

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA TEORITIS DAN HIPOTESIS

#### 2.1. Kajian Pustaka

##### 2.1.1. Kapasitas Fiskal

###### 2.1.1.1. Pengertian Kapasitas Fiskal

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (2007:505), pengertian dari kapasitas yaitu : “ruang yang tersedia/daya tampung”. Pengertian lain dari kapasitas adalah “*The maximum amount that can be contained*” (*Free Online Dictionary, Thesaurus and Encyclopedia*, 2009). Dengan kata lain, kapasitas adalah nilai maksimum yang bisa diisi.

Pengertian dari fiskal dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah, “pendapatan negara” (2007:317). Dalam Wikipedia (2009), dijelaskan secara lebih luas pengertian dari fiskal sebagai berikut :

Bentuk pendapatan negara atau kerajaan yang dikumpulkan dari masyarakat dan oleh pemerintahan negara atau kerajaan dianggap sebagai pendapatan, lalu digunakan sebagai pengeluaran dengan program-program untuk menghasilkan pencapaian terhadap pendapatan nasional, produksi, dan perekonomian serta digunakan pula sebagai perangkat keseimbangan dalam perekonomian.

Dengan demikian pengertian dari kapasitas fiskal adalah, sejumlah pendapatan yang dapat dihasilkan oleh suatu negara/daerah. Kapasitas fiskal bisa pula disebut sebagai potensi penerimaan. Potensi penerimaan ini menurut Robert Simanjuntak (2002) terdiri dari, potensi industri, potensi Sumber Daya Alam

(SDA), dan potensi Sumber Daya Manusia (SDM). Menurut Robby Alexander Sirait (2009), Kapasitas fiskal daerah merupakan kemampuan pemerintah daerah untuk menghimpun pendapatan berdasarkan potensi yang dimilikinya. Potensi penerimaan daerah merupakan penjumlahan potensi PAD dengan potensi Dana Bagi Hasil Pajak dan Dana Bagi Hasil SDA yang diterima oleh daerah.

Berdasarkan undang-undang nomor 33 tahun 2004, yang merupakan Kapasitas fiskal daerah yaitu : sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan Dana Bagi Hasil (Dirjen Perimbangan Keuangan, 2004). Dalam undang-undang tersebut, disebutkan pula bahwa : “daerah dengan kapasitas fiskal yang besar, akan tetapi kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh transfer dana dari pusat dalam bentuk DAU, dengan jumlah yang relatif kecil” (Fokus Media, 2004:297-298). Jika pemerintah daerah tidak bisa memberikan pelayanan yang baik bagi publik karena kapasitas fiskalnya tidak mampu mendanai sesuai kebutuhan, maka transfer bantuan berupa dana dari pemerintah pusat adalah yang mereka butuhkan” (Machfud Sidik, 2007:373).

Armida S. Alisjahbana (2000), dalam seminar dan lokakaryanya menyebutkan bahwa :

Dalam APBD, kondisi kapasitas fiskal daerah dapat ditandai oleh seberapa besar peran Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap APBD dan seberapa besar ketergantungan pemerintah daerah terhadap transfer dari pemerintah pusat, yang salah satunya berupa Dana Alokasi Umum (DAU).

Pola transfer keuangan dari pusat ke daerah masih menjadi elemen penting untuk menunjang kapasitas keuangan daerah (Robby Alexander Sirait, 2009). Kapasitas keuangan pemerintah daerah sangat menentukan kemampuan

pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsinya, seperti melaksanakan fungsi pelayanan masyarakat (*public service function*), melaksanakan pembangunan (*development function*) dan perlindungan masyarakat (*protective function*).

Pemerintah daerah dituntut untuk dapat meningkatkan kapasitas keuangannya melalui berbagai inisiatif, langkah-langkah konkrit, terobosan, dan strategi pengembangan yang tertuang dalam bentuk kebijakan daerah. Dengan demikian, diharapkan produktivitas dan kesejahteraan masyarakat dapat meningkat (Bambang Utoyo, 2008).

#### **2.1.1.2. Komponen Kapasitas Fiskal**

Berdasarkan undang-undang nomor 33 tahun 2004, komponen kapasitas fiskal terdiri dari PAD dan Dana Bagi Hasil (Dirjen Perimbangan Keuangan, 2004).

##### **A. Pendapatan Asli Daerah**

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah “pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah, sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Tujuan dari PAD ialah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah, untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi/kapasitas daerah sebagai perwujudan desentralisasi (Fokus Media, 2004:245).

Menurut Joko Tri Haryanto (2004), filosofi otonomi daerah adalah mewujudkan kemandirian daerah di segala segi kehidupan, yang diukur melalui elemen PAD. Dengan adanya otonomi ini diharapkan semua daerah di Indonesia, mampu melaksanakan segala urusan pemerintahan dan pembangunan dengan bertumpu pada PAD yang dimilikinya.

Dalam perspektif ekonomis, sistem alokasi DAU diberbagai negara kerap dikaitkan dengan upaya peningkatan PAD. Hal ini dimasukkan sebagai salah satu cara agar pemerintah daerah tidak pasif dan hanya bergantung pada alokasi daerah. Selain itu, sumber keuangan yang berasal dari PAD lebih penting dibandingkan dengan sumber-sumber diluar pendapatan asli daerah, karena PAD dapat dipergunakan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif daerah. Sedangkan bentuk pemberian pemerintah lainnya, bersifat lebih terikat. Dengan peningkatan PAD diharapkan, pemerintah daerah juga mampu meningkatkan kemampuannya dalam penyelenggaraan urusan daerah (Adrian T.P. Panggabean et.al., 1999).

Berdasarkan undang-undang nomor 33 tahun 2004, PAD bersumber dari: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Pendapatan Asli Daerah yang sah meliputi : hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah (Fokus Media, 2004:249-250).

## 1. Pajak Daerah

Pengertian dari pajak daerah menurut Undang-Undang nomor 34 tahun 2000 adalah :

Iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah (Dirjen Perimbangan Keuangan, 2000).

