

EVALUASI PERCEPATAN PENYERAPAN ANGGARAN KEMENTERIAN DAN LEMBAGA

Mahpud Sujai

Pusat Kebijakan APBN, Badan Kebijakan Fiskal
msujai@gmail.com

The Evaluation of Budget Absorption Acceleration in Ministries and Government Institutional

Abstract

Government efforts to increase the people's welfare depend on the budget implementation. Currently, budgeting system has led to a performance-based budgeting in which the allocation should be based on the generated output. Effective implementation of the budget can be seen from the realization of the optimal absorption of the budget in order to accelerate economic growth. This paper analyzes the conditions and problems related to the absorption of the budget of the line ministries/agency. The methodology of this research used a qualitative descriptive analysis of the expenditure data realization of line ministries/agency and by regulatory review. This paper identifies three main factors that cause bottleneck of the absorption factor which area budget planning, bureaucratic factors, especially the mechanisms of administration and procurement as well as cultural factors, especially the budget discipline. This paper recommends a mechanism to improve planning and budgeting at the line ministries/agency, simplifying the procurement mechanism and the administrative mechanisms of the budget, and budget discipline. It is very important to do in order to optimize the use of state budget for promoting economic growth to improve the welfare of the Indonesian people.

Keywords: Budget, Realization, Line Ministries/Agencies

A. LATAR BELAKANG

Salah satu tujuan dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Pernyataan tersebut menjadi tugas pemerintah selaku kepanjangan tangan negara untuk mencapai tujuan tersebut. Kehidupan masyarakat yang sejahtera merupakan dambaan seluruh warga negara. Karena itu pemerintah terus berupaya untuk mensejahterakan masyarakatnya.

Namun dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah dalam upaya mensejahterakan masyarakat tersebut tidak semudah membalikan kedua belah tangan. Banyak hambatan dan kendala yang dihadapi untuk mencapai tujuan tersebut. Selama lebih dari 65 tahun sejak negara Indonesia berdiri, kesejahteraan masyarakat yang menjadi dambaan seluruh warga negara belum sepenuhnya tercapai. Indonesia sebagai salah satu negara besar di dunia, saat ini telah menunjukkan perbaikan kehidupan kesejahteraan masyarakat. Hal ini terlihat dari pertumbuhan ekonomi yang terus meningkat, kenaikan angka harapan hidup, pembangunan yang terus berlanjut dan angka kemiskinan yang relatif menurun. Kedudukan dan posisi tawar Indonesia di dunia internasional pun terus

menguat, seiring dengan partisipasi aktif di organisasi internasional dan penguatan posisi ekonomi Indonesia yang telah berada dalam kelompok 20 negara (G20) dengan ekonomi terkuat di dunia.

Salah satu reformasi yang menjadi tonggak bersejarah dalam kehidupan bernegara saat ini adalah reformasi di bidang keuangan dan penganggaran. Reformasi tersebut ditandai dengan diberlakukannya paket Undang-undang tentang Keuangan Negara yang terdiri dari UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU No.15 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.

Lahirnya paket Undang-Undang Keuangan Negara tersebut mengamanatkan reformasi dalam sistem keuangan negara dengan perubahan yang mendasar terutama diberlakukannya anggaran berbasis kinerja. Penganggaran berbasis kinerja berorientasi pada pencapaian hasil dan keluaran (*output based*) dari program dan kegiatan yang sudah ditetapkan. Orientasi pada *output* dilakukan dengan meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya yang terbatas dan efektif dalam pencapaian *output* dan *outcomenya*.

Pelaksanaan sistem penganggaran ini memerlukan pendekatan efisiensi dan pendekatan hirarki. Pendekatan efisiensi untuk mengukur penggunaan input atau sumber daya serta pencapaian keluaran dan hasil sehingga diperlukan indikator kinerja *input*, *output* dan *outcome*. Pendekatan ini juga mengukur efisiensi proses transformasi input menjadi *output* sehingga diperlukan standar biaya. Sedangkan untuk mengukur keberhasilan program dan kegiatan diperlukan evaluasi kinerja.

Efisiensi dan efektifitas penggunaan sumber daya yang terbatas harus dimulai dari setiap Kementerian/Lembaga dengan menyusun kegiatan yang berbasis kinerja sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing K/L yang disesuaikan dengan sasaran program dan tujuan pembangunan nasional secara keseluruhan yang telah ditetapkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Reformasi sistem keuangan dan penganggaran tersebut telah menempatkan anggaran berbasis kinerja menjadi suatu keharusan dimana setiap anggaran yang dikeluarkan oleh negara harus berdasarkan pada kinerja yang dihasilkan. Anggaran berbasis kinerja ini mengambil prinsip bahwa pendekatan prestasi kerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan dari kegiatan dan program termasuk efisiensi dalam pencapaian keluaran dan hasil tersebut. Anggaran berbasis kinerja diartikan sebagai penyusunan anggaran yang didasarkan pada target kinerja tertentu. Anggaran yang disusun harus sesuai dengan beban target kinerja dimana target kinerja bersifat tetap dan menjadi dasar dari penyusunan anggaran.

Pendekatan baru dalam sistem anggaran publik tersebut memiliki karakteristik umum antara lain bersifat komprehensif dan komparatif, terintegrasi dan lintas departemen dimana setiap pengguna anggaran memiliki standar yang sama dalam sistem penganggarnya, proses pengambilan keputusan yang rasional dan berjangka menengah dan panjang berdasarkan pada *Medium Term Budget Framework*. Selain itu, anggaran berbasis kinerja memiliki spesifikasi tujuan dan berdasarkan prioritas, berorientasi pada *input*, *output* dan *outcome* serta adanya pengawasan terhadap kinerja masing-masing pengguna anggaran.

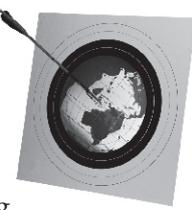
B. SISTEM PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA

Penganggaran merupakan rencana keuangan yang secara sistematis menunjukkan alokasi sumber daya manusia, material, dan sumber daya lainnya. Berbagai variasi dalam sistem penganggaran pemerintah dikembangkan untuk melayani berbagai tujuan termasuk guna pengendalian keuangan, rencana manajemen, prioritas dari penggunaan dana dan pertanggungjawaban kepada publik. Penganggaran berbasis kinerja diantaranya menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat pengukuran dan pertanggungjawaban kinerja pemerintah.

