REPUBLIK INDONESIA
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Dalam rangka pelindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, dengan ini menerangkan:

Nomor dan tanggal permohonan	:	EC00201813408, 22 Mei 2018
Pencipta		
Nama	:	**Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H.**
Alamat	:	Jl. Anggrek No. 42 Perumahan Bataranila Rajabasa, Bandar Lampung, Lampung, 35362
Kewarganegaraan	:	Indonesia
Pemegang Hak Cipta		
Nama	:	**Lembaga Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Lampung**
Alamat	:	Jl. Soemantri Brojonegoro No. 1 Gedongmeneng, Bandar Lampung, Lampung, 35145
Kewarganegaraan	:	Indonesia
Jenis Ciptaan	:	**Buku**
Judul Ciptaan	:	**HUKUM DANA ALOKASI UMUM**
Tanggal dan tempat diumumkan untuk pertama kali di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia	:	28 Mei 2011, di Bandar Lampung
Jangka waktu pelindungan	:	Berlaku selama 50 (lima puluh) tahun sejak Ciptaan tersebut pertama kali dilakukan Pengumuman.
Nomor pencatatan	:	000108967

adalah benar berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Pemohon.
Surat Pencatatan Hak Cipta atau produk Hak terkait ini sesuai dengan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.

a.n. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
DIREKTUR JENDERAL KEKAYAAN INTELEKTUAL

Dr. Freddy Harris, S.H., LL.M., ACCS.
NIP. 196611181994031001

Dr. Yuswanto, S.H., M.H.

HUKUM DANA ALOKASI UMUM

Penerbit Universitas Lampung
Bandar Lampung
2011

Dr. Yuswanto, S.H., M.H.

HUKUM
DANA ALOKASI UMUM

PENERBIT UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2011

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Dr. Yuswanto, S.H., M.H.
Hukum Dana Alokasi Umum. Bandar Lampung, Penerbit Universitas Lampung, 2011

ISBN 978-602-7509-03-0

Copy right © pada Penulis

Hak cipta dilindungi Undang-undang
Dilarang memperbanyak isi buku ini dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penulis

Design cover : Dedy Priyanto, S.I.Kom.
Editor : Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.

Penerbit Universitas Lampung
Bandar Lampung, 2011

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT, karena berkat limpahan maghfirah dan mardlatilah yang senantiasa dipancarkan-Nya, maka buku ini dapat diselesaikan. Buku yang berjudul Hukum "Hukum Dana Alokasi Umum" ini merupakan petikan dari disertasi penulis yang dipertahankan di Universitas Padjadjaran Bandung pada tanggal 6 Mei 2006 lalu.
Oleh sebab itu, penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., MCL. selaku Ketua Tim Promotor yang dalam kesibukan beliau sebagai Ketua Mahkamah Agung RI masih sempat meluangkan waktu membimbing penulis dengan bekal ilmu yang sangat dalam dan kecerdasan yang luar biasa, beliau tak kenal lelah dengan tulus ikhlas mencurahkan perhatiannya yang penuh kearifan dan keteladanan yang terpuji.

Ucapan terima kasih yang sama disampaikan kepada Prof. Dr. H. Ateng Syafrudin, S.H. selaku Anggota Tim Promotor yang telah memberi kesempatan kepada penulis menimba ilmu berdasarkan pengetahuan dan pengalaman beliau yang luar biasa dalam dunia birokrasi serta mentransfer ilmu tanpa ragu dengan tulus ikhlas penuh kearifan dan keteladanan yang terpuji. Juga diucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. B. Arief Sidharta, S.H. selaku Anggota Tim Promotor, yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk mendapat bimbingan dan arahan dengan bekal ilmu yang sangat dalam dan dengan penuh kearifan serta keteladanan yang terpuji yang tak kenal lelah dengan tulus dan ikhlas.

Ucapan terima kasih pula, penulis sampaikan kepada Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H. yang telah bersedia menjadi editor dari buku ini. Semoga keteladanannya dalam menulis buku dapat ditularkan kepada penulis.

Selain itu, ucapan terima kasih diucapkan kepada semua pihak yang mendukung terbitnya buku ini. Terutama kepada keluarga yang mendukung dan selalu merindukan keberhasilan penulis di dunia akademik, terutama Ayahanda H. Hasdar dan ibunda Hj. Siti Chodidjah (alm) yang telah bersusah payah mendidik dan membesarkan penulis dengan segudang cita-citanya yang mulia. Juga kepada isteriku Dra. Hj. Cik Vedasari, M.Pd. dan ketiga anakku (Primayani Yustyasari, Rizky Vedyanto [alm], dan Elwanda Yudistira) yang senantiasa berdoa atas keberhasilan penulis.

Akhirnya kepada sidang pembaca yang budiman penulis persembahkan buku ini, semoga bermanfaat. Atas segala kekurangannya dikhaturkan maaf yang sedalam-dalamnya.

Bandar Lampung, Desember 2011

Penulis,

Dr. Yuswanto, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR iii

BAB 1 HAKIKAT DANA ALOKASI UMUM 1
1.1 Dana Alokasi Umum dalam APBN 1
1.2 Dana Alokasi Umum dalam Kebijakan Fiskal 4
1.3 Kedudukan Dana Alokasi Umum dalam Hubungan Pusat-Daerah 7

BAB 2 DESENTRALISASI FISKAL, HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT-DAERAH, DAN SUMBER PENDAPATAN DAERAH 9
2.1 Desentralisasi Fiskal 9
2.2 Hubungan Keuangan Pusat-Daerah 14
2.3 Sumber Pendapatan Daerah 25

BAB 3 TUJUAN PEMBERLAKUAN DANA ALOKASI UMUM ... 35
3.1 Konsep Tujuan Pemberlakuan DAU 35
3.2 Kedudukan DAU Berdasarkan Tujuan Pemberlakuannya 39

BAB 4 TATA CARA MENGHITUNG DANA ALOKASI UMUM 41
4.1 Rumus Dana Alokasi Umum Tahun Anggaran 2001 41
4.1.1 Faktor Penyeimbang, Faktor Lumpsum, dan Faktor Formula 41
4.1.2 Potensi Penerimaan Daerah 43
4.1.3 Kebutuhan Daerah 44
4.1.4 Penentuan Bobot dan Alokasi Daerah 44
4.1.5 Dana Kontinjensi dan Dana Talangan 48
4.1.6 Dana Kontinjensi dan Dana Talangan 48

BAB 5 TATA CARA MENGHITUNG DAU TAHUN 2002 55
5.1 Pedoman Dasar Penyusunan Formula DAU Tahun 2002 55
5.2 Variabel Penentu Potensi Penerimaan dan Kebutuhan Pembiayaan 58
5.3 Formula DAU Tahun 2002 59
5.4 Tata Cara Penetapan DAU 2002 62
5.4.1 Tim Penyusun Formula dan Perhitungan DAU 2002 62
5.4.2 Kegiatan Teknis Tim Penyusun 63
5.4.3 Sosialisai dan Konsultasi dengan Daerah 66
5.4.4 Pembahasan di DPOD 68
5.4.5 Pembahasan di Panitia Anggaran DPR-RI 69
5.4.6 Penetapan Alokasi DAU dan Dana Penyeimbang 77

BAB 6 TATA CARA PELAKSANAAN DAU DI INDONESIA 73
6.1 Pelaksanaan DAU 2001 73
6.2 Pelaksanaan DAU 2002 75
6.3 Pelaksanaan DAU 2003 79
6.4 Pelaksanaan DAU 2004 81

BAB 7 KEDUDUKAN DAU BERDASARKAN PELAKSANAANNYA 85
7.1 Sebagai Alat Pemerataan 85
7.2 DAU Sebagai Celah Fiskal 86
7.3 DAU Sebagai Satu Kesatuan dalam Dana Perimbangan 88
7.4 Kedudukan DAU dari Segi Hukum 90

BAB 8 TATA CARA PENGAWASAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN DAU 93
8.1 Pengawasan terhadap Pelaksanaan DAU 93
8.1 Pengawasan Fungsional 93
8.2 Pengawasan Politik (*Legislative Control*) 96
8.2 Pertanggungjawaban DAU 97
8.3 Kedudukan DAU Berdasarkan Pengawasan dan Pertanggungjawaban 100

Daftar Pustaka 103
Biodata Penulis 107

BAB I
HAKIKAT DANA ALOKASI UMUM

1.1 Dana Alokasi Umum Dalam APBN

Secara umum Dana Alokasi Umum (DAU) dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Secara khusus penggunaan DAU oleh daerah ditetapkan berdasarkan APBD masing-masing. Akan tetapi, karena DAU merupakan bagian dari dana perimbangan maka pemberian atau penetapannya dimaksudkan untuk berbagai hal.[1] Pertama, memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah. Kedua, menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab, dan pasti. Ketiga, mewujudkan sistem pembiayaan daerah yang mencerminkan pembiayaan tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara pusat dan daerah, mendukung pelaksanaan otonomi daerah dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan, memperhatikan aspirasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat, mengurangi kesenjangan antardaerah dalam kemampuannya untuk membiayai tanggung jawab otonominya, dan memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah yang bersangkutan.[2] Keempat, menjadi acuan dalam alokasi penerimaan negara bagi daerah. Kelima, mempertegas sistem

---

[1] Asri Umar (Deputi Keuangan Daerah Menteri Negara Otonomi Daerah), *Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat Daerah*, Makalah Seminar, Bandung 6 Mei 2000, hlm. 13-14.

[2] Anak kalimat yang berbunyi "...memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah yang bersangkutan", merupakan tujuan spesifik dari dana bagi hasil pajak-pajak dan dana SDA.

pertanggungjawaban keuangan oleh Pemerintah Daerah (Pemda). Keenam, menjadi pedoman pokok tentang keuangan daerah.

Dalam terminologi[3] Hukum Keuangan Negara, DAU diartikan sebagai bagian alokasi dari anggaran Pemerintah atau "Transfer Pemerintah".[4] Dalam bahasa undang-undang, sumber keuangan tersebut dinamakan Dana Perimbangan (perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah). Kenneth Jhon Davey mengatakan dana perimbangan mengandung tujuan yang berbeda-beda tergantung bentuk dan lingkupnya.[5] Pertama, pembelanjaan, seluruhnya atau sebagian, biaya pelayanan atau program-program pembangunan yang kepentingannya bersifat nasional, yaitu yang dipandang sejalan dengan keinginan, kebijaksanaan,[6] dan sasaran pada tingkat nasional. Kedua, mendorong upaya daerah untuk program-program pembangunan dan pelayanan yang sejalan dengan kebijaksanaan nasional. Ketiga, merangsang pertumbuhan ekonomi daerah, baik untuk membantu pertumbuhan maupun untuk mengurangi ketimpangan antardaerah. Keempat, mengendalikan pengeluaran daerah untuk memastikan penyesuaian terhadap standar dan kebijaksanaan nasional. Kelima, memantapkan standar pelayanan atau pembangunan yang adil atau lebih adil. Keenam, mengembangkan daerah-daerah yang kapasitas fiskalnya rendah, yakni meningkatkan penerimaan daerah yang mempunyai potensi relatif rendah. Ketujuh, membantu daerah untuk mengatasi keadaan darurat.

Mengikuti pemikiran Davey itulah maka Transfer Pemerintah[7] atau dana perimbangan di Indonesia dibedakan berdasarkan bentuk dan

---

[3] Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional-Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm. 1184. Terminologi diartikan sebagai: (1) peristilahan (kata-kata); dan (2) ilmu mengenai batasan atau definisi istilah.

[4] Kenneth John Davey, *Pembiayaan Pemerintah Daerah - Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga*, Penerjemah Amanullah, UI Press, Jakarta, 1988, hlm. 201.

[5] *Ibid*, hlm. 202.

[6] Kebijaksanaan berarti: (1) kepandaian menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuannya); (2) kecakapan bertindak apabila menghadapi kesulitan dan sebagainya. Kamus Besar Bahasa Indonesia, Op., Cit., hlm. 149.

[7] Para praktisi Keuangan Negara dari Departemen Keuangan lebih suka menggunakan istilah Transfer antar-Pemerintah (Pusat-Daerah) dibandingkan Transfer Pemerintah. Lihat Blane D. Lewis, Research Triangle Institute Ministry of Finance, Makalah Seminar, Jakarta, 2002, hlm. 2.

lingkupnya.[8] Pertama, bagian daerah yang bersumber dari pajak-pajak pusat dan Sumber Daya Alam (SDA) merupakan penerimaan yang pada dasarnya memperhatikan potensi daerah penghasil. Kedua, DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah melalui penerapan formula (rumus) yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah, ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal needs*) dan potensi fiskal (*fiscal capacity*). Ketiga, Dana Alokasi Khusus (DAK) bertujuan untuk membantu membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus di daerah tertentu. Keempat, Dana Darurat diperuntukkan guna menanggulangi keadaan mendesak seperti bencana alam dan sebagainya.

Atas dasar perbedaan bentuk dan lingkup dana perimbangan tersebut, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 33/2004) sebagai pengganti UU 25/1999 memberikan penjelasan mengenai dua hal. Pertama, dana perimbangan yang terdiri dari tiga jenis sumber dana, merupakan pendanaan pelaksanaan desentralisasi yang alokasinya tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain karena masing-masing jenis dana perimbangan tersebut saling mengisi dan melengkapi. Kedua, pencantuman dana perimbangan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dimaksudkan untuk memberikan kepastian pendanaan bagi Daerah.

Sebelum diberlakukannya desentralisasi fiskal berdasarkan UU 25/1999, dana perimbangan terdiri dari Dana Rutin Daerah (DRD) dan Dana Pembangunan Daerah (DPD). Setelah berlakunya undang-undang ini konsep tersebut digantikan dengan DAU yang jumlahnya diatur berdasarkan persentase[9] tertentu dari penerimaan dalam negeri neto (bersih) yang ditetapkan dalam APBN. Jika direduksi dari yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan pengalokasian DAU ada dua. Pertama, dalam kerangka otonomi pemerintahan di daerah (desentralisasi fiskal). Kedua, dalam kerangka pemerataan kemampuan penyediaan pelayanan publik antar-pemerintah daerah.[10]

---

[8] Lihat Alinea ke-8 Penjelasan Umum Undang-Undang No. 25/1999.

[9] Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25/1999 adalah 25%, sedangkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 33/2004 sebesar 26%.

[10] Lihat Bambang Brodjonegoro dan Arlen T. Pakpahan, *Evaluasi Atas Alokasi DAU 2001 Dan Permasalahannya, dalam Dana Alokasi Umum, Konsep, Hambatan, dan Prospek Di Era Otonomi Daerah,* Kerjasama LPEM-FEUI, MPKP-FEUI, dan Ditjen PKPD Depkeu, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, November 2002, hlm. 53-54.

Menurut Boediono,[11] DAU sebagaimana diamanatkan dalam UU 25/1999 yang telah diganti dengan UU 33/2004 dialokasikan kepada Daerah dengan menggunakan suatu formula dengan mempertimbangkan kebutuhan daerah dan kapasitas daerah. Dengan kata lain, kebutuhan DAU suatu daerah didasarkan pada selisih antara potensi daerah dengan kebutuhan daerah. Formula DAU yang digunakan, senantiasa harus mempertimbangkan *Acceptability, Simplicity, Transprancy*, dan *Stability*. Meskipun demikian, dalam perjalanan otonomi daerah yang baru seumur jagung (belum begitu) ini formula DAU antara tahun pertama dan tahun berikutnya terdapat perbedaan yang signifikan. Hal ini menunjukkan bahwa belum ada formula yang baku (mantap) dan dapat disepakati bersama antara pusat dan daerah.

1.2 Dana Alokasi Umum Dalam Kebijakan Fiskal

Sebagai suatu kebijakan[12] fiskal dalam kerangka otonomi daerah, maka penetapan alokasi DAU merupakan suatu tindakan yang sangat penting. Hal itu dimaksudkan untuk mengatasi kesenjangan kemampuan pembiayaan antardaerah. Alasannya karena DAU merupakan komponen terbesar dana perimbangan, yakni sekurang-kurangnya sebesar 26 % dari penerimaan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN. Besarnya skema DAU tersebut tidak bersifat limitatif, karena itu dapat saja bertambah sejalan dengan besarnya kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah.

Kebijakan fiskal dalam konteks otonomi daerah, adalah berkaitan erat dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan oleh daerah itu sendiri.[13] Dalam kerangka membangun hubungan

---

[11] Boediono, Sekapur Sirih Menteri Keuangan, dalam Machfud Sidik, dkk, *Dana Alokasi Umum, Konsep, Hambatan, dan Prospek Di Era Otonomi Daerah*, Kerjasama LPEM-FEUI, MPKP-FEUI, dan Ditjen PKPD Depkeu, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, November 2002, hlm. vi-vii.

[12] Kebijakan berarti: (1) kepandaian; kemahiran; kebijaksanaan; (2) rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran; garis haluan. Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, *Op., Cit.*,, hlm. 149.

[13] Richard M. Bird dan Francois Vailancourt, *Desentralisasi Fiskal Di Negara-Negara Berkembang*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hlm. 4.

keuangan antara pusat dan daerah, maka kebijakan fiskal yang dilakukan adalah desentralisasi fiskal dalam tiga bentuk.[14] Pertama, dekonsentrasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada pada Pemerintah (pusat) ke instansi vertikal[15]

yang ada di daerah atau ke Pemda. Kedua, delegasi[16] berhubungan dengan suatu situasi bahwa daerah bertindak sebagai wakil Pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama Pemerintah. Ketiga, devolusi berhubungan dengan suatu situasi yang bukan saja implementasi tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan berada di daerah. Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt menyatakan, desentralisasi fiskal tidak hanya menghasilkan pengadaan pelayanan yang efisien dan adil melalui pemanfaatan pengetahuan lokal, tetapi juga akan merangsang partisipasi yang lebih besar.[17] Desentralisasi model inilah yang seharusnya diperhatikan pemerintah dalam pelaksanaan alokasi dan distribusi DAU kepada daerah.

Alokasi dan distribusi DAU memang merupakan sub sistem dari desentralisasi fiskal di Indonesia. Hal itu disebabkan karena desentralisasi fiskal meliputi empat sistem, yakni pengalihan tanggung jawab dalam pelayanan, kewenangan perpajakan, Dana Perimbangan, dan Peminjaman. Dana Perimbangan terdiri dari pembagian perpajakan, pembagian pendapatan, DAU, dan DAK. Blane D. Lewis menyatakan, Dana Perimbangan setidaknya mempunyai empat tujuan. Pertama, mengoreksi ketidakseimbangan fiskal secara vertikal antara pusat dan daerah. Kedua, mengoreksi ketidakseimbangan fiskal secara horizontal

---

[14] Desentralisasi fiskal hanya satu aspek desentralisasi dan tidak harus yang paling berarti, dan pengukuran derajatnya pun kompleks dan sering merupakan perkerjaan yang rumit. Catatan Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt, *Ibid*, hlm. 56.

[15] Ini adalah dekonsentrasi yang dapat berbentuk "administrasi lapangan", yang mencakup unit-unit (perwakilan departemen pemerintah di daerah yang bertanggung jawab untuk melakukan pelayanan. Aparat-aparatnya tetap dalam arahan dan kontrol Pemerintah, atau administrasi lokal yang berupa unit-unit lokal, mempunyai tanggung jawab lebih banyak atas penyusunan kebijakan dan implementasi program, tetapi tetap masih dalam teknis arahan kementerian pusat. *Ibid*, hlm. 57. Dalam kaitan ini Pemerintah telah mengeluarkan PP No. 106/2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

[16] Pada delegasi, Pemda pada prinsipnya memiliki tanggung jawab atas fungsinya, tetapi Pemerintah tetap memiliki wewenang untuk memantau kinerja Daerah. *Ibid*, hlm. 57.

[17] *Ibid*, hlm. 5.

antardaerah. Ketiga, memecahkan permasalahan eksternalitas. Keempat, mendorong prioritas nasional.[18]

Berkaitan dengan penetapan alokasi DAU dilakukan dengan pendekatan kesenjangan fiskal (*fiscal gap*). Dalam pengertian ini, kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan fiskal dan potensi fiskal daerah bersangkutan. Untuk itu dalam proses penetapannya, formula DAU haruslah memenuhi asas-asas pokok, yakni tidak bertentangan dengan undang-undang yang berlaku, dapat diterima oleh Daerah, dan bersifat transparan.[19]

Meskipun demikian, ketika pertama kali didistribusikan DAU 2001 ternyata masih banyak terdapat kelemahan. Oleh sebab itu, pengalokasian DAU pada tahun-tahun berikutnya dilakukan perbaikan guna menyempurnakan formulanya. Pengalokasian DAU telah meninggalkan kesan bagi daerah bahwa keseimbangan horizontal antardaerah belum sepenuhnya terjamin. Hal itu dibuktikan, karena bagi daerah-daerah yang mempunyai potensi penerimaan cukup besar ternyata mendapatkan alokasi DAU yang relatif besar pula. Dalam kenyataannya, daerah-daerah tersebut bahkan mendapatkan alokasi DAU melebihi daerah-daerah yang mempunyai potensi penerimaan yang relatif rendah.[20]

Berdasarkan pengalaman itulah banyak daerah yang merasa harus "berjuang" (negosiasi dengan pusat) jika ingin mendapatkan porsi DAU yang lebih besar. Akibatnya, seperti yang diberitakan di berbagai media massa bahwa banyak daerah yang melakukan "lobi" pada pemerintah untuk mendapatkan jatah DAU yang besar. Dengan demikian, berakibat melahirkan kompetisi antardaerah yang tidak sehat jika ingin mendapat alokasi DAU sesuai yang diharapkan.

Kondisi yang demikian itu menjadikan banyak pihak yang merasa prihatin. Bagir Manan[21] menyatakan bahwa:

> Yang menarik adalah ungkapan yang menyebutkan: "*kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum*". Ungkapan ini secara tersirat mencerminkan, dana alokasi umum juga ditentukan berdasarkan sasaran-sasaran yang

---

[18] Blane D. Lewis, *Op., Cit.*, hlm. 9.

[19] Machfud Sidik, dkk, *Op., Cit.*, hlm. ix.

[20] Kajadmiko dan B. Raksaka Mahi, *Op. Cit.*, hlm. 85.

[21] Bagir Manan, *Menyonsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 44-45.

hendak dicapai. Dengan demikian, menjadi semacam subsidi khusus. Lebih lanjut, bagian daerah dalam semua skema diatur dan ditentukan dalam APBN. Untuk menjamin perolehan hak secara wajar, daerah harus setiap tahun "berjuang" menentukan (bahkan harus menuntut) hak daerah. Dikhawatirkan hal semacam ini akan mengulangi riwayat DIP-Daerah di BAPPENAS. Daerah harus menyediakan berbagai "pelumas" untuk memperoleh perimbangan keuangan yang wajar.

Keadaan tersebut menjadikan berbagai persepsi negatif mengenai alokasi DAU kepada setiap daerah. Ada yang menduga bahwa daerah yang mendapatkan peningkatan DAU yang sangat besar dari tahun ke tahun merupakan hasil "lobi" para pejabat daerah itu pada Pemerintah. Meskipun hal itu kurang beralasan karena formula DAU 2001 dan DAU 2002 dan seterusnya (formula DAU yang berlaku hingga kini) memang terdapat perbedaan, akan tetapi penilaian negatif di tengah masyarakat sulit untuk dihapuskan.

1.3 Kedudukan Dana Alokasi Umum Dalam Hubungan Pusat-Daerah

Kata "kedudukan" dalam konsep ini diartikan sebagai kedudukan (status) hukum DAU sebagai sumber pendapatan daerah dalam hubungan antara pusat dan daerah berdasarkan asas otonomi. Begitu pula kata "hubungan", diartikan sebagai hubungan hukum atau sambungan hukum antara pusat dan daerah berdasarkan asas otonomi.

Asas otonomi yang diambil berdasarkan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tercantum dalam UUD 1945. Pasal 18 ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 mengatur: "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Pencantuman asas otonomi ini merupakan hal baru, sebab biasanya asas penyelenggaraan pemerintahan daerah itu ada tiga, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Jimly Asshiddiqie menyatakan, asas otonomi merupakan sebutan lain dari asas desentralisasi.[22] Bagir Manan berpendapat, ketentuan ini menegaskan

---

[22] Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah Hukum UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 21.

bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Dengan perkataan lain, ketentuan ini hanya mengatur mengenai otonomi. Otonomi hanyalah salah satu bentuk desentralisasi. Bagir Manan menegaskan, desentralisasi bukan asas melainkan suatu proses, yang asas adalah otonomi dan tugas pembantuan.[23]

Berdasarkan pemikiran yang demikian, maka kedudukan DAU dalam hubungan antara Pusat dan Daerah berdasarkan asas otonomi secara ringkas diartikan sebagai: "Kedudukan (status) hukum DAU (sebagai pendapatan daerah) dalam hubungan (keuangan) antara Pusat dan Daerah dalam pelaksanaan desentralisasi."

Timbul pertanyaan:-"Apa alasan perancang Perubahan Kedua UUD 1945 itu tidak mencantumkan asas desentralisasi maupun asas dekonsentrasi?" Menjawab pertanyaan ini dikemukakan berbagai dugaan yang rasional. Pertama, sependapat dengan Litvack dan Seddon yang menyatakan bahwa dekonsentrasi (selain delegasi dan devolusi) merupakan bagian dari desentralisasi administratif.[24] Kedua, sependapat dengan Bird dan Vaillancourt yang menyatakan bahwa dekonsentrasi (di samping delegasi dan devolusi) merupakan bagian dari desentralisasi fiskal. Ketiga, berpendapat bahwa asas desentralisasi dan dekonsentrasi (kecuali tugas pembantuan) merupakan bagian dari asas otonomi.[25] Keempat, sependapat dengan Bagir Manan yang menyatakan bahwa dekonsentrasi sebagaimana halnya desentralisasi bukanlah asas tetapi proses atau cara menyelenggarakan sesuatu. Menurut Bagir Manan, dekonsentrasi adalah subsistem sentralisasi yaitu cara menyelenggarakan sentralisasi. Dengan perkataan lain, dekonsentrasi adalah instrumen sentralisasi.[26]

---

[23] Bagir Manan, *Menyonsong Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit.*, hlm. 8 dan hlm. 11.

[24] Litvack dan Seddon, *Op. Cit.*, hlm. 2.

[25] Bird dan vaillancourt, *Op. Cit.*, hlm. 4.

[26] Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 11.

BAB II
DESENTRALISASI FISKAL, HUBUNGAN KEUANGAN PUSAT-DAERAH, DAN SUMBER PENDAPATAN DAERAH

2.1 Desentralisasi Fiskal

Menurut Bagir Manan, desentralisasi dalam pengertian umum adalah setiap bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari suatu organisasi, jabatan, atau pejabat. Dalam kaitan dengan pemerintahan otonom, desentralisasi hanya mencakup pemencaran kekuasaan di bidang otonomi.[27] Dengan menyontohkan Irawan Sujito, Bagir Manan menyatakan bahwa para ahli Indonesia mengikuti cara penggolongan yang agak berbeda mengenai desentralisasi, yakni desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional, dan desentralisai administratif (dekonsentrasi).[28] Amrah Muslimin membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan. Tresna menggolongkan desentralisasi menjadi *ambteijke decentralisatie* atau *deconsentratie* dan *staatkundige decentralisatie*, yang dibedakan menjadi *territoriale decentralisatie* dan *functionele decentralisatie*.[29]

Menurut Jennie Litvack dan Jessica Seddon, desentralisasi terbagi dalam empat tipe. Pertama, desentralisasi politik. Kedua, desentralisasi administratif yang terdiri dari bentuk dekonsentrasi, delegasi, dan devolusi. Ketiga, desentralisasi fiskal. Keempat,

---

[27] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit.*, hlm. 10.

[28] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990, hlm. 22.

[29] *Ibid*, hlm. 23 dan 25.

desentralisasi ekonomi atau pasar.[30] Pandangan Litvack dan Seddon mengenai desentralisasi adalah transfer kewenangan dan tanggung jawab fungsi-fungsi publik yang dilakukan dari Pemerintah kepada pihak lain, baik kepada daerah bawahan, organisasi pemerintahan yang semi bebas atau pun kepada sektor swasta. Menurut Sadu Wasistiono, pandangan Litvack dan Seddon ini sama dengan pendapat dari Rondinelli.[31]

Desentralisasi politik bertujuan agar semangat demokratisasi yang berkembang di masyarakat dapat tersalur dengan positif, sedangkan desentralisasi administratif bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat lebih efektif dan efisien. Menurut Sadu Wasistiono, desentralisasi fiskal merupakan komponen inti dari desentralisasi, karena untuk menjalankan kewenangan yang ditransfer diperlukan sumber-sumber pembiayaan yang memadai. Bentuk desentralisasi fiskal adalah dapat berupa pembiayaan sendiri (*self financing*) dengan mengadakan pungutan, pembiayaan bersama (*cofinancing*), perluasan sumber-sumber lokal melalui pajak dan retribusi, transfer antarpemerintahan, serta pinjaman atau bantuan. Adapun desentralisasi ekonomi atau pasar dilakukan dalam bentuk privatisasi atau deregulasi, dengan mengalihkan tanggung jawab berbagai fungsi dari sektor publik ke sektor privat.[32]

Menurut Rondinelli yang dikutip Oentarto SM, dkk, desentralisasi dalam arti luas mencakup setiap penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat baik kepada pemerintah daerah maupun kepada pejabat pusat yang ditugaskan ke daerah. Dalam hal kewenangan diserahkan kepada pemerintah daerah, maka kebijakan tersebut disebut devoluasi, sedangkan jika kewenangan dilimpahkan kepada pejabat-pejabat pusat di daerah, maka termasuk dalam kebijakan dekonsentrasi. Adapun model ketiga dari desentralisasi adalah kebijakan delegasi (*delegation*), sedangkan yang keempat adalah melalui kebijakan privatisasi.[33] Kesamaan unsur dari desentralisasi menurut Litvack dan Seddon dengan Rondinelli inilah yang menyebabkan persamaan pandangan di antara mereka.

---

[30] Jennie Litvack dan Jessica Seddon (ed), *Desentralization – Briefing Noefing Notes*, World Bank Institute, Jakarta, 1999, hlm. 2.

[31] Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Penerbit Fokusmedia, Bandung, 2002, hlm. 18.

[32] *Ibid*, hlm. 18.

