



**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENYERAPAN ANGGARAN  
DAERAH KOTA SEMARANG DIKAITKAN DENGAN DISKRESI  
PEJABAT PEMERINTAH KOTA SEMARANG**

Delia Salas Nirmalasari\*, Henny Juliani, Nabitatus Sa'adah  
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro  
Email : [dedelia9477@yahoo.com](mailto:dedelia9477@yahoo.com)

**Abstrak**

Berlakunya otonomi daerah sejak 1 Januari 2001 menjadi tanda dimulainya kemandirian daerah khususnya dalam pengelolaan keuangan daerah. Akan tetapi otonomi daerah ini juga menimbulkan dampak bahwa fungsi anggaran ini dalam suatu pemerintahan tidak berjalan efektif. Rendahnya penyerapan anggaran merupakan hal yang sering terjadi di daerah. Hal ini dikarenakan adanya kekhawatiran dari Pejabat Pembuat Komitmen dan Pengguna Anggaran pada dinas tersebut untuk melaksanakan tindakan sesuai kebebasan bertindak yang dimilikinya, meskipun telah diketahui bahwa dikresi bagi pejabat di pemerintahan daerah pengaturannya telah disebutkan secara tegas dalam Undang – undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Kata Kunci : Penyerapan Anggaran, Diskresi Pejabat.

**Abstract**

*Regional autonomy since 1 January 2001 marked the beginning of the independence of the region, especially in the area of financial management. But autonomy is also having an impact that budget function in area within a government ineffective. The low budget absorption is a common thing in the area. This is due to concerns of official at the Department to carry out actions according to its freedom of action, although it has been known that discretion for setting local government official have been mentioned in the Act No. 30 2014 about government administration.*

*Keywords : Budget absorption, discretion.*



## I. PENDAHULUAN

Berlakunya otonomi daerah mulai 1 Januari 2001 yang berlandaskan pada Undang – undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah maka otonomi daerah pada saat itu dianggap mampu mendorong perubahan lingkungan baik lingkungan ekonomi, sosial, maupun politik. Perubahan tersebut mengarahkan perilaku masyarakat menjadi lebih kritis terhadap kebijakan – kebijakan pemerintah daerah, menuntut kualitas pelayanan publik yang lebih responsif terhadap kepentingan masyarakat dan terciptanya *good governance* yang bertumpu pada kualitas, integritas, dan kompetensi pejabat daerah serta aparatur pemerintah daerah. Sejak berlakunya otonomi daerah tersebut, terjadilah pula perubahan proses perencanaan pembangunan daerah yang ditandai dengan pemberian kewenangan yang semakin luas kepada daerah untuk memberdayakan diri. Kebijakan otonomi daerah itu tidak hanya berkaitan dengan agenda pengalihan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, akan tetapi juga menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintahan kepada warga masyarakat. Inilah yang harus dilihat sebagai esensi pokok kebijakan otonomi daerah dalam arti yang sesungguhnya.<sup>1</sup>

Pemberian otonomi yang seluas –luasnya kepada Daerah sebagaimana juga tercantum dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang – undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Hal demikian sudah sewajarnya membawa konsekuensi bagi daerah untuk dapat memberikan pertanggungjawaban atas pengalokasian anggaran yang dimiliki dengan cara efektif dan efisien.

Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perkonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.<sup>2</sup>Berkaitan dengan upaya mempercepat proses pembangunan dan meningkatkan tingkat pertumbuhan ekonomi, diperlukan proses penyerapan belanja daerah yang dinamis dan terjadwal. Adanya tuntutan pelaksanaan kesejahteraan dari rakyat, mengakibatkan kekuasaan Pemerintah Daerah tidak mungkin lagi dapat ditahan, apalagi para pejabat Pemerintah Daerah ini memiliki kebebasan untuk bertindak ( diskresi ). Kekuasaan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah ini salah satunya terkait dengan persoalan pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.

Akan tetapi pada kenyataannya, fungsi anggaran ini dalam suatu pemerintahan tidak berjalan efektif. Rendahnya penyerapan anggaran merupakan hal yang sering terjadi di daerah. Dengan banyaknya proyek – proyek di daerah yang tidak terlaksana sesuai dengan jadwal,

---

<sup>1</sup> Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, ( Jakarta : Sinar Grafika, 2008 ), halaman 28.

---

<sup>2</sup>Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, ( Jakarta : Sinar Grafika, 2010 ), halaman 6.



maka penyerapan anggaran pada suatu Satuan Kerja Perangkat Daerah ( SKPD ) menjadi rendah. Ini disebabkan karena para Pejabat Pembuat Komitmen ( PPK ) dan Satuan Kerja Perangkat Daerah ( SKPD ) ini khawatir terjerat persoalan hukum ketika melaksanakan program pembangunan dengan berpedoman pada diskresi yang dimilikinya.