Reformasi yang dilakukan dalam pengelolaan keuangan negara mengharuskan pengelolaan anggaran didasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan anggaran berbasis kinerja. Berdasarkan Undang-undang Perbendaharaan Negara Nomor 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran yang dilakukan untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program, diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan.

Berdasarkan aturan tersebut, maka program pada anggaran berbasis kinerja dapat dinyatakan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah atau lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan, serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Aktivitas tersebut disusun sebagai cara untuk mencapai kinerja tahunan. Dengan kata lain, integrasi dari rencana kerja tahunan yang merupakan rencana operasional dari rencana strategis dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis kinerja.

Elemen-elemen yang penting untuk diperhatikan dalam penganggaran berbasis kinerja adalah tujuan anggaran yang disepakati dan ukuran pencapaiannya, pengumpulan informasi yang sistematis atas realisasi pencapaian kinerja dapat diandalkan dan konsisten, sehingga dapat diperbandingkan antara biaya dengan prestasinya, dan



penyediaan informasi secara terus menerus sehingga dapat digunakan dalam manajemen perencanaan, pemrograman, penganggaran dan evaluasi.

Kondisi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan implementasi penggunaan anggaran berbasis kinerja antara lain adalah kepemimpinan dan komitmen dari seluruh komponen organisasi, fokus pada penyempurnaan administrasi secara terus menerus, optimalisasi sumber daya yang cukup untuk usaha penyempurnaan tersebut baik berupa uang, waktu maupun sumber daya manusia, penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*) yang jelas dan keinginan yang kuat untuk berhasil dalam mencapai tujuan pelaksanaan anggaran.

Dalam menyusun anggaran berbasis kinerja terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan antara lain prinsip-prinsip penganggaran, aktivitas utama dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja dan peranan parlemen dalam hal ini DPR dalam persetujuan anggaran. Berdasarkan Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dapat dirumuskan bahwa prinsip-prinsip penganggaran yang digunakan dalam sistem penganggaran saat ini adalah anggaran berbasis kinerja dengan beberapa prinsip yang harus dipenuhi, antara lain adalah:

1) Transparansi dan akuntabilitas anggaran

Anggaran harus dapat menyajikan informasi yang jelas mengenai tujuan, sasaran, hasil, dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat. Masyarakat juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.

2) Disiplin anggaran

Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian

tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek yang belum/tidak tersedia anggarannya. Dengan kata lain, bahwa penggunaan setiap pos anggaran harus sesuai dengan kegiatan/proyek yang diusulkan

3) Keadilan anggaran

Pemerintah harus mengalokasikan penggunaan anggarannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan, karena pendapatan negara pada hakikatnya diperoleh melalui peran serta masyarakat secara keseluruhan.

4) Efisiensi dan efektivitas anggaran

Penyusunan anggaran hendaknya dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu pelaksanaan, dan penggunaannya dapat dipertanggungjawabkan. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan dan kesejahteraan yang maksimal untuk kepentingan *stakeholders*.

5) Disusun dengan pendekatan kinerja

Anggaran yang disusun dengan pendekatan kinerja mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output/outcome*) dari perencanaan alokasi biaya atau input yang telah ditetapkan. Hasil kerjanya harus sepadan atau lebih besar dari biaya atau input yang telah ditetapkan. Selain itu harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi kerja yang terkait.

Selain prinsip-prinsip secara umum seperti yang telah diuraikan di atas, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 mengamanatkan perubahan-perubahan kunci tentang penganggaran antara lain adalah:

1). Penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah (*Medium Term Budget Framework*)

Pendekatan dengan perspektif jangka menengah memberikan kerangka yang menyeluruh, meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran, mengembangkan disiplin fiskal, mengarahkan alokasi sumber daya agar lebih rasional dan strategis, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada perguruan tinggi dengan pemberian

pelayanan yang optimal dan lebih efisien. Dengan melakukan proyeksi jangka menengah, dapat dikurangi ketidakpastian di masa yang akan datang dalam penyediaan dana untuk membiayai pelaksanaan berbagai inisiatif kebijakan baru, dalam penganggaran tahunan. Pada saat yang sama, harus pula dihitung implikasi kebijakan baru tersebut dalam konteks keberlanjutan fiskal dalam jangka menengah. Cara ini juga memberikan peluang untuk melakukan analisis apakah pemerintah perlu melakukan perubahan terhadap kebijakan yang ada, termasuk menghentikan program-program yang tidak efektif, agar kebijakan-kebijakan baru dapat diakomodasikan.

- 2). Penerapan penganggaran secara terpadu
Dengan pendekatan ini, semua kegiatan perguruan tinggi disusun secara terpadu, termasuk mengintegrasikan anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Hal tersebut merupakan tahapan yang diperlukan sebagai bagian upaya jangka panjang untuk membawa penganggaran menjadi lebih transparan, dan memudahkan penyusunan dan pelaksanaan anggaran yang berorientasi kinerja. Dalam kaitan dengan menghitung biaya input dan menaksir kinerja program, sangat penting untuk mempertimbangkan biaya secara keseluruhan, baik yang bersifat investasi maupun biaya yang bersifat operasional.
- 3). Penerapan penganggaran berdasarkan kinerja
Pendekatan ini memperjelas tujuan dan indikator kinerja sebagai bagian dari pengembangan sistem penganggaran berdasarkan kinerja. Hal ini akan mendukung perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya dan memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam kerangka jangka menengah. Rencana kerja dan anggaran (RKA) yang disusun berdasarkan prestasi kerja dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang terbatas. Oleh karena itu, program dan kegiatan pemerintah harus diarahkan untuk mencapai hasil dan keluaran yang telah ditetapkan sesuai dengan Rencana Kerja Tahunan Pemerintah (RKP) yang telah ditetapkan.

Aktivitas utama dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja adalah mendapatkan data kuantitatif dan membuat keputusan penganggarnya. Proses mendapatkan data kuantitatif bertujuan untuk memperoleh informasi dan pengertian tentang berbagai program yang menghasilkan output dan outcome yang diharapkan. Data kuantitatif juga dapat memberikan informasi tentang bagaimana manfaat setiap program terhadap rencana strategis. Proses pengambilan keputusan harus melibatkan setiap level dari manajemen pemerintah. Pemilihan dan prioritas program yang akan dianggarkan akan sangat tergantung pada data tentang target kinerja yang diharapkan dapat dicapai.

