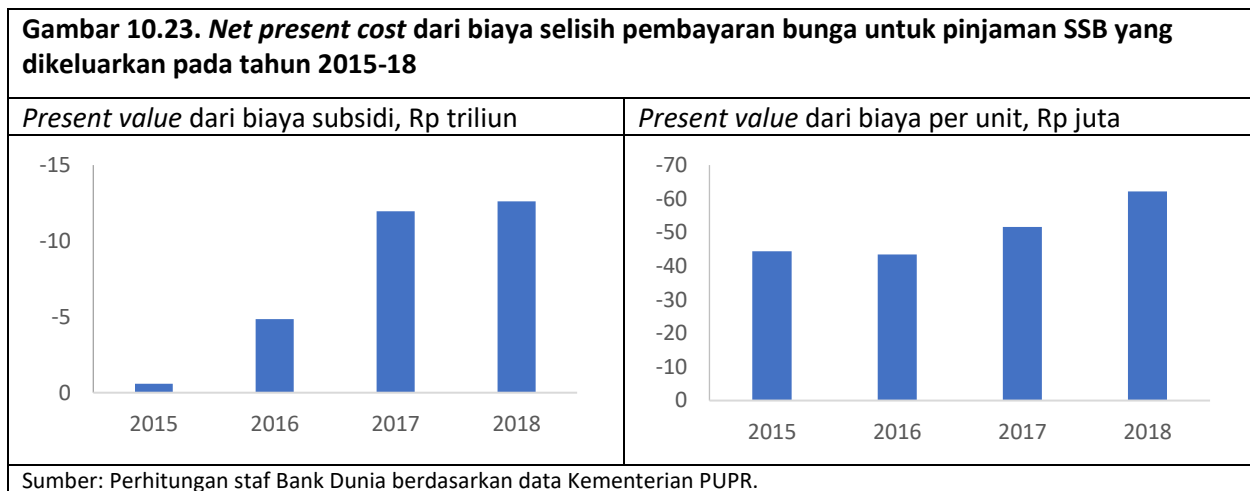


Catatan: Ini adalah angka actual historis.

Sumber: Kementerian PUPR, satuan kerja (Satker) SSB.

58. Dengan menggunakan nilai tukar historis ini dan asumsi tingkat suku bunga acuan sebesar 11,5 persen untuk pembayaran yang dilakukan setelah Februari 2019, kami memproyeksikan pembayaran

bulanan untuk masa pakai setiap pinjaman dan mendiskontokannya ke tahun pengeluaran untuk sampai pada biaya bersih sekarang (*net present cost*) dari subsidi untuk setiap tahun (Gambar 10.23).



59. Biaya fiskal netto untuk periode tahun 2015-18 menggunakan *present value* dalam metode tahun pengeluaran berjumlah hampir Rp 30 triliun, atau rata-rata Rp 7,5 triliun untuk 140.000 unit per tahun. Angka-angka ini sensitif terhadap fluktuasi suku bunga acuan ke depan. Misalnya, kenaikan tingkat suku bunga acuan bulanan rata-rata dari 11,5 menjadi 12,5 persen menghasilkan kenaikan biaya sebesar Rp 3,8 triliun selama masa pembayaran pinjaman yang sama. Sebaliknya, penurunan sebesar 1 persen akan memberi penghematan bagi Pemerintah Indonesia sebesar sekitar Rp 3,7 triliun. Keterkaitan dengan fluktuasi tingkat suku bunga di masa depan adalah kewajiban kontinjensi yang signifikan bagi Pemerintah Indonesia, mengingat tingkat suku bunga acuan selama ini paling rendah 10,26 dan paling tinggi 12,5 persen selama empat tahun masa program hingga saat ini (periode stabilitas ekonomi yang relatif).

11. Pengelolaan Sumber Daya Air

Pesan utama:

- Indonesia telah menetapkan target keluaran pada pembangunan dan rehabilitasi sistem irigasi, dan pembangunan bendungan-bendungan baru untuk mencapai hasil-hasil untuk ketahanan pangan.
- Namun, target tahun 2019 tidak mungkin terpenuhi.
- Pengeluaran secara umum terlalu berfokus pada pembangunan baru, dibandingkan dengan operasi dan terutama pemeliharaan. Pada khususnya adalah isu sistem irigasi di tingkat kabupaten.
- Masalah koordinasi dan teknis (kondisi geografis) merupakan hambatan bagi efektivitas.

Rangkuman rekomendasi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya air

Tingkatkan belanja operasi & pemeliharaan (O&P)

- Ciptakan insentif bagi pemerintah daerah (Pemda) untuk meningkatkan anggaran O&P.
- Terapkan pengelolaan aset / perencanaan biaya usia aset siklus penuh (jangka menengah).
- Perkenalkan kemitraan pemerintah-BUMN (KPBU) untuk mengidentifikasi mekanisme pendapatan untuk menyediakan mekanisme pembiayaan alternatif jangka panjang.
- Bangun kapasitas teknis para staf di Balai Besar Wilayah Sungai/Balai Wilayah Sungai dan Pemda untuk O&P.
- Gunakan perjanjian kerjasama (*service agreements*) pelayanan yang jelas yang merinci peran, tanggung jawab, hak dan kewajiban penyedia layanan, dan penerima layanan.

Tingkatkan dan lembagakan irigasi partisipatif di tingkat daerah

- Pastikan komitmen daerah di provinsi dan kabupaten/kota penghasil beras untuk mendukung agenda ketahanan pangan.
- Tingkatkan peran komisi irigasi dan dewan sumber daya air sebagai platform lokal / multi-pemangku kepentingan.
- Revisi DAK untuk mengikutsertakan pengadaan bantuan teknis.
- Tingkatkan kejelasan mengenai mekanisme skema irigasi di atas 3.000 hektar (ha) di bawah pengawasan Pemerintah Pusat.

Tingkatkan konvergensi dalam perencanaan, penganggaran, penetapan target, dan pemantauan hasil

- Sosialisasikan *best practices* mengenai perencanaan sektor terintegrasi dan pemberian insentif terhadap pelaksanaan koordinasi.
- Dukung kerangka kerja perencanaan terpadu yang berorientasi hasil untuk memungkinkan koordinasi dan konvergensi perencanaan yang lebih kuat di antara sektor-sektor terkait.

Bacaan penting selanjutnya

"Indonesia Towards A Policy for Irrigation Management Modernization Country Assessment", Bank Dunia, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, AusAID, November 2013 [pranala akan ditambahkan]

"Maturity Matrices for Institutional Benchmarking of Dam Safety in Indonesia", Bank Dunia, 2018.

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30067>

"Indonesia Country Water Assessment Report", ADB, 2016. <https://www.adb.org/documents/indonesia-country-water-assessment>

I. Konteks

1. Indonesia menghadapi tantangan pengelolaan sumber daya air yang luar biasa. Negara kepulauan yang luas ini dengan 8.000 DAS, 128 Wilayah Sungai (WS) utama dan lebih dari 5.700 sungai, pada umumnya air berlimpah di Indonesia. Namun, perubahan demografis dan urbanisasi dengan cepat mengurangi ketahanan air. Ketersediaan air per kapita diperkirakan akan tetap secara keseluruhan dalam jangka panjang, tetapi tidak di lokasi-lokasi tertentu, terutama di Jawa. Distribusi penduduk yang tidak merata di pulau-pulau memberi tekanan lebih pada Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan pengelolaan sumber daya air di seluruh negeri. Hampir 60 persen penduduk tinggal di Jawa, pusat utama kegiatan ekonomi, tetapi total air yang tersedia di pulau ini hanya 4 persen, terutama karena pola curah hujan negeri ini.

2. Pengelolaan sumber daya air (PSDA) sangat penting untuk pertumbuhan ekonomi dan pembangunan sosial Indonesia melalui perannya dalam menyediakan ketahanan pangan,²⁸⁴ ketahanan air dan, secara tidak langsung, lapangan kerja. Walaupun Indonesia adalah negara yang kaya akan air, keberagaman karakteristik spasial dan musim yang signifikan dalam ketersediaan air memengaruhi pengelolaan sumber daya air dan irigasi yang penting bagi pertanian. Kerangka kerja alokasi sumber daya di tingkat pusat untuk sumber daya air dan irigasi didasarkan pada kombinasi keunikan dari negara kepulauan ini, distribusi jumlah penduduk yang tidak merata, dan pola curah hujan negeri ini. Selain itu, pertanian adalah sumber utama lapangan kerja di daerah pedesaan dan mempekerjakan hampir 40 juta orang, atau sekitar sepertiga dari tenaga kerja. Oleh karena itu, memastikan ketersediaan air baku untuk irigasi melalui infrastruktur sumber daya air, seperti bendungan dan waduk, adalah elemen kunci dalam memastikan ketahanan pangan nasional (Gambar 11.1), yang sangat penting untuk kesejahteraan bersama.

Tabel 11.1. Konsep kebijakan irigasi untuk mencapai ketahanan pangan

	Kebijakan	Strategi	Target
Pasokan	Meningkatkan ketahanan irigasi	Membangun sarana penyimpanan air termasuk waduk, bendungan dan pompa air	Pembangunan 65 bendungan
Distribusi	Meningkatkan ketahanan infrastruktur irigasi	Rehabilitasi jaringan irigasi yang sudah ada Pembangunan jaringan irigasi baru	Rehabilitasi Jaringan Irigasi 3 juta ha Pembangunan jaringan Irigasi baru 1 juta ha
Aksesibilitas	Meningkatkan kinerja O&P	Penyediaan tenaga O&P, mekanisme O&P, mengaktifkan kearifan local	O&P daerah irigasi tingkat pusat/nasional 3,417,201 ha O&P daerah irigasi tingkat daerah 5,718,827 ha

Sumber: Hadimoeljono, M.B. 2015. Peningkatan ketahanan air sebagai dukungan terhadap pencapaian kedaulatan pangan.

²⁸⁴ Ketahanan pangan tercapai apabila semua orang, setiap saat, memiliki akses fisik dan ekonomi terhadap makanan yang mencukupi, aman dan bergizi yang memenuhi kebutuhan makanan mereka, kebiasaan dan pilihan makanan untuk kehidupan yang aktif dan sehat. Gabungan definisi ketahanan pangan FAO.

3. Pengelolaan sumber daya air yang tepat sangatlah penting untuk produksi beras, yang sejauh ini merupakan tanaman pangan paling penting yang ditanam di Indonesia.²⁸⁵ Pada tahun 2011, Indonesia menghasilkan sekitar 65 juta ton, di mana lebih dari 95 persennya berasal dari sawah irigasi padi.²⁸⁶ Namun demikian, biaya produksi sawah irigasi padi di Indonesia tinggi, sementara keuntungan bagi rumah tangga petani rendah. Pembangunan infrastruktur air, terutama untuk ketahanan pangan, untuk mendukung pertumbuhan adalah prioritas Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional saat ini (RPJMN 2015-2019).

4. Upaya untuk mencapai ketahanan pangan bertingkat dari arahan kebijakan tingkat tinggi ke penciptaan lingkungan yang mendukung, termasuk penyediaan anggaran, infrastruktur seperti irigasi, bendungan, pasar, mekanisme pemberian penghargaan dan hukuman, *knowledge-sharing*, penelitian dan pembangunan kapasitas. Hal ini juga menuntut penyediaan pasokan seperti kepemilikan lahan, benih, pupuk, peralatan, pinjaman atau kredit; dan penciptaan kebutuhan seperti untuk makanan yang aman dan bergizi, preferensi untuk produk-produk lokal dan variasi makanan; dan untuk melakukan praktik pertanian dan budidaya perikanan yang baik, dll. Kerjasama multi sektoral yang diterapkan di Indonesia disajikan pada Gambar 11.1 Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kementerian PUPR), Kementerian Pertanian (Kementan), Kementerian Perdagangan (Kemendag) dan Pemerintah Daerah (Pemda), berbagi tanggung jawab terhadap infrastruktur sumber daya air, seperti bendungan dan irigasi, pasar dan transportasi.

²⁸⁵ Pemerintah Indonesia telah menargetkan tambahan 12 juta ton beras untuk mencapai tujuan ketahanan pangan berdasarkan RPJMN 2015-2019.

²⁸⁶ *Indonesia Towards A Policy for Irrigation Management Modernization Country Assessment*. Bank Dunia, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, AusAID, November 2013.

Gambar 11.1. Kerjasama multi sektoral untuk mencapai ketahanan pangan di Indonesia



5. Pemerintah Indonesia telah mengadopsi rencana sektoral yang jelas untuk irigasi dan sumber daya air (Tabel 11.2). Pemerintah Indonesia menargetkan produksi tambahan sebesar 12 juta ton beras untuk mencapai tujuan ketahanan pangan berdasarkan RPJMN 2015-2019. Langkah-langkah kebijakan dan investasi prioritas dalam RPJMN 2015-2019 meliputi: (i) rehabilitasi 3,0 juta ha jaringan irigasi yang ada; (ii) pembangunan 1,0 juta ha jaringan irigasi baru; (iii) penerapan pendekatan berkelanjutan untuk pertanian di daerah dataran tinggi yang direhabilitasi; (iv) pembangunan jalan pertanian; dan (v) peningkatan penerapan teknologi ramah lingkungan untuk tanaman pangan. Pemerintah Indonesia juga berinvestasi dalam pembangunan 65 bendungan baru di bawah program Nawacita untuk meningkatkan keamanan air untuk pertanian. Sebagian besar skema irigasi di Indonesia merupakan daerah irigasi yang dilayani oleh aliran sungai (run-off-river system) dan hanya sekitar 11 persen dari total daerah irigasi yang saat ini dilayani oleh waduk. Diharapkan bahwa bendungan-bendungan baru akan meningkatkan bagian wilayah yang dilayani oleh waduk menjadi 19 persen pada akhir RPJMN ini.

²⁸⁷ Musyawarah Perencanaan dan Pembangunan. <https://www.slideshare.net/lilikwbs/paparan-men-ppnmusrenbangregionalpalusulawesi>

Tabel 11.2. Target hasil dan keluaran sektor

Hasil	Hasil <i>Intermediate</i> (Hasil Antara)	Keluaran	Tercakup di dalam bab
Tambahan produksi beras tahunan: 12 juta ton beras	Peningkatan efisiensi irigasi dan produktivitas pertanian (<i>"more crop per drop"</i>).	Rehabilitasi 3,0 juta ha sistem irigasi • Paduk (<i>baseline</i>) (2014): 0 • Perkembangan (2017): 1,1 juta ha • Target (2019): 3 juta ha	Ya
		Pembangunan 1 juta ha sistem irigasi baru; • Angka Dasar (2014): 0 • Kemajuan (2017): 0,3 juta ha • Target (2019): 1 juta ha	Ya
		Penerapan pendekatan berkelanjutan untuk pertanian di daerah dataran tinggi yang direhabilitasi	
		Pembangunan jalan pertanian	
		Peningkatan penerapan teknologi ramah lingkungan untuk tanaman pangan.	
		65 bendungan baru dibangun pada periode 2015-23, di mana 29 bendungan diselesaikan untuk meningkatkan keamanan air untuk pertanian pada periode tahun 2015-19 • Paduk (2014): 0 • Perkembangan (2018): 12 bendungan diselesaikan dari 29 yang direncanakan • Target (2019): 29 diselesaikan	Ya

Sumber: RPJMN, Renstra, dan basis data *e-Monitoring* (April 2017).

6. Telah ada kemajuan menuju target irigasi. Pada tahun 2017, sekitar 287.490 ha, atau 29 persen dari target irigasi baru 1 juta ha dari rencana strategis Kementerian PUPR, telah selesai (Gambar 11.2), dan sekitar 1,1 juta ha dari 3 juta ha telah direhabilitasi.

Gambar 11.2. Pembangunan daerah irigasi baru: perkembangan terkini dan proyeksi	Gambar 11.3. Perkembangan daerah irigasi yang direhabilitasi: kemajuan hingga saat ini dan proyeksi
Ribu ha	Ribu ha
Sumber: Rencana Strategis Kementerian PUPR tahun 2014-2019 dan basis data <i>e-Monitoring</i> Kementerian PUPR (April 2017).	

7. Untuk mencapai visi yang lebih luas mengenai ketahanan air, ketahanan pangan, dan ketahanan energi, Pemerintah Indonesia memprakarsai program ambisius pembangunan bendungan baru antara tahun 2014 dan 2019. Ini termasuk 65 bendungan baru, yang sebagian besar berlokasi di Jawa (24), diikuti oleh Sumatra (11), Sulawesi (9), Nusa Tenggara Timur (7), Kalimantan (5), Nusa Tenggara Barat (4), Bali (3) serta Maluku (1) dan Papua (1). Keseluruhan biaya program ini diperkirakan lebih dari Rp 72 triliun (sekitar US\$ 5,5 miliar). Dengan selesainya pembangunan ini, program ini akan meningkatkan total volume penyimpanan air sebesar 7 miliar meter kubik dan menyediakan air untuk 484.781 ha lahan irigasi (Tabel 11.3). Total 65 bendungan ini mencakup sekitar 46 persen dari target peningkatan daerah sistem irigasi. Ada juga program untuk 140 bendungan yang ada di Indonesia dengan tujuan: (i) meningkatkan keamanan dan fungsi bendungan terkait dengan pasokan air baku dari waduk-waduk besar milik Kementerian PUPR; dan (ii) memperkuat kebijakan pengelolaan keselamatan dan operasional, peraturan, dan kapasitas administrasi Kementerian PUPR.²⁸⁸

Tabel 11.3. Tinjauan umum pembangunan bendungan baru di Indonesia

Pulau	Jumlah bendungan	Total volume (1.000 m3)	Daerah irigasi (ha)	Perkiraan (Rp triliun)	Perkiraan (US\$ juta)
Sumatera	11	988,190	108.002	12	894
Jawa	24	2.668.220	221.641	25	1.929
Kalimantan	5	1.632.140	33.472	9	663
Bali	3	29.600	7.586	2	163
Nusa Tenggara Barat	4	99.920	12.134	2	171
Nusa Tenggara Timur	7	56.060	7.666	3	252
Sulawesi	9	1.474.030	91.380	13	968
Maluku	1	15.000	2.900	2	128
Papua	1	200.000		5	361
Total	65	7.163.160	484.781	72	5.529

Sumber: Basis data Pembangunan Bendungan Ditjen Sumber Daya Air, Kementerian PUPR.

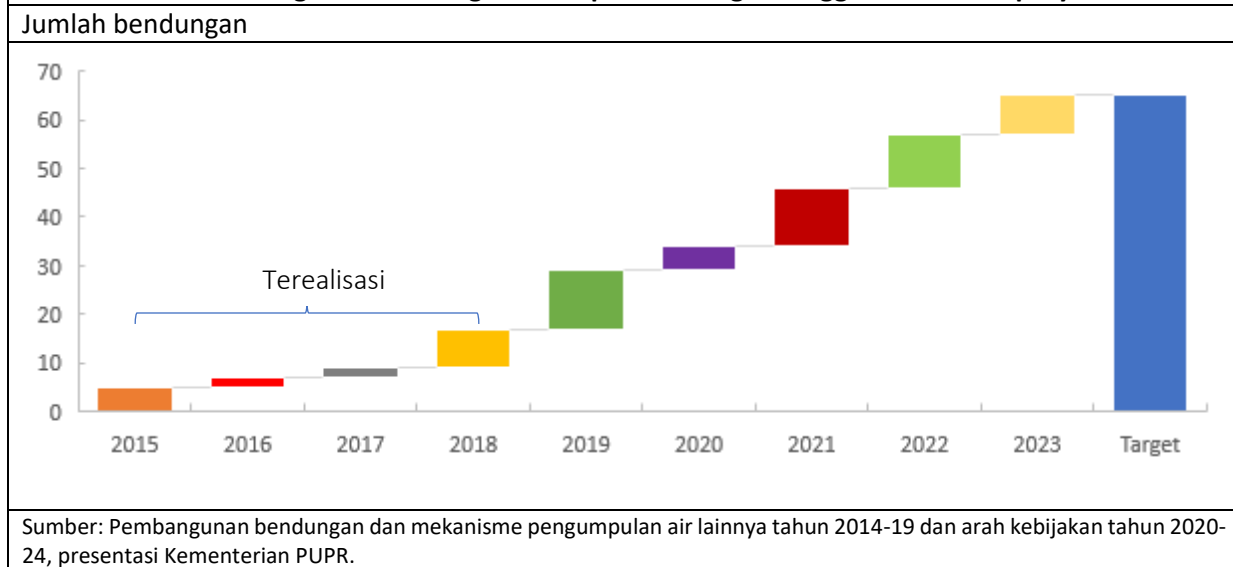
<http://sda.pu.go.id/pusben/65bendungan.php>

8. Sementara proyek bendungan di Jawa, Sumatra dan Sulawesi telah dimulai dan sedang berjalan, pembangunan bendungan di Papua dan Maluku masih belum dimulai (Gambar 11.4). Kapasitas pelaksanaan di bagian timur yang ekstrim dari negara ini rumit mengingat keterpencilan lokasi, jarak dari pusat ekonomi utama negara ini, dan kendala logistik terkait dengan pembangunan di medan yang sulit, menyebabkan kapasitas pelaksanaan pembangunan ini dapat menjadi tantangan tersendiri.

²⁸⁸ Ini adalah Proyek Peningkatan Operasi dan Keselamatan Bendungan yang didukung oleh Bank Dunia:

<http://projects.worldbank.org/P096532/dam-operational-improvement-safety?lang=en>

Gambar 11.4. Pembangunan bendungan baru: perkembangan hingga saat ini dan proyeksi



9. Pengelolaan sektor sumber daya air Indonesia menghadapi tantangan investasi dan pengelolaan jangka panjang yang semakin rumit. Strategi Pemerintah Indonesia menuju desentralisasi telah mengadopsi: (i) pendekatan PSDA terpadu berbasis wilayah sungai; (ii) peningkatan tata kelola pemerintahan untuk akuntabilitas; dan (iii) pemberian layanan yang efektif untuk infrastruktur sungai dan irigasi, pembangunan bendungan, dan layanan lainnya. Namun, kewenangan yang terbagi-bagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan antar kementerian, membutuhkan koordinasi yang kuat, skema insentif, dan peraturan yang lebih komprehensif.

10. Sektor irigasi telah mengalami transformasi sejak proses desentralisasi dan demokratisasi dimulai pada tahun 1998. Pada tahun 1998, Pemerintah Indonesia memberikan wewenang dan mandat baru (daerah wewenang) untuk pengelolaan dan tata kelola 7,4 juta ha sistem irigasi pemerintah ke pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten:

- *Sistem irigasi pusat* mencakup 2.357.904 ha atau 33 persen dari total di negara ini dan masing-masing skema memiliki luas lebih besar dari 3.000 ha atau melintasi batas provinsi. Tanggung jawab wilayah dan tanggung jawab pengelolaan skema pemerintah pusat berada di bawah Balai Besar Wilayah Sungai/Balai Wilayah Sungai nasional (B/BWS, lihat di bawah) dari Kementerian PUPR. Operasi dan pemeliharaan (O&P) dibiayai oleh Kementerian PUPR.
- *Sistem irigasi provinsi* mencakup 1.143.227 ha atau 16 persen dari total skema dan memiliki ukuran antara 1.000 hingga 3.000 ha, atau lintas batas kabupaten. Sistem ini berada di bawah wilayah layanan sumber daya air provinsi. O&P dibiayai dari anggaran pemerintah provinsi.
- *Skema irigasi kabupaten* memiliki ukuran kurang dari 1.000 ha. Sistem ini menyumbang 3.646.588 ha atau 51 persen dari total daerah irigasi negara ini. Sistem ini dikelola oleh dinas kabupaten yang bertanggung jawab atas sumber daya air dan irigasi. O&P dibiayai dari anggaran pemerintah kabupaten.

11. Pengelolaan sistem irigasi di Indonesia biasanya dilakukan dalam tiga tingkatan (Tabel 11.4). Untuk Sistem Irigasi Pusat tingkatan ini adalah: (i) sistem suplai air wilayah sungai primer yang dikelola oleh 34 Balai Besar Wilayah Sungai/Balai Wilayah Sungai (B/BWS) di bawah Kementerian PUPR dan dua Perusahaan Umum (Perum) yang bergerak dalam Pengusahaan dan Pengelolaan Sumber Daya Air (*River*

Basin Corporation, RBC), yaitu Perum Jasa Tirta-1 dan Perum Jasa Tirta-2²⁸⁹ di bawah Kementerian Badan Usaha Milik Negara (Kementerian BUMN); (ii) sistem sekunder yang dikelola oleh lembaga irigasi provinsi/kabupaten; dan (iii) unit tersier adalah tanggung jawab para petani, yang diorganisir dalam Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A), serta Gabungan Perkumpulan Petani Pemakai Air (GP3A). Namun, perjanjian pelayanan yang jelas yang menggambarkan peran, tanggung jawab, hak dan kewajiban penyedia layanan dan penerima layanan belum ada. Perjanjian ini adalah: (i) antara B/BWS dengan lembaga irigasi provinsi/kabupaten; dan (ii) antara lembaga irigasi provinsi/kabupaten dengan GP3A. Tidak adanya perjanjian ini membuat penyediaan layanan kepada petani tidak dapat diandalkan. Situasi ini diperburuk oleh kekurangan staf tingkat lapangan di ketiga tingkat tersebut, dan kurangnya informasi sistematis mengenai jumlah aktual air yang dibutuhkan, yang tersedia, dan yang dialokasikan.

