

PROBLEM PENYEBAB RENDAHNYA PENYERAPAN ANGGARAN DI DAERAH

Oleh:

Nursahidin

Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon

Email: nursahidin@gmail.com

ABSTRACT

Title of writing in the study of Problem Causes Low Budget Absorption in the Region. This research is a descriptive research type using qualitative research method. This research is based on the existence of a phenomenon where still found some obstacles in the Problem Causes Low Budget Absorption in the Region.

Factors Causing Low Budget Absorption APBD, in this context, the World Bank calls developing countries including Indonesia have problems in budget absorption called "slow back loaded", meaning low absorption in the early to mid-year budget, but soaring into the end of the year budget. Such conditions always repeat every year, so this becomes naive. Why do we always go into the same hole in the absorption of this budget. When analyzed more rapidly, local government goods / services spending always jumped dramatically at the end of the second half of the fiscal year. The trend is that the last three months have always jumped sharply. Of course this is not a mysterious event, there must be factors causing it. This is in accordance with the law of causality; where there are consequences, then there is the cause.

The conclusion of all the above description can be concluded that the absorption of APBD is expected to be the motor of the economy in the region, there is a phenomenon from year to year always repeated absorption is always low. For the year 2015 until the second quarter on average only absorbed 26.4%. Many factors that become penyebabnya, both internal and external.

PENDAHULUAN

Isu rendahnya penyerapan anggaran belanja selalu menjadi topik pembicaraan yang menarik, terutama pada setiap akhir tahun anggaran. Fenomena rendahnya penyerapan anggaran pemerintah tersebut, bukan hanya terjadi di tingkat nasional, tetapi juga melanda berbagai instansi yang ada di daerah, baik di provinsi maupun kabupaten dan kota. Indikasinya, adalah seringnya terjadi sisa anggaran (SILPA) yang cukup besar dalam laporan realisasi anggaran (LRA).

Dengan rendah penyerapan anggaran belanja di beberapa daerah, maka akibatnya anggaran yang sudah tersedia di awal tahun dan merupakan hak masyarakat dalam bentuk pelayanan melalui berbagai program pembangunan maupun kegiatan pemerintah daerah, terpaksa tidak dapat dilaksanakan karena pemerintah daerah cenderung membelanjakannya di akhir tahun. Padahal apabila realisasi belanja dilaksanakan di awal tahun maka geliat dan pertumbuhan ekonomi telah terjadi di awal tahun dan akan berdampak pada penciptaan lapangan kerja, pengurangan angka pengangguran dan kemiskinan dan sebagainya. Selain itu, dari aspek

pelaksanaan pembangunan akan berdampak pada rendahnya kualitas. Karena pelaksanaan menumpuk di akhir tahun, sehingga semua proyek pembangunan dipaksa harus selesai dengan cepat. Akibatnya, pekerjaan banyak dikerjakan asal-asalan---yang penting selesai.

Dari tema ini dengan mudah kita dapat menangkap asumsi yang tersirat di dalamnya, yaitu rendahnya penyerapan anggaran APBD di daerah mempunyai implikasi yang luas terhadap perlunya peningkatan penyerapan anggaran daerah baik oleh pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota. Tujuannya, adalah apabila penyerapan anggaran APBD ini maksimal maka diharapkan dapat mendorong terciptanya “*multiplier effect* terhadap ekonomi. Hal ini dapat dipahami, bahwa penyerapan anggaran tetap menjadi indikator penting bagi kinerja birokrasi karena perannya terhadap pertumbuhan ekonomi. Tulisan makalah ini selanjutnya akan membahas; bagaimana penyerapan anggaran APBD di Daerah, faktor-faktor apa saja yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran APBD, dan apakah solusinya, serta

kritik terhadap parameter penyerapan anggaran APBD.

PEMBAHASAN

2.1 Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintah yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan menjadikan Gubernur, Walikota, Bupati, DPRD dan perangkat daerah lainnya sebagai penyelenggara pemerintah daerah.

2.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBD)

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Pasal 1 ayat 8 mengemukakan bahwa APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran pembiayaan. Anggaran daerah dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja. Pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambahan nilai kekayaan bersih.

Pendapatan daerah meliputi semua penerima uang melalui rekening Kas Umum Daerah (KUD) yang menambah ekuitas dana pendapatan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah. Belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Belanja Daerah dirinci menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja.

Dalam konteks ini, UU Nomor 32 tahun 2004 mendefinisikan pembiayaan daerah sebagai setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Di dalam penyusunan rancangan APBD berpedoman kepada Rancangan Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan negara.

