

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut sistem otonomi daerah dalam menjalankan roda pemerintahan negara. Undang-undang (UU) Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan Otonomi Daerah merupakan hak, wewenang, serta kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kebijakan pemerintahan dan kepentingan publik secara mandiri seturut dengan dasar perundang-undangan. Desentralisasi menciptakan kemandirian sistem dan kebijakan bagi pemerintah daerah guna mewujudkan sistem tatanan pemerintahan yang efektif, efisien, demokratis dan partisipatif.

Otonomi daerah memberikan kesempatan kepada tiap daerah untuk mampu menciptakan kemandirian daerah melalui keterlibatan partisipatif masyarakat. Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan pula 'kebebasan' pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan, pemberdayaan, dan peran masyarakat daerah. Di sisi lain, otonomi daerah diharapkan mampu menciptakan potensi daya saing masyarakat daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Maka dari itu, otonomi daerah memberikan kewenangan dan tanggung jawab kepada tiap daerah untuk dapat memenuhi target kebutuhan daerah masing-masing. Namun, realita menunjukkan tidak semua daerah mampu sepenuhnya lepas dari pemerintah pusat dalam upaya memenuhi kebutuhan daerah. Atas dasar itu pemerintah mengalokasikan dana

perimbangan kepada pemerintah daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) demi memenuhi kebutuhan pemerintah daerah.

Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah memberikan ruang yang lebih besar bagi pelaksanaan desentralisasi fiskal. Upaya mendukung pelaksanaan desentralisasi fiskal tersebut, Pemerintah pusat mengalokasikan dana yang disebut Dana Perimbangan, yang dalam pelaksanaannya diberikan keleluasaan yang luas kepada pemerintah daerah dalam mengelola dana tersebut. Di samping itu, daerah juga diberikan keleluasaan menggali potensi penerimaan daerah seperti penerimaan pajak, retribusi, ataupun melakukan kegiatan bisnis dengan badan-badan usaha milik daerah.

Dalam Undang-undang di atas dijelaskan bahwa daerah akan menerima dana perimbangan dari pemerintah pusat, yang terdiri atas:

- a) Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam
- b) Dana Alokasi Umum (DAU)
- c) Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dari ketiga dana di atas, DAU merupakan alokasi terbesar, sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri dalam APBN (Hamid, 2002, 323) – dan menyebar keseluruh daerah, dan dalam pemanfaatannya sepenuhnya diserahkan kepada masing-masing daerah.

Dengan adanya desentralisasi ini telah menghadirkan harapan besar bagi daerah untuk tumbuh dan berkembang dengan lebih cepat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal. Pola pembangunan yang selama ini sentralistik segera ditinggalkan dan diubah ke pola yang desentralistik. Namun dalam kenyataannya harapan tersebut tidak langsung terwujud. Implementasi desentralisasi ini, termasuk desentralisasi fiskal, masih menghadapi cukup banyak masalah, baik upaya pengalokasiannya maupun pengawasan terhadap kegiatan pengalokasiannya.

Undang-undang No. 1 Tahun 2022 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah menyatakan bahwa dengan adanya desentralisasi fiskal, pemerintah daerah berhak untuk mengatur susunan pendapatan dan pengeluaran yang dibutuhkan dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) agar Pemerintah Daerah dapat memberikan pelayanan publik secara lebih efektif dan efisien maka harus didukung oleh sumber-sumber keuangan yang mencukupi, baik yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, pinjaman, maupun bantuan dari Pemerintah Pusat atau Daerah lainnya.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah pusat memberikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Pemberian dana perimbangan ini dimaksudkan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah (Pasal 3 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2022) Kemampuan keuangan daerah yang beragam menuntut pemerintah pusat untuk dapat menyelaraskannya sehingga tidak terjadi ketimpangan antar daerah, untuk itu pemerintah pusat

memberikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Selain sebagai alat penyeimbangan keuangan antar pemerintahan, dana perimbangan juga dimaksudkan sebagai stimulus pembangunan di daerah sehingga secara bertahap mampu meningkatkan pendapatan yang berasal dari daerah tersebut yang berupa Pendapatan Asli Daerah.(Pratama,2022:124)

Dana perimbangan diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagai upaya menyeimbangkan kondisi kesenjangan ekonomi di pemerintah daerah. Tujuannya itu sendiri agar pemerintah daerah dapat mengembangkan dengan maksimal potensi daerah demi menunjang stimulus pembangunan daerah. Berikut ini akan ditampilkan data Realisasi dan Anggaran Penerimaan PAD, DAU dan Belanja Daerah Kota Kupang selama tahun 2017-2019. Data tersebut diharapkan mampu memberikan gambaran perkembangan PAD, DAU dan Belanja Daerah Kota Kupang.