“Pajak daerah adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah yang digunakan untuk membiayai rumah tangga pemerintah daerah dan tercantum dalam APBD” (Donald, 2008). Menurut Kaho (Elita Dewi, 2002), “pajak daerah adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan surplusnya digunakan untuk *Public Investment*”. Pengertian lain dari pajak daerah, dikemukakan oleh Yasin sebagai berikut : “pajak daerah adalah pajak yang wewenang pungutannya ada pada daerah...” (Elita Dewi, 2002). Dengan adanya pajak daerah sebagai salah satu sumber dari PAD, diharapkan daerah mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

### 1) Jenis-jenis Pajak Daerah

Menurut Undang-Undang nomor 34 tahun 2000, jenis-jenis pajak daerah dibagi menjadi jenis pajak provinsi dan jenis pajak kabupaten/kota. Jenis pajak Propinsi terdiri dari :

- a) Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air
- b) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air

- c) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- d) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan

Jenis pajak Kabupaten/Kota terdiri dari :

- a) Pajak Hotel
- b) Pajak Restoran
- c) Pajak Hiburan
- d) Pajak Reklame
- e) Pajak Penerangan Jalan
- f) Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
- g) Pajak Parkir

## **2. Retribusi Daerah**

Berdasarkan kamus besar Bahasa Indonesia (2007:953), pengertian dari retribusi adalah, “pungutan uang oleh pemerintah sebagai balas jasa”. Menurut Undang-Undang nomor 34 tahun 2000, pengertian dari retribusi daerah adalah, “pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan” Ahmad Yani (2002:55).

Perihal retribusi, Davey (Elita Dewi, 2002), mengemukakan bahwa :

- a) Dasar untuk mengenakan retribusi biasanya harus didasarkan pada total *cost* dari pada pelayanan-pelayanan yang disediakan

- b) Dalam beberapa hal retribusi biasanya harus didasarkan pada kesinambungan harga jasa suatu pelayanan, yaitu atas dasar mencari keuntungan.

### **1) Ciri-Ciri Retribusi**

Menurut Kaho (Elita 2002), ada beberapa ciri-ciri retribusi, yaitu :

- a) Retibusi dipungut oleh negara
- b) Dalam pungutan terdapat pemaksaan secara ekonomis
- c) Adanya kontra prestasi yang secara langsung dapat ditunjuk
- d) Retribusi yang dikenakan kepada setiap orang/badan yang menggunakan/mengenyam jasa-jasa yang disediakan oleh negara.

Retribusi daerah sebagaimana halnya pajak daerah, merupakan salah satu sumber PAD yang diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Untuk meningkatkan dan meratakan kesejahteraan masyarakat, daerah kabupaten/kota diberi peluang untuk menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat (Ahmad Yani, 2002:55).

### **1) Jenis-jenis Retribusi**

Menurut Undang-Undang nomor 34 tahun 2000, jenis-jenis dari retribusi daerah meliputi, Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perizinan Tertentu.

### **a) Retribusi Jasa Umum**

Retribusi Jasa Umum adalah retribusi yang bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi Jasa Usaha atau Retribusi Perizinan Tertentu. Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Selain itu, jasa tersebut harus memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, di samping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum dan layak untuk dikenakan retribusi.

Retribusi tidak boleh bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya dan dapat dipungut secara efektif dan efisien. Retribusi merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial. Pemungutan retribusi memungkinkan kualitas pelayanan penyediaan jasa di daerah menjadi lebih baik.

### **b) Retribusi Jasa Usaha**

Retribusi Jasa Usaha adalah retribusi yang bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Umum atau Retribusi Perizinan Tertentu. Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang disediakan oleh sektor swasta, tetapi belum memadai. Selain itu, bisa juga berupa harta yang dimiliki/dikuasai daerah, yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh pemerintah daerah.

### **c) Retribusi Perizinan Tertentu**

Retribusi Perizinan Tertentu, perizinannya termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka asas desentralisasi. Perizinan tersebut harus benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum. Biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin, serta biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar, sehingga layak dibiayai dari Retribusi Perizinan.

### **B. Dana Bagi Hasil**

Pengertian dari Dana Bagi Hasil berdasarkan undang-undang nomor 33 tahun 2004 adalah “dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase, untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Dirjen Perimbangan Keuangan).

#### **1. Sumber Penerimaan Dana Bagi Hasil Pajak**

Berdasarkan undang-undang nomor 33 tahun 2004, DBH yang bersumber dari pajak terdiri atas, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan PPh Pasal 21 (Fokus Media, 2004).

### 1) Dana Bagi Hasil dari Penerimaan PBB dan BPHTB

Dana Bagi Hasil dari penerimaan PBB dan BPHTB dibagi antara daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan Pemerintah. Dana Bagi Hasil dari penerimaan PBB sebesar 90% untuk daerah dengan rincian sebagai berikut :

- a) 16,2% untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening kas umum daerah provinsi
- b) 64,8% untuk daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening kas umum daerah kabupaten/kota
- c) 9% untuk biaya pemungutan

Sepuluh persen bagian pemerintah dari penerimaan PBB dibagikan kepada seluruh daerah kabupaten dan kota yang didasarkan atas realisasi penerimaan PBB tahun anggaran berjalan, dengan imbangan sebagai berikut:

- a) 65% dibagikan secara merata kepada seluruh daerah kabupaten dan kota
- b) 35% dibagikan sebagai insentif kepada daerah kabupaten dan kota yang realisasi tahun sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan sektor tertentu

Dana Bagi Hasil dari penerimaan BPHTB adalah sebesar 80% dengan rincian sebagai berikut:

- a) 16% untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening kas umum daerah provinsi
- b) 64% untuk daerah kabupaten dan kota penghasil dan disalurkan ke rekening kas umum daerah kabupaten/kota

Dua puluh persen bagian pemerintah dari penerimaan BPHTB dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk seluruh kabupaten dan kota. Penyaluran DBH PBB dan BPHTB dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Fokus Media, 2004:251-253).

## **2) Dana Bagi Hasil dari PPh Pasal 25, Pasal 29 dan PPh Pasal 21**

Berdasarkan undang-undang nomor 33 tahun 2004, DBH dari penerimaan PPh pasal 25 dan pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan PPh pasal 21, yang merupakan bagian daerah adalah sebesar 20%. Dana Bagi Hasil dari penerimaan PPh dibagi antara pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Dana Bagi Hasil dari penerimaan PPh Pasal 25 dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan PPh pasal 21 dibagi dengan imbang 60% untuk kabupaten/kota dan 40% untuk provinsi (Fokus Media, 2004:253-254).

## **2. Sumber Penerimaan Dana Bagi Hasil SDA**

Sumber penerimaan Dana Bagi Hasil yang bersumber dari Sumber Daya Alam berasal dari, kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi dan pertambangan panas bumi (Fokus Media, 2004:254-255).

