

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Paket reformasi keuangan daerah telah diawali dengan pengesahan sejumlah peraturan perundang-undangan. Peraturan perundangan tersebut diantaranya UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan negara, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Berdasarkan peraturan tersebut di atas berdampak adanya kebijakan otonomi daerah yang semakin luas. Daerah memiliki kewenangan yang semakin besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan otonomi atau desentralisasi diharapkan pemerintah menjadi lebih efisien, fleksibel dan responsif (Bird dan Slack, 2014). Pada akhirnya diharapkan dapat lebih menyejahterakan masyarakat karena lebih mengetahui situasi dan kondisi daerah.

Salah satu kewenangan yang semakin besar tersebut adalah dalam pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara dan menjadi elemen pokok dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai dasar untuk mengelola keuangan secara efisien, efektif, transparan dan akuntabel

Pengelolaan keuangan daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yaitu semua kegiatan mulai perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah. Peraturan tersebut mengamanatkan keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat aturan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan bermanfaat untuk masyarakat.

Sebagai bentuk pertanggungjawaban penyelenggaran pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan, pemerintah daerah dalam hal ini kepala daerah wajib membuat Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Hal tersebut sesuai dengan yang diamanahkan UU Nomor 17 Tahun 2003 pada pasal 31 ayat (1) dimana kepala daerah harus menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, maksimal 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran. Pada perkembangannya dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang harus dilaksanakan paling lambat tahun 2015 menyebutkan bahwa komponen laporan keuangan terdiri dari: Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Neraca, Laporan Operasional, Laporan Arus Kas, Laporan Perubahan Ekuitas, dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Penyusunan APBD tiap tahun dilaksanakan berdasarkan pedoman penyusunan APBD yang diterbitkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri. Sebagai contoh terbit Permendagri Nomor 37 Tahun 2014 sebagai pedoman penyusunan APBD tahun anggaran 2015. Pada peraturan tersebut menyatakan

bahwa dalam penyusunan anggaran Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) harus bersaldo 0. Tetapi realisasinya selalu bersaldo bahkan nilainya relatif tinggi.

SILPA pada periode tertentu di suatu daerah merupakan sisa lebih atas penggunaan anggaran pada periode sebelumnya dan akan digunakan untuk menutupi pengeluaran daerah pada tahun berikutnya. Kementerian Keuangan (2013) menemukan jumlah SiLPA pemerintah daerah dari tahun 2009 sampai 2012 menunjukkan tren meningkat. SILPA pada tahun 2009 sebesar Rp.52,15 trilyun meningkat menjadi 56,42 trilyun pada 2010 dan pada tahun 2011 meningkat lagi menjadi 76,29 trilyun selanjutnya pada tahun 2012 juga meningkat menjadi 97,03 trilyun. Dana yang sedemikian besar apabila digunakan untuk pembangunan dan tidak dibiarkan menganggur dapat mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat.

SILPA pada APBD sebagian berasal dari dana transfer ke daerah yang berasal dari APBN. Sedangkan pendanaan dalam APBN sebagian berasal dari pinjaman, yang tiap tahun selalu meningkat. Data kementerian keuangan menunjukkan pinjaman pemerintah pusat mencapai 1.977 trilyun pada tahun 2012 dan meningkat menjadi 3.165 trilyun pada tahun 2015 (kemenkeu.go.id). Pinjaman tersebut menyebabkan timbulnya beban bunga yang pada akhirnya akan menjadi beban bagi masyarakat melalui pajak ataupun pengurangan bahkan pencabutan subsidi. Sehingga sangat disayangkan apabila dana yang tersedia tidak dapat dimanfaatkan untuk pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.

Faktor perencanaan yang buruk merupakan penyebab terjadinya SiLPA sebagaimana dikemukakan Suharna (2015), Rahmawati dan Susilo (2015), Ruchaiyah (2014), Hambali dan Silfiah (2015), Riyanto (2012), Witri (2010).

