



**REFORMULASI DANA ALOKASI UMUM,
MENGHITUNG KEBUTUHAN FISKAL DAERAH
BERBASIS UNIT COST**

Kurnia
Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan
Kurnia77@kemenkeu.go.id

ABSTRACT

Currently, Government of Indonesia is initiating the amendment of the Fiscal Balance Law. One of the revised contents is related to the formulation of DAU allocation. The fundamental change is including the modification of the fiscal needs approach which previously uses variables such as population, gross regional domestic product per capita, area size, and human development index to measure fiscal needs for providing public services in the sub-national governments. In the proposed draft, those variables would be converted into variables of basic service needs such as infrastructure, health, education, public services, government administration using unit cost calculations and per capita service targets as determinants of the amount of fiscal needs. This study explores things that need to be prepared, as well as the advantages and disadvantages in implementing unit cost-based fiscal needs allocation through a desk study based on Boex and Martinez-Vazquez's thought. The study found that the unit cost-based allocation approach requires very detailed information on the basic provided services, identifying all activities and costs that meet standard service performance indicators. However, the limited availability of resource envelopes seems to be an obstacle in fulfilling the basic service achievement indicators.

KATA KUNCI:

unit cost; SPM; driver; cost driver; data

ABSTRAK

Saat ini, Pemerintah menginisiasi revisi UU Perimbangan Keuangan. Salah satu materi revisi tersebut adalah perubahan fundamental pada formulasi perhitungan DAU. Perubahan tersebut meliputi modifikasi rumusan kebutuhan fiskal yang sebelumnya menggunakan variabel seperti jumlah penduduk, produk domestik regional bruto per kapita, luas wilayah, dan indeks pembangunan manusia untuk mengukur kebutuhan fiskal dalam penyediaan pelayanan publik di daerah. Pada *draft* yang diajukan, variabel-variabel tersebut diubah menjadi variabel kebutuhan layanan dasar seperti infrastruktur, kesehatan, pendidikan, layanan umum, administrasi pemerintahan dengan menggunakan perhitungan *unit cost* dan target layanan per kapita sebagai penentu jumlah kebutuhan fiskalnya. Kajian ini akan mengeksplorasi hal yang perlu dipersiapkan, serta kelebihan dan kekurangan dalam penerapan perhitungan kebutuhan fiskal berbasis *unit cost* melalui kajian *desk study* berdasarkan pemikiran Boex dan Martinez-Vazquez. Kajian menemukan bahwa pendekatan perhitungan berbasis *unit cost* memerlukan informasi yang sangat detil atas layanan dasar yang akan disediakan, identifikasi seluruh aktivitas dan biaya yang dapat memenuhi indikator capaian layanan standar. Namun demikian, keterbatasan *resource envelope* yang tersedia dapat menjadi kendala dalam pemenuhan indikator capaian layanan dasar tersebut.

KLASIFIKASI JEL:

E62

CARA MENGUTIP:

Kurnia. (2019). Reformulasi dana alokasi umum, menghitung kebutuhan fiskal daerah berbasis unit cost. *Indonesian Treasury Review*, 4(2), 129-143.

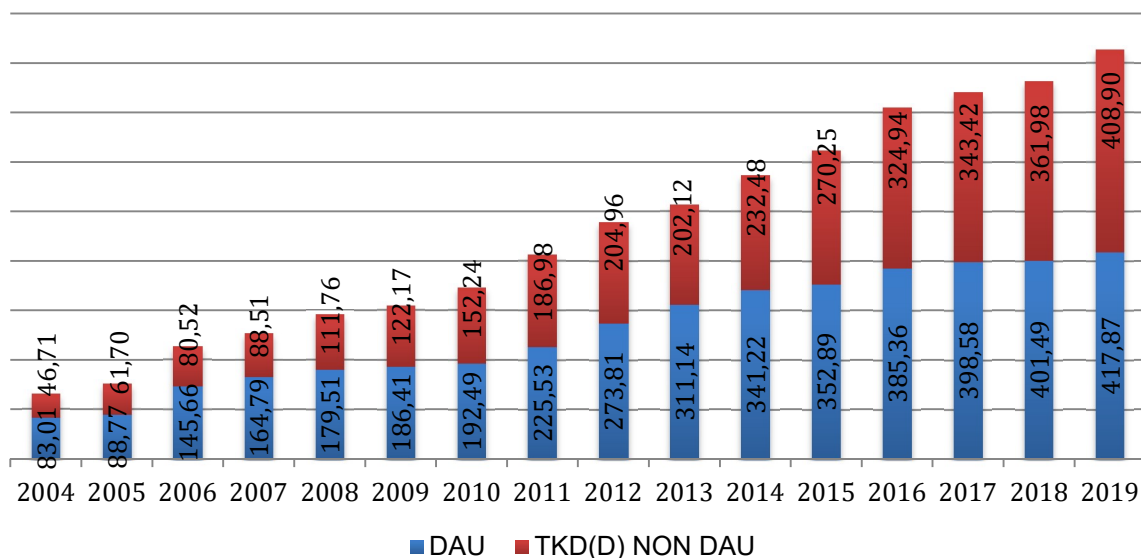
1. PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Perimbangan Keuangan) telah berlaku satu setengah dekade, sejak disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004 oleh Presiden Megawati Soekarnoputri. Dalam implementasi UU Perimbangan Keuangan tersebut, telah banyak dinamika yang terjadi, dan telah banyak pula aturan pelaksanaan yang dikeluarkan. Saat ini Pemerintah melalui Kementerian Keuangan telah melakukan inisiasi untuk melakukan revisi terhadap UU Perimbangan Keuangan. Terdapat beberapa hal yang mendorong dilakukannya revisi tersebut. Pertama, dalam kurun waktu lebih dari 14 tahun tersebut telah banyak masukan dan umpan balik yang disampaikan oleh berbagai pemangku kepentingan mengenai pelaksanaan, pengaturan dan dampak dari UU tersebut. Kedua, setelah penetapan UU Perimbangan Keuangan ini, terdapat beberapa UU lain yang dikeluarkan dan memiliki nilai strategis yang sangat berkaitan dengan UU

Perimbangan Keuangan tersebut, antara lain UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Upaya yang telah dilakukan saat ini oleh Pemerintah adalah penyusunan naskah akademis dan rancangan undang-undang.

Salah satu muatan materi revisi UU Perimbangan Keuangan tersebut adalah mengenai Dana Alokasi Umum (DAU). Besaran DAU setiap tahunnya mendominasi lebih dari 50 persen dari total besaran Transfer ke Daerah dan Desa. Pada tahun 2004, saat UU Nomor 33 Tahun 2004 ditetapkan, jumlah DAU adalah sebesar Rp83,01 triliun dan pada tahun dialokasikan 2019 mencapai Rp417,87 triliun. Dengan demikian, DAU telah mengalami peningkatan sekitar 5 kali lipat dalam kurun waktu 10 tahun. Grafik 1 berikut menggambarkan perkembangan dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) dan dominasi DAU dibandingkan jenis TKDD yang lainnya.

