

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Masalah keterlambatan penyerapan anggaran memang adalah masalah klasik dalam instansi pemerintahan. Berbagai upaya telah dilakukan pihak terkait untuk menyelesaikan masalah tersebut. Akan tetapi pemecahan masalah tersebut belum menjadi solusi terbaik. Usaha nyata yang telah dilakukan pemerintah untuk mempercepat penyerapan anggaran antara lain diberlakukannya *Standard Operating Procedure (SOP)* yang lebih baik di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) dan Kantor Wilayah (Kanwil) perbendaharaan yang mencakup aspek kecepatan, ketepatan, transparansi dan tanpa biaya, baik dari segi prosedur maupun waktu dengan sentuhan teknologi informasi sebagai pendukung sehingga diperoleh hasil layanan yang lebih efektif dan efisien. SOP tersebut menggunakan sistem *one stop service*, bahwa berbagai pelayanan kepada customer hanya dilayani di *front office*. Pada KPPN, penyelesaian SP2D yang sebelumnya diselesaikan dalam 8 jam kerja (satu hari), sekarang paling lama diselesaikan dalam waktu satu jam. Sementara itu pada Kanwil Perbendaharaan, proses penelaahan dan pengesahan penerbitan DIPA paling lama 5 hari kerja, pengesahan revisi DIPA paling lama 3 hari kerja, persetujuan dispensasi tambahan uang persediaan (TUP) paling lama 2 hari kerja. Sebelumnya, tidak ada kepastian dalam penyelesaian dokumen tersebut.

Masalah rendahnya penyerapan anggaran di trimester pertama dan membengkak di akhir tahun masih terjadi sampai saat ini. Kinerja penyerapan anggaran seperti itu tidak akan membawa dampak positif bagi proses

pembangunan suatu bangsa. Penyerapan anggaran negara memerlukan adanya perimbangan dan proporsi pergerakan yang berjalan secara kontinu. Tujuan yang hendak dicapai kemudian bukan hanya sebatas terserapnya anggaran, tapi yang lebih penting adalah bagaimana penyerapan anggaran mampu melahirkan efek positif dalam rangka menggerakkan roda pembangunan bangsa dan negara.

Dalam kerangka penganggaran berbasis kinerja, sebenarnya penyerapan anggaran bukan merupakan target alokasi anggaran. Anggaran berbasis kinerja 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. Kegagalan target penyerapan anggaran memang akan berakibat hilangnya manfaat belanja. Karena dana yang telah dialokasikan ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan, yang berarti terjadi *idle money*. Padahal apabila pengalokasian anggaran efisien, maka keterbatasan sumber dana yang dimiliki negara dapat dioptimalkan untuk mendanai kegiatan strategis (Syarif, 2015).

Kementerian Agama merupakan kementerian yang menempati urutan ke empat dalam jajaran sepuluh kementerian/lembaga dengan alokasi anggaran terbesar dalam APBNP 2014. Sepuluh K/L dengan alokasi anggaran terbesar dalam APBNP tahun 2014, alokasinya mencapai 76,3 persen dari total anggaran K/L dalam APBNP tahun 2014, yaitu: (1) Kementerian Pertahanan (13,8 persen); (2) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (12,7 persen); (3) Kementerian Pekerjaan Umum (12,4 persen); (4) Kementerian Agama (8,6 persen); (5) Kementerian Kesehatan (7,9 persen); (6) Kepolisian Negara

Republik Indonesia (7,2 persen); (7) Kementerian Perhubungan (6,0 persen); (8) Kementerian Keuangan (3,0 persen); (9) Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (2,4 persen); dan (10) Komisi Pemilihan Umum (2,3 persen) (www.anggaran.depkeu.go.id).

Berdasarkan kinerja penyerapan anggaran sampai dengan semester I tahun 2014 diperkirakan enam dari sepuluh K/L di atas mempunyai daya serap yang lebih tinggi dibandingkan daya serap nasional yang mencapai 29,3 persen. Enam K/L tersebut adalah (1) Kementerian Pertahanan (31,8 persen); (2) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (30,2persen); (3) Kementerian Kesehatan (31,2 persen); (4) Kepolisian Negara RI (39,6 persen); (5) Kementerian Keuangan (37,3 persen); dan (6) Komisi Pemilihan Umum (48,6 persen). Sementara itu, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Agama, Kementerian Perhubungan, dan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, penyerapannya di bawah daya serap nasional (29,3 persen) (www.anggaran.depkeu.go.id).

