

**PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH
SEBAGAI PELAKSANAAN DESENTRALISASI FISKAL**
(Antara Teori dan Aplikasinya di Indonesia)

Oleh :

DR. Machfud Sidik, M.Sc.

*Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah
Departemen Keuangan RI*

**Seminar “Setahun Implementasi Kebijakan
Otonomi Daerah di Indonesia”**

Jogyakarta, 13 Maret 2002

I. Pengertian dan Konsep Desentralisasi

- Desentralisasi merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, yaitu terutama memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Dengan desentralisasi akan diwujudkan dalam pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintahan untuk melakukan pembelanjaan, kewenangan untuk memungut pajak (*taxing power*), terbentuknya Dewan yang dipilih oleh rakyat, Kepala Daerah yang dipilih oleh DPRD, dan adanya bantuan dalam bentuk transfer dari Pemerintah Pusat.
- Dorongan desentralisasi yang terjadi di berbagai negara di dunia terutama di negara-negara berkembang, dipengaruhi oleh beberapa faktor, misalnya, latar belakang atau pengalaman suatu negara, peranannya dalam globalisasi dunia, kemunduran dalam pembangunan ekonomi, tuntutan terhadap perubahan tingkat pelayanan masyarakat, tanda-tanda adanya disintegrasi di beberapa negara, dan yang terakhir, banyaknya kegagalan yang dialami oleh pemerintahan sentralistis dalam memberikan pelayanan masyarakat yang efektif.
- Desentralisasi tidaklah mudah untuk didefinisikan, karena menyangkut berbagai bentuk dan dimensi yang beragam, terutama menyangkut aspek fiskal, politik, perubahan administrasi dan sistem pemerintahan dan pembangunan sosial dan ekonomi. Secara umum, konsep desentralisasi terdiri atas Desentralisasi Politik (*Political Decentralization*); Desentralisasi Administratif (*Administrative Decentralization*); Desentralisasi Fiskal (*Fiscal Decentralization*); dan Desentralisasi Ekonomi (*Economic or Market Decentralization*).
- Desentralisasi Administratif, yaitu pelimpahan wewenang yang dimaksudkan untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab, dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik. Pelimpahan tanggung jawab tersebut terutama menyangkut perencanaan, pendanaan, dan pelimpahan manajemen fungsi–fungsi pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada aparatnya di Daerah, tingkat pemerintahan yang lebih rendah, badan otoritas tertentu, atau perusahaan tertentu.
- Desentralisasi administratif pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) bentuk, yaitu :
 - (1). Dekonsentrasi (*deconcentration*), yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada pejabat yang berada dalam garis hirarki dengan Pemerintah Pusat di Daerah.

- (2). Devolusi (*devolution*), yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang keuangan atau tugas pemerintahan dan pihak Pemerintah Daerah mendapat *discretion* yang tidak dikontrol oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal tertentu dimana Pemerintah Daerah belum sepenuhnya mampu melaksanakan tugasnya, Pemerintah Pusat akan memberikan supervisi secara tidak langsung atas pelaksanaan tugas tersebut. Dalam melaksanakan tugasnya, Pemerintah Daerah memiliki wilayah administratif yang jelas dan legal dan diberikan kewenangan sepenuhnya untuk melaksanakan fungsi publik, menggali sumber-sumber penerimaan serta mengatur penggunaannya. Dekonsentrasi dan devolusi dilihat dari sudut konsepsi pemikiran hirarki organisasi dikenal sebagai *distributed institutional monopoly of administrative decentralization*.
- (3). Pendelegasian (*delegation or institutional pluralism*) yaitu : pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tidak langsung oleh Pemerintah Pusat. Pendelegasian wewenang ini biasanya diatur dengan ketentuan perundang-undangan. Pihak yang menerima wewenang mempunyai keleluasaan (*discretion*) dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut, walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak pemberi wewenang (*sovereign-authority*).
- Berbagai argumen yang mendukung desentralisasi antara lain dikemukakan oleh Tiebout (1956), Oates (1972), Tresch (1981), Breton (1996), Weingast (1995), dan sebagaimana dikutip oleh Litvack et al (1998) yang mengatakan bahwa pelayanan publik yang paling efisien seharusnya diselenggarakan oleh wilayah yang memiliki kontrol geografis yang paling minimum karena :
 - a. Pemerintah lokal sangat menghayati kebutuhan masyarakatnya;
 - b. Keputusan pemerintah lokal sangat responsif terhadap kebutuhan masyarakat, sehingga mendorong pemerintah lokal untuk melakukan efisiensi dalam penggunaan dana yang berasal dari masyarakat;
 - c. Persaingan antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya akan mendorong pemerintah lokal untuk meningkatkan inovasinya.
 - Suatu analogi argumen lainnya yang dikenal sebagai "*The Tiebout Model*" (1956) yang terkenal dengan ungkapannya "*Love it or leave it*". Tiebout menekankan bahwa tingkat dan kombinasi pembiayaan barang publik bertaraf lokal dan pajak yang dibayar oleh masyarakat merupakan kepentingan politisi masyarakat lokal dengan Pemdanya. Masyarakat akan memilih untuk tinggal di lingkungan yang anggaran daerahnya memenuhi preferensi yang paling

tinggi antara pelayanan publik dari Pemdanya dengan pajak yang dibayar oleh masyarakat. Ketika masyarakat tidak senang pada kebijakan pemerintah lokal dalam pembebanan pajak untuk pembiayaan barang publik bersifat lokal, maka hanya ada dua pilihan bagi warga masyarakat, yaitu meninggalkan wilayah tersebut atau tetap tinggal di wilayah tersebut dengan berusaha mengubah kebijakan pemerintah lokal melalui DPRD-nya (Hyman, 1993). Hipotesis tersebut memberikan petunjuk bahwa terdapat potensi untuk mencapai efisiensi ekonomi (*maximizing social welfare*) dalam penyediaan barang publik pada tingkat lokal.