### **1) Bagian Daerah dari Dana Bagi Hasil SDA**

Pembagian penerimaan negara yang berasal dari SDA, menurut undang-undang nomor 33 tahun 2004 (Fokus Media, 2004:255-259), ditetapkan sebagai berikut:

- a) Penerimaan Kehutanan yang berasal dari penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) dan Provinsi Sumber Daya Hutan (PSDH) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbangan 20% untuk pemerintah dan 80% untuk daerah
- b) Penerimaan kehutanan yang berasal dari Dana Reboisasi dibagi dengan imbangan sebesar 60% untuk pemerintah dan 40% untuk daerah
- c) Penerimaan pertambangan umum yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, dibagi dengan imbangan 20% untuk pemerintah dan 80% untuk daerah
- d) Penerimaan perikanan yang diterima secara nasional dibagi dengan imbangan 20% untuk pemerintah dan 80% untuk seluruh kabupaten/kota
- e) Penerimaan pertambangan minyak bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbangan 84,5% untuk pemerintah dan 15,5% untuk daerah.
- f) Penerimaan pertambangan gas bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbangan 69,5% untuk pemerintah dan 30,5% untuk daerah.
- g) Pertambangan panas bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan yang merupakan penerimaan negara bukan pajak, dibagi dengan imbangan 20% untuk pemerintah dan 80% untuk daerah.

## 2.1.2. Dana Alokasi Umum

### 2.1.2.1. Pengertian Dana Alokasi Umum

Menurut undang-undang nomor 33 tahun 2004, pengertian dari Dana Alokasi Umum adalah sebagai berikut :

Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah, untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Dirjen Perimbangan Keuangan, 2004).

Dana Alokasi Umum adalah sejumlah dana yang dialokasikan kepada setiap daerah otonom di Indonesia setiap tahunnya sebagai dana pembangunan dan merupakan salah satu komponen belanja pada APBN, serta menjadi salah satu komponen pendapatan pada APBD (Wikipedia, 2009). Makna dari daerah otonom sebagai sebutan umum bagi provinsi, kabupaten dan kota, atau bisa juga hanya disebut daerah, menurut undang-undang nomor 33 tahun 2004, adalah sebagai berikut:

Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) (Fokus Media, 2004: 243-244).

Sebagai salah satu elemen desentralisasi fiskal, DAU menjadi elemen penting bagi pemerintah daerah untuk menutup pembiayaan daerah. Dana Alokasi Umum dialokasikan kepada setiap daerah dalam rangka menjalankan kewenangan pemerintah daerah, dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Dana Alokasi Umum terdiri dari, DAU untuk daerah provinsi dan

DAU untuk daerah kabupaten/kota. Dana Alokasi Umum bersifat *block grant*, yang berarti daerah diberi keleluasaan dalam penggunaannya sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah, dengan tujuan untuk menyeimbangkan kemampuan keuangan antar daerah (Robby Alexander Sirait, 2009).

#### **2.1.2.2. Prinsip Dasar Alokasi DAU**

Prinsip-prinsip alokasi dasar dari DAU, menurut Adrian T.P. Pangabean et.al. (1999), adalah sebagai berikut :

##### **1) Kecukupan / *adequacy***

Prinsip mendasar yang pertama adalah prinsip kecukupan. Sebagai suatu bentuk penerimaan, sistem DAU harus memberikan sejumlah dana yang cukup kepada daerah. Dalam hal ini, perkataan cukup harus diartikan dalam kaitannya dengan beban fungsi. Beban finansial dalam menjalankan fungsi tidaklah statis, melainkan cenderung meningkat karena satu/berbagai faktor.

Oleh karena itulah, maka penerimaan pun seharusnya naik sehingga pemerintah daerah mampu membiayai beban anggarannya. Bila alokasi DAU mampu merespon kenaikan beban anggaran yang relevan, maka sistem DAU dikatakan memenuhi prinsip kecukupan.

##### **2) Netralitas dan efisiensi / *neutrality and efficiency***

Desain dari sistem alokasi harus netral dan efisien. Netral artinya suatu sistem alokasi harus diupayakan sedemikian rupa sehingga efeknya justru memperbaiki (bukannya menimbulkan) distorsi dalam harga relatif dalam perekonomian daerah.

Efisien artinya sistem alokasi DAU tidak boleh menciptakan distorsi dalam struktur harga input. Untuk itu, sistem alokasi harus memanfaatkan berbagai jenis instrumen finansial alternatif relevan yang tersedia.

### **3) Akuntabilitas / *accountability***

Penggunaan terhadap Dana Alokasi Umum sebaiknya dilepaskan ke daerah, karena peran daerah akan sangat dominan dalam penentuan arah alokasi. Sehingga, peran lembaga DPRD, pers dan masyarakat di daerah bersangkutan, sangat penting dalam proses penentuan prioritas anggaran yang perlu dibiayai DAU. Dalam format yang seperti ini, format akuntabilitas yang relevan adalah akuntabilitas kepada electoral/*accountability to electorates* dan bukan akuntabilitas finansial kepada pusat/*financial accountability to the center*.

Implikasi finansial dari format akuntabilitas seperti ini adalah pada diperlukannya format anggaran baru, yang memungkinkan rakyat di daerah dan DPRD bisa secara transparan memonitor langsung implementasi program yang dibiayai oleh DAU. Hal ini akan mengurangi kebutuhan akan proses pertanggungjawaban administratif yang panjang dan tidak efisien, yang pada akhirnya akan membuka celah bagi terjadinya penyelewengan keuangan.

### **4) Relevansi dengan tujuan / *relevance***

Sistem alokasi DAU sejauh mungkin harus mengacu pada tujuan pemberian alokasi sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang. Sudah selayaknya alokasi DAU ditujukan untuk membiayai sebagian dari beban fungsi yang dijalankan dan hal-hal yang merupakan prioritas dan target-target nasional

yang harus dicapai. Beberapa hal yang menjadi tujuan yang ingin dicapai lewat desentralisasi, adalah sebagai berikut :

- a) stimulasi ekonomi daerah
- b) peningkatan demokrasi
- c) keadilan/pemerataan
- d) kemampuan daerah dalam melayani masyarakat.