Kementerian Agama sebagai salah satu pemegang anggaran terbesar di Indonesia tentu sudah seharusnya selalu berupaya meningkatkan kinerja penyerapan anggarannya. Akan tetapi perbaikan penyerapan anggaran tersebut belum memperlihatkan hasil yang signifikan. Berdasarkan laporan pemerintah tentang pelaksanaan APBN, terlihat bahwa realisasi belanja Kementerian Agama Semester I dari tahun 2007 sampai 2014 masih kurang dari 40%. Tahun 2007 realisasi sebesar 38% dari APBNP, tahun 2008 menurun menjadi 35,4% dari total APBNP, 2009 sebesar 32,4%, 2010 sebesar 27,8%, 2011 sebesar 28%, tahun 2012 sebesar 31%, tahun 2013 sebesar 27%, dan tahun 2014 mengalami sedikit peningkatan menjadi 27,7% (www.anggaran.depkeu.go.id).

Realisasi anggaran belanja Kementerian Agama dalam Semester I tahun 2013 diperkirakan mencapai Rp12.278,2 miliar, yang berarti menyerap 27,0 persen dari pagunya yang ditetapkan dalam APBNP 2013 sebesar Rp45.419,6 miliar. Semester I tahun 2014 diperkirakan mencapai Rp14.266,4 miliar, yang berarti menyerap 27,7 persen dari pagunya yang ditetapkan dalam APBNP tahun 2014 sebesar Rp51.568,5 miliar. Tingkat realisasi belanja di tahun 2014 memang sedikit mengalami peningkatan dibanding tahun 2013, namun realisasi belanja Semester I sebesar 27,7 % masih tergolong sangat rendah (www.anggaran.depkeu.go.id).

Penyerapan anggaran belanja Kementerian Agama dalam semester I tahun 2013 tersebut terdiri dari belanja pegawai mencapai Rp8.702,2 miliar, belanja barang mencapai Rp1.159,2 miliar, belanja modal mencapai Rp114,9 miliar, dan bantuan sosial mencapai Rp2.302,0 miliar. Realisasi anggaran pada Kementerian Agama dalam semester I tahun 2014 tersebut, dimanfaatkan untuk melaksanakan berbagai program, diantaranya: (1) Program Pendidikan Islam; (2) Program Bimbingan Masyarakat Islam; (3) Program Bimbingan Masyarakat Kristen; (4) Program Bimbingan Masyarakat Katolik; (5) Program Bimbingan Masyarakat Hindu; dan (6) Program Bimbingan Masyarakat Buddha (www.anggaran.depkeu.go.id).

Salah satu bukti bahwa usaha yang dilakukan untuk perbaikan kinerja penyerapan anggaran belum berhasil dapat dilihat dari tingkat realisasi anggaran Kantor Kementerian Agama di Sumatera Barat yang masih belum proporsional hingga tahun 2014. Satuan kerja Kantor Kementerian Agama yang berada di wilayah Sumatera Barat terdiri dari 20 (dua puluh) Satuan Kerja yang terdiri dari 19 (Sembilan belas) Kantor Kabupaten dan 1 (satu) Kantor Wilayah.

Satuan Kerja Kantor Kabupaten memiliki paling sedikit 4 (empat) Unit Eselon yaitu Sekretariat Jenderal, Pendidikan Islam, Bimbingan Masyarakat

Islam, dan Penyelenggara Haji dan Umrah, terkecuali Kantor Kabupaten Kepulauan Mentawai ditambah dua Unit Eselon yaitu Bimbingan Masyarakat Kristen, dan Bimbingan Masyarakat Katolik, Kantor Kemenag Kota Padang ditambah satu Unit Eselon yaitu Bimbingan Masyarakat Kristen. Satuan kerja Kantor Kemenag Kota Bukittinggi ditambah dua Unit Eselon yaitu Bimbingan Masyarakat Kristen, dan Bimbingan Masyarakat Katolik. Kantor Kabupaten Pasaman Barat ditambah satu Unit Eselon yaitu Bimbingan Masyarakat Katolik, Kantor Kemenag Kota Payakumbuh ditambah dua Unit Eselon yaitu Bimbingan Masyarakat Kristen, dan Bimbingan Masyarakat Katolik. Satuan Kerja Kantor Wilayah ditambah empat Unit Eselon yaitu, Bimbingan Masyarakat Kristen, Bimbingan Masyarakat Katolik, Bimbingan Masyarakat Hindu, dan Bimbingan Masyarakat Budha. Masing-masing Unit Eselon mempunyai anggaran tersendiri. Beragamnya Unit Eselon menjadi tantangan tersendiri bagi Kementerian Agama dalam penyerapan anggaran.

