

Faktor-faktor Penyebab Rendahnya Penyerapan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah di Provinsi Riau Tahun Anggaran 2012

Alsar Andri¹, Askarmin Harun², Timbul Dompok³

¹ Universitas Islam Kuantan Singingi, Riau

² Universitas Riau Kepulauan, Batam

³ Universitas Putera Batam, Batam

INFORMASI ARTIKEL

Sejarah Artikel:

Diterima Redaksi: 1 Februari 2019

Revisi Akhir: 15 Februari 2019

Diterbitkan Online: 28 Februari 2019

KATA KUNCI

Absorbition of Budget, Regional Work Units, APBD

KORESPONDENSI

No HP: 082115506161

E-mail: alshar_andri@yahoo.co.id

A B S T R A C T

Budget absorption is one indicator of the success of Regional Work Units in carrying out their programs. The purpose of this research is to find out the factors that caused the low absorption of the budget in the Regional Work Unit in Riau Province in the 2012 fiscal year. This study used survey research methods, the level of exploration was descriptive and used qualitative data analysis. The results of this study conclude that the causes of the low absorption of the budget are: Administrative factors, time factors, non-mature activity planning factors, factors in understanding regulations, auction factors, factors in slowing down the 2012 APBD, factor transfer of functionary and National Sports Week factors (PON) XVIII in Riau Province in 2012.

1. PENDAHULUAN

Negara dibentuk bertujuan untuk memajukan kesejahteraan masyarakatnya, hal ini telah tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat yang berbunyi : Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Salah satu bentuk dalam mensejahterakan bangsa yakni dengan cara pengelolaan keuangan negara yang diperuntukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka Undang-Undang Dasar 1945 telah mengamanatkannya dalam BAB VIII Tentang Hal Keuangan Pasal 23 Ayat 1 yang berbunyi : 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.

Hal ini berbanding lurus sebagai mana yang dikatakan oleh Rachmat, bahwasannya pembahasan tentang negara tidak akan

terlepas dari pembahasan pemerintahan, dan pembahasan pemerintahan berarti pula pembahasan tentang keuangan pemerintahan. Keuangan pemerintah ialah semua hak yang dapat dinilai dengan uang yang secara hukum dapat dijadikan milik pemerintah, dalam lingkup pemerintahan di suatu negara terdapat konsep keuangan sebagai salah satu barometer maju tidaknya negara secara ekonomi. Sistem keuangan negara dikelola untuk mendukung semua proyek pembangunan dalam berbagai sektor. Sistem pengelolaan keuangan yang buruk menjadi salah satu penyebab hancurnya suatu negara. Sebaliknya, sistem keuangan yang profesional akan mendukung kebijakan negara. Tanpa keuangan, suatu negara akan lumpuh karena semua sektor dalam pemerintahan tidak berjalan dengan baik. (Rachmat, 2010: 81).

Tujuan dari pembangunan ekonomi yang erat kaitannya dengan keuangan negara semata-mata untuk mencapai tingkat kemakmuran yang lebih tinggi, dalam mencapai tujuan tersebut pemerintah dapat ikut campur secara aktif dan pasif mulai dari Pemerintah Pusat sampai kepada Pemerintah Daerah. Hal ini

dimaksudkan agar terciptanya kebaikan distribusi yang merata terhadap kekayaan negara, serta tercapainya cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang termaktub dalam Pancasila yakni Sila ke lima. Selain itu, tujuan lain yang terkandung dalam pendistribusian kekayaan negara agar tidak terjadinya perbedaan-perbedaan antara daerah-daerah yang memiliki kekayaan dan tidak memiliki kekayaan. Tentunya atas dasar ini, Pemerintah Daerah harus memiliki kewenangan untuk merealisasikan dengan bentuk kebijakan fiskal agar dapat menggambarkan kesejahteraan optimum atau maksimum bagi seluruh masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal menjadikan pemerintah daerah memiliki *power*, diskresi dan kewenangan yang besar dalam mengelola sumber daya daerah yang dimilikinya untuk kesejahteraan masyarakat. Selanjutnya, kunci keberhasilan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di masing-masing Pemerintahan Daerah sebenarnya terletak pada kemampuan Pemerintahan Daerah melakukan tata kelola keuangan daerah yang baik. Perwujudan Tata Kelola keuangan yang baik dapat dilihat dari pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pemerintah Daerah semestinya tidak hanya berorientasi untuk meningkatkan volume anggaran setinggi-tingginya, tetapi yang lebih utama adalah mengoptimalkan tata kelola keuangan daerah yang dimilikinya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Permasalahan di daerah salah satunya adalah mengenai penyerapan anggaran, seharusnya daerah tidak hanya dituntut untuk selalu dapat meningkatkan APBD dari tahun ketahun, akan tetapi hal yang tidak kalah lebih penting adalah pemerintah daerah mampu mengoptimalkan penyerapan anggaran dengan artian realisasi anggarannya lebih besar ketimbang target, agar anggaran yang telah tersedia mampu memberikan mamfaat yang besar kepada masyarakat tentunya ini akan lebih menyentuh kepada kesejahteraan masyarakat.

