KEDUDUKAN DANA ALOKASI UMUM (DAU) DALAM HUBUNGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH BERDASARKAN ASAS OTONOMI

Yuswanto

ABSTRAK

Sebagai suatu kebijakan 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.

Kedudukan hukum DAU sebagai pendapatan daerah dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah berdasarkan asas otonomi adalah sebagai subsidi yang berasal dari pendapatan negara dalam APBN yang dialokasikan menjadi pendapatan daerah dalam APBD berdasarkan desentralisasi fiskal.

Kata Kunci: *Dana Alokasi Umum, Otonomi, Otonomi Daerah*

A. PENDAHULUAN

Sebelum diberlakukannya desentralisasi fiskal berdasarkan Undang-Undang No. 25/1999 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 33/2004, dana perimbangan terdiri dari Dana Rutin Daerah (DRD) dan Dana Pembangunan Daerah (DPD). Setelah berlakunya undang-undang ini konsep tersebut digantikan dengan Dana Alokasi Umum (DAU) yang jumlahnya diatur berdasarkan persentase tertentu dari penerimaan dalam negeri neto 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.

Sebagai suatu kebijakan 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.

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 antardaerah. Ketiga, memecahkan permasalahan eksternaliti. Keempat, mendorong prioritas nasional.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Penelitian ini mengkaji hukum tertulis tentang DAU dari berbagai aspek, yakni teori, sejarah, filosofis, struktur, lingkup materi, dan sebagainya. Data yang digunakan adalah data sekunder yang berasal

dari peraturan perundang-undangan, dokumen hukum, dan catatan hukum, dengan ditunjang oleh hasil penelitian lapangan melalui wawancara. Analisis data dilakukan dengan metode analisis yuridis kualitatif yang diawali mendeskripsikan data sesuai dengan masalah untuk selanjutnya diinterpretasi. Disistematiskan, dan diberi argument untuk mendapatkan simpulan.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

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, desentralisasi ekonomi atau pasar. 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.

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 antar-pemerintahan, 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.

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. Menurut Ricard M. Bird dan Francois Vaillancourt desentralisasi fiskal merupakan komponen utama dari desentralisasi. Desentralisasi fiskal merupakan suatu bentuk 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.

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.

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.

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.

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. 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.

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, sedangkan hubungan keuangan melahirkan perimbangan keuangan dan sekaligus juga “memperjelas” sumber-sumber pendapatan daerah.

Bagir Manan berpendapat bahwa hubungan keuangan di manapun dipandang sangat menentukan kemandirian otonomi, tetapi yang umum dipersoalkan adalah “minimnya” jumlah uang yang “dimiliki” daerah dibandingkan dengan yang “dimiliki” pusat. Berdasarkan premis ini tegas Bagir Manan, maka inti hubungan keuangan pusat dan daerah adalah perimbangan keuangan. Dikatakan demikian, karena perimbangan keuangan tidak lain adalah memperbesar PAD, sehingga lumbung keuangan daerah dapat berisi lebih banyak. 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 diperbesar, dapat diperkirakan tidak akan ada daerah yang benar-benar mampu membelanjai secara penuh rumah tangganya sendiri.

Menurut Bagir Manan, tidak kalah penting mengatur sistem keuangan daerah seperti subsidi

yang tetap menjamin kemandirian daerah, keleluasaan, dan kekuasaan daerah mengatur dan mengurus 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. 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.

Tujuan Pemberlakuan Dana Alokasi Umum

Konsep Tujuan Pemberlakuan DAU

Pengalokasian DAU bertujuan untuk menjamin tersedianya dana bagi daerah propinsi 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.

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 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.

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

Pertama, untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal vertikal (*vertical fiscal imbalance*). 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. Sebagai contoh, daerah hanya berwenang memungut pajak daerah yang penghasilannya tidak seberapa (pajak kurus). Untuk menutupi kekurangan sumber penerimaan bagi daerah, maka dibutuhkan dana perimbangan dari pusat.