Dari latar belakang di atas, dapat didefinisikan beberapa pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan hukum ini, yakni sebagai berikut :

1. Bagaimana penyerapan anggaran daerah Kota Semarang apabila dikaitkan dengan diskresi pejabat pemerintah Kota Semarang?
2. Apa sajakah hambatan – hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan penyerapan anggaran daerah Kota Semarang?
3. Bagaimana upaya – upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan penyerapan anggaran daerah Kota Semarang?

## II. METODE

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis empiris, maksudnya adalah bahwa penelitian yang menggunakan kaidah – kaidah ilmu hukum secara teoritis yaitu berupa peraturan perundang – undangan yang berlaku serta ditinjau pelaksanaannya dalam praktek ( *law in action*). Pendekatan yuridis dalam penelitian ini dimaksudkan bahwa penelitian ini ditinjau dari sudut ilmu hukum dan peraturan – peraturan tertulis sebagai data sekunder.

Sedangkan yang dimaksud dengan pendekatan sosiologis, adalah penelitian dengan tujuan untuk memperjelas keadaan sesungguhnya terhadap masalah di lapangan, sehingga dapat dilihat kenyataan – kenyataan yang ada di masyarakat merupakan data primer<sup>3</sup>.

Spesifikasi penelitian dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif analitis yaitu prosedur atau cara pemecahan masalah penelitian dengan cara memaparkan keadaan obyek yang diselidiki ( seseorang, lembaga masyarakat, perusahaan, dan lain- lain ) sebagaimana adanya berdasarkan fakta – fakta yang aktual pada saat sekarang ini yang tidak hanya terbatas samapai pada pengumpulan dan penyusunan data tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data tersebut.<sup>4</sup>

Cara pengambilan sampel dalam penelitian ini dapat diperoleh melalui beberapa cara, yaitu :

1. *Probability sampling* adalah suatu teknik pengambilan sampel yang didasarkan pada teori probabilitas yaitu bahwa semua elemen dalam populasi mendapatkan kesempatan yang sama untuk menjadi sampel.
2. *Non probability sampling* adalah suatu teknik pengambilan sampel dimana peran peneliti sangat besar.

---

<sup>3</sup>Soerjono Soekanto, *Tata Cara Penyusunan Karya Ilmiah di Bidang Hukum*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1982), halaman 5.

<sup>4</sup> Hadari Nawawi dan Martini Hadari, *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta : Gajahmada University Press, 1992), halaman 47.



3. Gabungan antara *probability* dan *non probability sampling (multi stage sampling)*.

Metode pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan data primer dan data sekunder. Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari hasil penelitian lapangan, diperoleh dari hasil wawancara yang dilakukan penulis dari narasumber yang berhubungan dengan objek permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Data Sekunder merupakan data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Cara memperolehnya yaitu dengan melakukan penelitian kepustakaan yang bertujuan untuk mendapatkan landasan teoritis berupa pendapat - pendapat, atau tulisan - tulisan para ahli atau pihak lain yang berwenang dan juga untuk memperoleh informasi baik dalam bentuk - bentuk ketentuan formal maupun data yang melalui naskah resmi.

Metode analisis data yang dipergunakan analisis data kualitatif yaitu data yang terkumpul kemudian dipilih atau dilakukan *editing* dan diinterpretasikan melalui studi kepustakaan dari penelitian ini yang kemudian dianalisis dan dideskripsikan secara kualitatif. *Editing* adalah penelitian atau pengecekan terhadap bahan – bahan yang masuk. Dalam proses editing ini dilakukan pembetulan data yang salah, menambahkan, dan melengkapi data yang masih kurang.<sup>5</sup> Untuk lokasi penelitian bagi penulisan hukum ini akan dilakukan

bertempat di Dinas Bina Marga dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Pemerintah Kota Semarang.

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Penyerapan Anggaran Daerah Kota Semarang Dikaitkan dengan Diskresi Pejabat Pemerintah Kota Semarang

##### 1. Pelaksanaan Penggunaan Anggaran di Dinas Bina Marga Kota Semarang

Dinas Bina Marga Kota Semarang merupakan dinas yang berdiri pada tahun 2009 sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Semarang. Pada tahun 2014, Dinas Bina Marga Kota Semarang memperoleh alokasi anggaran sebesar Rp 518. 131. 861.000, 00 ( lima ratus delapan belas milyar seratus tiga puluh satu juta delapan ratus enam puluh satu ribu rupiah ) berasal dari dana APBD Kota Semarang dan dana APBD Provinsi Jawa Tengah.

Kebijakan keuangan Dinas Bina Marga Kota Semarang Tahun 2014 secara umum berkaitan dengan Pendapatan dan Belanja dapat disampaikan sebagai berikut :<sup>6</sup>**kebijakan anggaran pendapatan daerah, kebijakan anggaran belanja daerah** yang merupakan semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran

<sup>5</sup> Mursaleh dan Mursaneh, *Pedoman Membuat Skripsi*, ( Jakarta : Grasindo, 1985), halaman 17.