Grafik 1. Perkembangan DAU dari tahun 2004 s.d. 2019



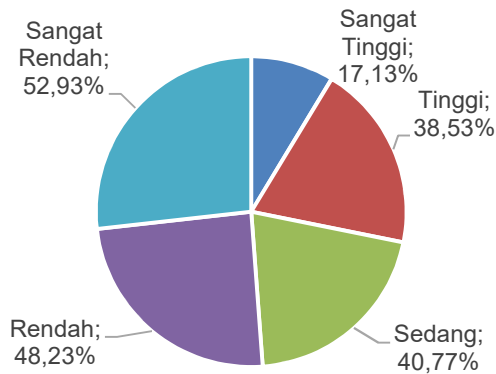
Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Dominasi proporsi alokasi DAU dibandingkan jenis transfer TKDD lainnya mengindikasikan ketergantungan pemerintah daerah pada alokasi DAU yang diilustrasikan pada Grafik 2. Pada grafik tersebut, kriteria daerah dibagi berdasarkan indeks kapasitas fiskal daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 107/PMK.07/2018 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah. Berdasarkan peta kapasitas fiskal tersebut, hampir seluruh daerah memiliki persentase ketergantungan terhadap nilai DAU

lebih dari 30 persen kecuali daerah yang memiliki kapasitas fiskal Sangat Tinggi yakni hanya 17,13 persen. Tingkat ketergantungan yang paling tinggi adalah daerah yang memiliki kriteria indeks kapasitas fiskalnya Sangat Rendah, yakni lebih dari 50 persen pendapatan daerahnya bersumber dari alokasi DAU. Salah satu contohnya adalah Kota Pariaman yang mengandalkan alokasi DAU sebesar 70,80 persen dalam pendapatan daerahnya. Bagi Kota Pariaman yang masuk dalam kriteria kapasitas fiskal Sangat Rendah, besaran alokasi DAU tersebut

mencapai 81,34 persen dari total kebutuhan belanja pegawai tidak langsungnya.

GRAFIK-2: Tingkat ketergatalangan pendapatan daerah berdasarkan kapasitas fiskal terhadap DAU



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Perhitungan alokasi DAU menjadi penting dalam revisi UU Perimbangan Keuangan, khususnya daerah yang menggantungkan pendapatannya dari alokasi DAU dimaksud. Pada saat ini, Kementerian Keuangan sedang mengkaji dan melakukan simulasi perubahan fundamental formulasi perhitungan DAU dengan formulasi pada UU yang berlaku saat ini. Saat ini, kebutuhan fiskal daerah yang menjadi dasar perhitungan terdiri dari variabel: (i) jumlah penduduk; (ii) produk domestik regional bruto per kapita; (iii) luas wilayah; dan (iv) indeks pembangunan manusia. Berdasarkan bahan *public hearing* Kementerian Keuangan, *proxy* perhitungan pada rancangan UU didasarkan pada variabel kebutuhan layanan dasar yang meliputi: (i) infrastruktur; (ii) kesehatan; (iii) pendidikan; (iv) layanan umum; (v) administrasi pemerintahan. Variabel tersebut dihitung menggunakan *unit cost* dan target layanan per kapita. Perubahan yang diusulkan tersebut mempertimbangkan formula yang lama belum mencerminkan kebutuhan fiskal daerah riil dalam menyediakan layanan publik.

1.1. RUMUSAN MASALAH

Kajian ini bertujuan memberikan masukan kepada penyusun materi revisi UU Perimbangan atau Rancangan UU Hubungan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (RUU HPKPD) dengan mengidentifikasi rumusan masalah sebagai berikut: pertama, perlunya eksplorasi pertimbangan apa yang perlu diambil dalam hal menghitung kebutuhan fiskal berbasis satuan biaya (*unit cost*) mengingat basis ini merupakan hal yang baru untuk perhitungan formulasi DAU. Kedua, identifikasi kelebihan dan kekurangan implementasi perhitungan kebutuhan fiskal daerah berbasis *unit cost* sebagai pertimbangan dalam mengimplementasikan praktik yang baik untuk

diterapkan dalam reformulasi DAU pada RUU HPKPD.

2. LANDASAN TEORI

Intergovernmental transfer merupakan instrumen pendanaan publik kepada tingkat pemerintah yang lebih rendah atau pemerintah daerah, termasuk hibah (*grant*), subsidi, dan bagi hasil antara pusat dan daerah (Boex & Martinez-Vasquez, 2006). Wegener (2011) mengungkapkan bahwa tidak ada praktik terbaik dari berbagai sistem *intergovernmental fiscal transfer* dalam praktik internasional, yang ada adalah pendekatan desain dan prinsip yang diakui secara umum. Meskipun demikian, dunia internasional khususnya negara berkembang terus mengembangkan dan memperbaiki sistem *intergovernmental transfer* karena sistem tersebut menjadi elemen penting dari reformasi keuangan pemerintah daerah di seluruh dunia saat ini (Martinez-Vasquez & Boex, 2006).

Sebagai bagian dari sistem *intergovernmental transfer*, *equalization grant* dibutuhkan dalam rangka menstimulasi belanja bagi pemerintah daerah. *Equalization grant* merupakan jenis transfer yang bertujuan untuk melakukan pemerataan fiskal antardaerah dan pada umumnya bersifat *unconditional grant*. Terdapat beberapa rasionalisasi umum dibutuhkannya sistem *equalization grant*. Pertama, pemerintah daerah tidak memiliki sumber daya yang memadai untuk memenuhi tanggung jawab mereka dalam memberikan tingkat kebutuhan minimum (*minimum desirable level*) yang distandarisasi secara nasional. Kedua, sistem ini mengurangi ketimpangan fiskal horiozontal (*horizontal fiscal imbalance*), dengan memberikan kompensasi yang lebih untuk pemerintah daerah yang memiliki kebutuhan fiskal lebih besar dengan kapasitas fiskalnya yang rendah. Ketiga, sistem ini merupakan instrumen kebijakan fiskal yang penting bagi pemerintah pusat untuk memenuhi tujuan tertentu (Martinez-Vasquez & Boex, 2006).

Equalization grant, sebagai bagian dari sistem *intergovernmental transfer*, memiliki tujuan melalui beberapa cara dalam pemerataan kemampuan fiskal daerah atau memberikan pelayanan publik oleh daerah. Boex dan Martinez-Vazquez (2004) menyatakan bahwa berbagai sistem *equalization grant* yang ada sebetulnya memiliki tujuan spesifik dan faktor penghitung sebagaimana dirangkum sebagaimana tabel 1 berikut ini.

TABEL-1: Tujuan Ekualisasi, Faktor Alokasi, dan Praktik Internasional

Tujuan	Faktor	Contoh Negara
Mewujudkan tingkat kemampuan pelayanan yang setara	Indikator Kebutuhan Fiskal (<i>expenditure needs</i>)	India, Italia, Nigeria, Afrika Selatan, Uganda
Mewujudkan tingkat ketersediaan sumber fiskal yang setara	Indikator Kapasitas Fiskal/ <i>representative revenue system</i>	Canada
Mewujudkan tingkat pelayanan yang setara pada tingkat perpajakan yang sama	Celah Fiskal (Kebutuhan Fiskal – Kapasitas Fiskal)	Australia, China, Jerman, Indonesia, Korea, Latvia, Belanda, Rusia, Uganda, Inggris

Sumber: Jameson Boex dan Jorge Martinez-Vazquez, 2004

Dalam mewujudkan kemampuan pelayanan yang setara, prasyarat yang diperlukan adalah tersedianya rumusan standar pelayanan yang jelas. Dalam perumusannya, hal yang perlu diperhatikan adalah perbedaan faktor demografi, geografi, atau kondisi iklim, yang menyebabkan perbedaan tingkat biaya atau harga atas suatu standar pelayanan. Semakin sulit tingkat geografi dan kondisi iklim, semakin tinggi harga barang atau pelayanan sebagaimana pula penghasilan dari pekerja pemerintah (Martinez-Vasquez & Boex, 2006).