[33] Oentarto, S.M., I Made Suwandi, dan Dodi Riyadmadji, *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Utama, Jakarta, 2004, hlm. 9-10.

Oentarto S.M, dkk, menyatakan bahwa desentralisasi merupakan alat untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang beragam atas barang dan jasa publik sesuai dengan kekhususan wilayahnya. Dengan demikian, secara ekonomis desentralisasi dapat mengurangi biaya dan meningkatkan pelayanan pemerintah, karena mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan secara efektif memanfaatkan Sumber Daya Manusia (SDM). Oleh sebab itu, Oentarto S.M, dkk, berpendapat bahwa terdapat dua tujuan utama dari kebijakan desentralisasi. Pertama, tujuan politis yang untuk menyalurkan partisipasi politik masyarakat daerah dalam usaha menggalang stabilitas nasional. Kedua, tujuan administratif dan ekonomis untuk meyakinkan bahwa pembangunan telah dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah untuk meningkatkan kesejahteraan.[34]

Rondinelli, dkk (1984) menyatakan bahwa desentralisasi secara luas diharapkan untuk mengurangi kepadatan beban kerja pemerintah pusat. Oleh sebab itu, desentralisasi dimaksudkan sebagai cara untuk mengelola pembangunan ekonomi nasional secara lebih efektif dan efisien. Berkenaan dengan itu, Henri Maddick (1983) mengatakan bahwa desentralisasi merupakan suatu cara untuk meningkatkan kemampuan aparat pemerintah dan memperoleh informasi yang lebih baik mengenai keadaan daerah untuk menyusun program-program daerah secara lebih responsif dan untuk mengantisipasi secara cepat apabila dalam pelaksanaannya timbul berbagai persoalan. Di samping itu, desentralisasi dapat dipakai sebagai alat untuk memobilisasi dukungan terhadap kebijakan pembangunan nasional dengan menginformasikan kepada masyarakat daerah untuk menggalang partisipasi baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan pembangunan di daerah.[35]

Oleh karena banyaknya pendapat tentang desentralisasi, maka untuk menghindari kerancuan, Oentarto S.M, dkk, membatasi pengertian desentralisasi sebagai kebijakan pelimpahan kewenangan dari pemerintah kepada unit pemerintah bawahan. Secara politis, desentralisasi merupakan kebijakan "berbagi kewenangan" (*power sharing*) antara pemerintah dengan pemerintah daerah. Implikasinya, sejauhmana kekuasaan dan kewenangan didistribusikan kepada lembaga-lembaga pemerintahan menurut besaran atau luas geografis suatu negara. Selain itu, desentralisasi juga berarti pembentukan wilayah-

---

[34] *Ibid*, hlm. 22 dan 24.

[35] *Ibid*, hlm. 19-20.

wilayah yang lebih kecil dari wilayah negara dan penciptaan lembaga-lembaga, baik bersifat otonom maupun administratif di wilayah-wilayah tersebut.[36] Contohnya adalah, pemekaran provinsi, pemekaran kabupaten/kota, pemekaran kecamatan, pemekaran desa, beserta pembentukan pemerintahannya.

Menurut Oentarto S.M., dkk, sering ditemui adanya kebijakan desentralisasi yang relatif seragam dalam negara kesatuan yang terbentuk dalam propinsi, distrik, dan daerah-daerah yang lebih kecil. Dalam negara federal, bentuk-bentuk desentralisasi relatif berbeda antarnegara bagian, tergantung dari kebijakan politik negara bagian yang bersangkutan. Pada sisi lain, pemerintah daerah dimungkinkan membuat unit-unit administratif atau unit usaha dalam organisasinya seperti membuat perusahaan daerah, badan otorita, dan sebagainya.[37]

Meskipun ada upaya untuk membatasi pengertian desentralisasi, namun Leemans (1970) membedakan adanya dua tipe, yakni pemerintah daerah (*local government*) dan pemerintah wilayah (*field administration*). Henri Maddick (1983) mendefinisikan desentralisasi sebagai proses yang berkaitan dengan kegiatan dekonsentrasi dan devolusi. Pertama, dekonsentrasi diartikan sebagai pendelegasian kewenangan untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan tertentu kepada pejabat-pejabat pemerintah pusat yang ditugaskan di luar pusat kekuasaan. Kedua, devolusi sebagai kegiatan penyerahan kekuasaan untuk melaksanakan urusan-urusan yang ditentukan oleh pemerintah pusat kepada suatu unit pemerintahan di daerah.[38]

Jika Litvack dan Seddon membagi desentralisasi secara umum menjadi empat, maka Andi A. Mallarangeng menyatakan bahwa kebijakan desentralisasi di Indonesia sebagaimana yang termaktub dalam undang-undang adalah desentralisasi politik, desentralisasi administrasi, dan desentralisasi fiskal.[39] Menurut Ricard M. Bird dan Francois Vaillancourt desentralisasi fiskal merupakan komponen utama dari desentralisasi. Desentralisasi fiskal merupakan suatu bentuk

---

[36] *Ibid*, hlm. 28.

[37] *Ibid*, hlm. 28.

[38] *Ibid*, hlm 28-29.

[39] Andi A. Mallarangeng, Politik dan Distorsi Pilihan Rakyat, Pengantar Tamu, dalam Conie Sema, dkk, *Alzier Suksesi Masa Transisi*, Penerbit Studi Pembangunan dan Demokrasi (Sped), Bandar Lampung, 2004, hlm. vii.

pelepasan tanggung jawab khususnya yang terkait dengan aspek fiskal yang berada dalam lingkungan pemerintah ke instansi vertikal di daerah atau ke pemerintah daerah. Di samping itu, desentralisasi fiskal dapat meningkatkan mobilisasi sumber-sumber keuangan pusat ke daerah, peningkatan akuntabilitas, dan peningkatan ketanggapan serta tanggung jawab pemerintah.[40]

Alasan pemberlakuan desentralisasi fiskal adalah untuk meningkatkan kinerja sektor publik, karena dalam beberapa layanan atau barang publik akan lebih efisien dan meningkatkan akuntabilitas disebabkan tiga hal. Pertama, pemerintah daerah akan lebih baik merancang sesuai dengan kebutuhannya. Kedua, rancangan dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan preferensi lokal. Ketiga, tekanan dari persaingan *interjurisdictional* dapat memotivasi pemerintah daerah untuk bervariasi dan akuntabilitas terhadap penduduknya.[41]

Meskipun belum dapat dibuktikan bahwa pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia belum berjalan dengan baik, tetapi telah memberikan keuntungan karena mendekatkan hubungan antara pemerintah dan rakyatnya. Pemerintah daerah dapat menyediakan pelayanan-pelayanan yang memiliki dampak eksternal yang besar berupa pelayanan publik menjadi lebih baik, menjadikan pejabat lebih bertanggung jawab, meningkatkan kesadaran masyarakat membayar pajak, dan menumbuhkan pembangunan dari bawah.[42]

Untuk itu terdapat dua syarat agar desentralisasi fiskal dapat dijalankan dengan baik. Pertama, proses pengambilan keputusan di daerah harus demokratis, yakni pengambilan keputusan tentang manfaat dan biaya harus transparan dan pihak-pihak yang terkait memiliki kesempatan untuk mempengaruhi keputusan-keputusan tersebut. Kedua, yang lebih sesuai dengan rancangan kebijakan yaitu biaya-biaya dari keputusan yang diambil sepenuhnya harus ditanggung oleh masyarakat setempat.[43]

---

[40] Ricard M. Bird dan Francois Vaillancourt, *Op. Cit.*, hlm. 4-6.

[41] *Ibid*, hlm. 6.

[42] Prosiding Workshop Internasional, *Implementasi Desentralisasi Fiskal Sebagai Upaya Memberdayakan Daerah Dalam Membiayai Pembangunan Daerah*, FISIP Unpar, Bandung, 2002, hlm. 14.

[43] Ricard m. Bird dan Francois Vaillancourt, *Op. Cit*, hlm. 17.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa desentralisasi berkaitan dengan DAU adalah desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal melahirkan hubungan keuangan antara pusat dan daerah, dan hubungan keuangan antara pusat dan daerah melahirkan kewenangan daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan daerah. Untuk memperjelas kaitan antara ketiga teori yang menentukan dalam kaitan ini, maka akan dibahas lebih lanjut teori mengenai hubungan keuangan antara pusat dan daerah.

2.2 Hubungan Keuangan Pusat-Daerah

Hubungan keuangan antara pusat dan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi memunculkan apa yang disebut dengan perimbangan keuangan. Bagir Manan berpendapat paling tidak ada empat faktor yang menentukan hubungan antara pusat dan daerah dalam otonomi, yaitu hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.[44] Ahmad Yani berpendapat lain tentang cakupan hubungan antara pusat dan daerah ini. Hubungan tersebut meliputi hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan koordinasi dan pembinaan.[45]

Menurut Sadu Wasistiono, prinsip umum hubungan antarsatuan pemerintahan dalam sistem negara kesatuan dapat dilihat dari empat faktor. Pertama, dilihat dari pola pembagian kewenangan. Kedua, dilihat dari pola pertanggungjawabannya. Ketiga, dilihat dari rentang kendalinya. Keempat, dilihat dari pembinaan dan pengawasan terhadap norma dan standar.[46]

Meskipun demikian, untuk melihat perimbangan keuangan antara pusat dan daerah cukup ditinjau dari dua faktor hubungan saja, yakni hubungan kewenangan dan hubungan keuangan. Hubungan kewenangan berkaitan langsung dengan hubungan keuangan,

---

[44] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ....*, *Op. Cit.*, hlm. 37.

[45] Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pusat Dan Daerah Di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 7.

[46] Sadu Wasistiono, Kajian Hubungan Antara Pemerintah pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan), *Jurnal Administrasi Pemerintahan*, Volume I Edisi Kedua, Bandung, 2004, hlm. 9-16.

sedangkan hubungan keuangan melahirkan perimbangan keuangan dan sekaligus juga "memperjelas" sumber-sumber pendapatan daerah.

Hubungan kewenangan menurut Bagir Manan, antara lain bertalian dengan pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan urusan rumah tangga daerah tersebut akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Ciri-ciri otonomi terbatas menurut Bagir Manan dapat dilihat dari tiga hal. Pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara katagoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangganya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Berbeda dengan otonomi terbatas, otonomi luas biasa bertolak dari prinsip, bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.[47]

Bagir Manan berpendapat bahwa hubungan pusat dan daerah adalah perimbangan keuangan. Dikatakan demikian, karena perimbangan keuangan tidak lain adalah memperbesar PAD, sehingga lumbung keuangan daerah dapat berisi lebih banyak.[48] Dengan demikian, maka betul apa yang telah dijelaskan di atas, bahwa hubungan keuangan melahirkan perimbangan keuangan, dan perimbangan keuangan dapat "memperjelas" sumber-sumber pendapatan daerah.

Berkaitan dengan hubungan keuangan antara pusat dan daerah ini dari berbagai kenyataan, menurut Bagir Manan terdapat beberapa hal yang perlu dicatat. Pertama, meskipun pendapatan asli daerah tidak banyak, tidak selalu berarti lumbung keuangan daerah tidak berisi banyak. Kedua, meskipun ada skema hukum perimbangan keuangan, dalam kenyataan perimbangan keuangan pusat dan daerah hanya ilusi, karena dalam keadaan apapun keuangan pusat akan selalu lebih kuat dari keuangan daerah. Ketiga, meskipun sumber lumbung keuangan daerah

---

[47] *Ibid*, hlm. 37.

[48] *Ibid*, hlm. 40.

diperbesar, dapat diperkirakan tidak akan ada daerah yang benar-benar mampu membelanjai secara penuh rumah tangganya sendiri.[49]

Menurut Bagir Manan, tidak kalah penting mengatur sistem keuangan daerah seperti subsidi yang tetap menjamin kemandirian daerah, keleluasaan, dan kekuasaan daerah mengatur dan mengurusi sendiri rumah tangganya. Berkaitan dengan itu, maka dana perimbangan adalah penerimaan negara yang dibagi antara pusat dan daerah. Sesuai dengan pengelompokannya, dana perimbangan bukanlah PAD, melainkan penerimaan negara. Jadi merupakan "sumber pendapatan asli pusat" yang dibagi dengan daerah. Dengan demikian, dana perimbangan pada dasarnya adalah subsidi dari pusat kepada daerah.[50] Dana perimbangan dalam kerangka APBN merupakan penerimaan negara yang dikeluarkan kembali untuk ditransfer kepada daerah. Artinya, bagian daerah yang berasal dari dana perimbangan tersebut dalam kerangka APBD adalah merupakan penerimaan daerah sebagai implementasi dari desentralisasi fiskal.

Baik hubungan kewenangan maupun hubungan keuangan antara pusat daerah, keduanya dilakukan dalam rangka desentralisasi guna memperkuat kemandirian otonomi daerah. Fesler[51] dan Leemans[52] menyatakan pada hakikatnya desentralisasi merupakan instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.[53] Tujuan-tujuan tersebut merupakan nilai-nilai dari komunitas politik yang dapat berupa kesatuan bangsa (*national unity*), pemerintahan demokrasi (*democratic government*), kemandirian sebagai penjelmaan dari otonomi, efisiensi administrasi, dan pembangunan sosial ekonomi.[54]

Dalam beberapa literatur asing, hubungan keuangan antara pusat dan daerah terjadi dalam kerangka pelaksanaan desentralisi fiskal. Desentralisasi diartikan sebagai "penyerahan" kewenangan pemerintahan oleh pusat kepada daerah berdasarkan perundang-

---

[49] *Ibid*, hlm. 40-41.

[50] *Ibid*, hlm. 42-43.

[51] James W. Fesler, *Aproaches to the Understanding oh Decentralization, Journal of Politic*, Vol. 27 No. 4/1965.

[52] A.F. Leemans, *Changing Patterns of Local Government, The Hague*, IULA, 1970.

[53] S.H., Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm. 56.

[54] *Ibid*, hlm. 56.

undangan yang berlaku.[55] Kata "penyerahan"[56] menunjukkan bahwa terdapat proses, cara, dan perbuatan menyerahkan yang dilakukan oleh pusat kepada daerah. Adanya proses, cara, dan perbuatan tersebut mengindikasikan bahwa peristiwa itu tidak terjadi begitu saja, melainkan dilakukan secara konstitusional.[57] Dalam konteks ini yang diserahkan adalah kewenangan pemerintahan yang meliputi segala urusan yang dilakukan dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat, termasuk di dalamnya adalah urusan keuangan. Penyerahan dimaksud, tentu berdasarkan undang-undang.

Adapun kata "fiskal"[58] secara gramatikal[59] adalah berkenaan dengan pajak atau pendapatan negara. Oleh karena desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan pemerintahan oleh pusat kepada daerah, maka desentralisasi fiskal adalah penyerahan kewenangan pemerintahan di bidang pajak dan pendapatan negara oleh pemerintah pusat kepada daerah berdasarkan ketentuan undang-undang. Di sinilah letak keterkaitan antara desentralisasi fiskal dengan hubungan keuangan pusat dan daerah, yakni harus dapat memungkinkan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah, sehingga setiap tingkat pemerintahan memiliki lingkup pilihan masing-masing. Instrumen keuangan yang dapat mendukung peranan Pemda seperti itu mencakup tiga hal. Pertama, Pemda diberi kekuasaan untuk menghimpun sendiri pajak-pajak dan sekaligus menentukan tarifnya yang dapat menghasilkan banyak pemasukan. Kedua, bagi hasil penerimaan pajak nasional antara pemerintah pusat dan daerah. Ketiga, bantuan umum dari pemerintah pusat dengan tanpa pengendalian penggunaannya.[60]

Hubungan keuangan mengandung makna adanya pelimpahan sumber dana dari pusat kepada daerah untuk membiayai urusan rumah tangga pemerintahan daerah. Kebijakan ini muncul karena wilayah negara yang begitu luas sehingga untuk melakukan efisiensi pemerintahan harus dilakukan pemencaran kekuasaan (fragmentasi).

---

[55] Lihat UU Nomor 22/1999 dan UU Nomor 25/1999 serta peraturan turunannya.

[56] Kamus Besar Bahasa indonesia, *Op. Cit.*, hlm. 1044.

[57] Konstitusional dapat berarti: (1) bersangkutan dengan; (2) diatur dengan; dan (3) atau diatur oleh konstitusi. *Ibid*, hlm. 590.

[58] Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op., Cit.*, hlm. 317.

[59] Fiskal berarti: (1) sesuai dengan tata bahasa; dan (2) menurut tata bahasa. *Ibid*, hlm. 371.

[60] S.H. Sarundajang, *Op. Cit.*, hlm. 100.

Persoalan yang timbul dalam kaitan dengan hubungan keuangan adalah mengenai sumber pembelanjaan, penggunaan dana, dan pembagian biaya, antara pusat dan daerah. Dengan demikian, ruang lingkup dari hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah merupakan bagian dari ruang lingkup yang ada pada desentralisasi fiskal, yakni meliputi: (1) penetapan pajak-pajak; (2) penetapan bagi hasil (*revenue sharing*); dan (3) penetapan subsidi dan sumbangan (*grant-in-aid*).[61] Ruang lingkup lebih luas adalah yang dikemukan Blane D. Lewis[62] seperti yang telah ditulis terdahulu. Desentralisasi Fiskal di Indonesia menurut Lewis adalah: (1) pengalihan tanggung jawab dalam pelayanan; (2) kewenangan perpajakan; (3) transfer pemerintah; dan (4) peminjaman. Lingkup yang luas tersebut memperkuat argumentasi bahwa desentralisasi fiskal melahirkan hubungan keuangan antara pusat dan daerah, dan hubungan keuangan tersebut melahirkan sumber-sumber pendapatan daerah.

Jika desentralisasi fiskal merupakan komponen dari desentralisasi, maka hubungan keuangan antara pusat dan daerah adalah sebagai instrumen dari pelaksanaan desentralisasi fiskal. Agar pelaksanaan desentralisasi fiskal dalam konteks hubungan keuangan antara pusat dan daerah dapat mencapai hasil yang memuaskan, maka diperlukan lima kondisi.[63] Pertama, kerangka kerja desentralisasi harus memperlihatkan kaitan antara pembiayaan setempat dan kewenangan fiskal dengan fungsi dan tanggung jawab pemberian pelayanan oleh daerah. Kedua, masyarakat setempat harus diberitahu mengenai kemungkinan biaya pelayanan, pemberlakuannya, serta sumber-sumbernya, agar keputusan yang dibuat oleh daerah dapat diterapkan. Ketiga, masyarakat memerlukan mekanisme untuk menyampaikan pandangannya yang dapat mengikat politikus, sebagai upaya mendorong masyarakat berpartisipasi. Keempat, harus ada sistem akuntabilitas yang berbasis pada publik dan informasi yang transparan yang memungkinkan masyarakat untuk mengawasi kinerja pemerintahan daerah guna mendorong politikus maupun aparat setempat untuk cepat tanggap. Kelima, instrumen desentralisasi seperti kerangka kerja institusi yang sah, struktur tanggung jawab pemberian

[61] Nurdjaman Arsjad, dkk, *Op. Cit.* hlm. 110-112.

[62] Blane D. Lewis, *Op., Cit.*, hlm. 2.

[63] Litvack dan Seddon, *Op. Cit.*, hlm. 8.

pelayanan', dan sistem fiskal antarpemerintahan harus diciptakan untuk mendorong sasaran-sasaran politikus.

Hubungan keuangan seperti yang dijelaskan di atas, harus dilakukan dalam rangka mengatasi kesulitan-kesulitan yang dialami oleh daerah. Faktor dominan[64] yang senantiasa menjadi keprihatinan negara-negara berkembang seperti Indonesia adalah: (1) rendahnya pendapatan per kapita; (2) perlunya formasi kapital (investasi); dan (3) sulitnya menghimpun tabungan yang diperlukan (*required saving*). Oleh sebab itu, pelaksanaan hubungan keuangan antara pusat dan daerah terutama harus dapat mewujudkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan dan keadilan, serta harus dapat mengurangi dan menghilangkan kemiskinan.[65]

Agar hal itu dapat terwujud, maka dalam pelaksanaan hubungan keuangan antara pusat dan daerah disarankan dua hal. Pertama, pendapatan dari sumber sendiri setidak-tidaknya mencukupi bagi daerah yang kaya untuk membiayai sendiri pelayanan lokal yang bermanfaat bagi masyarakat setempat. Kedua, sedapat mungkin penerimaan-penerimaan daerah dapat dipungut hanya dari masyarakat setempat terutama yang manfaatnya mereka terima dari pelayanan daerah.[66]

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah dalam rangka desentralisasi fiskal adalah pelimpahan kewenangan sumber-sumber pembiayaan oleh pemerintah pusat kepada daerah dalam pelaksanaan otonomi. Sumber-sumber pembiayaan tersebut secara garis besar meliputi kewenangan perpajakan, transfer pemerintah, dan kewenangan mengadakan pinjaman. Dalam desentralisasi fiskal, DAU merupakan bagian dari transfer pemerintah, dan transfer pemerintah merupakan bagian dari desentralisasi fiskal. Itulah sebabnya, maka desentralisasi fiskal melahirkan hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Alasannya, karena DAU merupakan bagian dari perimbangan keuangan, dan perimbangan keuangan merupakan bagian dari hubungan keuangan antara pusat dan daerah.

---

[64] Nurdjaman Arsjad, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 135.

[65] *Ibid*, hlm. 136.

[66] Bird dan Vaillancourt, *Op. Cit.*, hlm. 15.

Baik desentralisasi fiskal maupun hubungan keuangan antara pusat dan daerah akan berjalan dengan baik jika didasarkan atas ketentuan hukum. Ketentuan hukum sebagai dasar pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia saat ini adalah Pasal 2 UU 33/2004 yang mengatur prinsip-prinsip kebijakan perimbangan keuangan. Pertama, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah dan Daerah. Kedua, pemberian sumber keuangan negara kepada Pemda dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah kepada Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal. Ketiga, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah merupakan sistem yang menyeluruh mengenai pendanaan dalam pelaksanaan desentralisasi termasuk dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Ateng Syafrudin[67] menyatakan, "ada empat kreteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin adanya suatu sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah." Pertama, sistem tersebut seharusnya memberikan kontribusi kekuasaan yang rasional di antara berbagai tingkatan pemerintahan mengenai pemungutan dan pengeluaran sumber-sumber dana pemerintah, yaitu suatu pembagian yang sesuai pola umum desentralisasi. Kedua, sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara merata di antara daerah-daerah atau sekurang-kurangnya memberikan perioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu. Ketiga, sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Keempat, pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

---

[67] Ateng Syafrudin, Tinjauan Perubahan Atas UU nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dalam Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah Sebagai Upaya Awal Merevisi Undang-Undang Nomor 22 Dan 256 Tahun 1999, Prosiding Seminar Nasional, Pusat Kajian Pemerintahan STPDN kerjasama dengan Alqafrint Jatinangor, Bandung, 2001,hlm. 34.

Sarundajang[68] dengan mengutip berbagai sumber menyatakan bahwa ada empat pendekatan dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah, yaitu kapitalisasi, pendapatan, pengeluaran, dan komprehensif. Pendekatan kapitalisasi menjadikan pemerintah daerah memperoleh modal permulaan yang diharapkan untuk diinvestasikan menurut cara-cara yang dapat menghasilkan pendapatan untuk menutup pengeluaran rutin. Pendekatan pendapatan lebih mengandalkan perhatian pada pemerintah daerah dengan memberikan sejumlah sumber pendapatan yang dipandang potensial di masing-masing daerah. Pendekatan pengeluaran menjadikan pemerintah pusat memberikan sejumlah dana pinjaman, bantuan (sumbangan) atau bagi hasil pungutan kepada Pemda untuk membiayai pengeluaran tertentu. Pendekatan konprehensif berusaha menggabungkan sasaran pengeluaran dengan sumber-sumber dananya.

Menurut Sarundajang terdapat beberapa hal yang perlu mendapat perhatian khusus menyangkut hubungan keuangan antara pusat dan daerah dalam konteks pendekatan komprehensif. Pertama, dasar perhitungan anggaran bagi Pemda harus ditetapkan dengan cara sedemikian rupa sehingga alokasi umum menutup defisit anggaran didasarkan pada kreteria nasional yang standar, guna penentuan potensi penerimaan daerah dan kebutuhan-kebutuhan pengeluarannya. Kedua, proporsi pendanaan pemerintah pusat dan daerah hendaknya memperhatikan argumentasi tentang otonomi, swasembada, dan pendekatan pendapatan. Ketiga, kebutuhan pengeluaran tiap daerah berbeda-beda menurut kompleksitas permasalahan dan cakupan pelayanannya. Keempat, alokasi sumber dana dari pusat kepada daerah untuk menyeimbangkan PAD dengan kebutuhan pengeluarannya, merupakan sesuatu yang baik, mengingat bahwa kapasitas pendapatan didasarkan pada penilaian obyektif atas dasar pajak daerah, bukan didasarkan atas realisasi penerimaan daerah atau perkiraannya.[69]

Berdasarkan argumentasi di atas, terdapat titik temu pemikiran antara Sarundajang dengan Ateng Syafrudin, bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah harus memperhatikan beberapa hal. Pertama, suatu pembagian kekuasaan yang rasional di antara tingkat-tingkat pemerintahan dalam memungut dan membelanjakan sumber

---

[68] S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001,hlm. 87-94.

[69] *Ibid*, hlm. 94-96.

dana pemerintah, yaitu suatu pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi. Kedua, suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi, penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Ketiga, pembagian yang adil di antara daerah-daerah atas pengeluaran pemerintah, atau sekurang-kurangnya ada perkembangan yang memang diusahakan ke arah itu. Keempat, suatu upaya perpajakan (*tax effort*) dalam memungut pajak dan retribusi oleh pemerintah daerah yang sesuai dengan pembagian yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

Pelaksanaan DAU sebagai bagian dari dana perimbangan dilaksanakan dalam kerangka hubungan keuangan antara pusat dan daerah berdasarkan undang-undang. Secara konstitusional hubungan keuangan antara pusat dan daerah diatur berdasarkan Pasal 18A ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 yang mengatur: "Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang." Oleh karena UU 25/1999 diundangkan sebelum dilakukan Perubahan Kedua UUD 1945, maka undang-undang tersebut diganti dengan UU 33/2004.

Konsep perimbangan keuangan dalam UU 33/2004 adalah suatu sistem keuangan pemerintahan dalam negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan Pemda secara proporsional, demokratis, adil, transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban, pembagian kewenangan, dan tanggung jawab serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut.

Menurut Penjelasan UU 33/2004, Pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama, yakni distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh pemerintah pusat, sedangkan fungsi alokasi oleh pemerintahan daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Pembagian ketiga fungsi tersebut sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Ateng Syafrudin[70] dalam berbagai kesempatan selalu mengkritisi pembagian peran antara pemerintah pusat dan daerah dalam menjalankan ketiga fungsi tersebut. Menurutnya, ketiga fungsi tersebut bisa saja secara efektif dilaksanakan oleh pemerintah daerah asalkan pemerintah pusat melakukan penyerahan peran tersebut sekaligus melakukan pembinaan terhadap Pemda. Jika tidak, berarti inilah yang sering disebut dengan otonomi setengah hati, karena pemerintah pusat ternyata tidak sungguh-sungguh menjalankan desentralisasi seperti yang diamanatkan undang-undang.

Akibat dari timpangnya pembagian peran antara pemerintah pusat dan daerah tersebut menjadikan timpang pula dalam pembagian dana perimbangan terutama mengenai penerimaan yang berasal dari SDA pertambangan, baik minyak bumi maupun gas bumi. Untuk SDA yang berasal dari minyak bumi, bagian pusat sebesar 84,5% dan sisanya untuk daerah sebesar 15,5%, sedangkan untuk SDA yang berasal dari gas bumi, bagian pusat sebesar 69,5 % dan daerah hanya kebagian 30,5%.

Bagir Manan mengatakan bahwa dalam skema hukum pembagian yang timpang antara pusat dan daerah tersebut dianggap aneh. Alasannya, karena yang mempunyai SDA sebenarnya adalah daerah, sehingga wajar jika daerah akan mendapatkan pembagian yang lebih besar daripada pusat. Oleh karena yang mempunyai SDA adalah daerah, maka yang melakukan pembagian terhadap hasilnya seharusnya dilakukan oleh daerah terhadap pusat.[71]

Pendapat senada dikemukakan pula oleh Sarundajang[72] dengan mengatakan: "setelah mengkaji isi undang-undang perimbangan keuangan tersebut, ia berpendapat bahwa pembahasannya dilakukan secara tergesa-gesa karena sebenarnya prinsip negara kesatuan dan prinsip pemerataan dan keadilan di semua daerah otonom perlu dikedepankan". Dengan alasan itu, maka Sarundajang menyarankan agar bagi hasil antara pemerintah pusat dan daerah seharusnya dilakukan dengan formula *fifty-fifty* yang menggambarkan adanya prinsip keseimbangan. Secara konkret terdapat dua hal yang diusulkan

---

[70] Ateng Syafrudin dalam kapasitas beliau selaku promotor selalu menekankan hal itu kepada penulis pada setiap kesempatan berkonsultasi terutama bertempat di kediaman beliau di Jalan Sukahaji Permai 15 Bandung.

[71] Bagir Manan, Pendapat disampaikan di Bandung, 8 Maret 2003.

[72] Sarundajang, *Op. Cit.*, hlm. 113.

Sarundajang terhadap formula bagi hasil SDA ini. Pertama, antara pemerintah pusat dan Pemda penghasil dibagi dengan formula *fifty-fifty*. Kedua, bagian yang dialokasikan untuk pemerintah pusat dibagi lagi kepada daerah bukan penghasil dengan formula *fifty-fifty* pula. Artinya, separuh dari hasil SDA itu dikembalikan kepada daerah penghasil, dan separuh lagi dibagi dua antara pemerintah pusat dengan daerah bukan penghasil.

Berdasarkan pendapat di atas, maka sangat wajar jika daerah mendapatkan bagian terbesar dari hasil penerimaan negara yang termasuk dana perimbangan keuangan. Pendapat Bagir Manan perlu mendapat dukungan, bahwa SDA merupakan milik daerah penghasil, sehingga sangat wajar jika daerah yang bersangkutan berhak menentukan berapa besar hasil yang harus disumbangkan kepada pemerintah pusat. Hal ini mendukung pula kritik dari Ateng Syafrudin, bahwa dalam pelaksanaan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, daerah tidak saja melakukan fungsi alokasi, melainkan dapat pula melakukan fungsi distribusi maupun stabilisasi.

