

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Belanja Kementerian/Lembaga

Pengertian belanja negara menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Belanja negara dipergunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintah pusat dan dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Jenis belanja pemerintah pusat antara lain terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan belanja lain.

Pembayaran dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012 tentang Tata Cara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Peraturan ini telah diubah dengan PMK 210/PMK.05/2022 dan diganti dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 62 Tahun 2023 tentang Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, serta Akuntansi dan Pelaporan Keuangan. Pelaksanaan pengeluaran negara dilakukan berdasarkan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) yang telah mendapat pengesahan dari Menteri Keuangan selaku BUN. Anggaran yang telah dialokasikan dalam DIPA merupakan

batas pengeluaran tertinggi yang tidak dapat dilampaui kecuali untuk pembayaran gaji dan tunjangan yang melekat pada gaji. Pengeluaran untuk pembayaran gaji dan tunjangan tersebut dapat melampaui batas anggaran setelah dilakukan revisi anggaran.

Pelaksanaan belanja Kementerian/Lembaga dilaksanakan oleh Pengguna Anggaran setiap Kementerian/Lembaga yang menjadi kewenangannya. Kewenangan ini kemudian dikuasakan kepada setiap Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) setiap satuan kerja. Dalam pelaksanaan anggaran, KPA memiliki tugas dan wewenang untuk menetapkan PPK dan PPSPM. Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) melaksanakan kewenangan KPA untuk melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja negara. Dalam rangka pengujian tagihan dan perintah pembayaran atas beban anggaran negara, Pejabat Penandatanganan Surat Perintah Membayar (PPSPM) melaksanakan kewenangan KPA untuk menguji kedua dokumen tersebut.

Pelaksanaan belanja negara dilakukan berdasarkan pembuatan komitmen. Komitmen dapat berupa penetapan keputusan atau kontrak untuk pengadaan barang/jasa. Komitmen dalam bentuk penetapan keputusan dapat berupa surat keputusan, surat perintah, surat tugas, surat keterangan, dan/atau surat perjalanan dinas. Komitmen dalam bentuk kontrak untuk pengadaan barang/jasa dapat berupa bukti pembelian/pembayaran, kuitansi, surat perintah kerja, surat perjanjian, dan/atau surat/bukti pesanan. Berdasarkan komitmen yang telah dibuat, data kontrak dan data supplier didaftarkan oleh satker ke KPPN lingkup wilayah kerjanya.

Pengajuan tagihan oleh satker ke KPPN dilakukan berdasarkan prestasi pekerjaan, daftar perhitungan nominatif untuk pembayaran dengan penerima lebih dari satu, penyetoran kewajiban perpajakan, dan syarat lainnya. Pengajuan tagihan atas prestasi pekerjaan disampaikan bersama dokumen pendukung berupa Berita Acara Serah Terima (BAST) pekerjaan/barang, Berita Acara Pembayaran (BAP), dan bukti lainnya. Pengajuan tagihan berdasarkan daftar perhitungan nominative disampaikan dalam bentuk daftar perhitungan gaji pegawai, daftar perhitungan uang lembur dan uang makan dan persyaratan lainnya. Penyelesaian tagihan dilakukan melalui Uang Persediaan (UP) dan Pembayaran Langsung (Pembayaran LS).

Penyelesaian tagihan melalui UP dibagi lagi menjadi 2 mekanisme yaitu UP tunai dan UP Kartu Kredit Pemerintah (KKP). Pembayaran yang tidak dapat dilakukan melalui mekanisme LS dibayarkan melalui UP. Pembayaran UP tunai berarti pembayaran menggunakan uang tunai yang dikelola oleh bendahara pengeluaran, sedangkan pembayaran UP KKP digunakan sebagai uang muka kerja yang menggunakan kartu kredit dengan batas yang ditentukan sesuai ketentuan.

Pembayaran yang dilakukan secara langsung kepada penerima hak yaitu aparatur negara, penyedia, dan/atau pihak lain dilakukan melalui pembayaran LS. Pembayaran LS juga dapat dilakukan melalui bendahara untuk pembayaran perjalanan dinas, honorarium, atau pembayaran belanja pegawai setelah mendapat persetujuan dari Kuasa BUN. Dasar komitmen dalam pembayaran LS dapat berupa komitmen kontraktual dan non kontraktual.

