

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Faktor keuangan merupakan faktor utama yang merupakan sumber daya finansial bagi pembiayaan penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Dalam rangka penyelenggaraan tersebut, kepada daerah diberi kewenangan untuk memungut pajak/retribusi dan mengelola sumber daya alam. Sumber dana bagi daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Tugas Pembantuan. Beberapa sumber langsung dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui APBD, sedangkan yang lain dikelola oleh Pemerintah Pusat melalui kerja sama dengan Pemerintah Daerah.

Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatakan bahwa Pemerintah daerah berhak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi daerah dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat tercapainya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta semua masyarakat, serta juga meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada daerah serta pemberian hak dan kewajiban untuk

menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. (La Mente, 2010:201).

Penerapan prinsip *good governance* pada masa reformasi menuntut adanya perubahan paradigma berpikir dan bertindak bagi semua elemen birokrasi Pemerintah baik tingkat pusat maupun daerah. Perubahan paradigma tersebut diarahkan untuk menghasilkan suatu manajemen keuangan Pemerintah yang transparan, dapat dipertanggung jawabkan dan efektif yang mendukung peningkatan peran serta masyarakat dan supremasi hukum di bidang keuangan negara dan meningkatkan kinerja pemerintah. Pesatnya pembangunan daerah yang menyangkut perkembangan kegiatan fiskal yang membutuhkan alokasi dana dari Pemerintah Daerah yang terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan membutuhkan tersedianya dana yang besar untuk membiayai kegiatan tersebut. Belanja 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 pemerintah daerah dapat terpenuhi. Dengan terpenuhinya kebutuhan tersebut, maka diharapkan pelayanan terhadap masyarakat menjadi lebih baik dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Realitas menunjukkan tidak semua daerah mampu untuk lepas dari Pemerintah Pusat, dikarenakan belum adanya kemandirian dalam memenuhi kegiatan fiskalnya akibat masih banyak daerah yang memiliki potensi fiskal yang kecil namun memiliki kebutuhan fiskal yang besar. Maka dalam kenyataannya,

Pemerintah Pusat tidak dapat lepas tangan begitu saja terhadap kebijakan otonominya. Hal ini tidak hanya terlihat dalam konteks kerangka hubungan politis dan wewenang daerah, namun juga terlihat dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Pada akhirnya pemerintah akan melakukan transfer dana. Transfer dana ini berupa dana perimbangan. Dana perimbangan adalah pengeluaran alokatif anggaran Pemerintah Pusat untuk Pemerintah Daerah yang ditujukan untuk keperluan Pemerintah Daerah. (Kuncoro, 2007) juga menyebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah hanya mampu membiayai belanja Pemerintah Daerah paling tinggi sebesar 20%. Kemandirian bagi daerah belum sepenuhnya terlaksana, karena mereka masih menggantungkan dengan adanya aliran dana dari Pemerintah Pusat, khususnya Dana Alokasi Umum. Dana Perimbangan ini terdapat berbagai macam, yaitu Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil. Dana yang biasanya ditransfer dari Pemerintah Pusat adalah Dana Alokasi Umum. Pada kenyataannya proporsi dana alokasi umum terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibandingkan dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD.

Menurut Halim, ketimpangan ekonomi antara satu Provinsi dengan Provinsi lain tidak dapat dihindari dengan adanya desentralisasi fiskal. Disebabkan oleh minimnya sumber pajak dan sumber daya alam yang kurang dapat digali oleh Pemerintah Daerah. Untuk menanggulangi ketimpangan tersebut, Pemerintah Pusat berinisiatif untuk memberikan subsidi berupa dana alokasi umum kepada daerah. Bagi daerah yang tingkat kemiskinannya lebih tinggi, akan diberikan dana alokasi umum lebih besar dibanding daerah yang kaya dan

begitu juga sebaliknya. Selain itu untuk mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penugasaan pajak antara pusat dan daerah telah diatasi dengan adanya kebijakan bagi hasil dan Dana Alokasi Umum minimal sebesar 26% dari Penerimaan Dalam Negeri. Dana Alokasi Umum akan memberikan kepastian bagi daerah dalam memperoleh sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggung jawab masing-masing daerah.

