

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Peran Pemerintah Daerah yang dominan dalam mengelola keuangan daerah saat ini, harus diakui sebagai salah satu hasil dari adanya kebijakan otonomi daerah. Esensi penting dari kebijakan otonomi daerah adalah penyerahan wewenang oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah, baik yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan maupun dalam mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berlakunya paket undang-undang di bidang pengelolaan keuangan negara, yaitu; Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara telah mengubah secara drastis sistem penganggaran di Indonesia. Paket undang-undang ini merupakan fondasi bagi pelaksanaan reformasi di bidang keuangan, sehingga APBN maupun APBD sebagai instrumen fiskal dapat berfungsi optimal.

Menghadapi kondisi perekonomian global serta kondisi fiskal saat ini, pemerintah termasuk Pemerintah Daerah dituntut untuk lebih kredibel dalam menyusun perencanaan anggaran. Perencanaan dan penganggaran daerah merupakan cerminan dari efektifitas pengelolaan keuangan daerah untuk menunjang keberhasilan desentralisasi fiskal. Proses perencanaan anggaran itu sendiri dimulai dari dibuatkannya Rencana Pembangunan Jangka Panjang

Daerah (RPJPD) dengan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional. RPJPD yang merupakan dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun selanjutnya akan digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk setiap jangka waktu 5 (lima) tahun.

Sementara untuk perencanaan tahunan Pemerintah Daerah, rencana pelaksanaan semua Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dituangkan dalam suatu rencana anggaran yang disebut sebagai APBD. Proses penyusunan APBD dilakukan dengan melibatkan semua SKPD di daerah setelah diterbitkannya pedoman penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD sebagai pedoman kepala SKPD dalam menyusun RKA-SKPD berdasarkan nota kesepakatan. Setelah RKA-SKPD dibuat, selanjutnya adalah menyusun rencana peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Rencana peraturan tersebut akan dievaluasi kemudian ditetapkan oleh kepala daerah menjadi peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

APBD sejatinya merupakan wujud kristalisasi aspirasi daerah yang disusun secara terencana oleh Pemerintah Daerah, setelah memperlihatkan aspirasi kebutuhan riil masyarakat melalui DPRD yang berorientasi sepenuhnya kepada kepentingan publik. APBD yang terdiri atas pendapatan, belanja, dan pembiayaan harus dapat dikelola dan diimplementasikan secara efektif dan efisien sebagaimana diamanatkan oleh

Undang-Undang. Dalam LRA Pemerintah Daerah, sekaligus sebagai basis evaluasi dan penilaian kinerja keuangan daerah

LRA dalam LKPD pada prinsipnya menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh Pemerintah Daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan. Berdasarkan penyajian LRA, maka cakupan informasi keuangan yang disajikan didalamnya meliputi: (a) informasi sumber pendapatan daerah, yaitu sumber pendapatan asli daerah, dana perimbangan serta sumber dana lainnya (pendapatan daerah lainnya yang sah); (b) informasi mengenai alokasi pendanaan per jenis belanja, yaitu belanja pegawai, belanja operasional, belanja modal, subsidi, belanja bunga, belanja bantuan sosial, hibah, belanja bantuan keuangan dan belanja tak terduga; (c) informasi pembiayaan daerah yaitu sumber dana untuk menutup defisit anggaran serta optimalisasi dana surplus anggaran. Selisih antara pendapatan dan belanja daerah akan menghasikan apa yang dikenal sebagai selisih lebih/kurang perhitungan anggaran (SiLPA / SiKPA).

Dalam 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 menetapkan bahwa, SiLPA tahun sebelumnya yang merupakan penerimaan pembiayaan oleh pemerintah yang dapat digunakan untuk: (a) menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja; (b) mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung; (c)

mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan.