Proses penganggaran sangat menentukan keberhasilan pembangunan. APBN sebagai katalisator pembangunan akan memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi apabila efektif dan efisien dalam pelaksanaannya. Salah satu yang menjadi permasalahan adalah bagaimana anggaran yang telah disediakan oleh negara dapat diserap dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Dalam tulisan ini akan diidentifikasi berbagai permasalahan yang terjadi terutama berkaitan dengan efisiensi dan efektifitas anggaran termasuk akan dibahas mengenai solusi yang dapat direkomendasikan. Namun dalam tulisan ini lebih difokuskan pada realisasi penyerapan belanja Kementerian dan Lembaga dan sejauhmana kemampuan Kementerian dan Lembaga dalam menyerap anggaran yang telah dialokasikan.

C. KONDISI PENYERAPAN ANGGARAN SAATINI

1. Kesesuaian alokasi untuk mendukung fungsi pokok

Dalam rangka optimalisasi alokasi anggaran K/L, yang pertama kali perlu dilakukan adalah menguji dan mengidentifikasi sejauhmana ketepatan dan kesesuaian alokasi berdasarkan nature fungsi dan kegiatan K/L tersebut. Berdasarkan bidang tugas K/L, secara garis besar dibagi menjadi 3 bidang, yaitu bidang perekonomian, bidang politik, hukum dan keamanan serta bidang kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan *nature* fungsi dan kegiatannya, K/L bidang perekonomian alokasi anggarannya idealnya lebih dominan untuk belanja modal, sementara itu K/L bidang politik, hukum dan keamanan alokasi anggarannya idealnya lebih



dominan untuk belanja barang. Sedangkan K/L bidang kesejahteraan rakyat alokasi anggarannya idealnya lebih dominan untuk belanja bantuan sosial. Berdasarkan data Kementerian Keuangan, berdasarkan kriteria 3 bidang tersebut, K/L bidang perekonomian realitasnya lebih dominan belanja modal, berarti alokasi anggaran telah sesuai dan konsisten dengan nature fungsi dan kegiatannya. Sementara itu, K/L bidang polhukkam yang idealnya dominan untuk jenis belanja barang, namun realitasnya lebih dominan belanja pegawai, meskipun belanja barangnya pun relatif besar. Hal yang sama terjadi pada K/L di bidang kesra, idealnya lebih dominan untuk belanja bantuan sosial namun realitasnya lebih dominan untuk belanja barang dan belanja pegawai. Gambar 1 menunjukkan alokasi anggaran per jenis belanja untuk K/L di bidang perekonomian, polhukkam dan kesra pada tahun 2010 dan 2011.

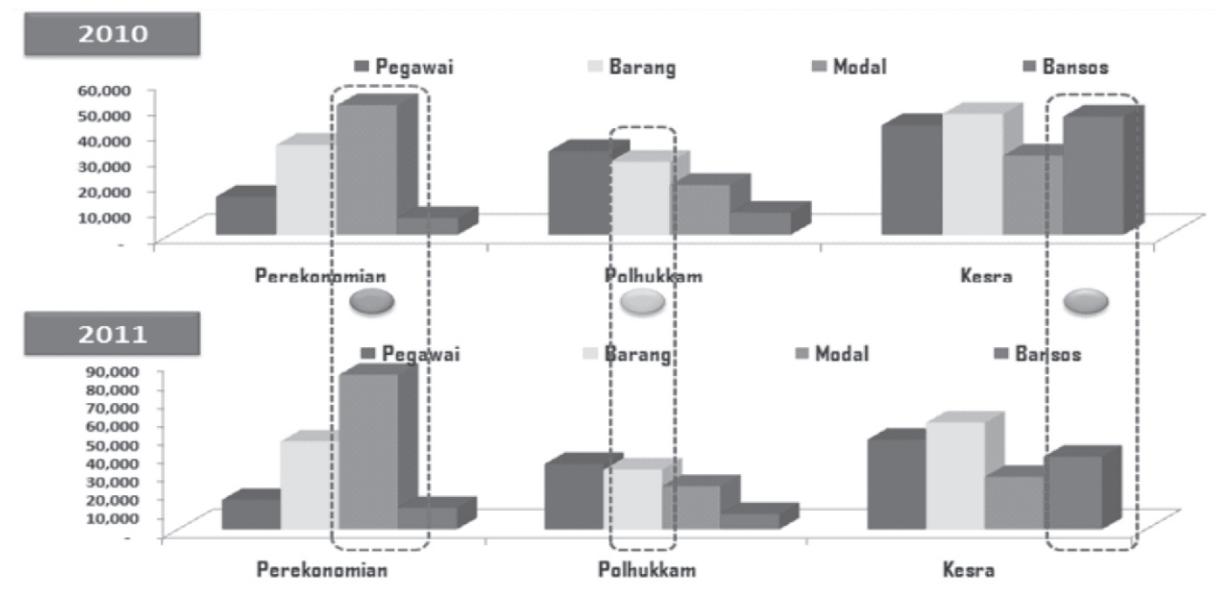
Untuk mencapai kondisi yang ideal, maka alokasi anggaran sebaiknya difokuskan pada kegiatan yang sesuai dengan fungsi K/L yang bersangkutan. sebagai contoh, untuk K/L yang berada di bidang perekonomian seperti Kementerian Perhubungan, Pekerjaan Umum dan ESDM seharusnya dominan untuk belanja modal. Sementara itu, K/L di bidang polhukkam seperti Kementerian Pertahanan dan Polri seharusnya dominan untuk belanja barang dan K/L di bidang kesra seperti Kementerian Sosial seharusnya dominan untuk belanja bantuan sosial.

2. Realisasi per Jenis Belanja Kementerian dan Lembaga Masih Rendah

Realisasi belanja Kementerian dan Lembaga pada tahun 2011 secara total hanya mencapai 87,2 persen jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan realisasi belanja Kementerian dan Lembaga pada tahun 2010 yang mencapai 90,9 persen, bahkan lebih rendah jika dibandingkan rata-rata realisasi dari tahun 2005 hingga 2008 yang mencapai 88 persen. Jumlah tersebut secara total memang bukan merupakan hasil pencapaian yang buruk. Tetapi jika dianalisis lebih mendalam, ternyata realisasi yang cukup besar tersebut disumbang oleh realisasi kenaikan belanja subsidi yang mencapai lebih dari 120 persen dan realisasi belanja pegawai yang mencapai 106,9 persen. Namun jika *breakdown* lagi menjadi realisasi per jenis belanja, terutama belanja yang mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat yaitu belanja modal dan belanja barang, ternyata realisasinya jauh dari menggembarakan. Berdasarkan data Kementerian Keuangan, realisasi belanja modal pada tahun 2011 hanya mencapai 78,7 persen dan realisasi belanja barang hanya mencapai 79,8 persen. Gambar 2 menunjukkan realisasi per jenis belanja Kementerian dan Lembaga tahun 2010 dan 2011.

