

## **Analisis Kinerja Pelaksanaan APBD Kota Surabaya Tahun 2016-2020**

Puspa Lely Ramadhania<sup>1</sup>, Lilis Ardini<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indonesia (STIESIA) Surabaya, Indonesia

### **Corresponding Author**

**Nama Penulis:** Puspa Lely Ramadhania

**E-mail:** puspalely665@gmail.com

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran kinerja Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kota Surabaya selama tahun 2016-2020. Fokus yang diambil dalam penelitian ini adalah mengkaji ulang perencanaan dengan realisasi anggaran Kota Surabaya dari tahun 2016 hingga tahun 2020. Penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja Pendapatan Daerah selama tahun 2016 hingga 2019 relatif stabil, namun pada tahun 2020 terjadi pergerakan yang cukup fluktuatif dan cenderung mengalami penurunan. Hal tersebut disebabkan sangat rendahnya pencapaian kinerja realisasi Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan Transfer, sedangkan kinerja realisasi Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah melampaui. Selama kurun waktu 5 tahun terakhir realisasi APBD Pemerintah Kota Surabaya mengalami perkembangan, meski mengalami penurunan realisasi Belanja Daerah pada tahun 2020 akibat adanya dampak pandemi Covid-19. Pada tahun 2016, 2018, 2019, dan 2020 Pemerintah Kota Surabaya mengalami defisit anggaran. Namun pada tahun 2017 mengalami surplus anggaran. Surplus anggaran pada tahun 2017 digunakan untuk pembiayaan tahun 2018.

**Kata Kunci:** APBD; Pendapatan Daerah; Belanja Daerah; Pembiayaan Daerah

### **Abstract**

This study aims to provide an overview of the performance of the Surabaya City Regional Revenue and Expenditure Budget for 2016-2020. The focus taken in this study is to review the planning with the realization of the Surabaya City budget from 2016 to 2020. This research is a descriptive study with a qualitative approach. The results showed that the performance of Regional Revenues during 2016 to 2019 was relatively stable, but in 2020 there was quite a fluctuating movement and tended to decline. This is due to the very low achievement of the realization of Regional Original Revenue and Transfer Revenue, while the performance of the realization of Other Legislative Regional Revenues exceeds. During the last 5 years, the realization of the Surabaya City Government APBD has progressed, although there has been a decline in the realization of Regional Expenditures in 2020 due to the impact of the Covid-19 pandemic. In 2016, 2018, 2019, and 2020, the Surabaya City Government experienced a budget deficit. However, in 2017 there was a budget surplus. The budget surplus in 2017 was used for financing in 2018.

**Keywords:** APBD; Regional Revenues; Regional Expenditures; Regional Financing

## **PENDAHULUAN**

Menurut Undang-Undang Nomor 15 Pasal 1 Tahun 2017 tentang Anggaran dan Belanja Negara menyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rancangan keuangan tahunan yang dimiliki oleh Pemerintah Negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Beserta dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintah Daerah menetapkan bahwa pemerintahan dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan atas tugas pembantuan, oleh karena itu dalam rangka desentralisasi dibentuklah dan disusun Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai daerah otonomi. Selain itu ada juga Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Keuangan Pemerintah Pusat (Negara) Dengan Pemerintahan Kabupaten/Kota (Daerah), hal tersebut dapat memberikan kewenangan atau otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Pemerintah Daerah secara proporsional.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang lebih luas oleh Pemerintahan Daerah pada dasarnya sangat perlu untuk didukung oleh sumber pembiayaan yang memadai. Mengingat bahwa sumber-sumber penerimaan antara satu daerah dengan daerah yang lainnya sangat beragam. Ada beberapa daerah yang dengan sumber daya yang sudah dimilikinya sudah mampu untuk menyelenggarakan otonomi daerahnya sendiri, dan ada juga daerah yang dengan sumber daya yang kecil dimilikinya belum mampu untuk melaksanakan otonomi daerahnya sendiri. Kreativitas dan inisiatif suatu daerah dalam menggali sumber keuangan sangat tergantung pada kebijakan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah itu sendiri, di satu sisi mobilitas sumber daya keuangan untuk membiayai berbagai aktivitas daerah ini dapat meningkatkan kinerja Pemerintahan Daerah dalam menjalankan fungsinya sebagaimana yang diamanatkan dalam penerapan otonomi daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) memiliki peranan yang sangat penting, karena merupakan dokumen hukum daerah yang paling jelas dalam menunjukkan perencanaan pembangunan daerah oleh Pemerintah Daerah disamping dokumen hukum lainnya seperti RPJPD, RPJMD, dan dokumen lainnya. APBD pada hakekatnya merupakan instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat, selain itu untuk mengarahkan arah pembangunan di daerah sesuai Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Oleh karena itu, Pemerintah Daerah bersama DPRD harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan yang dibutuhkan oleh masyarakat yang sesuai dengan potensi masing-masing daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik.

