

**ANALISIS TINGKAT KEPATUHAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP
PENGATURAN BATAS DEFISIT APBD**
*The Analysis Of Local Government Compliance Towards the Local
Government Budget's Deficit Limit Rule*

M. Syarif Mulyadi

Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Badan Kebijakan Fiskal, Jl. Dr.
Wahidin No. 1, Jakarta 10710, Indonesia; syarif05@gmail.com

Naskah diterima: 22 Desember 2014

Disetujui diterbitkan: 18 Juni 2015

Abstract

The local government budget deficit rule which is the implementation of article 83 Law No.33/2004 about Fiscal Balance Between Central and Local Government has been implemented since 2007. This rule is issued annually. The rule is seen as a guidance for local governments(LG) in formulating their budget. This study shows that in 2012-2013 there is a tendency that the cummulative limit of deficit on the budget is exceeding the rule. The tendency of higher LG budget deficit than the regulated limit may have been resulted from the change in the criteria of the deficit. In 2012-2013, the deficit criteria used is the "pure deficit" which is the gap between revenue and expenditure. The pattern of LG budget in that period shows high excces budget in the previus year that has to be allocated in the budget for the following year. In 2009-2011, the LG budget's deficit criteria used is the "loan deficit", and the LG budget's pattern depicts loan debts that are relatively very low. The LG's compliance rate during the period 2009-2011 are 60.6 percent, 70.5 percent, and 78.6 percent respectively. Meanwhile, the LG's compliance rate in the period 2012 until 2013 are 58.7 percent and 62.4 percent respectively. The relative low of the LG compliance towards the deficit limit rule may have been resulted from the the ineffectiveness of the LG budget evaluation.

Keywords: budget, deficit, local government

Abstrak

Pengaturan batas defisit APBD yang merupakan pelaksanaan pasal 83 UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah telah dilakukan sejak tahun 2007. Ketentuan tersebut diterbitkan setiap tahun. Ketentuan ini menjadi pedoman pemerintah daerah dalam menyusun APBD. Dari hasil evaluasi menunjukkan bahwa ketentuan batas kumulatif defisit APBD cenderung terlampaui pada periode 2012-2013. Kecenderungan terlampauinya batas kumulatif defisit APBD 2012-2013 mungkin disebabkan adanya perubahan kriteria defisit yang digunakan. Pada periode 2012-2013, kriteria defisit yang digunakan adalah defisit murni. Pola APBD periode tersebut menunjukkan besarnya SILPA (Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran) tahun sebelumnya yang harus digunakan (dianggarkan) kembali pada tahun berikutnya. Sedangkan pada periode 2009-2011 kriteria defisit APBD yang digunakan adalah defisit pinjaman, dan pola APBD menunjukkan bahwa pinjaman daerah relatif sangat rendah. Tingkat kepatuhan pemerintah daerah selama periode 2009-2011 secara berturut-turut adalah 60,6 persen, 70,5 persen, dan 78,6 persen. Sedangkan untuk periode 2012-2013 tingkat kepatuhan pemerintah daerah adalah 58,7 persen dan 62,4 persen. Tidak optimalnya pengaturan batas defisit ini mungkin terjadi disebabkan tidak optimalnya evaluasi APBD.

Kata kunci : anggaran, defisit, pemerintah daerah

JEL Classification : H6, H74

I. PENDAHULUAN

Defisit anggaran pemerintah daerah dalam sistem pemerintahan bertingkat (*multi-tiers government*) merupakan salah satu kebijakan fiskal yang menjadi perhatian dalam menjaga kesinambungan fiskal secara nasional. Pengelolaan defisit anggaran dilakukan secara hati-hati dan transparan agar tidak menyebabkan dampak negatif terhadap perekonomian. Krisis ekonomi dapat dipicu oleh pengelolaan defisit anggaran pemerintah (pusat dan daerah) yang tidak *prudent* yang dapat berakibat menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat akibat pengangguran meningkat dan daya beli yang menurun, seperti yang dialami beberapa negara di Eropa.

Pengelolaan defisit anggaran dalam sistem pemerintahan bertingkat dan dalam kerangka pelaksanaan desentralisasi fiskal menjadi perhatian Pemerintah. Dalam kaitannya dengan pengelolaan fiskal, Pemerintah Pusat mempunyai peran sebagai pengelola APBN dan sebagai regulator pengelola fiskal pemerintah daerah. Sebagai pengelola APBN, Pemerintah pusat sendiri harus berhati-hati dalam pengelolaan defisit anggarannya sedangkan sebagai regulator pengelola fiskal pemerintah daerah, Pemerintah pusat berlaku tegas dan adil (*fairnes*) mengingat heterogenitas pemerintah daerah.

Pengaturan dan pengawasan defisit anggaran pemerintah daerah dilakukan karena adanya potensi ketidaksiplinan daerah dalam pengelolaan fiskalnya. Perbedaan kondisi fiskal antardaerah yang disebabkan adanya perbedaan/bias defisit daerah sebagai akibat fenomena eksternalitas "*common pool*" berdampak pada perlombaan mencari sumber penerimaan yang berasal dari bantuan transfer (pemerintah pusat) yang bersifat "*given*". Pemerintah daerah tidak mempunyai intervensi dan diskresi secara langsung dan penuh untuk mempengaruhi kebijakan besaran bantuan transfer. Hal ini berpotensi pada kecenderungan perubahan prinsip "*hard-budget constraint*" menjadi "*soft-budget constraint*" dalam mengelola anggaran. Dengan begitu, pemerintah daerah berupaya mencari sumber pendanaan lain seperti pinjaman dan hal ini berpotensi tidak disiplinnya pemerintah daerah dalam pengelolaan defisit anggaran.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, diperlukan pengaturan fiskal pemerintah daerah yaitu pengaturan batas defisit pemerintah daerah. Pengaturan batas defisit di Indonesia diatur dalam ketentuan perundang-undangan. Secara normatif telah disebutkan dalam penjelasan pasal 12 ayat (3) dan pasal 17 ayat (5) Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwa batas defisit APBN adalah sebesar 3 persen Produk Domestik Bruto (PDB) dan batas defisit pemerintah daerah adalah 3 persen dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Lebih lanjut, pengaturan batas defisit konsolidasi tersebut diatur dalam pasal 83 ayat (1) UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang menyebutkan secara eksplisit bahwa batas defisit konsolidasi (APBN dan APBD) adalah sebesar 3 persen PDB. Adapun pengaturan lebih lanjut menugaskan agar Menteri Keuangan mengatur lebih lanjut defisit tersebut dan aturan tersebut ditetapkan selambat-lambatnya pada bulan Agustus setiap tahun anggaran.

Mengingat pengaturan batas defisit APBD telah berjalan sejak tahun 2007, maka perlu kiranya dilakukan evaluasi atas pengaturan tersebut. Evaluasi dilakukan untuk mengetahui efektivitas pengaturan dengan melihat tingkat kepatuhan baik agregat maupun individu pemerintah daerah. Berdasarkan evaluasi tersebut, maka pemerintah dapat mengetahui efektivitas pengaturan batas defisit APBD sehingga pengaturan defisit APBD ke depannya menjadi lebih tepat dan akurat.

Penetapan besaran batas maksimal defisit APBD merupakan salah satu bentuk pengaturan fiskal pemerintah daerah. Batas tersebut menjadi pedoman pemerintah daerah dalam penyusunan

APBD. Dalam pengaturan batasan defisit APBD setidaknya mencakup dua hal yang menjadi fokus kajian ini, yaitu : i) batas kumulatif defisit APBD (APBD dari seluruh pemerintah daerah); dan ii) batas defisit setiap pemerintah daerah/APBD.

Berdasarkan uraian tersebut, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana efektivitas pengaturan batas defisit APBD. Efektivitas ini mencakup 2 hal yaitu : i) efektivitas terhadap pengaturan batas kumulatif defisit APBD; ii) efektivitas terhadap pengaturan batas defisit setiap APBD. Tingkat efektivitas diukur dari : a) perbedaan besaran kumulatif defisit dalam APBD dengan ketentuan batas kumulatif defisit APBD; dan b) tingkat kepatuhan setiap daerah terhadap masing-masing batas defisit APBD-nya.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui efektivitas pengaturan defisit APBD baik secara kumulatif maupun pengaturan batasan setiap daerah.

