

RUMUS PERHITUNGAN DANA ALOKASI UMUM

I. PRINSIP DASAR

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah alokasi (transfer) pusat kepada daerah otonom dalam bentuk blok. Artinya, penggunaan dari DAU ditetapkan sendiri oleh daerah. Walaupun demikian, dalam kerangka dasar UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999, penggunaan DAU tersebut diutamakan untuk membiayai pelayanan dasar kepada masyarakat daerah. Dalam UU No. 22/1999, dituangkan bahwa terdapat 11 urusan wajib yang berupa pelayanan dasar kepada masyarakat di daerah. Diharapkan bahwa penggunaan DAU akan diutamakan untuk membiayai urusan wajib tersebut. Dalam UU No. 25/1999, disebutkan pula **tujuan dari alokasi DAU** ini, yaitu menciptakan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah. Oleh karena itu, daerah yang kurang mampu dari segi pembiayaan urusannya akan memperoleh alokasi DAU yang relatif besar.

Untuk alokasi DAU ini, terdapat beberapa prinsip yang perlu dipertimbangkan sehingga rumus DAU tersebut akan efektif, sesuai dengan tujuannya:

- 1. Norma Hukum dalam UU No. 25/1999 harus dipenuhi.**

UU No. 25/1999 telah disetujui DPR dan menjadi dasar implementasi dana perimbangan. Oleh karena

itu, dalam pembuatan rumus DAU harus memenuhi kaidah-kaidah dasar yang telah dicantumkan dalam UU No. 25/1999. Salah satu kaidah terpenting adalah, bahwa DAU akan dialokasikan kepada daerah dengan menggunakan bobot daerah. Sementara itu, bobot daerah itu sendiri harus dirumuskan dengan menggunakan suatu formula yang didasarkan atas pertimbangan kebutuhan dan potensi penerimaan daerah.

2. Hubungan antara kebutuhan dan potensi daerah harus jelas.

Walaupun dalam UU No. 25/1999 telah dinyatakan bahwa rumus DAU didasarkan atas potensi dan kebutuhan daerah, tetapi hubungan antara keduanya perlu memperoleh penjelasan lebih lanjut. Secara umum dapat dimengerti bahwa, bila suatu daerah sudah relatif lebih maju dan mampu berdiri sendiri dibandingkan dengan daerah lain, maka daerah bersangkutan akan memerlukan bantuan pusat yang relatif lebih kecil. Daerah-daerah yang lebih maju ini pada umumnya akan memiliki PAD dan atau bagi hasil pajak dan bukan pajak (sumber daya alam) yang relatif besar. Oleh karena itu, dalam merumuskan formula DAU, maka sebaiknya disepakati bahwa daerah yang akan memperoleh DAU adalah daerah yang memerlukan pembiayaan kebutuhan daerah, tetapi tidak mampu membiayai sendiri dengan kemampuan (potensi) yang ada. Artinya alokasi DAU diberikan untuk membiayai SELISIH antara kebutuhan daerah dengan potensinya.

3. Besarnya DAU paling tidak sama dengan besarnya bantuan SDO dan INPRES¹.

Di masa lalu, segenap pembiayaan untuk memberikan pelayanan dasar kepada masyarakat diberikan secara langsung dan diarahkan oleh pemerintah pusat dalam bentuk bantuan Subsidi Daerah Otonom (SDO) dan juga bantuan INPRES. Bila INPRES ditujukan untuk membiayai prasarana dasar, seperti Sekolah Dasar (SD) dan kesehatan (Puskesmas), maka bantuan SDO ditujukan terutama untuk membayar pegawai pusat di daerah. Oleh karena proses otonomi yang akan terjadi pada tahun 2001 nanti, maka sebagian besar pegawai pusat akan didaerahkan. Untuk itu, bantuan SDO sepenuhnya akan didaerahkan pula, dan dalam hal ini akan dialokasikan dalam bentuk DAU. Oleh karena itu, DAU sebaiknya harus paling tidak sama dengan besarnya bantuan SDO dan INPRES yang pernah diterima oleh daerah sebelumnya.