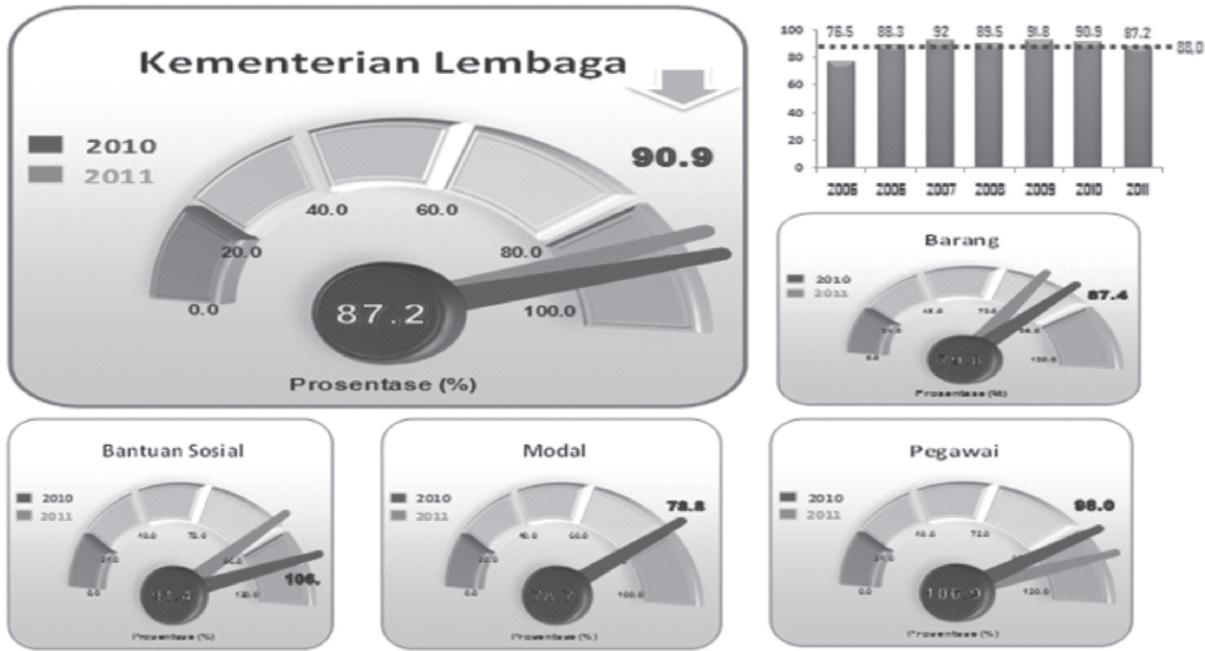
3. Realisasi Belanja per Kementerian dan Lembaga Masih Belum Optimal

Apabila dianalisis pola penyerapan belanja setiap Kementerian dan Lembaga, dapat dilihat bahwa masih banyak Kementerian dan Lembaga



Gambar 1.
Alokasi Anggaran Per Jenis Belanja Tahun 2010 dan 2011

Sumber: Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan (data diolah)



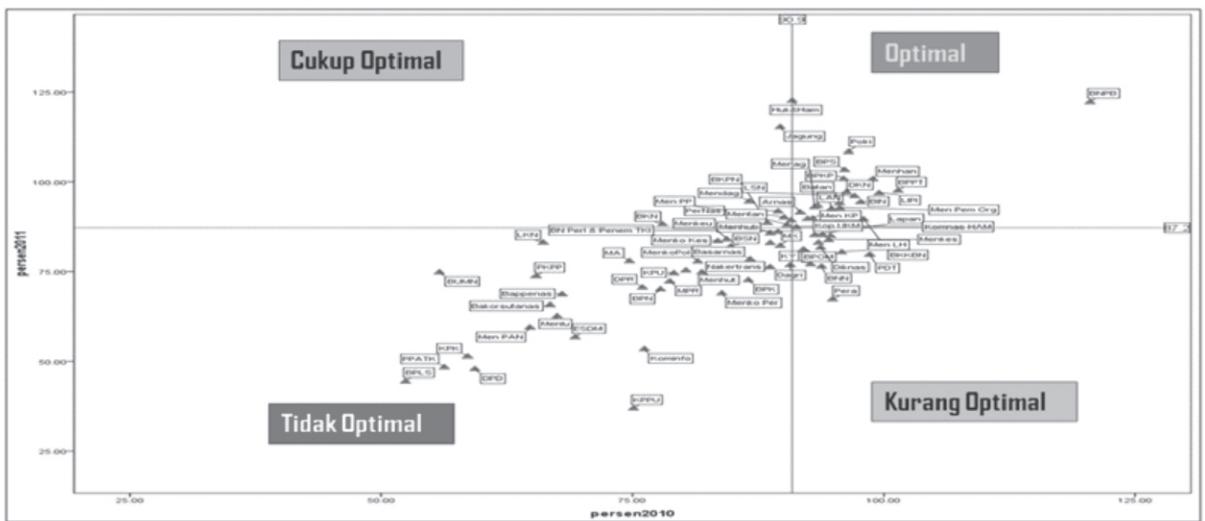
Gambar 2.
Realisasi Per Jenis Belanja K/L tahun 2010 dan 2011
 Sumber: Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan 2010-2011. (data diolah)

yang belum optimal dalam proses penyerapan anggaran. Dengan melakukan analisis kuadran berdasarkan data realisasi tahun 2010 dan 2011 yang dibagi menjadi empat kuadran yaitu tidak optimal, kurang optimal, cukup optimal dan optimal, dapat dilihat bahwa hanya sekitar 25 persen Kementerian dan Lembaga yang berada dalam kuadran optimal. Sementara 75 persen lainnya masih berada dalam kuadran yang cukup, kurang dan tidak optimal. Hal ini menunjukkan hanya sedikit Kementerian dan Lembaga yang konsisten melakukan penyerapan yang cukup tinggi baik di tahun

2010 maupun 2011. Gambar 3 menunjukkan hasil analisis realisasi penyerapan belanja per Kementerian dan Lembaga tahun 2010 dan 2011.