Pembayaran LS dimulai dengan pengujian terhadap tagihan berikut dengan dokumen pendukungnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pengujian terhadap tagihan dilakukan terkait kebenaran data penerima pembayaran atas beban APBN dan kebenaran terkait perhitungan besaran pembayaran. Pengujian terhadap tagihan pembayaran LS dilakukan dan disetujui oleh PPK. Apabila pengujian tagihan telah memenuhi ketentuan maka perlu diterbitkan Surat Perintah Permintaan Langsung (SPP-LS) oleh PPK dan disampaikan kepada PPSPM.

PPSPM kemudian melakukan pengujian atas SPP-LS yang disampaikan oleh PPK terkait kelengkapan dokumen pendukung, kesesuaian format, pagu yang tersedia sesuai Bagan Akun Standar (BAS) satker, dan kelengkapan lain sesuai dengan ketentuan. Apabila pengujian SPP-LS telah sesuai dengan ketentuan maka PPSPM menerbitkan Surat Perintah Membayar Langsung (SPM-LS) melalui sistem elektronik Kementerian Keuangan yang saat ini berlaku yaitu Sistem Akuntansi Keuangan Tingkat Instansi (SAKTI). SPM-LS yang telah disahkan oleh PPSPM disampaikan ke KPPN lingkup kerja satker paling lama 2 hari kerja setelah PPSPM mengesahkan SPM-LS.

2.1.1 Belanja Langsung Kontraktual

Pelaksanaan belanja K/L dilakukan berdasarkan komitmen. Salah satu komitmen dalam rangka belanja K/L adalah kontrak untuk pengadaan barang jasa. Pengadaan barang jasa dengan nilai di atas Rp50.000.000,00 dilakukan berdasarkan Surat Perintah Kerja (SPK) dan Surat Perjanjian. Kontrak dalam bentuk SPK dan Surat Perjanjian ditandatangani antara PPK satker bersangkutan dengan penyedia barang/jasa. Data kontrak yang perlu dicatat pada Sistem Perbendaharaan Anggaran

Negara (SPAN) antara lain data kontrak tahun tunggal (*single year*) dan data kontrak tahun jamak (*multi years*). Data kontrak tahun tunggal merupakan data kontrak dengan waktu pelaksanaannya diselesaikan dalam kurun waktu satu tahun anggaran, sedangkan data kontrak tahun jamak merupakan data kontrak dengan waktu penyelesaian pengadaan barang/jasa lebih dari 12 bulan atau lebih dari satu tahun anggaran.

Data kontrak tahun tunggal dan tahun jamak terdiri dari informasi umum yang memuat nomor kontrak, mata uang yang digunakan dalam pembayaran kontrak, tanggal kontrak, tanggal pelaksanaan kontrak, nama pekerjaan yang dilakukan dalam kontrak, dan pihak penyedia barang/jasa. Selain informasi umum, pada data kontrak tahun tunggal juga memuat informasi khusus, yang meliputi cara penarikan, rencana pembayaran, dan rencana potongan uang muka dan retensi (jika ada) serta informasi pembebanan, yang memuat elemen data Bagan Akun Standar (BAS) yang menjadi dasar pembebanan pagu DIPA. Pada data kontrak tahun jamak tidak memuat informasi umum dan informasi khusus, kedua informasi tersebut dimuat pada pendaftaran data komitmen tahunan kontrak tahun jamak.

Dalam rangka pelaksanaan belanja kontraktual, data kontrak wajib didaftarkan ke KPPN untuk dapat tercatat dalam database SPAN. Pendaftaran data kontrak ke KPPN dilaksanakan paling lambat 5 hari kerja setelah tanggal penandatanganan kontrak. Pendaftaran data kontrak dilakukan untuk data kontrak yang belum terdaftar di dalam SPAN dan data kontrak yang telah tercatat dalam SPAN namun terdapat perubahan.

