

ANALISIS RENDAHNYA PENYERAPAN ANGGARAN KEMENTERIAN/LEMBAGA (K/L) DAN PEMERINTAH DAERAH

(Analysis on Ministries, State Organisations, and Regional Government Low Budget Absorption)

Edward James Sinaga

Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan
Balitbang Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM RI
Jl. H.R. Rasuna Said Kav 4-5 Kuningan, Jakarta Selatan 12020
Email: edwardjames88@ymail.com

Naskah diterima: 8 Juni 2016; direvisi: 14 Juli 2016; disetujui: 18 Agustus 2016

Abstrak

Pelaksanaan kegiatan pemerintahan masih belum memenuhi harapan. Salah satu indikasinya adalah penyerapan anggaran belanja yang tidak maksimal dan terkonsentrasi pada akhir tahun anggaran. Hal ini menyebabkan pelayanan publik pemerintah kepada masyarakat menjadi terhambat. Dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis perencanaan dan kebijakan penyerapan anggaran berbasis kinerja, faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran, serta hambatan yuridis dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan anggaran pemerintahan. Penelitian ini menemukan bahwa perencanaan yang baik akan sangat membantu tingkat penyerapan anggaran. Selain itu diperlukan pengawasan sejak awal perencanaan agar dapat mendeteksi kemungkinan kegagalan penyerapan anggaran lebih dini. Pelaporan juga memiliki peranan penting untuk mengetahui perkembangan penyerapan anggaran. Untuk mempercepat penyerapan anggaran belanja negara maka diperlukan peraturan yang berorientasi pada pemberian kepercayaan pada eksekutif agar dapat lebih fleksibel dalam menggunakan anggaran dengan tetap mengedepankan prinsip efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas.

Kata Kunci: penyerapan, anggaran, perencanaan

Abstract

The implementation of Government's programme has not meet the expectation. It is indicated by low budget absorption that usually concentrated in the end of a budget year. This condition causes the public service hampered. By using judicial normative approach, this research objective is to analyze the planning process and performance based budget absorption policy, factors that may affect budget absorption and legal obstacles that may be found within existing regulations related to state budget management. This research found that good budget planning will help to improve absorption level. On the other hand, proper control from the early stage of budget planning can help to detect budget absorption failure possibility earlier. Reporting also has important role to show budget absorption progress. To hasten budget absorption, regulations need to be constructed to give trust to the executive so it may be more flexible in managing the budget by still putting forward the efectivity, efficiency, and accountability principles.

Keywords: absorption, budget, planning

A. Pendahuluan

Rendahnya tingkat penyerapan anggaran di Indonesia merupakan fenomena yang hampir selalu terjadi setiap tahun baik itu di tingkat Kementerian/Lembaga (K/L) maupun Tingkat Daerah. Menteri Keuangan Bambang P.S. Brodjonegoro di hadapan Badan Anggaran DPR menyebut ada 29 K/L yang kualitas belanjanya rendah, di mana daya serap anggarannya di bawah 20 persen hingga Juni 2015 dan 16 K/L memiliki kualitas penyerapan anggaran sedang, dengan kisaran penyerapan 20 persen hingga 26,1 persen. Selebihnya, 40 K/L masuk kategori berdaya serap anggaran tinggi yakni di atas 26,2 persen.¹

Kendatipun undang-undang tentang keuangan negara atau Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) disusun sesuai kebutuhan penyelenggara pemerintahan negara, namun pelaksanaan tata kelola pemerintahan masih ditemukan masalah lambatnya penyerapan dana APBN oleh kementerian negara/lembaga dan satuan kerja (satker) di bawahnya. Dana yang sudah dianggarkan di APBN-P tidak semuanya dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat. Rendahnya tingkat realisasi penyerapan anggaran tentu menimbulkan lambatnya penerimaan hasil pembangunan oleh masyarakat. Lambatnya hasil pembangunan yang diterima masyarakat akan dapat berdampak pada menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah selaku pelaksana pembangunan dan akhirnya akan berdampak terhadap kondisi politik di Indonesia yang dapat memicu instabilitas kehidupan berbangsa.

Di samping itu kegagalan target penyerapan anggaran akan berakibat pada hilangnya manfaat belanja. Karena dana yang telah dialokasikan ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan, yang berarti terjadi dana yang 'menganggur'. Padahal apabila pengalokasian anggaran efisien, meskipun dengan adanya keterbatasan sumber dana, negara masih dapat mengoptimalkan pendanaan kegiatan strategis lainnya.

Jika dilihat data tentang penyerapan anggaran di setiap tahun, rata-rata penyerapan anggaran sangat rendah di awal tahun, bahkan ketika melewati triwulan kedua, realisasi belanja negara masih rendah. Hal ini disebabkan instansi pemerintah yang terlalu berhati-hati ketika melakukan pengeluaran anggarannya, terutama untuk belanja modal. Sehingga terkesan lambat dan tidak optimal dalam memanfaatkan waktu.

