



DOI: <https://doi.org/10.38035/jgia.v3i4>
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Strategi Percepatan Penyerapan Anggaran Pemerintah Daerah di Indonesia : Review Literatur dan Rekomendasi

Idel Eprianto¹, Rachmat Pramukty²

¹Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, Indonesia

²Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, Indonesia, rachmat.pramukty@dsn.ubharajaya.ac.id

Corresponding Author: rachmat.pramukty@dsn.ubharajaya.ac.id²

Abstract: The absorption of the Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD) is often uneven throughout the year, with low realization in the early quarters and accumulation in the final quarters, which risks reducing the quality of spending due to time constraints. This study aims to map the factors that hinder the absorption of local government budgets in Indonesia, group the most frequently recommended acceleration strategies, and formulate feasible policy recommendations without sacrificing accountability and output quality.

The method used is a structured literature review oriented towards a simple systematic literature review, with reporting of the selection process following PRISMA principles, as well as synthesis of findings using narrative synthesis and thematic analysis. The synthesis results show that the main obstacles are end-to-end in nature, including planning and budgeting that are not ready for execution, procurement as the biggest bottleneck, limitations and instability of human resources, layered administrative processes, and weak risk control.

The most feasible acceleration strategy emphasizes locking in package readiness from the outset, strengthening procurement through RUP and schedule arrangements, utilizing early tenders with compliance markers, data-based monitoring, and strengthening the role of APIP and risk management within the relevant regulatory corridor.

Keywords: budget absorption, APBD, procurement, planning, monitoring, local government

Abstrak: Penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kerap tidak merata sepanjang tahun, dengan realisasi rendah pada triwulan awal dan menumpuk pada triwulan akhir, yang berisiko menurunkan kualitas belanja karena pekerjaan dikejar waktu. Kajian ini bertujuan memetakan faktor penghambat penyerapan anggaran pemerintah daerah di Indonesia, mengelompokkan strategi percepatan yang paling sering direkomendasikan, serta merumuskan rekomendasi kebijakan yang feasible tanpa mengorbankan akuntabilitas dan kualitas output. Metode yang digunakan adalah review literatur terstruktur berorientasi systematic literature review sederhana, dengan pelaporan proses seleksi mengikuti prinsip PRISMA, serta sintesis temuan menggunakan narrative synthesis dan thematic analysis. Hasil sintesis menunjukkan hambatan utama bersifat end-to-end, meliputi perencanaan dan penganggaran yang belum siap eksekusi, pengadaan sebagai bottleneck terbesar, keterbatasan

dan instabilitas SDM, proses administrasi berlapis, serta pengendalian risiko yang belum kuat. Strategi percepatan yang paling feasible menekankan penguncian kesiapan paket sejak awal, penguatan pengadaan melalui RUP dan pengaturan jadwal, pemanfaatan tender dini dengan rambu kepatuhan, monitoring berbasis data, serta penguatan peran APIP dan manajemen risiko dalam koridor regulasi terkait.

Kata kunci: penyerapan anggaran, APBD, pengadaan, perencanaan, monitoring, pemerintah daerah

PENDAHULUAN

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen utama pemerintah daerah untuk membiayai layanan publik, pembangunan, dan fungsi pemerintahan. Dalam kerangka pengelolaan keuangan daerah, APBD menjadi dasar pelaksanaan program dan kegiatan, mulai dari perencanaan sampai pertanggungjawaban, sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan pengelolaan keuangan daerah (PP, 2019) dan pedoman teknis pengelolaannya (Kemendagri, 2020). Karena itu, isu penyerapan anggaran bukan hanya soal “habisnya pagu”, tetapi juga menyangkut ketepatan waktu pelaksanaan, pencapaian output, serta akuntabilitas belanja daerah (Halim, 2014; Mardiasmo, 2018).

Dalam praktiknya, banyak pemerintah daerah menghadapi pola penyerapan yang tidak merata sepanjang tahun, yaitu realisasi rendah pada triwulan awal dan meningkat tajam pada triwulan akhir. Pola penumpukan pada triwulan IV sering dipandang sebagai gejala klasik dalam eksekusi anggaran, dan berpotensi menurunkan kualitas belanja karena kegiatan dikejar waktu serta ruang pengendalian mutu menjadi sempit (Herriyanto, 2012; Anfujatin, 2016). Bukti empiris dari berbagai studi kasus juga menunjukkan gejala serupa, misalnya penumpukan realisasi di akhir tahun dan dominannya keterlambatan pada belanja modal atau paket pengadaan (Sudarwati dkk., 2017; Zulaikah, 2019; Rahmawati, 2020; Setyawan, 2017).

Dari perspektif tata kelola anggaran, fenomena penumpukan akhir tahun tidak berdiri sendiri. Literatur manajemen belanja publik menjelaskan bahwa eksekusi anggaran dipengaruhi oleh perilaku organisasi dan insentif, termasuk kecenderungan “menghabiskan” anggaran menjelang akhir tahun untuk menghindari pengurangan pagu pada periode berikutnya. Bukti kuat tentang efek “anggaran kedaluwarsa” dan lonjakan belanja akhir tahun juga ditemukan pada studi belanja pemerintah melalui data pengadaan, yang dikaitkan dengan risiko penurunan kualitas proyek (Liebman dan Mahoney, 2017). Dalam konteks pengeluaran publik, perbaikan proses eksekusi dan kontrol belanja sering ditekankan sebagai elemen kunci manajemen belanja publik modern (Schick, 1998).

