

ARTICLE INFORMATION

Received May 25th 2022

Accepted December 7th 2022

Published December 10th 2022

Menilik Penyebab Deviasi antara Rencana dengan Realisasi Belanja Satuan Kerja Kementerian Negara/Lembaga: Studi Kasus Kantor Pertanahan Kabupaten Bojonegoro

Dwi Ratnasari

Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan

email: dwi.ratnasari@kemenkeu.go.id

ABSTRAK

Tingginya deviasi antara rencana dengan realisasi belanja satuan kerja Kementerian Negara/Lembaga (K/L) berdampak pada rendahnya kinerja pelaksanaan anggaran. Penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan mengapa terjadi deviasi antara rencana dengan realisasi belanja satuan kerja K/L. Penelitian dilakukan pada satuan kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Bojonegoro di wilayah kerja Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Tipe A2 Bojonegoro. Metode penelitian ini adalah kualitatif dengan data penelitian yang diperoleh melalui wawancara dengan pengelola keuangan satuan kerja K/L dan studi pustaka. Hasil penelitian menunjukkan bahwa deviasi antara rencana dengan realisasi belanja satuan kerja K/L disebabkan oleh perencanaan anggaran yang tidak ideal, koordinasi internal yang lemah, dan keterbatasan kompetensi sumber daya manusia. Hasil penelitian ini kiranya dapat mendorong satuan kerja K/L mengupayakan perencanaan penarikan dana yang akurat.

Kata kunci: Deviasi antara Rencana dengan Realisasi Belanja, Rencana Penarikan Dana, Deviasi Halaman III DIPA, Penyerapan Anggaran

ABSTRACT

The high deviation between the plan and the realization of work unit expenditures of State Ministries/Institutions (K/L) has an impact on the low performance of budget implementation. This study aims to answer the question why there is a deviation between the plan and the realization of K/L work unit expenditures. The research was conducted at the Bojonegoro Regency Land Office work unit in the work area of the Type A2 State Treasury Service Office Bojonegoro. This research method is qualitative with research data obtained through interviews with financial managers of K/L work units and literature studies. The results showed that the deviation between the plan and the realization of K/L work unit expenditures was caused by non-ideal budget planning, weak internal coordination, and limited competence of human resources. The results of this study may encourage K/L work units to seek accurate fund withdrawal planning.

Keywords: Deviation between Plan and Actual Expenditure, Plan Withdrawal of Funds, Deviation Page III DIPA, Budget Absorption

PENDAHULUAN

Perencanaan belanja satuan kerja Kementerian Negara/Lembaga (K/L) pengelola dana APBN dituangkan dalam halaman III Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Halaman III DIPA memuat informasi rencana penarikan dana satuan kerja K/L per jenis belanja dan perkiraan penerimaan dalam satu tahun anggaran yang dirinci dalam dua belas bulan. Rencana penarikan dana tersebut menjadi pedoman bagi satuan kerja dalam merealisasikan belanja dan menjadi sumber data proyeksi perencanaan kas pemerintah. Data historis dan perencanaan kas yang disusun K/L merupakan salah satu unsur pembentuk Laporan Perencanaan Kas Pemerintah Pusat selain perencanaan kas yang berasal dari internal Kementerian Keuangan yaitu Komite *Assets Liabilities Management* (ALM) dan Tim *Cash Planning Information Network* (CPIN) (Sigit, 2019).

Salah satu permasalahan pelaksanaan anggaran di wilayah kerja Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Tipe A2 Bojonegoro adalah tingginya deviasi antara rencana dengan realisasi belanja satuan kerja K/L. Deviasi perkiraan penarikan dana satuan kerja K/L diukur dengan rumus pada persamaan 1 (Luru, 2014).

$$\text{Deviasi} = \frac{(\text{realisasi belanja} - \text{rencana penarikan dana})}{\text{rencana penarikan dana}} \times 100\%$$

Persamaan 1. Formula Deviasi

Rencana penarikan dana memiliki akurasi tinggi, jika nilai persentase deviasinya lebih rendah atau sama dengan 5%. Akurasi sedang, jika nilai persentase deviasinya diatas 5% sampai dengan 15%. Sedangkan akurasi rendah, jika nilai persentase deviasinya diatas 15% (Luru, 2014). Pengukuran deviasi dalam satuan persen dan merupakan perbedaan antara perkiraan pengeluaran pada RPD Harian dengan realisasi belanja yang telah diterbitkan Surat Perintah Membayar (SPM) (Sigit, 2019).

Data deviasi rencana dengan realisasi belanja satuan kerja K/L per bulan pada KPPN Tipe A2 Bojonegoro selama tahun 2019 sampai dengan 2021 tersaji dalam tabel 1. Data deviasi yang disajikan merupakan akumulasi data seluruh satuan kerja. Jumlah satuan kerja di wilayah kerja KPPN Tipe A2 Bojonegoro sebanyak 56 satuan kerja pada tahun 2019 dan sebanyak 53 satuan kerja pada tahun 2020 dan 2021.

