

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah Penelitian**

Adanya reformasi telah membawa perubahan penting yang tidak sedikit dalam perputaran kegiatan bangsa dan negara di negara Indonesia. Dari banyaknya reformasi salah satunya yang membawa perubahan pada ikatan antar pemerintahan pusat dan daerah yang disebut “Otonomi Daerah”. Sebutan ini tidak asing lagi lantaran telah terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945. Otonomi daerah ada keterkaitan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Daerah direvisi kembali menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Pengesahan Undang-Undang tersebut memiliki konsekuensi tentang pergantian bentuk tanggungjawab wilayah. Dalam hal ini dipertanggungjawabkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Otonomi daerah pada dasarnya pemberian hak dan pengaturan daerah terhadap rumah tangganya sendiri yaitu instansi, perusahaan, dan daerah. Otonomi daerah merupakan kebebasan untuk melaksanakan serta membuat keputusan sendiri berdasarkan pada undang-undang. Otonomi daerah yaitu kewenangan pada penyelenggaraan pemerintahan sendiri berdasarkan undang-undang. Definisi otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 1 (5) yaitu hak, wewenang, serta

kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan, kepentingan masyarakatnya sesuai peraturan perundang-undangan. Maka dari itu otonomi daerah memberi kesempatan untuk setiap daerahnya agar berkembang dan pengalokasian pendapatan daerah digunakan terhadap belanja daerah yang bermanfaat agar tercipta pelayanan yang positif. Penerapan otonomi daerah dan penyerahan sebagian wewenang disusun dengan teliti didalam hal administrasi ekonomi daerah serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hal ini semata-mata untuk menciptakan otonomi daerah dan desentralisasi yang matang serta bertanggungjawab.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yaitu agenda keuangan pertahanan pemerintah daerah di Negara Indonesia yang disetujui oleh DPRD. Ditetapkannya APBD oleh Perda, adapun periode anggaran APBD menaungi masa satu periode dimulai pada tanggal satu Januari sampai tiga puluh satu Desember. APBD meliputi Anggaran Pendapatan, PAD (Pendapatan Asli Daerah) yang melingkupi Pajak Daerah, Retribusi Daerah yang termasuk dari Pengelolaan Kekayaan Daerah, serta penerimaan lain, elemen Dana Perimbangan yang terdiri atas Dana Bagi Hasil, DAU (Dana Alokasi Umum), dan dana alokasi khusus penerimaan lain yang sah misalnya dana hibah, dana darurat, dan bagi hasil pajak dari provinsi dan pemerintah daerah lain. Anggaran belanja dimanfaatkan untuk kebutuhan tugas pemerintahan yang diselenggarakan daerah.

Maka dari itu APBD ini salah satu dokumen yang sangat penting dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Ditetapkannya APBD oleh Perda saat awal periode anggaran. Adapun perubahan ataupun revisi pada anggaran yang

sedang dilakukan, tidak menutup kemungkinan melakukan penyesuaian dalam pelaksanaannya. Hal ini bukan hal baru lagi yang dialami oleh pemerintah dalam hal penganggaran. Dalam hal formal, menyusun anggaran dan merubah anggaran diatur harus berdasarkan perundangan yang berhubungan dengan keuangan pusat dan daerah. Peraturan ini memiliki sifat mengikat, dalam pelaksanaannya akan dipantau dan dimintai pertanggungjawaban dengan laporan keuangan serta kinerja. Menurut Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, bahwasannya pemerintah daerah harus mengalokasikan pengeluaran untuk membiayai kepentingan pemerintahan daerah yang besarnya telah ditentukan dengan peraturan perundangan-undangan, termasuk alokasi pengeluaran untuk pendidikan, anggaran kesehatan, dan infrastruktur.

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, bahwa penerapan belanja daerah dilakukan pada pendekatan kinerja dengan prestasi kerja, hal ini menilai kaitan antara pendanaan yang dikeluarkan dengan *feedback* yang diinginkan dalam kegiatan dan program, sehingga dalam kinerja ini akan menggambarkan keefektifitasan serta efisiensi terhadap pelayanan publik. Peranan yang penting dipegang oleh anggaran belanja dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik selain itu untuk meningkatkan stimulus terhadap perekonomian daerah, itupun jika anggaran belanja dapat dilakukan dengan baik. Oleh sebab itu, pemerintahan harus mendorong cara penetapan APBD agar efisien untuk mempercepat teralisasinya belanja daerah karena terlambat dalam pelaksanaan anggaran akan mengakibatkan akumulasi. Dana daerah yang tidak terpakai akan cenderung mengubah APBD sebelum akhir tahun

