

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Pengelolaan pemerintah daerah, baik ditingkat provinsi maupun tingkat kabupaten dan kota memasuki era baru sejalan dengan dikeluarkannya UU Nomor 22 tahun 1999 dan UU Nomor 25 tahun 1999 yang dalam perkembangannya kebijakan ini diperbarui dengan dikeluarkannya UU Nomor 32 tahun 2004 dan UU Nomor 33 tahun 2004. Kedua UU ini mengatur tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Kebijakan ini merupakan tantangan dan peluang bagi Pemerintah Daerah (Pemda) dikarenakan pemda memiliki kewenangan lebih besar untuk mengelola sumber daya yang dimiliki secara efisien dan efektif.

Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan (DPPK) adalah dinas yang mempunyai peran sangat penting dalam mengelola pendapatan dan belanja di Kabupaten Bandung. Peran tersebut memiliki kontribusi yang signifikan dalam pencapaian pendapatan daerah yang tinggi terutama untuk mengoptimalkan pendapatan daerah dan pengelolaan keuangan yang efektif efisien dan dapat dipertanggung jawabkan secara professional.

Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi diatur secara hati-hati dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah (APBD). Untuk mewujudkan otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Berdasarkan PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang kemudian dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Dalam Negeri Nomor 13

Tahun 2006 idealnya pelaksanakan belanja daerah dilaksanakan dengan pendekatan kinerja yang berorientasi pada prestasi kerja, dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan timbal balik yang diharapkan dari kegiatan dan program, sehingga pendekatan kinerja mencerminkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik. Anggaran belanja daerah akan mempunyai peran nyata dalam peningkatan kualitas layanan publik sekaligus menjadi stimulus bagi perekonomian daerah apabila dapat terealisasi dengan baik. Untuk itu, pemerintah harus terus mendorong agar proses penetapan Peraturan Daerah (Perda) APBD dapat dilakukan tepat waktu guna mempercepat realisasi belanja daerah karena keterlambatan realisasi belanja daerah dapat berdampak pada penumpukan dana daerah yang belum terpakai serta kecenderungan daerah untuk melakukan perubahan APBD pada saat menjelang akhir tahun anggaran berjalan (diatas bulan september) bisa diantisipasi, sehingga tidak mengurangi kemampuan Satuan Perangkat Kerja Daerah (SKPD), untuk menyesuaikan belanja yang diakibatkan sempitnya waktu yang tersisa untuk melaksanakan kegiatan, karena kecendrungan daerah melakukan perubahan APBD setelah diketahuinya hasil audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun sebelumnya. Jadi pemerintah daerah harus menciptakan belanja daerah yang berkualitas dengan berupaya secara konsisten mengarahkan sumber daya yang terbatas agar dapat digunakan secara terukur, efektif, efisien, untuk mencapai target yang ditetapkan karena jika anggaran tidak terserap sepenuhnya saat tahun anggaran berakhir maka akan menjadi Sisa Lebih Pembayaran Anggaran (SILPA) .

Berikut ini ditampilkan data mengenai perkembangan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) Kabupaten Bandung selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir, dari tahun anggaran 2006 sampai dengan tahun anggaran 2015 yang dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.1
Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA).
Kabupaten Bandung
Tahun 2006 – 2015

Tahun	Realisasi	Perkembangan
2006	225.993.089.522	-
2007	287.263.177.694	27
2008	155.509.599.178	-46
2009	317.829.389.787	104
2010	258.190.830.139	-19
2011	288.707.585.817	12
2012	309.929.497.577	7
2013	415.786.047.447	34
2014	611.954.333.929	47
2015	525.908.807.241	-14

*Sumber : Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kab. Bandung (diolah)

Berdasarkan tabel 1.1 diatas selama 10 tahun terakhir SILPA pada Kabupaten Bandung mengalami fluktuatif. Terlihat di beberapa tahun terdapat nilai SILPA yang perkembangannya negatif, seperti pada tahun 2008 perkembangan SILPA adalah -46, tahun 2010 perkembangan SILPA adalah -19%, dan terakhir pada tahun 2015 perkembangan SILPA adalah -14%.

Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) yang angkanya negatif perlu dicari jalan keluarnya. Misalnya dengan mengusahakan sumber-sumber penerimaan pembiayaan yang lain seperti utang dan lain sebagainya. Atau dengan mengurangi Belanja dan atau pengeluaran pembiayaan sehingga angka SILPA ini sama dengan nol.

