

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Kerangka Teori

1. Dana Alokasi Umum (DAU)

DAU adalah dana yang bersumber dari Pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sebagai *equalization grant*, DAU merupakan instrumen transfer yang dimaksudkan untuk meminimumkan ketimpangan fiskal dan pemeratakan kemampuan keuangan antardaerah. Sumber dana DAU berasal dari APBN yang dihitung dari Pendapatan Dalam Negeri Neto setelah dikurangi dengan penerimaan daerah yang dibagikan kepada daerah. Dalam UU Nomor 33 Tahun 2004, dinyatakan bahwa jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari PDN Neto yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk suatu daerah dialokasikan berdasarkan alokasi dasar dan celah fiskal (*fiscal gap*). Celah fiskal merupakan selisih antara kapasitas fiskal daerah (*fiscal capacity*) dikurangi kebutuhan fiskal (*fiscal need*) daerah sedangkan alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD). Dengan pola pikir tersebut, DAU dialokasikan menggunakan formula sebagai berikut:

$$DAU = AD + CF \quad \text{(Persamaan II.1)}$$

Kebutuhan Fiskal (KbF) dihitung berdasarkan perkalian antara total belanja daerah rata-rata (TBR) dengan penjumlahan dari perkalian masing-masing bobot variabel dengan Indeks Jumlah Penduduk (IP), Indeks Luas Wilayah (IW), Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK), Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dan Indeks

Produk Domestik Regional Bruto per Kapita (IPDRB), dengan rumus sebagai berikut:

$$KbF = TBR(\alpha_1IP + \alpha_2IW + \alpha_3IKK - \alpha_4IPM + \alpha_5IPDRB) \quad (\text{Persamaan II.2})$$

Kapasitas Fiskal (KpF) dihitung dengan variabel Pendapatan Asli Daerah (PAD), DBH Sumber Daya Alam (DBH SDA), dan DBH Pajak, dengan rumus sebagai berikut:

$$KpF = PAD + DBH SDA + DBH Pajak \quad (\text{Persamaan II.3})$$

Dari persamaan (II.2) dan (II.3), maka Celah Fiskal (CF) suatu daerah dapat dihitung dengan menggunakan rumus:

$$CF = KbF - KpF \quad (\text{Persamaan II.4})$$

2. Pemekaran daerah

Pemekaran daerah dimulai sejak disahkannya UU Nomor 22 Tahun 1999. Peraturan pelaksanaan dari UU No. 22 Tahun 1999 terkait pemekaran daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan, Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Dengan adanya perubahan UUD 1945, maka UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No.32 Tahun 2004.

Beberapa perubahan substansial pada UU No. 32 Tahun 2004 yang berkaitan dengan pembentukan daerah meliputi: syarat fisik yang sebelumnya untuk pembentukan kabupaten/kota minimal 3 (tiga) kecamatan, diubah menjadi minimal 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, sedangkan untuk pembentukan provinsi yang sebelumnya minimal 3 (tiga) kabupaten/kota diubah menjadi minimal 5 (lima) kabupaten/kota.

Selain syarat fisik diatur juga usia penyelenggaraan provinsi/kabupaten/kota yang sudah boleh dimekarkan yang awalnya tidak diatur. Usia provinsi yang akan dimekarkan minimal 10 (sepuluh) tahun dihitung sejak peresmian dan usia kabupaten/kota yang akan dimekarkan minimal 7 (tujuh) tahun dihitung sejak peresmian. Namun demikian, perubahan UU 22 Tahun 1999 tersebut tidak segera diikuti dengan perubahan PP No.129 Tahun 2000. PP tersebut baru diubah pada akhir tahun 2007, yakni dengan PP No.78 Tahun 2007 tanggal 10 Desember 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa pembentukan daerah atau pemekaran daerah juga harus memenuhi syarat administratif dan teknis. Syarat administratif untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi menteri dalam negeri. Syarat administratif untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan gubernur serta rekomendasi menteri dalam negeri. Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Penghitungan DAU untuk daerah otonom baru dilakukan setelah tersedia data alokasi dasar, kebutuhan fiskal, dan kapasitas fiskal. Dalam hal data tidak tersedia, penghitungan DAU dilakukan dengan membagi secara proporsional dengan daerah induk. Penghitungan dilakukan menggunakan data jumlah penduduk, luas wilayah, dan belanja pegawai. Untuk melakukan split DAU dengan daerah induk maka dibutuhkan kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD) sebagai pejabat yang berwenang yang akan mewakili proses kesepakatan terhadap data yang dijadikan sebagai dasar split antara induk dan DOB.

3. Teori keseimbangan

Teori keseimbangan yang dikembangkan oleh John Stacey Adam (1963). Teori ini berusaha menjelaskan hubungan kepuasan terhadap persepsi keadilan distribusi sumber daya dalam hubungan interpersonal. Menurut teori ini, seseorang yang diperlakukan secara adil akan termotivasi untuk menjaga keadilan dalam hubungan mitra kerja dan organisasi. Sejalan dengan hal tersebut, menurut Subagyo (2011), pengalokasian DAU juga diharapkan memberikan rasa keadilan sehingga akan memotivasi daerah untuk melakukan kewajibannya terhadap masyarakat, meningkatkan kinerja organisasi, dan menjaga hubungan kemitraan antarpemerintahan.