Tabel 1. Rencana dan Realisasi Belanja Satuan Kerja K/L
(dalam miliar rupiah)

Bulan	2019			2020			2021		
	Rencana Rp	Realisasi Rp	Deviasi %	Rencana Rp	Realisasi Rp	Deviasi %	Rencana Rp	Realisasi Rp	Deviasi %
Jan	46,17	28,78	37,67	25,49	28,82	13,09	38,79	27,69	28,61
Feb	64,72	121,73	88,09	40,05	44,14	10,21	166,89	161,48	3,24
Mar	89,34	212,19	137,52	82,24	310,96	278,13	204,01	203,49	0,26
Apr	149,61	182,02	21,66	113,41	234,83	107,06	107,63	116,98	8,68
Mei	121,06	113,53	6,22	88,03	148,32	68,48	89,21	85,52	4,13
Juni	104,98	369,32	251,81	79,82	183,33	129,69	124,40	131,23	5,49
Juli	115,22	186,41	61,79	138,08	185,42	34,28	155,40	157,13	1,12
Agust	89,88	108,48	20,69	87,07	162,47	86,59	175,84	168,94	3,92
Sept	113,17	114,02	0,75	82,45	126,29	53,17	108,76	105,12	3,35
Okt	81,49	463,70	469,06	90,99	160,38	76,25	138,83	166,75	20,11
Nov	111,65	97,45	12,72	191,32	159,74	16,51	66,53	173,74	161,13
Des	137,07	147,91	7,90	1.026,00	231,60	77,43	306,13	143,14	53,24
Jumlah	1.224,36	2.145,54	75,24	2.044,95	1.976,29	3,36	1.798	1.682	6,45

Sumber: Direktorat SITP DJPb

Berdasarkan data pada tabel 1, pada tahun 2020 secara kumulatif deviasi dibawah 5% (akurasi tinggi), yaitu sebesar 3,36%. Sedangkan deviasi pada tahun 2021 sebesar 6,45% (akurasi sedang). Namun demikian, persentase deviasi bulanan masih sangat tinggi. Deviasi tertinggi tahun 2019 mencapai

469,06% pada bulan Oktober 2019, deviasi tertinggi tahun 2020 mencapai 278,13% pada bulan Maret 2020, dan deviasi tertinggi tahun 2021 mencapai 161,13% pada bulan November 2021.

Tingginya deviasi rencana dengan realisasi belanja satuan kerja K/L berdampak pada rendahnya nilai kinerja pelaksanaan anggaran indikator Deviasi Halaman III DIPA. Rendahnya nilai indikator Deviasi Halaman III DIPA satuan kerja K/L menjadi salah satu faktor penyebab tidak optimalnya kinerja pelaksanaan anggaran KPPN selaku Kuasa BUN. Pada penelitian Santoso (2021), dinyatakan bahwa indikator Deviasi Halaman III DIPA merupakan salah satu indikator kinerja pelaksanaan anggaran yang sulit untuk diterapkan karena penyesuaian jadwal pelaksanaan kegiatan dengan rencana awal adalah hal yang tidak mudah.

Nilai Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA) dihitung berdasarkan formulasi yang disempurnakan secara berkala. Indikator Deviasi Halaman III DIPA KPPN Tipe A2 Bojonegoro selaku Kuasa BUN mendapatkan nilai Kurang (Nilai IKPA < 70) yaitu sebesar 69,43 pada tahun 2020 dan mendapatkan nilai Cukup ($70 \leq$ Nilai IKPA < 89) yaitu sebesar 70,94 pada tahun 2018, sebesar 75,88 pada tahun 2019, dan sebesar 82,71 pada tahun 2021.

Dibandingkan dengan KPPN Tipe A2 lain lingkup Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Provinsi Jawa Timur, rata-rata nilai IKPA indikator Deviasi Halaman III DIPA KPPN Tipe A2 Bojonegoro selaku Kuasa BUN lebih rendah. Rata-rata nilai IKPA indikator Deviasi Halaman III DIPA KPPN Tipe A2 Bojonegoro selama kurun waktu 2018 sampai dengan 2021 adalah sebesar 74,74. Nilai tersebut dibawah nilai rata-rata KPPN Tipe A2 Tuban, yaitu sebesar 77,95, KPPN Tipe A2 Banyuwangi sebesar 87,33, dan KPPN Tipe A2 Pacitan sebesar 87,71. Data nilai IKPA indikator Deviasi Halaman III DIPA KPPN Tipe A2 lingkup Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Provinsi Jawa Timur selama periode penilaian tahun 2018 sampai dengan 2021 tersaji dalam tabel 2.

Tabel 2. Nilai Indikator Deviasi Halaman III DIPA KPPN Tipe A2

KPPN Tipe A2	Nilai Indikator Deviasi Halaman III DIPA				Nilai Rata-Rata
	2018	2019	2020	2021	
Pacitan	94,47	85,23	80,8	90,34	87,71
Banyuwangi	92,78	83,48	80,63	92,44	87,33
Tuban	70,29	66,72	82,93	91,86	77,95
Bojonegoro	70,94	75,88	69,43	82,71	74,74

Sumber: Direktorat SITP DJPb

Dalam rangka peningkatan kinerja pelaksanaan anggaran diperlukan informasi terkait penyebab terjadinya deviasi antara rencana penarikan dana dengan realisasi belanja satuan kerja K/L. Penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan mengapa terjadi deviasi antara rencana dengan realisasi belanja satuan kerja K/L yang berdampak pada rendahnya kinerja pelaksanaan anggaran.

KAJIAN LITERATUR

Perencanaan Kas Pemerintah

Menurut Mu (2006) sistem manajemen kas pemerintah yang efektif didukung oleh tiga sub sistem, yaitu perencanaan kas (*cash flow forecasting*), manajemen penerimaan dan pengeluaran (*management of government receipts and payments*), dan manajemen saldo kas pemerintah (*management of government cash balance*). Proyeksi *cash inflow* dan *cash outflow* yang akurat dalam perencanaan kas akan membantu pemerintah dalam melakukan kontrol saldo kas secara akurat. Perencanaan kas yang baik mampu mencegah timbulnya biaya yang tinggi dalam operasional dan berpeluang mendapatkan pendapatan yang memadai melalui investasi (Mu, 2006).