Pada tulisannya yang lain, Boex dan Martinez-Vazquez (2004) merangkum enam norma pendekatan perhitungan kebutuhan fiskal berdasarkan dari pengamalan empiris/praktis dan pemikiran konseptual, dari yang sederhana hingga yang memiliki kompleksitas tinggi. Dari enam norma pendekatan tersebut, *the representative expenditure system approach* merupakan norma yang paling kompleks karena terkait dengan penggunaan *unit cost*. Pendekatan ini melibatkan beberapa langkah. Pertama, identifikasi faktor penentu utama (*driver*) dari tugas dan fungsi yang didelegasikan kepada pemerintah daerah. Kedua, identifikasi biaya penentu utama (*cost driver*) untuk setiap pelayan yang diberikan (misalnya untuk

layanan administrasi umum menggunakan populasi, layanan pendidikan dasar menggunakan jumlah siswa, untuk layanan infrastruktur menggunakan jumlah kilometer jalan). Jika ada beberapa determinan, rata-rata determinan dihitung sebagai biaya komposit. Ketiga, jumlah layanan yang dibutuhkan (*driver*) dikalikan dengan *cost driver* (dapat menggunakan standar biaya nasional). Langkah keempat, kebutuhan belanja setiap layanan per kapita disesuaikan dengan biaya relatif (seperti indeks kemahalan) untuk jenis layanan tersebut. Kelima dan terakhir, diperoleh tingkat kebutuhan belanja masing-masing daerah yang menjadi dasar pengali untuk mendapatkan total kebutuhan fiskal dan menjadi indeks pembagi di tingkat nasional.

Terkait standar pelayanan minimum, Boex dan Martinez-Vazquez (2004) mengingatkan bahwa standar minimum pelayanan publik pada umumnya ditetapkan oleh pusat dalam hal ini kementerian/lembaga, sehingga terdapat kecenderungan kualitas standar terus didorong naik (padahal terdapat masalah isu keterbatasan anggaran). Kelemahan lainnya dari pendekatan ini adalah ketiadaan jaminan perhitungan kebutuhan daerah dapat dipenuhi dari *resource envelope* yang ada. Gap antara kebutuhan dan pemenuhan mendorong penyesuaian anggaran daerah dan kualitas standar yang telah ditetapkan. Hal tersebut dapat menyebabkan daerah frustrasi karena tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimumnya dan memungkinkan peningkatan persepsi negatif masyarakat kepada pemerintah.

Menurut Boex dan Martinez-Vazquez (2004), seringkali penetapan variabel-variabel dalam memperkirakan (*proxy*) kebutuhan fiskal daerah, berkorelasi antara satu dengan yang lainnya, sehingga semakin banyak variabel yang dilibatkan, maka tidak serta merta efektif dalam menangkap variasi kebutuhan belanja daerah (dan berpotensi *overlap* dalam menghitung suatu kebutuhan fiskal). Bahkan, banyaknya variabel tersebut berpotensi untuk semakin sulitnya memelihara kualitas data dan berkurangnya tingkat transparansi karena banyaknya jumlah data yang harus diawasi. Berdasarkan hal tersebut, pendekatan perhitungan berbasis *unit cost* tersebut di atas perlu memperhatikan kualitas jenis layanan dan perhitungan *cost driver* yang efisien, mudah diakses dan dipelihara, serta transparan.

Harsetyanto (2014) berpendapat bahwa penentuan besaran *unit cost* pada institusi sektor publik berbeda-beda berdasarkan jenis layanan yang diberikan. Secara umum, *unit cost* diperoleh dari jumlah biaya yang diberikan untuk memberikan layanan dibagi jumlah unit layanan yang diberikan. Namun komponen biaya yang dapat dibebankan untuk menghasilkan layanan, dapat berbeda-beda untuk masing-masing jenis layanan.

Komponen biaya tersebut diatur lebih lanjut oleh peraturan-peraturan yang terkait.

Penerapan *unit cost* pada instansi publik akan memberikan manfaat yang lebih bagi masyarakat sebagai pengguna layanan pemerintah. Secara umum, selain dapat mengetahui secara rinci biaya pelayanan publik, yang diberikan oleh pemerintah, sebagai bagian dari transparansi, masyarakat juga dapat melakukan pengawasan dan evaluasi sebagai pengguna layanan publik tersebut. Bagi masyarakat, *unit cost* dapat menjadi ukuran bagaimana sasaran dan kualitas dari layanan publik tersebut diterima oleh masyarakat. Bagi pemerintah, dengan adanya perhitungan *unit cost*, maka peran pemerintah sebagai regulator dapat dijalankan dengan efektif karena dapat mengukur *output* dan biaya yang dikeluarkan secara efektif. Selain hal tersebut, dengan adanya perhitungan *unit cost* akan memudahkan pemerintah dalam memutuskan suatu kebijakan anggaran.

Analisis *unit cost* juga menjadi hal yang penting. Pada perhitungan *unit cost* berbasis metode *Activity Based Costing*, sebagaimana dicontohkan oleh Handayani dan Sukirno (2016), hal yang pertama dilakukan adalah mengidentifikasi produk (*layanan/driver*) yang menjadi objek biaya. Produk yang dihasilkan dari aktivitas-aktivitas tersebut memicu adanya biaya (*cost driver*). Kompleksnya perhitungan ini adalah karena aktivitas-aktivitas tersebut membutuhkan informasi yang sangat detail. Selanjutnya, identifikasi aktivitas-aktivitas disertakan dengan pengelompokan aktivitas dalam hierarki biaya. Hierarki biaya tersebut dapat dikelompokkan berdasarkan atas pengaruh pada perubahan skala produksi (Muhammad Yoenus, 2012): (i) biaya tetap (*fixed cost*), biaya yang jumlahnya relatif tidak dipengaruhi oleh jumlah produksi (*output*) yang dihasilkan, misalnya gaji pegawai, biaya gedung; (ii) biaya tidak tetap (*variable cost*), biaya yang jumlahnya tergantung pada jumlah produksi atau *output* yang dihasilkan, semakin besar produksi semakin besar pula biaya tidak tetapnya; dan biaya total (*total cost*), merupakan hasil penjumlahan dari biaya tetap dan total biaya tidak tetap.

Selain itu, biaya dapat dikelompokkan pula berdasarkan lama penggunaannya: (i) biaya investasi (*investment cost*), yaitu biaya yang kegunaannya dapat berlangsung dalam waktu yang relatif lama, biayanya lebih besar dari satu tahun, misalnya biaya pembangunan gedung. Untuk perhitungan *unit cost*, yang dipakai adalah biaya penyusutan yang bersumber dari investasi; (ii) biaya operasional atau biaya pemeliharaan (*maintenance cost*), yaitu biaya yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan dalam suatu proses produksi dan memiliki sifat habis pakai dalam kurun waktu kurang dari satu tahun produksi serta dikeluarkan secara berulang-ulang, misalnya

biaya pemeliharaan; (iii) biaya penyusutan (*depreciation cost*) yaitu biaya yang timbul akibat terjadinya pengurangan nilai aset sebagai akibat penggunaan dalam proses pelayanan; (iv) biaya langsung (*direct cost*), yaitu biaya yang dikeluarkan pada unit yang langsung memberikan pelayanan, misalnya biaya obat-obatan di puskesmas; (v) biaya tidak langsung (*indirect cost*), yaitu biaya yang secara tidak langsung digunakan untuk melayani atau biaya yang dikeluarkan pada unit penunjang, contoh bagian administrasi; dan (vi) biaya satuan (*unit cost*), biaya yang dihitung untuk satuan produk (Muhammad Yoenus, 2012).