anggaran operasional yang diproyeksikan karena tidak akan mengurangi kapasitas SKPD (Organisasi Kerja Daerah). Oleh sebab itu, pemerintah daerah harus lebih bijak lagi dalam melakukan belanja daerah yang baik dan berkualitas dengan upaya melakukan belanja terukur, efisien, efektif agar tercapai tujuan yang telah ditetapkan karena bila anggaran telah diserap sepenuhnya pada akhir tahun anggaran dan tidak teralisasi maka akan terjadi SILPA (Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran).

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Pokok-Pokok pengelolaan keuangan daerah, bahwasannya keuangan daerah merupakan semua hak dan kewajiban daerah yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk segala bentuk harta benda yang dapat dinilai oleh uang dan uang mempunyai hubungan dengan hak dan kewajiban. Selanjutnya pengelolaan keuangan daerah merupakan pelaksanaan yang didalamnya terdapat rencana, pelaksanaan, penatausahaan, laporan, tanggungjawab, serta kontrol keuangan daerah.

Berikut adalah data perkembangan belanja daerah Kota Bandung selama enam tahun anggaran yakni tahun 2016 sampai tahun 2021 tercantum seperti dibawah ini:

**Tabel 1.1 Realisasi dan Perkembangan Belanja Daerah Kota Bandung Tahun 2016-2021**

TAHUN	TARGET	REALISASI	PRESENTASE	TARGET		KET
				MIN	MAX	
2016	7,360,848,469,022.00	5,830,413,719,644.00	79.2%	80	100	Tidak Tercapai
2017	6,752,914,685,771.00	5,541,718,107,062.75	82.1%	80	100	Tercapai
2018	7,418,332,448,642.00	6,114,449,093,123.40	82.4%	80	100	Tercapai
2019	7,365,410,780,008.01	6,312,147,268,359.67	85.7%	80	100	Tercapai
2020	6,382,749,756,908.28	5,407,125,732,054.00	84.7%	80	100	Tercapai
2021	6,525,381,024,968.00	5,675,599,520,638.20	87.0%	80	100	Tercapai

Sumber: Badan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung Tahun 2016-2021 (diolah peneliti)

Dilihat dari tabel diatas realisasi belanja daerah Kota Bandung dalam jangka waktu enam tahun terjadi penurunan dan peningkatan yang artinya selama enam tahun belanja daerah cenderung ada yang mencapai target minimal belanja dan ada yang tidak mencapai target yang telah ditentukan oleh pemerintahan Kota Bandung, tahun 2016 belanja daerah cenderung tidak mencapai target, hal ini terjadi karena pencapaiannya cenderung lebih rendah dari target minimal yang telah ditetapkan oleh pemerintahan Kota Bandung. Dari tahun 2017 sampai 2021 cenderung mencapai targetnya, hal ini karena pencapaiannya cenderung mencapai target minimal yang telah ditentukan oleh pemerintah Kota Bandung.

Dana belanja daerah dipakai pada pelaksanaan terhadap kepentingan pemerintahan yang merupakan sebuah kewajiban provinsi ataupun kabupaten/kota meliputi kegiatan wajib kegiatan pilihan serta kegiatan dalam penanganan pada elemen tertentu yang dapat terlaksanakan secara bersamaan antara pemerintahan pusat dan daerah ataupun pemerintah daerah yang telah dipastikan sesuai ketentuan undang-undang.

Terlihat bahwa fenomena yang terdapat pada struktur APBD Kota Bandung yaitu pada pelaksanaan belanja daerah cenderung mencapai target minimum belanja dan pada tahun 2016 tidak mencapai minimum maka dapat diketahui bahwa diakhir tahun periode terjadi SILPA.