Perencanaan kas menjadi sangat penting dalam upaya percepatan penyerapan anggaran, karena perencanaan kas yang baik dan andal akan memastikan tersedianya dana untuk membiayai kegiatan pemerintah. Hal ini tentunya dapat mencegah kemungkinan terhambatnya suatu kegiatan akibat dari tidak tersedianya dana (Suwito, 2018). Yudhiyanto (2011) berpendapat diperlukan komitmen bersama, mulai dari pimpinan dan pelaksana teknis kegiatan, untuk tidak sebatas mengimplementasikan

perencanaan kas, tetapi juga menjaga akurasi perencanaan kas sehingga penyerapan anggaran menjadi semakin berkualitas.

Rencana Penarikan Dana

Rencana Penarikan Dana (RPD) adalah rencana penarikan kebutuhan dana yang disusun oleh Kuasa Pengguna Anggaran untuk pelaksanaan kegiatan dalam periode tertentu (Rizaldi, 2018). Rencana penarikan dana satuan kerja K/L selama satu tahun anggaran yang dirinci dalam dua belas bulan dituangkan dalam halaman III DIPA. Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 197/PMK.05/2017 tentang Rencana Penarikan Dana, Rencana Penerimaan Dana, dan Perencanaan Kas, penyusunan RPD Bulanan menjadi tanggung jawab Kuasa Pengguna Anggaran.

Dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 208/PMK.02/2019 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Pasal 24 Ayat (4) disebutkan bahwa rencana penarikan dana yang tercantum dalam halaman III DIPA Petikan diisi sesuai dengan rencana pelaksanaan kegiatan. Tanggung jawab terhadap penggunaan dana yang tertuang dalam DIPA Petikan sepenuhnya berada pada KPA.

Idealnya rencana penarikan dana yang telah disusun menjadi pedoman dalam merealisasikan kegiatan. Pelaksanaan kegiatan sesuai rencana akan memberikan kepastian waktu dan jumlah penarikan dana, sehingga perencanaan kas dapat dirumuskan dengan baik. Menurut Herriyanto (2011) Pengguna Anggaran mengabaikan rencana penarikan dana pada halaman III DIPA dalam melakukan penarikan dana, sehingga Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN) kesulitan mengontrol pengeluaran negara yang bersumber dari realisasi belanja satuan kerja K/L.

Efektifitas proyeksi belanja satuan kerja secara signifikan dipengaruhi oleh kualitas manajemen internal satuan kerja yaitu koordinasi antar bagian dalam satuan kerja, *reward and punishment system*, kualitas aplikasi terutama kemampuan ketelitian aplikasi, serta kuantitas dan kualitas sumber daya manusia (SDM) (Muthohar, 2012).

Penyerapan Anggaran Belanja

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial (Mardiasmo, 2018). Penyerapan dapat diartikan sebagai realisasi dari anggaran. Pengertian anggaran negara menurut Andriani & Hatta (2012) meliputi rencana keuangan mendatang yang berisi pendapatan dan belanja, gambaran strategis pemerintah dalam pengalokasian sumber daya untuk pembangunan, sebagai alat pengendalian, instrumen politik serta disusun dalam periode tertentu.

Penelitian yang dilakukan oleh Sudarwati et al. (2017) mengungkapkan bahwa terdapat empat faktor yang menghambat penyerapan anggaran belanja yaitu faktor perencanaan anggaran, faktor pelaksanaan anggaran, faktor pengadaan barang dan jasa, dan faktor sumber daya manusia. Keterlambatan penyerapan anggaran belanja terjadi ketika satuan kerja harus melakukan Revisi DIPA karena adanya ketidaksesuaian antara anggaran kegiatan yang tercantum dalam RKA-KL dengan DIPA yang disahkan (Setyawan, 2016). Herriyanto (2011) menyatakan bahwa realisasi penyerapan anggaran dipengaruhi oleh perencanaan anggaran. Pemblokiran anggaran kegiatan dan revisi DIPA karena ketidaksesuaian antara alokasi pagu dengan kebutuhan anggaran sangat berpengaruh terhadap realisasi penyerapan anggaran.

Untuk mencegah penumpukan penyerapan anggaran belanja di akhir tahun, satuan kerja disarankan menyusun anggaran dengan menyiapkan rencana kegiatan, kemudian mengalokasikan anggaran untuk setiap program dan kegiatan berdasarkan skala prioritas secara efektif, efisien, dan dapat diukur hasilnya, diperlukan peningkatan pengawasan (supervisi) oleh Kuasa Pengguna Anggaran, perlunya perencanaan anggaran yang realistis dengan memperhatikan Bagan Akun Standar (BAS) dan standar harga, penyusunan Petunjuk Operasional Kegiatan melibatkan pelaksana teknis kegiatan, Rencana Umum Pengadaan (RUP) sebaiknya disusun sebelum tahun anggaran berjalan, anggaran belanja dengan sumber dana PNB (Penerimaan Negara Bukan Pajak) dialokasikan secara efektif, dan memberikan penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*) kepada pengelola dan pelaksana kegiatan sesuai dengan ketentuan (Sudarwati et al., 2017).