Pada level pemerintah daerah di Indonesia, penyerapan anggaran sangat terkait dengan rantai proses yang panjang: penetapan dokumen penganggaran, kesiapan pelaksanaan kegiatan, serta pengadaan barang dan jasa. Regulasi pengadaan pemerintah menegaskan tahapan, peran, dan kepatuhan proses yang harus dipenuhi agar belanja berjalan akuntabel (Perpres, 2021). Namun, studi-studi mengenai keterlambatan penyerapan berulang kali menemukan faktor pengadaan sebagai salah satu sumber hambatan yang dominan, selain perencanaan, administrasi, kapasitas SDM, dan kualitas dokumen (Herriyanto, 2012; Sudarwati dkk., 2017; Zulaikah, 2019). Keterlambatan tender, perubahan spesifikasi, serta gagal tender dapat membuat kegiatan mundur dan pada akhirnya menumpuk di akhir tahun, terutama untuk belanja modal.

Selain itu, isu penyerapan berkaitan erat dengan efektivitas belanja publik. Literatur menunjukkan bahwa besarnya belanja tidak otomatis menghasilkan perbaikan hasil pembangunan bila tata kelola dan kualitas birokrasi lemah. Dengan kata lain, percepatan serapan perlu berjalan seiring dengan penguatan governance agar belanja menghasilkan

output dan outcome yang berkualitas (Rajkumar dan Swaroop, 2008) . Di sisi organisasi, pendekatan New Public Management menekankan kinerja, hasil, dan efisiensi proses sebagai dasar perbaikan layanan publik (Hood, 1991) , sedangkan teori keagenan membantu menjelaskan friksi kepentingan, risiko moral hazard, serta pentingnya mekanisme kontrol dan akuntabilitas dalam pengelolaan sumber daya publik (Jensen dan Meckling, 1976) .

Berdasarkan kondisi tersebut, artikel review ini memandang bahwa percepatan penyerapan anggaran pemerintah daerah perlu dirumuskan sebagai paket strategi end-to-end, mencakup perencanaan, penganggaran, pengadaan, manajemen SDM, dan sistem monitoring. Praktik pengadaan publik sendiri merupakan domain yang menuntut kompetensi, tata kelola, dan standar proses yang konsisten agar pelaksanaan anggaran berjalan tepat waktu sekaligus akuntabel (Thai, 2009) . Karena itu, kajian literatur yang mensintesis faktor penghambat dan strategi percepatan yang paling sering direkomendasikan di Indonesia menjadi penting untuk menghasilkan rekomendasi yang operasional dan relevan bagi pemerintah daerah.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian review ini adalah:

1. Faktor apa saja yang paling sering diidentifikasi dalam literatur sebagai penyebab lambatnya penyerapan anggaran pemerintah daerah di Indonesia (misalnya perencanaan, pelaksanaan, SDM, dan pengadaan)?
2. Strategi apa saja yang direkomendasikan literatur untuk mempercepat penyerapan anggaran pemerintah daerah tanpa menurunkan kualitas belanja?
3. Rekomendasi kebijakan dan langkah implementasi apa yang paling feasible diterapkan pemerintah daerah berdasarkan sintesis temuan literatur?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Memetakan faktor-faktor penghambat penyerapan anggaran pemerintah daerah berdasarkan temuan studi terdahulu (Herriyanto, 2012; Sudarwati dkk., 2017; Zulaikah, 2019) .
2. Mengelompokkan strategi percepatan penyerapan anggaran yang muncul dalam literatur, terutama pada aspek perencanaan, pengadaan, SDM, dan monitoring (Perpres, 2021; Kemendagri, 2020) .
3. Menyusun rekomendasi praktis bagi pemerintah daerah untuk mempercepat penyerapan sekaligus menjaga akuntabilitas dan kualitas belanja (Schick, 1998; Rajkumar dan Swaroop, 2008) .

Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari artikel review ini adalah:

1. Manfaat teoritis: memperkaya sintesis pengetahuan tentang determinan penyerapan anggaran serta hubungan antara eksekusi anggaran, tata kelola, dan kualitas belanja (Hood, 1991; Jensen dan Meckling, 1976) .
2. Manfaat praktis: menyediakan daftar strategi dan rekomendasi implementatif yang dapat digunakan pemda dan OPD untuk memperbaiki pola serapan tahunan dan mengurangi penumpukan triwulan IV (Anfujatin, 2016; Rahmawati, 2020) .
3. Manfaat kebijakan: memberi masukan perbaikan tata kelola eksekusi APBD yang selaras dengan regulasi pengelolaan keuangan daerah dan pengadaan pemerintah (PP, 2019; Kemendagri, 2020; Perpres, 2021) .

Ruang Lingkup dan Batasan

Agar pembahasan fokus, ruang lingkup kajian ini dibatasi pada:

1. Objek: pemerintah daerah di Indonesia, dengan fokus pada penyerapan belanja dalam APBD.
2. Fokus isu: percepatan penyerapan dan penyebab penumpukan realisasi, khususnya yang terkait perencanaan, pengadaan, administrasi, dan SDM (Herriyanto, 2012; Zulaikah, 2019).
3. Perspektif: review literatur dan sintesis rekomendasi, bukan evaluasi program tunggal di satu daerah.