Masalah penyerapan anggaran yang tidak mencapai target selalu terulang setiap tahun. Padahal, pengeluaran atau belanja pemerintah menjadi faktor penting untuk menstimulasi perekonomian. Pemerintah Provinsi Riau, merupakan salah satu Provinsi yang APBD terbilang cukup besar. Pada tahun 2012 APBD Pemerintah Provinsi Riau setelah perubahan sebesar Rp. 7.054.492.986.434,73, nilai ini sebenarnya cukup terbilang tinggi bila dibandingkan dengan daerah-daerah lain yang memiliki anggaran cukup kecil. Tercapainya pelaksanaan anggaran setiap daerah yang baik bisa dibuktikan dengan target penyerapan anggaran yang maksimal. Rendahnya penyerapan APBD Provinsi Riau tahun anggaran 2012, tidak hanya menjadi permasalahan di tingkat nasional, tetapi juga melanda berbagai instansi yang ada di daerah. Keberhasilan Pemereintah Daerah dalam melaksanakan

tugas negara dapat diukur sejauh mana pemerintah tersebut menjalankan atau mengalokasikan anggaran daerah yang ada di setiap urusan. Provinsi Riau tahun 2012 memiliki APBD sebesar Rp. 7.054.492.986.434,73, realisasinya Rp. 5.695.769.976.836,48, dengan persentase penyerapan anggaran 80,74 % dan SiLPA sebesar Rp. 1.358.723.009.598,25.

Kemudian setiap urusan Pemerintah Daerah yang mampu melaksanakan tugas negara dengan baik, salah satunya dapat dilihat sejauh mana penyerapan anggaran pada masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Berdsarkan data dari Forum Indonesia untuk Transfaransi Anggaran Riau (FITRA RIAU), yang telah dianalisis oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Provinsi Riau tahun 2012 merilis 15 nama Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selingkungan Provinsi Riau yang buruk dalam penyerapan anggaran pada program kegiatan APBD tahun 2012, data itu dapat dilihat dari tabel di bawah ini :

Tabel 1 : Rating Kinerja SKPD Terburuk Tahun 2012 Provinsi Riau

No	Nama SKPD	Anggaran Setelah Perubahan	Realisasi	Penyerapan
1	Disperindag	Rp. 15.538.956.956,00	Rp. 8.361.023.026,00	53,81 %
2	Disperanakan	Rp. 37.997.491.110,00	Rp. 20.816.193.552,00	54,78 %
3	Dishut	Rp. 23.386.036.485,00	Rp. 14.698.183.445,00	62,85 %
4	Badan Kepegawain Daerah	Rp. 28.552.826.970,00	Rp. 18.194.499.686,00	63,72 %
5	Sekwan	Rp. 140.057.365.403,00	Rp. 91.212.930.204,00	65,13 %
6	Distamben	Rp. 55.603.348.870,00	Rp. 37.414.414.358,00	67,29 %
7	Sekda	Rp. 316.966.388.224,00	Rp. 221.759.491.271,75	70,18 %
8	Dinas Pendidikan	Rp. 379.961.631.713,00	Rp. 275.004.574.634,00	72,37 %
9	Bappeda	Rp. 53.824.847.220,00	Rp. 39.448.459.960,00	73,29 %
10	Dispora	Rp. 505.258.071.172,00	Rp. 370.887.350.421,00	73,41 %
11	Badan Ketahanan Pangan	Rp. 8.831.430.852,19	Rp. 5.871.079.314,00	77,80 %
12	Diskantut	Rp. 49.152.666.022,00	Rp. 38.271.441.313,00	77,86 %
13	Badan Lingkungan Hidup	Rp. 12.446.882.800,00	Rp. 9.724.963.219,00	78,13 %
14	Disbudpar	Rp. 11.160.000.000,00	Rp. 9.094.194.886,00	81,49 %
15	Distranduk	Rp. 2.976.686.000,00	Rp. 2.489.084.025,00	83,62 %

Sumber : FITRA Riau dan LKPD Provinsi Riau Tahun 2012

Persoalan ini merupakan kejadian yang tidak biasa dalam pelaksanaan tatakelola keuangan daerah Provinsi Riau tahun 2012. Buruknya serapan anggaran, yang berakibat pada buruknya kinerja dan program pemerintah harus segera berbenah, agar hal itu tidak terus berulang setiap tahunnya. Munculnya deretan fenomena tersebut memberikan berbagai dampak negatif terhadap daerah secara langsung maupun tidak langsung seperti terhambatnya roda perekonomian daerah dan minimnya penciptaan lapangan kerja

baru, sehingga menyebabkan penduduk miskin Riau bertambah, berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Riau Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Riau pada September 2012 adalah 481,31 ribu jiwa atau 8,05 % dari total penduduk. Jika dibandingkan dengan penduduk miskin pada September 2011 yang berjumlah 472,45 ribu jiwa atau 8,17 %, jumlah penduduk miskin di Riau mengalami kenaikan sebanyak 0,9 ribu jiwa. Dampak lain yang juga ditimbulkan adalah terhambatnya program pemberantasan kemiskinan, pengangguran, kesehatan, pembangunan infrastruktur dalam peningkatan perekonomian masyarakat Provinsi Riau dan *multiplier effect* lainnya.

