

**ANALISIS KENAIKAN SISA LEBIH PERHITUNGAN ANGGARAN
PEMERINTAH KABUPATEN REMBANG TA 2011-2015
DITINJAU DARI PERENCANAAN DAN PELAKSANAAN ANGGARAN**

Mochamad Setyo Budi
mochamadsetyo.budi@gmail.com

Slamet Sugiri
slamet.sugiri@ugm.ac.id

ABSTRACT

The amount of the budget surplus (SILPA) of the Government of Rembang District increased in the fiscal year (FY) of 2011-2015. In the FY 2015, the SILPA reached even as much as 26,78% of the local revenue and expenditure budget (APBD). The increase was highly contradictory to the budgeting process, considering that in the budgeting process, considering that in the budgeting process, the District Government implemented a deficit-based budgeting system with the SILPA budget at nil. This study was to determine the causes of the increase in the SILPA of the Government of Rembang District in the FY of 2011-2015. This was qualitative research with a case study approach. It involved participants from three elements whose jobs are connected to the local government financial management, namely the budget managers, budget users, and Budget Agency of the Regional House of Representative (DPRD). The results of this study indicate that the increase in the SILPA of the Government of Rembang District occurs when the budget is in surplus, and the net financing is positive. The budget estimated to accommodate the use of the SILPA of the previous year as mandated by the regulation of the Minister of Home Affairs Number 13 of 2006 where in principle, some of the programs and/or activities have no longer implemented. Second, agency problem causes both the application of the minimal approach pattern in the process of determining the income estimation and the application of the maximal approach pattern in the process of determining the expenditure allocation result in the budgetary slack. Third, the legal cases ensnaring some officials of the Government of Rembang District have made the employees not sufficiently perform in absorbing the budget.

Keyword: SILPA, Deficit Budgeting, SiLPA, Agency Theory, Minimal Approach Pattern, Maximal Approach Pattern, Budgetary Slack, Rational Choice Theory.

1 PENDAHULUAN

Permasalahan keterbatasan sumber daya keuangan dialami sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia (DJPK 2014b, 10). Keterbatasan

tersebut menyebabkan pemerintah daerah dituntut untuk menentukan skala prioritas terkait dengan program dan kegiatan yang akan dianggarkan dalam APBD. Selain

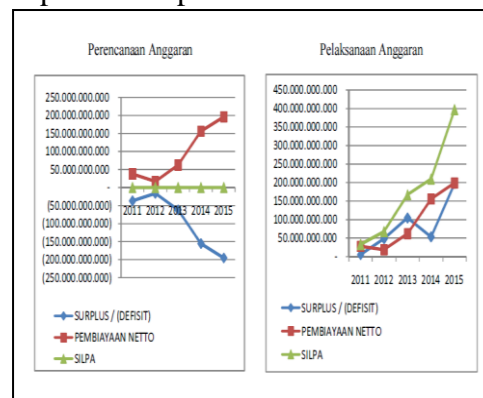
skala prioritas, keterbatasan sumber daya keuangan juga memaksa pemerintah daerah untuk memastikan bahwa dana yang telah teranggarkan benar-benar dimanfaatkan secara maksimal sehingga tidak terdapat sisa lebih perhitungan anggaran (SILPA) pada akhir tahun anggaran (DJPk 2014b, III).

Keberadaan SILPA pemerintah daerah merupakan isyarat adanya permasalahan baik bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah itu sendiri (DJPk 2014a, 4-15). Bagi pemerintah pusat, keberadaan SILPA pemerintah daerah mengisyaratkan belum dan/atau tidak tercapainya program dan/atau kegiatan yang merupakan prioritas nasional. Selanjutnya bagi pemerintah daerah, keberadaan SILPA mengisyaratkan adanya kas menganggur serta penyerapan belanja yang kurang baik (DJPk 2014a, 14).

Keberadaan SILPA pemerintah daerah ditengarai karena adanya ketidakselarasan antara perencanaan dan pelaksanaan anggaran (Bali 2013, Winarni 2013, Samaloisa 2014, DJPK 2014b, Suharna 2015). Ketidakselarasan tersebut terlihat dari proses penganggaran yang menerapkan pola anggaran defisit tetapi pada realisasinya justru mengalami surplus.

Keberadaan SILPA pada saat penerapan pola anggaran defisit dialami oleh Pemerintah Kabupaten Rembang. Pada kurun waktu TA 2011-2015, Pemerintah Kabupaten Rembang menyusun APBD dengan menerapkan pola anggaran defisit serta SILPA sebesar nihil. Untuk menutup defisit tersebut dilakukan dengan penerimaan pembiayaan yang berasal dari penggunaan SiLPA

tahun sebelumnya. Namun pada saat proses realisasi, anggaran yang diperkirakan defisit tersebut justru mengalami surplus sehingga SILPA yang dianggarkan nihil menjadi bernilai positif. SILPA Pemerintah Kabupaten Rembang TA 2011-2015 dapat dilihat pada Gambar 1.