<sup>6</sup> *Loc. cit.*



yang bersangkutan.<sup>7</sup>Berdasarkan Dokumen Pelaksanaan Anggaran ( DPA ) tahun 2014 sejumlah Rp 518.131.861.000, 00 (lima ratus delapan belas milyar seratus tiga puluh satu juta delapan ratus enam puluh satu ribu rupiah ) sampai dengan akhir tahun 2014 terealisasi sejumlah Rp 300.177.511.582,00 ( tiga ratus milyar seratus tujuh puluh tujuh juta enam ratus sebelas ribu lima ratus delapan puluh dua rupiah ) atau sebesar 57,93%, dan **kebijakan anggaran pembiayaan daerah** dimana pembiayaan merupakan suatu transaksi keuangan yang perlu dibayar kembali dan/ atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun anggaran berikutnya, dengan maksud untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus ( selisih antara pendapatan dan belanja ) dalam suatu periode akuntansi.

Realisasi pencapaian target kinerja keuangan Dinas Bina Marga Kota Semarang dibagi menjadi dua jenis :

- a. Pencapaian Target Kinerja Pendapatan
- |                   |      |               |
|-------------------|------|---------------|
| Target / Anggaran | : Rp | 41.445.000,00 |
| Realisasi         | : Rp | 42.800.000,00 |
| Selisih lebih     | : Rp | 1.355.000,00  |
- Atau sebesar 103,27% dari anggaran.

Adapun rincian pendapatan untuk Retribusi Daerah, terealisasi sebesar 103,27% berasal dari Retribusi Izin Persewaan Alat Berat.

- b. Pencapaian Target Kinerja Belanja

Ikhtisar realisasi pencapaian target kinerja keuangan pada urusan wajib Pekerjaan Umum dengan anggaran dan realisasi sebagai berikut :

Target / Anggaran	: Rp	518.131.161.000,00
Realisasi	: Rp	300.177.611.582,00
Selisih kurang	: Rp	217.954.249.418,00

Selisih kurang anggaran belanja sebesar Rp 217.954.249.418,00 mencakup beberapa kegiatan yang tidak dilaksanakan dan sisa hasil lelang pengadaan barang / jasa.<sup>8</sup>

## 1. Pelaksanaan Penggunaan Anggaran di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang

Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang, berkedudukan di Gedung Pandanaran Lantai 8 Semarang, dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 12 Tahun 2008 tanggal 30 Januari 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Semarang yang mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintah daerah di bidang kebudayaan dan pariwisata berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Indikator pencapaian target kinerja anggaran Dinas Kebudayaan

---

<sup>8</sup> Dwi Mudji Rijanti, *Wawancara*, Kepala Sub Bagian Keuangan Dinas Bina Marga Kota Semarang, tanggal 5 Februari 2016.

---

<sup>7</sup> Arif Hidayat dkk, *op.cit.*, halaman 51.



dan Pariwisata Kota Semarang yaitu :<sup>9</sup>

a. Urusan Wajib Kebudayaan

Indikator pencapaian yang dapat dijadikan ukuran adalah sebagai berikut : pelestarian, pengembangan, dan pemberdayaan potensi seni dan budaya lokal dalam rangka membentuk karakteristik masyarakat kota.

b. Urusan Pilihan Pariwisata

Peningkatan jumlah kunjungan wisatawan. Pada tahun 2014, wisatawan baik asing maupun domestik yang berkunjung ke Semarang sejumlah 4.007.192 orang.

Realisasi Pencapaian Target Kinerja Anggaran Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang dibagi menjadi dua jenis, yaitu :<sup>10</sup>

**A. Pencapaian Target Kinerja Pendapatan**

Target : Rp 4.863.841.000,-  
Realisasi : Rp 4.880.453.350,-  
Selisih lebih : Rp 16.612.350,- atau -0,34 %

Rincian pendapatan :

**1. Retribusi Jasa Usaha**

Target : Rp 4.863.841.000,-  
Realisasi : Rp 4.880.453.350,-  
Selisih lebih : Rp 16.612.350,- atau -0,34 %

Retribusi Jasa Usaha meliputi :

a. Retribusi pemakaian kekayaan daerah :

Target :  
Rp 1.056.927.000,-  
Realisasi :  
Rp 1.257.088.000,-  
Selisih lebih :

Rp 200.161.000,- atau -18,94%

Kelebihan pendapatan tersebut dikarenakan :

- Adanya pembayaran sewalahan Taman Margasatwa yang dibayarkan di muka;
- Penambahan denda pada sewa lahan Taman Budaya RadenSaleh

(WONDERIA )

b. Retribusi tempat penginapan / pesanggrahan / villa :

Target :

Rp 365.600.000,-

Realisasi :