Pemerintah daerah sebagai pihak yang disertai tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak. Dalam menjalankan otonomi daerah diukur dengan kinerja keuangan daerah. Salah satu alat untuk menganalisa kinerja keuangan daerah dalam mengelola keuangan daerah dengan menganalisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya.

Berdasarkan penjelasan diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu Bagaimana kinerja pelaksanaan APBD Kota Surabaya Tahun 2016-2020? Tujuan dalam penelitian ini untuk memberikan gambaran kinerja pelaksanaan APBD Kota Surabaya selama tahun 2016-2020.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **Pengertian Anggaran**

Anggaran merupakan suatu rencana pemerintah daerah yang memuat rencana penerimaan maupun pengeluaran dalam periode tertentu. Menurut Sirait (2006: 1) perencanaan adalah proses pembuatan tujuan organisasi dan memilih tindakan yang diperlukan untuk mencapai tujuan, sedangkan anggaran menurut Afandi dan Tarigan (2016: 95) adalah Pernyataan tentang estimasi kinerja yang akan dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Menurut Hastuti (2013: 8) Anggaran publik adalah rencana kegiatan dalam bentuk perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Menurut Ahmari dan Amar (2014: 5) Anggaran sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

### **Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Daerah**

Menurut Mamesah dalam Halim (2012: 25), keuangan daerah dapat diartikan sebagai semua hak dan kewajiban pemerintah yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Menurut Halim (2012:28), "Ruang lingkup keuangan daerah terdiri dari keuangann daerah yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan. Yang termasuk dalam keuangan yang dikelola langsung dalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik daerah. Sedangkan keuangan daerah yang dipisahkan meliputi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

### **Dasar Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah**

Pada pengimplementasian perundang-undangan yang berkenan dengan pengelolaan keuangan/anggaran daerah dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang kemudian direvisi menjadi Permendagri No. 16 Tahun 2013. Sebagai tindak lanjut, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dan terakhir telah direvisi dengan Permendagri No. 59 tahun 2007 tentang perubahan atas Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

### **Pengelolaan Keuangan Daerah**

Pengelola keuangan daerah sebagaimana dinyatakan dalam Permendagri No. 16 Tahun 2013 tentang pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, pengawasan daerah". Pengelolaan daerah dimulai dengan perencanaan/penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. APBD merupakan instrumen kebijakan yaitu sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah yang harus mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik. Proses penganggaran yang telah direncanakan dengan baik dan dilaksanakan dengan tertib serta disiplin akan mencapai sasaran yang lebih optimal.

## **APBD**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan cermin pilihan-pilihan ekonomis dan sosial masyarakat suatu daerah. Untuk menjalankan peran yang dimandatkan masyarakat untuk menjadikan pilihan-pilihan tersebut. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Keuangan Daerah Pasal 66 Ayat 3, APBD memiliki fungsi sebagai berikut: (1) Fungsi Otorisasi, anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. (2) Fungsi Perencanaan, anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. (3) Fungsi Pengawasan, anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. (4) Fungsi Alokasi, anggaran daerah untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

## **Pelaksanaan APBD**

Pelaksanaan APBD terdiri dari pelaksanaan anggaran pendapatan, belanja dan pembiayaan. Kemudian setelah satu semester, Pemerintah daerah menyusun laporan realisasi semester pertama APBD dan prognosis untuk 6 bulan berikutnya. Laporan tersebut disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya pada akhir bulan Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPRD dan pemerintah daerah. Penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan, dibahas bersama DPRD dengan pemerintah daerah dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBD tahun anggaran yang bersangkutan.

