

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi tonggak awal dari otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah berkaitan dengan sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas dan potensi daerah tersebut (Bastian : 2006). Dengan pemberian otonomi daerah, kepala daerah memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan termasuk dalam hal pengelolaan keuangan. Oleh karena itu sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik diperlukan untuk mengolah dana desentralisasi secara transparan, ekonomis, efisien, efektif dan akuntabel.

Sejak tanggal 1 januari 2001, kebijakan pemerintah terkait dengan otonomi daerah mulai dilaksanakan secara efektif. Setiap daerah berupaya memaksimalkan sumber penerimaan daerahnya agar mampu untuk membiayai penyelenggaraan daerah tersebut dan yang terutama untuk dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dapat dilihat melalui kemampuan pemerintah daerah dalam menampung aspirasi masyarakat serta dalam mengembangkan niat masyarakat untuk ikut berpartisipasi didalam proses pertanggungjawaban

eksplorasi sumber daya yang ada dan dalam mengembangkan sumber-sumber pembiayaan. Oleh karena itu kewenangan yang luas diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengelolah keuangan daerahnya secara mandiri.

Menurut UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, keuangan daerah merupakan semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang, dan segala berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Sedangkan yang dimaksud dengan pengelolaan mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan dan pertanggungjawaban. Pemegang kekuasaan atas pengelolaan keuangan daerah dipegang oleh gubernur/bupati atau walikota selaku kepala pemerintahan di daerah. Dengan demikian pemerintah daerah yang merupakan pengelola serta pengguna atas keuangan daerah memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan hasil kerjanya kepada masyarakat secara transparan dan akuntabel.

Dalam pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk dapat merancang dan menetapkan anggaran sesuai kebutuhan dan potensi daerahnya. Sehingga untuk dapat melakukan perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah secara baik dan benar pemerintah daerah memerlukan suatu alat perencanaan yang dapat menampung segala aspirasi dan kepentingan masyarakat di daerah tersebut, dengan demikian pemerintah membuat dan menetapkan suatu bentuk perencanaan keuangan yang dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah (APBD). APBD menggambarkan segala kekayaan pemerintah dalam bentuk uang maupun asset – asset pemerintah. Adapun laporan APBD terdiri dari rincian pos pendapatan, belanja dan pembiayaan. Pendapatan adalah segala penerimaan yang diterima oleh pemerintah daerah dari hasil pengelolaan kekayaan pemerintah daerah. Belanja adalah pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka membiayai aktivitas pemerintah daerah pada satu tahun anggaran. Pembiayaan adalah pos penerimaan dan/atau pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah dengan maksud untuk memperoleh manfaat ekonomi pada tahun – tahun anggaran yang berikutnya.

Sistem penganggaran sektor publik dalam sejarahnya berkembang sesuai dengan dinamika perkembangan manajemen sektor publik serta tuntutan masyarakat. Tujuan dari pengelolaan sektor publik oleh pemerintah diarahkan kepada pelayanan masyarakat. Sistem penganggaran sektor public terdiri atas beberapa jenis yaitu anggaran tradisional (konvensional) dan anggaran yang berorientasi pada kepentingan publik. Anggaran tradisional ditandai dengan *line-item* dan *incrementalism*, sedangkan anggaran yang berorientasi pada kepentingan publik ditandai dengan *Zero Based Budgeting, Planning, Programming, And Budgeting System*, serta *Performance Based Budgeting* (anggaran berbasis kinerja). Anggaran tradisional memiliki kelemahan diantaranya tidak dapat menjadi tolak ukur didalam menilai kinerja pengelolaan keuangan pemerintah. Sehingga sistem anggaran yang berorientasi pada pelayanan public digunakan untuk dapat mengatasi kelemahan yang ada pada anggaran tradisional tersebut. Yang terbaru dan

diberlakukan dalam penyusunan anggaran sektor publik adalah sistem penganggaran berbasis kinerja.

Dengan sistem penganggaran berbasis kinerja yang diberlakukan untuk memperbaiki kelemahan anggaran tradisional yang tidak mampu mengukur keberhasilan pemerintah dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik, kini setiap anggaran dikaitkan dengan target kinerja yang hendak dicapai. Kinerja sendiri memiliki arti seperti prestasi, tingkat pencapaian, realisasi dan pemenuhan. Kebanyakan terminologi mengacu pada dampak tujuan tindakan publik, tetapi beberapa berhubungan secara subjektif dengan tingkat kepuasan yang dirasakan sebagai suatu hasil dari suatu tindakan (Ritonga : 2009). Dalam sistem penganggaran berbasis kinerja terdapat indikator kinerja yang jelas untuk bisa mengukur keberhasilan anggaran meliputi indikator *input*, *output* dan *outcome*. Apabila terjadi sisa anggaran pada akhir periode maka anggaran tersebut tidak akan “hangus” tetapi dapat digunakan sebagai sumber pembiayaan untuk tahun anggaran berikutnya yang masuk dalam kategori Sisa lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA).