Menurut Robert A. Simanjuntak,[73] secara prinsip terdapat tiga tujuan umum dari perimbangan keuangan. Pertama, meniadakan atau meminimalkan ketimpangan fiskal vertikal. Kedua, meniadakan atau meminimalkan ketimpangan fiskal horizontal. Ketiga, menginternalisasi/ memperhitungkan sebagian atau seluruh limpahan (biaya) kepada daerah yang menerima limpahan manfaat (yang menimbulkan biaya) tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang dapat diwujudkan dalam dua hal. Pertama, dalam bentuk keadilan vertikal maupun horizontal. Kedua, tatanan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik menuju "*clean government*" dan "*good governance*". Implikasinya adalah adanya kebutuhan dana yang cukup besar bagi daerah, dan dari sinilah timbul suatu mekanisme yang disebut perimbangan keuangan atau transfer pemerintah. Dengan demikian, perimbangan keuangan merupakan suatu mekanisme bantuan (transfer) keuangan dari pusat ke daerah.

---

[73] *Ibid*, hlm. 27.

2.3 Sumber Pendapatan Daerah

Perimbangan keuangan seperti yang dikemukakan Davey merupakan alokasi dari anggaran Pemerintah.[74] Dalam konteks hubungan keuangan antara pusat dan daerah, perimbangan keuangan menyangkut pembagian sumber dana antara pemerintah dan daerah.[75] Hubungan keuangan antara pusat dan daerah merupakan pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu antara tingkat-tingkat pemerintahan dan pembagian sumber penerimaan untuk membiayainya.[76] Tujuan utama hubungan keuangan antara pusat dan daerah, yang pertama, adalah untuk mencapai perimbangan keuangan antara berbagai pembagian sumber dana itu, sedangkan yang kedua, untuk menyesuaikan antara potensi dan sumber daya masing-masing daerah.[77] Tujuan yang pertama, berkaitan erat dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, sedangkan yang kedua, berkaitan erat dengan sumber-sumber pendapatan daerah.

Hal yang lebih mendasar dari hubungan keuangan antara pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian kekuasaan antara pemerintah dan daerah. Contoh pelaksanaan pembagian kekuasaan berdasarkan asas otonomi di Indonesia adalah diberlakukannya UU 32/2004, UU 33/2004, dan UU 34/2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang sekarang telah diganti dengan UU 28/2009. Hal yang paling penting dalam pembagian kekuasaan tersebut mengenai dua macam peranan yang dapat dilakuan oleh daerah. Pertama, menyangkut hak untuk mengambil keputusan mengenai anggaran pemerintahan. Kedua, berkaitan dengan bagaimana cara memperoleh dan membelanjakannya. Dengan demikian, hubungan keuangan antara pusat dan daerah harus serasi dengan peranan yang dapat dilakukan oleh daerah.

Untuk melakukan dua peranan tersebut terdapat dua pandangan mengenai pemerintahan daerah.[78] Pandangan yang pertama menekankan peranan pemerintahan daerah sebagai ungkapan dari

---

[74] K.J. Davey, *Op. Cit.*, hlm. 201.

[75] K.J. Davey, Hubungan Keuangan Pusat-Daerah Di Indonesia, dalam Nick Devas, dkk, *Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1989, hlm. 179.

[76] *Ibid*, hlm. 179.

[77] *Ibid*, hlm. 179.

[78] *Ibid*, hlm. 180.

kemauan dan identitas masyarakat setempat. Menurut pandangan ini tujuan pemerintahan daerah pada dasarnya bersifat politis, yakni berupa wadah bagi masyarakat untuk menyalurkan keinginannya dan menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah sesuai dengan harapan dan prioritas.

Menurut jalan pikiran tersebut hubungan keuangan antara pusat dan daerah harus dapat memungkinkan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah berdasarkan lingkup kewenangan masing-masing. Sarana keuangan yang dapat mendukung daerah untuk melakukan tindakan tersebut mencakup tiga hal. Pertama, Pemda diberi kewenangan untuk mengelola perpajakan yang berpotensi termasuk menentukan tarifnya. Kedua, diberikan hak atas bagi hasil pajak-pajak yang dikelola oleh pemerintah pusat. Ketiga, pemerintah dapat memberikan bantuan umum dengan tidak campur tangan dalam hal penggunaannya.[79] Jika ketiga hal ini dilakukan secara simultan, maka daerah dapat leluasa memperbesar penerimaan melalui apa yang disebut dengan pendapatan daerah. Tindakan pertama berkaitan dengan memperbesar sumber PAD, yang kedua berkaitan dengan dana perimbangan, dan yang ketiga berkaitan dengan dana bantuan. Ketiganya merupakan sumber-sumber pendapatan daerah guna memperkuat pelaksanaan otonomi daerah.

Menurut pandangan kedua, Pemda pada dasarnya adalah lembaga untuk menyelenggarakan pelayanan dan sekaligus sebagai sarana untuk menimbulkan biaya pelayanan yang bermanfaat bagi daerah. Tujuan Pemda berdasarkan pandangan ini adalah bersifat tata usaha dan ekonomi. Dari sudut tata usaha lebih mudah dan efektif untuk melaksanakan tugas yang tersebar di wilayahnya dan menuntut pengetahuan tentang karakter daerahnya agar dapat terlaksana dengan baik. Dari sudut ekonomi efisiensi dapat dicapai dengan baik apabila kebijakan dan penggunaan sumber daya dapat disesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan setempat.[80]

Menurut jalan pikiran pandangan yang kedua ini, sarana keuangan yang sesuai adalah yang tidak menuntut wewenang sendiri untuk mengambil keputusan dalam bidang keuangan. Pertama, wewenang untuk mengenakan pajak dan pungutan lainnya tanpa hak

---

[79] *Ibid*, hlm. 180.

[80] *Ibid*, hlm. 180.

untuk menentukan tarif. Kedua, bantuan untuk pelayanan dan program tertentu. Ketiga, bantuan untuk menyamakan jumlah atau mengimbangi kekurangan berdasarkan perkiraan pemerintah pusat (bukan perkiraan daerah) yang berkaitan dengan pengendalian anggaran.[81] Jika hal ini yang terjadi, maka daerah tidak dapat dengan leluasa untuk memperbesar penerimaannya, karena pendapatan daerah yang dikelola semua ditentukan oleh pusat.

Perdebatan antara kedua pandangan tersebut menimbulkan citra buruk bagi perkembangan hubungan keuangan antara pusat dan daerah, akibat kebijakan pemerintah yang mempunyai standar ganda. Hal itu menimbulkan hubungan antara pusat dan daerah dalam bidang keuangan maupun kewenangan, menjadi tidak seimbang. Ketidakseimbangan hubungan antara pusat dan daerah tersebut di Indonesia berlangsung cukup lama sampai diberlakukannya desentralisasi (politik dan administrasi) berdasarkan UU 22/1999 dan desentralisasi fiskal berdasarkan UU 25/1999. Standar ganda yang dimaksud adalah berupa kebijakan pemerintah pusat yang cenderung menghambat pelaksanaan otonomi daerah dengan mengembangkan campur tangan yang begitu besar.

Terdapat beberapa alasan pemerintah untuk tidak memberikan jalan bagi berkembangnya pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia saat itu. Pertama, kekhawatiran mengenai persatuan nasional yang terpecah-belah. Kedua, untuk memelihara keseimbangan politik dan keadilan dalam pembagian sumber daya antardaerah (terutama antara Jawa dan daerah lainnya). Ketiga, pemerintah ingin memegang kendali atas pembangunan ekonomi.[82]

Alasan-alasan itu tetap dipertahankan oleh pemerintah hingga krisis ekonomi dan kepercayaan melanda Indonesia. Mardiasmo[83] berpendapat pada satu sisi krisis tersebut telah memberikan dampak yang luar biasa pada tingkat kemiskinan, namun di sisi lain dapat memberikan "berkah tersembunyi" (*blessing in disguised*) sebagai upaya peningkatan tarap hidup rakyat. Hal ini karena krisis ekonomi dan kepercayaan tersebut membuka jalan munculnya reformasi total di Indonesia.

---

[81] *Ibid*, hlm. 180.

[82] *Ibid*, hlm. 181.

[83] Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, hlm. 3.

Salah satu dari sekian tuntutan reformasi total tersebut adalah untuk memberikan otonomi yang luas kepada daerah terutama kabupaten/kota dengan dua alasan. Pertama, intervensi pemerintah yang terlalu besar telah menimbulkan rendahnya kapabilitas dan efektivitas Pemda untuk mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Kedua, tuntutan pemberian otonomi itu juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki "*new game*" yang membawa "*new rules*" pada semua aspek kehidupan pada masa mendatang.[84]

Untuk menghadapi "*new game*" dan "*new rules*" maka dibutuhkan "*new strategy*".[85] Dalam kerangka itulah UU 22/1999 dan UU 25/1999 diterbitkan ketika itu. Kedua undang-undang ini telah membawa perubahan mendasar pada hubungan antara pusat dan daerah terutama menyangkut pengelolaan keuangan daerah. Perubahan mendasar tersebut secara tegas telah melahirkan hubungan keuangan antara pusat dan daerah menjadi lebih seimbang, dan dengan demikian, perimbangan keuangan menjadi lebih baik, serta pendapatan daerah menjadi lebih besar.

Perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan yang melahirkan pendapatan daerah, antara lain, adalah dalam rangka untuk memberdayakan Pemda.[86] Pertama, pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Kedua, kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah umumnya dan anggaran daerah khususnya. Ketiga, desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran.

Telah dikatakan bahwa pengelolaan keuangan daerah adalah bertumpu pada hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Hubungan keuangan tersebut salah satunya adalah melahirkan perimbangan keuangan. Davey[87] menyatakan perimbangan keuangan ini dapat dilakukan dalam beberapa jenis. Pertama, merupakan jenis yang paling lazim adalah jatah berdasarkan suara (*vote*) anggaran yang langsung. Kedua, kapitalisasi (*capitalization*) berupa penanaman saham oleh pemerintah pusat pada daerah. Ketiga, bagi hasil pajak (*tax sharing*)

---

[84] *Ibid*, hlm. 3-4.

[85] *Ibid*, hlm. 4.

[86] *Ibid*, hlm. 9.

[87] Davey, *Op. Cit.*, hlm. 203-204.

berupa pengalokasian seluruhnya atau sebagian dari penerimaan pemerintah pusat kepada daerah. Keempat, perimbangan keuangan kepada daerah melalui pinjaman. Kelima, perimbangan keuangan dapat diberikan dalam bentuk yang paling lazim berupa hibah (bantuan), subsidi, kontribusi, atau subvensi. Kesemua bentuk perimbangan keuangan ini membuat sumber-sumber penerimaan daerah menjadi lebih beragam.

Davey menyatakan ada dua pendekatan kasar tentang batasan kebutuhan pengeluaran daerah bagi penentuan perimbangan keuangan.[88] Pertama, didasarkan atas perkiraan yang diajukan oleh masing-masing Pemda yang tunduk pada perubahan tertentu berdasarkan ketentuan pemerintah pusat. Kedua, perimbangan keuangan kepada masing-masing daerah didasarkan atas kreteria obyektif dengan mengukur kebutuhan daerah yang tidak berhubungan dengan rancangan APBD. Kebutuhan tersebut dapat diukur berdasarkan: (1) fungsi-fungsi yang dilaksanakan oleh daerah; dan (2) kemampuan umum daerah dalam mengelola pengeluaran.

Suparmoko[89] menyatakan pada prinsipnya pendapatan daerah dapat dikelompokkan menjadi empat. Pertama, PAD yang terdiri dari pajak dan retribusi daerah, keuntungan perusahaan milik daerah, hasil kekayaan daerah, dan PAD lainnya. Kedua, dana perimbangan antara Pusat dan Daerah. Ketiga, pinjaman daerah. Keempat, lain-lain pendapatan daerah yang sah. Pendapatan daerah yang dimaksud adalah merupakan akibat dari hubungan keuangan yang diatur berdasarkan UU 22/1999 dan UU 25/1999. Dana perimbangan antara pusat dan daerah yang merupakan istilah lain dari transfer pemerintah yang menurut Suparmoko terbagi atas: (1) bagian Daerah dari PBB, BPHTB, dan penerimaan dari SDA; (2) DAU; dan (3) DAK.[90] Dadang Solihin dan Putut Marhayudi[91] yang sependapat dengan Suparmoko mengenai perimbangan keuangan ini secara garis besar hanya menyebutkan: (1) dana bagi hasil; (2) DAU; (3) DAK; dan (4) Dana Darurat.

---

[88] *Ibid*, hlm. 217.

[89] M. Suparmoko, *Ekonomi Publik Untuk Keuangan & Pembangunan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2002, hlm. 41.

[90] Lihat juga Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 40.

[91] Dadang Solihin dan Putut Marhayudi, *Panduan Lengkap Otonomi Daerah*, Penerbit ISMEE, Jakarta, 2002, hlm. 209.

Pembagian dana perimbangan seperti itu adalah berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU 25/1999 jo. Pasal 10 ayat (1) UU 33/2004. Pasal tersebut menentukan dana perimbangan terdiri dari: (a) bagian Daerah dari penerimaan PBB, BPHTB (yang pada tanggal 1 Januari 2011 diserahkan ke daerah), dan penerimaan dari SDA; (b) DAU; dan (c) DAK.

Ahmad Yani[92] menyatakan bagian Daerah dalam bentuk bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*) merupakan upaya yang dilakukan untuk mengatasi ketimpangan vertikal (*vertical imbalance*) antara pusat dan daerah. Sumber dana ini terdiri dari bagi hasil pajak dan bukan pajak (SDA) dengan pola bagi hasil penerimaan dilakukan dengan persentase tertentu yang didasarkan atas daerah penghasil (*by origin*).

Dari beberapa pendapatan tersebut di atas, terdapat kaitan erat antara perimbangan keuangan dengan pendapatan daerah. Pertama, perimbangan keuangan ternyata merupakan bagian dari pendapatan daerah. Kedua, tidak dapat dipungkiri pula bahwa sesungguhnya perimbangan keuangan akan melahirkan pendapatan daerah. Kenyataan itu dapat dibuktikan melalui dua hal. Pertama, Pasal 157 UU 32/2004 menyatakan bahwa dana perimbangan merupakan bagian dari sumber pendapatan daerah. Kedua, Penjelasan Pasal 10 ayat (2) UU 33/2004 menyatakan bahwa pencantuman dana perimbangan dalam APBN dimaksudkan untuk memberikan kepastian pendanaan bagi daerah. Dengan demikian, pendapatan daerah yang antara lain bersumber dari dana perimbangan, dan dana perimbangan yang antara lain dihasilkan dari DAU, dan DAU merupakan salah satu sumber penerimaan daerah.

Dari uraian di atas, dapat diketahui bahwa pengertian sumber pendapatan daerah adalah sumber keuangan daerah yang dapat diperoleh, dikelola, dan dimanfaatkan oleh daerah. Oleh sebab itu, sumbernya beragam seperti yang diatur Pasal 157 UU 32/2004. Adapun PAD merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari dalam wilayah daerah yang bersangkutan. Contohnya adalah berupa pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.

Agar pelaksanaan perimbangan keuangan maupun pendapatan daerah dalam rangka hubungan keuangan antara pusat dan daerah dilakukan dengan adil harus dikaitkan dengan beberapa pemikiran.

---

[92] Ahmad Yani, *Op. Cit.*, hlm. 40.

Pertama, jika pada tingkat implementasi masih terdapat kendala-kendala teknis maka perlu koordinasi untuk mencari titik temu guna menunjang pertumbuhan potensi daerah. Kedua, dalam menyusun rancangan peraturan harus benar-benar sejalan dengan undang-undang. Ketiga, perlu strategi dan teknik yang tepat dalam mengatur pembagian keuangan antara pusat dan daerah dengan berpegang pada asas keadilan antardaerah. Keempat, mengingat daerah masih terbatas SDA dan SDM maka agar dikaji lebih mendalam dan tepat sasaran pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (Iptek) agar daerah mampu mendukung ekplorasi potensi SDA guna menggali sumber keuangan daerah. Kelima, perlu dirumuskan strategi keunggulan daerah yang dapat menjadi "*branch marking*" bagi daerah potensial lain serta menjalin kerjasama antardaerah yang saling mendukung. Keenam, dengan adanya identifikasi keunggulan daerah perlu dikembangkan ke arah peluang masuknya investasi dan pengembangan usaha agar mempercepat proses pulihnya ekonomi di daerah.[93]

Agar beberapa pemikiran tersebut dapat terlaksana dengan baik, maka prinsip otonomi yang terkandung dalam UU 32/2004 harus dapat diterapkan. Pertama, penyelenggaraan otonomi dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, dan pemerataan dengan mempertimbangan potensi daerah. Kedua, pelaksanaan otonomi didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab. Ketiga, pelaksanaan otonomi yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten/kota, sedangkan daerah propinsi merupakan otonomi terbatas. Keempat, pelaksanaan otonomi harus memperhatikan kondisi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antardaerah. Kelima, pelaksanaan otonomi harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom. Keenam, pelaksanaan otonomi memberi peranan dan fungsi Badan Legislatif Daerah dalam melaksanakan fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketujuh, pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan di daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administratif untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur.[94]

---

[93] A.S. Hikam, *Titik Temu Pusat dan Daerah*, dalam Nur Rif'ah Masykur (ed), *Peluang & Tantangan Otonomi Daerah*, PT Permata Artistika Kreasi, Depok, 2001, hlm. 11.

[94] H. Sudarsono, Implementasi Otonomi Daerah Dalam Perekonomian dan Politik Nasional, *Ibid*, hlm. 22.

Pada hakikatnya otonomi dan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang yang disertai dengan keleluasaan daerah dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan. Dengan demikian pelayanan kepada masyarakat akan menjadi lebih baik serta pembangunan daerah akan lebih terarah dan optimal. Permasalahan pokok dalam pelaksanaan otonomi adalah menyangkut fungsi pemerintahan daerah yang belum dapat memenuhi tuntutan dan aspirasi masyarakat baik kualitas, kuantitas, maupun jangkauan pelayanan.[95]

Hal itu dapat diatasi jika cukup tersedia dana bagi daerah terutama yang bersumber dari perimbangan keuangan maupun pendapatan daerah itu sendiri.

Untuk mengatasi berbagai kendala dalam pelaksanaan otonomi harus ditempuh berbagai strategi kebijakan. Pertama, meningkatkan kemampuan keuangan daerah melalui dana perimbangan keuangan yang lebih adil dan proporsional dan pemberian kewenangan yang lebih luas kepada daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan daerah. Kedua, menyiapkan SDM daerah yang profesional sesuai dengan potensi dan kepentingan daerah melalui pendidikan dan pelatihan serta pengembangan sistem penggajian dan insentif yang memadai. Ketiga, meningkatkan kemampuan dan sistem pemerintahan daerah melalui penyelarasan tugas dan fungsi serta hubungan kerja unit-unit pemerintahan daerah sesuai kebutuhan.[96]

Dengan demikian pelaksanaan otonomi perlu menciptakan hubungan antara pusat dan daerah menjadi lebih serasi. Bagir Manan menyatakan mekanisme hubungan antara pusat dan daerah dalam bidang otonomi berintikan sistem rumah tangga daerah, karena akan nampak kedudukan masing-masing pihak dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Hubungan dalam bidang otonomi akan terkait pula dengan urusan organisasi, keuangan, dan pengawasan.[97] Hubungan keuangan antara pusat dan paerah berintikan sumber-sumber pendapatan dan perimbangan keuangan yang melahirkan DAU. A. Asri Harahap menggambarkan hubungan keuangan melalui dua

---

[95] *Ibid*, hlm. 22.

[96] *Ibid*, hlm. 25.

[97] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, *Op. Cit.*, hlm. 560.

pendekatan dalam menentukan derajat tanggung jawab antara pusat dan daerah. Pertama, kepada daerah diserahkan seperangkat sumber-sumber keuangan serta tugas dan tanggung jawab yang harus dilaksanakan. Kedua, pembagian tugas serta tanggung jawab antara pusat dan daerah ditentukan terlebih dahulu baru ditentukan pembagian sumber keuangan.[98] Dalam konteks ini otonomi harus diberlakukan dengan pemberlakuan desentralisasi fiskal, dan desentralisasi fiskal diiringi dengan perimbangan keuangan yang akan memperbesar pendapatan daerah.

Pemberlakuan otonomi yang berkaitan dengan pelimpahan kewenangan dari pusat kepada daerah secara umum didasarkan pada tiga penilaian. Pertama, ketidakpuasan atas pembangunan daerah yang sentralistik oleh pusat. Kedua, sesuai dengan perkembangan hubungan antara pusat dan daerah yang semakin kompleks dan sulit untuk diakomodasikan secara sentralistik oleh pusat. Ketiga, beberapa daerah justru telah mengalami kemajuan yang pesat dalam memacu kemajuan pembangunannya sendiri.[99]

---

[98] A. Asri Harahap, Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, dalam Nur Rif'ah Masykur, *Op. Cit.*, hlm. 84.

[99] *Ibid*, hlm. 95.

BAB III
TUJUAN PEMBERLAKUAN DANA ALOKASI UMUM

3.1 Konsep Tujuan Pemberlakuan DAU

Pengalokasian DAU bertujuan untuk menjamin tersedianya dana bagi daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sumber lain sebagai pembiayaan desentralisasi adalah PAD, dana perimbangan lainnya, pinjaman daerah, dan lain-lain. Dana perimbangan ini selain DAU, juga terdiri dari DBH dan DAK. Dengan demikian, tujuan lain dari DAU adalah untuk pemerataan kemampuan penyediaan pelayanan publik antardaerah secara keseluruhan.

Sebagai negeri yang kaya akan SDA, Indonesia memiliki persoalan ketidakmerataan distribusinya, baik antardaerah propinsi maupun antardaerah kabupaten/kota. Oleh sebab itu, dana perimbangan yang berasal dari SDA menimbulkan persoalan yang sama antardaerah, yaitu ketidakmerataan mendapatkannya. Menurut Bambang Brodjonegoro dan Arlen T. Pakpahan, dalam konteks ini DAU dimaksudkan untuk dapat memperbaiki pemerataan perimbangan keuangan yang ditimbulkan oleh bagi hasil SDA.[100]

Pengalokasian DAU kepada daerah semula didasarkan atas potensi ekonomi dan kebutuhan belanja masing-masing daerah. Oleh sebab itu, daerah yang potensi ekonominya besar namun kebutuhan belanjanya relatif kecil maka akan memperoleh alokasi DAU yang sedikit. Di samping itu, daerah yang potensi ekonominya kecil, tetapi kebutuhan

[100] *Ibid*, hlm. 54.

belanjanya besar, maka akan memperoleh alokasi DAU yang besar. Hal itu berarti, bahwa DAU berfungsi sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal antardaerah. Dengan demikian, daerah yang memiliki kapasitas fiskal cukup besar sayogyanya menerima DAU lebih kecil dibandingkan dengan daerah yang kapasitas fiskalnya terbatas. Dengan catatan, bahwa kebutuhan antardaerah tersebut tidak berbeda secara signifikan.[101]

Pertanyaan yang timbul adalah: mengapa DAU sebagai dana perimbangan antara pusat dan daerah, perlu diberlakukan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi ? Untuk menjawab pertanyaan ini menarik dikutif beberapa alasan mengenai perlunya transfer dana (dana perimbangan) dari pusat ke daerah berdasarkan analisis dari Robert A. Simanjuntak.[102]

Pertama, untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imballance*). Alasannya, karena pemerintah pusat menguasai sebagian besar penerimaan negara yang utama seperti pajak dan sebagainya. Oleh sebab itu, pemerintah daerah hanya menguasai sebagian kecil saja dari sumber-sumber penerimaan negara tersebut.[103] Sebagai contoh, daerah hanya berwenang memungut pajak daerah yang penghasilannya tidak seberapa (pajak kurus). Untuk menutup kekurangan sumber penerimaan bagi daerah, maka dibutuhkan dana perimbangan dari pusat.

Kedua, untuk mengatasi ketimpangan fiskal horizontal (*horizontal fiscal imballance*). Alasannya, karena kemampuan berbagai daerah untuk memperoleh pendapatan sangat bervariasi. Perbedaan kemampuan tersebut disebabkan oleh perbedaan kondisi antardaerah. Ada daerah yang kaya akan SDA, sebaliknya tidak sedikit pula daerah yang miskin SDA. Ada daerah yang memiliki intensitas kegiatan ekonomi yang tinggi, tetapi juga tidak sedikit daerah yang mempunyai intensitas kegiatan ekonomi yang sangat rendah. Perbedaan tersebut menyebabkan basis pajak (*taxable capacity*) antardaerah yang bersangkutan berbeda pula.[104]

---

[101] *Ibid*, hlm. 54.

[102] Robert A. Simanjuntak, Transfer Pusat Ke Daerah: Konsep dan Praktik di Beberapa Negara, dalam *Dana Alokasi Umum – Konsep, Hambatan, dan Prospek Di Era Otonomi Daerah*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002, hlm. 24

[103] *Ibid*, hlm. 24.

[104] *Ibid*, hlm. 24-25.

Alasan lain adalah, perbedaan antardaerah dari sisi belanja untuk melaksanakan fungsi pemerintahan dan pelayanan terhadap masyarakat yang sangat bervariasi. Sebagai contoh, ada daerah yang mempunyai penduduk miskin, lanjut usia, anak-anak, dan remaja yang sangat banyak. Di samping itu, ada daerah-daerah yang terdiri dari kepulauan luas yang sarana dan prasarana transportasi dan infrastrukur lainnya masih sangat terbatas. Di lain pihak, terdapat daerah-daerah yang jumlah penduduknya tidak terlalu banyak namun sarana dan prasarananya sudah sangat memadai. Keadaan demikian mencerminkan tinggi rendahnya kebutuhan fiskal (*fiscal need*) antardaerah yang bersangkutan. Dengan membandingkan antara kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) tersebut, maka dapat diketahui kesenjangan fiskal (*fiscal imballance*) atau celah fiskal (*fiscal gap*) dari masing-masing daerah tersebut. Untuk menutupi kesenjangan fiskal atau celah tersebut, maka dibutuhkan dana perimbangan dari pusat.

Ketiga, adanya kewajiban untuk menjaga tercapainya standar pelayanan minimum di setiap daerah. Alasannya, berbagai daerah yang memilki sedikit sumber daya memerlukan subsidi dari pusat untuk dapat menyelenggarakan standar pelayanan minimum tersebut. Musgrave menyatakan bahwa peran redistributif dari sektor publik akan akan lebih efektif dan cocok jika dijalankan oleh pemerintah pusat. Oleh sebab itu, penerapan standar minimum pada setiap daerah akan lebih bisa dijamin pelaksanaanya oleh pemerintah pusat.[105] Kemungkinan dari postulat Musgrave itulah, maka Indonesia mengembangkan fungsi distribusi dan stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah pusat, sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Alasannya, karena daerah lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan kepada masyarakat.

Keempat, untuk mengatasi persoalan yang timbul dari menyebar atau melimpahnya efek pelayanan publik (*inter-jurisdictional spill-over effects*). Alasannya, karena beberapa jenis pelayanan publik di suatu wilayah daerah mempunyai "efek menyebar" (eksternalitas) ke wilayah-wilayah daerah yang lain. Sebagai contoh, pendidikan tinggi (universitas), pemadam kebakaran, jalan raya penghubung antardaerah, sistem pengendalian polusi (udara dan air), rumah sakit daerah, jaringan listrik, dan jaringan telepon, tidak dapat dibatasi manfaatnya hanya untuk

[105] *Ibid*, hlm. 25-26.

masyarakat daerah tertentu saja. Oleh sebab itu, tanpa adanya imbalan (pendapatan) yang berarti dari proyek-proyek yang berkaitan dengan itu, maka pemerintah daerah enggan untuk menanamkan investasinya. Untuk mengatasinya, maka pemerintah pusat perlu untuk memberikan semacam insentif atau menyerahkan sumber-sumber keuangan agar pelayanan publik seperti itu dapat terpenuhi di daerah.[106]

Kelima, seperti yang telah dikemukakan di atas adalah untuk mencapai tujuan stabilisasi. Dana perimbangan dapat ditingkatkan oleh pusat ketika perekonomian sedang lesu, sebaliknya dapat dikurangi apabila perekonomian sedang jaya (*booming*). Dalam konteks ini, dana perimbangan untuk pembangunan (*capital grants*) merupakan hal yang cocok. Dalam kaitan ini diperlukan kecermatan untuk mengkalkulasi (menghitung) agar tindakan menaikkan atau menurunkan dana perimbangan tersebut tidak bertentangan dengan alasan-alasan yang ditulis sebelumnya.[107]

Berdasarkan kelima tujuan DAU yang berkaitan dengan dana perimbangan di atas, maka secara umum DAU memiliki tiga tujuan utama. Pertama, meniadakan atau meminimumkan ketimpangan fiskal vertikal. Kedua, meniadakan atau meminimumkan ketimpangan fiskal horizontal. Ketiga, menginternalisasi/memperhitungkan sebagian atau seluruh limpahan manfaat (biaya) kepada daerah yang menerima limpahan manfaat (yang menimbulkan biaya) tersebut.[108]

Di samping itu, sering diungkapkan bahwa pertimbangan pemberian dana perimbangan adalah dalam rangka manjamin tetap baiknya kinerja fiskal pemerintah daerah. Hal ini berarti, bahwa dana perimbangan dimaksudkan agar pemerintah daerah termotivasi untuk menggali sumber-sumber penerimaannya secara intensif, sehingga hasil yang didapat setidak-tidaknya sama dengan kapasitas fiskal daerah yang bersangkutan. Dalam kontes ini, dana perimbangan dimaksudkan sebagai sarana pembelajaran (edukasi) bagi pemerintah daerah, yakni akan mendapat dana perimbangan jika upaya menggali sumber-sumber penerimaan yang menjadi kewenangannya sama atau melebihi kapasitas fiskal dari daerah itu. Sebaliknya, daerah tidak akan mendapat

---

[106] *Ibid*, hlm. 26.

[107] *Ibid*, hlm. 26.

