

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan sistem tata kelola pemerintahan di Indonesia terus mengalami perubahan dan kemajuan dari waktu ke waktu. Sejak tahun 1998 setelah mengalami krisis multi dimensi, Indonesia banyak melakukan pembenahan dalam pengelolaan pemerintahannya. Pembenahan yang awalnya hanya bermula pada bidang politik, hukum, dan perundang-undangan, berlanjut hingga ke bidang lain termasuk bidang pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dan daerah. Pemerintah Indonesia sejak itu telah melakukan serangkaian proses reformasi di sektor publik, khususnya reformasi sehubungan dengan keuangan daerah.

Tonggak awal reformasi keuangan daerah ditandai dengan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dengan diundangkannya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang direvisi menjadi UU No 32 Tahun 2004 (yang telah direvisi menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah) dan diubah dengan Perpu No 3 Tahun 2005 serta UU No 25 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang direvisi menjadi UU No 33 Tahun 2004. Otonomi daerah pada dasarnya merupakan upaya pemberdayaan daerah oleh Pemerintah Pusat dalam pengambilan keputusan di daerah berkaitan dengan pengelolaan sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas, dan potensi daerah tersebut (Indra Bastian, 2006). Dengan pemberian otonomi daerah kabupaten dan kota, pengelolaan sepenuhnya berada di tangan Pemerintah Daerah. Oleh

karena itu, sistem pengelolaan keuangan daerah dituntut untuk mengelola dana desentralisasi secara transparan, ekonomis, efisien, efektif, akuntabel dan partisipatif sehingga dapat mewujudkan *good governance* dan *clean governance*.

Pengelolaan keuangan daerah sendiri dimulai dari rencana anggaran yang dibuat oleh Pemerintah Daerah. Anggaran pada hakekatnya merupakan rencana operasi keuangan yang dipakai sebagai tolok ukur dalam meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk pembiayaan dalam kurun waktu tertentu. Pada tingkat daerah, anggaran dalam manajemen sektor publik tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD yang merupakan rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah dalam penyusunannya harus tetap berorientasi pada mekanisme anggaran berbasis kinerja/prestasi kerja. Dalam hal ini, setiap dana yang dianggarkan harus mengutamakan keluaran/hasil dari kegiatan atau program yang akan atau telah dicapai. Selain itu, proses penyusunan APBD oleh karena itu harus mengacu pada penyusunan anggaran yang terpadu (*unified budgeting*), dimana dalam penyusunan rencana keuangan tahunan dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana.

Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari: 1) Pendapatan daerah; 2) Belanja Daerah; 3) Pembiayaan Daerah. Struktur APBD diklasifikasikan menurut urusan Pemerintahan Daerah dan organisasi

yang bertanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. 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. Sedangkan 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. Sementara pembiayaan meliputi semua transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus.

Selisih antara dua komponen (pendapatan dan belanja) APBD di atas menyebabkan terjadinya surplus atau defisit dalam APBD. Ketika APBD diperkirakan terjadi defisit, maka perlu dilakukan pembiayaan yang salah satunya bersumber dari penggunaan SiLPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran). Tinggi rendahnya serapan anggaran dalam suatu entitas Pemerintah Daerah, menjadi salah satu tolok ukur kinerja. Dari aspek belanja daerah, perbedaan antara anggaran dan realisasinya menunjukkan daya serap anggaran yang secara implisit mengisyaratkan ketidakmampuan pemerintah dalam mencapai target-target pembangunan yang ingin dicapai melalui pelaksanaan anggaran belanja. Kegagalan target penyerapan anggaran memang akan berakibat hilangnya manfaat belanja sebab dana yang telah dialokasikan ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan sehingga terjadi *idle money*; sementara apabila pengalokasian anggaran dilaksanakan secara efisien,

maka keterbatasan sumber dana yang dimiliki negara dapat dioptimalkan untuk mendanai kegiatan strategis.

Sehubungan dengan SiLPA dan penyerapan anggaran ini, dikutip dari mandarnews.com Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo (Kamis, 20 Juni 2019) menyatakan ketidakpuasannya sehubungan dengan adanya Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Provinsi dalam APBD Provinsi se-Indonesia yang masih menunjukkan rapot merah. Hal ini terlihat dari besarnya sisa lebih perhitungan anggaran yang dihasilkan. Secara akumulatif rata-rata SiLPA provinsi masih triliunan, hampir Rp 20 triliun untuk seluruh provinsi. Mendagri telah meminta Pemerintah Daerah melakukan penyerapan dan merealisasikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan tepat. Hal itu dimaksudkan agar penyerapan anggaran dan belanja program dilakukan secara efektif dan efisien.