#### **5) Keadilan / *equity***

Dana Alokasi Umum harus bertujuan untuk meratakan pendapatan antar daerah. Akan tetapi, secara konseptual dan praktis, tujuan tersebut bukanlah tujuan yang secara langsung dapat dicapai oleh instrumen DAU. Tujuan pemerataan pendapatan antar daerah hanya baik untuk dipakai sebagai tujuan pemerataan yang sifatnya primer, tapi bukan tujuan yang bisa dicapai secara fungsional. Alasannya karena bila transfer DAU ditujukan langsung untuk menyamakan pendapatan per kapita, maka desain transfer DAU harus mengacu pada perbedaan dalam tingkat pendapatan antar daerah. Sehingga daerah yang berpendapatan tinggi harus diberikan sedikit dana, sementara daerah yang berpendapatan rendah harus diberikan dana yang lebih besar.

Bila hal tersebut yang dilakukan, maka itu berarti pemerintah pusat mempenalti daerah yang berpendapatan tinggi dan memberi insentif agar daerah tetap “tertinggal”. Struktur insentif seperti ini memiliki dampak negatif terhadap stimulasi pembangunan daerah. Sehingga alokasi yang ditujukan langsung untuk pemerataan pendapatan perkapita, akan berpotensi mempenalti daerah-daerah yang telah berupaya keras untuk meningkatkan PAD-nya. Berkaitan dengan konsep tersebut, ada dua elemen yang perlu dipertimbangkan. Pertama, biaya penyediaan jasa layanan/biaya pembangunan infrastruktur bervariasi antar daerah.

Suatu daerah mungkin memerlukan sejumlah anggaran yang lebih besar untuk membangun infrastruktur yang berkualitas sama atau untuk menyediakan jasa layanan yang sifatnya standar. Hal ini bisa terjadi karena volume pelayanan yang harus disediakan besar (misalnya, jumlah penduduknya besar/jumlah anak usia sekolah besar), karena biaya konstruksi infrastruktur dan biaya transportasi lebih besar (faktor luas wilayah dan kondisi wilayah), atau karena densitas penduduk sangat kecil (penduduk terpencar dalam wilayah luas).

Ke dua, sumber daya keuangan pemerintah daerah pun bervariasi antar daerah. Bila yang diinginkan adalah variasi beban perpajakan yang tidak besar, maka tarif pajak dan retribusi harus kurang lebih sama. Bila itu harus terjadi, maka suatu daerah mungkin memperoleh PAD yang kecil karena jumlah perkantoran, pabrik, dan aktivitas ekonomi masyarakat (atau dikenal dengan istilah basis pajak) di dalam wilayah tersebut relatif kecil.

### **2.1.2.3. Alokasi DAU**

Salah satu tujuan dasar dalam pemberian alokasi DAU adalah, memberikan kesempatan yang sama untuk melakukan perbaikan dalam sistem administrasi dan mendorong secara terus menerus terciptanya demokrasi di daerah. Dalam teori keuangan negara, sistem alokasi DAU seringkali dipakai sebagai mekanisme dimana pemerintah pusat bisa “mempengaruhi” pemerintah daerah untuk membantu tercapainya tujuan nasional. Ada dua pengertian insentif dalam hal ini. Pertama, insentif dalam pengertian ekonomis, yaitu pemberian insentif untuk menstimulir peningkatan PAD atau untuk mempengaruhi tingkat

dan pola belanja pemerintah daerah. Kedua, insentif dalam pengertian kebijakan, yaitu agar kebijakan tertentu dapat dicapai (Adrian T.P. Panggabean et.al., 1999).

Jumlah keseluruhan alokasi DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN. Dana Alokasi Umum untuk suatu daerah, dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar (Perpres 104, 2006).

Menurut Adrian T.P. Panggabean et.al., (1999), sebuah sistem alokasi DAU yang baik harus didasarkan pada upaya untuk meminimumkan kemungkinan manipulasi. Untuk itulah, maka sistem alokasi DAU harus dibuat sejelas mungkin dan formulanya pun dibuat setransparan mungkin. Prinsip transparansi akan dapat dipenuhi bila formula tersebut bisa dipahami oleh khalayak umum. Dalam kaitan itulah, maka indikator yang digunakan sedapat mungkin adalah indikator yang sifatnya obyektif sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang ambivalen. Disatu sisi, keberhasilan sistem alokasi DAU dalam mencapai tujuan ditentukan oleh formula alokasinya. Disisi lain, keberhasilannya juga ditentukan oleh kebaikan dalam aspek mekanisme distribusi.

Bantuan dari pemerintah pusat dialokasikan berdasarkan formula tertentu. Menurut Machfud Sidik (2007:14), formula tersebut harus transparan, objektif dan sekali ditetapkan tidak mudah berubah dengan cepat. Formula berdasarkan distribusi transfer akan efektif, jika data yang dibutuhkan untuk menghitung formula tersebut *up to date* dan *reliable*.

Rumusan alokasi DAU menurut Adrian T.P. Panggabean et.al., (1999), adalah sebagai berikut :

- a) Rumusan alokasi DAU harus sederhana. Rumusan tidak boleh terlalu kompleks sehingga sulit dimengerti orang, namun tidak boleh pula terlalu sederhana, sehingga menimbulkan perdebatan dan kemungkinan ketidakadilan.
- b) Rumusan sebaiknya tidak memanfaatkan sejumlah besar variabel, dimana jumlah variabel yang dipakai menjadi relatif terlalu besar, dibandingkan dengan jumlah dana yang ingin dialokasikan.
- c) Formula perlu ditelaah ulang setiap tiga tahun, untuk mencerminkan perubahan yang cukup mendasar dalam indikator-indikator obyektif yang mendasari rumusan.

Menurut Samhadi, seperti yang dikutip oleh Priyo Hari Priyo Hari Adi (2008), sejak diberlakukannya otonomi daerah, pemerintah berupaya melakukan perbaikan terhadap formulasi DAU dengan tujuan untuk lebih memenuhi rasa keadilan, pemerataan serta merangsang kapasitas dan potensi PAD.

#### **A. Dana Alokasi Umum Atas Dasar Celah Fiskal dan Alokasi Dasar**

Berdasarkan undang-undang nomor 33 tahun 2004 (Fokus Media, 2004:311), “celah fiskal adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah”. Dana Alokasi Umum atas dasar alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil (PNS) daerah, termasuk peningkatan gaji pokok, tunjangan struktural, tunjangan fungsional, pemberian gaji bulan ke-13 dan gaji bagi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) daerah (Perpres 104 Tahun 2006). Pengertian dari jumlah gaji PNS daerah adalah, “gaji pokok ditambah tunjangan

keluarga dan tunjangan jabatan sesuai dengan peraturan penggajian pegawai negeri sipil” (Dirjen Perimbangan Keuangan, 2004).