4. Rumus untuk menentukan alokasi DAU haruslah mudah dipahami dan logis.

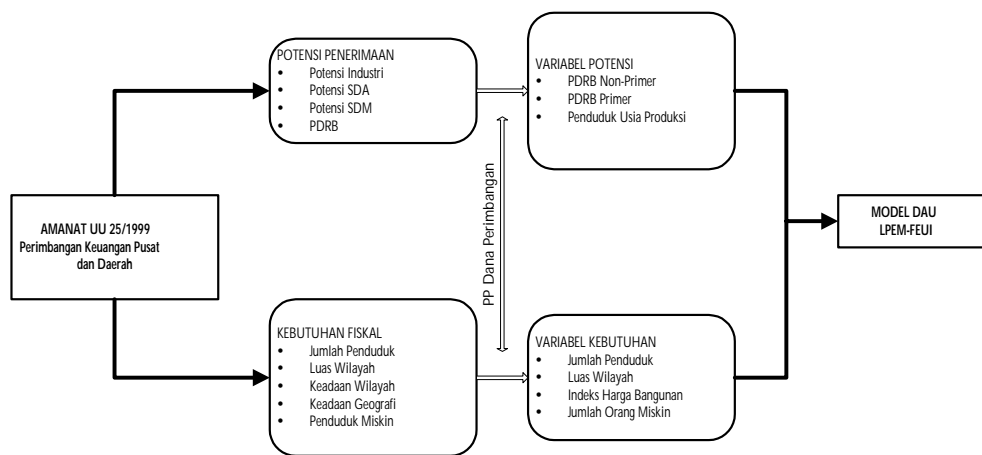
Rumus DAU ini sebaiknya didasarkan atas formula yang sederhana, mudah dipahami, dan juga mudah dihitung oleh daerah bila data tersedia. Selain itu rumus tersebut haruslah logis; artinya memenuhi kaidah-kaidah prinsip teori maupun UU No. 25/1999, serta tidak mempertentangkan prinsip yang satu dengan yang lain (konsisten).

5. Rumus didasarkan atas variabel-variabel yang datanya tersedia dan akurat.

Dalam menghitung bagian suatu daerah, maka ketersediaan data sangatlah penting. Formula alokasi DAU dengan demikian harus memiliki variabel-variabel yang datanya terdapat di setiap daerah, dan selain itu data tersebut berasal dari sumber informasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Untuk sumber informasi ini, tidak harus selalu berasal dari suatu instansi tertentu (misal; BPS), tetapi dapat berasal dari instansi lain, sejauh bahwa sumber data tersebut memiliki kredibilitas.

II. VARIABEL YANG DIPERGUNAKAN DALAM RUMUS DAU

Dalam menetapkan suatu rumus untuk alokasi DAU, tim LPEM FEUI telah berusaha menerapkan prinsip-prinsip dasar tersebut di atas. **Bagan 1** menunjukkan proses penetapan variabel dan rumus DAU.



Bagan 1. Proses Penetapan Variabel dan Rumus DAU

Dari Bagan 1 tersebut terlihat bahwa variabel yang dipergunakan dalam rumus formula LPEM FEUI merupakan variabel yang sesuai dengan **amanat UU No. 25/1999** dan secara lebih jelas tertuang dalam **PP Dana Perimbangan**. Variabel-variabel yang dipergunakan adalah sebagai berikut:

II.1. Potensi penerimaan

Terdiri atas variabel-variabel sebagai berikut:

1. PDRB sektor sumber daya alam (primer)

Sektor-sektor yang termasuk dalam sumber daya alam ini adalah sektor yang diatur dalam UU No. 25/1999 untuk dibagihasilkan ke daerah, yaitu : Kehutanan, Perikanan, Pertambangan, Minyak dan Gas. Variabel ini dipergunakan untuk memperlihatkan perbedaan potensi daerah kaya dengan miskin sumber daya alam. Untuk menunjukkan perbedaan antara satu daerah dengan daerah lain dalam sumberdaya alam, dapat dibuat **indeks SDA** sebagai berikut:

$$\text{Indeks SDA Daerah} = \frac{\left(\text{PDRB sektor SDA Daerah} / \text{PDRB Daerah} \right)}{\left(\text{PDB sektor SDA Nasional} / \text{PDB Nasional} \right)}$$