## **Pendapatan Daerah**

Pendapatan Daerah adalah hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun yang bersangkutan. Pendapatan Daerah terdiri dari: 1) Pendapatan Asli Daerah (PAD), 2) Dana Perimbangan, dan 3) Lain-Lain Pendapatan Yang Sah.

## **Belanja Daerah**

Belanja Daerah adalah semua kewajiban Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja Daerah terdiri dari: 1) Belanja Tak Langsung, bagian belanja yang dianggarkan tidak terkait langsung dengan pelaksanaan program. Belanja Tak Langsung terdiri dari: Belanja Pegawai berupa gaji dan tunjangan yang telah ditetapkan undang-undang, Belanja Bunga, Belanja Hibah, Belanja Bantuan Sosial, Belanja Bagi Hasil dan Belanja Bantuan Keuangan kepada Pemerintah Desa, serta Belanja Tak Tersangka. 2) Belanja Langsung, bagian belanja yang dianggarkan terkait langsung dengan pelaksanaan program. Belanja Langsung terdiri dari: Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Jasa, serta Belanja Modal untuk melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah dan telah dianggarkan oleh pemerintah daerah.

## **Pembiayaan Daerah**

Pembiayaan adalah seluruh transaksi keuangan pemerintah, baik yang berasal dari penerimaan daerah maupun pengeluaran daerah, yang perlu dibayar atau akan diterima kembali yang dalam penganggaran pemerintah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit dan/atau memanfaatkan surplus anggaran. Kebijakan pembiayaan daerah terdiri dari Kebijakan Penerimaan Pembiayaan dan Kebijakan Pengeluaran Pembiayaan Daerah.

### **Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Mahmudi (2010:1), menjelaskan bahwa negara-negara maju yang memiliki praktik akuntansi yang kompleks, kebutuhan terhadap publikasi informasi keuangan merupakan suatu keniscayaan. Bahkan tanpa harus dipaksa pun, institusi bisnis maupun publik secara suka rela bersedia menyajikan laporan keuangan dan mengungkapkan informasi penting yang terkait dengan organisasi kepada pemangku kepentingannya (*stakeholder*). Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) merupakan suatu informasi atau laporan yang menggambarkan posisi keuangan pemerintah daerah, yang secara spesifik terdiri atas Neraca, Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Arus Kas, Dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK).

### **Pengukuran Kinerja**

Menurut Mahsun (2013:25), Kinerja (*performance*) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam rencana strategis suatu organisasi. Kinerja dapat diketahui hanya jika individu atau kelompok individu tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan. Kriteria keberhasilan ini berupa tujuan-tujuan atau target-target tertentu yang hendak dicapai. Tanpa ada tujuan atau target, kinerja seseorang atau organisasi tidak mungkin dapat diketahui karena tidak ada tolak ukurnya. Sedangkan pengukuran kinerja (*performance measurement*) adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas: efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa; kualitas barang dan jasa (seberapa baik barang dan jasa diserahkan kepada pelanggan dan sampai seberapa jauh pelanggan terpuaskan); hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan; dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan (Robertson, 2002) dalam Mahsun (2013:25).

### **Akuntabilitas Kinerja**

Menurut Mahsun (2013) akuntabilitas berhubungan terutama dengan mekanisme supervisi, pelaporan, dan pertanggungjawaban kepada otoritas yang lebih tinggi dalam sebuah rantai komando formal. Pada era desentralisasi dan otonomi daerah, para manajer publik diharapkan bisa melakukan transformasi dari sebuah peran ketaatan pasif menjadi seorang yang berpartisipasi aktif dalam penyusunan standar akuntabilitas yang sesuai dengan keinginan dan harapan publik.

### **Analisis Pembiayaan**

Analisis Pembiayaan dilakukan untuk pola anggaran pemerintah daerah. Selain itu juga dapat digunakan untuk membaca kebijakan anggaran pemerintah daerah. Sistem penganggaran berbasis kinerja yang berlaku saat ini, kinerja anggaran tidak lagi didasarkan habis tidaknya anggaran, tetapi diukur dari tercapai tidaknya target kinerja dengan anggaran yang disediakan.

