

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu aspek pemerintah daerah yang harus diatur adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Pengelolaan keuangan daerah sangat besar pengaruhnya terhadap nasib suatu daerah karena daerah dapat menjadi daerah yang kuat dan berkuasa serta mampu mengembangkan kebesarannya atau menjadi tidak berdaya tergantung pada cara mengelola keuangannya. Anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang berdasarkan UU No. 17 Tahun 2003 merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Kuncoro (2000) .

Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plapon Anggaran Sementara (PPAS) yang merupakan rencana program prioritas dan patokan batas maksimum anggaran yang diberikan kepada Surat Keputusan Pendapatan Daerah (SKPD). Setiap program untuk tahun kedepan yang pembahasannya dimulai bulan Juli sebelum tahun anggaran dan pada bulan Oktober Raparda APBD telah dibahas

bersama eksekutif dengan legislatif, dengan demikian penerimaan yang bersumber dari dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) , Dana Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak dan Dana Alokasi Khusus belum diketahui angkanya secara pasti kondisi ini berdampak terhadap kurang akuratnya perkiraan penerimaan yang menyebabkan tingginya angka SiLPA atau SiKPA dari tahun ke tahun.

Tingginya angka surplus (SiLPA) dan juga defisit (SiKPA) dalam satu anggaran , akan mempengaruhi kinerja pemerintah . Pemerintah akan mengoreksi kinerjanya melalui hasil akhir anggaran yang diperoleh pada akhir tahun , sebuah anggaran menghasilkan sisa lebih pada akhir tahunnya , bisa dijadikan sebagai tabungan ditahun yang akan datang , namun jika menghasilkan sisa kurang maka pemerintah harus kembali berfikir untuk menutupi hutang defisit tersebut .

Suatu anggaran yang baik adalah sebaik-baiknya mampu menyeimbangkan antara apa yang daerah tersebut butuhkan (pengeluaran) terhadap kemampuan daerah untuk membiayainya (pendapatan) , Kuncoro (2000) .

Teori yang diungkapkan Kuncoro (2000) tentang keseimbangan anggaran kini telah diperbaharui oleh aturan pemerintah yang dituangkan di UU no 17 tahun 2003 dan UU no 20 tahun 2003 yang berisikan tentang anggaran defisit yang disahkan dan diberlakukan di Indonesia .

Hal ini diperuntukan kepada daerah-daerah yang sedang ingin mengembangkan pembangunan daerahnya , sehingga daerah-daerah tersebut bisa memberlakukan defisit dalam anggarannya untuk memenuhi pembangunan manusia dan pembangunan daerahnya .

Namun pemerintah memberlakukan batas defisit untuk setiap anggaran daerah , peraturan ini disahkan berdasarkan UU no 23 tahun 2003 pasal 7 yakni Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit APBN dan APBD , dengan jumlah defisit yang ditetapkan pemerintah adalah 3,25%-6,25 % dari jumlah PAD.Oleh sebab itu pemerintah daerah memberlakukan perubahan anggaran belanja pada pertengahan tahun yang dikenal sebagai APBD-P , hal ini bertujuan untuk meminimalisir jumlah defisit dari batas yang ditentukan dan pemerintah mengkoreksi lagi pengeluaran yang harusnya ditiadakan.

Berkaitan dengan hal ini Bastian (2001) menyatakan anggapannya kedepan dari sistem keuangan daerah adalah mewujudkan sistem perimbangan antara keuangan pusat dan daerah yang mencerminkan pembagian tugas kewenangan dan tanggungjawab yang jelas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang transparan.

Halim (2008: 25) menyatakan keuangan daerah memiliki ruang lingkup yang terdiri atas keuangan yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan. Yang termasuk keuangan daerah yang dikelola langsung adalah Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik daerah. Di lain pihak, keuangan daerah yang dipisahkan meliputi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Sejalan dengan terus bergulirnya reformasi, pemerintah pusat mengantisipasi dengan dikeluarkannya paket kebijakan bagi perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan peran dari lembaga pemerintah daerah adalah bagi pelayanan publik (*public services*) secara efektif dan efisien melalui otonomi daerah (otda). Setiap provinsi telah menjalankan otonomi daerahnya masing-masing dalam mengelola daerahnya begitupun halnya dengan Provinsi Lampung.