2. PDRB sektor industri dan jasa lainnya (non-primer):

Sektor yang termasuk di dalamnya adalah sektor-sektor yang tidak termasuk ke sektor SDA. Variabel ini diperlukan untuk menunjukkan potensi penerimaan suatu daerah dari sumber-sumber yang berasal bukan dari bagi hasil SDA, seperti potensi PAD maupun bagi hasil pajak PBB. Untuk menunjukkan perbedaan potensi suatu daerah di sektor industri tertentu, dapat dibuat **indeks industri** sebagai berikut:

$$\text{Indeks Industri Daerah} = \frac{\left(\text{PDRB sektor non primer Daerah} / \text{PDRB Daerah} \right)}{\left(\text{PDB sektor non primer Nasional} / \text{PDB Nasional} \right)}$$

3. Besarnya Angkatan Kerja.

Variabel ini untuk menunjukkan perbedaan potensi daerah atas daerah sumber daya manusianya. Suatu daerah yang memiliki sumber daya manusia yang besar secara relatif akan memiliki potensi penerimaan yang lebih baik, misalnya; potensi penerimaan bagi hasil PPh perorangan, dan juga PAD. Untuk menunjukkan perbedaan potensi suatu daerah dari segi tenaga kerjanya, dapat dibuat **indeks SDM** sebagai berikut:

$$\text{Indeks SDM Daerah} = \frac{\left(\text{Angkatan Kerja Daerah} / \text{Populasi Daerah} \right)}{\left(\text{Angkatan Kerja Indonesia} / \text{Populasi Indonesia} \right)}$$

II.2. Kebutuhan daerah

terdiri atas variabel sebagai berikut:

1. Jumlah Penduduk:

Besarnya penduduk suatu daerah mencerminkan kebutuhan pelayanan yang diperlukan. Untuk menunjukkan perbedaan kebutuhan antara satu daerah dengan yang lain berdasarkan jumlah penduduk, dapat dibuat **Indeks beban penduduk** sebagai berikut:

$$\text{Indeks Penduduk} = \frac{\text{Populasi Daerah}}{\text{Rata – rata Populasi daerah secara Nasional}}$$

2. Luas Wilayah:

Daerah dengan penduduk yang tidak padat, tetapi dengan memiliki cakupan wilayah yang luas, membutuhkan pembiayaan yang besar. Untuk menunjukkan perbedaan kebutuhan suatu daerah didasarkan atas luas wilayahnya, digunakan **indeks luas daerah** sebagai berikut:

$$\text{Indeks Luas Daerah} = \frac{\text{Luas Daerah}}{\text{Rata – rata Luas Daerah secara Nasional}}$$

3. Indeks Harga Bangunan.

Indeks harga bangunan merupakan pencerminan dari kondisi geografis suatu daerah. Makin sulit kondisi geografis suatu daerah, maka diperlukan pembiayaan yang lebih besar. Biaya konstruksi akan lebih mahal pada daerah-daerah pegunungan maupun daerah terpencil lainnya (seperti kepulauan yang tersebar) dibandingkan dengan daerah yang relatif di dataran. Oleh karena itu, biaya pelayanan pada daerah dengan kondisi geografis yang sulit semacam ini cenderung akan lebih besar. Indeks harga bangunan mampu menunjukkan tingkat kesulitan geografis daerah. Untuk menghitung perbedaan satu daerah dengan yang lain didasarkan atas indeks harga, digunakan **Indeks harga bangunan** dengan rumusan sebagai berikut:

$$\text{Indeks harga Daerah} = \frac{\text{Indeks Konstruksi Daerah}}{100}$$

4. Jumlah Penduduk Miskin.

Target pelayanan adalah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat. Dengan demikian, makin banyak penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan, makin besar kebutuhan pembiayaan suatu daerah. Untuk menunjukkan perbedaan banyaknya