Kedua, untuk mengatasi ketimpangan fiskal horizontal (*horizontal fiscal imbalance*). 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. 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 infrastruktur lainnya masih sangat terbatas. Di lain pihak, terdapat daerah-daerah yang jumlah penduduknya tidak terlalu banyak namun sarana dan prasarannya 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 imbalance*) 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 memiliki sedikit sumber daya memerlukan subsidi dari pusat untuk dapat menyelenggarakan standar pelayanan minimum tersebut. Musgrave menyatakan bahwa peran redistributif dari sektor publik akan lebih efektif dan cocok jika dijalankan oleh pemerintah pusat. Oleh sebab itu, penerapan standar minimum pada setiap daerah akan lebih bisa dijamin pelaksanaannya oleh pemerintah pusat. 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 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.

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.

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.

Di samping itu, sering diungkapkan bahwa pertimbangan pemberian dana perimbangan adalah dalam rangka menjamin 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 setidaknya 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 dana perimbangan jika upayanya menghasilkan penerimaan lebih rendah dibandingkan kapasitas fiskalnya.

Kedudukan DAU Berdasarkan Tujuan Pemberlakuannya

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

- a. Sebagai instrumen pemerataan fiskal antara pusat dan daerah agar pembiayaan daerah tidak terlalu timpang dibandingkan dengan pusat;

- b. Sebagai instrumen pemerataan fiskal antardaerah agar daerah yang satu dapat disejajarkan dengan daerah yang lain dalam hal pembiayaan;
- c. Sebagai instrumen fiskal untuk memenuhi biaya pelayanan umum pada tingkat minimal (standar pelayanan minimum) yang harus disediakan oleh daerah;
- d. Sebagai instrumen fiskal untuk mengatasi efek menyebar (ekstrenalitas) pelayanan publik antardaerah yang berdekatan;
- e. 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. Pertama, ketertiban berkaitan dengan tujuan pemberlakuan DAU yang keempat dan kelima, yakni berupa instrumen fiskal untuk mengatasi efek menyebar pelayanan publik 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.

Tata Cara Menghitung Dana Alokasi Umum

Rumus Dana Alokasi Umum Tahun Anggaran 2001

Untuk menghitung besarnya DAU yang diberikan pada suatu daerah dilakukan berdasarkan suatu rumus. Rumus tersebut menurut Bambang Brodjonegoro dan Arlen T. Pakpahan, mengacu kepada beberapa prinsip agar terpenuhinya beberapa aspek seperti aspek legalitas, aspek akademis, dan aspek

implementasi. Prinsip-prinsip yang digunakan untuk menghitung DAU pada tahun 2001 berbeda dengan prinsip-prinsip yang digunakan untuk menghitung DAU tahun berikutnya. Alasannya, karena DAU tahun 2001 merupakan penerapan DAU yang pertama kali dilakukan, sehingga harus menjembatani antara sistem dana perimbangan lama yang mulai ditinggalkan dengan sistem dana perimbangan baru yang dianut pada tahun berikutnya. Prinsip-prinsip yang digunakan untuk menghitung DAU tahun 2001 terdiri dari: (1) Norma hukum dalam UU Nomor 25/1999 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 33/2004; (2) hubungan antara kebutuhan dan potensi daerah harus jelas; (3) Besarnya DAU sekurang-kurangnya harus sama dengan besarnya SDO atau Inpres; (4) Rumus untuk menentukan DAU hendaknya mudah dipahami dan logis; dan (5) Rumus didasarkan atas variabel-variabel yang datanya tersedia dan akurat.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, maka secara umum rumus untuk menghitung DAU 2001 adalah: $DAU_i = FP_i + FFi + FL_i$. Penjelasan rumus ini adalah: (1) **FP** adalah alokasi DAU yang berasal dari faktor penyeimbang; (2) **FF** adalah alokasi yang berasal dari formula; (3) **FL** adalah faktor Lump-sum; dan (4) **i** adalah menunjukkan unit kabupaten/kota yang akan mendapatkan alokasi DAU.

