

**KEBIJAKAN ANGGARAN PEMBIAYAAN PADA APBD
KABUPATEN SEMARANG TAHUN ANGGARAN 2013**

Oleh :

Yusup Putra Darmawan – 14010111130053

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Diponegoro Semarang

Jalan Prof.H Soedarto, SH, Tembalang, Semarang. Kotak Pos 1269

Website : <http://www.fisip.undip.ac.id/> Email : fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

The Regional Budget Revenue and Expenditure (APBD) is a concrete form of local government's work plans that is expressed in the form of money to achieve the goals or targets in one fiscal year that are discussed and approved jointly by local government and legislative, then adjusted in the form of local regulations. One of the component in the APBD is regional financing, which encompasses all of the financial transactions of local government, including earnings and expenditures, which need to be paid or be received back. It is mainly intended by the local government budgeting to cover the deficits and surplus or to make use of. On 2013 Semarang Regency's financing budget has increases by 600% from assignment budget to adjustment budget. The aims of this research is to find out the cause of the high nominal progression in Semarang Regency's financing budget in 2013 fiscal year. In addition, the writer wants to explain the source and allocation of financing budget on APBD in 2013.

The method uses in this research is a qualitative method, which focuses on descriptive research. In this research the writer studied and reviewed the data in the form of numbers, doing cross-examining with Regional Development Planning Board (BAPPEDA), Department of Finance Income and Assets Management Area (DPPKAD), and stakeholders that are involved in the budget process arrangement. In this study the writer examines data from Semarang Regency's APBD, particular in 2013, as well as other supporting data which support this research.

Through several interviews and analysis of related data, the writer discovers that the increase of Semarang Regency's financing budget is occurred due to the increase of rest of the more budget calculation (SILPA) from assignment budget to adjustment budget, particularly in the located-SILPA. Moreover, the writer also discovers that the high level progression in financing budget are caused by financing mechanisms and the lack of time in the budget implementation, thus it causes a build up of funds in the adjustment budget.

To minimize the build up in adjustment budget, Semarang Regency Government is expected to have courage to allocate the located-SILPA, particularly on assignment-budget, so the budget implementation have a longer period, and the budget expenditures will be more effective.

Keywords : The Regional Budget Revenue and Expenditure (APBD), Financing Budget, Rest of the More Budget Calculation (SILPA)

I. PENDAHULUAN

Undang-Undang no.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah adalah salah satu landasan yuridis bagi penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa pengembangan otonomi daerah pada tingkat kabupaten maupun kota diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Undang-undang ini memberikan otonomi secara utuh kepada daerah kabupaten dan kota untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya, termasuk dalam mengelola keuangannya sendiri.

Berbicara mengenai pengelolaan keuangan daerah, pasti tidak lepas dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya proses pengambilan keputusan.¹ APBD merupakan suatu bentuk kongkrit rencana kerja pemerintah daerah yang dinyatakan dalam bentuk uang untuk mencapai tujuan atau target dalam satu tahun anggaran yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, kemudian ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Komponen APBD meliputi pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Sumber dana APBD berasal dari : PAD, dana perimbangan, dan pendapatan daerah yang sah.² Belanja daerah terdiri dari belanja langsung dan tidak langsung. Pembiayaan daerah adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun anggaran berikutnya.

Salah satu komponen dalam APBD adalah pembiayaan daerah. Pembiayaan daerah adalah seluruh transaksi keuangan pemerintah daerah, baik penerimaan maupun pengeluaran, yang perlu dibayar atau akan diterima kembali, yang dalam penganggaran pemerintah daerah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit dan atau memanfaatkan surplus anggaran. Penerimaan

¹ Darise, Nurlan. (2009). *Pengelolaan Keuangan Daerah, Pedoman untuk Eksekutif dan Legislatif, Rangkuman 7 UU, 30 PP, dan 15 Permendagri*. Jakarta : PT. Macanan Jaya Cemerlang : 128

² Hidayat, Arif dan kawan-kawan. (2005). *Panduan Pengawasan Keuangan Daerah, Wawasan dan Instrumen Monitoring Keuangan Daerah*. Jakarta: Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI) dan Uni Eropa

pembiayaan antara lain dapat berasal dari pinjaman dan hasil divestasi. Sementara, pengeluaran pembiayaan antara lain digunakan untuk pembayaran kembali pokok pinjaman dan penyertaan modal oleh pemerintah daerah.