Indikator Deviasi Halaman III DIPA

Pada tanggal 16 Mei 2018 Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan meluncurkan pengintegrasian penilaian IKPA pada aplikasi OM-SPAN (*Online Monitoring* Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara) (Astutik, 2018). Dalam surat Direktur Pelaksanaan Anggaran Nomor S-4547/PB.2/2018 tanggal 30 Mei 2018 hal Integrasi Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA) pada *Online Monitoring* (OM) SPAN dan Penggunaan IKPA sebagai Indikator Kinerja Utama (IKU) disebutkan bahwa IKPA telah dikembangkan sebagai ukuran evaluasi kinerja pelaksanaan anggaran yang memuat dua belas indikator. Salah satu indikator IKPA tahun 2018 adalah Deviasi Halaman III DIPA yang memiliki bobot 5%. Perhitungan indikator Deviasi Halaman III DIPA tahun 2018 berdasarkan rasio rata-rata *gap* per bulan antara realisasi dengan rencana penarikan dana. Nilai kinerja indikator Deviasi Halaman III DIPA diperoleh dengan rumus pada persamaan 2.

$$\text{Nilai Indikator Deviasi Halaman III DIPA} = 100 - \text{rasio rata-rata Deviasi Halaman III DIPA}$$

Persamaan 2. Formula Perhitungan Nilai Indikator Deviasi Halaman III DIPA

Pada tahun 2019, melalui nota dinas Direktur Pelaksanaan Anggaran Nomor ND-364/PB.2/2019 tanggal 29 Maret 2019 hal Perhitungan Nilai Kinerja pada Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA) Tahun 2019, dilakukan reformulasi 4 indikator dari 12 indikator IKPA. Indikator Deviasi Halaman III DIPA menjadi salah satu indikator yang disempurnakan perhitungannya. Angka deviasi per bulan yang diambil bernilai absolut, sehingga dalam perhitungan rata-rata deviasi tidak saling meniadakan. Nilai deviasi dikunci secara triwulanan. Revisi pemutakhiran halaman III DIPA yang diajukan setelah triwulan berakhir, tidak dapat mempengaruhi nilai deviasi triwulan sebelumnya.

Pengaturan penilaian IKPA dalam bentuk Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan pertama kalinya diterbitkan pada tahun 2020. Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-4/PB/2020 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga mengubah jumlah indikator kinerja semula 12 indikator menjadi 13 indikator. Terdapat satu indikator baru, yaitu Konfirmasi Capaian Output. Pada tahun 2020, nilai IKPA Deviasi Halaman III DIPA dihitung berdasarkan rata-rata Deviasi Halaman III DIPA sampai dengan bulan berkenaan. Nilai deviasi yang dihitung mulai periode Januari sampai dengan November. Nilai rencana penarikan dana dan realisasi belanja bulan Desember dikeluarkan dalam perhitungan. Nilai rencana penarikan dana dikunci pada awal triwulan dengan batas revisi pemutakhiran halaman III DIPA tersaji pada tabel 3.

Tabel 3. Jadwal Revisi Pemutakhiran Halaman III DIPA Tahun 2020

Triwulan	Nilai RPD yang dikunci untuk bulan	Batas Tanggal Revisi Halaman III DIPA
I	Januari-Februari-Maret	13 Februari
II	April-Mei-Juni	16 April
III	Juli-Agustus-September	16 Juli
IV	Oktober-November-Desember	15 Oktober

Sumber: Direktorat PA DJPb

Pada tahun 2021 kembali dilakukan reformulasi perhitungan indikator IKPA Deviasi Halaman III DIPA. Reformulasi IKPA dituangkan dalam Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-4/PB/2021 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga. Terdapat perubahan batas akhir revisi pemutakhiran halaman III DIPA, yaitu sampai dengan sepuluh hari kerja pertama pada setiap triwulan. Khusus untuk Triwulan I, batas akhir pemutakhiran rencana penarikan dana pada halaman III DIPA adalah sampai dengan 10 hari kerja pertama bulan Februari. Penguncian data rencana penarikan dana pada halaman III DIPA dilakukan berdasarkan tanggal posting DIPA hasil revisi pada sistem.

METODE

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Data yang digunakan penulis dalam penelitian ini terdiri dari dua data, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dengan metode pengumpulan data dalam bentuk studi lapangan. Penulis menggunakan metode wawancara dengan pengelola keuangan satuan kerja K/L. Pengelola keuangan satuan kerja K/L yang

menjadi informan terpilih adalah Kuasa Pengguna Anggaran, Pejabat Pembuat Komitmen, Bendahara Pengeluaran, dan Operator Aplikasi. Sedangkan data sekunder yang digunakan penulis dalam penelitian ini, antara lain data rencana penarikan dana, data realisasi belanja, dan data nilai indikator kinerja pelaksanaan anggaran.

Penelitian ini mengambil sampel satuan kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Bojonegoro (kode satuan kerja 430250). Sampel satuan kerja K/L diambil dari data satuan kerja yang memiliki nilai indikator Deviasi Halaman III DIPA dengan kategori kurang selama kurun waktu tiga tahun berturut-turut. Rendahnya nilai indikator Deviasi Halaman III DIPA menunjukkan bahwa terdapat *gap* yang tinggi antara rencana penarikan dana dengan realisasi belanja satuan kerja K/L. Nilai indikator Deviasi Halaman III DIPA satuan kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Bojonegoro (kode satuan kerja 430250) adalah sebesar 36,47 pada tahun 2019, 40,54 pada tahun 2020, dan 53,52 pada tahun 2021 dari skala 100. Pemilihan satuan kerja K/L sebagai sampel memperhatikan tren peningkatan nilai indikator Deviasi Halaman III DIPA dari tahun ke tahun. Data nilai indikator Deviasi Halaman III DIPA satuan kerja K/L dengan kategori kurang selama kurun waktu tiga tahun berturut-turut tersaji dalam tabel 4.