[108] *Ibid*, hlm. 27.

dana perimbangan jika upayanya menghasilkan penerimaan lebih rendah dibandingkan kapasitas fiskalnya.[109]

Meskipun demikian, menurut Robert A. Simanjuntak dan Djoko Hidayanto bahwa terdapat dua hal yang menyebabkan belum tercapainya tujuan DAU tersebut. Pertama, model formulanya sendiri yang masih jauh dari sempurna. Kedua, kentalnya pertimbangan non ekonomi dalam menentukan besaran DAU tersebut.[110]

3.2 Kedudukan DAU Berdasarkan Tujuan Pemberlakuannya

Berdasarkan konsep tujuan pemberlakuan DAU di atas, maka dapat diketahui kedudukan DAU dari sudut pandang tujuan pemberlakuannya adalah:

(1) Sebagai instrumen pemerataan fiskal antara pusat dan daerah agar pembiayaan daerah tidak terlalu timpang dibandingkan dengan pusat;
(2) Sebagai instrumen pemerataan fiskal antardaerah agar daerah yang satu dapat disejajarkan dengan daerah yang lain dalam hal pembiayaan;
(3) Sebagai instrumen fiskal untuk memenuhi biaya pelayanan umum pada tingkat minimal (standar pelayanan minimum) yang harus disediakan oleh daerah;
(4) Sebagai instrumen fiskal untuk mengatasi efek menyebar (ekstrenalitas) pelayanan publik antardaerah yang berdekatan;
(5) Sebagai instrumen fiskal untuk menstabilkan pembiayaan daerah akibat terjadinya fluktuasi perekonomian.

Kelima tujuan pemberlakuan DAU tersebut dapat dikaitkan dengan tujuan hukum menurut Mochtar Kusumaatmadja, yakni ketertiban, keadilan, dan kepastian.[111] Pertama, ketertiban berkaitan dengan tujuan pemberlakuan DAU yang keempat dan kelima, yakni berupa instrumen fiskal untuk mengatasi efek menyebar pelayanan publik

---

[109] *Ibid*, hlm. 27.

[110] Robert A. Simanjuntak dan Djoko Hidayanto, Dana Alokasi Umum Di Masa Depan, dalam *Dana Alokasi Umum – Konsep, Hambatan, dan Prospek Di Era Otonomi Daerah*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002, hlm. 151.

[111] Muchtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, PT Alumni, Bandung, 2002, hlm. 3 -4.

antardaerah yang berdekatan dan instrumen fiskal untuk menstabilkan pembiayaan daerah akibat terjadinya fluktuasi perekonomian. Kedua, keadilan berkaitan dengan tujuan pemberlakuan DAU yang pertama dan kedua, yakni sebagai instrumen pemerataan fiskal antara pusat dan daerah agar pembiayaan daerah tidak terlalu timpang dibandingkan dengan pusat (keadilan vertikal) serta sebagai instrumen pemerataan fiskal antardaerah agar daerah yang satu dapat disejajarkan dengan yang lain dalam hal pembiayaan (keadilan horizontal). Ketiga, kepastian berkaitan dengan tujuan pemberlakuan DAU yang ketiga, yakni sebagai instrumen fiskal untuk memenuhi pembiayaan umum pada tingkat minimal (standar pelayanan minimal) yang harus disediakan oleh daerah.

BAB IV
TATA CARA MENGHITUNG DANA ALOKASI UMUM

4.1 Rumus Dana Alokasi Umum Tahun Anggaran 2001

4.1.1 Faktor Penyeimbang, Faktor Lumpsum, dan Faktor Formula

Pertama, Faktor penyeimbang adalah suatu mekanisme untuk mencegah penurunan kapasitas pemerintah daerah dalam membiayai kewajiban-kewajibannya. Dalam konteks ini, Pemerintah menjamin secara eksplisit bahwa setiap daerah di Indonesia tidak akan menerima lebih rendah dari total SDO dan Inpres tahun 2000. Oleh karena tahun anggaran 2000 hanya berumur sembilan bulan, maka dasar perhitungan yang dipakai adalah 3/4 kali besarnya anggaran tahun fiskal 2000 itu.[112]

Faktor penyeimbang juga dimaksudkan untuk mengatasi kendala pendanaan yang timbul akibat terjadinya pemindahan (transfer) pegawai dari Pusat ke Daerah yang membawa konsekuensi berupa biaya gaji dan biaya-biaya yang berkaitan dengan itu. Pemindahan pegawai ini dilakukan karena terjadinya likuidasi dari beberapa fungsi dekonsentrasi pemerintah seperti Kantor Wilayah (Kanwil) dan Kantor Departemen (Kandep) yang disebut dengan instansi vertikal, dilebur ke dalam perangkat daerah otonom. Departemen-departemen yang dilikuidasi di daerah meliputi Departemen Transmigrasi, Pariwisata dan Budaya, Koperasi, Sosial, Penerangan, Pekerjaan Umum, Perdagangan dan Industri, Pendidikan Nasional, Pertanian, Kehutanan, Perhubungan, dan Kesehatan. Para pegawai dari instansi tersebut disalurkan ke daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota, sehingga menimbulkan beban biaya tambahan operasional pemerintahan di daerah. Untuk mengatasi

[112] *Ibid*, hlm 58.

beban tersebut, maka Pemerintah memperkirakan kenaikkan SDO sebesar 30 % dan Inpres sebesar 10 %. Dasar penetapan angka kenaikan tersebut didasarkan kenaikan SDO dan Inpres antara tahun anggaran 1999/2000 dan tahun anggaran 2000. Besarnya faktor penyeimbang tersebut dilakukan dengan rumus: **Fpi = 1,3 SDOi + 1,1 INPRESi**.[113]

Berkaitan dengan hal di atas, terdapat perlakuan khusus untuk 44 kabupaten/kota baru yang baru efektif beroperasi pada tahun anggaran 2000. Untuk itu koefisien SDO dalam faktor penyeimbang ditingkatkan dari 1,3 menjadi 2. Di samping itu, masih ada penyesuaian lain yang pada intinya dilakukan untuk menjamin semua Pemda akan menerima kenaikan paling sedikit 40 % dibandingkan dengan yang diterima pada tahun anggaran 2000, setelah dihitung satu tahun. Akibatnya, rumus yang kedua di atas belum merupakan angka akhir karena masih dilakukan penyesuaian-penyesuaian kecil dalam bentuk perubahan koefisien SDO dan atau Inpres untuk beberapa daerah.[114]

Kedua, Faktor Lumpsum (FL) pada hakikatnya adalah suatu mekanisme untuk membagi habis total DAU yang sudah dianggarkan dalam APBN. Dalam praktiknya terjadi selisih hitung antara total DAU yang dianggarkan pada tahun 2001 dengan total faktor penyeimbang dan faktor formula. Karena selisih tersebut pada tahun 2001 hanya sebesar Rp 361 juta, maka jumlah tersebut dibagi rata untuk setiap kabupaten/kota yang ketika itu berjumlah 337. Jadi setiap kabupaten/kota menerima sekitar Rp 1,1 juta, yakni suatu jumlah yang relatif tidak memadai.[115]

Ketiga, Faktor Formula adalah menunjukkan proses penetapan variabel dan rumus DAU. Variabel yang digunakan dalam faktor formula merupakan variabel yang sesuai dengan amanat UU Nomor 25/1999 yang secara jelas diatur dalam PP Nomor 104/2000. Variabel-variabel yang dipergunakan dalam menghitung faktor formula terdiri dari potensi penerimaan dan kebutuhan daerah.[116]

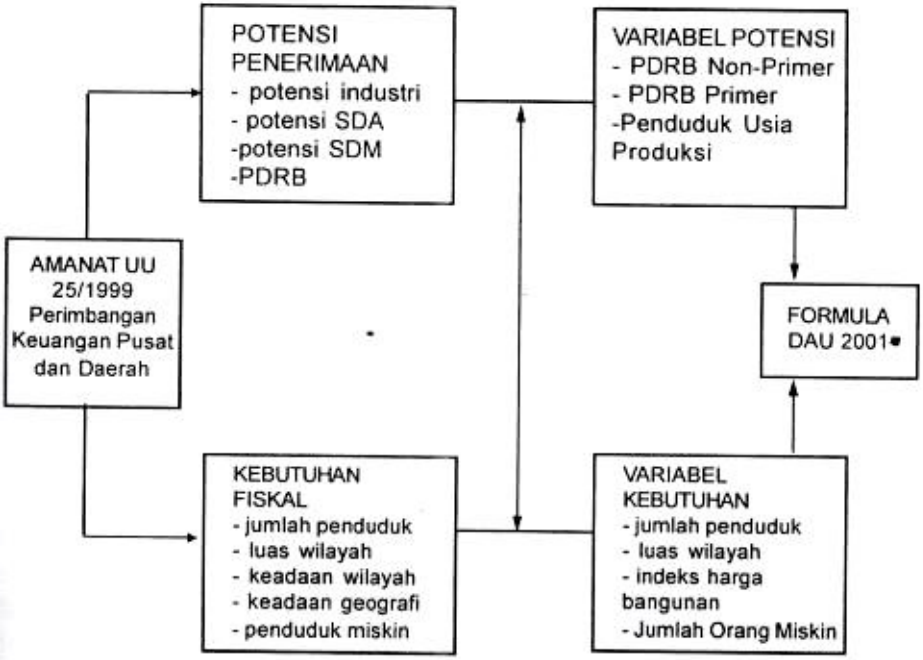
Dalam penetapan rumus untuk alokasi DAU, senantiasa diusahakan menerapkan prinsip-prinsip dasar seperti yang dijelaskan di atas. Prinsip-prinsip tersebut dapat dijelaskan dalam bagan alur

---

[113] *Ibid*, hlm. 58-59.
[114] *Ibid*, hlm. 59.
[115] *Ibid*, hlm. 60.
[116] *Ibid*, hlm. 60-61.

pemikiran penyusunan Formula DAU seperti yang digambarkan di bawah ini.

Gambar 4.1. Proses Penetapan Variabel dan Rumus DAU[117]



4.1.2 Potensi Penerimaan Daerah

Potensi penerimaan tersebut terdiri dari tiga variabel, yakni PDRB primer, PDRB non-primer, dan besarnya angkatan kerja. Pertama, PDRB primer adalah PDRB sektor SDA yang diatur dalam UU Nomor 25/1999 untuk dibagihasilkan ke daerah. Sektor SDA tersebut terdiri dari kehutanan, perikanan, pertambangan, serta minyak dan gas. Variabel ini dipergunakan untuk memperlihatkan potensi daerah kaya dengan miskin SDA.

Kedua, PDRB Non-Primer adalah yang di dalamnya merupakan sektor-sektor yang tidak termasuk sektor SDA, yakni sektor industri dan jasa lainnya. Variabel tersebut sangat dibutuhkan untuk menggambarkan

[117] *Ibid*, hlm. 60.

potensi penerimaan suatu daerah dari sumber-sumber yang berasal dari bukan bagi hasil SDA, seperti potensi PAD maupun bagi hasil PBB.

Ketiga, besarnya angkatan kerja merupakan variabel yang menunjukkan perbedaan potensi daerah atas SDM-nya. [118] Dengan demikian, suatu daerah yang memiliki SDM yang besar secara relatif akan memiliki potensi penerimaan yang lebih baik. Sebagai contoh, potensi penerimaan bagi hasil PPh perseorangan, dan juga PAD.

4.1.3 Kebutuhan Daerah

Kebutuhan daerah terdiri dari empat variabel yang terdiri dari: (1) jumlah penduduk; (2) luas wilayah; (3) indeks harga bangunan; dan (4) jumlah penduduk miskin. Pertama, besarnya penduduk suatu daerah mencerminkan kebutuhan pelayanan yang diperlukan. Kedua, daerah dengan penduduk yang tidak padat, tetapi memiliki cakupan wilayah yang luas, membutuhkan pembiayaan yang besar.

Ketiga, indeks harga bangunan merupakan pencerminan dari kondisi geografis suatu daerah. Artinya, semakin sulit kondisi geografis suatu daerah, maka akan diperlukan pembiayaan yang semakin besar. Dengan demikian, biaya konstruksi akan lebih mahal pada daerah-daerah pegunungan maupun daerah terpencil lainnya, seperti kepulauan yang tersebar, dibandingkan dengan daerah yang relatif berada di dataran. Oleh karena itu, biaya pelayanan pada daerah dengan kondisi geografis yang sulit seperti itu, cenderung akan lebih besar dibandingkan dengan daerah dengan kondisi geografis yang lebih baik. Untuk itu, indeks harga bangunan mampu menggambarkan tingkat kesulitan geografis daerah.

Keempat, target pelayanan yang dilakukan oleh daerah adalah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat setempat. Oleh karena itu, semakin banyak penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan, maka akan semakin besar pula kebutuhan pembiayaan yang diperlukan suatu daerah.

4.1.4 Penentuan Bobot dan Alokasi Daerah

Untuk menentukan bobot model suatu daerah dalam alokasi DAU, dipergunakan suatu rumus yang mengikuti prinsip-prinsip dasar yang telah dijelaskan di atas. Di bawah ini akan digambarkan suatu alur

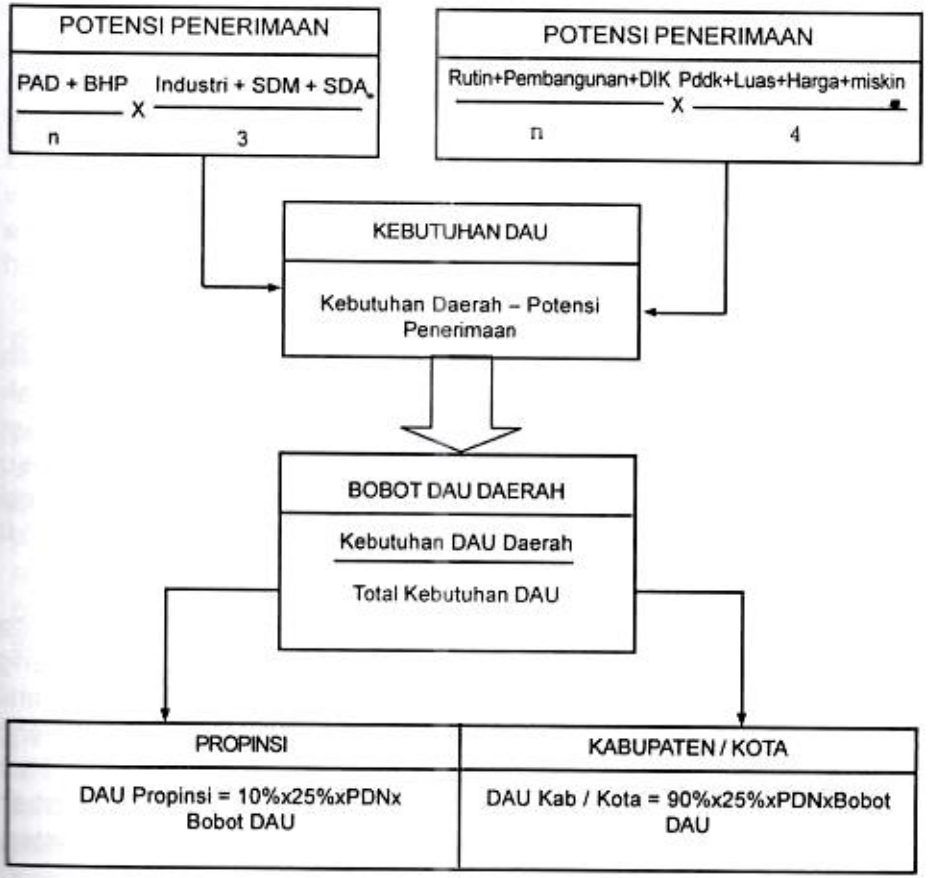
---

[118] *Ibid*, hlm. 62.

mengenai penentuan bobot tersebut dilakukan, yang disebut dengan proses penetapan bobot daerah model dasar. Penetapan bobot daerah tersebut dilakukan dengan menggunakan empat langkah secara sistematis.

Gambar 4.2 Proses Penetapan Bobot Daerah Model Dasar[119]

Bobot daerah sebagaimana telah dijelaskan di muka, ditentukan berdasarkan hasil kajian empiris dengan memperhitungkan beberapa variabel yang relevan.[120] Pertama, kebutuhan wilayah otonomi daerah paling sedikit dapat dicerminkan dari variabel jumlah penduduk, luas



[119] *Ibid*, hlm. 64.

[120] Penjelasan Pasal 7 ayat (8) Undang-Undang Nomor 25/1999.

wilayah, keadaan geografi, dan tingkat pendapatan masyarakat dengan memperhatikan kelompok masyarakat miskin. Kedua, potensi ekonomi daerah antara lain dapat dicerminkan dengan potensi penerimaan yang diterima daerah seperti potensi industri, potensi SDA, potensi SDM, dan PDRB.

Prosedur penetapan bobot daerah seperti yang telah dikemukakan di atas, dilakukan dengan empat langkah. Langkah Pertama, sesuai dengan bagan bahwa rumus DAU yang akan dibentuk didasarkan atas pemikiran, alokasi DAU akan diberikan kepada daerah yang tidak mampu memenuhi kebutuhannya dengan menggunakan potensi penerimaannya sendiri.

Langkah Kedua, dilakukan estimasi besarnya kebutuhan daerah. Kebutuhan tersebut diperkirakan dengan memakai variabel-variabel kebutuhan yang telah dijelaskan di atas. Dengan demikian, berarti kebutuhan daerah merupakan perkalian dari pengeluaran rata-rata daerah dengan berbagai indeks kebutuhan yang menggambarkan variasi antardaerah. Hal itu berupa indeks penduduk, indeks luas, indeks harga bangunan, dan indeks kemiskinan. Masing-masing indeks tersebut diberi bobot sama sebesar 1/4.[121]

Adapun yang dimaksud dengan pengeluaran rata-rata daerah seperti dalam perhitungan di atas,[122] adalah total nasional belanja daerah ditambah dengan pengeluaran DIK yang akan didaerahkan untuk tahun anggaran 2001, lalu dibagi dengan jumlah daerah (propinsi atau kabupaten/kota). Langkah Ketiga, yaitu memperkirakan besarnya potensi penerimaan daerah dengan menggunakan variabel-variabel potensi yang telah diuraikan di atas.

Dalam perhitungan itu berarti bahwa penerimaan rata-rata daerah dikalikan dengan setiap indeks varabel potensi yang menggambarkan variasi potensi penerimaan antardaerah. Variasi tersebut terdiri dari indeks SDA, indeks industri, dan indeks SDM, yang masing-masing indeks potensi tersebut diberi bobot yang sama sebesar 1/3. Adapun penerimaan rata-rata daerah adalah total PAD ditambah dengan BPH, dibagi dengan jumlah daerah (propinsi atau kabupaten/ kota).

---

[121] *Ibid*, hlm. 65.

[122] *Ibid*, hlm. 65.

Langkah keempat,[123] ditetapkan selisih antara kebutuhan setiap daerah dengan potensi penerimaan dari daerah, yang disebut kebutuhan DAU suatu daerah. Dengan demikian, bobot DAU daerah diperoleh dengan membandingkan kebutuhan DAU daerah yang bersangkutan terhadap total kebutuhan DAU.

Penggunaan bobot DAU setiap daerah seperti dalam perhitungan tersebut, maka dapat dihitung besarnya alokasi DAU setiap daerah, baik propinsi maupun kabupaten/kota. Sebagaimana diketahui bahwa besarnya alokasi DAU untuk suatu kabupaten/kota tertentu dihitung dengan mengalikan bobot kabupaten/kota yang bersangkutan dengan besarnya total dana DAU yang tersedia untuk kabupaten/kota secara keseluruhan. Total dana DAU untuk kabupaten/kota secara nasional adalah 90 % dikalikan dengan 25 % dari penerimaan dalam negeri (PDN) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 25/1999.

Begitu pula penghitungan besarnya alokasi DAU untuk suatu daerah propinsi, serupa dengan cara menghitung alokasi DAU untuk kabupaten/kota. Letak perbedaannya adalah total dana DAU yang disediakan untuk daerah propinsi hanya sebesar 10 % terhadap 25 % dari PDN nasional.

Menurut Bambang Brodjonegoro dan Arlen T. Pakpahan, terdapat perbedaan yang mendasar antara alokasi DAU propinsi dengan alokasi untuk kabupaten/kota. Hal ini disebabkan, karena titik berat otonomi berada pada daerah kabupaten/kota, sehingga DAU yang diterima propinsi akan lebih sedikit dibandingkan dengan SDO dan Inpres tahun anggaran 2000. Pada kondisi seperti ini, terdapat pelanggaran terhadap prinsip dasar yang menjamin bahwa setiap daerah akan menerima sekurang-kurangnya sama dengan tahun anggaran 2000.[124]

Akibat pelanggaran prinsip dasar tersebut, maka harus ada penyesuaian terhadap rumus alokasi DAU propinsi. Dasar penyesuaian tersebut adalah proporsi penggunaan faktor penyeimbang dan faktor formula dalam penentuan alokasi DAU kabupaten/kota. Diestimasikan bahwa 80 % alokasi DAU untuk kabupaten/kota ditentukan oleh faktor penyeimbang, sedangkan sisanya ditentukan oleh faktor formula. Berdasarkan proporasi tersebut, maka 80 % alokasi DAU propinsi

---

[123] *Ibid*, hlm. 66.
[124] *Ibid*, hlm. 67.

dipengaruhi oleh SDO dan Inpres tahun 2000, sedangkan sisanya dipengaruhi oleh faktor formula.[125]

4.1.5 Dana Kontinjensi dan Dana Talangan

Pada tahun anggaran 2001 terdapat dua macam dana yang diberikan Pemerintah kepada daerah. Pertama, alokasi DAU yang didistribusikan kepada daerah-daerah dengan skema pencairan 1/12 setiap bulan. Kedua, terdapat dana tambahan yang diberikan kepada beberapa Pemda untuk mengantisipasi tingginya biaya peralihan PNS dari pusat ke daerah, lambatnya peralihan kewenangan dari propinsi ke kabupaten, serta terjadi kenaikan gaji PNS. Dana tersebut diberikan dalam bentuk dana kontinjensi tahap I, dana kontinjensi tahap II, dan dana talangan.[126]

4.1.6 Dana Kontinjensi dan Dana Talangan

1) Dana Kontinjensi Tahap I

Menurut Bambang Brodjonegoro dan Arlen T. Pakpahan, salah satu persoalan yang timbul dalam masa transisi tahun pertama pelaksanaan otonomi daerah melalui perimbangan keuangan Pusat ke daerah, yakni terjadinya ketidaksesuaian (*mismatch*) pembiayaan daerah. Ketidaksesuaian tersebut ditinjau dari sifatnya adalah *positif mismatch* dan *negatif mismatch*. Ketidaksesuaian tersebut disebabkan adanya "*grey area*" yang luas dalam pemisahan kewenangan antara propinsi dan kabupaten/kota. Kewenangan kabupaten/kota tidak dijabarkan secara eksplisit, tetapi pada dasarnya sesuai dengan teori residu bahwa kewenangan tersebut mencakup seluruh kewenangan selain yang dimiliki pusat dan proipinsi.[127] Sebagai contoh kewenangan kabupaten/kota tidak dijabarkan secara eksplisit, adalah adanya PP Nomro 25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.

---

[125] *Ibid*, hlm. 67.
[126] *Ibid*, hlm. 68.
[127] *Ibid*, hlm. 68.

Berdasarkan kondisi di atas, terdapat kewenangan yang selama ini menjadi kewenangan propinsi belum sepenuhnya diserahkan kepada kabupaten/kota. Kewenangan tersebut tetap dilaksanakan propinsi, padahal sumber pembiayaannya telah berkurang, karena secara tidak langsung sumber keuangan tersebut telah beralih ke kabupaten/kota. Pada sisi yang lain, kabupaten/kota belum begitu jelas kewenangan apa yang dimilikinya, sehingga belum melakukan pelayanan masyarakat yang sebetulnya menjadi tanggung jawab kabupaten/kota.[128]

Menurut Bambang Brodjonegoro dan Arlen T. Pakpahan, salah satu indikator yang bisa dipakai sebagai tolok ukur melihat kemungkinan adanya *mismatch*, adalah dari proses transfer PNS dari Pusat ke Daerah (propinsi dan kabupaten/kota), serta dari propinsi ke kabupaten/kota. Sampai batas waktu yang ditentukan, proses pengalihan PNS propinsi menjadi PNS kabupaten/kota belum sepenuhnya selesai, ketika itu propinsi telah menerima pelimpahan PNS dari pusat, yakni sekitar akhir Maret 2001. Oleh karena itu, propinsi menanggung beban pembiayaan khususnya dari belanja pegawai yang semakin besar, sementara sumber keuangan propinsi secara faktual telah semakin berkurang.[129]

Mengenai kemungkinan terjadinya "*mismatch*" tersebut, menurut Bambang Brodjonegoro dan Arlen T. Pakpahan telah dilakukan monitoring dan evaluasi untuk mengetahui seberapa besar pergerakan atau pergeseran beban pembiayaan antara pusat dan daerah sebagai akibat bergesernya penyelenggaraan kewenangan. Dengan demikian, jika terjadi "*negative mismatch*" bagi daerah berkaitan dengan beban belanja begawai karena pengalihan dari pusat ke daerah dengan mempertimbangkan kemampuan APBN, maka pemerintah pusat mempunyai komitmen untuk menanggulanginya. Secara yuridis langkah tersebut telah dilakukan berdasarkan Kepres Nomor 39/2001 tentang Penggunaan Dana Kontinjensi Untuk Bantuan Pengalihan Personil, Peralatan, Pembiayaan, dan Dokumen (P3D) kepada Daerah. Hal itu dilakukan dengan memberi bantuan dana kontinjensi yang berasal dari Pos Pengeluaran Rutin lainnya dalam APBN 2001 yang bertujuan untuk menanggulangi kemungkinan kekurangan biaya sebagai akibat pengalihan P3D dari pusat ke daerah. Ketika itu, pagu dana kontinjensi yang disediakan untuk kepentingan tersebut sebesar Rp 3.092,3 miliar. Perlu diketahui bahwa pemberian bantuan melalui dana kontinjensi

---

[128] *Ibid*, hlm. 68-69.

[129] *Ibid*, hlm. 69.

tersebut bukanlah merupakan tambahan DAU. Alasannya, karena pelaksanaan DAU berdasarkan Kepres Nomor 181/2000 adalah bersifat final.[130]

Menurut Bambang Brodjonegoro dan Arlen T. Pakpahan, kreteria utama pemberian bantuan dalam rangka pengalihan P3D adalah apabila daerah memperoleh DBH dan DAU lebih kecil dibandingan pengeluaran belanja pegawai dan non pegawai, terbatas pada belanja barang, pemeliharaan, dan perjalanan dinas, setelah dilakukan pengalihan P3D yang mencakup sembilan instansi vertikal. Artinya, penggunaan dana kontinjensi hanya diperuntukkan membiayai kekurangan gaji pegawai dan belanja rutin lainnya yang harus ditanggung oleh daerah, karena selama ini dilakukan melalui mekanisme DRD. Alasan dilakukan penekanan pada sisi belanja rutin ini karena merupakan kebutuhan wajib, yang jika tidak terpenuhi akan membawa dampak tidak terselenggarakan pemerintahan daerah dan pelayanan terhadap masyarakat.[131]

Berdasarkan Kepres Nomor 39/2001, bahwa dalam menentukan daerah-daerah yang berhak mendapatkan bantuan melibatkan Panitia Anggaran DPR-RI. Dengan demikian, setelah dilakukan evaluasi dan pembahasan maka ditentukan sebanyak 15 propinsi, delapan kabupaten, dan tujuh kota, mendapatkan bantuan sebesar Rp 1.106,5 miliar. Penetapan tersebut dilakukan berdasarkan Kepmenkeu Nomor 382/ KMK.07/2001 tentang Penetapan Rincian Jumlah Dana Kontinjensi untuk Bantuan Pengalihan Personil, Peralatan, Pembiayaan, dan Dokumen (P3D) kepada Pemerintah Daerah.[132]

2) Dana Kontinjensi Tahap II

Dana kontinjensi tahap II ini adalah merupakan sisa pagu dana kontinjensi tahap I sebesar Rp 1,9 triliun. Dana tersebut dikeluarkan berdasarkan Kepmenkeu Nomor 451/KMK.07/2001 tanggal 23 Juli 2001 tentang Penetapan Rincian Jumlah Dana Kontinjensi Untuk Bantuan Kepada Pemerintah Daerah yang Mengalami Surplus Marjinal Setelah Pengalihan Personil, Peralatan, Pembiayaan, dan Dokumen (P3D) dan Daerah yang Membutuhkan Bantuan Perlakuan Khusus. Jumlah daerah penerima tersebut untuk 27 propinsi sebesar Rp 294 miliar, 167 kabupaten sebesar Rp 1.134 miliar, dan 52 kota sebesar Rp 296 miliar.[133]

---

[130] *Ibid*, hlm. 70.

[131] *Ibid*, hlm. 70.

[132] *Ibid*, hlm. 70-71.

[133] *Ibid*, hlm. 71.

Menurut Bambang Brodjonegoro dan Arlen T. Pakpahan, penentuan kreteria pengalokasian bantuan dana kontinjensi tahap II mengandung beberapa kelemahan. Alasannya, pertama, tidak mengacu lagi pada Kepres Nomor 39/2001, dan kedua, formulasinya penuh dengan *political adjusment* yang membuat supaya sisa pagu dana sebesar Rp 1,9 triliun dihabiskan dan didistribusikan sebanyak mungkin ke seluruh propinsi dan kabupaten/kota. Dalam konteks itu, setelah melalui perdebatan dengan Tim Kecil Panitia Anggaran DPR-RI, akhirnya alokasi dana kontinjensi tahap II ditetapkan dengan dua asumsi. Pertama, lumpsum diberikan 7,5 % dari belanja pegawai. Kedua, daerah yang surplusnya marginal diberikan tambahan dana maksimal sebesar Rp 250 miliar untuk propinsi dan Rp 75 miliar untuk kabupaten/kota.[134]

Menurut Bambang Brodjonegoro dan Arlen T. Pakpahan, kreteria alokasi tersebut lebih mendekati pemerataan dan keadilan terutama bagi daerah yang mempunyai alokasi dana yang sangat terbatas. Dengan asumsi pertama di atas, dana kontinjensi yang diperlukan adalah sebesar Rp 1.725,6 miliar untuk 27 propinsi, 167 kabupaten, dan 52 kota. Di samping itu, diusulkan pula agar menyediakan dana yang merupakan perlakuan khusus (*special treatment*) kepada beberapa propinsi, yang sulit dialokasikan berdasarkan formula. Oleh sebab itu, diusulkan tiga tingkatan berdasarkan kategori wilayah . Pertama, propinsi Irian Jaya dan propinsi D.I. Aceh yang masing-masing menerima Rp 50 miliar. Kedua, propinsi Maluku, Maluku Utara, dan NTT yang masing-masing menerima Rp 30 miliar. Ketiga, propinsi Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Gorontalo yang masing-masing menerima Rp 20 miliar.[135]

Berdasarkan besaran dana perlakuan khusus tersebut diperlukan sebesar Rp 250 miliar dengan dua kategori. Pertama, daerah yang mengalami beban tambahan biaya sebagai akibat bencana alam, kerusuhan, dan menanggulangi pengungsi atau kebutuhan lain yang mendesak dan perioritas. Kedua, daerah yang mengalami sulit transportasi sehingga biaya perjalanan/angkutan menjadi mahal. Bantuan untuk daerah dengan perlakuan khusus tersebut disalurkan melalui propinsi baik untuk kebutuhan propinsi maupun kabupaten/ kota.[136]

---

[134] *Ibid*, hlm. 71-72.

