

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Sebelum terbentuknya UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah, sistem subsidi yang dipakai adalah sistem *Sluit Post*, yaitu suatu bentuk subsidi yang memberikan tunjangan sebesar selisih antara besarnya rencana pengeluaran dan penerimaan yang diajukan oleh daerah ke pusat. Secara umum, terdapat tiga jenis transfer di Indonesia, yaitu Subsidi yang bertujuan mencukupi kebutuhan rutin terutama gaji, bantuan yang bertujuan untuk memberikan bantuan pembangunan baik yang bersifat umum maupun khusus, dan Daftar Isian Proyek (DIP) yang bertujuan untuk pembuatan dokumen perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan, evaluasi/pelaporan, serta dokumen pendukung dalam kegiatan proyek.

Daftar Isian Proyek diklarifikasikan sebagai dana yang mengalir ke daerah, namun tidak termasuk ke dalam anggaran pemerintah daerah. Subsidi dan bantuan dikategorikan sebagai bantuan antar tingkat pemerintahan (*Intergovernmental Grants*) sebab menjadi bagian dari anggaran pemerintah daerah. Namun dalam prakteknya pemberian tunjangan sangat bergantung pada kebijakan sepihak dari pemerintah pusat. Hal ini cukup menyulitkan karena daerah tidak dapat mengetahui atau mempunyai kepastian mengenai besarnya subsidi yang akan diberikan kepada daerah. Sejak tahun 2004, pola dengan keluarnya UU Nomor 33 Tahun 2004.

Secara konseptual pola hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah diterjemahkan ke dalam 3 hal utama, yaitu: (1) Penyerahan sumber pendapatan Negara kepada daerah. (2) Pemberian bagian tertentu dari penerimaan berbagai Pajak Negara kepada Daerah. (3) Memberi ganjaran, subsidi, dan sumbangan kepada daerah. Pemerintah pusat memberikan subsidi kepada daerah dengan kriteria alokasi dana yang didasarkan pada variabel-variabel yang justru tidak memiliki kaitan dengan tujuan utama bantuan tersebut. Sebagai akibatnya, bantuan pusat ini memberikan kontribusi terhadap peningkatan kesenjangan pendapatan antar daerah. Sebagian besar bantuan tersebut merupakan bantuan khusus, maka melalui konsep desentralisasi fiskal dalam UU No. 33/2004 lebih menekankan peranan dari bantuan yang bersifat umum (*General Purpose Grant*) yang dikenal sebagai Dana Alokasi Umum.

Kabupaten Ende merupakan salah satu Daerah yang mendapatkan penyaluran Dana Alokasi Umum, dimana Dana Alokasi Umum ini digunakan untuk membiayai belanja langsung dan tidak langsung. Dana Alokasi Umum sangat berperan penting dalam pembangunan desentralisasi daerah guna untuk meningkatkan kemampuan keuangan antar daerah. Dana Alokasi Umum (DAU) tersebut, dana yang bersumber dari APBN yang diberikan setiap tahunnya sebagai dana pembangunan yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU Nomor 33 Tahun 2004).

Pemotongan penyaluran Dana Alokasi Umum pada Kabupaten Ende terjadi akibat adanya pertimbangan kondisi keuangan yang belum baik dan masih banyak saldo kas daerah atau SiLPA dalam pengelolaan keuanganyang belum digunakan. Karena SILPA tersebut merupakan silpa terikat berdasarkan reguasi dari pemerintah pusat. Penggunaan DAU diserahkan kepada Kabupaten Ende sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

DAU dialokasikan untuk Provinsi dan Kabupaten/Kota. Tujuan dari pemberian Dana Alokasi Umum ini adalah pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan. Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar, tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar, akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

DAU merupakan sumber dana yang dominan dan dapat meningkatkan pelayanan pada masyarakat. Sebagai tujuan dari desentralisasi yaitu untuk mempercepat pembangunan disamping itu tetap memaksimalkan potensi daerah untuk membiayai kebutuhan daerah. Jadi, DAU memiliki pengaruh terhadap belanja langsung (Puspita Sari, 2009). Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap alokasi belanja tidak langsung dapat dilihat dari alokasi pembiayaan untuk belanja pegawai berupa gaji dan tunjangan, dan lainnya

Maka dari itu, DAU memegang peranan yang sangat dominan dibandingkan sumber dana lainnya, seperti DAK maupun dana perimbangan. Untuk itu diharapkan DAU dapat digunakan secara efektif dan efisien untuk meningkatkan pelayanan pada masyarakat sebagai tujuan dari desentralisasi yaitu mempercepat pembangunan dan pemerataan hasil pembangunan, disamping tetap memaksimalkan potensi daerah untuk pembiayaan kebutuhan daerah. Dengan adanya DAU diharapkan perbedaan kemampuan keuangan antar daerah yang maju dengan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil.