Gambar 1 SILPA Pemerintah Kabupaten Rembang TA 2011-2015

Berdasarkan Gambar 1 di atas, masalah penelitian ini dapat dirumuskan bahwa besaran SILPA Pemerintah Kabupaten Rembang selalu mengalami kenaikan disaat anggaran disusun dengan pola defisit. Selanjutnya, tujuan penelitian ini ialah untuk mengetahui duduk perkara serta sebab-musabab terjadinya kenaikan besaran SILPA Pemerintah Kabupaten Rembang ditinjau dari perencanaan dan pelaksanaan anggaran.

2 LANDASAN TEORI

Anggaran sektor publik menurut Bastian (2010) adalah pernyataan yang menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran dalam satu periode. Dalam anggaran sektor publik, selisih antara penerimaan dan pengeluaran selama satu periode tersebut biasa disebut sebagai selisih perhitungan anggaran (SILPA).

SILPA berdasarkan PP Nomor 58 Tahun 2005 mencakup pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan.

Anggaran sektor publik terdiri dari beberapa siklus diantaranya ialah perencanaan dan pelaksanaan anggaran. Perencanaan anggaran sektor publik dilakukan dengan pendekatan partisipatif yaitu dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (Bastian 2010). Pendekatan partisipatif berpotensi menyebabkan permasalahan *slack* anggaran (Falikhatun 2007). Hal ini terjadi karena adanya kepentingan pribadi dengan harapan memudahkan pencapaian target anggaran.

Masalah keagenan terjadi pada proses perencanaan anggaran (Halim dan Abdullah 2006). Keunggulan informasi, sikap oportunistik dan dijadikannya realisasi sebagai ukuran kinerja menyebabkan pemerintah daerah bersikap mencari aman pada proses penetapan anggaran (Kuncoro 2008). Estimasi pendapatan daerah cenderung ditetapkan relatif rendah dibandingkan dengan potensi yang ada dengan tujuan mempermudah pelampauan estimasi pendapatan. Sebaliknya, anggaran belanja daerah cenderung ditetapkan relatif lebih besar dibandingkan dengan kebutuhan yang ada dengan tujuan keleluasaan pengelolaan.

Pelaksanaan anggaran merupakan proses merealisasikan segala sesuatu

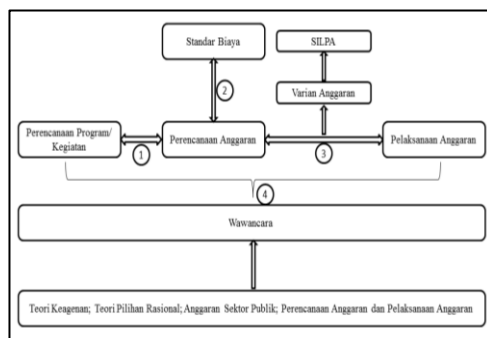
yang telah direncanakan dan dianggarkan (Bastian 2010). Pelaksanaan anggaran terdiri dari tiga kegiatan utama yaitu pencairan anggaran, realisasi pendapatan dan pelaksanaan program dan/atau kegiatan. Pelaksanaan anggaran sendiri menurut Bastian (2010) dapat dilihat dari tiga perspektif yaitu sebagai fungsi, sebagai penunjang karier dan sebagai perangkat keputusan.

Sebagai perangkat keputusan, pelaksanaan anggaran dipengaruhi oleh proses rasionalitas pelaksanaan anggaran. Proses rasionalitas dipengaruhi oleh kemampuan memprediksi dan pengalaman yang dimiliki (Sato 2013). Selain itu, pada proses ini juga dilakukan evaluasi terhadap pilihan yang telah ditetapkan. Apabila pada tahap evaluasi diketahui bahwa potensi utilitas yang akan diperoleh tidak sebanding dengan risiko yang dihadapi maka birokrat lebih baik tidak melaksanakan pilihan yang telah ditetapkan.

3 METODE PENELITIAN

3.1 Desain Penelitian

Pendekatan yang digunakan pada penelitian ini ialah pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kenaikan SILPA Pemerintah Kabupaten Rembang terjadi ditinjau dari perencanaan dan pelaksanaan anggaran. Adapun untuk mencapai tujuan tersebut, langkah yang dilaksanakan dapat disajikan pada Gambar 2.



Gambar 2 Desain Penelitian

3.2 Metode Pengumpulan Data

Data penelitian ini terdiri dari dua jenis data yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh peneliti dengan melakukan wawancara secara mendalam kepada partisipan. Partisipan pada penelitian melibatkan tiga pihak berbeda terkait dengan pengelolaan keuangan daerah yaitu pengelola keuangan daerah, pengguna anggaran dan Badan Anggaran DPRD. Jenis wawancara yang dilakukan ialah wawancara semi terstruktur dan bersifat terbuka. Pertanyaan dalam wawancara berpedoman pada hasil analisis data sekunder yang dilakukan sebelum proses wawancara.