Tabel 11.4. Distribusi tanggung jawab untuk Balai Besar Wilayah Sungai/ Balai Wilayah Sungai

Tanggung jawab pengelolaan	Balai Besar Wilayah Sungai/Balai Wilayah Sungai	Wilayah sungai
Pemerintah Pusat	34 (32%)	64 (50%)
Pemerintah Provinsi	57 (54%)	52 (41%)
Pemerintah Kabupaten/Kota	15 (14%)	12 (9%)
Total	106	128

Sumber: Permen PUPR No. 04/PRT/M/2015, <http://sda.pu.go.id>

Tabel 11.5. Pembagian tanggung jawab untuk Perusahaan Pengelola Sumber Daya Air

Tanggung jawab pengelolaan	Perusahaan Pengelola Sumber Daya Air	Wilayah sungai
Perum Jasa Tirta-1	1	5 (71%)
Perum Jasa Tirta-2	1	2 (29%)

Sumber: www.jasatirta1.co.id, www.jasatirta2.co.id

12. Sebagai bagian dari upayanya untuk meningkatkan pemulihan biaya dan untuk memastikan keberlanjutan fiskal sistem pengelolaan wilayah sungai, Pemerintah Indonesia telah membentuk dua badan usaha milik negara yang dibiayai secara mandiri, atau Perusahaan Pengelola Sumber Daya Air, (PJT-1 Brantas dan PJT-2 Jatiluhur), di bawah Kementerian BUMN. Badan usaha ini bertanggung jawab atas O&P infrastruktur penyediaan air sungai dan air baku, dengan dana yang berasal dari penjualan air baku, pemanfaatan air untuk Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA), biaya laboratorium kualitas air, biaya rekreasi, dll. Kegiatan O&P PJT dianggap berhasil dengan dukungan keuangan yang berasal dari pendapatan sendiri. Namun demikian, semua investasi pembangunan infrastruktur dan rehabilitasi terus didanai melalui anggaran nasional melalui Kementerian PUPR, dan 128 Wilayah Sungai tidak memiliki kapasitas untuk menghasilkan pendapatan.

13. Selain itu, Pemerintah Indonesia telah mengadopsi kebijakan pengelolaan irigasi partisipatif (PIP). Dalam sistem ini, partisipasi pengguna air dalam semua aspek pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi, dan pembentukan Komisi Irigasi sebagai platform koordinasi multi-pihak dan platform pengambilan keputusan, menjadi hal yang wajib di setiap kabupaten dan provinsi. Pengenalan agenda

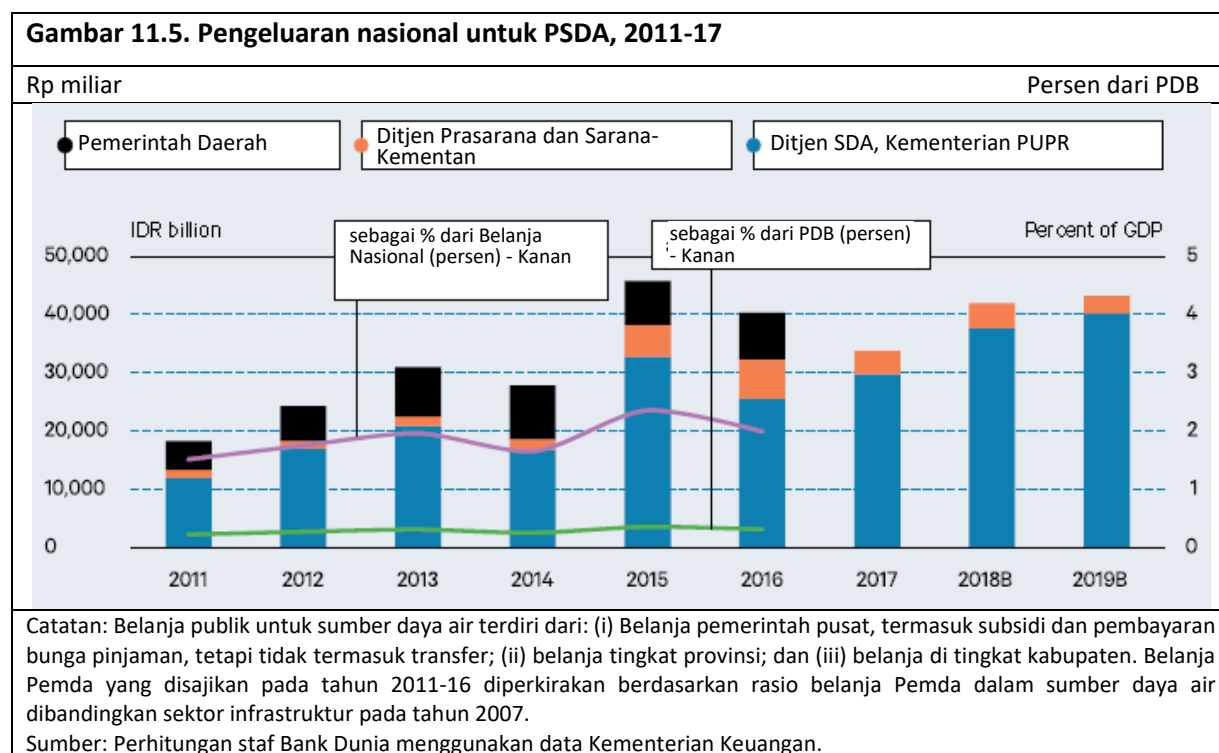
²⁸⁹ Balai Besar Wilayah Sungai/Balai Wilayah Sungai (B/BWS) adalah lembaga pemerintah yang mengandalkan anggaran pemerintah dan bukan entitas yang menghasilkan pendapatan. B/BWS didirikan oleh dan bertanggung jawab kepada semua tingkat pemerintahan: pusat, provinsi, dan kabupaten, di bawah pengawasan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Perusahaan yang bergerak dalam Pengusahaan dan Pengelolaan Sumber Daya Air atau *River Basin Corporation*, RBC (PJT-1 dan PJT-2) adalah BUMN, perusahaan di bawah Kementerian Badan Usaha Milik Negara yang mengelola infrastruktur sumber daya air (bendungan dan jaringan irigasi) dengan kapasitas yang menghasilkan pendapatan. Tujuh DAS sungai yang dicakup oleh PJT-1 dan PJT-2 juga merupakan DAS sungai di bawah B/BWS. PJT mendukung beberapa B/BWS di dalam O&P dari beberapa daerah aliran sungai, terutama yang berhubungan dengan bendungan untuk pembangkit listrik tenaga air.

reformasi ini telah digulirkan ke seluruh negeri sejak tahun 2004. Alhasil, luas hasil panen padi meningkat dari 11,9 juta ha pada tahun 2004²⁹⁰ menjadi 14,1 juta ha pada tahun 2015. Pada periode yang sama, produksi gabah kering giling meningkat dari 54,1 juta ton/ha menjadi 75,4 juta ton/ha, dan hasil rata-rata meningkat dari 4,53 ton/ha menjadi 5,34 ton/ha, atau 18 persen selama 12 tahun.²⁹¹ Hasil ini tercapai karena peningkatan partisipasi dan komitmen pemerintah daerah (Pemda) dalam pengelolaan pelayanan irigasi. Sampai dengan belakangan ini, fokus telah sepenuhnya berada pada sistem provinsi dan kabupaten.

II. Menilai Kualitas Belanja di Sektor

1. Tren Belanja secara Keseluruhan: Apakah Jumlah Belanja Memadai?

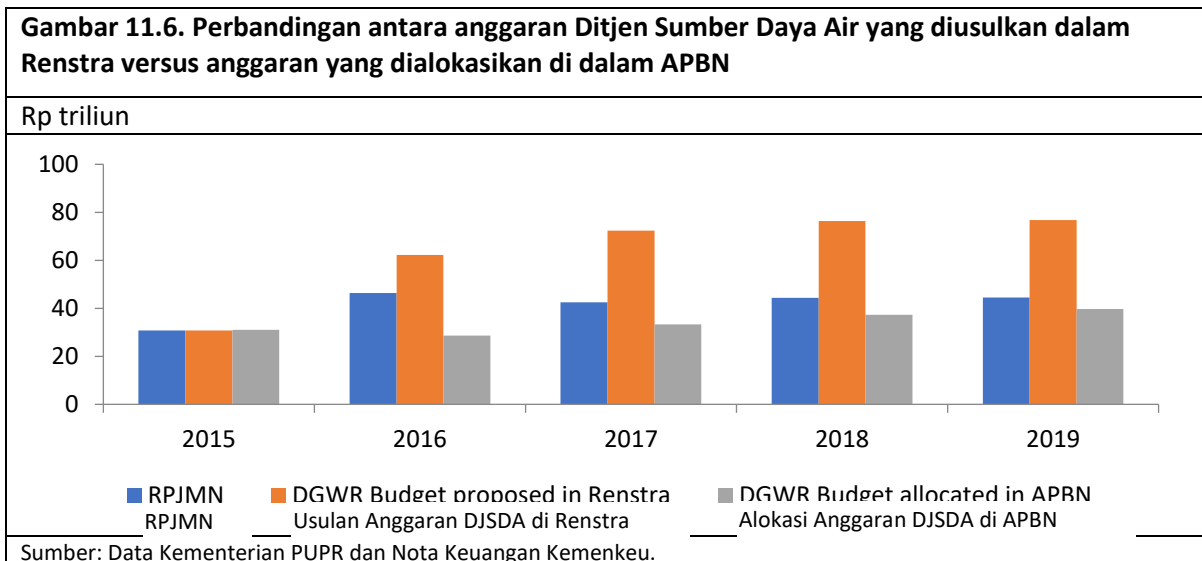
14. Belanja publik untuk sektor sumber daya air hanya menyumbang 1,7 persen dari total belanja nasional dan sekitar 65 persen dari pengeluaran ini dilakukan oleh pemerintah pusat (Gambar 11.5). Sebagian besar pengeluaran berasal dari Ditjen Sumber Daya Air (Ditjen SDA) di bawah Kementerian PUPR. Kementerian Pertanian adalah kementerian lain yang memiliki anggaran untuk sumber daya air melalui Direktorat Jenderal Sarana dan Prasarana Pertanian dan memberikan dukungan untuk rehabilitasi dan pembangunan fasilitas irigasi di tingkat petani (tersier). Direktorat Jenderal ini juga bertindak sebagai fasilitator dan regulator dalam kegiatan-kegiatan antara lain pembinaan, fasilitasi, koordinasi dan Monitoring dan Evaluasi (Monev) di semua provinsi. P3A dilibatkan melalui Kementerian Pertanian untuk memelihara jaringan irigasi tersier melalui dana bantuan yang diberikan kepada P3A.



²⁹⁰ Tahun 2004 adalah awal dari pelaksanaan reformasi sektor irigasi dan pemberlakuan kebijakan pengelolaan irigasi partisipatif dengan diundangkannya UU No. 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.

²⁹¹ Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2018.

15. Meskipun terdapat peningkatan yang signifikan pada tahun 2015,²⁹² belanja pemerintah pusat untuk sumber daya air masih jauh di bawah target Rencana Strategis (Renstra) Kementerian PUPR (Gambar 11.6). Setelah reformasi subsidi energi membebaskan ruang fiskal, anggaran infrastruktur meningkat sebesar 40 persen (lihat [Bab tentang Tinjauan Umum](#)). Ini terutama bermanfaat bagi Kementerian PUPR, dan anggaran DJSDA meningkat 47 persen, bersama dengan anggaran Ditjen lainnya, seperti Ditjen Bina Marga (lihat [Bab tentang Jalan Nasional](#)). Ini bertepatan dengan dimulainya program pembangunan bendungan di dalam Nawacita.



16. Untuk pembangunan irigasi, saluran pendanaan lainnya adalah melalui Dana Alokasi Khusus (DAK), yang mewakili proporsi signifikan dari dana yang dikelola oleh Pemda. Mulai tahun 2016, DAK untuk irigasi adalah bagian dari DAK Penugasan (dana alokasi khusus untuk mencapai prioritas nasional). Sejak saat itu, alokasi DAK untuk irigasi meningkat secara signifikan, dari Rp 1,9 triliun pada tahun 2015 menjadi rata-rata Rp 3,8 triliun pada tahun 2016-19, meningkat 200 persen. DAK Penugasan hanya memenuhi syarat untuk provinsi dan kabupaten yang ditetapkan oleh pemerintah pusat (Bappenas dan kementerian sektoral), dan pemerintah daerah mewajibkan pengajuan proposal agar memenuhi syarat untuk menerima dana DAK.

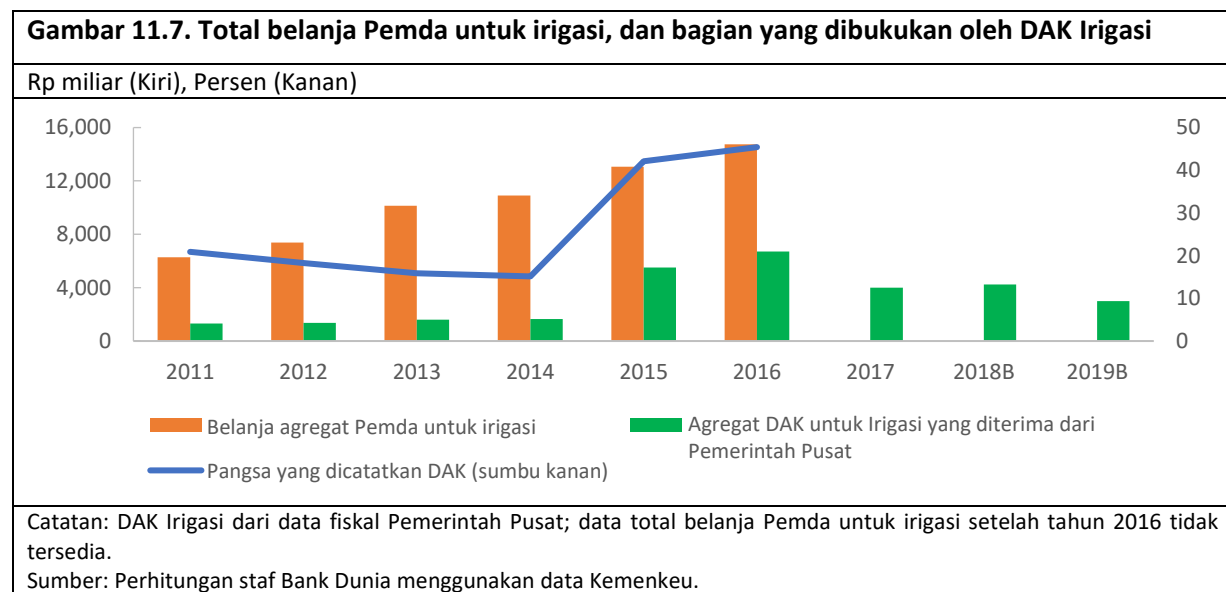
17. Ditjen SDA menyediakan data teknis seperti data biaya satuan dan indeks teknis (mis., kondisi infrastruktur yang ada, peta jaringan irigasi, dll.) dan alokasinya akan dibahas dalam pertemuan trilateral antara Kemenkeu, Bappenas, dan Kementerian PUPR. Praktik ini telah meningkatkan mekanisme penetapan target berkat adanya Pedoman Irigasi DAK tahun 2019, dan rata-rata kabupaten di provinsi yang menanam padi akan menerima lebih banyak DAK pada tahun 2019. Pemanfaatan DAK terutama untuk pembangunan, rehabilitasi dan peningkatan daerah irigasi yang diairi (*command area*) provinsi dan kabupaten. Sementara itu, O&P infrastruktur harus dibiayai oleh Pemda. Tidak ada dana dari Ditjen SDA yang dialokasikan untuk P3A.

18. Berdasarkan Pedoman DAK Irigasi tahun 2019, kriteria kelayakan untuk menerima dana DAK didasarkan pada lokus / lokasi prioritas Bappenas untuk mendukung pencapaian target pembangunan

²⁹² Anggaran tahun 2015 dan 2016 meningkat sebesar 63 persen dibandingkan dengan tahun 2014.

nasional dalam RPJMN dan Nawacita. Ada dua kriteria: (i) kriteria untuk pembangunan jaringan irigasi baru, antara lain: (a) untuk mendukung ketahanan pangan: 15 provinsi dengan produksi beras terbesar²⁹³ dan 284 kabupaten pusat penanaman padi;²⁹⁴ (b) daerah tertinggal (Peraturan Presiden No. 131 tahun 2015); (c) wilayah kepulauan;²⁹⁵ dan (d) angka kemiskinan: kabupaten dengan angka kemiskinan di atas rata-rata nasional;²⁹⁶ dan (ii) kriteria untuk rehabilitasi.²⁹⁷

19. Kontribusi DAK Irigasi terhadap pengeluaran Pemda untuk irigasi cukup besar. Setelah tahun 2015, ketika transfer DAK Irigasi meningkat secara signifikan, porsi belanja agregat Pemda untuk irigasi yang didanai oleh DAK Irigasi meningkat dari 15 persen pada tahun 2014 menjadi 45 persen pada tahun 2016 (Gambar 11.7).



20. Target irigasi kemungkinan tidak akan terpenuhi. Dengan tidak adanya pertumbuhan yang kuat dalam alokasi anggaran Ditjen SDA untuk irigasi dan bendungan, dan dengan asumsi porsi anggaran untuk irigasi tetap sama dengan tahun 2018 dan 2019, diperkirakan hanya 68 persen dari target irigasi baru 1 juta ha di dalam Rencana strategis Kementerian PUPR akan terpenuhi pada tahun 2019, dengan menggunakan pembiayaan pemerintah pusat (Gambar 11.6). Walaupun kontribusi Pemda juga harus dipertimbangkan, tidak jelas apakah tersedia pengukuran pembangunan irigasi baru melalui pembiayaan Pemda (Gambar 11.7).

21. Selanjutnya, target untuk bendungan juga kemungkinan akan tidak terpenuhi. Walaupun pengeluaran yang ditargetkan untuk bendungan adalah kebutuhan anggaran sebesar Rp 59,0 triliun (sekitar US\$ 4,5 miliar) untuk membangun 65 bendungan, hingga saat ini, total alokasi anggaran hanya setara dengan sekitar 50 persen (Rp 31,1 triliun) dari total yang dibutuhkan (Gambar 11.8).

²⁹³ Menurut data BPS tahun 2015.

²⁹⁴ Keputusan Menteri Pertanian tahun 2016.

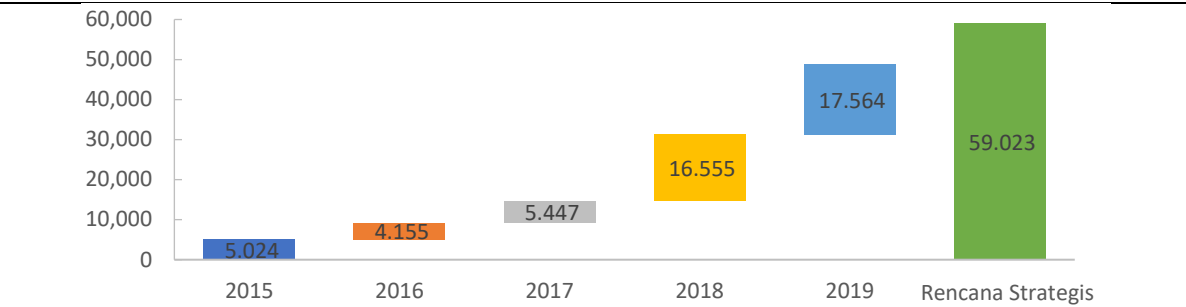
²⁹⁵ Peraturan Presiden No. 78 tahun 2005 dan Keputusan Presiden No. 6 tahun 2017.

²⁹⁶ Di atas 10,64 persen, yang diukur dalam Susenas 2017.

²⁹⁷ Peraturan Menteri PUPR No. 14 tahun 2015 tentang Kriteria dan Penetapan Status Daerah Irigasi.

Gambar 11.8. Alokasi anggaran untuk pembangunan bendungan baru

Rp miliar



Catatan: (i) anggaran antara tahun 2015 dan 2017 adalah anggaran aktual, (ii) anggaran tahun 2018 dan 2019 adalah usulan anggaran oleh rencana strategis Kementerian PUPR, dan (iii) anggaran rencana strategis adalah anggaran yang diperlukan untuk mewujudkan pembangunan 65 proyek bendungan baru.

Sumber: Kementerian PUPR.

22. Pemerintah Indonesia tetap mencari pembiayaan pembangunan dan pinjaman luar negeri. Tujuannya lebih untuk bekerja sama dengan mitra pembangunan untuk memperkenalkan ide-ide alternatif baru dan menguji-coba inovasi, dan untuk memanfaatkan hal-hal tersebut untuk meningkatkan hasil-hasil APBN, seperti melalui perjanjian pelayanan dan pengubahan B/BWS menjadi badan yang dapat menghasilkan pendapatan.

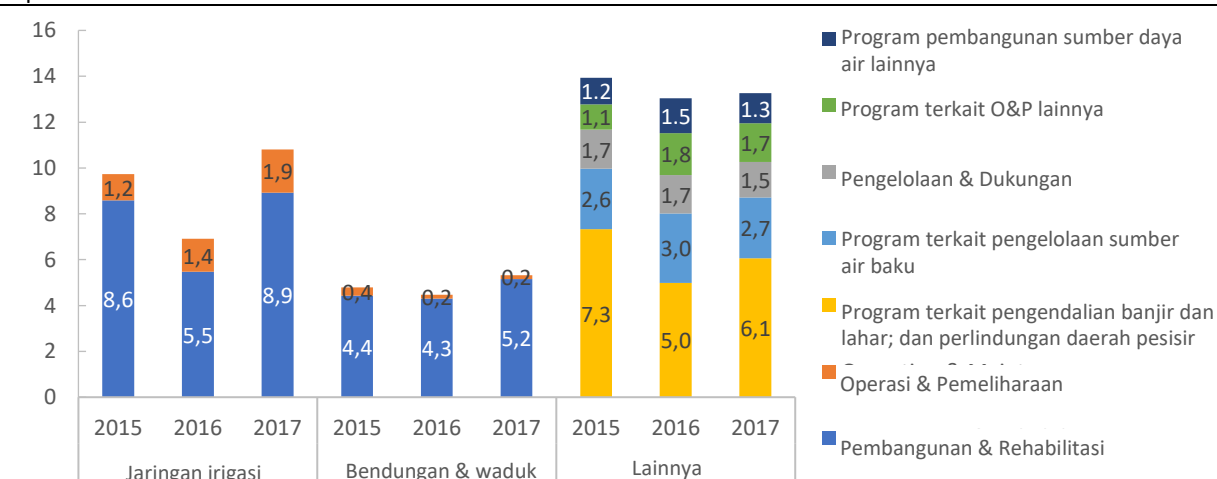
2. Apakah Belanja Publik di Sektor ini Sudah Efisien?

a. Efisiensi alokasi (komposisi belanja)

23. Belanja publik untuk jaringan irigasi dan bendungan terdiri dari pembangunan, rehabilitasi dan O&P, dengan sebagian besar pengeluaran untuk pembangunan dan rehabilitasi untuk irigasi dan bendungan (Gambar 11.9)

Gambar 11.9. Belanja Ditjen SDA menurut kegiatan, termasuk pembangunan dan rehabilitasi dan O&P, tahun 2015-17

Rp triliun



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia menggunakan data Kemenkeu.

24. Untuk mengelola infrastruktur sumber daya air di seluruh negeri, Ditjen SDA bergantung pada Balai Besar Wilayah Sungai/Balai Wilayah Sungai nasional (B/BWS) dan dinas daerah, sebagai unit operasional untuk pembangunan dan O&P bendungan dan infrastruktur sungai untuk menyelesaikan pembangunan sumber daya air. Tanggung jawab ini tercermin dalam alokasi anggaran di lingkungan Ditjen SDA, dengan B/BWS menyumbang sekitar 90 persen dari total anggaran. Ini digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan yang berkaitan dengan pembangunan dan pengelolaan sumber daya air, antara lain: penilaian teknis, alokasi air, pembangunan bendungan baru dan sistem irigasi, dan rehabilitasi bendungan dan sistem irigasi yang ada, serta O&P rutin dari bendungan, skema irigasi, dan infrastruktur sungai. Sisa porsi anggaran tersebut dialokasikan untuk berbagai direktorat di tingkat pusat dan provinsi, terutama untuk mendukung O&P infrastruktur air milik negara.²⁹⁸

1. Sistem irigasi

25. Ada banyak transfer untuk O&P di berbagai tingkat pemerintahan, sehingga koordinasi antar tingkat pemerintahan menjadi penting. Pemerintah pusat membiayai O&P melalui anggaran nasional dan menggunakan transfer ke pelayanan irigasi provinsi, yang sering mendelegasikan pelaksanaan ke lembaga di tingkat kabupaten. Di tingkat provinsi, lembaga irigasi sumber daya air mendanai O&P dari sistem yang mereka kelola melalui anggaran provinsi, dengan dana anggaran berasal dari pendapatan mereka sendiri dan dari pemerintah pusat melalui transfer TP-OP²⁹⁹ (dana tugas pembantuan). Di tingkat kabupaten, pendanaan untuk O&M berasal dari anggaran kabupaten.

26. Alokasi O&P oleh pemerintah pusat terlalu rendah tetapi semakin mendekati perkiraan kebutuhan sebesar Rp630.000 per ha. Berdasarkan kebijakan baru untuk swasembada beras, alokasi untuk anggaran O&P untuk sistem irigasi nasional telah meningkat secara signifikan menjadi Rp310.000/ha pada tahun 2015 dan menjadi Rp500.000/ha pada tahun 2018, yang mendekati perkiraan jumlah yang dibutuhkan untuk O&P sebesar Rp630.000/ha agar sistem berada dalam kondisi yang baik.