Masalah penyerapan anggaran belanja yang tidak proporsional pada Kantor Kementerian Agama di wilayah Sumatera Barat terlihat dari data Laporan Realisasi Anggaran Belanja Tahun 2014. Hampir seluruh Unit Eselon yang berada pada Satuan Kerja tersebut untuk Triwulan I penyerapan anggaran belanjanya belum mencapai dua puluh lima persen (25%). Unit Eselon yang memiliki tingkat penyerapan anggaran belanja pada Triwulan I yang bagus hanya Unit Eselon Sekretariat Jenderal Kantor Kementerian Agama Kota Sawahlunto sebesar 27,83% dan unit eselon Sekretariat Jenderal Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tanah Datar sebesar 32,81%.

Persentase penyerapan anggaran belanja Triwulan III yang seharusnya sudah mencapai 75%, namun banyak Satuan Kerja yang penyerapannya masih jauh dari 75%. Satuan Kerja yang persentase penyerapan anggaran belanjanya jauh dibawah 75% pada Triwulan III adalah Kantor Kementerian Agama Kab.

Solok, Kantor Kementerian Agama Kab. Pesisir Selatan, Kantor Kementerian Agama Kab. Agam, Kantor Kementerian Agama Kota Bukittinggi, Kantor Kementerian Agama Kab. Pasaman, Kantor Kementerian Agama Kab. Darmasraya, dan Kantor Wilayah Kementerian Agama Sumbar. Kantor Kementerian Agama Kabupaten Darmasraya termasuk Satuan Kerja yang penyerapan anggaran belanja pada Triwulan III nya sangat jauh dari 75%, dan terjadi pada tiga Unit Eselon yaitu Unit Eselon Sekretariat Jenderal, Bimbingan Masyarakat Islam, dan Pendidikan Islam. Unit Eselon Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Wilayah Kementerian Agama Sumbar juga termasuk Satuan Kerja yang memiliki penyerapan anggaran belanja terburuk di Triwulan III tahun 2014 yaitu sebesar 5,59%. Data selengkapnya mengenai tingkat penyerapan anggaran belanja tersebut dapat dilihat pada lampiran I.

Berdasarkan pemaparan uraian latar belakang diatas beserta fenomenanya, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Penyebab Keterlambatan Penyerapan Anggaran Belanja pada Satuan Kerja Kantor Kementerian Agama di Wilayah Provinsi Sumatera Barat (Suatu Penelitian dengan Analisis Faktor).

1.2 RUMUSAN MASALAH

Usaha-usaha yang telah dilakukan pemerintah untuk mengatasi permasalahan penyerapan anggaran yang tidak proporsional yaitu rendah diawal tahun anggaran dan tinggi diakhir tahun anggaran masih belum dapat diperbaiki secara maksimal. Berdasarkan fenomena tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “ Apa item dan faktor yang menjadi penyebab keterlambatan penyerapan anggaran belanja pada Satuan Kerja Kantor Kementerian Agama yang ada di wilayah Provinsi Sumatera Barat?”

1.3 TUJUAN PENELITIAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengeksplorasi penyebab keterlambatan penyerapan anggaran belanja Satuan Kerja Kantor Kementerian Agama di Wilayah Provinsi Sumatera Barat serta melakukan analisis faktor terhadap item penyebab keterlambatan penyerapan anggaran belanja tersebut. Manfaat penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi dan referensi untuk menyelesaikan masalah-masalah terkait dengan keterlambatan penyerapan anggaran belanja khususnya yang terjadi pada Satuan Kerja Kantor Kementerian Agama. Manfaat lain dari penelitian ini yaitu dapat dijadikan sebagai studi literatur terkait dengan penyerapan anggaran belanja.

1.4 BATASAN PENELITIAN

Dalam penelitian ini terdapat pembatasan penelitian yaitu:

1. Satuan kerja yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah Satuan Kerja Kantor Kementerian Agama yang ada di Wilayah Sumatera Barat. Pemilihan tersebut karena Satuan Kerja Kantor Kementerian Agama mempunyai Unit Eselon yang seragam, sedangkan Satuan Kerja Madrasah, Perguruan Tinggi dan Balai Diklat tidak di sertakan dalam penelitian ini karena unit eselon yang tidak sama dengan Satuan Kerja Kantor Kementerian Agama.
2. Penelitian ini memfokuskan realisasi penyerapan anggaran belanja di tahun anggaran 2014.