Data Sekunder yang dianalisis berupa arsip dan/atau dokumen terkait dengan informasi SILPA Pemerintah Kabupaten Rembang. Dokumen terkait tersebut meliputi dokumen rencana kerja, dokumen penganggaran serta dokumen laporan realisasi anggaran baik tingkat pemerintah daerah maupun SKPD.

3.3 Analisis Data

Analisis data dilakukan sesuai dengan desain penelitian pada Gambar 2.

a. Tahap pertama dilakukan dengan cara menganalisis kesesuaian dokumen perencanaan dan dokumen anggaran. Hasil analisis

ini diharapkan mampu memberikan gambaran tentang konsistensi program dan kegiatan antara dokumen perencanaan dan dokumen anggaran.

- b. Tahap kedua dilakukan dengan cara menganalisis kesesuaian dokumen anggaran dan standar biaya yang telah ditetapkan. Hasil analisis ini diharapkan mampu memberikan gambaran tentang penerapan standar biaya pada proses penganggaran.
- c. Tahap ketiga dilakukan dengan cara menganalisis data dokumen realisasi anggaran. Hasil analisis ini diharapkan mampu memberikan gambaran tentang tren anggaran serta varian realisasi anggaran yang merupakan bagian dari besaran SILPA. Analisis dokumen realisasi anggaran dilakukan dengan cara menganalisis varian realisasi anggaran.
- d. Analisis data hasil wawancara dilakukan dengan menggunakan analisis data tekstual. Pada penelitian ini, langkah-langkah reduksi data menganut pola yang dijelaskan oleh Creswell (2014, 276-283).

3.4 Validitas dan Realibilitas Data

Pada penelitian ini, uji kredibilitas data dilakukan dengan cara triangulasi dan *member check*. Triangulasi data dilakukan dengan triangulasi berdasarkan sumber. Triangulasi sumber dilakukan secara bertingkat yaitu triangulasi inter pihak serta antar pihak terkait pengelolaan keuangan daerah. Selanjutnya *member check* dilakukan untuk memastikan bahwa tidak terjadi perbedaan persepsi antara

peneliti dengan partisipan terhadap data hasil wawancara.

4 PEMAPARAN TEMUAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Hasil Analisis Kestinambungan Dokumen Perencanaan dan Penganggaran

Anggaran pemerintah daerah disusun dengan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja (Permendagri Nomor 13 Tahun 2006). Sebagai bentuk penerapan ketiga pendekatan tersebut, SKPD dituntut untuk memadukan proses perencanaan dan proses penganggaran. Salah satu perpaduan tersebut ialah dengan dijadikannya Renja SKPD, KUA dan PPA sebagai pedoman penyusunan RKA SKPD.

Hasil analisis kestinambungan antara dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran yang dilaksanakan didapati pelaksanaan proses penganggaran sebagai berikut. Pertama, penyusunan dokumen RKA SKPD belum sepenuhnya berpedoman pada dokumen Renja SKPD. Pada dokumen RKA SKPD masih terdapat beberapa jenis kegiatan yang tidak terdapat pada dokumen Renja SKPD. Kegiatan tersebut pada umumnya merupakan kegiatan tambahan yang sifatnya merupakan instruksi dari pemerintah pusat dan/atau pemerintah provinsi. Kedua, satuan output kegiatan baik pada dokumen Renja SKPD maupun RKA SKPD tidak dinyatakan secara spesifik. Ketiga, terdapat penggabungan beberapa jenis kegiatan ke dalam satu jenis kegiatan.

4.2 Hasil Analisis Kestinambungan Dokumen Penganggaran dan Standar Satuan Harga

Penerapan pendekatan penganggaran berdasarkan prestasi kerja salah satunya ditandai dengan diberlakukannya standar satuan harga (Permendagri Nomor 13 Tahun 2006). Standar satuan harga mengatur tentang harga satuan setiap unit barang atau jasa pada wilayah tertentu. Standar satuan harga ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

Hasil analisis kestinambungan antara dokumen penganggaran dan dokumen standar satuan harga yang dilaksanakan pelaksanaan proses penganggaran sebagai berikut. Pertama, dokumen RKA khususnya terkait dengan kegiatan operasional perkantoran telah menerapkan standar satuan harga pada proses penghitungan anggarannya. Hal tersebut terlihat pada RAB yang dilampirkan pada saat pengusulan RKA SKPD. Kedua, terkait dengan kegiatan yang bersifat pembangunan fisik tidak dapat diketahui secara pasti kestinambungan antara dokumen RKA dan standar satuan harga. Hal ini dikarenakan satuan output kegiatan pada dokumen anggaran tidak dinyatakan secara spesifik sehingga tidak dapat diketahui secara pasti harga satuannya.

