

Universitas Cenderwasih, Papua
Edison Sihombing

**Desentralisasi Fiskal
(Fiscal Decentralization)**

**Desentralisasi Fiskal, Kemandirian, Perkembangan Ekonomi dan
Peranan Pengusaha
(Fiscal Decentralization, Self-Sufficiency, Economic Development and
Entrepreneurship in the Province of Papua)**

Project 497-0357 / 104-000
Strategic Objective 1
ECG, USAID/Indonesia
Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)
University of Maryland at College Park

September 25 – 27, 2001

USAID-funded Partnership for Economic Growth (PEG Project).
The views expressed in this report are those of the author and not necessarily those of
USAID, the U.S. Government, or the Government of Indonesia.

FISCAL DECENTRALIZATION – Edison Sihombing

At the beginning of the 1980's the need for a law regulating the relationship between central and regional financing was already being considered. However, it wasn't until the end of the New Order government that Law No.25 on Central and Regional financial equilibrium was actually put into effect.

Demands for this law emerged in response to inconsistent regional “subsidies’ and “assistance” provided by the central government. Some of the problems which emerged are:

- Planning aspect: a top-down central government development approach which lacked stakeholder participation
- Implementation aspect: regions had to submit to central implementation and technical guidelines
- Supervision aspect: the tasks of functional supervision agencies overlapped

Law No. 25 on Central and Regional Financial Equilibrium (PKPD) directly relates to the implementation of regional autonomy, state finance efficiency and good-governance principles such as participation, transparency and accountability.

PKPD support for regional autonomy can be clearly seen in the increase in funds distributed to the regions; general allocation funds (DAU), revenue-shared funds, and special allocation funds (DAK). In line with an increase in regional funding is:

- An increase in the expenditure ratio (expenditure difference between regional and central government).
- Greater Regional freedom to allocate and manage funds from the central government.
- Horizontal supervision and responsibilities: funding no longer solely under central control (vertical), but rather the peoples’ responsibility through the regional legislative (DPRD)

State financial efficiency is evident in local administration services. Prior to the implementation of regional autonomy local government projects were often managed by central agencies. This often cost more than if the local government had managed the projects themselves.

The concept of **good governance** is evident in the decision making process. Universities were involved in the funding allocation formulation of Government Regulation 104/2000 (equilibrium funds) and the Regional Autonomy Board had to approve the funding formulation before it could become a Presidential Decree.

Regional Regulation 105/2000 (further explanation of Law 25/1999) regulates regional financial management:

- Planning: budgeting based on a performance approach and the unification of the routine and development budgets.
- Implementation: based on prevailing regional government financial accounting.

- Responsibility: regional head financial responsibilities include budget calculations, budget calculation notes, cash flow reports, and balance sheets.

Government Regulation 11/2001 on Regional Finance Information:

A regional finance information system (SIKD) is needed so that the population can easily access public information documents regarding regional finance. This system also allows the population to access information regarding the utilization of funds obtained from the population through tax and retribution.

The Ministry of Finance has issued a decree on the Formation of a Central and Regional Financial Equilibrium Implementation Consolidation and Evaluation Team which has already established a working group. This group's task is to prepare a regional government financial accounting system and standards (SAKPD).

Fiscal Decentralization Policy

Fiscal policy will be implemented through State budget and Regional Budget Government policy:

- regarding the management of state revenue
- regarding state expenditure management controls

Fiscal decentralization policy in Indonesia emphasizes the expenditure aspect by maximizing regional portions. Heterogeneous inter-regional conditions such as, populations size, regional area, population density, geographical conditions, regional economic potential and conditions can be cited as reasons for this.

Balancing funds include:

- Regional Share of Property Tax, Building and Land Tax, Income Taxes, Individual Tax, and Natural Resource Tax.
- General Allocation Funds
- Special Allocation Funds

The implementation of regional autonomy effectively started in January 2001. The total amount of funding allocated to the regions through Balancing Funds (DP) was Rp. 81.67 trillion.