Selain angka SILPA yang negatif terdapat pula realisasi SILPA yang cukup besar dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir yaitu pada tahun 2014 dimana total SILPA mencapai 611.954.333.929. Peneliti menduga besarnya SILPA yang terjadi pada tahun 2014 ini disebabkan oleh beberapa faktor 1) gagalnya menyerap alokasi belanja dengan baik dari beberapa dinas karena beberapa program yang tidak terealisasikan sesuai dengan yang direncanakan sebelumnya, 2) kelebihan perhitungan dana (*over estimate*) pada belanja langsung, 3) sisa dana tender proyek karena adanya penawaran yang lebih rendah dari pagu anggaran yang disediakan proyek tersebut.

Sumbangan terbesar SILPA Kabupaten Bandung disini adalah dari banyaknya sisa belanja langsung yang realisasinya tidak mencapai target anggaran. Besar kecilnya belanja langsung setiap tahunnya juga tergantung pada besar kecilnya realisasi dari belanja modal dan belanja barang dan jasa yang merupakan bagian dari belanja langsung.

Belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan.

Berikut ini akan disajikan mengenai jumlah alokasi belanja modal Kabupaten Bandung dari tahun 2006 hingga 2015.

Tabel 1.2
Target dan Realisasi Belanja Modal di Kabupaten Bandung
Pada Tahun 2006 – 2015

Tahun	Anggaran	Realisasi	Percentase (%)	Target		Ket
				Min	Mak	
2006	20.396.785.000	16.016.365.652	78,52	80	100	Tidak Tercapai
2007	453.953.785.125	370.894.040.025	81,7	80	100	Tercapai
2008	218.790.299.248	180.480.211.408	82,49	80	100	Tercapai
2009	195.100.983.439	148.925.370.067	76,33	80	100	Tidak Tercapai
2010	335.483.606.665	198.090.778.260	59,04	80	100	Tidak Tercapai
2011	285.836.190.927	172.470.535.785	60,33	80	100	Tidak Tercapai
2012	564.591.683.234	489.588.416.448	86,71	80	100	Tercapai
2013	508.221.239.060	449.078.124.664	88,36	80	100	Tercapai
2014	643.721.820.957	473.371.826.705	73,53	80	100	Tidak Tercapai
2015	806.526.950.510	708.464.526.697	87,84	80	100	Tercapai

*Sumber : Laporan Realisasi Anggaran Tahun 2006-2015 (diolah)

Berdasarkan tabel 1.2, realisasi belanja modal pada pemerintah Kabupaten Bandung selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir mengalami fluktuatif, dari data diatas realisasi belanja modal pada tahun 2007, 2008, 2009, 2012, 2013, 2015 cenderung tercapai karena jumlah realisasi selalu melebihi target minimum yang telah ditentukan oleh Kabupaten Bandung. Sedangkan belanja modal berada dibawah target minimal yaitu pada tahun 2006 sebesar 78,52%, tahun 2009 sebesar 76,33%, tahun 2010 sebesar 59,04%, tahun 2011 sebesar 60,33% dan tahun 2014 sebesar 73,53%.

Peneliti menduga faktor yang mempengaruhi tidak terealisasinya belanja modal dari target yang telah direncanakan adalah tidak terlaksananya program yang ditujukan untuk pelayanan publik seperti pembangunan infrastuktur sehingga anggaran menumpuk di akhir tahun. Selain belanja modal yang menjadi

bagian dari belanja langsung, belanja barang dan jasa juga merupakan bagian dari belanja langsung.

Belanja barang dan jasa adalah pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

Berikut ini akan disajikan mengenai jumlah alokasi belanja barang dan jasa Kabupaten Bandung dari tahun 2006 hingga 2015.

**Tabel 1.3
Target dan Realisasi Belanja Barang dan Jasa di Kabupaten Bandung
Pada Tahun 2006 – 2015**

Tahun	Anggaran	Realisasi	Percentase (%)	Target		Ket
				Min	Mak	
2006	16.734.979.000	14.541.395.611	86,89	80	100	Tercapai
2007	218.974.899.572	191.372.402.217	87,39	80	100	Tercapai
2008	248.800.943.843	231.436.761.163	93,02	80	100	Tercapai
2009	330.536.416.695	314.029.971.062	95,00	80	100	Tercapai
2010	434.749.404.267	410.907.973.144	94,51	80	100	Tercapai
2011	578.120.015.379	558.032.627.779	96,52	80	100	Tercapai
2012	512.732.044.950	493.670.423.251	96,28	80	100	Tercapai
2013	693.878.967.362	666.777.387.019	96,09	80	100	Tercapai
2014	1.062.274.310.541	939.501.476.184	88,44	80	100	Tercapai
2015	1.487.193.566.036	1.328.807.221.201	89,34	80	100	Tercapai