## **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat dicapai dengan menggunakan prosedur statistik atau dengan cara pengukuran. Adapun fokus yang diambil dalam penelitian ini adalah mengkaji ulang perencanaan dengan realisasi anggaran Kota Surabaya dari Tahun 2016 hingga Tahun 2020. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni dengan data sekunder berupa dokumen LRA APBD yang sudah di audit oleh BPK tahun 2016 sampai dengan 2020. Reduksi data dirangkul diambil data yang menjadi fokus penelitian

dan dianalisis sesuai dengan tujuan yang menjadi tujuan penelitian. Penyajian data juga dilakukan dengan cara melihat kesesuaian antara perencanaan dengan realisasi anggaran Pemerintah Kota Surabaya. Simpulan yang diambil dalam penelitian ini dengan memaparkan hasil analisis dari target hingga realisasi anggaran.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Kinerja Pelaksanaan APBD

Kinerja pelaksanaan APBD Kota Surabaya tahun 2016-2020, digambarkan berdasarkan realisasi Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan Daerah.

### Pendapatan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, telah menjelaskan bahwa Pendapatan Daerah adalah semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah dan penerimaan lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai penambah ekuitas yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran.

Target dan realisasi Pendapatan Daerah Kota Surabaya dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2020, dapat disajikan dalam bentuk tabel sebagai berikut:

Tabel 1.

Target Dan Realisasi Pendapatan Daerah Kota Surabaya 2016-2020				
Tahun	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	%	+ / (-)
2016	6.720.301.543.490,00	6.825.754.275.891,53	101,57%	105.452.732.401,53
2017	7.904.894.969.358,00	8.033.573.163.669,67	101,63%	128.678.194.311,67
2018	8.079.142.194.268,00	8.175.219.120.669,10	101,19%	96.076.926.401,10
2019	8.733.224.623.734,00	8.765.153.020.782,67	100,37%	31.928.397.048,67
2020	8.251.513.787.281,00	7.545.416.994.175,97	91,44%	(706.096.793.105,03)

Sumber: Diolah dari LRA Pemerintah Kota Surabaya Tahun 2016-2020, 2022

Berdasarkan Tabel 1. diatas menunjukkan bahwa pada tahun 2016-2019 Pendapatan Daerah Kota Surabaya telah melewati target yang ditetapkan, sedangkan pada tahun 2020 belum mampu mencapai target karena masih kurang Rp (706.096.793.105,03) dari target.

Adapun rincian target dan realisasi untuk masing-masing komponen Pendapatan Daerah Kota Surabaya untuk tahun 2016 sampai dengan tahun 2020, dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2.

Target Dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah, Pendapatan Transfer, Dan Lain-Lain Pendapatan Yang Sah Kota Surabaya 2016-2020

No.	Uraian	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	%
<b>1.</b>	<b>Pendapatan Daerah Tahun 2016</b>			
a.	PAD	3.944.467.129.125,00	4.090.206.769.387,53	103,69%
b.	Pendapatan Transfer	2.770.834.414.365,00	2.730.547.506.504,00	98,55%
c.	Lain-Lain Pendapatan Yang Sah	5.000.000.000,00	5.000.000.000,00	100,00%
	<b>Jumlah</b>	<b>6.720.301.543.490,00</b>	<b>6.825.754.275.891,53</b>	<b>101,57%</b>
<b>2.</b>	<b>Pendapatan Daerah Tahun 2017</b>			
a.	PAD	4.709.645.546.043,00	5.161.844.571.171,67	109,60%
b.	Pendapatan Transfer	3.145.227.658.315,00	2.821.706.827.498,00	89,71%
c.	Lain-Lain Pendapatan Yang Sah	50.021.765.000,00	50.021.765.000,00	100,00%
	<b>Jumlah</b>	<b>7.904.894.969.358,00</b>	<b>8.033.573.163.669,67</b>	<b>101,63%</b>

<b>3. Pendapatan Daerah Tahun 2018</b>				
a. PAD	4.758.967.236.960,00	4.973.031.004.727,10	104,50%	
b. Pendapatan Transfer	3.091.812.357.308,00	2.971.893.970.892,00	96,12%	
c. Lain-Lain Pendapatan Yang Sah	228.362.600.000,00	230.294.145.050,00	100,85%	
<b>Jumlah</b>	<b>8.079.142.194.268,00</b>	<b>8.175.219.120.669,10</b>	<b>101,19%</b>	

Tabel 2 Lanjutan.