Pada UU 33 Tahun 2004, kebutuhan belanja pegawai sebagai *fixed cost* dihitung dalam formula DAU. Namun demikian, Juanda dkk (2012) menyatakan bahwa formula DAU terdistorsi dengan adanya variabel Alokasi Dasar (AD) yang dihitung berdasarkan kebutuhan belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD). Adanya AD ini akan memberikan insentif bagi daerah untuk menambah pegawainya yang belum tentu merupakan tindakan yang efisien. Untuk itu, Juanda dkk (2012) merekomendasikan agar AD dihapus dalam perhitungan DAU. Shah (2012) berpendapat bahwa distorsi tersebut dapat dihindari dengan kontrol dari pusat terhadap proses penerimaan pegawai daerah. Secara umum, para ahli tersebut berpendapat bahwa AD tidak sesuai untuk dijadikan insentif penyediaan lapangan kerja bagi pemerintah daerah karena peran utama pemerintah daerah adalah memberikan layanan kepada masyarakat.

Pada sisi lain, penggunaan *unit cost* untuk perhitungan kebutuhan fiskal daerah mendapat kritik dari para ahli. Menurut Wegener (2011), sebagian besar negara di dunia ini menggunakan indikator statistik yang secara umum dapat diterima dalam mendesain skema *intergovernmental transfer*. Hanya terdapat sejumlah kecil negara yang menggunakan sistem *intergovernmental transfers* berbasis *unit cost*.

Wegener (2011) memberikan argumen beberapa alasan atas minimnya penggunaan *unit cost*. Pertama, standar pelayanan publik tidak mencerminkan sesungguhnya permintaan dan kebutuhan daerah, namun merupakan statistik kebutuhan daerah yang "dinasionalkan". Kedua, pendekatan *unit cost* tersebut adalah keyakinan pemerintah pusat sebagai standar biaya (bukan riil perhitungan biaya daerah). Ketiga, dengan alokasi transfer berbasis *unit cost* yang distandarisasi secara nasional, memberikan disinsentif bagi pemerintah daerah (atas kebutuhan lokalnya yang tidak terbiayai). Keempat, standar pelayanan minimum nasional tidak dapat mengatasi keragaman etnis, sosial, ekonomi dan agama. Alokasi transfer berbasis *unit cost* hanyalah merupakan upaya pemerintah pusat untuk meningkatkan pengendalian terhadap pemerintah

daerah atau diasumsikan hanya sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat dalam memberikan layanan publik.

TABEL 2: Komparasi Perhitungan Kebutuhan Fiskal Pendekatan Berbasis Biaya dan Formula

	Pendekatan berbasis biaya	Pendekatan berbasis formula
Perhitungan Alokasi	Alokasi dana dinilai berbasis pelimpahan fungsi	Alokasi dana dialokasikan berbasis indikator statistik
Akurasi pendekatan	Rendah	Rendah
Biaya pengembangan (desain awal)	Tinggi	Rendah
Biaya berkala (pemutakhiran tahunan)	Tinggi	Rendah
Tingkat kerumitan	Tinggi	Rendah
Masalah	Menghadapi kesulitan atas keragaman daerah	Menghadapi kesulitan atas keragaman daerah

Sumber: Alexander Wegener (2011)

Menurut Wegener (2011), perhitungan kebutuhan fiskal berbasis *unit cost* memiliki biaya pengembangan (*development cost*) dan biaya berkala (*maintenanance cost*) yang lebih tinggi dibandingkan dengan perhitungan berbasis formula. Pendekatan berbasis *unit cost* pun memiliki tingkat kerumitan yang lebih tinggi dibandingkan pendekatan berbasis formula. Tabel 2 tersebut adalah rangkuman komparasi dalam menghitung kebutuhan fiskal berbasis *unit cost* dan formula.

Perhitungan alokasi berbasis *unit cost* mewajibkan pemerintah menetapkan Standar Pelayanan Minimum (SPM) terlebih dahulu. Penetapan SPM di Indonesia, diatur dalam Pasal 11 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi:

“Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada SPM dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah”.

Aturan turunan dari Pasal 11 UU tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang SPM. Namun demikian, PP tentang SPM dimaksud tidak merinci dengan tegas jenis SPM yang harus disediakan oleh pemerintah daerah. Mengacu pada Pasal 4 ayat 1 PP dimaksud, jenis SPM merujuk pada jenis Urusan Wajib yang terdapat UU Pemerintahan Daerah (16 urusan wajib). Perubahan UU Pemerintahan Daerah melalui UU Nomor 23 Tahun 2014, beserta aturan turunnya mengenai SPM yakni Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang SPM, mempertegas rincian jenis SPM. Tabel 3 berikut menunjukkan perbandingan Urusan Wajib berdasarkan UU 32 Tahun 2004 dan Jenis SPM berdasarkan PP Nomor 2 Tahun 2018

TABEL-3: Komparasi Urusan Wajib dan Jenis SPM Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 2 Tahun 2018

Urusan Wajib UU 32 Tahun 2004	Jenis SPM PP 2 Tahun 2018
<ol style="list-style-type: none"> 1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan; 2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; 3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; 4. Penyediaan sarana dan prasarana umum; 5. Penanganan bidang kesehatan; 6. Penyelenggaraan pendidikan; 7. Penanggulangan masalah sosial; 8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan; 9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah; 10. Pengendalian lingkungan hidup; 11. Pelayanan pertanahan; 12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil; 13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan; 14. Pelayanan administrasi penanaman modal; 15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; 16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendidikan 2. Kesehatan 3. Pekerjaan umum 4. Perumahan rakyat 5. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat 6. Sosial

SPM disusun dan diterapkan oleh Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Lampiran 1 merupakan rekapitulasi jenis SPM di Pemerintahan Daerah. Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 4 sampai dengan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang SPM.

3. METODE ANALISIS

Dalam melakukan analisis ini, penulis mempelajari konsep umum perhitungan kebutuhan fiskal daerah referensi yang ada (*desk study*), terutama dari praktik internasional. Dengan mengetahui konsep umum mengenai perhitungan kebutuhan fiskal daerah, penulis dapat mengetahui hal apa yang dipersyaratkan dalam menghitung kebutuhan daerah khususnya melalui pendekatan berbasis biaya (*unit cost*). Kajian ini akan melihat lebih jauh manfaat dan kekurangan dari penggunaan perhitungan kebutuhan fiskal berbasis biaya.

4. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa dalam menghitung kebutuhan fiskal daerah berbasis *unit cost*, syarat yang harus dipenuhi adalah tersedianya rumusan SPM yang jelas. Dalam analisis biaya, SPM merupakan *output* produk atau layanan/*driver* yang dihasilkan. Saat ini Indonesia telah memiliki jenis SPM yang jelas sebagaimana diatur dalam PP Nomor 2 Tahun 2018 tentang SPM, yakni enam jenis SPM meliputi (i) pendidikan, (ii) kesehatan, (iii) pekerjaan umum, (iv) perumahan rakyat, (v) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, serta (vi) sosial. Peraturan Pemerintah tersebut mengamanatkan peraturan menteri yang mengatur urusan terkait untuk menyusun standar teknis yang mengatur terkait mutu pelayanan dasar, antara lain mengenai (i) standar jumlah dan kualitas barang dan/atau jasa; (ii) standar jumlah dan kualitas personel/sumber daya manusia; dan (iii) petunjuk teknis atau tata cara pemenuhan standar tersebut.