METODE

Desain Kajian

Penelitian ini menggunakan review literatur terstruktur dengan orientasi systematic literature review (SLR) sederhana untuk memetakan faktor penghambat dan strategi percepatan penyerapan anggaran pemerintah daerah, lalu menyusun rekomendasi kebijakan yang operasional. Pendekatan review terstruktur dipilih karena menuntut proses yang transparan, dapat diaudit, dan dapat direplikasi (Tranfield dkk., 2003; Petticrew dan Roberts, 2006; Snyder, 2019).

Karena topik ini dekat dengan kebijakan publik, kajian juga mengakomodasi grey literature seperti regulasi, pedoman teknis, dan dokumen resmi pemerintah yang relevan dengan pengelolaan APBD serta pengadaan barang dan jasa (PP, 2019; Kemendagri, 2020; Perpres, 2021; Perpres, 2025).

Protokol Pelporan

Pelaporan proses seleksi studi mengikuti prinsip PRISMA sebagai pedoman pelaporan review yang transparan, terutama untuk menjelaskan alur identifikasi, penyaringan, kelayakan, dan studi yang diinklusi (Page dkk., 2021). Jika diperlukan versi ringkas di naskah, digunakan diagram alur PRISMA 2020 (Page dkk., 2021).

Sumber Data dan Strategi Pencarian

Sumber data meliputi:

1. Basis data akademik: Google Scholar dan portal penerbit (untuk artikel jurnal dan prosiding).
2. Repositori nasional: Garuda, SINTA, Neliti (bila tersedia).
3. Dokumen kebijakan dan regulasi: situs JDIH, peraturan.go.id, BPK, LKPP, dan JDIH Kemendagri untuk PP dan Permendagri terkait pengelolaan keuangan daerah serta pengadaan (PP, 2019; Kemendagri, 2020; Perpres, 2021; Perpres, 2025).

Periode Kajian

Rentang publikasi ditetapkan 2014 sampai 2025 agar menangkap dinamika regulasi dan praktik pengelolaan APBD modern, termasuk perubahan kebijakan pengadaan. Penetapan rentang ini juga memudahkan perbandingan sebelum dan sesudah pembaruan regulasi kunci pengelolaan keuangan daerah (PP, 2019) dan pedoman teknisnya (Kemendagri, 2020).

Kriteria Inklusi dan Eksklusi

Kriteria inklusi:

1. Studi membahas penyerapan atau realisasi belanja pemerintah daerah (APBD), atau faktor yang memengaruhinya.
2. Studi memuat penjelasan faktor penghambat atau strategi percepatan (perencanaan, penganggaran, pengadaan, SDM, monitoring).
3. Jenis dokumen: artikel jurnal, prosiding, tesis, laporan penelitian, dan dokumen resmi kebijakan (Tranfield dkk., 2003; Snyder, 2019).

Kriteria eksklusi:

1. Fokus pada pemerintah pusat tanpa relevansi pemda.
2. Tidak membahas realisasi atau eksekusi anggaran.
3. Duplikasi publikasi.

Proses Seleksi Studi

Seleksi dilakukan bertahap:

1. **Identifikasi:** mengumpulkan seluruh temuan dari kata kunci.
2. **Deduplikasi:** menghapus data ganda (berdasarkan judul, penulis, tahun).
3. **Screening:** membaca judul dan abstrak untuk kesesuaian.
4. **Eligibility:** membaca full text untuk memastikan variabel dan konteks sesuai.
5. **Inklusi:** memasukkan studi yang memenuhi kriteria ke tabel ekstraksi.

Penilaian Kualitas dan Risiko Bias

Karena literatur yang dikaji dapat beragam (kuantitatif, kualitatif, mixed methods, laporan), penilaian kualitas menggunakan checklist appraisal yang sesuai tipe studi, misalnya: Hasil appraisal dicatat sebagai: tinggi, sedang, rendah, dan dipakai untuk menimbang bobot rekomendasi (bukan otomatis menghapus studi, kecuali sangat tidak memadai).

HASIL DAN PEMBAHASAN**Teknik Sintesis dan Pengelompokan Tema**

Sintesis dilakukan sebagai narrative synthesis untuk menyusun “cerita temuan” lintas studi dan menemukan pola hubungan antar faktor, terutama saat meta-analisis tidak memungkinkan (Popay dkk., 2006). Untuk mengelompokkan faktor dan strategi, digunakan thematic analysis berbasis pengkodean dan pembentukan tema bertahap (Braun dan Clarke, 2006).

Kategori tema awal (dapat berkembang saat coding):

1. Perencanaan dan penganggaran
2. Pengadaan barang/jasa
3. Kapasitas SDM dan kelembagaan
4. Tata kelola, pengendalian, dan audit
5. Faktor teknis pelaksanaan dan eksternal
6. Strategi percepatan jangka pendek, menengah, Panjang

Landasan Regulasi yang Digunakan dalam Analisis

Bagian strategi dan rekomendasi mempertimbangkan kesesuaian dengan regulasi utama, antara lain:

- a. Pengelolaan Keuangan Daerah
- b. Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah
- c. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan perubahannya, termasuk perubahan tahun 2021 dan perubahan kedua tahun 2025.

