



FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS SRIWIJAYA

MAJALAH

EMPIRIKA

VOLUME VIII, NOMOR, 1. 2004

Beberapa Isu Dana Alokasi Umum (DAU) di Era Desentralisasi
(Lili Erina)

Dimensi - dimensi Struktur Organisasi
(Gatot Budiarto)

Usaha-usaha Publik Relation dalam Memelihara Citra Perusahaan
(Retna Mahriani)

Pelanggaran Kampanye Partai Politik Tahun 2004
(Ermanovida)

Menerapkan Prinsip - Prinsip " The Fifth Dis Cipline" Peter M.
Senge dalam Mewujudkan Learning Organization
(Martina)

Penanggung Jawab
Dekan Fisip Unsri

ISSN : 1410 – 8364

Penyunting Pelaksana
Ermanivida

Penyunting Ahli
H.A.W. Widjaja
Ardiyana Saptawan
Gatot Budiarto
Eva Lidya
Mardianto

Setting / Editing
Suryadrajad

Administrasi dan distribusi
Suhardani

Alamat Redaksi
Laboratorium Sosial Politik
_ Lt. 3 Gedung Dekanat
FISIP Unsri Kampus Indralaya
Jl. Raya Prabumulih Km. 32 OKI,
30662. Telp. 0711-580572

Majalah Enam Bulanan.

Majalah Empirik
Diterbitkan oleh Fakultas Ilmu
Sosial dan Ilmu Politik Unsri yang
menyajikan tulisan ilmiah tentang
masalah-masalah Sosial Budaya dan
Politik, baik tulisan ilmiah,
ringkasan hasil penelitian, survai,
hepotesis dan gagasan orisinil
lainnya yang kritis dan aktual.
Empirika terutama forum staf
pengajar FISIP, tetapi tidak
menutup kemungkinan sumbangan
tulisan dari luar.

Redaksi dapat menyingkat dan
memperbaiki tulisan yang akan
dimuat tanpa mengubah maksud dan
isinya.

Dilarang mengutip atau
memperbanyak tulisan tanpa izin
tertulis redaksi

Majalah

Empirika

Volume VIII, Nomor 2, 2004

Daftar Isi

- ❖ Beberapa Isu Dana Alokasi Umum (DAU)
di Era Desentralisasi 1
(Lili Erina)
- ❖ Dimensi - dimensi Struktur Organisasi 5
(Gatot Budiarto)
- ❖ Usaha-usaha Publik Relation dalam
Memelihara Citra Perusahaan 13
(Retna Mahriani)
- ❖ Pelanggaran Kampanye Partai Politik
Tahun 2004 22
(Ermanovida)
- ❖ Menerapkan Prinsip - Prinsip " The Fifth
Dis Cipline" Peter M. Senge dalam
Mewujudkan Learning Organization 25
(Martina)

BEBERAPA ISU DANA ALOKASI UMUM (DAU) DI ERA DESENTRALISI

Oleh: Lili Erina*

Abstrak

Pembahasan otonomi daerah sejauh ini menunjukkan bahwa potensi-potensi timbulnya ketidakmerataan antar daerah dengan pelaksanaan desentralisasi cukup besar. Potensi pajak daerah yang tidak merata dan distribusi sumber daya alam yang juga timpang, menuntut adanya sumber signifikan yang paling tidak bisa mengurangi ketimpangan horizontal tersebut. Itulah sebabnya dalam UU No.25/1999 diperkenalkan sumber penerimaan baru yang merupakan bagian terbesar dari dana perimbangan, yakni Dana Alokasi Umum (DAU). DAU ini dimaksudkan untuk menggantikan transfer di masa lalu seperti Subsidi Daerah Otonom (SDO) dan Instruksi Presiden (Inpres). DAU signifikan karena dalam UU ditentukan jumlahnya paling tidak 25% dari penerimaan dalam negeri pemerintah sesudah dikurangi bagian dari pajak dan SDA yang diserahkan ke daerah. Selanjutnya, 10% dari dan tersebut akan dialokasikan kepada provinsi dan sisanya yang 90% dialokasikan kepada pemerintah kabupaten/kota

Key Wor: Potensi ketidakmerataan Desentralisasi

Isu-isu Penting

Tujuan pengalokasian DAU ini selain dalam kerangka otonomi pemerintahan di tingkat daerah juga, utamanya, untuk pemerataan kemampuan penyediaan pelayanan publik di antara para pemerintah daerah di Indonesia. Secara implisit DAU ini juga dimaksudkan untuk menetralkan dampak peningkatan ketimpangan antar daerah akibat bagi hasil pajak dan SDA tersebut di atas.