Sejak ditetapkannya PP Nomor 2 Tahun 2018, hanya terdapat satu layanan dasar yang memiliki standar teknis yakni SPM bidang sosial. SPM bidang sosial tersebut telah menguraikan indikator capaian layanan yang dibutuhkan untuk mengukur keberhasilan kinerja dan menjelaskan lebih lanjut aktivitas yang perlu dilakukan dalam mencapai keberhasilan kinerja tersebut. Indikator tersebut sangat diperlukan dalam mengidentifikasi aktivitas-aktivitas yang dilakukan dalam menghasilkan suatu produk atau layanan (*driver*). Sebagai contoh, Kegiatan Rehabilitasi Sosial Dasar Penyandang

Disabilitas Terlantar dalam Panti, memiliki indikator capaian layanan: persentase penyandang disabilitas telantar yang terpenuhi kebutuhan dasarnya di dalam panti. Sub kegiatannya adalah penyediaan permakanan dengan *cost driver* meliputi jumlah penyandang disabilitas telantar penerima permakanan di dalam panti per tahun, jumlah hari pemberian layanan permakanan dalam satu tahun, dan indeks permakanan per orang per hari.

Salah satu hal yang menjadi kelebihan dalam PP Nomor 2 Tahun 2018 adalah telah diaturnya dengan jelas siapa penerima pelayanan dasar yang menjadi *cost driver* dalam menghitung kebutuhan fiskal. Misalnya, penerima pelayanan dasar untuk jenis pelayanan dasar pendidikan adalah warga negara dengan ketentuan: usia 16 - 18 tahun untuk jenis pelayanan dasar pendidikan menengah; usia 4 - 18 tahun untuk jenis pelayanan dasar pendidikan khusus; usia 5 -6 tahun untuk jenis pelayanan dasar pendidikan anak usia dini. Penerima layanan dasar kesehatan adalah ibu hamil untuk jenis pelayanan dasar kesehatan ibu hamil; ibu bersalin untuk jenis pelayanan dasar ibu bersalin; bayi baru lahir untuk jenis pelayanan dasar bayi baru lahir; dan balita untuk jenis pelayanan dasar pelayanan kesehatan balita. Demikian pula dengan jenis pelayanan dasar lainnya yang dengan jelas telah ditentukan siapa penerima layanan dasarnya. Meski informasi yang cukup detil ini menjadi keunggulan dalam menghitung *unit cost*, namun, hal ini dapat menyebabkan pemeliharaan data menjadi mahal karena banyaknya *cost driver* yang digunakan.

Namun demikian, jika keenam SPM ini memiliki rincian yang kompleks mengenai kegiatan, sub kegiatan, indikator, dan komponen biaya yang harus dipenuhi, termasuk banyaknya golongan masyarakat yang berhak menerima layanan dasar, hal ini akan berdampak pada besarnya pagu alokasi (*resource envelope*) yang dibutuhkan untuk memenuhi SPM tersebut. Akibatnya, mungkin perlu kembali dilakukan pemilihan prioritas kegiatan dan SPM yang akan diambil. Hal yang menjadi pertanyaan berikutnya terkait apakah kementerian teknis lainnya akan menetapkan banyak indikator dalam rangka pemenuhan setiap SPM-nya. Kementerian teknis secara umum memiliki ekspektasi tingginya kuantitas dan kualitas dari suatu SPM.

Pada penelitian ini, dilakukan pengamatan terhadap PermenPU RI Nomor: 01/PRT/M/2014 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang untuk mengukur seberapa jauh informasi yang dapat diberikan mengenai indikator capaian layanan dan informasi lainnya. Peraturan tersebut telah mengatur secara lengkap ruang lingkup SPM pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

TABEL-4: Standar Pelayanan Minimal Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang

No.	Sub Bidang	Jumlah Layanan	Jumlah Indikator	Contoh Indikator
Provinsi				
1.	Sumber Daya Air	1	1	persentase tersedianya air irigasi untuk pertanian rakyat pada sistem irigasi yang sudah ada sesuai dengan kewenangannya
2.	Jalan	2	2	persentase terhubungnya pusat-pusat kegiatan dan pusat produksi (konektivitas) di wilayah provinsi
3.	Cipta Karya	0	0	-
4.	Jasa Konstruksi	1	1	persentase tersedianya 3 layanan informasi jasa konstruksi tingkat provinsi pada sistem informasi pembina jasa konstruksi
5.	Penataan Ruang	1	1	persentase tersedianya informasi mengenai rencana tata ruang wilayah provinsi berserta rencana rincinya melalui peta analog dan peta digital
Total		5	5	
Kabupaten/Kota				
1.	Sumber Daya Air	1	2	persentase tersedianya air baku untuk memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari
2.	Jalan	2	2	persentase tingkat kondisi jalan kabupaten/kota baik dan sedang
3.	Cipta Karya	4	8	persentase pengoperasian TPA
4.	Jasa Konstruksi	2	2	persentase tersedianya layanan izin usaha jasa konstruksi dengan waktu penerbitan paling lama 10 hari kerja setelah persyaratan lengkap
5.	Penataan Ruang	2	2	persentase tersedianya luasan RTH publik sebesar 20% dari luas wilayah kota/kawasan perkotaan
Total		11	16	

Sumber: Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia Nomor: 01/PRT/M/2014 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, diolah

Jumlah layanan dan jumlah indikator SPM Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang relatif banyak, terutama di daerah kabupaten/kota. Banyaknya layanan dan indikator membutuhkan data yang semakin banyak untuk mengidentifikasi aktivitas dan menghitung *unit cost*. Hal tersebut berpotensi semakin tinggi pula biaya untuk membangun desain formula dan memelihara secara berkala data tersebut. Pemilihan beberapa layanan dasar yang "prioritas" bisa saja dilakukan, namun daerah akan kesulitan dan frustrasi dalam memenuhi pencapaian SPM, mengingat SPM tersebut sudah dituangkan dalam peraturan yang harus ditaati dan disediakan untuk masyarakat, sementara alokasi anggaran yang dibutuhkan tidak tersedia. Pada era keterbukaan ini masyarakat dapat mengakses informasi mengenai jenis SPM yang harus disediakan oleh pemerintah daerah. Dalam hal tidak terpenuhi, maka persepsi masyarakat terhadap kinerja pemerintah akan menurun yang dapat berdampak pada tingkat elektibilitas kepala daerah.

Ketika memilih layanan dan jumlah indikator layanan, perlu dipertimbangkan aktivitas pada layanan dasar yang sudah diakomodasi oleh jenis transfer lainnya agar tidak tumpang tindih (*overlap*), misalnya Dana Alokasi Khusus (DAK). Fungsi DAK adalah membantu daerah dalam mewujudkan tugas pemerintahan di bidang tertentu, khususnya dalam upaya pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang selaras dengan prioritas nasional. Potensi tumpang tindih ini dapat terjadi contohnya pada DAK bidang jalan dan layanan infrastruktur jalan pada perhitungan kebutuhan fiskal DAU. Menghindari tumpang tindih aktivitas dalam pencapaian layanan dasar ini sangat penting, agar sumber daya yang ada dapat dialokasikan secara efektif dan efisien untuk memenuhi target pemenuhan layanan dasar lainnya.