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Definisi Defisit Anggaran

Peranan pemerintah diperlukan dalam kegiatan perekonomian. Pentingnya peran pemerintah dalam perekonomian diawali oleh pemikiran J.M. Keynes (1936) dalam bukunya yang berjudul "*The General Theory of Employment, Interest, and Money*". Ide pemikirannya adalah bahwa Pemerintah perlu berperan memberikan stimulus pada kegiatan perekonomian melalui pengeluaran/belanja pemerintah pada saat perekonomian mengalami depresi. Kondisi yang ditunjukkan dengan ketidakmampuan swasta melakukan stimulus dalam kegiatan ekonomi memerlukan keterlibatan pemerintah dalam perekonomian melalui stimulus belanja pemerintah. Pemikiran tersebut dikembangkan lebih lanjut oleh para ekonom berikutnya.

Dalam perkembangannya, pemikiran tersebut meluas hingga muncul pandangan bahwa Pemerintah perlu lebih proaktif dan agresif dalam kegiatan perekonomian, dengan tanpa memperhatikan/mempertimbangkan situasi dan kondisi perekonomian. Secara teori, stimulus pemerintah dalam perekonomian diperlukan di saat terjadi krisis ekonomi. Namun dalam kenyataannya tidak selalu demikian. Pemerintah melakukan intervensi dalam perekonomian baik dalam situasi depresi maupun *boom*. Padahal untuk melakukan intervensi, pemerintah memerlukan sumber pendanaan yang sustainabel. Di tengah keterbatasan pemerintah mengumpulkan sumber penerimaan terutama perpajakan dan dihadapkan pada besarnya keinginan melakukan pengeluaran pemerintah yang lebih besar, pemerintah perlu mencari sumber penerimaan selain perpajakan. Kondisi tersebut menunjukkan pemerintah mengalami defisit anggaran, ditandai lebih besarnya pengeluaran dibandingkan sumber penerimaan yang ada.

Secara umum, defisit anggaran merupakan suatu batasan yang menunjukkan kondisi anggaran ketika jumlah belanja lebih besar dari pendapatan yang diperoleh. Meskipun demikian, terdapat konsep dan definisi anggaran yang tidak sama. Ketidaksamaan ini disebabkan oleh perbedaan metode pencatatan dan perbedaan tujuan analisis. Secara teori, terdapat empat pilihan cara untuk mengukur defisit anggaran, yaitu (Suratman E, dan Halim, A, 2012):

1. Defisit Konvensional adalah defisit yang dihitung berdasarkan selisih antara total belanja dengan total pendapatan termasuk hibah.
2. Defisit Moneter merupakan selisih antara total belanja pemerintah (diluar pembayaran pokok utang) dengan total pendapatan (diluar penerimaan utang).

3. Defisit Operasional merupakan defisit moneter yang diukur dalam nilai riil dan bukan nilai nominal.
4. Defisit Primer merupakan selisih antara belanja (diluar pembayaran pokok dan bunga utang) dengan total pendapatan.

Apabila suatu anggaran mengalami defisit, maka agar rencana pengeluaran tersebut dapat tetap berjalan, diperlukan sumber dana untuk menutupi defisit tersebut. Sumber dana tersebut dapat bersumber dari dalam negeri maupun luar negeri. Upaya untuk menutup defisit disebut sebagai pembiayaan defisit (*deficit financing*). Fischer dan Easterly (1990) menyebutkan terdapat beberapa cara pembiayaan defisit anggaran, yaitu antara lain: dengan mencetak uang, mengambil dari cadangan devisa, pinjaman luar negeri, dan pinjaman dalam negeri.

Alternatif lain pembiayaan defisit anggaran pemerintah adalah dengan menggunakan cadangan devisa. Dengan menggunakan cadangan, pemerintah bisa berharap untuk menunda efek inflasi dari defisit. Selain itu, metode ketiga pembiayaan defisit adalah melalui pinjaman asing langsung. Kebijakan ini cenderung seperti penggunaan cadangan yaitu nilai tukar tetap terjaga namun hal ini dapat mengurangi ekspor dan meningkatkan impor. Pada umumnya negara-negara yang mengalami kesulitan utang menjalankan defisit anggaran yang besar. Bagi negara-negara yang sarat dengan utang, *overborrowing* masa lalu dan persepsi bahwa mereka tidak layak kredit telah membuat sangat terbatasnya sumber utang bagi mereka.

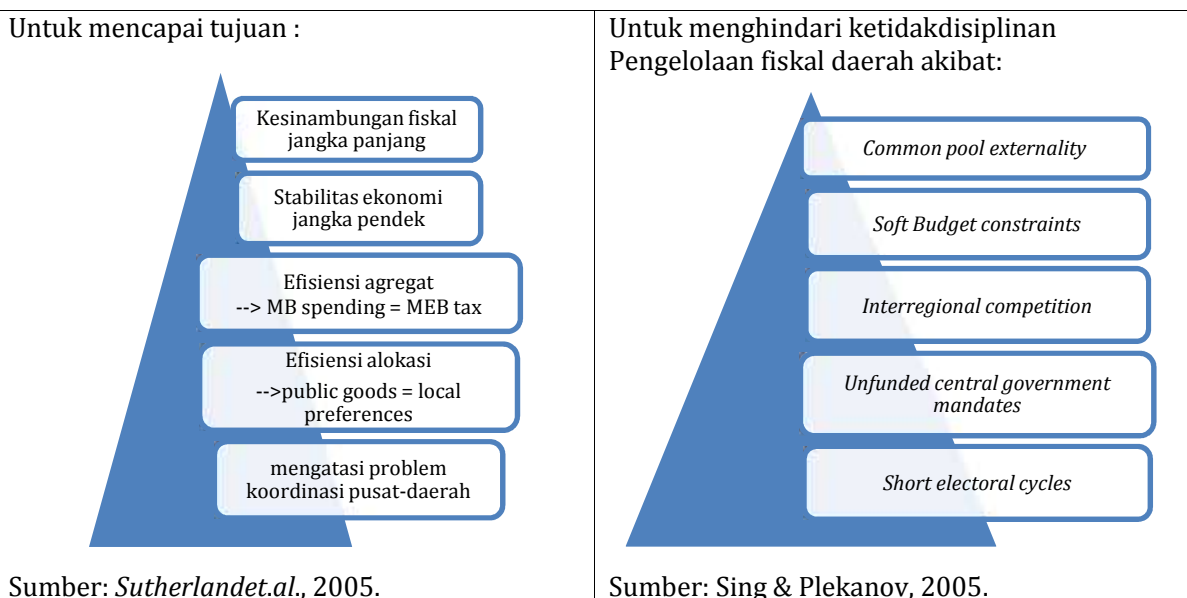
Defisit anggaran juga dapat dibiayai dengan pinjaman domestik. Negara-negara berkembang biasanya mengandalkan pinjaman domestik sebagai sumber pembiayaan defisit. Pinjaman ini dapat difasilitasi oleh sistem perbankan seperti pinjaman langsung perbankan atau melalui mediasi penjualan obligasi daerah. Agar pinjaman tidak berdampak pada sistem moneter, maka pinjaman dari sistem perbankan sebaiknya tidak bersumber dari bank sentral. Meskipun pinjaman domestik sering dianggap sebagai cara untuk menghindari inflasi dan krisis eksternal, namun hal ini dapat berbahaya jika digunakan secara berlebihan. Alasannya adalah pinjaman pemerintah mengurangi kredit yang tersedia untuk sektor swasta, sehingga mengakibatkan tekanan pada suku bunga domestik. Sebagai contoh, suku bunga pinjaman riil dalam negeri di Turki mencapai 50 persen pada tahun 1987 sebagai akibat terlalu tingginya pinjaman yang dilakukan pemerintah (Fischer, S., & Easterly, W., 1990). Dengan adanya berbagai konsekuensi tersebut, maka keputusan defisit anggaran dan pilihan sumber pembiayaan defisit menjadi sangat penting untuk meminimalkan resiko dan dampak negatif yang mungkin muncul.

2.2. Pengaturan Pengelolaan Fiskal Pemerintah Daerah

Penyerahan sumber-sumber pendanaan ke daerah sering kali tidak mencukupi untuk mendanai pengeluaran pemerintah daerah. Apabila sumber tersebut belum mencukupi untuk mendanai kewenangan pemerintah daerah, maka diperlukan transfer dari pemerintah pusat. Selanjutnya, apabila transfer pemerintah pusat pun belum mencukupi untuk mendanai kewenangan pemerintah daerah, maka alternatif lain adalah melalui pinjaman pemerintah daerah. Konsep dan desain pelaksanaan desentralisasi fiskal menentukan kombinasi sumber-sumber pendanaan pemerintah daerah. Sebagai contoh, pemerintah dapat mengurangi transfer dan membatasi akses pemerintah daerah terhadap pinjaman dengan meningkatkan penyerahan sumber-sumber penerimaan perpajakannya kepada daerah. Atau sebaliknya, pemerintah pusat dapat memberikan sumberperpajakan kepada daerah dan memberikan akses terhadap pinjaman daerah, namun mengurangi transfer kepada pemerintah daerah.