4. Pola Penyerapan Belanja Masih Belum Merata

Untuk menciptakan daya dorong yang lebih tinggi terhadap pertumbuhan, selain faktor penyerapan anggaran, faktor lain yang juga berpengaruh adalah pola penyerapan belanja Kementerian dan Lembaga. Semakin menyebar pola penyerapan belanja, maka akan semakin baik. Namun jika pola penyerapan belanja



Gambar 3.
Realisasi Penyerapan Belanja K/L tahun 2010 dan 2011
 Sumber: Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan 2010-2011 (data diolah)



menumpuk di akhir tahun, maka akan berpotensi memicu inflasi yang lebih tinggi dan membuat kurang terjaganya kualitas output.

Berdasarkan data tahun 2010 dan 2011 dari Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Kementerian Keuangan, pola penyerapan belanja Kementerian dan Lembaga masih menumpuk di akhir tahun atau triwulan keempat, terutama untuk belanja modal. Pada triwulan pertama, belanja modal hanya terealisasi sebesar 5 persen, meningkat menjadi 10 persen di triwulan kedua, dan melonjak menjadi 40 persen dan 45 persen di triwulan ketiga dan keempat. Hal tersebut berlaku juga pada belanja barang dan bantuan sosial. sementara untuk belanja pegawai, pola penyerapan relatif lebih baik karena karakter belanja pegawai yang merata di setiap bulan. Sehingga secara total, pola penyerapan belanja masih menumpuk di triwulan keempat sebesar 34,3 persen. Pola penyerapan tersebut masih jauh dari pola alamiah yang ideal yang tidak menumpuk di akhir tahun. Gambar 4 menunjukkan pola penyerapan per jenis belanja Kementerian dan Lembaga tahun 2009 sampai dengan 2011.

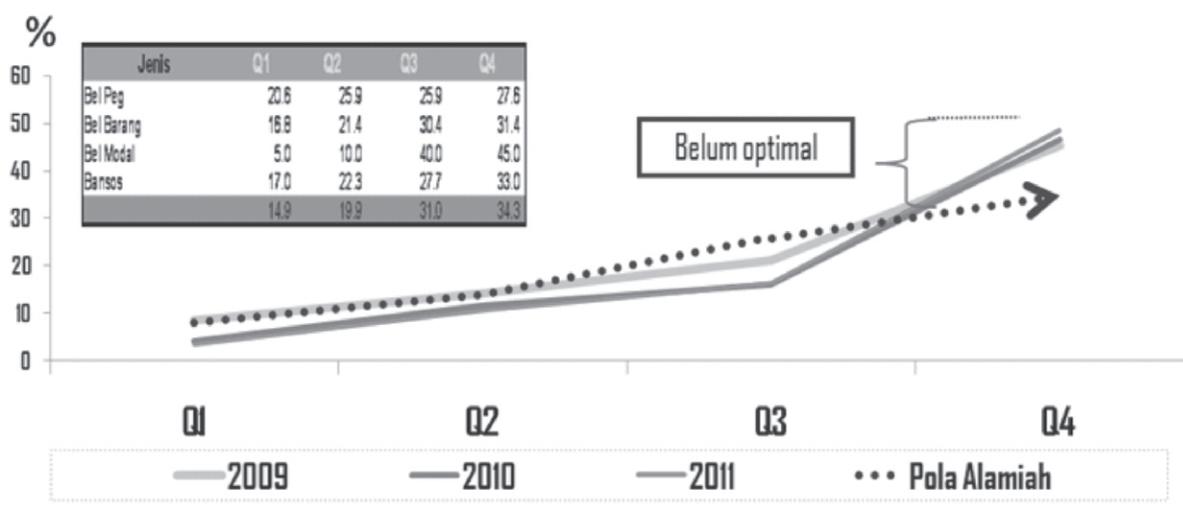
5. Tingkat Kesenjangan Belanja per Satker pada Suatu Kementerian/Lembaga Masih Tinggi

Apabila dianalisis lebih dalam realisasi penyerapan anggaran hingga ke satuan kerja (satker) pada setiap Kementerian dan Lembaga, ternyata diperoleh hasil yang cukup mengejutkan. Masih terdapat satker dalam suatu Kementerian dan Lembaga yang penyerapannya

sangat rendah bahkan hanya mencapai kurang dari 30 persen. Namun disisi lain, terdapat juga satker dalam suatu Kementerian dan Lembaga yang penyerapannya mencapai 100 persen. Hal ini menunjukkan terdapat kesenjangan yang cukup tinggi dalam penyerapan antar satker didalam suatu K/L. Semakin lebar kesenjangan penyerapan antar satker dalam suatu Kementerian dan Lembaga, maka kinerja K/L tersebut akan semakin buruk. Namun semakin kecil kesenjangan penyerapan antar satker dalam suatu K/L, maka kinerja penyerapan K/L tersebut akan semakin baik. Gambar 5 menunjukkan tingkat kesenjangan penyerapan antar satker dalam setiap K/L.