4.3 Hasil Analisis Varian Realisasi Anggaran

Analisis varian realisasi anggaran pada penelitian ini dilakukan berdasarkan data LRA Pemerintah Kabupaten Rembang TA 2011-2015 yang telah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Besaran varian realisasi anggaran dihitung

dengan menyelisihkan antara realisasi dan anggaran. Pola ini memungkinkan varian realisasi anggaran bertanda positif atau negatif. Untuk varian pendapatan, mengingat pendapatan dilaksanakan dengan asas minimal maka tanda positif atau pelampauan estimasi pendapatan akan menambah besaran SILPA atau dengan kata lain berhubungan positif terhadap kenaikan besaran SILPA. Begitu juga dengan varian belanja, mengingat belanja dilaksanakan dengan asas maksimal maka tanda negatif atau sisa anggaran belanja akan menambah besaran SILPA atau dengan kata lain berhubungan positif terhadap kenaikan besaran SILPA.

Hasil analisis varian realisasi anggaran yang dilakukan didapati dua simpulan terkait dengan akun-akun pembentuk SILPA. Pertama, akun pendapatan dan penerimaan pembiayaan berhubungan negatif terhadap kenaikan besaran SILPA Pemerintah Kabupaten Rembang. Hubungan negatif akun pendapatan terhadap kenaikan besaran SILPA Pemerintah Kabupaten Rembang disebabkan karena realisasi pendapatan transfer dan lain-lain pendapatan yang sah lebih kecil dibandingkan dengan estimasi anggarannya. Meskipun secara umum varian realisasi pendapatan berhubungan negatif terhadap kenaikan besaran SILPA, namun untuk akun pendapatan asli daerah pada empat tahun anggaran terakhir selalu berhubungan positif terhadap kenaikan besaran SILPA Pemerintah Kabupaten Rembang.

Kedua, akun belanja dan pengeluaran pembiayaan berhubungan positif terhadap

kenaikan besaran SILPA Pemerintah Kabupaten Rembang. Hubungan positif realisasi belanja terhadap besaran SILPA disebabkan karena realisasi belanja operasi, belanja modal dan transfer Pemerintah Kabupaten Rembang selalu lebih kecil dibandingkan dengan alokasi anggarannya.

4.4 Pembahasan

4.4.1 Duduk perkara terjadinya kenaikan SILPA

Realisasi SILPA Pemerintah Kabupaten Rembang terjadi dalam kondisi surplus anggaran dan pembiayaan neto bernilai positif. Hal ini tidak selaras dengan kondisi pada waktu penganggaran yang ditetapkan, yaitu anggaran ditetapkan defisit dengan pembiayaan neto bernilai positif. Varian realisasi pembiayaan neto relatif kecil hal ini disebabkan sumber penerimaan pembiayaan neto berasal dari penggunaan SILPA tahun sebelumnya yang nilainya dapat diketahui setelah dilakukan audit. Adapun varian realisasi pendapatan dan belanja relatif sangat besar hal ini disebabkan tiga hal utama yaitu:

- a. penerapan anggaran defisit dalam rangka mengakomodasi penggunaan SILPA tahun sebelumnya bukan riil dalam keadaan defisit;
- b. adanya kelemahan pada perencanaan anggaran; dan
- c. adanya permasalahan pada pelaksanaan anggaran.

Hal tersebut terjadi secara berulang pada kurun waktu lima tahun terakhir sehingga kenaikan besaran SILPA Pemerintah Kabupaten Rembang pada TA 2011-2015 dapat terjadi.

Pada kurun waktu lima tahun terakhir, pola anggaran defisit

diterapkan oleh Pemerintah Kabupaten Rembang. Pola anggaran defisit yang diterapkan tersebut dilakukan dalam rangka mengakomodasi penggunaan SiLPA tahun sebelumnya bukan karena secara riil Pemerintah Kabupaten Rembang mengalami defisit anggaran.

Penerepan pola anggaran defisit dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Rembang dalam rangka menjalankan amanat undang-undang. Pasal 161 Ayat 2 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dinyatakan bahwa SiLPA tahun sebelumnya harus digunakan dalam anggaran tahun berjalan. Selain itu, berdasarkan PMK Nomor 183 tahun 2013 dijelaskan bahwa sisa DAK harus dianggarkan kembali pada tahun berikutnya. Hal tersebut dilakukan mengingat sebagian besar SiLPA Pemerintah Kabupaten Rembang berasal dari DAK sehingga sisa DAK tersebut harus dianggarkan ulang pada APBD tahun berjalan untuk mencapai output program dan/atau kegiatan yang telah ditetapkan.