4. Teori kontrak

Menurut Yustika (2008:104) dalam Subagyo (2011) teori kontrak adalah keadaan yang menggambarkan kesepakatan satu pelaku untuk melakukan tindakan yang memiliki ekonomi kepada pihak lain, tentunya dengan konsekuensi adanya tindakan balasan (*reciprocal action*) atau pembayaran. Beberapa faktor seperti tingkat pengamatan, waktu, dan derajat imbal balik yang berbeda mengakibatkan perbedaan derajat insentif kesukarelaan para pelaku kontrak dalam menyetujui isi kontrak. Dalam teori neoklasik, kontrak diasumsikan lengkap, dapat ditegakkan secara hukum, dan tanpa biaya. Namun, dalam pelaksanaannya, menurut Subagyo (2011), seringkali terjadi pelanggaran terhadap kontrak sehingga dalam kontrak perlu dicantumkan kesepakatan yang bersifat eksplisit maupun implisit dari penegakan hukumnya (*law enforcement*).

Teori keagenan merupakan salah satu dari jenis kontrak. Dalam teori keagenan terdapat dua pihak yaitu *principal* dan agen. Dalam teori keagenan terjadi proses pendelegasian wewenang dan/atau pekerjaan serta pemberian fasilitas untuk kelancaran kegiatan. Dalam teori ini terjadi kesepakatan yang dapat ditegakkan secara hukum.

B. Penelitian Sebelumnya

Penelitian sebelumnya antara lain dilakukan oleh Bappenas dan UNDP (2008) yang melakukan studi evaluasi atas dampak pemekaran. Evaluasi ini difokuskan pada empat aspek utama, yakni perekonomian daerah, keuangan daerah, pelayanan publik, dan aparatur pemerintah daerah. Penelitian ini menggunakan metodologi *treatment-control*. Hasil evaluasi menunjukkan bahwa bahkan setelah lima tahun sejak pemekaran dan hampir di keempat aspek, perkembangan DOB lebih rendah dibandingkan dengan daerah induk dan kontrol. Kegiatan ekonomi di daerah baru tidak meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Penelitian selanjutnya adalah yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri yang dituangkan dalam Laporan Hasil Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran (EDOHP) 2011. Evaluasi dilakukan dengan mengukur empat faktor yaitu kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik, daya saing daerah, dan tata pemerintahan

yang baik, yang kemudian diturunkan dalam 14 variabel/aspek dan 31 indikator penilaian. Kesimpulan dari evaluasi ini adalah bahwa sebagian besar DOHP masih belum menunjukkan kinerja yang diharapkan, dimana hal tersebut kemungkinan berkaitan dengan proses pembentukannya maupun pembinaan yang diberikan kepada DOHP tersebut.

Penelitian selanjutnya adalah penelitian Hamid (2003) yang mengkaji ketimpangan fiskal vertikal dan formulasi alternatif Dana Alokasi Umum (DAU). Penelitian ini bertujuan untuk (a) mengkaji ketimpangan fiskal vertikal yang terjadi di Indonesia, khususnya sebelum dan sesudah diberlakukannya UU No. 22/1999 dan UU Nomor 25/1999; (b) merumuskan formulasi transfer Pemerintah Pusat ke Daerah, khususnya formula Dana Alokasi Umum sesuai dengan kriteria normatif yang ada (UU Nomor 25/1999), serta memperhitungkan kondisi pembangunan manusia yang ada di daerah, yang dapat lebih mewujudkan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah; dan (c) mengkaji dampak Dana Alokasi Umum tersebut pada pemerataan penerimaan antardaerah, yang menggunakan tolak ukur koefisien variasi dan Indeks Williamson. Pendekatan untuk menghitung ketimpangan fiskal vertikal adalah dengan menggunakan formula Shah (1994) dan Rezk (2001).

Hermawan (2007) menganalisis dampak pelaksanaan desentralisasi fiskal terhadap pemerataan kemampuan keuangan dan kinerja pembangunan daerah dengan studi kasus kabupaten/kota di Provinsi Banten. Pemerataan kemampuan keuangan antardaerah dilakukan dengan Indeks Williamson, sedangkan kinerja pembangunan daerah untuk bagian (1) perekonomian dianalisis dengan LQ, SSA, Entropy; (2) keuangan dianalisis dengan derajat desentralisasi dan kemandirian daerah; (3) kesejahteraan penduduk dianalisis dengan Indeks Williamson, laju pengangguran, Gini Rasio, dan Indeks Pembangunan Manusia; (4) pengaruh pendapatan dianalisis dengan ekonometrika – metode Panel Data. Hasil analisis menunjukkan bahwa pengalokasian DAU belum sepenuhnya menunjukkan peranan DAU sebagai mediasi pemerataan kemampuan keuangan antardaerah dan DAU juga belum mampu mendukung perkembangan perekonomian daerah dan memperburuk distribusi pendapatan.