Gambaran Umum Temuan Literatur

Literatur yang relevan menunjukkan pola yang cukup konsisten, yaitu penyerapan APBD banyak daerah cenderung rendah pada triwulan awal dan meningkat tajam pada triwulan akhir. Pola ini sering disebut slow moving di awal tahun dan back loaded pada akhir tahun, serta berisiko mendorong pengerjaan kegiatan secara terburu-buru.

Dalam konteks organisasi publik, lonjakan belanja di akhir tahun dapat dijelaskan melalui insentif “anggaran kedaluwarsa”, yaitu dorongan menghabiskan pagu sebelum tahun anggaran berakhir, yang berpotensi menurunkan kualitas pengadaan dan hasil proyek (Liebman dan Mahoney, 2017).

Dari sisi jenis studi, literatur Indonesia yang dibaca umumnya berbentuk:

- a. Studi kasus kualitatif pada OPD atau instansi tertentu, yang menekankan hambatan proses dan koordinasi (Anfujatin, 2016).

- b. Studi kuantitatif berbasis survei atau regresi, yang menguji pengaruh faktor perencanaan, pelaksanaan, SDM, regulasi, dan pengadaan terhadap penyerapan (Rahmawati dan Ishak, 2020; Fitriani, 2025; Safpremi, 2022).
- c. Dokumen kebijakan dan regulasi yang mengatur rantai proses pengelolaan keuangan daerah dan pengadaan, yang sangat menentukan lead time pelaksanaan kegiatan (PP, 2019; Kemendagri, 2020; Perpres, 2021; Perpres, 2025).

Secara umum, faktor penghambat dan strategi percepatan muncul sebagai persoalan end-to-end, mulai dari perencanaan dan penganggaran, kesiapan paket pengadaan, sampai monitoring pelaksanaan dan pengendalian risiko.

Pemetaan Faktor Penghambat Penyerapan Anggaran

Berikut sintesis tema utama faktor penghambat yang paling sering muncul dalam literatur.

1. Perencanaan dan penganggaran yang belum siap eksekusi

Keterlambatan dan lemahnya kualitas perencanaan sering memunculkan revisi berulang, perubahan spesifikasi, serta ketidaksiapan dokumen pelaksanaan. Studi kualitatif pada SKPD menunjukkan bahwa perencanaan yang kurang matang menjadi akar masalah yang merembet ke tahap pelaksanaan dan pengadaan (Anfujatin, 2016). Literatur juga menekankan bahwa penyerapan tidak hanya dipengaruhi besarnya anggaran, tetapi kesiapan program, jadwal, dan kelengkapan dokumen untuk dieksekusi pada awal tahun (Herriyanto, 2012).

2. Pengadaan barang dan jasa sebagai bottleneck terbesar

Pengadaan sering menjadi titik kritis karena membutuhkan waktu, kepatuhan prosedur, serta kesiapan dokumen teknis. Hambatan umum meliputi keterlambatan tender, gagal lelang, sanggah, perubahan kebutuhan, dan negosiasi yang sulit (Rahmawati dan Ishak, 2020). Secara kuantitatif, beberapa studi menemukan pengadaan berpengaruh signifikan terhadap penyerapan, sementara variabel lain tidak selalu signifikan secara parsial (Rahmawati dan Ishak, 2020; Fitriani, 2025; Safpremi, 2022). Di sisi tata kelola, rantai pengadaan daerah harus selaras dengan aturan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (Perpres, 2021) serta perubahan terbarunya (Perpres, 2025).

3. Kapasitas SDM, mutasi, dan mismatch penugasan

Kapasitas dan stabilitas SDM pengelola anggaran dan pengadaan sering disebut sebagai penyebab keterlambatan, termasuk mutasi yang tidak sesuai kompetensi, keterbatasan jumlah SDM, dan ketimpangan kompetensi teknis (Rahmawati dan Ishak, 2020). Studi Herriyanto (2012) menunjukkan faktor SDM dan administrasi menjadi bagian penting penyebab keterlambatan, di samping perencanaan dan dokumen pengadaan.

4. Administrasi, dokumen, dan proses internal yang berlapis

Hambatan administrasi sering berupa lambatnya penyiapan dokumen, verifikasi berulang, dan ketergantungan lintas unit. Temuan EFA pada Herriyanto (2012) mengelompokkan penyebab keterlambatan ke faktor perencanaan, administrasi, SDM, dokumen pengadaan, dan mekanisme uang persediaan.

5. Kepatuhan regulasi, kehati-hatian, dan aversi risiko

Proses belanja publik mengandung risiko audit dan risiko hukum, sehingga muncul kecenderungan kehati-hatian berlebih yang memperlambat keputusan, terutama pada belanja modal dan pengadaan. Pada level aturan, pengelolaan keuangan daerah dan pedoman teknisnya memberi struktur peran dan tahapan yang perlu dipenuhi (PP, 2019; Kemendagri, 2020).