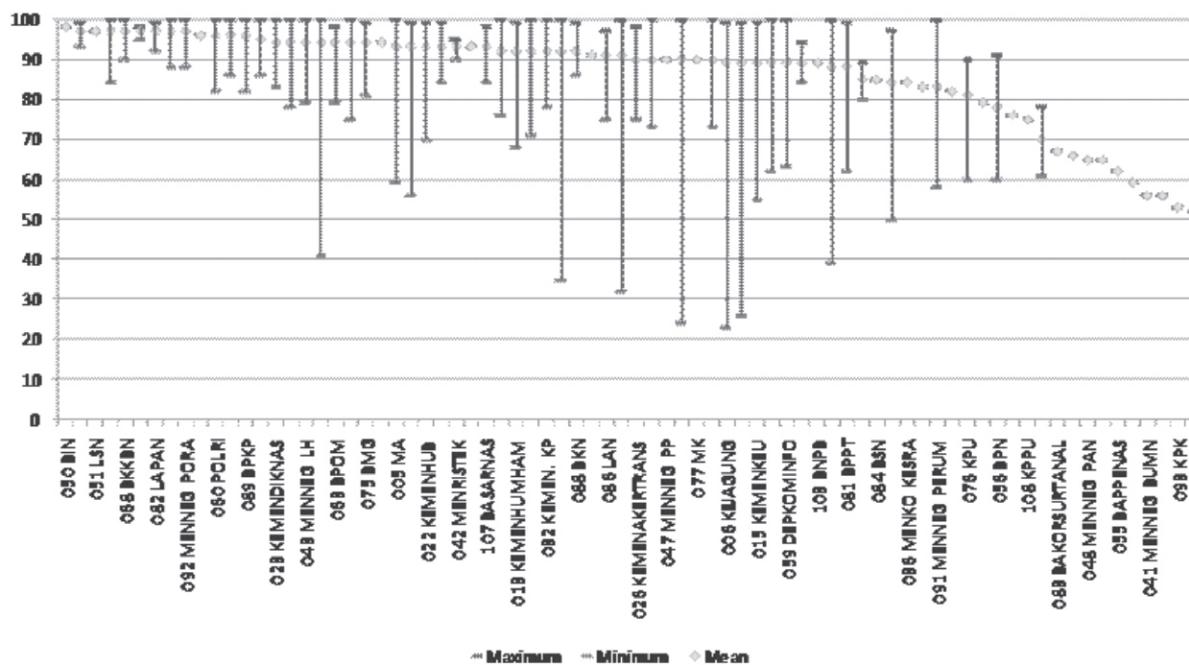
Berdasarkan data dan fakta tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa terdapat berbagai permasalahan yang terjadi dalam proses realisasi belanja K/L. Masalah pertama yaitu tingkat penyerapan yang relatif rendah bahkan jika dibandingkan dengan rata-rata realisasi dari tahun 2005. Masalah yang kedua yaitu pola penyerapan yang masih menumpuk di akhir tahun sehingga dapat memicu inflasi dan kurang terjaganya kualitas output. Masalah ketiga yaitu kesesuaian alokasi sehingga hanya sedikit K/L yang realisasi belanjanya berada dalam kuadran optimal. Masalah keempat adalah tingkat kesenjangan yang masih tinggi antar satker dalam suatu K/L yang akan menyebabkan kinerja K/L secara keseluruhan menjadi kurang baik.

Permasalahan di atas menunjukkan bahwa perlunya meningkatkan kualitas belanja (*quality of spending*). Kualitas belanja akan tercapai apabila struktur belanja efisien, dimana



Gambar 4.
 Pola Penyerapan Per Jenis Belanja K/L 2009-2011

Sumber: Perbendaharaan, Kementerian Keuangan 2010-2011 (data diolah)



Gambar 5. Tingkat Kesenjangan Penyerapan Belanja K/L

Sumber: Ditjen Perbendaharaan, Kementerian Keuangan 2010-2011 (data diolah)

anggaran yang dialokasikan mendukung fungsi pokok K/L (*money follow function*). Selain itu, kualitas belanja sangat ditentukan oleh optimalnya penyerapan belanja serta output yang dihasilkan berkualitas dan bermanfaat bagi publik. Untuk meningkatkan *quality of spending*, perlu dilakukan analisis dan evaluasi berkaitan dengan kinerja belanja K/L. Analisis dan evaluasi tersebut dilakukan berdasarkan fakta yang ditemukan terkait dengan permasalahan yang terjadi yaitu dengan pendekatan kesesuaian alokasi untuk mendukung fungsi pokok, tingkat penyerapan, pola belanja, dan tingkat kesenjangan internal K/L.

D. HASIL ANALISIS PENYERAPAN BELANJA KEMENTERIAN DAN LEMBAGA

Berdasarkan permasalahan tersebut, penulis akan mengidentifikasi dan menguraikan sumbatan penyerapan anggaran yang secara garis besarnya akan dibagi ke dalam 3 faktor utama, yaitu faktor perencanaan, faktor birokrasi dan faktor kultur.

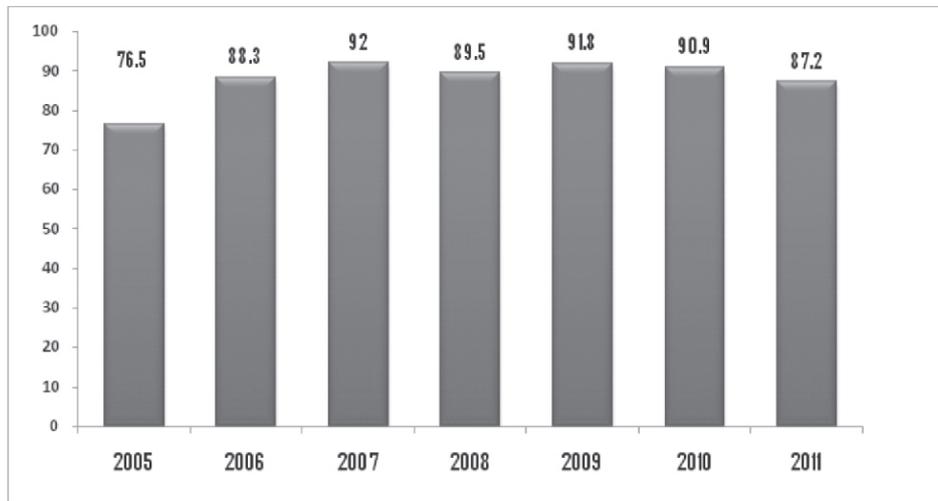
1. Perencanaan

Penyerapan realisasi anggaran belanja oleh K/L tidak pernah optimal mendekati 100 persen. Realisasi belanja K/L sejak tahun 2005 maksimal hanya mencapai 92 persen yang terjadi pada

tahun 2007, dengan rata-rata realisasi sebesar 88 persen. Grafik berikut menunjukkan persentase realisasi belanja K/L dari tahun 2005 hingga tahun 2011.

Berdasarkan fakta tersebut, hipotesis yang bisa dirumuskan adalah adanya indikasi alokasi anggaran yang melebihi kebutuhan (*over budget*). Hipotesis tersebut diambil dengan berbagai alasan, antara lain mekanisme perencanaan yang kurang matang, masih banyak perencanaan yang menggunakan mekanisme *top-down*, anggaran yang tiba-tiba dialokasikan kepada satker dan perubahan APBN yang terkadang mendekati akhir tahun anggaran.