Permasalahan yang menjadi perhatian terkait dengan alokasi APBD untuk belanja menurut Mendagri antara lain adanya penganggaran yang tidak sesuai dengan substansi. Realisasi belanja di sinyalir tidak sesuai dengan alokasi anggaran dan adanya kelebihan pembayaran belanja modal. Selain itu, lima hal lain yang sering bermasalah terkait APBD adalah kelebihan pembayaran honorarium, perjalanan dinas dan paket *meeting*; kelebihan pembayaran belanja barang dan jasa termasuk jasa konsultasi. Selain itu, penyaluran belanja program belum dapat dimanfaatkan; penyaluran belanja barang ke masyarakat yang tidak memadai; serta pertanggungjawaban belanja kurang tertib.

Dalam lingkup Pemerintah Provinsi NTT masalah ini juga terjadi. Dikutip dari Balleo news (18 Juni 2019), pemerintah diminta memperbaiki kinerjanya dan melakukan terobosan-terobosan baru serta lebih cermat dalam menyusun perencanaan anggaran yang disebabkan karena masih besarnya SiLPA (Sisa lebih perhitungan anggaran) APBD Provinsi NTT selama 5 (lima) tahun terakhir.

Tabel 1.1
SiLPA APBD Provinsi NTT
Tahun Anggaran 2014-2018

Tahun	SiLPA
2014	248,1 Miliar
2015	158,7 Miliar
2016	282,8 Miliar
2017	273,576 Miliar
2018	212,8 Miliar

Sumber: Balleo News, 2019

Hal ini dapat dilihat dari data SiLPA Pemerintah Daerah Propinsi NTT selama 2014–2018, dimana pada tahun 2014 SiLPA NTT sebesar Rp. 248,1 miliar, tahun 2015 Rp.158,7 miliar, tahun 2016 Rp. 282,8 miliar, tahun 2017 Rp. 273,576 miliar, dan tahun 2018, dana SiLPA NTT sebesar Rp 212,794 miliar lebih. Dan nilai ini mencapai hampir 20 persen lebih dari PAD NTT setiap tahun anggaran.

Pada tingkat daerah kabupaten, masalah penyerapan anggaran ini juga terjadi di Kabupaten TTU. Dikutip dari pernyataan Kepala Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD) TTU (Senin, 9 September 2019), hingga Agustus 2019, realisasi penyerapan APBD TTU Baru 37,5 Persen. Dari penetapan anggaran belanja sebesar Rp. 1.232.950.733.207, realisasi anggaran sampai dengan 31 Agustus 2019 bernilai Rp. 462.149.724.454 atau 37,5% dari total

anggaran yang ditetapkan. Menyikapi masalah ini, salah satu langkah awal yang akan ditempuh untuk kembali memacu realisasi penyerapan APBD Kabupaten TTU tahun 2019 adalah pelaksanaan rapat koordinasi bersama semua pimpinan Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

Fenomena di atas sebenarnya sudah terjadi sejak beberapa tahun anggaran sebelumnya. Berikut tabel yang memperlihatkan Ringkasan Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Utara selama 2015 - 2018:

Tabel 1.2
Ringkasan LRA Kabupaten TTU

Uraian	2015	2016	2017	2018
Pendapatan	783,648,995,959	918,557,400,998	1,009,891,096,663	975,948,066,550
Belanja	793,401,082,633	947,715,920,342	944,567,699,173	954,774,970,945
Surplus/Defisit	(9,752,086,674)	(29,158,519,344)	65,323,397,489	21,173,095,604
Pembiayaan Netto	138,448,893,684	111,765,721,960	51,850,980,200	117,209,933,095
SILPA	128,696,807,010	82,607,202,616	117,174,377,690	138,383,028,699

Sumber: Badan Keuangan dan Aset Kabupaten Timor Tengah Utara, 2020

Dalam tabel 1.2 terlihat bahwa pada tahun 2015 belanja lebih besar dari pendapatan yang menyebabkan terjadinya defisit sebesar Rp. 9.752.086.674 dan di tahun 2016 juga mengalami defisit anggaran sebesar Rp. 29.158.519.344. Pada tahun 2017 pendapatan lebih besar dari belanja yang menyebabkan surplus anggaran sebesar Rp. 65.323.397.489 dan 2018 pun terjadi surplus sebesar Rp. 21.173.095.604. Untuk menutup defisit dan memanfaatkan surplus yang terjadi maka pemerintah daerah melakukan pembiayaan.