Mendagri Tjahjo Kumolo mengeluhkan masih rendahnya penyerapan APBD di seluruh daerah. Semester I Tahun 2015 ada dana APBD di seluruh Indonesia sekitar Rp 250 triliun mengendap di bank-bank daerah. Pemerintah DKI misalnya, penyerapannya baru 10 persen hingga Juni 2015. Tjahjo Kumolo tidak memungkiri banyaknya pejabat atau mantan pejabat pusat dan daerah yang dijadikan tersangka lantaran kebijakan yang dikeluarkan dianggap bermasalah. Belakangan ini sudah mulai bermunculan kasus pejabat daerah setingkat kepala dinas mengundurkan diri dari jabatannya, lantaran takut dipidana jika salah mengambil kebijakan, terutama dalam hal pengadaan barang dan jasa.²

¹ "Selama 6 bulan serapan anggaran Pemerintah jauh dari harapan", <http://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20150702085840-78-63777/> (diakses 11 Februari 2016).

² "Pejabat Takut Di pidana, Serapan APBD Rendah", <http://www.jpnn.com/read/2015/06/27/312054/> (diakses 12 April 2016).

Pelaksanaan anggaran belanja negara selalu menimbulkan masalah yuridis terutama dalam hal disharmoni peraturan perundang-undangan karena dalam penyusunan peraturan perundang-undangan tidak mempertimbangkan efektivitas dan efisiensi implementasi rumusan pada tataran praktek. Penyusunan peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan anggaran belanja negara setingkat undang-undang cenderung hasil kompromi pemikiran para elite politik, sehingga landasan filosofi, ekonomis dan sosiologis tidak menjadi pertimbangan utama dalam proses pembentukannya.

Hambatan yuridis terutama dalam kaitan belum harmonisnya peraturan perundang-undangan dalam bidang pelaksanaan dan pencairan dana APBN yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan peraturan pelaksanaan lainnya yang mengatur pelaksanaan belanja negara. Oleh sebab itu maka penelitian ini fokus pada permasalahan perencanaan dan kebijakan penyerapan anggaran berbasis kinerja, faktor penghambat, dan pendekatan hukum dalam upaya efisiensi, efektivitas, akuntabilitas dan harmonisasi peraturan perundang-undangan pelaksanaan anggaran belanja negara.

Dengan berbagai latar belakang di atas penelitian ini menitikberatkan pada permasalahan bagaimana perencanaan dan kebijakan penyerapan anggaran berbasis kinerja (*performance based budget*)? Faktor-faktor apa yang menghambat penyerapan anggaran? dan apa upaya yang dilakukan dalam mengatasi lambannya penyerapan anggaran?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, karena menggunakan data sekunder sebagai sumber tambahan, berupa berbagai peraturan perundang-undangan dan referensi dokumen lain yang terkait dengan penyerapan anggaran. Pendekatan ilmu hukum dilakukan dengan memecahkan problematika hukum secara normatif yang pada dasarnya bertumpu pada penelaahan kritis dan mendalam terhadap bahan-bahan pustaka dan dokumen-dokumen hukum yang relevan dengan permasalahan penganggaran. Sedangkan dilihat dari sifatnya, penelitian ini termasuk penelitian bersifat deskriptif analitik yakni akan menggambarkan secara keseluruhan mengenai penyerapan anggaran dengan menganalisis data yang diperoleh. Data yang diperoleh dalam penelitian ini bersumber dari data sekunder dan data primer. Data sekunder diperoleh melalui penelusuran literatur, laporan, media, dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyerapan anggaran. Sementara data primer diperoleh melalui serangkaian wawancara (*indepth study*) kepada Bendahara Pengeluaran, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), dan Kuasa Pengguna Anggaran.

C. Pembahasan

1. Perencanaan dan Kebijakan Penyerapan Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budget*)

Anggaran berbasis kinerja adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada *output* organisasi dan berkaitan sangat erat terhadap visi, misi dan rencana strategis organisasi. Anggaran berbasis kinerja yaitu mengalokasikan sumber daya pada program bukan pada unit organisasi semata dan memakai *output*

measurement sebagai indikator kinerja organisasi.³

Dalam konsep dasar ilmu ekonomi, permasalahan mendasar yang dihadapi oleh manusia adalah keterbatasan sumber dana sebagai alat pemenuhan kebutuhan dihadapkan pada kebutuhan yang jumlahnya tak terbatas. Permasalahan ini juga dihadapi oleh suatu negara termasuk Indonesia. Sumber-sumber penerimaan negara yang terbatas, dihadapkan pada kebutuhan masyarakat yang tidak terbatas, mengharuskan pemerintah menyusun prioritas kegiatan dan pengalokasian anggaran yang efektif dan efisien. Oleh sebab itu, ketika penyerapan anggaran gagal memenuhi target, berarti telah terjadi inefisiensi dan inefektivitas pengalokasian anggaran.

Kegagalan target penyerapan anggaran akan berakibat pada hilangnya manfaat belanja. Sebab dana yang telah dialokasikan ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan; yang berarti terjadi dana yang menganggur. Padahal apabila pengalokasian anggaran efisien, maka meskipun dengan adanya keterbatasan sumber dana, negara masih dapat mengoptimalkan pendanaan kegiatan strategis lainnya.

Oleh sebab itu struktur penganggaran berbasis kinerja dirumuskan melalui tiga komponen yaitu:⁴

1) Indikator kinerja (*performance indicator*), adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan yang meliputi: masukan, keluaran, hasil, manfaat dan dampak.

2) Analisis standar biaya, yaitu adanya perbandingan (*benchmarking*) biaya per unit setiap *output*.

3) Evaluasi kinerja, yaitu kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan suatu organisasi atau unit kerja dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya.

