

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah demikian pula Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 menyatakan hal yang sama. Abdul Halim, (2002) menyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana kegiatan pemerintah yang dituangkan dalam bentuk angka dan menunjukkan adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal dan biaya yang maksimal untuk satu periode APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai tanggal 11 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Proses penyusunan APBD merupakan sebuah proses yang cukup rumit dan mengandung muatan politis yang cukup signifikan (Abdullah, 2006). Proses penyusunan anggaran diawali dari rencana pelayanan yang akan diberikan oleh pemerintah daerah. Pemilihan pelayanan (dalam bentuk kegiatan) direncanakan secara bersama-sama dengan inisiatif terbesar ada di pihak eksekutif. Pihak eksekutif kemudian mengalokasikan anggaran untuk setiap kegiatan, program, dan prioritas anggaran. Rangkuman usulan kegiatan dan anggarannya, kemudian disampaikan kepada Pihak legislatif untuk dibahas terlebih dahulu

sebelum disahkan menjadi Peraturan Daerah (Perda). Struktur APBD merupakan suatu kesatuan yang terdiri dari tiga komponen utama, yaitu Pendapatan Daerah, Belanja Daerah dan Pembiayaan Daerah. Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Sumber pendapatan daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja daerah terdiri dari belanja langsung dan belanja tidak langsung. Pembiayaan daerah meliputi semua transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus. Pembiayaan daerah terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan daerah terdiri dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SILPA), pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman daerah, penerimaan kembali pemberian pinjaman dan penerimaan piutang daerah sedangkan pengeluaran pembiayaan daerah terdiri dari pembentukan dana cadangan, penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah, pembayaran pokok utang, dan pemberian pinjaman daerah. Dalam membiayai semua kegiatan pemerintah daerah, seringkali APBD mengalami defisit. Defisit anggaran sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 terjadi apabila anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih

kecil dari anggaran belanja daerah. Dalam hal APBD diperkirakan defisit, APBD dapat didanai dari penerimaan pembiayaan Daerah yang ditetapkan dalam Perda tentang APBD. Salah satu jenis penerimaan pembiayaan daerah yang sering digunakan adalah SiLPA. SiLPA mencakup pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan.

Permendagri 13 Tahun 2006 Pasal 137 menyatakan: Sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya merupakan penerimaan pembiayaan yang digunakan untuk:

1. Menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja
2. Mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung
3. Mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan.

Kusnandar dan Siswantoro 2012), menyatakan bahwa SiLPA tahun sebelumnya adalah penerimaan pembiayaan digunakan untuk menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja, mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung (belanja barang dan jasa, belanja modal, dan belanja pegawai) dan mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan. Hal tersebut sejalan dengan Mahmudi (2010), menjelaskan apabila terjadi sisa

anggaran pada akhir periodemaka sisa anggaran dapat digunakan sebagai sumber pembiayaan maupun belanja untuk tahun anggaran berikutnya.

Sedangkan Maryadi (2012) dalam penelitian yang berjudul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran dan Luas Wilayah terhadap Belanja Modal Pada Kabupaten Dan Kota Di Indonesia Tahun 2012 , hasil penelitian menunjukkan bahwa secara parsial Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan namun dengan arah negatif, Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran dan Luas Wilayah berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal pada Kabupaten dan Kota di Indonesia Tahun 2012 Secara simultan variabel Pendapatan Asli Daerah,Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran dan Luas Wilayah berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal pada Kabupaten dan Kota di Indonesia Tahun 2012.

Penelitian yang dilakukan Sihar Simamora, (2014) dengan judul pengaruh sisa lebih perhitungan anggaran (SILPA), penerimaan dan pengeluaran pembiayaan terhadap belanja daerah mengatakan bahwa hasil kajian menunjukkan bahwa secara teoritis SILPA, penerimaan dan pengeluaran pembiayaan berpengaruh terhadap total belanja daerah dimasa yang akan datang.