Berikut adalah data perkembangan SILPA di Pemerintahan Kota Bandung selama 6 tahun anggaran:

**Tabel 1.2 Perkembangan SILPA Kota Bandung TA 2016-2021**

Tahun	Realisasi	Perkembangan
2016	532.128.992.689,00	-
2017	601.794.534.714,25	13,09185235
2018	233.788.865.008,85	-61,15138116
2019	230.688.080.984,18	-1,326318097
2020	478.438.241.347,95	107,3961686
2021	599.481.935.980,90	25,29975327

Sumber : Badan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung Tahun 2016-2021 (diolah peneliti)

Jika dilihat dari tabel diatas dalam jangka waktu enam periode akhir perkembangan SILPA Kota Bandung terjadi fluktuatif. Dapat dilihat dari beberapa tahun ditemukan nilai SILPA, SILPA adalah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran. SILPA menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dan Nomor 77 Tahun 2020 merupakan selisih realisasi pemasukan dan pengeluaran keuangan dalam kurun waktu satu tahun anggaran. Dalam perkembangannya bernilai negatif, yaitu pada tahun 2018 perkembangan SILPA yaitu -61 dan tahun 2019 perkembangan SILPA nya yaitu -1.

Terjadinya SILPA yang fluktuatif jika dilihat dari sisi pendapatan di Kota Bandung disebabkan oleh a) realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang selalu melebihi anggaran APBD; b) realisasi dana perimbangan yang naik turun terutama pada dana bagi hasil di periode akhir; serta c) yang lain penerimaan daerah selalu melampaui rencana dan untuk SILPA dilihat dari pengeluaran yang bernilai negatif itu karena adanya tambahan alokasi pengiriman dana untuk pemerintahan pusat atau provinsi yang tidak terencana terlebih dahulu di pertengahan tahun anggaran.

SILPA yang bernilai negatif perlu mencari jalan keluarnya. Contoh yaitu berusaha memperbanyak sumber dana yang lain misalnya sumber pendapatan

daerahnya ditambah, penyempurnaan rencana penerimaan APBD dan koordinasi transfer dari APBD Negara, dan pada pelaksanaan APBD dapat dilaksanakan dengan memfasilitasi rencana penyerapan anggaran melalui peningkatan pemantauan dan evaluasi dan/atau dengan mengurangi jumlah biaya belanja daerah maupun biaya pengeluaran agar SILPA nya sama dengan nol.

Adapun SILPA yang nilai realisasinya cukup besar dalam waktu enam tahun belakangan ini yakni pada tahun 2020 yang mana total SILPA pada tahun ini mencapai 478.438.241.347,95. Menurut Usman SILPA yang bernilai besar disebabkan oleh adanya faktor seperti a) serapan alokasi belanja yang gagal berjalan dari beberapa dinas tertentu karena programnya tidak dapat terealisasi sebagaimana rencana sebelumnya, b) berlebihan ketika memperhitungkan dana (*over estimate*) terhadap belanja langsung, dan c) ada tawaran yang tidak terlalu tinggi dari harapan. (Rani, 2019)

Pendapatan SILPA terbanyak Kota Bandung disini dari jumlah sisa belanja daerah yang tidak sampai terealisasi sesuai dengan anggarannya. Kecil ataupun besar belanja daerah pada tiap tahunnya itu tergantung terhadap kecil besarnya realisasi dari belanja daerah.

Besarnya SILPA pada periode akhir anggaran dimaksudkan untuk menunjukkan seberapa baik kinerja pemerintah daerah selama tahun anggaran. Alih-alih SILPA yang besar pada akhir tahun juga menunjukkan Pemerintahan Kota Bandung kurang mempunyai perencanaan yang lebih matang pada pengelolaan anggaran. Sehingga, banyak yang seharusnya terbelanjakan untuk kepentingan publik belum disalurkan.



Rendahnya serapan dana belanja daerah pada tahun 2016 namun dalam perkembangan SILPA pada Pemerintahan Kota Bandung yang cukup tinggi dan bernilai negatif menganggap bahwa APBD merupakan persoalan penting dan perlu dicarikan solusi karena APBD yang dikelola belum efektif dan efisien seperti yang diharapkan dan tidak sesuai dengan target. Berdasarkan interpretasi yang telah dipaparkan, maka penulis tertarik untuk melaksanakan penelitian lebih dalam tentang Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) khususnya pengaruh terhadap belanja daerah, yang dituangkan dalam judul tugas akhir yaitu **“Pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) Terhadap Belanja Daerah Di Pemerintahan Kota Bandung Tahun Anggaran 2016-2021”**

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Menurut uraian latar belakang dapat diketahui sebagian masalah yang dijadikan maksud penelitian yakni:

1. Adanya perkembangan SILPA yang nilainya negatif yakni pada tahun 2018 dan 2019
2. Terdapat realisasi belanja daerah selama satu tahun sangat rendah yang hanya mencapai 70%
3. Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) pada tahun 2017 mencapai 601.794.534.714,25 merupakan nilai SILPA tertinggi dalam waktu enam tahun.