Target Dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah, Pendapatan Transfer, Dan Lain-Lain Pendapatan Yang Sah Kota Surabaya 2016-2020

No.	Uraian	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	%
<b>4. Pendapatan Daerah Tahun 2019</b>				
a. PAD	5.234.687.226.266,00	5.381.920.253.809,67	102,81%	
b. Pendapatan Transfer	3.219.666.956.468,00	3.104.324.585.538,00	96,42%	
c. Lain-Lain Pendapatan Yang Sah	278.870.441.000,00	278.908.181.435,00	100,01%	
<b>Jumlah</b>	<b>8.733.224.623.734,00</b>	<b>8.765.153.020.782,67</b>	<b>100,37%</b>	
<b>5. Pendapatan Daerah Tahun 2020</b>				
a. PAD	5.035.094.239.075,00	4.289.960.292.372,98	85,20%	
b. Pendapatan Transfer	2.784.377.477.969,00	2.725.829.859.924,00	97,90%	
c. Lain-Lain Pendapatan Yang Sah	432.042.070.237,00	529.626.841.878,99	122,59%	
<b>Jumlah</b>	<b>8.251.513.787.281,00</b>	<b>7.545.416.994.175,97</b>	<b>91,44%</b>	

Sumber: Diolah dari LRA Pemerintah Kota Surabaya Tahun 2016-2020, 2022

Kinerja Pendapatan Daerah selama tahun 2016 hingga 2019 relatif stabil, namun pada tahun 2020 terjadi pergerakan yang cukup fluktuatif dan cenderung mengalami penurunan dimana tingkat pencapaian realisasi sebesar 91,44%. Ini merupakan tingkat realisasi kinerja Pendapatan Daerah terendah yang terjadi selama lima tahun terakhir. Rendahnya kinerja realisasi Pendapatan Daerah pada tahun 2020 disebabkan sangat rendahnya pencapaian kinerja realisasi Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan Transfer, sedangkan kinerja realisasi Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah melampaui.

Pencapaian terbaik kinerja Pendapatan Daerah terjadi pada tahun 2017 dengan realisasi Pendapatan Daerah mencapai 101,63%. Pencapaian tersebut didukung oleh pencapaian realisasi PAD yang di atas target, yaitu sebesar 109,60%. Sementara itu, kinerja realisasi Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah mencapai target 100% dan justru kinerja realisasi Pendapatan Transfer masih di bawah target yaitu sebesar 89,71%.

Pencapaian kinerja Pendapatan Daerah terbaik kedua terjadi pada tahun 2016 dengan realisasi Pendapatan Daerah mencapai 101,57%. Pencapaian tersebut didukung oleh pencapaian realisasi PAD yang di atas target, yaitu sebesar 103,69%. Sementara itu, kinerja realisasi Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah mencapai target 100% dan sama halnya dengan tahun 2017, kinerja Pendapatan Transfer masih di bawah target yaitu sebesar 98,55%. Dari uraian tersebut menunjukkan bahwa kinerja realisasi PAD selalu melampaui target, meski pada tahun 2020 di bawah target, hal ini kemungkinan besar terjadi karena dampak pandemi Covid-19. Sedangkan kinerja realisasi Pendapatan Transfer selalu di bawah target, dimana hal ini menunjukkan Pemerintah Kota Surabaya memiliki kemandirian keuangan daerah yang kuat.

### Belanja Daerah

Dana yang diperoleh Pemerintah Kota Surabaya secara garis besar dipergunakan untuk membiayai Belanja Pemerintah Daerah. Belanja Daerah adalah semua pengeluaran dari Rekening Kas

Umum Daerah yang tidak perlu diterima kembali oleh Daerah dan pengeluaran lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai pengurang ekuitas yang merupakan kewajiban Daerah dalam satu tahun anggaran. Belanja Daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tersebut dikelompokkan ke dalam Belanja Operasi, Belanja Modal, Belanja Tidak Terduga, dan Belanja Transfer Pengelolaan Belanja Daerah dilaksanakan berlandaskan pada anggaran kinerja (*performance budget*) yaitu Belanja Daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja.