DAU memberikan pendapatan dalam jumlah besar untuk sebagian besar pemerintah daerah. Jumlah aktual transfer DAU diatur sesuai dengan beberapa kriteria, termasuk jumlah penduduk, luas wilayah, angka indeks pembangunan SDM, kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal (dihitung terutama berdasarkan gaji pegawai negeri sipil). Pada tahun 2016 Pemerintah Menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No125/PMK/07/2016 tentang penundaan atau pemotongan penyaluran sebagian Dana Alokasi Umum (DAU) untuk Tahun Anggaran 2016, yang ditandatangani pada tanggal 16 Agustus oleh Menteri Keuangan.

Besarnya DAU yang dipangkas berbeda-beda untuk tiap daerahnya. Ada tiga kriteria yang digunakan, yaitu kapasitas fiskal, kebutuhan belanja dan posisi 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%.

Anggaran daerah yang berasal dari Dana Alokasi Umum harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. Ketika menyusun program dan kegiatan yang akan dianggarkan dalam APBD supaya lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan yang dapat menyerap tenaga kerja, sehingga pada akhirnya secara signifikan akan mengurangi pengangguran di daerah yang bersangkutan. Anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Melaksanakan suatu kegiatan apabila sejak awal telah direncanakan maka diharapkan akan meminimalkan hambatan dan bias ditengah perjalanan pelaksanaannya.

Secara umum peran Dana Alokasi Umum ialah sebagai pemerataan kemampuan keuangan antardaerah, untuk mendanai kebutuhan Daerah Otonom dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yaitu: (1) Untuk menanggulangi persoalan ketimpangan fiskal horizontal. Hal ini disebabkan karena kemampuan daerah untuk menghimpun pendapatan sangat bervariasi, tergantung kepada kondisi daerah dan sangat bergantung pada sumber daya alam yang dimiliki

daerah tersebut. (2) Untuk menjaga standar pelayanan minimum di setiap daerah tersebut. (3) Untuk stabilitas ekonomi, Dana Alokasi Umum dapat dikurangi di saat perekonomian daerah sedang maju pesat, dan dapat ditingkatkan ketika perekonomian sedang lesu.

Akan tetapi besarnya Belanja Daerah Kabupaten Ende itu dipengaruhi oleh besarnya jumlah DAU yang diterima dari Pemerintah Pusat. Jika DAU yang diterima dari pemerintah pusat jumlahnya besar maka secara otomatis pemerintah daerah dapat memenuhi semua belanja daerahnya akan tetapi jika DAU yang diterima jumlahnya sedikit maka pemerintah daerah tidak dapat memenuhi semua belanja daerahnya. Begitu pula dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) jika pendapatan asli daerahnya tinggi maka pemerintah daerah tersebut akan menerima DAU yang tinggi pula ataupun bahkan sebaliknya jika pendapatan asli daerah tersebut rendah maka secara otomatis daerah tersebut akan menerima DAU yang rendah pula.

Hal tersebut akan berpengaruh juga terhadap pendapatan daerahnya dan jika Pemerintah Daerah Kabupaten Ende tidak mengelola DAU secara efektif dan efisien maka imbasnya juga terhadap pendapatan daerahnya karena semakin banyak Pendapatan Asli Daerah yang didapat menunjukkan bahwa semakin banyak pula pendapatan daerah yang dihasilkan dan juga menunjukkan bahwa daerah tersebut telah mampu untuk mandiri, dan tidak tergantung pada pemerintah pusat, jadi secara langsung Dana Alokasi Umum yang disalurkan dari Pemerintah Pusat itu memiliki pengaruh yang sangat tinggi terhadap Pendapatan

Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan belanja daerah dan pembiayaan daerah karena Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan daerah yang tertinggi.

Sumber pendapatan daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah, karena sebagian besar semua PAD sumber dananya berasal dari Dana Perimbangan, terutama Dana Alokasi Umum. Jadi besarnya DAU yang disalurkan pada Kabupaten Ende itu sangat berpengaruh terhadap belanja daerah dan juga pendapatan daerahnya karena jika DAU yang diterima dari pemerintah pusat tidak banyak atau bahkan dipotong maka akan berpengaruh terhadap belanja daerah dan berpengaruh juga terhadap pendapatan daerah. Dengan demikian, DAU menjadi penting bagi suatu daerah sebagai salah satu pendapatan daerah yang dapat digunakan sebagai modal untuk memenuhi kebutuhan daerah.

Adanya pemotongan Dana Alokasi Umum, menyebabkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pemerintah Kabupaten Ende mengalami perubahan yang cukup signifikan. Perubahan anggaran terjadi pada akun pendapatan dan belanja. Berikut adalah tabel Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pemerintah Kabupaten Ende tahun Anggaran 2016.

Berikut Tabel Data Dana Alokasi Umum Kabupaten Ende Tahun Anggaran 2013-2016.