6. Faktor eksternal dan teknis pelaksanaan

Faktor eksternal umumnya berupa kesiapan lahan, izin, kondisi pasar penyedia, serta perubahan harga. Dalam studi Cimahi, perubahan harga, efisiensi anggaran, dan gagal lelang

disebut sebagai kendala yang membuat anggaran tidak terserap optimal (Rahmawati dan Ishak, 2020).

7. Dampak pola penumpukan triwulan akhir

Literatur mencatat daerah sering “menggenjot” realisasi pada triwulan IV, bahkan ketika triwulan I serapan sangat rendah. Salah satu kajian menyebut rata-rata serapan kabupaten dan kota sepanjang 2016 sekitar 86,75 persen dan penumpukan triwulan akhir berulang pada tahun-tahun sebelumnya (BPKP, 2017, dikutip). Temuan internasional juga menguatkan bahwa belanja akhir tahun cenderung melonjak dan berpotensi lebih rendah kualitasnya karena waktu yang sempit (Liebman dan Mahoney, 2017).

Strategi Percepatan Penyerapan Anggaran Berdasarkan Sintesis Literatur

1. Penguatan perencanaan agar siap eksekusi sejak awal tahun

Strategi yang paling sering muncul adalah memastikan program dan kegiatan sudah “siap tender” dan “siap kontrak” lebih awal melalui:

- a. penguncian desain kegiatan dan spesifikasi sejak tahap perencanaan,
- b. penjadwalan detail per paket kegiatan,
- c. review kualitas perencanaan untuk meminimalkan revisi.

Studi menekankan bahwa perencanaan matang mempermudah pelaksanaan dan meningkatkan serapan (Anfujatin, 2016; Rahmawati dan Ishak, 2020).

2. Percepatan melalui reform manajemen pengadaan

Kelompok strategi yang sangat dominan adalah memperbaiki lead time pengadaan, misalnya:

- a. persiapan dokumen pemilihan lebih awal,
- b. standardisasi dokumen dan spesifikasi,
- c. pemetaan risiko gagal tender,
- d. pemanfaatan instrumen pengadaan yang mempercepat proses sesuai regulasi.

Kelayakan strategi ini harus diselaraskan dengan kerangka Perpres Pengadaan (Perpres, 2021) dan perubahannya (Perpres, 2025). Dari perspektif tata kelola pengadaan, sistem yang baik menuntut regulasi, kapasitas SDM, dan prosedur yang konsisten untuk menghasilkan pengadaan yang tepat waktu dan akuntabel (Thai, 2009).

3. Manajemen SDM dan stabilitas peran kunci

Strategi yang sering direkomendasikan mencakup:

- a. penugasan pejabat pengelola anggaran dan pengadaan yang stabil pada periode kritis,
- b. pelatihan berbasis peran dan kebutuhan,
- c. pencegahan mismatch penempatan pegawai.

Kendala seperti mutasi tidak sesuai bidang dan keterbatasan SDM berulang kali disebut dalam studi (Rahmawati dan Ishak, 2020). Temuan Herriyanto (2012) juga menegaskan faktor SDM dan administrasi sebagai penyebab keterlambatan.

4. Monitoring dan pengendalian berbasis data, bukan reaktif

Literatur menyarankan monitoring berkala yang fokus pada paket bermasalah, bukan sekadar mengejar angka serapan. Salah satu pendekatan praktis adalah penggunaan indikator kinerja dan dashboard pemantauan, sejalan dengan prinsip pengukuran kinerja organisasi seperti Balanced Scorecard (Kaplan dan Norton, 1996). Studi Cimahi juga merekomendasikan monitoring dan evaluasi agar hambatan saat pelaksanaan cepat terdeteksi (Rahmawati dan Ishak, 2020).

5. Penataan tata kelola eksekusi belanja dan manajemen risiko

Kerangka manajemen belanja publik menekankan pentingnya kontrol eksekusi, disiplin proses, dan akuntabilitas output untuk mengurangi inefisiensi belanja (Schick, 1998). Selain itu, efektivitas belanja sangat dipengaruhi kualitas governance, sehingga percepatan serapan idealnya berjalan bersama penguatan integritas dan kapasitas birokrasi (Rajkumar dan Swaroop, 2008). Dari sisi teori, konflik kepentingan dan kebutuhan mekanisme kontrol

dapat dijelaskan melalui perspektif agency cost (Jensen dan Meckling, 1976). Pendekatan NPM juga menekankan orientasi kinerja dan hasil, yang relevan untuk mencegah percepatan serapan berubah menjadi sekadar “habiskan anggaran” (Hood, 1991).

Sintesis Model Penyebab ke Strategi

Ringkasnya, literatur mengarah pada pasangan masalah dan strategi berikut:

- a. Masalah perencanaan lemah, revisi berulang. Strategi quality assurance perencanaan dan penguncian desain kegiatan lebih awal (Anfujatin, 2016).
- b. Masalah pengadaan lambat dan gagal lelang. Strategi percepatan kesiapan dokumen, pemetaan paket prioritas, dan pemilihan metode pengadaan yang sesuai aturan (Rahmawati dan Ishak, 2020; Perpres, 2021; Perpres, 2025).
- c. Masalah SDM dan koordinasi. Strategi stabilitas peran, peningkatan kompetensi, dan penguatan tim lintas unit (Herriyanto, 2012; Fitriani, 2025).
- d. Masalah monitoring reaktif. Strategi dashboard, early warning, dan evaluasi paket bermasalah berbasis indikator (Kaplan dan Norton, 1996).
- e. Risiko penumpukan akhir tahun dan penurunan kualitas. Strategi meratakan jadwal paket sepanjang tahun dan menahan perilaku kejar serapan di akhir tahun (Liebman dan Mahoney, 2017; BPKP, 2017, dikutip).

