Realisasi DIPA 2008?

Yoke Muelgini**

Selasa, 8 Januari 2008

Ada peristiwa rutin yang tetap menarik untuk dibahas pada hari kerja pertama 2008: Penyerahan 13.328 daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) senilai Rp311,8 triliun kepada para gubernur dan pemimpin departemen oleh Presiden di Jakarta. Sehari setelah itu, para gubernur dan para menteri menyerahkan lagi DIPA sektoral untuk instansi pusat daerah kementerian negara/lembaga sebanyak 6.072 dengan nilai Rp275,1 triliun, DIPA tugas pembentukan untuk satuan kerja perangkat daerah (SKPD) provinsi/kabupaten/kota sebanyak 5.347 DIPA dengan nilai Rp11,8 triliun, dan DIPA dekonsentrasi untuk SKPD provinsi sejumlah 1.909 senilai Rp 24,9 triliun kepada satuan pengguna anggaran di setiap daerah, lembaga, dan departemen.

Dalam pesannya, Presiden meminta semua satuan kerja di lembaga negara, departemen, hingga pemerintah daerah tidak menunda penggunaan anggaran karena setiap penundaan realisasi anggaran akan menimbulkan beban dalam aliran dana pemerintah. Permintaan Presiden tersebut wajar karena selama ini realisasi DIPA, yang sesungguhnya baru berupa daftar program, selalu tertunda.

Sebagai gambaran lambatnya penyerapan anggaran, per tanggal 31 Oktober 2007, realisasi belanja negara baru mencapai Rp506,6 triliun. Itu hanya 67,3 persen dari pagu APBN Perubahan tahun 2007.

Dalam beberapa tahun terakhir, keterlambatan realisasi DIPA (dan APBD), bahkan sampai kuartal ketiga hampir menjadi hal biasa. Karena sudah rutin, ada kecurigaan pemda membiarkan karena cepat atau lambat, akhirnya toh akan direalisasikan juga.

Namun, salah satu penyebab tertundanya APBD selama ini adalah akibat keterlambatan penyelesaian APBN yang kemudian menyulitkan pemda memasukkan program dalam anggaran APBD mereka. Akibatnya, setiap menjelang akhir tahun atau ketika memasuki kuartal keempat, selalu terjadi pelonjakan realisasi pengeluaran anggaran besar-besaran untuk proyek-proyek pemerintah daerah.

Selain itu, yang sedikit agak mengganggu adalah kewenangan proyek. Sampai kini, konon proyek-proyek dekonsentrasi belum didelegasikan kepada gubernur. Misalnya, untuk program pembangunan infrastruktur (jalan, jembatan, rumah sakit, dan sebagainya). Wajar apabila perjalanan dinas pejabat daerah ke pusat untuk beberapa hari, sekadar mengurus bantuan-bantuan dekonsentrasi berada dalam frekuensi yang tinggi. Padahal, provinsi adalah wakil pemerintah pusat. Kewenangan dekonsentrasi ini seharusnya dilimpahkan ke gubernur, sehingga tak perlu para "pimpro" itu berbondong-bondong ke Jakarta.

Ada tiga masalah yang selalu mengikuti pascapenyerahan DIPA setiap awal tahun. Pertama, keterlambatan realisasi anggaran. Kedua, terjadinya ketidaksesuaian antara penggunaan dana dan DIPA. Ketiga, kebocoran dan korupsi.

Masalah kedua dan ketiga tentu saja dapat, perlu, dan wajib diselesaikan para pemangku kewenangan dan kepentingan di daerah, jika yang bersangkutan mau. Pemerintah pusat, media massa, para ahli ilmu perencanaan pembangunan, ahli ilmu pemerintahan, LSM, dan mahasiswa dapat ikut membantu memonitor pemecahan masalah ini.

Dampak Keterlambatan Realisasi Anggaran

Ada beberapa kerugian yang harus ditanggung akibat perilaku membiarkan terlambatnya realisasi anggaran atau DIPA. Pertama, keterlambatan realisasi anggaran akan menimbulkan beban dalam aliran dana pemerintah. Akan tetapi, tampaknya beban ini dapat diatasi sendiri setiap pemerintah daerah, yaitu antara lain dengan menggunakannya untuk membeli sertifikat Bank Indonesia (SBI) di pasar terbuka.

Kedua, akan menghambat berjalannya realisasi tiga fungsi anggaran, yaitu fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Ketiga, terlambatnya realisasi anggaran juga menghambat terjadinya *multiplier effects* (efek pengganda) ekonomi yang dapat dihasilkan dari penggunaan anggaran sebagai suatu pengeluaran.