Target dan realisasi Belanja Daerah dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2020, disajikan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 4.  
Target Dan Realisasi Belanja Daerah Kota Surabaya 2016-2020

Tahun	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	%
2016	8.115.231.350.395,00	7.151.661.549.430,48	88,13%
2017	8.963.930.686.060,00	7.912.409.152.257,09	88,27%
2018	9.022.841.483.271,00	8.176.929.496.298,63	90,62%
2019	9.933.509.442.785,00	9.162.655.939.831,57	92,24%
2020	9.044.328.840.921,00	8.032.680.988.065,47	88,81%

Sumber: Diolah dari LRA Pemerintah Kota Surabaya Tahun 2016-2020, 2022

Sberdasarkan Tabel 4. realisasi APBD Pemerintah Kota Surabaya selama kurun waktu 5 tahun terakhir mengalami perkembangan, meski mengalami penurunan realisasi Belanja Daerah pada tahun 2020 akibat adanya dampak pandemi Covid-19. Pada tahun 2016 realisasi Belanja Daerah sebesar Rp 7.151.661.549.430,48, tahun 2017 sebesar Rp 7.912.409.152.257,09, tahun 2018 sebesar Rp 8.176.929.496.298,63, dan meningkat menjadi sebesar Rp 9.162.655.939.831,57 di tahun 2019, kemudian pada tahun 2020 realisasi Belanja Daerah sebesar Rp 8.032.680.988.065,47.

Kinerja Belanja Daerah Kota Surabaya dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2020 dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 5.  
Kinerja Belanja Daerah Kota Surabaya 2016-2020

No.	Uraian	Tahun				
		2016	2017	2018	2019	2020
<b>BELANJA DAERAH</b>						
1.	<b>Belanja Operasi</b>	<b>89,97%</b>	<b>88,41%</b>	<b>87,78%</b>	<b>91,95%</b>	<b>90,16%</b>
	Belanja Pegawai	93,70%	93,55%	88,83%	94,29%	95,98%
	Belanja Barang Dan Jasa	87,50%	85,87%	90,18%	91,66%	87,31%
	Belanja Bunga	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Belanja Subsidi	85,71%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Belanja Hibah	80,14%	62,78%	36,37%	60,43%	83,73%
	Belanja Bantuan Sosial	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Belanja Bantuan Keuangan					
2.	<b>Belanja Modal</b>	<b>83,44%</b>	<b>88,52%</b>	<b>89,34%</b>	<b>93,28%</b>	<b>83,95%</b>
	Belanja Tanah	79,24%	94,89%	98,56%	96,59%	74,41%
	Belanja Peralatan Dan Mesin	84,85%	87,56%	78,59%	95,26%	78,57%
	Belanja Gedung Dan Bangunan	96,23%	85,57%	95,24%	96,46%	93,09%
	Belanja Jalan, Irigrasi Dan Jaringan	74,92%	85,67%	87,51%	87,83%	82,34%
	Belanja Aset Tetap Lainnya	91,32%	68,21%	69,74%	59,50%	92,70%
	Belanja Aset Lainnya	95,84%	93,17%	99,05%	97,02%	82,43%
3.	<b>Belanja Tidak Terduga</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>60,86%</b>	<b>11,88%</b>	<b>66,52%</b>
	Belanja Tidak Terduga	0,00%	0,00%	60,86%	11,88%	66,52%

<b>4. Transfer</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>
Transfer Bagi Hasil Pajak	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Transfer Bagi Hasil Retribusi	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%	0,00%
Transfer Bagi Hasil Pendapatan Lainnya	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>TOTAL BELANJA DAERAH</b>	<b>88,13%</b>	<b>88,27%</b>	<b>88,22%</b>	<b>92,24%</b>	<b>88,81%</b>

Sumber: Diolah dari LRA Pemerintah Kota Surabaya Tahun 2016-2020, 2022

Berdasarkan Tabel 5. diatas menunjukkan bahwa kinerja realisasi Belanja Daerah Pemerintah Kota Surabaya cukup baik dengan tingkat penyerapan mencapai di atas 88%. Kinerja Belanja Operasi juga mengalami kecenderungan baik dari 88,41% di tahun 2017 meningkat 91,95% di tahun 2019. Meski mengalami penurunan pada satu tahun terakhir namun penurunan tersebut tidak terlalu signifikan, yakni pada angka 90,16% di tahun 2020. Kinerja penyerapan belanja terbesar pada tahun 2020 ada pada Belanja Pegawai dan Belanja Bantuan Keuangan yang mencapai lebih dari 95%. Sedangkan, Belanja Modal memiliki kinerja realisasi yang mengalami penurunan yang cukup signifikan, dengan tingkat penyerapan pada tahun 2020 mencapai 83,95%. Hal ini diakibatkan dengan adanya dampak pandemi Covid-19 sehingga memaksa Pemerintah Kota Surabaya untuk mengalihkan Belanja Modalnya untuk pembelanjaan lain yang lebih *urgent* untuk dilakukan. Hal tersebut juga didukung dengan ditunjukkannya realisasi Belanja Bantuan Keuangan pada tahun 2020 yang mencapai 99,42% yang diharapkan mampu memberikan dampak signifikan terhadap perekonomian dan kesejahteraan masyarakat di tengah pandemi.