Terdapat perbedaan langkah-langkah pendaftaran data kontrak antara tahun 2020 s.d. 2021 dikarenakan adanya implementasi penggunaan Sistem Aplikasi Keuangan Tingkat Instansi (SAKTI) yang saat itu sedang dikembangkan. Pada tahun 2020, pendaftaran data kontrak dimulai dengan pembuatan Arsip Data Komputer (ADK) oleh satker melalui Sistem Aplikasi Satker (SAS) yang memuat informasi umum, khusus, dan pembebanan. ADK yang telah dibuat beserta dokumen pendukung disampaikan ke KPPN untuk didaftarkan. KPPN melakukan unggah ADK ke aplikasi konversi untuk dilakukan pendaftaran kemudian diunggah oleh KPPN ke database SPAN. Tahun 2021 s.d. 2022 merupakan tahun peralihan penggunaan SAS ke SAKTI untuk pendaftaran data kontrak. Satker tidak lagi membuat ADK melalui SAS melainkan melalui SAKTI, ADK yang dibentuk melalui SAKTI tidak perlu diunggah melalui aplikasi konversi melainkan dapat langsung diunduh melalui SAKTI oleh KPPN. Setelah ADK yang disampaikan satker sudah sesuai dengan dokumen pendukung, KPPN melakukan unggah ADK ke database SPAN.

Setelah ADK data kontrak berhasil diunggah ke database SPAN, satker melaksanakan kontrak yang telah disepakati dengan penyedia barang/jasa. Pengajuan tagihan atas pelaksanaan belanja K/L berdasarkan data kontrak yang telah didaftarkan harus dilakukan paling lambat 5 hari kerja setelah adanya hak tagih yang diajukan oleh penyedia barang/jasa. Pengajuan tagihan tersebut dilakukan dengan mekanisme pembayaran LS-Kontraktual. Pengajuan tagihan disampaikan berdasarkan prestasi pekerjaan yang dibuktikan dengan Berita Acara Serah Terima (BAST) pekerjaan/barang, Berita Acara Pembayaran (BAP), Berita

Acara Pembayaran Pekerjaan (BAPP), dan bukti lainnya. Mekanisme pembayaran LS-Kontraktual mengikuti ketentuan pada PMK 190/PMK.05/2012.

2.2 Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian/Lembaga

Subarsono (2012) mendefinisikan monitoring dalam kebijakan publik sebagai aktivitas yang dilakukan untuk memberikan informasi yang berkaitan dengan suatu kebijakan yang sedang diimplementasikan supaya kesalahan dapat dimitigasi di awal sehingga dapat dilakukan tindakan korektif untuk meminimalisasi risiko yang lebih tinggi. Sementara evaluasi menurut Subarsono (2012) adalah aktivitas yang dilakukan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan dan dilakukan setelah kebijakan telah berjalan. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan nomor 195/PMK.05/2018 tentang Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian/Lembaga, monitoring dan evaluasi (monev) pelaksanaan anggaran belanja K/L adalah serangkaian kegiatan terintegrasi untuk mereview, memantau, dan mengevaluasi pelaksanaan anggaran belanja pada K/L. Monev pelaksanaan anggaran belanja K/L dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku BUN dan setiap Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran. Pelaksanaan monev ini dilaksanakan secara berkala dan menyeluruh sepanjang tahun anggaran yang berjalan sesuai periode siklus pelaksanaan anggaran setelah pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran.

Tujuan dari monev pelaksanaan anggaran belanja dilakukan dalam rangka menjamin efektivitas pelaksanaan anggaran, efisiensi penggunaan anggaran, dan kepatuhan terhadap regulasi pelaksanaan anggaran perlu dilakukan monitoring dan

evaluasi terkait pelaksanaan anggaran belanja K/L. Efektivitas pelaksanaan anggaran mengukur ketercapaian realisasi tujuan/sasaran program, kegiatan, *output* belanja terhadap rencana yang telah ditetapkan pada dokumen pelaksanaan anggaran pada K/L, unit eselon I, dan/atau satker. Efisiensi penggunaan anggaran mengukur ketercapaian tujuan/sasaran program, kegiatan, *output* belanja dengan penggunaan *input* yang seminimal mungkin. Sedangkan kepatuhan terhadap regulasi pelaksanaan anggaran mengawasi ketertiban pelaksanaan anggaran dan pengelolaan keuangan terhadap ketentuan yang berlaku.