Dari penjelasan tersebut terlihat bahwa dana alokasi umum memiliki jumlah yang sangat signifikan sehingga semua pemerintah daerah menjadikannya sebagai respon Pemerintah terhadap aspirasi daerah untuk mendapatkan sebahagian kontrol yang lebih besar terhadap keuangan Negara.

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 dibidang keuangan daerah adalah kecilnya peranan/kontribusi Pendapatan Asli Daerah di dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dengan kata lain peranan/kontribusi penerimaan yang berasal dari Pemerintah Pusat dalam bentuk sumbangan dan bantuan, bagi hasil pajak dan bukan pajak, mendominasi susunan APBD.

Menteri Dalam Negeri mengisyaratkan bahwa untuk tujuan efektivitas dan pengelolaan dana yang dikelolanya, Pemerintah Daerah diwajibkan menyiapkan laporan keuangan daerah sebagai bagian dari laporan pertanggung jawaban kepala

daerah. Oleh karena itu setiap Pemerintah Daerah diharuskan menyusun laporan pertanggung jawaban keuangan daerah yang meliputi neraca daerah, laporan perhitungan APBD, nota perhitungan APBD dan laporan aliran kas. Dari laporan APBD dapat dianalisis sumber dan penggunaan dana oleh Pemerintah Daerah selama satu tahun fiskal, sumber dana tersebut tercantum dalam APBD yang mencakup transfer dana perimbangan Pemerintah Pusat.

Kebijakan desentralisasi ditujukan untuk mewujudkan kemandirian daerah. Pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Kemampuan daerah untuk menyediakan pendanaan yang berasal dari daerah sangat tergantung pada kemampuan merealisasikan potensi ekonomi tersebut menjadi bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan perguliran dana untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan. (Mentayani, Hayati, Rusmanto, 2012:58).

Alokasi dana alokasi umum dilaksanakan seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah sejak adanya Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagaimana telah diubah dengan undang - undang Nomor 33 Tahun 2004. Dalam undang-undang No. 33 Tahun 2004 tersebut diterangkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer dana perimbangan. “Dana Perimbangan tersebut terdiri dari Dana Alokasi Khusus, Dana Alokasi Umum dan bagian daerah dari bagi hasil pajak dan bukan pajak” (Darmayuda, Isbah, Pailis. 2009:28-29). Dimana di samping dana perimbangan tersebut Pemerintah Daerah memiliki sumber pendapatan sendiri berupa PAD, pinjaman daerah, sumbangan dan bantuan, serta penerimaan pembangunan.

Dana alokasi umum memegang peranan yang sangat dominan dibanding sumber dana lain seperti dana alokasi khusus maupun dana penyeimbang. Untuk itu diharapkan dana alokasi umum dapat digunakan secara efektif dan efisien untuk meningkatkan pelayanan pada masyarakat sebagai tujuan dari desentralisasi yaitu untuk mempercepat pembangunan dan pemerataan hasil pembangunan, di samping tetap memaksimalkan potensi daerah untuk membiayai kebutuhan daerah. Adanya transfer dana ini bagi Pemerintah Daerah merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri yaitu PAD. Namun kenyataannya, transfer dari Pemerintah Pusat merupakan sumber dana utama Pemerintah Daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari atau belanja daerah, yang oleh Pemerintah Daerah dilaporkan diperhitungkan dalam APBD. Harapan Pemerintah Pusat pada dana transfer tersebut dapat digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya pula dilakukan secara transparan dan akuntabel. Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Sedangkan dana penyeimbang adalah dana yang dialokasikan untuk membiayai pelaksanaan otonomi khusus suatu daerah, sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001

tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, serta untuk menyeimbangkan kekurangan dana alokasi umum untuk beberapa daerah.

Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan/penerimaan asli daerah yang diperoleh dari sumber ekonomi daerah itu sendiri. Diupayakan agar PAD ini digunakan secara optimal dan mendapat dukungan dari Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanan publik. Pendapatan Asli Daerah setiap daerah berbeda-beda. Daerah yang memiliki kemajuan dibidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD jauh lebih besar dibanding daerah lainnya, begitu juga sebaliknya. Karena itu terjadi ketimpangan Pendapatan Asli Daerah. Disatu sisi ada daerah yang sangat kaya karena memiliki PAD yang tinggi dan disisi lain ada daerah yang tertinggal karena memiliki PAD yang rendah. Menurut Halim (2009) permasalahan yang dihadapi daerah pada umumnya berkaitan dengan penggalian sumber-sumber pajak dan retribusi daerah yang merupakan salah satu komponen dari PAD masih belum memberikan kontribusi signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan. Kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan yang lemah. Hal tersebut dapat mengakibatkan kebocoran-kebocoran yang sangat berarti bagi daerah. Distribusi pajak antar daerah sangat timpang karena basis pajak antar daerah sangat bervariasi. Peranan pajak dan retribusi daerah dalam pembiayaan yang sangat rendah dan bervariasi. Hal ini terjadi karena adanya perbedaan yang sangat besar dalam jumlah penduduk, keadaan geografis (berdampak pada biaya relatif mahal)

dan kemampuan masyarakat, sehingga dapat mengakibatkan biaya penyediaan pelayanan kepada masyarakat sangat bervariasi. Dengan adanya otonomi daerah ini berarti Pemerintah Daerah dituntut untuk lebih mandiri, tak terkecuali juga mandiri dalam masalah *financial*. Meski begitu Pemerintah Pusat tetap memberi dana bantuan yang berupa Dana Alokasi Umum yang di transfer ke Pemerintah Daerah.

Penelitian ini adalah replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Erwin (2008). Perbedaan penelitian ini dengan sebelumnya terletak pada sampel tempat penelitian. Jika sebelumnya penelitian dilakukan di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Karo, penelitian ini dilakukan di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Deli Serdang. Perbedaan dalam penelitian ini terletak pada demografi, yaitu jumlah penduduk, terutama tentang kelahiran, perkawinan, kematian dan migrasi, luas wilayah serta besarnya perolehan dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah. Pemerintah Kabupaten Deli Serdang berperan merencanakan, melaksanakan dan mengawasi pembangunan di wilayahnya serta sarana dan prasarana dalam pelayanan publik. Pemerintah Kabupaten Deli Serdang memiliki sarana dan prasarana transportasi, di samping itu didukung oleh sarana dan prasarana lainnya seperti listrik, telekomunikasi dan air bersih. Sebagai pelaksana tugas pembangunan dan mensejahterakan masyarakat, diharapkan berkomitmen atas tanggung jawab terhadap kewajibannya, harus bekerja dengan baik dan apakah sudah efektif dan efisien dalam pemanfaatan dana alokasi dari pemerintah pusat. Maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang: **“Pengalokasian**

Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dalam Belanja Pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis dapat mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengelolaan Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Perimbangan oleh Pemerintah Kabupaten Deli Serdang melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
2. Bagaimana pengalokasian Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah dalam Belanja Pemerintahan Kabupaten Deli Serdang.

1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka penulis membatasi masalah dengan Pengalokasian Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah dalam Belanja pada Pemerintahan Kabupaten Deli Serdang.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana pengalokasian Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah dalam belanja pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang?”.

1.5 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui bagaimana Pengalokasian Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah dalam Belanja pada Pemerintahan Kabupaten Deli Serdang.

1.6 Manfaat Penelitian

Manfaat dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sebagai pengalaman dan bahan masukan bagi penulis dalam pemahaman bidang Akuntansi Sektor Publik pada umumnya dan Akuntansi Keuangan Daerah pada khususnya.
2. Sebagai bahan masukan dan pertimbangan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang untuk melihat efektivitas dan kinerja keuangan Pemerintah Daerah dalam mengelola sumber dana untuk digunakan membiayai aktivitas Pemerintah Kabupaten Deli Serdang dalam penyusunan APBD.
3. Hasil penelitian dapat menjadi bahan masukan bagi peneliti sejenis untuk menyempurnakan penelitian sejenis berikutnya.