Adapun tujuan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal menurut UU No. 32 Tahun 2005 adalah untuk meningkatkan kemandirian dan mengurangi ketergantungan fiskal pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dalam otonomi daerah terdapat dua aspek kinerja keuangan yang dituntut agar lebih baik dibandingkan sebelum otonomi daerah. Aspek pertama adalah bahwa daerah diberi kewenangan mengurus pembiayaan daerah dengan kekuatan utama pada kemampuan Pendapatan Asli Daerah (Desentralisasi Fiskal). Aspek kedua yaitu disisi manajemen pengeluaran daerah, bahwa pengelolaan keuangan daerah harus lebih *akuntabel* dan transparan tentunya menuntut daerah agar lebih efisien dan efektif dalam pengeluaran daerah. Kedua aspek tersebut dapat disebut sebagai reformasi pembiayaan atau *Financing Reform*.

APBD Provinsi LampungTA 2008, sebesar Rp 1.597 milyar meningkat pada tahun 2013 sebesar Rp 2.599 miliar. Namun pada tahun 2010 mengalami penurunan sebesar Rp 240 miliar dari tahun sebelumnya, hal ini disebabkan tingginya belanja daerah pada tahun tersebut. Peningkatan APBD yang terjadi dari tahun 2008-2013, selain disebabkan oleh adanya dana perimbangan juga karena penerimaan PAD meningkat cukup tajam. Khusus mengenai PAD, pemprov telah memberlakukan 15 jenis retribusi , dari 5 jenis pada TA 1999/2000 menjadi 20 jenis pada TA 2002. Perkembangan APBD Provinsi Lampung dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 1 . APBD Provinsi Lampung tahun 2008-2013(dalam miliar)

No	Uraian	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Pendapatan Daerah	1.597	2.261	2.021	2.162	2.380	2.599
	1. Pendapatan Asli Daerah	309	451	550	500	813	987
	2. Dana Perimbangan	1.189	1.726	1.391	1.600	1.497	1.521
	3. Lain-lain pendapatan yang sah	99	84	80	62	70	91
2	Belanja	1.587	2.314	2.001	2.162	2.580	2.515
	1. Belanja Langsung	574	1.245	1.125	1008	1.245	1.335
	2. Belanja tidak langsung	1.003	1.096	876	1154	1.574	1.100
	SURPLUS/DEFISIT ANGGARAN	10	-53	20	0	-38	80

Sumber: Bag.Keu Daerah

Kota Bandar Lampung yang merupakan ibukota dari Provinsi Lampung, sebagai daerah otonom mempunyai kewajiban untuk mengelola keuangan daerahnya, pengelolaan keuangan daerah didasarkan pada kebutuhan daerah dan pembangunan daerah yang sedang dikembangkan dan didasarkan anggaran yang telah ditetapkan pemerintah setempat. Saat ini kota Bandar Lampung merupakan pusat jasa,

perdagangan, dan perekonomian di provinsi Lampung, dan secara administratif pula, kota Bandar Lampung terdiri dari 13 Kecamatan, 98 Kelurahan, 246 Lingkungan, serta 2.672 RT. Berikut data administratif mengenai nama, luas wilayah perkecamatan dan jumlah kelurahan kota Bandar Lampung:

Tabel 2. Nama, luas wilayah per-kecamatan dan jumlah kelurahan Kota Bandar Lampung

No	Kecamatan	Luas Wilayah (Ha)	Jumlah Kelurahan	Jumlah Lingkungan	Jumlah RT	Prosentase Luas Wilayah
1	Teluk betung barat	2,099	8	23	163	11%
2	Teluk betung selatan	1,007	11	26	313	5%
3	Panjang Tanjung karang timur	2,116	7	18	210	11%
4	timur	2,111	11	25	271	11%
5	Teluk betung utara	1,038	10	21	238	5%
6	Tanjung karang pusat	668	11	26	254	3%
7	Tanjung karang barat	1,514	6	15	162	8%
8	Kemiling	2,765	7	20	259	14%
9	Kedaton	1,088	8	23	258	6%
10	Rajabasah	1,302	4	8	102	7%
11	Tanjung seneng	1,163	4	10	102	6%
12	Sukarame	1,687	4	10	102	9%
13	Sukabumi	1,164	5	14	172	6%
14	Jumlah	19,722	6	17	166	100%