Hasil dari monev atas pelaksanaan anggaran belanja K/L yang dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku BUN digunakan oleh Menteri Keuangan selaku BUN untuk evaluasi kinerja pelaksanaan anggaran yang diwujudkan dalam bentuk pengukuran kualitas kinerja menggunakan IKPA, pengendalian belanja negara yang diwujudkan dalam bentuk perumusan kebijakan terkait pola ideal penyerapan anggaran dan manajemen kas pemerintah, dan peningkatan efisiensi anggaran belanja yang diwujudkan dalam bentuk identifikasi potensi inefisiensi belanja K/L. Sementara Menteri/Pimpinan Lembaga selaku pengguna anggaran menggunakan hasil dari monev untuk peningkatan efektivitas pencapaian kinerja, perbaikan tata kelola penggunaan anggaran, dan penilaian kinerja pelaksanaan anggaran pada satker di lingkungan Kementerian/Lembaga. Penilaian kinerja satker di lingkungan K/L diwujudkan dalam bentuk perbandingan nilai kinerja yang dihitung berdasarkan IKPA antar satuan kerja di lingkungan K/L.

Kewenangan pelaksanaan monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan anggaran belanja K/L yang dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku BUN berada di Direktur

Jenderal Perbendaharaan selaku kuasa BUN. Pelaksanaan kewenangan ini dilakukan oleh KPPN, Kantor Wilayah DJPb dan Direktorat Pelaksanaan Anggaran sesuai dengan tugas dan kewenangannya masing-masing.

2.2.1 Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran

Dalam rangka menilai kinerja pelaksanaan anggaran pada Kementerian/Lembaga, Kementerian Keuangan menerapkan sistem penilaian kinerja yang meliputi seluruh rangkaian pelaksanaan anggaran dari perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, sampai dengan pertanggungjawaban anggaran. Sistem penilaian ini disebut sebagai Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA). IKPA pertama kali diterapkan untuk mengukur kinerja pelaksanaan anggaran K/L pada tahun 2014 sebagai wujud pengukuran dan apresiasi kinerja pelaksanaan anggaran K/L. Sejak tahun 2014, formulasi IKPA turut berubah mengikuti penyesuaian formulasi yang lebih sesuai dalam mewujudkan belanja K/L yang lebih berkualitas dan sesuai dengan tata kelola yang lebih baik.

Penilaian IKPA pada tahun 2020 diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan nomor PER-4/PB/2020 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian/Lembaga. Berdasarkan peraturan tersebut, IKPA diukur berdasarkan empat aspek antara lain kesesuaian perencanaan dengan pelaksanaan anggaran, kepatuhan terhadap regulasi, efektivitas pelaksanaan kegiatan, dan efisiensi pelaksanaan kegiatan. Keempat aspek tersebut dinilai berdasarkan 13 indikator kinerja. Pandemi covid-19 yang terjadi pada tahun 2020 turut mempengaruhi kinerja pelaksanaan anggaran belanja K/L, oleh karena itu terdapat beberapa perubahan dalam penilaian IKPA di

tahun 2020 yang disampaikan melalui Nota Dinas Direktur Jenderal Perbendaharaan nomor ND-562/PB/2020 antara lain tidak dilakukan penilaian revisi DIPA, deviasi halaman III DIPA, penyelesaian tagihan, penyampaian data kontrak, dan perencanaan kas. Perubahan ketentuan tersebut dilakukan dalam rangka menjaga akselerasi belanja pemerintah untuk penanganan covid-19 dan pemulihan ekonomi.

Penilaian IKPA pada tahun 2021 dilakukan berdasarkan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-4/PB/2021. Berdasarkan PER-5/PB/2021, penilaian IKPA pada tahun 2021 dilakukan berdasarkan 4 aspek dan 13 indikator kinerja. 4 aspek penilaian IKPA di tahun 2021 sama dengan aspek penilaian IKPA di tahun 2020 begitu pula dengan 13 indikator kinerja pada tahun 2021 tidak berbeda dari 13 indikator kinerja pada tahun 2020. Perbedaan formulasi terjadi pada indikator kinerja capaian output yang pada tahun 2020 disebut sebagai konfirmasi capaian output. Perhitungan capaian output untuk penilaian IKPA tahun 2021 dihitung berdasarkan rasio capaian Rincian Output (RO) dengan target RO.