Adapun, menurut Peraturan Kepmendagri Nomor 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008, di dalam Pasal 1 (1), mengemukakan bahwa Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

Dengan demikian, APBD adalah merupakan perwujudan dari pengelolaan keuangan daerah yang sepenuhnya dilakukan dalam rangka untuk menjalankan roda pemerintahan daerah, pembangunan dan pelayanan publik dengan maksimal.

2.3 Sisa Anggaran (SILPA) dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA)

Sisa anggaran (SILPA) adalah adalah milik pmda yang belum terpakai selama tahun anggaran atau masih tersisa pada akhir tahun anggaran. Dalam konsep anggaran berbasis kas, sisa anggaran sama dengan jumlah uang atau kas Pemda yang belum terpakai. Ada dua bentuk sisa anggaran, yaitu SilPA dan SILPA.

Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) adalah sisa anggaran tahun lalu yang ada dalam APBD tahun anggaran berjalan/berkenaan. SiLPA merupakan penerimaan daerah yang bersumber dari sisa kas tahun anggaran sebelumnya. Misalnya, SilPA di dalam

APBD tahun 2015 adalah SILPA tahun anggaran 2014. Sedangkan SilPA dalam APBD 2015 “rencana” sisa anggaran pada akhir tahun 2015, yang akan menjadi definitive ketika Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sudah ditetapkan.

2.4 Parameter Penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Sampai saat ini pemerintah pusat maupun daerah belum memiliki definisi baku tentang standar dari berapa persen suatu daerah masuk dalam kategori mengalami keminiman penyerapan APBD. Namun, ada beberapa daerah yang memiliki fakta integritas yang kemudian ditandatangani oleh Kepala SKPD, bahwa suatu pemerintah daerah akan tercatat mengalami keminiman serapan anggaran apabila sampai dengan akhir tahun tidak mampu merealisasikan 90% dari total APBD yang telah disusun (<http://learning.fe.ums.ac.id/AhTER%2006.pdf>, diunduh 18 April 2016). Dalam konteks ini, mantan Menteri Keuangan Sri Mulyani mengatakan parameter peningkatan penyerapan anggaran dapat dikatakan lebih baik jika naik dibandingkan dengan tahun sebelumnya (<http://perputakaan.bappena>

s.go/lont...penyerapan..-BI-291107-115242.pdf, diunduh 18 April 2016).

Dari pernyataan mantan Menkeu tersebut, jelas pemerintah tidak menentukan parameter yang jelas untuk mengukur seberapa besar penyerapan dapat dikatakan berhasil secara kuantitatif. Yang kami ketahui selama ini, bahwa keberhasilan penyerapan anggaran APBD kalau pemerintah daerah berhasil menembus angka 100% di akhir tahun. Misalnya, anggaran sebesar 100 juta sampai akhir tahun anggaran terrealisir sebesar 91 juta berarti tingkat penyerapannya sebesar 91%. Menurut kami ukuran ini pun belum jelas, apakah penyerapan sebesar 91% ini tergolong tinggi, sedang, atau rendah. Terdapat pula beberapa daerah di dalam pengelolaan anggaran terkait dengan penyerapan anggaran baik APBD Provinsi, APBD Kabupaten/Kota dengan membuat rencana batasan penyerapan yakni 20% untuk triwulan I, 50% untuk triwulan II, serta 85% dan 100 untuk triwulan III. Jadi, kalau antara 85 dan 100% anggaran terserap, maka dianggap daerah tersebut kinerjanya bagus.

2.5 Kondisi Objektif Tentang Penyerapan Anggaran APBD

di Beberapa Daerah di Indonesia

Tidak dapat dipungkiri, bahwa dari tahun ke tahun, persoalan penyerapan anggaran di tanah air selalu saja menjadi problem yang tidak perkesudahan. Berbagai upaya telah dilakukan untuk meningkatkan penyerapan anggaran yang dilakukan pemerintah pusat maupun daerah. Tetapi, realitasnya menunjukkan bahwa belum ada ditemukan adanya perubahan berarti. Hal ini dapat dilihat indikasinya, **misalnya data dari tahun 2015 yang dikeluarkan oleh Ditjen Bina Keuangan Kemendagri, seperti nampak dalam table berikut:** Tabel 2.1: Urutan Provinsi Dalam Realisasi Penyerapan Hingga Kuartal II-2015