Rp 376.800.000,-

Selisih lebih :

Rp 11.200.000,- atau -3,06%

Kelebihan pendapatan tersebut dikarenakan perkembangan Kawasan Industri di sekitar Hotel Taman Lele berdampak pada penambahan jumlah tamu hotel.

c. Retribusi tempat rekreasi dan Olahraga

Target :

Rp 3.441.314.000,-

Realisasi :

Rp 3.264.565.350,-

Selisih kurang :

Rp 194.748.650,- atau 5,66%

Kekurangan pendapatan tersebut dikarenakan adanya perbaikan jalan di daerah Mangkang yang mengganggu akses menuju Taman Margasatwa Semarang dan Kampong Wisata Taman Lele dan hal ini membuat berkurangnya jumlah kunjungan objek dan tempat wisata tersebut.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Masdiana Safitri, *Wawancara*, Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang, tanggal 11 Februari 2016.

<sup>10</sup> Catatan Atas Laporan Keuangan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang Tahun 2014.

<sup>11</sup> Arie Puspita Wardhani, *Wawancara*, Staf Keuangan Bagian Sekretariat Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang, tanggal 15 Februari 2016.



## B. Pencapaian Target Kinerja Belanja

### a. Urusan Kebudayaan :

Target :  
Rp 8.572.963.500,-  
Realisasi :  
Rp 8.347.245.840,-  
Selisih kurang :  
Rp 225.717.660,-

Pada urusan kebudayaan, terjadi efisiensi sebesar 2,63%. Realisasi kegiatan fisik telah mencapai 100%, sedangkan anggaran masih terdapat sisa sebesar Rp 225.717.660,-

### b. Urusan Pariwisata :

Target :  
Rp 5.519.479.500,-  
Realisasi :  
Rp 5.117.771.550,-  
Selisih kurang :  
Rp 401.707.950,-

Pada urusan pariwisata terjadi efisiensi sebesar 7,28%. Realisasi kegiatan fisik sudah mencapai 100%, sedangkan anggaran masih terdapat sisa sebesar Rp 401.707.950,-

## 2. Pelaksanaan Penyerapan Anggaran Daerah Kota Semarang Dikaitkan dengan Diskresi Pejabat Pemerintah Kota Semarang

Pejabat administrasi (*administratief ambtenaar*)<sup>12</sup> ini dalam menjalankan fungsinya harus berdasar peraturan perundang – undangan yang berlaku. Secara teoritik, pejabat administrasi seharusnya tidak boleh bertindak lain daripada melaksanakan peraturan hukum sesuai bunyinya. Namun dalam beberapa kasus tertentu,

terutama apabila persoalan tersebut belum diatur dalam peraturan perundang – undangan yang berlaku dan memerlukan penanganan yang segera khususnya oleh pejabat pemerintah di daerah, diperlukan suatu tindakan nyata dari pejabat di daerah yang memiliki kewenangan diskresi untuk menghadapi persoalan daerah dengan berdasarkan inisiatifnya dan diputuskan sendiri. Meskipun di dalam praktiknya, para pejabat di daerah ini harus mengalami kecemasan, karena diskresi yang dimiliki dan dilaksanakannya ini bertentangan dengan asas legalitas sehingga menimbulkan rasa ketidaknyamanan disebabkan kurangnya rasa perlindungan terhadap dirinya. Hal ini dilakukan sebagai konsekuensi bahwa pejabat administrasi adalah abdi masyarakat yang memperhatikan dan merumuskan kebijakan yang menyangkut hidup mereka.<sup>13</sup>

Sebagai sebuah negara hukum kesejahteraan yang dianut di Indonesia, maka tugas utama pemerintah daerah untuk mewujudkan tujuan daerah salah satunya melalui pelayanan publik. Dinas Bina Marga Kota Semarang sebagai salah satu lembaga di pemerintahan daerah, berupaya untuk melakukan pelayanan publik terhadap warga di daerah dengan menunjang pembangunan infrastruktur daerah. Tentunya untuk mencapai tahap pelaksanaan program pembangunan infrastruktur tersebut, terlebih dahulu Tim Anggaran, Pejabat Pembuat Komitmen serta Kuasa Pengguna Anggaran Dinas

<sup>12</sup>Agus Budi Susilo, *Perbuatan Hukum Publik yang Melanggar Hukum dapat Digugat ke Pengadilan Administrasi*, ( Jogjakarta : Ar-Ruzz, 2006 ), halaman 15.