Petunjuk teknis tentang penilaian IKPA terbaru diatur dengan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-5/PB/2022 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian/Lembaga. Penilaian IKPA pada tahun 2022 meliputi 3 aspek yang mewakili siklus APBN yaitu kualitas perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, dan hasil pelaksanaan anggaran. Dalam ketiga aspek tersebut, terdapat 8 indikator yang menjadi landasan pengukuran setiap aspek. Formulasi IKPA dilandasi oleh regulasi yang mengatur tiap indikator. Landasan regulasi tersebut antara lain Undang-undang

Perbendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran dan Belanja Negara, Peraturan Menteri Keuangan tentang Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian/Lembaga dan lain sebagainya. Berdasarkan landasan regulasi tersebut, pengukuran IKPA sudah diformulasikan secara komprehensif.

Delapan indikator kinerja pengukuran IKPA antara lain Revisi DIPA, Deviasi Halaman III DIPA, Penyerapan Anggaran, Belanja Kontraktual, Penyelesaian Tagihan, Pengelolaan Uang Persediaan dan Tambahan Uang Persediaan, Dispensasi Surat Perintah Membayar, dan Capaian *Output*. Setiap indikator memiliki perhitungan yang berbeda menyesuaikan aspek-aspek yang mempengaruhi tiap indikator. Pada aspek kualitas perencanaan anggaran, formulasi tiap indikator dibentuk berdasarkan pengelolaan dokumen perencanaan anggaran, dalam hal ini adalah Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA), antara lain terkait revisi dan deviasi halaman III. Aspek yang kedua yaitu aspek pelaksanaan anggaran yang fokus terhadap kemampuan satker dalam merealisasikan anggaran yang telah ditetapkan maka formulasi tiap indikator dibentuk berdasarkan aktivitas yang berkaitan dengan pengeluaran anggaran yang meliputi pembuatan komitmen, pelaksanaan belanja, dan ketepatan waktu realisasi belanja. Aspek terakhir yaitu aspek hasil pelaksanaan anggaran fokus pada kualitas pencapaian *output* terhadap belanja yang telah dilakukan oleh K/L, oleh karena itu indikator capaian *output* diformulasikan berdasarkan capaian rincian *output* yang disampaikan oleh satker masing-masing melalui SAKTI.

Setelah tiap indikator dihitung berdasarkan formulasi masing-masing, nilai IKPA dapat diperhitungkan berdasarkan penjumlahan dari nilai setiap indikator yang telah dihitung sesuai dengan bobot masing-masing. Bobot nilai kinerja per indikator diatur dalam lampiran PER-5/PB/2022 dengan rincian antara lain bobot 10% untuk revisi DIPA, 10% untuk deviasi halaman III DIPA, 20% untuk penyerapan anggaran, 10% untuk belanja kontraktual, 10% untuk penyelesaian tagihan, 10% untuk pengelolaan UP dan TUP, 5% untuk dispensasi SPM, dan bobot tertinggi yaitu 25% untuk capaian *output*. Perbandingan indikator kinerja IKPA beserta bobot penilaian dari tahun 2020 s.d. 2021 digambarkan pada Tabel II.1

