

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dinamika otonomi yang bergulir seiring dengan tuntutan reformasi telah membawa pengaruh terhadap pembangunan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta mendorong pemerintah daerah melaksanakan pembangunan di segala bidang. Konsekuensi logis dari kegiatan pembangunan adalah besarnya kebutuhan dana untuk membiayai seluruh aktifitas pembangunan.

Prinsip dari otonomi daerah adalah kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sehingga pemerintah daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan dan pemberdayaan masyarakat untuk peningkatan kesejahteraan rakyat (Darise, 2009:3). Sedangkan menurut Mardiasmo (2002:6) bahwa peningkatan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah yang pada dasarnya mengandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu :1). Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. 2). Menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah. 3). Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam upaya pembangunan.

Hal tersebut menegaskan bahwa Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumberdaya yang dimiliki untuk belanja-belanja daerah

dengan menganut asas kepatuhan, kebutuhan, dan kemampuan daerah yang tercantum dalam anggaran daerah. Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik di daerah disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik provinsi maupun kabupaten dan kota.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, APBD Provinsi dibentuk dan dibahas oleh gubernur dan DPRD. Selain itu, DPRD Provinsi dan gubernur juga membahas Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi, Perubahan APBD Provinsi, dan Pertanggungjawaban APBD Provinsi. DPRD Provinsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD Provinsi. Tahapan penyusunan hingga pertanggungjawaban ini menunjukkan bahwa peran legislatif dalam penetapan anggaran daerah sangat besar. Penganggaran dalam organisasi publik merupakan proses politik dimana terdapat berbagai kepentingan politis yang mempengaruhi dalam proses pembahasan sehingga pihak eksekutif maupun legislatif perlu meningkatkan transparansi dan akuntabilitas agar kepentingan politis tidak mendominasi.

Salah satu kebijakan yang diatur di dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu pengaturan mengenai defisit. Regulasi tentang pengelolaan keuangan daerah yang mengatur tentang defisit anggaran yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21

Tahun 2011. Selain itu, terdapat regulasi yang mengatur mengenai defisit yaitu pedoman penyusunan APBD setiap tahun anggaran.

Konsep defisit anggaran diatur di dalam Pasal 1 angka 53 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011, defisit anggaran daerah adalah selisih kurang antara pendapatan daerah dan belanja daerah. Batasan defisit diatur pula di dalam pasal 55 dan pasal 57 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011. Pasal 55, Selisih antara anggaran pendapatan daerah dengan anggaran belanja daerah mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit APBD, sedangkan pasal 57 ayat (1), Defisit anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 terjadi apabila anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih kecil dari anggaran belanja daerah. Anggaran yang ditetapkan defisit adalah sesuatu yang normatif, apabila belanja daerah melebihi pendapatan daerah sehingga terjadi selisih kurang antara pendapatan dan belanja. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, selisih kurang ini nantinya akan ditutup dengan penerimaan pembiayaan daerah, seperti SiLPA (Sisa Lebih Penghitungan Anggaran), dana cadangan, maupun pinjaman. Apabila pemerintah daerah memutuskan untuk menutup defisit dengan pinjaman maka pemerintah daerah harus menganggarkan dana di tahun selanjutnya untuk pembayaran pokok utang beserta bunganya. Sedangkan apabila anggaran surplus maka daerah bisa

menggunakan selisih lebih tersebut untuk investasi maupun pembentukan dana cadangan.

Penerapan anggaran defisit yang sejalan dengan konsep penganggaran berbasis kinerja, memunculkan kecenderungan di Pemerintah Daerah untuk mengakomodir lebih banyak kebutuhan publik dan aparatur daerah dalam APBD. Akibatnya, semakin besar beban daerah untuk mencari sumber penerimaan agar program dan kegiatan yang sudah disetujui DPRD dapat dilaksanakan pada tahun anggaran berkenaan. Pada praktiknya, APBD yang defisit tidak selalu defisit dalam pertanggungjawabannya. Artinya, Laporan Realisasi Anggaran (LRA) bisa saja surplus, yakni pendapatan yang terealisasi lebih besar daripada belanja yang terealisasi. Hal ini menunjukkan bahwa prediksi dalam perencanaan keuangan berbeda dengan yang terealisasi dalam pelaksanaan anggaran. Namun, perbedaan antara anggaran dan realisasi ini (dari defisit menjadi surplus) akan bermakna dan berkaitan dengan anggaran daerah untuk tahun berikutnya jika berkaitan dengan sisa anggaran definitif pada akhir tahun.

Kebijakan mendefisitkan anggaran yang ditetapkan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD adalah sesuatu yang normatif, namun kebijakan yang ditempuh atas penetapan defisit anggaran telah diatur secara limitatif besarnya. Pembatasan atas maksimal defisit APBD diatur di dalam pasal 57 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011, Batas maksimal defisit APBD

untuk setiap tahun anggaran berpedoman pada penetapan batas maksimal defisit APBD oleh Menteri Keuangan.

Suatu anggaran yang ditetapkan defisit adalah sesuatu yang normatif, namun jika batas maksimal defisit melampaui batas sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 125/PMK.07/2013, maka hal ini menjadi suatu pelanggaran atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 125/PMK.07/2013 dan peraturan Menteri No. 183 tahun 2014. Jika sumber-sumber pembiayaan yang diperkirakan untuk menutup defisit, yaitu sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya, pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman, dan penerimaan kembali pemberian pinjaman atau penerimaan piutang, tidak terealisasi oleh karena tidak disusun secara akurat atau disusun sekedar menutup angka-angka di dalam anggaran defisit hal ini akan berakibat pada arus kas bulanan akan terganggu, dan akibatnya banyak belanja atas program dan kegiatan yang sudah ditetapkan dan dilaksanakan akan terhambat pembayarannya atau sampai pada tidak terbayarnya program dan kegiatan tersebut. Sehingga dengan demikian sebelumnya adalah defisit anggaran menjadi defisit kas.