<sup>13</sup>*Loc.cit.*



Bina Marga Kota Semarang melakukan prosedur pelelangan terkait pengadaan jasa dalam hal ini proyek – proyek pembangunan pemerintah Kota Semarang. Setiap tahapan dalam proses pelelangan tersebut, dilaksanakan sebagaimana prosedur yang ditetapkan dalam proses pelelangan. Namun antara Pejabat Pembuat Komitmen, Kuasa Pengguna Anggaran. Pejabat Pengelola Teknis Kegiatan dan pegawai pada Dinas Bina Marga Kota Semarang, selama ini tidak ada yang berani untuk melakukan dikresi mengenai lelang dini. Para pejabat ini takut apabila melakukan diskresi baik terkait prosedur pelelangan, mengeluarkan kebijakan terkait anggaran ataupun terkait pelaksanaan proyek pembangunan pemerintah Kota Semarang, nantinya mereka akan tersangkut persoalan hukum dan masalah pidana, sehingga mengakibatkan banyak program / proyek yang tidak terselesaikan.

Pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang, pengelola kebijakan anggaran terkait program yang telah direncanakan adalah Pejabat Pembuat Anggaran (PPA), Pengguna Anggaran (PA), Pejabat Pengelola Teknis Kegiatan (PPTK), kepala – kepala bidang, bendahara dinas, serta Pejabat Pengadaan Barang dan Jasa. Sama halnya dengan Dinas Bina Marga bahwa Dinas Kebudayaan dan Pariwisata ini juga para pejabatnya telah melaksanakan kebijakan yang ditetapkan sesuai dengan prosedur. Selama ini tidak ada pejabat pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata yang terkena persoalan hukum dikarenakan keputusan dan pelaksanaan diskresi terkait program

yang telah direncanakan oleh dinas sendiri.<sup>14</sup>Tidak adanya pejabat di dinas ini yang terkena persoalan hukum terkait kebijakan persoalan anggaran juga disebabkan karena adanya pengawasan dan pemeriksaan dari BPK selaku lembaga pengawas secara rutin.

## **B.Hambatan dalam Penyerapan Anggaran Daerah Kota Semarang**

### **1.Hambatan dalam Pencapaian Target yang telah Ditetapkan pada Dinas Bina Marga Kota Semarang**

Hambatan dan kendala yang ada dalam pencapaian target penyerapan anggaran adalah sebagai berikut :<sup>15</sup>

- a. Kekhawatiran Pejabat Pembuat Komitmen dan Pengguna Anggaran akan terjerat persoalan hukum apabila menggunakan kekuasaannya berupa kebebasan terkait tindakan dalam rangka meningkatkan penyerapan anggaran Dinas Bina Marga Kota Semarang.
- b. Dari segi program / kegiatan :
  - 1) Pelayanan administrasi perkantoran belum dapat tercapai 100% dikarenakan ada efisiensi dan efektifitas utamanya pada biaya langganan listrik, air, telepon, dll;
  - 2) Program pembangunan jalan dan jembatan terealisasi

---

<sup>14</sup>Arie Puspita Wardhani ,*Wawancara*, Staf Keuangan Bagian Sekretariat Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang, tanggal 15 Februari 2016.

<sup>15</sup> Dwi Mudji Rijanti ,*Wawancara*, Kepala Sub Bagian Keuangan Dinas Bina Marga Kota Semarang , tanggal 5 Februari 2016.





- 86,76%. Kegiatan ini baru mencapai 86,76% dengan adanya efisiensi anggaran tidak mengurangi pencapaian kinerja, karena di dalam pelaksanaan kegiatan – kegiatan dimaksud melalui lelang umum dan ada beberapa kegiatan yang mengalami gagal lelang, karena tidak ada penyedia barang / jasa yang mendaftar lelang;
- 3) Program rehabilitasi / pemeliharaan jalan dan jembatan terealisasi 87,10%. Di dalam program ini juga ada kegiatan yang gagal lelang, karena tidak ada penyedia barang / jasa yang mendaftar lelang;
  - 4) Program peningkatan sarana dan prasarana kebinamargaan terealisasi 85,95%. Kegiatan ini baru mencapai 85,95% dengan adanya efisiensi anggaran tidak mengurangi capaian kinerja, karena di dalam pelaksanaan kegiatan – kegiatan dimaksud melalui lelang umum.
  - 5) Dalam program pengembangan wilayah stragis dan cepat tumbuh hanya terealisasi 20,66%, beberapa penyebabnya antara lain :
    1. Pengadaan lahan untuk *Outer Ring Road* tidak terealisasi disebabkan kegiatan ini ditangani oleh P2T dan P2T memberikan pernyataan bahwa Analisis Mengenai Dampak Lingkungan ( AMDAL ) harus diselesaikan dahulu, sedangkan AMDAL Mangkang – Mijen baru dilaksanakan tahun 2014 dan berakhir di Desember 2014;
    2. Pengadaan lahan untuk jalan Undip – Jangli – Mrican hanya terealisasi Rp 37.885.000,00 (0,05%) dikarenakan semua proses sebelum pengadaan lahan sudah dijalankan namun anggaran murni tidak mencukupi, maka anggaran ditambah di perubahan anggaran 2014. Di saat bersamaan, muncul peraturan yang antara lain menyatakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 5 hektar dapat dilakukan instansi yang memerlukan maka semula ditangani oleh P2T dikembalikan ke Dinas Bina Marga Kota Semarang dan ketika akan dilaksanakan waktu pelaksanaan tidak mencukupi. Proses kegiatan yang dapat dilaksanakan sampai saat ini adalah pematokan dan proses penetapan lokasi;
    3. Pengadaan lahan untuk Jalan Siliwangi – Jragung terjadi ketidaksepakatan harga dengan warga;
    4. Pengadaan lahan untuk Jalan Urip Simoharjo tidak terealisasi disebabkan belum tersedianya perencanaan