- Model Tiebout ini menunjukkan kondisi yang diperlukan untuk mencapai efisiensi ekonomi dalam penyediaan barang publik yang bersifat lokal yang pada gilirannya akan menciptakan kondisi yang dikenal sebagai *"the market for local services would be perfectly competitive"* (Tresch, 1981: 576-577), (Aronson, 1985:153-161), (Stiglitz, 1988:636-637). Disinilah arti penting desentralisasi dalam pengambilan keputusan publik yang diperdebatkan antara pemerintah lokal dengan DPRD-nya. Mendukung pernyataan Tiebout dan para ahli lainnya yang disebut di atas, Azfar, et all (1999) memberikan istilah desentralisasi administrasi yang terkait dengan tugas-tugas pemerintahan sebagai *decentralization is often thought to "bring government closer to the people"*.
- Keberhasilan pelaksanaan desentralisasi akan sangat tergantung pada desain, proses implementasi, dukungan politis baik pada tingkat pengambilan keputusan di masing-masing tingkat pemerintahan, maupun masyarakat secara keseluruhan, kesiapan administrasi pemerintahan, pengembangan kelembagaan dan sumber daya manusia, mekanisme koordinasi untuk meningkatkan kinerja aparat birokrasi, perubahan sistem nilai dan perilaku birokrasi dalam memenuhi keinginan masyarakat khususnya dalam pelayanan sektor publik.
- Tujuan politis untuk meningkatkan tingkat responsifitas birokrasi terhadap keinginan masyarakat dalam pemenuhan pelayanan publik dikaitkan dengan partisipasi masyarakat dalam pembiayaan penyediaan pelayanan tersebut, memerlukan setidaknya 7 (tujuh) persyaratan penting untuk keberhasilan pelaksanaan desentralisasi:
 - Tahapan pelaksanaan desentralisasi harus realistis disesuaikan dengan pengembangan institusi, sistem dan prosedur dan mekanisme koordinasi di lingkup pemerintahan, dan pengembangan kemampuan sumber daya manusia.
 - Keselarasan antara proses penyerahan kewenangan fungsi-fungsi

pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dengan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, sumber daya manusia dan dokumen.

- Disain dan kerangka kerja proses desentralisasi harus terkait dengan kemampuan keuangan dan kewenangan fiskal yang dimiliki oleh Daerah untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakatnya, sehingga keinginan rakyat yang diwakili oleh DPRD dalam penyediaan barang publik diharapkan mampu didukung oleh partisipasi masyarakat dalam menanggung biaya atas penyediaan barang publik tersebut.
- Masyarakat lokal harus diberikan informasi yang transparan tentang beban yang mereka tanggung sebagai konsekuensi atas penyediaan barang publik tersebut terutama melalui sosialisasi, debat publik dan dialog lainnya yang bermanfaat bagi peningkatan kebutuhan barang publik sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat.
- Masyarakat harus diberikan kesempatan untuk menyampaikan preferensinya dalam penyediaan barang publik melalui suatu mekanisme yang memungkinkan kehendak masyarakat tersebut dapat ditampung dalam proses pengambilan keputusan pada tingkat Pemerintah Daerah dan DPRD yang menghasilkan suatu Peraturan Daerah tentang penyediaan barang publik dan implikasi pembiayaannya.
- Adanya jaminan sistem akuntabilitas publik, transparansi dan tersedianya informasi keuangan dan pembangunan daerah yang memadai, sehingga memungkinkan masyarakat untuk memantau kinerja aparat Pemda, dan memberikan kesempatan pada masyarakat untuk merespon secara proporsional terhadap kinerja Pemda yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat. Lingkungan ini memungkinkan baik aparat Daerah maupun DPRD dituntut untuk responsif terhadap aspirasi masyarakatnya.
- Instrumen desentralisasi terutama yang menyangkut aspek ketentuan perundangan, kelembagaan, struktur pelayanan yang menjadi tugas Pemda, maka mekanisme kontrol dan dukungan pembiayaan harus didesain sedemikian rupa sehingga mampu untuk mendukung keinginan politis dari masyarakat.
- Desentralisasi fiskal, merupakan salah satu komponen utama dari desentralisasi. Apabila Pemerintah Daerah melaksanakan fungsinya secara efektif, dan diberikan kebebasan dalam pengambilan keputusan penyediaan pelayanan di sektor publik, maka mereka harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) termasuk surcharge of taxes, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak,

Pinjaman, maupun Subsidi/Bantuan dari Pemerintah Pusat.

- Pelaksanaan desentralisasi fiskal akan berjalan dengan baik dengan mempedomani hal-hal sebagai berikut :
 - Adanya Pemerintah Pusat yang kapabel dalam melakukan pengawasan dan *enforcement*;
 - Terdapat keseimbangan antara akuntabilitas dan kewenangan dalam melakukan pungutan pajak dan retribusi Daerah.

II. Implementasi Kebijakan Desentralisasi Fiskal di Indonesia

- Seperti dimaklumi bahwa dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 telah terjadi perubahan yang sangat mendasar mengenai pengaturan hubungan Pusat dan Daerah, khususnya dalam bidang administrasi pemerintahan maupun dalam hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang dalam banyak literatur disebut *intergovernment fiscal relation* yang dalam UU 25/1999 disebut perimbangan keuangan.
- Sesuai Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Daerah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan seluruh fungsi pemerintahan, kecuali kewenangan pemerintahan dalam bidang pertahanan keamanan, politik luar negeri, fiskal dan moneter, peradilan, agama, dan administrasi pemerintahan yang bersifat strategis. Dengan pembagian kewenangan/fungsi tersebut pelaksanaan pemerintahan di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
- Implikasi langsung dari kewenangan/fungsi yang diserahkan kepada Daerah sesuai Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah kebutuhan dana yang cukup besar. Untuk itu, perlu diatur hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang dimaksudkan untuk membiayai pelaksanaan fungsi yang menjadi kewenangannya.
- Dari sisi keuangan Negara, pelaksanaan desentralisasi fiskal telah membawa konsekuensi kepada peta pengelolaan fiskal yang cukup mendasar. Dalam tahun pertama pelaksanaan desentralisasi fiskal (APBN TA 2001), total dana yang didaerahkan melalui Dana Perimbangan adalah sebesar Rp 82,40 triliun atau 5,6% dari PDB (APBN-P 2001), yang berarti total dana ke Daerah ini meningkat cukup tajam, karena apabila dibandingkan dengan realisasi dana yang didaerahkan TA 2000 hanya sebesar 3,3% dari PDB atau Rp32,9 triliun. Apabila dibandingkan dengan Penerimaan Dalam Negeri (PDN), persentase realisasi dana yang didaerahkan pada TA 2000

hanya berkisar 16% dari PDN, sementara untuk TA 2001 meningkat menjadi 27% (APBN-P 2001). Sementara bila dibandingkan dengan Belanja Negara, realisasi dana yang didaerahkan pada TA 2000 adalah sebesar 14,9% dari total Belanja Negara, sedangkan pada TA 2001 mencapai sekitar 23,2% dari Belanja Negara (*Tabel 1*).