- If compared with GDP, the percentage of DP in 2001 reached 5.7%, a significant increase from 2000 (Rp. 33.5% or 3.7% of GDP).
- In 2000, the percentage of DP only changed by 22% of Domestic Revenue, while in 2001 it increased by 31% of Domestic Revenue.
- If compared to State Expenditure, 2000 Domestic Revenue was 17.75% of total State Expenditure, while in 2001 it reached 25.8%.
- A significant increase in the transfer of funds to the regions through DP, reduces the management role of the central government and increases the role of the regional government.

The first stages of decentralization implementation have been hindered by current problems the nation is facing. The multidimensional crisis has put state financial conditions at a dangerous level, including the 2001 budget deficit which is considerably high and could possibly increase above what was originally assumed (3.7% of GDP or Rp. 52.5 trillion).

To cover part of the 2001 budget deficit the government and state parliament developed a package which involves withdrawing state enterprise and regional government loan arrears and placing state debentures on the regions, primarily regions with a financial surplus.

The government will also issue surplus regions with state debentures which are drafted so that they are competitive with other forms of investment and bank interest. The debentures placed on surplus regions will be used for the budget and financing government official and non-government official expenses as well as development expenses.

The Implementation of Fiscal Decentralization

The allocation of DAU is not divorced from the other DP components (except DAK), where the transfer of revenue from the government is one package. The DAU formula will continue to use a fiscal gap approach, that is, regional needs compared with regional revenue potential. Therefore, DAU will be used to close the gap if regional needs exceed regional revenue potential.

The basic principles and variables used in the DAU formula will refer directly to Law No. 25/1999. The DAU formula must be simple so that all interested parties can clearly and easily understand it. It is hoped that the Regions will be capable of independently calculating the amount of DAU they should receive.

As a result of DAU formulation changes, several regions will experience a reduction in the amount of DAU revenue from 2001. This will mainly happen in regions with a relatively large fiscal capacity and regions which overestimated fiscal needs in their 2001 DAU calculations. Various regional Government Associations have agreed on the 2002 DAU formulation. However, it is still possible that modifications to the formulation will be made.

Revenue sharing funds are made up of natural resource tax revenue and non-tax revenue. Revenue sharing funds are based on financial balancing calculations of producer region potential. Existing internal government problems and problems relating to enterprises need to be overcome to ensure that the regions do not face financial loss in revenue sharing.

The three DP components (DAU, DAK and Revenue Sharing) should be seen as “one financial packet” used to support regional administrations in addition to financial sources in the Regions themselves (PAD). Therefore, it needs to be reiterated that fiscal

decentralization is not just focused on DP, but also Regional ability to efficiently utilize and manage regional potential.

The shaping of regional autonomy will be a long process and will demand perseverance and patience before the outcomes can be enjoyed. Both the Central and Regional governments are on a learning curve which means many things still need modification and improvement. There are also a number of risk factors which need to be technically, administratively and procedurally addressed.

For example:

- The factual evaluation of development and governance authority and responsibilities.
- The application of minimum standards for the implementation of social services in each administration sector
- Solving the problem of the transfer of government assets from the Central to Regional governments
- Estimating administration, social services and development costs which are dependent on solving the above mentioned problems
- Other technical, administrative and procedural problems in the implementation of regional autonomy

DESENTRALISASI FISKAL ¹

Oleh:

Edison Sihombing, SE, MSP ²

Pendahuluan

1. Awal tahun 80-an, pemikiran tentang perlunya undang-undang yang mengatur tentang hubungan keuangan Pusat dan daerah (HKPD) sudah ada. Namun demikian, sebagaimana kita ketahui bersama, UU 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (PKPD) baru bisa lahir bersamaan dengan adanya tuntutan reformasi di berbagai bidang, atau setelah berakhirnya Orde Baru.
2. Pemikiran terhadap perlunya undang-undang yang mengatur HKPD timbul atas pengalaman selama ini khususnya berkaitan dengan siklus pengelolaan dana yang berasal dari Pusat kepada Daerah, terakhir berupa *Subsidi* (untuk belanja rutin daerah) dan *Bantuan* berupa Inpres (untuk belanja pembangunan daerah) sering kurang jelas. Paling tidak, permasalahan yang sering timbul adalah :
 - *Aspek perencanaan*, dominannya peranan Pusat dalam menetapkan prioritas pembangunan (*top down*) di daerah, dan kurang melibatkan *stakeholders*;
 - *Aspek pelaksanaan*, harus tunduk kepada berbagai arahan berupa petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis dari Pusat;
 - *Aspek pengawasan*, banyaknya institusi pengawasan fungsional, seperti BPKP, Itjen Departemen, Irjenbang, Inspektorat Daerah, yang satu sama lain dapat saling tumpang tindih.
3. Beberapa kelemahan tersebut di atas menjadi bahan untuk pokok-pokok pemikiran tentang pembaharuan di bidang HKPD. Oleh karena itu, lahirnya UU-PKPD tidak bisa lepas kaitannya dengan upaya untuk *mendukung pelaksanaan otonomi daerah, efisiensi penggunaan keuangan negara, serta prinsip-prinsip good governance seperti partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas*.
4. Konsep PKPD dalam *mendukung otonomi daerah* jelas terlihat, antara lain dari semakin besarnya jumlah dana yang didaerahkan, baik dalam bentuk dana alokasi umum, bagi hasil, maupun dana alokasi khusus. Sejalan dengan semakin besarnya jumlah dana yang didaerahkan :

- *Expenditure ratio* (perbandingan pengeluaran antara Pemda dengan Pusat) semakin besar. Dari pengalaman internasional, dalam suatu negara ada korelasi positif antara kemajuan ekonomi dengan demokrasi, pelaksanaan otonomi daerah dan *expenditure ratio*.
 - *Keleluasaan* Pemda dalam pengalokasian (perencanaan) maupun penggunaan dana yang berasal dari Pusat semakin besar. Penggunaan dana desentralisasi yang berasal dari Pusat sepenuhnya menjadi kewenangan daerah, dan diharapkan akan dapat dialokasikan sesuai dengan skala prioritas daerah itu sendiri, tentunya akan lebih memperhatikan kebutuhan dan keterlibatan masyarakat setempat.
 - *Pengawasan dan pertanggungjawaban* akan bersifat *horizontal*. Sebelum UU 25/1999, dana yang berasal dari pemerintah yang lebih tinggi dipertanggungjawabkan kepada tingkat pemerintahan yang memberikan (vertikal), dan sekarang dana tersebut dipertanggungjawabkan kepada masyarakat melalui legislatif daerah (DPRD).
5. Pelaksanaan otonomi daerah yang mendukung *efisiensi penggunaan keuangan negara* dapat dilihat dari sisi pelaksanaan fungsi pelayanan pemerintahan yang bersifat lokal. Sebelum otonomi daerah dilaksanakan, fungsi pemerintahan yang bersifat lokal (seperti pembangunan prasarana yang manfaatnya hanya bersifat lokal) sering dikelola oleh instansi Pusat. Hal ini sering memberikan dampak biaya yang relatif lebih besar daripada apabila fungsi tersebut dilaksanakan oleh Pemda.
 6. Konsep *good governance* di bidang dana perimbangan sebagaimana diatur melalui PP Nomor 104 Tahun 2000 paling tidak dapat dilihat dalam proses pengambilan keputusannya. Perumusan alokasi dana perimbangan telah melibatkan pihak universitas/pakar, kemudian sebelum ditetapkan dengan Keppres, setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan dari DPOD yang mayoritas anggotanya berasal dari Pemda. Kemudian selanjutnya produk dari keputusan tersebut dapat diketahui semua lapisan masyarakat.
 7. Implementasi prinsip-prinsip *good governance* pengelolaan keuangan daerah telah diatur dalam *PP 105/2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah* sebagai derivasi atau penjelasan lebih lanjut dari UU 25/1999. PP tersebut telah mengatur secara tegas mengenai pengelolaan keuangan daerah, yaitu :
 - *Perencanaan* : Penganggaran berdasarkan pendekatan kinerja. Ke depan penganggaran harus diarahkan pada *unified budget*, sehingga tidak akan ada

lagi dikhotomi antara anggaran rutin dan pembangunan yang selama ini sering tumpang tindih.