yang memadai karena lokasinya berubah – ubah sehingga proses DED belum selesai.

Belanja tidak langsung adalah belanja yang penganggarannya tidak dipengaruhi secara langsung oleh adanya usulan program atau kegiatan. Untuk memudahkan pemahaman, belanja tidak langsung dapat dinamakan dengan belanja periodik atau belanja non aktivitas.<sup>16</sup>

Belanja langsung adalah belanja yang penganggarannya dipengaruhi secara langsung oleh adanya usulan program atau kegiatan. Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan sebagai konsekuensi adanya usulan program atau kegiatan. Jenis belanja yang dianggarkan dalam program atau kegiatan dapat berupa belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal sesuai dengan program atau kegiatan yang diusulkan oleh masing – masing SKPD.<sup>17</sup>

## **2.Hambatan dalam Pencapaian Target yang telah Ditetapkan pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang**

Kendala yang ada dalam pelaksanaan penyerapan anggaran tahun 2014 pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang diantaranya :<sup>18</sup>

- a. Kekhawatiran Pejabat Pembuat Komitmen dan Pengguna Anggaran akan terjerat persoalan hukum apabila melakukan

tindakan di luar prosedur yang telah tercantum terkait masalah penyediaan / pengadaan barang maupun inovasi dalam program dalam hal untuk menarik wisatawan serta meningkatkan potensi budaya dan pariwisata Semarang, yang menjadi pedoman dalam pelaksanaan program pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang.

- b. Urusan Kebudayaan
  - Minimnya kepedulian masyarakat terhadap seni dan budaya;
- c. Urusan Pariwisata
  - Kurang lengkapnya fasilitas dan kualitas sarana dan prasarana objek wisata;
  - Kurang efektifnya koordinasi antar asosiasi pelaku pariwisata;
  - Kurangnya kesadaran masyarakat terhadap kepariwisataan.

## **C. Upaya yang Dilakukan untuk Mengatasi Hambatan terhadap Pelaksanaan Penyerapan Anggaran Daerah Kota Semarang**

### **1. Upaya yang dilakukan Dinas Bina Marga Kota Semarang atas hambatan – hambatan dalam pelaksanaan penyerapan anggaran tahun 2014**

- a. Mengintensifkan sosialisasi dan identifikasi data yang lebih akurat untuk mencapai mufakat;
- b. Lebih mengutamakan keberpihakan kepada kepentingan masyarakat umum;
- c. Perlunya masukan dari pemerintah kota ke pemerintah pusat untuk meninjau mengenai

<sup>16</sup>Anggarini, Yunita dan B. Hendra Puranto, *op.cit.*, halaman 158.

<sup>17</sup>*Ibid*, halaman 159.

<sup>18</sup> Ibu Arie Puspita Wardhani, *loc. cit.*



regulasi perihal pemenang lelang dan pemenang yang terendah.

- d. Pejabat yang terkait dalam setiap pelaksanaan proyek yang dilaksanakan Dinas Bina Marga Kota Semarang berusaha untuk tidak khawatir terjerat hukum apabila ingin melakukan tindakan dalam rangka peningkatan penyerapan anggaran dinas.

## **2. Upaya yang dilakukan Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang atas hambatan – hambatan dalam pelaksanaan penyerapan anggaran tahun 2014**

Tindak lanjut atas hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan penyerapan anggaran daerah Kota Semarang tahun 2014 :<sup>19</sup>

- a. Urusan Kebudayaan
- Berupaya menumbuhkan minat generasi muda melalui pengembangan seni tradisi;
  - Meningkatkan atraksi seni dan budaya tradisi secara kreatif.
- b. Urusan pariwisata
- Meningkatkan dan melengkapi fasilitas dan kualitas sarana dan parasarana di objek wisata yang ada dan pembinaan kepada para pengelola objek wisata;
  - Meningkatkan promosi wisata dengan para pelaku pariwisata dan meningkatkan promosi di berbagai sarana promosi serta membentuk badan

promosi pariwisata Kota Semarang;

- Meningkatkan pertemuan secara intensif dengan pelaku pariwisata;
- Meningkatkan sosialisasi kepariwisataan kepada masyarakat.

