

## KEBIJAKAN DESENTRALISASI FISKAL DALAM RANGKA Mendukung PEREKONOMIAN NASIONAL

Fatchurrochim Ghany

Dosen Jurusan Ilmu - Fakultas Ekonomi Uinjoyo

### PENDAHULUAN

Desentralisasi merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, yaitu terutama memberikan pelayanan public yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan public yang lebih demokratis. Dengan desentralisasi akan diwujudkan dalam pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintahan untuk melakukan pembelanjaan, kewenangan untuk menungut 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, perannya 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 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.

## IMPLEMENTASI DESENTRALISASI FISKAL DI INDONESIA

Dalam era sebelum desentralisasi fiskal, pelaksanaan kebijakan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah di Indonesia sampai dengan tahun 2000 telah mengakibatkan Daerah kaya bertambah kaya dan sebaliknya Daerah miskin menjadi lebih miskin, oleh karena letak geografis dan kondisi ekologis, sumber daya alam serta tingkat sosial ekonomi yang berbeda. Selanjutnya, ditemui juga ketidakjelasan wewenang Pemerintah Pusat dan Daerah, sehingga pembagian tugas-tugas pembantuan dan tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah menjadi kabur. Hal ini menyebabkan tumpang tindih kegiatan antar instansi yang berakibat lebih lanjut pada pemborosan pembiayaan dari sumber dana yang terbatas.

Dalam amanat yang diemban oleh desentralisasi fiskal antara lain menyebutkan bahwa :

- a. Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
- b. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat;
- c. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan;
- d. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur oleh undang-undang; dan
- e. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Secara efektif pelaksanaan desentralisasi fiskal diberlakukan sejak tanggal 1 Januari 2001 sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Sesuai dengan kedua undang-undang tersebut, dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal, kepada Daerah diberikan kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dan didukung dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Kedua undang-undang tersebut merefleksikan pembagian kekuasaan di bidang pemerintahan yang lebih luas kepada Daerah, memberikan kepastian sumber dana pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsinya, kebebasan dalam menggunakan dana-dana tersebut sesuai dengan fungsinya (*fiscal discretion*).

Kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia sesuai dengan kedua undang-undang tersebut pada dasarnya bertujuan untuk :

- a. Menjaga kesinambungan kebijaksanaan fiskal (*fiscal sustainability*) dalam konteks kebijaksanaan ekonomi makro;
- b. Mengoreksi *vertical imbalance*, yaitu untuk memperkecil ketimpangan yang terjadi antara keuangan Pemerintah Pusat dan keuangan Daerah yang dilakukan dengan memperbesar *taxing power* Daerah;
- c. Mengoreksi *horizontal imbalance*, yaitu ketimpangan antar Daerah dalam kemampuan keuangannya, dimana relatif masih sangat bervariasi kemampuan keuangan antar Daerah.
- d. Meningkatkan akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi dalam rangka peningkatan kinerja Pemerintah Daerah;
- e. Meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat; dan
- f. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di sektor publik.

Kebijaksanaan 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 pelaksanaan kegiatan yang menjadi tanggung jawab daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada. Sejalan dengan pembagian kewenangan tersebut, maka pengaturan pembiayaan Daerah dilakukan berdasarkan asas penyelenggaraan pemerintahan. Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBD, pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi dilakukan atas beban APBN, dan 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.

Desentralisasi fiskal memberikan implikasi yang bervariasi terhadap kegiatan pembangunan antar daerah, tergantung pada pengaturan kelembagaan, dan desain menyeluruh dari pembagian

wewenang dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Resiko paling besar adalah ketika sumber utama penerimaan pemerintah diserahkan kepada pemerintah daerah tanpa diikuti langkah-langkah kebijaksanaan yang menjamin mobilisasi pendapatan daerah untuk membiayai berbagai pelayanan publik yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

Agar proses desentralisasi fiskal dan pengelolaan keuangan tersebut dapat berjalan dengan mulus, diperlukan adanya manajemen yang baik dengan memperhatikan asas-asas umum dalam kebijakan keuangan Negara dan keuangan daerah yang *accountable* dan *transparan* untuk menciptakan *clean government and good governance*. Pertanyaannya sekarang adalah apakah pelaksanaan desentralisasi fiskal tersebut mampu memberikan dampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi local melalui distribusi pendapatan masyarakat dalam kebijakan pengeluaran sektor publik, serta kebijakan fiskal dan desain sumbangan pemerintah pusat kepada daerah yang lebih menekankan pada kebijakan pengurangan kesenjangan antar daerah.

