

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Era Desentralisasi

Agusniar Rizka Luthfia

Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia

Email: agusniar@staff.uns.ac.id

Abstract

In the era of fiscal decentralization, the City of Surakarta has shown rapid development and is often seen as investment-friendly. A key indicator of local government performance is the growth of the Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD), which increased markedly between 2006 and 2015. However, nominal APBD growth does not necessarily indicate fiscal health or alignment with public interests. This study analyzes the structure and composition of Surakarta's APBD to assess fiscal independence and expenditure orientation. Findings show that Local Own-Source Revenue (PAD) contribution remains low, with heavy reliance on central government transfers. This indicates that APBD structure and spending are not fully aligned with public needs. Strengthening PAD and improving expenditure quality are recommended to achieve a healthier, more independent, and welfare-oriented regional budget.

Keywords: Decentralization, APBD Analysis, Public Service Interest

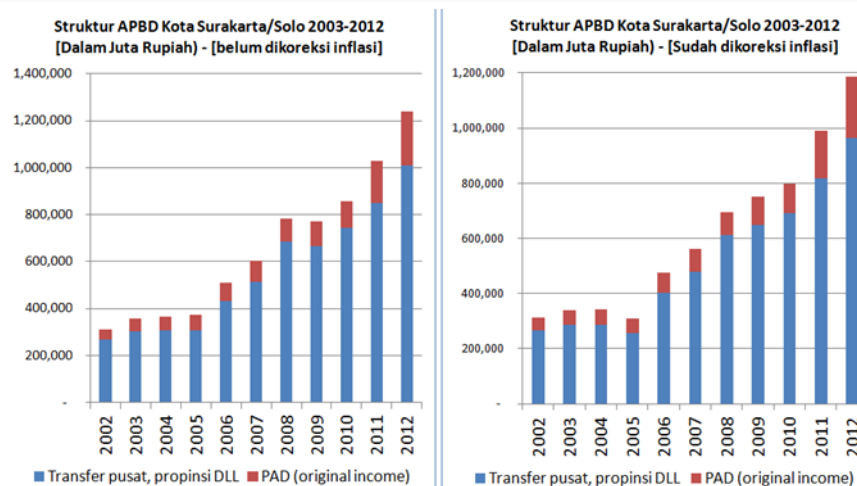


This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

PENDAHULUAN

Kota Surakarta atau terkenal dengan sebutan Kota Solo, merupakan kota dengan luas wilayah yang terbilang kecil yakni 44,0406 km². Secara geografis, kota ini terletak di dataran rendah pada ketinggian \pm 92 meter di atas permukaan laut. Surakarta berjarak sekitar 65 km ke arah timur laut dari Yogyakarta dan 100 km ke arah tenggara dari Semarang (Surakarta, 2018). Di era desentralisasi, kota ini disinyalir menjadi kota pro investasi, terutama hal ini dimulai semenjak kepemimpinan Walikota Joko Widodo dan kemudian berlanjut kepada FX. Hadi Rudyatmo. Komitmen untuk bertransformasi menjadi kota MICE (*Meeting, Incentive, Convention, and Exhibition*) membuat Kota Surakarta seringkali mengagendakan penyelenggaraan kegiatan dan pameran bertaraf nasional bahkan internasional. Hal ini berimplikasi pada berkembang pesatnya pembangunan jasa perdagangan/retail dan jasa wisata (hotel, restoran, budaya, dan hiburan) (BPS, 2010). Pemerintah Kota (Pemkot) Surakarta pun seringkali menyampaikan kesuksesan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai prestasi.

Desentralisasi fiskal menempatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai instrumen utama untuk menilai keberhasilan pengelolaan pemerintahan daerah. Kenaikan nominal APBD sering dipersepsikan sebagai bukti kemajuan suatu daerah. Namun, peningkatan tersebut tidak selalu mencerminkan kesehatan fiskal maupun keberpihakan terhadap kepentingan publik. Kondisi inilah yang menjadi dasar penting untuk menelaah APBD secara lebih kritis. Kota Surakarta merupakan salah satu kota yang sering dipersepsikan sebagai daerah yang kondusif bagi investasi dan pembangunan. Sejak pertengahan 2000-an, APBD Kota Surakarta menunjukkan tren peningkatan yang signifikan seperti yang digambarkan berikut.