- *Pelaksanaan* : Penatausahaan berdasarkan standar akuntansi keuangan pemerintah daerah yang berlaku. Selama ini, pencatatan keuangan daerah bersifat pembukuan tunggal (*single entry*) dan berbasis kas (*cash basis*). Ke depan akan di arahkan pada pembukuan berpasangan (*double entry*) dan berbasis akrual (*accrual basis*).
 - *Pertanggungjawaban* : Pertanggungjawaban keuangan kepala daerah terdiri dari Perhitungan APBD, Nota Perhitungan APBD, Laporan Aliran Kas, dan Neraca.
8. Selanjutnya PP 11/2001 tentang Informasi Keuangan Daerah yang merupakan produk hukum lain yang diamanatkan oleh UU 25/1999, menyatakan perlunya suatu sistem informasi keuangan daerah. Sebagai dokumen publik informasi tentang keuangan daerah dapat diketahui oleh masyarakat secara terbuka. Untuk memudahkan masyarakat mendapatkan informasi mengenai penggunaan dana yang diperoleh dari masyarakat melalui pajak dan retribusi, perlu adanya suatu sistem informasi keuangan daerah (SIKD). Melalui SIKD, informasi tidak lagi ditujukan hanya untuk konsumsi lokal dan nasional, tetapi sudah menjadi kebutuhan dan tuntutan internasional sebagaimana dijabarkan dalam *Government Financial Statistics (GFS)* yang dikeluarkan oleh *International Monetary Fund (IMF)* dimana Indonesia juga sebagai salah satu anggota
9. Untuk memudahkan daerah-daerah menerapkan SAKP dalam bentuk peraturan daerah ataupun pelaturan pelaksanaannya di daerah, Menteri Keuangan melalui Surat Keputusan Nomor : 355/KMK.07/2001 tentang Pembentukan Tim Evaluasi dan Pemantapan Pelaksanaan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, telah membentuk Kelompok Kerja (Pokja) IV yang bertugas untuk menyiapkan standar dan sistem akuntansi keuangan pemerintah daerah (SAKPD). Keanggotaan Pokja IV tersebut terdiri atas wakil-wakil dari Ditjen PKPD, Badan Akuntansi Keuangan Negara, dan Badan Informasi dan Teknologi Keuangan (Departemen Keuangan), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), serta Departemen Dalam Negeri. Dalam Pokja IV terlibat aktif para pejabat dan staf yang memiliki kompetensi tinggi di bidangnya, sehingga diharapkan dapat memberikan hasil yang maksimal bagi pembangunan bangsa kita.
10. Dalam konteks Negara Kesatuan RI, Standar Akuntansi Keuangan Pemerintah (SAKP) dalam waktu dekat akan diterbitkan dalam bentuk Keppres, yang berlaku baik untuk Pusat maupun Daerah. Ke depan, akan diarahkan diatur

dalam bentuk PP, setelah tiga paket UU mengenai perbendaraan negara, keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan negara telah terbit.

11. Hingga saat ini, Pokja IV telah menyiapkan exposure draft SAKP, dan SAKPD. SAKPD akan dipaketkan dalam suatu bentuk aplikasi. Aplikasi SAKPD selanjutnya akan dimuat dalam suatu paket SIKD. Dengan alasan efisiensi penggunaan keuangan negara secara nasional Ditjen PKPD bersama BAKUN, BINTEK, BPKP, berinisiatif untuk membangun SAKPD yang diintegrasikan dalam suatu SIKD. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari setiap daerah membayar biaya yang mahal untuk penyiapan SAKPD.