## **1.3 Rumusan Masalah Penelitian**

Menurut paparan latar belakang maka peneliti mengambil beberapa pokok-pokok permasalahan yaitu:

1. Seberapa besar pengaruh parsial surplus/deficit terhadap belanja daerah di pemerintahan Kota Bandung Tahun Anggaran 2016-2021?



2. Seberapa besar pengaruh parsial realisasi pendapatan terhadap belanja daerah di pemerintahan Kota Bandung Tahun Anggaran 2016-2021?
3. Seberapa besar pengaruh simultan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) terhadap belanja daerah di pemerintahan Kota Bandung Tahun Anggaran 2016-2021?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian rumusan masalah maka tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh parsial surplus/deficit terhadap belanja daerah di pemerintahan Kota Bandung Tahun Anggaran 2016-2021.
2. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh parsial realisasi pendapatan terhadap belanja daerah di pemerintahan Kota Bandung Tahun Anggaran 2016-2021.
3. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh simultan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) terhadap belanja daerah di pemerintahan Kota Bandung Tahun Anggaran 2016-2021.

#### **1.5 Manfaat Hasil Penelitian**

Penelitian yang peneliti laksanakan ini diharapkan akan mempunyai kebergunaan diantaranya:

##### **a. Manfaat Teoritis**

Besar harapan peneliti dengan adanya penelitian ini untuk memberikan asupan pemikiran ataupun menambah pengetahuan mengenai SILPA dan Belanja Daerah serta dapat menggali pengaruh SILPA ini terhadap belanja daerah.

##### **b. Manfaat Praktis**

###### **1. Untuk Peneliti**

Dapat menumbuhkan serta melatih cara berfikir ilmiah serta mengimplementasikannya pada salah satu karya tulis ilmiah dan berusaha

mencoba diterapkan dan perbandingan pendapat yang diperoleh di perkuliahan dibandingkan dengan kenyataan yang ada, sehingga dapat meningkatkan pengetahuan, pandangan serta pemikiran kritis peneliti. Selain itu untuk syarat lulus tes terakhir Sarjana Ilmu Administrasi Publik di UIN Sunan Gunung Djati Bandung.

## 2. Untuk Pemerintahan Daerah Kota Bandung

Dalam penelitian ini dapat bermanfaat untuk informasi tambahan dan kontribusi untuk jadi bahan pertimbangan.

## 3. Untuk Peneliti Selanjutnya

Besar harapan peneliti bahwa pengkajian ini dapat meningkatkan pemahaman dan pandangan yang membacanya dan dapat menjadi bahan referensi pada peneliti yang akan datang.

### **1.6 Kerangka Berfikir**

Suatu negara pastinya mempunyai atasan yang disebut pemerintah di dalamnya. Fungsi pemerintah itu sendiri yaitu mengatur berbagai hal yang terkait dengan pengabdian terhadap masyarakat. Pelayanan pemerintah berkaitan erat dengan administrasi, yaitu penyelenggaraan negara memiliki peranan yang sangat fundamental pada roda jalannya pemerintahan.

Disetiap pemerintahan mempunyai kebutuhan dalam menjalankan pemerintahannya. Salah satunya yaitu kebutuhan dalam belanja publik. Pendanaan untuk mengalokasikan belanja operasi seperti penyediaan angkutan umum yang berupa sumber pendapatan daerah, berasal dari sisa dana (SILPA).

Belanja daerah dipakai untuk membiayai pengimplementasian pekerjaan pemerintah yang membentuk kewajiban pemerintah provinsi dan pemerintah daerah/kota, kewajiban pilihan, dan pekerjaan yang pengelolaannya di daerah tertentu

dilaksanakan bersama pemerintah pusat dan daerah. Pengeluaran untuk pelaksanaan pekerjaan wajib diutamakan serta peningkatan kualitas hidup masyarakat dengan rangka memperjuangkan kinerja komitmen masyarakat berupa meningkatkan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial lainnya. Sarana umum yang memadai dasar serta pengembangan keamanan sistem sosial.