27. Struktur organisasi B/BWS versus Perusahaan Pengelola Sumber Daya Air (*River Basin Corporation*, RBC) menjelaskan sebagian dari alasan rendahnya belanja O&P. B/BWS menerima pendanaan anggaran,³⁰⁰ dan harus membagikannya dengan 131 Wilayah Sungai, dan tidak diizinkan untuk mengumpulkan pendapatan. Ini membatasi anggaran mereka untuk O&P. Kedua Perusahaan Pengelola Sumber Daya Air, di sisi lain, adalah perusahaan milik negara yang didanai secara mandiri, dan dikelola oleh kementerian yang berbeda (Kementerian BUMN) dan, sebagaimana disebutkan di atas, mengumpulkan pendapatan dari pendanaan yang berasal dari penjualan air baku, pemanfaatan air untuk PLTA, pengenaan biaya untuk laboratorium kualitas air, dan pengenaan biaya rekreasi, dll. Ini berarti mereka memiliki dana yang cukup untuk O&P.

28. Namun, di tingkat provinsi, kerangka kerja fiskal untuk infrastruktur sungai dan irigasi dibatasi oleh pendanaan yang tidak memadai, terutama untuk O&P. Belanja irigasi masih terfokus pada pembangunan dan rehabilitasi, dengan alokasi yang relatif rendah untuk O&P (TP-OP). Dana untuk TP-OP yang digunakan untuk Operasi, Pemeliharaan Rutin, Pemeliharaan Berkala dan lainnya, seperti survei

²⁹⁸ O&P dari skema irigasi > 3.000 ha, yang berada di bawah tanggung jawab pemerintah pusat, tetapi jika O&P dialihkan ke provinsi, sehingga pemerintah pusat mentransfer sejumlah anggaran tertentu ke tingkat provinsi.

²⁹⁹ Tugas Pembantuan – Operasi dan Pemeliharaan (TP-OP) adalah alokasi APBN tahunan untuk Dinas Provinsi yang mengelola sistem irigasi.

³⁰⁰ Dari anggaran pemerintah pusat (APBN) untuk wilayah wewenang milik pemerintah pusat, atau anggaran provinsi dan kabupaten (APBD) untuk wilayah wewenang milik provinsi dan kabupaten.

AKNOP dan penyusunan anggaran, disajikan pada Tabel 11.6. Meskipun arahan dari pemerintah pusat adalah untuk mengalokasikan anggaran secara merata antara tiga mata anggaran pengeluaran di atas, mengingat kurangnya anggaran, beberapa layanan provinsi memberikan prioritas untuk memenuhi persyaratan operasi terlebih dahulu, yaitu, mendapatkan staf lapangan yang diperlukan, sehingga menyebabkan pengabaian terhadap pemeliharaan infrastruktur (Tabel 11.6).

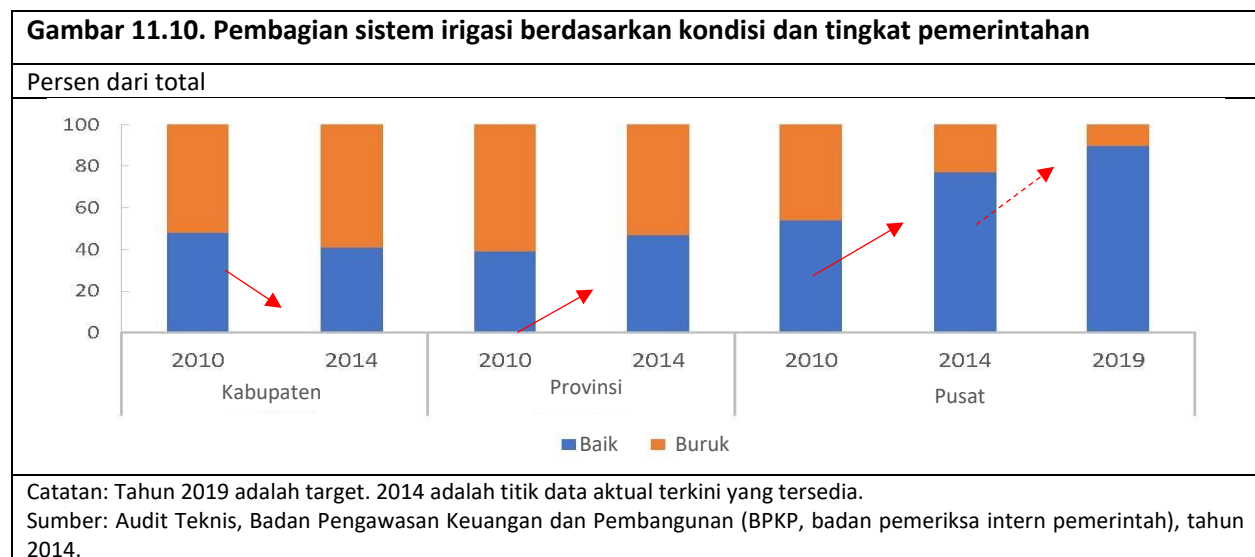
Tabel 11.6. Distribusi alokasi TPOP dalam persentase (2018, data dari lembaga provinsi tertentu)

Provinsi	Jumlah Sistem	Daerah TPOP (ha)	Operasi %	Pemeliharaan Rutin %	Pemeliharaan Berkala %	Lain-Lain %	Total %
Jawa Barat	17	399.963					
Jawa Tengah	131	300.125	30,0	40,0	20,0	10,0	100,0
D.I. Yogyakarta	2	12.000	40,5	55,0	4,5	0,0	100,0
Jawa Timur	32	288.641	22,8	31,0	33,0	13,2	100,0

Sumber: Survei AKNOP (KPI yang menetapkan % pemeliharaan).

29. Di tingkat kabupaten, pengeluaran yang kurang dan kurangnya perhatian terhadap O&P telah disoroti sebagai dua pendorong utama di balik memburuknya jaringan infrastruktur irigasi yang dikelola oleh kabupaten. Selain itu, alokasi dan pengeluaran dana ini kurang transparan. Rencana O&P yang terperinci berdasarkan alokasi tidak diungkapkan kepada para pengguna air. Selain itu, anggaran O&P masih ditetapkan secara sewenang-wenang berdasarkan tarif tetap per hektar, atau jumlah keseluruhan,³⁰¹ daripada berdasarkan kondisi infrastruktur dan kebutuhan pemeliharaan. Akibatnya, 22 persen dari semua skema nasional memiliki tingkat kerusakan yang berbeda karena O&P yang tidak efektif dan degradasi infrastruktur.

30. Kondisi sistem irigasi mencerminkan perbedaan dalam kecukupan pengeluaran untuk O&P di berbagai tingkat pemerintahan. Antara tahun 2010 dan 2014 (titik data aktual terkini yang tersedia), bagian sistem irigasi yang berada dalam kondisi yang baik meningkat untuk bagian yang dikelola oleh pemerintah pusat dan provinsi tetapi menurun untuk bagian yang dikelola oleh kabupaten (Gambar 11.10).



³⁰¹ Program Pembangunan Partisipatif dan Pengelolaan Irigasi Terpadu ADB tahun 2017.

31. Oleh karena itu, untuk mencapai target 3 juta ha jaringan irigasi yang direhabilitasi pada tahun 2019, diperlukan adanya percepatan yang cepat, dikarenakan target tahun 2014-19 dari 3 juta ha jauh di atas target tahun 2010-14. Sebagian besar jaringan irigasi yang rusak berada di Jawa dan Sumatera. Ini terutama terkait dengan usia dan ukuran jaringan irigasi di pulau-pulau tersebut. Jaringan yang lebih tua dan lebih besar menuntut sumber daya keuangan yang lebih besar untuk O&P, yang seringkali tidak memadai atau tidak tersedia.

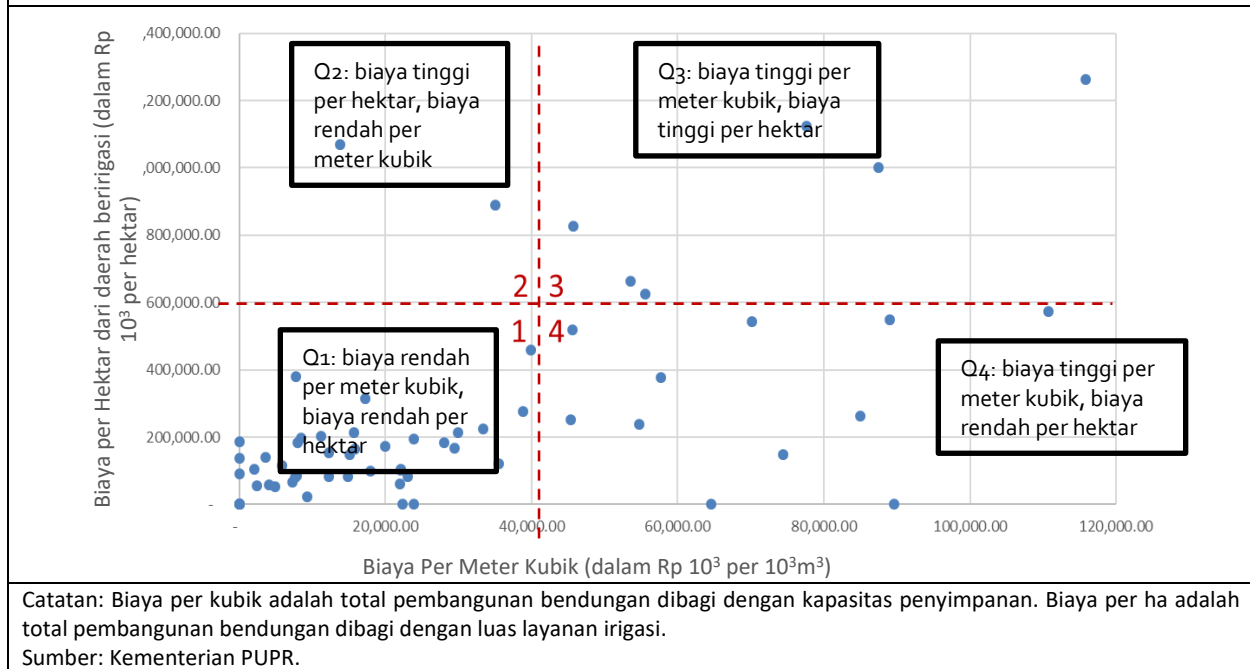
32. Walaupun petani secara resmi tidak dikenai biaya untuk layanan irigasi, dalam beberapa kasus mereka membayar sendiri untuk melakukan perbaikan. Kebijakan Pemerintah Indonesia adalah tidak mengenakan biaya kepada petani untuk pelayanan irigasi dalam mendukung kebijakan ketahanan pangan dan pengentasan kemiskinan. Operasi, pemeliharaan dan pengelolaan skema irigasi nasional tetap tergantung pada transfer anggaran dari Pemerintah Indonesia, seperti di hampir semua negara di kawasan ini. Pemerintah Indonesia, sebaliknya, telah mengadaptasi irigasi partisipatif untuk meningkatkan rasa kepemilikan di antara GP3A dan para anggota di fasilitas irigasi, untuk dapat meningkatkan praktik O&P dan memberikan kesempatan untuk terlibat dalam pelaksanaan skema. Dalam beberapa kasus, GP3A telah memprakarsai perbaikan dengan biaya petani mereka sendiri bahkan untuk bagian primer dan sekunder dari sistem, yang menurut undang-undang merupakan tanggung jawab Pemda, karena mereka tidak dapat menunggu kabupaten untuk melaksanakan perbaikan.

2. Bendungan

33. Karena adanya perbedaan spasial dalam kondisi geografi Indonesia, biaya satuan yang rendah untuk pembangunan bendungan tidak boleh menjadi satu-satunya kriteria, tetapi juga harus mempertimbangkan kebutuhan pasokan air, terutama di wilayah timur. Biaya satuan untuk pembangunan sangat berbeda-beda di seluruh Indonesia. Variasi ini terutama disebabkan oleh: perbedaan harga bahan bangunan, biaya transportasi, dan biaya tenaga kerja (daerah dengan aksesibilitas yang buruk cenderung memiliki harga bahan bangunan yang lebih tinggi), biaya pembebasan tanah yang berbeda, biaya pemukiman kembali dan kompensasi yang berbeda, dan beragam fungsi bendungan (yang mempengaruhi pilihan teknologi bendungan yang akan digunakan) (Gambar 11.11).

34. Perencanaan bendungan mungkin tidak selalu disinkronkan dengan perencanaan tata ruang setempat. Sebagai contoh, empat dari 65 bendungan yang direncanakan oleh RPJMN akan berlokasi di Jawa dan akan dapat mengairi tambahan 220.000 ha sawah baru. Namun, tidak jelas apakah Pemda di Jawa merencanakan peningkatan lahan pertanian sebesar itu.

Gambar 11.11. Biaya satuan bendungan dan bangunan di seluruh Indonesia

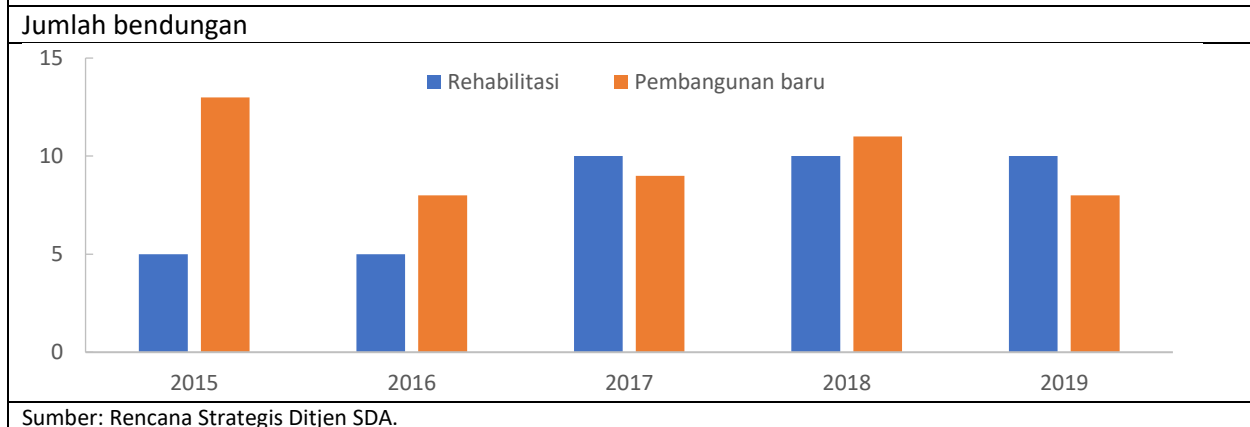


35. Pengeluaran untuk bendungan juga difokuskan pada pembangunan 65 bendungan baru di bawah Nawacita, dengan mengorbankan O&P. O&P melalui B/BWS Kementerian PUPR untuk bendungan hanya 3 persen dari total pengeluaran pada tahun 2017, meskipun O&P menjadi kunci untuk keamanan bendungan. O&P rutin (termasuk pemeriksaan keselamatan menyeluruh dan konsisten) harus dipraktikkan di sepanjang usia bendungan. Selain mempertahankan fungsi bendungan, efisiensi biaya, dan kepatuhan terhadap peraturan keselamatan, kebiasaan seperti itu dapat berujung pada deteksi dini masalah keselamatan dan pencegahan kegagalan bendungan.

36. Pembangunan bendungan baru tidak hanya mewakili komitmen modal yang besar dari sumber daya pemerintah tetapi juga memiliki implikasi fiskal jangka panjang yang penting. Kurangnya aliran pendapatan yang aman dan stabil terkait dengan pelayanan air yang disediakan dari bendungan meningkatkan ketergantungan pada alokasi anggaran pemerintah. Hal ini menyebabkan sering munculnya persaingan dengan kebutuhan-kebutuhan lain dan dianggap sebagai variabel alokasi yang bergantung pada variabilitas yang signifikan dari tahun ke tahun.

37. Kurangnya pendapatan yang dapat diprediksi dan berkelanjutan untuk O&P bendungan dapat merusak kinerja dan keamanan aset dalam jangka panjang. Menunda O&P juga dapat mengakibatkan kebutuhan modal yang lebih tinggi dengan mengubah karakter pekerjaan dari O&P yang relatif sederhana menjadi kebutuhan rehabilitasi yang lebih besar. Ini tercermin dalam sejumlah besar bendungan yang diidentifikasi untuk rehabilitasi dalam rencana strategis Kementerian PUPR (Gambar 11.12).

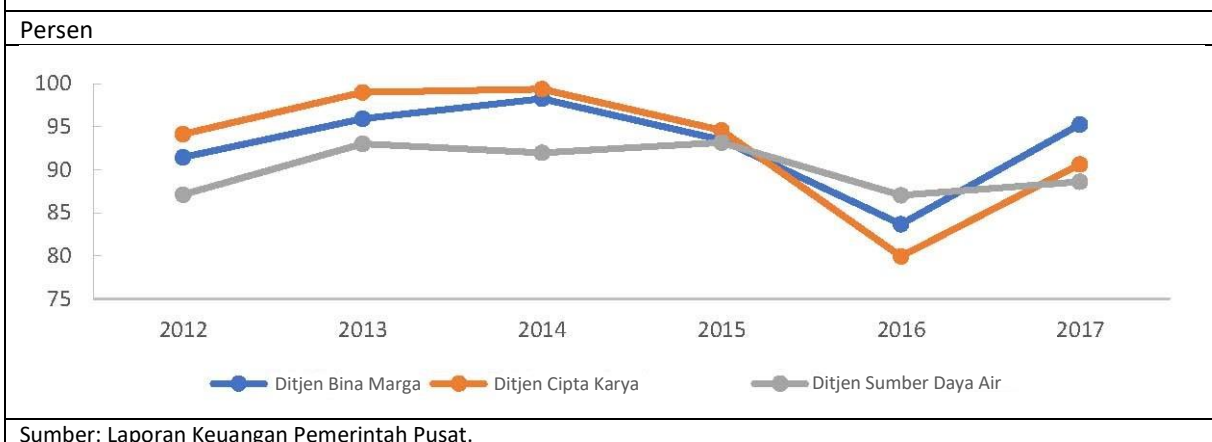
Gambar 11.12. Rencana pembangunan dan rehabilitasi bendungan (sesuai dengan rencana strategis (RENSTRA) Kementerian PUPR tahun 2014-19)



b. Efisiensi teknis dalam penggunaan sumber daya yang dianggarkan

38. Dengan menggabungkan masalah alokasi anggaran yang rendah untuk sektor PSDA, tingkat realisasi (rasio belanja terhadap anggaran yang dialokasikan) menurun. Tantangan perencanaan dan pelaksanaan, yang melibatkan penilaian untuk memutakhirkan data mengenai status terkini dari kualitas infrastruktur dan kebutuhan untuk konsultasi intensif dengan berbagai pemangku kepentingan mengenai penetapan prioritas, telah menghambat pembangunan infrastruktur air yang baru dan telah menghasilkan tingkat penyerapan anggaran yang rendah oleh Ditjen SDA (Gambar 11.13). Seperti disebutkan sebelumnya di dalam bab ini dan di [Bab mengenai Tinjauan Umum](#), pada tahun 2015, alokasi anggaran untuk Kementerian PUPR meningkat sebesar 59 persen dibandingkan dengan anggaran tahun 2014, dengan semua Ditjen menunjukkan tingkat pelaksanaan yang lebih rendah pada tahun 2015 dan 2016, meskipun pelaksanaan anggaran Ditjen SDA secara struktural di bawah Ditjen-Ditjen lainnya.

Gambar 11.13. Tingkat pelaksanaan anggaran (rasio pengeluaran terhadap anggaran) di antara Direktorat Jenderal di lingkungan Kementerian PUPR



39. Beberapa tantangan perencanaan dan pelaksanaan menghasilkan pelaksanaan anggaran yang rendah, menghambat pembangunan infrastruktur baru:

- **Pembebasan tanah.** Baik pembangunan sistem irigasi maupun pembangunan bendungan melibatkan pembebasan tanah yang signifikan, yang dalam banyak kasus membutuhkan proses yang panjang dan berulang untuk mencapai kesepakatan di antara para pihak;
- **Koordinasi antara banyak pemerintah daerah dalam satu daerah layanan.** Pembangunan bendungan dan sistem irigasi nasional biasanya terjadi di beberapa wilayah pemerintah daerah, sehingga mereka juga terpengaruh oleh kesiapan pemerintah daerah untuk bekerja sama dalam agenda pembangunan sumber daya air tertentu. Selain itu, pembangunan sumber daya air umumnya mendapat perhatian yang rendah dari pemerintah daerah, terutama membandingkan infrastruktur irigasi dengan jalan (Ditjen Bina Marga) dan perumahan, penyediaan air bersih dan sanitasi (Ditjen Cipta Karya), yang sebagian besar menciptakan eksternalitas positif;
- **Pengaturan waktu untuk meminimalkan gangguan pada petani.** Pembangunan pengembangan sumber daya air harus menyesuaikan waktunya dengan agenda siklus tanam petani untuk meminimalkan gangguan penanaman dan produksi tanaman pangan; dan
- **Standar desain dan konstruksi bangunan yang sensitif terhadap iklim.** Infrastruktur sumber daya air perlu dibangun sesuai dengan standar yang tinggi, tidak hanya untuk memastikan daya tahan dan menghindari kebocoran tetapi juga, dan yang paling penting, untuk memastikan keselamatan manusia.

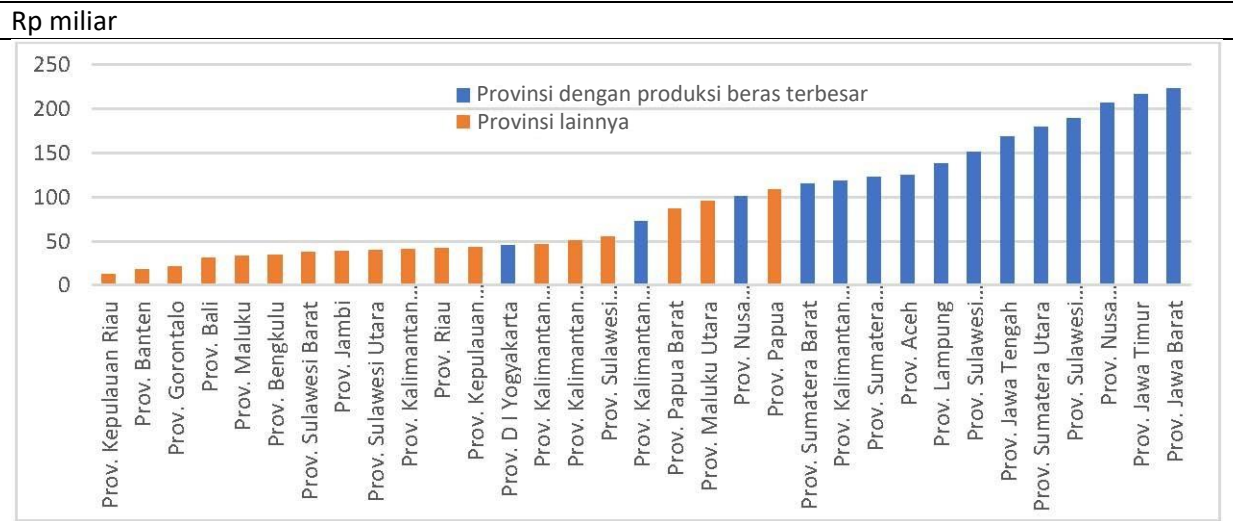
40. Di tingkat daerah, pelaksanaan DAK Irigasi telah meningkat, berkat perbaikan regulasi. Suatu studi terhadap sampel provinsi dari laporan P&E DAK infrastruktur³⁰² menunjukkan bahwa tingkat pelaksanaan adalah sekitar 80 hingga 90 persen untuk tahun 2018 di sebagian besar kabupaten. Berkat Peraturan Presiden No. 70 tahun 2012 yang mengubah Peraturan Presiden No. 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, pasal 73 (1), untuk mempercepat proses pengadaan barang/jasa pemerintah, unit layanan pengadaan (ULP) dapat mengumumkan proses pengadaan kepada masyarakat berdasarkan pada kondisi berikut ini: (i) setelah berlakunya anggaran daerah (APBD) untuk pengadaan barang dan jasa dengan sumber keuangan anggaran daerah; dan (ii) setelah rencana kerja dan anggaran pemerintah pusat dari kementerian/lembaga/badan disetujui oleh legislatif (DPR). Oleh karena itu, pemerintah daerah dapat mengumumkan proses pengadaan segera setelah alokasi DAK Irigasi disetujui dan paket kontrak (URK)³⁰³ telah dikembangkan.

41. Secara umum, DAK Irigasi yang menargetkan provinsi-provinsi penghasil beras telah meningkat, meskipun ada beberapa pengecualian (Gambar 11.14). Melihat produksi padi, didapati bahwa DAK Irigasi pada tahun 2019 dialokasikan untuk provinsi-provinsi penerima manfaat DAK yang besar pada irigasi. Provinsi-provinsi ini cocok dengan lokasi penghasil beras yang besar (Gambar 11.14). Ini merupakan dibandingkan pada tahun-tahun sebelumnya, ketika faktor-faktor lain menentukan alokasi DAK, misalnya pada tahun 2015, Provinsi Sumatera Selatan adalah penghasil beras terbesar kelima dan pada saat yang sama merupakan penerima DAK Irigasi yang keempat terkecil (dari 34 provinsi).

³⁰² Laporan *e-monev*. <http://103.11.135.34/dak2018.php>.

³⁰³ Usulan Rencana Kegiatan.

Gambar 11.14. Alokasi DAK Irigasi lintas provinsi, tahun 2019



Catatan: 15 provinsi dengan produksi beras terbesar ditetapkan oleh data BPS tahun 2015 (lihat Paragraf 19).

Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, Kemenkeu. <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2018/10/Rincian-Alokasi-DAK-Fisik-TA-2019-Upload-Final-Fix-31-Okt.pdf>

3. Apakah Belanja Publik di Sektor ini Sudah Efektif?

42. Tantangan pembangunan di daerah terpencil. Seperti disebutkan di Paragraf 34 dan diperlihatkan dalam Gambar 11.14, pembangunan bendungan di bagian paling timur negara itu diperumit oleh keterpencilan lokasi, jarak dari pusat-pusat ekonomi utama negara, dan kendala logistik terkait dengan pembangunan di medan yang sulit. Oleh karena itu, kapasitas pelaksanaan pembangunan ini dapat menjadi tantangan.

43. Terlepas dari kerangka kerja kelembagaan dan kebijakan yang sudah ditetapkan, sektor irigasi menghadapi masalah kinerja sebagai akibat dari tidak adanya sistem akuntabilitas yang berfungsi antara penyedia layanan dan penerima layanan, dan antara pemerintah di tingkat yang berbeda. Misalnya, pemerintah kabupaten bertanggung jawab untuk mengatur dan memberikan dukungan kepada GP3A yang mengelola jaringan tersier di *command area* kewenangan mereka, terlepas dari apakah wilayah kewenangan itu milik kabupaten, provinsi, atau pusat. Tetapi pada kenyataannya kabupaten jarang memberikan dukungan jika *command area* dari skema irigasi adalah milik pemerintah provinsi atau pusat. Ini juga berarti bahwa GP3A, yang seharusnya mengelola wilayah kewenangan provinsi atau pusat, akan diabaikan, sambil mencegah pemerintah provinsi dan pusat mendukung P3A.

44. Ada kebutuhan terhadap peraturan yang lebih baik. Irigasi partisipatif juga telah memberikan peluang kepada petani untuk menyampaikan keinginan mereka sehubungan dengan pengembangan peraturan, melalui perwakilan mereka di Komisi Irigasi. Namun, pelaksanaan prinsip partisipatif dalam skema nasional tampaknya lebih bermasalah karena mandat yang terfragmentasi di tingkat pusat, sedangkan pembangunan kapasitas (*capacity building*) dan pengembangan GP3A adalah tanggung jawab pemerintah daerah. Demikian pula, jenis bangunan yang diperlukan untuk skema pusat umumnya lebih rumit dan di luar kapasitas GP3A. Agar irigasi partisipatif dapat berhasil, mekanisme kerja sama perlu didukung oleh kebijakan pengadaan yang lebih jelas yang memungkinkan P3A untuk melaksanakan skema yang lebih kecil.

III. Rekomendasi untuk Meningkatkan Kualitas Belanja

45. Mengingat kepentingan yang krusial dalam sistem air, sifat barang-semi-publik dari investasi, dan kebutuhan air Indonesia, sektor irigasi membutuhkan sumber daya yang lebih besar untuk mengembangkan penyediaan air yang memadai dan tepat waktu ke daerah pedesaan sepanjang tahun. Meskipun ada keuntungan efisiensi untuk memperbaiki pola pengeluaran saat ini, investasi yang lebih besar secara keseluruhan juga diperlukan untuk mengatasi kebutuhan bendungan dan irigasi Indonesia. Di bawah ini adalah rekomendasi utama untuk meningkatkan kualitas belanja:

1. Ruang Lingkup Analisa

46. **Analisa ini berfokus pada belanja publik untuk sumber daya air untuk ketahanan pangan di tingkat pusat yang dikeluarkan oleh Kementerian PUPR dan lembaga-lembaga yang ada di dalamnya.** Analisa ini tidak termasuk:

- Pengeluaran di tingkat daerah; analisa tidak dapat dilakukan karena ketersediaan data yang terbatas;
- Pengeluaran oleh Kementerian Pertanian (Kementan) untuk pemeliharaan saluran irigasi tersier, karena ukuran pengeluarannya relatif kecil, dan tanggung jawab untuk pemeliharaan saluran tersier akan segera dialihkan ke Kementerian PUPR (menunggu finalisasi keputusan presiden); dan
- Pengeluaran Kementerian PUPR untuk penyediaan bantuan sosial bagi P3A untuk memelihara saluran tersier mereka; analisa tidak dapat dilakukan karena ketersediaan data yang terbatas.

2. Peningkatan Operasi & Pemeliharaan

47. **Target pembangunan infrastruktur perlu mempertimbangkan kapasitas kelembagaan dan pelaksanaan pengelolaan aset untuk memastikan efektivitas dan keberlanjutan layanan.** Kajian ini mendapati bahwa pengeluaran O&P untuk bendungan dan irigasi tidak mencukupi. Oleh karena itu kajian ini merekomendasikan untuk mengalokasikan lebih banyak sumber daya untuk O&P irigasi dan bendungan, yang akan mengurangi kebutuhan untuk rehabilitasi di masa depan dan memastikan keamanan bendungan. Beberapa program dapat direkomendasikan, sebagai berikut:

- i. **Menciptakan insentif bagi Pemda untuk meningkatkan anggaran untuk O&P.** Selain itu, untuk mengatasi penurunan kualitas jaringan irigasi, provinsi dan kabupaten perlu mengalokasikan lebih banyak sumber daya untuk O&P dan mengambil sebagian dari biaya rehabilitasi (sesuai dengan kapasitas fiskal setempat). Pemerintah daerah memiliki sedikit insentif untuk dapat berinvestasi secara memadai atau bahkan untuk meningkatkan anggaran O&P mereka, karena mereka tidak menanggung biaya dana bantuan rehabilitasi pemerintah pusat. Biaya rehabilitasi jaringan provinsi dan kabupaten harus dibagi antara pemerintah pusat dan daerah sesuai dengan kapasitas fiskal. Ini akan menciptakan insentif untuk memelihara jaringan, karena jauh lebih murah untuk mendanai operasi pemeliharaan rutin daripada mendukung proyek rehabilitasi. Pemerintah pusat juga dapat memperkenalkan transfer berbasis kinerja dengan membuat rencana pengelolaan aset irigasi kabupaten dan provinsi, bukti alokasi O&P yang memadai, dan pencapaian target kinerja sebagai persyaratan untuk menerima dukungan keuangan pemerintah pusat.
- ii. **Menerapkan sistem pengelolaan aset / perencanaan biaya usia siklus penuh (jangka menengah).** Penilaian ini mendapati bahwa target pembangunan yang ambisius menjadi beban tambahan bagi anggaran dan kapasitas kelembagaan. Misalnya, anggaran yang disiapkan untuk pembangunan bendungan baru tidak termasuk biaya sumber daya manusia tambahan yang

diperlukan untuk mengoperasikan dan mengelola fasilitas tersebut. Kajian ini menyarankan pengembangan rencana jangka menengah dan panjang untuk O&P berdasarkan sistem pengelolaan aset, bukan praktik tahunan atau *ad-hoc*. Investasi baru harus mengikutsertakan kebutuhan jangka menengah dan jangka panjang untuk O&P. Disarankan supaya peningkatan anggaran untuk belanja barang modal dapat dilengkapi dengan program kapasitas kelembagaan yang ditargetkan dan tepat waktu, dan perencanaan investasi harus memperhatikan perencanaan biaya dengan usia siklus penuh jangka panjang yang lengkap.

- iii. **Memperkenalkan Kemitraan Pemerintah-BUMN (KPBU) untuk mengidentifikasi mekanisme pendapatan untuk menyediakan mekanisme pembiayaan jangka panjang alternatif.** Untuk mengatasi kebutuhan O&P yang lebih tinggi di masa depan, sementara B/BWS tidak dapat menghasilkan pendapatan mereka sendiri dari pengguna, kajian ini merekomendasikan agar B/BWS mempertimbangkan kemungkinan untuk mengubah B/BWS menjadi badan penerima pendapatan, seperti BLU,³⁰⁴ dan kemungkinan untuk memperkenalkan KPBU berdasarkan kontrak pengelolaan Perum Jasa Tirta (PJT) untuk pelayanan irigasi di daerah aliran sungai lain.
- iv. **Membangun kapasitas staf teknis di B/BWS dan Pemda untuk O&P.** Peningkatan signifikan dalam investasi sumber daya air yang baru akan membutuhkan peningkatan kapasitas sumber daya manusia. Di pemerintah pusat, sangat penting bagi Ditjen SDA di Kementerian PUPR untuk mengembangkan program pembangunan kapasitas yang terkait dengan tujuan sektor jangka panjang. Untuk mengembangkan kapasitas, pusat pembelajaran harus direvitalisasi untuk mengikutsertakan program pembangunan kapasitas sumber daya air. Kerja sama antara B/BWS dan pusat-pusat pembelajaran ini harus ditingkatkan. Untuk Pemda, program pembangunan kapasitas harus dikembangkan oleh Pemda bekerjasama dengan B/BWS untuk meningkatkan kemampuan P3A/GP3A untuk O&PM.
- v. **Memberlakukan perjanjian pelayanan yang jelas yang menjelaskan peran, tanggung jawab, hak dan kewajiban penyedia layanan dan penerima layanan.** Perjanjian layanan ini akan dilakukan antara: (i) B/BWS dengan lembaga irigasi provinsi/kabupaten; dan (ii) dinas irigasi provinsi/kabupaten dan GP3A. Perjanjian tersebut akan membuat penyediaan pelayanan kepada petani yang lebih dapat diandalkan. Ini harus disertai dengan mempekerjakan staf tingkat lapangan yang memadai di ketiga tingkatan, dan penyediaan informasi sistematis mengenai jumlah aktual air yang dibutuhkan, yang tersedia, dan yang dialokasikan.

3. Peningkatan dan pelembagaan irigasi partisipatif di tingkat daerah (koordinasi Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah)

48. Reformasi untuk mendelegasikan pengelolaan irigasi ke tingkat daerah dan mengadopsi irigasi partisipatif melalui keterlibatan berbagai pemangku kepentingan, terutama P3A, perlu dilaksanakan secara konsisten. Selain itu, irigasi partisipatif telah terbukti efektif dalam meningkatkan praktik O&P, distribusi air yang lebih baik di antara para pengguna, dan meningkatkan keterlibatan para petani dalam proses pengambilan keputusan. Peningkatan lebih lanjut dari pendekatan ini harus dilakukan melalui berbagai program, seperti:

- i. **Memastikan komitmen lokal di provinsi dan kabupaten penghasil beras untuk mendukung agenda ketahanan pangan.** Pemerintah pusat telah mengidentifikasi fokus pada provinsi dan

³⁰⁴ Badan Layanan Umum adalah lembaga Pemerintah Indonesia yang menyediakan barang atau jasa kepada masyarakat. Ini adalah badan yang berorientasi nirlaba bukan badan yang dapat meningkatkan efisiensi dan produktivitas.

kabupaten yang memiliki tingkat produksi beras yang tinggi dan harus memasukkan ini sebagai kriteria persyaratan untuk menerima DAK Penugasan. Pemerintah pusat harus memastikan bahwa Pemda memasukkan ketahanan pangan dan irigasi partisipatif dalam rencana pembangunan jangka menengah mereka. Ini penting untuk memastikan bahwa sumber daya lokal dialokasikan untuk sektor ini dan kinerja diukur oleh DPRD. Kemendagri dapat diberi tugas mengenai hal ini.

- ii. **Meningkatkan peran Komisi Irigasi dan dewan sumber daya air sebagai platform lokal / multi-pemangku kepentingan (*multi-stakeholders*).** Peran dan tanggung jawab P3A, terutama pada aspek O&P, secara bertahap dapat ditingkatkan. Oleh karena itu, Komisi Irigasi dan dewan sumber daya air perlu diperkuat sebagai platform multi-pemangku kepentingan yang memberikan arahan bagi pemerintah daerah dalam agenda pembangunan sektor ini. Ini telah dimasukkan sebagai aspek yang harus dipertimbangkan untuk perencanaan pemerintah daerah dalam PSDA (Urusan Pekerjaan Umum) sesuai dengan peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 22 tahun 2018.
- iii. **Merevisi DAK untuk memasukkan pengadaan bantuan teknis.** Transfer dana dari pemerintah pusat harus menyediakan menu untuk mendapatkan bantuan teknis dan dukungan pembangunan kapasitas. Ini akan mencakup penyediaan fasilitator bagi P3A untuk mendukung mereka mengembangkan program kerja, untuk memastikan keselarasan antara rencana kerja mereka dan rencana kerja kabupaten, dan untuk memberi keterampilan yang diperlukan, termasuk pengembangan organisasi, pengelolaan keuangan sederhana, dan O&P infrastruktur. Merevisi DAK dapat dipertimbangkan untuk mengakomodasi saran ini.
- iv. **Meningkatkan kejelasan mengenai mekanisme skema irigasi di atas 3.000 ha di bawah pengawasan pemerintah pusat.** Direkomendasikan untuk memberikan bimbingan teknis tambahan dan perjanjian yang lebih jelas antara pemerintah pusat dengan pemerintah kabupaten yang memiliki mandat untuk mengatur dan mendukung P3A di daerah-daerah tersebut. Saat ini pemerintah kabupaten tidak memberikan dukungan kepada para petani yang termasuk di dalam skema irigasi pemerintah pusat. Meskipun demikian, berdasarkan peraturan, pemerintah pusat tidak memiliki mekanisme pembiayaan untuk mendukung petani terkait dengan O&P dari jaringan tersier.

4. Konvergensi dalam Perencanaan, Penganggaran, Penargetan dan Pemantauan Hasil (Pengelolaan Keuangan Pemerintah - PKP)

49. Tujuan sektor ini masih terfokus pada keluaran (mis., jumlah bendungan dan jaringan irigasi yang dibangun), dan bukan pada hasilnya. Disarankan untuk menyelaraskan kembali tujuan sektor untuk berfokus pada hasil, seperti peningkatan efisiensi irigasi dan produktivitas pertanian (*"more crops per drop"*).

50. Walaupun PSDA hanyalah satu dari banyak faktor lain yang berkontribusi dalam mencapai ketahanan pangan, diperlukan adanya dukungan di setiap tingkat untuk mencapai hasil yang optimal: (i) pembangunan dan pengelolaan sistem penyimpanan air untuk memastikan ketersediaan air; (ii) pengelolaan jaringan irigasi; (iii) pengembangan sawah baru dan memastikan konversi lahan; (iv) pembentukan P3A; dan (v) dukungan pasca panen. Oleh karena itu, mekanisme koordinasi yang jelas perlu dibangun baik secara horizontal (antar sektor, baik di tingkat pusat maupun daerah) maupun secara vertikal (antara tingkat pusat dan daerah). Konsep ini telah dipraktekkan dan terbukti layak pada skala

proyek di bawah proyek Program Pengelolaan Sektor Sumber Daya Air dan Irigasi 2 (WISMP-2).³⁰⁵ Peningkatan penerapan pendekatan ini dapat dilakukan melalui berbagai program, seperti:

- i. **Menyebarkan praktik-praktik terbaik (*best practices*) mengenai perencanaan sektor terpadu dan memberi insentif untuk koordinasi.** Perencanaan sektor terpadu membutuhkan koordinasi yang lebih kuat dan konvergensi perencanaan di antara sektor-sektor terkait melalui kerangka hasil terpadu. Proyek WISMP-2 menerapkan program berbasis kinerja untuk mendorong koordinasi dan menuntut setiap lembaga untuk bekerja bersama untuk tujuan yang sama untuk meningkatkan produktivitas pertanian. Dinas yang berpartisipasi³⁰⁶ di kabupaten yang berpartisipasi mengkonfirmasi bahwa sistem ini membantu mereka untuk merencanakan dan melaksanakan program secara akurat dan telah direplikasi untuk proyek-proyek non-WISMP-2 di sekitar 70 persen kabupaten. Penyebarluasan bukti dan praktik terbaik ini harus didukung.
- ii. **Mendukung kerangka kerja perencanaan terpadu yang berorientasi hasil untuk memungkinkan koordinasi yang lebih kuat dan konvergensi perencanaan di antara sektor-sektor terkait.** Ini dapat dilaksanakan dengan memberlakukan pedoman yang menggambarkan peran masing-masing kementerian dalam meningkatkan kualitas proses perencanaan dan penganggaran, serta koordinasi sektor menuju hasil yang lebih luas. Kementerian-kementerian utama adalah Kementerian PUPR yang bertanggung jawab untuk pengembangan infrastruktur, Kementerian Pertanian yang bertanggung jawab atas produksi tanaman pangan dan pasca panen, dan Kementerian Dalam Negeri yang bertanggung jawab untuk membangun kapasitas pemerintah daerah. Pedoman ini juga dapat dianggap sebagai persyaratan DAK untuk meningkatkan efektivitas dana. Bappenas harus melakukan pengembangan pedoman ini, sedangkan Kementerian Keuangan harus melakukan proses pengkajian terhadap proposal DAK.

³⁰⁵ *Water Resources and Irrigation Sector Management Program-2* atau Program Pengelolaan Sektor Sumber Daya Air dan Irigasi-2 (2011-18), yang didanai oleh Bank Dunia.

³⁰⁶ Ini setara dengan kementerian di tingkat daerah: Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pertanian, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda).

12. Penyediaan Air Minum dan Sanitasi

Pesan utama:

- Pemerintah menargetkan akses universal untuk penyediaan air minum dan sanitasi (PAMS).
- Memenuhi target tersebut akan memerlukan tingkat pengeluaran yang lebih tinggi, tetapi, mengingat tidak terlihat adanya koneksi antara pengeluaran pemerintah dan kualitas hasil yang dicapai, prioritas utama sebaiknya diarahkan untuk meningkatkan efisiensi di sektor PAMS.
- Di sektor air minum, terdapat masalah mendasar baik di sisi suplai maupun di sisi permintaan:
 - Kurangnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah, dan sangat rendahnya prioritas belanja modal pemerintah daerah, mengakibatkan belanja/pengeluaran yang terjadi tidak setara dengan peningkatan jumlah rumah tangga yang mendapatkan sambungan air minum perpipaan. Di sisi lain, kapasitas sistem yang belum termanfaatkan meningkat secara signifikan.
 - Insentif yang tidak memadai bagi rumah tangga untuk memanfaatkan air perpipaan sebagai sumber utama air minum, walaupun mereka memiliki akses ke layanan ini.
- Di sektor sanitasi, masalah utama yang menyebabkan kinerja yang buruk mencakup seluruh rantai layanan sanitasi:
 - Mayoritas tangki septik yang digunakan berkualitas buruk; dan
 - Sebagian besar fasilitas instalasi pengolahan air limbah dan lumpur tinja berada dalam kondisi rusak dan tidak dimanfaatkan secara optimal. Sebagian besar kota tidak memiliki sistem pengelolaan sanitasi yang memadai.

Rangkuman rekomendasi:

- Pengaturan kelembagaan dan mekanisme pengelolaan dana perlu ditingkatkan untuk mendorong perluasan cakupan layanan air minum perpipaan yang efisien:
 - Selaraskan investasi pemerintah pusat dengan kebutuhan dan rencana investasi pemerintah daerah, dan pastikan anggaran, lembaga, dan pengaturan untuk operasional dan pemeliharaan yang memadai dialokasikan dalam dokumen anggaran pemerintah daerah sebelum pelaksanaan pembangunan dilakukan; dan.
 - Lakukan reformasi terhadap regulasi-regulasi terkait PDAM untuk meningkatkan kinerja dan keberlanjutan sistem keuangan mereka, dan tegakkan peraturan yang terkait.
- Permintaan terhadap layanan air minum perpipaan perlu ditingkatkan:
 - Ubah insentif untuk mengurangi penggunaan air tanah dan tegakkan peraturan untuk membatasi pemanfaatan air tanah yang berlebihan; dan
 - Perkuat regulasi dan penegakan peraturan mengenai kualitas layanan penyediaan air minum.
- Beri dukungan bagi pelaksanaan sistem sanitasi perkotaan yang komprehensif, serta tingkatkan kapasitas pemerintah daerah untuk merancang dan melaksanakan rencana yang sesuai dengan kota mereka, yang dapat mengkombinasikan sistem terpusat menggunakan jaringan pipa air limbah dan sistem setempat yang dikelola dan berkualitas baik.
- Beri dukungan untuk pengembangan penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat yang berkelanjutan di Wilayah pedesaan.

Bacaan penting selanjutnya

'Water Supply and Sanitation', Infrastructure Sector Assessment Program (Bank Dunia, 2018)

Indonesia Water Supply and Sanitation PER (Bank Dunia, 2015)

Project Appraisal Document Indonesia National Urban Water Supply Project (Bank Dunia, 2018)

<http://documents.worldbank.org/curated/en/385841559235504323/pdf/Indonesia-National-Urban-Development-Project.pdf>

Urban Sanitation Review: Indonesia Country Study (Bank Dunia dan AusAID, 2013)

<http://documents.worldbank.org/curated/en/764171468023379490/pdf/838770FA0WP0P10Box0382116B00PUBLIC0.pdf>

Water Supply and Sanitation in Indonesia Service Delivery Assessment: Turning Finance into Services (Bank Dunia, Program Penyediaan Air Bersih dan Sanitasi, 2014)

<http://documents.worldbank.org/curated/en/326971467995102174/pdf/100891-WSP-P131116-AUTHOR-Susanna-Smets-Box393244B-PUBLIC-WSP-SERIES-WSP-Indonesia-WSS-Turning-Finance-into-Service-for-the-Future.pdf>

Penyediaan Air Minum Meningkatkan Kualitas Hidup, Laporan PAMSIMAS (Kementerian PUPR, 2012)

Laporan Evaluasi Kinerja Tahunan Kementerian PUPR (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, LAKIP)

Rencana Strategis (Renstra) Kementerian PUPR tahun 2015-2019

I. Konteks³⁰⁷

1. Indonesia telah membuat kemajuan besar di sektor penyediaan air minum dan sanitasi (PAMS) selama dua dekade terakhir ini. Pada tahun 2018, 73 persen rumah tangga di Indonesia memiliki akses ke air minum layak³⁰⁸ dan 69 persen ke fasilitas sanitasi layak.³⁰⁹ Peningkatan yang signifikan dari kondisi di tahun 1994, ketika masing-masing hanya 38 persen dan 28 persen rumah tangga Indonesia yang memiliki akses ke layanan ini. Sebagian besar pencapaian ini didorong oleh kemajuan di daerah pedesaan, di mana akses ke air minum layak meningkat dua hingga tiga kali lebih cepat daripada peningkatan di daerah perkotaan.

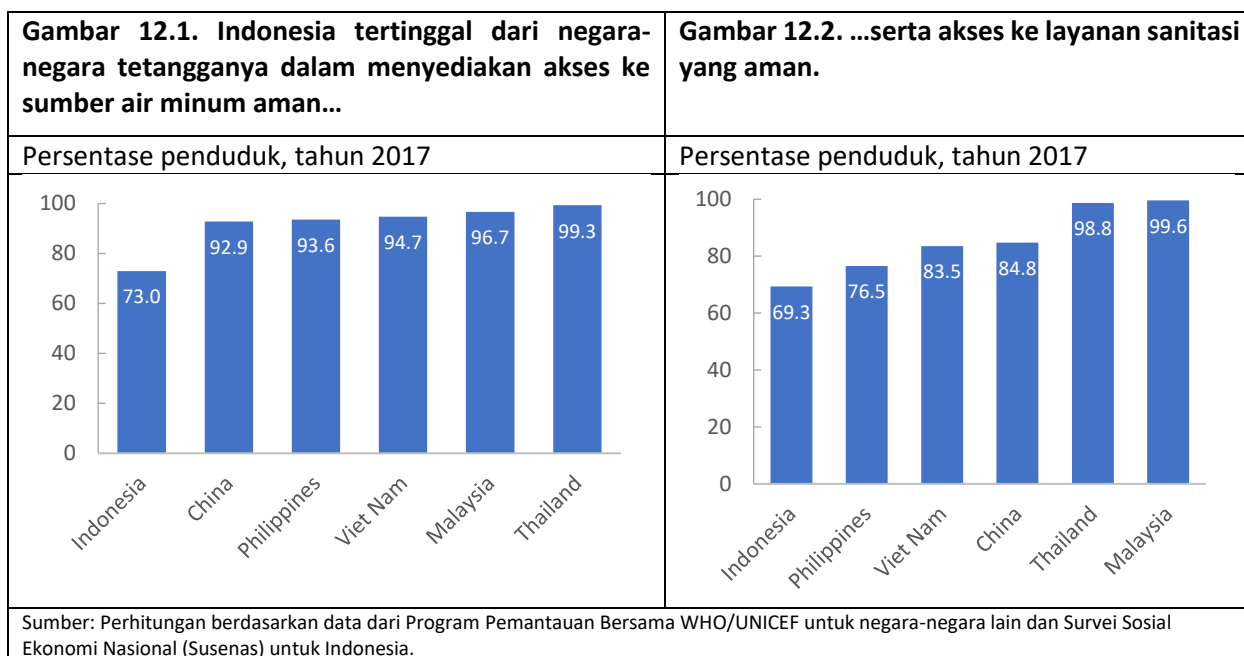
2. Namun demikian, Indonesia tertinggal dari negara-negara pasar berkembang lainnya dalam menyediakan layanan dasar ini bagi penduduknya. Negara-negara lain di kawasan yang sama, seperti Tiongkok, Filipina, Vietnam, Thailand, dan Malaysia, memiliki jumlah penduduk dengan akses air minum aman dan layanan sanitasi yang lebih tinggi (Gambar 12.1 dan Gambar 12.2). Perbandingan dengan

³⁰⁷ Bab ini didasarkan pada pekerjaan yang dilakukan untuk Program Penilaian Sektor Infrastruktur Bank Dunia (akan terbit), hlm. 279-280, Kajian Pengeluaran Publik Bank Dunia untuk Sektor Air Minum dan Sanitasi Indonesia (2015) dan penyusunan [Proyek Nasional Penyediaan Air Minum Perkotaan](#).