**Tabel 1.1**  
**Total Dana Alokasi Umum Kabupaten Ende Tahun Anggaran 2013-2016.**

No	Tahun Anggaran	Total DAU
1.	2013	Rp. 506.181.070.000
2.	2014	Rp. 546.281.332.000
3.	2015	Rp. 580.052.378.000
4.	2016	Rp. 621.695.004.000

*Sumber: Kantor BPPKAD Propvinsi NTT Tahun 2013-2016*

Dari tabel 1.1 diatas dapat dilihat bahwa selama tahun 2013-2015 tidak ada pemotongan Dana Alokasi Umum,menunjukan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Ende pada tahun tersebut sudah mengelola Pendapatan Asli Daerahnya (PAD) dengan baik sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Ende dapat dikatakan bahwa telah mampu untuk mandiri dalam mengelola (PAD)nya, namun jika dilihat dari total DAU yang disalurkan dari Pemerintah Pusat,tahun 2015 merupakan total DAU yang paling tinggi dibandingkan dengan 2 tahun sebelumnya yakni sebesar Rp. 580.052.378.000. Hal itu berarti bahwa hasil Pendapatan Asli Daerah pada tahun tersebut sangat tinggi sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Ende menerima total DAU dari pemerintah pusat juga tinggi.

Sedangkan pada tahun 2016 adanya pemotongan Dana Alokasi Umum sehingga dapat di katakan bahwa selama tahun 2016 Pemerintah Daerah Kabupaten Ende belum bisa memanfaatkan Pendapatan Asli Daerahnya (PAD) secara utuh karena dilihat dari jumlah DAU yang diterima dari Pemerintah Pusat tidak memenuhi target yang dianggarkan sehingga pada tahun 2016

Pemerintah Daerah Kabupaten Ende belum dikatakan mampu untuk mandiri dalam mengelola PADnya.

Adapun besarnya Dana Alokasi Umum untuk Pemerintah Daerah Kabupaten Ende yang mendapat pemotongan dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 1.2**  
**Jumlah Dana Alokasi Umum (DAU) yang dipotong pada Pemerintah Daerah Kabupaten Ende Tahun Anggaran 2016**

<b>Bulan</b>	<b>Jumlah Pemotongan (Dalam Rupiah )</b>
September	Rp. 11.538.089.786
Oktober	Rp. 11.538.089.786
November	Rp. 11.538.089.786
Desember	Rp. 11.538.089.786
<b>Jumlah</b>	<b>Rp 46.152.359.144</b>
<b>Total DAU Tahun 2016</b>	<b>Rp 621.695.004.000</b>

*Sumber :Kantor BPPKAD Propvinsi NTT Tahun 2016*

Berdasarkan tabel 1.2dapat dilihat bahwa total Dana Alokasi Umum yang disalurkan pada Kabupaten Ende tahun Anggaran 2016 sebesar Rp621.695.004.000,00. Dengan Jumlah potongan sebesar Rp46.152.359.144dengan besarnya potongan perbulan terhitung dari bulan September sampai Desemberadalah sama yakni untuk Kabupaten Ende senilai Rp 11.538.089.786.hal tersebut menunjukkan bahwa masih banyak saldo kas daerah kabupaten ende yang belum digunakan karena belum ada aturan pusat sehingga adanya pemotongan Dana Alokasi Umum oleh pemerintah pusat.

Sebagaimana diketahui dana bagi hasil berdasarkan daerah penghasilan cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah, dimana daerah yang memiliki potensi pajak dan SDA yang besar akan mempunyai kapasitas fiskal

yang relative besar dibandingkan daerah lain. Pemotongan penyaluran sebagian Dana Alokasi Umum pada Kabupaten Ende terjadi akibat adanya pertimbangan kondisi keuangan yang belum baik dan masih banyak saldo kas daerah atau SiLPA dalam pengelolaan keuangannya yang belum digunakan karena merupakan silpa terikat yaitu berdasarkan aturan atau regulasi dari pemerintah pusat seperti dak non fisik dan fisik, dak fisik contohnya seperti pembangunan jalan, air, irigasi, jembatan sedangkan dak non fisik seperti tunjangan profesi guru.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Dampak Pemotongan Dana Alokasi Umum Pada Kabupaten Ende Tahun Anggaran 2016”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan suatu masalah sebagai berikut “ Bagaimana dampak pemotongan Dana Alokasi Umum pada Kabupaten Ende pada tahun 2016?”

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah mengetahui dampak pemotongan Dana Alokasi Umum pada Kabupaten Ende pada tahun 2016.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini antara lain sebagai berikut;

a. Bagi Penulis

Sebagai wahana untuk melatih berpikir secara alamiah dalam bidang Akuntansi Keuangan Daerah yang khususnya berkaitan dengan mengenai dampak pemotongan Dana Alokasi Umum, serta menambah wawasan dan pengetahuan penulis tentang Dana Alokasi Umum.

b. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai dampak yang dialami oleh masyarakat akibat tidak terlaksananya program atau kegiatan pemerintah daerah yang disebabkan oleh Pemotongan penyaluran Dana Alokasi Umum oleh pemerintah pusat.