[135] *Ibid*, hlm. 72.

[136] *Ibid*, hlm. 72.

Menurut Bambang Brodjonegoro dan Arlen T. Pakpahan, meskipun alokasi dana kontinjensi tahap I dan II sudah dapat menutupi *negative mismatch* pembiayaan akibat adanya pengalihan P3D, tetapi masih menyisakan persoalan baru. Alasannya, karena terdapat beberapa daerah yang mengalami kesulitan untuk melakukan pembayaran belanja pegawai dan rapel gaji sampai bulan Juli 2001 akibat terbitnya Kepres Nomor 64/2001 tanggal 18 Mei 2001 tentang Penyesuaian Gaji Pokok PNS.[137]

Untuk mengatasi persoalan tersebut dilakukan dengan menggunakan dua langkah kebijakan. Pertama, Pemda diharapkan untuk melakukan revisi APBD karena ada indikasi salah alokasi (penyimpangan) anggaran pada beberapa daerah yang mengalami kekurangan pembayaran kenaikan gaji pegawai dan rapelnya akibat penggunaan DAU yang tidak sesuai dengan perioritas daerah sehingga banyak terserap untuk biaya pembangunan. Kedua, percepatan pencairan DAU bagi daerah yang benar-benar mengalami kekurangan pembayaran gaji dan rapelnya dari sumber penerimaan APBD dan tidak mungkin lagi untuk melakukan revisi APBD.[138]

Penyimpangan DAU tersebut menurut Benny Pasaribu Ketua Panitia Anggaran DPR sebagaimana dilansir sejumlah media masa ketika itu mencapai 40 %. Sebagai bukti penyimpangan ini, maka beberapa daerah dapat dijadikan contoh.[139] Pertama, Rp 46 miliar DAU tidak masuk APBD 2001 di Kabupaten Tangerang. Kedua, terjadi penolakan untuk melunasi gaji seluruh guru SMA dan SMK di Kabupaten Minahasa akibat pemanfaatan DAU yang salah. Ketiga, sejumlah daerah justru menggunakan DAU untuk membeli mobil mewah, mobuil dinas, rumah, dan barang-barang lainnya. Hal itu bertentangan dengan Surat Dirjen PKPD Depkeu No. S 75/2002 tentang Pemanfaatan DAU.

Menurut Bambang Brodjonegoro dan Arlen T. Pakpahan, *mismatch* seperti yang dijelaskan di atas, baru merupakan salah satu kemungkinan yang dapat terjadi dalam pembiayaan daerah berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal. Di samping itu, masih banyak faktor resiko lainnya yang secara teknis, administratif, dan prosedural,

---

[137] *Ibid*, hlm. 73.

[138] *Ibid*, hlm. 73.

[139] Kompas, 29/11/2001.

perlu dipecahkan dan dikelola dengan baik, sehingga berbagai persoalan yang muncul dapat dieliminasi.[140]

3) Dana Talangan

Menurut Bambang Brodjonegoro dan Arlen T. Pakpahan, akibat diberlakukannya Kepres Nomor 64/2001 tanggal 18 Mei 2001 yang berlaku surut mulai Januari sampai Juni 2001, mengakibatkan banyak daerah yang mengalami kesulitan likuiditas keuangan dari penerimaan APBD untuk membayar kenaikan gaji dan rapelnya. Menurut keduanya, berdasarkan hasil inventarisasi persoalan yang telah dihimpun dari surat-surat yang masuk dari berbagai daerah, maka dapat dievaluasi menjadi tiga hal. Pertama, adanya proses pengalihan P3D yang belum tuntas dan transfer pegawai dari instansi vertikal maupun mutasi horizontal antardaerah yang hanya terkonsentrasi di daerah tertentu sehingga beban belanja pegawainya melampaui kemampuan keuangan (kapasitas fiskal) daerah yang bersangkutan.[141]

Kedua, adanya keterlambatan pencairan DBH-SDA karena harus menunggu penentuan batas wilayah dan daerah penghasil yang membutuhkan waktu yang relatif lama. Akibat lambatnya pencairan tersebut menyebabkan DBH yang sayogyanya dipergunakan untuk mendukung pembiayaan belanja rutin terutama belanja pegawai, ternyata hingga bulan Juli 2001 dana tersebut ada yang belum masuk ke kas daerah sehingga daerah yang bersangkutan mengalami kesulitan likuiditas APBD (*cash inflow*) untuk membayar kenaikan gaji dan rapelnya. Ketiga, banyak daerah yang tidak mengantisipasi sebelumnya dalam APBD tentang adanya pengalihan P3D dan kenaikan gaji yang berakibat sebagian besar DAU sudah terserap untuk membiayai pengeluaran rutin lainnya di luar belanja pegawai serta belanja pembangunan.[142]

Menurut Bambang Brodjonegoro dan Arlen T. Pakpahan, untuk mengatasi persoalan di atas, maka sesuai dengan hasil kesepakatan dengan Panitia Anggaran DPR-RI pada tanggal 6 Desember 2001 berkaitan dengan pemberian bantuan atau dana talangan kepada daerah

---

[140] Bambang Brodjonegoro dan Arlen T. Pakpahan, *Op. Cit*, hlm. 73.

[141] *Ibid*, hlm. 74.

[142] *Ibid*, hlm. 74.

yang mengalami kekurangan pembiayaan akibat pengalihan P3D dan kenaikan gaji serta rapelnya, disepakati untuk melakukan evaluasi dan verifikasi data jumlah pegawai dan belanja pegawai terhadap daerah-daerah yang mengajukan usulan tambahan DAU. [143]

Mengenai ketentuan pemberian dana bantuan dan dana talangan kepada daerah minus dan surplus marjinal, adalah jika daerah kabupaten/kota memiliki rasio pengeluaran belanja pegawai sedikit 80 % bila dibandingkan dengan seluruh potensi penerimaan daerah (kapasitas fiskal) yang terdiri dari DAU, dana kontinental, DBH-SDA, dan DBH bukan pajak setelah dilakukan pengalihan P3D dari pusat ke daerah, mutasi horizontal antara daerah, dan kenaikan gaji berdasarkan Kepres Nomor 64/2001. [144]

Menurut Bambang Brodjonegoro dan Arlen T. Pakpahan, kriteria yang disepakati dengan Panitia Anggaran DPR-RI berkaitan dengan pemberian dana bantuan atau talangan adalah berdasarkan dua kategori. Pertama, bantuan diberikan kepada daerah yang mempunyai rasio kebutuhan belanja pegawai terhadap kapasitas fiskal di atas 90 %. Kedua, daerah yang mempunyai rasio antara 80 % dan 90 % mendapatkan talangan yang harus dikembalikan ke pusat dengan memperhitungkan penerimaan DAU 2002 selama enam bulan. [145]

---

[143] *Ibid*, hlm. 75.

[144] *Ibid*, hlm. 75.

[145] *Ibid*, hlm. 75.

BAB V
TATA CARA MENGHITUNG DAU TAHUN 2002

5.1 Pedoman Dasar Penyusunan Formula DAU Tahun 2002

Pedoman dasar penyusunan formula DAU 2002 ditetapkan mengacu kepada beberapa ketentuan. Pertama, tetap mengacu kepada kaidah-kaidah dasar dalam Undang-Undang Nomor 25/1999, yakni DAU dialokasikan dengan menggunakan bobot daerah. Penghitungannya dengan formula yang didasarkan atas pertimbangan kebutuhan dan potensi daerah yang terwujud dalam beberapa indikator variabel yang digunakan untuk memprediksi banyaknya kebutuhan dan potensi penerimaan daerah.[146]

Kedua, formula DAU tetap menggunakan celah fiskal (*fiscal gap*), yakni selisih antara kebutuhan pembiayaan (*fiscal needs*) dan potensi penerimaan (*fiscal capacity*). Dengan demikian, alokasi DAU dimaksudkan untuk membantu daerah-daerah yang memerlukan pembiayaan kebutuhan daerah tetapi tidak mampu membiayai sendiri dengan kemampuan (potensi) yang ada. Dalam konteks ini, DAU secara tegas dimaksudkan untuk menyeimbangkan kemampuan fiskal antardaerah.[147]

Ketiga, pendekatan *fiscal gap* memungkinkan adanya daerah yang sudah dianggap relatif mampu dari sudut pandang kapasitas fiskal, sehingga tidak membutuhkan lagi alokasi DAU. Meskipun demikian, memperhatikan kondisi politik yang ada saat itu, serta menyadari bahwa proses transfer urusan maupun pegawai dari pusat ke daerah masih

[146] *Ibid*, hlm. 87.

[147] *Ibid*, hlm. 87.

dalam transisi, maka sangat riskan jika terdapat daerah yang tidak menerima DAU sama sekali sebagai akibat dari bobot *fiscal gap* yang bernilai 0 (nol) ataupun negatif (-). Untuk menghindari kemungkinan tersebut, maka dibutuhkan adanya "Faktor Penyeimbang" guna menjamin tidak ada daerah yang tidak menerima DAU sama sekali. Walaupun begitu, penggunaan "faktor penyeimbang" secara bertahap harus dikurangi, sehingga untuk alokasi DAU 2002 peranannya harus lebih kecil dibandingkan dengan 2001.[148]

Keempat, menggunakan variabel-variabel yang dipertimbangkan dalam Undang-Undang Nomor 25/1999. Meskipun demikian, membuka kemungkinan penambahan variabel baru yang merupakan penyempurnaan dari variabel DAU berdasarkan PP Nomor 104/2000 tanpa menyimpang dari ketentuan undang-undang. Kelima, formula DAU harus sederhana, artinya dapat dijelaskan dan mudah dipahami serta dimengerti oleh semua pihak yang berkepentingan. Maksudnya agar daerah dapat menghitung sendiri alokasi DAU yang akan diterima. Di samping itu, formula tersebut harus logis, artinya memenuhi kaidah-kaidah prinsip teoritis serta tidak mempertentangkan prinsip yang satu dengan yang lainnya (konsistensi).[149]

Keenam, harus memperhatikan dengan sungguh-sungguh mengenai akurasi data, baik untuk variabel *fiscal needs* maupun *fiscal capacity* yang akan digunakan untuk perhitungan DAU. Oleh sebab itu, formula DAU menggunakan variabel-variabel yang datanya tersedia di setiap daerah dan berasal dari sumber informasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Ketujuh, salah satu tujuan keberadaan DAU adalah sebagai transfer yang menyeimbangkan kemampuan keuangan antardaerah (*equalization grant*). Berdasarkan prinsip ini, maka dampak ketidakmerataan yang ditimbulkan oleh DBH pajak maupun DBH-SDA dapat dinetralisir. Oleh sebab itu, tolok ukur keberhasilan alokasi DAU 2002 adalah tercapainya pemerataan total penerimaan daerah per kapita yang sebaik-baiknya. Dalam istilah teknis, diharapkan formula tersebut menghasilkan suatu indeks koefisien variasi penerimaan per kapita yang sekecil mungkin.[150]

Berdasarkan pedoman dasar penyusunan formula DAU 2002, maka alur pemikiran dalam penyusunan formula DAU dapat

---

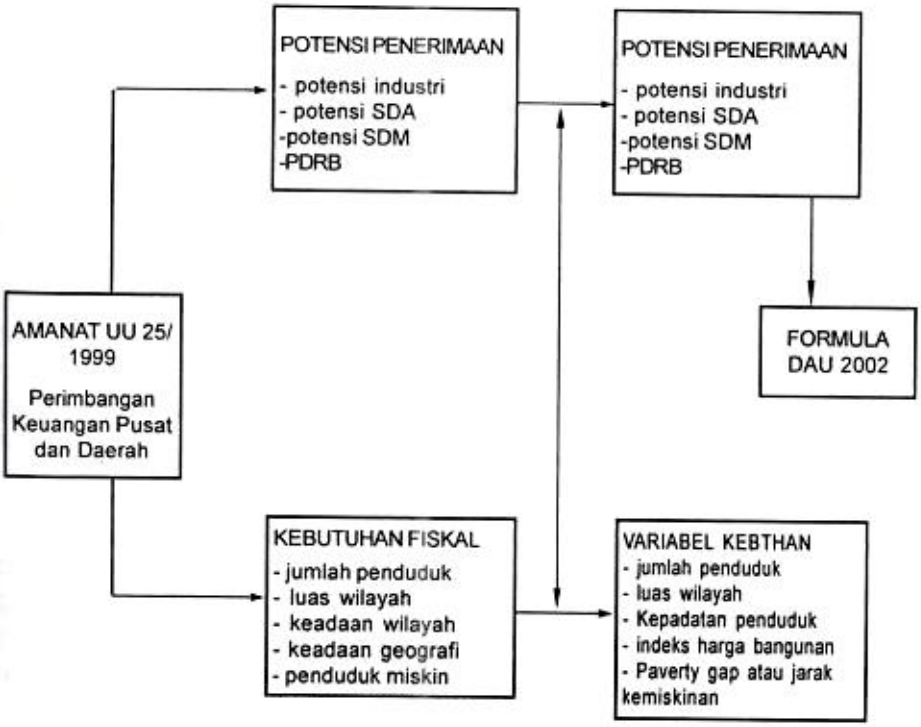
[148] Ibid, hlm. 88.

[149] Ibid, hlm. 88.

[150] Ibid, hlm. 88-89.

digambarkan dalam suatu bagan mengenai prosedur penyusunan formula DAU 2002. Alur pemikiran ini hampir sama dengan proses penetapan vaiabel dan rumus DAU 2001. Perbedaannya terletak pada variabel potensi dan variabel kebutuhan. Variabel potensi DAU 2001 berisikan PDRB Non Primer, PDRB Primer, dan penduduk usia produksi, sedangkan vaiabel potensi DAU 2002 berisikan PDRB industri dan jasa, Bagi Hasil SDA, PBB, dan BPHTB, serta PPh Orang Pribadi. Variabel kebutuhan DAU 2001 berisikan jumlah penduduk, luas wilayah, indeks harga bangunan dan jumlah orang miskin, sedangkan variabel kebutuhan DAU 2002 berisikan jumlah penduduk, luas wilayah, kepadatan penduduk, indeks harga bangunan, dan *poverty gap* atau jarak kemiskinan. Prosedur penyusunan Formula DAU 2002 dapat dilihat berdasarkan bagan berikut.

Gambar 4.3 Prosedur Penyusunan Formula DAU 2002[151]



[151] *Ibid*, hlm. 89.

Bagan di atas menggambarkan bahwa dalam penyusunan formula DAU 2002 tetap berdasarkan Undang-Undang Nomor 25/1999 dan PP Nomor 104/2000. Artinya bahwa penggunaan variabel dalam penyusunan formula DAU 2002 tetap berdasarkan Undang-Undang Nomor 25/1999, dengan beberapa penyempurnaan. Variabel tersebut dapat dikelompokkan dalam kategori variabel potensi penerimaan dan variabel kebutuhan pembiayaan daerah.

5.2 Variabel Penentu Potensi Penerimaan dan Kebutuhan Pembiayaan

1) Variabel-Variabel Penentu Potensi Penerimaan Daerah

Dalam konteks ini, penerimaan daerah diperkirakan dengan penjumlahan potensi PAD dan penerimaan bagi hasil pajak dan SDA yang diterima oleh daerah. Variabel-variabel yang digunakan untuk memperkirakan besarnya potensi penerimaan daerah tersebut adalah: (1) Pendapatan Asli Daerah; (2) PBB dan BPHTB; (3) PPh Orang Pribadi: dan (4) Bagi Hasil SDA[152]

2) Variabel-Variabel Penentu Kebutuhan Pembiayaan Daerah

Menurut Kadjatmiko dan B. Raksaka Mahi, untuk memproyeksi sisi kebutuhan pembiayaan daerah, maka variabel yang digunakan dihubungkan dengan fungsi-fungsi wajib yang dilaksanakan oleh Pemda. Kebutuhan pembiayaan yang dimaksud adalah kebutuhan keuangan yang diperlukan daerah untuk pembiayaan pengadaan fasilitas umum dalam rangka pelaksanaan fungsi-fungsi pokok Pemda, di antaranya kebutuhan pembiayaan pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan kebutuhan utama daerah lainnya.[153]

Jika data biaya per unit untuk masing-masing pelayanan tersebut tersedia, maka akan dapat dihitung dengan mudah ukuran besarnya kebutuhan biaya pendidikan dan kebutuhan utama daerah lainnya. Oleh karena data biaya urusan tersebut belum tersedia di setiap daerah, maka untuk memperkirakan besarnya kebutuhan suatu daerah

---

[152] *Ibid*, hlm. 91.

[153] *Ibid*, hlm. 91.

dipergunakan variabel-variabel seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25/1999. Di samping itu, suatu proksi variabel yang menjelaskan biaya per unit pelayanan secara umum yaitu total biaya rutin gaji dan non gaji rata-rata daerah ditambah belanja pembangunan daerah. Penjelasan dari variabel-variabel yang berhubungan dengan perhitungan kebutuhan pembiayaan daerah adalah: (1) Jumlah Penduduk; (2) Luas Wilayah; (3) Indeks Harga Bangunan; (4) Penduduk Miskin; dan (5) Pengeluaran Daerah Rata-rata.

Berdasarkan berbagai variabel terpilih untuk menentukan kebutuhan daerah tersebut, dapat digolongkan dalam variabel kependudukan dan variabel kewilayahan dengan masing-masing mempunyai bobot yang sama (50 %) terhadap penentuan besarnya kebutuhan pembiayaan daerah. Variabel kependudukan terdiri dari Indeks Jumlah Penduduk (IP) dan Indeks Kemiskinan Relatif (IKR), sedangkan untuk variabel kewilayahan terdiri dari Indeks Luas Wilayah (IW) dan Indeks Harga (IH).[154]

Kemudian dalam menentukan distribusi bobot dari masing-masing variabel didasarkan pada beberapa masukan dari daerah yang diperkuat dengan kebenaran logika secara teori serta simulasi perhitungannya. Besaran bobot dari masing-masing variabel yang dipilih atas dasar nilai uji indeks koefisien variasi yang terkecil. Dengan demikian, bobot yang dipilih untuk masing-masing indeks berdasarkan atas semakin kecilnya kesenjangan penerimaan daerah yang dihasilkan. Dari pengujian yang dilakukan, diketahui bobot yang tepat bagi setiap indeks adalah: (1) Indeks Kependudukan diberi bobot 0,4; (2) Indeks Kemiskinan Relatif diberi bobot 0,1; (3) Indeks Luas Wilayah diberi bobot 0,1; dan (4) Indeks Harga Bangunan diberi bobot 0,4.[155]

5.3. Formula DAU Tahun 2002

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 25/1999 bahwa alokasi DAU mempergunakan suatu formula yang rumusan maupun variabelnya dilandasi perkiraan kebutuhan pembiayaan daerah dan potensi ekonomi daerah. Ketentuan tersebut sesuai dengan konsep penghitungan celah fiskal (*fiscal gap*) yang didasarkan atas pembiayaan

---

[154] *Ibid*, hlm. 95.

[155] *Ibid*, hlm. 95.

kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*). Kadjatmiko dan B. Raksaka Mahi menyatakan bahwa ide dasarnya adalah bahwa untuk daerah-daerah yang mempunyai kapasitas fiskal relatif besar dibandingkan dengan kebutuhan fiskalnya, maka DAU yang akan diterimanya relatif tidak terlalu besar. Dengan demikian, daerah-daerah yang mempunyai kebutuhan fiskal relatif besar terhadap kapasitas fiskalnya, maka kebutuhan terhadap DAU relatif cukup besar supaya dapat menyediakan pelayanan dasar yang memadai bagi masyarakat setempat.[156]

Untuk alokasi DAU 2002 masih memperhatikan proses alih tugas urusan pemerintahan dan pegawai dari pusat ke daerah yang masih dalam keadaan transisi. Dengan demikian, untuk menghindari kemungkinan terjadinya kekurangan kemampuan daerah dalam membiayai beban pengeluaran yang akan menjadi tanggung jawabnya (*funding mismatch*), maka alokasi DAU 2002 di samping menggunakan formula yang didasarkan atas konsep *fiscal gap*, juga masih memperhitungkan faktor penyeimbang. Hal itu terutama digunakan untuk membiayai kebutuhan belanja pegawai yang cukup besar jumlahnya.[157]

Akibat dari keterpaduan antara konsep *fiscal gap* dan faktor penyeimbang dalam alokasi DAU 2002, maka tidak terdapat satu daerah pun yang tidak menerima DAU. Alasannya, karena daerah-daerah yang berdasarkan perhitungan menggunakan formula *fiscal gap* mendapat alokasi DAU yang negatif atau 0 (nol) akan terbantu dengan adanya alokasi yang dihitung berdasarkan faktor penyeimbang.[158]

Berdasarkan PP Nomor 104/2000 yang telah diubah dengan PP Nomor 84/2001, maka besarnya DAU untuk setiap daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota dihitung dengan perkalian dari jumlah DAU seluruh daerah (plafon DAU dalam APBN) dengan bobot daerah yang bersangkutan, dibagi dengan masing-masing bobot seluruh daerah. Bobot daerah (BD) adalah merupakan proporsi kebutuhan DAU suatu daerah dengan total kebutuhan DAU seluruh daerah. Sebagaimana diketahui bahwa kebutuhan DAU suatu daerah dihitung dengan formula *fiscal gap*, yakni kebutuhan daerah (kebutuhan fiskal) yang bersangkutan dikurangi dengan potensi penerimaan daerah (kapasitas fiskal) itu.[159]

---

[156] *Ibid*, hlm. 96.

[157] *Ibid*, hlm. 96.

[158] *Ibid*, hlm. 96.

[159] *Ibid*, hlm. 96-97.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 25/1999 dan PP Nomor 84/2001, serta menggunakan konsep celah fiskal dan faktor penyeimbang, maka untuk menentukan alokasi DAU didasarkan pada perhitungan tersendiri. Sebagai contoh, alokasi DAU ke daerah i dihitung sebagai perkalian antara bobot DAU daerah bersangkutan dengan total DAU yang tersedia dengan memperhitungkan faktor penyeimbang.

Bobot DAU daerah bersangkutan dihitung sebagai porsi celah fiskal daerah tersebut terhadap total celah fiskal yang ada. Dengan demikian, rumusnya adalah: BDi = Celah Fiskal i / total celah fiskal. Variabel-variabel tersebut dapat dijelaskan secara rinci. Pertama, DAUi = DAU yang akan dialokasikan ke propinsi atau kabupaten/kota i. Kedua, DAUn = DAU yang akan dialokasikan ke seluruh propinsi atau kabupaten/kota setelah disesuaikan dengan faktor penyeimbang. Ketiga, FP = faktor penyeimbang. Keempat, BDi = bobot daerah propinsi atau kabupaten/kota.[160]

Seperti yang telah dijelaskan di muka, bobot DAU dibentuk dari perhitungan *fiscal gap* yang didasarkan atas selisih antara kebutuhan pembiayaan daerah dan potensi penerimaan daerah. Rumus celah fiskal adalah: Celah Fiskal i = Kebutuhan Fiskal i – Kapasitas Fiskal i, sedangkan rumus kebutuhan fiskal adalah: Kebutuhan Fiskal i = TPR x [0,4 IP i + 0,1 IW i + 0,1 IKR i + 0,4 IH i]. Variabel-variabel tersebut dapat dijelaskan: (1) TPR = Total Pengeluaran Daerah Rata-rata; (2) IP = Indeks Variabel Penduduk; (3) IW = Indreks Variabel Wilayah; (4) IKR = Indeks Variabel Kemiskinan Relatif; dan (5) IH = Indeks Variabel Harga.[161] Kapasitas fiskal dapat didefinisikan dalam formula: Kapasitas Fiskal i = PADi + PBBi + BPHTBi + PPhi + 0,75 SDAi, sedangkan untuk estimasi PAD daerah i adalah: PADi = b1 + b2 PDRBjasa.

Faktor penyeimbang yang dipakai dalam perhitungan DAU 2002 berupa alokasi minimum yang terdiri dari dua hal. Pertama, lumpsum yang berasal dari sejumlah proporsi DAU yang akan dibagikan secara merata ke seluruh daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota. Kedua, transfer dari sejumlah proporsi DAU yang dialokasikan secara proporsional dari kebutuhan gaji pegawai setiap daerah dengan kebutuhan gaji pegawai secara nasional. Dengan adanya alokasi minimum suatu daerah sebagai faktor penyeimbang, maka rumus DAU

---

[160] *Ibid*, hlm. 97.

[161] *Ibid*, hlm. 98.

adalah: DAUi = AM + (BDi x DAUn), sedangkan rumus alokasi minimum adalah: AMi = (LS + a x Gaji), sehingga formula akhir DAU 2002 adalah: DAUi = (LSi + a x Gaji) + (BDi x DAUn). Penjelasannya adalah: (1) DAUi = DAU yang akan dialokasikan ke propinsi atau kabupaten/kota; (2) DAUn = DAU yang akan dialokasikan ke seluruh propinsi atau kabupaten/kota; (3) BDi = bobot daerah propinsi atau kabupaten/kota; (4) AM = alokasi minimum; dan (5) a x Gaji = alokasi berdasarkan proporsi kebutuhan belanja pegawai (gaji).[162]

5.4 Tata Cara Penetapan DAU 2002

5.4.1 Tim Penyusun Formula dan Perhitungan DAU 2002

Ketika itu pemerintah dan DPR telah menyepakati diadakannya peninjauan ulang formula DAU 2002. Kesepakatan tersebut menurut Kadjatmiko dan Tjip Ismail, dilakukan oleh Tim Kecil Dana Perimbangan Panitia Anggaran DPR-RI dengan Pemerintah dalam rapat kerja pada tanggal 28 Maret 2001. Isi kesepakatan tersebut adalah perlu diadakan penyempurnaan formula dan distribusi DAU 2002 dengan tujuan mengurangi kesenjangan fiskal antardaerah di samping lebih mencerminkan keadilan dan pemerataan. Panitia Anggaran mendesak pemerintah supaya menyusun formula DAU 2002 hingga bulan Agustus 2001, yang pokok-pokok pikirannya telah digariskan oleh Tim Kecil Dana Perimbangan. Pada pertengahan bulan Agustus 2001, formula DAU 2002 disampaikan, dibahas, dan sekaligus disepakati oleh Panitia Anggaran DPR-RI dan Pemerintah.[163]

Menurut Kadjatmiko dan Tjip Ismail, memformulasikan kembali DAU 2002 dilakukan oleh Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (Set-Bid PKPD) dalam DPOD, yang didahului dengan pembentukan Tim Penyusun Formula DAU 2002. Tim tersebut terdiri dari Ditjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Depkeu dan Ditjen Otonomi Daerah Dedagri yang bekerja sama dengan empat universitas, yakni Universitas Indonesia (UI), Universitas Gadjah Mada (UGM), Universitas Andalas (Unand), dan Universitas Hasanudin (Unhas). Alasan dilibatkannya keempat universitas tersebut, karena merupakan pusat

---

[162] *Ibid*, hlm. 98-99.

[163] *Ibid*, hlm. 109.

pengembangan dan pelatihan keuangan daerah. Pertama, Latihan Keuangan Daerah (LKD) yang diselenggarakan Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat (LPEM) FE-UI sejak tahun 1981/1982 serta Kursus Keuangan Daerah (KKD) yang dimulai sejak tahun 1984/1985. Kedua, KKD yang diselenggarakan oleh Magister Ekonomi Pembangunan (MEP) FE-UGM dan Program Pembinaan Keuangan Daerah FE-UGM sejak tahun 1991/1992. Ketiga, KKD yang diselenggarakan Pusat Pengembangan Keuangan dan Ekonomi Daerah (PPKED) FE-Unhas sejak tahun 1994/1995. Keempat, KKD yang diselenggarakan Pusat Studi Keuangan Daerah (PSKD) FE-Unand sejak tahun 1996/1997.[164]

Secara yuridis kerjasama antara Pemerintah dan perguruan tinggi tersebut didasarkan pada Kepres Nomor 84/2002 tentang DPOD.[165] Pertimbangannya adalah untuk lebih mengedepankan aspek independensi serta pertanggungjawaban dari sisi teoritis berdasarkan kajian ilmiah untuk penyusunan formula DAU. Pembentukan kerjasama tersebut didasarkan SK Dirjen PKPD Depkeu Nomor KEP.130/PK/2001 tentang Pembentukan Tim Kerja Penyusunan Formula DAU 2002.

5.4.2 Kegiatan Teknis Tim Penyusun

Menurut Kadjatmiko dan Tjip Ismail, kegiatan teknis dari tim diawali dengan evaluasi formula dan perhitungan DAU 2001 untuk mengetahui kelemahan yang ada. Kegiatan selanjutnya, masing-masing perguruan tinggi mencoba merumuskan formula yang dianggap dapat menyempurnakan dengan membahasnya secara internal. Pembahasan tersebut melibatkan pula para ahli di bidangnya baik dari dalam maupun luar negeri, untuk memperbanyak kajian teoritis serta pertimbangan konsep internasional dan pengalaman negara lain dalam bidang perimbangan keuangan antartingkat pemerintahan.[166]

Pembahasan formula DAU 2002 didahului, pertama, mengadakan seminar di Depkeu pada tanggal 1 Mei 2001 dengan mempresentasikan hasil evaluasi formula, perhitungan, dan alokasi DAU 2001. Kedua, pertemuan di Hotel Borobudur Jakarta pada tanggal 3 Mei

---

[164] *Ibid*, hlm. 110.