Gambar 1. Grafik Struktur APBD Kota Surakarta Tahun 2003-2012

Berdasarkan Grafik 1 di atas, terlihat bahwa kenaikan pendapatan daerah terus terjadi dan terlihat meningkat dengan pesat dari tahun 2006 hingga tahun 2012. Kenaikan tersebut juga berlanjut pada tahun 2013 mencapai 262,906 miliar rupiah (meningkat 38,6% dari tahun 2012) dan pada tahun 2014 kembali mengalami kenaikan mencapai 297,027 (meningkat 12,9% dari tahun 2013) (DJP, 2015). Tren APBD Kota Surakarta sejak tahun 2010-2015 terus menanjak. Struktur APBD yang terus meningkat dengan tajam menjadi prestasi tersendiri yang menggambarkan keberhasilan daerah dalam mengelola ekonomi sumber-sumber pendapatan daerah. Namun, jika melihat komposisi anggaran pendapatan pada grafik tersebut, ternyata transfer dana dari pusat merupakan penyumbang APBD terbesar. Jumlah transfer dana perimbangannya pun terus naik dan dominan sedangkan PAD cenderung stagnan di proporsi berkisar 20%. Terlihat pada struktur penerimaan APBD tahun 2015 pada grafik berikut.



Gambar 2. Grafik Struktur Penerimaan APBD Surakarta 2015

Pada tahun 2015, dana perimbangan (transfer dana dari pemerintah pusat) menyumbang 51% sedangkan total PAD hanya menyumbang 22% APBD. Fakta ini menunjukkan bahwa secara struktural Kota Surakarta masih memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah pusat, sehingga tingkat kemandirian fiskal belum tercapai secara optimal. Namun tidak berhenti di situ, untuk mendapatkan gambaran secara komprehensif perlu untuk melihat apakah anggaran penerimaan tersebut sudah pula dibelanjakan untuk kepentingan masyarakat. Belanja daerah merupakan keseluruhan pengeluaran yang dilakukan pemerintah daerah untuk mendanai seluruh kegiatan/program yang berdampak langsung maupun tidak langsung terhadap pelayanan publik di daerah (Sudarwanto, 2013). Persoalan lain muncul pada sisi pengeluaran. Belanja pegawai terus meningkat dan bahkan melampaui Dana Alokasi Umum (DAU) yang diterima daerah. Penelitian ini setidaknya memiliki dua aspek penting yakni

aspek sejarah dan aspek kritis. Pada aspek sejarah, penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi praktik penggunaan anggaran pendapatan dan belanja daerah di masa lalu dalam rangka refleksi dan mengambil pelajaran penting untuk masa yang akan datang. Sementara itu, pada aspek kritis, penelitian ini berguna untuk mengetahui fakta-fakta secara lebih mendalam dan analitis berkaitan dengan fokus penelitian yang dilakukan ini. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki posisi penting berkaitan dengan desentralisasi terutama mengenai aspek keuangan daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian Studi Kasus dan Studi Literasi, karena fokus penelitian adalah pada dokumen-dokumen resmi pemerintah dan laporan media terkait pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kota Surakarta. Penelitian ini dilaksanakan di Kota Surakarta, Jawa Tengah, Indonesia, dengan fokus pada tahun 2014, yaitu tahun di mana Kota Surakarta mengalami peningkatan signifikan pada Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tahun ini dipilih sebagai titik analisis karena menjadi momen penting untuk mengevaluasi praktik penggunaan anggaran secara historis dan kritis. Sumber data utama penelitian ini meliputi dokumen resmi pemerintah, laporan media, dan dokumen-dokumen terpilih yang relevan dengan topik (Bowen, 1997; Shofa, 2014). Pemilihan dokumen dilakukan secara purposif berdasarkan relevansi informasi dengan fokus penelitian, keakuratan data, dan representativitas terhadap kondisi ekonomi dan pengelolaan anggaran daerah. Teknik analisis data yang digunakan adalah model analisis interaktif dari (Miles et al., 2014), yang melibatkan tiga tahap utama:

1. Kondensasi data (data condensation): memadatkan dan memilah informasi penting dari dokumen untuk mempermudah analisis.
2. Penyajian data (data display): menyusun data dalam bentuk tabel, grafik, dan narasi untuk memberikan gambaran yang jelas.
3. Penarikan kesimpulan dan verifikasi (conclusions drawing and verifying): menyimpulkan temuan secara kritis dan mengecek konsistensi dengan sumber lain melalui triangulasi data/sumber (Patton, 2015).

Penelitian ini memiliki dua aspek analisis, yaitu:

1. Aspek sejarah, yang digunakan untuk mengevaluasi praktik penggunaan APBD pada masa lalu sebagai bahan refleksi dan pembelajaran untuk masa depan.
2. Aspek kritis, yang bertujuan untuk menilai fakta secara lebih mendalam dan analitis, terutama terkait dampak transformasi Kota Surakarta menjadi kota MICE (Meeting, Incentive, Convention, and Exhibition) terhadap pembangunan sektor jasa perdagangan, pariwisata, dan PAD.

Dengan demikian, metode penelitian ini tidak hanya menekankan pada pengumpulan dan analisis dokumen, tetapi juga memastikan validitas temuan melalui triangulasi sumber, sehingga hasil penelitian memiliki dasar yang kuat untuk interpretasi historis maupun analisis kritis terkait desentralisasi keuangan daerah.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Efisiensi Anggaran APBD Kota Surakarta

Transfer dana dari pusat yang terus meningkat setiap tahunnya seperti yang disebutkan di atas justru terpakai untuk belanja pegawai yang setiap tahunnya semakin naik. Padahal transfer dana tersebut seharusnya digunakan untuk membantu daerah untuk memenuhi

kepentingan daerahnya terutama untuk mengejar kemandirian secara otonom. Berikut merupakan data yang menunjukkan bahwa belanja pegawai sudah melampaui besarnya Dana Alokasi Umum (DAU), sehingga masih diperlukan lagi dana tambahan untuk menutupnya.

Tabel 1. Perbandingan DAU dengan Belanja Pegawai Kota Surakarta 2009-2014 (Dalam Juta Rupiah)

| Tahun | DAU | Belanja Pegawai (Belanja Tidak Langsung) | Dana Tambahan |
|-------|---------|--|---------------|
| 2009 | 435.471 | 399.964 | - |
| 2010 | 428.249 | 448.455 | (20.206) |
| 2011 | 545.290 | 577.109 | (31.819) |
| 2012 | 681.813 | 635.770 | (46.044) |
| 2013 | 659.647 | 719.173 | (59.526) |
| 2014 | 710.803 | 803.801 | (92.998) |

Sumber: (DJPK, 2015) (Data diolah)

Lebih lanjut, belanja pegawai menyita ruang fiskal anggaran sehingga porsi belanja modal senantiasa hanya mendapat tempat sebesar 18% dari total APBD setiap tahunnya. Artinya, APBD yang seharusnya diperuntukkan bagi rakyat malah sebagian besar ternyata habis untuk membayar gaji pegawai, belanja kantor dan biaya birokrasi pemerintah yang diragukan efektifitas dan efisiensinya. Belanja pegawai digolongkan sebagai 'belanja tidak langsung', di mana manfaatnya tidak dirasakan secara langsung pada pemenuhan kebutuhan publik. Sedangkan 'belanja langsung' merupakan belanja yang digunakan untuk hal-hal yang mampu mendorong dan menggerakkan roda perekonomian, misalnya melalui pembangunan infrastruktur ataupun pembangunan sarana pelayanan publik vital dan mendorong pertumbuhan ekonomi serta keberdayaan masyarakat. Komposisi anggaran ini seharusnya menjadi perhatian penting karena pemerintah daerah memiliki peran sebagai aktor sekaligus sebagai fasilitator untuk menjamin terpenuhinya kesejahteraan publik.