Kabupaten Semarang sebagai salah satu kabupaten terbesar di Jawa Tengah, senantiasa berupaya untuk meningkatkan daerahnya sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dalam hal pembangunan harus mengacu pada suatu perencanaan yang dijabarkan dalam Pola Dasar Pembangunan, Rencana Kerja Pembangunan Daerah, Rencana Pembangunan Lima Tahun, Arah Kebijakan Umum, dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Kebijakan perencanaan tidak lepas dari sumber pembiayaan yang tersedia maupun yang direncanakan dalam urutan prioritas pembangunan yang akan dilaksanakan. Kabupaten Semarang sebagai salah satu kabupaten terbesar di Jawa Tengah juga diharapkan mampu bersaing dengan daerah lain di sekitarnya, seperti Kota Kendal, Kota Demak, Kota Salatiga dan Kota Semarang.

Adapun upaya peningkatan daerah tersebut adalah upaya untuk meningkatkan penerimaan pendapatan daerah yang pada garis besarnya ditempuh dengan usaha intensifikasi yang artinya suatu tindakan atau usaha memperbesar penerimaan dengan cara melakukan pemungutan yang lebih tepat dan teliti.

Perkembangan ekonomi di Kabupaten Semarang terbilang bagus pada 3 tahun terakhir, karena total pendapatan daerah selalu meningkat.

Tabel I.1. Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan Daerah Kab. Semarang 2011-2013

No.	Uraian	2011	2012	2013
1.	Pendapatan	1.099.477.000.000	1.258.200.000.000	1.382.645.303.000
2.	Belanja	1.042.027.000.000	1.215.522.000.000	1.494.706.795.000
3.	Pembiayaan	160.904.000.000	239.194.000.000	112.061.492.000
	• Penerimaan	51.727.000.000	98.258.000.000	125.943.759.000
	• Pengeluaran	10.917.000.000	14.992.000.000	13.882.267.000
	• Pembiayaan Neto	40.810.000.000	83.266.000.000	112.061.492.000
	• SILPA	98.260.000.000	125.944.000.000	112.061.492.000

Sumber : www.semarangkab.go.id/skpd/bappeda

Perda Kab. Semarang No. 14 th. 2013 tentang perubahan APBD 2013

Dari data diatas menunjukkan bahwa telah terjadi peningkatan pendapatan pada APBD Kabupaten Semarang. Namun yang menarik disini adalah terkait dengan pembiayaan daerah. Pada tahun 2012, total pembiayaan daerah mencapai

Rp. 239.194.000.000,00. Pada tahun selanjutnya pembiayaan turun menjadi sebesar Rp. 112.061.492.000,00, dengan rincian penerimaan sebesar Rp.125.943.759.000,00 dan pengeluaran sebesar Rp.13.882.267.000,00. angka tersebut adalah nominal setelah perubahan. Yang menjadi sorotan disini di sektor penerimaan pembiayaan, karena selisih dengan nominal sebelum perubahan yang terpaut sangat jauh hingga mencapai 536,99% (sebelum perubahan hanya sebesar 19.771.777.000,-). Selisih yang sangat tinggi tersebut menimbulkan pertanyaan, apakah yang menyebabkan pemerintah melakukan perubahan anggaran hingga 536,99%.³

Tabel I.2. Pembiayaan Daerah Kab. Semarang 2013

No.	Uraian	Sebelum Perubahan	Setelah Perubahan	Bertambah/ Berkurang	
				(Rp)	(%)
1	PEMBIAYAAN DAERAH	15.584.510.000	112.061.492.000	96.206.982.000	606,81
1.1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Daerah Tahun Sebelumnya (SILPA)	19.771.777.000	125.943.759.000	106.171.982.000	536,99
2	JUMLAH PENERIMAAN PEMBIAYAAN	19.771.777.000	125.943.759.000	106.171.982.000	536,99
2.1	Pembentukan Dana Cadangan	3.900.000.000	4.125.000.000	225.000.000	5,77
2.2	Penyertaan Modal Pemerintah Daerah	-	9.740.000.000	9.740.000.000	0
2.3	Pembayaran Pokok Utang	17.267.000	17.267.000	0	0
3	JUMLAH PENGELUARAN PEMBIAYAAN	3.917.267.000	13.882.267.000	9.965.000.000	254,39
4	PEMBIAYAAN NETO	15.854.510.000	112.061.492.000	96.206.982.000	606,81

Sumber : Perda Kab. Semarang No. 14 th. 2013 tentang perubahan APBD 2013

Dalam menyusun APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Ketentuan ini berarti Daerah tidak boleh menganggarkan pengeluaran tanpa kepastian terlebih dahulu mengenai ketersediaan sumber pembiayaannya dan mendorong daerah untuk meningkatkan efisiensi pengeluarannya. Penyusunan APBD harus sejalan dengan RPJMD agar tercapainya efisiensi biaya.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis ingin mengkaji lebih dalam mengenai, “Kebijakan Anggaran Pembiayaan pada APBD Kabupaten Semarang Tahun Anggaran 2013.” Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kebijakan anggaran pada APBD Kabupaten Semarang tahun 2013, khususnya

³Perda Kab. Semarang No. 14 th. 2013 tentang perubahan APBD 2013

anggaran pembiayaan dan untuk mengetahui sumber serta alokasi pembiayaan daerah pada APBD Kabupaten Semarang tahun 2013.