Kebijakan Desentralisasi Fiskal

12. Kebijakan fiskal dilaksanakan melalui kebijakan Pemerintah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan demikian tersirat pengertian bahwa kebijakan fiskal dilakukan melalui kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah melalui :
 - kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan pendapatan negara; dan
 - kebijakan yang berkaitan dengan pengaturan pengelolaan belanja negara.
13. Belajar dari pengalaman internasional, pelaksanaan otonomi daerah tidak selalu harus dibiayai oleh pendapatan yang berasal dari daerah itu sendiri. Namun, secara pasti dapat dikatakan bahwa apabila semakin maju industri suatu negara maka pelaksanaan demokrasi akan semakin baik. Penyelenggaraan pemerintahan yang semakin demokratis akan tercermin dalam pelaksanaan otonomi daerah yang semakin besar. Pelaksanaan otonomi yang semakin besar tersebut dari aspek keuangan tercermin dari *expenditure ratio* yang cenderung semakin besar. Dengan demikian, keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dalam suatu negara tidak selalu harus diukur dari besarnya peranan PAD untuk membiayai seluruh aktivitas pemerintahan daerah.
14. Tampaknya, kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia lebih ditekankan pada aspek pengeluaran atau belanja dengan memperbesar porsi di daerah. Hal ini memiliki berbagai alasan yang secara akademis dapat dipertanggungjawabkan, yaitu kondisi antar daerah yang sangat heterogen, antara lain dapat dilihat dari jumlah penduduk, luas wilayah, kepadatan penduduk, kondisi geografis, kondisi dan potensi perekonomian daerah.
15. Sejalan dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal, kebijakan di bidang pajak daerah dan retribusi daerah (PDRD) juga perlu diatur dengan Undang-undang

sesuai dengan amanat UUD 1945. Untuk menghindari *high cost economy*, telah diterbitkan UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang PDRD, kemudian sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, telah direvisi dengan UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang PDRD. Prinsip-prinsip yang dianut dalam UU 34/2000 bukan berarti dimaksudkan untuk menghambat pelaksanaan otonomi daerah tetapi implementasi sistem perpajakan dan retribusi yang baik dan bersifat universal.

16. Sesuai dengan UU 25/1999, perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah dilakukan melalui **Dana Perimbangan (DP)** yang terdiri dari:
 - Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Penghasilan (PPh) Perseorangan, dan Sumber Daya Alam (SDA);
 - Dana Alokasi Umum (DAU);
 - Dana Alokasi Khusus(DAK).
17. Pelaksanaan otonomi Daerah secara efektif telah dimulai sejak Januari 2001. Dari sisi keuangan negara hal tersebut telah membawa konsekuensi kepada perubahan peta pengelolaan fiskal yang cukup mendasar. Sebagaimana diketahui dalam APBN tahun 2001, total dana yang didaerahkan melalui Dana Perimbangan (DP) adalah sebesar Rp81,67 triliun.
 - Dibandingkan dengan PDB berarti persentase DP Tahun 2001 telah mencapai sekitar 5,7% yang berarti meningkat cukup tajam apabila dibandingkan dengan Tahun 2000, yaitu Rp33,5 triliun atau sekitar 3,7% dari PDB.
 - Pada tahun 2000 persentase DP hanya berkisar 22% dari Penerimaan Dalam Negeri (PDN), sementara Tahun 2001 meningkat menjadi 31% dari PDN.
 - Apabila dibandingkan dengan Belanja Negara, maka pada Tahun 2000 persentase DP adalah sebesar 17,75% dari total Belanja Negara, sedangkan pada Tahun 2001 telah mencapai 25,8%.
 - Peningkatan yang cukup signifikan pada transfer dana ke daerah melalui DP menyebabkan peranan Pemerintah Pusat dalam pengelolaan belanja telah berkurang, dan sebaliknya peranan Pemda sudah meningkat cukup besar.
18. Pelaksanaan tahap awal desentralisasi fiskal di Indonesia ini tidak bisa terlepas dari permasalahan bangsa yang saat ini tengah kita hadapi. Krisis multi dimensi telah melahirkan keterpurukan kondisi keuangan negara pada level yang sangat memprihatinkan. Salah satu wujud keterpurukan tersebut adalah situasi APBN

2001 yang diperkirakan akan mengalami defisit yang cukup besar, bahkan mungkin akan membengkak jauh lebih besar dari yang telah direncanakan sebesar 3,7% dari PDB atau Rp52,5 triliun.