Hal ini penting untuk dievaluasi dari setiap SKPD dalam penyerapan anggaran serta harus segera dicarikan faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya penyerapan APBD terutama anggaran disetiap SKPD yang berada di bawah naungan pemerintah Provinsi Riau, sehingga minimnya penyerapan anggaran tersebut bisa diatasi dan tidak terjadi lagi ditahun-tahun berikutnya. Adapun SKPD yang terkecil serapannya pada tahun 2012 adalah Dinas Perindustrian dan Perdagangan, yang memiliki anggaran sebesar Rp. 15.538.956.956,00, realisasinya Rp. 8.361.023.026,00 dengan persentase penyerapan anggaran 53,81 %. Dari uraian di atas serta gejala-gejala yang ada, maka penulis membuat rumusan masalah adalah : Faktor-Faktor Apakah Yang Menyebabkan Rendahnya Penyerapan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah Di Provinsi Riau Tahun Anggaran 2012. Adapun tujuan penelitian adalah untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Provinsi Riau tahun anggaran 2012. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi perbaikan kualitas Pemerintahan Daerah atau SKPD selingkup Provinsi Riau dalam manajemen keuangan terutama dalam hal realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan dalam penyerapan anggaran SKPD.

2. TINJAUAN PUSTAKA

Ada beberapa teori yang dapat digunakan sebagai dasar dalam menganalisa terkait dengan penyerapan anggaran pemerintahan daerah, diantaranya adalah :

1. Keuangan Negara

Keuangan negara menurut M. Ichwan adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka diantaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijadikan untuk masa mendatang, lazimnya 1 (satu) tahun mendatang. Sedangkan menurut Geodhart adalah keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah

untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut. Unsur-unsur keuangan negara menurut Geodhart meliputi : a. Periodik, b. Pemerintah sebagai pelaksana anggaran, c. Pelaksana anggaran mencakup 2 (dua) wewenang, yaitu : wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan, d. Bentuk anggaran adalah berupa suatu undang-undang. (dalam Tjandra, 2013 : 01).

2. Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal adalah kebijakan penyesuaian di bidang pengeluaran dan penerimaan pemerintah untuk memperbaiki keadaan ekonomi, atau dapat juga dikatakan kebijakan fiskal adalah suatu kebijakan ekonomi dalam rangka mengarahkan kondisi perekonomian untuk menjadi lebih baik dengan jalan mengubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Adapun pemahaman lain dari kebijakan fiskal (*fiscal policy*) adalah kebijakan pemerintah dengan menggunakan belanja negara dan perpajakan dalam rangka menstabilkan perekonomian. Kebijakan ini mirip dengan kebijakan moneter untuk mengatur jumlah uang beredar, namun kebijakan fiskal lebih menekankan pada pengaturan pendapatan dan belanja pemerintah. (Rahayu, 2010 : 01).

Sedangkan menurut Rahardjo Adisasmita desentralisasi fiskal yaitu, desentralisasi yang berusaha untuk memperbaiki kinerja keuangan melalui peningkatan kemampuan menggali sumber-sumber keuangan (pembiayaan) daerah secara berkelanjutan. (Rahardjo Adisasmita, 2011 : 17).

3. Penyerapan Anggaran

Menurut Glenn A. Welsch menyebutkan bahwa anggaran adalah suatu bentuk *statement* daripada rencana dan kebijaksanaan manajemen yang dipakai dalam suatu periodik tertentu sebagai petunjuk/*blue print* dalam periode tertentu. Sedangkan menurut M. Marsono memberikan definisi bahwa anggaran adalah suatu rencana pekerjaan yang pada suatu pihak mengandung jumlah pengeluaran yang setinggi-tingginya yang mungkin diperlukan untuk membiayai kepentingan negara pada suatu masa depan, dan pihak lain perkiraan pendapatan (penerimaan) yang mungkin akan dapat diterima dalam masa tersebut. Pendapat lain dari Jones dan Pendlebury bahwa anggaran merupakan suatu kerja pemerintah yang diwujudkan dalam bentuk uang (rupiah) selama masa periode tertentu (1 tahun). Anggaran tersebut digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otoritas pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja dan sebagai alat untuk memotivasi para pegawai dan alat untuk koordinasi bagi semua

aktivitas dari berbagai unit kerja. (dalam Halim dan Iqbal, 2002 : 137).

Sampai saat ini pemerintah pusat maupun daerah belum memiliki definisi baku tentang standar dari berapa persen suatu daerah masuk ke dalam kategorisasi mengalami rendahnya penyerapan APBD. Namun, ada beberapa daerah yang memiliki fakta integritas yang kemudian ditanda-tangani oleh Kepala SKPD, bahwa suatu pemerintah daerah akan tercatat mengalami rendahnya serapan anggaran apabila sampai dengan akhir tahun tidak mampu merealisasikan 90% dari total APBD yang telah disusun.

3. METODE PENELITIAN

Tipe penelitian yang akan digunakan adalah metode penelitian Survey, dengan tingkat eksplanasi Deskriptif serta menggunakan analisis data Kualitatif. Pengertian survey umumnya dibatasi pada penelitian yang datanya dikumpulkan dari sampel (*key informan*) atas populasi (situasi sosial/*social situation*) untuk mewakili seluruh populasi (situasi sosial/*social situation*). (Singarimbun dan Efendi, 2008 : 03).

Sedangkan pengertian deskriptif (*Descriptive*) yang berarti bersifat menggambarkan atau melukiskan sesuatu hal. Menggambarkan atau melukiskan dalam hal ini dapat dalam arti sebenarnya (*Harfiah*), yaitu berupa gambar-gambar atau foto-foto yang didapat dari lapangan, atau peneliti menjelaskan hasil penelitian dengan gambar-gambar dan dapat pula berarti menjelaskannya dengan kata-kata. (Usman dan Akbar, 2011 : 129).