Tabel 4. Nilai Indikator Deviasi Halaman III DIPA Satuan Kerja K/L 2019 s.d. 2021 Kategori Kurang

No	Satuan Kerja K/L	Nilai Deviasi Halaman III DIPA			Nilai Rata-Rata
		2019	2020	2021	
1	KPU Kabupaten Lamongan	0,00	0,00	0,00	0,00
2	Pengadilan Negeri Lamongan	3,09	0,00	31,38	11,49
3	Kantor Kementerian Agama Kab. Lamongan	41,96	22,5	38,89	34,45
4	Kantor Kementerian Agama Kab. Bojonegoro	67,05	0,00	46,36	37,80
5	Kantor Pertanahan Kab. Bojonegoro	36,47	40,54	53,51	43,51
6	Madrasah Aliyah Negeri 1 Bojonegoro	65,41	68,66	47,32	60,46
7	Madrasah Aliyah Negeri 5 Bojonegoro	68,40	65,58	55,22	63,07

Sumber: Direktorat SITP DJPb

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kronologi Penyusunan Rencana Penarikan Dana

Setelah Peraturan Presiden mengenai Rincian APBN diterbitkan, Pengguna Anggaran pada level Kementerian Negara/Lembaga menyusun DIPA Induk dan DIPA Petikan. DIPA Induk adalah akumulasi dari DIPA per satuan kerja yang disusun Pengguna Anggaran menurut unit eselon I Kementerian Negara/Lembaga yang memiliki alokasi anggaran (portofolio). Sedangkan DIPA Petikan adalah DIPA per satuan kerja yang dicetak secara otomatis melalui sistem, yang berisi mengenai informasi kinerja, rincian pengeluaran, rencana penarikan dana dan perkiraan penerimaan, dan catatan. DIPA Petikan berfungsi sebagai dasar dalam pelaksanaan kegiatan satuan kerja. DIPA Induk yang telah disahkan oleh Menteri Keuangan lebih lanjut dituangkan ke dalam DIPA Petikan untuk masing-masing satuan kerja. Pengesahan DIPA Induk sekaligus merupakan pengesahan DIPA Petikan.

DIPA Petikan terdiri atas lembar surat pengesahan, halaman I yang memuat informasi kinerja dan sumber dana, halaman II yang memuat rincian pengeluaran, halaman III yang memuat rencana penarikan dana dan perkiraan penerimaan, dan halaman IV yang memuat catatan. DIPA Petikan awal adalah DIPA Petikan yang pengesahannya dilakukan sebelum tahun anggaran dimulai atau DIPA Petikan yang disahkan pertama kali. Pada DIPA Petikan awal, rencana penarikan dana dan perkiraan penerimaan yang tercantum dalam halaman III DIPA Petikan disesuaikan dengan rencana pelaksanaan kegiatan pada level Kementerian Negara/Lembaga.

Berdasarkan hasil penelitian pada DIPA Petikan satuan kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Bojonegoro (kode satuan kerja 430250), data rencana penarikan dana pada halaman III DIPA Petikan awal tidak mencerminkan rencana pelaksanaan kegiatan level satuan kerja yang wajar dan ideal. Pada halaman III DIPA Petikan awal tahun 2021 ditemukan bahwa alokasi pagu jenis belanja modal dalam satu tahun anggaran pada kegiatan Survei dan Pemetaan Tematik (056.01.CS.6412) terbagi rata dalam dua belas bulan dengan angka yang sama untuk bulan Januari sampai dengan Desember 2021.

Satuan kerja dapat melakukan penyesuaian rencana penarikan dana dan perkiraan penerimaan pada halaman III DIPA Petikan melalui mekanisme revisi DIPA. Revisi pemutakhiran halaman III DIPA diajukan ke Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan dan dimungkinkan bersamaan dengan pengajuan revisi anggaran lainnya. Perubahan data rencana penarikan dana dan perkiraan penerimaan pada halaman III DIPA disesuaikan dengan rencana pelaksanaan kegiatan pada level satuan kerja. Rencana penarikan dana yang tertera di halaman III DIPA harus disusun dengan sebaik-baiknya sesuai dengan jadwal kebutuhan pelaksanaan anggaran, sehingga menghasilkan kualitas perencanaan kas yang baik (Suwito, 2018). Dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 197/PMK.05/2017 tentang Rencana Penarikan Dana, Rencana Penerimaan Dana, dan Perencanaan Kas disebutkan bahwa tujuan penyusunan rencana penarikan dana diantaranya adalah memperbaiki informasi rencana penarikan dana yang tercantum dalam DIPA, memperbaiki rencana pelaksanaan kegiatan untuk mendukung pencapaian target kinerja, dan memberikan informasi bagi BUN/Kuasa BUN untuk pengelolaan likuiditas.

Hambatan Penyusunan Rencana Penarikan Dana

Berdasarkan hasil wawancara dengan pengelola keuangan satuan kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Bojonegoro (kode satuan kerja 430250), penyusunan rencana penarikan dana terkendala akurasi data pada dokumen sumber dan kemampuan teknis sumber daya manusia.

Masing-masing unit penanggung jawab kegiatan kesulitan menyusun rencana kegiatan. Kegiatan yang tertuang dalam Petunjuk Operasional Kegiatan bersifat *top down*, berupa kegiatan penugasan dari Kantor Pusat Kementerian Negara/Lembaga. Alokasi pagu sebagian besar untuk membiayai pelaksanaan kegiatan prioritas nasional yang sulit diprediksi penyelesaiannya. Data rencana pelaksanaan kegiatan yang disusun oleh masing-masing unit penanggung jawab kegiatan belum menggambarkan kinerja riil yang akan dicapai. Pengelola keuangan menyusun rencana penarikan dana berdasarkan rencana kegiatan yang telah disusun oleh masing-masing unit penanggung jawab kegiatan. Dengan demikian, dapat dipastikan data yang tersaji pada halaman III DIPA akan memiliki tingkat akurasi yang rendah.