SILPA dapat terjadi karena adanya selisih antara pendapatan dengan belanja yang menghasilkan surplus ataupun defisit anggaran dan jika ditambah dengan pembiayaan netto maka pada akhirnya akan menghasilkan SILPA tahun berkenan. Ada tidaknya SILPA dan besar kecilnya sangat tergantung pada tingkat belanja yang dilakukan pemerintah daerah serta kinerja pendapatan daerah. Jika pada tahun anggaran tertentu tingkat belanja daerah relatif rendah atau terjadi efisiensi anggaran, maka dimungkinkan akan

diperoleh SILPA yang lebih tinggi. Tetapi sebaliknya jika belanja daerah tinggi, maka SILPA yang diperoleh akan semakin kecil, bahkan jika belanja daerah lebih besar dari pendapatan daerah sehingga menyebabkan terjadi defisit fiskal, maka dimungkinkan tidak terdapat SILPA untuk tahun anggaran bersangkutan tetapi justru terjadi Sisa Kurang Pembiayaan Anggaran (SiKPA). Selain belanja daerah, pelampauan realisasi pendapatan daerah daripada jumlah yang dianggarkan juga turut mempengaruhi terjadinya SILPA. Faktor lain yang juga menyebabkan terjadinya SILPA adalah kewajiban pemerintah daerah kepada pihak ketiga yang sampai dengan akhir tahun belum dilunasi. Dengan demikian, keberadaan SILPA tersebut memberikan sinyal adanya kinerja anggaran yang baik pada tahun anggaran bersangkutan. SILPA akhir tahun anggaran hanya dapat diketahui jumlahnya setelah berakhirnya periode anggaran tersebut, yaitu pada 31 Desember

Provinsi Nusa Tenggara Timur merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang mengelolah keuangannya secara otonom. Pemerintah Provinsi juga membuat suatu perencanaan keuangan dalam bentuk laporan APBD yang kemudian pada akhir tahun membuat laporan pertanggung jawab peneglolaan anggaran tersebut dalam bentuk Laporan Keuangan pemerintah daerah, yang salah satunya adalah laporan realisasi anggaran. Dalam laporan realisasi anggaran, tergambar aktivitas pendapatan, belanja dan pembiayaan pemerintah provinsi NTT selama satu periode anggaran. Pengelolaan atas pendapatan, belanja dan pembiayaan tersebut memperoleh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) yang diperoleh pada akhir tahun anggaran.

Berikut adalah tabel perkembangan SILPA pada pemerintah Provinsi NTT tahun 2009-2011 :

Tabel 1.1
Data Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) Tahun Lalu
Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur
Tahun Anggaran 2009 – 2011

Tahun Anggaran	Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (Rp)
2009	210.676.609.323,00
2010	110.683.612.716,00
2011	145.656.712.851,00

Sumber : Biro keuangan Setda Provinsi NTT (APBD Provinsi NTT)

Berdasarkan data tabel diatas maka dapat dilihat jumlah nominal SILPA tahun lalu pada APBD pemerintah Provinsi NTT Tahun Anggaran 2009 – 2010 mengalami penurunan. Pada tahun 2009 SILPA provinsi NTT menunjukkan nominal sebesar Rp 210.676.609.323,00. Pada tahun anggaran berikutnya, yaitu pada tahun 2010 jumlah SILPA tersebut mengalami penurunan menjadi Rp 110.683.612.716,00. Namun pada tahun 2011 jumlah SILPA kembali mengalami meningkat menjadi Rp 145.656.712.851,00. Dari segi pertumbuhannya, SILPA dapat digunakan untuk menilai kinerja pemerintah didalam pengelolaan anggaran. Apabila SILPA yang timbul bersaldo positif maka berindikasi menunjukan kesehatan fiskal dan kesinambungan fiskal daerah yang baik.

Dengan melihat uraian diatas, terjadinya SILPA merupakan suatu hal yang menarik untuk diteliti. Sehingga faktor-faktor yang mempengaruhi timbulnya SILPA penting untuk diketahui. Perubahan jumlah SILPA dari tahun ke tahunnya juga perlu diteliti penyebabnya. Hal ini membuat penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul *“Analisis Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) Pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2009 – 2011”*

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalahnya adalah :

1. Apa saja faktor yang mempengaruhi terjadinya SILPA pada pemerintah Provinsi NTT pada tahun anggaran 2009 – 2011 ?
2. Apa saja faktor yang menyebabkan jumlah SILPA berubah dari tahun 2009 – 2011 ?

3.2 Tujuan Dan Kegunaan

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai didalam penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya SILPA pada tahun anggaran 2009-2011, serta faktor-faktor yang mengakibatkan jumlah SILPA menurun. Dari hasil penelitian ini dapat menggambar kinerja pemerintah Provinsi NTT dalam menggunakan anggaran.

3.3 Kegunaan Penelitian

- a. Penelitian ini dapat menjadi informasi serta bahan pertimbangan bagi pemerintah Provinsi NTT didalam pengelolaan keuangan daerah dan didalam pengambilan keputusan yang berkaitan dalam perencanaan dan penggunaan anggaran.
- b. Penelitian ini juga dapat digunakan sebagai referensi bagi peneliti selanjutnya yang mengangkat persoalan serupa.
- c. Bagi saya sendiri sebagai calon peneliti dengan melakukan penelitian ini saya dapat lebih mengetahui secara langsung pengelolaan keuangan daerah khususnya tentang SILPA di provinsi NTT. Selain itu dari hasil penelitian yang diperoleh maka peneliti dapat menghasilkan suatu karya ilmiah baru pada bidang Ekonomi, khususnya Akuntansi keuangan Daerah.