Kebutuhan fiskal menurut Robby Alexander Sirait (2009), dapat diartikan sebagai berikut : “kebutuhan daerah untuk membiayai semua pengeluaran daerah dalam rangka menjalankan fungsi/kewenangan daerah dalam penyediaan pelayanan publik”. Dalam perhitungan DAU, Kebutuhan fiskal daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum.

Menurut undang-undang nomor 33 tahun 2004 (Dirjen Perimbangan Keuangan, 2004), yang dimaksud dengan layanan dasar umum antara lain : “penyediaan pelayanan kesehatan dan pendidikan, penyediaan infrastruktur dan pengentasan masyarakat dari kemiskinan”. Kebutuhan fiskal daerah dihitung berdasarkan perkalian antara total belanja daerah rata-rata dengan penjumlahan dari perkalian masing-masing bobot variabel dengan indeks jumlah penduduk, indeks luas wilayah, indeks kemahalan konstruksi, Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dan indeks Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita (Perpres nomor 104 tahun 2006).

Menurut Adrian T.P. Panggabean et.al., (1999), unsur kebutuhan daerah pada dasarnya mencerminkan :

- a) skala kebutuhan pelayanan (*size of service provision*)
- b) biaya penyelenggaraan pelayanan (*cost of service provision*)
- c) kebutuhan pembangunan (*developmental needs*)

Skala kebutuhan pelayanan daerah dapat ditunjukkan oleh jumlah penduduk wilayah tersebut yang mencerminkan beban tanggung jawab suatu

daerah. Berdasarkan undang-undang nomor 33 tahun 2004 (Fokus Media, 2004:262-263), DAU atas dasar celah fiskal dihitung berdasarkan perkalian bobot celah fiskal masing-masing daerah provinsi atau kabupaten/kota, dengan jumlah keseluruhan DAU daerah provinsi atau kabupaten/kota. Bobot daerah provinsi merupakan perbandingan antara celah fiskal daerah provinsi yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh daerah provinsi. Hasil penghitungan DAU per provinsi, kabupaten, dan kota ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Berdasarkan Peraturan presiden (Perpres) nomor 104 tahun 2006, daerah yang memiliki nilai celah fiskal lebih besar dari nol, menerima DAU sebesar alokasi dasar ditambah celah fiskal. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal sama dengan nol, menerima DAU sebesar alokasi dasar. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari alokasi dasar, menerima DAU sebesar alokasi dasar setelah diperhitungkan nilai celah fiskal. Berdasarkan pada komponen-komponen diatas, formula DAU disusun sebagai berikut :

**Tabel 2.1**  
**Formula DAU Berdasarkan Perpres Nomor 104 Tahun 2006**

$DAU = \text{Alokasi Dasar (AD)} + \text{Celah Fiskal (CF)}$
$AD = \text{Gaji PNS Daerah}$
$CF = \text{KbF (Kebutuhan fiskal)} - \text{KpF (Kapasitas Fiskal)}$
$\text{KbF} = \text{TBR} (\alpha_1 \text{IJP} + \alpha_2 \text{ILW} + \alpha_3 \text{IPM} + \alpha_4 \text{IKK} + \alpha_5 \text{IPDRB/k})$
$\text{KpF} = \text{PAD} + \text{Dana Bagi Hasil}$

Sumber : Dirjen Perimbangan Keuangan (2006)

Kebutuhan Fiskal (KbF) merupakan, perkalian dari Total Belanja Rata-rata Daerah dalam APBD (TBR) dengan Indeks Jumlah Penduduk (IP) ditambah

Indeks Luas Wilayah (IW), Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK), serta Indeks PDRB per kapita.

Nilai  $\alpha$  pada formula, ditentukan oleh hasil kesepakatan panitia kerja belanja daerah dalam pembahasan Rancangan Undang-undang (RUU) RAPBN Tahun Anggaran yang bersangkutan. Misalnya, pada TA 2006 telah disepakati bahwa Indeks Penduduk memiliki bobot 30%, Indeks Luas Wilayah 15%, IKK 30%, Indeks PDRB per kapita 15% dan IPM sebesar 10%. Sementara itu, TBR dihitung berdasarkan total belanja daerah dalam realisasi tahun sebelumnya, dibagi dengan jumlah daerah dengan mengecualikan daerah-daerah yang memiliki data belanja yang outlier (pencilan) sangat tinggi. Kapasitas Fiskal diperoleh dari penjumlahan Pendapatan Asli Daerah dengan Dana Bagi Hasil. Rumusan besaran DAU bagi setiap daerah berdasarkan Perpres nomor 104 tahun 2006, ditetapkan sebagai berikut :

**Tabel 2.2**

**Rumusan Besaran DAU Berdasarkan Perpres Nomor 104 Tahun 2006**

Daerah yang memiliki nilai CF lebih besar dari nol ( $CF > 0$ ) DAU = AD + CF
Daerah yang memiliki nilai CF (Celah Fiskal) = 0 DAU = AD
Daerah yang memiliki nilai CF negatif dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari AD (Alokasi Dasar) DAU = AD (setelah diperhitungkan nilai CF)

Sumber : Dirjen Perimbangan Keuangan (2006)

Selain menggunakan formula di atas, dalam penetapan DAU sampai dengan tahun 2007 juga diberlakukan kebijakan *Hold Harmless* yaitu, besaran DAU setiap tahun tidak boleh lebih kecil dibanding dengan besaran DAU tahun

sebelumnya. Oleh sebab itu, selain DAU dikenal pula adanya dana penyesuaian untuk provinsi (Perpres 104, 2006).

### **2.1.3. Pengaruh Kapasitas Fiskal terhadap Dana Alokasi Umum**

Setiap pemerintah daerah dalam era desentralisasi, diupayakan untuk mandiri dalam pendanaan pemerintahannya. Pemerintah daerah dapat mengoptimalkan PAD sesuai potensi daerahnya, agar pembangunan dan pelayanan publik di daerah tersebut, bisa lebih ditingkatkan.