### Pembiayaan Daerah

Pembiayaan adalah transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah ketika terjadi defisit anggaran. Sumber pembiayaan Daerah Kota Surabaya berasal dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, penerimaan pinjaman daerah, hasil penjualan aset daerah yang dipisahkan, penerimaan kembali pemberian pinjaman, dan penerimaan kembali investasi pemerintah daerah. Sedangkan pengeluaran dalam pembiayaan daerah Kota Surabaya adalah pembentukan dana cadangan, penyertaan modal dan pembayaran pokok hutang.

Analisis realisasi surplus (defisit) riil dan anggaran Kota Surabaya tahun 2016 sampai dengan tahun 2020 dapat disajikan pada tabel sebagai berikut:

Tabel 6.

Analisis Realisasi Surplus (Defisit) Riil Dan Anggaran Kota Surabaya 2016-2020

No.	Uraian	Tahun (Rp)				
		2016	2017	2018	2019	2020
1.	<b>Realisasi Pendapatan Daerah</b>	6.825.754.275.891,53	8.033.573.163.669,67	8.175.219.120.669,10	8.765.153.020.782,67	7.545.416.994.175,97
2.	Dikurangi Realisasi: <b>Belanja Daerah</b>	7.151.661.549.430,48	7.912.409.152.257,09	8.176.929.496.299,00	9.162.655.939.831,57	8.032.680.988.065,47
3.	<b>Pengeluaran Pembiayaan Daerah</b>	-	-	-	-	-
A	<b>Surplus (Defisit) Riil</b>	(325.907.273.538,95)	121.164.011.412,58	(1.710.375.629,90)	(397.502.919.048,90)	(487.263.993.889,50)
	Ditutup oleh Realisasi Penerimaan Pembiayaan -Penggunaan SiLPA	1.414.929.806.904,82	1.068.140.827.992,60	1.201.993.194.680,00	1.200.284.819.050,92	803.850.973.368,27

-Pencairan Dana Cadangan	0	0	0	0	0
-Hasil Penjualan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	0	0	0	0	0
-Pinjaman Dalam Negeri	0	0	0	0	0
-Penerimaan Kembali Pinjaman	13.183.336,00	0	2.000.000,00	33.153.638,00	25.598.764,00
-Penerimaan Piutang Daerah	0	0	0	0	0
<b>Total Realisasi</b>					
<b>B Penerimaan Pembiayaan</b>	<b>1.394.942.990.240,82</b>	<b>1.068.144.127.992,60</b>	<b>1.201.995.194.680,00</b>	<b>1.200.317.972.688,92</b>	<b>803.876.572.132,27</b>
<b>A+B SiLPA</b>	<b>1.069.035.716.701,87</b>	<b>1.189.308.139.405,18</b>	<b>1.200.284.819.050,10</b>	<b>802.815.053.640,02</b>	<b>316.612.578.242,77</b>