Pendekatan yang digunakan dalam menganalisis implementasi *performance based budgeting* ini adalah teori yang dikemukakan oleh George III C. Edward. Menurut Edwards, ada empat variabel dalam implementasi kebijakan publik⁵ yaitu komunikasi (*communications*), sumber daya (*resources*), sikap (*dispositions atau attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Keempat faktor tersebut harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat.

Minimnya penyerapan anggaran di kementerian, lembaga nonkementerian dan pemerintahan daerah kerap kali dituding sebagai buruknya kinerja birokrasi. Penyerapan anggaran sendiri memang penting untuk mendorong terciptanya *multiplier effect* terhadap ekonomi. Akan tetapi sejatinya kinerja birokrasi tidak bisa diukur semata-mata dengan penyerapan anggaran.

Menurut penilaian Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) di Kementerian Keuangan bahwa dalam kerangka penganggaran berbasis kinerja (*performance based budget*), sebenarnya penyerapan anggaran bukan merupakan target capaian kinerja. Penganggaran berbasis kinerja

³ Bastian, Indra. *Sistem Akuntansi Sektor Publik*, Edisi 2, (Jakarta : Salemba Empat, 2006), hlm. 98.

⁴ Paterson, William & Gandhi Harahap, *Perencanaan Pengeluaran dan Penganggaran Berbasis Kinerja (Pbk) pada Direktorat Jenderal Bina Marga*, (Jakarta : Indonesia Infrastructure Initiative, 2010), hlm.9.

⁵ Widyantoro, Ari Eko, *Implementasi Performance Based Budgeting: Sebuah Kajian Fenomologis*. (Semarang: Program Pascasarjana Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro, 2009), hlm. 37.

lebih menitikberatkan pada kinerja ketimbang penyerapan itu sendiri. Hanya saja, kondisi perekonomian kita saat ini variabel dominan pendorong pertumbuhannya adalah faktor konsumsi, sehingga belanja pemerintah yang merupakan konsumsi pemerintah turut menjadi penentu pertumbuhan tersebut, yang berarti penyerapan anggaran tetap memiliki pengaruh besar.

Terkait dengan kebijakan penyerapan anggaran tidak terlepas dari siklus Penganggaran. Siklus penganggaran terdiri dari perencanaan, penganggaran, pengawasan, dan pelaporan.

Berkaitan dengan reformasi di bidang perencanaan dan penganggaran, para perencana pada tingkat satuan kerja menetapkan kebijakan, program, kegiatan, sasaran, dan anggaran. Langkah tersebut merupakan siklus tahunan sehingga pelaksanaannya tepat sasaran, tepat waktu, efisien, efektif, dan akuntabel.

Di samping itu penting pula menyusun Standar Operasional Prosedur (SOP) perencanaan program dan pengendalian kementerian/lembaga. SOP perencanaan dan penganggaran akan mengefektifkan siklus perencanaan tahunan sehingga pelaksanaannya tepat sasaran, tepat waktu, efisien, efektif, dan akuntabel. Dalam rangka menjembatani rangkaian kegiatan tersebut, SOP perencanaan program dan pengendalian kementerian/lembaga memiliki tiga tahap, yaitu: perencanaan program tahunan, penyusunan program tahunan, dan penetapan rencana kerja dan anggaran.

Pada pelaksanaannya pemerintah selalu menggunakan sistem anggaran berimbang guna menghindari pengeluaran yang berlebihan,

membatasi pengeluaran disesuaikan dengan penerimaan artinya menjaga keseimbangan antara penerimaan dan pengeluaran. Pengertian dari penganggaran dari buku *Public Management & Administration* oleh Huges disebutkan: *Budgeting is concerned with the translation of financial resources. A budget therefor, may be characterised as a series of goal with price tags attached. Since funds are limited and have to be divided in one way or another, the budget becomes a mechanism for making choices among alternative expenditure.*⁶

Unsur selanjutnya yang penting adalah pengawasan. Unsur ini diperlukan untuk menjamin keberhasilan suatu kegiatan dan digunakan untuk mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan. Dalam melakukan pengawasan biasanya akan mengalami berbagai macam masalah, terkadang masalah yang timbul tanpa direncanakan terlebih dahulu dan jika masalah tersebut tidak diselesaikan akan menjadi penghambat. Masalah tersebut jika dibiarkan lambat laun akan menjadi penghalang bagi tercapainya sasaran organisasi.

Tahap terakhir dari siklus penganggaran yaitu penyampaian laporan ke unit yang lebih tinggi sebagai pertanggungjawaban terhadap kewenangan yang diembankan kepadanya. Analisis terhadap laporan yang masuk merupakan uraian terhadap perkembangan dari setiap kegiatan dan hambatan-hambatan yang dijelaskan. Ini diperuntukkan bagi pimpinan agar dapat segera mengambil tindakan untuk mengadakan perbaikan ataupun koreksi sehingga dengan usaha tersebut kegiatan atau suatu program dapat dikendalikan.

⁶ Owen E. Huges, *Public Management & Administration-An Introduction*, (London: The Macmillan Press LTD), 1994, hlm. 192.

2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran

Penyerapan anggaran secara umum hanya memiliki akselesari tinggi pada saat akhir tahun. Sedangkan di awal tahun, umumnya sulit direalisasikan sebagaimana yang diharapkan publik, bahkan tidak sedikit institusi yang kurang memiliki daya serap anggaran pada awal hingga pertengahan tahun anggaran.