Pengaturan fiskal diperlukan sebagai salah satu antisipasi mengatasi ketidakdisiplinan pemerintah dalam mengelola fiskal daerah. Faktor-faktor seperti adanya persaingan antardaerah, kewajiban pemerintah daerah melakukan kegiatan dari pemerintah pusat yang tidak disertai sumber pendanaan, serta siklus pemilihan politisi/kepala daerah yang singkat, dapat mendorong pemerintah daerah melakukan pengelolaan fiskal yang tidak disiplin. Plekhanov dan Singh (2007) menyebutkan beberapa alasan pemerintah daerah mempunyai perilaku fiskal yang tidak disiplin, yaitu: adanya eksternalitas dari fenomena *common pool*, keterbatasan anggaran yang lebih longgar (*soft budget constraint*), persaingan antardaerah (*interregional competition*), adanya penugasan/kewajiban dari pemerintah yang tidak disertai sumber pendanaannya (*unfunded federal mandates*), atau siklus pemilihan yang pendek (*short electoral cycles*).

Pengaturan yang membatasi kewenangan pengelolaan fiskal, terutama terkait defisit anggaran, telah menjadi perhatian di banyak negara termasuk negara-negara anggota OECD. Sutherland, *et.al* (2005) mengemukakan bahwa pemerintah perlu menyusun aturan fiskal (*fiscal rules*). Aturan tersebut dapat didesain oleh pemerintah pusat dan dimaksudkan untuk mengatur pengelolaan fiskal pemerintah daerah. Selain itu, pemerintah daerah dapat mendesain aturan fiskal tersebut untuk pengelolaan fiskal di daerahnya sepanjang konstitusi menjamin kewenangan untuk melakukan hal tersebut. Penyusunan aturan fiskal tersebut ditujukan agar tujuan pengelolaan fiskal di daerah sejalan dengan tujuan pemerintah pusat. Pengaturan fiskal pemerintah daerah oleh pemerintahan yang lebih tinggi perlu dilakukan karena beberapa alasan yang saling terkait (Sutherland, *et.al*, 2005) yaitu (i) menjaga kesinambungan fiskal jangka panjang; (ii) stabilitas ekonomi jangka pendek; (iii) tercapainya efisiensi agregat; *marginal benefits of public spending* sama dengan *marginal excess burden of taxes*; dan (iv) efisiensi alokasi pengeluaran publik; kesesuaian antara penyediaan layanan publik dengan kebutuhan masyarakat. Secara skematis alasan perlunya pengaturan fiskal daerah dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1. Skema Alasan Perlunya Pengaturan Fiskal Daerah.

Pengaturan fiskal pemerintah daerah oleh pemerintah yang lebih tinggi dapat terdiri dari beberapa bentuk. Sutherland, *et.al* (2005) menyebutkan bentuk pengaturan fiskal yang diterapkan di negara-negara OECD berupa ketentuan anggaran berimbang, pembatasan pinjaman, pembatasan pajak dan pengeluaran pemerintah daerah, serta pengaturan mengenai proses dan pelaksanaan

anggaran pemerintah daerah. Desain pengaturan fiskal pemerintah daerah seperti pengaturan batas defisit APBD hendaknya dapat mengakomodir tercapainya tujuan konsolidasi fiskal dan kesinambungan fiskal serta tetap terpenuhinya otonomi/kewenangan oleh daerah dengan tetap bertujuan mencapai peningkatan layanan publik yang lebih baik.

2.3. Pengaturan Defisit Daerah

Desentralisasi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman dan tujuan kesinambungan fiskal (daerah dan pusat) merupakan isu yang menarik dalam pengelolaan keuangan publik. Pada satu sisi, desentralisasi fiskal diperlukan agar pemerintah daerah dapat meningkatkan sumber-sumber penerimaan guna membiayai penyediaan layanan publik bagi masyarakat. Namun di sisi lain, kesempatan akses pinjaman daerah untuk mengatasi kekurangan sumber pendanaan dan upaya meningkatkan kapasitas fiskal dan kapasitas kelembagaan di daerah memunculkan kekhawatiran terjadinya gagal bayar. Kekhawatiran ini muncul disebabkan kurangnya perhatian pemerintah daerah dibandingkan pemerintah pusat atas tujuan stabilitas makroekonomi.

Tujuan stabilitas makroekonomi relatif tidak menjadi perhatian pemerintah daerah secara langsung. Hal ini disebabkan pemerintah daerah tidak menanggung biaya (secara langsung) atas dampak yang ditimbulkan akibat terganggunya stabilitas ekonomi yang disebabkan defisit berlebihan (terutama yang dibiayai dari pinjaman daerah). Kondisi ini dapat menimbulkan "*moral hazard*". Bagi pemerintah daerah, stabilitas makroekonomi memiliki karakteristik seperti halnya barang publik. Sebagai barang publik, stabilitas makroekonomi bersifat "*non rivalry*" dan "*non-exclusive*". Oleh karena itu, tidak ada insentif pemerintah daerah untuk menyediakan barang publik berupa stabilitas makroekonomi. Studi empiris mengenai desentralisasi fiskal dan stabilitas makroekonomi tidak ada suatu kesimpulan yang sama. Fukasaku dan Mello (1998) menyimpulkan bahwa desentralisasi fiskal dapat memperkuat stabilitas makroekonomi, sedangkan studi Ter-Minassian (1997) menyebutkan bahwa untuk mencapai tujuan stabilitas makroekonomi melalui desentralisasi memerlukan biaya yang signifikan. Selain itu, untuk tujuan stabilitas makroekonomi tersebut juga diperlukan disiplin pengelolaan pinjaman pemerintah daerah. Wildasin dalam Plekhanov dan Singh (2007) berpendapat bahwa jika transfer tidak menimbulkan biaya dan biaya pinjaman sama di seluruh tingkat pemerintahan, struktur antar pemerintahan dari pinjaman tidak perlu menjadi perhatian/tidak masalah. Namun demikian, ada beberapa alasan untuk meyakini bahwa transfer juga menimbulkan biaya dan pemerintah daerah mungkin lebih cenderung melakukan pengeluaran berlebihan (*overspend*), pemungutan pajak yang rendah (*undertax*), dan melakukan pinjaman yang berlebihan (*over borrowing*).

Pengaturan yang membatasi kewenangan pengelolaan fiskal oleh pemerintah daerah, terutama terkait besaran defisit APBD oleh pemerintah daerah perlu dilakukan. Pentingnya pengaturan tersebut pada tingkat pemerintah daerah dirasakan semakin besar disaat pemerintah telah melaksanakan desentralisasi fiskal kepada pemerintah daerah. Pengaturan batas defisit APBD yang baik dapat mencapai tujuan efisiensi pelaksanaan desentralisasi, mencapai kondisi konsolidasi fiskal yang baik, dan menjadi sandaran atas tekanan makroekonomi, serta tercapainya kesinambungan fiskal jangka panjang.

III. METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Sumber data

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kuantitatif untuk mengetahui efektivitas pengaturan batas defisit APBD. Data yang digunakan merupakan data sekunder berupa data APBD dan data pendukung lainnya. Selain data sekunder digunakan juga data primer untuk mendukung

konsistensi analisis kuantitatif. Sumber data sekunder berasal dari informasi APBD yang disajikan melalui *website* Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan. Sedangkan data primer kualitatif diperoleh melalui wawancara ke pemerintah daerah.

3.2. Metode Analisis

Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah analisis deskriptif kuantitatif dengan menggunakan data-data dan informasi sekunder dari berbagai instansi/lembaga serta data APBD.