Menurut Sugiyono penelitian kualitatif adalah penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara *triangulasi* (gabungan), analisa data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi. (Sugiyono, 2012 :89-91).

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Faktor-Faktor Penyebab Rendahnya Penyerapan Anggaran Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Riau Tahun 2012.

Penyerapan anggaran Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Riau pada tahun 2012 tidak terserap secara maksimal, yakni penyerapan fisik atau realisasi fisik sebesar 65,27 % dan realisasi keuangan sebesar 53,68 % yang dihitung dari belanja langsung. Ketika SKPD mampu menggali berbagai bentuk pemasukan dalam bentuk PAD maupun hal lainnya dalam rangka

untuk meningkatkan anggaran, semestinya penyerapan anggaran juga harus dipercepat dan dilakukan secara maksimal. Karena penyerapan anggaran merupakan rangkaian kegiatan yang menjadi salah satu tolak ukur atau cerminan dari tercapainya suatu kegiatan. Selain itu, dampak negatif dari rendahnya penyerapan anggaran akan mengakibatkan berbagai permasalahan, mulai dari permasalahan, pembangunan, ekonomi serta tidak tercapainya secara maksimal kegiatan yang telah direncanakan dan diprogramkan. Adapun Faktor-Faktor Penyebab Rendahnya Penyerapan Anggaran Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Riau Tahun 2012 adalah sebagai berikut :

1. Faktor Administrasi

Administrasi secara sederhana adalah proses pencatatan, pembukuan, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Secara administrasi ternyata dapat menyebabkan proses penyerapan anggaran dalam suatu instansi pemerintah. Sebab prosedur dalam penarikan keuangan daerah dan penggunaan keuangan daerah semua berkaitan dengan administrasi. SKPD dalam menggunakan anggaran harus menaati prosedur administrasi yang berlaku, dalam penggunaan anggaran SKPD tidak bisa diambil keseluruhan anggaran yang dimilikinya, semuanya memiliki proses administrasi dan harus mengikuti arus kas yang berlaku, artinya anggaran SKPD tidak bisa langsung diambil secara keseluruhan. Segala sesuatu dalam pencairan anggaran SKPD memiliki jadwal waktu, yakni dari bulan Januari sampai kepada bulan Desember. Setelah itu, dalam pelaksanaan kegiatan harus dipertanggungjawabkan sesuai dengan realisasi fisik yang telah dikerjakan barulah selanjutnya uang dapat dicairkan. Oleh karena itu, proses administrasi dalam pencairan anggaran yang panjang dan berbelit-belit akan menyebabkan susahny uang akan dikeluarkan. Apatah lagi apabila APBD tersebut lambat dalam pengesahan jelas ini akan memakan waktu dalam proses administrasinya. Sebagaimana dapat diketahui, proses administrasi ini sangat berkaitan dengan birokrasi yang merupakan alur jalur dalam pencairan anggaran. Birokrasi Indonesia, khususnya daerah (*Read Tape*) tidak sederhana dan terkenal dengan proses panjang dan berbelit-belit.

Hal ini, bisa jadi dikerankan oleh berbagai sebab diantaranya adalah :

- a. Faktor regulasi yang sulit dipahami dan tumpang tindih lagi banyak, akibatnya proses administrasi sangat sulit dilaksanakan terkesan kaku dan sangat prosedural.
- b. **Karena memang disengaja**, birokrasi berbelit bisa jadi memang disengaja. Dengan rumitnya sistem dan prosedur, diharapkan adanya orang-orang yang mengharapkan pelayanan cepat, tentunya dengan

meminta imbalan uang yang besarnya ditentukan oleh oknum birokrat. Inilah yang menimbulkan praktek-praktek KKN.

- c. **Karena tidak mempunyai kemampuan berlogika yang cerdas**, hasil survei UNDP menunjukkan bahwa kualitas SDM Indonesia termasuk terendah dunia. Penyebabnya antara lain rendahnya kualitas pendidikan, terutama sedikitnya pendidikan keterampilan. Tentunya kualitas SDM yang rendah juga ditentukan oleh rendahnya kemampuan dalam berlogika. Banyak yang tidak mampu berlogika secara cerdas.
- d. **Tidak mempunyai keterampilan di bidang manajemen maupun administrasi**, pada dasarnya memang aparat birokrat tidak mempunyai keterampilan di bidang manajemen maupun administrasi. Walaupun sudah ada juklak, namun yang membuat juklak bukan orang yang pakar di bidang manajemen dan administrasi, maka juklaknya justru membuat sistem dan prosedur menjadi rumit.
- e. Faktor lingkungan, faktor lingkungan juga bisa berpengaruh. Lingkungan kerja yang buruk bisa menimbulkan perilaku birokrasi yang buruk pula. Apalagi kalau sarana-prasarana kerjanya tidak menunjang maka birokrasi justru akan menghambat kelancaran proses manajemen maupun administrasi, dan
- f. Faktor mentalitas yang rendah, mentalitas bangsa Jepang dan mentalitas bangsa Indonesia memang jauh berbeda. Bangsa Jepang jujur dan disiplin dan menjadikan pekerjaan sebagai tantangan. Sedangkan orang Indonesia banyak yang tidak jujur, tidak disiplin, malas dan menganggap pekerjaan sebagai beban. Bisa jadi birokrasi berbelit yang diciptakan bertujuan untuk mengurangi volume pekerjaan.