RUU HKPD telah mendesain perhitungan kebutuhan fiskal daerah berdasarkan *unit cost*. Mengutip dari bahan *public hearing* DJPK (2017), RUU HPKPD mendefinisikan kebutuhan fiskal sebagai:

“Kebutuhan fiskal daerah, merupakan kebutuhan pendanaan daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib layanan dasar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kebutuhan fiskal daerah untuk masing-masing urusan dihitung berdasarkan perkiraan satuan biaya dikalikan dengan jumlah unit yang dilayani untuk masing-masing urusan dan dikalikan dengan faktor penyesuaian”.

Saat ini, perhitungan kebutuhan fiskal daerah dalam alokasi DAU menggunakan *proxy* dengan rumus sebagaimana berikut:

$$KbF = TBR (\alpha_1 IP + \alpha_2 IW + \alpha_3 IKK + \alpha_4 IPM + \alpha_5 IPDRB \text{ per kapita})$$

- KbF : Kebutuhan Fiskal
- TBR : Total Belanja Rata-Rata
- IP : Indeks Jumlah Penduduk
- IW : Indeks Luas Wilayah
- IKK : Indeks Kemahalan Konstruksi
- IPM : Indeks Pembangunan Manusia
- IPDRB : Indeks Produk Domestik Regional Bruto per Kapita
- $\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3, \alpha_4,$ dan α_5 : Bobot masing-masing variabel

Selanjutnya, perhitungan kebutuhan fiskal dalam DAU tersebut akan diubah menjadi berbasis *unit cost* dalam RUU HPKPD adalah sebagai berikut:

$$KbF = \text{unit cost per layanan} \times \text{target layanan}$$

Tabel 5. Jenis dan Target Layanan

Jenis layanan (driver)	Target Layanan (cost driver)
Pendidikan	Jumlah siswa Sekolah
Kesehatan	Jumlah Penduduk <i>Spillover</i>
Infrastruktur	Kondisi Jalan, Rumah tangga dengan air minum dan sanitasi tidak layak
Layanan Umum	Jumlah penduduk <i>spill over</i> kota
Administrasi Penyelenggaraan Pemerintahan	Rasio pegawai melayani penduduk x Jumlah penduduk

*Unit cost akan dikalikan faktor penyesuaian, meliputi luas wilayah daratan dan lautan dan/atau tingkat kemahalan

Namun demikian, terdapat perbedaan antara jenis SPM yang diatur dalam PP Nomor 2 Tahun 2018 dan layanan dasar dalam bahan RUU HPKPD. Tabel 5 berikut ini adalah perbandingan jenis layanan dasar yang diatur dalam PP Nomor 2 Tahun 2018 dan yang terdapat dalam simulasi perhitungan DAU dalam RUU. Jenis layanan dalam simulasi RUU lebih sedikit dibandingkan jenis layanan dalam PP Nomor 2 Tahun 2018. Pemilihan jenis layanan dasar dalam simulasi perlu dipertimbangkan kembali secara mendalam. Hal ini mengingat urusan wajib layanan dasar yang diatur

oleh peraturan perundang-undangan yang ada, haruslah dipenuhi dan menjadi referensi bagi Kementerian Keuangan dalam menghitung total biaya kebutuhan fiskal. Contoh paling ekstrem adalah ketiadaan layanan dasar sosial yang dijadikan dasar perhitungan kebutuhan fiskal dalam dalam bahan RUU HPKPD.

Tabel 6. Perbandingan Jenis SPM/Layanan Dasar Dalam PP Nomor 2 Tahun 2018 dan Bahan RUU HPKPD

PP 2/2018	Bahan RUU
1. Pendidikan	1. Layanan Pendidikan
2. Kesehatan	2. Layanan Kesehatan
3. Pekerjaan umum	3. Layanan Infrastruktur
4. Perumahan rakyat	4. Layanan umum
5. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat	
6. Sosial	

Sumber: PP Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal

Hal lainnya yang menjadi tantangan adalah perlu jelasnya target penerima layanan. Target penerima layanan dasar pada dasarnya adalah masyarakat yang harus menerima layanan SPM dimaksud. Sebagai contoh, pada PP Nomor 2 Tahun 2018, target penerima layanan dasar kesehatan relatif detil dan banyak. Penerima target tersebut antara lain ibu hamil, ibu bersalin, bayi baru lahir, balita, penderita hipertensi, penderita diabetes melitus, orang dengan gangguan jiwa berat, orang terduga tuberkulosis, dan orang dengan risiko terinfeksi virus yang melemahkan daya tahan tubuh manusia (HIV). Namun demikian, target penerima layanan dasar berdasarkan Bahan RUU belumnya jelas terperinci karena hanya disebut target layanan kesehatan. Berdasarkan hal tersebut, serupa dengan pemilihan jenis SPM, penentuan target penerima layanan dasar harus berhati-hati untuk menghindari protes dari masyarakat yang menuntut haknya untuk dipenuhi layanan dasarnya.

Dalam bahan RUU, variabel AD yang memuat variabel belanja pegawai tidak ditemukan kembali. Pada prinsipnya, belanja pegawai masih relevan untuk diperhitungkan dalam formula kebutuhan fiskal berbasis *unit cost* mengingat belanja pegawai termasuk komponen biaya tetap (*fixed cost*). Namun demikian, perlu kehati-hatian dalam memperhitungkan komponen belanja pegawai tersebut agar tidak terjadi perhitungan ganda (*double counting*) dengan perhitungan pada komponen biaya variabel dan juga tidak menjadi insentif bagi daerah untuk menambah terus jumlah pegawainya. Komponen belanja pegawai yang diperhitungnya, seharusnya berbasis atas proporsi jumlah pegawai yang ideal dalam melayani jumlah penduduk, sehingga tidak menjadi insentif bagi daerah berperan sebagai lembaga penyedia

lapangan kerja atau berupaya terus menambah jumlah pegawainya.

Rumusan *unit cost* dalam RUU HPKPD telah mengantisipasi keragaman geografis perbedaan faktor demografi, geografi, atau kondisi iklim sebagaimana disebutkan Jorge Martinez-Vasquez dan Jameson Boex. Penjelasan RUU HPKPD menyebutkan bahwa faktor penyesuaian adalah indikator yang menggambarkan tingkat kesulitan penyediaan pelayanan, antara lain, luas wilayah daratan dan lautan serta tingkat kemahalan.

5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Sebagai jawaban atas permasalahan, kajian ini menemukan beberapa hal yang perlu menjadi pertimbangan terkait hal perhitungan kebutuhan fiskal berbasis biaya (*unit cost*). Pertama, layanan dasar yang akan dipenuhi sebaiknya mengacu pada peraturan perundangan yang berlaku, dalam hal ini enam jenis layanan dasar yang terdapat dalam PP Nomor 2 Tahun 2018. Enam jenis layanan dasar tersebut merupakan komponen *variabel cost*. Belanja pegawai masih relevan untuk diperhitungkan dalam formula kebutuhan fiskal berbasis *unit cost* sebagai komponen biaya tetap (*fixed cost*) dengan catatan jumlah pegawai yang dihitung adalah rasio ideal jumlah pegawai dan penduduk yang dilayaninya. Namun demikian, komponen belanja pegawai yang sudah dihitung dalam *fixed cost* agar tidak diperhitungkan kembali dalam *variable cost*, sehingga terhindari *double counting*. Hal yang perlu diperhatikan adalah agar jenis layanan dasar tersebut tidak tumpang tindih (*overlap*) dengan layanan dasar yang sudah diperhitungkan dari jenis transfer yang lain, misalnya Dana Alokasi Khusus (DAK).