- Sementara itu, perkembangan dana yang didaerahkan melalui Dana Perimbangan dalam TA 2002 (APBN TA 2002) mengalami peningkatan yang signifikan, yaitu mencapai sebesar Rp94,53 triliun atau 5,6% dari PDB atau mengalami peningkatan 5,1% dibandingkan Dana Perimbangan TA 2001. Bila dibandingkan dengan PDN TA 2002, Dana Perimbangan tersebut mencapai 31,3% sedangkan bila dibandingkan dengan Belanja Negara TA 2002 mencapai 27,5% (*Tabel 2*).
- Dana APBN TA 2002 yang didaerahkan selain dari Dana perimbangan juga bersumber dari Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang sebesar Rp3.437,0 miliar, dimana Dana Otonomi Khusus sebesar Rp1.382,3 miliar dialokasikan kepada Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus dan Dana Penyeimbang sebesar Rp2.054,7 miliar dialokasikan kepada Daerah untuk menambah perolehan DAU TA 2002 (diluar plafon DAU). Disamping itu, sesuai dengan UU Otonomi Khusus untuk Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) dan Provinsi Papua diperoleh tambahan dana dari bagi hasil penerimaan SDA, dimana terdapat perlakuan khusus untuk bagi hasil minyak bumi dan gas alam (migas) yaitu dengan pembagian 70% untuk Daerah yang bersangkutan dan 30% untuk Pemerintah Pusat.
- Peningkatan yang cukup signifikan pada transfer dana ke Daerah melalui Dana Perimbangan telah menyebabkan pengelolaan fiskal Pemerintah Pusat dalam pengelolaan fiskal pemerintahan secara umum telah berkurang. Sebaliknya proporsi pengelolaan fiskal dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Daerah sepenuhnya melalui APBD akan meningkat tajam. Perubahan peta pengelolaan fiskal ini juga dibarengi dengan kenyataan bahwa Daerah akan mempunyai fleksibilitas yang cukup tinggi, atau bahkan diskresi penuh dalam pemanfaatan sumber-sumber utama pembiayaan tersebut.

2.1. Kebijakan Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah

- Sesuai dengan UU Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 bahwa perimbangan keuangan Pusat dan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal mengandung pengertian bahwa kepada Daerah diberikan kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dan didukung dengan perimbangan

keuangan antara Pusat dan Daerah.

- Kebijakan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan atau *money follows function*. Hal ini berarti bahwa hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah perlu diberikan pengaturan sedemikian rupa, sehingga kebutuhan pengeluaran yang akan menjadi tanggungjawab Daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada.
- Sejalan dengan pembagian kewenangan yang disebutkan di atas, maka pengaturan pembiayaan Daerah dilakukan berdasarkan asas penyelenggaraan pemerintahan tersebut. Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBD, pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi dilakukan atas beban APBN dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban anggaran tingkat pemerintahan yang menugaskan.
- Selanjutnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, kepada Daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi (*tax assignment*) dan pemberian bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*) serta bantuan keuangan (*grant*) atau dikenal sebagai Dana Perimbangan.
- Selain itu, Daerah juga diberikan kewenangan untuk melakukan pinjaman baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Pinjaman tersebut dapat berupa pinjaman jangka pendek untuk membiayai kesulitan arus kas Daerah dan pinjaman jangka panjang untuk membiayai kebutuhan pengeluaran untuk penyediaan sarana dan prasarana Daerah.
- Sumber-sumber pembiayaan Daerah yang utama dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal meliputi:

A. Pendapatan Asli Daerah

- Salah satu wujud dari pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensinya masing-masing. Kewenangan Daerah untuk memungut pajak dan retribusi diatur dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 yang merupakan penyempurnaan dari Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dan ditindaklanjuti peraturan pelaksanaannya dengan PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

- Berdasarkan UU dan PP tersebut, Daerah diberikan kewenangan untuk memungut 11 jenis pajak dan 28 jenis retribusi. Penetapan jenis pajak dan retribusi tersebut didasarkan pertimbangan bahwa jenis pajak dan retribusi tersebut secara umum dipungut di hampir semua Daerah dan merupakan jenis pungutan yang secara teoritis dan praktek merupakan jenis pungutan yang baik.
- Selain jenis pajak dan retribusi tersebut, Daerah juga diberikan kewenangan untuk memungut jenis pajak (kecuali untuk Provinsi) dan retribusi lainnya sesuai kriteria-kriteria tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang .
- Ditinjau dari kontribusi pajak Daerah dan retribusi Daerah, sampai saat ini distribusi kewenangan perpajakan antara Daerah dengan Pusat terjadi ketimpangan yang relatif besar. Hal ini tercermin dalam jumlah penerimaan pajak yang dipungut Daerah hanya sekitar 3,45% dari total penerimaan pajak (pajak Pusat dan Daerah). Demikian juga distribusi pajak Daerah antar Daerah juga sangat timpang sekali dan bervariasi (ratio PAD tertinggi dengan terendah mencapai 600). Peranan pajak dalam pembiayaan Daerah yang sangat rendah dan sangat bervariasi juga terjadi karena adanya perbedaan yang cukup besar dalam jumlah penduduk, kondisi geografis, dan kemampuan masyarakat.
- Walaupun kewenangan pemajakan telah diberikan kepada daerah, namun dengan melihat basis pajak-pajak yang besar telah dikuasai oleh Pusat (yang tentunya dilakukan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu), pemberian kewenangan tersebut tidak akan berdampak besar terhadap peningkatan PAD. Selama ini, PAD dalam pembiayaan kebutuhan Daerah di sebagian besar Daerah kurang dari 10% dan sangat bervariasi antar Daerah dari 10% hingga 50%.
- Penguasaan sumber-sumber penerimaan pajak oleh Pemerintah Pusat pada dasarnya dengan pertimbangan, antara lain, perlunya power yang besar dalam pemungutan pajak, dan perlunya efisiensi ekonomi (dalam kaitannya dengan administrasi pemungutan, mobilitas objek pajak, fungsi stabilisasi dan distribusi dari pajak). Hal ini menjadi alasan yang kuat bagi Pemerintah Pusat untuk memiliki basis pajak-pajak yang besar.
- Sejalan dengan pemberian kewenangan kepada Daerah untuk mengenakan pungutan baru selain yang ditetapkan UU Nomor 34 Tahun 2000 jo PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, telah banyak

menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaannya. Dengan kewenangan tersebut, banyak Daerah telah menghidupkan kembali pungutan-pungutan yang dulunya telah dihapus/dilarang dengan UU Nomor 18 Tahun 1997. Tindakan tersebut sebenarnya tidak perlu terjadi apabila Daerah mematuhi ketentuan yang berlaku, dimana telah ditetapkan secara tegas kriteria dari pajak dan retribusi yang dapat dipungut oleh Daerah.