Implikasi langsung fungsi yang diserahkan kepada daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah kebutuhan dana yang cukup besar. Untuk membiayai tugas yang menjadi tanggung jawabnya tersebut, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 kepada daerah diberikan sumber-sumber pembiayaan baik melalui pemberian kewenangan dalam pemungutan pajak/retribusi, sistem transfer, dan pemberian kewenangan untuk melakukan pinjaman. Sistem pembiayaan tersebut merupakan langkah maju bila dibandingkan dengan pengaturan-pengaturan yang selama ini berlaku. Dengan kebijaksanaan tersebut sistem pembiayaan daerah menjadi sangat jelas.

#### DINAMIKA SUMBER KELUANGAN DAERAH

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi adalah :

- a. Pendapatan Asli Daerah;
- b. Dana Perimbangan;
- c. Pinjaman Daerah; dan
- d. Lain-lain penerimaan yang sah.

##### a. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PAD diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan

pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, daerah mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dari sumber-sumber yang berasal dari wilayahnya. Kewenangan daerah untuk memungut PAD diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 yang telah mencerminkan keleluasaan Kepala Daerah dan dapat dikelompokkan menjadi hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan serta lain-lain PAD yang sah.

Dengan undang-undang tersebut yang ditindaklanjuti aturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, maka kabupaten/kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangan dengan menetapkan jenis pajak dan retribusi selain yang telah ditetapkan dalam undang-undang dan sesuai dengan aspirasi masyarakat yang tentunya harus memenuhi kriteria-kriteria tertentu. Demikian juga dengan propinsi diberikan kewenangan untuk memungut retribusi selain yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam undang-undang. Berdasarkan Undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut, daerah diberikan kewenangan untuk memungut 11 (sebelas) jenis pajak dan 27 (dua puluh tujuh) jenis retribusi, yaitu :

1. Pajak Daerah

Tabel 1. Jenis Pajak dan Retribusi Daerah

Propinsi	Kabupaten Kota
1. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan Diatas Air;	1. Pajak Hotel;
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan Diatas Air;	2. Pajak Restoran;
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;	3. Pajak Hiburan;
4. Pajak Pengambilan dan Peman-faatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.	4. Pajak Reklame;
	5. Pajak Penerangan Jalan;
	6. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C;
	7. Pajak Parkir.

Sumber : PP Nomor 65 dan 66 Tahun 2001.

2. Retribusi Daerah

- a. Retribusi untuk daerah propinsi, kabupaten dan kota ditetapkan sesuai kewenangan masing-masing daerah, terdiri dari 10 (sepuluh) jenis Retribusi Jasa Umum dan 4 (empat) jenis Retribusi Perijinan Tertentu.
- b. Retribusi untuk daerah propinsi, kabupaten dan kota ditetapkan sesuai jasa/pelayanan yang diberikan oleh masing-masing daerah, terdiri dari 13 (tiga belas) jenis Retribusi Jasa Usaha.

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.

b. Dana Perimbangan

Dari keempat sumber penerimaan daerah tersebut di atas, Dana Perimbangan merupakan sumber penerimaan daerah yang ditujukan untuk mengurangi ketidakmampuan daerah dalam membiayai kebutuhan daerah dalam bentuk transfer dana dari pusat dan kebutuhan pengeluarannya dari PAD. Hal ini dengan melihat kenyataan bahwa kebutuhan daerah dan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan tersebut sangat bervariasi. Dana Perimbangan terdiri dari :

1. Dana bagi hasil pajak dan sumber daya alam yang disebut Bagian Daerah;
2. Dana Alokasi Umum (DAU), dan
3. Dana Alokasi Khusus (DAK).