Persoalan rendahnya penyerapan anggaran terjadi akibat beberapa faktor:

1) Adanya ketakutan yang berlebihan dari masing-masing aparaturnya di berbagai institusi terkait dengan penggunaan anggaran.

Ketakutan ini terjadi akibat maraknya kasus-kasus korupsi dalam bidang penggunaan anggaran yang berhasil diungkap oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), khususnya beberapa tahun belakangan ini. Banyak institusi yang kemudian takut dan ragu dalam menjalankan penyerapan anggaran, khususnya dalam hal pengadaan barang dan jasa. Pada K/L yang menyebabkan rendahnya daya serapan yaitu karena banyak dari kuasa pengguna anggaran yang takut untuk mengambil kebijakan, karena konsekuensi yang dilahirkan dari kebijakan tersebut bias dan salah sasaran, sehingga menyebabkan pejabat terkait terkena kasus hukum dan tidak tertutup kemungkinan dapat masuk penjara.

2) Lemahnya Perencanaan.

Lambatnya penyerapan anggaran juga mengindikasikan institusi tidak punya konsep perencanaan yang matang, jelas, dan terukur.

Tidak adanya konsep perencanaan penggunaan anggaran secara riil tentu akan berdampak pada munculnya sejumlah kesulitan dalam mengarahkan penggunaan anggaran dengan tepat sasaran.

Rendahnya penyerapan anggaran K/L menjadi salah satu penyebab utama melambatnya pertumbuhan ekonomi pada kuartal pertama 2015. Seperti disampaikan Ekonom Bank BCA David Sumual bahwa hal itu disebabkan oleh kurangnya perencanaan. Hal ini menjadi persoalan klasik yang tak terpecahkan karena kurangnya strategi dari pemerintah.⁷ Menurut David, biasanya pemerintah beralasan rendahnya anggaran salah satunya karena tender yang tertunda atau belum dimulai. Padahal, jika ada perencanaan yang baik, kegiatan belanja yang produktif bisa dilakukan di awal tahun.

Begitu juga halnya dalam pemaparan riset Ekonom *Institute for Development of Economic and Finance* (INDEF) Ahmad Heri Firdaus disebutkan minimnya penyerapan dan terlambatnya agenda pembangunan pada kementerian yang menangani urusan infrastruktur disebabkan oleh masalah administrasi. Menurut Ahmad Heri Firdaus, Keterlambatan yang terjadi di era kabinet kerja sekarang ini disebabkan oleh perubahan nomenklatur kementerian, terlambatnya pengisian Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA), dan terlambatnya pengukuhan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (RAPBN) menjadi APBNP. Seperti Kementerian Perhubungan serta Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan

⁷ "Perencanaan Lemah, Serapan Anggaran Rendah", <http://lmfeui.com/data/13mei2015/pdf>, diakses (14 Mei 2016).

Rakyat, dana yang terserap hingga akhir April masing-masing 1,18 persen dan 2,8 persen. Kementerian ini adalah salah satu kementerian yang mengalami perubahan nomenklatur yang baru selesai April 2015. Pembangunan infrastruktur yang menjadi stimulus pertumbuhan ekonomi terlambat karena dana APBNP baru cair pada pertengahan April.

Kementerian Keuangan (Kemenkeu) mencatat realisasi belanja kementerian terbesar hingga akhir April 2015 dicapai oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham), dengan total pengeluaran mencapai Rp 16,4 triliun dan belanja modal (*capital expenditure/capex*) Rp 2,38 triliun.

Untuk kementerian-kementerian lain kisarannya di bawah itu. Kemendikbud Rp 13,5 triliun dengan capex Rp 68,5 miliar. Kemensos Rp 10,5 triliun dan lebih banyak digunakan untuk bantuan sosial (*bansos*) dengan capex Rp 10,2 triliun, Kementerian Kesehatan (Kemenkes) mencapai Rp 10,38 triliun dengan belanja modal Rp 6,6 triliun yang digunakan terutama untuk layanan BPJS, dan Kementerian Agama (Kemenag) berhasil menghabiskan pengeluaran sebesar Rp 7,1 triliun dengan capex Rp 229,7 miliar. Sementara, Kementerian Pertanian (Kementan) menghabiskan anggaran Rp 4,2 triliun, dengan capex untuk *bansos* Rp 2,7 triliun dan belanja barang Rp 800 miliar. Sedangkan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kemenpupera) pengeluarannya mencapai Rp 3,7 triliun dengan capex Rp 2,6 triliun.⁸

3) Kurangnya pemahaman sejumlah aparatur di berbagai institusi terkait dengan mekanisme penggunaan anggaran dan model pertanggungjawaban.

Sikap ketakutan yang berlebihan karena tidak memahami secara utuh akan dasar hukum penggunaan anggaran yang berada dalam wilayah kewenangannya. Sementara di sisi lain, tidak ada alasan bagi mereka yang melakukan kesalahan dan kelalaian dalam pengelolaan dan penggunaan anggaran, yang atas kesalahan dan kelalaian tersebut bisa dijerat dengan hukuman pidana korupsi. Atas berbagai persoalan itulah, maka kemudian sejumlah institusi lebih memilih berdiam diri manakala tidak memahami secara utuh mekanisme penggunaan anggaran secara utuh dan menyeluruh.