Tabel II.1 Perbandingan Indikator Kinerja dan Bobot Penilaian IKPA

No.	IKPA Tahun 2020		IKPA Tahun 2021		IKPA Tahun 2022	
	Indikator Kinerja	Bobot (%)	Indikator Kinerja	Bobot (%)	Indikator Kinerja	Bobot (%)
1	Revisi DIPA	5	Revisi DIPA	5	Revisi DIPA	10
2	Deviasi Halaman III DIPA	5	Deviasi Halaman III DIPA	5	Deviasi Halaman III DIPA	10
3	Pagu Minus	5	Pagu Minus	5	Penyerapan Anggaran	20
4	Penyampaian Data Kontrak	15	Penyampaian Data Kontrak	10	Belanja Kontraktual	10
5	Pengelolaan UP dan TUP	8	Pengelolaan UP dan TUP	8	Penyelesaian Tagihan	10
6	Penyampaian LPJ Bendahara	5	Penyampaian LPJ Bendahara	5	Pengelolaan UP dan TUP	10
7	Dispensasi Penyampaian SPM	5	Dispensasi Penyampaian SPM	5	Dispensasi SPM	5
8	Penyerapan Anggaran	15	Penyerapan Anggaran	15	Capaian Output	25
9	Penyelesaian Tagihan	12	Penyelesaian Tagihan	10		
10	Konfirmasi Capaian Output	10	Capaian Output	17		
11	Retur SP2D	5	Retur SP2D	5		
12	Pengembalian/ Kesalahan SPM	5	Pengembalian/ Kesalahan SPM	5		
13	Perencanaan Kas	5	Perencanaan Kas	5		

Sumber: Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor 4 Tahun 2020, Nomor 4 Tahun 2021, dan Nomor 5 Tahun 2022

Perhitungan nilai IKPA dilakukan secara elektronik dan otomatis melalui sistem informasi *Online Monitoring* Sistem Perbendaharaan Anggaran Negara (OM SPAN) dengan data yang didapatkan dari transaksi keuangan satker yang diproses melalui Sistem Perbendaharaan Anggaran Negara (SPAN) yang dikelola oleh DJPb. Nilai IKPA yang diakses melalui OM SPAN menyediakan informasi untuk nilai IKPA pada beberapa tingkatan, pada tingkat *user* satker dapat mengakses nilai IKPA satker bersangkutan sedangkan pada tingkat *user* KPPN selaku Kuasa BUN dapat mengakses nilai IKPA seluruh satker dan nilai IKPA KPPN bersangkutan selaku Kuasa BUN. Informasi tersebut dapat diakses sepanjang tahun dengan batas transaksi pada hari kerja kesepuluh pada bulan berikutnya untuk data IKPA bulan sebelumnya dan bulan Januari tahun berikutnya untuk mendapatkan informasi terkait data IKPA tahun sebelumnya.

Formulasi IKPA dapat disesuaikan apabila terdapat hal-hal yang mempengaruhi sistem informasi dan kondisi lainnya yang ditetapkan oleh Direktur Pelaksanaan Anggaran atas nama Direktur Jenderal Perbendaharaan. Kondisi lain contohnya adalah saat pandemi COVID-19 pada tahun 2020-2022 yang mempengaruhi penyerapan anggaran belanja K/L. Dalam menghadapi kondisi tersebut, Direktur Pelaksanaan Anggaran melakukan penyesuaian formulasi IKPA yang ditetapkan melalui Surat Edaran kepada seluruh K/L.

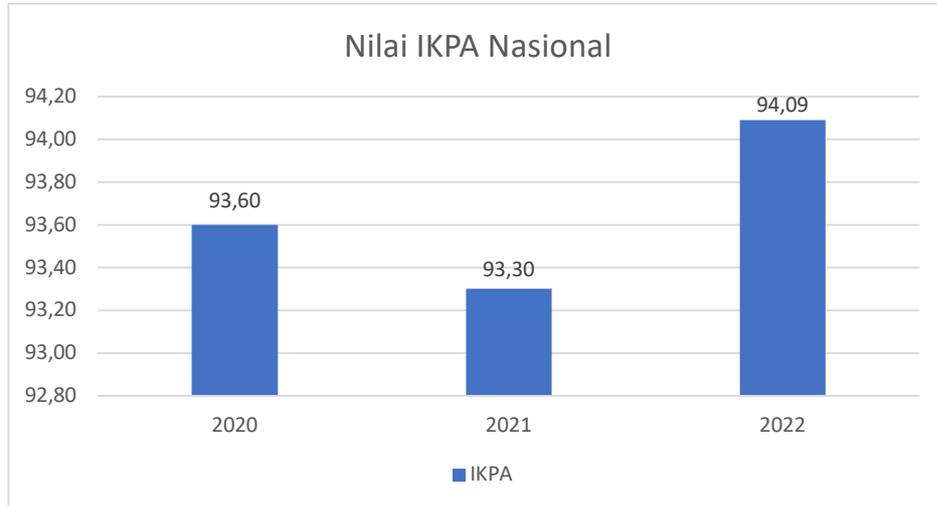
Periode penilaian IKPA pada prinsipnya diberlakukan untuk kinerja pelaksanaan anggaran satu tahun anggaran penuh berlaku sejak DIPA disahkan berdasarkan tanggal posting pada sistem SPAN. Dalam pelaksanaan penilaian IKPA, terdapat 4 kondisi DIPA atau satker yaitu DIPA/Satker eksisting,