Menurut Machfud Sidik (2007:373), jika pemerintah daerah tidak bisa memberi layanan yang cukup bagi publik, karena kapasitas fiskalnya tidak bisa mendanai kebutuhan daerahnya, maka transfer dari pemerintah pusat adalah bantuan yang mereka butuhkan. Kapasitas fiskal daerah merupakan kemampuan pemerintah daerah untuk menghimpun pendapatan berdasarkan potensi yang dimilikinya. Potensi penerimaan daerah merupakan penjumlahan potensi PAD dengan potensi Dana Bagi Hasil Pajak dan Dana Bagi Hasil SDA yang diterima oleh daerah (Robby Alexander Sirait, 2009).

Pamudji menyatakan bahwa sektor keuangan sangat berperan dalam pemerintahan daerah, seperti yang dijelaskannya di bawah ini :

Pemerintahan daerah tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Keuangan merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri (Elita Dewi, 2002).

Menurut Soedjito dalam Elita Dewi (2002), semakin besar keuangan daerah semakin besar pulalah kemampuan daerah untuk menyelenggarakan usaha-usahanya dalam bidang keamanan, ketertiban umum, sosial, kebudayaan dan kesejahteraan pada umumnya bagi wilayah dan penduduknya. Atau dengan kata lain semakin besarlah kemampuan daerah untuk memberikan pelayanan umum kepada masyarakat. Pelaksanaan otonomi daerah menimbulkan persoalan baru terkait dengan adanya perbedaan kesiapan daerah memasuki era ini. Salah satu penyebabnya adalah, perbedaan kapasitas fiskal antar daerah (adanya disparitas fiskal horizontal). Oleh karena itu, pemerintah memberikan dana transfer ke pemerintah daerah dalam bentuk DAU (Priyo Hari Adi, 2008 ).

Dana Alokasi Umum merupakan sarana untuk mengatasi ketimpangan fiskal antar daerah dan disisi lain juga sebagai sumber pembiayaan daerah. Hal ini berarti pemberian DAU lebih diprioritaskan pada daerah yang mempunyai kapasitas fiskal rendah. Daerah yang mempunyai kapasitas fiskal tinggi justru akan mendapat jumlah DAU yang lebih kecil, sehingga diharapkan dapat mengurangi disparitas fiskal antar daerah dalam memasuki era otonomi. Berdasarkan undang-undang nomor 33 tahun 2004, pengertian dari DAU adalah sebagai berikut :

Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah, untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Dirjen Perimbangan Keuangan, 2004).

Berdasarkan undang-undang nomor 33 tahun 2004, ketentuan alokasi DAU bagi daerah dengan kapasitas fiskal besar/tinggi dan daerah dengan kapasitas fiskal kecil adalah sebagai berikut :

Daerah dengan kapasitas fiskal besar, tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU yang relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang kapasitas fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal. Dengan demikian, ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kondisi kapasitas fiskal suatu daerah dapat berkurang (Fokus Media, 2004:297-298).

Selain dipengaruhi oleh kapasitas fiskal daerah, alokasi DAU yang diterima oleh daerah juga dipengaruhi oleh kebutuhan fiskal dan berbagai faktor lainnya. Berdasarkan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Machfud Sidik pada seluruh provinsi di Indonesia, diperoleh informasi bahwa, setiap terjadi kenaikan komponen-komponen kapasitas fiskal (PAD dan DBH), maka terjadi penurunan alokasi DAU. Dengan demikian, hubungan antara komponen-komponen kapasitas fiskal dan DAU adalah negatif.

Berdasarkan undang-undang nomor 33 tahun 2004, tujuan dari alokasi DAU bagi daerah adalah untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah. Dengan adanya DAU diharapkan ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah dapat dikurangi, untuk mencapai hal tersebut, formula DAU dirumuskan dengan mempertimbangkan kebutuhan dan potensi/kapasitas daerah.

Transfer pemerintah diberikan dalam berbagai bentuk dana bantuan, salah satu bentuknya adalah DAU. Kapasitas fiskal yang dimiliki setiap daerah berpengaruh terhadap alokasi DAU yang akan diterima daerah tersebut, sesuai

dengan undang-undang otonomi daerah nomor 33 tahun 2004. Menurut Robert A. Simanjutak (2007), dari sisi pemerintah, ada 2 hal utama yang menjadi bahasan sehubungan dengan adanya otonomi daerah yakni, kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang keduanya dapat dikaitkan dalam upaya mengoptimalkan PAD dan menjadi isu persaingan ekonomi antar daerah. Selisih dari kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal disebut *fiscal gap*, hal inilah yang akan menjadi patokan dalam menentukan besarnya transfer dari pusat.

Variabel-variabel kebutuhan fiskal terdiri dari, Indeks Jumlah Penduduk (IP), Indeks Luas Wilayah (IW), Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK), serta Indeks PDRB per Kapita. Jumlah penduduk merupakan variabel yang mencerminkan kebutuhan akan penyediaan layanan publik di setiap daerah. Luas wilayah merupakan variabel yang mencerminkan kebutuhan atas penyediaan sarana dan prasarana per satuan wilayah. Indeks Kemahalan Konstruksi merupakan cerminan tingkat kesulitan geografis yang dinilai berdasarkan tingkat kemahalan harga prasarana fisik secara relatif antardaerah. Produk Domestik Regional Bruto merupakan cerminan potensi dan aktivitas perekonomian suatu daerah yang dihitung berdasarkan total seluruh output produksi kotor dalam suatu wilayah. IPM merupakan variabel yang mencerminkan tingkat pencapaian kesejahteraan penduduk atas layanan dasar di bidang pendidikan dan kesehatan (Dirjen Perimbangan Keuangan, 2004).

Transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah merupakan fenomena umum, terlebih pada negara yang menerapkan desentralisasi fiskal. Pemberian transfer ini selain ditujukan untuk mengatasi disparitas horizontal

(adanya kesenjangan fiskal), juga ditujukan untuk menjamin tercapainya standar pelayanan publik (Simanjuntak dalam Priyo Hari Adi, 2008). Menurut Nanga, pemberian transfer dalam jangka pendek berfungsi untuk mengatasi ketidaksiapan fiskal daerah dalam berbagai pembiayaan daerah. Pemberian transfer didasarkan pada kapasitas fiskal daerah, semakin tinggi kapasitas fiskal daerah, maka transfer yang diterima menjadi semakin rendah (Priyo Hari Adi, 2008 ).

## 2.2. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan undang-undang nomor 33 tahun 2004 yang merupakan Kapasitas fiskal daerah adalah : “sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan Dana Bagi Hasil”. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah “pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah, sesuai dengan peraturan perundang-undangan” (Dirjen Perimbangan Keuangan, 2004).