[165] *Ibid*, hlm. 110-111.

[166] *Ibid*, hlm. 111.

2001, dengan agenda pemantapan tahapan kerja tim dalam merumuskan model formula dari masing-masing universitas. Di samping itu, dilakukan curah pendapat dengan para ahli internasional termasuk dari World Bank dalam bidang *intergovernment transfer* untuk mendapatkan pengalaman empirik dari negara lain seperti Australia, Amerika Serikat, Afrika Selatan, dan Canada. Ketiga, pembicaraan di Hotel Mercure Jakarta pada tanggal 16 – 17 Mei 2001 mengenai perkembangan desain usulan formula dari masing-masing universitas dan penyamaan persepsi tentang variabel yang digunakan dalam formula dalam kaitannya dengan ketersediaan data, baik variabel *fiscal needs* maupun *fiscal capacity*.[167]

Menurut Kadjatmiko dan Tjip Ismail,[168] dari ketiga pertemuan tersebut dapat dicapai beberapa hasil pembahasan sebagai berikut:

(1) Salah satu persoalan dalam DAU 2001 adalah terdapat perbedaan persepsi antara Pusat dan Daerah mengenai tujuannya. Pusat mempersepsikan DAU sebagai mekanisme pemerataan (*equality*) kemampuan keuangan antardaerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25/1999, sedangkan Daerah mempersepsikan sebagai instrumen utama untuk mendukung kecukupan keuangan (*sufficiency*) atas berbagai program kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang tertuang dalam APBD;
(2) Alokasi DAU 2001 yang diterima daerah telah memberikan dampak yang lebih baik untuk sebagian daerah dengan implikasi telah terjadi peningkatan penerimaan daerah dan peningkatan pemerataan keuangan daerah. Dengan demikian, formula dan pola pembagian DAU 2001 dapat dijadikan dasar bagi penyempurnaan DAU tahun berikutnya;
(3) Formulasi DAU harus memperhatikan *expenditure needs*, meskipun menjadi persoalan karena tidak terdapat ukuran baku untuk itu (*standard spending assesment*). Oleh karena itu, salah satu upaya untuk menanggulanginya adalah dengan menyertakan faktor belanja pegawai sebagai salah satu penentu besaran DAU, namun demikian perlu disadari bahwa variabel tersebut mengandung kelemahan, yakni akan mendorong inefisiensi dalam penetapan jumlah pegawai dengan jalan daerah akan mengupayakan penambahan pegawai dengan harapan dapat memperbesar alokasi DAU. Dengan demikian, faktor belanja pegawai hanya digunakan dalam masa

[167] *Ibid*, hlm. 111-112.

transisi, di samping harus menemukan ukuran-ukuran yang lebih baik;

(4) Formula DAU harus dapat menjamin tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi, yakni daerah akan mempercepat kemandiriannya dalam penyediaan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Di samping itu, formula DAU harus *simple* dan mudah dipahami, serta menggunakan variabel yang sederhana dan tidak mudah dimanipulasi;

(5) DAU bukan merupakan satu-satunya pembiayaan daerah, sehingga harus diposisikan bahwa DAU merupakan satu paket dengan dana perimbangan yang lain. Oleh sebab itu, jika ukuran yang dipakai adalah kecukupan untuk pembiayaan daerah maka sumber penerimaan daerah yang lain seperti PAD dan DBH harus dimasukkan dalam perhitungan;

(6) Akurasi dan ketersediaan data dalam reformulasi DAU sangat perlu, sehingga formula DAU yang baru akan memberikan hasil yang lebih baik. Pilihan variabel yang digunakan dalam penyusunan formula DAU harus tetap berdasarkan Undang-Undang Nomor 25/1999 dan harus memperhatikan ketersediaan data, dan ditekan agar menghilangkan atau setidak-tidaknya mengurangi masuknya unsur subyektivitas yang berasal dari penilaian-penilaian kualitatif.

Untuk lebih menyempurnakan lagi formula DAU 2002, maka diadakan pembahasan di Hotel Salak Bogor pada tanggal 7 – 8 Juni 2001. Pertemuan tersebut telah menghasilkan kesepakatan untuk memadukan pemikiran dari model formula masing-masing universitas sesuai dengan kelebihan dan kelemahannya. Perpaduan konsep/model formula tersebut akan disempurnakan lagi baik secara teoritis maupun implementasinya berdasarkan Undang-Undang Nomor 25/1999 yang tetap berpijak pada kesenjangan fiskal dengan melakukan perbaikan pengukuran dari segi *fiscal needs* dan *fiscal capacity*. Konsep tunggal formula DAU tersebut dibahas kembali di Hotel Redtop Jakarta dan beberapa kali pertemuan di Hotel Treva Jakarta pada bulan Agustus 2001 hingga direkomendaikannya usulan formula DAU yang baru untuk dilakukan proses konsultasi dan sosialisasi dengan daerah.[169]

Rancangan formula DAU baru yang disimulasikan dengan perhitungannya diketahui bahwa beberapa daerah baik propinsi maupun

---

[168] *Ibid*, hlm. 112-114.

[169] *Ibid*, 114.

kabupaten/kota ternyata mengalami penurunan DAU dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Penurunan tersebut disebabkan karena pengukuran *fiscal needs* dan *fiscal capacity* yang lebih baik dalam formula DAU yang baru telah dapat mengoreksi hasil perhitungan DAU dengan formula sebelumnya. Daerah-daerah yang mengalami penurunan DAU terbukti adalah daerah yang diuntungkan dengan adanya kelemahan pengukuran kapasitas fiskal daerah dan penggunaan DRD dan DPD 2000 sebagai faktor dominan penentu besaran dalam perhitungan DAU 2001.

5.4.3 Sosialisai dan Konsultasi dengan Daerah

Rancangan formula DAU 2002 dan simulasi perhitungannya secara terbuka disampaikan kepada daerah dengan tujuan untuk mendapatkan masukan. Dalam konteks ini, terdapat beberapa daerah yang memberikan tanggapan berlebihan karena kecewa terhadap penurunan DAU yang diterimanya dibandingkan tahun sebelumnya. Kekecewaan tersebut dikristalisasikan dalam tiga bentuk. Pertama, ancaman pemblokiran setoran penerimaan pemerintah pusat dari bagi hasil SDA yang ada di daerah. Kedua, ancaman penolakan pegawai pusat yang dialihkan ke daerah. Ketiga, upaya-upaya lain yang dilakukan untuk menolak konsep usulan pemerintah mengenai formula DAU yang baru. Hal itu dilakukan melalui argumen berdasarkan kasus yang dihadapi daerah untuk meyakinkan pemerintah bahwa formula yang baru tidak relevan dengan kondisi saat itu. Oleh sebab itu, mereka cenderung untuk mengupayakan penerimaan DAU 2001 sebagai dasar penerimaan DAU 2002 sehingga hasilnya tidak berkurang.[170]

Penolakan formula DAU yang baru dilakukan melakukan forum rapat-rapat pembahasan yang difasilitasi oleh Asosiasi Pemerintah Daerah yang terdiri dari: (1) Asosiasi Pemerintah Propinsi Seluruh Indonesia (APPSI); (2) Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI); (3) Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI); dan (4) Kaukus Pekanbaru, yakni forum yang melibatkan Propinsi Aceh, Riau, Kalimantan Timur, dan Papua. Menurut Kadjatmiko dan Tjip Ismail,[171] terdapat beberapa catatan penting dari forum tersebut sebagai berikut:

---

[170] *Ibid*, hlm. 115.

[171] *Ibid*, hlm. 112-122.

(1) Keinginan bahwa belanja pegawai sebaiknya tidak digunakan sebagai salah satu faktor penentu besaran DAU suatu daerah melainkan dikelola langsung oleh pusat melalui Ditjen Anggaran Depkeu;

(2) PAD tidak dipakai dalam perhitungan potensi daerah, namun jika dimasukkan sebagai komponen potensi daerah maka PAD propinsi harus menggunakan angka neto yaitu PAD dikurangi dengan bagian PAD yang dibagikan dengan daerah kabupaten/kota;

(3) Perbandingan Indeks Penduduk (IP) dan Indeks Kemiskinan Relatif (IKR) komposisinya diubah menjadi 70 % dan 30 %, atau Luas Wilayah: 30 %; Jumlah Penduduk: 25 %; Kemiskinan relatif: 10 %; Indeks harga bangunan: 10 %; dan Dana dibagi rata: 25 %;

(4) Penetapan DAU diharapkan jauh sebelum tahun anggaran atau diharapkan sama dengan waktu penetapan bagi hasil SDA dan mineral, agar daerah tidak kesulitan dalam menyusun APBD;

(5) Adanya peningkatan transparansi dalam menghitung bobot masing-masing daerah, menghitung DAU, bagi hasil SDA dan mineral, dan informasi pos APBN yang digunakan untuk belanja pemerintah;

(6) Agar DAU 2002 tidak menurun dibanding 2001, maka diperlukan tambahan dana untuk mengkompensasikan penurunan tersebut dalam DAU 2002;

(7) Sebaiknya ada tambahan variabel dalam formula DAU yaitu *sharing* daerah terhadap pendapatan nasional dari potensi SDA meliputi tambang, pertanian, produktivitas nasional dari sektor jasa, variabel ketertinggalan pembangunan dan kualitas SDM, hambatan kendala obyektif daerah dan kemampuan serta kebutuhan riil pembiayaan daerah dalam pemberian standar pelayanan minimum oleh Pemda;

(8) Diusulkan agar luas wilayah diberikan bobot yang lebih tinggi daripada jumlah penduduk. Maksudnya agar daerah-daerah di luar Jawa yang memiliki luas wilayah yang besar mendapatkan DAU yang lebih besar sehingga dapat mengejar ketertinggalan dalam pembangunan;

(9) Diusulkan agar terdapat sejumlah dana yang merupakan bagian dari DAU yang dibagi rata (lumpsum) bagi semua propinsi/ kabupaten/kota. Dana tersebut dibagi rata untuk mengurangi keganjilan-keganjilan yang dapat mengakibatkan ketidakpuasan;

(10) Perhitungan bobot daerah dalam formulasi DAU menggunakan kreteria-kreteria yang bersifat umum sehingga menyebabkan semakin tereliminirnya aspek keragaman daerah dengan berbagai kondisi spesifik yang dimiliki;

(11) Formula DAU 2002 sebaiknya memasukkan variabel Indeks Kontribusi SDA (IKS) suatu wilayah sebagai faktor kebutuhan dan sebagai jaminan dari terkurasnya SDA yang tidak dapat diperbaharui.

Filosofisnya adalah semakin besar SDA yang disumbangkan suatu wilayah maka semakin besar dana yang dibutuhkan untuk *recovery*, sehingga DAU daerah tersebut harus semakin besar pula. Di samping itu, biaya sosial yang timbul perlu diperhitungkan untuk menjadi sumber-sumber pemberdayaan masyarakat setempat;

(12) Terdapat beberapa usulan yang sama dari beberapa daerah, terutama untuk menaikkan porsi DAU dari 25 % PDN menjadi 40 % PDN neto.

5.4.4 Pembahasan di DPOD

Menurut Kadjatmiko dan Tjip Ismail, usulan formula hasil rekomendasi DPOD (Sek-Bid. PKPD) yang dikoordinasikan oleh Ditjen PKPD sudah dibahas berkali-kali dalam agenda rapat DPOD. Dalam kaitan itu, sebagai dewan yang kedudukannya turut menyuarakan aspirasi daerah, maka DPOD cukup tanggap dengan situasi yang terjadi di daerah yang berkenaan dengan dengan simulasi awal perhitungan DAU dari formula usulan Sek-Bid. PKPD yang hasilnya terdapat beberapa daerah mengalami penurunan penerimaan DAU dibanding tahun sebelumnya. Oleh sebab itu, dalam kesempatan rapat pembahasan formula DAU 2002 dengan Tim Penyusun dalam Sek-Bid. PKPD, anggota DPOD mendesak agar formula dan perhitungan DAU yang baru harus memberikan hasil yang baik dibandingkan sebelumnya. Dengan demikian, diharapkan tidak timbul lagi kekecewaan daerah atas penerimaan DAU berdasarkan formula yang baru. Untuk itu, Tim telah melakukan berbagai perbaikan dengan telah menampung aspirasi dari beberapa daerah melalui proses sosialisasi dan konsultasi dengan daerah. Hasilnya, formula DAU yang telah diakui oleh DPOD ternyata memang lebih baik dibandingkan formula sebelumnya.[172]

Meskipun demikian, terdapat beberapa daerah yang mengalami penurunan penerimaan DAU 2002 dibanding tahun sebelumnya tetap menjadi perhatian utama dari anggota DPOD. Hal itu menjadi perdebatan

[172] *Ibid*, hlm. 123.

yang cukup pelik antara anggota DPOD yang menyuarakan aspirasi daerah-daerah yang mengalami penurunan penerimaan DAU dengan anggota DPOD yang berpandangan obyektif. Mereka yang disebut terakhir menganggap wajar penurunan tersebut sebagai hasil evaluasi terhadap proses perhitungan formula tahun sebelumnya. Supaya tidak terjadi gejolak di daerah berkaitan dengan penurunan penerimaan DAU, maka perbedaan pendapat tersebut memperoleh jalan keluar, yakni diharapkan pemerintah pusat mengupayakan tambahan dana untuk kompensasi penurunan penerimaan itu. Dengan demikian, telah disepakati rekomendasi DPOD atas formula DAU 2002 yang diusulkan Set-Bid. PKPD adalah sebagai berikut:[173]

(1) DPOD pada dasarnya menyetujui formula dan perhitungan DAU 2002 yang diusulkan oleh Pemerintah (Set-Bid. PKPD);
(2) Agar Pimpinan DPOD dapat mengusahakan agar daerah sekurang-kurangnya mendapat alokasi DAU 2002 sama dengan penerimaan 2001.

5.4.5 Pembahasan di Panitia Anggaran DPR-RI

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25/1999 bahwa penentuan formula dan perhitungan DAU sama sekali tidak melibatkan peran DPR. Pasal 7 ayat (9) menyatakan bahwa "perhitungan DAU berdasarkan rumus, dilakukan oleh Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah." Oleh sebab itu, proses penentuan formula dan perhitungan DAU 2001 yang telah dialokasikan ke daerah, peran DPR hanya sebatas konsultasi yang dilakukan pemerintah setelah perhitungan DAU ditetapkan. Meskipun demikian, karena banyaknya keluhan dari daerah berkaitan dengan rasa keadilan terhadap alokasi DAU 2001, maka DPR terdorong untuk menggunakan hak *budget* (fungsi anggaran) yang dimilikinya. Mekanismenya adalah DPR membuat kesepakatan dengan Pemerintah untuk mereformulasi DAU di samping terlibat aktif dalam pembahasan formula DAU 2002 yang diusulkan Pemerintah.[174]

Keluhan daerah yang berkaitan dengan rasa keadilan terhadap alokasi DAU 2001 dalam perspektif keadilan menurut Davey dapat dibedakan menjadi tiga. Pertama, keadilan vertikal dalam artian bahwa semakin besar kesenjangan fiskal suatu daerah, maka akan semakin

[173] *Ibid*, hlm. 124.

[174] *Ibid*, hlm. 124-125.

banyak daerah tersebut menerima DAU. Kedua, keadilan horizontal dalam artian bahwa setiap daerah harus mempunyai kesempatan yang sama untuk mendapat DAU dari Pemerintah. Ketiga, keadilan geografis dalam artian bahwa setiap daerah dalam wilayah yang berbeda harus mendapatkan DAU seperti daerah yang berada pada wilayah yang lain. Berkaitan dengan itu, maka ketidakadilan yang terjadi adalah karena kurang banyak, tidak merata, dan tidak sama dalam mendapatkan DAU 2001.

Dalam menyalurkan aspirasi karena ketidakadilan tersebut, maka DPR secara preventif dapat menggunakan fungsi anggarannya. Menurut Penjelasan Pasal 25 huruf b Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPR, dan DPRD, fungsi anggaran adalah fungsi menyusun dan menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Pasal 26 ayat (1) huruf e bahwa DPR mempunyai tugas dan wewenang "menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD." Kata "menetapkan APBN" tentu tidak berdiri sendiri, melainkan termasuk "membentuk sekaligus membahas undang-undang tentang APBN" yang dalam sisi penerimaannya terdapat dana perimbangan yang salah satu komponennya adalah DAU.

Berkaitan dengan fungsi anggaran DPR tersebut, maka proses pembahasan formula DAU 2002 dilakukan bersamaan dengan pembahasan RAPBN 2002 antara Pemerintah dengan Panitia Anggaran DPR. Konsep formula dan perhitungan DAU yang ikut dibahas oleh DPR itu, sebelumnya terlebih dahulu telah disetujui oleh DPOD. Terdapat dua hal yang menjadi manfaat keikutsertaan DPR melakukan pembahasan formula DAU. Pertama, pembahasan dengan DPR menjadi sangat penting mengingat penentuan akhir kebijakan formula dan perhitungan DAU 2002 diputuskan dalam forum itu. Kedua, DPR tidak "kecolongan" seperti tahun sebelumnya dalam menentukan perolehan DAU untuk menghindari rasa kekecewaan daerah berkaitan dengan alokasi DAU yang diterimanya.[175]

Menurut Kadjatmiko dan Tjip Ismail, beberapa minggu sebelum dilakukan pembahasan RAPBN 2002, cukup banyak keluhan dari daerah yang masuk ke Panitia Anggaran DPR baik melalui surat maupun yang bertemu langsung. Keluhan tersebut terkait dengan beredarnya

[175] *Ibid*, hlm. 125.

informasi mengenai rancangan formula DAU dan simulasi perhitungannya yang diterima oleh daerah, karena dirasa kurang bahkan lebih kecil dari penerimaan DAU tahun sebelumnya. Keadaan yang demikian itu terjadi karena daerah kurang memahami konsep formula DAU yang diusulkan Pemerintah melalui Set-Bid. PKPD (DPOD), padahal rancangan formula DAU tersebut masih belum final dalam artian masih sementara, karena menggunakan perkiraan plafon DAU 2002.[176]

Keluhan dari daerah tersebut semakin bermunculan, satu di antaranya yang dipelopori oleh daerah-daerah yang tergabung dalam Kaukus Pekanbaru yang belakangan berubah menjadi Kaukus Jakarta. Mereka mendatangi Panitia Anggaran DPR ketika berlangsung pembahasan RAPBN 2002 dan DPR pun berjanji menindaklanjuti aspirasi tersebut pada saat pembahasan formula dan perhitungan DAU dengan Pemerintah. Akibatnya, dalam pembahasan terdapat pro dan kontra antara para anggota Panitia Anggaran terhadap formula dan perhitungan DAU usulan Pemerintah. Pertama, pihak yang pro berpendapat bahwa usulan Pemerintah lebih realistis sesuai dengan konsep teoritis yang sudah mereka pahami. Kedua, yang kontra lebih menekankan pada aspek politis mengenai dampak yang terjadi di daerah berkaitan dengan penurunan penerimaan DAU dibanding tahun sebelumnya.[177]

Meskipun terdapat kontroversi dalam pembahasan formula dan perhitungan DAU ketika itu, tetapi akhirnya disepakati bahwa tidak ada daerah yang menerima DAU 2002 lebih kecil dibanding tahun sebelumnya. Sebagai hasil dari kesepakatan tersebut disediakan dana tambahan dari APBN untuk alokasi DAU 2002 sebagai dana penyeimbang. Untuk merealisasikan kesepakatan tersebut dibentuk Tim Kecil yang merupakan gabungan dari Panitia Anggaran DPR-RI dan Pemerintah dengan maksud memperbaiki formula DAU usulan Pemerintah yang konsepnya sepenuhnya diserahkan kepada Pemerintah.[178]

Berkaitan dengan itu, Pemerintah menyiapkan beberapa alternatif konsep penyesuaian perhitungan DAU beserta simulasinya dengan tetap mempertahankan formula yang telah diusulkan. Akhirnya,

---

[176] *Ibid*, hlm. 125.

[177] *Ibid*, hlm. 126.

[178] *Ibid*, hlm. 126.

setelah melakukan pembahasan intensif dalam Tim, dipilih salah satu alternatif terbaik untuk menyesuaikan perhitungan DAU yaitu dengan mengkonpensasikan penurunan penerimaan DAU dengan dana penyeimbang dan sisanya ditutup dengan mengurangi perolehan DAU dari daerah-daerah yang mengalami peningkatan penerimaan DAU 2002 berdasarkan formula usulan Pemerintah. Konsep penyesuaian itu disampaikan kembali dalam sidang pleno dan telah disetujui oleh Panitia Anggaran. Di samping itu, telah disepakati pula perhitungan DAU untuk 12 kota baru dengan menggunakan perhitungan tersendiri di luar formula yang ada.[179]

5.4.6 Penetapan Alokasi DAU dan Dana Penyeimbang

Hasil perhitungan akhir DAU 2002 merupakan keputusan final Panitia Anggaran dan Pemerintah tentang alokasi DAU dan Dana Penyeimbang untuk propinsi dan kabupaten/kota seluruh Indonesia. Keputusan tersebut disampaikan kepada DPOD untuk direkomendasikan kepada Presiden dalam rangka penetapan DAU dan kepada Menkeu dalam rangka penetapan Dana Penyeimbang. Formula DAU yang baru tersebut dibuatkan landasan hukum sebagai penyempurnaan formula DAU berdasarkan PP Nomor 104/2000. Formula perhitungan DAU 2002 seperti yang diusulkan Pemerintah yang disetujui oleh DPOD telah ditetapkab berdasarkan PP Nomor 84/2001 tentang Perubahan Atas PP Nomor 104/2000 tentang Dana Perimbangan yang berlaku hingga saat ini.

[179] *Ibid*, hlm. 127.

BAB VI
TATA CARA PELAKSANAAN DAU DI INDONESIA

6.1 Pelaksanaan DAU 2001

Berdasarkan Kepres Nomor 181/2000 bahwa jumlah total DAU 2001 untuk daerah propinsi dan kabupaten/kota termasuk DKI Jakarta sebesar Rp 60,5167 triliun, yang terdiri dari kabupaten/kota sebesar Rp 54,465 triliun dan untuk propinsi sebesar Rp 6,0 5167 triliun. Jumlah daerah propinsi di Indonesia pada tahun 2001 sebanyak 30 buah, sedangkan kabupaten/kota sebanyak 336 buah yang terdiri dari 269 kabupaten dan 67 kota. Untuk DAU 2001 Daerah Propinsi jika dibagikan secara merata maka masing-masing propinsi akan mendapatkan alokasi DAU 2001 sebesar Rp 201,72 miliar, sedangkan daerah kabupaten/ kota masing-masing mendapat alokasi DAU 2001 sebesar Rp 162,85 miliar.

Dalam nota keuangan dan APBN 2001, alokasi DAU diharapkan dapat menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan bahwa potensi fiskal dan kebutuhan dari masing-masing daerah berbeda. Artinya, DAU berkedudukan sebagai instrumen untuk mengatasi kesenjangan horizontal (*horizontal imbalance*) antardaerah. Meskipun demikian, pelaksanaan DAU 2001 mengandung banyak kelemahan antara lain yang menyangkut keadilan horizontal dalam alokasi DAU antardaerah, terutama bagi daerah-daerah yang mempunyai karakteristik hampir sama.[180]

Penerima DAU 2001 terbesar tingkat propinsi adalah DKI Jakarta sebesar Rp 773,02 miliar, disusul Jawa Tengah Rp 647,21 miliar, dan

[180] Nota Keuangan dan APBN 2001, *Op. Cit.*, hlm. 59.

Jawa Barat Rp 521,23 miliar, sedangkan yang terkecil adalah Gorontalo Rp 45,35 miliar, Bangka Belitung Rp 65,35 miliar, dan Maluku Utara Rp 74,11 miliar. Penerima DAU 2001 terbesar untuk kabupaten/kota adalah Kabupaten Bandung Jawa Barat Rp 734,07 miliar, Kabupaten Bogor Jawa Barat Rp 479,57 miliar, dan Kabupaten Malang Jawa Timur Rp 435,23 miliar, sedangkan peneriman DAU terkecil adalah Kota Sibolga Sumatera Utara Rp 40,57 miliar, Kota Solok Sumatera Barat Rp 44,30 miliar, dan Kota Tanjung Balai Sumatera Utara Rp 46,40 miliar.[181]

Persoalan mendasar dari pelaksanaan DAU 2001 ini adalah terjadinya penyimpangan sebesar 40 %, sebagaimana yang dikemukakan Ketua Panitia Anggaran DPR-RI yang diakibatkan kurangnya kemampuan manajemen keuangan daerah oleh Pemda. Di samping itu, menurut Juli Panglima Saragih tampaknya daerah memiliki perbedaan dalam mengartikan dan menafsirkan DAU. Pertama, terdapat daerah yang beranggapan bahwa DAU merupakan hibah yang diberikan pusat ke daerah tanpa ada pengembalian. Kedua, terdapat daerah yang menyatakan bahwa DAU tidak perlu dipertanggungjawabkan karena merupakan konsekuensi penyerahan kewenangan atau tugas-tugas umum pemerintahan ke daerah. Ketiga, terdapat daerah yang beranggapan bahwa DAU harus dipertanggungjawabkan baik kepada masyarakat setempat maupun kepada pusat karena DAU berasal dari APBN.[182]

Penyimpangan DAU 2001 ini diduga karena daerah mempunyai penafsiran sendiri-sendiri terhadap otonomi daerah terutama terhadap pelaksanaan desentralisasi fiskal. Banyak daerah beranggapan bahwa PP Nomor 25/2000 yang membagi kewenangan antara Pemerintan dan Propinsi sebagai daerah otonom, maka apa yang tidak diatur secara tegas dalam PP itu menjadi otomatis menjadi kewenangan kabupaten/ kota. Oleh sebab itu, banyak sekali daerah kabupaten/kota bahkan juga propinsi berimprovisasi menggali dana sebanyak-banyaknya untuk membiayai rumah tangga daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi. Implikasi dari berkobarnya semangat yang salah dari berbagai daerah untuk menggali dana tersebut, maka timbullah berbagai Perda mengenai pajak daerah dan retribusi daerah yang cenderung bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, menghalang-halangi perekonomian, dan menghambat investasi.

---

[181] Lampiran Kepres Nomor 181/2000.

[182] Juli Panglima Saragih, *Op. Cit.*, hlm. 110.

Menurut Ryaas Rasyid, penyimpangan DAU yang diungkap Ketua Panitia Anggaran DPR-RI saat itu, sesungguhnya bukan semata-mata dilakukan oleh Pemda. Menurutnya, sebelum DAU cair pun sesungguhnya telah terjadi penyimpangan di Depdagri dengan cara bahwa oknum-oknum di Depdagri mengambil kesempatan untuk menjadi calo bagi daerah-daerah yang ingin mencairkan DAU. Praktik percaloan tersebut terjadi ketika ada koreksi atau penambahan DAU. Menurut Ryaas, penyimpangan penggunaan DAU di daerah bentuknya tidak lagi dalam pembuatan proyek-proyek fiktif seperti masa lalu, melainkan dilakukan dengan cara mengambil komisi dalam pembuatan proyek-proyek tersebut. Di samping itu, penyimpangan juga dilakukan dengan jalan membangun proyek-proyek yang tidak perlu, tidak proporsional, dan mubazir yang mendapat persetujuan DPRD setempat. DPRD juga menjalin bisnis dengan Pemda, sehingga apa-apa yang akan diputuskan sesuai dengan kehendak DPRD dan Pemda setempat.[183]

Pada tahun 2001 terjadi perubahan besaran alokasi DAU, propinsi yang semula Rp 6,05167 triliun menjadi Rp 7,4 trilun atau rata-rata propinsi menerima DAU sebesar Rp 248,80 miliar. DAU 2001 bagi kabupaten/kota yang semula diusulkan sebesar Rp 56,033 triliun diubah dan disepakati menjadi Rp 60,516 triliun atau masing-masing kabupaten/kota menerima rata-rata sebesar Rp 180,1 miliar. Kenaikan DAU 2001 sebesar 40 % dari PDB untuk seluruh daerah propinsi dan kabupaten/kota inilah yang menimbulkan praktik percaloan di Depdagri menurut pendapat Ryaas Rasyid.

6.2 Pelaksanaan DAU 2002

DAU 2002 dilaksanakan berdasarkan Kepres Nomor 131/2001 yang untuk seluruh daerah propinsi dan kabupaten/kota berjumlah Rp 69,114 trilun atau tepatnya sebesar Rp 69.114,12 miliar. Pada tahun 2002 Indonesia terbagi atas 30 propinsi dan 348 kabupaten/kota, yang terdiri dari 269 kabupaten dan 79 kota. Propinsi mendapatkan DAU 2002 sebesar Rp 6.911,412 miliar atau masing-masing propinsi memperoleh rata-rata Rp 230,38 miliar, sedangkan kabupaten/kota memperoleh total DAU sebesar Rp 62.202,708 miliar atau rata-rata mendapat sebesar Rp 178,74 miliar. Penerimaan rata-rata DAU 2002 untuk propinsi

---

[183] *Ibid*, hlm. 111.

mengalami kenaikan 1,14 % dibanding tahun sebelumnya, sedangkan rata-rata penerimaan DAU 2002 untuk kabupaten/kota meningkat sebesar 1,09 %.