Subagyo (2011) juga melakukan penelitian terkait yaitu menganalisis dampak

pemekaran daerah terhadap alokasi DAU kabupaten/kota di Indonesia khususnya pemekaran yang terjadi pada tahun 2004, 2007, dan 2008. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apakah pemekaran daerah memiliki hubungan/korelasi positif terhadap alokasi DAU dan menguji apakah dampak pemekaran wilayah mengakibatkan munculnya ketimpangan kemampuan fiskal antardaerah dalam rangka memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan yang mengakibatkan tidak tercapainya tujuan pengalokasian DAU. Uji hubungan dilakukan antara alokasi DAU ketika masih dihitung dengan induknya (DAUs) dan ketika sudah dihitung mandiri (DAUm) dengan analisis *Kendall's Rank Correlation*. Analisis terhadap pemerataan kemampuan atau kapasitas fiskal menggunakan analisis koefisien gini. Hasil penelitian ini adalah terdapat hubungan positif dan relatif kuat antara penerimaan DAUs dan DAUm. Tingkat pemerataan kemampuan keuangan antardaerah mengalami kenaikan pada setahun setelah pemekaran dan turun pada tahun kedua setelah pemekaran.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dampak pemekaran daerah terhadap alokasi DAU dan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah. Analisis diawali dengan melakukan uji kausalitas untuk mengetahui pola hubungan antara pemekaran daerah dengan alokasi DAU kemudian dilanjutkan dengan analisis regresi dan deskriptif untuk mengetahui dampak pemekaran terhadap alokasi DAU. Untuk mengetahui dampak pemekaran terhadap pemerataan kemampuan keuangan digunakan analisis koefisien gini dan kurva Lorenz.

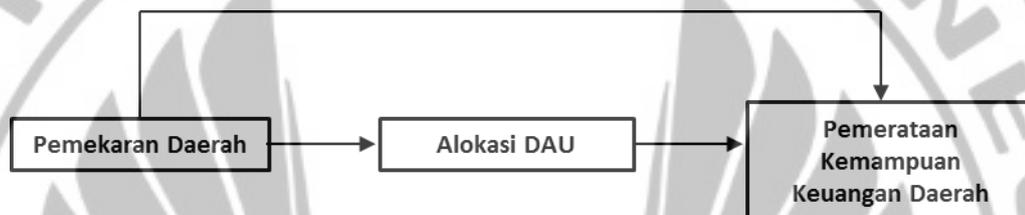
C. Kerangka Pemikiran Teoritis

DAU dialokasikan berdasarkan alokasi dasar dan celah fiskal masing-masing daerah. Celah fiskal merupakan selisih antara kapasitas fiskal dikurangi kebutuhan fiskal daerah, sedangkan alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD). Pemekaran daerah akan mempengaruhi alokasi DAU karena munculnya DOB akan menambah jumlah daerah pembagi atas alokasi DAU seluruh kabupaten/kota. Dampak tersebut akan lebih menambah beban nasional ketika di satu sisi DOB telah mengangkat PNSD dan perangkat-perangkat lain yang diperlukan sebagai daerah baru namun belum dapat meningkatkan kemampuan

keuangan daerahnya bahkan setelah beberapa tahun setelah pembentukan daerah. Pada akhirnya, pemekaran daerah juga akan mempengaruhi pemerataan kemampuan keuangan daerah yang merupakan tujuan pengalokasian DAU.

Penelitian ini meneliti bagaimana hubungan kausalitas antara pemekaran daerah dan alokasi DAU kabupaten/kota di Indonesia dan bagaimana dampak pengaruh pemekaran daerah terhadap alokasi DAU dan pemerataan kemampuan keuangan antarkabupaten/kota di Indonesia. Kerangka pemikiran dalam penelitian ini disajikan pada Gambar II.1 berikut:

Gambar II.1 Kerangka Pemikiran



D. Hipotesis Penelitian

Hipotesis adalah dugaan terhadap hubungan antara dua variabel atau lebih (Siregar, 2013). Hipotesis direksional adalah suatu prediksi atas hasil yang diharapkan. Prediksi ini biasanya berasal dari literatur atau penelitian sebelumnya yang pernah menyatakan kemungkinan hasil tersebut (Creswell, 2014). Hipotesis dalam penelitian ini adalah:

- a. Hipotesis 1 = Terdapat hubungan kausalitas antara pemekaran daerah dan alokasi DAU kabupaten/kota di Indonesia;
- b. Hipotesis 2 = Pemekaran daerah berdampak secara signifikan terhadap alokasi DAU kabupaten/kota di Indonesia;
- c. Hipotesis 3 = Pemekaran daerah berdampak signifikan terhadap pemerataan kemampuan keuangan antarkabupaten/kota di Indonesia.