2. Faktor Waktu (*Timing*)

Waktu merupakan ukuran dari penjadwallan sebuah kegiatan dalam pemerintah, waktu juga merupakan ukuran perencanaan, kapan kegiatan dilaksanakan dan sampai pada penyelesaian kegiatan. Artinya soal waktu sangat penting, untuk ditaati secara konsep dalam kegiatan. Dalam konsep anggaran APBD dituangkan dalam waktu dari tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Waktu yang dimaksud disini, yang dapat mengakibatkan daya serapan anggaran adalah, mengenai waktu pelaksanaan kegiatan anggaran pada tahun pembaharuan atau yang disebut dengan kegiatan perubahan. Dalam, kegiatan perubahan

biasanya kegiatan diadakan perubahan paling cepat pada pertengahan tahun anggaran yakni bulan Juni, bahkan ada perubahan kegiatan yang dilaksanakan pada bulan Oktober, jadi pengerjaan atau pelaksanaan kegiatan hanya berkisar enam bulan atau hanya sekitar dua bulan saja. Rasionalnya, terkadang kegiatan itu secara perencanaan harus dilakukan sejak bulan Januari dan memakan waktu lebih dari enam bulan. Akibatnya kegiatan tidak dapat dilaksanakan dan hanya dapat dikerjakan sampai pada realisasi fisik sebesar 60 % saja, inilah yang menyebabkan daya serap anggaran sangat berpengaruh.

3. Faktor Perencanaan Kegiatan Yang Tidak Matang

Planning atau perencanaan ialah suatu rangkaian persiapan tindakan untuk mencapai tujuan. Perencanaan merupakan pedoman, garis-garis besar atau petunjuk-petunjuk yang harus dituruti jika menginginkan hasil yang baik sebagaimana direncanakan. Langkah-langkah dalam perencanaan itu adalah, apa yang ingin dikerjakan, tujuan organisasi dalam membuat kegiatan serta memutuskan alat apa yang akan digunakan untuk mencapai tujuan tersebut. Dalam rangka melakukan hal tersebut, instansi harus meramalkan (*forecasting*) sejauh mana kemungkinan tersebut dapat dicapai, baik dilihat dari aspek anggaran, kondisi sosial instansi maupun lingkungan politik tempat organisasi serta dihubungkan dengan sumber-sumber yang ada untuk mewujudkan rencana tersebut. Perencanaan juga mencakup fungsi *budgeting*, sebab *budget/anggaran* merupakan rencana pengeluaran sejumlah uang untuk melakukan suatu tujuan.

Dalam kasus Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Riau tahun 2012, permasalahan perencanaan kegiatan yang tidak matang terjadi. Akibatnya, hal ini mempengaruhi daya serapan anggaran pada SKPD tersebut, sebab kegiatan yang direncanakan secara tidak matang pada akhirnya tidak akan maksimal dikerjakan dan pada akhirnya bisa jadi kegiatan tersebut tidak dapat dilaksanakan. Hal ini dikarenakan oleh dalam penyusunan kegiatan tidak memperhatikan konsep manajemen organisasi yang salah indikatornya adalah mempertimbangkan sumber daya terutama sumber daya pelaksana kegiatan, selain itu yang perlu diperhatikan dalam penyusunan kegiatan adalah efektifitas dan daya guna dalam sebuah kegiatan, bukan hanya sebatas kegiatan seremonial dan pengejaran target kegiatan SKPD saja, yang pada akhirnya tidak dapat dilaksanakan. Keuangan dalam instansi pemerintah, tentulah bukan penyebab dari tidak terlaksananya kegiatan, sebab anggaran itu dituangkan dalam bentuk kegiatan. Konsekuensinya, jika suatu kegiatan SKPD tidak dapat dilaksanakan, maka hal ini akan berdampak kepada sisa lebih kegiatan dalam bentuk anggaran.

4. Faktor Dalam Memahami Peraturan (*Regulasi*)

Seyogyanya, peraturan (*regulasi*) merupakan acuan atau pedoman aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai aparatur pemerintah, apatah lagi yang berkaitan dengan penyusunan kegiatan yang sifatnya sangat sensitif dan semua ketentuan teknis dan kegiatan dalam penyusunan anggaran. Sebagaimana yang dipahami bahwasannya setiap tindak tanduk pemerintah harus sesuai dengan peraturan. Jadi artinya, tidak ada alasan dari aparatur pemerintah selaku yang menjalankan tugas pemerintah, tidak paham dan tidak mengetahui tentang aturan. Kasus dalam memahami peraturan, yang khususnya mengenai petunjuk pelaksanaan atau petunjuk teknis dalam penyusunan kegiatan anggaran pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Riau tahun 2012, berdampak kepada daya serapan anggaran SKPD tersebut.