Sumber: Diolah dari LRA Pemerintah Kota Surabaya Tahun 2016-2020, 2022

Dari Tabel 6. terlihat bahwa pada tahun 2016, 2018, 2019, dan 2020 Pemerintah Kota Surabaya mengalami defisit anggaran. Namun pada tahun 2017 mengalami surplus anggaran. Surplus anggaran pada tahun 2017 digunakan untuk pembiayaan tahun 2018. Meskipun terjadi defisit riil di tahun 2016, 2018, 2019, dan 2020, saldo penggunaan SiLPA pada penerimaan pembiayaan relatif cukup besar sehingga masih menghasilkan realisasi SiLPA dan dapat digunakan untuk menutup defisit riil pada tahun selanjutnya. Pada tahun 2016 terjadi defisit riil sebesar Rp 325.907.273.538,95 ditambah penggunaan SiLPA sebesar Rp 1.414.929.806.904,82, sehingga SiLPA yang terbentuk menjadi sebesar Rp 1.069.035.716.701,87. Pada tahun 2018 terjadi defisit riil sebesar Rp 1.710.375.629,90 ditambah penggunaan SiLPA sebesar Rp 1.201.993.194.680,00, sehingga SiLPA yang terbentuk menjadi sebesar Rp 1.200.284.819.050,10. Pada tahun 2019 terjadi peningkatan defisit riil yang cukup signifikan yakni mencapai sebesar Rp 397.502.919.048,90 ditambah realisasi penggunaan SiLPA sebesar Rp 1.200.284.819.050,92, sehingga SiLPA menjadi sebesar Rp 802.815.053.640,02. Terakhir, pada tahun 2020 kembali terjadi peningkatan realisasi defisit riil dibandingkan dengan tahun sebelumnya yaitu sebesar Rp 487.263.993.889,50, ditambah realisasi penggunaan SiLPA sebesar Rp 803.850.973.368,27 sehingga SiLPA kembali turun menjadi sebesar Rp 316.612.578.242,77. Berdasarkan LRA tahun 2016-2020 kinerja Pemerintah Kota Surabaya secara umum sudah baik, terlihat dari SiLPA yang bersaldo positif yang berarti pemerintah daerah sudah tepat dalam penyajian suatu rencana anggaran. Namun penggunaan SiLPA relatif mengalami penurunan, hal ini dikarenakan penggunaan SiLPA yang terus berkurang juga setiap tahunnya. Gejala ini tentu mengarah pada potensi adanya kondisi *fiscal distress* (tekanan anggaran).

## SIMPULAN

Kinerja Pendapatan Daerah selama tahun 2016 hingga 2019 relatif stabil, namun pada tahun 2020 terjadi pergerakan yang cukup fluktuatif dan cenderung mengalami penurunan. Hal tersebut disebabkan sangat rendahnya pencapaian kinerja realisasi Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan Transfer, sedangkan kinerja realisasi Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah melampaui. Pencapaian terbaik kinerja Pendapatan Daerah terjadi pada tahun 2017, pencapaian tersebut didukung oleh pencapaian realisasi PAD yang di atas target, kinerja realisasi Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah mencapai target dan kinerja realisasi Pendapatan Transfer masih di bawah target. Realisasi APBD Pemerintah Kota Surabaya selama kurun waktu 5 tahun terakhir mengalami perkembangan, meski mengalami penurunan realisasi Belanja Daerah pada tahun 2020 akibat adanya dampak pandemi Covid-19. Kinerja realisasi Belanja Daerah Pemerintah Kota Surabaya cukup baik dengan tingkat penyerapan mencapai di atas 88%. Pada tahun 2016, 2018, 2019, dan 2020 Pemerintah Kota Surabaya

mengalami defisit anggaran. Namun pada tahun 2017 mengalami surplus anggaran. Surplus anggaran pada tahun 2017 digunakan untuk pembiayaan tahun 2018. Berdasarkan LRA tahun 2016-2020 kinerja Pemerintah Kota Surabaya secara umum sudah baik, terlihat dari SiLPA yang bersaldo positif yang berarti pemerintah daerah sudah tepat dalam penyajian suatu rencana anggaran.

## **KETERBATASAN DAN SARAN**

Penelitian ini hanya mengambil satu kota di Provinsi Jawa Timur yaitu Kota Surabaya, untuk peneliti selanjutnya disarankan memperluas lingkup wilayah penelitian. Periode penelitian ini terbatas untuk tahun 2016-2020. Diharapkan penelitian selanjutnya menambahkan periode tahun penelitian agar lebih akurat dalam menganalisis kinerja pelaksanaan APBD. Diharapkan untuk menganalisa lebih mendalam mengenai kinerja pelaksanaan APBD Pemerintah Daerah dengan menambahkan jumlah rasio yang dijadikan tolak ukur, agar penelitian yang dihasilkan lebih andal dan akurat.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Halim, A. (2012). *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Salemba Empat. Jakarta.
- Mahmudi. (2010). *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Edisi Kedua*. Yogyakarta: UPP STIM YPKN.
- Mahsun, M. (2013). *Akuntansi Sektor Publik. Edisi Ketiga*. Yogyakarta: BPFE.
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Keuangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keunagan Pusat Dan Keuangan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018.