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah pemerintahan daerah, keuangan daerah, penyusunan dan pengelolaan anggaran, serta pembiayaan daerah.

Metode yang penulis gunakan adalah metode kualitatif dengan menekankan pada penelitian deskriptif. Lokasi penelitian ini adalah di Kabupaten Semarang. Data – data yang penulis peroleh adalah data primer dan data sekunder yang penulis peroleh dari APBD, laporan realisasi anggaran, dan catatan laporan keuangan, serta wawancara dengan pihak Bappeda, DPPKAD dan *stakeholder* yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Data-data tersebut kemudian penulis analisis dengan melakukan reduksi data, penyajian data, dan menarik kesimpulan.

II. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Tahap proses penyusunan APBD didasarkan pada perencanaan yang sudah ditetapkan terlebih dahulu, mengenai program dan kegiatan yang akan dilaksanakan. Bila dilihat dari perspektif waktunya, perencanaan di tingkat pemerintah daerah dibagi menjadi tiga kategori yaitu:

- a. Rencana Jangka Panjang Daerah (RPJPD) merupakan perencanaan pemerintah daerah untuk periode 20 tahun.
- b. Rencana Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan perencanaan pemerintah daerah untuk periode 5 tahun.
- c. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan perencanaan tahunan daerah.

Perencanaan di tingkat SKPD terdiri dari Rencana Strategi (Renstra) SKPD merupakan rencana untuk periode 5 tahun, dan Rencana Kerja (Renja) SKPD merupakan rencana kerja tahunan SKPD.

APBD pada dasarnya memuat rencana keuangan daerah dalam rangka melaksanakan kewenangan untuk penyelenggaraan pelayanan umum selama satu periode anggaran. Tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Sesuai dengan

pendekatan kinerja yang diterapkan pemerintah saat ini, maka setiap alokasi APBD harus disesuaikan dengan tingkat pelayanan yang akan dicapai. Sehingga kinerja pemerintah daerah dapat diukur melalui evaluasi terhadap laporan APBD.

Penyusunan APBD di era otonomi daerah ini haruslah mengedepankan prinsip *bottom up* dan mengutamakan aspirasi masyarakat serta kepentingan umum dibandingkan kepentingan golongan semata.

Tahap penyusunan APBD secara umum adalah sebagai berikut :

- a. Musrenbang desa
- b. Musrenbang kecamatan
- c. Forum SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah)
- d. Musrenbang Kabupaten
- e. Penyusunan KUA (Kebijakan Umum Anggaran)/ PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara)
- f. Penyusunan *draft* RAPBD
- g. Rapat TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) dan Banggar (Badan Anggaran)
- h. Rapat komisi di DPRD
- i. Rapat Banggar
- j. Pengesahan APBD

Di dalam menyusun anggaran yang proporsional, maka harus ada kerjasama yang baik antara tiap elemen dalam satu kabupaten, baik itu kerjasama antara tiap-tiap SKPD maupun hubungan antara eksekutif dan legislatif. Tahapan dari proses penyusunan APBD pada dasarnya terdapat dua jalur atau jalan. Pertama, melalui musrenbang yang dilakukan mulai dari tingkat desa hingga provinsi, dan yang kedua, melalui reses yang dilakukan oleh anggota DPRD. Pada selanjutnya antara hasil musrenbang dan reses dipadukan pada rapat bersama antara TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan Banggar DPRD. Kemudian dari rapat tersebut selanjutnya disusun RAPBD sebagai bahan acuan utama dalam penyusunan APBD.