1. Bagian Daerah

Sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 pada dasarnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah dilakukan berbagai bagi hasil penerimaan yang meliputi Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), serta beberapa penerimaan yang berasal dari sumber daya alam (SDA) diluar penerimaan minyak bumi dan gas alam (MIGAS) dan sector perikanan. Penerimaan tersebut dibagikan kepada daerah dengan prosentase tertentu yang masih mempertimbangkan unsur subsidi silang daerah yang mempunyai SDA dengan daerah yang miskin SDA.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, Bagian Daerah yang merupakan penerimaan dari bagi hasil pajak dan SDA diperluas sehingga bagi hasil atas penerimaan SDA meliputi penerimaan dari minyak bumi dan

gas alam (migas), pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan. Sementara itu, untuk penerimaan bagi hasil pajak terdiri dari penerimaan PBB dan BPHTB. Dana bagi hasil tersebut diperoleh dengan prosentase tertentu yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 jo Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan yang didasarkan atas Daerah Penghasil (*by origin*).

Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pajak Penghasilan Karyawan yang baru, Pemerintah Daerah memperoleh bagi hasil dari Pajak Penghasilan (PPH) perorangan (*personal income tax*), yaitu PPh Karyawan (Pasal 21) serta PPh pasal 25/29 untuk Orang Pribadi. Ditetapkannya PPh Perorangan sebagai obyek bagi hasil dimaksudkan sebagai kompensasi dan penyalarsan bagi daerah-daerah yang tidak memiliki SDA tetapi memberikan kontribusi yang besar bagi penerimaan Negara (APBN).

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Propinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD), terdapat kekhususan dalam bagi hasil SDA dengan imbalan bagi hasil minyak bumi dan gas alam masing-masing menjadi 70% untuk Propinsi 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 Propinsi NAD dan 50% untuk Pemerintah Pusat.

Sementara itu, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua ditetapkan bahwa Propinsi Papua akan memperoleh dana otonomi khusus sebesar 2% dari Total DAU secara nasional. Dengan demikian, untuk tahun anggaran 2002 Propinsi Papua mendapat dana otonomi khusus sebesar Rp. 1.382,3 trilyun dari APBN Tahun 2002. Pelaksanaan alokasi dana otonomi khusus tersebut diberlakukan selama 25 (dua puluh lima) tahun dari tahun penetapannya.

Propinsi Papua juga memperoleh kekhususan dalam bagi hasil SDA dengan imbalan bagi hasil minyak dan gas alam masing-masing menjadi 70% untuk Propinsi Papua dan 30% untuk Pemerintah Pusat yang diberlakukan selama 25 (dua puluh lima) tahun dari tahun penetapannya, dan setelah itu diberlakukan imbalan bagi hasil minyak bumi dan gas alam masing-masing menjadi 50% untuk Propinsi Papua dan 50% untuk Pemerintah Pusat. Selain itu,

Propinsi Papua dapat mengajukan tambahan dana setiap tahunnya berdasarkan usulan Propinsi Papua yang selanjutnya akan dibahas antara Panitia Anggaran DPR-RI dengan Pemerintah. Secara keseluruhan, prosentase bagian daerah dari perpajakan dan SDA secara lebih rinci dapat dilihat pada tabel 2 berikut.

Melalui penerimaan dari Bagian Daerah berdasarkan tabel tersebut diharapkan potensi penerimaan daerah menjadi semakin besar dan juga dapat meredam keinginan daerah untuk menguasai sendiri pemanfaatan SDA yang dimilikinya. Hal ini karena daerah penghasil/ asal (origin) dapat menikmati sebagian penerimaan yang benar-benar diperoleh dari potensi daerah yang bersangkutan. Namun demikian, pembagian tersebut pada dasarnya cenderung menimbulkan terjadinya ketimpangan antar daerah. Hal ini disebabkan hanya beberapa daerah di Indonesia yang memiliki potensi SDA secara signifikan, seperti minyak bumi dan gas alam, 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.

Secara nasional, kebijakan alokasi dana bagi hasil dalam tahun 2002 masih tetap mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 kecuali untuk Propinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) terutama kekhususan dalam imbalan bagi hasil minyak bumi dan gas alam masing-masing menjadi 70% untuk Propinsi NAD dan 30% untuk Pemerintah Pusat. Disamping itu dengan diterapkannya juga Otonomi Khusus untuk Propinsi Papua disediakan dana sebesar Rp. 1.382,3 trilyun dalam APBN Tahun 2002.