Mekanisme perencanaan yang terjadi saat ini dimulai dengan usulan dari level terbawah atau satker berdasarkan rencana yang telah disetujui melalui Musrenbang. Kemudian rencana kerja tersebut diusulkan ke K/L ditingkat pusat untuk dikompilasi dan dibahas termasuk kesesuaian dengan jumlah anggaran yang tersedia. Setelah itu dilakukan pembahasan APBN secara umum dan diikuti dengan pembagian *resource envelope* ke masing-masing K/L dan diturunkan ke masing-masing satker dengan diterbitkannya DIPA. Proses perencanaan anggaran tersebut memakan waktu yang relatif lama hingga hampir 1 tahun. Akibatnya satker dan K/L kurang fokus dalam merencanakan anggaran dan diusulkan tanpa perencanaan yang matang.



Gambar 6.
Persentase Realisasi Belanja K/L Tahun 2005-2011
Sumber: Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan 2010-2011 (data diolah)

Mekanisme perencanaan yang ideal adalah dengan menggunakan mekanisme *bottom up* dimana usulan kegiatan berasal dari satker terendah karena mereka yang akan menjadi pelaksana kegiatan yang membutuhkan anggaran. Namun dalam kenyataannya masih ada alokasi anggaran yang langsung diberikan oleh K/L ditingkat pusat. Akibatnya satker kesulitan untuk melaksanakan anggaran tersebut karena tidak memiliki perencanaan awal yang pada akhirnya kesulitan untuk merealisasikan anggaran tersebut. Faktor lain yang sangat mempengaruhi rendahnya penyerapan anggaran adalah perubahan APBN. Perubahan APBN melalui mekanisme APBN-P dapat merubah alokasi anggaran setiap K/L. Sehingga dapat terjadi penambahan maupun pengurangan alokasi anggaran untuk setiap K/L. Permasalahan yang terjadi adalah APBN-P terkadang baru ditetapkan mendekati akhir tahun, sehingga jika ditambah dengan proses turunannya baru bisa dikeluarkan DIPA nya menjelang akhir tahun anggaran. Hal ini menyebabkan satker juga kesulitan dalam melaksanakan kegiatan yang dialokasikan dalam APBN-P yang pada akhirnya alokasi anggaran tersebut menjadi tidak terserap secara optimal.

Akibat perencanaan yang kurang matang tersebut, maka K/L termasuk satker menjadi kesulitan dalam menyerap alokasi anggaran secara optimal dan maksimal. Sehingga menjadi *over budget* dimana alokasi anggaran melebihi kebutuhan yang diperlukan oleh K/L. Perencanaan anggaran saat ini yang masih menggunakan *baseline* pagu tahun sebelumnya

perlu diperbaiki. Untuk mengoptimalkan anggaran maka sebaiknya *baseline* yang digunakan dalam pengalokasian anggaran adalah *baseline* realisasi. Hal tersebut perlu dilakukan karena realisasi anggaran merupakan bukti nyata kemampuan K/L dalam mengoptimalkan anggaran yang telah dialokasikan. Dengan *baseline* berdasarkan realisasi, maka akan terjadi penghematan alokasi anggaran sehingga meminimalkan anggaran menganggur yang tidak terserap dan dapat dialokasikan untuk kegiatan lain yang membutuhkan alokasi anggaran lebih.

2. Birokrasi

Faktor lain yang sangat mempengaruhi tidak optimalnya penyerapan anggaran adalah faktor birokrasi. Faktor birokrasi yang dimaksud penulis adalah mekanisme dalam pelaksanaan anggaran. Penulis membagi birokrasi yang menjadi penyebab utama tidak optimalnya penyerapan anggaran kedalam dua mekanisme, yaitu mekanisme administrasi dan mekanisme pengadaan. Hambatan birokrasi yang terkait dengan mekanisme administrasi antara lain masih adanya Surat Keputusan penunjukan Kuasa Pengguna Anggaran dari K/L yang masih terlambat. Hal ini mengakibatkan terlambatnya eksekusi pelaksanaan anggaran oleh satker karena belum ada orang yang ditunjuk sebagai penanggung jawab pelaksanaan anggaran. Selain itu juga keengganan pegawai untuk ditunjuk sebagai KPA sebagai akibat belum jelasnya *reward* dan *punishment* serta ketakutan terhadap lembaga penegak hukum menjadi salah satu faktor yang bisa menghambat pula

dalam pelaksanaan anggaran. Keterlambatan penunjukan KPA tersebut sebetulnya telah diantisipasi dengan Perpres No.53 tahun 2010 yang menyatakan bahwa masa berlakunya KPA adalah sampai ditetapkan KPA baru. Namun dalam pelaksanaannya penunjukan KPA masih dilakukan setiap tahun. Hal ini terjadi juga dikarenakan tidak sinkronnya Perpres 53 tersebut dengan Peraturan Dirjen perbendaharaan no. 66 tahun 2005 yang masih mensyaratkan penunjukan KPA dilakukan setiap tahun anggaran.

Hambatan administrasi lain yang menjadi penyebab keterlambatan pencairan anggaran adalah masih adanya alokasi anggaran yang diberikan tanda bintang yang disebabkan kelengkapan data pendukung yang belum tersedia. Hal ini menjadi indikasi bahwa perencanaan belum matang termasuk pula kesiapan satker dalam mempersiapkan dokumen pendukung perlu ditingkatkan. Hambatan administrasi lain diantaranya proses revisi yang terkadang masih terhambat, terutama revisi yang dilakukan di kantor pusat K/L. Hal ini bisa diatasi dengan menyederhanakan mekanisme revisi sesuai dengan kewenangan instansi masing-masing.

Sementara itu untuk mekanisme pengadaan barang dan jasa, masih banyak yang menjadi hambatan bagi pelaksanaan pencairan anggaran. Hambatan yang utama antara lain faktor SDM yang masih belum mendukung dengan kekurangan tenaga pegawai yang memiliki sertifikat untuk menjadi pejabat pengadaan. Beberapa satker sudah menggunakan kemudahan memulai pengumuman lelang di awal tahun – pengumuman dilakukan setelah DIPA diterima namun masih meragukan penggunaan anggaran tahun berjalan untuk kegiatan tahun berikutnya karena belum ada payung hukumnya. Selain itu pelaksanaan pelelangan secara elektronik (*e-procurement*) masih belum dapat dilaksanakan dengan baik. Hambatan lain adalah mekanisme sanggah banding yang relatif panjang sehingga dapat mengganggu jalannya proyek. Peraturan yang sering berubah juga menjadi salah satu hambatan dalam mekanisme pengadaan. Peraturan Presiden nomor 54 tahun 2010 terlalu luas cakupannya sehingga kurang fokus dalam menjaga kualitas output bahkan cenderung hanya membuat taat pada prosedur yang lebih kompleks tetapi mengabaikan pencapaian output yang optimal.