Tujuan untuk pemerataan ini akan lebih jelas jika mengamati penentuan formula untuk membagi DAU ke seluruh daerah. Pada garis besarnya, untuk setiap daerah dilihat potensi/kapasitas fiskal dan kebutuhan pengeluarannya. Selisih dari kebutuhan dan potensi ini, yang sudah tentu akan positif, merupakan kesenjangan fiskal

(*fiscal gap*) dari masing-masing daerah yang merefleksikan ketidakmerataan tersebut. *Fiscal gap* inilah yang semestinya ditutupi oleh DAU, karena dengan demikian pemerataan (dalam arti setiap daerah bisa membiayai setiap kebutuhan dasar di wilayahnya) dapat terpenuhi. Tentu saja di sini asumsinya adalah bahwa pengukuran dan perkiraan mengenai potensi dan kebutuhan masing-masing daerah sudah dilakukan secara cermat.

Jadi, Hubungan antara potensi dengan kebutuhan daerah yang menjadi dasar perumusan DAU tersebut jelas. Sebab, secara umum semestinya mudah dimengerti bahwa daerah-daerah yang relatif sudah (lebih) maju cenderung mampu untuk berdiri sendiri, sehingga hanya sedikit saja bantuan pusat yang diperlukan. Untuk Indonesia dewasa ini, daerah-

* Dosen Fisip Unsri

daerah yang lebih maju ini adalah yang memiliki potensi penerimaan pajak yang besar karena intensitas penerimaan ekonominya yang tinggi, ataupun yang memiliki kekayaan sumber daya alam. Sehingga dengan demikian daerah yang akan menerima DAU besar kemungkinan adalah daerah yang kapasitas fiskalnya kecil dibandingkan kebutuhan riil daerahnya dan seterusnya. Namun dalam kenyataannya tekanan dan tuntutan dari banyak daerah, terutama daerah-daerah yang kaya SDA akan menyulitkan penyusunan formula yang obyektif dan adil.

Dalam model formula DAU yang digunakan untuk menghitung DAU tahun 2001 dan seterusnya digunakan patokan "minimal sama dengan dana rutin daerah dan dana pembangunan daerah tahun sebelumnya", demi menghindari tidak diterimanya pembagian dana tersebut oleh daerah. Dalam formula, ini merupakan faktor penyeimbang untuk menjamin tidak ada daerah yang mendapat transfer lebih rendah dari tahun sebelumnya. Ternyata besar dana penyeimbang ini mencapai lebih dari 80% dari total DAU. Tentu saja ini merupakan satu intervensi yang mengurangi validitas akademik dari model yang dibangun. Namun demikian, unsur politis memang sulit untuk bisa dilepaskan dari isu hubungan keuangan pusat dan daerah, khususnya menyangkut transfer pusat. Untuk tahun depan, karena model yang ada ini dianggap hanya untuk masa transisi, sudah ada komitmen untuk mengurangi secara signifikan bagian faktor penyeimbang ini.

Hal krusial di sini adalah bahwa sebaiknya formula DAU yang akan dibentuk bisa dipakai untuk

beberapa tahun. Jadi tidak setiap tahun dibangun model. Ini selain efisiensi juga untuk konsistensi dari penerapan transfer pemerintah pusat. Kalaupun ada perubahan yang akan dilakukan itu lebih kepada *up dating* data dan perubahan-perubahan kecil. Oleh karena itu, model yang akan dipakai nanti tentunya harus yang sedapat mungkin memenuhi persyaratan model ideal.

Untuk formula DAU tahun 2001 misalnya, persyaratan ideal yang diupayakan untuk terpenuhi adalah: 1) memenuhi norma-norma yang tercantum dalam UU No.25 Tahun 1999; 2) adanya hubungan yang jelas antara potensi dan kebutuhan daerah; 3) besarnya DAU paling tidak sama dengan bantuan dan rutin daerah dan dana pembangunan daerah yang sebelumnya diterima daerah; 4) formula harus sesederhana mungkin; 5) formula harus terdiri dari variabel-variabel yang datanya tersedia di semua daerah dan relatif akurat. Nampaknya, kecuali untuk butir 3, kriteria atau prinsip-prinsip tersebut seharusnya dipakai terus.