## 2. Dana Alokasi Umum (DAU)

Sebagai salah satu bentuk transfer dana dari Pemerintah Pusat, Alokasi Dana Alokasi Umum mempunyai peranan yang cukup besar bagi penerimaan daerah, mengingat DAU menduduki porsi jumlah terbesar dibandingkan komponen lainnya dalam Dana Perimbangan.

Per definisi, DAU adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dengan adanya DAU ini diharapkan



perbedaan kemampuan keuangan antara daerah yang maju dengan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil.

Sebagaimana diketahui, dana bagi hasil (*revenue sharing*) berdasarkan daerah penghasil (*by origin*) cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah, dimana daerah yang mempunyai potensi pajak dan SDA yang besar akan mempunyai kapasitas fiskal yang relatif besar dibandingkan daerah yang lain. Sehingga peran strategis distribusi DAU terletak pada kemampuannya untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensi fiskal dan kebutuhan nyata dari masing-masing daerah. Untuk itu, DAU ditetapkan berdasarkan *fiscal gap* yang dihitung berdasarkan potensi penerimaan (*fiscal capacity*) dan kebutuhan belanja (*fiscal needs*). Dengan demikian, fungsi dari alokasi DAU adalah untuk menutup *gap* yang terjadi karena *fiscal needs* melebihi *fiscal capacity* yang dimiliki suatu daerah.

Karena "fungsinya" sebagai alat untuk mengurangi ketimpangan *horizontal fiscal* ini, maka seyogyanya DAU dilihat secara keseluruhan sebagai bagian dari Dana Perimbangan dan juga kapasitas fiskal daerah sendiri (PAD). Artinya, DAU tidak boleh dilihat secara terpisah (terutama) dengan bagi hasil pajak (PBB, BPHTB, PPh Perorangan) dan bagi hasil SDA. Hal ini karena DAU memiliki fungsi untuk menetralkan dampak yang diakibatkan oleh ketimpangan dalam bagi hasil tersebut atau bisa dianggap sebagai *equalization grant*.

Sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 bahwa DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari PDN Netto (PDN setelah dikurangi dengan Bagian Daerah dan Dana Reboisasi) dalam APBN dengan prosentase pembagian 90% untuk Kabupaten/Kota dan 10% untuk Propinsi. Untuk mengalokasikan DAU yang jumlahnya cukup besar tersebut dipergunakan suatu formula yang menggunakan *Fiscal Gap Approach*, dimana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan daerah (*fiscal needs*) dengan potensi daerah (*fiscal capacity*). Variabel 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. Selain itu, untuk menghindari kemungkinan penurunan kemampuan daerah dalam membiayai beban

pengeluaran yang sudah menjadi tanggung jawabnya, maka penghitungan DAU disamping menggunakan formula *Fiscal Gap* juga menggunakan *Balancing Factors*.

Dalam formula dan perhitungan DAU tahun 2001 berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan, telah dialokasikan DAU Tahun 2001 kepada masing-masing daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 2000, sementara untuk tahun 2002 dihitung berdasarkan formula DAU yang ada dalam Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 yang berbasis pada rekomendasi formula yang disusun dari perguruan tinggi (UI, UGM, UNAND, dan UNHAS). Perhitungan akhir DAU Tahun Anggaran 2002 ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 131 Tahun 2001 dan adanya penambahan dana kepada daerah melalui Dana Penyeimbang Tahun Anggaran 2002 yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri keuangan Nomor 685 Tahun 2001.

Dalam rangka perhitungan DAU Tahun Anggaran 2003 telah ditetapkan bahwa formula DAU yang digunakan dalam perhitungan tersebut sesuai dengan formula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2001. Dalam konteks tersebut untuk mendapatkan perhitungan yang lebih baik, maka akan dilakukan *updating* data dasar perhitungan DAU Tahun Anggaran 2003 melalui proses rekonsiliasi dan verifikasi dari data yang ada dengan melibatkan instansi terkait (DEPKU, DEPDAGRI, BPS, dan BKN). Sementara plafon DAU Tahun Anggaran 2003 telah ditetapkan sebesar Rp. 75.414,3 miliar atau meningkat 9,1% dibandingkan dengan Tahun Anggaran 2002 yang sebesar Rp. 69.114,12 miliar. Dari plafon tersebut berarti plafon DAU untuk Propinsi secara nasional sebesar Rp. 7.451,43 miliar, dan untuk Kabupaten/Kota secara nasional sebesar Rp. 67.872,87 miliar.