Untuk mengetahui efektivitas dapat dilihat dari kepatuhan (*compliance*) pemerintah daerah baik secara kumulatif seluruh daerah maupun masing-masing daerah terhadap pengaturan batas defisit APBD. Tingkat kepatuhan (*compliance rate*) pemerintah daerah diukur dengan membandingkan jumlah daerah yang besaran defisit dalam APBD-nya lebih rendah dari ketentuan dengan jumlah daerah yang merencanakan/menganggarkan defisit dalam APBD-nya. Langkah yang dilakukan yaitu pada tahap awal dilakukan pengelompokan/klasifikasi daerah yang APBD defisit, surplus, atau berimbang. Pengelompokan ini diperlukan karena tidak seluruh APBD menganggarkan defisit. Selanjutnya, diambil seluruh daerah yang merencanakan/menganggarkan APBD-nya defisit (a). Dari jumlah daerah yang APBD-nya defisit tersebut dihitung jumlah daerah yang defisitnya masih dalam batas ketentuan yang ditetapkan pemerintah pusat (b). Berikutnya dibandingkan (b) dengan (a). Dari hasil perbandingan tersebut dihitung dalam persentase sehingga diperoleh tingkat kepatuhan pemerintah daerah (*compliance rate*). Secara matematis, sebagai berikut :

$$C_r = (LG_{defreg}/LG_{def}) \times 100\%$$

dimana :

C_r : tingkat kepatuhan

LG_{defreg} : jumlah pemda yang besaran defisit APBD-nya masih dalam batasan ketentuan

LG_{def} : jumlah pemda yang APBD-nya defisit

IV. HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

4.1. Pengaturan Defisit APBD

Di dalam pasal 83 ayat (1) dan (2) UU No.33/2004 disebutkan bahwa Menteri Keuangan (PMK) menetapkan batas maksimal jumlah kumulatif defisit APBN dan APBD, dimana jumlah defisit tersebut tidak melebihi batas 3 persen Produk Domestik Bruto. Hal ini berarti dari batasan 3 persen tersebut, PMK perlu mengatur distribusi/pembagian besaran defisit APBN dan kumulatif APBD. Materi pengaturan PMK defisit mengalami perubahan dalam beberapa tahun. Dari beberapa materi pengaturan, yang menjadi fokus analisa ini hanya meliputi pengaturan besaran batas defisit, dan tidak membahas substansi pengaturan lainnya. Adapun perubahan tersebut yaitu:

- Pengaturan pembagian besaran batas defisit APBN dan kumulatif defisit APBD;
- Pengaturan besaran batas kumulatif defisit APBD;
- Pengaturan besaran batas defisit masing-masing daerah;
- Definisi defisit yang diatur.

Sejak tahun 2010, pengaturan batas kumulatif defisit APBD oleh Menteri Keuangan tidak lagi menetapkan pembagian/distribusi defisit APBN dan kumulatif defisit APBD. Hal ini didasarkan pada

kenyataan bahwa kebijakan besaran defisit APBN akan mempertimbangkan batas defisit kumulatif nasional (3 persen PDB) dan besaran batas kumulatif defisit APBD.

Pada bagian berikut, analisa evaluasi dilakukan atas penetapan besaran batas kumulatif defisit APBD dan batas defisit masing-masing daerah. Untuk hal ini, dibedakan atas 2 periode, yaitu : i) tahun 2009-2011; dan ii) tahun 2012-2013. Perbedaan ini dilakukan dengan alasan adanya perbedaan definisi defisit yang diatur. Pada periode tahun 2009-2011, batas defisit APBD yang diatur adalah defisit yang dibiayai dari pinjaman daerah, sedangkan periode 2012-2013 definisi defisit yang diatur adalah defisit murni yaitu defisit yang tidak membatasi pada sumber pembiayaan tertentu.

4.2. Kepatuhan Terhadap Pengaturan Batas Defisit APBD

4.2.1. Profil APBD Tahun 2009-2013

Sebelum membahas mengenai tingkat kepatuhan, terlebih dahulu dibahas mengenai profil APBD dari seluruh pemerintah daerah selama periode 2009-2013. Dari data APBD seluruh pemda yang berhasil diperoleh menunjukkan tidak seluruh pemda merencanakan defisit anggaran². Pada tahun 2009, dari 510 pemda sebanyak 45 pemda (8,8%) merencanakan surplus anggaran dan sebanyak 20 pemda (3,9%) merencanakan anggaran berimbang. Persentase jumlah pemda yang merencanakan surplus menunjukkan peningkatan dari 8,8 persen pada tahun 2009 menjadi 15,1 persen pada tahun 2011, dengan nominal besaran surplusnya berkisar Rp.0,92 triliun hingga Rp1,7 triliun (atau setara 0,2 hingga 0,3 dari kumulatif belanja pemerintah daerah). Sedangkan persentase jumlah pemda yang merencanakan anggaran berimbang cenderung menurun dari 3,9 persen pada tahun 2009 menjadi 1,1 persen pada tahun 2011. Di sisi lain, jumlah pemda yang merencanakan anggaran defisit berfluktuatif dari 83,8 persen tahun 2011 hingga 87,3 persen tahun 2009. Dilihat dari besaran defisit kumulatifnya berkisar Rp.37,1 triliun hingga Rp.55,31 triliun. Selengkapnya dapat dilihat pada **tabel 4.1**.

Tabel 4.1. Profil Anggaran Pemerintah Daerah

Tahun (jumlah daerah)	Defisit			Berimbang		Surplus		
	Jumlah daerah	Nominal (triliun)	% thd belanja APBD	Jumlah daerah	Nominal (triliun)	Jumlah daerah	Nominal (triliun)	% thd belanja APBD
2009 (510)	445 (87,3)	-48,778	11,4	20 (3,9)	0	45 (8,8)	0,921	0,2
2010 (524)	451 (86,1)	-41,602	9,4	11 (2,1)	0	62 (11,8)	1,078	0,2
2011 (524)	440 (83,8)	-37,103	7,2	5 (1,1)	0	79 (15,1)	1,734	0,3
2012 (524)	448 (85,5)	-41,910	6,8	9 (1,7)	0	67 (12,8)	1,196	0,2
2013 (524)	457 (87,2)	-55,305	7,5	11 (2,1)	0	56 (10,7)	0,926	0,1

Sumber: DJPK, Kementerian Keuangan(data diolah).

Meskipun persentase jumlah daerah yang defisit dan angka nominal defisitnya fluktuatif, namun rasio nominal defisit terhadap jumlah belanja APBD menunjukkan penurunan dari 11,4 persen pada tahun 2009 menjadi 6,8 persen pada tahun 2012. Penurunan rasio ini menunjukkan pertumbuhan belanja daerah yang signifikan. Dilihat dari daerah yang surplus, jumlah daerah yang surplus maupun persentasenya juga menunjukkan fluktuasi dengan nilai surplusnya berkisar Rp. 1 triliun dan dengan persentase terhadap total belanja berkisar dibawah 0,5 persen.

²Defisit anggaran yang dimaksud adalah defisit murni yaitu selisih kurang antara pendapatan dan belanja pemerintah daerah.

4.2.2. Periode 2009-2011

Secara teori, pengertian defisit yaitu selisih kurang antara penerimaan dan pengeluaran. Sumber utama mendanai defisit tersebut adalah utang. Oleh sebab itu pembahasan defisit dengan utang sering dibahas bersamaan karena adanya keterkaitan tersebut. Konsep pengertian defisit ini selanjutnya diadopsi dalam pengaturan batas defisit APBD selama periode 2009-2011. Kriteria batas defisit yang diatur adalah batas defisit yang dibiayai dari pinjaman daerah. Secara ringkas pengaturan tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 4.2. Pengaturan Batas Defisit APBD Periode 2009-2011

TA	Dasar Hukum	Batas Maksimal Jumlah Defisit APBN dan APBD	Batas Maksimal Kumulatif Defisit APBD	Batas Maksimal Defisit APBD masing-masing daerah	Keterangan
2009	PMK No.123/PMK.07/2008	2,25% PDB	0,35% PDB	3,5% perkiraan pendapatan daerah	defisit yang dibiayai dari Pinjaman Daerah
2010	PMK 138/PMK.07/2009	No. tidak diatur	0,30% PDB	4,5% perkiraan pendapatan daerah	defisit yang dibiayai dari Pinjaman Daerah
2011	PMK No.149/PMK.07/2010	tidak diatur	0,30% PDB	4,5% perkiraan pendapatan daerah	defisit yang dibiayai dari Pinjaman Daerah

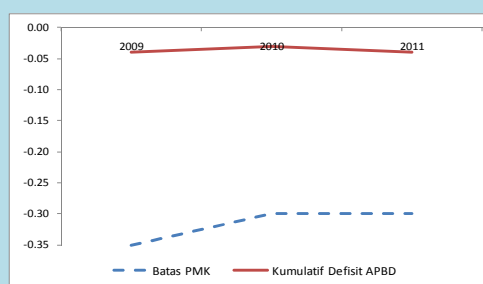
Sumber: PMK batas kumulatif defisit APBD berbagai tahun.