**Tabel 1.1 Tabel
Penerimaan PAD, DAU dan Belanja Kota Kupang Tahun 2017-2019**

	BELANJA LANGSUNG (dalam Rupiah)		BELANJA TIDAK LANGSUNG (dalam Rupiah)	
Tahun	PAD (dalam Rupiah)		DAU (dalam Rupiah)	
	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi
2017	207.804.696.398,00	229.137.473.528,55	661.156.826.000,00	649.542.427.000,00
2018	177.648.571.543,00	171.490.709.096,75	649.542.427.000,00	648.250.298.541,00
2019	195.336.408.043,00	185.051.575.342,52	684.280.120.000,00	674.841.601.000,00
Total	580.789.675.984,00	585.679.757.967,82	1.994.979.373.000,00	1.972.634.326.541,00
Tahun	ANGGARAN	REALISASI	ANGGARAN	REALISASI
2017	782.224.734.832,63	681.923.151.149,43	513.254.742.469	474.904.702.530
2018	789.806.600.078	714.434.472.515,80	489.253.455.006,13	462.337.665.567
2019	778.727.438.541,38	695.201.413.486,88	510.435.972.388,32	482.604.326.601
Total	2.350.758.773.452,01	2.091.559.037.152,11	1.512.944.169.863,45	1.419.846.694.698
Tahun	TOTAL BELANJA (dalam Rupiah)			
	ANGGARAN		REALISASI	
2017	1.295.479.477.301,63		1.156.827.853.679,43	
2018	1.279.060.055.084,13		1.176.772.138.082,80	
2019	1.289.163.410.929,70		1.177.805.740.087,88	
Total	3.863.702.943.315,46		3.511.405.731.850,11	

Sumber : BKD Kota Kupang

Tabel di atas merupakan gambaran penerimaan PAD dan DAU di Kota Kupang dalam kurun waktu tiga tahun, yaitu pada 2017 sampai dengan 2019. Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa besaran anggaran DAU lebih dominan ketimbang anggaran PAD. Dalam hal ini, pemerintah Kota Kupang masih mengandalkan DAU sebagai penyumbang pendapatan daerah dalam menjalankan roda desentralisasi fiskal di Kota Kupang. Total penerimaan DAU lebih besar 29% daripada besaran penerimaan PAD.

Lebih lanjut, tabel di atas menampilkan total belanja daerah Kota Kupang selama kurun waktu tiga tahun, yaitu 2017 sampai dengan 2019. Berdasarkan tabel di atas, selama tiga tahun, realisasi belanja daerah Kota Kupang terhadap anggaran belanja daerah menyentuh angka 90%, baik belanja langsung maupun belanja tidak langsung (BKAD Kota Kupang). Tabel di atas menunjukkan penggunaan dana transfer, dalam hal ini DAU lebih besar daripada PAD dalam merespon penggunaan belanja daerah. Hal di atas dapat dilihat dari total realisasi belanja selama tiga tahun sebesar Rp.3.511.405.731.850,11, dimana dalam penggunaannya menggunakan DAU sebesar Rp.1.972.634.326.541,00 ditambah PAD sebesar 585.679.757.967,82. Respon belanja oleh pemerintah lebih besar menggunakan DAU daripada PAD, maka dapat dipastikan terjadinya fenomena *Flypaper Effect*.

Permasalahan kemudian yang timbul adalah pemerintah daerah terlalu bergantung pada transfer pemerintah untuk membiayai belanja daerah tanpa mengoptimalkan potensi daerah. Di saat transfer DAU yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah berusaha agar pada periode berikutnya DAU yang diperoleh

tetap besar(Mulya dan Bustaman, 2016:190). Padahal daerah diharapkan mampu mengalokasikan sumber dana ini pada sektor-sektor produktif sehingga dapat mendorong peningkatan investasi di daerah yang kemudian berdampak terhadap meningkatnya sumber penerimaan PAD. PAD yang seharusnya menjadi ciri dari kemandirian daerah, tetapi masih banyak daerah yang memiliki ketergantungan besar pada dana transfer. Proporsi DAU pada penerimaan daerah masih yang relatif tinggi dibandingkan dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD. PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling besar 20% (Ndadari dan Adi, 2008:25). Kenyataan inilah yang menimbulkan perilaku asimetris pada pemerintah daerah. Untuk melihat indikasi terjadinya inefisien pada dana transfer tersebut, dapat dilihat dari respon pengeluaran pemerintah yang lebih dikenal dengan *Flypaper Effect*. Respon tersebut merupakan tanggapan langsung dari pemerintah daerah dalam menyikapi transfer dana dalam bentuk dana perimbangan khususnya DAU yang diwujudkan dalam anggaran belanja daerah. Ketika respon (belanja) daerah lebih besar terhadap transfer, maka disebut dengan *Flypaper Effect*.(Mulya dan Bustaman,2016:190)