4.4.2 Pola penganggaran estimasi pendapatan asli daerah

Hasil analisis yang dilakukan didapati bahwa estimasi PAD khususnya pendapatan pajak dan retribusi daerah ditetapkan dengan pendekatan minimal. Estimasi yang ditetapkan lebih kecil dibandingkan dengan potensi PAD yang dapat dikelola oleh Pemerintah Kabupaten Rembang.

Penerapan pendekatan minimal dalam penentuan estimasi pendapatan terjadi karena penerapan penganggaran secara partisipatif. Sebagaimana disampaikan oleh

Falikhatun (2007, 17) bahwa pendekatan partisipatif berpotensi menimbulkan slack anggaran. Hal ini dikarenakan pada pendekatan partisipatif tersebut penyusunan estimasi pendapatan melibatkan seluruh pihak yang berkepentingan salah satunya ialah SKPD pengelola pendapatan. SKPD pengelola pendapatan memiliki kepentingan terkait dengan pencapaian estimasi pendapatan karena hal ini menjadi syarat pemberian insentif. Sebagaimana dijelaskan dalam teori keagenan oleh Gudono (2015, 135) SKPD sebagai agen yang memiliki sifat oportunistik cenderung untuk menetapkan estimasi pendapatan yang sekiranya aman untuk dicapai (di bawah potensi) sehingga kemungkinan besar estimasi tersebut tercapai sehingga memperoleh insentif yang dijanjikan. Hal ini dapat terlaksana karena didukung dengan keunggulan informasi yang dimiliki oleh SKPD dibandingkan dengan DPRD mengingat DPRD tidak memiliki data sama sekali terkait dengan potensi pendapatan Pemerintah Kabupaten Rembang.

Adapun skema penganggaran seperti di atas tersebut menyebabkan pelampauan estimasi pendapatan hampir pasti terjadi. Sebagaimana PP Nomor 58 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa SiLPA salah satunya terbentuk dari pelampauan realisasi pendapatan. Hal inilah yang menjadi salah satu penyebab kenaikan SiLPA Pemerintah Kabupaten Rembang.

4.4.3 Pola penganggaran alokasi belanja

Hasil analisis terkait dengan penganggaran alokasi belanja didapati bahwa pola yang diterapkan

berkebalikan dengan pola yang diterapkan pada penganggaran estimasi pendapatan. Pola yang diterapkan pada penganggaran alokasi belanja ialah pendekatan maksimal. Dalam pola ini alokasi belanja ditetapkan lebih besar dari pada kebutuhan riilnya.

Sama halnya dengan penerapan pendekatan minimal pada penentuan estimasi pendapatan, penerapan pendekatan maksimal pada penentuan alokasi belanja merupakan dampak dari diterapkannya penganggaran partisipatif. SKPD sebagai pihak yang terlibat memiliki kepentingan untuk keberlanjutan alokasi anggaran tahun berikutnya. Hal ini dikarenakan masih diterapkannya penganggaran dengan pendekatan incremental yaitu besaran anggaran tahun ini dijadikan pedoman untuk tahun anggaran berikutnya di Kabupaten Rembang. Selain itu, penerapan pendekatan maksimal ini juga tidak terlepas dari pemenuhan kepentingan pribadi dan/atau golongan sebagai bentuk sikap oportunistik yang dimiliki oleh SKPD (agen).

Penerapan pendekatan maksimal dalam penghitungan alokasi anggaran dapat dilakukan karena didukung dengan keadaan penganggaran yang masih banyak kelemahan. Tidak dinyatakannya secara spesifik output dari sebuah kegiatan serta tidak dilampirkannya data pendukung penghitungan anggaran pada saat pengusulan RKA SKPD menyebabkan pendekatan maksimal tersebut tidak terdeteksi pada saat penyusunan anggaran.

4.4.4 Pola penganggaran tunjangan profesi guru

Hasil analisis terkait dengan tunjangan profesi guru dilaksanakan didapati bahwa sisa dana tunjangan profesi guru nilainya sangat besar. Sisa dana tersebut pada tahun 2015 mencapai Rp66.643.059.785,00 atau 35,38% dari total pendapatan transfer dana tunjangan profesi guru. Sisa dana tunjangan profesi guru pada tahun 2015 menyumbang sebesar 16,80% nilai SILPA pada akhir tahun anggaran.

Besarnya sisa tunjangan profesi guru dikarenakan adanya kelemahan pada pola penganggaran dana transfer tunjangan profesi guru. Kelemahan ini terlihat dari tidak berjalannya rekonsiliasi serta audit tunjangan profesi guru. Selain itu, hal ini juga disebabkan karena tidak dilaksankannya petunjuk terkait dengan ketentuan transfer yang dilaksanakan. Kesemua hal tersebut di luar kendali Pemerintah Daerah Kabupaten Rembang. Sesuai petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendidikan, Pemerintah Daerah Kabupaten Rembang hanya memiliki wewenang terkait pencairan dan pelaporan sedangkan perencanaan dan pengawasan merupakan wewenang Kementerian Pendidikan dan auditor internal.