1	Jambi 48,63%	:	18	Kalimantan Timur 30,38%	:
2	Kalimantan Tengah 45,33%	:	19	Sumatera Barat 28,95%	:
3	Kepulauan Riau 38,89%	:	20	Papua Barat 28,86%	:
4	Jawa Timur 38,34%	:	21	Bengkulu 28,13%	:
5	Jawa Tengah 37,96%	:	22	Bali 27,85%	:
6	Kalimantan Selatan 37,54%	:	23	Sulawesi Barat 27,70%	:
7	Gorontalo 37,31%	:	24	Kepulauan Babel 27,70%	:
8	NTB 37,00%	:	25	Sumatera Utara 27,31%	:
9	Sulawesi Utara 36,61%	:	26	Banten 26,29%	:
10	NTT 36,55%	:	27	Sumatera Selatan 25,65%	:
11	Sulawesi Tenggara 34,03%	:	28	Nagroe Aceh Darussalam 23,32%	:
12	Sulawesi Selatan 33,99%	:	29	Jawa Barat 22,82%	:
13	Sulawesi Tengah 33,84%	:	30	Papua 21,78%	:
14	DI Yogyakarta 32,22%	:	31	Maluku Utara 19,47%	:
15	Maluku 32,08%	:	32	DKI Jakarta 19,23%	:
16	Kalimantan Barat 31,18%	:	33	Kalimantan Utara 16,39%	:
17	Lampung 31,15%	:	34	Riau 13,21%	:

Sumber: Ditjen Bina Keuangan Daerah Kemendagri (diolah oleh Tim Serapan Anggaran dan Realisanya) (<http://Inventori.com>, diunduh tanggal 20 April 2016)

Demikian halnya, terjadi di tahun 2015 baru menyentuh angka beberapa daerah kabupaten, misalnya 28% (<http://Solopos.com>, diunduh 19 April 2016). Untuk kabupaten Bogor, kabupaten Klaten hingga pertengahan APBD baru terserap 45% di tahun

2015 ([http, Poskota News](http://Poskota News), diunduh tanggal 19 April 2016). Kabupaten Kawarang mencapai 36,5 % di tahun 2015. Kabupaten Bandung mencapai 88,04% di tahun 2015 ([http/Koran Sindo.com](http://Koran Sindo.com), diunduh tanggal 19 April 2015). Demikian halnya, penyerapan anggaran kota Cirebon rata-rata 56,30% ([http/bisnis.com Jawa Barat](http://bisnis.com Jawa Barat), diunduh 19 April 2016). Dari data tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa tidak bisa dipungkiri, penyerapan anggaran APBD baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten dan Kota masih belum maksimal.

2.6 Faktor-Faktor Penyebab Rendahnya Penyerapan Anggaran APBD

Dalam konteks ini, Bank Dunia menyebut negara-negara berkembang termasuk Indonesia punya permasalahan dalam penyerapan anggaran yang disebut “*slow back loaded*”, artinya penyerapan rendah pada awal sampai tengah tahun anggaran, namun melonjak memasuki akhir tahun anggaran ([http/bpkp.go.id/public/upload/unit/dy/fy](http://bpkp.go.id/public/upload/unit/dy/fy) diunduh 19 April 2016).

Kondisi demikian selalu berulang setiap tahun, sehingga hal ini menjadi

suatu yang naif. Kenapa kita selalu masuk ke lubang yang sama dalam penyerapan anggaran ini. Apabila dikaji lebih runut, belanja barang /jasa pemerintah daerah selalu melonjak drastis di akhir semester kedua tahun anggaran. Trennya adalah tiga bulan terakhir selalu melonjak dengan sangat tajam. Tentu hal ini bukan peristiwa yang misterius, pasti terdapat faktor penyebabnya. Hal ini sesuai dengan hukum kausalitas; dimana ada akibat, maka ada penyebabnya.

Bila tercermin dari realitas saat ini, dan pengamatan penulis selama ini setidaknya ditemukan beberapa persoalan yang di duga menjadi faktor penyebab utama melambatnya penyerapan anggaran di beberapa pemerintah daerah, antara lain:

1. Dikarenakan konsep perencanaan yang dibuat kurang matang, jelas, riil dan terukur, sehingga berdampak pada munculnya sejumlah kesulitan dalam mengarahkan penggunaan anggaran dengan tepat sasaran.

Dalam hal ini, sejalan dengan pandangan Prof.Ginjar Kartasasmita, bahwa kegagalan perencanaan salah satunya dikarenakan penyusunan

perencanaan tidak tepat, mungkin karena informasi kurang lengkap, metodologinya belum dikuasai, atau perencanaannya sejak semula memang tidak realistis sehingga tidak mungkin pernah bisa terlaksana. Dalam hal terakhir ini, biasanya pengaruh politis terlalu besar sehingga pertimbangan-pertimbangan teknis perencanaan diabaikan.