Sumber : BPS kota Bandar Lampung

Pada sisi perekonomian melihat jumlah pendapatan kota Bandar Lampung untuk tahun 2008 sebesar Rp 1.096 miliar dan meningkat pada tahun 2013 sebesar Rp1,793 miliar. Selama kurun waktu tahun 2008 – 2013 kota Bandar Lampung lebih banyak mengalami defisit (SiKPA) , yakni pada tahun 2008,2009,2012, dan 2013, sedangkan keadaan surplus (SiLPA) hanya ditemui pada tahun 2010 dan 2011 .

Keadaan defisit yang mendominasi selama kurun waktu enam tahun ini , disebabkan kota Bandarlampung yang sedang mengalami pembangunan daerah guna untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi . Keadaan perekonomian kota Bandarlampung yang sedang mengalami resesi , yakni dimana penurunan GDP saat perekonomian riil sedang mengalami kenaikan , keadaan ini sejalan dengan perekonomian daerah kota Bandarlampung yang mengalami defisit dikarenakan peningkatan pembangunan daerah.

Dari data Laporan Realisasi Keuangan APBD Kota Bandar Lampung, maka terlihat pendapatan asli daerah (PAD) mengalami peningkatan rata-rata berkisar 18 % per tahun. Sedangkan DAU maupun DAK yang masuk dalam pendapatan transfer meningkat rata-rata 73 % pertahun. Berikut data APBD kota Bandarlampung 2008-2013:

Tabel 3. Data APBD Kota Bandarlampung tahun 2008-2013(dalam miliar)

no	uraian	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Pendapatan Daerah	1.097	1518	1.444	1.759	1881	1.793
	1. Pendapatan Asli Daerah	164	169	145	419	1267	152
	2. Dana Perimbangan	910	1011	1.249	1.006	354	1.291
	3. Lain-lain pendapatan yang sah	25	7	0	0	426	44,3
2	Belanja	1.245	1.678	1.434	1.745	2.021	1.957
	1. Belanja Langsung	127	730	527	932	747	574
	2. Belanja tidak langsung	1073	948	918	813	1.274	1.384
	SURPLUS/DEFISIT ANGGARAN	-148	-161	5,2	14,7	-140,7	-164.4

Sumber : Bag. Keuangan Kota Bandarlampung

Agar terciptanya anggaran dan pengelolaan keuangan yang baik , perlu dilakukan analisis kinerja keuangan. Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan, maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik. Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan. Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja di masa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensi-potensi kinerja yang akan berlanjut.

Menurut Halim (2001) analisis kinerja keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Dalam organisasi pemerintah untuk mengukur kinerja keuangan ada beberapa ukuran kinerja, yaitu rasio kemandirian, rasio efektifitas, rasio efisiensi.

Kinerja keuangan dalam penelitian ini berupa rasio kemandirian, rasio efektifitas, dan rasio efisiensi. Untuk menghasilkan kinerja yang baik untuk aparat pemerintahan , perlu adanya peningkatan pelayanan prima , yang harus didukung pula dengan pembiayaan terhadap aparat, dimana harus didukung pula dengan penerimaan khususnya penerimaan asli daerah. Salah satu aspek penting dalam otonomi daerah adalah kemampuan daerah untuk membiayai kebutuhan keuangannya sendiri, untuk itu setiap daerah dituntut untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri yang lebih dikenal dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Selain dari PAD dan transfer dari pusat untuk membiayai kegiatannya, pemerintah daerah juga dapat memanfaatkan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya. SiLPA adalah selisih lebih realisasi pendapatan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. Selain adanya SiLPA dalam struktur APBD juga terdapat SILPA yang terdapat struktur APBD. SILPA tahun berjalan merupakan selisih antara surplus atau defisit APBD dengan pembiayaan neto. Bicara tentang SiLPA maupun SILPA akan selalu berhubungan dengan pembiayaan. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran bersangkutan maupun tahun – tahun anggaran berikutnya, yang dalam penganggaran pemerintah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus anggaran .