DIPA/Satker baru, DIPA/Satker likuidasi, dan DIPA/Satker baru. DIPA/Satker eksisting berarti penilaian IKPA dilakukan secara penuh dalam satu tahun anggaran pada seluruh indikator kinerja. DIPA/Satker baru berarti penilaian IKPA dilakukan untuk transaksi setelah DIPA efektif di tengah tahun berjalan dengan formula yang ada. DIPA/Satker likuidasi berarti penilaian IKPA dilakukan untuk transaksi yang telah terjadi sampai dengan tanggal *cut off* transaksi DIPA. DIPA/Satker baru berarti penilaian IKPA dilakukan untuk transaksi setelah DIPA efektif di tengah tahun berjalan dengan menggunakan formula yang ada.

Nilai IKPA yang telah disusun berdasarkan landasan regulasi tiap indikator dilaporkan secara triwulanan oleh KPPN untuk laporan IKPA *level* satker, oleh Kanwil DJPb untuk laporan IKPA tingkat wilayah, dan oleh Direktur Pelaksanaan Anggaran untuk laporan IKPA tingkat K/L. Laporan IKPA digunakan sebagai alat monev bagi Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN) dan Menteri/Pimpinan Lembaga sebagai pengguna anggaran. Selain dimanfaatkan sebagai alat monev, IKPA digunakan sebagai basis penilaian kinerja K/L dalam pemberian penghargaan dan sanksi. Pemanfaatan IKPA secara substansi akan menjadi pengakuan kinerja pejabat perbendaharaan yang mengelola keuangan K/L karena dapat dihitung secara kuantitatif.

Evaluasi IKPA nasional setiap tahun disampaikan oleh Direktorat Pelaksanaan Anggaran kepada seluruh satuan kerja melalui sosialisasi IKPA setiap awal tahun. Pada tahun 2023, evaluasi IKPA tahun 2022 disampaikan pada rangkaian workshop implementasi IKPA tahun 2023. Perkembangan capaian IKPA nasional per indikator dari tahun 2020 s.d. 2022 tersaji dalam Gambar II.1

Gambar II.1 Nilai IKPA Nasional



Sumber: Diolah dari Data Direktorat Pelaksanaan Anggaran

Berdasarkan grafik II.1 nilai IKPA tahun 2022 meningkat dari tahun 2020 dan 2021, hasil ini merupakan hasil sinergitas pengawalan IKPA 2022 oleh Ditjen Perbendaharaan dan K/L. Pada tahun 2022 juga merupakan tahun pertama penerapan formulasi IKPA berdasarkan PER-5/PB/2022 dengan menggunakan 3 aspek kualitas dan 8 indikator kinerja. Berdasarkan evaluasi yang dilakukan oleh Direktorat Pelaksanaan Anggaran, diketahui bahwa pada penilaian IKPA 2022 perhatian K/L terhadap kinerja dan tata kelola anggaran meningkat, perubahan formulasi penilaian IKPA di tahun 2022 juga meningkatkan kualitas aspek penilaian kinerja yang lebih sesuai dengan konsep *value for money* dan membuat penilaian per indikator lebih tepat dalam konteks percepatan belanja dan kualitasnya.

Hasil penilaian IKPA selain dipengaruhi oleh indikator-indikator pada formula yang telah ditentukan, dipengaruhi pula oleh faktor-faktor pendukung lainnya.