Selain itu faktor pelaksanaan, pengawasan, sumber daya manusia dan regulasi juga merupakan penyebab timbulnya SiLPA (Suharna, 2015). Witri (2010) menyatakan keterlambatan penyusunan APBD dan proses APBD yang berbelit-belit merupakan faktor penyebab terjadinya SiLPA.

Kumorotomo (2010) menyatakan ketatnya peraturan mengenai pengadaan dan semakin gencarnya para aparat penegak hukum yang terkadang "mencari-cari" kesalahan prosedur menyebabkan pelaksanaan proyek di tingkat daerah mengalami pelambatan signifikan. Banyak dana yang kemudian tidak bisa dicairkan dan tetap berada dalam kas daerah yang menjadi SiLPA.

Abeyasinghe dan Jayawickrama (2008) menyatakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi membantu menjaga tarif pajak dan tingkat pengeluaran pemerintah yang rendah dan menghasilkan surplus anggaran kesehatan. Selanjutnya Chulu (2015) menyatakan adanya ketentuan bagi pemerintah lokal untuk menyeimbangkan anggaran pendapatan dan belanjanya. Pada praktiknya surplus anggaran dapat menyesatkan karena tergantung pengakuan cara menghitung belanjanya.

Penelitian Streb dan Lema (2009) mengungkapkan adanya surplus anggaran turun ketika periode pemilihan umum dan meningkat setelah periode pemilihan umum. Penelitian Sakinah dkk (2015) menemukan bahwa kinerja SiLPA daerah tidak berbeda secara signifikan antara yang dipimpin kepala daerah berlatar belakang dinasti politik dan non dinasti politik. Alesina (2000) dan Horner dan Ivacko (2015) menemukan bahwa ketika terjadi surplus anggaran pemimpin lokal maupun warga lebih menyukai untuk meningkatkan pengeluaran untuk layanan dan infrastruktur. Pada waktu mengalami defisit pemimpin lokal membagi untuk mengurangi layanan dan mengurangi biaya daripada

menggunakan cadangan. Demikian juga pendapat warga tetapi dengan persentase lebih kecil daripada pemimpin lokal. Kliesen dan Thornton (2012) meneliti tentang bagaimana seharusnya kepercayaan diri masyarakat dan pembuat undang-undang menyikapi kebijakan terhadap surplus anggaran pemerintah federal.

Data kementerian keuangan (2014) menunjukkan bahwa rata-rata pertumbuhan SiLPA di 33 Provinsi dalam kurun waktu 2010-2014 mencapai 3,85% sebagaimana dalam tabel 1.1

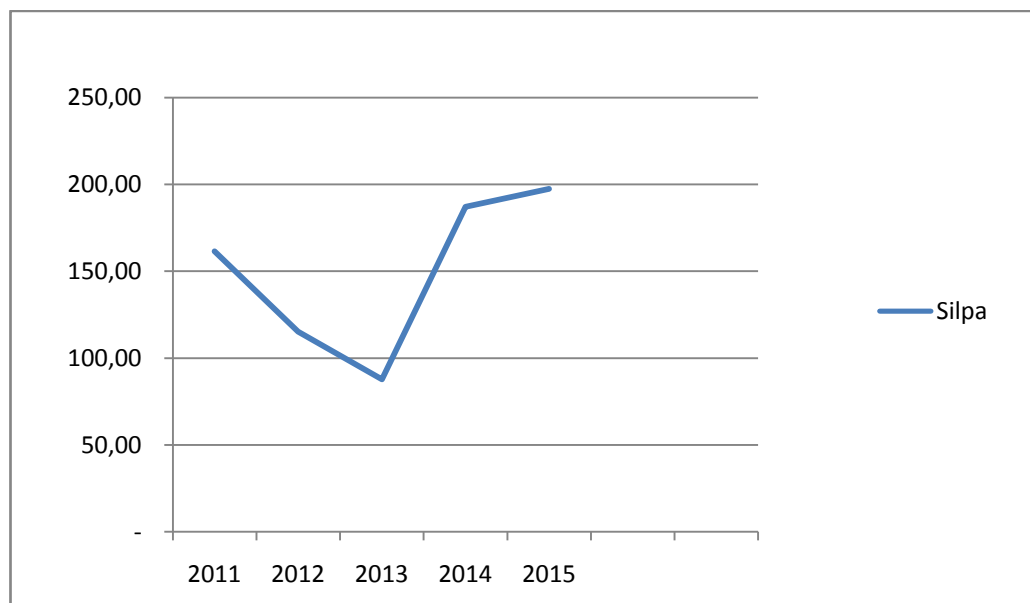
Tabel 1.1
Rata-rata pertumbuhan SiLPA Per Agregat Provinsi, Kabupaten Kota (2010 -2014)