2. Proses Penyusunan APBD Kabupaten Semarang Tahun Anggaran 2013

Di dalam penyusunan APBD Kabupaten Semarang Tahun 2013 ini, pada dasarnya telah mengikuti dan sesuai dengan tahapan dan prosedur proses penyusunan APBD pada idealnya, termasuk juga dalam pelibatan unsur-unsur masyarakat. Proses penyusunan dilaksanakan melalui dua jalur, yaitu melalui Musrenbang dan melalui *reses*. Proses penyusunan APBD melalui Musrenbang dilakukan oleh pemerintah Daerah melalui SKPD yang ada. Proses pelaksanaan Musrenbang dilakukan dalam tiga tahap. Yaitu pertama, Musrenbang tahap desa yang melibatkan unsur perangkat desa dan tokoh-tokoh desa; kedua, Musrenbang Kecamatan yang melibatkan Kepala Desa, unsur *muspika*, dan unsur SKPD yang ada di Kecamatan; ketiga, Musrenbang Kabupaten yang melibatkan para Camat, Lurah/ Kepala Desa, dan SKPD terkait. Sedangkan *reses* adalah proses penyerapan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh anggota DPRD sesuai dengan daerah pilihannya masing-masing. *Reses* dilakukan oleh anggota dewan setelah musrenbang kabupaten telah dilakukan, *reses* ini dilakukan secara menyeluruh pada semua daerah yang menjadi dapil anggota DPRD tersebut. Hal ini dilakukan untuk menghasilkan *resapan aspirasi* yang memang mencerminkan kebutuhan masyarakat.

Musrenbang 2013 yang menjadi salah satu rangkaian proses penyusunan APBD tahun anggaran 2014 berjalan dengan lancar, disertai antusias dan partisipasi masyarakat yang tinggi. Namun dari total 1239 usulan yang terangkum dalam Musrenbang Kecamatan 2013, hanya 258 yang terakomodir ke dalam APBD, itu artinya hanya 20% usulan masyarakat yang masuk ke dalam APBD, sedangkan sisanya 80% adalah usulan dan program dari tiap SKPD, serta usulan dari dewan.

Proses penyusunan APBD di Kabupaten Semarang belum bisa berjalan dengan baik dikarenakan adanya dominasi di pihak legislatif. Dibandingkan dengan daerah lain seperti di Bandung dan Surabaya, penyusunan APBD di Kabupaten Semarang masih menggunakan metode lama, sedangkan di dua daerah tersebut proses penyusunan APBD sudah menggunakan sistem *e-budgeting* sehingga mampu mengakomodir setiap proses penyusunan APBD,

mulai dari *entry* usulan dari masyarakat desa hingga ke tingkat legislatif tanpa adanya manipulasi.

Di sisi lain, kurang adanya kerjasama yang baik antara Bappeda dan DPPKAD yang tergabung dalam TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) menyebabkan sering terjadi tumpang tindih tanggungjawab. Di Kabupaten Semarang, Bappeda hanya berwenang membuat RKPD (Rencana Kerja Pembangunan Daerah) yang sumbernya dari hasil Musrenbang Tingkat Desa, Kecamatan dan Kabupaten dan telah melalui tahap forum SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah). Sedangkan DPPKAD bertugas membuat KUA-PPAS (Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara).

Budi Sugito selaku Sekretaris Bappeda Kabupaten Semarang mengungkapkan bahwa di daerah lain, kewenangan pembuatan RKPD dan KUA-PPAS sepenuhnya ada di Bappeda, DPPKAD hanya melakukan pengalokasian anggaran untuk tiap SKPD yang kemudian menjadi RAPBD. Kondisi ini terjadi karena tupoksi (tugas, pokok dan fungsi) dalam DPPKAD dan Bappeda yang ada di Kabupaten Semarang berbeda dengan daerah lain. Di Kabupaten Semarang, beban di Bappeda memang menjadi sedikit, namun tanggungjawabnya menjadi semakin besar apabila di kemudian hari muncul temuan dari BPK terkait anggaran.⁴

3. Kebijakan Anggaran Kabupaten Semarang Tahun 2013

Dalam satu tahun anggaran, APBD melalui tahap penetapan, perubahan, dan pertanggungjawaban. Ketiga tahap tersebut mulai dari akhir tahun sebelumnya, hingga awal tahun berikutnya, dan semuanya disahkan oleh Bupati untuk menjadi Peraturan Daerah.

Perubahan APBD merupakan penyesuaian target kinerja dan/atau prakiraan/rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang telah ditetapkan sebelumnya untuk dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD serta ditetapkan dengan peraturan daerah.

Moh Adro'i (Staf Perencanaan Anggaran DPPKAD Kab. Semarang) menjelaskan bahwa pada tahun 2013, perubahan pembiayaan yang tinggi

⁴ Hasil wawancara dengan Budi Sugito (Sekretaris Bappeda Kabupaten Semarang), bertempat di Kantor Bappeda Kab. Semarang, hari Senin 23 Februari 2015 pukul 11.30

diawali oleh perubahan anggaran pada sektor belanja, baik itu belanja langsung maupun tidak langsung.⁵ Terkait dengan politik anggaran yang terjadi di Kabupaten Semarang, Moh Adro'i mengungkapkan bahwa proses tarik menarik antar kepentingan yang sangat kuat terjadi pada rapat Banggar, yang diikuti oleh legislatif (anggota banggar), TAPD, dan utusan dari tiap SKPD. Pada rapat banggar tersebut tentu saja termasuk membahas mengenai perubahan-perubahan anggaran dalam APBD penetapan.