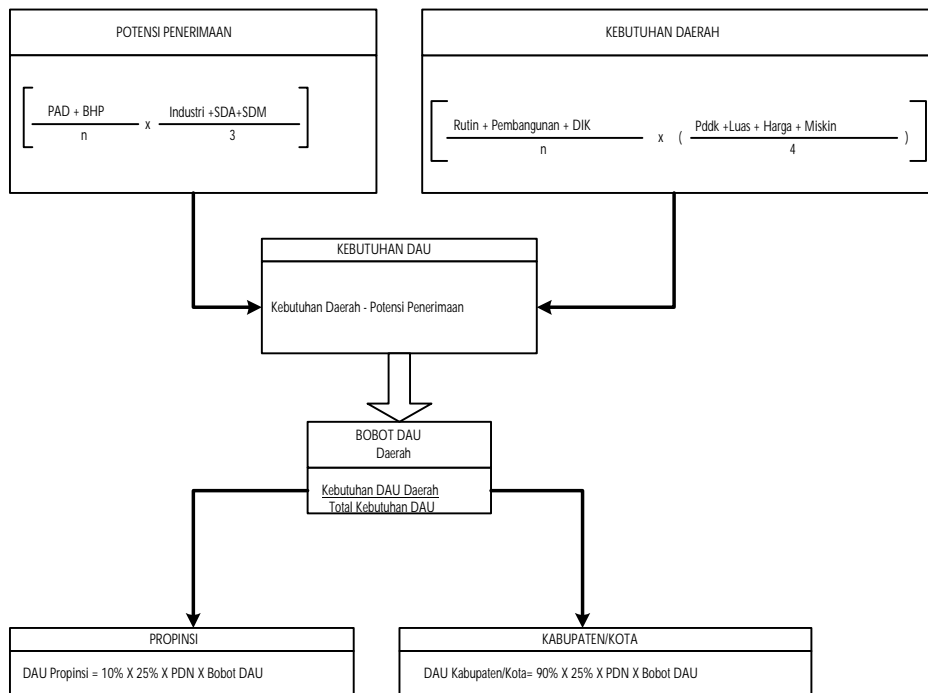
orang miskin antara satu daerah dengan daerah lain digunakan **indeks kemiskinan relatif** sebagai berikut:

$$\text{Indeks kemiskinan relatif daerah} = \frac{\text{Jumlah Penduduk Miskin Daerah}}{\text{Rata - rata Jumlah Penduduk Miskin Nasional}}$$

III. PENENTUAN BOBOT DAERAH

Untuk menentukan bobot suatu daerah dalam alokasi DAU, dipergunakan suatu formula (rumus) yang mengikuti prinsip-prinsip dasar tersebut di atas. **Bagan 2** memberikan gambaran bagaimana penentuan bobot ini dilakukan.

SKENARIO 1 (MODEL DASAR)



Bagan 2. Proses Penetapan Bobot Daerah Model Dasar

SKENARIO 2 (MODEL DIK)

Bagan 3. Proses Penetapan Bobot Daerah (Model DIK)

Penjelasan Diutamakan pada Skenario 1 (Model Dasar)

Prosedur penetapan bobot daerah dapat diuraikan sebagai berikut :

- *Langkah Pertama*, sesuai dengan dengan bagan 2 di atas, rumus DAU yang akan dibentuk didasarkan atas pemikiran bahwa alokasi DAU akan diberikan kepada daerah yang tidak mampu memenuhi kebutuhannya dengan menggunakan potensi penerimaannya sendiri. Ini berarti bahwa besarnya kebutuhan DAU suatu daerah dinyatakan sebagai berikut :

$$\text{Kebutuhan DAU} = \text{Kebutuhan Daerah} - \text{Potensi Penerimaan Daerah}$$

- *Langkah Kedua*, dilakukan perkiraan besarnya kebutuhan daerah, yang dalam hal ini diestimasi dengan menggunakan variabel-variabel kebutuhan di atas. Untuk itu digunakan perhitungan sebagai berikut:

$$\text{Kebutuhan Daerah} = \frac{\text{Pengeluaran Rata-rata Daerah} \times [\text{I. Penduduk} + \text{I. Luas} + \text{I. Harga} + \text{I. Kemiskinan}]}{\text{Bobot}} \quad \text{a y n i t r A}$$

Kebutuhan daerah merupakan perkalian dari pengeluaran rata-rata daerah dengan berbagai indeks kebutuhan yang menunjukkan variasi antar daerah, yaitu indeks I. Penduduk + I. Luas + I. Harga + I. Kemiskinan, dengan **bobot sama (yaitu 1/3)** untuk masing-masing indeks variabel tersebut.