No	Se-Provinsi	SiLPA (%)	No	Se-Provinsi	SiLPA (%)
1	Babel	-20,47	18	Sulteng	5,56
2	Sumbar	-20,38	19	Jatim	5,68
3	Lampung	-18,65	20	Bengkulu	8,20
4	NTT	-15,74	21	Sulut	9,91
5	Sultra	-15,48	22	Malut	10,57
6	Papua	-9,13	23	Kaltim	10,66
7	Aceh	-9,09	24	Jateng	11,68
8	Sumut	-7,34	25	Kalsel	12,61
9	Kep. Riau	-5,62	26	Sumsel	13,91
10	Sulsel	-4,53	27	Jambi	14,53
11	NTB	-4,37	28	Maluku	15,35
12	Jabar	-3,54	29	Bali	15,88
13	Kalteng	-0,13	30	Banten	21
14	DIY	1,80	31	Riau	22,78
15	Papua Barat	1,93	32	DKI Jakarta	28,99
16	Gorontalo	3,29	33	Sulbar	41,73
17	Gorontalo	3,29		Rata-rata	3,85

Sumber : Buku Deskripsi dan Analisis APBD 2014 (Kementerian Keuangan RI)

Berdasarkan tabel 1.1 tersebut diketahui bahwa rata-rata Silpa terendah terjadi di Provinsi Bangka Belitung sedangkan tertinggi terjadi di Provinsi Sulawesi Barat. Namun demikian seperti diungkapkan Winarni (2013) SILPA tidak dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan atau kegagalan kinerja pemerintah daerah. Oleh karena itu diperlukannya analisis yang lebih mendalam mengenai SILPA suatu daerah.

Pemerintah Kabupaten Segoro Ombo dalam pengelolaan keuangannya selalu memiliki sisa anggaran setiap tahunnya. Dari data yang diperoleh menyebutkan pada tahun 2011-2015 menunjukkan data silpa yang fluktuatif. Hal ini tercermin dalam gambar 1.1 di bawah ini::



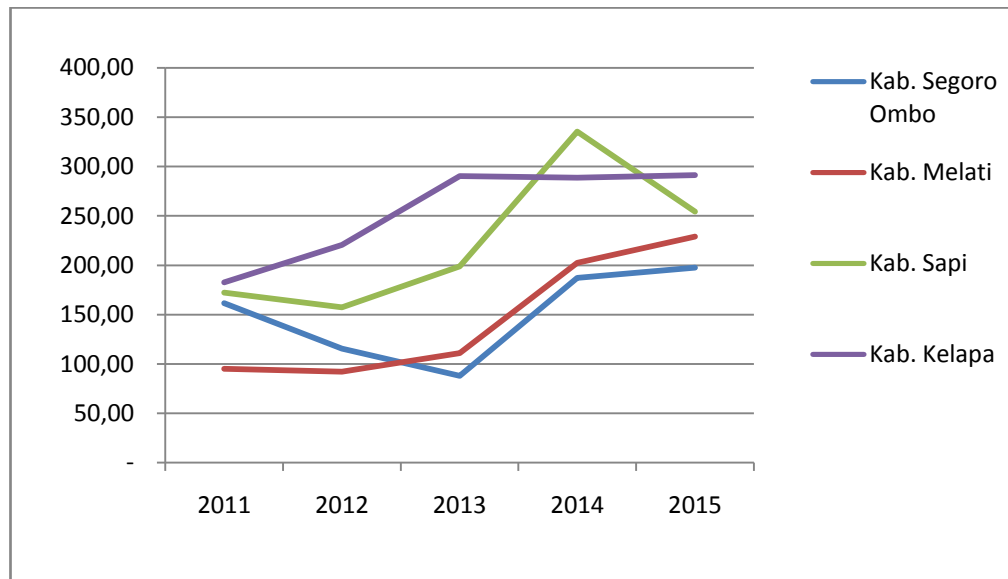
Sumber: data diolah

Gambar 1.1 Tren SILPA Pemkab Segoro Ombo 2011-2015 (milyar rupiah)

