

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan daerah di Indonesia semakin pesat, seiring dengan adanya era baru dalam pelaksanaan Otonomi Daerah dan desentralisasi fiskal. Salah satu ketetapan MPR yaitu Tap MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, Dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang Berkeadilan Serta Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, merupakan landasan hukum bagi dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antar Pemerintah Pusat dan Daerah Sebagai Dasar Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Di satu pihak otonomi daerah yang ditandai dengan dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antar Pemerintah Pusat Dan Daerah, yang sekarang telah diperbarui dengan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antar Pemerintah Pusat Dan Daerah, memberikan harapan baru terhadap tumbuhnya kesadaran untuk membangun daerah secara lebih optimal, tidak lagi terkonsentrasi di pusat. Kewajiban Pemerintah Pusat dalam negara kesatuan untuk menjamin sumber keuangan untuk membiayai otonomi tersebut. Untuk menjamin sumber keuangan bagi daerah otonom, pemerintah harus menjamin perimbangan keuangan pusat

dengan daerah. Pemerintah Daerah dapat terselenggara karena adanya dukungan berbagai faktor sumber daya yang mampu menggerakkan jalannya roda organisasi pemerintahan dalam rangka pencapaian tujuan. Faktor keuangan merupakan faktor utama yang merupakan sumber daya finansial bagi pembiayaan penyelenggaraan roda pemerintah daerah. Keuangan daerah adalah keseluruhan tatanan, perangkat, kelembagaan, dan kebijakan penganggaran yang meliputi pendapatan dan belanja daerah. Sumber-sumber penerimaan daerah terdiri atas sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Bagi Hasil Pajak Dan Bukan Pajak, Sumbangan Dan Bantuan, Serta Penerimaan Pembangunan.

Pesatnya pembangunan daerah yang menyangkut perkembangan kegiatan fiskal yang membutuhkan alokasi dana dari pemerintah daerah mengakibatkan pembiayaan pada pos belanja yang terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan membutuhkan tersedianya dana yang besar pula untuk membiayai kegiatan tersebut. Belanja (pengeluaran) pemerintah daerah yang oleh pemerintah daerah dilaporkan dalam APBD merupakan kegiatan rutin pengeluaran kas daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan operasi dalam pemerintahan. Dengan belanja yang semakin meningkat maka dibutuhkan dana yang besar pula agar belanja untuk kebutuhan pemerintah daerah dapat terpenuhi. Dengan terpenuhinya kebutuhan belanja pemerintah, maka diharapkan pelayanan terhadap masyarakat menjadi lebih baik dan kesejahteraan masyarakat menjadi meningkat. Belanja daerah merupakan pengalokasian dana yang harus dilakukan secara efektif dan efisien, dimana belanja daerah dapat menjadi tolak ukur keberhasilan pelaksanaan kewenangan daerah.

Apalagi dengan adanya otonomi daerah pemerintah dituntut untuk mengelola keuangan daerah secara baik dan efektif. Fenomena umum yang dihadapi oleh sebagian besar pemerintahan daerah di Indonesia di bidang keuangan daerah adalah relatif kecilnya peranan (kontribusi) PAD di dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan kata lain peranan atau kontribusi penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat dalam bentuk sumbangan dan bantuan, bagi hasil pajak dan bukan pajak, mendominasi susunan APBD. Hal inilah yang juga di alami oleh Pemerintah daerah provinsi Nusa Tenggara Timur.

Berlakunya undang-undang No.33 th 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah, membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan Pemerintah Daerah. UU ini menegaskan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintahan Pusat akan mentransferkan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Dana perimbangan tersebut terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari bagi hasil pajak pusat.

Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU, adalah dana perimbangan dan bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. DAU sebagai salah satu elemen desentralisasi fiskal menjadi elemen penting bagi pemerintah daerah untuk menutup pembiayaan daerah, implikasinya DAU dialokasikan kepada setiap daerah dalam rangka menjalankan kewenangan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada

masyarakat. DAU yang merupakan transfer pemerintah pusat kepada daerah bersifat “*block grant*”, yang berarti daerah diberi keleluasaan dalam penggunaannya sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah dengan tujuan untuk menyeimbangkan kemampuan keuangan antar daerah. Penggunaan Dana Alokasi Umum ditetapkan oleh daerah dimana pada bagian ini dianggarkan jumlah DAU sesuai dengan alokasi yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam perhitungannya DAU menggunakan formula yang menggunakan beberapa aspek seperti luas daerah, jumlah penduduk, kepadatan penduduk, indeks harga bangunan, dan jarak tingkat kemiskinan. Landasan hukum pelaksanaan DAU adalah UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Keuangan Daerah. Sebagai amanat UU No.33 Tahun 2004, alokasi yang dibagikan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Pusat minimal 26 persen dari total penerimaan dalam negeri netto. Dengan ketentuan tersebut maka, bergantung pada kondisi APBN dan *Fiscal Sustainability* Pemerintah Indonesia, alokasi DAU dapat lebih besar dari 26 persen dari total pendapatan dalam negeri netto. DAU diberikan berdasarkan celah fiskal dan alokasi dasar. Kebutuhan daerah dihitung berdasarkan variabel-variabel yang ditetapkan undang-undang sedangkan perhitungan kapasitas fiskal didasarkan atas Penerimaan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil yang diterima daerah. Sementara Alokasi Dasar dihitung berdasarkan gaji PNS daerah.

Provinsi Nusa Tenggara Timur merupakan salah satu daerah yang mendapat penyaluran Dana Alokasi Umum, dimana Dana Alokasi Umum ini digunakan untuk membiayai Belanja Langsung maupun Belanja Tidak Langsung di Daerah. Dalam

tahun 2016 realisasi Dana Alokasi Umum lebih besar dari Anggaran yang ditetapkan yakni dari Rp. 1.144.859.430.000 mengalami kenaikan menjadi Rp.1.337.091.848.000. Hal ini menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum memberi Pengaruh besar dalam APBD Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Pada tahun 2016 Pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 125/PMK.07/2016 tentang Penundaan Penyaluran Sebagian Dana Alokasi Umum (DAU) Tahun Anggaran 2016. PMK ini ditandatangani pada tanggal 16 Agustus 2016 oleh Menteri Keuangan. Berdasarkan PMK ini, pemerintah akan memangkas Rp 19,418 triliun untuk 169 daerah, terdiri dari 143 kota/kabupaten dan 26 provinsi. Besaran DAU yang dipangkas berbeda-beda untuk tiap daerahnya. Ada tiga kriteria yang digunakan, yaitu kapasitas fiskal, kebutuhan belanja, dan prediksi posisi saldo kas daerah pada akhir 2016. Prediksi posisi saldo kas daerah pada akhir 2016 pun kembali dibagi menjadi empat kategori, yaitu sangat tinggi, tinggi, cukup tinggi dan sedang. Di daerah dengan posisi saldo kas sangat tinggi, yaitu 19 provinsi dan 23 kabupaten/kota, penyaluran DAU ditunda sebesar 50%. Di empat provinsi dan 38 kabupaten/kota dengan posisi kas cukup tinggi, penyaluran DAU ditunda sebesar 40%. Selain itu, di satu provinsi dan 41 kabupaten/kota yang memiliki posisi saldo kas cukup tinggi, penyaluran DAU ditunda sebesar 30%. Sedangkan, dua provinsi dan 41 kabupaten/kota dengan posisi saldo kas sedang, penyaluran DAU ditunda sebesar 20%. Penundaan penyaluran sebagian Dana Alokasi Umum ini terpaksa dilakukan karena adalah jalan terakhir untuk menyelamatkan APBN yang berpotensi shortfall sebesar Rp.219 triliun rupiah. Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur

adalah salah satu yang mendapat penundaan Dana Alokasi Umum sebesar Rp.60,524,878.348 miliar/bulan. Angka ini cukup besar, mengingat DAU memiliki peran yang dominan dalam pembangunan dan pertumbuhan ekonomi di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Pemotongan Dana Alokasi Umum yang dilakukan oleh pemerintah pusat akan berdampak negatif terhadap stabilitas keuangan daerah, stabilitas keuangan daerah yang terganggu ini akan berimbas pada pelaksanaan program-program Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dampak lain adalah terganggunya program-program Pemerintah Daerah yang bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik atau infrastruktur yang dapat menjadi pemacu pertumbuhan ekonomi regional maupun ekonomi nasional.

Adanya penundaan Dana Alokasi Umum, menyebabkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur mengalami perubahan yang cukup signifikan. Perubahan anggaran terjadi pada akun Pendapatan dan Belanja. Berikut adalah tabel Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur sebelum dan sesudah perubahan Tahun Anggaran 2016.