- Sesuai ketentuan yang berlaku, Menteri Keuangan dapat merekomendasikan kepada Menteri Dalam Negeri agar Peraturan Daerah (Perda) tentang pungutan yang bertentangan dengan ketentuan yang ada agar dibatalkan. Untuk sebanyak 1.129 Perda yang telah disampaikan kepada Pemerintah Pusat, Menteri Keuangan telah merekomendasikan sebanyak 80 Perda untuk dibatalkan. Menteri Dalam Negeri menindaklanjuti rekomendasi pembatalan Perda tersebut dengan menganjurkan kepada Daerah untuk meninjau kembali Perda tersebut dan untuk dibatalkan sendiri.
- Permasalahan lain yang berkaitan dengan PAD adalah kewenangan perpajakan (taxing power) Daerah yang sangat terbatas yang tercermin dari rendahnya kontribusi PAD terhadap APBD (rata-rata kurang dari 10%). Keadaan ini kurang mendukung akuntabilitas dari penggunaan anggaran Daerah, dimana keterbatasan dana transfer dari Pusat untuk membiayai kebutuhan Daerah idealnya dapat ditutup oleh Daerah dengan menyesuaikan basis pajak atau tarif pajak Daerahnya. Hal ini hanya dapat dilakukan apabila taxing power dari Daerah diperbesar.

B. Dana Perimbangan

Bagian Daerah dalam bentuk bagi hasil penerimaan (*Revenue Sharing*)

- Untuk menambah pendapatan Daerah dalam rangka pembiayaan pelaksanaan fungsi yang menjadi kewenangannya dilakukan dengan pola bagi hasil penerimaan pajak dan bukan pajak (SDA) antara Pusat dan Daerah. Sesuai dengan UU Nomor 25 Tahun 1999, pola bagi hasil penerimaan ini dilakukan dengan persentase tertentu yang didasarkan atas Daerah penghasil (*by origin*).
- Bagi hasil penerimaan negara tersebut meliputi bagi hasil Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan bagi hasil sumber daya alam (SDA) yang terdiri dari sektor kehutanan, pertambangan umum, minyak bumi dan gas alam, dan perikanan. Bagi hasil penerimaan tersebut kepada Daerah dengan

prosentase tertentu yang diatur dalam UU Nomor 25 Tahun 1999 dan PP Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 84 Tahun 2001.

- Selanjutnya berdasarkan Undang-undang PPh yang baru (UU Nomor 17 Tahun 2000), mulai TA 2001 Daerah memperoleh bagi hasil dari Pajak Penghasilan (PPh) orang pribadi (*personal income tax*), yaitu PPh Pasal 21 serta PPh Pasal 25/29 Orang Pribadi. Ditetapkannya PPh Perorangan sebagai objek bagi hasil dimaksudkan sebagai kompensasi dan penyeleksi bagi Daerah-daerah yang tidak memiliki SDA tetapi memberikan kontribusi yang besar bagi penerimaan negara (APBN).
- Pola sistem bagi hasil tersebut berpotensi mempertajam ketimpangan horizontal (*horizontal imbalance*) yang dialami antara Daerah penghasil dan non penghasil. Hal ini disebabkan hanya beberapa Daerah di Indonesia yang memiliki potensi SDA secara signifikan, seperti minyak bumi dan gas alam (migas), pertambangan, dan kehutanan. Demikian pula halnya dengan potensi penerimaan Daerah dari PBB, BPHTB, dan PPh Perorangan, dimana potensi yang cukup signifikan hanya dimiliki oleh beberapa Daerah saja.
- Sementara itu, dengan berkembangnya keinginan beberapa Daerah untuk mendapatkan bagi hasil dari penerimaan Pusat lainnya diluar yang sudah dibagikan sesuai dengan UU Nomor 25 Tahun 1999, sebenarnya terdapat opsi/alternatif lain yang lebih baik dilihat dari sudut akuntabilitas Pemerintah Daerah. Opsi tersebut adalah “*piggy backing*” atau opsen atau penetapan tambahan atas pajak Pusat yang besar tarif penentuan tambahannya ditentukan oleh Pemerintah Daerah sendiri dan hasilnya juga diterima oleh Daerah yang bersangkutan. Opsi tersebut misalnya dapat diberlakukan atas Pajak Penghasilan (PPh) Orang Pribadi atau Cukai Rokok.
- Perkembangan pelaksanaan Bagihasil Pajak dan SDA :
 1. Berdasarkan APBN Penyesuaian 2001 dana bagi hasil untuk tahun 2001 ditetapkan sebesar Rp20.259,2 miliar, sedangkan berdasarkan APBN Perubahan adalah sebesar Rp21.183,1 miliar. Secara rinci dapat dilihat dalam *tabel terlampir*.
 2. Penyaluran dana bagi hasil rencananya akan dilakukan berdasarkan sesuai dengan budget sesuai kesepakatan IMF, Panitia Anggaran DPR, dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah. Namun dalam pelaksanaan menemui banyak kendala, misal:

- a. Di Provinsi Aceh, dalam triwulan II Exxon Mobil tidak berproduksi karena terjadi konflik di Daerah tersebut sehingga penerimaan dari Daerah tersebut dalam triwulan II tidak ada.
 - b. Dana bagi hasil perikanan belum disalurkan kepada Daerah mengingat sampai dengan akhir Desember TA 2001 realisasi penerimaannya baru mencapai sekitar Rp6,0 miliar dari sekitar Rp291,0 miliar dalam APBN-nya dan sudah mengalami perubahan dalam APBN-P TA 2001, menjadi sebesar Rp233,4 miliar.
3. Penyaluran dana bagi hasil pajak relatif tidak ada masalah dan sesuai dengan yang diharapkan. Realisasi Dana Bagi Hasil Pajak Orang Pribadi sampai dengan 15 Desember 2001 mencapai Rp2.979,0 miliar atau mencapai sekitar 96% dari APBN-nya. Sementara itu, untuk Dana Bagi Hasil PBB dan BPHTB mencapai Rp5.833,3 miliar atau mencapai sekitar 107% dari APBN-nya.
 4. Realisasi dana bagi hasil dari minyak bumi sampai dengan triwulan IV mencapai Rp5.989,9 miliar atau 101,6% dari APBN-nya, sementara dana bagi hasil gas alam mencapai Rp3.582,3 miliar atau 93,4% dari APBN-nya.
 5. Realisasi dana bagi hasil yang berasal dari kehutanan baru mencapai sekitar Rp318,2 miliar dari sekitar Rp504 miliar yang siap untuk disalurkan, sedangkan dalam APBN TA 2001 ditetapkan sebesar Rp833,7 miliar.
 6. Pelaksanaan bagi hasil pajak dan SDA dalam TA 2002 sebagaimana telah ditetapkan dalam APBN TA 2002 :
 - Dana Bagi Hasil TA 2002 ditetapkan sebesar Rp24.600,2 miliar (*Tabel 3*).
 - Telah terbit Surat Direktur PBB dan BPHTB Nomor: S-1062/PJ.6/2001 tanggal 19 November 2001 mengenai Angka Penetapan Perkiraan Bagi Hasil PBB dan BPHTB TA 2002.
 - Telah terbit Surat Direktur Jenderal Pajak Nomor: S-696/PJ./2001 tanggal 13 November 2001 mengenai Pembagian Sementara PPh Perseorangan TA 2002.
 - Untuk bagi hasil SDA TA 2002 (minyak bumi dan gas alam, pertambangan umum, perikanan, dan kehutanan), telah dikonsultasikan antara Departemen Teknis dengan Depdagri serta Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD). Selanjutnya akan ditetapkan jumlah produksi SDA dari Daerah penghasil dengan Keputusan Menteri teknis terkait.