- **Kepatuhan Terhadap Ketentuan Batas Kumulatif Defisit APBD**

Berdasarkan PMK No.123/PMK.07/2008 disebutkan batas kumulatif defisit APBD Tahun 2009 adalah 0,35 persen PDB. Dari hasil kumulatif defisit APBD Tahun 2009 diperoleh defisit APBD yang dibiayai dari pinjaman daerah adalah Rp.2,31 triliun (setara 0,04% PDB). Dengan demikian ketentuan batas kumulatif defisit APBD Tahun 2009 tidak terlampaui. Demikian juga untuk tahun 2010 dan 2011. Selengkapannya untuk tahun 2009–2011, kepatuhan terhadap batas kumulatif defisit APBD adalah sebagai berikut:

Tabel 4.3. Kepatuhan terhadap Ketentuan Batas Kumulatif Defisit APBD 2009-2011

Tahun	Batas PMK (% PDB)	Pinjaman daerah (triliun rph)	Rasio Pinjaman daerah thd PDB	Ket.
2009	- 0,35	- 2,31	- 0,04	Patuh
2010	- 0,30	- 1,80	- 0,03	Patuh
2011	- 0,30	- 2,64	- 0,04	Patuh



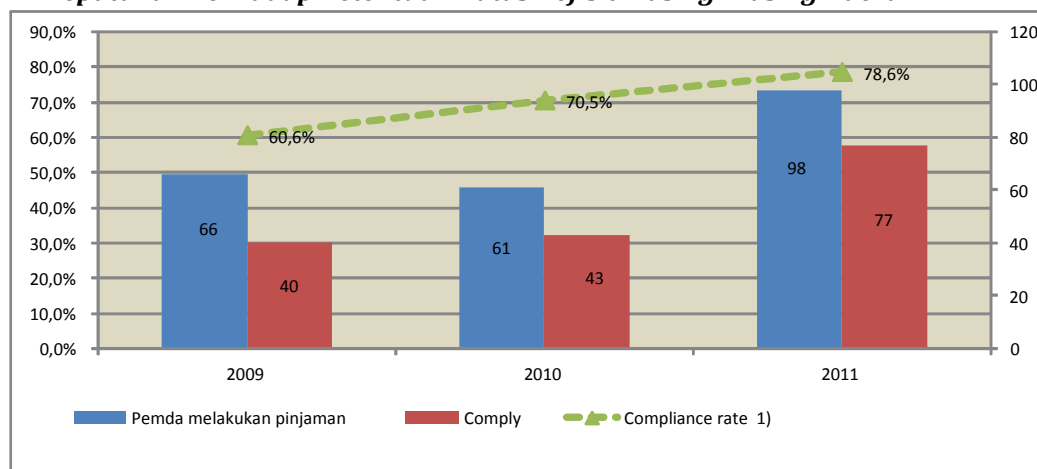
Gambar 4.1. Kepatuhan terhadap Ketentuan Batas Kumulatif Defisit APBD 2009-2011 (%).

Sumber: DJPK, Kementerian Keuangan (data diolah)

Berdasarkan **Tabel 4.3.** diketahui bahwa ketentuan batas pengaturan defisit kumulatif APBD berada pada kisaran 0,30-0,35 persen terhadap PDB. Dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa batas defisit yang diatur adalah defisit yang dibiayai dari pinjaman daerah. Kumulatif pinjaman daerah relatif kecil yaitu berkisar antara Rp. 1,8 triliun sampai dengan Rp.2,64 triliun. Dilihat dari

rasio pinjaman daerah terhadap PDB, menunjukkan angka yang relatif sangat rendah yaitu 0,03-0,04. Angka ini jauh dibawah ketentuan batas kumulatif defisit APBD yang ditetapkan pemerintah.

• **Kepatuhan Terhadap Ketentuan Batas Defisit Masing-masing Daerah**



Gambar 4.2. Compliance rate Pemerintah Daerah (%).

Pada bagian berikut akan dilihat tingkat kepatuhan pemerintah daerah terhadap batas defisit masing-masing daerah. Berdasarkan PMK No.123/PMK.07/2008 disebutkan batas defisit masing-masing daerah tahun 2009 adalah sebesar 3,5 persen dari perkiraan penerimaan daerah tahun 2009. Besaran batasan persentase ini mengalami peningkatan pada pengaturan tahun 2010 dan 2011 menjadi 4,5 persen dari perkiraan penerimaan tahun berkenaan. Berdasarkan hasil perhitungan diperoleh gambaran sebagaimana tampak pada **Gambar 4.2.** diatas yang menunjukkan *compliance rates* selama 2009-2011. Berdasarkan gambar tersebut, persentase jumlah daerah yang mematuhi ketentuan dalam PMK meningkat dari 60,6 persen tahun 2009 menjadi 78,6 persen pada tahun 2011. Perlu diingat bahwa persentase ini hanya dihitung berdasarkan jumlah daerah yang melakukan pinjaman, sehingga daerah yang tidak melakukan pinjaman dikeluarkan dalam perhitungan *compliance rate*. Dari sini tampak rendahnya pinjaman daerah yang dilakukan pemerintah daerah. Selama tahun 2009-2011, jumlah pemda yang merencanakan pinjaman dalam APBD hanya sekitar 11,6 persen sampai dengan 18,7 persen dengan kumulatif pinjaman setiap tahunnya kurang dari Rp.3 triliun.

Tabel 4.4. Distribusi Kepatuhan Pemerintah Daerah

Wilayah	2009			2010			2011		
	Jumlah pemda	Jumlah Pemda melakukan pinjaman	Jumlah pemda patuh (%)	Jumlah pemda	Jumlah Pemda melakukan pinjaman	Jumlah pemda patuh (%)	Jumlah pemda	Jumlah pemda melakukan pinjaman	Jumlah pemda patuh (%)
Sumatera	154	9	4 (6,1%)	161	12	7 (11,4%)	161	26	19 (19,4%)
Jawa	117	33	26 (39,3%)	118	22	22 (36,1%)	118	35	33 (33,7%)
Kalimantan	59	10	4 (6,1%)	59	7	5 (8,2%)	59	12	10 (10,2%)
Sulawesi	79	10	4 (6,1%)	79	9	3 (4,9%)	79	17	9 (9,1%)
Bali + NT	42	3	2 (3%)	43	4	4 (6,5%)	43	3	3 (3,1%)
Maluku+Papua	59	1	0 (0%)	64	7	2 (3,4%)	64	5	3 (3,1%)
Jumlah	510	66	40 (60,6%)	524	61	43 (70,5%)	524	98	77 (78,6%)

Sumber: DJPK (diolah).

Dilihat dari distribusinya, wilayah Jawa merupakan wilayah dengan persentase tertinggi jumlah pemda (terhadap total jumlah pemda) yang merencanakan pinjaman berkisar 4,2% sampai

dengan 6,7% selama 2009-2011. Persentase ini sangat kecil. Berikutnya, meskipun wilayah Jawa memiliki persentase tertinggi jumlah pemda yang merencanakan pinjaman, tingkat kepatuhannya juga relatif tinggi sekitar 33,7% sampai dengan 39,3% dibanding wilayah lain.

4.2.3. Periode 2012-2013

Dalam perkembangannya, disadari bahwa pengaturan batas defisit APBD periode 2009-2011 tidak sama dengan pengaturan dalam APBN. Defisit APBN di definisikan sebagai selisih kurang penerimaan dengan pendapatan dengan tanpa membatasi pada jenis sumber pembiayaan tertentu, sedangkan defisit APBD dibatasi pada defisit yang dibiayai dari sumber pinjaman daerah. Perbedaan ini menimbulkan ketidakkonsistenan dalam pengaturan fiskal defisit secara nasional. Untuk itulah pada tahun 2012, pengaturan kriteria defisit APBD diubah menjadi defisit murni (selisih kurang antara penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah, tanpa membatasi pada sumber jenis pembiayaan tertentu). Secara ringkas, materi pengaturannya adalah sebagaimana **Tabel 4.5**.

Tabel 4.5. Pengaturan Batas Defisit APBD periode 2012-2013

TA	Dasar Hukum	Batas Maksimal Kumulatif Defisit APBD	Batas Maksimal Defisit APBD masing-masing daerah	Keterangan
2012	PMK No.127/PMK.07/2011	0,5% dari PDB dari proyeksi PDB 2012	6% dari perkiraan pendapatan daerah 2012	Defisit kumulatif tdk membedakan sumber pembiayaannya
2013	PMK No.137/PMK.07/2012	0,5% dari PDB dari proyeksi PDB 2013	6% dari perkiraan pendapatan daerah 2012	Defisit kumulatif tdk membedakan sumber pembiayaannya

Sumber: PMK batas kumulatif defisit APBD berbagai tahun.