Hal menarik yang perlu dikaji sehubungan dengan informasi keuangan dalam LRA adalah mengenai berapa nilai SiLPA/SiKPA dan SILPA yang dianggarkan pada APBD maupun APBD Perubahan. Lampiran III Kebijakan Penyusunan APBD, angka 3 Pembiayaan Daerah, huruf c Sisa Lebih Pembiayaan (SILPA) Tahun Berjalan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2014, telah memberi pedoman kepada Pemerintah Daerah melalui TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) maupun Badan Anggaran DPRD, bahwa SiLPA maupun SILPA ditetapkan sebagai berikut: (1) Pemerintah Daerah menetapkan Sisa Lebih Pembiayaan (SILPA) Tahun Anggaran 2014 bersaldo nihil; (2) Dalam hal perhitungan penyusunan Rancangan APBD menghasilkan SILPA Tahun Berjalan positif, Pemerintah Daerah harus memanfaatkannya untuk penambahan program dan kegiatan prioritas yang dibutuhkan, volume program dan kegiatan yang telah dianggarkan, dan/atau pengeluaran pembiayaan (pasal 28 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pasal 60 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, pembentukan dana cadangan; penyertaan modal Pemerintah Daerah; pembayaran pokok utang; dan pemberian pinjaman); (3) Dalam hal perhitungan SILPA tahun berjalan

negatif, Pemerintah Daerah melakukan pengurangan bahkan penghapusan pengeluaran pembiayaan yang bukan merupakan kewajiban daerah, pengurangan program dan kegiatan yang kurang prioritas dan/atau pengurangan volume program dan kegiatannya.

Dari pembahasan tersebut di atas, banyak Pemerintah Daerah dalam membentuk APBD (Murni) menganggarkan SiLPA/SILPA (Induk) bernilai 0 (nol) atau nihil (tanpa nilai rupiah), dengan alasan dan pertimbangan dalam APBD (Murni) tidak merencanakan terjadinya selisih antara realisasi penerimaan dengan realisasi pengeluaran, dan menetapkan antara anggaran dan belanja dalam anggaran berimbang. Demikian pula alasan dan pertimbangan beberapa Pemerintah Daerah yang menganggap bahwa nilai SiLPA/SILPA (Induk) masih dalam besaran sementara, dan masih menunggu nilai riil (SiLPA/SILPA) hasil pemeriksaan Tim BPK-RI atas LKPD, dan selanjutnya menetapkannya dalam APBD (Perubahan). Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (DJPK) menyatakan bahwa sering terjadi peningkatan SiLPA yang cukup signifikan pada berbagai daerah di Indonesia. Hal ini disebabkan karena adanya dua faktor utama, yaitu karena adanya peningkatan realisasi pendapatan pada beberapa daerah tertentu yang mempunyai sumber-sumber PAD, dan yang kedua adalah adanya belanja yang tidak terserap di beberapa daerah yang merupakan daerah non penghasil. DJPK menyatakan bahwa permasalahan inilah yang menyebabkan timbulnya sisa lebih anggaran (SiLPA) dalam APBD

Berkenaan dengan dana SiLPA ini , terdapat beberapa fenomena yang menarik untuk dicermati. Syukriy (2013) menemukan fakta masih sering terjadinya SiLPA dalam LRA dalam pengelolaan keuangan daerah belakangan ini. Padahal dalam anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya (APBD), Pemda telah menetapkan prediksi akan terjadi defisit, yakni pendapatan daerah tidak dapat menutupi seluruh belanja daerah. Mengapa bisa terjadi perkiraan dalam anggaran berbalikan dengan realisasinya? Syukri (2013) selanjutnya menjelaskan bahwa penerapan anggaran defisit yang sejalan dengan konsep penganggaran berbasis kinerja, memunculkan kecenderungan di PEMDA 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. Untuk merespon hal ini, pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah No.54/2005 tentang Pinjaman Daerah. PP ini memberi kewenangan kepada daerah untuk melakukan pinjaman kepada pihak luar, meskipun sesungguhnya persyaratan yang harus dipenuhi cukup berat.