19. Sebagaimana dimaklumi bahwa untuk mengatasi pembengkakan defisit APBN 2001 tersebut, maka berdasarkan kesepakatan bersama antara Pemerintah dan DPR-RI telah dilakukan paket kebijakan penyesuaian APBN Tahun 2001. Salah satu kebijakan tersebut adalah bahwa dalam rangka menutup sebagian defisit APBN Tahun 2001 akan dilakukan penarikan tunggakan pinjaman Pemerintah Daerah dan BUMD serta akan dilakukan penempatan obligasi negara kepada daerah, terutama Daerah-Daerah yang mengalami surplus keuangan.
20. Pembayaran tunggakan pinjaman Pemda dan BUMD pada dasarnya merupakan kewajiban daerah sebagai pihak yang memperoleh manfaat dari pinjaman tersebut. Di samping itu, pembayaran tunggakan pinjaman akan dapat membantu Pemerintah Pusat dalam mengatasi defisit APBN Tahun 2001. Oleh karena itu, sangat diharapkan kesadaran daerah untuk membayar tunggakan pinjamannya. Dalam hal daerah akan membayar tunggakan pinjaman dimaksud dalam waktu dekat, maka akan diberikan insentif berupa pembebasan denda.
21. Selain itu, Pemerintah juga akan menerbitkan obligasi negara kepada daerah-daerah surplus. Penerbitan obligasi ini tentunya akan dirancang sedemikian rupa sehingga akan lebih kompetitif dibandingkan dengan bentuk investasi lainnya seperti bunga bank dan lain sebagainya. Obligasi tersebut hanya diperuntukkan kepada daerah surplus, karena daerah dimaksud mempunyai kemampuan keuangan untuk menyisihkan sebagian dana APBD di samping untuk membiayai pengeluaran belanja pegawai, belanja non pegawai dan belanja pembangunan.
22. Namun demikian hal ini bukan berarti bahwa pemerintah mempunyai niatan untuk mengurangi apalagi memotong DP menjadi hak daerah. Distribusi DAU tetap diberikan sesuai dengan Keppres 181/2000 dan Dana Bagi Hasil sumber daya alam akan didistribusikan sesuai dengan rencana. Yang lebih penting dari itu semua adalah kesadaran bersama antara Pusat dan Daerah untuk melihat permasalahan ini secara komprehensif dan arif. Paket kebijakan penyesuaian APBN 2001 tersebut seyogyanya dipandang sebagai permasalahan nasional bukan hanya permasalahan pemerintah Pusat.

Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal

23. Alokasi DAU tidak terlepas dari komponen DP lainnya (kecuali DAK), dimana penerimaan transfer dari pemerintah merupakan satu kesatuan (*One Package*).

Formula DAU tetap menggunakan pendekatan *fiscal gap*, yaitu kebutuhan Daerah dibandingkan dengan potensi penerimaan Daerah. Dengan demikian, alokasi DAU digunakan untuk menutup *gap* yang terjadi apabila kebutuhan Daerah melebihi potensi penerimaan Daerah tersebut.

24. Prinsip dasar dan variabel-variabel yang dipergunakan dalam formula DAU tetap mengacu UU Nomor 25 Tahun 1999. Beberapa variabel tambahan atau penyempurnaan dari formula DAU dalam PP Nomor 104 Tahun 2000 dilakukan dengan tidak menyimpang dari UU itu sendiri. Formula DAU harus sederhana (*simple*) dalam artian dapat dijelaskan dan mudah dipahami serta dimengerti oleh semua pihak yang berkepentingan. Dengan demikian, diharapkan Daerah dapat menghitung sendiri alokasi DAU yang akan diterimanya.
25. Masih diperlukan adanya mekanisme *faktor penyeimbang (FP)* untuk menjaga agar kebutuhan minimum suatu Daerah tercukupi. Namun demikian keberadaan FP Tahun 2002 diharapkan lebih kecil peranannya dibandingkan Tahun 2001 sehingga dapat lebih menonjolkan performa formula DAU sebagai penentu alokasi DAU. Atas dasar beberapa hal tersebut di atas maka secara garis besar formulasi DAU 2002 terdapat 3 (tiga) perbedaan/perubahan utama dari formulasi DAU 2001, yaitu:
 - Untuk mengurangi besaran faktor penyeimbang sehingga performa formula DAU menjadi lebih menonjol, maka salah satu alternatif yang dilakukan adalah dengan menggunakan "hanya" belanja pegawai sebagai faktor penyeimbang. Namun demikian, telah disadari bahwa belanja pegawai secara teori mempunyai banyak kelemahan apabila dijadikan sebagai tolok ukur pemberian *grant* namun demikian dalam masa transisi dan jangka pendek hal ini masih dapat dilakukan, dengan catatan bahwa secara *gradual* harus dikurangi. Sampai saat ini masih terus dikaji apakah belanja pegawai ini akan ditetapkan secara utuh dalam besaran faktor penyeimbang ataukah berdasarkan persentase tertentu yang berlaku secara seragam.
 - Penentuan proksi kebutuhan fiskal sejauh mungkin memberikan fleksibilitas dalam penetapan bobot variabelnya dengan melalui berbagai kajian akademis sehingga peranan dari masing-masing variabel tersebut menjadi lebih kelihatan.
 - Penetapan besaran potensi fiskal menggunakan besaran fiskal yang riil dan bukan menggunakan proksi, karena besaran riil tersebut telah dapat diukur dengan pasti (misalnya bagi hasil SDA, perpajakan, dan PAD).