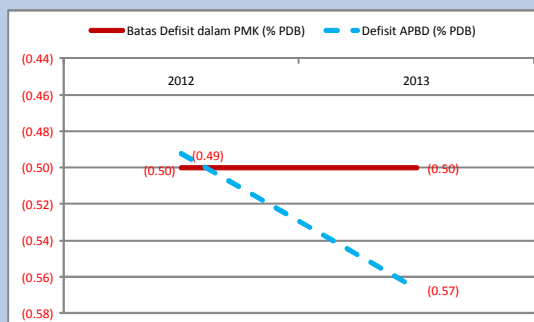
- **Kepatuhan Terhadap Ketentuan Batas Kumulatif Defisit APBD**

Berdasarkan **Tabel 4.5.**, batas kumulatif defisit APBD tahun 2012 dan 2013 yaitu 0,50 persen terhadap PDB. Dibandingkan pengaturan tahun sebelumnya, batas kumulatif defisit APBD mengalami pelebaran. Pelonggaran ini dilakukan dengan mempertimbangkan konsekuensi perubahan kriteria defisit yang diatur.

Tabel 4.6. Kepatuhan terhadap Ketentuan Batas Kumulatif Defisit APBD 2012-2013

Tahun	Batas Defisit dalam PMK (% PDB)	Defisit APBD (Rp triliun)	Defisit APBD (% PDB)
2012	(0,50)	-40,72	(0,49)
2013	(0,50)	-54,38	(0,57)

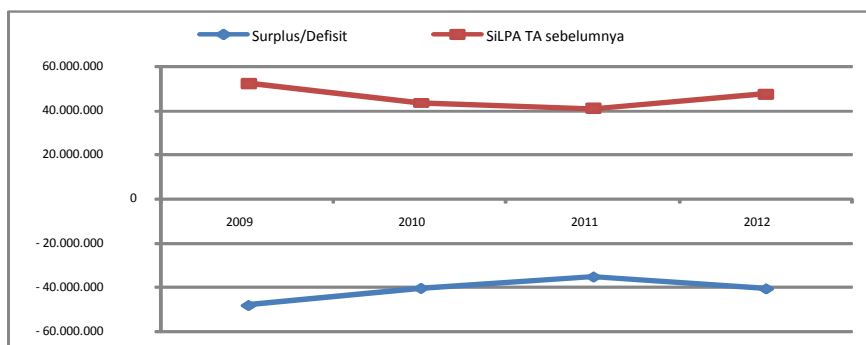
Sumber: Sumber: DJPK (diolah).



Gambar 4.3. Kepatuhan atas Batas Kumulatif Defisit APBD 2012-2013.

Apabila dihitung dari rasio terhadap PDB, besaran kumulatif defisit dalam APBD pada tahun 2012 sama dengan batas maksimal dalam PMK, bahkan pada tahun 2013 kumulatif defisit APBD melebihi batas yang ditentukan dalam PMK. Secara grafis, perbandingan antara batas kumulatif defisit yang ditetapkan pemerintah dengan kumulatif defisit yang terjadi (dalam APBD) dapat dilihat pada **Gambar 4.3**. Kecenderungan semakin dekatnya besaran kumulatif defisit dalam APBD dengan ketentuan batas kumulatif defisit APBD disebabkan adanya perubahan definisi defisit yang diatur pemerintah dan adanya SILPA yang cukup tinggi. Menurut ketentuan, SILPA yang terjadi pada satu tahun anggaran harus dimanfaatkan pada tahun anggaran berikutnya sehingga akan muncul sejumlah SILPA pada tahun anggaran berikutnya pada pos pembiayaan. Secara akuntansi agar APBD tampak berimbang, maka pos belanja daerah akan diperbesar. Dengan demikian, kepatuhan terhadap ketentuan batas kumulatif defisit APBD tahun 2012-2013 cenderung tidak terpenuhi.

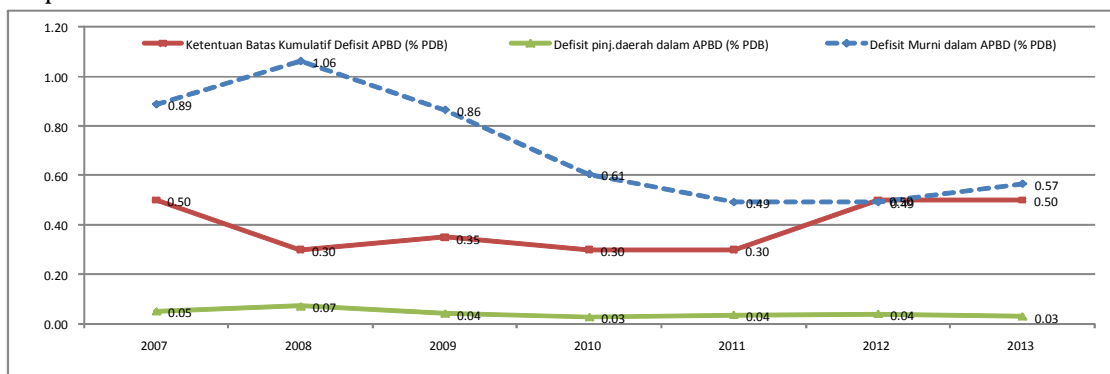
Dibandingkan dengan pengaturan pada periode 2009-2011, maka terdapat kekhawatiran tidak dipatuhinya ketentuan batas kumulatif defisit APBD pada periode 2012-2013 jika yang diatur adalah defisit murni. Hal ini disebabkan semakin tingginya SILPA yang terjadi yang harus dimanfaatkan pada tahun anggaran berikutnya. Dugaan penyebab terlampauinya ketentuan batas kumulatif defisit APBD tahun 2013 yang disebabkan SILPA yang relatif tinggi dapat dilihat dari gambar hubungan antara defisit APBD dengan SILPA tahun sebelumnya dibawah ini.



Sumber: DJPK, Kementerian Keuangan(data diolah).

Gambar 4.4. Hubungan Defisit APBD dan SILPA tahun sebelumnya (Rp juta).

Perbandingan antara penggunaan kriteria defisit murni dan defisit pinjaman dapat dijelaskan dalam **Gambar 4.5**. Defisit kumulatif dalam artian defisit murni memang cenderung menurun namun selalu melebihi batas ketentuan dengan kemungkinan meningkat kembali pada tahun 2012. Sedangkan bila menggunakan kriteria defisit pinjaman, maka batas kumulatif defisit APBD tidak terlampaui.

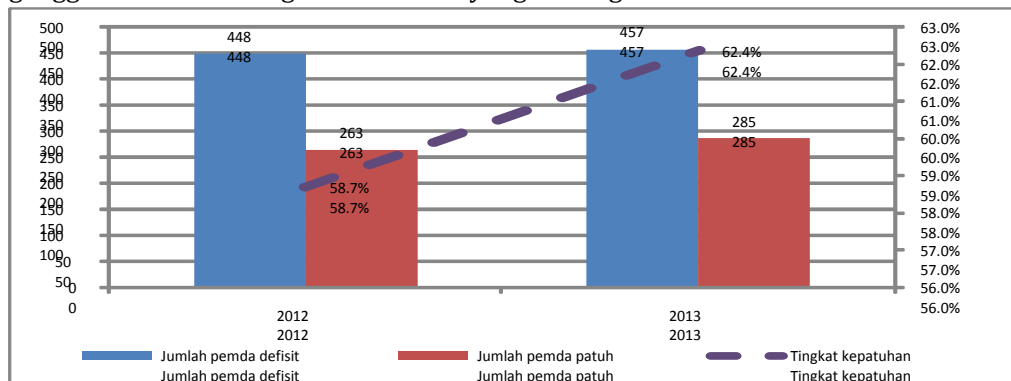


Sumber: DJPK, Kementerian Keuangan(data diolah).

Gambar 4.5. Kumulatif Defisit APBD dan Batas Kumulatif Defisit APBD (% PDB).

• **Kepatuhan Terhadap Ketentuan Batas Defisit Masing-masing Daerah**

Pada bagian ini, *compliance rate* di hitung dari persentase jumlah pemda yang besaran defisit dalam APBD-nya lebih rendah dari batas ketentuan yang ditetapkan terhadap jumlah daerah yang APBD-nya defisit. Batas defisit APBD per daerah pada tahun 2012 ditetapkan sebesar 6,0% dari perkiraan pendapatan daerah, demikian juga untuk tahun 2013. Dilihat dari profil APBD, pada tahun 2012, jumlah pemda yang APBD-nya defisit sebanyak 448 pemda (85,5%), dengan total defisit Rp.41,91 triliun dan pada tahun 2013 jumlah pemda yang APBD-nya defisit sebanyak 457 pemda (87,2 %) dengan total defisit Rp.55,31 triliun. Dengan kata lain terdapat peningkatan jumlah pemda yang menganggarkan defisit dengan nilai defisit yang meningkat.