Dalam kaitan dengan penelitian-penelitian yang telah dikemukakan maka berikut ini disajikan kondisi SiLPA Provinsi Nusa Tenggara Timur 2010–2019 disajikan pada Tabel 1.1.berikut :

Fenomena ini selalu terjadi dikalangan pemerintahan. Penyerapan anggaran pada OPD selalu kurang serap di awal tahun, tetapi selalu mulai meningkat pada

pertengahan tahun hingga akhir tahun. Banyak instansi pemerintah yang terlalu berhati-hati ketika melakukan pengeluaran anggaran. Sehingga terkesan lambat dan tidak optimal dalam melakukan penyerapan anggaran. Jika dilihat dari APBD yang telah masuk, kecenderungan daerah menganggarkan defisit tersebut karena adanya SiLPA dalam APBD. Sebenarnya secara umum daerah tidak sedang dalam kondisi riil, mereka menganggarkan defisit karena untuk menyerap SiLPA tahun sebelumnya.

Tabel 1.1.
Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA)
Provinsi Nusa Tenggara Timur Periode tahun 2010-2019

TAHUN	JUMLAH SILPA(Rp)
2010	288.539.723.420
2011	252.690.837.502
2012	210.739.451.449
2013	110.683.612.716
2014	145.656.712.851
2015	179.315.118.647
2016	227.763.814.960
2017	248.123.215.228
2018	158.726.023.789
2019	282.888.618.768

*Sumber data :Laporan Hasil Pemeriksaan Audit BPK
RI Perwakilan NTT, 2020*

Berdasarkan data pada Tabel 1.1 di atas terlihat Perkembangan jumlah SiLPA tahun 2010 sampai dengan tahun 2019 menunjukkan bahwa SiLPA pada APBD Provinsi NTT fluktuasi, hal ini disebabkan oleh realisasi belanja modal

yang tidak sesuai target. Berikut gambaran realisasi belanja modal Provinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2010-2019 :

Tabel 1.2
Realisasi belanja modal Provinsi Nusa Tenggara Timur
Periode tahun 2010-2019

Tahun	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	%
2010	215.780.298.283	191.392.446.180	88,70
2011	188.629.526.315	166.193.597.886	88,11
2012	192.423.072.241	177.544.598.539	92,27
2013	226.533.327.633	203.243.109.916	88,72
2014	234.416.104.761	195.335.652.324	83,33
2015	268.769.527.579	244.750.464.780	91,06
2016	265.637.894.900	225.180.376.272	84,77
2017	475.695.783.957	407.600.788.970	85,69
2018	696.852.477.347	606.702.214.577	87,06
2019	633.202.476.402	602.299.044.635	95,12

Sumber data :Laporan Hasil Pemeriksaan Audit BPK RI Perwakilan NTT

Tabel 1.2. menunjukkan bahwa sebagian besar SiLPA disumbangkan ke Belanja Langsung berupa Belanja Modal yang secara langsung menyentuh kebutuhan masyarakat. Jumlah Belanja Langsung berupa pembangunan infrastruktur, pengadaan aset, dan sebagainya yang di dalamnya juga terdapat Belanja Tidak Langsung lebih kecil dari jumlah Belanja Langsung (Panggabean, 2010). Akibatnya banyak permasalahan misalnya tentang penggunaan dana SiLPA untuk belanja modal tahun sebelumnya yang belum terealisasi. SiLPA tahun sebelumnya yang merupakan penerimaan pembiayaan digunakan untuk

menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja. Beberapa pendapat menyatakan bahwa, SiLPA adalah suatu indikator yang menggambarkan efisiensi atas pengelolaan anggaran pemerintah. Hal ini didasari bahwa SiLPA hanya akan terbentuk bila terjadi Surplus pada APBD dan sekaligus terjadi Pembiayaan Neto yang positif, dimana komponen Penerimaan lebih besar dari komponen Pengeluaran Pembiayaan (Balai Litbang NTT, 2008). Pendapat lain dari Anny Ratnawati (2013) menyatakan bahwa tingginya angka SiLPA menunjukkan bahwa Pemda belum secara cermat mengelola keuangannya. Oleh karena itu, beliau berharap Pemda tidak lagi diberikan SiLPA kecuali bila ada dana sisa karena efisiensi program, bukan karena programnya mangkrak atau macet. Salah satu penggunaan Silpa Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 137 adalah mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung yang dalam hal ini mencakup belanja barang dan jasa, belanja modal, dan belanja pegawai. Khusus terkait korelasi antara Silpa dan belanja modal, beberapa penelitian telah dilakukan. Hasil penelitian berbeda didapat dari penelitian yang dilakukan Purnama (2013) yang meneliti Pemkab/kota seluruh Jawa Tengah tahun 2011-2013 yang menghasilkan hasil bahwa Silpa tidak berpengaruh secara parsial dan signifikan terhadap alokasi anggaran belanja modal. Minimnya penelitian terkait pengaruh SiLPA terhadap alokasi belanja modal membuat penulis tertarik untuk meneliti hal tersebut.

Tabel 1.3
Realisasi Belanja barang dan jasa Provinsi Nusa Tenggara Timur
Periode Tahun 2010-2019

TAHUN	ANGGARAN (Rp)	REALISASI (Rp)	%
2010	179.315.118.647	179.264.504.331	99.97
2011	236.637.894.900	225.180.376.272	95.16
2012	475.045.429.289	425.613.121.224	89.59
2013	149.128.821.347	141.657.475.918	94.99
2014	298.571.116.108	276.099.624.615	89.46
2015	331.907.887.000	317.680.998.260	95.71
2016	150.332.834.500	132.146.764.331	87.90
2017	112.830.051.536	104.945.155.869	93.02
2018	853.513.375.725	755.747.653.356	80.55
2019	166.296.492.789	165.206.703.748	99.34

Sumber data: Bps Provinsi NTT

Berdasarkan data tabel 1.3 diatas maka dapat dilihat nominal data belanja barang dan jasa pada APBD Provinsi NTT tahun anggaran 2010-2019 berfluktuasi. Pada tahun 2012 menunjukkan nominal sebesar Rp 475.045.429.289 pada tahun 2018 meningkat menjadi Rp 853.513.375.725 Namun pada tahun 2017 mengalami penurunan Rp 112.830.051.536 dapat digunakan untuk melihat kinerja APBD di dalam pengelolaan anggaran.

Penyebab meningkatnya belanja barang dan jasa dari tahun ke tahun karena adanya perencanaan yang buruk ditambah penyerapan anggaran yang rendah. Sehingga faktor-faktor yang mempengaruhi timbulnya SiLPA dari tahun ke tahun perlu untuk di teliti.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka dirumuskan masalah-masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh belanja modal dan belanja barang dan jasasecara parsial terhadap SiLPA di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2010-2019?
2. Bagaimana pengaruh belanja modal dan belanja barang dan jasa secara simultan terhadap SiLPA diprovinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2010-2019?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mengetahui :

1. Untuk menganalisis pengaruh belanja modal dan belanja barang dan jasasecara parsial terhadap SiLPA di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2010-2019?
2. Untuk menganalisis pengaruh belanja modal dan belanja barang dan jasa secara simultan terhadap SILPA di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2010-2019?

1.4 Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan kegunaan sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti

Untuk menambah wawasan dan pengalaman yang sangat berharga bagi peneliti sehingga sedikit banyak yang selama ini peneliti terima dan juga menambah wawasan peneliti untuk berpikir secara kritis.

2. Bagi Pemerintah Nusa Tenggara Timur

Peneliti ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Nusa Tenggara Timur untuk memanfaatkan SiLPA secara maksimal untuk Belanja Modal dan Belanja Barang dan Jasa.

3. Bagi Lembaga/Universitas

Penelitian ini diharapkan dapat menambah bahan kajian dan literature bagi akademik berkenaan.

4. Bagi Peneliti Lain

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian maupun salah satu referensi untuk penelitian yang lain.