Berdasarkan undang-undang nomor 33 tahun 2004, PAD bersumber dari :

- a) pajak daerah
- b) retribusi daerah
- c) hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan daerah
- d) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
- e) dan lain-lain PAD yang sah

Pendapatan Asli Daerah yang sah meliputi : hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, komisi, potongan ataupun bentuk lain

sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah (Fokus Media, 2004:249-250).

Pengertian dari Dana Bagi Hasil berdasarkan undang-undang nomor 33 tahun 2004 adalah “dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase, untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi” (Dirjen Perimbangan Keuangan, 2004).

Setiap pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah, berupaya meningkatkan pembangunan di daerahnya. Pemerintah daerah tersebut memiliki kapasitas fiskal yang beragam. Beberapa daerah di kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat, memiliki kapasitas fiskal tinggi atas kontribusi PAD, contohnya adalah Kota Bandung. Sebagian lagi memiliki kapasitas fiskal tinggi atas kontribusi DBH, contohnya adalah Kabupaten Bekasi. Sisanya dan merupakan yang terbanyak adalah daerah dengan kapasitas fiskal rendah/kecil. Pemekaran beberapa daerah yang terjadi di Provinsi Jawa Barat semakin menambah DAU yang harus dialokasikan oleh pemerintah pusat untuk daerah-daerah yang baru dibentuk tersebut.

Kapasitas fiskal yang beragam tersebut, berpengaruh terhadap alokasi DAU yang akan mereka terima (Dirjen Perimbangan Keuangan, 2004). Pengertian dari Dana Alokasi Umum adalah sebagai berikut :

Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah, untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Dirjen Perimbangan Keuangan, 2004).

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan berdasarkan kewenangan pemerintah pusat dengan cara desentralisasi, perlu diatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab yang jelas antar susunan pemerintahan. Pendanaan pemerintah daerah oleh pemerintah pusat, dilakukan dengan cara transfer bantuan menggunakan dana yang tercantum dalam Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (APBN), yang tersedia dalam berbagai bentuk dana bantuan yang diberikan dengan persentase tertentu yang diatur dalam undang-undang (Dirjen Perimbangan Keuangan, 2004).

Jumlah keseluruhan alokasi DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN. Dana Alokasi Umum untuk suatu daerah, dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar (Perpres nomor 104 tahun 2006).

Berdasarkan undang-undang nomor 33 tahun 2004 (Fokus Media, 2004:311), “celah fiskal adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah”. Dana Alokasi Umum atas dasar alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil (PNS) daerah, termasuk peningkatan gaji pokok, tunjangan struktural, tunjangan fungsional, pemberian gaji bulan ke-13 dan gaji bagi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) daerah (Perpres nomor 104 tahun 2006).

Pengertian dari jumlah gaji PNS daerah adalah, “gaji pokok ditambah tunjangan keluarga dan tunjangan jabatan sesuai dengan peraturan penggajian pegawai negeri sipil” (Dirjen Perimbangan Keuangan, 2004). Berdasarkan pada komponen-komponen diatas, formula DAU disusun sebagai berikut :

**Tabel 2.1**  
**Formula DAU Berdasarkan Perpres Nomor 104 Tahun 2006**

DAU = Alokasi Dasar (AD) + Celah Fiskal (CF)
AD = Gaji PNS Daerah
CF = KbF (Kebutuhan fiskal) – KpF (Kapasitas Fiskal)
$KbF = TBR (\alpha_1 IJP + \alpha_2 ILW + \alpha_3 IPM + \alpha_4 IKK + \alpha_5 IPDRB/k)$
KpF = PAD + Dana Bagi Hasil

Sumber : Dirjen Perimbangan Keuangan (2006)

Kebutuhan Fiskal (KbF) merupakan, perkalian dari Total Belanja Rata-rata Daerah dalam APBD (TBR) dengan Indeks Jumlah Penduduk (IP) ditambah Indeks Luas Wilayah (IW), Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK), serta Indeks PDRB per kapita.

Nilai  $\alpha$  pada formula, ditentukan oleh hasil kesepakatan panitia kerja belanja daerah dalam pembahasan Rancangan Undang-undang (RUU) RAPBN Tahun Anggaran yang bersangkutan. Misalnya, pada TA 2006 telah disepakati bahwa Indeks Penduduk memiliki bobot 30%, Indeks Luas Wilayah 15%, IKK 30%, Indeks PDRB per kapita 15% dan IPM sebesar 10%. Sementara itu, TBR dihitung berdasarkan total belanja daerah dalam realisasi tahun sebelumnya, dibagi dengan jumlah daerah dengan mengecualikan daerah-daerah yang memiliki

data belanja yang outlier (pencilan) sangat tinggi. Kapasitas Fiskal diperoleh dari penjumlahan Pendapatan Asli Daerah dengan Dana Bagi Hasil.

Daerah yang memiliki nilai celah fiskal lebih besar dari nol, menerima DAU sebesar alokasi dasar ditambah celah fiskal. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal sama dengan nol, menerima DAU sebesar alokasi dasar. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari alokasi dasar, menerima DAU sebesar alokasi dasar setelah diperhitungkan nilai celah fiskal (Perpres nomor 104 tahun 2006). Rumusannya ditetapkan sebagai berikut :

**Tabel 2.2**  
**Rumus Besar DAU Berdasarkan Perpres Nomor 104 Tahun 2006**

Daerah yang memiliki nilai CF lebih besar dari nol ( $CF > 0$ ) DAU = AD + CF
Daerah yang memiliki nilai CF (Celah Fiskal) = 0 DAU = AD
Daerah yang memiliki nilai CF negatif dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari AD (Alokasi Dasar) DAU = AD (setelah diperhitungkan nilai CF)

Sumber : Dirjen Perimbangan Keuangan (2006)

Selain menggunakan formula di atas, dalam penetapan DAU sampai dengan tahun 2007 juga diberlakukan kebijakan *Hold Harmless* yaitu, besaran DAU setiap tahun tidak boleh lebih kecil dibanding dengan besaran DAU tahun sebelumnya. Oleh sebab itu, selain DAU dikenal pula adanya dana penyesuaian untuk provinsi (Perpres 104, 2006).