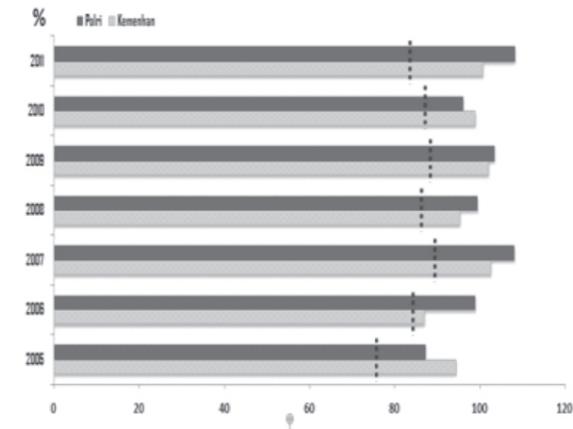
3. Kultur

Hipotesis lain yang dianalisis sebagai penyebab rendahnya realisasi penyerapan belanja K/L adalah faktor kultur. Faktor kultur yang dimaksud disini adalah budaya pegawai dalam melaksanakan disiplin anggaran. Hipotesis tersebut didasarkan pada fakta bahwa pada periode 2005 hingga 2011, Kementerian Pertahanan dan Kepolisian RI yang dianggap memiliki kultur disiplin tinggi ternyata penyerapannya selalu berada di atas rata-rata nasional. Hal ini mengindikasikan kedisiplinan dalam pelaksanaan anggaran berpotensi meningkatkan penyerapan. Hal yang sebaliknya terjadi di lembaga DPR, DPD dan MPR. Pada lembaga-lembaga tersebut penyerapan pada tahun 2005 hingga 2011 selalu berada di bawah rata-rata nasional. Berdasarkan data dan fakta tersebut, penulis berkesimpulan bahwa faktor kultur terutama disiplin anggaran juga sangat mempengaruhi pelaksanaan penyerapan anggaran. Semakin disiplin kultur sebuah organisasi ternyata meningkatkan pula disiplin dalam pencairan anggaran. Gambar 7 dan Gambar 8 adalah realisasi penyerapan untuk Polri dan Kemenhan serta DPR, DPD dan MPR.

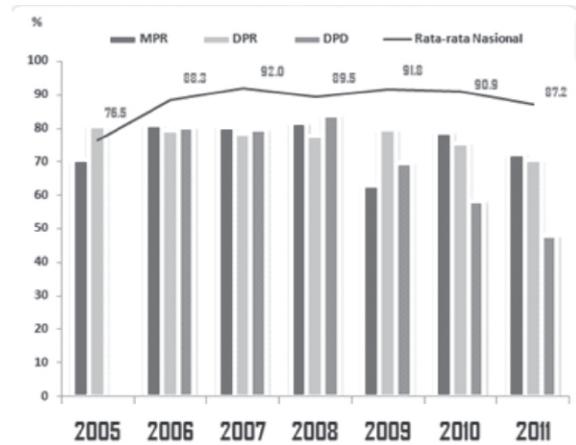
Permasalahan kultur disiplin anggaran dapat diatasi dengan memberikan sanksi terhadap K/L yang berkinerja tidak baik dalam pelaksanaan anggaran. Hal ini telah dilakukan dengan diterbitkannya Keputusan Menteri Keuangan No. 170 tahun 2010 yang salah satu isinya adalah tentang reward and punishment untuk mendisiplinkan anggaran. Namun dasar hukum berupa KMK masih cukup lemah untuk mendisiplinkan anggaran seluruh K/L sehingga perlu diterbitkan dasar hukum atau peraturan yang lebih tinggi baik berupa Peraturan Pemerintah ataupun Perpres.

E. PENUTUP

Realisasi penyerapan anggaran merupakan salah satu faktor penting yang dapat mengoptimalkan fungsi APBN dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi. Realisasi anggaran yang ideal adalah anggaran dengan tingkat realisasi yang tinggi dan tersebar merata sepanjang tahun. Kenyataan yang terjadi adalah masih belum optimalnya realisasi penyerapan anggaran dan pencairan anggaran yang menumpuk di akhir tahun. Hal tersebut berdampak kurang baik terhadap pertumbuhan ekonomi dan memicu peningkatan inflasi di akhir tahun.



Gambar 7.
Realisasi Polri dan Kemenhan



Gambar 8.
Realisasi MPR, DPR dan DPD

Terdapat 5 kondisi yang terjadi saat ini terkait realisasi anggaran yang diidentifikasi penulis, antara lain tingkat kesesuaian alokasi K/L yang belum konsisten sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya, realisasi per jenis belanja K/L yang masih rendah, realisasi belanja per K/L masih belum optimal, pola penyerapan belanja masih belum merata dan tingkat kesenjangan belanja per satker pada suatu K/L masih tinggi.

Berdasarkan kondisi tersebut dapat diidentifikasi 3 faktor utama yang menyebabkan sumbatan penyerapan anggaran. 3 faktor tersebut adalah faktor perencanaan anggaran, faktor birokrasi terutama mekanisme administrasi dan pengadaan serta faktor kultur terutama disiplin anggaran.

Rekomendasi yang perlu dilakukan dalam memperbaiki permasalahan percepatan realisasi anggaran belanja K/L antara lain:

- Memperbaiki perencanaan dan penganggaran di K/L agar pengalokasian anggaran dilakukan sesuai dengan kebutuhan dan tidak terjadi *over budget*.
- Menyederhanakan mekanisme pengadaan (*procurement*) dan mekanisme administrasi anggaran agar prosedurnya lebih mudah dan prosesnya lebih cepat.
- Mendisiplinkan anggaran dengan menyarankan K/L agar melaksanakan kegiatan sesuai dengan rencana pencairan (*disbursement plan*)

REFERENSI

Bank Dunia, 2007, *Kajian Pengeluaran Publik Indonesia*, <http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/226271-1168333550999/PERFBAB5-Infrastruktur.pdf>

Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan, 2011, *Data Pokok Indikator Ekonomi dan Perkembangan APBN*, Jakarta.

Republik Indonesia, Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2011.

Republik Indonesia, Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012.

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

Republik Indonesia, Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor 66 Tahun 2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan Pembayaran atas Beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD 2009.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun 2011.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2005 tentang Perencanaan Pembangunan Nasional.

Republik Indonesia, Peraturan Presiden RI No. 52 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.