### 3. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Pada hakekatnya pengertian Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada Daerah untuk membiayai kebutuhan khusus. Pengalokasian DAK ditentukan dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN.

Untuk itu, kebutuhan khusus yang dapat dibiayai dengan Dana Alokasi Khusus, yaitu :

- a. Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum;
- b. Kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional;
- c. 40% dari penerimaan Negara yang berasal dari Dana Reboisasi disediakan kepada daerah penghasil sebagai DAK untuk membantu membiayai kegiatan reboisasi dan penghijauan.

Persyaratan umum Dana Alokasi Khusus, terutama untuk butir a di atas adalah sebagai berikut :

- a. Adanya usulan daerah yang diajukan ke Menteri Teknis/Instansi terkait;
- b. Daerah tidak mampu membiayai keseluruhan kegiatan tersebut dari PAD, DAU, Bagi Hasil, Penerimaan lain yang sah;
- c. Daerah menyediakan dana pendamping sekurang-kurangnya 10%, sementara untuk kegiatan penghijauan dan reboisasi tidak memerlukan dana pendamping;
- d. Kegiatan tersebut memenuhi kriteria teknis sector/kegiatan yang ditetapkan oleh Menteri Teknis/Instansi terkait.

Sebagaimana disebut di atas, kebutuhan khusus yang dapat dibiayai dari DAK salah satunya adalah kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan rumus alokasi umum, hanya diperuntukkan atau dialokasikan kepada daerah yang kurang mampu membiayai proyek/kegiatan yang menjadi kewenangan dan tanggung jawabnya. Adapun kebutuhan tersebut antara lain adalah :

- a. Kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah yang berbatasan langsung dengan Negara lain;
- b. Kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah terpencil yang tidak mempunyai akses yang memadai ke daerah lain;
- c. Kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah yang menampung transmigrasi;
- d. Kebutuhan prasarana dan sarana fisik yang terletak di daerah pesisir/kepulauan dan tidak mempunyai prasarana dan sarana yang memadai;
- e. Kebutuhan prasarana dan sarana fisik di daerah guna mengatasi dampak kerusakan lingkungan.

Adapun alokasi DAK dari kebutuhan yang merupakan komitmen nasional meliputi :

- a. Kebutuhan yang sesuai dengan kegiatan yang menjadi komitmen Pemerintah Pusat dengan Lembaga Donor;
- b. Kebutuhan yang sesuai dengan kegiatan yang menjadi prioritas dalam Rencana Pembangunan Tahunan.

Disamping itu, kebutuhan daerah yang dapat dibiayai dari alokasi DAK meliputi :

- a. Kegiatan investasi, pengadaan dan atau peningkatan dan atau perbaikan prasarana dan sarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang serta bermanfaat bagi masyarakat;
- b. Kegiatan pengoperasian dan pemeliharaan prasarana dan sarana untuk periode terbatas tidak melebihi 3 (tiga) tahun yang bermanfaat bagi masyarakat, dan diberikan dalam kondisi tertentu dimana pada tahap awal daerah belum dapat melaksanakannya.

Sedangkan kegiatan yang tidak dapat dibiayai dari DAK yaitu untuk keperluan biaya administrasi, penyiapan proyek fisik, penelitian, perjalanan dinas, administrasi umum, dan lain-lain biaya umum sejenis.

Dalam RAPBN Tahun Anggaran 2003, alokasi DAK mencapai Rp. 2.324,0 miliar yang terdiri dari DAK-Dana Reboisasi sebesar Rp. 324,0 miliar dan DAK non DR sebesar Rp. 2.000,0 miliar yang terbagi atas bidang Pendidikan sebesar Rp. 625,0 miliar, bidang kesehatan sebesar Rp. 375,0 miliar, dan bidang infrastruktur (Kimpraswil) sebesar Rp. 1.000,0 miliar. Dana Alokasi Khusus bidang Pendidikan meliputi kegiatan revitalisasi SD/MI untuk yang kondisinya rusak total, bidang Kesehatan meliputi kegiatan rehabilitasi Puskesmas dan Rumah Sakit Daerah, dan bidang infrastruktur meliputi kegiatan pemeliharaan jalan Kabupaten dan Propinsi sebesar Rp. 705,0 miliar dan operasional, pemeliharaan, serta rehabilitasi irigasi sebesar Rp. 295,0 miliar.