4) Proses Panjang Birokrasi

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa ada hal-hal yang sifatnya teknis implementatif penyebab rendahnya serapan APBN K/L, yang penyebabnya adalah permainan anggaran di Kementerian Keuangan via Direktorat Jenderal Anggaran.

Sebagai contoh Ketika belanja modal akan dieksekusi dalam bentuk lelang, ada kalanya anggaran yang sedianya akan dipakai masih di blokir/bintang oleh DJA. Termasuk adanya oknum DJA yang meminta jatah anggaran menyebabkan satker jadi enggan untuk mengeksekusi kegiatan. Dan terkadang posisi Satker seperti pengemis anggaran di DJA.

Kemudian terhadap penyesuaian atau revisi mata kegiatan membutuhkan revisi DIPA yang menyebabkan satker harus bolak balik dalam

⁸ "Ini Realisasi Serapan Anggaran Kementerian", <http://ekbis.sindonews.com/read/995014/33/-1430229910>, (diakses 12 Maret 2016).

ketidakpastian kapan anggaran yang diblokir harus dibuka. Termasuk lamanya birokrasi di DJA dalam revisi anggaran, menyebabkan sebuah kegiatan harus menunggu anggaran blokir dibuka.

Proses blokir menyebabkan K/L biasanya menerapkan sistem gelondongan pengurusan di masing-masing satker. Hal ini menyebabkan waktu tunggu dan antrian makin panjang. Alasan dari DJA bisa bermacam macam, diantaranya seperti data administratif pendukung tidak lengkap, atau sedang ditelaah fungsi dan maksud dari kegiatan tersebut. Padahal, satker adalah satuan teknis yang paling mengerti kebutuhan dan maksud dari dibelanjakannya barang/jasa. Dan jelas, telaah teknis bukan kompetensi dari kementerian keuangan.

5) Prosedur Kementerian Keuangan

Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) menyatakan proses penyerapan anggaran sering terhambat prosedur yang diberlakukan Kementerian Keuangan (Kemenkeu).⁹ Direktur Jenderal Bina Marga mengatakan, ada dua prosedur di Kemenkeu yang selama ini menjadi penyebab lambatnya pencairan anggaran. Pertama, prosedur pengajuan surat perintah membayar (SPM) yang dikeluarkan oleh Kantor Perbendaharaan Negara. Selama ini, prosedur itu bisa memakan waktu rata-rata hingga dua pekan. Padahal, secara resmi prosedur itu hanya memakan waktu lima hari. Tapi itu bisa molor lantaran Kemenkeu sering mengembalikan dokumen

dan meminta supaya dilengkapi.¹⁰ Prosedur ini jadi membuat susah dan juga mengganggu percepatan anggaran. Kedua, aturan yang mengharuskan adanya ijin dari Kemenkeu dalam pelaksanaan proyek tahun jamak. Aturan tersebut membuat pencairan anggaran menjadi terhambat, padahal terhadap urusan teknis yang paling mengerti adalah kementerian teknis yang melaksanakan kegiatan, oleh sebab itu sebaiknya perlu ada evaluasi terhadap peraturan tersebut.

6) Keterlambatan Penetapan APBN/APBD

Indonesia Budgeting Center (IBC)¹¹, mengungkapkan salah satu alasan penyerapan anggaran rendah adalah keterlambatan penetapan APBN. Hal ini juga yang menyebabkan penyerapan anggaran di daerah rendah sampai dengan akhir bulan Agustus 2015 ini. Rendahnya penyerapan anggaran merupakan masalah klasik. Dari segi regulasi, rendahnya penyerapan anggaran disebabkan karena lambatnya penetapan APBN dan APBD. Seperti penetapan APBD yang rata-rata baru dilakukan pada bulan April 2015. Lambatnya penetapan APBD, diperparah juga dengan kualitas perencanaan yang kurang baik. Proyek-proyek yang diusulkan dalam APBN dan APBD masih membutuhkan penerjemahan sehingga bisa dieksekusi. Penyerapan anggaran lambat, juga disebabkan karena Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) harus menerjemahkan lagi proyek-proyek dari APBN dan APBD. Pasalnya, banyak proyek yang gelondongan atau belum

⁹ "Prosedur Kemenkeu Sebabkan Penyerapan Anggaran Rendah", <http://katadata.co.id/berita/2015/09/03/#sthash.N4amy3dv.dpuf>, (di akses 24 Februari 2016).

¹⁰ Percepat Pelaksanaan Anggaran 2015, Kementerian PUPR Gelar Rapat Kerja", <http://www.pu.go.id/berita/10500/>, (di akses 24 Februari 2016).

¹¹ "Penyerapan Anggaran Rendah Ini Penyebabnya", <http://www.beritasatu.com/nasional/303100.html>, (di akses 24 Februari 2016).

jelas pengerjaannya sehingga butuh waktu bagi PPK untuk menerjemahkannya.

7) Keterlambatan Petunjuk Teknis (Juknis)

Daya serap daerah terlambat dipengaruhi juga oleh keterlambatan juknis dari pemerintah pusat atau kementerian terkait, misalnya juknis Dana Alokasi Khusus (DAK). Anggaran dari pemerintah pusat ke daerah bisa saja sudah ditransfer pada bulan Januari, namun juknis-juknis baru ada bulan April 2015. Intervensi kepala daerah dalam penentuan pemenang lelang juga dapat mempengaruhi lambatnya penyerapan anggaran, sebab PPK tidak bisa menentukan pemenang lelang karena belum mendapat persetujuan pimpinan daerah. Adanya perbaikan kualitas perencanaan anggaran sehingga anggaran disusun berbasis kinerja. Perencanaan anggaran harus jelas sasarannya, anggarannya rasional dan dapat dipertanggungjawabkan, dan adanya tim pengawas.