4.4.5 Pola penganggaran DAK

Hasil analisis terhadap dokumen anggaran seperti dijelaskan di bagian sebelumnya didapati bahwa DAK dianggarkan dalam satu kegiatan. Pola penganggaran DAK yang demikian disebabkan karena keterlambatan petunjuk teknis yang diterima oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah tidak mengetahui secara pasti tentang kegiatan-kegiatan yang menjadi prioritas.

Mengingat DAK harus masuk dalam APBD maka sebagai solusi yang bersifat sementara, Pemerintah Kabupaten Rembang mengambil langkah DAK tersebut dianggarkan pada satu kegiatan yaitu kegiatan rehab gedung.

Penggabungan anggaran dalam satu kode akun tidak sesuai dengan pedoman pengelolaan keuangan. Sesuai Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, setiap program dan/atau kegiatan harus dianggarkan dalam kode rekening tersendiri. Keadaan demikian menyebabkan anggaran belanja baru dapat dilaksanakan setelah dilakukan revisi APBD sehingga program dan/atau kegiatan sesuai dengan kode rekening masing-masing.

Adapun berdasarkan Permendagri Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan APBD TA 2013, Pemerintah Kabupaten Rembang seharusnya tidak perlu menunggu revisi untuk pelaksanaan kegiatan DAK tersebut. Pemerintah Kabupaten Rembang dapat mengambil langkah untuk melakukan perubahan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD dengan pemberitahuan kepada Pimpinan DPRD, selanjutnya ditampung dalam peraturan daerah tentang Perubahan APBD atau dicantumkan dalam LRA bagi pemerintah daerah yang tidak melakukan Perubahan APBD.

Perubahan penjabaran APBD sebagaimana dijelaskan Permendagri Nomor 37 Tahun 2012 tersebut tidak pernah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Rembang. Hal tersebut dianggap tidak wajar sehingga rawan akan kriminalisasi.

Hasil lain dari analisis data wawancara yang dilaksanakan, didapati bahwa terdapat permasalahan terkait dengan penganggaran sisa DAK. Sisa DAK sesuai PMK Nomor 183 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Transfer ke daerah meliputi DAK yang telah disalurkan namun tidak habis digunakan untuk mendanai kegiatan serta DAK yang telah disalurkan namun tidak terealisasi.

Berdasarkan uraian kedua permasalahan tersebut dapat disimpulkan bahwa sisa DAK yang dianggarkan kembali pada tahun berikutnya tidak bisa serta-merta dilaksanakan. Keterbatasan anggaran menyebabkan program dan/atau kegiatan tidak bisa dilaksanakan. Dengan begitu penganggaran kembali sisa DAK terkesan hanya untuk memenuhi peraturan perundangan tetapi tidak untuk dilaksanakan sehingga akan menjadi SILPA tahun berjalan.

4.4.6 Pengelolaan dana hibah

Pengaruh varian belanja hibah terhadap besaran SILPA Pemerintah Kabupaten Rembang mulai tahun 2013 terus meningkat. Hasil analisis data wawancara yang dilakukan terkait dengan pengelolaan hibah didapati bahwa hal tersebut terjadi karena adanya perubahan peraturan pengelolaan dana hibah serta adanya kasus hukum yang menimpa pejabat Pemerintah Kabupaten Rembang.

Terbitnya PP Nomor 2 Tahun 2012 memicu terjadinya permasalahan pada pelaksanaan pengelolaan dana hibah khususnya tahun 2013. Berdasarkan PP Nomor 2 Tahun 2012, penerima hibah daerah terdiri dari empat golongan

yaitu pemerintah, pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, dan organisasi kemasyarakatan. Masyarakat tidak diperbolehkan lagi menjadi penerima hibah seperti yang telah diatur pada Permendagri Nomor 32 Tahun 2011. Sehubungan dengan proses penetapan calon penerima hibah masih menggunakan dengan Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 maka hibah yang ditujukan untuk masyarakat tidak dapat dicairkan.

4.4.7 Dampak kasus hukum

Pada kurun waktu lima tahun terakhir, Pemerintah Kabupaten Rembang diterpa banyak kasus hukum yang melibatkan pejabat pemerintahan. Sedikitnya terdapat lima kasus hukum yang melibatkan Bupati, Pejabat di Dinas Pendidikan, Pejabat di Dinas ESDM, Pejabat di Dinas PU serta anggota DPRD. Kasus hukum tersebut terkait dengan korupsi APBD pada kurun waktu TA 2011-2015.