Artinya, setiap rupiah pengeluaran (konsumsi) pemerintah daerah akan direspons dalam bentuk pelipatgandaan dalam jumlah tertentu oleh perekonomian daerah dalam bentuk nilai tambah terhadap besarnya PDRB.

Untuk mengetahui berapa besar sebenarnya efek pengganda atau transformasi pembentukan PDRB yang hilang akibat keterlambatan realisasi anggaran, memang perlu dilakukan penghitungan empiris dengan menggunakan data-data ekonomi makro dan APBD. Untuk daerah Lampung, pekerjaan analisis seperti ini dapat dilakukan, misalnya oleh teman-teman di FE Unila.

Fungsi anggaran pertama yang terhambat adalah fungsi alokasi anggaran untuk pengadaan barang-barang publik oleh sektor-sektor pemasok barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan pemerintah. Sektor-sektor tersebut misalnya adalah sektor bangunan (konstruksi), perdagangan, pengangkutan darat, laut, udara, restoran dan perhotelan, industri kertas dan barang cetakan, dan jasa-jasa lain.

Karena sektor pemasok kebutuhan barang dan jasa pemerintah juga memerlukan berbagai *input* berupa bahan mentah dan bahan setengah jadi dari sektor-sektor lain, penggunaan barang, jasa, dan tenaga kerja di sektor-sektor ini juga mengalami keterlambatan.

Lebih lanjut, adanya hubungan industrial antarsektor membuat sektor-sektor pemasok *input* ini juga membutuhkan masukan sektor yang lain, yang tentu saja kuantitas produksinya akan ikut turun. Akibatnya, pembentukan PDRB dari penjualan barang-barang dan jasa-jasa dari sektor pemasok kebutuhan pemerintah dan sektor pemasok kebutuhan bahan baku dan bahan setengah jadi untuk keperluan sektor pemasok kebutuhan pemerintah, juga mengalami keterlambatan. Demikian seterusnya, sehingga keterlambatan realisasi anggaran akan mengakibatkan keterlambatan pembentukan PDRB oleh semua sektor terkait.

Paralel dengan keterlambatan pembentukan PDRB, penyerapan tenaga kerja dan bahkan juga pemutusan hubungan kerja di semua sektor yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa kebutuhan pemerintah juga mengalami keterlambatan, sehingga angka pengangguran tak kentara juga meningkat.

Fungsi anggaran kedua yang terhambat adalah fungsi distribusi pendapatan yang diperoleh para pemasok barang dan jasa pemerintah, sehingga pembayaran atas upah dan gaji para pekerja di sektor ini juga mengalami hambatan. Akibat keterlambatan fungsi alokasi dan fungsi distribusi anggaran, konsumsi anggota masyarakat yang tercakup dalam sektor pemasok kebutuhan barang dan jasa pemerintah juga tertunda, sehingga kegiatan konsumsi mereka juga tertunda. Padahal, konsumsi merupakan komponen pendorong pertumbuhan ekonomi (PDRB) terbesar di semua daerah di Indonesia.

Jelaslah bahwa keterlambatan realisasi DIPA memperlambat transformasi pembentukan PDRB, sehingga akan menurunkan tingkat produktivitas daerah. Itulah sebabnya pertumbuhan ekonomi sebagian terbesar daerah di Indonesia, terutama di daerah-daerah yang cepat bicara tetapi lamban bekerja, selalu berada di bawah rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional.

Dalam keadan seperti ini, ketika pada akhir tahun pengeluaran pemerintah (APBD) digulirkan dalam jumlah besar-besaran (karena terlambat), terjadi inflasi, bertambahnya jumlah pengangguran, penurunan pendapatan para pekerja dan pendapatan masyarakat. Akibatnya, DIPA yang sebenarnya dapat digunakan meningkatkan PDRB, justru berakhir manjadi faktor yang menurunkan pertumbuhan PDRB, sehingga fungsi anggaran yang ketiga, yaitu fungsi stabilisasi menjadi tidak berjalan semestinya.

Keterlambatan realisasi anggaran (APBN dan/atau APBD) dapat mengakibatkan tertundanya pembentukan produksi domestik. Ketepatan waktu realisasi anggaran dapat membuat perekonomian daerah menerima *multiplier effects* dari pengeluaran pemerintah dalam bentuk penerimaan pendapatan dan pembukaan lapangan kerja. Oleh sebab itu, pemerintah daerah perlu meningkatkan upayanya menjaga agar keterlambatan realisasi anggaran tidak terulang.