Sementara itu, Slamet Suyono (Kabid. Perencanaan Anggaran DPPKAD Kabupaten Semarang) menjelaskan bahwa kapasitas dan kapabilitas legislatif di Kabupaten Semarang memang masih belum sepadan apabila dibandingkan dengan daerah lain, seperti Kota Demak, Kota Kendal dan Kota Salatiga. Sebagai contoh adalah dalam pelaksanaan Musrenbang Kabupaten di daerah-daerah tersebut, Bupati dan Ketua DPRD hanya menyampaikan sambutannya masing-masing, dan setelah itu mereka meninggalkan tempat tanpa mengikuti proses Musrenbang sampai selesai.

Dalam APBD Tahun 2013 sendiri, telah terjadi perubahan anggaran belanja langsung yang menyebabkan peningkatan SILPA dari penetapan ke perubahan, yang meliputi :

- a. Memenuhi kebutuhan gaji sesuai dengan PP Nomor 22 tahun 2013 tentang Perubahan Kelimabelas Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 1977 tentang Peraturan Gaji PNS, serta pemenuhan tunjangan beras PNS berdasarkan Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor PER 21/PB.2012 tentang Perubahan Ketiga Atas PER-67/PB/2010 tentang Tunjangan Beras Dalam Bentuk Natura dan Uang.
- b. Menyesuaikan belanja untuk tunjangan profesi guru dan tambahan penghasilan guru PNS berdasarkan pedoman dan alokasi Tahun 2013, yang sudah mendapatkan persetujuan untuk dilaksanakan mendahului perubahan APBD berdasarkan Keputusan DPRD Kab. Semarang Nomor 36 Tahun 2013, tanggal 27 Mei 2013 tentang Persetujuan Usulan

⁵ Hasil diskusi dengan Moh Adro'i (Staf Perencanaan Anggaran DPPKAD Kab. Semarang), bertempat di Kantor DPRD Kabupaten Semarang, hari Senin tanggal 16 Maret 2015 pukul 13.30

Anggaran Mendahului Penetapan Perubahan APBD Kab. Semarang Tahun 2013.

- c. Tambah penghasilan PNS berdasarkan Peraturan Bupati Semarang No. 35 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Tambah Penghasilan PNS di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Semarang, terhitung mulai bulan Juli 2013.

Pada anggaran belanja tidak langsung yang mencakup belanja hibah, bansos, bankeu, dan belanja tak terduga meliputi hal-hal berikut :

- a. Perubahan belanja hibah dan bantuan sosial didasarkan pada Peraturan Bupati Semarang Nomor 144 Tahun 2012 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari APBD. Dengan adanya alokasi belanja hibah dan bantuan sosial kepada masyarakat diharapkan mampu menurunkan angka kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, belanja hibah dan bantuan sosial juga didasarkan pada kemampuan keuangan daerah pada perubahan APBD, sehingga baru bisa dianggarkan pada perubahan APBD.
- b. Bantuan Keuangan kepada Desa adalah untuk pemenuhan kekurangan anggaran untuk Peningkatan Kesejahteraan Aparatur Pemerintah Desa.
- c. Belanja tidak terduga dialokasikan untuk program penanggulangan bencana, khususnya ke daerah yang berpotensi rawan (banjir dan tanah longsor) yang biasa terjadi pada pertengahan tahun saat musim penghujan, serta pengembalian kelebihan atas penerimaan daerah tahun sebelumnya (antara lain kelebihan penerimaan dana BOS)⁶

4. Sumber Penerimaan Pembiayaan dan Alokasi Pengeluaran Pembiayaan Kabupaten Semarang Tahun 2013

Pada APBD 2013, sektor pembiayaan selalu mengalami peningkatan mulai dari penetapan, perubahan hingga ke realisasi. Bahkan peningkatan dari nominal penetapan ke perubahan mencapai 600%.

Pemerintah Kabupaten Semarang memperkirakan besaran SILPA tahun sebelumnya jauh lebih kecil dibanding dengan realisasi, seperti yang terjadi

⁶ Perbup Semarang No. 51 Tahun 2013 tentang Perubahan Rencana Kerja Pembangunan Daerah tahun 2013

mulai tahun 2011 hingga 2014.⁷ Dalam APBD Perubahan 2013 SILPA tahun sebelumnya dianggarkan meningkat lebih dari 600% SiLPA yang dianggarkan dalam APBD. Menambah argumen sebelumnya, Moh Adro'i menambahkan bahwa peningkatan yang sangat signifikan dari penetapan ke perubahan karena adanya pergeseran antar obyek belanja dan antar rincian belanja dalam setiap SKPD, setiap tahun pasti semua SKPD mengalami adanya pergeseran anggaran karena adanya penambahan atau pengurangan program pula setiap tahunnya.