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pengelolaan keuangan daerah, bahwasannya belanja daerah yaitu seluruh kewajiban daerah yang diselesaikan selaku penurunan nilai asset bersih selama tahun periode yang bersangkutan. Belanja daerah mencakup keseluruhan pengeluaran pada rekening kas umum daerah mengurangi modal dana berjalan, sebagai kewajiban daerah untuk satu periode anggaran. Belanja daerah terdiri dari urusan pemerintahan yang digunakan pada rangka penyelenggaraan sebagai kegiatan pemerintahan yang berada di bawah yurisdiksi negara bagian atau kabupaten/kota dan ditetapkan dengan ketentuan undang-undang.

Belanja daerah dikaitkan dalam program dan kegiatan dapat dibagi dalam beberapa bagian yaitu belanja selain modal (belanja administrasi umum, belanja operasi, pemeliharaan sarana dan prasarana public, belanja transfer, belanja tak terduga, dan belanja modal.

Pemerintah daerah bisa dikatakan berhasil dalam melayani publik diantaranya bisa dilihat dari sisa anggaran setiap tahunnya, karena bilamana sisa pada penghujung tahun belanja daerah yang didorong oleh pemerintah masih belum optimal, begitu juga dengan layanan terhadap masyarakatnya kurang maksimal. (Khamilah Siregar, 2017)

Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran meliputi penghematan belanja, dana yang tersisa untuk operasi lebih lanjut, serta setiap kelebihan pendapatan di daerah seperti PAD, pendapatan dana perimbangan, pendapatan legal lainnya, pendapatan penggalangan dana.

Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran yaitu salah satu indikator yang mengilustrasikan keefisienan belanja publik. Padahal, SILPA adalah petunjuk keefisienan, oleh sebab itu Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran akan diperoleh jika mengalami keuntungan terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah serta mengalami *net financing* yang tidak negatif, maka untuk penerimaan akan besar dibandingkan pengeluaran keuangan. Apabila SILPA nilainya jauh dari negatif, maka ada pembiayaan bersih sesudah pengurangan biaya, namun apabila Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran nilainya negatif artinya pendanaan bersih tidak cukup untuk menutupi defisit anggaran.

Surplus anggaran yang tersisa timbul karena melebihi target pendapatan, SILPA terjadi karena pengeluaran yang terlalu tinggi, dan SILPA muncul dari anggaran salah satu kegiatan yang belum selesai, sisa tawaran proyek karena tawaran yang lebih rendah ketika anggaran proyek yang ada mencari penghematan.