26. Sebagai konsekuensi dari adanya perubahan formulasi DAU yang menggunakan konsepsi *fiscal gap* tersebut, maka hasil perhitungan pada beberapa Daerah akan mengalami penurunan penerimaan DAU dibandingkan Tahun 2001, utamanya bagi Daerah yang potensi penerimaannya (*fiscal capacity*) relatif besar dan beberapa Daerah lain yang dalam penghitungan DAU 2001 terjadi *over estimated* untuk kebutuhan fiskalnya. Berbagai Asosiasi Pemerintah Daerah telah melakukan pembahasan secara interen mengenai formulasi DAU Tahun 2002 dan hasil kesepakatan diantara asosiasi telah direkomendasikan kepada Pemerintah guna penyempurnaan formulasi DAU Tahun 2002.
27. Hasil kesepakatan tersebut oleh Pemerintah akan dibawa dalam rapat pembahasan dengan DPOD. Tidak menutup kemungkinan bahwa formulasi DAU Tahun 2002 dimaksud akan mengalami beberapa penyempurnaan khususnya mengenai formula-nya dengan mengakomodasi tuntutan Daerah lewat asosiasi Pemda serta pertemuan Kaukus Pekanbaru, tergantung perkembangan pembahasan dengan DPOD. Selanjutnya, hasil kesepakatan Pemerintah dan DPOD tersebut akan diajukan dalam pembahasan dengan Panitia Anggaran DPR-RI untuk mendapatkan persetujuan.
28. Komponen Dana Perimbangan yang lainnya selain DAU adalah DAK dan Dana Bagi Hasil. DAK Tahun 2001 hanya dialokasikan untuk Dana Reboisasi. Berdasarkan penyesuaian APBN Tahun 2001, alokasi DAK - Dana Reboisasi (DAK-DR) semula sebesar Rp900,6 milyar menjadi Rp700,6 milyar. Penetapan pengalokasian DAK-DR Tahun 2001 kepada Provinsi belum ditetapkan oleh Menteri Keuangan karena data rencana pengalokasian yang diusulkan oleh Menteri Kehutanan baru diterima dan saat ini sedang dalam proses penyelesaian. Untuk Tahun 2002, saat ini sedang diadakan persiapan penentuan sektor serta kegiatan/kriteria yang dapat dibiayai dari DAK Tahun 2002 dengan melakukan koordinasi dengan Departemen teknis terkait dan Bappenas.
29. Komponen yang terakhir dari DP adalah Dana Bagi Hasil, yang terdiri dari Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil Bukan Pajak (SDA). Dana Bagi Hasil pada dasarnya merupakan komponen DP yang mendasarkan perhitungan perimbangan keuangan berdasarkan potensi daerah penghasil. Dalam APBN Tahun 2001, dana yang dialokasikan untuk Dana Bagi Hasil adalah sebesar Rp20.259,2 miliar. Untuk pelaksanaan bagi hasil ini sampai saat ini belum semuanya dapat terlaksana dengan baik, namun kami bertekad untuk dapat segera menyelesaikan permasalahan yang ada, baik di intern pemerintah maupun dalam hubungannya dengan perusahaan pengelola kontrak karya sehingga Daerah tidak akan dirugikan dalam pembagian hasil tersebut.