Fenomena penerapan defisit anggaran pada Pemerintah Kota Kupang setiap tahunnya semakin besar defisit, dan tidak didukung dengan alokasi pendapatan daerah, sehingga alokasi anggaran belanja lebih besar dibanding dengan alokasi pendapatan daerah yang mengakibatkan terjadinya defisit anggaran bagi pemerintah Kota Kupang seperti yang terlihat pada Tabel 1 berikut ini:

**Tabel 1.1**  
**Ringkasan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**  
**Pemerintah Kota Kupang Tahun Anggaran 2014-2016**

Uraian	APBD TA. 2014	APBD TA. 2015	APBD TA.2016
Pendapatan	944.031.718.092,00	1.037.957.615.713,39	1.190.074.517.368,00
Belanja	1.017.530.180.253,28	1.158.774.432.404,44	1.322.448.757.640,40
Surplus/ (Defisit)	(73.498.462.161,28)	(120.816.816.691,05)	(132.374.240.272,40)
Pembiayaan	73.498.462.161,28	120.816.816.691,05	132.374.240.272,40
Presentase Defisit	7,22%	10,43%	10,01%

Sumber: Badan Keuangan Daerah Pemerintah Kota Kupang Tahun 2017

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Tahun 2013 Tentang Batas Kumulatif Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Batas Maksimal Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah Tahun Anggaran 2014 yaitu: berdasarkan kategori fiskal yaitu:

a. Sebesar 6,5% dari perkiraan Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2014 untuk kategori sangat tinggi; b. 5,5% untuk kategori tinggi; c. 4,5% untuk kategori sedang; dan d. 3,5% untuk kategori rendah. Pada tahun 2015 Menteri Keuangan menetapkan batas maksimal defisit sebesar 6,25% untuk kategori sangat tinggi, 5,25% untuk kategori tinggi, dan sebesar 4,25% untuk kategori sedang dan 3,25% untuk kategori rendah sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan RI No. 183 Tahun 2014. Sedangkan batas maksimal Defisit APBD Tahun Anggaran 2016 sebesar 6% dan terendah 3 % berdasarkan peraturan menteri No. 153 tahun 2015.

Berdasarkan tabel 1.1 diatas dapat diketahui bahwa defisit anggaran dalam APBD Kota Kupang dari tahun 2014 sebesar Rp. 73.498.462.161,28 atau 7,22%, tahun 2015 sebesar 120.816.816.691,05 atau 10,43 dan pada tahun 2016 sebesar

132.374.240.272,40 atau 10,01%. Hal ini menunjukkan bahwa: 1). Defisit anggaran dari tahun 2014-2016 mengalami kenaikan. 2). Realitas Pengeluaran pada belanja Pemerintah Kota Kupang lebih besar dari Pendapatan Daerah berdampak pada perekonomian. Dalam hal ini, peningkatan pengeluaran yaitu pembelian pemerintah atas barang dan jasa. 3). Memberikan konsekuensi tekanan berat dalam APBD, yaitu lewat pembayaran bunga dan cicilan. Akibat kebijakan defisit juga APBD menjadi sensitif terhadap kondisi makro ekonomi Kota Kupang. 4). Defisit anggaran tersebut melebihi batas yang telah ditetapkan oleh peraturan menteri keuangan.

Dari fenomena diatas, penulis ingin menganalisis tentang bagaimana penerapan anggaran defisit APBD Pemerintah Daerah Kota Kupang. Disisi lain, hanya sebagai pembuktian dari kecenderungan penerapan anggaran defisit yang terjadi dalam APBD Kota Kupang. Pembiayaan daerah merupakan sumber alternatif yang dapat digunakan untuk menutupi anggaran defisit. Akan tetapi pembiayaan daerah perlu dianalisis dengan cermat dikarenakan jika salah menetapkan pembiayaan daerah dalam suatu daerah akan menyebabkan resiko yang sangat besar. Karena sudah jelas pembiayaan daerah yang berasal dari pinjaman daerah dan investasi membawa konsekuensi dimana pemerintah harus membayar sejumlah pokok pinjaman beserta bunganya, pada saat jatuh tempo maupun investasi. Sehingga, besarnya pembiayaan daerah yang berasal dari pinjaman dan investasi sedapat mungkin disesuaikan dengan kemampuan daerah untuk mengembalikan pinjaman dan tidak membebani APBD.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut maka penulis menarik sebuah judul untuk penelitian yaitu “**Analisis Defisit Anggaran Pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kota Kupang Tahun Anggaran 2014-2016.**”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan fenomena diatas maka dirumuskan masalah Bagaimana penyebab dan dampak defisit anggaran terhadap pendapatan dan belanja pada Pemerintah Kota Kupang tahun anggaran 2014-2016?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui penyebab dan dampak defisit anggaran terhadap pendapatan dan belanja pada Pemerintah Kota Kupang tahun anggaran 2104-2016.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian yang dapat diperoleh adalah sebagai berikut :

### **1. Bagi Penulis.**

Pengetahuan dan wawasan mengenai penerapan anggaran defisit terhadap pendapatan dan belanja pada Pemerintah tahun 2014 –2016 untuk memahami perbandingan antara konsep yang diberikan pada masa perkuliahan dengan penerapannya langsung di instansi pemerintahan.



2. Bagi Pemerintah Daerah.

Sebagai Bahan masukan kepada Pemerintah Kota Kupang dalam mengambil kebijaksanaan berhubungan dengan Penerapan Anggaran Defisit pada Pemerintah Kota Kupang.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi untuk melakukan penelitian selanjutnya.