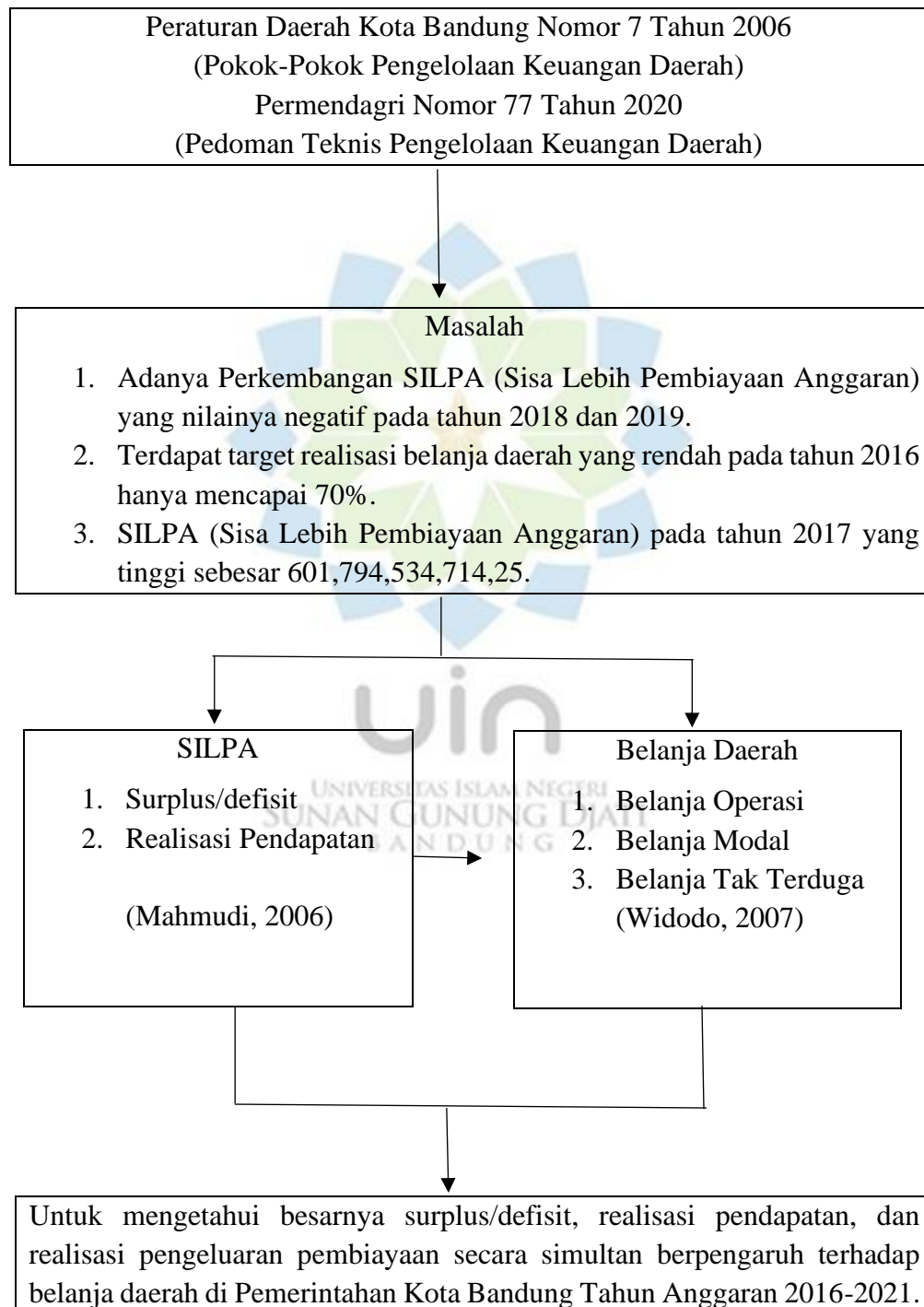
Struktur yang baru dari APBD didasarkan pada kinerja yang dimungkinkan dari SILPA, jika ada SILPA periode akhir tahun maka SILPA ini tidak akan hangus hilang bisa dimanfaatkan untuk pendanaan pada tahun yang akan datang maka digolongkan SILPA. (Iswahyudin, 2016)

Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) adalah selisih lebih atau kurang antar realisasi penerimaan dan pengeluaran daerah selama periode anggaran. SILPA ini dapat dihitung dari nilai pada pos surplus atau defisit ditambah dengan pos pembiayaan neto. Secara teoritis SILPA pada akhir tahun juga dapat dihitung dari realisasi pendapatan ditambah realisasi penerimaan pembiayaan dikurangi dengan realisasi belanja dan ditambah realisasi pengeluaran pembiayaan. (Mahmudi, 2006)

Karakteristik dalam belanja daerah ialah semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode anggaran. Belanja daerah dikategorikan menurut karakteristiknya

menjadi tiga bagian yaitu belanja operasi, belanja modal dan belanja tak terduga (Widodo, 2007).

Berdasarkan penjelasan yang telah dipaparkan, maka peneliti menggambarkan kerangka penelitian sebagai berikut:



Sumber: Data diolah peneliti 2023

**Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran Penelitian**

### 1.7 Hipotesis

Menurut perumusan kerangka pemikiran yang telah dipaparkan, maka peneliti menguraikan hipotesis dibawah ini:

1.  $H_1$  : Terdapat pengaruh parsial surplus/defisit terhadap belanja daerah di Pemerintahan Kota Bandung Tahun Anggaran 2016-2021.

$H_0$  : Tidak terdapat pengaruh parsial surplus/deficit terhadap belanja daerah di Pemerintahan Kota Bandung Tahun Anggaran 2016-2021.

2.  $H_1$  : Terdapat pengaruh parsial realisasi pendapatan terhadap belanja daerah di Pemerintahan Kota Bandung Tahun Anggaran 2016-2021.

$H_0$  : Tidak terdapat pengaruh parsial realisasi pendapatan terhadap belanja daerah di Pemerintahan Kota Bandung Tahun Anggaran 2016-2021.

3.  $H_1$  : Terdapat pengaruh simultan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) terhadap belanja daerah di Pemerintahan Kota Bandung Tahun Anggaran 2016-2021.

$H_0$  : Tidak terdapat pengaruh simultan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) terhadap belanja daerah di Pemerintahan Kota Bandung Tahun Anggaran 2016-2021.