Dalam tabel 1.2 dilihat bahwa tahun 2015 dan 2016 mengalami defisit anggaran namun pada akhir periode menyisakan SiLPA yang cukup tinggi

yakni tahun 2015 Rp. 128.696.807.010 dan tahun 2016 Rp. 82.607.202.616. SiLPA yang relatif tinggi mengindikasikan belum optimalnya pemanfaatan dana APBD oleh Pemda dalam penyediaan layanan publik dan pembangunan ekonomi di daerah. Dikutip dari Kompas.com (Kamis, 20 Juni 2019) Sri Mulyani (Menkeu) menyatakan bahwa seharusnya SiLPA dalam APBD adalah 0 yang menunjukkan penyerapan anggaran 100% atau maksimal. SiLPA sering digunakan sebagai salah satu indikator mengenai efisiensi pengeluaran pemerintah, hal ini didasarkan pada argumentasi bahwa SiLPA hanya akan terbentuk bila terjadi surplus anggaran dimana komponen penerimaan lebih besar dari pengeluaran. Dengan kata lain, SiLPA yang positif sekaligus mengisyaratkan masih tersedianya anggaran belanja yang belum terserap secara optimal sehingga anggaran belanja menjadi tidak efektif dan efisien dalam kaitannya dengan pencapaian tujuan atau sasaran semua program dan kegiatan pemerintah di daerah.

Angka SiLPA yang cukup tinggi setiap tahun menunjukkan bahwa penyerapan anggaran belanja yang tidak efektif dan efisien. Satria Aji Imawan (2018), pengamat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada mengatakan lemahnya penyerapan anggaran berdampak langsung bagi masyarakat karena program pemerintah tersendat. Dari data LRA diatas dapat dilihat bahwa dalam 4 tahun terakhir belanja mengalami fluktuasi. Presentase penyerapan anggaran belanja pada tahun 2015 83,44%, 2016 sebesar 84,58%, 2017 sebesar 87,29% dan 2018 sebesar 85,26%. Penyerapan anggaran yang terlalu rendah, misalnya di bawah 90% justru bisa

jadi dinilai kurang baik karena mengesankan adanya kelemahan dalam perencanaan anggaran misalnya adanya penggelembungan (*mark up*) belanja dari belanja wajarnya atau mungkin banyak program yang tidak dijalankan (Mahmudi: 2019). Penyerapan yang menumpuk pada akhir tahun biasanya tak terserap maksimal akan menjadi SiLPA. Jika APBD lambat terserap, maka yang akan mengalami kerugian besar adalah masyarakat. Hal itu karena program pemerintah untuk mengintervensi persoalan masyarakat menjadi tersendat. Lambatnya penyerapan APBD bisa berdampak fatal manakala program yang bersentuhan langsung dengan kebutuhan mendesak masyarakat tidak maksimal diintervensi.

Ditinjau dari hasil penelitian terdahulu Dadang dan Djoko (2016) tentang Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Sebagai Salah Satu Sumber Penghambat Pembangunan Ekonomi di Kabupaten Jombang menyimpulkan bahwa penyusunan APBD yang selama ini sudah dilaksanakan tidak sesuai dengan aturan/regulasi yang di amanatkan didalam peraturan perundang-undangan, karena penyusunan APBD saat ini didasarkan pada target kinerja dan sasaran pembangunan yang sudah diatur didalam dokumen RPJMD, jadi yang menjadi prioritas utama tentunya terpenuhinya target kinerja yang ada didalam RPJMD. Namun, untuk memenuhi target kinerja tersebut tentunya kebutuhan akan penyelenggaraan pemerintahan akan semakin meningkat sedangkan kemampuan anggaran pendapatan tidak berimbang dengan belanja daerah yang dianggarkan sehingga menyebabkan terjadinya defisit anggaran. Selain itu, faktor-faktor yang paling dominan dalam memberikan kontribusi