Tata Cara Pelaksanaan DAU di Indonesia

Menurut Bambang Brodjonegoro dan Arlen T. Pakpahan, pelaksanaan DAU 2001 mengandung banyak kelemahan. Hal itu terjadi karena DAU 2001 didominasi oleh faktor penyesuaian baik eksplisit maupun implisit. Akibatnya, tuntutan adanya transparansi alokasi DAU melalui penggunaan formula DAU tidak dapat dipenuhi karena faktor formulanya hanya sebesar 20 % dari keseluruhan alokasi. Artinya, pelaksanaan DAU 2001 80 % didominasi oleh faktor penyesuaian baik dalam bentuk faktor penyeimbang maupun perlakuan terhadap daerah baru. Dengan demikian, DAU 2001 tidak dapat dijadikan ukuran murni kemampuan fiskal setiap daerah, karena setelah alokasi DAU ternyata masih terdapat skema dana kontinjensi dan dana talangan. Baik dana kontinjensi maupun dana talangan tersebut dapat mengubah peta keuangan antardaerah.

Karena banyaknya kelemahan tersebut, maka kedudukan DAU belum sepenuhnya dapat meminimalkan ketimpangan fiskal antardaerah (*horizontal fiscal imbalance*). Artinya, dengan memberlakukan DAU maka belum sepenuhnya dapat memperkecil perbedaan antara daerah maju (kaya) dengan daerah berkembang (miskin). Padahal kedudukan DAU seperti itu dapat dijadikan *counter* atas pembagian dana bagian daerah atas daerah penghasil (*by origin*) yang menimbulkan ketimpangan antardaerah. Sebagaimana diketahui bahwa daerah yang memiliki potensi pajak dan SDA yang besar hanya terbatas pada daerah-daerah tertentu saja.

Tata cara penyaluran DAU dan dana penyesuaian murni dilaksanakan berpedoman pada beberapa ketentuan. Pertama, Kepmenkeu Nomor 556/KMK.03/2000 tanggal 26 Desember 2000 tentang Tatacara Penyaluran DAU dan DAK yang telah diubah dengan Kepmenkeu Nomor 655/KMK.02/2001 tanggal 27 Desember 2001. Kedua, Kepmenkeu Nomor 578/KMK.07/2003 tanggal 31 Desember 2003 tentang Penetapan Rincian Dana Penyesuaian Tahun Anggaran 2004 bagi Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Ketiga, Surat Edaran Bersama Dirjen Anggaran dan Dirjen Pemerintahan Umum Daerah Nomor SE-199/A/2000 dan Nomor SE-845.1/2233/PUMDA tanggal 29 Desember 2000 tentang Pedoman Tatacara Pemotongan Penyeteroran dan pembayaran Iuran Wajib dan Tabungan Perumahan PNS Daerah.

Untuk keperluan penyaluran atau pencairan DAU dan dana penyesuaian dilakukan dua langkah: Pertama, Gubernur/Bupati/Walikota menetapkan atau menunjuk pejabat yang berwenang untuk menandatangani Surat Permintaan Pembayaran (SPP) dan kuitansi bukti penerimaan DAU dan dana penyesuaian tahun anggaran yang bersangkutan dan menyampaikan surat penetapan/penunjukkan pejabat tersebut disertai spesimen tanda tangan pejabat bersangkutan kepada KPKN (Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara) setempat. Kedua, membuka rekening Kas Daerah yang khusus untuk menampung DAU dan dana penyesuaian dan menyampaikan nomor rekening kas daerah tersebut kepada KPKN setempat.