Pemerintah pusat juga perlu mempercepat pembuatan juknis setiap proyek dan memberikan perlindungan kepada PPK agar tidak mudah diintervensi oleh kepala daerah.

8) Perubahan Sistem Aplikasi dan Pergantian Sumber Daya

Perubahan sistem aplikasi Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian-Lembaga (RKA-KL) setiap tahun dapat mengakibatkan blokir anggaran. Hal ini juga berdampak pada rendahnya penyerapan anggaran kementerian-lembaga.

Perubahan sistem aplikasi yang tidak dipahami oleh pembuat anggaran dan data pendukung yang tidak terlampir sistem baru bisa berpotensi menimbulkan pemblokiran anggaran karena data tidak ada. Begitu pula

dengan pergantian sumber daya manusia atau karyawan di masing-masing kementerian-lembaga membuat sistem aplikasi rawan *blank*. Penundaan suntikan dana tersebut, karena proses administrasi program dan kebijakan kementerian-lembaga masih harus diselesaikan antara kementerian dengan DPR.

Blokir anggaran menyalahi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Keuangan Negara serta membuat kinerja penyerapan anggaran lebih rendah. Pemblokiran anggaran bisa berpotensi menimbulkan praktik 'kongkalikong'. Sebab ketika terjadi blokir, kementerian akan bernegosiasi baik kepada DPR maupun DJA dengan tujuan anggaran segera cair dan blokirnya dicabut.

3. Mengatasi Lambannya Penyerapan Anggaran

Untuk mengatasi lambannya penyerapan anggaran tersebut Kementerian Keuangan telah menyusun langkah-langkah untuk mendorong penyerapan anggaran.

Langkah-langkah tersebut antara lain: (i) meningkatkan kapasitas para pengelola keuangan satker dalam menyusun rencana penarikan dana (*disbursement plan*) dan perencanaan pengadaan (*procurement plan*); (ii) menyempurnakan regulasi, khususnya terkait tata cara revisi anggaran tahun yang memberi kewenangan lebih besar kepada kuasa pengguna anggaran dan pengguna anggaran dalam menyelesaikan revisi anggaran dan tata cara penerbitan ijin kontrak tahun jamak (*multiyears contract*); (iii) meningkatkan peran aparat pengawasan intern kementerian negara/ lembaga maupun unit-unit pengendali mutu di setiap kementerian negara/ lembaga dalam melakukan *monitoring* terhadap pelaksanaan kegiatan oleh masing-masing satker.

Penyerapan anggaran tetap menjadi indikator penting bagi kinerja birokrasi karena perannya terhadap pertumbuhan ekonomi. Seharusnya, dengan sudah terpolanya persoalan-persoalan yang mengakibatkan rendahnya penyerapan, bisa diperoleh solusi yang memuaskan sehingga tingkat penyerapan anggaran tinggi dan tepat sasaran.

Untuk itu diperlukan SOP untuk menghindari dipidanakannya pemerintah pusat dan daerah berkaitan dengan penggunaan anggaran sebelum adanya audit dan temuan kerugian negara dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP).¹²

4. Harmonisasi Peraturan Sebagai Upaya Mempercepat Penyerapan Anggaran

a. Harmonisasi UUD 1945 dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Secara hirarki kedudukan UUD 1945 di atas UU Nomor 17 Tahun 2003. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam UUD 1945 pasal 23 ayat (1) disebutkan "anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Berdasarkan rumusan kata "ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang, maka mengandung arti bahwa terdapat persetujuan DPR atas anggaran pendapatan

dan belanja negara yang setiap tahun diajukan pemerintah. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal 15 ayat (5) disebutkan "APBN yang disetujui oleh DPR terinci dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Rumusan tersebut mengandung arti bahwa DPR melakukan pembahasan secara mendetail terhadap APBN yang diajukan oleh pemerintah. Persetujuan tersebut berimplikasi jika dalam pelaksanaan APBN khususnya dalam belanja negara terdapat penyesuaian terhadap rincian biaya, berarti revisi atas rincian tersebut memerlukan persetujuan DPR. Saat ini, dimana situasi ekonomi berjalan dengan cepat dan kondisi perekonomian yang banyak dipengaruhi oleh situasi global, rumusan ketentuan pasal 15 ayat (5) telah menyebabkan pelaksanaan anggaran belanja tidak fleksibel. Jika dikaitkan dengan teori dari Jesse Burkhead yang mengemukakan "...*First of all, to ensure flexibility the budget authorization must be permissive, not mandatory*".¹³ Rumusan tersebut semakin jelas tidak berpihak kepada percepatan penyerapan anggaran belanja. Atas hal itu dapat dipahami bahwa permasalahan dari tahun ke tahun tentang penyerapan anggaran belanja yang berjalan lambat dan terkonsentrasi di akhir tahun. Salah satu penyebabnya adalah revisi yang harus melalui pembahasan dengan DPR.

b. Harmonisasi antara Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 Jo. Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2004 Jo. Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dengan PMK Nomor 134 Tahun

¹² "Pemeriksaan keuangan bukan untuk menghambat penyerapan anggaran", <http://www.neraca.co.id/article/58097/> (diakses 02 Maret 2016).