Perubahan yang mendasar dari konsep formulasi DAU 2002 dibandingan dengan formulasi DAU 2001, adalah disempurnakannya beberapa vaiabel baik variabel kebutuhan fiskal daerah (*fiscal needs*) maupun variabel potensi fiskal daerah (*fiscal capacity*). Untuk itu, maka PP Nomor 104/2000 diubah menjadi PP Nomor 84/2001. Variabel kebutuhan fiskal daerah terdiri dari jumlah penduduk, luas wilayah, kepadatan penduduk, indeks harga bangunan, dan kesenjangan kemiskinan (*poverty gap*). Variabel potensi fiskal daerah terdiri dari PDRB industri dan jasa, serta bagi hasil SDA, PBB dan BPHTB, dan PPh orang pribadi.[184]

Berdasarkan perkiraan sasaran penerimaan dalam negeri tahun anggaran 2002 sebesar Rp 301,9 triliun dan DBH serta dana reboisasi yang ada dalam DAK sebesar Rp 25,4 triliun, maka besarnya DAU yang ditransfer ke daerah mencapai Rp 69,1 trilun atau 73,1 % dari total dana perimbangan. Jumlah DAU 2002 secara nominal naik 14,2 % dari total DAU 2001, sedangkan rasionya terhadap PDB tetap sebesar 4,1 %. Seperti yang ditulis di atas, dari jumlah tersebut propinsi memperoleh bagian 10 % yang mencapai Rp 6,9 triliun atau 0,4 % dari PDB, sedangkan kabupaten/kota mendapat alokasi 90 % yang mencapai Rp 62,2 triliun atau 3,7 % dari PDB. DAU 2002 untuk propinsi naik 13,1 % dari alokasi DAU 2001, sedangkan alokasi DAU kabupaten/kota meningkat 14,3 % dibanding tahun sebelumnya.[185]

Menurut Juli Panglima Saragih, DAU 2002 dianggarkan dalam APBN sebesar Rp 69,114 triliun atau 73,1 % dari total dana perimbangan sebesar Rp 94,531 triliun. Jumlah DAU tersebut sudah dikurangi dengan penerimaan negara yang dibagihasilkan ke daerah, jika tidak maka 25 % dari penerimaan dalam negeri 2002 menghasilkan DAU sebesar Rp 75,468 triliun.[186]

Sebagaimana diketahui bahwa perhitungan DAU 2002 memasukkan faktor penyeimbang yang merupakan variabel yang dapat menyeimbangkan DAU yang diterima oleh daerah agar jumlahnya tidak

---

[184] Nota Keuangan & APBN 2001, *Op. Cit.*, hlm. 53.

[85] *Ibid*, hlm. 53-54.

[186] Juli Panglima Saragih, *Op. Cit.*, hlm. 104.

turun dibandingkan tahun sebelumnya. Menurut Juli Panglima Saragih, faktor penyeimbang ini didasarkan atas alokasi minimum kepada daerah yang diperhitungkan dalam bentuk *lumpsum* dan berdasarkan proporsi beban belanja pegawai tahun sebelumnya. Oleh sebab itu, tidak semua daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota menerima dana penyeimbang ini. Tercatat propinsi yang tidak menerima dana penyeimbang adalah Sumatera Selatan, Lampung, Bengkulu, Jambi, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Bali, NTB, Maluku, Maluku Utara, Papua, Banten, Bangka Belitung, dan Gorontalo, sedangkan kabupaten/kota yang tidak menerima di antaranya Kabupaten Bandung, Kota Pontianak, dan sebagainya. Dana penyeimbang tahun 2002 ditetapkan sebesar Rp 2,054 trilun, yang terdiri dari propinsi menerima sebesar Rp 1,2 triliun, sedangkan kabupaten/kota menerima sebesar Rp 954,72 miliar.[187]

Propinsi terbesar menerima DAU 2002 adalah Jawa Tengah Rp 560,63 miliar, DKI Jakarta Rp 535,70 miliar, dan Jawa Timur sebesar Rp 435,21 miliar, sedangkan propinsi terkecil penerima DAU 2002 adalah Kalimantan Timur Rp 96,96 miliar, Gorontalo Rp 129,04 miliar, dan Maluku Utara sebesar Rp 144,28 miliar. Kabupaten/kota terbesar penerima DAU 2002 adalah Kabupaten Bandung Jawa Barat Rp 654,79 miliar, Kabupaten Bogor Jawa Barat Rp 479,57 miliar, dan Kabupaten Malang Jawa Timur sebesar Rp 439,17 miliar, sedangkan yang terkecil adalah Kota Batu Jawa Timur Rp 28,81 miliar, Kota Prabumulih Sumatera Selatan Rp 44,48 miliar, dan Kota Tanjung Pinang Riau sebesar Rp 53,16 miliar.[188]

Persoalan yang mengemuka dalam pelaksanaan DAU 2002 adalah menyangkut pro-kontra menurunnya penerimaan DAU di beberapa daerah. Ketika itu, pemerintah propinsi, DPRD, dan pemerintah kabupaten/kota se-Kalimantan Timur (Kaltim) melakukan protes ke Jakarta atas penurunan DAU di daerahnya. Alasannya adalah karena hasil simulasi tentang perhitungan DAU 2002 membuktikan bahwa terjadi penurunan penerimaan DAU bagi propinsi-proipnsi yang tergolong "kaya". Penerimaan DAU 2001 untuk Kaltim berjumlah lebih dari Rp 1,8 triliun, tetapi jika hasil simulasi benar-benar diterapkan maka Kaltim hanya menerima dana sekitar Rp 500 miliar atau terjadi penurunan sekitar 70

---

[187] *Ibid*, hlm. 105.

[188] Lampiran Kepres Nomor 131/2001.

% dibanding tahun sebelumnya. Oleh sebab itu, Kaltim menyarankan kepada Pemerintah agar peningkatan persentase DAU bagi daerah-daerah "miskin" seharusnya tidak merugikan daerah-daerah "kaya" yang menjadi penyumbang terbesar devisa negara.[189]

Berdasarkan Kepres Nomor 131/2001, besarnya DAU 2002 yang dialokasikan kepada Kaltim adalah sebesar Rp 1.695,20 miliar lebih rendah dibandingkan DAU 2001 sebesar Rp 1.854,10 miliar atau turun 9,37 %. Propinsi Kaltim menerima DAU 2002 sebesar Rp 96,96 miliar lebih rendah dibandingkan DAU 2001 sebesar Rp 257,11 miliar atau mengalami penurunan sebesar 265,17 %. Meskipun terjadi penurunan yang signifikan penerimaan DAU 2002 terhadap penerimaan DAU 2001 di Kaltim, tetapi penerimaan DAU 2002 untuk Kabupaten Kutai yang tergolong daerah kaya di Kaltim, tetap sama besar dengan penerimaan DAU 2001 sebesar Rp 297,81 miliar. Begitu pula untuk Kabupaten Kutai Barat tetap menerima DAU 2002 sama dengan DAU 2001 sebesar Rp 116,62 miliar dan Kabupaten Kutai Timur juga tetap menerima sebesar Rp103,06 miliar.[190]

Menurut APEKSI pelaksanaan DAU 2001 relatif telah memberi dukungan pembiayaan yang berarti bagi penyelenggaraan otonomi daerah. Meskipun demikian, jika dilihat dari segi jumlahnya penerimaan DAU itu belum memadai. Hal ini dibuktikan dengan timbulnya beberapa kasus di daerah tertentu yang tidak dapat memenuhi kebutuhan pembiayaan belanja gaji PNS eks instansi vertikal. Oleh karena itu, jika belanja pegawai akan tetap menjadi salah satu unsur yang dibiayai dari DAU, sedangkan alokasi pegawai belum mencerminkan kebutuhan daerah, maka perlu upaya penyusunan formula alokasi DAU yang lebih efektif, akomodatif, transparan, dan dapat memberikan rasa keadilan bagi semua pihak.[191]

Berkaitan dengan itu, APKASI memberikan rekomendasi kepada Pemerintah mengenai DAU. Pertama, bagi daerah kaya SDA rencana penerimaan DAU 2002 agar tidak menjadi turun drastis. Kedua, dapat menerima hasil perhitungan formula dengan pendekatan akademik yang meningkatkan penerimaan DAU bagi daerah tertentu, sedangkan bagi daerah yang tidak terjadi peningkatan maka diharapkan dapat menerima DAU 2002 sekurang-kurangnya sama dengan penerimaan DAU 2001,

---

[189] Juli Panglima Saragih, *Op. Cit.*, hlm. 112.

[190] Lampiran Kepres Nomor 131/2001.

[191] Juli Panglima Saragih, *Op. Cit.*, hlm. 112-113.

ditambah dengan rapel kenaikan gaji PNS tahun 2001. Ketiga, formula yang diusulkan Tim Universitas dan Pemerintah pada dasarnya dapat diterima sebagai parameter standar minimal DAU, untuk selanjutnya disempurnakan dengan masukan dari APKASI dan APEKSI. Keempat, untuk mendukung usulan tersebut maka jumlah total DAU nasional sekurang-kurangnya 30 % dari penerimaan dalam negeri.[192]

6.3 Pelaksanaan DAU 2003

Berdasarkan Kepres Nomor 1/2003, alokasi DAU 2003 untuk seluruh Indonesia berjumlah Rp 76,978.00 triliun yang terbadi dalam 30 propinsi, 287 kabupaten, dan 83 kota. Bagian propinsi adalah 10 % dari total DAU 2003 berjumlah Rp 7,6978 triliun atau rata-rata propinsi menerima sebesar Rp 256,59 miliar. Kabupaten/kota mendapat alokasi total DAU 2003 sebesar Rp 69,280.20 teriliun atau rata-rata kabupaten/kota menerima alokasi DAU 2003 sebesar Rp 188,65 miliar.[193] Penerimaan DAU 2003 untuk rata-rata propinsi mengalami kenaikan sebesar 1,11 % dibanding tahun sebelumnya, sedangkan rata-rata penerimaan kabupaten/kota meningkat sebesar 1,05 %.

Propinsi sebagai penerimaan DAU 2003 terbesar adalah DKI Jakarta sebesar Rp 734,89 miliar, Jawa Tengah sebesar Rp 509,87 miliar, dan Jawa Barat sebesar Rp 429,57 miliar. Kabupaten/kota terbesar menerima DAU 2003 adalah Kabupaten Bandung Jawa Barat sebesar Rp 726,24 miliar, Kabupaten Bogor Jawa Barat sebesar Rp 517,07 miliar , dan Kabupaten Garut Jawa Barat sebesar Rp 468,17 miliar. Propinsi terkecil menerima DAU 2003 adalah Riau sebesar Rp 74,21 milira, Nanggroe Aceh Darussalam sebesar Rp 76,12 miliar, dan Kaltim sebesar Rp 76,41 miliar. Kabupaten/kota terkecil menerima DAU 2003 adalah Kota Pariaman Sumatera Barat sebesar Rp 30,12 miliar, Kabupaten Penajem Paser Utara Kalimantan Timur sebesar Rp 31,97 miliar, dan Kabupaten Aceh Jaya sebesar Rp 41,92 miliar.[194]

Seperti tahun-tahun sebelumnya bahwa alokasi DAU 2003 diharapkan dapat menciptakan pemerataan kemampuan keuangan

---

[192] *Ibid*, hlm. 113.

[193] Lampiran Kepres Nomor 1/2003.

[194] *Ibid*, Lampiran Kepres Nomor 1/2003.

antardaerah berdasarkan pertimbangan potensi fiskal dan kebutuhan fiskal dari masing-masing daerah berbeda.[195] Artinya, kedudukan DAU 2003 tetap sebagai instrumen untuk mengatasi kesenjangan horizontal (*horizontal imbalance*) antardaerah. Dengan prinsip tersebut, maka DAU 2003 dialokasikan kepada masing-masing daerah berdasarkan formula yang menggunakan pendekatan celah fiskal (*fiscal gap*) berdasarkan Undang-Undang Nomor 25/1999 dan PP Nomor 84/2001.

Seperti yang telah dijelaskan bahwa dalam formula *fiscal gap*, kebutuhan DAU suatu daerah didasarkan atas kebutuhan daerah (*fiscal needs*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*). Kebutuhan daerah tetap tercermin oleh variabel jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografi, dan tingkat pendapatan penduduk dengan memperhatikan kelompok masyarakat miskin. Begitu pula potensi daerah masih dicerminkan oleh variabel penerimaan daerah seperti potensi industri, potensi SDA, potensi SDM, dan PDRB. Penyempurnaan formula DAU 2003 dilakukan dengan: (1) meningkatkan akurasi dan verifikasi data; (2) memperbesar peranan formula untuk memperkecil kesenjangan fiskal antardaerah; dan (3) mengupayakan tidak ada daerah yang menerima DAU 2003 lebih rendah dibanding DAU 2002 ditambah dengan dana penyeimbang.[196]

Berdasarkan penerimaan dalam negeri bersih sebesar Rp 308,0 triliun, maka besarnya DAU 2003 ditetapkan sebesar Rp 77,0 triliun atau 4,0 % terhadap PDB. Jumlah DAU 2003 secara nominal menunjukkan peningkatan 11,3 % jika dibandingkan dengan realisasi DAU 2002. Peningkatan ini disebabkan lebih tingginya penerimaan dalam negeri bersih dalam tahun 2003 dibandingkan dengan realisasi penerimaan yang sama pada tahun 2002.[197]

Dana penyeimbang tahun 2003 ditetapkan sebesar Rp 7,8 triliun atau 0,4 % terhadap PDB. Jumlah tersebut secara nominal menunjukkan peningkatan lebih dari dua kali lipat dibandingkan dengan alokasi anggaran dana penyeimbang tahun 2002. Begitu juga rasionya terhadap PDB mengalami peningkatan 0,3 % jika dibandingkan dengan rasio dana penyeimbang terhadap PDB pada tahun 2002 sebesar 0,1 %. Peningkatan alokasi dana penyeimbang yang cukup besar tersebut

---

[195] Nota Keuangan % APBN 2003, hlm. 74.

[196] *Ibid*, hlm. 75.

[197] *Ibid*, hlm. 75.

disebabkan Pemerintah memberikan kenaikan gaji PNS, penyesuaian tunjangan tenaga kependidikan untuk guru, serta antisipasi terhadap penambahan PNS daerah sebanyak 50 ribu orang.[198]

Kebijakan seperti itu bersifat *ad hoc* dalam rangka membantu daerah pada masa transisi. Alasannya, karena pada masa mendatang keseluruhan kebijakan Pemerintah hanya akan diakomodasikan melalui mekanisme dana perimbangan, sejalan dengan penyerahan kewenangan dan pengaligan personel, peralatan, pembiayaan dan dokumen (P3D) ke daerah. Di samping itu, alokasi dana penyeimbang tahun 2003 digunakan oleh daerah-daerah tertentu yang sangat memerlukan untuk menampung kekurangan DAU 2003, sehingga tidak lebih rendah daripada DAU 2002 ditambah dana penyeimbang.[199]

6.4 Pelaksanaan DAU 2004

Berdasarkan Kepres Nomor 109/2003 bahwa total DAU 2004 secara nasional berjumlah Rp 82.130.940 miliar atau Rp 82,130.940 triliun yang dibagikan kepada 32 propinsi dan 410 kabupaten/kota yang terdiri dari 325 kabupaten dan 85 kota. Total DAU 2004 yang dialokasikan kepada propinsi sebesar Rp 8.213.094 miliar, sedangkan yang dialokasikan kepada kabupaten/kota sebesar Rp 73.917.846 miliar. Dengan demikian, rata-rata propinsi menerima DAU 2004 sebesar Rp 256,65 miliar, sedangkan rata-rata kabupaten/kota menerima sebesar Rp 180,28 miliar.[200] Penerimaan rata-rata DAU 2004 untuk propinsi meningkat sangat tipis dibandingkan dengan penerimaan DAU 2003 sebesar 0,99 %, sedangkan rata-rata DAU 2004 untuk kabupaten/kota terjadi penurunan sebesar 1,04 %.

Propinsi terbesar menerima DAU 2004 adalah DKI Jakarta sebesar Rp 743,531 miliar, Jawa Tengah sebesar Rp 553,064 miliar, dan Jawa Barat sebesar Rp 467,764 miliar. Kabupaten/kota terbesar menerima DAU 2004 adalah semuanya berasal dari Jawa Barat yaitu Kabupaten Bandung sebesar Rp 757,285 miliar, Kabupaten Bogor sebesar Rp 556,963 miliar, dan Kabupaten Garut 490,611 miliar. Propinsi terkecil menerima DAU 2004 adalah Kepulauan Riau sebesar Rp 2,713 miliar, Riau sebesar Rp 61,628 miliar, dan Kaltim sebesar Rp 66,139 miliar. Kabupaten/kota terkecil menerima DAU 2004 adalah Kabupaten

---

[198] *Ibid*, hlm. 77.

[199] *Ibid*, hlm. 77.

Pakpak Bharat Sumatera Utara sebesar Rp 25,942 miliar, Kabupaten Teluk Wondana Irian Jaya Barat sebesar Rp 27,895 miliar, dan Kabupaten Penajam Paser Utara Kaltim sebesar Rp 31,970 miliar.[201]

Perhitungan DAU 2004 untuk masing-masing propinsi dan kabupaten/kota dilakukan dengan tetap menggunakan rumus yang ditetapkan berdasarkan PP Nomor 104/2000 sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 84/2001. Penghitungannya juga tetap mempertimbangkan faktor penyeimbang dengan tujuan untuk menghindari kemungkinan menurunnya kemampuan daerah dalam membiayai beban pengeluaran yang menjadi tanggung jawabnya. Faktor penyeimbang didasarkan atas alokasi minimum kepada daerah yang diperhitungkan dalam bentuk *lumpsum* dan berdasarkan proporsi belanja PNS yang menjadi beban daerah. Kekecualiannya adalah khusus untuk daerah kabupaten/kota baru hasil pemekaran yang baru pertama kali menerima DAU, perhitungan DAU 2004 dihitung secara proporsional berdasarkan luas wilayah, jumlah penduduk, dan belanja pegawai dari daerah induknya.[202]

Alokasi DAU 2004 untuk masing-masing propinsi dan kabupaten/kota ditetapkan dalam Daftar Alokasi DAU (DA-DAU) sesuai dengan alokasi yang ditetapkan dalam Kepres Nomor 109/2003. Dalam hal ini DA-DAU 2004 berlaku sebagai Surat Keputusan Otorisasi (SKO). Alokasi dana penyesuaian 2004 untuk propinsi dan kabupaten/kota ditetapkan dengan SKO sesuai dengan alokasi yang ditetapkan dalam Kepmenkeu Nomor 578/KMK.07/2003 tanggal 31 Desember 2003 tentang Penetapan Rincian Dana Penyesuaian Tahun 2004 kepada Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota, yang terdiri dari dana penyesuaian murni dan dana penyesuaian *adhoc*. Dana penyesuaian murni diberikan kepada daerah propinsi yang dalam perhitungan mengalami penurunan penerimaan DAU 2004, sehingga daerah tersebut akan menerima minimal sama dengan penerimaan DAU 2003 ditambah dengan dana penyeimbang murni. Dana penyesuaian *adhoc* diberikan kepada daerah propinsi dan kabupaten/kota untuk bantuan pemberian gaji ke-13 bagi PNS daerah. Dana yang tercantum dalam DA-DAU dan SKO dana penyesuaian merupakan batas tertinggi yang tidak boleh dilampaui.[203]

---

[200] Lampiran Kepres Nomor 109/2003.

[201] *Ibid*, Lampiran Kepres Nomor 109/2003.

[202] *Ibid*, Pasal 2 ayat (1) – (4) Kepres Nomor 109/2003.

[203] *Ibid*, Ketentuan Umum Kepres Nomor 109/2003.

Meskipun pelaksanaan DAU 2004 relatif telah berjalan dengan baik karena belajar dari pengalaman tahun anggaran sebelumnya, tetapi tetap masih mendapat kritikan dari Wakil Bupati Seruyan Kalimantan Tengah, Rasyidi Harun. Menurut Rasyidi Harun, kebijakan pemerintah soal pembagian DAU hanya menguntungkan kabupaten di Pulau Jawa karena indikator pembagiannya berdasarkan jumlah penduduk dan ketersediaan infrastruktur darat. Dengan demikian, meskipun Kabupaten Seruyan yang merupakan pemekaran dari Kabupaten Kotawaringin Timur termasuk daerah penghasil sektor kehutanan, tetapi DAU yang diterima lebih sedikit dibandingkan dengan kabupaten di Pulau Jawa yang bukan daerah penghasil.[204].

[204] Harian Kompas,25/2/2004.

BAB VII
KEDUDUKAN DAU BERDASARKAN PELAKSANAANNYA

7.1 Sebagai Alat Pemerataan

Sebagaimana diketahui DAU adalah transfer yang bersifat umum yang jumlahnya sangat banyak (signifikan) dan penggunaannya sepenuhnya menjadi kewenangan daerah. Dari segi ini, DAU dilihat sebagai tanggung jawab Pemerintah terhadap permintaan daerah untuk memperoleh bagian sekaligus pengawasan yang lebih besar terhadap keuangan negara. Menurut Robert A. Simanjuntak dan Djoko Hidayanto, jumlahnya yang sangat signifikan menyebabkan DAU menjadi sumber penerimaan terpenting bagi hampir semua Pemda di Indonesia. Oleh sebab itu, ketimpangan fiskal antara pusat dan daerah (*vertical fiscal imbalance*) sebagian teratasi oleh DAU, namun sesuai dengan tujuannya DAU harus pula dapat mengatasi ketimpangan fiskal antardaerah (*horizontal fiscal imbalance*).[205]

Jumlah total DAU yang secara politis ditentukan minimal 25 % berdasarkan Undang-Undang Nomor 25/1999 dan 26 % berdasarkan Undang-Undang Nomor 33/2004 dari penerimaan dalam negeri neto sayogyanya cukup untuk mengatasi ketimpangan fiskal vertikal antara pusat dan daerah. Meskipun demikian, disinyalir adanya ketidakseimbangan antara dana yang dialokasikan ke propinsi dengan yang diberikan kepada kabupaten/kota berkaitan dengan fungsi atau urusan yang menjadi kewenangannya. Hal ini terjadi ketika awal dilaksanakannnya desentralisasi fiskal berdasarkan Undang-Undang Nomor 25/1999 yang ditunjukkan adanya ketidakcukupan alokasi yang

[205] *Ibid*, hlm. 153.

diterima propinsi pada satu pihak, dan kecenderungan dana tersebut berlebih pada kabupaten/kota di pihak yang lain.[206]

Menurut Robert A. Simanjuntak dan Djoko Hidayanto, kondisi keuangan daerah di Indonesia secara obyektif memang bercirikan ketidakmerataan. Hal ini dapat dilihat dari PAD, dan terutama bagi hasil pajak dan SDA. Bagi hasil pajak yang terdiri dari PBB, BPHTB, dan PPh Orang Pribadi, jelas menguntungkan daerah-daerah yang sudah maju dan daerah perkotaan. Di satu sisi bagi hasil SDA menjadikan sedikit daerah yang memiliki SDA melimpah menjadi sangat kaya (mendadak) setelah terjadinya desentralisasi fiskal.[207] Di sinilah letak kedudukan DAU sebagai alat pemerataan yang berfungsi untuk mengatasi persoalan ketidakmerataan yang disebabkan oleh PAD, dana bagi hasil pajak maupun SDA.

Berdasarkan logika di atas, maka DAU sebagai bagian dari DBH merupakan kemestian yang harus dikucurkan oleh pusat kepada daerah-daerah yang mempunyai kemampuan fiskal yang rendah. Jika dikaitkan dengan pendapat Bagir Manan yang menyatakan DAU adalah subsidi yang berasal dari PAP, maka subsidi ini merupakan kemestian yang harus diberikan kepada daerah-daerah yang kurang mampu dalam hal keuangan agar daerah tersebut setara dengan daerah yang mampu.

7.2 DAU Sebagai Celah Fiskal

Sebagaimana diketahui bahwa prinsip penentuan besarnya alokasi DAU didasarkan pada celah fiskal (*fiscal gap*) yang merupakan selisih antara kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) suatu daerah. Meskipun menurut para ahli hal itu sudah tepat, tetapi timbul pertanyaan: bagaimana cara menghitung kebutuhan belanja daerah dan kapasitas keuangan daerah secara benar?

Menurut Robert A. Simanjuntak dan Djoko Hidayanto, seharusnya dilakukan "*Standard Spending Assesment*" (SSA) yang dapat menghitung belanja yang dilakukan daerah sesuai dengan kebutuhan. Caranya adalah dengan melakukan penelitian mengenai fungsi-fungsi atau urusan yang menjadi tanggung jawab daerah (propinsi/kabupaten/kota) dan juga yang menjadi tanggung jawab pusat. Setiap

---

[206] *Ibid*, hlm. 153.

[207] *Ibid*, hlm. 153-154.

fungsi atau urusan tersebut dinilai beban biaya pelaksanaannya untuk mencapai standar/kualitas tertentu. Di samping itu, dilihat pula seberapa besar kesanggupan daerah untuk membiayai fungsi atau urusan tersebut dari sumber penerimaannya sendiri, sehingga kekurangannya akan ditutup dengan DAU.[208]

Menurut Robert A. Simanjuntak dan Djoko Hidayanto, cara tersebut masih terlalu ideal, sehingga masih perlu waktu lama untuk mewujudkannya. Cara termudah dan yang terjadi saat ini adalah menghitung celah fiskal (*fiscal gap*), yakni selisih belanja aktual dengan pendapatan aktual suatu daerah.[209]Di sinilah letak kedudukan DAU yaitu suatu transfer yang diberikan pusat kepada daerah dengan cara menghitung besarnya celah fiskal, atau dengan kata lain DAU berkedudukan sebagai celah fiskal.

Meskipun cara tersebut dianggap mudah dan diterapkan saat ini, tetapi menurut Robert A. Simanjuntak dan Djoko Hidayanto hal ini mengandung berbagai kelemahan. Pertama, total celah fiskal yang ada mungkin akan sangat besar sehingga sulit untuk dipenuhi oleh pusat. Kedua, belanja aktual (realisasi) belum tentu mencerminkan kebutuhan dari daerah yang bersangkutan. Ketiga, kemungkinan terjadi disinsentif kepada daerah-daerah yang punyai PAD tinggi jika estimasi kapasitas fiskal daerah mencakup potensi PAD.[210] Kelemahan yang ketiga ini harus dicarikan jalan keluarnya, sebab jangan sampai melecehkan daerah-daerah yang punyai PAD tinggi atau "*tax effort*" yang baik. Karena akan menjadi bomerang apabila daerah yang bekerja keras mendapatkan PAD malah menerima DAU yang rendah, dan sebaliknya bagi daerah-daerah yang punya "*tax effort*" rendah atau kurang maksimal (malas) dalam menghimpun PAD malah mendapatkan DAU yang tinggi.

Oleh karena distribusi DAU ke daerah didasarkan celah fiskal, maka hal ini dapat menggeser paradigma DAU itu sendiri. Semula DAU didudukkan sebagai transfer (bantuan) pusat ke daerah, tetapi karena jika tidak ada DAU maka daerah tidak akan bisa membiayai rumah tangganya sendiri, maka DAU merupakan kewajiban bagi pusat untuk mendistribusikannya. Dengan demikian, paradigma DAU sebagai transfer pusat ke daerah bergeser menjadi kewajiban pusat di satu pihak dan hak daerah pada pihak yang lain. Alasannya, karena tanpa DAU

---

[208] *Ibid*, hlm. 154.

[209] *Ibid*, hlm. 154.

[210] *Ibid*, hlm. 155.

maka daerah yang bersangkutan akan tidak dapat mempertahankan kelangsungan hidupnya sendiri.

Jika dikaitkan dengan pendapatan Bagir Manan bahwa DAU merupakan subsidi yang berasal dari PAP, maka merupakan kemestian bahwa DAU harus didistribusikan ke daerah karena pada dasarnya semua daerah di Indonesia mengalami kekurangan biaya untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Kekurangan biaya tersebut harus ditutupi dengan subsidi berupa DAU, sehingga DAU yang semula berasal dari PAP berdasarkan desentralisaasi fiskal merupakan bagian dari pendapatan daerah.

Menurut Alfitra Salamm, terdapat beberapa tuntutan berkaitan dengan perbaikan kualitas DAU untuk peningkatan pemerataan daerah. Pertama, jumlah DAU secara keseluruhan agar dinaikkan menjadi 40 % dari pendapatan nasional. Kedua, penyaluran DAU di luar komponen belanja gaji dialokasikan per triwulan dengan sistem pembayaran di muka. Ketiga, belanja pegawai hendaknya dipisahkan dan menjadi beban Pemerintah sehingga alokasi gaji terpisah dari DAU. Keempat, hendaknya rumus DAU direvisi yang melibatkan komponen masyarakat dan Pemda serta perlunya sosialisasi sebelum pelaksanaan DAU. Kelima, ketepatan waktu penyaluran DAU ke daerah sehingga Pemda tidak terkesan mengemis ke Pemerintah untuk mengambil dana yang merupakan hak daerah. [211]

7.3 DAU Sebagai Satu Kesatuan Dalam Dana Perimbangan

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33/2004 bahwa dana perimbangan terdiri dari DBH, DAU, dan DAK. Pasal 11 ayat (2), DBH yang bersumber dari pajak terdiri dari PBB, BPHTB, PPh Pasal 25 dan Pasal 29 WP Orang Pribadi dan Pasal 21. Pasal 11 ayat (3), DBH yang bersumber dari SDA terdiri dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi.

Persoalan yang timbul adalah bahwa bagi hasil pajak cenderung menguntungkan daerah yang sudah maju dan daerah perkotaan,

---

[211] Alfitra Salamm, Otonomi Daerah Dan Akuntabilitas Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah, dalam Syamsudin Haris (ed), Desentralisasi & Otonomi Daerah – Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah, LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 287.

sedangkan bagi hasil SDA menguntungkan segelintir daerah yang dianugerahi SDA yang memadai. Dengan DBH dapat diatasi ketimpangan fiskal vertikal, namun belum tentu dapat menanggulangi ketimpangan fiskal horizontal. Dominasi pusat atas penguasaan keuangan negara dicoba diatasi dengan dana perimbangan yang tercermin dari porsi PAD dalam APBD. Meskipun penerimaan PAD sangat bervariasi yang secara umum hanya menyumbang 20 – 30 % APBD propinsi dan 10 – 20 % APBD kabupaten/kota.[212]

Dalam kondisi yang demikian, maka DAU yang merupakan komponen utama dana perimbangan dapat berkedudukan untuk mengatasi persoalan akibat ketidakmerataan distribusi PAD dan bagi hasil. Menurut Robert A. Simanjuntak dan Djoko Hidayanto, seharusnya DAK diarahkan untuk mengatasi ketimpangan antardaerah, terutama pada sektor-sektor tertentu yang dianggap penting, sehingga setiap komponen dalam dana perimbangan tidak berdiri sendiri-sendiri. Artinya, DAU tidak boleh dilepaskan dari komponen lain dalam dana perimbangan seperti DBH dan DAK. Saat ini, daerah yang memperoleh bagi hasil SDA besar seperti Kabupaten Kutai Kertanegara masih menerima DAU yang besar pula. Begitu pula daerah yang memperoleh bagi hasil pajak sangat signifikan kenyataannya masih menerima DAU yang besar dengan alasan untuk membiayai belanja pegawai.[213]

Ke depan harus diciptakan pandangan bahwa dana perimbangan harus dilihat semua pihak secara utuh dan komprehensif. Dengan demikian, menurut Robert A. Simanjuntak dan Djoko Hidayanto, tidak sulit untuk mencapai tujuan pemerataan dari DAU, sehingga hubungan antara potensi dan kebutuhan daerah yang menjadi dasar perumusan DAU harus jelas. Oleh sebab itu, daerah-daerah yang relatif sudah maju cendeung mampu untuk berdiri sendiri, sehingga hanya memerlukan sedikit bantuan dari pusat. Artinya, daerah yang akan menerima alokasi DAU besar seharusnya daerah yang memiliki kapasitas fiskalnya rendah dibandingkan dengan kebutuhan fiskalnya. Namun kenyataan saat ini, daerah-daerah yang kaya SDA justru menuntut dan sekaligus menekan pusat, sehingga menyulitkan penyusunan formula DAU yang obyektif dan adil.[214] Di sinilah DAU harus mempunyai kedudukan sebagai satu kesatuan dalam dana perimbangan, sehingga bagi daerah-daerah yang telah mendapatkan bagi hasil pajak maupun SDA yang banyak, tidak

---

[212] *Ibid*, hlm. 162.