Kedua, informasi mengenai SPM yang diterbitkan oleh kementerian teknis haruslah jelas. Saat ini, standar teknis yang memberikan informasi detil mengenai layanan dasar tersebut belum diterbitkan oleh kementerian teknis. Ketiga, aktivitas yang digunakan dalam menghitung layanan atau *driver* layanan dasar dalam SPM jangan terlalu banyak karena dapat mempengaruhi tingkat kompleksitas dalam membangun formula, memperoleh serta memelihara data dalam rangka perhitungan formulasi. Keempat, target layanan SPM yang akan dipenuhi tidak terlalu banyak karena dapat menyebabkan *total cost* kebutuhan fiskal daerah membengkak dan tidak dapat dipenuhi oleh *resource envelope*.

Pada permasalahan kedua, kajian ini menemukan kelebihan dan kekurangan implementasi perhitungan kebutuhan fiskal daerah berbasis *unit cost* sebagai pertimbangan dalam mengimplementasikan praktik yang baik untuk diterapkan dalam RUU HPKPD. Pertama, kelebihan perhitungan kebutuhan fiskal daerah berbasis *unit*

cost adalah dapat meningkatkan tingkat transparansi dalam pengalokasian sistem transfer di Indonesia. Bagi masyarakat, *unit cost* dapat menjadi ukuran bagaimana sasaran dan kualitas dari layanan publik tersebut diterima oleh masyarakat. Bagi pemerintah, *unit cost* mendorong jelasnya aktivitas dan target layanan yang harus dipenuhi untuk mencapai SPM, sehingga menjadi instrumen yang efektif bagi evaluasi kebijakan perencanaan kegiatan dan penganggaran.

Kedua, penggunaan basis *unit cost* dalam perhitungan kebutuhan fiskal juga memiliki kelemahan. Kementerian negara/lembaga cenderung ingin meningkatkan kualitas SPM yang berdampak pada banyaknya jumlah SPM, jumlah indikator yang harus dipenuhi. Kondisi demikian berdampak pada kompleksitas dalam membangun formula, memperoleh, dan memelihara data. Kementerian teknis perlu memahami bahwa pencapaian indikator pelayanan umum yang ideal memerlukan waktu secara bertahap dengan mempertimbangkan ketersediaan anggaran negara (*resource envelope*). *Unit cost* berpotensi untuk berubah-ubah jika aktivitas dan target layanan yang diukur dalam *unit cost* tersebut berubah. Hal lain yang perlu diantisipasi, dengan jelasnya layanan dasar target layanan yang harus dipenuhi, masyarakat akan menuntut pemerintah untuk menuntut pemenuhan layanan dasar dan target layanan tersebut.

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, penulis memberikan rekomendasi kepada pemerintah. Pemerintah sebaiknya membatasi jumlah layanan (*driver*), dan target layanan (*cost driver*) sesuai *resource envelope* yang tersedia, cukup mengacu pada jumlah enam layanan dasar yang sudah diatur dalam PP saat ini dan masih relevan untuk memperhitungkan variabel belanja pegawai sebagai biaya tetap (*fixed cost*). Perhitungan *unit cost* sebaiknya tidak terlalu rumit sehingga biaya dalam membangun formula kebutuhan daerah tidak tinggi, begitu pula dengan perolehan dan pemilihan data. Formulasi yang sederhana akan meningkatkan pemahaman dan transparansi kepada masyarakat. Bagi masyarakat, *unit cost* dapat menjadi ukuran bagaimana sasaran dan kualitas dari layanan publik tersebut diterima oleh masyarakat. Untuk itu, dalam rangka melakukan pengawasan tersebut, *driver* dan *cost driver* haruslah dipublikasikan kepada masyarakat.

Pada dasarnya perumusan *proxy* perhitungan kebutuhan fiskal daerah didasarkan pada suatu aksioma bahwa tidak terdapat formula yang sempurna dalam memproyeksi kebutuhan fiskal daerah. Apabila pembangunan formula kebutuhan fiskal daerah adalah kompleks dan mahal, reformulasi DAU dapat dioptimalkan melalui perbaikan formula saat ini dengan meninjau kembali penggunaan variabel AD dan variabel

lainnya yang digunakan untuk memproyeksikan (*proxy*) dan mencerminkan kebutuhan fiskal daerah.

IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Kajian ini belum mencoba lebih jauh untuk mensimulasi perhitungan *unit cost* melalui identifikasi aktivitas-aktivitas untuk menghitung *driver*, dan menentukan target penerima layanan. Kajian simulasi perlu dilakukan untuk mengetahui seberapa tinggi kompleksitas analisis biaya dan perhitungan *unit cost* dalam menghitung kebutuhan fiskal daerah, serta dampaknya terhadap besaran *resource envelope* yang dibutuhkan.

REFERENSI

- Boex, J & Jorge Martinez-Vazquez. (2004). Designing intergovernmental equalization transfers with imperfect data: Concepts, practices, and lessons. *International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPPS, GSU paper 0421*, Georgia State University.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan. (2017). RUU Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (HKPD). Diakses 30 Juni 2019 dari http://www.djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2017/11/RUU-HKPD-public-hearing_281117_20.00-3.pdf
- Handayani, C.T. & Sukirno, S. (2016). *Analisis perhitungan biaya satuan (unit cost) di Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Yogyakarta*. Diakses 2 Desember 2018 dari <http://journal.student.uny.ac.id/ojs/index.php/kpai/article/view/5643>
- Harsetyanto, T.O.P. (2014). *Formulasi unit cost layanan kesehatan Puskesmas dalam rangka penyusunan Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) badan layanan umum (studi kasus pada Puskesmas Padas Kabupaten Ngawi)*. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Februari* Vol. 3(1): Semester Ganjil 2014/2015. Diakses 15 November 2018 dari <http://jimfeb.ub.ac.id/index.php/jimfeb/article/view/1629>
- Juanda, B, Sidik, M, & Qibthiyah, R.M. (2012). *Reformulasi DAU untuk memperkuat peran sebagai equalization grant*. Tim Asistensi Kementerian Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal. Kementerian Keuangan.
- Martinez-Vazquez, Jorge & Boex, Jameson. (2006). *The design of equalization grants: theory and applications*. George State University and World Bank Institute.
- Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Standar Pelayanan Minimum. Jakarta: Republik Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimum. Jakarta: Republik Indonesia.
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 107/PMK.07/2018 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 01/PRT/M/2014 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang. Jakarta: Kementerian Pekerjaan Umum.
- Shah, A. (2012). *Policy note on the reform of Dana Alokasi Umum (DAU) – the General Purpose Gap Filling Transfer*. ADB TA 7452.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Jakarta: Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jakarta: Republik Indonesia.
- Wegener, A. (2011a). *A paper presentasion: cost-based transfers. A review of selected country experiences*. *Interpublic cosultancy*.
- Wegener, A. (2011b). *A presentation of selected countries and their approaches in designing intergovernmental fiscal transfers*. *Interpublic cosultancy*.
- Yoenus, M. (2012). *Evaluasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 tentang retribusi pelayanan kesehatan (studi kasus dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di Rumah Sakit Umum Daerah Puri Husada Tembilahan tahun 2010)*. Program Pasca Sarjana Universitas Terbuka Jakarta.