*Sumber : Laporan Realisasi Anggaran Tahun 2006-2015 (diolah)

Berdasarkan tabel 1.3, target dan realisasi belanja barang dan jasa Kabupaten Bandung tahun 2006-2015. Belanja barang dan jasa mengalami fluktuatif. Diketahui pada tahun 2006 target belanja barang dan jasa yaitu 16.734.979.000 dan terealisasi sebesar 14.541.395.611. Diketahui pada tahun

2007 target belanja barang dan jasa yaitu 218.974.899.572 dan terealisasi sebesar 191.372.402.217. Diketahui pada tahun 2008 target belanja barang dan jasa yaitu 248.800.943.843 dan terealisasi sebesar 231.436.761.163. Diketahui pada tahun 2009 target belanja barang dan jasa yaitu 330.536.416.695 dan terealisasi sebesar 314.029.971.062. Diketahui pada tahun 2010 target belanja barang dan jasa yaitu 434.749.404.267 dan terealisasi sebesar 410.907.973.144. Diketahui pada tahun 2011 target belanja barang dan jasa yaitu 578.120.015.379 dan terealisasi sebesar 558.032.627.779. Diketahui pada tahun 2012 target belanja barang dan jasa yaitu 512.732.044.950 dan terealisasi sebesar 493.670.423.251. Diketahui pada tahun 2013 target belanja barang dan jasa yaitu 693.878.967.362 dan terealisasi sebesar 666.777.387.019. Diketahui pada tahun 2014 target belanja barang dan jasa yaitu 1.062.274.310.541 dan terealisasi sebesar 939.501.476.184. Dan terakhir diketahui pada tahun 2015 target belanja barang dan jasa yaitu 1.487.193.566.036 dan terealisasi sebesar 1.328.807.221.201.

Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Provinsi atau Kabupaten/Kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. (Purnomo, 2009:40).

Besaran SILPA di akhir tahun anggaran menunjukkan bagaimana kinerja pemerintah daerah dalam satu tahun anggaran tersebut. Selain itu besarnya SILPA diakhir tahun menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Bandung tidak

memiliki perencanaan yang matang dalam mengelola anggaran. Akibatnya, banyak dana yang seharusnya dibelanjakan untuk kepentingan publik tidak tersalurkan.

Masih rendahnya daya serap anggaran belanja dan tingginya SILPA yang terjadi di Kabupaten Bandung dalam APBD menjadi permasalahan yang harus diselesaikan karena APBD yang dikelola belum optimal seperti harapan publik. Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian lebih jauh tentang Belanja Langsung Kabupaten Bandung terutama mengenai pengaruhnya terhadap SILPA dan bermaksud menuangkannya kedalam skripsi yang berjudul "*Pengaruh Belanja Langsung Terhadap Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) Kabupaten Bandung Tahun 2006-2015*"

1.2.Identifikasi Masalah

Berdasarkan penjabaran latar belakang diatas dapat diidentifikasi beberapa masalah yang menjadikan maksud dari penelitian ini diantaranya :

1. Terdapat beberapa tahun dimana perkembangan SILPanya negatif yaitu pada tahun 2008, 2010 dan 2015
2. Dalam menentukan target belanja langsung selalu ditetapkan target yang sangat tinggi sehingga sulit terealisasikan. Terbukti pada tahun 2006, 2007, 2008,2009, 2010, dan 2014 tidak terealisasi karena tidak mencapai 85%.
3. Realisasi dari belanja modal di beberapa tahun terakhir sangat rendah bahkan ada yang hanya mencapai angka 59%

4. SILPA ditahun 2014 yang mencapai 611.954.333.929 merupakan nilai SILPA yang paling tinggi dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir berasal dari anggaran yang tidak terserap dari beberapa SKPD
5. Tidak terserapnya anggaran untuk pembangunan dalam belanja bangunan dan gedung menyebabkan belanja modal ikut berpengaruh
6. Kurangnya partisipasi masyarakat dalam pembebasan lahan untuk pembangunan infrastruktur menyebabkan belanja tanah yang merupakan bagian dari belanja modal ikut berpengaruh

1.3.Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka yang menjadi pokok dari permasalahan adalah :

1. Seberapa besar pengaruh Belanja Modal terhadap SILPA di Kabupaten Bandung pada tahun 2006 – 2015 ?
2. Seberapa besar pengaruh Belanja Barang terhadap SILPA di Kabupaten Bandung pada tahun 2006 – 2015 ?
3. Seberapa besar pengaruh Belanja Modal dan Belanja Barang terhadap SILPA di Kabupaten Bandung pada tahun 2006 – 2015 ?