## **IV. SIMPULAN**

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan dalam penulisan hukum ini, maka pada bagian terakhir dari penulisan hukum ini dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Penyerapan anggaran daerah Kota Semarang dalam hal ini ditinjau dari pelaksanaan penggunaan anggaran di Dinas Bina Marga Kota Semarang dilihat pada pencapaian target kinerja kegiatan APBD di tahun anggaran 2014 rata – rata telah mencapai 100% sesuai dengan yang ada di dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran ( DPA ). Pada kenyataannya para pejabat Dinas Bina Marga Kota Semarang yang terkait tetap khawatir apabila terkena persoalan hukum akan tetapi pejabat dan pegawai di lingkungan Dinas Bina Marga ini dalam pelaksanaan anggaran telah bertindak sesuai dengan kebijakan anggaran yang telah ditetapkan. Pelaksanaan penggunaan anggaran di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang pada tahun 2014 mengalami penurunan dalam hal penyerapan anggaran dikarenakan adanya perbaikan jalan di daerah Mangkang yang mengganggu akses jalan menuju

<sup>19</sup> Catatan Atas Laporan Keuangan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Tahun 2014, *op. cit.*, halaman 10.



- ke Taman Margasatwa Semarang dan Kampong Wisata Taman Lele, padahal Taman Margasatwa ini memberikan penerimaan pendapatan yang paling terbesar dibanding tempat wisata lain di bawah Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang. Pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang sama halnya dengan para Pejabat Pembuat Komitmen dan Pengguna Anggaran di Dinas Bina Marga, mereka juga khawatir akan terkait dengan persoalan hukum apabila melakukan tindakan nyata di luar peraturan yang telah ditetapkan dalam rangka untuk meningkatkan penyerapan anggaran dikarenakan masih kurangnya perlindungan hukum terhadap SKPD terkait pelaksanaan kebijakan anggaran daerah.
2. Hambatan – hambatan dalam penyerapan anggaran daerah Kota Semarang :
    - a. Hambatan dalam pencapaian target yang telah ditetapkan pada Dinas Bina Marga Kota Semarang :
      - 1) Kekhawatiran PPK serta Pengguna Anggaran untuk melaksanakan diskresi kaitannya dengan prosedur pelelangan dalam pengadaan jasa bagi pemerintahan daerah sehingga penyerapan anggaran pada dinas ini menjadi minim;
      - 2) Program peningkatan sarana dan prasarana kebinamargaan terealisasi 85,95%. Kegiatan ini baru mencapai 85,95% dengan adanya efisiensi anggaran tidak mengurangi capaian kinerja, karena di dalam pelaksanaan kegiatan – kegiatan dimaksud dilakukan melalui lelang umum.
    - b. Hambatan dalam pencapaian target yang telah ditetapkan pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang :
      - 1) Para pejabat yang terkait dalam setiap pelaksanaan program pengembangan pariwisata dan kebudayaan di Semarang pada khususnya, tidak berani melakukan inovasi serta mengambil tindakan terkait kekuasaan yang dimilikinya dalam hal pengalihan program ataupun terkait persoalan pengadaan barang untuk menunjang pelaksanaan program pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang, sehingga penyerapan anggaran pada dinas ini belum optimal.
  3. Upaya – upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan terhadap pelaksanaan penyerapan anggaran daerah Kota Semarang :
    - a. Upaya yang dilakukan Dinas Bina Marga Kota Semarang :
      - 1) Mengintensifkan sosialisasi dan



- identifikasi data yang lebih akurat untuk mencapai mufakat;
- 2) Lebih mengutamakan keberpihakan kepada kepentingan masyarakat umum;
- b. Upaya yang dilakukan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang:
- 1) Berupaya menumbuhkan minat generasi muda melalui pengembangan seni tradisi;
  - 2) Meningkatkan sosialisasi kepariwisataan kepada masyarakat.
- c. Upaya yang dilakukan Pemerintah :
- Memberikan suatu payung hukum berupa instruksi atau peraturan terkait tindakan untuk meningkatkan penyerapan anggaran di daerah, dalam rangka memberikan perlindungan bagi pejabat yang diberi kewenangan luas untuk bertindak dan mengambil keputusan menghadapi persoalan yang dihadapi.