Anggaran Pro-rakyat Miskin

Di sisi retribusi, penyumbang retribusi terbesar adalah dari retribusi jasa umum yang mencapai 30,79 miliar rupiah seperti terlihat pada Tabel 2 mengenai besaran penerimaan retribusi Kota Surakarta tahun 2014 berikut ini.

Tabel 2. Besaran Penerimaan Retribusi Kota Surakarta Tahun 2014 (Dalam Rupiah)

| Jenis Retribusi | Detail Jenis Retribusi | Nominal Retribusi |
|-----------------------------|--|-------------------|
| Retribusi Jasa Umum | Retribusi Pelayanan Kesehatan | 8.602.900.000 |
| Total: 30.790.272.000 | Retribusi Pelayanan Parkir di tepi jalan umum | 3.125.000.000 |
| | Retribusi Pelayanan Pasar | 11.273.487.000 |
| | Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat | 300.000.000 |
| | Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan | 4.688.885.000 |
| | Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran | 100.000.000 |
| | Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta | 750.000.000 |
| | Retribusi Penggantian Biaya KTP dan Akte Catatan Sipil | 500.000.000 |
| | Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor | 1.450.000.000 |
| Retribusi Jasa Usaha | Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah | 11.430.057.000 |
| Total: 18.285.817.000 | Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah | 89.800.000 |

| | | |
|-------------------------------------|--|---------------|
| | Retribusi Rumah Potong Hewan | 258.300.000 |
| | Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga | 1.294.060.000 |
| | Retribusi Terminal | 5.213.600.000 |
| Retribusi Perizinan tertentu | Retribusi Izin Gangguan/Keramaian | 700.000.000 |
| Total: 9.195.703.000 | Retribusi Izin Mendirikan Bangunan | 8.209.203.000 |
| | Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol | 25.000.000 |
| | Retribusi Izin Trayek | 261.500.000 |

Sumber: DJPK Kemenkeu (dalam djpk.depkeu.go.id, 2015) (Data diolah)

Dari tabel di atas dapat dilihat retribusi pelayanan pasar mencapai 11,27 miliar rupiah dan retribusi pelayanan kesehatan yang mencapai 8,6 miliar rupiah. Keduanya menyumbang pendapatan daerah terbesar dibandingkan retribusi lainnya. Kedua retribusi tersebut banyak dibayarkan oleh rakyat kecil karena rakyat merupakan pengakses layanan tersebut. Artinya, rakyat kecil sebenarnya merupakan salah satu penyumbang pemasukan daerah terbesar.

Defisit Pada APBD Surakarta

APBD Kota Surakarta memang selalu mengalami defisit sebagaimana APBD di daerah lain, namun defisit anggarannya masih sesuai ketentuan Peraturan Menteri Keuangan (Permenkeu) Nomor 183/PMK.07/2014 tentang Batas Maksimal Defisit APBD dan Batas Maksimal Kumulatif Defisit APBD, di mana batas defisit APBD Kota Surakarta untuk tahun 2015 yakni sebesar 79,2 miliar rupiah (Radar Solo, 2014; Jawapos.com, 2014). Dalam Peraturan Menteri Keuangan No 183/PMK.07/2014 batas maksimal defisit untuk Kota Surakarta adalah 4,25 persen.

Tabel 3. Defisit dan SILPA APBD Surakarta Tahun 2008-2014 (Dalam Juta Rupiah)

| Defisit | SILPA | Defisit | SILPA | Defisit | SILPA | Defisit | SILPA | Defisit | SILPA | Defisit | SILPA |
|----------|--------|----------|--------|---------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|
| 2008 | 2009 | 2009 | 2010 | 2010 | 2011 | 2011 | 2012 | 2012 | 2013 | 2013 | 2014 |
| (78.330) | 41.666 | (69.754) | 18.000 | (9.618) | 32.107 | (65.491) | 46.069 | (57.496) | 51.412 | (26.367) | 57.155 |

Sumber: DJPK Kemenkeu (dalam djpk.depkeu.go.id, 2015) (data diolah)