Yang dimaksud dengan pengeluaran rata-rata daerah adalah total nasional belanja daerah ditambah dengan pengeluaran DIK yang akan didaerahkan untuk tahun 2001, dibagi dengan jumlah daerah (Provinsi atau Kabupaten/Kota). Dengan kata lain:

$$\text{Pengeluaran Rata-rata Daerah} = \frac{[\text{Total Belanja Daerah Secara Nasional} + \text{Dana DIK yg Didaerahkan}]}{\text{Jumlah Daerah}}$$

- *Langkah Ketiga*, Memperkirakan besarnya potensi penerimaan daerah dengan menggunakan variabel-variabel potensi yang telah dijelaskan di atas. Untuk itu digunakan perhitungan sebagai berikut:

$$\text{Potensi Penerimaan} = \text{Penerimaan Daerah Rata-rata} \times \frac{[\text{Indeks Industri} + \text{Indeks SDA} + \text{Indeks SDM}]}{3}$$

penerimaan rata-rata daerah dikalikan dengan setiap indeks variabel potensi yang menunjukkan variasi potensi penerimaan antar daerah, yaitu indeks SDA, indeks Industri dan indeks SDM, dengan **bobot yang sama (yaitu 1/3)** untuk masing-masing indeks potensi tersebut.

Yang dimaksud dengan Penerimaan rata-rata daerah adalah total Pendapatan Asli

Daerah (PAD) ditambah dengan Bagi Hasil Pajak (BHP), dibagi dengan jumlah daerah (Provinsi atau Kabupaten/Kota) . Dengan kata lain:

$$\text{Penerimaan Daerah Rata - rata} = \frac{[\text{Pendapatan Asli Daerah} + \text{Bagi Hasil Pajak}]}{\text{Jumlah Daerah}}$$

- *Langkah Keempat* , ditetapkan selisih antara kebutuhan setiap daerah dengan potensi penerimaan dari daerah, selanjutnya kita sebut kebutuhan DAU suatu daerah. Bobot DAU daerah dihasilkan dengan membandingkan kebutuhan DAU daerah bersangkutan terhadap total kebutuhan DAU.

$$\text{Bobot DAU Daerah} = \frac{\text{Kebutuhan DAU Daerah}}{\text{Total Kebutuhan}}$$

Untuk keperluan penyusunan formula dalam PP Dana Perimbangan, maka formula DAU model LPEM FEUI ini dapat disajikan dalam bentuk ringkas, seperti tertuang dalam **Lampiran 1**.

IV. HASIL PERHITUNGAN BOBOT DAERAH DAN BESARNYA ALOKASI DAU

Dengan menggunakan bobot DAU setiap daerah yang diperoleh dari perhitungan di atas, maka dapat dihitung besarnya alokasi DAU untuk setiap suatu kabupaten/kota ataupun suatu provinsi.

Besarnya alokasi DAU ke suatu kabupaten/kota. Besarnya alokasi DAU ke suatu kabupaten/kota dihitung dengan mengalikan bobot kabupaten/kota bersangkutan dengan besarnya total dana DAU yang tersedia untuk kabupaten/kota. Total dana DAU untuk kabupaten/kota secara nasional adalah 90% dikalikan dengan 25 % dari penerimaan Dalam Negeri (PDN) Nasional. Dengan demikian besarnya alokasi DAU untuk suatu kabupaten/kota dapat ditulis sebagai berikut :

$$\text{Alokasi DAU suatu kabupaten/kota} = 90\% \times 25\% \times \text{PDN} \times \text{bobot kabupaten/kota}$$

Besarnya alokasi DAU ke suatu provinsi. Mirip dengan cara menghitung alokasi ke kabupaten/kota, perbedaannya adalah total dana DAU yang tersedia untuk provinsi hanyalah 10 % terhadap 25 % dari penerimaan Dalam Negeri (PDN) Nasional. Dengan demikian besarnya alokasi DAU untuk suatu provinsi dapat ditulis sebagai berikut :

- Alokasi DAU suatu provinsi = 10 % x 25 % x PDN x bobot provinsi
- Hasil perhitungan dan bobot untuk provinsi dan kabupaten/kota dapat dilihat pada **lampiran 2**.
- **Tabel 1 dalam lampiran 2** menyajikan bobot setiap provinsi beserta perkiraan alokasi DAU ke setiap provinsi dengan menggunakan asumsi total penerimaan dalam negeri (PDN) sekitar Rp 224 Triliun.
- **Tabel 2 dalam lampiran 2** menyajikan bobot setiap kabupaten/kota beserta perkiraan alokasi DAU ke setiap kabupaten/kota dengan menggunakan asumsi total penerimaan dalam negeri (PDN) sekitar Rp 224 Triliun.