#### 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 (Pemerintah Pusat dan Lembaga Keuangan) maupun dari luar negeri dengan persetujuan Pemerintah Pusat.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000, Pinjaman Daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai uang sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek yang

lazim dalam perdagangan. Sumber Pinjaman adalah dari dalam negeri (Pemerintah Pusat atau dengan penerbitan obligasi) dan dari luar negeri yang digunakan :

1. Pinjaman jangka panjang, untuk membiayai pembangunan prasarana yang merupakan aset daerah, yang dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran pinjaman yang bersangkutan, serta memberikan manfaat bagi pelayanan umum;
2. Pinjaman jangka pendek, untuk pengaturan arus kas dalam rangka pengelolaan kas daerah.

Peraturan yang ada memungkinkan daerah untuk melakukan pinjaman secara langsung kepada sumber di luar negeri, yang artinya Pemerintah Pusat tidak menjadi penjamin (*sovereign guarantee*). Namun pada kenyataannya sebagian besar lembaga lender multilateral (ADB, World Bank dan lain-lain) mensyaratkan perjanjian pinjaman dilakukan oleh Negara dalam hal ini oleh Pemerintah Pusat sebagai anggota. Hal yang sama juga berlaku untuk pinjaman bilateral. Kendala lainnya, meskipun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 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*.

Oleh karena kendala-kendala tersebut, maka Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 sampai dengan tahun 2002 masih belum dapat dioperasionalkan sepenuhnya, sehingga Menteri Keuangan membuat kebijakan penundaan pelaksanaan pinjaman daerah yang diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Noor 99/KMK.07/2001 tentang Penundaan Pelaksanaan Pinjaman Daerah sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 625/KMK.01/2001. Kebijakan penundaan tersebut dikecualikan untuk pinjaman daerah yang bersumber dari luar negeri melalui mekanisme SLA (*Subsidiary Loan Agreement*) dan pinjaman jangka pendek guna pengaturan arus kas dalam pengelolaan daerah.

Selanjutnya, mengenai Pinjaman Daerah dengan mekanisme *on-lending* yang merupakan mekanisme pinjaman daerah yang bersumber dari luar negeri melalui Pemerintah Pusat saat ini belum ada 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.

## KESIMPULAN

Dari berbagai penjelasan yang telah disampaikan di atas, dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

- a. Untuk membiayai tugas yang menjadi tanggung jawab daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 kepada daerah diberikan sumber-sumber pembiayaan baik melalui pemberian kewenangan dalam pemungutan pajak/retribusi, system transfer dana Pemerintah Pusat, dan pemberian kewenangan untuk melakukan pinjaman;
- b. Kebijaksanaan alokasi anggaran dari Pusat ke Daerah diwujudkan dalam perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, yaitu dengan pemberian sumber-sumber keuangan kepada Daerah yang terangkum dalam Dana Perimbangan;
- c. Salah satu dasar untuk menentukan besar transfer dari Pemerintah Pusat ke Daerah adalah kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) yang dialami oleh daerah-daerah yang ditunjukkan dengan selisih dari kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) daerah-daerah yang bersangkutan;
- d. Peraturan yang ada memungkinkan daerah untuk melakukan pinjaman secara langsung kepada sumber di luar negeri, namun pada kenyataannya sebagian besar lembaga lender multilateral

- (ADB, World Bank, dan lain-lain) mensyaratkan perjanjian pinjaman dilakukan oleh Negara dalam hal ini oleh Pemerintah Pusat sebagai anggota; dan
- e. Departemen Keuangan sedang merumuskan kebijakan mengenai *on-lending* dan menyiapkan *mapping* daerah mampu, kurang mampu, atau tidak mampu dalam melakukan pinjaman.