³⁰⁸ Data dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas). Menurut BPS, sumber air minum yang ditingkatkan termasuk air leding, air dari keran / sumur umum / sumur bor / sumur tabung, sumur atau mata air yang terlindungi, dan air minum dalam kemasan. Pengguna air minum dalam kemasan dianggap memiliki akses ke sumber yang lebih baik hanya jika mereka memiliki sumber sekunder yang adalah jenis yang lebih baik.

³⁰⁹ Data dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas). Fasilitas sanitasi yang ditingkatkan termasuk wc pembilasan dengan menekan tombol/ pembilasan dengan disiram atau jamban yang terhubung ke saluran pembuangan, tanki septik atau lubang tertutup, jamban dengan ventilasi yang baik, jamban dengan lantai atau platform dari bahan apa pun yang menutupi keseluruhan lubang kecuali untuk wc lubang jatuhkan, dan wc/jamban pengompos.

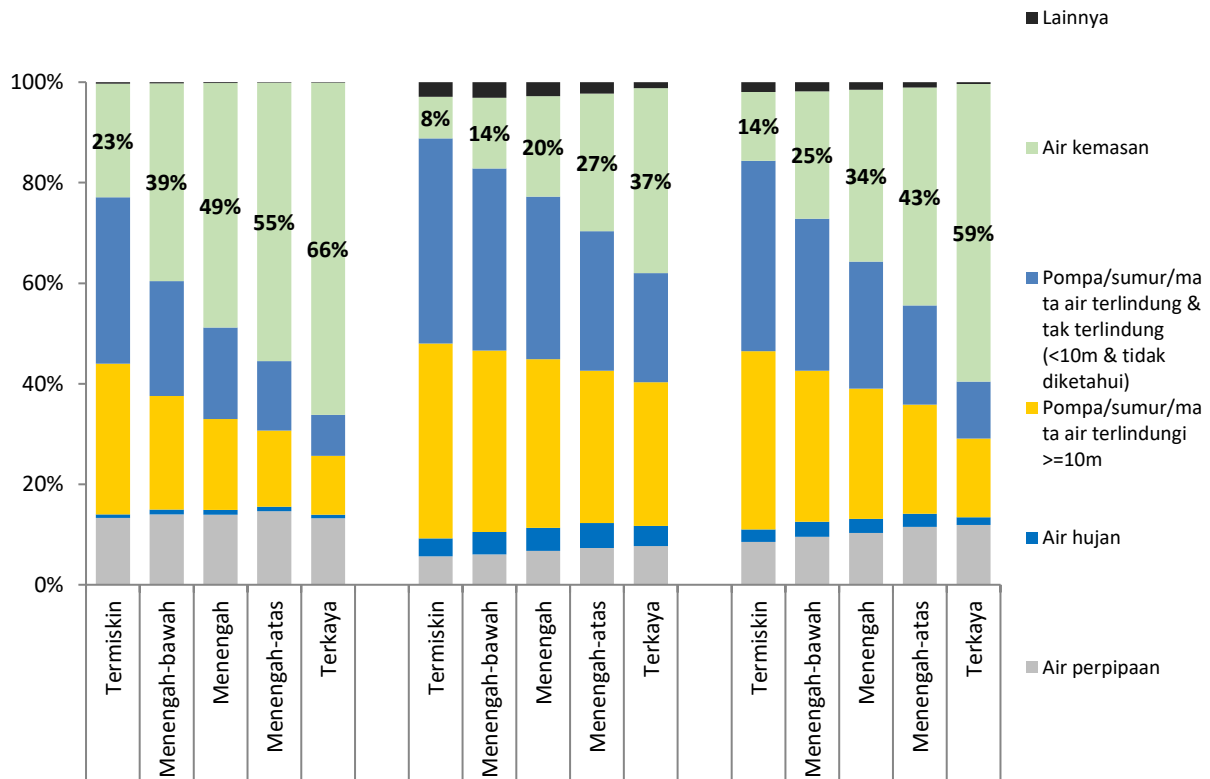
Vietnam dan Filipina sangat mencolok, mengingat negara-negara ini memiliki pendapatan per kapita yang lebih rendah daripada Indonesia.



3. Angka rata-rata nasional tidak memperlihatkan besarnya kesenjangan akses air minum di antara kelompok tingkat penghasilan. Penggunaan air minum dalam kemasan, misalnya, sangat berbeda-beda di seluruh segmen penghasilan. Lebih dari separuh rumah tangga yang berada di kuintil terkaya di Indonesia bergantung pada air minum dalam kemasan, sementara hanya 8 persen rumah tangga yang berada di kuintil termiskin di daerah pedesaan menggunakan air minum dalam kemasan (Gambar 12.3). Ketergantungan pada air minum dalam kemasan sangat lazim di kuintil terkaya, yang memperlihatkan aspek keterjangkauan menjadi kunci penentu akses ke sumber air ini. Walaupun air minum dalam kemasan telah menjadi sumber air minum yang populer secara umum, pengguna utama tetap hanya terdiri dari kelompok masyarakat yang mampu membelinya. Rumah tangga yang lebih miskin masih bergantung pada sumber-sumber air tradisional, baik di daerah perkotaan maupun di pedesaan.

Gambar 12.3. Akses utama rumah tangga ke air minum berdasarkan kelompok penghasilan dan daerah, tahun 2017

Persen rumah tangga



Catatan: Air minum aman terdiri dari antara lain air minum dalam kemasan (hijau), air pompa/sumur/mata air yang terlindungi >= 10 meter (kuning) dan air perpipaan (abu-abu).

Sumber: Perkiraan staf Bank Dunia berdasarkan data Susenas, BPS.

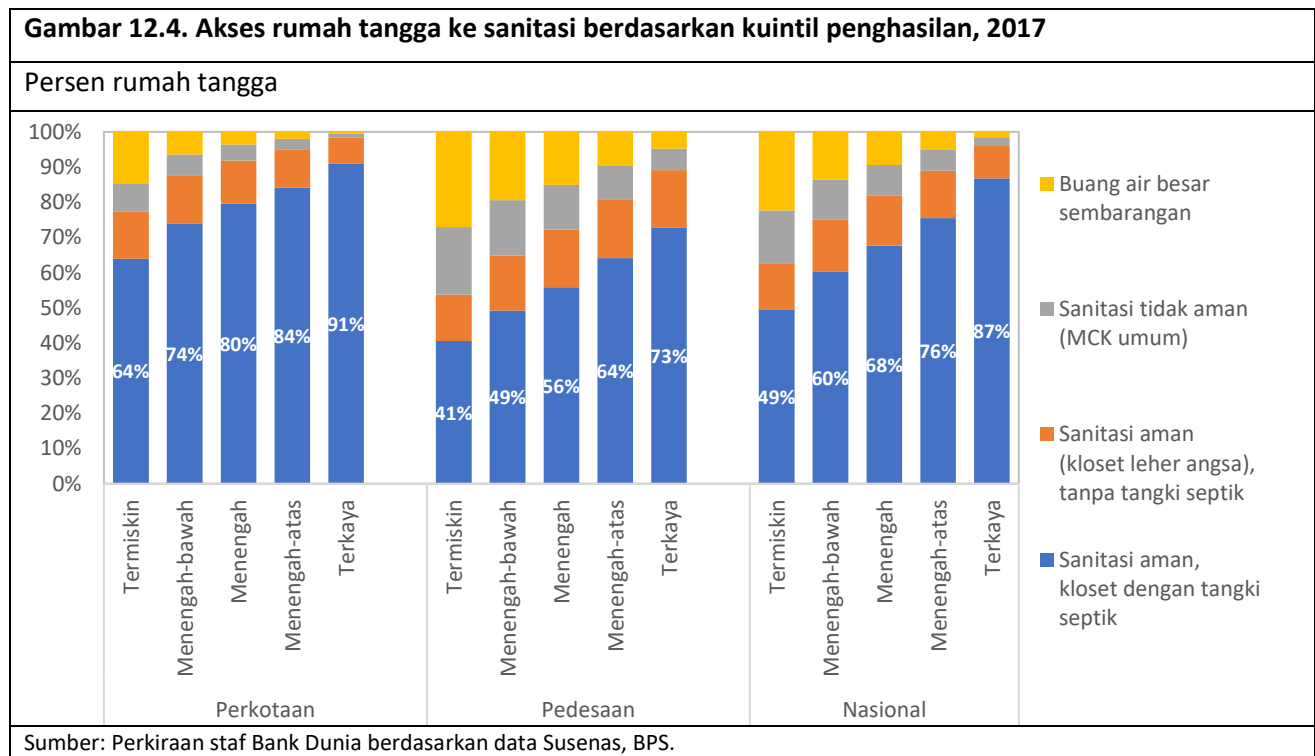
4. Hal yang sama terjadi juga di sektor sanitasi, kesenjangan akses sanitasi layak terlihat di antara kelompok penghasilan yang berbeda dan secara geografis. Hanya 49 persen masyarakat Indonesia di kuintil pengeluaran terendah memiliki akses ke fasilitas sanitasi layak, dibandingkan dengan 87 persen di kuintil teratas (Gambar 12.4).³¹⁰ Perbedaan yang signifikan juga terlihat antara daerah perkotaan dan pedesaan: pada tahun 2017, 91 persen penduduk terkaya di perkotaan memiliki akses ke sanitasi layak, dibandingkan dengan 74 persen penduduk terkaya di pedesaan. Demikian pula, 64 persen penduduk termiskin di perkotaan memiliki akses ke layanan ini, dibandingkan dengan 41 persen pada kuintil penduduk termiskin di pedesaan.

5. Selain penyediaan layanan dasar, Indonesia secara khusus perlu mengejar ketertinggalan dalam meningkatkan akses ke air perpipaan (air ledeng), serta pengumpulan dan pengolahan air limbah. Saat ini, hanya sekitar 10 persen penduduk menggunakan layanan air perpipaan sebagai sumber air minum,³¹¹

³¹⁰ Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), tahun 2017.

³¹¹ Ibid.

jauh di bawah target Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kementerian PUPR) sebesar 60 persen.³¹² Akses ke layanan sanitasi formal yang sangat dibutuhkan masih sangat rendah, hanya sekitar 1 persen air limbah di daerah perkotaan yang dikumpulkan dan diolah dengan benar.³¹³ Untuk sanitasi, diperlukan peningkatan di luar layanan dasar yang mencakup sistem pengolahan air limbah terpusat atau terdesentralisasi dan sistem pengolahan air limbah setempat yang dilengkapi dengan layanan pengelolaan lumpur tinja (*fecal waste management*, FWM).



6. Situasi status quo ini jauh dibawah target penyediaan akses universal air bersih dan sanitasi yang tercantum di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.³¹⁴ Berdasarkan target Kementerian PUPR, yang dikenal sebagai “program 100-0-100”, Indonesia menargetkan pencapaian 100 persen akses air minum, 0 persen penduduk yang tinggal di daerah kumuh, dan 100 persen akses ke layanan sanitasi layak (termasuk menghapus buang air besar sembarangan) di

³¹² Pemerintah Indonesia saat ini sedang mengkaji ulang definisi ‘kualitas air minum’ di seluruh kementerian. Misalnya, Kementerian Kesehatan mendefinisikan ‘kualitas air minum’ sebagai air minum yang dapat diminum, yang berarti bahwa air ledeng dapat dikonsumsi secara langsung. Sementara itu, Kementerian PUPR mengadopsi definisi yang lebih luas mengenai ‘kualitas air minum’ yang memungkinkan satu langkah perlakuan seperti merebus atau menyaring, secara efektif termasuk layanan air ledeng.

³¹³ *Indonesia Water Supply and Sanitation PER* (Bank Dunia, 2015), halaman 2

³¹⁴ Target pemerintah adalah untuk mencapai akses universal ke penyediaan air minum dan sanitasi, yang terdiri dari 85 persen penduduk yang memiliki akses ke layanan penyediaan air minum yang memenuhi prinsip 4K (kuantitas, kualitas, kontinuitas dan keterjangkauan) melalui sistem perpipaan dan non-perpipaan, dan 85 persen penduduk dapat mengakses standar layanan sanitasi (sistem di tempat dan terpusat), dan 15 persen penduduk yang memiliki akses ke layanan yang memenuhi kebutuhan dasar.

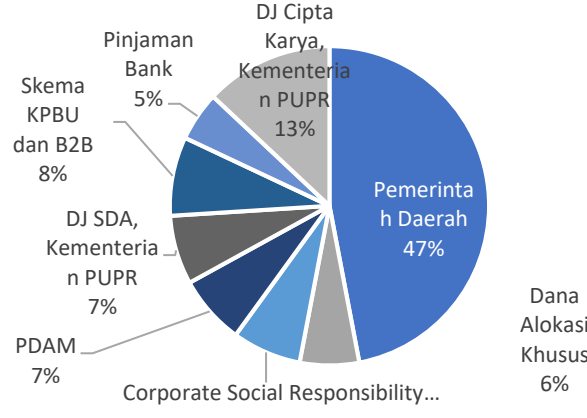
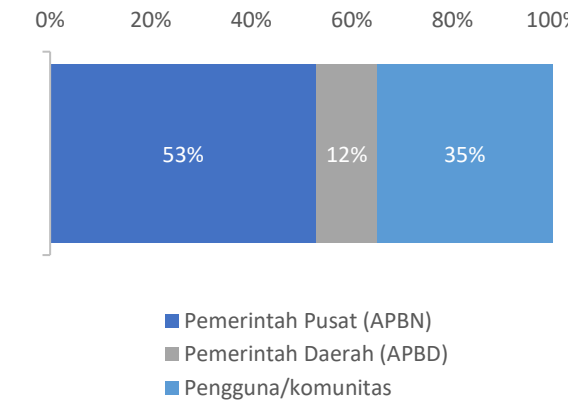
tahun 2019. Sekilas target ini terlihat seperti melampaui target Tujuan Pembangunan Berkelanjutan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (*Sustainable Development Goal*, SDG) 6,³¹⁵ yang mencanangkan target serupa pada tahun 2030. Namun, RPJMN tahun 2015-2019 (dan program 100-0-100) lebih difokuskan pada tujuan terkait Tujuan Pembangunan Milenium (*Millenium Development Goal*, MDG), yang menggunakan definisi yang lebih longgar daripada definisi target SDG. Bagaimanapun juga, per tahun 2019, kemajuan Indonesia masih jauh dari target 100-0-100.

7. Untuk mencapai target RPJMN “100-0-100” diperlukan investasi tambahan sebesar sekitar Rp 253 triliun (US\$ 20 miliar) selama tahun 2015-19 untuk membangun infrastruktur PAMS. Pemerintah Indonesia merencanakan pembangunan 16 juta sambungan rumah tambahan dan meningkatkan total kapasitas produksi air bersih nasional sebesar 32 persen, dari sekitar 125.000 liter per detik menjadi sekitar 165.000 liter per detik selama periode tahun 2015-19. Untuk mencapai target SDG, akan diperlukan investasi yang lebih besar, tidak hanya untuk membangun infrastruktur baru tetapi juga untuk menyertakan O&P yang memadai bagi sistem yang sudah ada, serta investasi tambahan untuk langkah-langkah non-struktural untuk menyediakan sumber air minum yang berkelanjutan, melalui sistem jaringan perpipaan dan sistem bukan jaringan perpipaan. Di sektor sanitasi, untuk mencapai target RPJMN membutuhkan pembangunan 409 fasilitas pengolahan lumpur tinja tambahan, dan pembangunan sistem air limbah berskala kota, daerah dan skala komunal berbasis masyarakat untuk 438 kota dan kabupaten. Untuk mencapai target SDG, akan diperlukan investasi tambahan untuk memastikan peningkatan seluruh rantai layanan sanitasi (sistem air limbah terpusat dan terdesentralisasi, dan sistem air limbah setempat yang memenuhi standar mutu dan dilengkapi dengan Pengelolaan Lumpur Tinja yang memadai).

8. Dari estimasi investasi yang dibutuhkan untuk mencapai target RPJMN 2015-2019, investasi terbesar untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur air minum diharapkan berasal dari pemerintah daerah sebesar US\$ 20 miliar selama tahun 2015-19, dan lebih dari 20 persen diharapkan berasal dari pihak swasta dan pembiayaan perbankan (Gambar 12.6).³¹⁶ Estimasi dan antisipasi pembagian sumber pembiayaan di dalam RPJMN ini adalah proyeksi yang disusun berdasarkan angka historis dan rencana proyek aktual yang tersedia ketika RPJMN disusun, dikombinasikan dengan hasil berbagai inisiatif yang diharapkan dapat mengundang sumber-sumber pembiayaan lain untuk berkontribusi dalam menutup kesenjangan untuk mencapai target cakupan universal pada tahun 2019. Namun, tertundanya pelaksanaan berbagai program dalam partisipasi sektor swasta dan pembiayaan perbankan menyebabkan investasi yang diharapkan belum terwujud dan kesenjangan pembiayaan belum terpenuhi. Selain itu, dengan keterbatasan data yang ada saat ini, investasi aktual dari pemerintah daerah sulit dilacak. Sementara itu, sejalan dengan desentralisasi yang berlanjut, anggaran pemerintah pusat telah menurun selama dua tahun terakhir ini.

³¹⁵ Terutama Tujuan 6.1 (“akses universal dan merata terhadap air minum yang aman dan terjangkau bagi semua”) dan Tujuan 6.2 (“akses terhadap sanitasi dan kebersihan yang memadai dan merata bagi semua, dan menghentikan praktik buang air besar di tempat terbuka”).

³¹⁶ *Infrastructure Sector Assessment Program* (Bank Dunia, 2018), halaman 41.

Gambar 12.5. Bagian terbesar dari investasi penyediaan air bersih diharapkan berasal dari pemerintah daerah...	Gambar 12.6. ...sedangkan bagian terbesar dari investasi air limbah berasal dari pemerintah pusat
Sumber pembiayaan sepanjang tahun 2015-19 untuk infrastruktur penyediaan air minum (persen dari total)	Sumber pembiayaan yang diantisipasi sepanjang tahun 2015-19 untuk subsektor air limbah (kanan) (persen dari total)
	
Sumber: Kementerian PUPR, dari Program Penilaian Sektor Infrastruktur (Bank Dunia, 2018).	Sumber: Kementerian PUPR, dari Program Penilaian Sektor Infrastruktur (Bank Dunia, 2018).

9. **Tanggung jawab penyediaan layanan dasar, termasuk PAMS, telah didesentralisasi, tetapi dalam praktiknya pembagian peran yang jelas belum sepenuhnya tercapai** (lihat Kotak 12.1). Misalnya, Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang dimiliki oleh pemerintah daerah, diberi amanat untuk menyelenggarakan, mengoperasikan, dan mengelola sistem penyediaan air minum tetapi tidak sepenuhnya memiliki wewenang hukum untuk membuat keputusan reinvestasi yang efisien. Sehingga, walaupun ada surplus, struktur keuangan saat ini tidak memungkinkan PDAM untuk membuat keputusan komersial yang dapat meningkatkan pelayanan mereka — mulai dari sumber air baku, pengolahan, sistem transmisi, hingga jaringan distribusi.³¹⁷ Dengan demikian, banyak PDAM lebih memilih untuk menyimpan pendapatan yang mereka peroleh sebagai dana cadangan dan lebih memprioritaskan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah daripada menginvestasikan kembali untuk memperluas dan meningkatkan layanan mereka. Di dalam Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yang juga mencakup PDAM, tercantum tujuan tambahan untuk berkontribusi pada pembangunan ekonomi dan menghasilkan pendapatan atau laba, dan penyalangan dana untuk diinvestasikan kembali. Peraturan Pemerintah ini juga memberi pedoman bagi BUMD untuk memutuskan apakah akan menjadi PERUSDA (memungkinkan untuk dimiliki pemegang saham, termasuk sektor swasta dan investasi dari pasar modal), atau PERUMDA (pemerintah daerah sebagai pemegang saham tunggal) dan penjelasan mengenai perbedaannya.

³¹⁷ Menurut UU No. 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, tujuan dari PDAM antara lain memberikan layanan masyarakat, mengumpulkan pendapatan untuk layanan tersebut, dan memegang aset yang telah dipisahkan dan ditugaskan dari pemerintah daerah. Namun, tidak ada ketentuan yang jelas mengenai reinvestasi.

10. Sebagian besar PDAM tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk berinvestasi dalam membangun infrastruktur baru. Lebih dari separuh PDAM yang ada (263 dari 378 PDAM) merugi pada tahun 2017, sementara akumulasi kerugian tetap terjadi bahkan di antara PDAM yang menghasilkan laba. Tarif yang berada di bawah tingkat pemulihan biaya penuh (*full cost recovery*) merupakan alasan utama di balik ketidakmampuan PDAM untuk meraih keuntungan, bahkan bagi PDAM yang dikategorikan sehat. Restrukturisasi hutang yang baru saja diselesaikan telah membantu memperbaiki kondisi keuangan mereka yang menghadapi tunggakan utang, tetapi kondisi yang membaik ini tidak akan bertahan lama. Meskipun Kemendagri telah menerbitkan dua peraturan mengenai tarif dan subsidi (Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 71 tahun 2016 dan 70 tahun 2016), pelaksanaan peraturan-peraturan ini belum ditegakkan atau dipantau. Sementara itu, banyak PDAM memiliki angka air tak berekening (*non-revenue water*/NRW) actual yang jauh lebih tinggi daripada tingkat NRW standar (20 persen), semakin memperburuk masalah yang disebabkan rendahnya tarif dalam memenuhi pemulihan biaya penuh. Selain itu, suntikan modal dari pemerintah daerah yang diterima oleh beberapa PDAM lebih banyak dimanfaatkan untuk operasional daripada untuk investasi.

Kotak 12.1. Pendelegasian tata kelola layanan PAMS di Indonesia

Secara kelembagaan, layanan penyediaan air minum merupakan fungsi yang didelegasikan dengan tanggung jawab bersama antara pemerintah daerah, provinsi, dan pemerintah pusat, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Desentralisasi tahun 2014 dan dijelaskan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 122 tahun 2015 dan diperlihatkan pada gambar di bawah ini. Pemerintah pusat bertanggung jawab atas pengembangan kebijakan dan peraturan, memberikan dukungan investasi dan pemantauan, sementara pemerintah daerah bertanggung jawab untuk memastikan penyediaan layanan air minum. Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab utama untuk mengadakan dan mengoperasikan pelayanan PAMS di dalam batas wilayah masing-masing, sedangkan tanggung jawab pengadaan dan operasional sistem pelayanan PAMS yang melintasi batas administrasi wilayah berada di tingkat pemerintahan yang lebih tinggi (yaitu, pemerintah provinsi, dan pemerintah pusat).

Pengaturan ini seringkali diterjemahkan sebagai pembagian porsi investasi antara pemerintah pusat dan daerah berdasarkan aspek atau komponen, yaitu, pemerintah pusat berinvestasi dan membangun sistem penyediaan air curah (air baku, pipa transmisi, instalasi pengolahan, dan sebagian jaringan distribusi utama) dengan harapan bahwa pemerintah daerah akan melanjutkan dengan berinvestasi dan membangun jaringan distribusi hingga ke sambungan rumah. Sebagian besar sistem penyediaan air minum perkotaan dikelola dan dioperasikan oleh PDAM yang dimiliki pemerintah daerah. Selain 391 PDAM, terdapat 30 badan usaha swasta yang dikembangkan sebagai bagian dari kawasan perumahan atau kawasan industri tertentu, dan 26 badan hukum lainnya termasuk UPTD (dinas teknis), BLUD (badan layanan daerah), atau BPAM (badan penyedia air minum setempat).

Walaupun penyediaan layanan air minum merupakan tanggung jawab pemerintah daerah, pemerintah pusat, terutama melalui Kementerian PUPR, terus memberikan dukungan investasi melalui program-program khusus pemerintah, misalnya, investasi khusus berupa penugasan untuk pembangunan sistem penyediaan air minum regional, bantuan program yang ditargetkan untuk membantu provinsi tertinggal dan daerah terpencil, kawasan strategis nasional, dll.

Sejalan dengan pemerintahan yang semakin terdesentralisasi, anggaran kementerian di pemerintah pusat untuk investasi infrastruktur akan semakin terbatas, menjadi tantangan bagi pemerintah pusat untuk dapat

mengalokasikan sumber daya secara adil dan untuk menjalankan program-program pemerintah pusat yang lebih baik.

Dengan pengaturan yang hampir sama, tanggung jawab utama penyediaan layanan sanitasi dasar diserahkan kepada pemerintah daerah, yang bertanggung jawab atas pembangunan dan operasional layanan jaringan pipa air limbah, instalasi pengolahan air limbah dan lumpur tinja. Sementara itu, pemerintah pusat memiliki tanggung jawab untuk mendukung pemerintah daerah dengan menyediakan pembiayaan untuk pembangunan infrastruktur. Selain sektor publik, badan usaha juga diharapkan dapat secara mandiri menyediakan sarana pengolahan air limbah. Namun demikian, berbeda dengan layanan penyediaan air minum, hanya beberapa pemerintah daerah yang memiliki instansi yang diberi mandate untuk memberikan layanan infrastruktur lingkungan. Sebagian besar pemerintah daerah melaksanakan program sanitasi, mengoperasikan, dan mengelola infrastruktur sanitasi melalui unit teknis (UPTD atau BLUD) yang berada di bawah dinas lingkungan hidup, dinas pekerjaan umum, atau dinas perumahan dan permukiman, beberapa pemerintah daerah membentuk perusahaan milik pemerintah daerah untuk pengelolaan air limbah (PDPAL) atau mendelegasikan tanggung jawab tersebut ke dalam PDAM.