30. Ketiga komponen dalam DP (DAU, DAK dan Bagi Hasil) tersebut di atas merupakan satu kesatuan elemen sumber pembiayaan dan harus dilihat sebagai "satu paket pembiayaan" guna mendukung pelaksanaan penyelenggaraan kewenangan oleh Daerah, selain sumber keuangan yang sudah ada di Daerah sendiri (PAD). Dengan demikian, perlu ditegaskan kembali di sini bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal tidaklah hanya terfokus kepada DP, namun juga kepada bagaimana kemampuan Daerah untuk memanfaatkan dan mendayagunakan serta mengelola potensi-potensi yang ada di Daerah, dengan tujuan melakukan peningkatan pelayanan masyarakat dan pembangunan Daerah.

Penutup

31. Harus disadari bersama bahwa saat ini Republik ini masih berada pada tahap yang paling awal dari pelaksanaan otonomi Daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Untuk mewujudkannya diperlukan suatu proses panjang yang akan memakan waktu yang tidak sedikit dan menuntut ketekunan serta kesabaran sebelum dapat menikmati hasilnya. Oleh karena itu, kita perlu menyadari bahwa kita semua, baik yang di Pusat maupun di Daerah, masih dalam proses belajar sehingga pasti masih akan banyak hal-hal yang belum sesuai, belum baik, dan belum sempurna.
32. Di samping itu, masih banyak faktor resiko lain yang secara teknis, administratif dan prosedural perlu diselesaikan dan dikelola dengan cermat, antara lain, masalah evaluasi pelaksanaan kewenangan dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang secara faktual telah benar-benar dilaksanakan oleh Daerah; masalah penetapan dan penerapan standar minimum bagi pelaksanaan setiap pelayanan masyarakat pada masing-masing bidang atau sektor pemerintahan; masalah penyelesaian pengalihan aset pemerintah dari Pusat ke Daerah; masalah perkiraan biaya (*costing*) dari setiap kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, yang sangat tergantung dari penyelesaian masalah-masalah yang disebutkan terdahulu; serta berbagai permasalahan teknis, administratif, dan prosedural lainnya yang harus dijalani dalam pelaksanaan otonomi Daerah.
33. Hal yang sangat penting saat ini adalah perlunya pemahaman dan kesamaan pandang oleh Pemerintah Pusat, pemerintah daerah, pelaku ekonomi dan masyarakat luas atas berbagai masalah dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal. Pemerintah senantiasa menjaga agar pelaksanaan desentralisasi fiskal tidak tertunda, namun demikian kiranya menjadi tugas semua komponen dalam pemerintahan dan masyarakat luas untuk selalu konsisten dan melakukan pemantauan serta evaluasi untuk menjamin

terlaksananya desentralisasi fiskal yang semata-mata bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

34. Hal yang sangat penting saat ini adalah perlunya pemahaman dan kesamaan pandang oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, pelaku ekonomi dan masyarakat luas atas berbagai masalah dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal. Pemerintah senantiasa menjaga agar pelaksanaan desentralisasi fiskal tidak tertunda, namun demikian kiranya menjadi tugas semua komponen dalam pemerintahan dan masyarakat luas untuk selalu konsisten dan melakukan pemantauan serta evaluasi untuk menjamin terlaksananya desentralisasi fiskal yang semata-mata bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
35. Sebagai perwujudan transparansi, berbagai informasi yang berkaitan dengan kebijakan perimbangan keuangan Pusat dan Daerah maupun sistem akuntansi keuangan pemerintah daerah (SAKPD) yang saat ini sedang dalam tahap pembahasan intensif, dapat dibaca dalam www.djpkpd.depkeu.go.id, yaitu alamat *e-mail* dalam *website*. Bagi daerah-daerah yang membutuhkan informasi dan penjelasan lebih lanjut dapat menghubungi *e-mail* tersebut ataupun melalui Telepon : (021)-3440715; 3849689; Fax. 3842590.