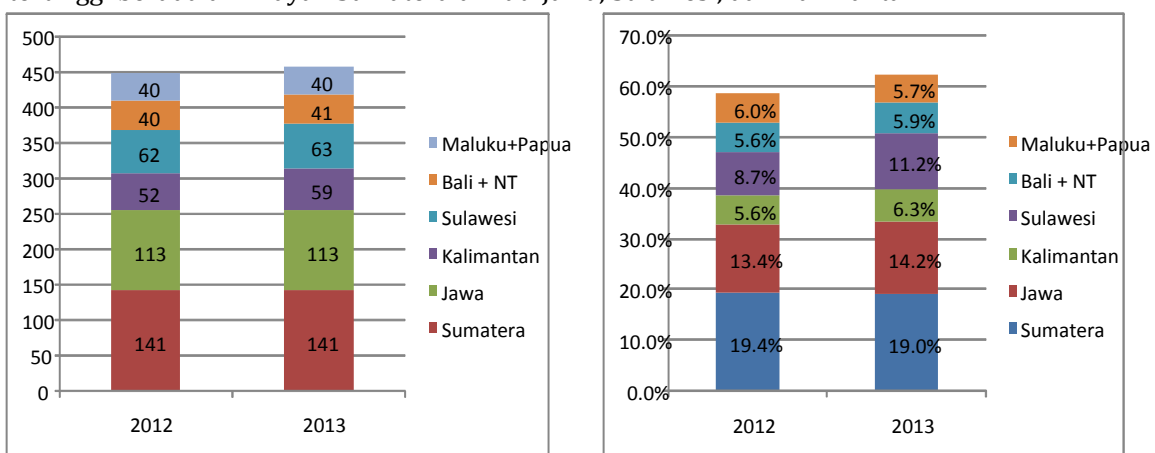


Sumber: DJPK, Kementerian Keuangan(data diolah).

Gambar 4.6. *Compliance rate* Pemerintah Daerah (%).

Meskipun dari persentase jumlah daerah yang menganggarkan defisit meningkat pada tahun 2013, namun dilihat dari tingkat kepatuhannya mengalami peningkatan. Pada tahun 2012, dengan persentase jumlah pemda yang menganggarkan defisit 85,5 persen, tingkat kepatuhannya 58,7 persen. Sedangkan pada tahun 2013, peningkatan persentase jumlah pemda yang menganggarkan defisit diikuti dengan peningkatan tingkat kepatuhan pemerintah daerah.

Dari analisis antarwilayah terlihat bahwa dari jumlah pemda yang defisit, sebagian besar berada di Sumatera dan Jawa, diikuti Sulawesi dan Kalimantan. Banyaknya jumlah pemda yang defisit di daerah tersebut ternyata diikuti oleh *compliance rate* yang juga tinggi. *Compliance rate* tertinggi berada di wilayah Sumatera diikuti Jawa, Sulawesi, dan Kalimantan.



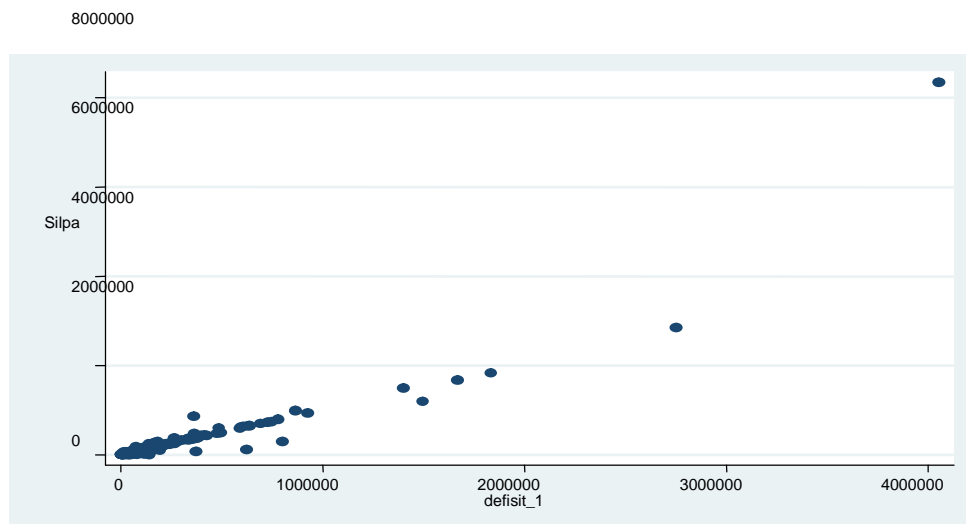
Sumber: DJPK, Kementerian Keuangan (data diolah).

Gambar 4.7. Distribusi Pemda yang Defisit.

Gambar 4.8. Distribusi *Compliance rate* antar Wilayah.

4.3. Keterkaitan antara Defisit APBD dan SILPA Tahun Anggaran Sebelumnya

Melihat pola pergerakan besaran defisit (murni) dengan besaran SILPA diduga menunjukkan arah yang sama. Semakin besar SILPA tahun sebelumnya maka defisit tahun berikutnya juga meningkat. Secara grafis, keterkaitan tersebut dapat dilihat dari gambaran *scatter plot* antara defisit dengan SILPA tahun sebelumnya (**Gambar 4.9**).



Gambar 4.9. *Scatter Plot* Defisit dan SILPA tahun sebelumnya.

Dari gambaran *scatter* tersebut tersebut jelas terlihat *slope* garis tersebut menunjukkan arah yang positif. Artinya, semakin besar SILPA tahun sebelumnya, maka defisit akan meningkat. Lebih lanjut diuji keterkaitan tersebut dalam bentuk regresi sederhana, dengan variabel Defisit sebagai variabel dependen dan SILPA tahun sebelumnya sebagai variabel independen. **Tabel 4.7.** menunjukkan hasil regresi maksud.

Tabel 4.7. Output hasil regresi

Dependent Variable : Defisit

Method: OLS

No.of observation: 434

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-41965,61	5690.697	-7.37	0.000
Silpa	-0.6109353	0.0117737	-51.89	0.000
R-squared	0.8617			
Adjusted R-squared	0.8614			
Sum squared resid	5.5674e+12			

Sumber: perhitungan ekonometrika (diolah).

Secara statistik, SILPA tahun anggaran sebelumnya berpengaruh positif dan signifikan terhadap perubahan defisit. Sekitar 86,2 persen perubahan besaran defisit dipengaruhi oleh perubahan besaran SILPA tahun anggaran sebelumnya. Koefisien SILPA yang negatif sebenarnya mengandung pengertian nilai positif mengingat dalam regresi tersebut, nilai defisitnya sudah dalam nilai negatif. Dengan demikian, dugaan bahwa defisit APBD yang terjadi lebih disebabkan oleh SILPA tahun anggaran sebelumnya menjadi terbukti secara ekonometrik.

4.4. Persepsi Pemerintah Daerah Terhadap Pengaturan Batas Defisit APBD

Informasi yang digali dari kunjungan mencakup tiga hal, yaitu : *i*) pemahaman pejabat daerah mengenai definisi defisit; *ii*) kebijakan defisit dalam perencanaan dan penyusunan anggaran; dan *iii*) informasi mengenai PMK batas defisit.

- Pemahaman mengenai definisi defisit oleh pejabat pemerintah daerah.
Dari hasil kunjungan ke daerah menunjukkan bahwa pada umumnya pejabat di daerah yang dikunjungi memahami definisi defisit adalah selisih kurang antara penerimaan dengan belanja daerah. Definisi tersebut merupakan definisi yang umum dipahami secara konvensional, yang tidak membatasi pada sumber pembiayaan tertentu, seperti pinjaman.
- Kebijakan defisit daerah tertuang dalam dokumen perencanaan anggaran seperti Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Perkiraan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Namun demikian penjelasan yang disampaikan dalam dokumen tersebut belum bersifat komprehensif, lengkap dan informatif. Dalam dokumen tersebut tidak disebutkan secara spesifik besaran defisit yang ingin dicapai dan tidak menjelaskan alasannya. Penjelasan mengenai alasan defisit yang disampaikan bersifat sederhana sehingga menimbulkan kesan bahwa defisit yang terjadi hanya merupakan dampak/hasil dari interaksi penerimaan dan belanja daerah. Informasi alasan ekonomi dan fiskal dibalik penjelasan defisit juga tidak spesifik disampaikan. Hal ini memperkuat dugaan bahwa kebijakan defisit lebih diakibatkan karena alasan pemanfaatan SILPA dibandingkan alasan lainnya. Hal ini dapat dimaklumi karena dalam pengaturan pengelolaan keuangan daerah disebutkan bahwa SILPA sebagai salah satu sumber pembiayaan defisit. Selain itu, kondisi ini diperkuat dengan sangat kecilnya sumber pembiayaan yang berasal dari selain SILPA, seperti pinjaman daerah.