Gap Penelitian dan Implikasi

1. Banyak studi bersifat persepsi atau studi kasus, sehingga bukti kausal strategi tertentu masih terbatas.
2. Minim penelitian yang mengukur trade off antara percepatan serapan dan kualitas output, padahal belanja akhir tahun berpotensi menurunkan kualitas (Liebman dan Mahoney, 2017).
3. Belum banyak studi yang menguji efektivitas kombinasi strategi end-to-end, misalnya paket intervensi perencanaan plus pengadaan plus monitoring.

Prinsip Dasar Rekomendasi

Rekomendasi pada bab ini disusun agar percepatan penyerapan anggaran tidak berubah menjadi sekadar mengejar angka serapan, tetapi tetap menjaga akuntabilitas, kepatuhan aturan, dan kualitas output. Pola penumpukan serapan pada triwulan akhir dan risiko penurunan kualitas belanja pada akhir tahun telah banyak dibahas dalam literatur, termasuk bukti bahwa belanja menjelang akhir tahun dapat terdorong oleh insentif “use it or lose it” dan berkorelasi dengan kualitas yang lebih rendah (Liebman dan Mahoney, 2017). Dalam konteks tata kelola belanja publik, disiplin eksekusi dan pengendalian yang baik adalah prasyarat agar belanja tepat waktu sekaligus efektif (Schick, 1998). Selain itu, efektivitas belanja sangat dipengaruhi governance dan kualitas birokrasi, sehingga percepatan serapan perlu diikat dengan penguatan tata kelola (Rajkumar dan Swaroop, 2008). Landasan kepatuhan dan rambu operasional mengacu pada kerangka pengelolaan keuangan daerah serta pengadaan barang dan jasa pemerintah, yaitu PP 12/2019, Permendagri 77/2020, Perpres 16/2018 beserta perubahannya Perpres 12/2021 dan Perpres 46/2025.

Paket Rekomendasi Percepatan Penyerapan Anggaran

Bagian ini menyajikan paket rekomendasi dalam tiga horizon waktu: jangka pendek, menengah, dan panjang. Tema paket rekomendasi dibangun dari sintesis faktor penghambat yang sering muncul, terutama perencanaan, administrasi, SDM, serta pengadaan (Herriyanto, 2012; Anfujatin, 2016; Rahmawati dan Ishak, 2020; Zulaikah, 2019).

Rekomendasi jangka pendek (0 sampai 3 bulan)

1. Tetapkan kalender eksekusi APBD berbasis paket kegiatan

- a. Susun kalender eksekusi per OPD yang memetakan: finalisasi dokumen, jadwal pemilihan penyedia, kontrak, pelaksanaan fisik, dan pembayaran.
- b. Fokus pada paket belanja modal dan paket berisiko tinggi gagal tender.

- c. Rasional: pengadaan sering menjadi bottleneck, dan penundaan awal akan menumpuk ke akhir tahun (Rahmawati dan Ishak, 2020; Zulaikah, 2019).

2. Wajibkan pengumuman Rencana Umum Pengadaan (RUP) lebih awal

- a. Pastikan seluruh paket pengadaan diumumkan dalam RUP lebih dini agar pasar penyedia siap dan proses pemilihan tidak tertunda.
- b. RUP merupakan elemen formal dalam sistem pengadaan pemerintah dan menjadi dasar penjadwalan pengadaan (Perpres, 2018).
- c. Langkah percepatan yang menekankan pengumuman RUP juga tercermin dalam surat edaran LKPP tentang percepatan pelaksanaan PBJ (LKPP, 2022).

3. Kunci paket prioritas dengan “dokumen siap tender”

- a. Bentuk klinik percepatan dokumen: KAK, spesifikasi, HPS, rancangan kontrak, dan dokumen pemilihan.
- b. Terapkan quality assurance internal untuk mencegah revisi berulang yang membuat tender mundur (Anfujatin, 2016).

4. Buat mekanisme early warning berbasis data

- a. Dashboard mingguan: serapan keuangan, progres fisik, status tender, dan daftar paket bermasalah.

- b. Pimpin review mingguan untuk paket merah, bukan rapat serapan umum.

Rekomendasi jangka menengah (3 sampai 12 bulan)

- 1. Implementasi tender dini untuk paket strategis yang memenuhi rambu

- a. Tender dini dapat digunakan sebagai strategi percepatan, dengan tetap mematuhi ketentuan bahwa kontrak dan pelaksanaan efektif mengikuti ketersediaan anggaran dan dokumen anggaran yang berlaku efektif.

- b. Pedoman materi tender dini yang mengacu pada ketentuan LKPP menjelaskan kehati-hatian penetapan sebelum DIPA/DPA dan penandatanganan kontrak menunggu pagu mencukupi (LKPP, 2018, dikutip dalam materi).