Salah satu isu yang mencuat saat ini menyangkut DAU adalah keluhan dari beberapa daerah (terutama propinsi) bahwa jumlahnya tidak mencukupi sedemikian rupa sehingga sebagian kebutuhan belanja pegawai tidak terpenuhi. Ini perlu diungkapkan karena sesungguhnya keluhan-keluhan tersebut sesungguhnya cenderung bermula dari salah kaprah daerah bahwa DAU itu dimaksudkan juga untuk membiayai belanja pegawai daerah. Kalaupun maksud DAU adalah demikian, maka untuk tahun 2001 – 2003 menjadi tidak *match*, karena formulanya dibangun tanpa

berdasaarkan pada transfer pegawai pusat.

Apabila ingin dilakukan perbandingan, maka seharusnya adalah antara seluruh belanja rutin dengan DAU dan sumber penerimaan lainnya (yaitu PAD dan bagi hasil). Perlu disosialisasikan kepada daerah bahwa kekurangan dana baru akan menjadi masalah apabila DAU dan Bagi Hasil jumlahnya sama atau lebih kecil dari Belanja rutin (pegawai, baik lama atau baru). Hal ini dapat mengganggu kelancaran penyelenggaraan pemerintah daerah.

Selain hal di atas, kekurangan DAU banyak dikeluhkan oleh propinsi karena memang desain formula dilakukan dengan asumsi bahwa otonomi berada di kabupaten/kota, sehingga beban untuk propinsi tidak akan terlalu berat. Tambahan lagi, sesuai dengan UU No.25/99, untuk propinsi hanya akan kebagian 10% dari total DAU. Masalahnya adalah, dalam periode transisi ini propinsi masih menanggung banyak beban fungsi/tugas pemerintahan yang belum bisa dialihkan ke kabupaten/kota. Mungkin hal ini pula yang menyebabkan mulai terdengar kembali usulan agar titik berat otonomi ada pada propinsi.

Kerancuan seperti yang diuraikan di atas memang telah diantisipasi oleh pemerintah (dan IMF). Itulah sebabnya disediakan dan kontinjensi (*contingency funds*) lebih kurang 3 trilyun untuk mengatasi hal itu. Persoalannya adalah sampai berapa lama hal ini akan terus berlangsung. Indikasi menunjukkan bahwa ditengah eforia berdemokrasi dewasa ini, banyak kesalahan yang dilakukan oleh berbagai pihak dalam memulai pelaksanaan otonomi daerah. Sehingga

biaya sosial ekonomi yang masih ditanggung menjadi amat besar. Masalahnya juga adalah amat sulit untuk bisa menjawab sampai berapa lama transisi ini akan berlangsung.

1. Landasan Transfer Pemerintahan Pusat ke Daerah

Transfer dana dari pemerintah pusat (*intergovernmental fiscal transfer*) merupakan satu dari beberapa ke daerah pilar pokok desentralisasi fiskal. Isu-isu lainnya adalah pembagian kewenangan (*expenditure assignment*), pembagian sumber pendapatan

2. Kriteria Desain Transfer Pusat ke Daerah,
3. Sistem Pemberian Transfer
4. Kesenjangan Fiskal Sebagai Basis Transfer
5. Penutup

Daftar Pustaka

- LPEM, FEUI. 2000, *Kajian Mengenai Kemampuan Daerah untuk meminjam Laporan Penelitian Untuk Dewan Ekonomi Nasional*, tidak diterbitkan
- Law No. 25 / 1999. Makalah disampaikan dalam seminar Indonesia: Decentralization Sequencing Agenda, Kerjasama IMF, LPEM, FEVI, dan Bank Dunia.

Persatuan Pemerintah No. 25 Tahun 2000

Sidik, Machfud, 1999, *Persaingan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta implikasinya Terhadap Pembiayaan Otonomi Daerah*, Yayasan Indonesia Forum.

Undang-undang NO 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.