Kendala Penyerapan Anggaran

Satuan kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Bojonegoro (kode satuan kerja 430250) mengelola dana DIPA tahun 2019 sebesar 33,5 miliar dengan realisasi belanja sebesar 31,4 miliar atau sebesar 94%. Pada tahun 2020 alokasi dana DIPA meningkat menjadi 36,9 miliar dengan realisasi belanja sebesar 33,6 miliar atau sebesar 91%. Alokasi pagu DIPA tahun 2021 menurun menjadi sebesar 20,2 miliar dengan realisasi belanja sebesar 18,7 miliar atau sebesar 93%. Perubahan alokasi pagu DIPA setiap tahun dipengaruhi oleh program nasional yang diluncurkan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Secara akumulasi sampai dengan akhir tahun anggaran, realisasi belanja telah memenuhi target kinerja pelaksanaan anggaran, yaitu minimal sebesar 90%. Namun demikian, realisasi belanja bulanan belum sesuai dengan rencana penarikan dana bulanan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pengelola keuangan satuan kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Bojonegoro (kode satuan kerja 430250), permasalahan penyerapan anggaran yang tidak sesuai dengan rencana penarikan dana terjadi karena pengajuan pembayaran tagihan atas pelaksanaan kegiatan dari masing-masing unit penanggung jawab kegiatan tidak dapat dipastikan waktunya. Terdapat kegiatan yang dilaksanakan secara bertahap, namun tidak dapat dipastikan batas waktu penyelesaian setiap tahap kegiatan.

Kendala Revisi DIPA

Revisi DIPA merupakan mekanisme yang dapat ditempuh satuan kerja untuk melakukan penyesuaian data rencana penarikan dana pada halaman III DIPA. Proyeksi belanja yang tertuang pada halaman III DIPA Petikan dapat disesuaikan mengikuti dinamika pelaksanaan kegiatan sepanjang tahun. Tentunya pelaksanaan kegiatan yang konsisten dengan rencana penarikan dana pada halaman III DIPA akan menekan angka deviasi. Satuan kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Bojonegoro (kode satuan kerja 430250) mengajukan revisi DIPA dan telah disahkan sebanyak 5 kali pada tahun 2019 dan 2020 serta sebanyak 9 kali pada tahun 2021. Data pengajuan revisi DIPA selama tahun 2019, 2020, dan 2021 tersaji pada tabel 5.

Tabel 5. Data Revisi DIPA Kantor Pertanahan Kab. Bojonegoro 2019 s.d. 2021

Tahun	Jumlah Revisi DIPA	Tanggal Pengesahan Revisi DIPA
2019	5	17 Mei 2019
		30 Agustus 2019
		20 September 2019
		11 November 2019
		27 November 2019
2020	5	20 Mei 2020
		2 Juli 2020
		9 Oktober 2020
		19 November 2020
		19 Januari 2021
2021	9	10 Februari 2021
		11 Februari 2021
		29 Juli 2021
		9 Agustus 2021
		16 Agustus 2021
		22 September 2021
		5 November 2021
11 November 2021		
		24 Desember 2021

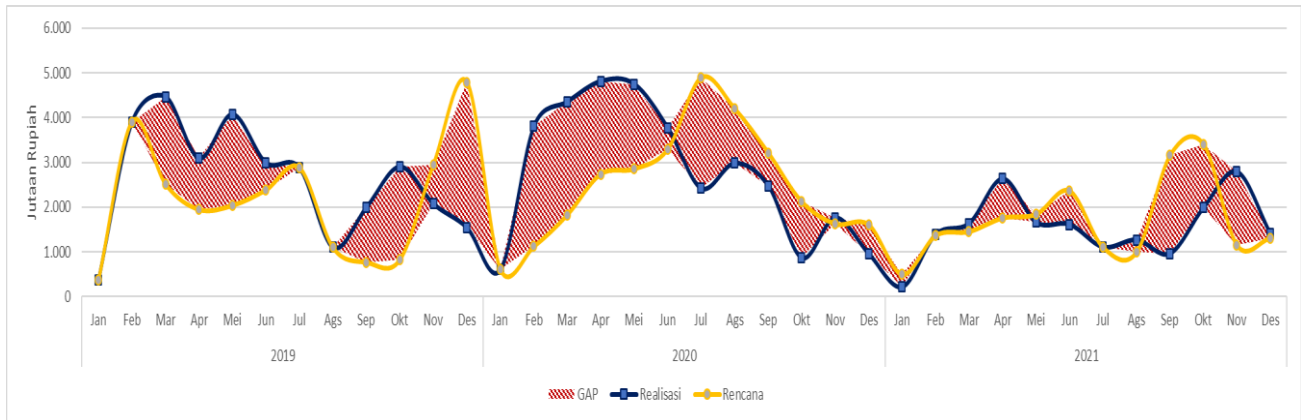
Sumber: DJA

Banyaknya jumlah pengajuan revisi DIPA menandakan perencanaan kegiatan belum disusun dengan baik. Meskipun revisi DIPA dilakukan berulang kali dalam satu tahun, namun tidak berdampak signifikan terhadap peningkatan kinerja pelaksanaan anggaran indikator Deviasi Halaman III DIPA. Nilai kinerja pelaksanaan anggaran indikator Deviasi Halaman III DIPA satuan kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Bojonegoro (kode satuan kerja 430250) sebesar 36,47 pada tahun 2019, 40,54 pada tahun 2020, dan 53,52 pada tahun 2021 dari skala 100.