Gambar 12.7. Pembagian peran dan tanggung jawab penyediaan air minum



Dengan tidak jelasnya pengaturan kelembagaan di tingkat pemerintah daerah, seringkali investasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat tidak diikuti oleh penyediaan anggaran yang memadai oleh pemerintah daerah untuk O&P infrastruktur yang dibangun (seringkali pemerintah daerah kemudian menolak untuk mengambil alih O&P setelah infrastruktur selesai dibangun), dan investasi lanjutan yang diperlukan untuk pemanfaatan instalasi pengolahan secara optimal (mis., sambungan rumah untuk koneksi ke jaringan pipa air limbah dan/atau sistem pengumpulan air limbah dan lumpur tinja).

Menyadari perlunya pembiayaan non-publik, pemerintah mendorong keterlibatan sektor swasta tetapi dengan ruang lingkup yang terbatas. Menyusul pembatalan UU No. 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, UU No. 11 tahun 1974 tentang Pengairan telah diberlakukan kembali dan dua Peraturan Pemerintah (No. 121 tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air dan No. 122 tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum) diterbitkan sebagai peraturan penghubung, sebelum peraturan-peraturan turunan UU No. 17 tahun 2019 (baru diterbitkan pada Oktober 2019) belum tersedia. Kedua peraturan pemerintah tersebut disusun berdasarkan enam prinsip sebagai berikut: (i) eksploitasi air tidak boleh mengganggu, apalagi menghilangkan hak masyarakat atas air; (ii) negara harus memenuhi hak masyarakat atas air; (iii) kelestarian lingkungan hidup; (iv) pengawasan dan

pengendalian negara atas air adalah hal yang mutlak; (v) prioritas utama untuk eksploitasi air harus diberikan kepada perusahaan milik negara atau milik pemerintah daerah; dan (vi) hanya jika semua persyaratan tersebut telah dipenuhi, Pemerintah Indonesia dapat mengeluarkan izin kepada pihak swasta untuk mengeksploitasi air dengan persyaratan khusus dan pemantauan yang ketat. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 122 tahun 2015, hak pengusahaan sumber daya air tetap berada di perusahaan negara atau perusahaan milik pemerintah daerah dan penyediaan layanan untuk masyarakat miskin harus dijamin. Pihak swasta dapat melakukan investasi sejjin dan dengan pengawasan dari Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah. Peran Badan Peningkatan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (BPPSPAM), yang sebelumnya turut memberikan nasihat dalam kerja sama dengan pihak swasta, telah dirubah untuk berfokus pada peningkatan kapasitas dan kinerja PDAM.

Sumber: Penulis.

11. Sektor air menghadapi karakteristik sosial-politik dan komersial yang unik yang menjustifikasi peran penting sektor publik, tetapi pihak swasta dapat melengkapi dengan membawa peningkatan efisiensi dan pembiayaan tambahan. Eksternalitas positif yang muncul dari layanan penyediaan air minum, sanitasi dan higienis (*water, sanitation and hygiene*, WASH) seringkali tidak tercakup dalam tingkat ketersediaan konsumen untuk membayar layanan tersebut. WASH adalah kebutuhan dasar dan infrastruktur WASH biasanya melayani masyarakat lokal (pasar yang terbatas) sehingga pendapatan yang diperoleh mungkin tidak memenuhi skala yang diperlukan untuk dapat menutupi biaya operasional dan biaya modal. Walaupun peran yang diperlukan dari sektor publik sudah jelas, dalam kondisi yang tepat pihak swasta dapat membantu mewujudkan efisiensi operasional and membawa pembiayaan komersial.

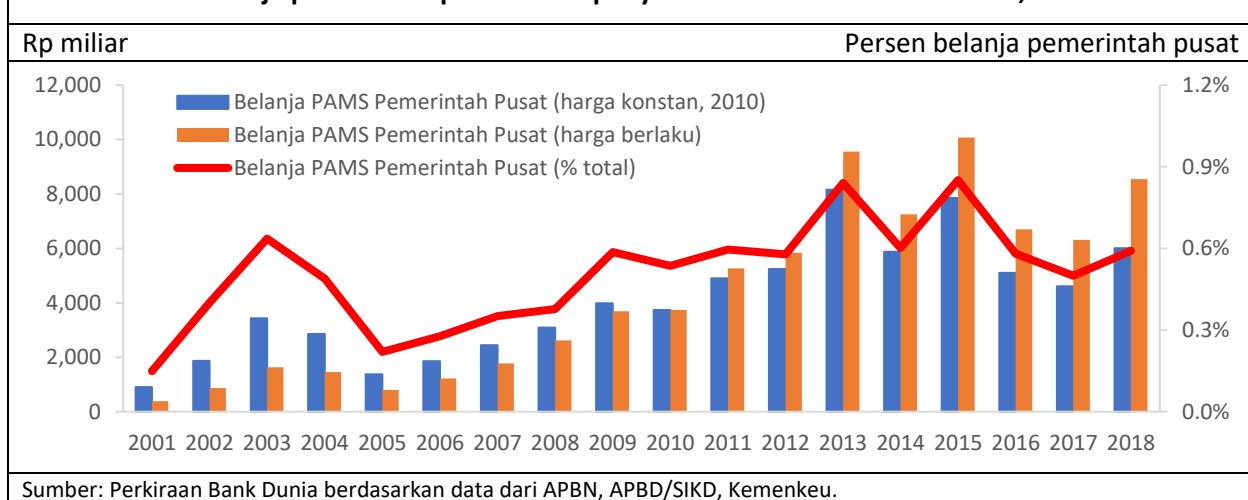
12. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas belanja di sektor PAMS dapat membantu Pemerintah Indonesia meningkatkan akses ke layanan PAMS bagi seluruh masyarakat Indonesia. Mengingat investasi publik saja tidak dapat menutup kesenjangan infrastruktur di sektor PAMS, memastikan belanja publik yang dilakukan dapat menghasilkan peningkatan akses yang berarti menjadi faktor penting untuk dapat meningkatkan investasi swasta. Hal ini perlu dilakukan baik di tingkat pemerintah pusat maupun daerah, karena keduanya bertanggung jawab untuk mendanai, melaksanakan dan mengoperasikan investasi dalam berbagai aspek PAMS (lihat Kotak 12.1). Hal ini sangat penting mengingat pemerintah daerah diharapkan berkontribusi bagi sebagian besar investasi yang diperlukan untuk mencapai target RPJMN 2015-2019.

II. Menilai Kualitas Belanja

1. Tren secara Keseluruhan: Apakah Belanja di Sektor ini Sudah Memadai?

13. Pengeluaran publik untuk sektor PAMS telah meningkat tiga kali lipat secara riil selama tahun 2001-16. Ini berarti hampir 8 persen pertumbuhan per tahun (Gambar 12.8). Peningkatan ini sebagian besar didorong oleh peningkatan belanja pemerintah pusat. Proporsi kontribusi pemerintah pusat di sektor ini juga telah meningkat dari 18 persen pada tahun 2001 menjadi rata-rata 45 persen sepanjang tahun 2011-15, terutama melalui Kementerian PUPR yang melaksanakan proyek pembangunan infrastruktur berskala besar.

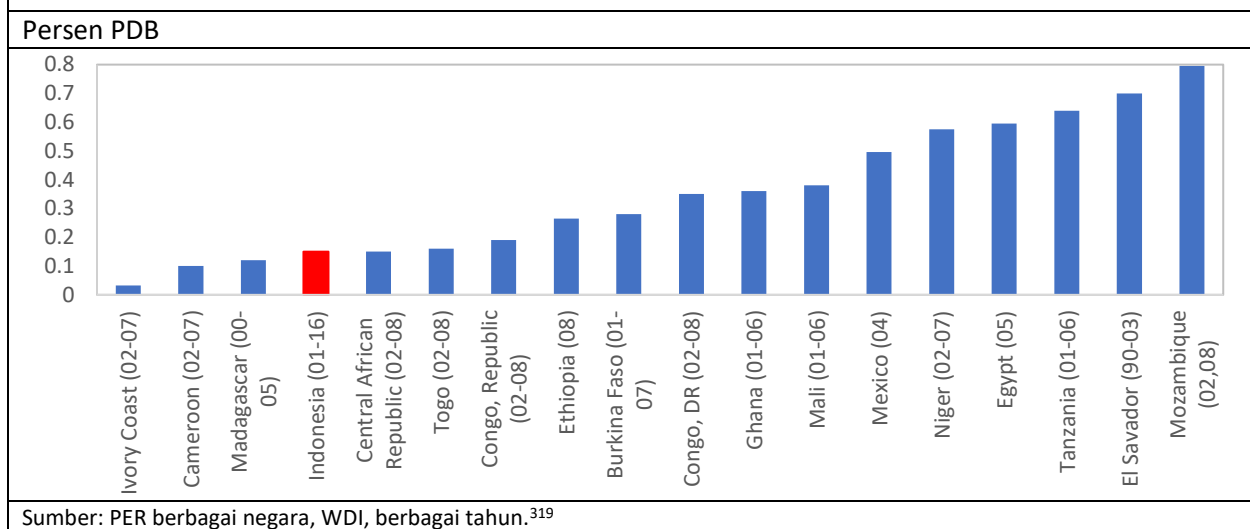
Gambar 12.8. Belanja pemerintah pusat untuk penyediaan air minum dan sanitasi, tahun 2001-18



14. Namun demikian, dibandingkan dengan negara-negara lain dan relatif terhadap kebutuhan pembangunannya, Indonesia membelanjakan sangat sedikit untuk sektor PAMS (Gambar 12.9). Indonesia adalah salah satu negara dengan pengeluaran terendah untuk PAMS, bersama dengan Republik Kongo dan Republik Afrika Tengah, sebesar hanya 0,2 persen dari PDB.³¹⁸ Proporsi pengeluaran PAMS dari pengeluaran nasional sepanjang tahun 2001-14 hanya berkisar sebesar 0,8 persen. Secara keseluruhan, tingkat belanja PAMS masih jauh di bawah jumlah yang dibutuhkan untuk memenuhi target Pemerintah Indonesia. Melaksanakan RPJMN membutuhkan investasi publik sekitar Rp 253 triliun (US\$ 20 miliar) selama lima tahun, atau Rp 55,5 triliun per tahun. Ini menunjukkan kesenjangan pembiayaan sebesar Rp 43,4 triliun dibandingkan dengan tingkat investasi saat ini di sektor ini.

³¹⁸ Kajian Belanja Publik Bank Dunia untuk Sektor Penyediaan Air Minum dan Sanitasi (*Water Supply and Sanitation Public Expenditure Review*) (Bank Dunia, 2015), halaman 34.

Gambar 12.9. Belanja PAMS Indonesia sebagai proporsi dari PDB tergolong kecil jika dibandingkan dengan negara-negara setara



15. Secara umum, data mengenai belanja PAMS terbatas di semua tingkat pemerintahan, terutama di tingkat daerah. Rincian belanja PAMS di tingkat pemerintah pusat sebelum tahun 2005 tidak dapat diperoleh. Di tingkat daerah, bahkan identifikasi belanja PAMS secara agregat setelah tahun 2010 tidak dapat dilakukan (lihat Kotak 12.2).

Kotak 12.2. Keterbatasan data mengenai penyediaan air minum dan sanitasi di tingkat pusat dan daerah

Estimasi Belanja Pemerintah Pusat (PP)

Antara tahun 2001 dan 2005, belanja PAMS diambil dari Subsektor Lingkungan Hidup di bawah Sektor Lingkungan Hidup dan Perencanaan Tata Ruang. Namun, klasifikasi ini tidak dapat dibagi lebih rinci menjadi PAMS. Perubahan anggaran pemerintah pusat menjadi klasifikasi fungsional sejak tahun 2005 memberikan keuntungan dalam pencatatan belanja PAMS. Sejak tahun 2005, belanja untuk sektor penyediaan air minum diklasifikasikan sebagai Subfungsi Penyediaan Air Minum di bawah Fungsi Perumahan dan Fasilitas Umum, sementara belanja untuk sektor sanitasi diklasifikasikan sebagai Subfungsi Pengelolaan Air Limbah dan Sampah di bawah Fungsi Lingkungan.

Estimasi Belanja Pemerintah Daerah (Pemda)

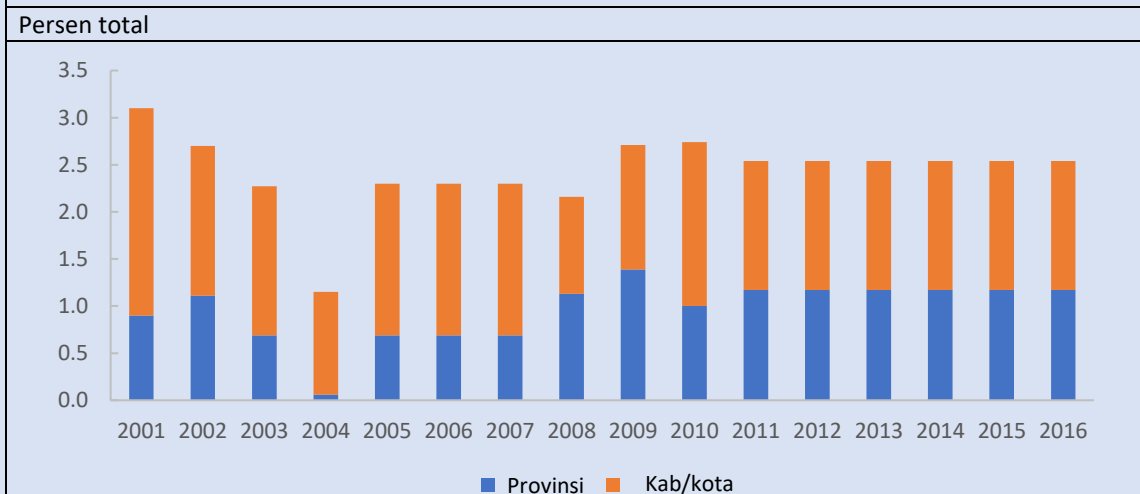
Klasifikasi anggaran PAMS di tingkat Pemda berbeda-beda di seluruh kabupaten dan provinsi. Klasifikasi anggaran PAMS ini juga tidak dapat diidentifikasi secara langsung. Misalnya, di beberapa kabupaten program-program PAMS dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum, sementara di kabupaten lain program-program tersebut dilakukan di bawah Dinas Cipta Karya. Selain itu, ketersediaan data yang terperinci juga terbatas. Data terperinci dengan rincian program dan kegiatan hanya tersedia antara tahun 2008 dan 2010. Oleh karena itu, belanja PAMS di tingkat Pemda diperkirakan sebagai berikut:

- 2001-04: Data belanja pembangunan diambil dari Subsektor Perumahan dan Permukiman, sedangkan belanja rutin berasal dari Dinas Cipta Karya, di bawah Sektor Pekerjaan Umum.

³¹⁹ Ibid, halaman 53.

- 2005-07: Menggunakan data historis proporsi pengeluaran PAMS (rata-rata tahun 2001-04) terhadap total pengeluaran yang diterapkan pada total pengeluaran Pemda yang terealisasi.
- 2008-10: Karena data pengeluaran terperinci tersedia, estimasi belanja PAMS dilakukan dengan menggunakan kata kunci selektif dari program dan klasifikasi Dinas, yaitu, dengan menyaring kegiatan yang terkait dengan program-program penyediaan air minum dan sanitasi.
- 2011-16: Menggunakan data historis proporsi pengeluaran PAMS historis (rata-rata tahun 2008-10) terhadap total pengeluaran yang diterapkan pada total pengeluaran Pemda, di mana data realisasi pengeluaran digunakan hingga tahun 2014, dan data rencana pengeluaran digunakan untuk tahun 2015-16.

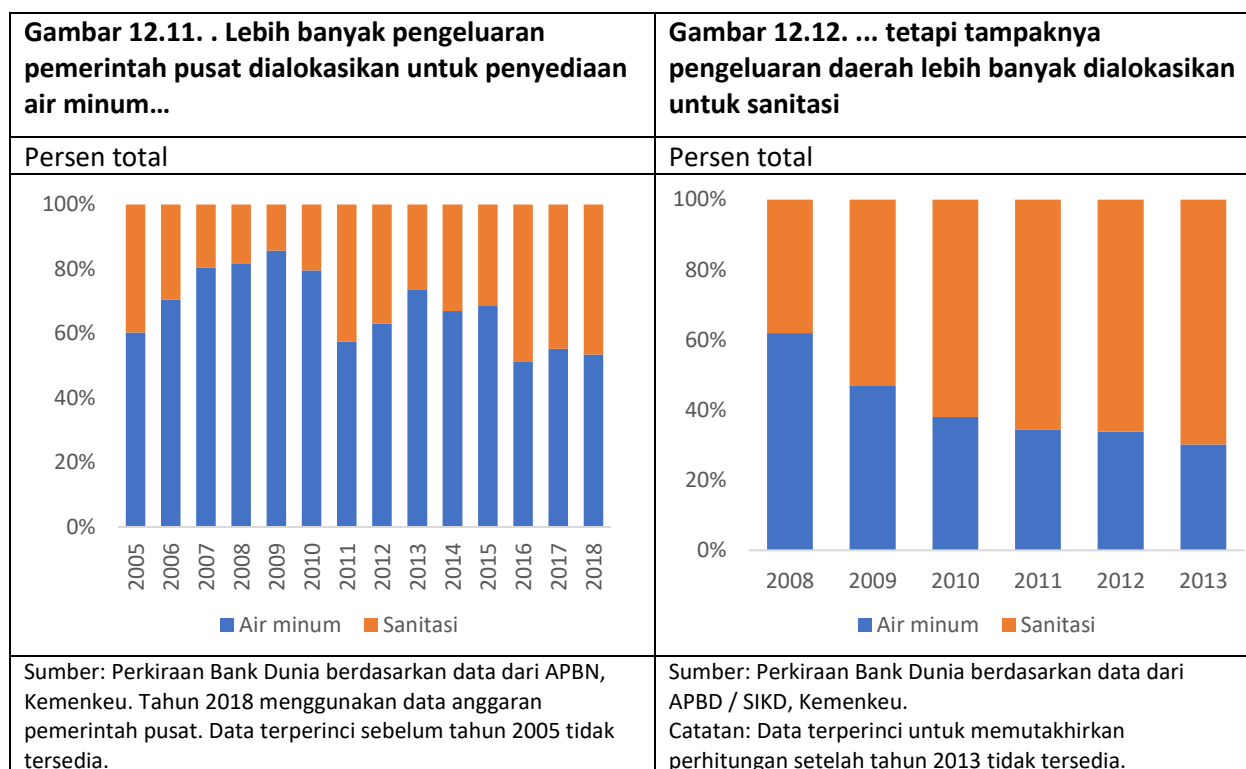
Gambar 12.10. Estimasi proporsi rata-rata belanja PAMS dari total pengeluaran daerah



Sumber: Kementerian Keuangan, estimasi staf Bank Dunia untuk tahun 2011-16.

2. Apakah Belanja Publik di Sektor ini Sudah Efisien?

16. Di tingkat pusat, alokasi untuk subsektor penyediaan air minum lebih banyak dibandingkan untuk sanitasi (Gambar 12.11). Di dalam subsektor penyediaan air minum, sebagian besar pengeluaran pemerintah pusat digunakan untuk program-program yang bertujuan untuk meningkatkan akses ke air perpipaan, termasuk melalui proyek-proyek infrastruktur besar. Di subsektor sanitasi, sebagian besar pengeluaran pemerintah pusat seharusnya untuk pembangunan instalasi pengolahan lumpur tinja, instalasi pengolahan air limbah, dan sistem jaringan pipa air limbah. Namun, mengingat kompleksitas proyek pengolahan air limbah dan proyek pembangunan sistem jaringan pipa air limbah, ditambah adanya fakta bahwa ini hanya dilaksanakan di beberapa kota, telah mengurangi kapasitas pemerintah pusat untuk melaksanakan program-program tersebut, yang mengakibatkan pengeluaran yang lebih rendah dibandingkan dengan pengeluaran untuk subsektor penyediaan air bersih. Tren ini terbalik di tingkat daerah, di mana pemerintah cenderung membelanjakan lebih banyak untuk sanitasi, karena penyediaan air minum terutama didelegasikan kepada PDAM (Gambar 12.12). Pengeluaran pemerintah daerah dalam penyediaan air minum sebagian besar merupakan pengeluaran tidak langsung, karena PDAM menerima dukungan investasi dari pemerintah daerah masing-masing dalam bentuk penyertaan modal.

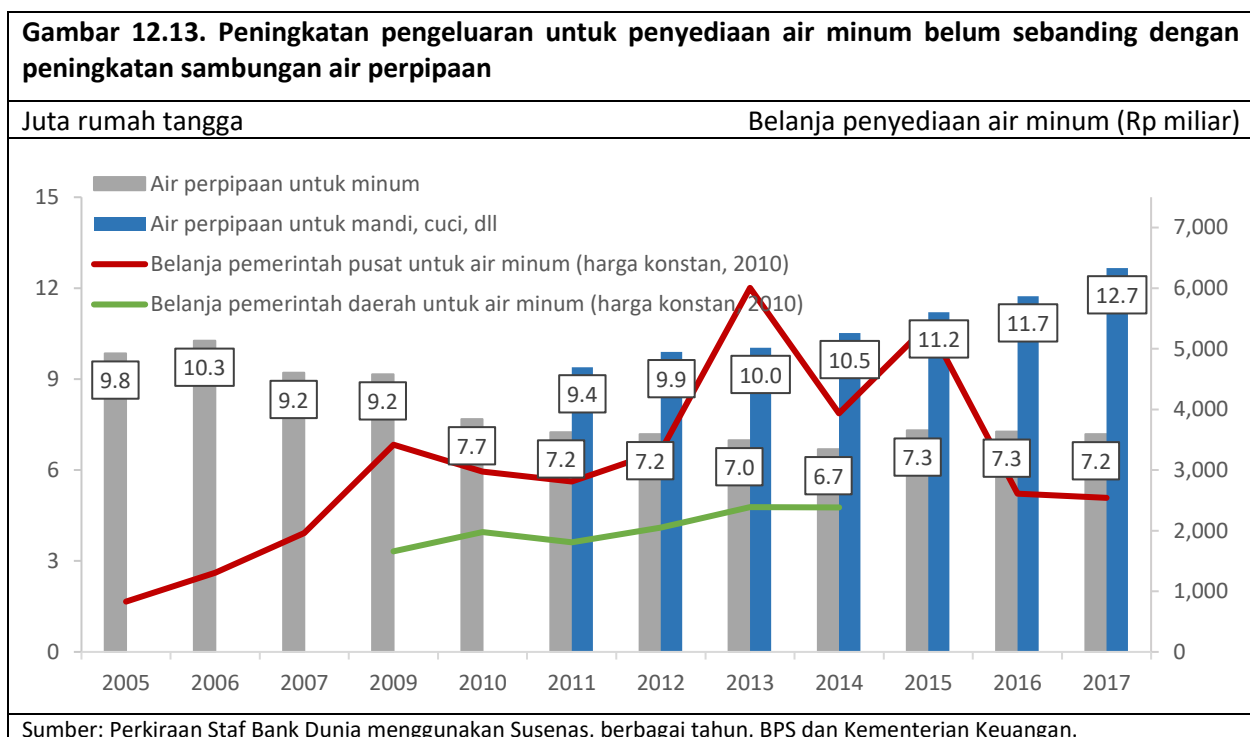


17. Karena kurangnya koordinasi di berbagai tingkat pemerintahan, investasi infrastruktur pemerintah pusat yang meningkat tersebut seringkali tidak dibarengi dengan investasi pemerintah daerah dalam infrastruktur pelengkap. Oleh karena itu, ketika proyek kemudian diserahkan kepada badan usaha lokal, proyek tersebut sering tidak segera beroperasi karena kurangnya investasi yang diperlukan seperti jaringan distribusi setempat.³²⁰ Ini menunjukkan kurangnya koordinasi di tingkat pemerintahan, serta kajian pre-alokasi yang dilakukan pemerintah pusat terhadap kapasitas dan prioritas pembangunan pemerintah daerah masih terbatas. Pemerintah pusat perlu memastikan bahwa investasi yang dilakukan sesuai dengan kebutuhan dan rencana investasi pemerintah daerah, sebagaimana dinyatakan dalam anggaran pemerintah daerah dan dokumen perencanaan [yaitu, Rencana Induk Sistem Penyediaan Air Minum (RISPAM), rencana bisnis PDAM dan strategi sanitasi kota], dan memastikan bahwa pemerintah daerah mengalokasikan anggaran yang memadai dan pengaturan kelembagaan untuk O&P di dalam dokumen anggaran mereka sebelum memulai pembangunan.