Berdasarkan keputusan Menteri teknis tersebut akan disampaikan kepada Menteri Keuangan untuk dihitung berapa jumlah penerimaan Bagian Daerah (Daerah penghasil dan Daerah bukan penghasil dalam Provinsi yang bersangkutan) setelah dikurangi komponen-komponen pajak dan kewajiban lainnya, yang akan ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan.

Dana Alokasi Umum

- Untuk mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antara Pusat dan Daerah telah diatasi dengan adanya perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah (dengan kebijakan bagi hasil dan DAU minimal sebesar 25% dari Penerimaan Dalam Negeri). Dengan perimbangan tersebut, khususnya dari DAU akan memberikan kepastian bagi Daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggungjawabnya.
- Sesuai dengan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah bahwa kebutuhan DAU oleh suatu Daerah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan konsep Fiscal Gap, dimana kebutuhan DAU suatu Daerah ditentukan atas kebutuhan Daerah (fiscal needs) dengan potensi Daerah (fiscal capacity). Dengan pengertian lain, DAU digunakan untuk menutup celah yang terjadi karena kebutuhan Daerah melebihi dari potensi penerimaan Daerah yang ada.
- Berdasarkan konsep fiscal gap tersebut, distribusi DAU kepada daerah-daerah yang memiliki kemampuan relatif besar akan lebih kecil dan sebaliknya daerah-daerah yang mempunyai kemampuan keuangan relatif kecil akan memperoleh DAU yang relatif besar. Dengan konsep ini sebenarnya daerah yang fiscal capacitynya lebih besar dari fiscal needs hitungan DAUnya akan negatif.
- Variabel-variabel kebutuhan Daerah dan potensi ekonomi Daerah. Kebutuhan Daerah paling sedikit dicerminkan dari variabel jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografi, dan tingkat pendapatan masyarakat dengan memperhatikan kelompok masyarakat miskin. Sementara potensi ekonomi Daerah dicerminkan dengan potensi penerimaan Daerah seperti potensi industri, potensi SDA, potensi SDM, dan PDRB.

- Untuk menghindari kemungkinan penurunan kemampuan Daerah dalam membiayai beban pengeluaran yang sudah menjadi tanggung jawabnya, maka perhitungan DAU disamping menggunakan formula Fiscal Gap juga menggunakan Faktor Penyeimbang (sesuai PP Nomor 104 tentang Dana Perimbangan sebagaimana telah direvisi dengan PP Nomor 84 Tahun 2001). Dengan adanya Faktor Penyeimbang, alokasi DAU kepada Daerah ditentukan dengan perhitungan formula Fiscal Gap dan Faktor Penyeimbang.
- Dalam formula dan perhitungan DAU TA 2001 (berdasarkan PP Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan) telah dialokasikan DAU TA 2001 kepada masing-masing Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota sesuai dengan Keppres Nomor 181 Tahun 2000 (*dalam tabel terlampir*). Formulasi dan perhitungan DAU TA 2001 dianggap mengandung banyak kelemahan terutama menyangkut keadilan antar Daerah. Hal ini dapat dimaklumi mengingat proses tersebut merupakan proses awal/tahun pertama dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal.
- Dalam rangka perhitungan DAU untuk TA 2002 dan tahun-tahun selanjutnya sudah ada komitmen bersama antara Pemerintah dan Panitia Anggaran DPR-RI untuk mengkaji ulang sekaligus mereformulasi DAU TA 2002, agar dihasilkan perhitungan dan distribusi DAU TA 2002 yang lebih baik dan mencerminkan rasa keadilan antar Daerah. Formula DAU TA 2002 merupakan rekomendasi dari Tim Independen yang terdiri dari 4 (empat) universitas terkemuka yang selama ini terlibat dalam kajian dibidang keuangan Daerah (UI, UGM, UNAND, dan UNHAS) kepada Pemerintah.
- Formula DAU tersebut telah disetujui oleh DPOD dan oleh Pemerintah telah ditetapkan dengan PP Nomor 84 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas PP Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan. Namun demikian, dalam perhitungan DAU TA 2002 berdasarkan plafon DAU dalam APBN TA 2002 (Rp69,1 triliun) dengan formula tersebut terdapat Daerah-daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota yang mengalami penurunan penerimaan DAU TA 2002 dibandingkan dengan DAU TA 2001. Hal ini cukup logis mengingat formula DAU yang baru dianggap lebih baik dan dapat mengoreksi hasil perhitungan DAU TA 2001 bagi Daerah-daerah yang diuntungkan dalam perhitungan pada waktu itu.
- Sesuai dengan pembahasan perhitungan DAU TA 2002 dengan Panitia Anggaran telah disepakati bahwa hasil akhir perhitungan DAU TA 2002

menggunakan formula DAU sebagaimana dimaksud di atas dengan dilakukan beberapa penyesuaian dengan tujuan tidak ada Daerah yang menerima DAU TA 2002 lebih kecil dari DAU TA 2001 ditambah Dana Kontinjensi 2001 bagi Daerah yang menerima. Untuk tujuan tersebut telah ada tambahan dana untuk DAU (bukan dari plafon) yang disebut dengan Dana Penyeimbang sebesar Rp2.054,72 miliar yang perhitungannya bersamaan dengan perhitungan DAU (*dalam tabel terlampir*).

- Keberadaan Dana Penyeimbang juga dimaksudkan untuk menambah penerimaan DAU Provinsi, dimana dengan 10% dari total DAU secara nasional untuk penerimaan DAU Provinsi dirasa masih kurang dibandingkan dengan kebutuhan DAU seluruh Provinsi. Dalam TA 2002, penerimaan DAU seluruh Provinsi sebesar Rp6,91 triliun, sementara penerimaan DAU TA 2001 ditambah Dana Kontinjensi untuk Provinsi sebesar Rp7,47 triliun.
- Alokasi DAU TA 2002 untuk Provinsi dan Kabupaten/Kota telah ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 131 Tahun 2001 tentang Dana Alokasi Umum Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2002 tertanggal 31 Desember. Selanjutnya pada tanggal yang sama telah pula ditetapkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 685/KMK.07/2001 tentang Penetapan Rincian Dana Penyeimbang Tahun Anggaran 2002 Kepada Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Rincian alokasi DAU TA 2002 dan Dana Penyeimbang untuk masing-masing Daerah dapat dilihat dalam tabel terlampir.