Tabel 1.1
Data Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur sebelum dan Sesudah perubahan
Tahun Anggaran 2016

Kode Reknng	Uraian	(Rp) Jumlah			Bertambah / (berkurang)	(%)
		Anggaran Murni	Anggaran setelah Perubahan	Realisasi	(Rp)	
1	Pendapatan Daerah	3,876,020,088,000.00	3,708,327,498,000.00	3,875,554,164,669.06	167,226,666,669	104,51
1.1	Pendapatan Asli Daerah	966,858,995,000.00	1,003,412,656,000.00	995,186,120,952.06	(8,226,535,048)	99,18
1.1.1	Hasil Pajak Daerah 1)	721,405,575,500.00	729,670,235,500.00	745,481,335,512.06	15,811,100,012	102,17
1.1.2	Hasil Retribusi Daerah 1)	32,225,453,000.00	45,769,704,000.00	40,418,137,792.00	(5,351,566,208)	88,31
1.1.3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	86,252,500,000.00	77,639,882,000.00	77,139,883,317.00	(499,998,683)	99,36
1.1.4	Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah	126,975,466,500.00	150,332,834,500.00	132,146,764,331.00	18,186,070,169	87,90
1.2	Dana Perimbangan	2,864,659,141,000.00	2,660,112,890,000.00	2,839,657,758,567.00	179,544,864,567	106,75
1.2.1	Bagi Hasil Pajak/ Bagi Hasil Bukan Pajak	82,519,883,000.00	82,850,960,000.00	91,213,201,567.00	8,362,241,567	110,09
1.2.2	Dana Alokasi Umum	1,337,091,848,000.00	1,144,859,430,000.00	1,337,091,848,000.00	192,232,418,000	116,79
1.2.3	Dana Alokasi Khusus	1,445,047,410,000.00	1,432,402,500,000.00	1,411,352,709,000.00	(21,049,791,000)	98,53
1.3	Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah	44,501,952,000.00	44,801,952,000.00	40,710,285,150.00	(4,091,666,850)	90,87
1.3.1	Pendapatan Hibah	10,663,129,000.00	10,963,129,000.00	6,871,462,150.00	4,091,666,850	62,68

1.3.4	Dana Penyesuaian Dan Otonomi Khusus	33,838,823,000.00	33,838,823,000.00	33,838,823,000.00	0	100,00
2	Belanja Daerah	3,898,590,557,000.00	3,816,240,501,789.00	3,702,912,449,649.00	113,328,052,140	97,03
2.1	Belanja Tidak Langsung	2,439,587,700,000.00	2,419,872,748,789.00	2,393,234,089,254.00	(26,638,659,535)	98,90
2.1.1	Belanja Pegawai	566,465,571,200.00	548,142,207,000.00	542,985,141,299.00	(5,157,065,701)	99,06
2.1.4	Belanja Hibah	1,458,913,750,000.00	1,457,068,750,000.00	1,472,015,600,000.00	14,946,850,000	101,03
2.1.5	Belanja Bantuan Sosial	21,830,000,000.00	10,848,900,000.00	10,848,900,000.00	0	100,00
2.1.6	Belanja Bagi Hasil Kepada Provinsi/Kabupaten/ Kota Dan Pemerintah Desa	357,699,133,800.00	381,323,836,789.00	346,786,046,455.00	34,537,790,334	90,94
2.1.7	Belanja Bantuan Keuangan Kepada Provinsi/ Kabupaten/ Kota Dan Pemerintah Desa	24,679,245,000.00	20,489,055,000.00	19,448,994,000.00	1,040,061,000	94,92
2.1.8	Belanja Tidak Terduga	10,000,000,000.00	2,000,000,000.00	1,149,407,500.00	850,592,500	57,47
2.2	Belanja Langsung	1,459,002,857,000.00	1,396,367,753,000.00	1,309,678,360,395.00	(86,689,392,605)	93,79
2.2.1	Belanja Pegawai	107,314,681,254.00	104,151,030,808.00	101,681,932,485.00	(2,469,098,323)	97,63
2.2.2	Belanja Barang Dan Jasa	655,805,837,221.00	659,014,245,790.00	605,697,383,275.00	(53,316,862,515)	91,91
2.2.3	Belanja Modal	695,882,338,525.00	633,202,476,402.00	602,299,044,635.00	(30,903,431,767)	95,12
	SURPLUS/(DEFISIT)	(22,570,469,000,00)	(107,913,003,789,00)	172,641,715,020,06	280,554,718,809	(159,98)
3	Pembiayaan Daerah	22,570,469,000,00	221,296,492,789,00	220,166,503,748,00	(1,129,989,041)	99,49
3.1	Penerimaan Pembiayaan Daerah	82,570,469,000,00	166,296,492,789,00	165,206,703,748,00	(1,089,789,041)	99,34
3.1.1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Sebelumnya	75,000,000,000.00	158,726,023,789.00	158,726,023,789.00	0	100,00
3.1.5	Penerimaan kembali Investasi Non Permanen	7,570,469,000,00	7,570,469,000,00	6,480,679,959,00	0	85,60