1.4.Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian yang peneliti lakukan adalah :

1. Untuk mengetahui besarnya pengaruh Belanja Modal terhadap SILPA di Kabupaten Bandung pada tahun 2006 – 2015

2. Untuk mengetahui besarnya pengaruh Belanja Barang terhadap SILPA di Kabupaten Bandung pada tahun 2006 – 2015
3. Untuk mengetahui besarnya pengaruh Belanja Modal dan Belanja Barang terhadap SILPA di Kabupaten Bandung pada tahun 2006 – 2015

1.5.Kegunaan Penelitian

Penelitian yang penulis lakukan ini diharapkan akan mempunyai kegunaan antara lain :

1.5.1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan dengan adanya penelitian ini mampu memberikan sumbangan pemikiran atau menambah pengetahuan tentang Belanja Langsung dan SILPA serta dapat mengetahui seberapa besar pengaruh Belanja Langsung, terhadap SILPA.

1.5.2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Penulis

Untuk melatih dan membangun pola pikir ilmiah serta menginterpretasikannya ke dalam suatu karya ilmiah tertulis dan mencoba menerapkan serta membandingkan teori yang didapat dalam perkuliahan dengan realita yang ada, sehingga dapat menambah wawasan dan cara berpikir penulis. Dan sebagai salah satu syarat dalam menempuh Ujian Akhir Sarjana Administrasi Publik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

b. Bagi PEMDA Kabupaten Bandung

Dalam hal ini akan memperoleh tambahan informasi dan masukan yang dapat dijadikan bahan pertimbangan

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Diharapkan dapat menambah wawasan para pembaca dan dapat menjadi bahan referensi untuk penelitian selanjutnya.

1.6.Kerangka Pemikiran

Sebuah negara pasti memiliki pemerintahan di dalamnya. Salah satu fungsi dari sebuah pemerintahan ialah mengatur segala urusan yang menyangkut pelayanan kepada masyarakat. Dalam pelayanan pemerintahan erat kaitannya dengan kegiatan administrasi, dimana administrasi negara memiliki peranan penting dalam jalannya roda pemerintahan.

Setiap pemerintah memiliki kebutuhan-kebutuhan dalam jalannya roda pemerintahan. Dimana salah satu didalamnya ialah kebutuhan akan belanja pemerintahan seperti belanja langsung. Salah satu sumber pendanaan untuk alokasi belanja langsung penyedia berbagai fasilitas publik adalah penerimaan daerah yang bersumber dari Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA).

Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Provinsi atau Kabupaten/Kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Belanja penyelenggaran urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya

memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 juga telah menentukan, struktur belanja terdiri dari belanja tidak langsung, dan belanja langsung.

Menurut Mursyidi (2013:297) belanja langsung belanja yang berkaitan langsung dengan program/kegiatan. Belanja langsung terdiri dari :

1. Belanja Modal

Belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan.

2. Belanja Barang

Belanja barang dan jasa adalah pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

3. Belanja Pegawai

Belanja pegawai adalah pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah. Belanja pegawai antara lain untuk menampung horarium panitia pengadaan dan administrasi pembelian/pembangunan untuk memperoleh setiap aset yang dianggarkan pada belanja modal sebagaimana dianggarkan pada belanja pegawai dan/atau belanja barang dan jasa.

Keberhasilan pemerintah daerah dalam pelayanan publik salah satunya bisa dilihat dari sisa anggaran tahun tersebut, mengapa demikian karena jika sisa di akhir tahun besar maka belanja daerah yang dilakukan oleh pemerintah belum maksimal, dan pelayanan kepada masyarakat pun belum maksimal. Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) adalah selisih lebih antara realisasi pendapatan dan belanja, serta penerimaan dan pengeluaran pembiayaan dalam APBD selama satu periode pelaporan. (Siregar, 2015:32)

SILPA mencakup penghematan belanja, kewajiban pada pihak ketiga yang sampai akhir belum terlesesaikan, sisa dana kegiatan lanjutan, dan semua pelampauan atas penerimaan daerah seperti PAD, penerimaan dana perimbangan, penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, penerimaan pembiayaan.