Rentetan kasus hukum yang menjerat pejabat di lingkungan Pemerintah Kabupaten Rembang mempengaruhi pelaksanaan program dan/atau kegiatan. Pegawai di lingkungan Pemerintah Kabupaten Rembang sebagai makhluk rasional untuk melakukan sebuah tindakan selalu melalui tahapan penalaran. Proses penalaran itu sendiri dipengaruhi oleh kemampuan memprediksi dan pengalaman yang dimiliki (Sato 2013, 3). Dalam proses penalaran dilakukan proses evaluasi untuk membandingkan keuntungan yang akan diperoleh dengan risiko yang akan dihadapi. Keuntungan kemungkinan dapat diperoleh dengan penerapan pendekatan maksimal sedangkan

untuk mengukur risiko yang akan dihadapi, menurut Sato (2013, 3) dapat diperoleh dari pengalaman. Rentetan kasus hukum yang menjerat pejabat di lingkungan Pemerintah Kabupaten Rembang sekiranya menjadi pengalaman yang berpengaruh besar terhadap proses penalaran. Selain itu, pengukuran risiko ini juga dipengaruhi oleh banyaknya pengawasan yang dilakukan baik oleh auditor eksternal maupun auditor internal serta banyaknya laporan aduan oleh LSM. Besarnya risiko yang dihadapi khususnya risiko hukum menyebabkan pegawai di lingkungan Pemerintah Kabupaten Rembang tidak berani melaksanakan program dan/atau kegiatan yang telah ditetapkan. Terlebih lagi hal ini didukung dengan pola pemberian penghargaan dan hukuman yang tidak sebagaimana mestinya.

5 SIMPULAN DAN SARAN

5.1 Simpulan

- a. SILPA Pemerintah Kabupaten Rembang terjadi di tengah diterapkannya pola anggaran defisit oleh Pemerintah Kabupaten Rembang. SILPA Pemerintah Kabupaten Rembang terbentuk dari realisasi anggaran yang mengalami surplus (anggaran disusun defisit) dan pembiayaan neto yang bernilai positif (anggaran disusun positif). Hal ini terjadi karena pola anggaran defisit yang diterapkan oleh Pemerintah Kabupaten Rembang bukan merupakan riil defisit tetapi lebih diterapkan untuk mengakomodasi SiLPA tahun lalu yang harus dianggarkan.

- b. Kenaikan SILPA Pemerintah Kabupaten Rembang yang terjadi pada kurun waktu TA 2011-2015 dipengaruhi karena lemahnya perencanaan anggaran yang dilaksanakan. Kelemahan pada proses perencanaan anggaran tersebut antara lain: penetapan estimasi PAD yang dilakukan dengan pola minimal, penetapan alokasi belanja yang dilakukan dengan pola maksimal, alokasi dana transfer tunjangan profesi guru oleh pemerintah pusat yang nilainya jauh lebih besar dibandingkan dana yang dibutuhkan, penempatan anggaran DAK pada satu program dan/ atau kegiatan serta penganggaran sisa DAK yang pada prinsipnya sudah tidak bisa direalisasikan.
- c. Selain lemahnya perencanaan, kenaikan SILPA Pemerintah Kabupaten Rembang yang terjadi pada kurun waktu TA 2011-2015 dipengaruhi adanya permasalahan pelaksanaan anggaran khususnya terkait dengan dampak kasus hukum yang menimpa pejabat Pemerintah Kabupaten Rembang.

5.2 Saran

- a. Pemerintah Kabupaten Rembang hendaknya segera melakukan penelitian yang ilmiah untuk menghitung potensi PAD yang dapat dikelola.
- b. Pemerintah Kabupaten Rembang hendaknya menerapkan anggaran berbasis kinerja secara penuh.
- c. SKPD hendaknya melampirkan RAB dan TOR terkait dengan anggaran yang diusulkan.
- d. Kementerian Keuangan, Kementerian Pendidikan dan
- Pemerintah Kabupaten Rembang untuk bekerja sama dalam rangka menghitung kebutuhan alokasi transfer tunjangan profesi guru.
- e. Kementerian Keuangan hendaknya meneliti lebih akurat terkait pertanggungjawaban realisasi tunjangan profesi guru dalam rangka pelaksanaan transfer yang diatur dalam petunjuk teknis penyaluran tunjangan profesi guru.
- f. Kementerian teknis hendaknya menerbitkan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan DAK tepat waktu (dua minggu setelah PMK alokasi DAK).
- g. Pemerintah Kabupaten Rembang hendaknya melakukan perubahan penjabaran APBD sesuai Permendagri Nomor 37 Tahun 2012 sehingga realisasi tidak perlu menunggu adanya perubahan APBD.
- h. Kementerian Keuangan hendaknya mengatur ulang peruntukan sisa DAK sehingga sisa DAK tersebut bisa dimanfaatkan.
- i. Kejaksaan, Kepolisian dan Pemerintah Kabupaten Rembang agar bekerja sama dalam rangka pelaksanaan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