[213] *Ibid*, hlm. 162-163.

[214] *Ibid*, hlm. 163.

lagi mendapatkan DAU yang besar begitu pula sebaliknya. Lebih khusus lagi bahwa orang memandang DAU sama dengan memandang dana perimbangan dengan komponen yang berbeda, tetapi dengan esensi yang sama.

Menurut Alfitra Salamm, terdapat beberapa isu yang berkembang di daerah berkaitan dengan DAU dan dana perimbangan. Pertama, menyangkut ketidakadilan dalam pembagian DAU terutama ketika desentralisasi fiskal baru pertama kali dilaksanakan. Kedua, kurang transparannya Pemerintah dalam membagi DAU ke daerah. Ketiga, masih terdapat perbedaan persepsi antara Pemerintah dan daerah mengenai penggunaan DAU. Keempat, masih kurang transparannya Pemerintah dalam bagi hasil SDA meskipun persentasenya sudah sangat jelas. Kelima, masih adanya arogansi departemen di pusat yang belum menyerahkan kewenangan pengelolaan SDA ke daerah. Keenam, masih terdapat perebutan sumber pendapatan antarkabupaten/kota bertetangga dan antara kabupaten dengan propinsi. Ketujuh, daerah belum meperoleh bagi hasil pajak terutama PPH Badan meskipun daerah telah memberikan fasilitas pendukung kelancaran berusaha. Kedelapan, secara umum daerah menganggap bahwa peruntukkan DAU yang ditetapkan belum mencukupi untuk kebutuhan pembangunan daerah. Kesembilan, sebagian besar daerah mengeluhkan karena unsur PAD tidak dimasukkan dalam rumusan perhitungan DAU.[215]

7.4 Kedudukan DAU Dari Segi Hukum

Begitu pentingnya kedudukan DAU berdasarkan kebijakan fiskal tersebut, sehingga tidak mungkin daerah dapat hidup tanpa DAU. Artinya, jika DAU tidak didistribusikan pada suatu daerah maka daerah tersebut tidak akan dapat membiayai kebutuhan rumah tangganya. Jika rumah tangga daerah tidak dapat dibiayai maka daerah yang bersangkutan berarti mengalami kebangkrutan dan bahkan mati, sehingga wilayah negara menjadi tidak utuh. Dengan demikian, berdasarkan hukum kedudukan DAU merupakan kewajiban bagi Pemerintah untuk memdistribusikannya kepada daerah, dan bagi daerah DAU adalah hak yang mutlak didapatkannya.

---

[215] Alfitra Salamm, *Op. Cit.*, hlm. 292 – 294.

Oleh karena DAU bagi Pemerintah adalah kewajiban dan bagi daerah adalah hak, maka gugurlah konsepsi bahwa DAU merupakan bantuan pusat. Alasannya, jika DAU diposisikan sebagai bantuan maka Pemerintah boleh mendistribusikannya kepada daerah atau sebaliknya, tetapi jika DAU diposisikan sebagai kewajiban maka Pemerintah wajib mendistribusikannya kepada daerah. Jika daerah tidak mendapatkan DAU maka akan bangkrut yang berujung pada bubarnya daerah itu dan wilayah negara kesatuan menjadi tidak utuh, sehingga DAU merupakan kewajiban Pemerintah sebagai perekat negara kesatuan.

Meskipun secara konsepsional DAU berasal yang merupakan bagian dari dana perimbangan berasal dari PAP, tetapi berdasarkan desentralisasi fiskal DAU menjadi pendapatan daerah. Menurut Bagir Manan esensi dana perimbangan adalah subsidi, tetapi subsidi tersebut merupakan kemestian karena tidak ada satu daerah pun yang mampu berdiri sendiri tanpa alokasi DAU dari pusat. Dengan demikian, dalam skema hubungan keuangan antara pusat dan daerah, DAU merupakan kemestian yang harus dipenuhi oleh pusat.

Dilihat dari sudut pandang (produk) hukum dalam alokasi DAU ke daerah semula berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berupa Kepres. Akan tetapi, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maka produk hukumnya berubah menjadi peraturan perundang-undangan yang berbentuk Peraturan Presiden (Perpres). Meskipun demikian, penyalurannya diatur dengan SK Menkeu yang berupa produk hukum peraturan kebijakan yang dalam istilah Undang-Undang Nomor 10/2004 dikenal dengan peraturan lainnya. Dengan demikian, penyaluran DAU ke daerah diatur berdasarkan tatanan Hukum Administrasi Negara (HAN) khususnya termasuk kajian Hukum Keuangan Negara.

Hukum dalam konteks yang terakhir ini adalah merupakan hukum positif yang menurut Bagir Manan dikelompokkan menjadi hukum positif tertulis dan tidak tertulis.[216] Dalam kaitannya dengan DAU, tentu saja menyangkut hukum positif tertulis yang terdiri dari peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan (*beleidregels, pseudowetgeving, policy rules*) yang dalam Undang-Undang nomor 10/2004 disebut

[216] Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 13-15.

peraturan lainnya. Peraturan perundang-undangan digunakan untuk menetapkan besarnya alokasi DAU sedangkan peraturan kebijakan digunakan untuk mendistribusikannya.

BAB VIII
TATA CARA PENGAWASAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN DAU

8.1 Pengawasan Terhadap Pelaksanaan DAU

8. 1.1 Pengawasan Fungsional

Pengawasan internal yang dilakukan sendiri oleh Pemda dapat dibagi dalam beberapa bentuk. Pertama, pengawasan yang bersifat *self administrative regulation* yaitu pembuatan dan penetapan sistem operasional dan prosedural (SOP) dan pembuatan petunjuk pelaksanaan (Juklak) serta petunjuk teknis (Juknis) oleh kepala daerah. Kedua, pengawasan melekat (*built control*) yaitu pengawasan atasan langsung kepada bawahannya. Ketiga, pengawasan layanan berdasarkan standar pelayanan minimal (SPM). Keempat, pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan fungsional seperti Badan Pengawas Daerah (Bawasda)[217] baik propinsi (Bawasprop), kabupaten (Bawaskab), maupun kota (Bawasko).

Berkaitan dengan pelaksanaan DAU di daerah, maka pengawasan yang dilakukan oleh eksekutif adalah pengawasan fungsional melalui Bawasda. Alasannya, karena pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh institusi yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan, dan penilaian. Dengan demikian, pengawasan fungsional ini dalam pelaksanaannya bersifat represif. Dalam pengawasan fungsional, gubernur diberi keleluasaan untuk melakukan pengawasan melalui Bawasprop baik terhadap pemerintahan propinsi

[217] Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 199-200.

maupun kabupaten/kota. Pertama, melalui Bawasprop gubernur melakukan pengawasan atas pemerintahan yang dipimpinnya. Kedua, sebagai wakil Pemerintah gubernur dapat melakukan pengawasan fungsional melalui Bawasprop terhadap kabupaten/kota sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan kepadanya. Dalam kaitan ini, bupati/ walikota melalui Bawaskab/Bawasko melakukan pengawasan fungsional atas kegiatan pemerintah kabupaten/kota.

Sebagai dasar hukum gubernur melaksanakan pengawasan fungsional di daerah adalah Kepmendagri Nomor 17/2001 tentang Pelimpahan Pengawasan Fungsional Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Gubernur. Sebagian pengawasan fungsional tersebut dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil Pemerintah meliputi tiga kegiatan. Pertama, melaksanakan penjabaran kebijakan pengawasan fungsional penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayahnya. Kedua, melakukan koordinasi perencanaan, pelaksanaan, dan tindak lanjut hasil pengawasan fungsional penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/ kota. Ketiga, menyelenggarakan pengawasan fungsional terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota, kecuali hal-hal yang dipandang perlu dilakukan oleh Mendagri.[218]

Berkaitan dengan pelaksanaan pengawasan fungsional ini, baik gubernur maupun bupati/walikota dapat melakukan berbagai kegiatan. Pertama, pemeriksaan berkala, pemeriksaan insidental, maupun pemeriksaan terpadu. Kedua, pengujian terhadap laporan berkala dan atau sewaktu-waktu dari unit/satuan kerja. Ketiga, pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme. Keempat, penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program proyek, serta kegiatan.[219]

Pengawasan internal terhadap keuangan daerah juga diatur berdasarkan Kepmendagri Nomor 29/2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD. Untuk menjamin efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan daerah, maka kepala daerah mengangkat pejabat pengawas yang bertugas melakukan pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah. Pengawasan tersebut mencakup

---

[218] *Ibid*, hlm. 201.

[219] *Ibid*, hlm. 200.

semua aspek, termasuk pengawasan terhadap tatalaksana penyelenggaraan program, kegiatan, dan manajemen Pemda. Hasil pengawasan tersebut dilaporkan kepada kepala daerah, begitu pula pelaksanaannya ditetapkan oleh kepala daerah.[220]

Pejabat pengawas internal pengelolaan keuangan daerah tersebut tidak diperkenankan merangkap jabatan lain, termasuk menjadi anggota tim atau panitia dalam rangka pelaksanaan APBD pada perangkat daerah yang akan atau sedang diperiksanya.[221] Dalam kaitan ini, kepala daerah wajib memberikan izin kepada aparat pengawas selain pejabat pengawas internal yang berdasarkan peraturan perundang-undangan berhak melakukan fungsi pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Sebelum melakukan pengawasan, aparat pengawas tersebut terlebih dahulu melakukan koordinasi dengan pejabat pengawas internal.[222]

Berkaitan dengan pengawasan keuangan daerah kabupaten/kota, Perda dan peraturan bupati/walikota tentang APBD, perubahan dan perhitungan APBD beserta lampirannya disampaikan kepada gubernur selaku wakil Pemerintah paling lambat 15 hari setelah ditetapkan. Gubernur dapat membatalkan Perda dan peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang yang lebih tinggi dan atau peraturan perundang-undangan lainnya. Pembatalan tersebut dapat dilakukan terhadap sebagian atau seluruh bagian, kelompok, jenis, obyek, rincian obyek tertentu dalam APBD yang dituangkan dalam keptutusan gubernur.[223]

Pasal 218 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32/2004 menyatakan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah meliputi dua hal. Pertama, pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Kedua, pengawasan terhadap Perda dan peraturan kepala daerah. Pengawasan yang pertama, dimaksudkan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah tetap dapat berjalan sesuai dengan standar dan kabijakan Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pengawasan yang kedua, tidak saja terbatas pada Perda dan peraturan gubernur, Perda dan peraturan bupati, Perda dan peraturan walikota, melainkan

---

[220] Pasal 97 ayat (1) – (4) Kepmendagri Nomor 29/2002.

[221] *Ibid*, Pasal 98 ayat (1) dan (2).

[222] *Ibid*, Pasal 99 ayat (1) dan (2).

[223] *Ibid*, Pasal 101 ayat (1) – (4).

hingga peraturan desa dan peraturan kepala desa. Berkaitan dengan pengawasan terhadap Perda itulah terdapat pelaksanaan DAU, karena DAU merupakan bagian dari dana perimbangan yang merupakan komponen dari pendapatan daerah yang tertuang dalam APBD, dan APBD dilegalisasi dengan Perda.

Dalam rangka pengawasan keuangan daerah propinsi, Perda tentang APBD, perubahan APBD dan perhitungan APBD serta peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD, perubahan APBD dan perhitungan APBD beserta lampirannya disampaikan kepada Presiden melalui Mendagri paling lambat 15 hari setelah ditetapkan. Dalam kaitan itu, Mendagri atas nama Presiden dapat membatalkan Perda dan peraturan kepala daerah terhadap sebagian atau seluruh bagian, kelompok, jenis, obyek, rincian obyek tertentu dalam APBD apabila bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau peraturan perundang-undangan lainnya.[224] Pembatalan tersebut dituangkan dalam keputusan Mendagri atas nama Presiden.

8.1.2 Pengawasan Politik (*Legislative Control*)

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan pengawasan politik (*legislatif control*) yang berkaitan dengan fungsi DPRD baik propinsi maupun kabupaten/kota. Pasal 61 dan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 22/2003 tentang Susduk memerinci fungsi DPRD menjadi: (1) legislasi; (2) anggaran; dan (3) pengawasan. Pasal 62 ayat (1) huruf c dan Pasal 78 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 22/2003 menyatakan bahwa DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan gubernur/bupati/walikota, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.

Pasal 19 ayat (4) PP Nomor 25/2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD menyatakan bahwa fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Perda, Keputusan Kepala Daerah, dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemda. Dalam bahasa yang dipakai

---

[224] *Ibid*, Pasal 100 ayat (1) – (4).

dalam Undang-Undang Nomor 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maupun Undang-Undang Nomor 32/2004, istilah keputusan kepala daerah yang bersifat mengatur (*regeling*) diganti dengan peraturan kepala daerah. Misalnya, peraturan kepala daerah (*delegated legislation*) yang menjabarkan lebih lanjut ketentuan dalam Perda (*Original legislation*). Untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan, DPRD melakukan pengawasan atas pelaksanaan APBD. Pengawasan yang bukan bersifat pemeriksaan ini ditetapkan dalam Perda berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[225]

8.2 Pertanggungjawaban DAU

Pertangungjawaban DAU tidak terlepas dari pertanggungjawaban keuangan negara secara umum. Di tingkat pusat pertanggungjawaban DAU tidak terlepas dari pertanggungjawaban APBN, sedangkan di tingkat daerah pertanggungjawaban DAU berkaitan dengan pertanggungjawaban APBD. Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17/2003 tentang Keuangan Negara mengatur dua hal mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Pertama, presiden menyampaikan RUU tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksan Keuangan (BPK) selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir. Kedua, laporan keuangan tersebut setidak-tidaknya meliputi laporan realisasi APBN, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya.

Berkaitan dengan laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBD, Undang-Undang Nomor 17/2003 juga mengatur mengenai dua hal. Pertama, gubernur/bupati/walikota menyampaikan Raperda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir. Kedua, laporan keuangan tersebut setidak-tidaknya meliputi laporan realisasi APBD, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

---

[225] *Ibid*, Pasal 96 ayat (1) – (3).

Letak DAU dalam laporan keuangan tersebut adalah terdapat dalam laporan realisasi APBD, yakni pada sisi penerimaan dalam struktur APBD.

Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa bendahara penerima (termasuk DAU) bertanggung jawab secara fungsional atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya kepada kuasa Bendahara Umum Daerah. Pasal 53 ayat (4) menyatakan bahwa Bendahara Umum Daerah bertanggung jawab kepada gubernur/bupati/walikota dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan (termasuk DAU) dan pengeluaran yang dilakukannya. Pasal 56 ayat (1) menyatakan bahwa kepala satuan kerja (Satker) pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola keuangan daerah menyusun laporan keuangan Pemda untuk disampaikan kepada gubernur/bupati/walikota dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Pasal 56 ayat (2) menyatakan dalam menyusun laporan keuangan Pemda yang berkaitan dengan pertanggungjawaban DAU dilakukan dengan tiga cara. Pertama, kepala Satker perangkat daerah selaku pengguna anggaran menyusun dan menyampaikan laporan keuangan yang menjadi laporan realisasi anggaran, neraca, dan catatan atas laporan keuangan. Kedua, laporan keuangan tersebut disampaikan kepada kepala Satker pengelola keuangan daerah selambat-lambatnya dua bulan setelah tahun anggaran berakhir. Ketiga, kepala Satker pengelola keuangan daerah selaku bendahara umum daerah menyusun laporan arus kas Pemda.

Pasal 6 Kepres Nomor 109/2003 mengatur tentang laporan penggunaan DAU baik oleh daerah propinsi maupun kabupaten/kota. Pertama, gubernur menyampaikan laporan penggunaan DAU setiap triwulan kepada Menkeu dan Mendagri paling lambat satu bulan setelah berakhirnya triwulan yang bersangkutan. Kedua, bupati/walikota menyampaikan laporan penggunaan DAU kepada Menkeu dan Mendagri serta ditembuskan kepada gubernur selaku wakil Pemerintah di daerah, paling lambat satu bulan setelah berakhirnya triwulan yang bersangkutan.

Berkaitan dengan laporan pertanggungjawaban keuangan daerah termasuk DAU, Kepmendagri Nomor 29/2002, menyebutkan bahwa laporan pertanggungjawaban keuangan daerah terdiri dari tiga jenis, yakni laporan bulanan, laporan triwulanan, dan laporan akhir tahun. Pertama, setiap akhir bulan kepala unit kerja pengguna anggaran wajib

menyampaikan laporan keuangan pengguna anggaran kepada kepala daerah. Laporan tersebut menggambarkan tentang pencapaian kinerja program dan kegiatan, kemajuan realisasi pencapaian target pendapatan, realisasi penyerapan belanja dan realisasi pembiyaan, yang mekanisme dan prosedurnya ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.[226]

Kedua, Pemda menyampaikan laporan triwulan sebagai pemberitahuan pelaksanaan APBD kepada DPRD yang disampaikan paling lambat satu bulan setelah berakhirnya triwulan yang bersangkutan yang bentuknya ditetapkan oleh kepala daerah.[227] Ketiga, setelah tahun anggaran berakhir, kepala daerah menyusun laporan pertanggung-jawaban keuangan daerah yang terdiri atas laporan perhitungan APBD, nota perhitungan APBD, laporan aliran kas, dan neraca daerah.[228]

Menurut Surat Edaran Dirjen Anggaran (DJA) Nomor SE-03/A/ 2004 tentang Tata Cara Penyaluran DAU dan Dana Penyesuaian Tahun Anggaran 2004, hanya mengatur pelaporan oleh KPKN kepada DJA. Pertama, KPKN diwajibkan menyampaikan laporan triwulanan kepada Kepala Kanwil DJA setempat selambat-lambatnya pada tanggal 5 bulan pertama triwulan berikutnya yaitu tanggal 5 April, 5 Juli, 5 Oktober, dan 5 Januari atau hari kerja berikutnya apabila tanggal-tanggal tersebut merupakan hari libur. Isi laporan tersebut berupa realisasi penyaluran DAU dan Dana Penyesuaian Murni (Lampiran III.a), dan realisasi pembayaran gaji induk pegawai daerah. Kedua, atas dasar laporan triwulanan yang disampaikan oleh KPKN, maka Kanwil DJA menyampaikan kepada DJA melalui Direktur Pembinaan Anggaran II selambat-lambatnya pada tanggal 15 bulan pertama triwulan berikutnya yaitu tanggal 15 April, 15 Juli, 15 Oktober, dan 15 Januari atau hari kerja berikutnya apabila tanggal-tanggal tersebut merupakan hari libur. Isi laporan tersebut adalah rekapitulasi penyaluran DAU dan Dana Penyesuaian Murni serta rekapitulasi realisasi pembayaran gaji induk pegawai daerah.

Menurut Brian Binder pertanggungjawaban (*accountability*) DAU dilakukan oleh Pemda kepada lembaga atau orang yang berkepentingan berdasarkan ketentuan yang berlaku. Pertangungjawaban tersebut dilakukan kepada pemerintah pusat, DPRD, dan masyarakat. Unsur-

---

[226] *Ibid*, Pasal 79 ayat (1) – (3).

[227] *Ibid*, Pasal 80 ayat (1) – (3).

[228] *Ibid*, Pasal 81 ayat (1).

unsur penting dari pertanggungjawaban tersebut mencakup keabsahan dan pengawasan. Pertama, setiap transaksi yang dilakukan harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Kedua, meruapakan tata cara yang efektif untuk menjaga kekayaan, mencegah penghamburan dan penyelewengan, dan memastikan semua pendapatan yang sah benar-benar terpungut dalam artian, jelas sumbernya dan tepat penggunaannya.[229]

8.3 Kedudukan DAU Berdasarkan Pengawasan dan Pertanggung-jawaban

Kedudukan DAU berdasarkan pengawasan oleh Pemerintah dan pertanggungjawaban daerah adalah dikaitkan dengan pemberlakuan sanksi administrasi atas ketidakpatuhan daerah terhadap pusat. Pertama, berdasarkan Pasal 14 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 33/2004 bahwa daerah harus menempatkan pembayaran pinjaman kepada pemerintah sebagai prioritas dalam APBD dan jika kewajiban tersebut menjadi lalai, maka pemerintah akan memberikan sanksi kepada daerah berupa penundaan pendistribusian DAU. Kedua, berdasarkan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 33/2004 bahwa daerah tidak boleh melakukan pinjaman langsung ke pihak luar negeri dan jika hal ini dilanggar, maka Pemerintah akan memberikan sanksi berupa penundaan dan atau pemotongan atas penyaluran DAU ke daerah yang bersangkutan. Ketiga, berdasarkan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 33/2004 bahwa daerah wajib melaporkan posisi kumulatif pinjaman dan kewajiban pinjamannya kepada pusat, dan jika tidak maka Pemerintah dapat memberikan sanksi berupa penundaan penyaluran DAU ke daerah tersebut.

Dengan demikian, berkaitan dengan pengawasan dan pertanggungjawaban, maka DAU dijadikan sebagai instrumen penerapan hukum berupa pemberlakuan sanksi administrasi atas ketidakpatuhan daerah kepada pusat. Pemberlakuan sanksi tersebut berupa pemotongan dan atau penundaan pendistribusi DAU oleh pusat kepada daerah yang melakukan pelanggaran terutama yang berkaitan dengan pinjaman daerah.

---

[229] Brian Binder, *Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah*, dalam Nick Devas, dkk, *Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia*, Penerbit UI Press, Jakarta, 1989, hlm. 279.

Dalam hubungan Hukum Administrasi Negara dikenal empat jenis sanksi utama, yaitu: (1) tindakan penertiban; (2) eksekusi seketika bidang keuangan (negara); (3) pencabutan dan perubahan izin-izin yang bersifat menguntungkan; dan (4) sanksi administrasi lain-lain.[230] Sanksi yang berkaitan dengan pelaksanaan DAU adalah dengan *parate executie* bidang keuangan yang lahir karena hubungan Hukum Administrasi Negara antara Pemerintah dan daerah. Sanksi tersebut berupa penundaan atau pengurangan DAU akibat ketidakpatuhan daerah terhadap Pemerintah.

Persoalan lain mengenai pertanggungjawaban DAU sebagai bagian dari sumber keuangan daerah adalah berkaitan dengan terbatasnya otoritas Badan Pengawas Daerah (Bawasda) untuk melakukan kontrol. Kelemahan tersebut disebabkan karena Bawasda secara struktural berada di bawah Kepala Daerah, sehingga Kepala Daerah kerap melakukan intervensi. Di samping itu, masih terlalu banyaknya lembaga pengawas lain yang secara serentak melakukan pengawasan terhadap keuangan daerah seperti Inspektorat Jenderal, BPKP, dan BPK. Hal ini dapat menciptakan *inefisiensi* pengawasan keuangan daerah sehingga menimbulkan *cost* yang berlebihan bagi Pemda.[231]

Meskipun berdasarkan kebijakan fiskal DAU berkedudukan sebagai alat pemerataan, celah fiskal, dan satu kesatuan dalam dana perimbangan, namun dari segi hukum DAU mempunyai kedudukan tersendiri. Pertama, berkaitan dengan aspek keadilan maka DAU dilihat sebagai tanggung jawab Pemerintah terhadap permintaan daerah untuk memperoleh bagian sekaligus pengawasan terhadap keuangan negara. Kedua, berkaitan dengan aspek kepastian hukum maka prinsip penentuan besarnya alokasi DAU didasarkan pada celah fiskal yang merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal suatu daerah. Ketiga, berkaitan dengan aspek ketertiban maka DAU sebagai komponen utama dapat berkedudukan untuk mengatasi persoalan ketidakmerataan PAD dan DBH bagi daerah.

---

[230] Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara – Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara, Buku I*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm. 239.

[231] Alfitra Salamm, *Op. Cit.*, hlm. 296.

DAFTAR PUSTAKA

Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.

Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Unversitas Padjadajaran, Bandung, 1990.

————, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.

————, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

Davey, K.J., *Pembiayaan Pemerintahan Daerah, Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga*, Terjemahan Amanullah, dkk, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta, 1988.

Edy Suandi Hamid dan Sobirin Malian, *Memperkokoh Otonomi Daerah Kebijakan*, Evaluasi dan Saran, UII Press, Yogyakarta, 2004.

————, *Formula Alternatif Dana Alokasi Umum (DAU) – Upaya Mengatasi Ketimpangan Fiskal Dalam Era Otonomi Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005.

Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2005.

Indra J. Piliang, dkk (ed), *Otonomi Daerah – Evaluasi & Proyeksi, Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa*, Jakarta, 2003.

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara – Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Buku II, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.

Jennie Litvack and Jessica Seddon (ed), *Decentralization*, Briefing Noefing Notes, World Bank Institute, 1999.

Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002.

Jorge Martinez Vazquez, *Principles for the Design of Equalization Grants*, Indonesia Workshop, LPEM-FEUI, Jakarta, 2001.

Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003.

Machfud Sidik, dkk, *Dana Alokasi Umum – Konsep, Hambatan, dan Prospek Di Era Otonomi Daerah, LPEM-FEUI dan MPKP-FEUI bekerja sama dengan Ditjen PKPD Departemen Keuangan*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002.

Nick Devas, dkk, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Penerbit UI Press, Jakarta, 1989.

Nurdjaman Arsjad, dkk, *Keuangan Negara*, Intermedia, Jakarta, 1992.

Oentarto Sindung Mawardi, dkk, *Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Utama, Jakarta, 2004.

Ricard M. Bird dan Francois Vaillancourt, *Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang*, Alih Bahasa: Almizan Ulfa, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000.

Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Edisi Kedua, Penerbit Fokusmedia, Bandung, 2002.

——————, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, CV Fokusmedia, Bandung, 2003.

Sarundajang, S.H., *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.

——————, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.

Shabir G. Cheema and Dennis A. Rondinelli, *Decentralization and Development – Policy Implementation in Developing Countries*, Kumarian Press, Connecticut USA, 1983.

Syamsudin Haris (ed), *Desentralisasi & Otonomi Daerah – Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005.

Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

BIODATA PENULIS

Dr.Yuswanto, S.H., M.H. lahir di Bandar Krui Lampung Barat pada tanggal 14 Mei 1962. Menamatkan Sekolah Dasar pada SDN Bandar Krui kecamatan Karya Penggawa Kabupaten Lampung Barat pada tahun1975. Lulus SMPN Krui kecamatan Pesisir Tengah Kabupaten Lampung Barat pada tahun 1979 dan Lulus SMAN Metro pada tahun 1982. Sarjana Hukum diperolehnya dari Fakultas Hukum Universitas Lampung Bagian Hukum Administrasi Negara pada tahun 1986. Pada tahun ajaran 1987-1988 mengikuti Program Pencangkokan pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Memperoleh Gelar Magister Hukum dari Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran Bandung pada tahun 1998 dan memperoleh gelar Doktor dalam bidang ilmu hukum dari Universitas yang sama pada tahun 2006. Bekerja sebagai dosen pada Fakultas Hukum Universitas Lampung terhitung mulai tanggal 1 Maret 1987 dan mengajar matakuliah Hukum Pajak, Hukum Keuangan Negara, Hukum Pajak dan Retribusi Daerah, Hukum Administrasi Negara, dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara untuk Program Strata 1. Selain itu, pernah pula mengajar pada beberapa fakultas di lingkungan Universitas Lampung seperti mengajar Hukum dan Pembangunan pada Program Diploma III Program Studi Teknik Sipil Fakultas Teknik. Mengajar matakuliah Pengantar Perpajakan pada Program Diploma III Perpajakan Fakultas Ekonomi dan mengajar matakuliah Perpajakan dan Administrasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP). Sejak tahun 2005 mengajar pada Program Pascasarjana Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung untuk matakuliah Filsafat Hukum, Teori Hukum, Hukum Kebijakan Publik, dan Hukum Perimbangan Keuangan. Sejak tahun 2007, mengajar pada Program Pascasarjana Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan (MIP) untuk matakuliah Analisis Hubungan Keuangan Pusat-Daerah dan Manajemen Hubungan Lembaga Pemerintahan. Mulai tahun 2009, mengajar

pula pada Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Kegiatan Pengumpul Kredit (KPK) Universitas Diponegoro – Universitas Lampung untuk matakuliah Hukum Tata Pemerintahan dan Pelayanan Publik. Jabatan yang pernah disandangnya antara lain Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung Periode 2007-2011, jabatan tersebut ditinggalkannya karena menjabat sebagai Ketua Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung Periode 2009-2013. Dalam pengembangan ilmunya pernah menjadi berbagai Tim Ahli dan Konsultan di berbagai institusi seperti Tim Ahli Pemerintah Provinsi Lampung sejak tahun 2007, Konsultan Bank Indonesia tahun 2007-2009, Ketua Advokasi Dinas Kehutanan Provinsi Lampung 2006-2008 dan menjadi narasumber untuk beberapa Kabupaten/Kota di Lampung. Kesibukan lain adalah menjadi Saksi Ahli di berbagai tingkat pengadilan baik di Lampung maupun di Jakarta. Tulisannya tersebar di berbagai media dan baik di Lampung maupun di Jakarta.

HUKUM DANA ALOKASI UMUM

978-602-7509-03-0