Atas dasar DA-DAU dan SKO dana penyesuaian murni, maka Gubernur/Bupati/

Walikota atau pejabat yang ditunjuk mengajukan SPP kepada KPKN setempat dengan melampirkan empat hal. Pertama, kuitansi untuk SPP DAU (lampiran I.a). Kedua, kuitansi untuk SPP dana penyesuaian murni (lampiran I.b). Ketiga, fotokopi bukti setoran (SSBP) sebesar iuran/pembayaran IWP, Taperum dan SSP PPh Pasal 21, untuk pembayaran gaji PNS daerah bulan sebelumnya. Keempat, daftar rincian jumlah pegawai dan realisasi pembayaran gaji induk pegawai daerah (tidak termasuk realisasi belanja pegawai lainnya seperti gaji susulan, rapel/kekurangan gaji, uang duka wafat, dsb) bulan sebelumnya (lampiran II).

Pengajuan SPP DAU tersebut dilakukan paling lambat enam hari kerja sebelum tanggal 1 bulan berkenaan masing-masing sebesar 1/12 (satu per dua belas) dari pagu DAU dan pagu dana penyesuaian murni. Khusus untuk bulan Pebruari, perincian dana penyesuaian murni dilakukan untuk keperluan bulan Januari dan Pebruari masing-masing sebesar 1/12 atau secara keseluruhan sebesar 1/6 dari pagu dana penyesuaian murni.

Kedudukan DAU Berdasarkan Pelaksanaannya 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*).

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. Di sinilah letak kedudukan DAU sebagai alat pemerataan yang berfungsi untuk mengatasi persoalan ketidakmerataan yang disebabkan oleh PAD, dana bagi hasil pajak maupun SDA.

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 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.

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. 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 punya PAD tinggi jika estimasi kapasitas fiskal daerah mencakup potensi PAD. Kelemahan yang ketiga ini harus dicarikan jalan keluarnya, sebab jangan sampai melecehkan daerah-daerah yang punya 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 maka daerah yang bersangkutan akan tidak dapat mempertahankan kelangsungan hidupnya sendiri.

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, 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.

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.

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. 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 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.

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 mendistribusikannya kepada daerah, dan bagi daerah DAU adalah hak yang mutlak didapatkannya.

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

Tata Cara Pengawasan dan Pertanggungjawaban DAU

Pengawasan Terhadap Pelaksanaan DAU Pengawasan Fungsional

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 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.

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.

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 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.

Pertanggungjawaban DAU

Pertanggungjawaban 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 Pemeriksa Keuangan (BPK) selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir. Kedua, laporan keuangan tersebut setidaknya-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 setidaknya-tidaknya meliputi laporan realisasi APBD, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah. Letak DAU dalam laporan keuangan tersebut adalah terdapat dalam laporan realisasi APBD, yakni pada sisi penerimaan dalam struktur APBD.

Kedudukan DAU Berdasarkan Pengawasan dan Pertanggungjawaban

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.

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. 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.

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.

C. PENUTUP

Kedudukan hukum DAU sebagai pendapatan daerah dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah berdasarkan asas otonomi adalah sebagai subsidi yang berasal dari pendapatan negara dalam APBN yang dialokasikan menjadi pendapatan daerah dalam APBD berdasarkan desentralisasi fiskal.