¹³ *Jesse Burkhead, Government Budgeting*, (New York: John Wiley and Sons, Inc. 1956), hlm. 345.

2005 Tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan APBN

Dalam Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 Jo. Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2004 Jo. Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara masih mengatur tentang dual budget. Ketentuan dalam Peraturan Presiden ini sesuai dengan pasal 5 Perpres Nomor 53 Tahun 2010 ayat (3) masih membagi belanja dengan belanja rutin dan belanja pembangunan. Dalam pasal 5 ayat (3) disebutkan dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai Surat Keputusan Otoritas (SKO) antara lain untuk pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja rutin dimuat dalam Daftar Isian Kegiatan (DIK) sedangkan pelaksanaan belanja pembangunan dimuat dalam Daftar Isian Proyek (DIP).

Kemudian dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 134 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan APBN, belanja negara sudah diatur *unfied budget*. Hal ini sesuai dengan ketentuan umum bahwa Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) adalah dokumen pelaksanaan anggaran yang dibuat oleh menteri/pimpinan lembaga serta disahkan oleh Dirjen Perbendaharaan atas nama Menteri Keuangan dan berfungsi sebagai dasar untuk melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran negara dan pencairan dana atas beban APBN serta dokumen pendukung kegiatan akuntansi pemerintah.

Dari dua dasar hukum pelaksanaan belanja tersebut, jelas terdapat inkonsistensi secara vertikal dari segi format peraturan yakni peraturan yang hierarkinya lebih rendah bertentangan dengan hierarki peraturan yang lebih tinggi. Inkonsistensi ini perlu diselaraskan

sehingga menjadi payung hukum bagi pelaksanaan belanja negara.

c. Amanat Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara Terkait Pembentukan Peraturan Pemerintah

Dalam Undang-Undang Tentang Perbendaharaan Negara terdapat beberapa pasal yang mengamanatkan perlunya disusun peraturan pemerintah sebagai petunjuk pelaksanaan dalam belanja negara. Pasal-pasal tersebut meliputi pasal 3 ayat (6) yang menyebutkan anggaran untuk membiayai pengeluaran yang sifatnya mendesak dan/ atau tidak terduga disediakan dalam bagian anggaran tersendiri yang selanjutnya diatur dalam peraturan pemerintah. Kemudian pasal 21 ayat (6) tentang perlunya penyusunan peraturan pemerintah dalam hal pengecualian terhadap pembayaran atas beban APBN/APBD tidak boleh dilakukan sebelum barang dan/ atau jasa diterima. Selanjutnya dalam pasal 28 ayat (1) menghendaki pokok-pokok mengenai pengelolaan uang negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah setelah dilakukan konsultasi dengan bank sentral.

Amanat undang-undang tentang perbendaharaan negara pada dasarnya adalah kehendak adanya peraturan pedoman lanjutan yang baju hukumnya harus dalam bentuk peraturan pemerintah, tidak dalam bentuk peraturan lain, misalnya peraturan setingkat menteri. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 hierarki peraturan pemerintah berada di atas peraturan presiden. Peraturan pemerintah tersebut merupakan kewenangan delegasi dalam pembentukan peraturan pemerintah tersebut merupakan kewenangan delegasi dalam pembentukan peraturan

peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) yaitu pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam hal undang-undang kepada peraturan yang lebih rendah dalam hal ini peraturan pemerintah.

Dari uraian di atas, secara eksplisit undang-undang tentang perbendaharaan negara menghendaki adanya peraturan pemerintah sebagai pedoman lanjutan dalam hal pengelolaan keuangan negara. Namun demikian, sampai saat ini belum terdapat peraturan pemerintah terkait pokok-pokok pengelolaan keuangan negara.

d. Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Terkait Revisi Anggaran Belanja Negara

Istilah pergeseran atau revisi anggaran belanja dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengacu pada bunyi pasal 27 ayat (3) huruf c yang berbunyi:

Penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPR dengan pemerintah pusat dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi:...(c) keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja;

Kemudian dalam penjelasan UU tentang Keuangan Negara disebutkan:

Dalam upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran tersebut perlu dilakukan pengaturan secara jelas peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sehubungan dengan itu, dalam undang-undang ini disebutkan bahwa belanja negara/belanja daerah dirinci sampai

dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.

Hal tersebut berarti bahwa setiap pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja harus mendapat persetujuan DPR/DPRD.

Berdasarkan bunyi UU tentang Keuangan Negara tersebut jelas bahwa setiap pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja dalam belanja negara harus mendapat persetujuan DPR. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari persetujuan DPR atas APBN yang terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.

D. PENUTUP

Perencanaan memiliki peran yang penting dalam menyukseskan suatu kegiatan atau program. Dalam siklus penganggaran, perencanaan sangat berpengaruh terhadap proses siklus penganggaran yang lain, yaitu penganggaran, pengawasan, dan pelaporan. Pengawasan yang dilakukan belum maksimal masih terbatas pada akhir anggaran bukan pada awal anggaran. Pelaporan yang dilakukan belum maksimal dan terintegrasi satu sama lain. Tidak terdapat sanksi yang jelas bila tidak memberikan laporan.