3.2	Pengeluaran pembiayaan Daerah	60.000.000.000,00	55.000.000.000,00	54.959.800.000,00	(40.200.000,00)	99,93
3.2.2	Penyertaan Modal/Investasi Pemerintah daerah	60.000.000.000,00	55.000.000.000,00	54.959.800.000,00	(40.200.000,00)	99,93
	Pembiayaan Netto	22.570.469.000,00	111.296.492.789,00	110.246.903.748,00	(1.049.589,041)	99,06
	SISA LEBIH PEMBIAYAAN ANGGARAN(SILPA)	-	3.383.489.000,00	282.888.618.768,00	279.505.129,768	360,86

Sumber : Badan Pendapatan, Pengelola keuangan dan Aset Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur

Berdasarkan tabel 1.1 di atas dapat dilihat bahwa Pemotongan Dana Alokasi Umum berdampak pada perubahan anggaran yang cukup signifikan dimana alokasi Pendapatan Daerah yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang sah pada APBD perubahan mengalami penurunan sebesar Rp. 167.692.590.000,00, belanja daerah yang terdiri dari Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung pada APBD perubahan mengalami penurunan sebesar Rp. 82.350.055.211,00 dan Pembiayaan Daerah yang terdiri dari Penerimaan pembiayaan Daerah dikurangi Pengeluaran Pembiayaan Daerah mengalami kenaikan sebesar Rp. 198.726.023.789. Kontribusi Dana Perimbangan terhadap Pendapatan Daerah sebesar 73,27%, dengan kontribusi Dana Alokasi Umum sebesar 34,50 %, Dana Alokasi Khusus sebesar 36,41% dan bagi Hasil Pajak/ Bukan Pajak sebesar 2,35%. Adapun besarnya Dana Alokasi Umum untuk Pemda NTT yang mendapat pemotongan dapat di lihat pada tabel berikut.

Tabel 1.2
Jumlah DAU yang dipotong Tahun Anggaran 2016

Bulan	Jumlah Pemotongan (Dalam Miliar Rupiah)
September	Rp. 60.524.878.348
Oktober	Rp. 60.524.878.348
November	Rp. 60.524.878.348
Desember	Rp. 60.524.878.348
Jumlah	Rp.242.099.513.392

Sumber : Permenkeu Nomor 125/PMK.07/2016

Berdasarkan tabel 1.2 di atas dapat dilihat bahwa jumlah Dana Alokasi Umum Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur yang mengalami pemotongan sebesar Rp. 242.099.513.392 dengan besarnya potongan per bulan terhitung mulai September hingga Desember adalah sama yakni Rp. 60.524.878.348. Hal ini akan berpengaruh pada pelaksanaan program/kegiatan yang sumber pembiayaannya berasal dari Dana Alokasi Umum yang mana program/kegiatan ini memiliki manfaat baik secara langsung maupun secara tidak langsung bagi masyarakat. Oleh karena itu adanya penundaan pelaksanaan program/kegiatan Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur sebagai akibat dari adanya penundaan penyaluran dan alokasi umum oleh Pemerintah Pusat akan berdampak pada masyarakat luas.

Berdasarkan latar belakang di atas maka peneliti mengambil judul “Dampak Penundaan Dana Alokasi Umum Terhadap Pelaksanaan Program/Kegiatan Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2016”

1.2 Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka permasalahan yang dihadapi dalam penelitian ini yaitu apa Dampak Penundaan Dana Alokasi Umum terhadap pelaksanaan Program/Kegiatan Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2016?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui Dampak Penundaan Dana Alokasi Umum terhadap pelaksanaan Program atau kegiatan Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2016

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

- a. Dapat digunakan sebagai bahan referensi khususnya untuk pengkajian topik-topik yang berkaitan dengan masalah yang dibahas dalam penelitian ini.
- b. Bagi Pemerintah Daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai dampak yang dialami oleh masyarakat akibat tidak terlaksananya program/kegiatan Pemerintah Daerah yang disebabkan oleh Penundaan Penyalura Dana Alokasi Umum Oleh Pemerintah Pusat.
- c. Memberikan informasi kepada pihak-pihak terkait yang memerlukan hasil penelitian ini.