Permasalahan dari faktor regulasi, bukan terletak pada regulasi yang diterapkan, akan tetapi lebih dikarenakan oleh sumberdaya yang memahami nomenkatur kegiatan dalam anggaran yang telah diatur dalam peraturan tersebut, akibatnya penyusunan kegiatan tersebut tidak sesuai dengan nomenkatur yang telah ditetapkan, atau memang sengaja menyalahi aturan yang telah ada agar dapat memaksimalkan anggaran yang telah diberikan akibatnya berdampak kepada kegiatan tersebut terkendala dalam pelaksanaannya karena tidak mengacu kepada petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Hal yang sangat dilematis, kegiatan telah ditetapkan, ingin dilaksanakan ada kekhawatiran akan menyalahi aturan dan tidak dilaksanakan akan menyebabkan kepada daya serap anggaran SKPD tersebut menjadi rendah.

Hal ini disebabkan beberapa faktor yakni, terlalu cepatnya pergantian dari peraturan-peraturan tersebut dan sulit dalam memahami nomenklatur kegiatannya, padahal dalam rangka untuk menguasai peraturan tersebut butuh waktu untuk mempelajarinya, lagi pula ketika ingin menerapkan peraturan-peraturan tersebut ada interpretasi yang berbeda-beda antara pembuat peraturan, pelaksana peraturan dalam hal ini SKPD dan kemudian pihak ketiga yang dalam hal ini juga harus memahami peraturan baru yang dibuat. Disamping itu, terkadang adanya aturan-aturan yang berubah secara cepat, membuat Kepala SKPD sebagai pelaksana anggaran sedikit takut untuk mengimplementasikan kegiatan fisik, karena takut salah dalam menjalankannya.

5. Faktor Lelang atau Tender

Pada dasarnya lelang atau tender telah diatur dalam peraturan yang mengatur tentang pengadaan barang/jasa pemerintah yakni Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Dalam peraturan inilah proses tender atau lelang diatur. Selanjutnya di dalam Peraturan Pemerintah Republik

Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis akrual Nomor 8 tentang Akuntansi Konstruksi Dalam Pengerjaan menyebutkan bahwa masalah utama akuntansi untuk konstruksi dalam pengerjaan adalah jumlah biaya yang diakui sebagai aset tetap yang harus dicatat sampai dengan konstruksi tersebut selesai. Hal ini nantinya akan berkaitan dengan prinsip pengakuan, kapan konstruksi hasil pengerjaan tersebut benar-benar dicatat sebagai aset pemerintah dan juga prinsip pengakuan tersebut berhubungan erat dengan tingkat penyelesaian konstruksi dan berapa termin yang sudah dibayarkan dan atau diambil oleh perusahaan pengerja konstruksi.

Permasalahan penyerapan anggaran pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Riau tahun 2012 tersebut terjadi dikarenakan proses tender yang memakan waktu beberapa bulan, hal ini dikarenakan ada beberapa proses teknis dan non teknis yang harus dijalankan dan harus melalui prosedur-prosedur yang sudah ditetapkan oleh aturan undang-undang. Kasus ini terjadi pada UPT pembelian bahan kimia, yang proses pengadaannya harus melalui pemesanan terlebih dahulu, sehingga memakan waktu yang begitu lama. Alasan lainnya adalah, pemesanan pupuk kimia yang dilakukan Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Riau mengikuti sistem dollar yang senantiasa mengalami *fluktuatif* (perubahan).

6. Faktor Lambatnya Pengesahan APBD 2012

Keterlambatan pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di sebahagian besar wilayah Indonesia khususnya Provinsi Riau pada tahun 2012 merupakan suatu fenomena menarik yang layak untuk dicermati. Karena hal ini bukan saja menandakan bahwa pihak eksekutif dan legislatif yang oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pasal 1 Ayat 17 mengatakan : Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Artinya pemerintah daerah diamanahkan untuk menyusun APBD dan pembahasan dilakukan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang artinya kedua lembaga ini sama-sama memiliki tugas dan tanggungjawab atas APBD. Lambatnya pengesahan APBD Provinsi Riau tahun 2012 telah mengindikasikan bahwa kedua lembaga ini melalaikan tugas dan tanggungjawabnya. Akibatnya dampak dari keterlambatan pengesahan APBD tersebut secara langsung akan menghambat pelaksanaan program pemerintah daerah yang umumnya sebagian besar pendanaan program tersebut berasal dari APBD, dan kegiatanpun tidak dapat dijalankan.

Pengesahan APBD yang melebihi tanggal 31 Desember, akan mengakibatkan aliran dana dari sektor pemerintah terhambat dan itu berpengaruh pada aliran uang atau transaksi di daerah dan pada akhirnya perekonomian daerah turut merasakan dampak dengan adanya kelesuan ekonomi. APBD yang terlambat disahkan oleh pemerintah daerah dan DPRD dapat pula memberi peluang korupsi, hal ini dikarenakan adanya usaha untuk mengalihkan dana yang tersisa dari pelaksanaan program APBD ke rekening pribadi. Dana yang tersisa berasal dari dana sisa anggaran program yang tidak selesai dilakukan karena terlambat dalam proses awal. Pengalihan dana ke rekening pribadi sehingga terjadilah korupsi. Pada akhirnya dampak yang muncul dari keterlambatan penyusunan APBD tersebut merugikan masyarakat. Sejumlah faktor yang menyebabkan hal tersebut terjadinya, yaitu :

- a. Faktor hubungan eksekutif dan legislatif
- b. Faktor latar belakang pendidikan
- c. Faktor indikator kinerja
- d. Faktor komitmen dan
- e. Faktor penyusunan APBD.