A. Penerimaan Pembiayaan

1. SILPA

Saat penyusunan APBD 2013, yang mulai dilaksanakan awal tahun 2012, Pemerintah Kabupaten Semarang memprediksi SILPA hanya sebesar 12 milyar, namun setelah pelaksanaan ternyata SILPA tahun 2012 adalah sebesar 125 milyar yang kemudian masuk ke penerimaan pembiayaan.

Tabel 3.11. Sumber SILPA Tahun Sebelumnya pada APBD 2013

No.	Uraian	Jumlah (Rp.)
1.	Pelampauan pendapatan	35.529.142.886,86
2.	Penghematan belanja	90.241.531.951,93
3.	Pelampauan Penerimaan pembiayaan	(1.985.307,32)
4.	Penghematan pengeluaran pembiayaan	175.069.715,76
	JUMLAH	125.943.759.247,23

Sumber : Catatan Laporan Keuangan Kabupaten Semarang Tahun 2013

Peningkatan SILPA berawal dari belanja daerah yang dianggarkan meningkat pula. Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa peningkatan belanja secara umum berasal dari belanja tidak langsung non pegawai, dan yang kedua adalah belanja pegawai karena berkaitan dengan alokasi dana penyesuaian yang peruntukannya sudah ditetapkan sebagai tambahan tunjangan dan penghasilan guru.⁸

⁷ Moh Adro'i, Op. Cit

⁸ Perbub Semarang No. 51 Tahun 2013 Tentang Perubahan Rencana Kerja Pembangunan Daerah Kabupaten Semarang Tahun 2013

2. Dana Bergulir

Realisasi dana bergulir pada tahun 2013 adalah sebesar Rp.10.685.500,00. Pada tahun sebelumnya, dana bergulir tidak dianggarkan karena dana ini sudah disalurkan ke sejumlah UKM mulai dari tahun 2003. Pada tahun 2013, realisasi dana bergulir berasal dari kelebihan pendapatan Dinas Peternakan dan Perikanan sebesar Rp.7.600.000,00 dan Dinas Koperasi dan UMKM, Perindustrian dan Perdagangan sebesar Rp.3.085.000,00.⁹

B. Pengeluaran Pembiayaan

1. Penyertaan Modal

Pada Perda Kabupaten Semarang no. 14 Tahun 2013 tentang Perubahan APBD tahun anggaran 2013, tercantum penyertaan modal sebesar Rp. 9.740.000,00 kepada Bank Jateng yang terdiri dari :

- a. Sisa hasil penarikan AMU *cash in-cash out* sebesar Rp. 516.000.000,00
- b. Sisa konversi cadangan tujuan (*cash in-cash out*) sebesar Rp. 3.322.000.000,00
- c. Setoran tunai sebesar Rp. 5.902.000.000,00, yaitu sisa kewajiban setoran tunai tahun 2012 sebesar Rp. 3.733.000.000,00 dan kewajiban setoran tunai Tahun Anggaran 2013 sebesar Rp. 2.169.000.000,00.

2. Pembentukan Dana Cadangan

Pembentukan dana cadangan dimulai mengalami peningkatan mulai tahun 2011 yaitu sebesar Rp. 2.500.000.000,00, tahun 2012 sebesar Rp.3.500.000.000,00, dan tahun 2013 sebesar Rp.4.125.000.000,00.¹⁰

Pada tahun anggaran 2013 realisasi dana cadangan adalah sebesar Rp.3.500.000.000,00 sehingga atau 84,85% dan tidak mengalami peningkatan maupun penurunan dibandingkan tahun anggaran 2012.

⁹ Catatan Atas Laporan Keuangan Kabupaten Semarang Tahun 2013, DPPKAD Kabupaten Semarang.

¹⁰ Kabupaten Semarang dalam Angka 2013

Dana cadangan ini adalah untuk membiayai penyelenggaraan Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati dan memberikan payung hukum dalam penyusunan anggaran pada setiap tahun anggaran untuk penyelenggaraan Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Periode 2015-2020.

3. Pembayaran Pokok Utang

Pemerintah Kabupaten Semarang menerima pinjaman dana dari Bank Pembangunan Asia/ *Asian Development Bank* (ADB) sebesar Rp. 259.000.909,00 terhitung mulai tanggal 19 Januari 1996 dengan jangka waktu pinjaman selama 20 tahun. Pinjaman dana ini dialokasikan untuk pembiayaan pengembangan wilayah Jawa Tengah dan DIY, seperti yang dijelaskan pada ADB Loan Agreement No. 1196.INO dan SLA.836/DP3/1996 bahwa pada tahun 1996 tersebut ADB telah memberikan pinjaman untuk pengembangan dan pemeliharaan lingkungan.