- 2. Perkuat kompetensi SDM pengelola anggaran dan pengadaan

- a. Prioritas pelatihan berbasis peran: PA/KPA, PPK, Pokja Pemilihan, PPTK, perencana.

- b. Tetapkan kebijakan stabilitas penugasan pada periode kritis agar rotasi tidak memutus continuity.

- c. Rasional: faktor SDM berulang muncul sebagai penyebab keterlambatan (Herriyanto, 2012; Rahmawati dan Ishak, 2020).

- 3. Standarisasi proses administrasi dan dokumen

- a. Buat checklist dokumen wajib per jenis paket, serta SLA internal untuk review dan paraf.

- b. Sederhanakan alur verifikasi tanpa mengurangi kontrol.

- 4. Integrasikan pengendalian intern dan manajemen risiko sejak perencanaan

- a. Terapkan risk register paket besar: risiko lahan, perizinan, pasar penyedia, sanggah, perubahan desain, cuaca, dan risiko kecurangan.

- b. Libatkan APIP sebagai mitra assurance dan konsultatif, sejalan dengan penguatan peran APIP dalam tata kelola, manajemen risiko, dan pengendalian internal (BPKP, 2021; BPKP, 2025).

Rekomendasi jangka panjang (lebih dari 12 bulan)

- 1. Bangun sistem eksekusi end to end yang terintegrasi

- a. Integrasi perencanaan, penganggaran, pengadaan, kontrak, dan pelaporan agar tidak terjadi re-entry data dan keterlambatan koordinasi.

- b. Selaraskan dengan kerangka pengelolaan keuangan daerah (PP, 2019) dan pedoman teknisnya (Kemendagri, 2020).

2. Reform tata kelola berbasis kinerja dan kualitas output
 - a. Hindari indikator tunggal “persentase serapan”, tambahkan indikator ketepatan waktu tender, kualitas output, dan manfaat layanan.
 - b. Rasional: belanja besar tidak otomatis efektif bila governance lemah (Rajkumar dan Swaroop, 2008).
 3. Penguatan ekosistem pengadaan dan pasar penyedia
 - a. Kembangkan strategi pengelolaan penyedia: market sounding, pembinaan UMK/koperasi sesuai ketentuan terbaru, serta penguatan e-procurement.
 - b. Pastikan pembaruan kebijakan mengikuti perubahan Perpres 46/2025 (Perpres, 2025).
- Rencana Implementasi Operasional
- Berikut contoh rencana implementasi yang bisa langsung dipakai pemda.

Tahap 1: 30 sampai 60 hari

- a. Bentuk tim percepatan serapan dan kualitas belanja di bawah Sekda dengan mandat jelas.
- b. Susun daftar paket prioritas dan peta risiko.
- c. Umumkan RUP lengkap dan pastikan jadwal pemilihan tersedia (Perpres, 2018; LKPP, 2022).

Tahap 2: 3 sampai 6 bulan

- a. Terapkan klinik dokumen pengadaan dan klinik kontrak.
- b. Mulai tender dini untuk paket siap dan sesuai rambu (LKPP, 2018, dikutip).
- c. Terapkan dashboard weekly review untuk paket merah.

Tahap 3: 6 sampai 12 bulan

- a. Standarisasi SOP end-to-end dan SLA internal.
- b. Perkuat peran APIP untuk assurance dan early warning (BPKP, 2021; BPKP, 2025).

Tahap 4: tahun berikutnya

- a. Integrasi sistem dan reform indikator kinerja belanja.
- b. Perkuat manajemen kinerja dan quality control output.

Indikator Keberhasilan dan Mekanisme Monitoring

Agar percepatan tidak bias pada “habiskan anggaran”, indikator disarankan mencakup tiga dimensi: waktu, serapan, dan kualitas.

A. Indikator waktu pengadaan dan pelaksanaan

1. Persentase paket prioritas yang tender selesai sebelum akhir Triwulan I.
2. Rata-rata lead time dari pengumuman sampai kontrak per jenis paket.
3. Persentase paket gagal tender dan jumlah sanggah.

B. Indikator serapan yang lebih merata

1. Serapan Triwulan I, II, III, IV lebih seimbang, bukan melonjak di Triwulan IV.
2. Penurunan penumpukan serapan di Triwulan IV yang sering ditemukan dalam studi kasus daerah (Zulaikah, 2019).

C. Indikator kualitas output

1. Ketepatan waktu serah terima pekerjaan.
2. Persentase paket yang memerlukan addendum signifikan karena perubahan desain.
3. Indikator manfaat layanan untuk program prioritas.

D. Indikator tata kelola dan pengendalian risiko

1. Persentase paket prioritas yang memiliki risk register.
2. Jumlah temuan pengendalian intern yang ditutup tepat waktu, menguatkan peran manajemen risiko dan pengendalian internal (BPKP, 2021).

Keterbatasan Kajian

1. Sebagian literatur Indonesia bersifat studi kasus atau berbasis persepsi, sehingga bukti kausal atas strategi tertentu masih terbatas.
2. Data yang dipakai dalam studi berbeda-beda antar daerah dan tidak selalu comparable.
3. Kajian regulasi memberi rambu, tetapi keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi kapasitas SDM dan praktik organisasi.