Padahal, pemerintah pusat melalui Kementerian Keuangan telah mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 202/PMK.07/2012 tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Insentif Daerah Tahun Anggaran 2013, yang secara sengaja dikeluarkan dalam rangka memperkecil keterlambatan pengesahan APBD, yang mendapatkan dana insentif daerah apabila pengesahan APBD tepat waktu yang menjadi salah satu indikatornya, secara rinci dan jelas telah diatur dalam aturan tersebut.

7. Faktor Perpindahan Pejabat/Pegawai (*Mutasi*)

Perpindahan, pertukaran ataupun *perollingan* pejabat atau yang sering disebut dengan mutasi. *Mutasi* secara sederhana adalah perpindahan pekerjaan seseorang atau pegawai atau pejabat dalam suatu organisasi pemerintahan yang memiliki tingkat level yang sama ataupun berbeda dari posisi pekerjaan sebelumnya dan ditempatkan pada posisi yang baru. Mutasi atau rotasi pegawai pada pemerintah pada dasarnya dimaksudkan agar seseorang dapat meningkatkan kinerjanya. Fungsi dan tujuan lain dari mutasi agar seseorang pegawai dapat menguasai dan mendalami pekerjaan lain di bidang yang berbeda. Hakekatnya mutasi adalah bentuk perhatian pimpinan terhadap bawahan. Disamping perhatian internal, upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat adalah bagian terpenting dalam seluruh pergerakan yang terjadi dalam lingkup kerja pemerintahan.

Namun pada kenyataannya dipemerintahan daerah saat ini, mutasi sangat erat kaitannya dengan faktor politik balas budi. Latar belakang mutasi pada pemerintahan daerah tidak lagi berdasarkan nilai-nilai ideal yang terkandung dalam mutasi secara teoritis, lebih

didasarkan pada faktor politik semata. Akibatnya, dengan latar belakang ini kepala daerah ataupun pejabat yang berkuasa tidak lagi memperhatikan mutasi berdasarkan kapabilitas dan kapasitas seseorang. Hal ini jelas berdampak kepada tingkat kinerja dan tingkat pemahaman yang minim dalam melaksanakan tugasnya. Kasus pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Riau, mutasi menjadi ajang politik dan menunjukan serta menandakan siapa yang berkuasa. Seringnya pergantian pejabat atau pegawai (*mutasi*) pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Riau, ternyata mengakibatkan sedikit banyaknya mempengaruhi daya penyerapan anggaran pada SKPD tersebut. Ini dikarenakan, lain pemimpin, lain pula seleranya, meskipun program kegiatan telah dibakukan, namun secara gaya kepemimpinan dan pengelolaan manajerial setiap orang tentu berbeda-beda. Selain itu, hal lain berkaitan dengan administrasi yang sebelumnya ditangani oleh pegawai sebelumnya, harus ditangani secara cepat dan mendadak kepada pegawai yang baru, tentu mengakibatkan keterlambatan serta perlu waktu memahami kegiatan tersebut.

8. Faktor Pekan Olahraga Nasional (PON) ke XVIII di Provinsi Riau tahun 2012.

Pekan Olahraga Nasional (PON) adalah pesta olahraga nasional di Indonesia yang diadakan setiap empat tahun sekali dan diikuti seluruh Provinsi di Indonesia. PON ke XVIII tahun 2012 diadakan dan yang menjadi tuan rumah adalah Provinsi Riau. Dinilai PON ke XVIII di Provinsi Riau tidak siap, acak-acakan, semrawut, berantakan, seadanya, darurat dan minimalis bahkan sampai pada kasus korupsi yang melibatkan gubernur Riau pada saat itu serta, beberapa anggota DPRD Provinsi Riau tersangkut kasus hukum akibat pelaksanaan PON tersebut. Terlepas dari hal itu semua, ternyata pelaksanaan PON ke XVIII di Provinsi Riau tahun 2012 tersebut, memberikan dampak yang tidak baik kepada penyerapan anggaran di SKPD Provinsi Riau pada saat itu, khususnya Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Riau. Hal ini dikarenakan oleh, setiap kepala dinas ikut terlibat dalam pengelolaan, pelaksanaan dan kepanitian PON secara langsung. Bahkan secara langsung, kegiatan PON ini juga melibatkan pegawai-pegawai di beberapa SKPD khususnya pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Riau.

Kasus Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Riau, yang penyerapannya dipengaruhi oleh pelaksanaan PON adalah dikarenakan rata-rata pegawai Dinas Perindustrian dan Perdagangan pada saat itu ikut berpartisipasi dalam panitia PON, sampai pada pejabat pengelola keuangan SKPD tersebut juga ikut dalam kepanitian PON, sedangkan tugasnya di SKPD tersebut sebagai pengelola keuangan SKPD, yang nantinya akan dapat

menentukan daya penyerapan anggaran tersebut. Sebab, pada waktu itu yang menjadi bendahara umum PON adalah Muhammad Rum, beliau merupakan mantan pegawai Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Riau, dengan latar belakang ini, beliau merekrut panitia PON untuk pengurusan kebendaharaan dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Inilah yang menyebabkan banyaknya pegawai SKPD tersebut, menjadi panitia PON, sedangkan tanggungjawab utamanya pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Secara langsung maupun tidak langsung ini akan berpengaruh kepada kinerjanya di SKPD asal, karena prioritas Pemerintah Daerah Riau pada saat itu adalah menyukseskan PON, jelas kinerja pegawai terfokus kepada pelaksanaan PON, dan hanya sisa-sisa jam pegawai saja yang dimanfaatkan untuk SKPD asal, kasus ini khusus bagi pegawai yang merangkap menjadi panitia PON.