Pemanfaatan SILPA untuk membiayai defisit APBD merupakan salah satu strategi pembiayaan defisit yang aman dan tidak beresiko, dibandingkan dengan pinjaman. Namun demikian, terjadinya SILPA menunjukkan rendahnya tingkat pemanfaatan belanja pemerintah daerah yang berakibat rendahnya dampak terhadap perekonomian daerah. Ini akan berbeda, bila SILPA yang tinggi tidak mempengaruhi turunnya capaian output belanja daerah, dengan kata lain SILPA tersebut merupakan hasil efisiensi. SILPA juga dapat terjadi karena tingginya realisasi penerimaan dibandingkan target yang ditetapkan yang terjadi saat menjelang akhir tahun anggaran.

- Penetapan pengaturan batas defisit oleh Pemerintah dituangkan dalam Peraturan Menteri Keuangan. PMK dikeluarkan pada bulan Agustus setiap tahunnya. PMK tersebut selanjutnya diinformasikan kepada pemerintah daerah. Hasil kunjungan menunjukkan bahwa informasi pengaturan batas defisit tersebut telah diterima dan diketahui pemerintah daerah sehingga dipedomani pemerintah daerah. Meskipun demikian, dari penjelasan tentang tingkat kepatuhan diatas tidak sepenuhnya memperkuat informasi tersebut. Meskipun hasil wawancara sebagian mengatakan bahwa pejabat yang dikunjungi mengetahui adanya PMK dimaksud, namun dalam kenyataannya masih terdapat pemerintah daerah yang defisit APBD-nya melebihi batas yang ditentukan pemerintah. Dalam pengaturannya, pemerintah dapat memiliki defisit melebihi batas ketentuan sepanjang menyampaikan permohonan ijin. Keterbatasan kajian ini tidak mendalami sejauhmana pemerintah daerah menyampaikan ijin dimaksud. Keharusan pemerintah daerah mempedomani ketentuan batas defisit dapat dilakukan bersamaan dengan evaluasi yang dilakukan terhadap rancangan APBD kabupaten/kota oleh propinsi dan rancangan APBD propinsi oleh Kementerian Dalam Negeri. Selain mekanisme tersebut, untuk mendorong pemerintah daerah menaati ketentuan batas defisit APBD, Kementerian Dalam Negeri juga telah menindaklanjuti melalui penerbitan surat edaran kepada seluruh pemerintah daerah agar mempedomani PMK batas defisit.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Tingkat kepatuhan terhadap ketentuan pengaturan batas defisit APBD dikelompokkan dalam 2 hal yaitu kepatuhan terhadap ketentuan batas kumulatif defisit APBD dan kepatuhan terhadap ketentuan batas defisit masing-masing daerah. Secara agregat, ketentuan pengaturan defisit kumulatif APBD untuk periode 2009-2011 telah dipatuhi, terlihat dari tidak terlampauinya batas kumulatif defisit APBD. Sedangkan untuk pengaturan pada periode 2012-2013 terdapat kecenderungan terlampauinya ketentuan batas kumulatif defisit APBD. Tingkat kepatuhan pemerintah daerah terhadap pengaturan batas defisit APBD periode 2009-2011 berkisar antara 60,6–78,6 persen, dengan kecenderungan peningkatan kepatuhan. Sedangkan, tingkat kepatuhan periode 2012-2013 sebesar 58,7 persen – 62,4 persen dengan kecenderungan peningkatan kepatuhan. Pelanggaran terhadap ketentuan pengaturan batas defisit APBD masing-masing daerah dikenakan sanksi berupa penundaan penyaluran dana perimbangan. Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 83 ayat (4) UU Nomor 33 Tahun 2004. Penelitian ini tidak sampai melakukan evaluasi hingga pelaksanaan sanksi, mengingat telah diatur mekanisme penyampaian ijin melebihi batas defisit APBD dalam Peraturan Menteri Keuangan. Penelitian ini terbatas pada efektivitas pengaturan batas kumulatif defisit APBD dan tidak sampai menganalisis efektivitas pelaksanaan penerapan sanksi karena keterbatasan data dan informasi yang dimiliki.

Tingkat kepatuhan pemerintah daerah terhadap pengaturan batas defisit APBD masih belum maksimal (tingkat kepatuhan masih kurang dari 75 persen). Alasan ketidakpatuhan belum diketahui secara pasti. Namun demikian, dengan memperhatikan urutan waktu penerbitan pengaturan defisit dengan tahap evaluasi APBD oleh Pemerintah Provinsi (untuk APBD kabupaten/kota) dan oleh Kementerian Dalam Negeri (untuk APBD Provinsi) mengindikasikan tidak maksimalnya evaluasi APBD yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dan Kementerian Dalam Negeri.

5.2. Saran Rekomendasi

Untuk mendorong tingkat kepatuhan pemerintah daerah, Pemerintah cq. Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Provinsi menggunakan instrumen pengaturan batas defisit APBD ini sebagai salah satu pedoman acuan dalam melakukan penilaian/evaluasi APBD propinsi dan APBD kabupaten/kota. Selain itu, Ditjen Perimbangan Keuangan dapat memonitor kepatuhan tersebut berdasarkan laporan APBD yang disampaikan ke Ditjen Perimbangan Keuangan (*post evaluation*).

Dalam perhitungan proyeksi besaran batas defisit APBD perlu mempertimbangkan besaran SILPA tahun sebelumnya ketika kriteria defisit yang digunakan adalah defisit murni. Hal ini untuk meminimalkan terjadinya defisit yang melebihi batas ketentuan. Bersamaan dengan itu, perlu dilakukan pengaturan pengelolaan APBD yang membatasi peningkatan SILPA sehingga tidak berakibat meningkatnya defisit.

DAFTAR PUSTAKA

- Bugarin, M.S., & Pires, H.A., (2006), "Deficit Targeting: an Incentive Mechanism for Sub National Fiscal Deficit Reduction in Brazil, diakses www.economics.illinois.edu/.../deficit-targetin, 9 Agustus 2012.
- Fischer, S, & Easterly, W., (1990), "The Economics of Government Budget Constraint," *The World Bank Research Observer*, vol. 5, no. 2, pp.127-142,

<http://wbro.oxfordjournals.org/content/5/2/127.abstract?sid=c8418fed-ead7-400e-b7ee-e0a2f92d4ab6>, diakses 24 September 2012.

Foremny, D., (2011), "Vertical aspects of subnational deficits: the impact of fiscal rules and tax autonomy in European countries", Munich Personal RePEc Archive No.32998 , 26 Agustus 2011.

Fukasaku, K., & De Mello, L., (1998), Fiscal Decentralisation and Macroeconomic Stability : The Experienced of Large Developing and Transition Economies, dalam K. Fukasaku, & R. Hausmann, Democracy, Decentralization, and Deficits in Latin America, Paris, OECD.

Khemani, S., (2002), "Federal Politics and Budget Deficits: Evidence from the States of India", World Bank Policy Research Working Paper No.2915, October 2002.

Monkam, N. F., (2012), "Fiscal Decentralization," African Tax Institute Training, Pretoria University, South Africa.

Plekanov, A., & Singh, R., (2007), "How Should Sub-National Government Borrowing Be Regulated" ? Some Cross Country Empirical Evidence," IMF Staff Papers, Vol.53, No.3.

Suratman, E., & Halim, A. (2012), "Redefinisi Kumulatif Defisit APBD," dalam Policy Brief 2012 Tim Asistensi Kementerian Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan-Kementerian Keuangan, Jakarta.

Sutherland, D., et.al (2005), "Sub-Central Government Fiscal Rules", OECD Economic Studies, No.41.

Ter-Minassian, T., (1997), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington DC. International Monetary Fund.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

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

Vulovic, V., (2010), "The effect of sub national borrowing control on fiscal sustainability: how to regulate?", <http://www.ieb.ub.edu/aplicacio/fitxers/SM10Vulovic.pdf>, diakses 14 September 2012.