Tabel 3 menampilkan defisit APBD Kota Surakarta beserta Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA) dari tahun 2008 hingga 2014. Dari data terlihat bahwa APBD Kota Surakarta hampir setiap tahun mengalami defisit, meskipun besarnya bervariasi. Defisit tertinggi terjadi pada tahun 2008 sebesar Rp 78,33 miliar, sementara defisit terkecil terjadi pada 2011 sebesar Rp 9,618 miliar. Untuk menutup defisit tersebut, Pemkot Surakarta memanfaatkan SILPA dari tahun sebelumnya, sehingga defisit dapat diatasi tanpa mengganggu jalannya program pembangunan. Misalnya, SILPA 2014 sebesar Rp 57,155 miliar digunakan untuk menutup defisit 2014 yang diperkirakan mencapai Rp 50,98 miliar. Strategi ini menunjukkan bahwa meskipun ruang fiskal terbatas, pemerintah daerah tetap menjaga kelancaran pelaksanaan APBD. Namun, ketergantungan pada SILPA juga menandakan perlunya pengelolaan anggaran yang lebih efisien dan berorientasi pada prioritas publik, agar defisit tidak menumpuk dan tidak mengurangi alokasi untuk belanja modal dan pelayanan publik yang vital.

Diskusi

Efisiensi Anggaran APBD Kota Surakarta

Hasil pembacaan yang dilakukan PATTIRO Solo terhadap dokumen APBD Kota Surakarta mulai 2007 hingga 2011 menyatakan belanja langsung APBD Kota Solo selalu menurun. Pada 2007 sebesar 47,63%, pada 2011 hanya 38,89%. Namun tren ini berubah mulai tahun 2011 hingga tahun 2014 meskipun peningkatannya tidak signifikan yakni pada 2011 sebesar 39,9%, pada tahun 2014 hanya naik menjadi 41% (PATTIRO, 2013). Berbeda dengan persentase

belanja tidak langsung yang peningkatannya cukup signifikan, salah satu contohnya dapat dilihat dari belanja pegawai (tidak langsung) pada Tabel 1 di atas. Padahal di Kota Surakarta sendiri kemacetan mulai menjadi masalah namun fasilitas yang mendukung moda transportasi massal masih perlu banyak pembenahan baik dari sisi kualitas maupun kuantitas. Misalnya pembangunan halte BST (Batik Solo Trans) yang terkesan asal-asalan (GIZ, 2011) dan kini semakin tidak terawat. Kerusakan jalan di luar jalan utama dan jalan lingkungan juga masih menjadi hal yang banyak dikeluhkan masyarakat Kota Surakarta. Padahal kegiatan ekonomi masyarakat Kota Surakarta yang sangat beragam membutuhkan mobilitas tinggi, mengingat perekonomian ditopang oleh sektor pariwisata dan perdagangan. Sempitnya ruang fiskal menyebabkan fleksibilitas pemerintah untuk membangun infrastruktur menjadi rendah. Maka penggunaan anggaran yang sangat boros pada birokrasi sangat diragukan efektifitas dan efisiensinya untuk mengatasi masalah publik tersebut karena efeknya minim dirasakan oleh publik. Hal ini dapat dikatakan ironis sebab dalam struktur pendapatan asli daerah (PAD), pajak daerah selalu menyumbang pemasukan paling besar disusul dengan retribusi daerah setiap tahunnya. Sumber pendapatan asli daerah (PAD) terbesar berasal dari pajak, misalnya pada tahun 2014 yang mencapai (65%) dan retribusi (20%). Berdasarkan data dari DJPK (2015), PAD Kota Surakarta ditopang oleh sumbangan pajak bumi dan bangunan yakni mencapai 45 miliar rupiah serta Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan yakni mencapai 44 miliar rupiah yang dibayarkan masyarakat Solo. Artinya seluruh penduduk kota ini merupakan penyumbang pemasukan daerah terbesar yang berhak atas segala bentuk fasilitas umum dan pelayanan yang memadai.