V. KESIMPULAN

Rumus DAU LPEM FEUI memiliki beberapa keunggulan :

1. Sesuai dengan prinsip-prinsip yang dianut dalam perimbangan keuangan pusat-daerah
2. Menggunakan data yang relatif mudah didapat, baik di pusat maupun di daerah.
3. Tidak menggunakan pendekatan statistik yang rumit, seperti ekonometri maupun regresi, yang mungkin sulit dipahami oleh awam.
4. Untuk keperluan penyusunan formula dalam PP Dana Perimbangan, maka rumus DAU LPEM mudah untuk ditulis, disajikan dan dimengerti.
5. Alokasi DAU untuk setiap daerah lebih besar dari SDO *plus* INPRES yang pernah diterima oleh daerah.

Lampiran 1.

I. KEBUTUHAN DAERAH

$$\text{Kebutuhan Daerah} = \text{Pengeluaran Daerah Rata - rata} \times \frac{[\text{Indeks Penduduk} + \text{Indeks Luas} + \text{Indeks Harga} + \text{Indeks Kemiskinan}]}{4}$$

Variabel-variabel Kebutuhan Daerah

a. Pengeluaran Rata-rata Daerah

$$\text{Pengeluaran Daerah Rata-rata} = \frac{[\text{Total Belanja Daerah Secara Nasional} + \text{Dana DIK yg Didaerahkan}]}{\text{Jumlah Daerah}}$$

b. Indeks Penduduk

$$\text{Indeks Penduduk} = \frac{\text{Populasi Daerah}}{\text{Rata-rata Populasi daerah secara nasional}}$$

c. Indeks Luas

$$\text{Indeks Luas Daerah} = \frac{\text{Luas Daerah}}{\text{Rata-rata Luas Daerah secara nasional}}$$

d. Indeks Harga Bangunan

$$\text{Indeks harga Daerah} = \frac{\text{Indeks Konstruksi Daerah}}{100}$$

e. Indeks Kemiskinan Relatif

$$\text{Indeks kemiskinan relatif daerah} = \frac{\text{Jumlah Penduduk Miskin Daerah}}{\text{Rata-rata Jumlah Penduduk Miskin Nasional}}$$

II. POTENSI PENERIMAAN DAERAH

$$\text{Potensi Penerimaan} = \text{Penerimaan Daerah Rata-rata} \times \frac{[\text{Indeks Industri} + \text{Indeks SDA} + \text{Indeks SDM}]}{3}$$

Variabel-variabel Potensi Penerimaan Daerah

a. Penerimaan Rata-rata Daerah

$$\text{Penerimaan Daerah Rata - rata} = \frac{[\text{Pendapatan Asli Daerah} + \text{Bagi Hasil Pajak}]}{\text{Jumlah Daerah}}$$

b. Indeks SDA

$$\text{Indeks SDA Daerah} = \frac{\left(\frac{\text{PDRB sektor SDA Daerah}}{\text{PDRB Daerah}} \right)}{\left(\frac{\text{PDB sektor SDA nasional}}{\text{PDB nasional}} \right)}$$

c. Indeks Industri

$$\text{Indeks Industri Daerah} = \frac{\left(\frac{\text{PDRB sektor non primer Daerah}}{\text{PDRB Daerah}} \right)}{\left(\frac{\text{PDB sektor non primer nasional}}{\text{PDB nasional}} \right)}$$

d. Indeks SDM

$$\text{Indeks SDM Daerah} = \frac{\left(\frac{\text{Angkatan Kerja Daerah}}{\text{Populasi Daerah}} \right)}{\left(\frac{\text{Angkatan Kerja Indonesia}}{\text{Populasi Indonesia}} \right)}$$

$$\text{Bobot DAU Daerah} = \frac{\text{Kebutuhan DAU Daerah}}{\text{Total Kebutuhan}}$$

III. KEBUTUHAN DAU DAN BOBOT DAU

$$\text{Kebutuhan DAU} = \text{Kebutuhan Daerah} - \text{Potensi Penerimaan Daerah}$$

$$\text{Alokasi DAU suatu kabupaten/kota} = 90 \% \times 25 \% \times \text{PDN} \times \text{bobot kabupaten/kota}$$

$$\text{Alokasi DAU suatu provinsi} = 10 \% \times 25 \% \times \text{PDN} \times \text{bobot provinsi}$$

Lampiran 2