Secara umum dana SILPA yang ada di Pemerintah Kabupaten Segoro Ombo cenderung tidak stabil. SILPA pada tahun 2011 sampai dengan tahun

2013 sempat mengalami penurunan secara kontinyu, selanjutnya pada tahun 2014 dan 2015 mengalami kenaikan yang cukup signifikan.

Perbandingan SILPA Pemkab Segoro Ombo dengan kabupaten se-bakorwil dapat dilihat pada gambar 1.2 bawah ini:

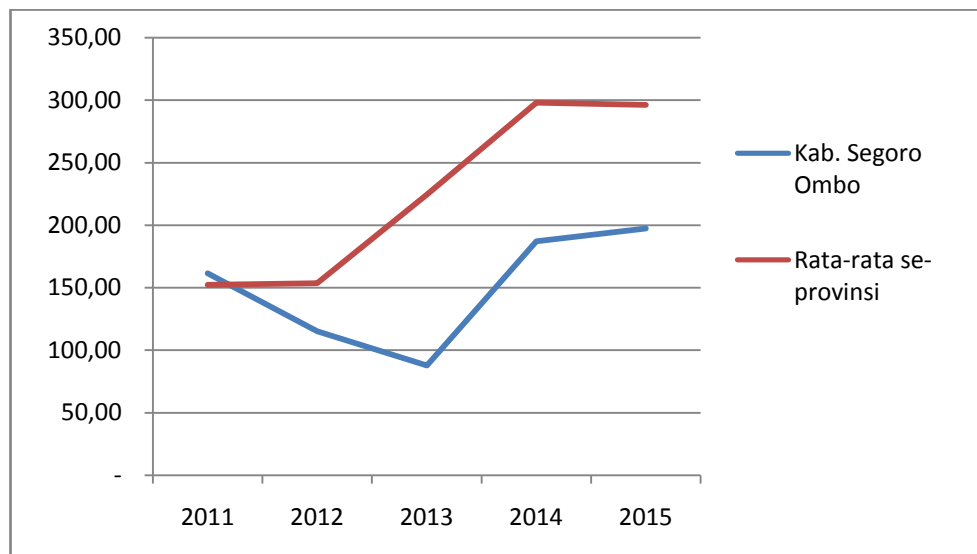


Sumber : data diolah

Gambar 1.2 Data SILPA se Bakorwil (milyar rupiah)

Berdasarkan gambar 1.2 di atas terlihat bahwa rata-rata SILPA Pemkab Segoro Ombo relatif rendah dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten se-bakorwil. SILPA Pemkab Segoro Ombo pada tahun 2011 dan 2012 berada pada posisi ketiga di atas Kabupaten Melati. Selanjutnya pada tahun 2013 sampai dengan 2014 selalu di posisi terakhir.

Demikian juga apabila dibandingkan dengan rata-rata se-provinsi. SILPA Pemkab Segoro Ombo selama kurun waktu tahun 2011-2015 dibandingkan dengan rata-rata SILPA se-provinsi hampir selalu di bawah rata-rata, kecuali pada tahun 2011. Hal ini terlihat pada gambar 1.3 di bawah ini:



Sumber : data diolah

Gambar 1.3 SILPA Pemkab Segoro Ombo dan Rata-rata SILPA Kabupaten se Provinsi

Dengan memperhatikan perbandingan nilai SILPA Pemkab Segoro Ombo dengan nilai SILPA kabupaten sekitar dan se-Provinsi, memang nilai SILPA Pemkab Segoro Ombo termasuk di bawah rata-rata. Akan tetapi yang kemudian menarik untuk diperhatikan adalah nilai SILPA yang cenderung fluktuatif perolehannya. Dimana pada setiap periode tahun anggaran SILPA yang terjadi tidak selalu konstan, tetapi nilainya berubah-ubah dengan sangat tajam. Hal tersebut dapat dilihat dari laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Segoro Ombo selama kurun waktu 2011 s.d. 2015 yang menunjukkan nilai SILPanya berubah-ubah namun memiliki kecenderungan yang meningkat.