Sebagaimana tercantum pada Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 11 Tahun 2014 tentang realisasi APBD Kabupaten Semarang Tahun 2013, pembayaran pokok utang adalah sebesar Rp.17.266.728,00 ditambah bunga pinjaman setiap tahunnya sebesar 11,75% atau senilai Rp.5.652.576,00. Dalam sisa jatuh tempo tahun 2016, hutang Kabupaten Semarang terhadap ADB adalah sebesar Rp.34.533.454,71.¹¹

4. Pembiayaan Netto

Alokasi pembiayaan netto adalah untuk menutup defisit yang dihasilkan dari selisih pendapatan daerah dengan belanja daerah. Namun pada APBD Kabupaten Semarang tahun anggaran 2013 mengalami surplus, maka pembiayaan netto menjadi SILPA (Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Berkenaan) 2013.

Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun 2013 adalah sebesar Rp.152.542.418.070,16. Karena pada tahun 2013 Kabupaten Semarang tidak mengalami defisit anggaran, maka SILPA tahun

¹¹ Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2014 tentang Realisasi APBD Kabupaten Semarang Tahun 2013

berkenaan kembali dianggarkan untuk tahun berikutnya dengan rincian sebagai berikut :

Tabel. 3.14. Rincian SILPA 2013 yang kembali dianggarkan di tahun berikutnya

No	Uraian Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA)	Jumlah (Rp)	
	SILPA Beralamat	76.623.304.210,16	
1	Silpa pada APBD Penetapan 2014		22.716.835.000,00
2	Total tunjangan profesi guru		32.771.859.022,00
a.	<i>Tunjangan profesi guru 2013</i>	25.460.99.164,00	
b.	<i>Tunjangan profesi guru 2012</i>	2.403.966.686,00	
c.	<i>Tunjangan profesi guru 2011</i>	4.486.898.172,00	
3	Sisa TPP Guru		2.595.412.500,00
a.	<i>Sisa TPP Guru 2013</i>	1.464.162.500,00	
b.	<i>Sisa TPP Guru 2012</i>	206.500.000,00	
c.	<i>Sisa TPP Guru 2011</i>	924.750.000,00	
4	Sisa APBD I 2013 (Pendidikan)		1.255.000.000,00
5	DBHCHT 2013		514.249.088,16
6	DAK Murni		13.106.750.260,00
a.	<i>Sisa DAK Murni 2013</i>	3.738.518.891,00	
b.	<i>Sisa DAK Murni 2012</i>	6.697.963.842,00	
c.	<i>Sisa DAK Murni 2011</i>	2.670.267.527,00	
7	Sisa dana BOS 2011		652.889.628,00
8	Sisa DID 2012		140.862.000,00
9	Kas di BLUD 2013		2.929.446.712,00
	SILPA Murni	75.919.113.860,00	
	Jumlah		152.542.418.070,16

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis data dalam penelitian tentang kebijakan anggaran pembiayaan pada Kabupaten Semarang tahun 2013, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

Peningkatan anggaran pembiayaan daerah dari APBD penetapan ke perubahan disebabkan oleh adanya peningkatan penerimaan SILPA tahun sebelumnya. Pemerintah Kabupaten Semarang memang selalu menganggarkan

pembiayaan daerah pada APBD penetapan lebih kecil dari perubahan, dikarenakan APBD perubahan disusun setelah laporan keuangan tahun sebelumnya selesai dan telah diaudit oleh BPK. Hal tersebut terlihat dalam APBD tahun anggaran 2012 hingga 2014.

Sumber penerimaan pembiayaan daerah Kabupaten Semarang Tahun 2013 adalah penerimaan SILPA dan dana bergulir. SILPA di 2013 mengalami peningkatan dari penetapan sebesar Rp. 19.771.777.000,00 menjadi sebesar Rp. 125.943.759.000,00 di anggaran perubahan, atau meningkat Rp. 106.171.982.000 (536,99%), sedangkan dana bergulir sebesar Rp. 10.685.000,00.

Total pengeluaran pembiayaan daerah Kabupaten Semarang tahun 2013 adalah sebesar Rp. 13.257.266.728,00. Pengeluaran pembiayaan tersebut terdiri dari pembentukan dana cadangan sebesar Rp. 3.500.000.000,00 yang dialokasikan untuk persiapan pelaksanaan Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Semarang periode 2015-2020, penyertaan modal kepada Bank Jateng sebesar Rp. 9.740.000.000,00, dan pembayaran pokok hutang kepada ADB (*Asian Development Bank*) sebesar Rp.17.266.728,00. Hal tersebut menunjukkan bahwa Kabupaten Semarang telah menganggarkan pengeluaran pembiayaan sesuai dengan kemampuan anggaran yang dimiliki.