Dana Alokasi Khusus

- Pada hakikatnya pengertian Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada Daerah untuk membantu membiayai kebutuhan khusus. Pengalokasian DAK ditentukan dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN.
- Sesuai dengan UU Nomor 25 Tahun 1999, yang dimaksud dengan kebutuhan khusus adalah (i) kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum, dalam pengertian kebutuhan yang tidak sama dengan kebutuhan Daerah lain, misalnya: kebutuhan di kawasan transmigrasi, kebutuhan beberapa jenis investasi/prasarana baru, pembangunan jalan di kawasan terpencil, saluran irigasi primer, dan saluran drainase primer; dan (ii) kebutuhan

yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.

- Implementasi konsep DAK di Indonesia mencakup pula alokasi dana untuk kegiatan penghijauan dan reboisasi, dimana pembiayaannya berasal dari penerimaan Dana Reboisasi (DR) dalam APBN yang diberikan 40%-nya kepada Daerah penghasil. Pembiayaan dari DAK-DR sejalan dengan keinginan Pemerintah untuk melibatkan Pemerintah Daerah penghasil DR dalam kegiatan penghijauan dan reboisasi kawasan hutan di Daerahnya, dimana kegiatan tersebut merupakan salah satu kegiatan yang menjadi prioritas nasional.
- Adapun Pedoman Umum Pengelolaan DAK-DR untuk Penyelenggaraan Rehabilitasi Hutan dan Lahan Tahun 2001 diatur dalam Surat Edaran Bersama Departemen Keuangan, Departemen Kehutanan, Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, dan Bappenas Nomor : SE-59/A/2001, Nomor: SE-720/MENHUT-II/2001, Nomor : 2035/D.IV/05/2001, dan Nomor : SE-522.4/947/5/BANGDA.
- Untuk DAK TA 2001 hanya dialokasikan dari Dana Reboisasi yang berasal dari 40% penerimaan Dana Reboisasi dan diberikan kepada Daerah Penghasil. Berdasarkan penyesuaian APBN TA 2001, alokasi DAK-Dana Reboisasi (DAK-DR) semula sebesar Rp900,6 miliar dan menjadi Rp700,6 (revisi APBN TA 2001) yang pengalokasiannya berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan No.491/KMK.02/2001 tanggal 6 September 2001. Provinsi yang tidak mendapatkan alokasi DAK-DR TA 2001 adalah Daerah bukan penghasil yang meliputi Provinsi-Provinsi yang ada di Pulau Jawa, Provinsi Lampung, Provinsi Bali, dan Provinsi Nusa Tenggara Timur.
- Atas dasar Keputusan Menteri Keuangan tersebut, dan penetapan alokasi oleh Gubernur kepada Daerah serta Rencana Definitif yang disampaikan Gubernur, Dirjen Anggaran telah menerbitkan Daftar Alokasi DAK-DR (DA-DAK-DR) yang berlaku sebagai SKO untuk Kabupaten/Kota dalam wilayah 21 Provinsi penghasil. Rincian alokasi DAK TA 2002 untuk masing-masing Daerah dapat dilihat dalam *tabel terlampir*.
- Sesuai dengan APBN TA 2002 yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, DAK TA 2002 masih dialokasikan dari DR yang ditetapkan sebesar Rp817,3 miliar. Untuk itu, akan dilakukan koordinasi dengan pihak Departemen Kehutanan agar segera menyusun ancar-ancar pengalokasian DAK-DR TA 2002 untuk Daerah penghasil sesuai dengan DAK-DR yang telah ditetapkan dalam APBN, dan diharapkan

secepatnya dapat mengusulkan kepada Menteri Keuangan untuk ditetapkan dalam Daftar Alokasi DAK-DR TA 2002.

C. Pinjaman Daerah

- Untuk membiayai kebutuhan Daerah berkaitan dengan penyediaan prasarana yang dapat menghasilkan (pengeluaran modal), Daerah juga dapat melakukan pinjaman baik dari dalam negeri (Pusat dan Lembaga Keuangan) maupun dari luar negeri dengan persetujuan Pusat.
- Sumber Pinjaman adalah dari dalam negeri (dari pemerintah Pusat, atau dengan penerbitan obligasi) dan dari Luar Negeri, dengan persetujuan dan melalui Pemerintah Pusat.
- Penggunaan :
 1. Pinjaman jangka panjang, untuk membiayai pembangunan prasarana yang merupakan aset Daerah, yang dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran pinjaman ybs., serta memberikan manfaat bagi pelayanan umum.
 2. Pinjaman jangka pendek, hanya dapat dilakukan dalam rangka pengelolaan kas Daerah.
- Kebijakan Pemerintah terhadap pinjaman luar negeri (penerusan pinjaman) dalam kerangka desentralisasi fiskal saat ini merupakan permasalahan yang mendesak dan perlu segera diselesaikan, mengingat hal-hal sebagai berikut :
 1. sebagian besar perjanjian pinjaman luar negeri untuk Pemerintah Daerah telah ditandatangani, namun belum dapat disalurkan karena mekanismenya belum diatur secara jelas;
 2. sebagian pinjaman tersebut, proyek-proyeknya sedang berjalan (*on-going*);
 3. mekanisme untuk *repayment/disbursement* terhadap pokok pinjaman, bunga dan resiko terhadap perubahan nilai kurs (*foreign exchange risk*) belum diatur secara rinci;
 4. jaminan terhadap pinjaman daerah masih belum jelas;
 5. akuntabilitas terhadap pemanfaatan pinjaman daerah belum jelas;
- Undang-Undang Nomor 22 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, merupakan perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pembagian kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam mengelola pemerintahan serta keuangan Daerah namun tidak secara eksplisit menjelaskan mengenai pinjaman Daerah yang bersumber dari luar negeri melalui mekanisme *on-lending*.