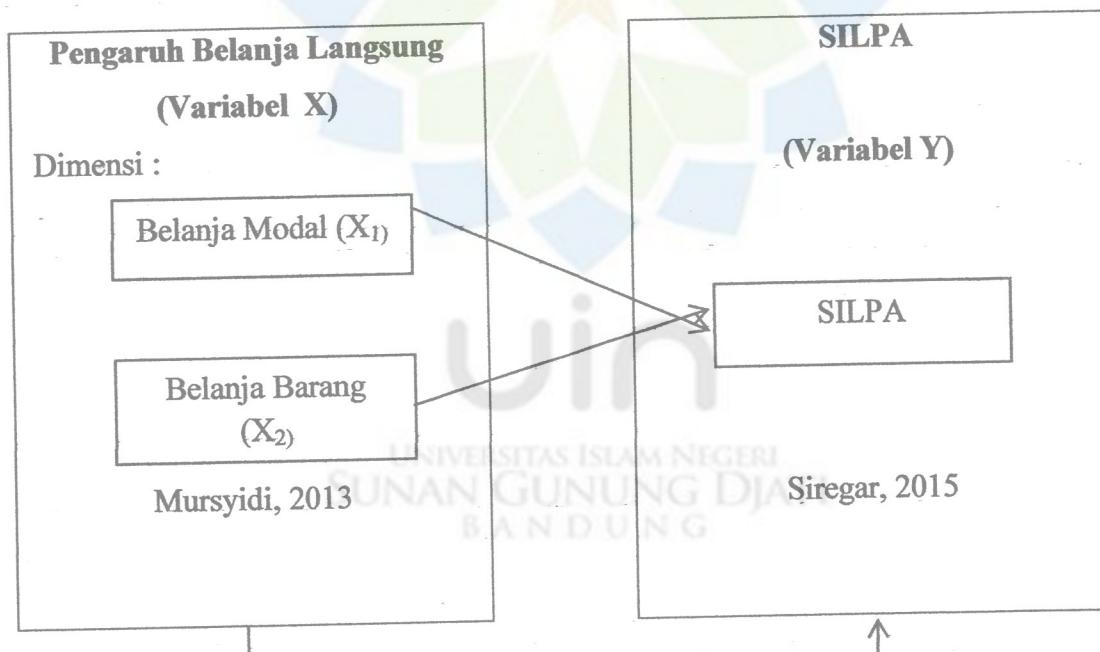
SILPA merupakan suatu indikator yang menggambarkan efisiensi pengeluaran pemerintah. SILPA sebenarnya merupakan indikator efisiensi, karena SILPA hanya akan terbentuk bila terjadi surplus pada APBD dan sekaligus terjadi pembiayaan netto yang positif, dimana komponen penerimaan lebih besar dari komponen pengeluaran pembiayaan. Jika SILPA positif maka ada pembiayaan netto setelah dikurangi defisit anggaran, tetapi jika SILPA negatif berarti bahwa pembiayaan netto belum dapat menutupi defisit anggaran yang terjadi.

Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) dapat disumbangkan dari pelampauan target pendapatan, SILPA dapat terjadi karena kelebihan perhitungan dana (*over estimate*) pada belanja dan SILPA yang bersumber dari anggaran beberapa kegiatan yang tidak dilaksanakan, sisa dana tender proyek karena adanya

penawaran yang lebih rendah dari pagu anggaran yang disediakan proyek tersebut dalam upaya penghematan. (Andalia, 2012)

Struktur APBD yang baru yang berbasis kinerja memungkinkan terdapatnya SILPA, apabila terjadi sisa anggaran pada akhir periode maka sisa anggaran tersebut tidak akan lagi “hangus”, tetapi dapat digunakan sebagai sumber pembiayaan untuk tahun anggaran berikutnya yang masuk dalam kategori Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran(SILPA). (Mahmudi 2010: 4-5)

Berdasarkan uraian diatas, maka yang akan menjadi model penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1.1
Model Penelitian

1.7. Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah dirumuskan diatas, maka penulis merumuskan hipotesis sebagai berikut :

- 1 Ha : Terdapat pengaruh belanja modal terhadap SILPA Kabupaten Bandung
Ho : Tidak terdapat pengaruh belanja modal terhadap SILPA Kabupaten Bandung
- 2 Ha : Terdapat pengaruh belanja barang terhadap SILPA Kabupaten Bandung
Ho : Tidak terdapat pengaruh belanja barang terhadap SILPA Kabupaten Bandung
- 3 Ha : Terdapat pengaruh belanja modal dan belanja barang terhadap SILPA Kabupaten Bandung
Ho : Tidak terdapat pengaruh belanja modal dan belanja barang terhadap SILPA Kabupaten Bandung