Selain adanya SiLPA dalam perhitungan anggaran , juga terdapat SiKPA . SiKPA adalah sisa kurang perhitungan anggaran , dimana terjadinya defisit dalam suatu anggaran , maka dapat disebut dengan SiKPA . Untuk sebuah anggaran baik SiLPA maupun SiKPA menjadi dua hal yang sangat dihindari , sebab walaupun adanya surplus atau SiLPA dalam satu tahun anggaran , nantinya akan dinilai kinerja yang tidak berjalan dengan baik , sebab pemerintah kurang bisa mengalokasikan anggaran dengan yang sudah ditargetkan .

Begitu pula jika terjadinya defisit dalam suatu anggaran atau SiKPA , diartikan bahwa pemerintah pun kurang cermat dalam menggunakan anggaran yang ada , sebab tidak bisa menyesuaikan dengan yang telah ditargetkan . Atau apakah terdapat kesalahan pada sistem perencanaan yang sehingga mengakibatkan ada dana-dana yang tidak terealisasikan , atau adanya peningkatan penerimaan dari target semula .

Maka berdasarkan uraian latarbelakang , pada penelitian ini dapat dilihat faktor-faktor apa saja yang dapat menyebabkan terbentuknya SiLKPA setiap tahunnya , melihat bagaimana kinerja keuangan daerah kota Bandarlampung dan hubungan pendapatan daerah dan belanja daerah terhadap SiLKPA kota Bandarlampung tahun 2008-2013.

Penelitian ini sangat penting dilakukan, karena dapat menghasilkan output karena dengan adanya penelitian ini yang berfokus pada SiLKPA maupun SILPA di kota Bandarlampung , pemerintah dapat mengetahui faktor-faktor yang menjadi penyebab timbulnya SiLKPA, dan diharapkan bisa meminimalisir faktor-faktor tersebut untuk pengelolaan anggaran tahun selanjutnya , serta meningkatkan kinerja keuangan daerah kota Bandarlampung guna untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan. Dan melihat seberapa besar pengaruh pendapatan dan belanja daerah dapat mempengaruhi besar kecilnya SiLKPA.

B. Rumusan Masalah

Keadaan dimana timbulnya sisa lebih atau kurang anggaran yang terjadi , membuat pertanyaan akan hal-hal yang dapat menyebabkannya , dan sebagai dasar pemikiran untuk penyusunan anggaran kedepannya agar tidak terjadi lebih atau kurang anggaran dalam susunan anggaran pemerintahan . Untuk membuat suatu anggaran menjadi sama dengan yang ditargetkan merupakan pekerjaan yang tidak mudah , sebab akan banyak faktor-faktor yang harus mensukseskan pelaksanaan maupun pengawasannya .

Maka haruslah diperhatikan pada penelitian ini hal-hal yang menyebabkan terjadinya SiLKPA tersebut , dan harus melihat kinerja keuangan yang ada selama ini . Sebab terbentuknya SiLKPA setiap tahunnya bukanlah hal wajar dalam suatu keuangan daerah, perlu diteliti mengapa hal tersebut bisa terjadi . Dan sebagai koreksi terhadap kinerja keuangan daerah tersebut . Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah :

1. Faktor-faktor apa saja yang dapat menimbulkan SiLKPA?
2. Bagaimanakah hubungan SiLKPA dengan pendapatan daerah dan belanja daerah ?
3. Bagaimana kinerja keuangan daerah kota Bandarlampung tahun 2008-2013 ?

C. Tujuan Penulisan

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya SiLKPA pada kota Bandarlampung tahun 2008-2013 .
2. Mengetahui hubungan SiLKPA dengan pendapatan daerah dan belanja daerah.
3. Mengetahui kinerja keuangandaerah kota Bandarlampung tahun 2008-2013.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Penulis

Untuk menambah wawasan dan pengetahuan baik secara praktis maupun teoritis dan ilmu yang didapatkan dan menjelaskan pentingnya tentang kinerja.