2. Kadang terkendala komunikasi ketika dalam proses persetujuan dengan DPRD, sering terjadi Tarik menarik kepentingan sehingga pengesahan APBD terlaambat.
3. Munculnya rasa ketakutan yang berlebihan dari para aparatur dengan penggunaan anggaran, karena melihat maraknya kasus-kasus korupsi dalam bidang penggunaan anggaran yang berhasil diungkap oleh KPK. Akibatnya, aparatur ragu menjalankan penyerapan anggaran, khusus dalam hal pengadaan barang dan jasa. Selain itu, tidak ada alasan bagi mereka yang melakukan kesalahan dan kelalaian dalam pengelolaan dan penggunaan anggaran, yang atas kesalahan dan kelalaian tersebut bias terjat dengan

hukuman pidana korupsi. Karena itu aparatur lebih berdiam diri manakala tidak memahami secara utuh mekanisme penggunaan anggaran secara utuh dan menyeluruh.

4. Masih rendahnya tingkat pengetahuan dan kompetensi aparatur baik dalam memahami peraturan-peraturan atau dasar hukum penggunaan, juga di dalam pelaksanaannya.

Hal ini sejalan dengan pandangan Prof. Ginanjar Kartasasmita, bahwa perencanaannya mungkin baik, tetapi pelaksanaannya tidak seperti seharusnya. Dengan demikian, kegagalan terjadi karena tidak berkaitnya perencanaan dengan pelaksanaannya. Penyebabnya dapat karena aparat pelaksana yang tidak siap atau tidak kompeten, tetapi dapat juga karena rakyat tidak punya kesempatan berpartisipasi sehingga tidak mendukungnya.

5. Karena adanya keterlambatan pengesahan APBD, hal ini karena secara mekanistik melalui tahapan yang panjang. Dimulai tahapan perencanaan dan penganggaran di Pemda melalauai prose panjang mulai Musrenbangdes dari bulan

Januari, penetapan Rencana Kerja Pemda (RKPD) Tahunan pada bulan Mei, penyusunan usulan anggaran di bulan Agustus, sampai penetapan APBD di bulan Desember. Sedangkan jumlah pendanaan yang dibutuhkan oleh kegiatan-kegiatan yang secara logis dapat dilakukan oleh pemerintah di tahun depan, sedangkan jumlah pendanaan yang dibutuhkan oleh kegiatan tersebut baru akan diputuskan pada tahap penganggaran yang dimulai bulan juli dan berakhir dengan penetapan APBD di bulan Desember.

Selain karena masalah mekanisme seperti tersebut di atas, juga dikarenakan politik, karena ketika pembahasan perencanaan dan anggaran di DPRD sering menjadi objek transaksi yang mengalami tarik ulur dan kadangkala berlarut-larut sehingga menyebabkan keterlambatan APBD. Menurut Prof Ginanjar, biasanya pengaruh politis terlalu besar sehingga pertimbangan-pertimbangan teknis perencanaan diabaikan.

6. Proses tender yang memakan waktu lama, sesuai dengan aturan harus melalui proses tender, sehingga

pelaksanaan program tersebut pada awal tahun belum dapat dimulai. Apabila jumlah perusahaan yang mengikuti tender kurang persyaratan maka harus dilakukan tender ulang dan hal itu semakin menghaambat pelaksanaan tender.

7. Keterbatasan SDM pada panitia pengadaan menyebabkan proses pelelangan harus mengikuti ketersediaan waktu panitia lelang. Hal ini menyebabkan keterlambatan penetaapan pemenang lelang yang mempengaruhi penyerapan anggaran.

8. Terjadi perubahan jenis barang yang akan diadakan, sementara dokumen perubahan juga terlambat. Dan adanya pengunduran jadwal pengadaan barang dan jasa.

9. Adanya keterlambatan penetapan panitia pengadaan karena terbatasnya SDM yang telah bersertifikat dan adanya keengganan untuk mau menjadi anggota panitia. Hal ini beranggapan *reward* yang diterima tidak sebanding dengan resiko pekerjaannya.