Satuan kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Bojonegoro (kode satuan kerja 430250) tidak memanfaatkan kesempatan untuk melakukan penyesuaian rencana penarikan dana pada halaman III DIPA melalui revisi DIPA. Revisi DIPA diajukan tanpa memperhatikan kesesuaian rencana penarikan dana pada halaman III DIPA dan tidak berdasarkan rencana pelaksanaan kegiatan yang matang. Masing-masing bagian yang menjadi penanggung jawab kegiatan belum mampu menyusun rencana kegiatan dengan baik, sehingga pengelola keuangan kesulitan menyusun proyeksi belanja.

Faktor-Faktor Penyebab Deviasi antara Rencana dengan Realisasi Belanja

Data rencana penarikan dana dan realisasi belanja satuan kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Bojonegoro (kode satuan kerja 430250) tahun 2019, 2020, dan 2021 tersaji pada gambar 1.



Gambar 1. Rencana Penarikan Dana dan Realisasi Belanja 2019 s.d. 2021 Kantor Pertanahan Kab. Bojonegoro

Berdasarkan data pada gambar 1, pada tahun 2019, deviasi yang tinggi terjadi pada bulan Maret, April, Mei, September, Oktober, November, dan Desember 2019. Pada tahun 2020, deviasi yang tinggi terjadi pada bulan Februari, Maret, April, Mei, Juli, Agustus, dan Oktober 2020. Pada tahun 2021, deviasi yang tinggi terjadi pada bulan September, Oktober, dan November 2021. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, terdapat tiga faktor yang menyebabkan tingginya deviasi antara rencana penarikan dana dan realisasi belanja satuan kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Bojonegoro (kode satuan kerja 430250), yaitu perencanaan anggaran yang belum ideal, koordinasi internal antar bagian yang lemah, dan keterbatasan kompetensi sumber daya manusia.

Perencanaan anggaran yang belum ideal terlihat pada data rencana penarikan dana yang tertuang pada halaman III DIPA Petikan awal dan DIPA Petikan hasil revisi. Data rencana penarikan dana pada DIPA Petikan belum mencantumkan angka proyeksi belanja berdasarkan rencana pelaksanaan kegiatan yang wajar dan ideal. Data rencana penarikan dana belum mencerminkan proyeksi belanja yang logis. Pada DIPA Petikan awal tahun 2021, terdapat alokasi pagu anggaran belanja modal yang dibagi rata dalam dua belas bulan. Satuan kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Bojonegoro (kode satuan kerja 430250) belum memiliki dokumen sumber yang memadai berupa rencana pelaksanaan kegiatan sebagai dasar penyusunan rencana pencairan dana dan pengajuan revisi pemutakhiran halaman III DIPA.

Koordinasi internal antar bagian yang lemah menjadi salah satu faktor utama tingginya *gap* antara rencana dengan realisasi belanja. Kuasa Pengguna Anggaran telah memerintahkan masing-masing unit penanggung jawab kegiatan untuk menyusun rencana pelaksanaan kegiatan selama kurun waktu tertentu. Namun demikian, data rencana pelaksanaan kegiatan yang akurat belum disusun oleh masing-masing unit penanggung jawab kegiatan. Pejabat Pembuat Komitmen menggunakan data yang tidak valid sebagai dasar penyusunan rencana penarikan dana. Permintaan pembayaran tagihan atas pelaksanaan kegiatan yang dilakukan sewaktu-waktu tanpa memperhatikan rencana penarikan dana mengindikasikan bahwa proyeksi belanja belum dikomunikasikan dengan baik.

Unit penanggung jawab kegiatan belum mampu menyusun rencana pelaksanaan kegiatan yang akurat. Terbatasnya kompetensi sumber daya manusia dalam penyusunan rencana pelaksanaan kegiatan mengakibatkan angka yang tertuang dalam rencana penarikan dana menjadi tidak valid. Menurut Matutina (2001) kualitas kerja pegawai mengacu pada kualitas sumber daya manusia yang dipengaruhi oleh pengetahuan (*knowledge*), yaitu kemampuan yang dimiliki pegawai yang lebih berorientasi pada intelegensi dan daya pikir serta penguasaan ilmu yang luas yang dimiliki pegawai, keterampilan (*skill*), yaitu kemampuan dan penguasaan teknis operasional di bidang tertentu yang dimiliki pegawai, dan kemampuan (*abilities*), yaitu kemampuan yang terbentuk dari sejumlah kompetensi yang dimiliki seorang pegawai yang mencakup loyalitas, kedisiplinan, kerja sama, dan tanggung jawab.

SIMPULAN

Berdasarkan analisa data dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa penyebab terjadinya deviasi antara rencana dengan realisasi belanja satuan kerja K/L adalah perencanaan anggaran yang belum ideal, koordinasi internal antar bagian yang lemah, dan keterbatasan kompetensi sumber daya manusia.

Berdasarkan hasil penelitian dan simpulan di atas, saran yang dapat diberikan, antara lain peningkatan pengawasan Kuasa Pengguna Anggaran mulai tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran, peningkatan komunikasi dan koordinasi dengan penanggungjawab kegiatan pada level Kementerian Negara/Lembaga khususnya kegiatan yang bersifat *top down* untuk memudahkan identifikasi penyelesaian pekerjaan, pembahasan rencana kegiatan dan pelaporan progres pelaksanaan kegiatan secara berkala, dan pemberian penghargaan atas kinerja tinggi pegawai.

Penelitian ini tentunya tidak luput dari keterbatasan, diantaranya penelitian hanya mengambil sampel satu satuan kerja di wilayah kerja KPPN Tipe A2 Bojonegoro karena keterbatasan waktu penelitian. Dengan keterbatasan jumlah sampel, penelitian ini tidak dapat digeneralisasikan untuk satuan kerja K/L secara umum.