Agenda Riset Lanjutan

1. Evaluasi dampak tender dini terhadap lead time, serapan, dan kualitas output pada beberapa pemda secara komparatif.
2. Studi kuasi eksperimen untuk mengukur efektivitas paket intervensi: penguatan perencanaan plus pengadaan plus dashboard.
3. Riset trade off percepatan serapan dan kualitas, mengaitkan dengan literatur belanja akhir tahun dan kualitas pengadaan (Liebman dan Mahoney, 2017).

KESIMPULAN

Review literatur ini menyimpulkan bahwa lambatnya penyerapan anggaran pemerintah daerah di Indonesia terutama dipicu oleh rantai masalah end-to-end: perencanaan yang belum siap eksekusi, bottleneck pengadaan, keterbatasan dan instabilitas SDM, serta proses administrasi dan pengendalian risiko yang belum kuat (Herriyanto, 2012; Anfujatin, 2016; Rahmawati dan Ishak, 2020). Strategi percepatan yang paling feasible adalah kombinasi penguncian kesiapan paket sejak awal, penguatan pengadaan melalui RUP dan pengaturan jadwal, pemanfaatan tender dini dengan rambu kepatuhan, monitoring berbasis data, serta penguatan peran APIP dan manajemen risiko. Seluruh strategi perlu dijalankan dalam koridor PP 12/2019, Permendagri 77/2020, serta Perpres pengadaan dan perubahannya (PP, 2019; Kemendagri, 2020; Perpres, 2021; Perpres, 2025).

REFERENSI

- Alfayuni, F., & Dahtiah, N. (2021). Faktor-faktor yang mempengaruhi penumpukan penyerapan anggaran dan belanja modal (studi kasus pada Pemerintah Kota Cirebon). *Prosiding The 12th Industrial Research Workshop and National Seminar (IRWNS)*, 1121-1127.
- Anfujatin. (2016). Analisis faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran belanja pada SKPD Kabupaten Tuban. *DIA: Jurnal Administrasi Publik*, 14(1), 1-18.
- Critical Appraisal Skills Programme. (2018). *CASP qualitative studies checklist* (PDF). Diakses dari Lampiran URL.
- Gagola, L., Sondakh, J. J., & Warongan, J. D. L. (2017). Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) Pemerintah Kabupaten Kepulauan Talaud. *Jurnal Riset Akuntansi dan Auditing "Goodwill"*, 8(1), 108-117. doi:10.35800/jjs.v8i1.15330
- Herriyanto, H. (2012). *Faktor-faktor yang mempengaruhi keterlambatan penyerapan anggaran belanja pada satuan kerja Kementerian/Lembaga di wilayah Jakarta* (Tesis Magister). Universitas Indonesia.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. doi:10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- Joanna Briggs Institute. (2017). *JB critical appraisal checklist for systematic reviews and research syntheses* (PDF). Diakses dari Lampiran URL.

- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360. doi:10.1016/0304-405X(76)90026-X
- Kitchenham, B., & Charters, S. (2007). *Guidelines for performing systematic literature reviews in software engineering* (Technical report). Diakses dari Lampiran URL.
- Liebman, J. B., & Mahoney, N. (2017). Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement. *American Economic Review*, 107(11), 3510-3549. doi:10.1257/aer.20160842
- Lusiawati, L., & Nugaraha, A. (2024). Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran di Kecamatan X Kota Bandung. *Jurnal Bisnis, Ekonomi, dan Sains*, 4(1), 85-95.
- Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., et al. (2021). The PRISMA 2020 statement: An updated guideline for reporting systematic reviews. *BMJ*, 372, n71. doi:10.1136/bmj.n71
- Popay, J., Roberts, H., Sowden, A., Petticrew, M., Arai, L., Rodgers, M., Britten, N., Roen, K., & Duffy, S. (2006). *Guidance on the conduct of narrative synthesis in systematic reviews: A product from the ESRC Methods Programme* (Laporan). Diakses dari Lampiran URL.
- Rahmawati, R. S., & Ishak, J. F. (2020). Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran belanja pada Pemerintah Kota Cimahi. *Indonesian Accounting Research Journal*, 1(1), 180-189.
- Rajkumar, A. S., & Swaroop, V. (2008). Public spending and outcomes: Does governance matter? *Journal of Development Economics*, 86(1), 96-111. doi:10.1016/j.jdeveco.2007.08.003
- Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*. Diakses dari Lampiran URL.
- Republik Indonesia. (2019). *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*. Diakses dari Lampiran URL.
- Republik Indonesia. (2020). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah*. Diakses dari Lampiran URL.
- Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*. Diakses dari Lampiran URL.
- Republik Indonesia. (2025). *Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*. Diakses dari Lampiran URL.
- Schick, A. (1998). *A contemporary approach to public expenditure management* (Policy research working paper). World Bank. Diakses dari Lampiran URL.
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333-339. doi:10.1016/j.jbusres.2019.07.039
- Suwarni, D. E., & Maruf, M. F. (2018). Faktor-faktor yang mempengaruhi keterlambatan penyerapan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) di Kota Surabaya (Studi pada SKPD Dinas PU Bina Marga dan Pematusan). *Publika*, 6(5), 1-7.
- Thai, K. V. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of Public Procurement*, 1(1), 9-50.
- Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2003). Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. *British Journal of Management*, 14(3), 207-222. doi:10.1111/1467-8551.00375