SILPA di Kabupaten Semarang terbagi menjadi 2 (dua), yaitu SILPA murni dan SILPA beralamat. SILPA murni berasal dari sisa perhitungan anggaran pada tahun yang bersangkutan, sedangkan SILPA beralamat bersumber dari dana-dana yang belum bisa terakomodir dalam satu tahun anggaran. Pada tahun 2013, perubahan anggaran SILPA yang tinggi disebabkan karena SILPA beralamat, yang terdiri dari adanya sisa DAK mulai tahun 2011, tunjangan profesi guru, sisa APBD I bidang pendidikan, dan DBHCHT (Dana Bagi Hasil Cukai dan Hasil Tembakau). Dana tersebut baru dianggarkan pada APBD perubahan, sehingga tidak mampu terakomodir sampai akhir tahun anggaran 2013, dan akan kembali dianggarkan dalam SILPA untuk tahun anggaran berikutnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik Kabupaten Semarang. 2013. *Kabupaten Semarang Dalam Angka 2013*. Ungaran.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Semarang, 2013. *Catatan Laporan Keuangan Kabupaten Semarang tahun 2013*. Ungaran
- Bahtiar, Arif, dkk. 2002. *Akuntansi Pemerintah*. Jakarta: Salemba Empat.
- Darise, Nurlan. 2009. *Pengelolaan Keuangan Daerah, Pedoman untuk Eksekutif dan Legislatif, Rangkuman 7 UU, 30 PP, dan 15 Permendagri*. Jakarta: PT. Macan Jaya Cemerlang.
- Djaenuri, Aries. 2012. *Hubungan Keuangan Pusat-Daerah*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Fatimah, Dati. 2002. *Memahami Anggaran Publik*. Yogyakarta: Idea Press.
- Hadi, Sutrisno. 1987. *Metodologi Riset*. Yogyakarta: Andi.
- Halim, Abdul. 2001. *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- J. Moleong, Lexy. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Khusaini, Muhammad. 2006. *Ekonomi Publik, Desentralisasi Fiskal & Pembangunan Daerah*. Malang: BPFU Unibraw.
- Krishna D. Raumurti & Umbu Rauta. 2013. *Otonomi Daerah. Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*. Jakarta: Citra Aditya.
- Kuncoro, Mudrajad. 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah*. Jakarta: Erlangga.
- Mamesah, D.J. 1995. *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Mardiasmo. 2007. *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi.
- Maris, Masri. 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Puranto, Hendra. 2011. *Anggaran Berbasis Kinerja, Penyusunan APBD Secara Komprehensif*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Soleh, Chabib. 2010. *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*. Bandung: Fokusmedia.

Supriadi Bratakusumah, Deddy, Ph.D. 2003. *Otonomi, Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Wijaya, Haw. 2002. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: PT. Raja Grafindo.

Yuwono, Sony, dkk. 2005. *Penganggaran Sektor Publik Pedoman Praktis 50 Penyusunan, Pelaksanaan, dan Pertanggungjawaban APBD (Berbasis Kinerja)*. Malang: Bayumedia.

INTERNET

Program Pengelolaan Dana Pinjaman diakses dalam <http://dodynurandriyan.blogspot.com/2011/10/program-pengelolaan-dana-pinjaman.html> diakses hari Kamis 26 Maret 2015, pukul 11.30

APBD Kabupaten Semarang tahun 2013 diakses dalam www.semarangkab.go.id/skpd/bappeda/gallery/2013/APBD-2013 diunduh pada hari Rabu 18 Juni 2014, pukul 20.30

DAFTAR UNDANG-UNDANG DAN PERDA

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Undang-Undang No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

Peraturan Bupati Semarang No. 1 Tahun 2012 tentang Penetapan APBD 2012

Peraturan Bupati Semarang No. 51 Tahun 2013 tentang Perubahan Rencana Kerja Pembangunan Daerah tahun 2013

Perda Kabupaten Semarang No. 13 Tahun 2013 tentang Realisasi APBD 2012

Perda Kabupaten Semarang No. 12 Tahun 2012 tentang Penetapan APBD 2013

Perda Kabupaten Semarang No. 14 Tahun 2013 tentang Perubahan APBD 2013

Perda Kabupaten Semarang No. 11 Tahun 2014 tentang Realisasi APBD 2013

Perda Kabupaten Semarang No. 13 Tahun 2014 tentang Perubahan APBD 2014