5. SIMPULAN

Adapun kesimpulannya adalah bahwa rendahnya penyerapan anggaran pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Riau tahun 2012 diakibatkan oleh berbagai faktor diantaranya faktor administrasi, faktor waktu (*timeing*), faktor perencanaan kegiatan yang tidak matang, faktor dalam memahami peraturan (*regulasi*), faktor lelang atau tender, faktor lambatnya pengesahan APBD Provinsi Riau tahun 2012, faktor perpindahan pejabat/pegawai (*mutasi*) dan faktor Pekan Olahraga Nasional (PON) ke XVIII di Provinsi Riau tahun 2012. Hal ini berdampak kepada penggunaan anggaran Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Riau pada tahun 2012. Sehingga menyebabkan terkendalanya SKPD dalam melaksanakan kegiatan atau program yang telah ditetapkan, akibatnya 21 kegiatan dari 75 kegiatan mengalami penyerapan di bawah 90 % baik realisasi fisik maupun realisasi keuangan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Adisasmita Rahardjo. 2011. *Manajemen Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Asy-Syannawi Fahmi (terj). 2006. *Fiqih Politik Dinamika Politik Islam Sejak Masa Nabi Sampai Kini*. Bandung : CV Pustaka Setia.
- Cansil CST Christine. 2003. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta : PT Bumi Aksara.
- Creswell Jonh W (terj). 2010. *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, Dan Mixed*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Dharma Setiawan Salam. 2002. *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lingkungan Nilai dan Sumber Daya*. Jakarta : Djembatan.
- Dunn William N (terj). 2003. *Pengantar Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.

- Haris Syamsudin (editor). 2007. *Desentralisasi & Otonomi Daerah Desentralisasi, Demokratisasi Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta : LIPI Press.
- Halim Abdul dan Muhammad Iqbal (peny). 2002. *Pengelolaan Keuangan Daerah Edisi Ketiga*. Yogyakarta : Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN.
- Huda Nurul etc. 2012. *Keuangan Publik Islami Pendekatan Teoritis dan Sejarah*. Jakarta : Kencana Pranada Media Group.
- Mahmudi. 2010. *Manajemen Keuangan Daerah*. Jakarta : Erlangga.
- Mariana Dede dan Caroline Paskarina. 2008. *Demokrasi Dan Politik Desentralisasi*. Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Ndraha Taliziduhu. 2003. *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta : PT Rineka Cipta.
- Osborne David dan Ted Gaebler (terj). 1996. *Mewirauahakan Birokrasi Reiventing Government Mentransformasi Semangat Wirausahaan Ke Dalam Sektor Publik*. Jakarta : PT Pustaka Binaman Pressindo.
- Rachmat. 2010. *Akuntansi Pemerintahan*. Bandung : CV Pustaka Setia.
- Rahayu Ani Sri. 2010. *Pengantar Kebijakan Fiskal*. Jakarta : PT Bumi Aksara.
- Ritonga Irwan Taufiq. 2009. *Perencanaan Dan Penganggaran Keuangan Daerah Di Indonesia*. Yogyakarta : Sekolah Pascasarjana UGM.
- Rousseau Jean Jacques (terj). 2007. *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*. Jakarta : Visimedia.
- Sabon Max Boli etc al. 1992. *Ilmu Negara*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.
- Sandjaja. B dan Albetus Heriyanto. 2006. *Panduan Penelitian*. Jakarta : Prestasi Pustakaraya.
- Santoso HM. Agus. 2013. *Menyikap Tabir Otonomi Daerah Di Indonesia*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Singarimbun Masri dan Sofian Efendi (editor). 2008. *Metode Penelitian Survai*. Jakarta : LP3ES Indonesia.
- Subarsono AG. 2009. *Analisa Kebijakan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2012. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung : CV Alfabeta.
- Suharto Edi. 2008. *Analisa Kebijakan Publik (Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial)*. Bandung : CV Alfabeta.
- Sunarno H. Siswanto. 2012. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Syafi'ie Inu Kencana. 2007. *Ilmu Pemerintahan*. Bandung : Mandar Maju.
- Syamakh Amer (terj). 2011. *Al-Ikhwan Al-Muslimin Siapa Kami dan Apa Yang Kami Inginkan*. Solo : PT Era Adicitra Intermedia.
- Syarifin Pipin dan Dedah Jubaedah. 2005. *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Bandung : CV Pustaka Setia.
- Tanjung Abdul Hafiz. 2009. *Akuntansi Pemerintahan Daerah Konsep Dan Aplikasi Sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan*. Bandung : CV Alfabeta.
- Tarmidji Zaini. 1992. *Fungsi Control DPRD dalam Pemerintahan Daerah*. Bandung : Angkasa.
- Tjandra W. Riawan. 2013. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta : PT Grasindo.
- Umam Khaerul. 2012. *Manajemen Organisasi*. Bandung : CV Pustaka Setia.
- Usman Husaini dan Purnomo Setiady Akbar. 2011. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta : PT. Bumi Aksara.

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian urusan Pemerintahan antara

- Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2004 Tentang Pembendaharaan Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.