- Selanjutnya, mengingat mekanisme *on-lending* yang merupakan mekanisme pinjaman Daerah yang bersumber dari luar negeri melalui Pemerintah Pusat saat ini belum terdapat pengaturan yang jelas, maka Pemerintah Pusat diharuskan menetapkan suatu kebijakan transisi terhadap perjanjian pinjaman yang telah ditandatangani. Hal ini perlu segera diselesaikan mengingat terhadap perjanjian pinjaman tersebut Pemerintah diwajibkan membayar *front-end fee* dan *commitment charge*.
- Guna penyelesaian permasalahan *on-lending* sebagaimana tersebut di atas, Pemerintah segera mengantisipasi dengan mengambil langkah-langkah penyelesaian sebagai berikut:
 1. Merumuskan kebijakan Pemerintah terhadap pinjaman luar negeri dalam kerangka desentralisasi fiskal; dan
 2. Menyusun "*mapping*" kapasitas Daerah dalam rangka melakukan pinjaman.
- Berkenaan dengan hal-hal tersebut di atas, Ditjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, bersama Ditjen Anggaran dan Ditjen Lembaga Keuangan sedang melakukan pembahasan dengan instansi-instansi terkait guna merumuskan kebijakan mengenai *on-lending*, dan menyampaikan konsep kebijakan tersebut kepada Menteri Keuangan untuk mendapat penetapan. Selanjutnya, dalam rangka melaksanakan kebijakan tersebut juga sedang disiapkan mapping terhadap daerah untuk mengklasifikasi Daerah menjadi kelompok-kelompok daerah mampu, kurang mampu, atau tidak mampu dalam melakukan pinjaman.
- Sementara itu, perkembangan penempatan obligasi pemerintah kepada Daerah surplus adalah sebagai berikut :
 1. Berdasarkan kesepakatan antara Pemerintah dan DPR-RI, sebagian defisit APBN Tahun 2001 sebesar Rp886,7 miliar akan dibiayai dari penjualan Obligasi kepada Daerah 'Surplus'. Tindak lanjut dari program ini dilakukan oleh Direktorat Jenderal PKPD bersama dengan Pusat Manajemen Obligasi Negara (PMON).
 2. Pada tahun 2001 telah dilakukan identifikasi Daerah 'Surplus' dan persiapan mekanisme/tatacara penjualan obligasi, juga telah dilakukan sosialisasi kepada para Kepala Daerah dan Ketua DPRD, dan kunjungan ke beberapa Daerah (Provinsi DKI Jakarta, Kabupaten Pandeglang, Provinsi Kalimantan Tengah, dan Provinsi Riau) guna menawarkan obligasi dimaksud.

3. Evaluasi Penempatan Obligasi Pemerintah kepada Daerah surplus tersebut adalah sebagai berikut:
 - a. Penjualan obligasi Pemerintah kepada Daerah pada akhir tahun anggaran (November/Desember) ternyata kurang tepat karena Daerah telah mengalokasikan seluruh anggarannya dalam kegiatan dan proyek-proyek dalam APBD. Seluruh kegiatan proyek sudah berjalan (dikontrakkan kepada rekanan) sehingga untuk keperluan pembelian obligasi tidak mungkin dilakukan dengan membatalkan kontrak proyek yang sudah berjalan.
 - b. Untuk pembelian obligasi diperlukan persetujuan dari DPRD. Persetujuan DPRD tersebut memerlukan waktu karena DPRD harus menyiapkan waktu diantara kesibukannya.
 - c. Namun demikian, beberapa Daerah telah menyatakan kesediaannya untuk membeli obligasi, dan sebagian Daerah lainnya akan membeli obligasi melalui Bank Pembangunan Daerah (BPD), karena pembelian melalui BPD tidak perlu persetujuan dari DPRD.

2.2. Perimbangan Keuangan dikaitkan dengan pelaksanaan UU Otonomi Khusus Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) dan Otonomi Khusus Provinsi Papua

- Sesuai dengan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD), terdapat kekhususan dalam bagi hasil SDA dengan imbalan bagi hasil minyak bumi dan gas alam masing-masing menjadi 70% untuk Provinsi NAD dan 30% untuk Pemerintah Pusat. Pelaksanaan perimbangan keuangan tersebut diberlakukan selama 8 (delapan) tahun dari tahun penetapannya, dan setelah itu diberlakukan imbalan bagi hasil minyak bumi dan gas alam masing-masing menjadi 50% untuk Provinsi NAD dan 50% untuk Pemerintah Pusat.
- Sementara itu, sesuai dengan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua ditetapkan bahwa Provinsi Papua akan memperoleh dana otonomi khusus sebesar 2% dari total DAU secara nasional. Dengan demikian, untuk TA 2002 Provinsi Papua mendapat dana otonomi khusus sebesar Rp1.382,3 triliun dari APBN 2002. Pelaksanaan alokasi dana otonomi khusus tersebut diberlakukan selama 25 (dua puluh lima) tahun dari tahun penetapannya.
- Provinsi Papua juga memperoleh kekhususan dalam bagi hasil SDA dengan imbalan bagi hasil minyak bumi dan gas alam masing-masing menjadi 70% untuk Provinsi Papua dan 30% untuk Pemerintah Pusat yang diberlakukan selama 25 tahun dari tahun penetapannya, dan setelah itu diberlakukan imbalan bagi hasil minyak bumi dan gas alam masing-masing menjadi 50% untuk Provinsi Papua dan 50% untuk Pemerintah Pusat.
- Selain itu, Provinsi Papua dapat mengajukan tambahan dana setiap tahunnya berdasarkan usulan Provinsi Papua yang selanjutnya akan dibahas antara Panitia Anggaran-DPR-RI dengan Pemerintah.
- Untuk Provinsi NAD dan Provinsi Papua akan diprioritaskan untuk mendapatkan DAK non DR, apabila dalam tahun anggaran yang bersangkutan dianggarkan dalam APBN.

III. Pemikiran ke Depan tentang Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal

- Meskipun perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah telah disempurnakan sejalan dengan paradigma baru yang berkembang dewasa ini (UU Nomor 25 Tahun 1999) dan mengingat Indonesia tergolong negara dalam usia yang relatif muda, kita harus banyak belajar dari sukses dan kegagalan negara-negara lain khususnya negara maju. Oleh karena itu sistem

desentralisasi fiskal yang baru, masih memerlukan peninjauan secara teratur untuk menjamin kepekaannya terhadap perubahan-perubahan baik yang menyangkut aspek sosial, politik, ketatanegaraan, ekonomi dalam negeri, maupun pengaruh globalisasi politik dan ekonomi dunia.

- Tujuan umum pelaksanaan desentralisasi fiskal harus dapat: (1) meningkatkan efisiensi pengalokasian sumber daya nasional maupun kegiatan Pemerintah Daerah; (2) dapat memenuhi aspirasi dari Daerah, memperbaiki struktur fiskal, dan memobilisasi pendapatan secara regional maupun nasional; (3) meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di tingkat Daerah; (4) memperbaiki keseimbangan fiskal antar Daerah dan memastikan adanya pelayanan masyarakat yang berkualitas di setiap Daerah; (5) menciptakan kesejahteraan sosial bagi masyarakat.
- Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal diperlukan keberadaan Pemerintah Pusat yang kapabel dalam melakukan pengawasan dan *enforcement*.
- Prinsip *money follows function* harus dilaksanakan secara konsisten dan secara eksplisit tertuang didalam pasal-pasal baik pada revisi UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun revisi UU Nomor 25 Tahun 1999. Hal ini untuk menghindari terjadinya transfer sumber keuangan yang sudah dikuasai oleh Daerah tetapi tidak diikuti oleh tugas desentralisasi yang menjadi tanggung jawab Daerah (seperti yang diungkapkan oleh Roy Bahl, 2001 “Fix the Assigment of Expenditure, then Assign Revenues in amount that will Correspond to the Expenditure Needs”)
- Desentralisasi fiskal harus mempertimbangkan kebijakan fiskal khususnya untuk mendukung kebijakan makro ekonomi antara lain yang berkaitan dengan *fiscal sustainability* dan tetap memberikan ruang bagi Pemerintah Pusat untuk mengadakan koreksi atas ketimpangan antar Daerah, sehingga *taxing power* yang diberikan kepada Daerah tetap tidak terlalu besar .
- Dengan gambaran *consolidated revenues* (APBD Kabupaten/Kota + Provinsi + Penerimaan Dalam Negeri dalam APBN), porsi PAD hanya sebesar 3,39% tergolong sangat sentralistis (sebagai perbandingan masing-masing untuk Developing Countries, Transition Countries, dan OECD Countries rata-rata sebesar 9,27%, 16,59%, dan 19,13% (Tabel 4). Untuk itu perlu dicarikan upaya untuk meningkatkan *taxing power* Daerah antara lain melalui penyerahan beberapa pajak Pusat kepada Daerah, penyerahan sebagian PNBPN kepada Daerah dan lain-lain kebijakan *Sharing Tax* atau *Piggy Backing System*. Kebijakan ini sekaligus untuk menghilangkan upaya Daerah untuk menggali sumber-sumber PAD yang berdampak distortif terhadap perekonomian.