terjadinya SiLPA dari sisi pendapatan daerah bersumber dari pelampauan PAD dan lain-lain pendapatan daerah yang sah sedangkan dari sisi belanja yang paling dominan bersumber dari sisa lelang/tender dan rendahnya kualitas SDM dilingkup Pemerintah Kabupaten Jombang. Namun, masih banyak faktor lain yang bisa menyebabkan terjadinya SiLPA selain dua faktor tersebut. Hasil dari analisis ini juga menunjukkan bahwa ada dua pendapat yang menyatakan bahwa sekecil apapun SiLPA dalam APBD akan berpengaruh pada pembangunan ekonomi sedangkan pendapat yang berbeda menyatakan bahwa kontribusi pengeluaran pemerintah daerah dalam pembangunan ekonomi di Kabupaten Jombang sangat kecil apalagi jika dibandingkan dengan nilai SiLPA, karena sebagian besar target kinerja program/kegiatan dalam APBD semuanya sudah tercapai.

Peneliti lain yakni Christoper Samaloisa (2014) yang meneliti mengenai Analisis SiLPA dan Daya Serap Anggaran Pada Perhitungan APBD Kabupaten Kepulauan Mentawai 2010-2012 menyimpulkan bahwa variabel-variabel yang menyebabkan terjadinya SiLPA di Kabupaten Kepulauan Mentawai adalah perencanaan anggaran yang buruk, faktor keterlambatan penyusunan dan pengesahan APBD, serta proses anggaran berbelit-belit dan lama. Hasil analisis *Importance Performance Analysis* (IPA) menunjukkan bahwa perencanaan anggaran yang buruk memiliki nilai prioritas yang perlu diperbaiki terhadap SiLPA di Kabupaten Kepulauan Mentawai dengan nilai sebesar 82,35% disusul kemudian faktor keterlambatan penyusunan dan pengesahan APBD juga memiliki nilai prioritas yang sangat urgent diperbaiki

dengan nilai sebesar 94,96% dan yang terakhir variabel rendahnya serapan anggaran dan proses pengadaan barang/jasa yang berbelit-belit dan lama juga memiliki nilai prioritas yang harus diperbaiki dengan nilai sebesar 80.67%.

Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh dua peneliti diatas menunjukkan berbagai faktor yang menyebabkan terjadinya SiLPA yang terjadi di tempat penelitian. SiLPA dan daya serap anggaran yang terjadi dalam APBD menunjukkan kinerja pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah, untuk itu perlu dikelola secara baik untuk mencapai *good governance*.

Berdasarkan penjelasan di atas serta terdorong oleh menariknya fenomena SiLPA dan daya serap yang terjadi dalam APBD Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Utara, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian mengenai fenomena ini dengan judul: **“Analisis SiLPA dan daya serap anggaran pada APBD Kabupaten Timor Tengah Utara Tahun Anggaran 2015– 2018”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Seberapa besar tingkat pertumbuhan SiLPA dan faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya SiLPA dalam APBD Kabupaten Timor Tengah Utara periode 2015 - 2018?
2. Bagaimana tingkat serapan anggaran pada APBD Kabupaten Timor Tengah Utara serta apa saja permasalahan yang dihadapi?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis tingkat pertumbuhan SiLPA serta mengidentifikasi faktor-faktor penyebab terjadinya dalam APBD Kabupaten Timor Tengah Utara periode 2015 - 2018.
2. Untuk mengetahui tingkat serapan anggaran pada APBD Kabupaten Timor Tengah Utara serta mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah:

1. Bagi Penulis

Melalui penelitian ini diharapkan penulis dapat menambah pemahaman teori Sisa Lebih Perhitungan Anggaran dan daya serap anggaran.

2. Bagi Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Timor Tengah Utara.

Sebagai masukan dalam mengevaluasi Sisa Lebih Perhitungan Anggaran dan daya serap APBD, serta untuk tujuan penyempurnaan penerapannya di masa mendatang jika diperlukan.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Dapat menambah wawasan, referensi dan bahan pertimbangan, serta acuan yang berguna bagi peneliti selanjutnya dalam melakukan penelitian tentang objek yang sama dengan penelitian ini.