Pada praktiknya, APBD yang defisit tidak selalu defisit dalam pertanggung-jawabannya. Artinya, LRA bisa saja surplus, yakni pendapatan yang terealisasi lebih besar dari pada 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.

Pemda yang menetapkan APBD defisit mungkin saja memiliki SILPA realisasian yang lebih besar daripada APBD surplus. Hal ini disebabkan oleh adanya komponen pembiayaan neto yang diperhitungkan dalam penentuan angka SILPA. Terlepas dari perhitungan matematis, yang menarik untuk didiskusikan adalah alasan yang rasional dalam penetapan surplus/defisit dan penetapan SiLPA dan SILPA tersebut.

Di beberapa daerah dibuat kebijakan (misalnya di Provinsi Jawa Tengah) bahwa SILPA dalam APBD di Pemda kabupaten dan kota diharuskan bernilai 0 (nol) atau nihil (tanpa nilai rupiah). Artinya, tidak direncanakan terjadi selisih antara jumlah penerimaan dan jumlah pengeluaran daerah. Hal ini dimaknai sebagai anggaran berimbang (*balanced budget*). Pada prinsipnya, kebijakan ini untuk mendorong Pemda kabupaten/kota untuk lebih bertanggungjawab terhadap penggunaan uang publik, sehingga sejalan dengan konsep *value for money*, yang mencakup ekonomi, efisiensi, dan efektifitas. Sementara itu, capaian indikator pembangunan belum sepenuhnya menunjukkan hasil yang menggembarakan karena masih terdapat beberapa provinsi dengan SiLPA relatif tinggi namun capaian pembangunannya masih berada di bawah capaian nasional.

Sehubungan dengan fenomena SiLPA di atas, dalam konteks APBD Pemda Propinsi NTT dan Kota Kupang juga menarik untuk dianalisis. Berdasarkan paparan yang disampaikan oleh Prof. Daniel D Kameo Ph.D

dalam www.victorynews.id tanggal 4 September 2017 menyatakan bahwa penyebab adanya SiLPA bagi NTT hampir pasti bukan karena adanya pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, atau efisiensi berupa sisa penghematan belanja DAK. SiLPA di NTT kemungkinan besar disebabkan oleh kapasitas dan kemampuan penyerapan anggaran yang tidak maksimal.

Jumlah SiLPA Provinsi NTT 2016 yang mencapai angka lebih dari Rp 282 milyar sebagai contoh bukanlah angka yang kecil. Kondisi ini tidak sinkron dengan indikator fiskal NTT. Idealnya, jika suatu daerah dengan rasio ketergantungan fiskal tinggi dan ruang fiskal yang sempit, maka SiLPA seharusnya tidak ada. Oleh karena itu, sangat disayangkan karena NTT yang tertinggal dalam banyak aspek pembangunan, masih membutuhkan dana pembangunan yang besar. Pemerintah Daerah harus melakukan evaluasi kapasitas kinerjanya dalam penyerapan dana pembangunan dan dengan serius memperbaiki kelemahan-kelemahan penyebab terjadinya SiLPA. Dari sisi perencanaan, perlu peningkatan akurasi perencanaan penerimaan APBD. Sedangkan dari sisi pelaksanaan APBD dapat dilakukan dengan mendorong penyerapan anggaran sesuai rencana melalui peningkatan kegiatan monitoring dan evaluasi.

Sementara hal yang sama juga terjadi dalam APBD Kota Kupang. Kilastimor.com (9 Februari 2017) melaporkan bahwa SiLPA dalam APBD Pemkot Kupang lebih disebabkan oleh faktor yang kurang lebih sama dengan APBD Propinsi NTT, yaitu kurangnya perencanaan yang akurat dan masalah

penyerapan anggaran. SiLPA Kota Kupang mencapai Rp 149 Miliar pada tahun 2015. DPRD Kota Kupang mengingatkan Pemerintah Kota Kupang soal masalah ini. Pasalnya, daya serap anggaran untuk belanja daerah tahun 2015 dan tahun 2017 masih terdapat SiLPA yang cukup besar. Berikut tabel yang memperlihatkan ringkasan APBD Pemerintah Kota Kupang selama tahun 2015- 2018.