Tabel 4.
Perbandingan Total PAD dan Pengeluaran Pemerintah Daerah (Sub National)
Terhadap Konsolidasi APBD dan APBN), Termasuk Perkiraan Pengaruh
Dari Transfer PBB, BPHTB Dan PPH Untuk Menjadi
Pendapatan Kabupaten/Kota

Negara	Persentase Terhadap Total Pendapatan	Persentase Terhadap Total Pengeluaran
Negara Berkembang tahun 1990-an	9,27	13,78
Negara Transisi tahun 1990-an	16,59	26,12
Negara-negara OECD tahun 1990-an	19,13	32,41
Republik Indonesia TA 1989/1990	4,69	16,62
Republik Indonesia TA 1994/1995	6,11	22,97
Republik Indonesia TA 2001	3,39	27,78
Republik Indonesia TA 2001 ⁾	7,51	27,78

⁾ Berdasarkan pada perkiraan pengaruh Desentralisasi dari PBB, BPHTB dan PPH.

Sumber : Bank Dunia dan Nota Keuangan Pemerintah Indonesia pada berbagai tahun

- Pemberian kewenangan pelayanan publik kepada Daerah yang semakin besar tetap mempertimbangkan *Expenditure Efficiency Principles*, sehingga tetap diperlukan adanya national guidelines yang dibuat oleh masing-masing departemen yang menggabungkan antara preferensi Daerah dan national interest.
- Diperlukan penerapan sistem yang berbeda antara Kabupaten dan Kota dalam perlakuan perimbangan keuangan khususnya dalam perhitungan transfer dana ke Daerah (DAU dan DAK). Hal ini sejalan dengan adanya karakteristik yang berbeda antara Kabupaten dan Kota.
- Terdapat keseimbangan antara akuntabilitas dan kewenangan dalam melakukan pungutan pajak dan retribusi Daerah (*taxing power*), sehingga penyimpangan penggunaan anggaran Daerah terutama yang berupa transfer dari Pusat dapat diperkecil atau bahkan ditiadakan.
- Pemerintah Pusat harus tetap mempertahankan komitmennya terhadap pelaksanaan desentralisasi dengan mematuhi perundang-undangan yang berlaku, sehingga kegiatan-kegiatan dalam rangka desentralisasi sepenuhnya kewenangan diberikan kepada Daerah.
- Bantuan Pemerintah Pusat yang berbentuk *general grants* (DAU) maupun *revenue sharing* (bagi hasil) diarahkan untuk (i) penciptaan keseimbangan fiskal baik vertikal maupun horizontal; (ii) menumbuhkan insentif dan/atau adanya kendali bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan segala fungsi/

kewenangan yang menjadi tanggung jawabnya dengan baik.

- Sementara untuk specific grants (DAK) diarahkan kepada pemberian insentif kepada Pemerintah Daerah untuk turut mensukseskan program-program nasional yang bersifat prioritas.
- Konsep perhitungan DAU harus mengacu pada konsep Fiscal Gap (Kebutuhan Daerah – Kapasitas Daerah), dimana kebutuhan Daerah diukur dengan pendekatan pengukuran Standar Pelayanan Minimal (SPM) dan Standar Analisa Belanja (SAB) masing-masing Daerah.

Daftar Bacaan

- Bahl, Roy, W., 1999. **Implementation Rules For Fiscal Decentralization**. Published of the World Bank, New York.
- Bahl, Roy, 1999. **Intergovernmental Transfer In Developing And Transition Countries : Principles And Practice**, Draft, January 19,1999.
- Bird, Richard, M., and Smart, Michael, 2001. **Intergovernmental Fiscal Transfers : Some Lessons from International Experience**, International Tax Program, Rotman School of Management, University of Toronto, Toronto, Canada.
- Burki, Shahid Javed, Perry, Guillermo, Dillinger, William, at al, 1999, **Beyond the Center Decentralizing the State**, The World Bank, Washington, D.C.
- Ministry Of Finance, 2001, **White Paper: Fiscal Decentralization A Ministry Of Finance Policy Agenda**.
- Departemen Keuangan RI, 2001, **Usulan Formulasi Dana Alokasi Umum Tahun 2002**, Jakarta, Indonesia.
- Ebel, Robert, and Yilmaz, Serdar (World Bank Institute), 1999, **Intergovernmental Relations: Issues in Public Policy**, The World Bank.
- Hyman, David N., 1993. **Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy**, Fourth Edition, Irwin, Boston.
- Litvack, Jennie, Ahmad, Jundid, and Bird, Richard, 1998. **Decentralization in Developing Country**. The World Bank, Washington, DC.
- Litvack, Jennie, Seddon, Jessica, at al, 1998, **Decentralization Briefing Notes, The World Bank**, Washington, D.C.
- Musgrave, Richard A. and Musgrave, Peggy A. 1989. **Public Finance in Theory and Practice**. Fifth Edition, McGraw-Hill Inc, New York etc.

- Shah, Anwar, 1994a. ***The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economics***. World Bank Policy Research Series 23. Washington, DC : The World Bank June.
- Sidik, Machfud, 2001. ***Studi Empiris Desentralisasi Fiskal : Prinsip, Pelaksanaan Di Berbagai Negara serta Evaluasi Pelaksanaan Penyerahan P3D (Personil, Peralatan, Pembiayaan Dan Dokumentasi) Sebagai Konsekuensi Kebijakan Pemerintah***, Sidang Pleno ISEI Ke-X, pada 13-14 April 2001, Batam.
- Ter-Minassian, Teresa, 1997. ***Fiscal Federalism In Theory and Practice***, International Monetary Fund, Washington.
- The World Bank, 2000.***Entering the 21st Century, World Bank Development Report 1999/2000***, The World Bank, Washington D.C.