Ditinjau dari segi tujuan pemberlakuannya maka DAU berkedudukan sebagai instrumen fiskal untuk: (a) pemerataan fiskal horizontal; (b) pemerataan fiskal vertikal; (c) memenuhi biaya standar pelayanan minimal; (d) mengatasi efek menyebar (eksternalitas) pelayanan publik antardaerah; dan (e) menstabilkan pembiayaan daerah akibat fluktuasi ekonomi. Berkaitan dengan tujuan hukum, kedudukan tersebut dapat dibedakan menjadi tiga. Pertama, sebagai instrumen untuk mengatasi efek menyebar (eksternalitas) pelayanan publik antardaerah yang berdekatan dan instrumen fiskal untuk menstabilkan pembiayaan daerah akibat terjadinya fluktuasi ekonomi berkaitan dengan "ketertiban" sebagai tujuan hukum. Kedua, sebagai instrumen pemerataan fiskal antara pusat dan daerah agar pembiayaan daerah tidak terlalu timpang dibandingkan dengan pusat (keadilan vertikal) dan sebagai instrumen pemerataan fiskal antardaerah agar daerah yang satu dapat disejajarkan dengan yang lain dalam hal pembiayaan (keadilan horizontal) berkaitan dengan "keadilan" sebagai tujuan hukum. Ketiga, sebagai instrumen fiskal untuk memenuhi pembiayaan umum pada tingkat minimal (standar pelayanan minimal yang harus disediakan oleh daerah berkaitan dengan "kepastian" sebagai tujuan hukum.

Ditinjau dari segi pelaksanaannya maka DAU berkedudukan sebagai kewajiban Pemerintah dan hak yang mutlak diperoleh daerah berkaitan dengan: (a) pemerataan (*equalization grants*); (b) penutup celah fiskal; dan (c) satu kesatuan dalam dana perimbangan. Oleh sebab itu, konsep DAU sebagai bantuan pusat menjadi gugur karena tanpa distribusi DAU maka daerah tidak akan bisa membiayai urusan rumah tangganya sendiri sehingga berakibat pada tidak utuhnya NKRI. Dalam konteks keadilan, DAU dialokasikan ke daerah berdasarkan keadilan vertikal bahwa semakin besar celah fiskal semakin besar mendapat alokasi DAU, dan keadilan

horizontal yang menyebabkan semua daerah mendapat DAU dari pusat. Berdasarkan hukum positif sampai tahun anggaran 2004 DAU dialokasikan berdasarkan peraturan perundang-undangan berbentuk Kepres dan setelahnya berdasarkan Perpres, sedangkan penyalurannya berdasarkan peraturan kebijakan (peraturan lainnya) sesuai dengan Hukum Administrasi Negara dalam bentuk S.K. Menkeu.

Ditinjau dari segi pengawasan dan pertanggungjawabannya maka DAU berkedudukan sebagai instrumen penerapan hukum berupa sanksi administrasi dalam bentuk penundaan dan atau pengurangan alokasi DAU apabila Daerah tidak patuh terhadap Pemerintah mengenai tiga hal. Pertama, melanggar larangan undang-undang untuk melakukan pinjaman langsung kepada pihak luar negeri guna menutupi pembiayaan dalam APBD. Kedua, tidak menyampaikan laporan mengenai posisi kumulatif pinjaman dan kewajiban pinjaman kepada Pemerintah sesuai ketentuan undang-undang. Ketiga, tidak memenuhi kewajiban membayar pinjaman kepada Pemerintah sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Sanksi tersebut merupakan *parate executie* bidang keuangan yang lahir karena ketidakpatuhan daerah terhadap Pemerintah dalam kerangka hubungan Hukum Administrasi Negara antara Pemerintah dan Daerah. Meskipun demikian, pemberian sanksi tersebut sayogyanya memperhatikan beberapa pertimbangan yang berkaitan dengan tujuan hukum itu sendiri. Pertama, dari sudut pandang hukum berkaitan dengan aspek keadilan maka DAU dilihat sebagai tanggung jawab Pemerintah terhadap daerah untuk memperoleh bagian sekaligus pengawasan terhadap keuangan negara. Kedua, berkaitan dengan aspek kepastian hukum maka prinsip penentuan besarnya didasarkan pada celah fiskal yang berupa selisih antara kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal suatu daerah. Ketiga, berkaitan dengan aspek ketertiban maka DAU sebagai komponen utama dana perimbangan dapat berkedudukan untuk mengatasi ketidakmerataan PAD dan DBH suatu daerah.

DAFTAR PUSTAKA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

———, *Kapita Selektta 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 RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003.