18. Akibatnya, meskipun terjadi peningkatan riil sebanyak tiga kali lipat dalam pengeluaran untuk penyediaan air minum antara tahun 2001 dan 2016, penambahan jumlah rumah tangga yang memiliki akses ke air perpipaan tidak signifikan dan belum mampu mengimbangi pertumbuhan jumlah

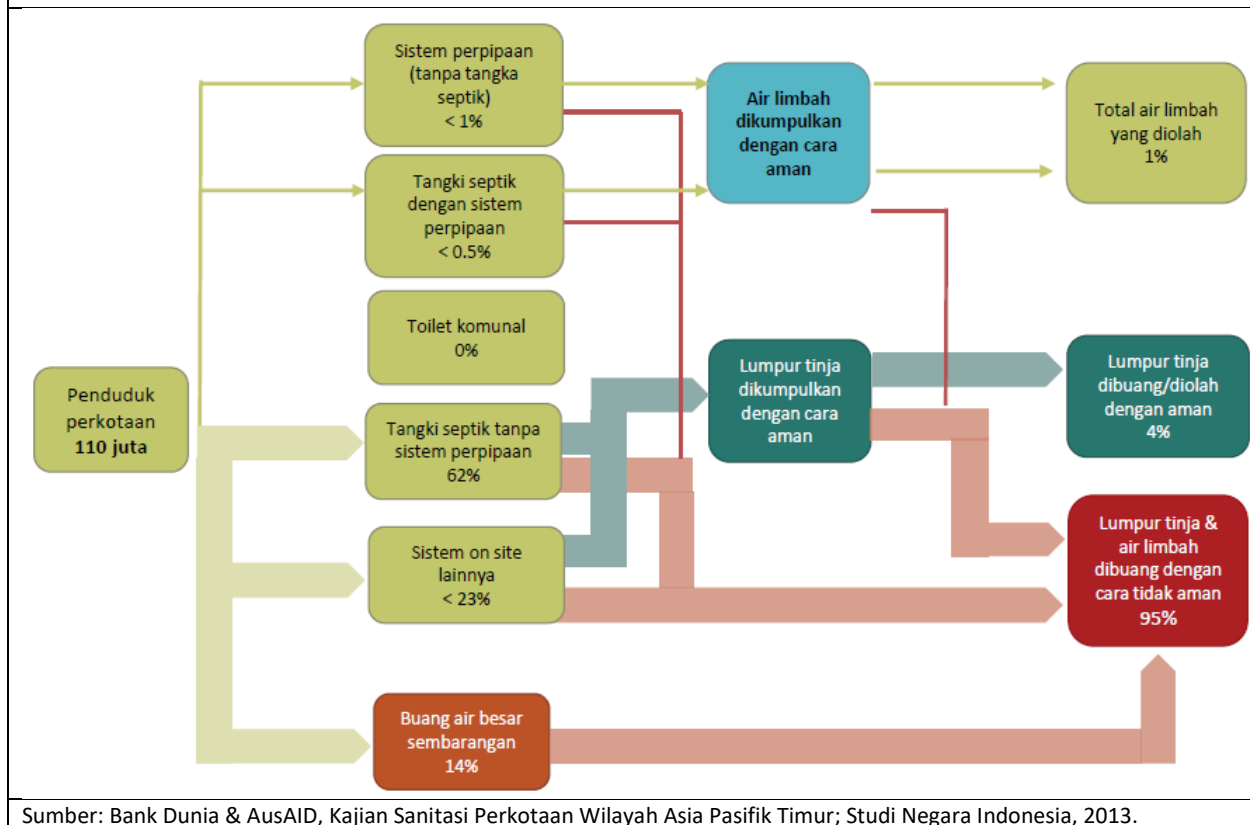
³²⁰ Ditunjukkan oleh peningkatan jumlah sambungan dan tambahan panjang jaringan distribusi (yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah) yang tidak signifikan walaupun terdapat peningkatan investasi dari pemerintah pusat untuk pembangunan instalasi pengolahan air minum baru dan jaringan distribusi utama.

penduduk perkotaan. Statistik menunjukkan terjadinya peningkatan jumlah rumah tangga yang memiliki akses ke air perpipaan pada periode tahun 2001-16. Namun, peningkatan ini tidak signifikan, dan tidak dapat mengimbangi pertumbuhan jumlah penduduk perkotaan, sehingga persentasenya menurun. Sementara itu, investasi pemerintah pusat dalam membangun instalasi pengolahan air minum baru, yang belum diikuti oleh investasi pemerintah daerah untuk jaringan distribusi dan sambungan rumah, telah mengakibatkan peningkatan kapasitas menganggur. Berdasarkan data dari BPPSPAM, terdapat total 54.846 liter/detik kapasitas menganggur, atau sekitar 27 persen dari total kapasitas produksi terpasang dari 378 PDAM.



19. Di bidang sanitasi, peningkatan riil sebesar empat kali lipat dalam pengeluaran diikuti oleh peningkatan jumlah rumah tangga yang memiliki akses ke sanitasi yang terus meningkat. Namun demikian, ini menutupi masalah yang signifikan dengan penanganan dan pembuangan limbah. Laporan gabungan Bank Dunia dan AusAID tahun 2013 memperkirakan bahwa hanya 5 persen air limbah perkotaan yang dikumpulkan dan dibuang dengan aman (Gambar 12.14). Terlepas dari fokus belanja pemerintah pusat untuk sanitasi perkotaan adalah untuk menghubungkan rumah tangga dengan sistem saluran air limbah (sistem terpusat dan terdesentralisasi), jumlah penduduk perkotaan yang terhubung ke sistem tersebut pada tahun 2012 kurang dari 1 persen. Walaupun proporsi akses sanitasi layak meningkat baik di perkotaan maupun di daerah pedesaan, lebih dari 40 persen penduduk pedesaan belum memiliki akses ke sanitasi layak dan sekitar 17 persen masih melakukan buang air besar sembarangan.

Gambar 12.14. Alur pengelolaan air limbah dan lumpur tinja di perkotaan Indonesia



20. Selain itu, di seluruh subsektor dan tingkat pemerintahan, alokasi O&P tidak mencukupi dan fungsi pengaturan dan pemantauan tidak memadai. Pada tahun 2010, tahun terakhir di mana data tersedia, sekitar 80 persen dari keseluruhan anggaran dialokasikan untuk belanja barang modal, sedangkan belanja untuk O&P termasuk di dalam 16 persen pengeluaran untuk barang dan jasa. Alokasi yang tidak proporsional ini menciptakan inefisiensi, terutama kaitannya dengan memastikan ketahanan jangka panjang dari barang modal yang dibeli. Saat ini pemerintah pusat belum memasukkan kapasitas O&P pemerintah daerah dan PDAM dalam memprioritaskan investasi aset baru.

21. Rata-rata pengeluaran pemerintah daerah untuk meningkatkan fasilitas administrasi dan fasilitas bagi aparatur (46 persen) hampir sama dengan pengeluaran pemerintah daerah untuk pembangunan infrastruktur (48 persen). Sebagian besar pengeluaran dialokasikan untuk kegiatan-kegiatan seperti pelatihan, pembelian perlengkapan kantor, dan perbaikan gedung, yang tidak terkait langsung dengan peningkatan jumlah rumah tangga yang tersambung ke layanan PAMS. Masuknya investasi pemerintah pusat untuk infrastruktur besar baru-baru mungkin menyebabkan pengurangan investasi tambahan dari pemerintah daerah bagi pembangunan infrastruktur.

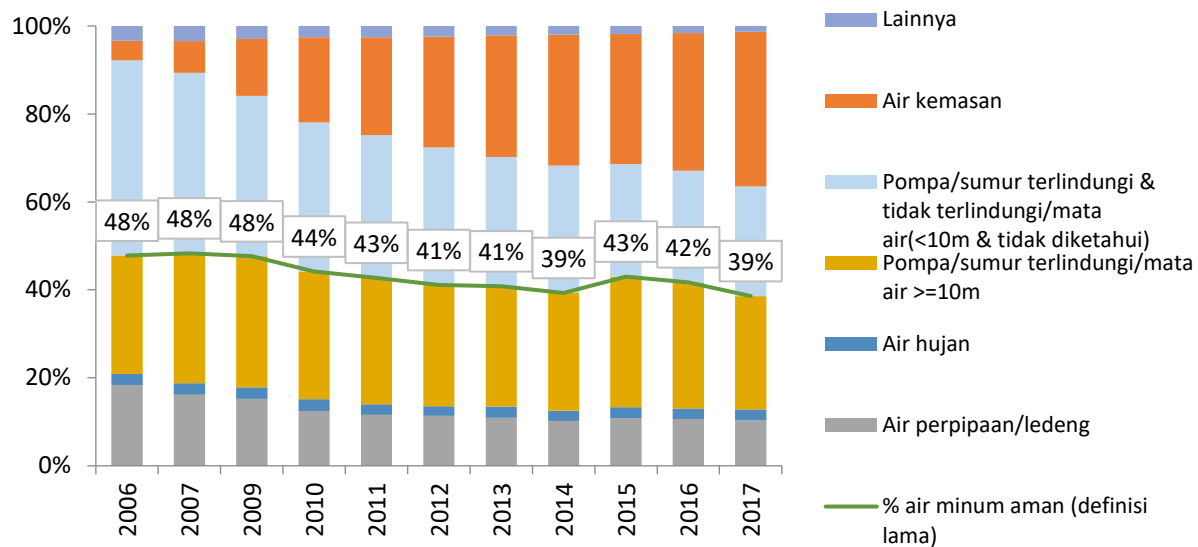
3. Apakah Belanja Publik di Sektor ini Sudah Efektif?

22. Walaupun jumlah sambungan air perpipaan meningkat (walaupun sebagai proporsi dari jumlah penduduk perkotaan menurun), penggunaan air perpipaan untuk minum mengalami penurunan (Gambar 12.15), karena tidak ada insentif yang cukup bagi masyarakat untuk meningkatkan pemanfaatan air perpipaan untuk keperluan minum. Kesadaran masyarakat mengenai manfaat air perpipaan masih rendah, ditambah persepsi bahwa biaya air tanah lebih murah, menjadi alasan utama mengapa masih rendahnya pemanfaatan air perpipaan, bahkan jika rumah tangga tersebut memiliki akses ke air perpipaan. Persepsi masyarakat mengenai kualitas air minum dalam kemasan yang lebih baik dan kekhawatiran akan keandalan air perpipaan cenderung menjadi pendorong utama penggunaan air dalam kemasan sebagai sumber utama untuk minum. Selain itu, biaya air tanah yang dirasa lebih murah dan kurangnya peraturan (termasuk kurangnya atau tidak adanya biaya pengambilan air tanah) kemungkinan menjadi alasan bagi beberapa rumah tangga yang memilih untuk tidak menggunakan air perpipaan sebagai sumber air minum utama mereka.

23. Penurunan penggunaan sumber air layak untuk air minum disertai peningkatan yang sangat besar dalam penggunaan air dalam kemasan untuk keperluan minum. Pergeseran ke air dalam kemasan untuk keperluan minum sangat mencolok di daerah perkotaan, meskipun sejak tahun 2007 penggunaan air dalam kemasan meningkat pesat di daerah pedesaan, meskipun dari tingkat yang rendah. Walaupun penggunaan air dalam kemasan memiliki arti bahwa jumlah penduduk yang dapat mengakses air minum “aman” meningkat, air dalam kemasan bukanlah sumber yang berkelanjutan mengingat masalah signifikan yang menyertainya, sebagai berikut: (i) keterjangkauan – air minum dalam kemasan jauh lebih mahal dibandingkan dengan air perpipaan; (ii) keandalan – air minum dalam kemasan memerlukan pembelian botol baru secara teratur, membuat rumah tangga rentan terhadap masalah suplai; (iii) kualitas – sebagian besar penggunaan botol adalah melalui botol isi ulang yang stasiun pengisian ulangnya tidak diatur dan kualitas air yang mereka berikan tidak diketahui; dan (iv) jumlah yang memadai – semua rumah tangga yang menggunakan air dalam kemasan sebagai sumber air minum utama mereka juga membutuhkan sumber-sumber alternatif untuk keperluan pembersihan.

Gambar 12.15. Sumber air minum utama rumah tangga

Persen rumah tangga

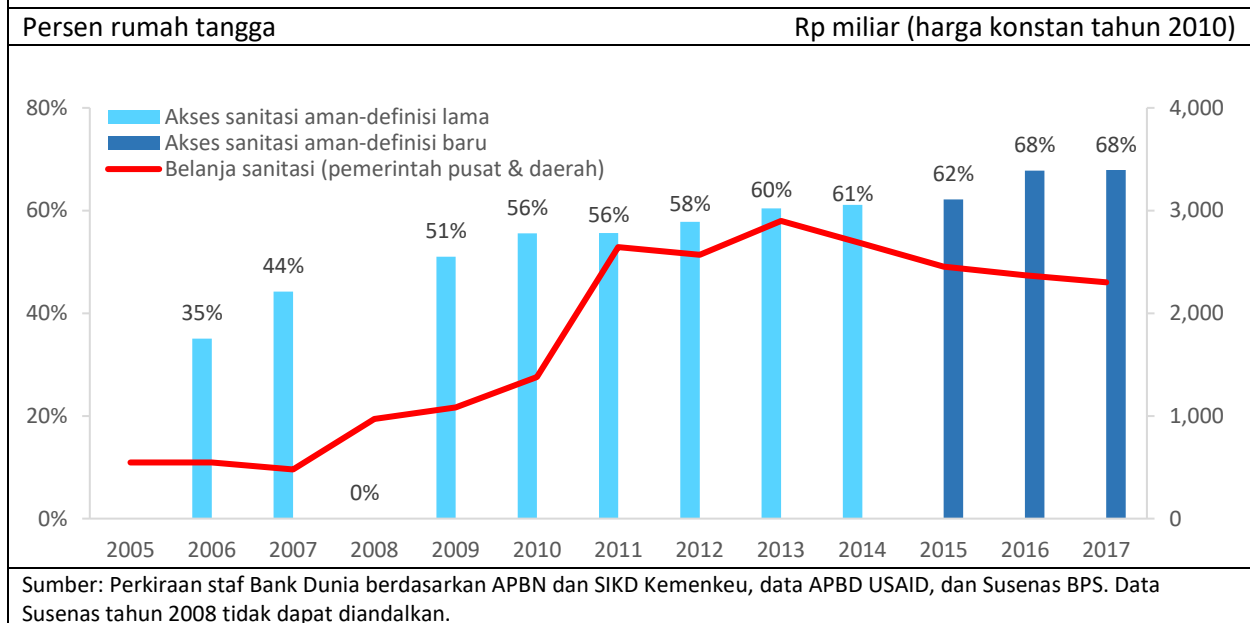


Sumber: Susenas, berbagai tahun.

24. Penggunaan air tanah, terutama untuk tujuan mencuci, meningkat lebih cepat dibandingkan penggunaan air perpipaan. Banyak rumah tangga tetap menggunakan air tanah melalui pompa dan sumur yang dipasang sebagai bagian dari kelengkapan rumah asli saat pembangunan rumah atau dengan memasang pompa air/membuat sumur baru. Penggunaan air tanah yang terus-menerus tanpa pengendalian yang tepat dari pemerintah menimbulkan keprihatinan serius di bidang-bidang berikut ini, dan merupakan masalah yang memerlukan perhatian kebijakan, khususnya di lingkungan perkotaan yang padat.

- Risiko kesehatan:** Air tanah terpapar pada risiko kontaminasi dari berbagai sumber. Fasilitas sanitasi yang dirancang dan dikelola secara buruk dapat menyebabkan masuknya bakteri, virus, dan bahan pencemar lainnya ke dalam air tanah di sekitarnya. Saat ini peraturan dan pengawasan pemerintah terhadap potensi penyebab kontaminasi air ini tampaknya belum dikembangkan dengan baik, sementara pada saat yang sama, mengharapkan setiap rumah tangga untuk memeriksa kualitas air tanah mereka secara teratur tidaklah realistis.
- Dampak negatif dari eksploitasi berlebihan:** Eksploitasi air tanah dapat menyebabkan penurunan akuifer jika laju eksploitasi melebihi tingkat pengisian kembali melalui infiltrasi curah hujan. Selanjutnya kondisi ini dapat menyebabkan penurunan muka tanah, yang pada gilirannya akan meningkatkan risiko banjir dan juga menyebabkan kerusakan pada bangunan dan infrastruktur lainnya.

Gambar 12.16. Peningkatan riil dalam belanja sanitasi pemerintah, tahun 2001-17



25. Demikian pula, walaupun terjadi peningkatan yang stabil dalam jumlah rumah tangga yang memiliki akses terhadap sanitasi layak, kualitas tanki septik dan standar dalam keseluruhan rantai layanan sanitasi tetap buruk. Mayoritas tanki septik yang digunakan berkualitas buruk (tidak dirancang dan dibangun dengan standar yang tepat, misalnya tidak kedap dan hanya terdiri dari satu kamar, padahal seharusnya dua kamar). Penelitian Bank Dunia terhadap rumah tangga yang dianggap memiliki fasilitas “sanitasi layak” sesuai dengan pengukuran pemerintah mendapati bahwa hanya 8 persen rumah tangga yang memiliki tanki septik yang memadai, berjenis multi-kamar dan kedap.³²¹ Sangat memungkinkan terjadinya rembesan air limbah ke dalam air tanah, dan risiko ini diperburuk oleh kurangnya pengumpulan lumpur tinja. Pemanfaatan sebagian besar fasilitas pengolahan air limbah masih rendah, dan beberapa fasilitas bahkan sama sekali tidak digunakan.

26. Sebagian besar kota tidak memiliki pengelolaan sanitasi yang memadai dan, walaupun fasilitas instalasi pengolahan lumpur tinja tersedia, sebagian besar berada dalam kondisi yang buruk dan tidak digunakan secara optimal. Pemerintah pusat memandang perannya terutama sebagai penyedia infrastruktur utama (terutama instalasi pengolahan lumpur tinja), yang kemudian diserahkan kepada pemerintah daerah yang bertanggung jawab atas O&P. Namun demikian, dalam banyak kasus, rasa memiliki dan pemeliharaan oleh pemerintah daerah masih kurang, dan penampungan limbah setempat dan pengangkutannya ke instalasi pengolahan masih belum memadai. Akibatnya, walaupun terdapat 150 instalasi pengolahan lumpur tinja, 90 persen di antaranya tidak beroperasi penuh, dan tampaknya lumpur tinja tidak dikumpulkan dan diolah sebagaimana mestinya.³²²

³²¹ Meningkatkan Kapasitas Sanitasi Setempat dan Meningkatkan Akses ke Jaringan Pipa Air Limbah di Asia Tenggara: Wawasan dari Indonesia dan Vietnam (Bank Dunia, 2015).

³²² Ibid.

III. Rekomendasi untuk Meningkatkan Kualitas Belanja

27. Walaupun berdasarkan data terbukti bahwa diperlukan peningkatan pengeluaran pemerintah untuk memenuhi tujuan sektor PAMS, yang menjadi prioritas mendesak adalah meningkatkan efisiensi dan efektivitas. Mengingat saat ini tidak terlihat korelasi pengeluaran pemerintah dan kualitas keluaran di sektor PAMS, Pemerintah Indonesia dapat berfokus pada identifikasi peluang untuk peningkatan efisiensi dan memperkuat dampak. Bagian berikut ini memberikan beberapa langkah yang dapat dipertimbangkan oleh Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan efisiensi, sebelum meningkatkan pengeluaran.

28. Secara umum, pemerintah pusat perlu memperluas perannya dari hanya sebagai penyedia infrastruktur hingga menjadi regulator dan penegak standar, serta berkolaborasi dengan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan. Pemerintah pusat dapat mempertimbangkan berbagai instrumen seperti bantuan teknis, regulasi, serta penerapan prinsip-prinsip insentif, misalnya dana hibah dan transfer berbasis kinerja, untuk mencapai target dan sasaran sektor, sambil mendorong pemerintah daerah untuk berperan lebih banyak dalam kepemimpinan dan kepemilikan dalam pemberian layanan. Prinsip-prinsip insentif dan subsidi silang perlu diterapkan untuk mendorong dan memastikan semua pihak berinvestasi di infrastruktur penyediaan layanan dan rantai O&P sesuai dengan bagiannya. Secara keseluruhan, fokus harus diarahkan pada peningkatan kualitas layanan PAMS dan pengelolaan air tanah, serta meningkatkan perilaku rumah tangga dan penyedia layanan. Penyediaan infrastruktur secara langsung oleh pemerintah pusat seharusnya diarahkan hanya untuk daerah-daerah yang memiliki kapasitas rendah dan daerah dengan sumber air langka, sehingga membutuhkan investasi barang modal yang lebih tinggi. Kerangka kerja investasi dan peningkatan layanan yang jelas harus disediakan dan dilaksanakan melalui program-program nasional, untuk mendorong peningkatan kinerja dan kapasitas PDAM secara bertahap dan berkelanjutan dan mendorong pemerintah daerah untuk mengambil peran utama dalam pembangunan PAMS, dengan dukungan bimbingan dan pengawasan dari pemerintah pusat.

29. Di samping itu, dengan terbatasnya ketersediaan pembiayaan publik, partisipasi pihak swasta dan pemanfaatan pembiayaan komersial akan diperlukan untuk mencapai target pembangunan. Pemerintah daerah harus mendukung PDAM mereka untuk mengakses sumber-sumber pendanaan alternatif untuk investasi (terutama investasi berskala menengah dan besar) dengan meningkatkan kinerja dan kelayakan kredit mereka. Peraturan dan pedoman Kemendagri mengenai tarif pemulihan biaya penuh harus ditegakkan untuk memastikan PDAM memperoleh pendapatan yang memadai untuk O&P, selain untuk melakukan investasi skala kecil. Sementara itu, investasi pemerintah pusat harus digunakan sebagai insentif bagi pemerintah daerah dan PDAM untuk terus meningkatkan kinerjanya. Untuk meningkatkan pembiayaan non-publik, pembiayaan publik harus ditargetkan untuk menyediakan layanan bagi masyarakat miskin melalui subsidi yang tepat sasaran, seperti pemasangan sambungan rumah.

1. Perbaiki pengaturan kelembagaan dan Perkuat mekanisme pengelolaan dana untuk mendorong perluasan penyediaan air perpipaan yang efisien

30. Diperlukan adanya peningkatan mekanisme koordinasi dan penyaluran dana antara berbagai tingkat pemerintahan untuk memastikan belanja yang dilakukan menghasilkan peningkatan dan perluasan layanan. Untuk mencapai target Pemerintah Indonesia untuk sektor PAMS diperlukan pendekatan terkoordinasi antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah daerah harus didorong untuk meningkatkan investasi mereka, dan mendukung PDAM untuk dapat memperoleh pendapatan yang cukup untuk menutupi biaya O&P mereka, dan untuk berinvestasi guna meningkatkan dan memperluas pelayanan. Peningkatan kesadaran dan pembentukan insentif untuk mendorong partisipasi pihak swasta dan pembiayaan komersial akan diperlukan untuk mengisi kesenjangan pembiayaan. Untuk itu diperlukan kejelasan mengenai ruang lingkup dan kepastian kerangka hukum bagi keterlibatan pihak swasta dalam subsektor penyediaan air minum.

31. Dalam jangka pendek, pemerintah pusat perlu mengamankan dan memastikan investasi yang dilakukan akan meningkatkan kualitas, kuantitas, dan kontinuitas penyediaan air perpipaan sebelum melakukan investasi besar. Di daerah-daerah di mana pemerintah pusat menyediakan dukungan investasi untuk infrastruktur di bagian hulu (air baku, sarana pengambilan air baku, instalasi pengolahan air, pipa transmisi, dll.), pemerintah pusat harus mengusulkan perjanjian yang mengikat dengan pemerintah daerah untuk mendanai investasi pelengkap yang memadai untuk infrastruktur hilir, seperti pipa distribusi tersier dan sambungan rumah. Pemerintah pusat juga perlu memastikan investasi yang dilakukan sesuai dengan kebutuhan dan rencana investasi pemerintah daerah, dan pemerintah daerah akan mengalokasikan anggaran yang memadai dan lembaga dan pengaturan untuk O&P di dalam dokumen perencanaan dan penganggaran pemerintah daerah sebelum memulai pembangunan. Dalam situasi di mana kapasitas keuangan pemerintah daerah berada dalam kondisi buruk sehingga tidak mampu melaksanakan tanggungjawabnya, pemerintah pusat perlu mempertimbangkan kemungkinan apakah akan membiayai proyek secara keseluruhan atau tidak, berdasarkan penilaian ekonomi keseluruhan. Namun, jika pemerintah daerah memiliki kemampuan, tetapi memilih untuk tidak melakukan tanggungjawabnya, pemerintah pusat sebaiknya tidak melanjutkan investasi peningkatan kapasitas sistem di bagian hulu kecuali ada manfaat yang cukup dari melakukan elemen ini saja. Sementara itu, sumber daya pemerintah pusat juga kemungkinan akan diperlukan untuk memfasilitasi rehabilitasi dan optimalisasi fasilitas yang ada, terutama bagi pemerintah daerah dan PDAM yang memiliki kapasitas rendah, walaupun hal ini sebenarnya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

32. Untuk mengantisipasi peningkatan belanja Pemda, diperlukan adanya rasionalisasi belanja untuk menciptakan ruang fiskal untuk sektor PAMS. Penyaluran dana secara bertahap dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah harus disertai dengan penetapan sasaran pengeluaran yang lebih baik untuk memastikan dampak secara material pada peningkatan hasil keluaran bagi warga. Keuntungan efisiensi dalam anggaran pemerintah daerah dapat dicapai dengan mengalihkan alokasi dari fasilitas administrasi dan fasilitas bagi aparatur ke penyediaan layanan, dan penetapan ulang prioritas penggunaan dana yang sudah dialokasikan untuk sektor PAMS. Akan tetapi, ruang fiskal yang lebih besar untuk PAMS hanya dapat dicapai jika pemerintah daerah melakukan rasionalisasi belanja secara keseluruhan, termasuk

belanja pegawai dan administrasi umum. Untuk itu diperlukan perlu disusun pedoman perencanaan anggaran yang lebih baik dan lebih jelas, serta pedoman mengenai klasifikasi jenis pengeluaran untuk pemerintah daerah dan penyusunan prioritasnya oleh pemerintah daerah. Dengan diterbitkannya peraturan pemerintah mengenai Standar Pelayanan Minimum (SPM) dan pedoman pelaksanaan yang terkait dari Kemendagri, Kementerian PUPR harus bekerjasama dan berkoordinasi dengan Kemendagri untuk memastikan bahwa pemerintah daerah memasukkan penyediaan anggaran yang memadai untuk pencapaian SPM (termasuk untuk PAMS) di dokumen penganggaran dan perencanaan mereka. Rencana Kemendagri untuk memasukkan pencapaian SPM sebagai KPI untuk gubernur, walikota dan bupati harus didorong.