Anggaran Pro Rakyat Miskin

Selain itu, Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah yang diakses oleh pelaku usaha juga memberikan kontribusi yang besar yakni sejumlah 11,43 miliar rupiah. Di sini pengusaha juga berhak atas standar pelayanan yang jelas, namun pelayanan aparatur soal perijinan masih banyak menjadi keluhan (PATTIRO, 2013). Prioritas pembelanjaan terbesar yakni pada pendidikan (sejumlah 651 miliar rupiah/ 34%) dan pelayanan umum (sejumlah 346 miliar rupiah/ 33%) APBD 2014 dalam DJPK (2015). Namun sayang, anggaran untuk sarana kesehatan masih sangat kecil hanya 124 miliar rupiah (8%) dari total anggaran belanja daerah. Hal ini tentu ironis karena retribusi dari kesehatan menempati posisi ketiga penyumbang retribusi terbesar dan sarana kesehatan merupakan kebutuhan vital bagi masyarakat. Padahal pelayanan publik kesehatan adalah yang tertinggi dikeluhkan oleh masyarakat terutama oleh kaum perempuan (PATTIRO, 2013). Dana untuk lansia yang minim juga menjadi keluhan puskesmas-puskesmas di Kota Surakarta (Litbangkes, 2010). Memang patut diapresiasi pelayanan publik di Surakarta telah cukup baik dan prioritas anggaran untuk pelayanan publik pun terlihat dari prioritas anggaran dan penghargaan Piala Citra Bidang Pelayanan Prima Tingkat Nasional tahun 2009. Namun, perlu ditilik lebih jauh sudahkah kaum miskin, perempuan, anak dan lansia terangkul dalam pelayanan publik tersebut? Mengingat pelayanan kesehatan di rumah sakit, diskriminasi pelayanan terhadap kaum miskin di rumah sakit, pelayanan aparatur soal administrasi kependudukan termasuk keluhan masyarakat Surakarta yang masih tinggi (PATTIRO, 2013).

Melihat berbagai fakta yang ada jelas bahwa praktik penyelenggaraan anggaran selama ini kerap tidak berpihak pada rakyat miskin. Padahal rakyat tentu berharap akan adanya suatu bentuk praktik anggaran yang inklusif dan yang dibarengi dengan pemerataannya kepada mereka sebagaimana mestinya dan tidak menimbulkan kesenjangan (disparitas) semakin melebar (Setyohadi et al., 2025). Di mana rakyat dapat meningkat harga diri serta kualitas kehidupannya secara baik dan berkelanjutan (Todaro, 2020). Kesejahteraan rakyat adalah poin

penting yang ingin dicapai dari penggunaan serta pembelanjaan anggaran. Sejahtera yang paling dasar, yakni terpenuhinya sandang, pangan, dan papan, mendapatkan pendidikan, terpelihara di usia tua, hidup dalam keadaan sehat, atau bisa berobat ketika sakit serta berada di alam demokrasi, yakni dapat mengaktualisasikan pemikiran dalam kehidupan sehari-hari (Dosinta et al., 2024). Oleh karena itu, penggunaan dan pembelanjaan anggaran haruslah mampu menyentuh berbagai kalangan tanpa terkecuali serta dilakukan secara tepat sasaran dan mengena sesuai dengan peruntukannya (Fatoni, 2020).