Untuk penelitian selanjutnya diharapkan dapat memperluas populasi dan sampel. Sampel penelitian dapat meliputi beberapa satuan kerja lintas Kementerian Negara/Lembaga. Dengan beragamnya satuan kerja K/L sebagai sampel penelitian diharapkan dapat diperoleh kesimpulan yang bersifat umum dan lebih representatif.

REFERENSI

- Andriani, W., & Hatta, E. (2013). Analisis Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Pada Pemerintah Pusat (Studi pada Politeknik Negeri Padang). *Jurnal Akuntansi & Manajemen*, 7(2), 24-35.
- Astutik, P. (2018). *Integrasi IKPA dalam OM SPAN, Bagian Upaya Perbaiki Pengelolaan APBN*. Available At: <https://djpb.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/berita/berita-nasional/2810-integrasi-ikpa-dalam-om-span,-bagian-upaya-perbaiki-pengelolaan-apbn.html>. 19 Mei 2022.
- Herriyanto, H. (2011). Faktor-faktor Utama yang Mempengaruhi Keterlambatan Penyerapan Anggaran Belanja pada Satuan Kerja Kementerian/Lembaga. *Jurnal Kebijakan Ekonomi*, 7(1), 57-70.
- Luru, P. (2014). Mekanisme Perkiraan Pencairan Dana dan Tingkat Realisasi Anggaran pada KPPN Poso. *Jurnal Ilmiah Ekomen*, 14(2), 1–11. <http://ojs.unsimar.ac.id/index.php/EkoMen/article/view/63>
- Mardiasmo. (2018). *Akuntansi Sektor Publik Edisi Terbaru*. Yogyakarta: Andi.
- Matutina. (2001). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Gramedia Widia Sarana Indonesia.
- Mu, Y. (2006). *Government Cash Management: Good Practice & Capacity-Building Framework*. World Bank, Financial Sector Discussion Series.
- Muthohar, A. (2012). Faktor-Faktor Utama yang Mempengaruhi Efektifitas Perencanaan Kas pada Satuan Kerja-Satuan Kerja Kementerian Negara/Lembaga dalam Lingkup Wilayah Pembayaran KPPN Jakarta II. *Unpublished Thesis*. Jakarta: Program Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Nota Dinas Direktur Pelaksanaan Anggaran Direktorat Jenderal Perbendaharaan Nomor ND-364/PB.2/2019 hal Perhitungan Nilai Kinerja pada Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA) Tahun 2019.
- Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-4/PB/2020 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga.

- Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-4/PB/2021 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 197/PMK.05/2017 tentang Rencana Penarikan Dana, Rencana Penerimaan Dana, dan Perencanaan Kas.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 208/PMK.02/2019 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran.
- Rizaldi, M. I. (2018). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Persepsi Efektivitas Perencanaan Kas Satuan Kerja Kementerian Negara/Lembaga di Wilayah Kerja KPPN Lingkup Kanwil DJPb Provinsi Bengkulu. *Indonesian Treasury Review Jurnal Perbendaharaan Keuangan Negara dan Kebijakan Publik*, 3(1), 13–22. <https://doi.org/https://doi.org/10.33105/itrev.v3i1.19>
- Santoso, A. B. (2021). Penggunaan Informasi Kinerja Pelaksanaan Anggaran pada Satuan Kerja Kementerian/Lembaga. *Accounting and Business Information Systems Journal*, 9(4). <https://journal.ugm.ac.id/abis/article/view/70469>
- Setyawan, A. (2016). Analisis Keterlambatan Penyerapan Anggaran Belanja Satuan Kerja Kementerian/Lembaga di Wilayah Pembayaran KPPN Bojonegoro Tahun Anggaran 2015. *Unpublished Thesis*. Surabaya: Universitas Airlangga.
- Sigit, T. A. (2019). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Tingkat Akurasi Rencana Penarikan Dana (RPD) Harian Satuan Kerja Kementerian/Lembaga. *Indonesian Treasury Review Jurnal Perbendaharaan Keuangan Negara dan Kebijakan Publik*, 4(2), 145–161. <https://doi.org/https://doi.org/10.33105/itrev.v4i2.121>
- Sudarwati, N., Karamoy, H., & Pontoh, W. (2017). Identifikasi Faktor-Faktor Penumpukan Realisasi Anggaran Belanja di Akhir Tahun (Studi Kasus pada Balai Penelitian dan Pengembangan Lingkungan Hidup dan Kehutanan Manado). *Jurnal Riset Akuntansi dan Auditing "Goodwill,"* 8(1), 129–138. <https://doi.org/https://doi.org/10.35800/jjs.v8i1.15332>
- Surat Direktur Pelaksanaan Anggaran Direktorat Jenderal Perbendaharaan Nomor S-4547/PB.2/2018 hal Integrasi Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA) pada Online Monitoring (OM) SPAN dan Penggunaan IKPA sebagai Indikator Kinerja Utama (IKU).
- Suwito, H. (2018). Pengaruh Kualitas DIPA dan Akurasi Perencanaan Kas terhadap Kualitas Penyerapan Anggaran. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan*, 23(1), 55–67. <https://doi.org/https://doi.org/10.23960/jak.v23i1.95>
- Yudhiyanto, H. S. (2011). *Akuratnya Perencanaan Kas, Berkualitasnya Penyerapan Anggaran*. Available At: <https://djpb.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/berita/berita-nasional/634-akuratnya-perencanaan-kas-berkualitasnya-penyerapan-anggaran.html>. 19 Mei 2022.