5.3 Keterbatasan Penelitian

- a. Penelitian ini tidak melibatkan partisipasi dari pemerintah pusat khususnya Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan karena keterbatasan waktu yang dimiliki. Mengingat sebagian SILPA pemerintah daerah berasal dari dana perimbangan maka

- penelitian selanjutnya diharapkan menjadikan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan untuk mendapatkan perspektif yang berbeda.
- b. Penelitian ini tidak menerapkan metode observasi untuk mengamati secara langsung waktu pembahasan anggaran antara pemerintah daerah dengan DPRD karena keterbatasan waktu yang dimiliki. Dalam rangka mendapatkan pandangan tersendiri terhadap proses penganggaran maka penelitian selanjutnya diharapkan menambahkan metode observasi untuk proses pengumpulan datanya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Syukriy. 2012. "Varian Anggaran Pendapatan dan Varian Belanja Daerah: Sebuah Pengantar." Diakses pada 16 September 2016, <https://syukriy.wordpress.com/2012/10/16/varians-anggaran-pendapatan-Daerah/>.
- Bali, Thomas Tuba. 2013. "Analisa Faktor-faktor yang Menyebabkan SiLPA TA 2010 Ditinjau dari Aspek Manajemen Keuangan Daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur." Tesis Magister. Universitas Gadjah Mada.
- Bastian, Indra. 2010. *Akuntansi Sektor Publik Suatu Pengantar*. Edisi Ketiga. Jakarta: Erlangga.
- Butler, Eamonn. 2012. *Public Choice – A Primer*. London: Institute of Economic Affairs.
- Creswell, John W. 2014. *Research Design Qualitative, Quantitative and Mixed Methode Approaches*. Edisi Keempat. London: Sage Publications.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan [DJPK]. 2013a. *Analisis Realisasi APBD Tahun Anggaran 2012*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan [DJPK]. 2013b. *Laporan Monitoring dan Evaluasi Pembiayaan Daerah yang Berasal dari Penerimaan SiLPA*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan [DJPK]. 2014a. *Monitoring dan Evaluasi Pembiayaan Daerah 2014, SiLPA yang Berasal dari Dana Alokasi Khusus*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan [DJPK]. 2014b. *Deskripsi dan Analisis APBD 2014*. Jakarta: Kementerian Keuangan.

- Falikhatun. 2007. "Interaksi Informasi Asimetri, Budaya Organisasi, dan Group Cohesiveness Dalam Hubungan Antara Partisipasi Penganggaran dan Budgetary Slack (Studi Kasus Pada Rumah Sakit Umum Daerah Se-Jawa Tengah)". Makalah Simposium Nasional Akuntansi X, Makassar. 25-27 Juli.
- Gudono. 2015. *Teori Organisasi*. Edisi Ketiga. Yogyakarta: BPFE.
- Halim, Abdul dan Abdullah, Syukriy. 2006. "Hubungan dan Masalah Keagenan di Pemerintahan Daerah: Sebuah Peluang Penelitian Anggaran dan Akuntansi." *Jurnal Akuntansi Pemerintah* Vol. 2, No.1, Mei 2006; 53-64.
- Hennink, Monique, Inge Hutter dan Ajay Bailey. 2011. *Qualitative Research Methods*. Los Angeles: Sage Publications.
- Kuncoro, Haryo. 2008. "Variansi Anggaran dan Realisasi Anggaran Belanja Studi Kasus Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta." *Jurnal Manajemen Teori dan Terapan* No. 2, Agustus 2008; 126-143.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Samaliosa, Christoper. 2014. "Analisis SiLPA dan Daya Serap Anggaran pada Perhitungan APBD Kabupaten Kepulauan Mentawai TA 2010-2012." Tesis Magister. Universitas Gadjah Mada.
- Sato, Yoshimichi. 2013. "Rational Choice Theory." *Sociopedia.isa*, DOI: 10.1177/205684601372.
- Schiavo-Campo, Salvatore dan Daniel Tommasi. 1999. *Managing Government Expenditure*. Manila: Asian Development Bank.
- Sugiyono, 2012. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Suharna, Iman. 2015. "Analisis Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) pada APBD Pemerintah Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara TA 2007-2013." Tesis Magister. Universitas Gadjah Mada.
- Winarni, Ninuk Sri. 2013. "Pengaruh Faktor-Faktor dalam Aspek Manajemen Keuangan Daerah Terhadap SiLPA pada Pemerintah Kota Tarakan." Tesis Magister. Universitas Gadjah Mada.
- Yin, Robert K. 2015. *Case Study Reserch: Design and Methods*. Diterjemahkan oleh M. Djauzi Mudzakir. Jakarta: Rajagrafindo Persada.