Defisit Pada APBD Surakarta

Sebagai usaha untuk menutup defisit anggaran, Pemerintah Kota (Pemkot) Surakarta menutupnya dengan Sisa Lebih Pelaksanaan Anggaran (SILPA) tahun sebelumnya. Fakta ini dapat dilihat pada SILPA tahun 2014 sebesar 53,20 miliar yang digunakan untuk menutup defisit anggaran yang diperkirakan sebesar 50,98 miliar rupiah di tahun 2015. Kemudian, jika masih terjadi kekurangan untuk menutup defisitnya pemerintah daerah dapat melakukan: (1) Pencarian dana cadangan; (2) Penerimaan pinjaman Daerah; (3) Rekonstruksi APBD dengan konsekuensi sejumlah program pembangunan terancam dijadwalkan ulang dengan menerapkan prioritas pengeluaran; (4) Pemkot meningkatkan PAD yang bersumber dari retribusi dan pajak, dengan konsekuensi harus dilakukan dengan bijaksana agar tidak membunuh iklim usaha kecil dan menengah yang banyak menopang ekonomi masyarakat serta jangan menaikkan retribusi pada layanan masyarakat, misalnya layanan kesehatan. Namun, dalam kasus Kota Surakarta, Pemkot tidak pernah melakukan pencairan dana cadangan dilihat dari rincian APBD dari tahun ke tahun (Fitranita & Triputrajaya, 2025). Defisit Kota Surakarta biasanya disebabkan karena Pemkot Surakarta membutuhkan belanja besar sedangkan ruang fiskal anggarannya relatif sempit. Contohnya adalah pada kasus defisit anggaran Kota Surakarta yang cukup besar di tahun 2004, defisit keuangan yang membengkak disinyalir disebabkan karena Pemkot Surakarta memaksakan sejumlah proyek, seperti proyek penerangan jalan umum (PJU) senilai 22,5 miliar rupiah. Proyek-proyek tersebut memang harus dipandang secara kritis apakah memberikan manfaat untuk masyarakat banyak atau tidak, karena bisa jadi proyek-proyek dianggarkan dalam rangka mencari popularitas dan dukungan menjelang pemilu. Dalam bahasa Wahyudi Kumorotomo, hal ini tak lain merupakan salah satu bentuk praktik oportunistik yang disebutnya sebagai “dana publik yang mubazir (Putri & Ratnawati, 2023). Sedangkan munculnya SILPA dapat disebabkan oleh beberapa hal, misalnya realisasi pendapatan daerah yang melebihi target (kenaikan pendapatan), kegiatan yang tidak terlaksana, dan sisa pagu anggaran kegiatan (efisiensi belanja daerah). Seperti halnya defisit anggaran, ketika terdapat SILPA yang berlebihan dan apabila SILPA tersebut berasal dari APBD murni atau dari sisa pagu anggaran maka dapat digunakan secara bebas sesuai dengan kebutuhan. Contohnya saja pada tahun anggaran 2014, ketika terjadi SILPA lebih maka DPRD berencana untuk menggunakannya untuk mengulang agenda penataan kawasan Pasar Gede senilai 5 miliar rupiah pada tahun depan.

Melihat struktur anggaran dalam APBD Kota Surakarta terutama dalam konteks periode waktu fokus kajian ini dapat dikatakan bahwa struktur dan penyerapan APBD kurang sehat. Hal ini tercermin pula dari hasil analisis anggaran APBD oleh DJPK Kemenkeu yang menyatakan Kota Surakarta menempati posisi ke 4 dengan skor kesehatan keuangan daerah terendah di antara daerah kluster 4 atau daerah/kota dengan jumlah penduduk antara 264.609 jiwa sampai 643.043 jiwa (DJPK, 2015). Analisis indikator kesehatan keuangan daerah tersebut dilakukan dengan mengadopsi teori *Ten Point Test* untuk mengetahui tingkat kondisi kesehatan keuangan daerah terfokus pada empat aspek kesehatan fiskal yaitu pendapatan, pengeluaran, posisi operasi dan struktur utang. Di sisi lain, manajemen anggaran Pemkot Surakarta dapat

dikatakan masih kurang baik serta komitmen Pemkot Surakarta dalam memprioritaskan alokasi anggaran untuk kepentingan publik masih belum digarap dengan serius (Hanifah & Al-Fath, 2025; Lekettey et al., 2025; Luthfia, 2025; Roy & Sachdeva, 2025).