2. Bagi Pemerintah Kota

Memberikan sumbangan pemikiran sesuai teori yang didapat, yang mungkin dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan untuk pemecahan masalah, khususnya masalahrendahnya penyerapan anggaran pendapatan belanja daerah yang terjadi di pemerintahan kota Bandarlampung.

3. Bagi Universitas Lampung

Untuk menambahreferensi kepustakaan dan dapat berguna sebagai dasar pemikiran bagi kemungkinan adanya penelitian sejenis di masa mendatang yang berkenaan dengan kinerja.

E. Kerangka Pemikiran

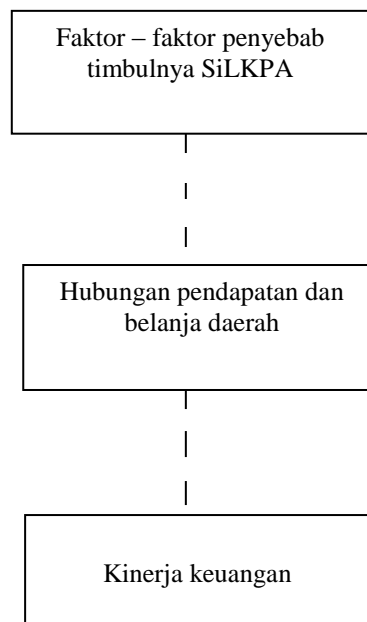
Dalam UU No 33 pasal 1 ayat 17, menyebutkan bahwa APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan rencana keuangan tahunan daerah, dimana disatu sisi menggambarkan anggaran pengeluaran guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran dan disisi lain menggambarkan penerimaan daerah guna membiayai pengeluaran yang telah dianggarkan.

Berdasarkan pasal 64 ayat 2 undang-undang nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, maka pada orde baru APBD dapat didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemda dimana pada satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah selama satu tahun anggaran tertentu, dan pihak lain menggambarkan perkiraan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud (Mamesa: 2005).

Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi. Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan, maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik. Apabila pencapaian melebihi dari apa yang direncanakan dapat dikatakan kinerjanya sangat bagus.

Apabila pencapaian tidak sesuai dengan apa yang direncanakan atau kurang dari apa yang direncanakan, maka kinerjanya tidak baik. Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan.

Disamping dana bagi hasil pajak dan bukan pajak juga menjadi sumber pendanaan yang harus mendapat perhatian khusus karena dana tersebut berasal dari potensi-potensi yang berasal dari daerah. Hasil Pajak dan Bukan Pajak dan Dana Alokasi Khusus belum diketahui angkanya secara pasti kondisi ini berdampak terhadap kurangnya akuratnya perkiraan penerimaan yang menyebabkan tingginya angka SiL/KPA dari tahun ke tahun.



F. Hipotesis

Berdasarkan rumusan masalah tentang hubungan PAD dan belanja daerah terhadap SiLKPA , maka hipotesis korelasi sebagai berikut :

1. Diduga Pendapatan Asli Daerah mempunyai hubungan korelasi signifikan terhadap SiLKPA .
2. Diduga Belanja Daerah mempunyai hubungan korelasi signifikan terhadap SiLKPA.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika yang digunakan dalam menyusun penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan

Bab ini merupakan bagian dari pendahuluan yang berisis mengenai latar belakang yang mendasari pemilihan masalah adalah penelitian ini, rumusan masalah, tujuan penelitia, uji hipotesis, dan sistematika penulisan.

BAB II : Tinjauan Pustaka

Bab ini berisi tentang teori-teori dan penelitian terdahulu yang melandasi penelitian ini.

BAB III : Metode Penelitian

Bab ini menjelaskan mengenaivariabel-variabel yang digunakan dalam penelitian , dan definisi operasional, jenis serta sumber data, metode pengumpulan serta metode analisis yang digunakan dalam penelitian.

BAB IV: Hasil dan Pembahasan

Bab ini berisi mengenai uraian tentang gambaran umum objek penelitian. Bagian pembahasan menerangkan interpretasi dan pembahasan hasil penelitian secara komprehensif.

BAB V : Penutup

Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi mengenai kesimpulan yang diperoleh dari hasil pembahasan di bab IV.