Tabel 1.1
Ringkasan APBD Pemerintah Kota Kupang Tahun 2015 - 2018

Uraian	2015	2016	2017	2018
Pendapatan	1.020.930.686.935	1.141.379.963.658	1.128.878.231.477	1.138.514.923.185
Belanja	992.142.239.353	1.173.081.919.042	1.101.717.649.614	1.136.327.504.244
Surplus /Defisit	28.788.447.581	(31.701.955.383)	27.160.581.863	2.187.418.940
Pembiayaan Neto	120.918.614.691	132.375.122.272	90.692.516.889	85.167.126.463
SILPA	149.707.062.272	100.673.166.889	117.853.098.753	87.354.545.404

Berdasarkan table 1.1 diatas SiLPA yang terjadi pada tahun anggaran 2015, diketahui saldo SiLPA sebesar Rp 149,707,062,272. Angka sebesar ini adalah SiLPA yang terbaca pada perubahan anggaran 2015, yang berarti tahun 2014 anggaran sebesar Rp 134 miliar lebih tersebut tidak terbelanjakan. Sementara untuk tahun 2016 SiLPA sebesar Rp 100,673,166,889 juga tidak terserap. Pada tahun 2017 malah selisih lebih/kurang perhitungan anggaran menjadi sebesar Rp 117,853,098,753, dan hal yang sama juga terjadi pada tahun 2018 bahkan dengan nilai yang lebih kecil, yaitu sebesar Rp 87,354,545,404, Hal ini memperlihatkan adanya fenomena saldo SiLPA yang fluktuatif selama periode pengamatan tahun 2015 – 2018.

SiLPA yang relatif tinggi mengindikasikan belum optimalnya pemanfaatan dana APBD oleh Pemda dalam penyediaan layanan publik dan pembangunan ekonomi di daerah. Gejala tersebut menjadi perlu untuk dianalisis mengingat sumber pendanaan utama otonomi daerah dikontribusi oleh transfer dari Pemerintah Pusat. Sesuai dengan hal tersebut, evaluasi dalam penelitian ini ditujukan untuk mengidentifikasi penyebab terjadinya SiLPA dan merumuskan rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan daerah. Berdasarkan penjelasan di atas serta terdorong oleh menariknya fenomena SiLPA yang terjadi dalam APBD Pemerintah Kota Kupang, maka kami merasa tertarik untuk melakukan penelitian mengenai fenomena ini dengan judul: **“Analisis SiLPA dalam APBD Pemerintah Kota Kupang Periode 2015 – 2018”**

1.2. Rumusan Masalah

Dengan melihat Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) di Pemerintah Kota Kupang selama kurun waktu tahun anggaran 2015-2018 yang selalu menyisihkan saldo surplus maupun defisit bahkan dalam jumlah yang besar, maka masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pola pertumbuhan SiLPA dalam APBD Pemerintah Kota Kupang selama tahun 2015-2018?
2. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya SiLPA dalam APBD Pemerintah Kota Kupang selama tahun 2015-2018.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan kedua rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pola pertumbuhan SiLPA dalam APBD Pemerintah Kota Kupang selama tahun 2015-2018.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya SiLPA dalam APBD Pemerintah Kota Kupang selama tahun 2015-2018.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Bagi Penulis

Untuk menambah wawasan dan pengetahuan penulis, baik praktis maupun teoritis sehubungan dengan fenomena SiLPA dalam APBD serta teori-teori yang relevan lainnya.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka meningkatkan kinerja pengelolaan keuangan daerah melalui penyerapan anggaran yang efisien, efektif dan ekonomis untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi peneliti lain yang ingin melakukan penelitian dengan objek yang sama dimasa mendatang.