KESIMPULAN

Kota Surakarta mengalami peningkatan signifikan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sejak pertengahan 2000-an hingga 2015. Peningkatan ini sebagian besar ditopang oleh transfer dana dari pemerintah pusat, sedangkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) relatif stagnan pada kisaran 20–22%. Kondisi ini menunjukkan ketergantungan fiskal yang tinggi terhadap pemerintah pusat dan menandakan bahwa kemandirian fiskal kota belum optimal. Komposisi belanja APBD menunjukkan ketidakseimbangan antara belanja langsung dan tidak langsung. Belanja pegawai (tidak langsung) terus meningkat dan bahkan melampaui Dana Alokasi Umum (DAU), sementara belanja langsung untuk pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik relatif kecil. Akibatnya, manfaat anggaran bagi masyarakat, terutama rakyat miskin, perempuan, anak, dan lansia, masih terbatas. Padahal sebagian besar PAD berasal dari kontribusi masyarakat melalui pajak dan retribusi, sehingga efektivitas dan keadilan penggunaan anggaran menjadi sorotan penting. Meskipun Surakarta bertransformasi menjadi kota MICE dan mengalami kenaikan PAD, praktik pengelolaan anggaran masih kurang sehat dan belum sepenuhnya berpihak pada kesejahteraan publik. Defisit APBD dapat ditutup dengan SILPA atau peningkatan PAD, namun hal ini menandakan perlunya efisiensi, manajemen prioritas, dan transparansi anggaran. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara nyata, pemerintah daerah perlu memastikan pengelolaan anggaran yang strategis, inklusif, dan tepat sasaran agar setiap kontribusi masyarakat tercermin dalam pelayanan publik yang optimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Bowen, G. A. (1997). Document Analysis as a Qualitative Research Method.
- BPS. (2010). Kota Surakarta Dalam Angka 2010 Surakarta In Figure 2010. BPS Kota Surakarta.
- DJPk. (2015). Laporan Tahunan Djpk Tahun 2015.
- Dosinta, N. F., Djafar, F., & Yantiana, N. (2024). The Role of Public Expenditures on Community Welfare. 20(2), 260–272.
- Fatoni, A. (2020). Fiscal Decentralization Dilema in Indonesia: 21, 103–112. <https://doi.org/10.21787/jbp.12.2020.101-110>
- Fitranita, V., & Triputrjaya, A. I. (2025). Fiscal Distress : The Role of Budget Policy in Local Government. 13(4), 1105–1114. <https://doi.org/10.37641/jiakes.v13i5.3972>
- GIZ. (2011). Pre-Feasibility Study on Urban Transport for Surakarta. Cities Development Initiative for Asia(CDIA) Project.
- Hanifah, W., & Al-Fath, R. (2025). Evaluasi Kemampuan Keuangan Daerah dan Dinamika Pola Hubungan Fiskal di Kabupaten Raja Ampat. 65–80.
- Lekettey, E., Gaffar, V., Juliana, J., & Nugraha, N. (2025). Journal of Accounting and Strategic Finance Fiscal Decentralization and Local Financial Autonomy : A Bibliometric Review of Global Research Trends. 8(2), 235–255.
- Litbangkes. (2010). Studi Operasional Bantuan Operasional Kesehatan Terhadap Peningkatan Kinerja Puskesmas Dalam Mencapai Target MDG's.
- Luthfia, A. R. (2025). Desentralisasi dan Kuasa Negaraet. Sebelas Maret University Press.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). Qualitative data analysis : a methods sourcebook. Arizona State University.
- Pattiro. (2013). Potret Pelayanan Publik Kota Surakarta 2012. <http://soloraya.net/potret-pelayanan-publik-kota-surakarta-2012.html>



- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Sage Publications.
- Putri, S. P., & Ratnawati, D. (2023). Pengaruh PAD , Dana Perimbangan , dan SILPA terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. 6(2), 2068–2082.
- Roy, J., & Sachdeva, L. (2025). The Impact Of Local Government Autonomy On Local Economic Growth, Development, And Fiscal Sustainability. 2, 80–84.
- Setyohadi, J. S., Pd, M. I. A., & Tjitrosumarto, S. (2025). *Indonesia Economic Journal*. 1(2), 913–920.
- Shofa, A. E. N. (2014). *Media Masyarakat dan Realitas Sosial*. Sebelas Maret University Press.
- Sudarwanto, A. (2013). Analisis Apbd Tahun 2012. 5(1), 1–14.
- Surakarta, K. (2018). *Kota Surakarta Tahun 2018*.
- Todaro, M. P. (2020). *Economic Development*. Pearson.