Adapun data SILPA di Pemerintah Kabupaten Segoro Ombo untuk periode 2011-2015 dapat dilihat pada tabel 1.2

Tabel 1.2 Data SILPA Pemerintah Kabupaten Segoro Ombo Tahun 2011-2015

TH	Anggaran Belanja Daerah pada PAPBD (milyar rupiah)	Surplus/(Defisit) pada PAPBD (milyar rupiah)	SILPA (milyar rupiah)	PERBANDINGAN SILPA	
				THD BELANJA (%)	THD SURPLUS/DEFISIT (%)
2011	1.235,23	-140,74	161,59	13,08	-9,29
2012	1.239,36	-158,52	115,34	9,31	-5,87
2013	1.444,78	-113,53	87,82	6,08	-5,35
2014	1.672,11	-168,93	187,13	11,19	-6,62
2015	2.053,86	-249,26	197,49	9,62	-3,86
			Rata-rata	9,86	-6,20

Sumber : data diolah

Berdasarkan tabel 1.2 di atas menunjukkan bahwa SILPA di Pemerintah Kabupaten Segoro Ombo selama kurun waktu 2011-2013 mengalami penurunan, namun kemudian dalam kurun waktu 2013-2015 mengalami kenaikan. Selanjutnya apabila SILPA dan Anggaran Belanja Daerah dibandingkan, nilainya tetap terlihat fluktuatif. Selama kurun waktu 2011-2013 perbandingannya turun, kemudian dalam kurun waktu 2013-2014 naik selanjutnya pada kurun waktu 2014-2015 turun kembali. Tren perbandingan SILPA terhadap surplus/defisit menunjukkan tren yang sama dengan tren perbandingan SILPA dengan belanja.

Lebih lanjut adanya tren peningkatan SILPA tidak diikuti dengan pengoptimalan pemanfaatannya. Sepengetahuan penulis pada tahun 2013 di Pemerintah Kabupaten Segoro Ombo masih melakukan pinjaman dengan nilai yang relatif besar untuk pembangunan gedung, padahal pada saat itu terdapat dana SILPA yang cukup besar yang sebenarnya bisa dimanfaatkan. Berdasarkan realitas-realitas yang terjadi tersebut SILPA menjadi hal yang menarik untuk ditelusuri keberadaannya.

Penelitian ini mengadopsi studi empiris yang dilakukan Suharna (2015) yang menganalisis SILPA pada APBD Pemkab Bulungan Propinsi Kalimantan Utara. Namun yang menjadi perbedaan pada penelitian ini adalah lokasi yang digunakan berbeda, periode waktu yang digunakan berbeda dan unit analisis yang berbeda. Oleh karena itu penelitian ini dilakukan untuk mengetahui SILPA yang terjadi pada Pemerintah Kabupaten Segoro Ombo

1.2. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang penulis angkat yaitu bagaimanakah SILPA terjadi pada Pemerintah Kabupaten Segoro Ombo?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengungkapkan serta menganalisis SILPA di Pemerintah Kabupaten Segoro Ombo tahun 2011 s.d. 2015.

Adapun manfaat dari penelitian ini yaitu :

- a. Manfaat praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi pemerintah daerah untuk penentuan kebijakan berikutnya dan bagi penulis diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dalam bidang keuangan daerah dan dapat meningkatkan kemampuan analisis tentang pengelolaan keuangan daerah. Selain itu penelitian ini diharapkan mengungkap penyebab SILPA serta dapat memberikan solusi untuk mengatasi permasalahan SILPA.
- b. Manfaat teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan SILPA bisa menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya untuk mengkaji lebih lanjut.