## V. DAFTAR PUSTAKA

### BUKU :

- Adisasmita, Rahardjo, Pengelolaan dan Pendapatan Anggaran Daerah, (Yogyakarta : Graha Ilmu, 2011).
- Ashshofa, Burhan, Metode Penelitian Hukum, (Jakarta : Rineka Cipta, 2004).
- Astawa, I Gde Pantja, Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia, (Bandung : PT Alumni, 2009).
- Atmosudirdja, Prajudi, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994).
- Basah, Sjachran, Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, (Bandung : Alumni, 1989).
- Basri, Yuswar Zainul dan Mulyadi Subri, Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2003).
- D.Andhi Nirwanto, Otonomi Daerah Versus Desentralisasi Korupsi, (Semarang : Aneka Ilmu, 2013).
- Darise, Nurlan, Pengelolaan Keuangan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan BLU, (Jakarta : PT Indeks, 2009).
- D.J. Mamesah, Sistem Administrasi Keuangan Daerah, (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 1995).
- E. Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, (Jakarta : Ichtiar, 1962).
- Elmi, Bachrul, Keuangan Pemerintah Daerah Otonom, ( Jakarta : UI Press, 2002)
- Hakim, Lukman, Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah,



- (Malang : Setara Press, 2012).
- Halim, Abdul dan Theresia Damayanti, Seri Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah Pengelolaan Keuangan Daerah, (Yogyakarta : UPP Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN, 2007).
- Hidayat, Arif, dkk, Panduan Pengawasan Keuangan Daerah Wawasan dan Instrumen Monitoring Keuangan Daerah, (Jakarta : Masyarakat Transparansi Indones 13 2005).
- Huda, Ni'matul, Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangannya dan Problematikanya, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2009).
- Juwaini, Jazuli, Otonomi Sepenuh Hati, (Jakarta : Al- I'tishom Cahaya Umat, 2007).
- Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen, Pokok - pokok Hukum Tata Usaha Negara, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1990).
- Lembaga Administrasi Negara RI, Sistem Administrasi Negara Jilid II, ( Jakarta : PT Gunung Agung, 1997)
- Lukman, Marcus, Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional. Disertasi , (Bandung : Universitas Padjajaran, 1996).
- Makarao, Muhammad Taufik, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, (Jakarta : Rineka Cipta, 2011).
- Mardiasmo, Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah, (Yogyakarta : Andi, 2004).
- M. Hadjon, Philipus, Himpunan Asas- asas Umum Pemerintahan yang Baik, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1994).
- Muchsan, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, (Yogyakarta : Liberty, 1982).
- Mursaleh dan Musaneh, Pedoman Membuat Skripsi, ( Jakarta, 1985).
- Muslimin, Amrah, Beberapa Asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi, (Bandung : Alumni, 1985).
- Nawawi, Hadari dan Martini Hadari, Instrumen Penelitian Bidang Sosial, ( Yogyakarta : Gajahmada University Press, 1993).
- N.E. Algra, et.al. Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia, diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata, (Jakarta : Bina Capta, 1983)



- Rahardjo, Satjipto, Hukum dan Masyarakat, (Bandung : Angkasa, 1986).
- Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, ( Yogyakarta : UII Press, 2003 ).
- Sabarno, Hari, Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa, ( Jakarta : Sinar Grafika, 2008).
- Saidi, Muhammad Djafar, Hukum Keuangan Negara, (Jakarta : PT RajaGrafindo ).
- Saragih, Juli Panglima, Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2003).
- SF Marbun, dkk, Dimensi – dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, (Yogyakarta : UII Press, 2001).
- Soekanto, Soerjono, Pengantar Penelitian Hukum,( Jakarta : UII Press, 1986).
- Susilo, Agus Budi, Perbuatan Hukum Publik yang Melanggar Hukum dapat Digugat ke Pengadilan Administrasi,( Jogjakarta : Ar-Ruz, 2006 ).
- Sutedi, Adrian, Akuntansi Sektor Publik,( Yogyakarta : Andi, 2005 ).
- , Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya, (Jakarta : Sinar Grafika, 2009).
- , Hukum Keuangan Negara, (Jakarta : Sinar Grafika, 2010).
- , Implikasi Hukum atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah, (Jakarta : Sinar Grafika, 2009).
- Warassih, Esmi, Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis, (Semarang : PT Suryandaru Utama, 2005).

**PERATURAN:**

- Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun **1945**
- Undang – undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang – undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- Undang –undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah
- Undang – undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang – undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Undang – undeang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang – undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah



Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 12 Tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun 2014.

**JURNAL :**

Sulaeman, Agus Sunarya dkk. *Penyerapan Anggaran di Kementerian Keuangan Republik Indonesia dan Faktor – faktor yang Mempengaruhi.* Jurnal Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Volume 4, Tahun 2012.

**KORAN :**

Suara Merdeka  
Tribun Jateng

**WAWANCARA :**

Wawancara dengan Ibu Dwi Mudji Rijanti, Kepala

Sub Bagian Keuangan Dinas Bina Marga Kota Semarang, tanggal 5 Februari 2016.

Wawancara dengan Bapak Eko, Staf Bagian Keuangan Dinas Bina Marga Kota Semarang, tanggal 5 Februari 2016.

Wawancara dengan Ibu Masdiana Safitri, Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang, tanggal 11 Februari 2016.

Wawancara dengan Ibu Arie Puspita Wardhani, Staf Keuangan Bagian Sekretariat Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang, tanggal 15 Februari 2016.