Beberapa hal yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran, Pertama, adanya ketakutan yang berlebihan dari masing-masing aparatur di berbagai institusi terkait dengan penggunaan anggaran; Kedua, lemahnya perencanaan; Ketiga, kurangnya pemahaman sejumlah aparatur di berbagai institusi terkait dengan mekanisme penggunaan anggaran dan model pertanggungjawaban; Keempat, adanya mafia anggaran; Kelima, Prosedur Kemenkeu; Keenam, keterlambatan penetapan APBN/

APBD; Ketujuh, keterlambatan Petunjuk Teknis (Juknis); dan kedelapan perubahan sistem aplikasi dan pergantian sumber daya. Selain itu, revisi yang dilakukan oleh internal maupun eksternal mempengaruhi tingkat penyerapan anggaran.

Terdapat beberapa temuan tersebut maka yang perlu untuk di tindaklanjuti adalah tingkat kematangan dan akurasi sebuah perencanaan sejak awal dan pentingnya melakukan penelitian awal, sehingga walaupun terjadi revisi tidak dilakukan berkali-kali. Kemudian terhadap kebijakan pelaksanaan anggaran di masa yang akan datang menggunakan pendekatan *New Public Management* (NPM). Pengawasan yang dijalankan oleh unit kerja dan Inspektorat Jenderal dilakukan sejak perencanaan berlangsung. Kebijakan pembentukan satuan pengawasan intern di setiap satuan kerja menjadi alternatif sehingga membantu Inspektorat Jenderal dalam melakukan pengawasan dan pemeriksaan. Pelaporan menjadi lebih mudah dengan mengintegrasikan laporan keuangan dan kinerja dalam pembuatan. Satuan kerja pemerintah yang tidak membuat laporan mendapatkan sanksi sesuai kebijakan yang diambil dalam pembuatan aturan sanksi.

Guna mendukung percepatan penyerapan anggaran maka pimpinan agar tetap konsisten dan tegas untuk membenahi sektor birokrasi, namun harus diimbangi dengan pengawasan agar tidak timbul lagi kebijakan yang bisa membuat pejabat terkena kasus hukum. Hendaknya pejabat maupun aparatur untuk membuat kebijakan yang jelas dan tepat sasaran, dan menghilangkan sifat korup di dalam setiap pengerjaan kegiatan yang ada, agar pembangunan bisa cepat terlaksana dan masyarakat juga bisa merasakan dampaknya secara langsung.

Dan disisi lain diperlukan harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan anggaran belanja negara harus terus dilakukan dengan memperhatikan asas-asas hukum. Untuk mempercepat penyerapan anggaran belanja negara yang efektif, efisien dan akuntabel maka diperlukan penyusunan peraturan yang berorientasi pada pemberian kepercayaan pada eksekutif, konsep *let the managers manage but keep them accountable* harus dibangun untuk memberikan fleksibilitas dalam penggunaan anggaran.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bastian, Indra, *Sistem Akuntansi Sektor Publik, Edisi 2*, (Jakarta: Salemba Empat, 2006)
- Hermawan, Erry, *Analisis Penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja di Lingkungan Rumah Tangga Keprsidenan-Sekretariat Negara RI*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2011)
- Jesse Burkhead, *Government Budgeting*, (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1956)
- Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, (Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2009)
- Owen E. Huges, *Public Management & Administration-An Introduction*, (London: The Macmillan Press LTD, 1994)
- Paterson, William & Gandhi Harahap, *Perencanaan Pengeluaran dan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) pada Direktorat Jenderal Bina Marga*, (Jakarta: Indonesia Infrastructure Initiative, 2010)
- The Liang Gie, *Ensiklopedi Admnistrasi*, (Jakart: PT. Gunung Agung, 2001)
- Widyantoro, Ari Eko. *Implementasi Performance Based Budgeting: Sebuah Kajian Fenomologis*, (Semarang: Program Pascasarjana Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro, 2009)

Internet

- "Selama 6 bulan serapan anggaran Pemerintah jauh dari harapan", [http:// www.cnnindonesia.com / ekonomi / 20150702085840-78-63777 /](http://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20150702085840-78-63777/) (diakses 11 Februari 2016)

- “Prosedur Kemenkeu Sebabkan Penyerapan Anggaran Rendah”, <http://katadata.co.id/berita/2015/09/03/#sthash.N4amy3dv.dpuf>, (di akses 24 Februari 2016)
- “Percepat Pelaksanaan Anggaran 2015, Kementerian PUPR Gelar Rapat Kerja”, <http://www.pu.go.id/berita/10500/>, (di akses 24 Februari 2016)
- “Penyerapan Anggaran Rendah Ini Penyebabnya”, <http://www.beritasatu.com/nasional/303100.html>, (di akses 24 Februari 2016)
- “Pemeriksaan keuangan bukan untuk menghambat penyerapan anggaran” <http://www.neraca.co.id/article/58097/> (diakses 02 Maret 2016)
- “Ini Realisasi Serapan Anggaran Kementerian”, <http://ekbis.sindonews.com/read/995014/33/-1430229910>, (diakses 12 Maret 2016)
- “Pejabat Takut Di pidana, Serapan APBD Rendah”, <http://www.jpnn.com/read/2015/06/27/312054> / (diakses 12 April 2016)
- “Perencanaan Lemah, Serapan Anggaran Rendah” <http://lmfeui.com/data/13mei2015/pdf>, (diakses 14 Mei 2016)

Peraturan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 Jo. Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2004 Jo. Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 134 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan APBN.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 58-59.