Penyelenggaraan desentralisasi fiskal yang baik perlu dibarengi dengan sistem pengelolaan dan pengawasan yang baik pula. Tendensi penyimpangan dalam implemementasi desentralisi fiskal lebih mudah terjadi apabila minimnya pengawasan. Pengelolaan keuangan daerah didefinisikan sebagai keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Keberhasilan pembangunan di suatu daerah tidak terlepas dari aspek pengelolaan keuangan

daerah yang harus dikelola dengan manajemen yang baik pula. Pengelolaan keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat kepada masyarakat. Realitanya, pengelolaan keuangan daerah masih menjadi masalah di daerah. Kementerian Keuangan (Kemenkeu) menyatakan terdapat beberapa indikator yang menunjukkan pengelolaan anggaran di daerah tidak efisien. Salah satunya terkait dengan jumlah belanja pegawai jauh lebih besar dibandingkan dengan belanja modal dimana alokasi DAU banyak tersedot untuk belanja pegawai. Menteri Keuangan Sri Mulyani menyampaikan dalam sosialisasi transfer ke daerah pada anggaran 2019, mengatakan bahwa DAU yang seharusnya digunakan untuk peningkatan penyediaan layanan masyarakat justru digunakan untuk membiayai belanja rutin. (Herwanti, 2018:124)

Usaha menciptakan desentralisasi fiskal yang akuntabel menjadi fokus utama pemerintah daerah dalam rangka pengembangan ekonomi daerah yang sejahtera. Keberhasilan desentralisasi dapat terlaksana dengan maksimal apabila sistem pengelolaan dan pengawasan dilaksanakan secara transparan, bermartabat, tertib, efektif, efisien dan bermanfaat untuk masyarakat. Pemerintah daerah memegang wewenang penuh dan sebebaskan terhadap pengalokasian dan pengawasan DAU. Konsekuensi logisnya ialah pemerintah daerah harus menjamin keberhasilan proses alokasi dan pengawasan DAU sebagai upaya kredibilitas kinerja keuangan dan maksimalisasi tujuan pemerataan ekonomi daerah dan potensi daerah sesuai dengan mandat yang termaktub dalam Undang-undang.

Undang-undang (UU) No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pada penjelasan umum tentang keuangan daerah dijelaskan bahwa penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan usaha pemerintah daerah diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup, dengan mengacu pada undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah. Sedangkan semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah, diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Hal di atas menunjukkan bahwa daerah diberikan hak untuk mendapatkan keuangan serta mengelola keuangan sendiri tetapi tetap berdasarkan ketentuan undang-undang atau dalam pengawasan pemerintah pusat.

Pemerintah Kota Kupang, melalui Inspektorat Kota Kupang telah menjabarkan dengan rinci terkait proses pemeriksaan Dana Alokasi Umum (DAU). Dalam Surat Keputusan Walikota Kupang No. 25 Tahun 2015 pada poin C nomor 4, dijelaskan mekanisme pemeriksaan terhadap pengalokasian DAU, di antaranya:

1. Memeriksa kesesuaian penetapan jumlah pengalokasian penerimaan DAU pada tahun bersangkutan.
2. Memeriksa Kabupaten/Kota telah menerima Dana Alokasi Umum berdasarkan Keputusan Presiden, disalurkan dengan cara pemindahbukuan dari Rekening Umum Kas Negara ke Rekening Umum Kas Daerah.
3. Memeriksa apakah DAU tersebut telah disalurkan setiap bulan untuk

bulan yang akan datang, masing-masing sebesar 1/12 (satu perdua belas) dari alokasi DAU Daerah yang bersangkutan.

4. Memeriksa penyesuaian penggunaan DAU sesuai dengan ketentuan Undang-undang.
5. Memeriksa penyampaian pelaporan oleh Kepala Daerah terkait penggunaan DAU Triwulan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan.

Berdasarkan realita problem di atas dan sebagai upaya optimalisasi kegiatan pengawasan DAU, maka peneliti mengambil judul “**Analisis Pelaksanaan Pengawasan Program/Kegiatan Dana Alokasi Umum di Kota Kupang**”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti menjabarkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana gambaran pemanfaatan DAU di Kota Kupang?
2. Bagaimana penerapan pengawasan program DAU oleh Inspektorat Kota Kupang berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 139 Tahun 2019 di Kota Kupang?
3. Bagaimana kebijakan dan upaya preventif pemerintah Kota Kupang dalam menindaklanjuti penyelewengan dan optimalisasi program pengawasan DAU?

1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini ialah:

1. Untuk mengetahui pemanfaatan DAU di Kota Kupang.
2. Untuk mengetahui penerapan pengawasan DAU oleh Inspektorat Kota Kupang berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 139 Tahun 2019 di Kota Kupang.
3. Untuk mengetahui kebijakan dan upaya preventif pemerintah Kota Kupang dalam menindaklanjuti penyelewengan dan optimalisasi program pengawasan DAU.

1.4 Manfaat Penulisan

1.4.1 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan dan wawasan peneliti tentang pengawasan program DAU di Kota Kupang serta dapat digunakan sebagai referensi dan acuan akademis bagi peneliti selanjutnya.

1.4.2 Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat dijadikan bahan masukan untuk optimalisasi program pengawasan DAU di Kota Kupang.