33. Dalam jangka menengah, pengaturan pembiayaan harus diubah untuk memastikan pemerintah daerah/PDAM melakukan perannya dalam pembangunan fasilitas jaringan distribusi. Pengaturan pembiayaan melalui dana bantuan berbasis kinerja dapat dipertimbangkan sebagai salah satu mekanisme penyaluran dana. Salah satu pilihan yang dapat digunakan adalah dengan memperluas mekanisme Hibah Air Minum, dimana hibah dibayarkan kepada pemerintah daerah setelah kegiatan yang didanai dengan investasi mereka sendiri selesai dilakukan, dengan memasukkan indikator-indikator lain yang terkait dengan peningkatan efisiensi dan kinerja. Atau, sumber daya untuk seluruh proyek dapat disalurkan melalui mekanisme DAK yang disempurnakan, yang mewajibkan pendanaan bersama dari pemerintah daerah, di mana pendanaan didasarkan pada indikator-indikator kinerja tertentu. Pilihan lainnya termasuk membangun mekanisme dukungan berbasis insentif yang terstruktur untuk mendorong PDAM dan pemerintah daerah meningkatkan investasi mereka, serta mendorong mereka untuk menggunakan pembiayaan non-publik. Semua pilihan tersebut akan mewajibkan adanya sistem P&E yang handal dengan data yang kredibel dan sanksi yang dapat ditegakkan bagi pemerintah daerah yang tidak memiliki kinerja.

34. Program investasi infrastruktur harus dipadukan dengan program pembangunan kapasitas yang efektif bagi pemerintah daerah dan PDAM. Saat ini, program investasi dan pembangunan kapasitas direncanakan dan dilaksanakan secara terpisah oleh berbagai lembaga/program, dan bagi penerima yang berbeda. Kementerian PUPR memberikan bantuan teknis dan program pembangunan kapasitas kepada PDAM melalui Direktorat Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (melalui program *Center of Excellence* dan melalui program pelatihan yang dilaksanakan di pusat pelatihannya) dan melalui BPPSPAM. Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia (PERPAMSI) melaksanakan beberapa program pelatihan melalui yayasan pendidikannya, serta melalui program Kemitraan Operator Penyedia Air Minum. Koordinasi yang lebih efektif di antara program-program tersebut dapat memastikan O&P infrastruktur yang lebih berkelanjutan.

35. Mereformasi regulasi-regulasi terkait PDAM dapat meningkatkan keberlanjutan keuangan mereka. Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) telah memberikan kejelasan mengenai fungsi BUMD untuk menghasilkan keuntungan/laba. Namun tidak secara khusus membahas masalah mendasar yang menyebabkan masih buruknya kinerja air perpipaan di

daerah perkotaan, misalnya kesulitan keuangan PDAM yang menyebabkan ketidakmampuan mereka untuk berinvestasi. Peraturan (atau tidak adanya peraturan) yang menyulitkan PDAM menerapkan tarif pemulihan biaya penuh dan menginvestasikan kembali keuntungan harus direformasi. Misalnya, peraturan tentang kewajiban pembayaran dividen perlu segera diterbitkan untuk memberikan kejelasan dan penegakan lebih lanjut untuk mendukung UU No. 23 tahun 2014, yang memungkinkan PDAM untuk menggunakan laba mereka untuk diinvestasikan bagi pembangunan infrastruktur baru dengan persetujuan walikota / bupati. Namun demikian, struktur tarif PDAM harus tetap mempertimbangkan keterjangkauan agar tidak semakin mengurangi insentif penggunaan air perpipaan. Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang tarif dan subsidi (Permendagri No. 71 tahun 2016 dan No. 70 tahun 2016) perlu ditegakkan dan pelaksanaannya perlu dipantau dan dievaluasi. Untuk melaksanakan ini, PDAM harus mulai mengukur tingkat air tak berekening (*non-revenue water*/NRW - air hasil produksi yang hilang sebelum mencapai konsumen akibat kebocoran atau pengukuran yang tidak akurat) sebagai dasar untuk menghitung tarif pemulihan biaya penuh secara riil, termasuk besarnya subsidi yang mungkin diperlukan untuk memastikan keterjangkauan. Mengingat rata-rata tingkat NRW PDAM jauh melebihi standar 20 persen yang ditetapkan dalam pedoman tarif, Kemendagri dan Kementerian PUPR harus merubah persyaratan yang ada, karena dapat menyebabkan pemerintah daerah menetapkan tarif yang di bawah pemulihan biaya yang aktual.

36. Di saat yang sama, pemerintah daerah harus memastikan PDAM menyusun rencana bisnis tahun jamak yang mencakup strategi dan rencana tindakan untuk meningkatkan kinerja mereka agar dapat melepaskan diri dari ketergantungan pada subsidi. Banyak PDAM masih belum memiliki rencana bisnis yang realistis dan berkualitas yang sesuai dengan RPJMD dan dokumen perencanaan pemerintah daerah lainnya, seperti rencana induk pengembangan sistem penyediaan air minum (RISPAM). Banyak PDAM masih menyusun rencana bisnis hanya untuk memenuhi kriteria kesiapan untuk proyek dan/atau hanya karena diwajibkan oleh peraturan, dan banyak dari rencana bisnis tersebut disusun oleh konsultan tanpa keterlibatan PDAM. Akibatnya, sebagian besar rencana bisnis tidak dilaksanakan atau tidak dimutakhirkan. PDAM harus menyusun rencana bisnis yang realistis yang mencakup strategi dan rencana tindakan untuk meningkatkan kinerjanya yang dibahas dan disetujui oleh pemerintah daerah, dan dengan demikian selaras dengan rencana pembangunan daerah. Pemerintah daerah juga harus memantau dan mengevaluasi pelaksanaan rencana bisnis tersebut dan memastikan PDAM mengkaji ulang dan memutakhirkan secara tahunan. Untuk meningkatkan tata kelola PDAM, Kemendagri harus memberikan bantuan teknis dan pembangunan kapasitas kepada pemerintah daerah, khususnya kepada anggota Dewan Pengawas PDAM.

37. Pemerintah pusat harus mengambil langkah-langkah lebih tegas untuk mencegah pemecahan PDAM, serta mendorong penggabungan PDAM yang ukurannya tidak memenuhi kelayakan secara ekonomi. Buruknya kinerja PDAM terutama terlihat di antara PDAM-PDAM kecil. PDAM yang terlalu kecil tidak akan dapat menghasilkan pendapatan yang memadai untuk menutup biaya O&P mereka. Oleh karena itu, perpecahan PDAM lebih lanjut kemungkinan akan berdampak negatif pada pengembangan penyediaan air minum nasional.

2. Ciptakan insentif untuk pemanfaatan air pipa sebagai sumber utama air minum dan membatasi penggunaan air tanah

38. Ubah insentif untuk mencegah penggunaan air tanah dan menegakkan peraturan untuk membatasi eksploitasi air tanah, seperti mengenakan pajak bagi penggunaan sumur dalam apabila alternatif air perpipaan tersedia. Bahkan jika air perpipaan tersedia, banyak rumah tangga lebih memilih menggunakan air tanah sebagai sumber air yang dianggap lebih murah dan lebih dapat diandalkan. Padahal, sebagian besar kualitas air tanah tidak diketahui karena risiko kontaminasi yang signifikan yang dapat menyebabkan masalah kesehatan karena infrastrukturnya tidak memadai dan seringkali tidak sesuai dengan peraturan (mis., sumur bor yang tidak ditutup dengan baik, dekat dengan tanki septik). Selain itu, eksploitasi air tanah yang berlebihan dapat menyebabkan penurunan muka tanah dan intrusi air laut. Pemerintah Indonesia harus mengatur harga air tanah agar dapat mencerminkan eksternalitas lingkungan negatif dari penggunaannya. Namun, penerapan pajak atau pengaturan penggunaan air tanah akan sangat sulit untuk dipantau karena skalanya. Untuk itu, Pemerintah Indonesia dapat mulai dengan berfokus pada pengguna air tanah pengguna sumur dalam untuk komersial atau industri besar, misalnya dengan pemasangan meter dan menerapkan tarif penggunaan air tanah, atau mengatur dan membatasi penggunaan air tanah di daerah-daerah dimana air perpipaan sudah tersedia sebagai alternatif. Pendekatan ini telah diterapkan di kota-kota besar seperti Jakarta, tetapi masih memerlukan penegakan peraturan yang kuat. Dalam jangka panjang, semua rumah tangga dapat dikenai biaya untuk penggunaan air tanah untuk mencerminkan eksternalitas dan mendorong penggunaan air perpipaan, tetapi ini hanya akan mungkin dilakukan jika sumber-sumber alternatif, seperti air perpipaan, tersedia secara luas.

39. Sebagai alternatif, penggunaan air tanah yang efektif dapat didorong melalui pembatasan penggalian sumur baru, pembatasan volume yang dipompa, dan norma-norma untuk desain peralatan dan penentuan lokasi sumur. Pengalaman internasional menunjukkan bahwa pengelolaan air tanah oleh masyarakat adalah pendekatan yang layak dan efektif, apabila lembaga-lembaga masyarakat, yang mencakup rumah tangga dan badan usaha komersial, sebagai penjaga utama mengambil inisiatif dalam merancang, menerapkan dan memantau penggunaan air tanah. Peningkatan pengetahuan dan kesadaran masyarakat, misalnya tentang dampak penggunaan air tanah, serta perbandingan hasil uji kualitas antara air tanah dan air perpipaan, juga penting.

40. Pemerintah Indonesia harus memadukan pengelolaan air permukaan dan air tanah untuk memastikan pengelolaan sumber daya air yang komprehensif. Pengelolaan air tanah saat ini berada di bawah tanggung jawab Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), sementara pengelolaan air permukaan berada di bawah Kementerian PUPR melalui Balai Besar/Balai Wilayah Sungai (B/BWS).³²³ Perubahan UU No. 7 tahun 2004 memberikan peluang untuk mengatasi masalah pengintegrasian pengelolaan sumber daya air tanah dan air permukaan. Pengalihan tanggung jawab pengelolaan air tanah ke B/BWS dapat dipertimbangkan untuk menerapkan pengelolaan pengembangan sumber daya air secara terpadu.

³²³ Terdapat 106 Balai Besar/Balai Wilayah Sungai dan 2 Perusahaan Daerah Pengelola Wilayah Sungai dengan tanggung jawab untuk 135 daerah aliran sungai. Lihat [Bab mengenai Pengelolaan Sumber Daya Air](#).

41. Meningkatnya permintaan layanan air perpipaan untuk keperluan minum akan membutuhkan penyediaan layanan berkualitas tinggi yang secara konsisten aman untuk diminum, dapat dicapai melalui perbaikan regulasi dan peningkatan penegakan standar kualitas. Meskipun standar kualitas air perpipaan telah ditetapkan, penegakan standar tersebut masih lemah dan, pada praktiknya seringkali tidak terpenuhi. Terdapat alasan kuat bagi pemerintah pusat untuk meningkatkan peran regulator di bawah Kementerian Kesehatan (Kemenkes), melalui penetapan standar kualitas air yang tepat, dan menegakkannya secara aktif. Untuk itu Kementerian Kesehatan harus meningkatkan kapasitas dinas kesehatan di tingkat pemerintah daerah, dan Kementerian PUPR perlu meningkatkan pedoman serta prosedur teknis dan operasional bagi PDAM dalam melakukan pengambilan sampel dan pengujian kualitas air yang tepat, dan untuk mempublikasikan data kualitas air untuk meningkatkan akuntabilitas sosial mereka.

42. Setelah kualitas tercapai, kampanye komunikasi untuk meyakinkan publik perlu dilakukan, didukung oleh pemantauan kualitas air yang akurat dan transparan. Mengingat akan sulit menyediakan tingkat kualitas air yang tinggi dengan secepatnya di seluruh negeri, pendekatan secara bertahap perlu diadopsi dimulai dengan daerah yang lebih mampu secara teknis dan finansial atau dengan PDAM yang lebih besar. Target keluaran pemerintah untuk subsektor ini harus diubah agar hanya mencakup rumah tangga yang sambungan rumahnya memenuhi SPM untuk menjaga kualitas dan keandalan.

3. Dorong pemanfaatan sistem sanitasi perkotaan yang komprehensif

43. Mengingat permasalahan di sektor PAMS bersifat multi dimensi, diperlukan perluasan fokus untuk mencakup sistem terpusat dan terdesentralisasi, membentuk pandangan komprehensif mengenai sistem sanitasi perkotaan, yaitu, mendorong pelaksanaan prinsip-prinsip sanitasi inklusif di seluruh kota. Walaupun sistem terpusat adalah bagian tak terhindarkan dari solusi jangka panjang untuk wilayah perkotaan, pengelolaan air limbah melibatkan beberapa proses yang berbeda yang mencakup penampungan (pemasangan tanki septik), pengumpulan (penyedotan), pengangkutan, pengolahan dan pembuangan lumpur tinja yang aman. Pembangunan kapasitas dan sistem untuk mengelola seluruh sistem secara efektif sama pentingnya dengan pembangunan infrastruktur dan hal ini perlu ditangani segera mengingat kinerja saat ini yang kurang baik. Untuk itu, pengeluaran harus dialokasikan dengan benar di semua aspek berikut sehingga semua segmen rantai sanitasi dapat berfungsi secara efektif:

1. Lingkungan yang kondusif (kerangka kerja kebijakan dan peraturan, perencanaan, P&E);
2. Infrastruktur (tanki septik, truk penyedot lumpur tinja, instalasi pengolahan lumpur tinja); dan
3. Kegiatan advokasi (advokasi untuk pemasangan tanki septik, pembangunan kapasitas dan sistem, dan analisa kebijakan).

44. Dalam praktiknya, hal ini berarti diperlukan penetapan ulang prioritas untuk berfokus pada jangkauan layanan yang lebih luas, yang mungkin akan berbeda dengan rencana RPJMN untuk investasi infrastruktur skala besar. Hal ini kemungkinan akan memerlukan pengalihan sumber daya pemerintah

pusat ke pemerintah daerah agar mereka dapat melakukan tugas untuk memastikan pembuangan air limbah yang aman. Pemerintah pusat harus memantau kinerja pemerintah daerah dalam memelihara dan memanfaatkan instalasi pengolahan lumpur tinja dan menggunakan mekanisme pendanaan yang memungkinkan mereka untuk mengalihkan sumber daya dari pemerintah daerah yang tidak menggunakannya secara efektif. Mekanisme insentif atau dana bantuan berbasis kinerja dapat dipertimbangkan sebagai mekanisme transfer dana.

45. Pemerintah Indonesia harus meningkatkan kerangka hukum dan kebijakan layanan sanitasi.

Saat ini belum ada kebijakan pengelolaan sanitasi nasional yang dapat dipakai sebagai panduan bagi pemerintah daerah. Mengingat kinerja yang kurang baik di bidang ini, Pemda harus memperkuat agenda pengelolaan sanitasi dengan alokasi anggaran yang tepat. Kementerian PUPR saat ini sedang menyusun peraturan menteri untuk sanitasi dengan pedoman tentang instalasi pengolahan lumpur tinja (IPLT) dan juga merevisi standar teknis untuk tanki septik.

4. Ciptakan lingkungan yang kondusif yang meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan pengembangan sistem air minum pedesaan dan sanitasi berbasis masyarakat

46. Meningkatkan pembangunan berbasis masyarakat untuk PAMS pedesaan melalui dukungan teknis, P&E yang tepat, dan keterlibatan pemangku kepentingan yang lebih luas. Pembangunan PAMS berbasis masyarakat terus menjadi pendekatan yang menjanjikan untuk daerah pedesaan, terutama dengan tingginya tingkat pemasangan sambungan layanan air minum yang dicapai dengan biaya yang relatif rendah. Namun, ada sejumlah sistem yang kinerjanya kurang baik dan ada kekhawatiran mengenai kapasitas daerah setempat untuk memelihara aset-aset baru. Sementara itu, terdapat beberapa contoh keberhasilan organisasi berbasis masyarakat yang menerima dana dari bank swasta dan/atau membangun kemitraan dengan sektor swasta melalui program tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*, CSR). Pemerintah Indonesia juga dapat berkontribusi dengan mengembangkan kebijakan dan menjadi penghubung untuk berbagai inisiatif ini, untuk melengkapi pembiayaan dari pemerintah yang ditujukan bagi daerah-daerah sasaran tertentu. Masih rendahnya penyediaan sarana sanitasi yang terjangkau bagi masyarakat miskin pedesaan merupakan masalah lain yang masih dihadapi, untuk itu Pemerintah Indonesia dapat mempertimbangkan penguatan kebijakan untuk mendorong pengembangan pasar sanitasi dengan melibatkan penyedia layanan sektor swasta.

Daftar Pustaka

1. Tinjauan Umum

- World Bank. 1996. *Evaluating Public Spending: A Framework for Public Expenditure Reviews*. Washington, DC: World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/509221468740209997/pdf/multi-page.pdf>
- World Bank. 1998. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, DC: World Bank.
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>
- World Bank. 2015a. *Indonesia's Rising Divide*. Jakarta: World Bank.
<http://pubdocs.worldbank.org/en/16261460705088179/Indonesias-Rising-Divide-English.pdf>
- World Bank. 2015b. *Indonesia Systematic Country Diagnostic: Connecting to the Bottom 40 Percent to the Prosperity*. Jakarta: World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/576841467987848690/pdf/94066-SCD-P152827-SecM2015-0308-IDA-SecM2015-0212-IFC-SecM2015-0153-MIGA-SecM2015-0102-Box393228B-OUO-9.pdf>
- World Bank. 2017a. *Indonesia Economic Quarterly: Decentralization that Delivers*. December. Jakarta: World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/377621523883164713/pdf/Indonesia-economic-quarterly-decentralization-that-delivers.pdf>
- World Bank. 2017b. *Indonesia Public Expenditure and Financial Accountability Assessment Report 2017*. Jakarta: World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/681171529941208881/pdf/PEFA-Report.pdf>
- World Bank. 2019a (forthcoming). *Indonesia Sector Infrastructure Assessment Program*. Jakarta: World Bank.
- World Bank. 2019b. *Time to Act: Realizing Indonesia's Urban Potential*. Jakarta: World Bank.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31304?deliveryName=DM45538>

3. Mereformasi Sistem Transfer Fiskal Antarpemerintahan Untuk Dapat Memberi Layanan yang Lebih Baik

- Bird, Richard M. 2011. "Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature." *Journal of International Commerce, Economics and Policy* 2 (01):139-161.
- Boex, Jameson, and Jorge Martinez-Vazquez. 2007. "Designing intergovernmental equalization transfers with imperfect data: Concepts, practices, and lessons." In *Fiscal Equalization*, 291-343. Springer.
- Booth, Anne. 2011. "Splitting, splitting and splitting again: A brief history of the development of regional government in Indonesia since independence." *Bijdragen tot de taal-, land-en volkenkunde/Journal of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia* 167 (1):31-59.
- Brodjonegoro, Bambang. Martinez-Vazquez. 2002. 'An Analysis of Indonesia's Transfer System: Recent Performance and Future Prosepcts'. Working Paper 02-13, International Studies Program, Andrew Young School of

- Gadenne, Lucie. 2016. Tax me, but spend wisely? Sources of public finance and government accountability.
- Gonschorek, G. J., Schulze, G. G., & Sjahrir, B. S. 2018. "To the ones in need or the ones you need? The political economy of central discretionary grants– empirical evidence from Indonesia." *European Journal of Political Economy* 54 (240-260).
- Lewis, Blane D, and Paul Smoke. 2017. "Intergovernmental fiscal transfers and local incentives and responses: the case of Indonesia." *Fiscal Studies* 38 (1):111-139.
- López-Laborda, Julio, Jorge Martinez-Vazquez, and Carlos Monasterio. 2006. "The practice of fiscal federalism in Spain." *International Studies Program Working Paper*:06-23.
- Mansuri, Ghazala, and Vijayendra Rao. 2012. *Localizing development: does participation work?: World Bank Publications.*
- OECD/UCLG. 2019a. 2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Country Profiles
- OECD/UCLG. 2019b. 2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings
- Pierskalla, Jan H, and Audrey Sacks. 2016. "Personnel Politics: Elections, Clientelistic Competition and Teacher Hiring in Indonesia." *British Journal of Political Science*:1-23.

6. Pendidikan

- ACDP (Education Sector Analytical and Capacity Development Partnership). 2013. *Madrasah Education Financing in Indonesia*. ACDP. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/176611/ino-madrasah-education-financing.pdf>
- Chang, M., S. Shaeffer, S. Al-Samarrai, A. Ragatz, J. de Ree and R. Stevenson. 2014. "Teacher Reform in Indonesia: The Role of Politics and Evidence in Policy Making." *Directions in Development*, No. 16355. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/726801468269436434/pdf/Main-report.pdf>
- Carneiro, P., Cunha, F., Heckman, J. 2003. "Interpreting the Evidence of Family Influence on Child Development." Paper presented at Federal Reserve Bank of Minneapolis and McKnight Foundation's conference, Economics of Early Childhood Development. Lessons for Economic Policy. https://www.researchgate.net/publication/246514464_Interpreting_the_Evidence_of_Family_Influence_on_Child_Development
- de Ree, J., K. Muralidharan, M. Pradhan and H. Rogers. 2017. "Double for Nothing? Experimental Evidence on Unconditional Teacher Salary Increase in Indonesia". *Quarterly Journal of Economics*, Volume 133, Issue 2, May, pages 993–1039. <http://documents.worldbank.org/curated/en/616961512396126770/pdf/WPS8264.pdf>
- Gaduh, A., Pradhan, M., Priebe, J., and Susanti, D. (Forthcoming). *Scores, Camera, Action? Incentivizing Teachers in Remote Areas.*
- IMF. 2018. Indonesia: 2017 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Indonesia. IMF Staff Country reports 18/32. IMF.

- <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/02/06/Indonesia-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-45614>
- OECD. 2015. *Education in Indonesia: Rising to the Challenge*. OECD Publishing. Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-in-indonesia_9789264230750-en
- OECD. 2016. *PISA 2015 Results: Excellence and Equity in Education*. Vol 1. OECD Publishing. Paris. <https://www.oecd.org/education/pisa-2015-results-volume-i-9789264266490-en.htm>
- OECD. 2019. *PISA 2018 Insights and Interpretation*. OECD Publishing. Paris <https://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf>
- Ragatz, A., Iskandar, S., Kesuma, R., Sugiarti, S. 2015. *Indonesia - A video study of teaching practices in TIMSS eighth grade mathematics classrooms: understanding what teaching practices are used, why they are used and how they relate to student learning*. Washington, DC: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/886911472471847117/pdf/AUS8688-REVISED-WP-P102259-PUBLIC-StudyMainReportDecember.pdf>
- Al-Samarrai, S. 2013. *Local Governance and Education Performance: A Survey of the Quality of Local Education Governance in 50 Indonesian Districts*. Washington, DC: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/794841468044380862/pdf/824740v20WP0100Bo x379860B00PUBLIC0.pdf>
- Al-Samarrai, S., Shrestha, U., Hasan, A., Nakajima, N., Santoso, Adiwijoyo, W. 2018. "Introducing a performance-based component into Jakarta School Grant: What do we know about its impact after three years." *Journal of Economics of Education Review*, Vol. 67. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0272775717307884>
- World Bank. 2018. "Learning to Realize Education's Promise." *World Development Report 2018*. Washington, DC: World Bank Group. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>
- World Bank. 2018. *Indonesia Economic Quarterly*, June 2018. "Learning more, growing faster." Washington, DC: World Bank Group. <https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/publication/june-2018-indonesia-economic-quarterly>

7. Bantuan Sosial

- Bappenas. 2013. *Masterplan Percepatan dan Perluasan Pengurangan Kemiskinan Indonesia Tahun 2013-2025*. Jakarta: Government of Indonesia.
- Cahyadi, N. et al. 2018. Cumulative Impacts of Conditional Cash Transfer Programs: Experimental Evidence from Indonesia. NBER Working paper series. <https://www.nber.org/papers/w24670>
- OECD. 2019. *Social Protection System Review of Indonesia*. Paris: OECD Publishing. <http://www.oecd.org/publications/social-protection-system-review-of-indonesia-788e9d71-en.htm>
- TNP2K. 2018. *The Future of The Social Protection System in Indonesia: Social Protection for All*. Jakarta: Government of Indonesia. <http://tnp2k.go.id/download/42778181129%20SP%20Full%20Report%20ENG-web.pdf>

- TNP2K. 2015. Raskin: The challenge of improving programme effectiveness. Jakarta: Government of Indonesia
<http://www.tnp2k.go.id/images/uploads/downloads/TNP2K%20Report%20Raskin%20the%20challenge%20of%20improving%20programme%20effectiveness.pdf>
- World Bank. 2016. The incidence of fiscal policy in Indonesia. Jakarta: World Bank.
- World Bank. 2017. *Social Assistance Public Expenditure Review*. Jakarta: World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/535721509957076661/pdf/120905-REVISED-PUBLIC-Screen-English-1211-update.pdf>
- World Bank. 2018. Increasing PKH Benefit or expanding PKH Coverage – Poverty forecasting modelling. Unpublished presentation. Jakarta: World Bank.
- World Bank, 2018. State of Social Safety Nets. Washington, DC: World Bank.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29115>