Adrian T.P. Panggabean et.al., (1999) menyatakan bahwa Dana Alokasi Umum adalah sebagai berikut :

Dana Alokasi Umum merupakan komponen terbesar pembentuk anggaran pemerintah daerah. Oleh karena itu, maka cara perhitungan jumlah dana yang akan dialokasikan, metode distribusi, dan mekanisme administrasi menjadi penting untuk diketahui secara transparan oleh pemerintah daerah.

Pemekaran beberapa daerah yang terjadi di Provinsi Jawa Barat semakin menambah DAU yang harus dialokasikan oleh pemerintah pusat untuk daerah-daerah yang baru dibentuk tersebut. Padahal seharusnya pemerintah daerah tidak selalu bergantung pada dana dari pusat untuk mendanai pemerintahannya. (Soejono, 2008). Berdasarkan undang-undang nomor 33 tahun 2004, ketentuan alokasi DAU bagi daerah dengan kapasitas fiskal besar/tinggi dan daerah dengan kapasitas fiskal kecil adalah sebagai berikut :

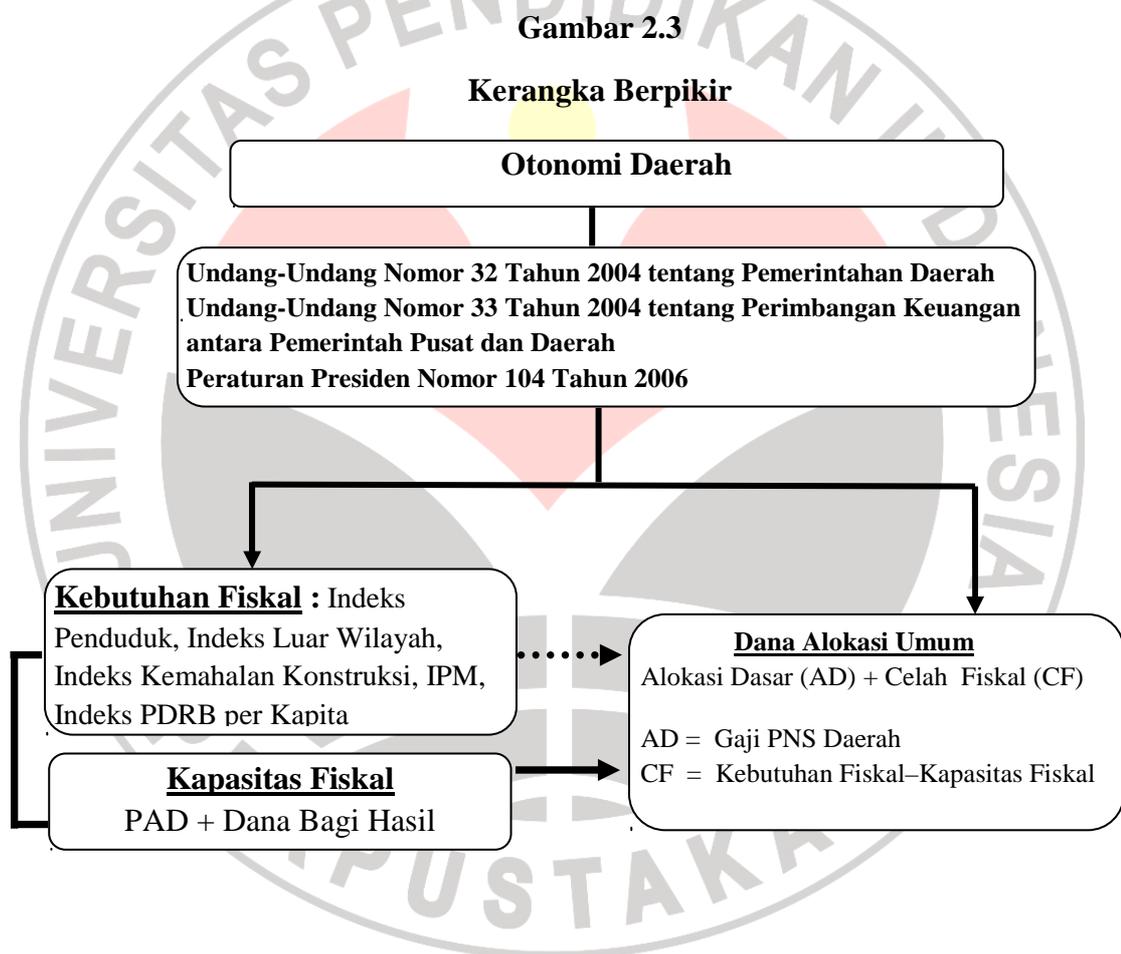
Daerah dengan kapasitas fiskal besar, tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU yang relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang kapasitas fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal. Dengan demikian, ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kondisi kapasitas fiskal suatu daerah dapat berkurang (Fokus Media, 2004:297-298).

Berdasarkan penelitian Machfud Sidik (2007:404) pada seluruh provinsi di Indonesia, hubungan komponen-komponen kapasitas fiskal (PAD dan DBH) terhadap DAU adalah negatif. Dengan demikian semakin besar kapasitas fiskal, maka alokasi DAU yang diterima oleh daerah akan semakin kecil, begitupula sebaliknya.

Selama ini sistem alokasi di Indonesia lebih menekankan pada upaya mengkompensasi perbedaan dalam kebutuhan dan bukan pada upaya mengkompensasi perbedaan dalam potensi ekonomi/kapasitas fiskal. Dimana

pentingnya kapasitas fiskal suatu daerah sebagai penentu besarnya alokasi dana dari pusat tidak terlalu ditekankan (Adrian T.P. Panggabean et.al., 1999).

Bagaimana variabel X, yaitu kapasitas fiskal mempengaruhi variabel Y, yaitu Dana Alokasi Umum, maka penulis menggambarkan kerangka berpikir dalam penelitian ini sebagai berikut :



**Keterangan :**

—————▶ = Pengaruh yang diamati/diteliti antara Kapasitas Fiskal terhadap Dana Alokasi Umum Pemerintah Provinsi di Indonesia

.....▶ = Pengaruh yang tidak diamati

### 2.3. Hipotesis

Hipotesis adalah proposisi yang masih bersifat sementara dan masih harus diuji kebenarannya (Iqbal Hasan, 2004:13). Atas dasar definisi tersebut, maka hipotesis untuk penelitian ini adalah sebagai berikut:

“Semakin besar kapasitas fiskal, maka semakin kecil Dana Alokasi Umum yang diterima oleh setiap kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat”.