Lampiran 1

Rekapitulasi Jenis SPM
Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota
Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang SPM

No.	SPM	Daerah	
		Provinsi	Kab/Kota
1.	Pendidikan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendidikan menengah 2. Pendidikan khusus 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendidikan khusus 2. Pendidikan anak usia dini 3. Pendidikan dasar 4. Pendidikan kesetaraan
2.	Kesehatan (khusus provinsi: hanya yang bersifat peningkatan/pro motif dan pencegahan/ Preventif)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelayanan kesehatan bagi penduduk terdampak krisis kesehatan akibat bencana dan/atau berpotensi bencana provinsi 2. Pelayanan kesehatan bagi penduduk pada kondisi kejadian luar biasa provinsi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelayanan kesehatan ibu hamil 2. Pelayanan kesehatan ibu bersalin 3. Pelayanan kesehatan bayi baru lahir 4. Pelayanan kesehatan balita 5. Pelayanan kesehatan pada usia pendidikan dasar 6. Pelayanan kesehatan pada usia produktif 7. Pelayanan kesehatan pada usia lanjut 8. Pelayanan kesehatan penderita hipertensi 9. Pelayanan kesehatan penderita diabetes melitus 10. Pelayanan kesehatan orang dengan gangguan jiwa berat 11. Pelayanan kesehatan orang terduga tuberkulosis 12. Pelayanan kesehatan orang dengan risiko terinfeksi virus yang melemahkan daya tahan tubuh manusia (<i>human immunodeficiency virus</i>)
3.	Pekerjaan umum	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemenuhan kebutuhan air minum curah lintas kabupaten/kota 2. Penyediaan pelayanan pengolahan air limbah domestik regional lintas kabupaten/kota 3. Penyediaan dan rehabilitasi rumah yang layak huni bagi korban bencana provinsi 4. Fasilitasi penyediaan rumah yang layak huni bagi masyarakat yang terkena relokasi program pemerintah daerah provinsi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemenuhan kebutuhan pokok air minum sehari-hari 2. Penyediaan pelayanan pengolahan air limbah domestik 3. Penyediaan dan rehabilitasi rumah yang layak huni bagi korban bencana kabupaten/kota 4. Fasilitasi penyediaan rumah yang layak huni bagi masyarakat yang terkena relokasi program pemerintah daerah kabupaten/kota
4.	Perumahan rakyat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penyediaan dan rehabilitasi rumah yang layak huni bagi korban bencana provinsi 2. Fasilitasi penyediaan rumah yang layak huni bagi masyarakat yang terkena relokasi program pemerintah daerah provinsi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penyediaan dan rehabilitasi rumah yang layak huni bagi korban bencana kabupaten/kota 2. Fasilitasi penyediaan rumah yang layak huni bagi masyarakat yang terkena relokasi program pemerintah daerah kabupaten/kota

No.	SPM	Daerah	
		Provinsi	Kab/Kota
5.	Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat	Pelayanan ketenteraman dan ketertiban umum provinsi.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelayanan ketenteraman dan ketertiban umum 2. Pelayanan informasi rawan bencana 3. Pelayanan pencegahan dan kesiapsiagaan terhadap bencana 4. Pelayanan penyelamatan dan evakuasi korban bencana 5. Pelayanan penyelamatan dan evakuasi korban kebakaran
6.	Sosial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rehabilitasi sosial dasar penyandang disabilitas telantar di dalam panti 2. Rehabilitasi sosial dasar anak telantar di dalam panti 3. Rehabilitasi sosial dasar lanjut usia telantar di dalam panti 4. Rehabilitasi sosial dasar tuna sosial khususnya gelandangan dan pengemis di dalam panti 5. Perlindungan dan jaminan sosial pada saat dan setelah tanggap darurat bencana bagi korban bencana provinsi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rehabilitasi sosial dasar penyandang disabilitas telantar di luar panti 2. Rehabilitasi sosial dasar anak telantar di luar panti 3. Rehabilitasi sosial dasar lanjut usia telantar di luar panti 4. Rehabilitasi sosial dasar tunasosial khususnya gelandangan dan pengemis di luar panti 5. Perlindungan dan jaminan sosial pada saat dan setelah tanggap darurat bencana bagi korban bencana kabupaten/kota

Sumber: PP Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal

Lampiran 2

Perbandingan Jenis SPM dan Target Layanan
Dalam PP Nomor 2 Tahun 2018 dan Bahan RUU HPKPD

PP 2/2018		Bahan RUU	
Jenis SPM	Target Layanan	Jenis SPM	Target Layanan
Pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> usia 16-18 pendidikan menengah usia 4-18 pendidikan khusus usia 5-6 (enam) pendidikan anak usia dini usia 7-15 pendidikan dasar usia 7-18 pendidikan kesetaraan 	Pendidikan	Jumlah siswa Sekolah
Kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> penduduk terdampak krisis kesehatan akibat bencana dan/atau berpotensi bencana provinsi penduduk pada kondisi kejadian luar biasa provinsi ibu hamil ibu bersalin bayi baru lahir balita usia pendidikan dasar untuk pelayanan kesehatan pada usia pendidikan dasar usia produktif untuk Jenis pelayanan kesehatan pada usia produktif usia lanjut untuk pelayanan kesehatan pada usia lanjut penderita hipertensi penderita diabetes melitus orang dengan gangguan jiwa berat orang terduga tuberkulosis orang dengan risiko terinfeksi virus yang melemahkan daya tahan tubuh manusia (HIV) 	Kesehatan	Jumlah Penduduk Spillover
Pekerjaan umum	setiap warga negara	Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> Kondisi Jalan Rumah tangga dengan air minum dan sanitasi tidak layak
Perumahan rakyat	<ul style="list-style-type: none"> korban bencana provinsi yang memiliki rumah terkena dampak bencana masyarakat yang terkena relokasi akibat program pemerintah provinsi korban bencana kabupaten/kota yang memiliki rumah terkena dampak bencana masyarakat yang terkena relokasi akibat program pemerintah kabupaten/kota 	Layanan Umum Administrasi pemerintahan	Jumlah penduduk <i>spill over</i> kota
Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat	Masyarakat: <ul style="list-style-type: none"> yang terkena dampak gangguan ketenteraman dan ketertiban umum akibat penegakan hukum terhadap pelanggaran peraturan provinsi dan peraturan kepala daerah provinsi 	Penyelenggara an Pemerintahan	Rasio pegawai melayani penduduk x Jumlah penduduk

PP 2/2018		Bahan RUU	
Jenis SPM	Target Layanan	Jenis SPM	Target Layanan
	<ul style="list-style-type: none">• yang terkena dampak gangguan ketenteraman dan ketertiban umum akibat penegakan hukum terhadap pelanggaran peraturan kabupaten/kota• yang berada di kawasan rawan bencana dan yang menjadi korban bencana• yang menjadi korban kebakaran atau terdampak kebakaran		
Sosial	<ul style="list-style-type: none">• penyandang disabilitas telantar di dalam dan di luar panti;• anak telantar di dalam dan di luar panti;• lanjut usia telantar di dalam dan di luar panti;• gelandangan dan pengemis di dalam dan di luar panti;• korban bencana provinsi/kabupaten/kota pada saat dan setelah tanggap darurat bencana		