2.7 Dampak Dari Kondisi Rendahnya Penyerapan Anggaran APBD

Dampak dapat diartikan pengaruh kuat yang dapat mendatangkan akibat negatif maupun positif. Dalam konteks ini, dengan rendahnya penyerapan anggaran APBD memberikan dampak negatif secara luas, karena kegagalan target penyerapan anggaran akan berakibat hilangnya manfaat belanja. Sebab dana yang telah dialokasikan ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan. Dampak dari kondisi tersebut antara lain:

- a. Tidak terjadi geliat ekonomi di awal-awal tahun. Padahal diharapkan menjadi stimulus yang sangat diharapkan untuk perekonomian daerah adalah belanja barang dan belanja modal pemerintah daerah.
- b. Tidak terjadi penciptaan lapangan pekerjaan baru.
- c. Tidak terjadi pengurangan angka kemiskinan dan pengangguran.
- d. Terjadinya penyerapan rendah pada awal sampai tengah tahun anggaran, namun melonjak memasuki akhir tahun anggaran. Akibatnya, selalu dikebut penyerapan anggarannya

sehingga kualitas secara fisik, kalau proyek fisik, kualitas menjadi rendah.

2.8 Solusi Untuk Peningkatan Penyerapan Anggaran APBD

Dalam hal ini, merujuk pendapat Dadang Solihin, yang penulis kutif dari bahan materi kuliah Administrasi Pembangunan pada Program Doktor Ilmu Sosial, BKU Ilmu Administrasi Pascasarjana Unpas (2016), mengemukakan untuk meningkatkan penyerapan anggaran perlu dilakukan, antara lain:

1. Lebih mengefektifkan BUMD yang dimiliki Pemda.
2. Memberikan sanksi yang tegas kepada Pemerintah Daerah yang kemampuan menyerap anggaran masih rendah, misalnya dengan memotong DAK dan DAU.
3. Pemberikan sanksi kepada Pemda yang dianggap lalai dalam memberikan pelayanan publik.
4. Menyusun indikator penyerapan anggaran dan ketepatan menyerahkan APBD, serta indikator kemampuan pemda mencapai target kuantitatif yang tetapkannya sendiri.
5. Koordinasi K/L untuk mencegah keterlambatan pengesahan APBD oleh Daerah.

6. Memberikan target penyerapan anggaran pada triwulan I, yakni 20%, 50% pada triwulan II dan 100% pada triwulan III. Dengan adanya penetapan target, maka semua pihak akan berupaya memenuhinya.
7. Memberikan penghargaan pemerintah daerah yang memenuhi target penyerapan anggaran.
8. Meningkatkan kapasitas SDM aparatur, khususnya dalam proses pelaksanaan tender.
9. Untuk menghilangkan rasa takut mengambil keputusan dalam melaksanakan tugas, yang berkaitan dengan kepastian hukum, yakni dapat diatasi dengan mengajak aparat hukum di daerah untuk saling mengetahui mana-mana yang benar yang harus dilakukan, sehingga tidak terjadi yang benar justru salah, yang berakibat berurusan dengan hukum.
(butir 6 sampai dengan 9 adalah tambahan dari penulis).

III KESIMPULAN

Dari seluruh uraian di atas dapat disimpulkan bahwa penyerapan APBD yang diharapkan menjadi motor penggerak roda perekonomian di

daerah, ternyata ada fenomena dari tahun ke tahun selalu berulang penyerapannya selalu rendah. Untuk tahun 2015 hingga kuartal II rata-rata hanya terserap 26,4%. Banyak faktor yang menjadi penyebabnya, baik bersifat internal maupun eksternal.

DAFTAR PUSTAKA

- Kartasasmita, Ginanjar. 1997. *Administrasi Pembangunan: Perkembangan Pemikiran Dan Raktiknya di Indonesia*. LPES: Jakarta
- Kartasasmita, Ginanjar. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. CIDES: Jakarta
- Solihin, Dadang dan Rajab Semendawati. 2013. *Optimalisasi Otonomi Daerah: Kebijakan, Strategi dan Upaya*. Yayasan Empat Sembilan Indonesia: Jakarta.
- Undang-Undang N0.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
- Peraturan Kepmendagri Nomor 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008.
- Ditjen Bina Keuangan Daerah Kemendagri (diolah oleh Tim Serapan Anggaran dan Realisanya) (<http://inventori.com>, diunduh tanggal 20 April 2016)
- (<http://learning.fe.umy...AhTERI%2006.pdf>, diunduh 18 April 2016).

- (<http://perputakaan.bappenas.go/lont...p>
enyerapan..-BI-291107-115242.pdf, diunduh 18 April 2016).
- (<http://bpkp.goid/public/upload/unit/dy/fy>
diunduh 19 April 2016).
- <http://Solopos.com>, diunduh 19 April 2016).
- ([http, Poskota News](http://Poskota News), diunduh tanggal 19 April 2016).
- [/Koran Sindo.com](http://Koran Sindo.com), diunduh tanggal 19 April 2015).