Terdapat beberapa penelitian yang menganalisis terkait faktor-faktor lain yang mempengaruhi hasil penilaian IKPA antara lain penelitian yang dilakukan oleh Sodikin (2021) tentang Analisis Pengukuran Kinerja Pelaksanaan Anggaran Menggunakan IKPA, kemudian penelitian mengenai IKPA yang fokus pada faktor-faktor yang mempengaruhi tiap indikator pada IKPA telah dilakukan antara lain penelitian yang dilakukan oleh (Anggita & Budi, 2023) tentang Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran pada Direktorat Jenderal Anggaran, (Nugroho & Alfarisi, 2017) tentang Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Melonjaknya Penyerapan Anggaran Quartal IV Instansi Pemerintah (Studi pada Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan), Rahmawati dan Ishak (2020) tentang Analisis Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran Belanja pada Pemerintah Kota Cimahi dan (Akhmadi, Oktorinus, & Wati, 2022) tentang Peningkatan Kualitas Pembayaran dalam Kerangka Pelaksanaan Belanja Negara Studi Kasus KPPN Jakarta V. Penelitian-penelitian tersebut menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi indikator IKPA. Dari ketiga penelitian yang fokus pada faktor-faktor pengaruh, fokus penelitian ada pada faktor-faktor yang mempengaruhi indikator penyerapan anggaran sementara penelitian (Akhmadi, Oktorinus, & Wati, 2022) fokus pada indikator penyelesaian tagihan.

Berdasarkan penelitian-penelitian tersebut, diketahui bahwa hal-hal yang mempengaruhi penyerapan anggaran belanja meliputi pelaksanaan anggaran dan kualitas SDM. Penelitian-penelitian tersebut belum membahas secara khusus tentang pengaruh realisasi belanja kontraktual terhadap penyerapan anggaran. Sementara penelitian Akhmadi dkk (2022) fokus terhadap realisasi belanja

kontraktual namun pada penelitiannya fokus pada pengaruh terhadap penyelesaian tagihan belanja dan belum fokus pada pengaruh realisasi belanja terhadap penyerapan anggaran.

2.2.2 Indikator Belanja Kontraktual

Salah satu indikator pada aspek pelaksanaan anggaran adalah indikator belanja kontraktual. Berdasarkan petunjuk teknis penilaian IKPA yang diatur pada PER-5/PB/2022, bobot indikator belanja kontraktual terhadap nilai IKPA sebesar 10% dengan komponen perhitungan yang didapat dari kepatuhan pendaftaran kontrak, penyelesaian kontrak dengan tanggal penandatanganan kontrak sebelum tahun anggaran berkenaan (kontrak pra DIPA), dan penyelesaian kontrak dari belanja modal. Masing-masing komponen memiliki bobot penilaian masing-masing yaitu 40% untuk kepatuhan pendaftaran kontrak dan masing-masing 30% untuk kedua komponen penyelesaian kontrak.

Ketepatan waktu pendaftaran kontrak dihitung berdasarkan ketentuan pada Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yaitu kontrak yang telah ditandatangani oleh satker terkait dengan nilai kontrak di atas Rp50 juta harus didaftarkan ke KPPN lingkup kerjanya paling lambat 5 (lima) hari kerja setelah kontrak ditandatangani. Perhitungan indikator belanja kontraktual untuk KPPN selaku kuasa BUN berdasarkan jumlah pendaftaran kontrak yang tepat waktu terhadap seluruh kontrak yang didaftarkan ke KPPN. Sementara penyelesaian kontrak dari belanja modal dihitung berdasarkan realisasi belanja modal yang dilakukan berdasarkan kontrak terhadap seluruh realisasi belanja modal yang dilakukan berdasarkan kontrak yang didaftarkan ke

KPPN. Penyelesaian kontrak pra DIPA dihitung berdasarkan rata-rata nilai komponen kontrak pra DIPA.

Formulasi penilaian indikator kinerja belanja kontraktual pada tahun 2020 s.d. 2021 mengalami perubahan. Penilaian terkait indikator kinerja belanja kontraktual pada tahun 2020 sesuai dengan PER-4/PB/2020 disebut sebagai penyampaian data kontraktual yang hanya menilai ketepatan waktu penyampaian dokumen kontrak. Pada tahun 2021 sesuai dengan PER-4/PB/2021 nomenklatur terkait indikator kinerja belanja kontraktual disebut sebagai penyampaian data kontrak yang perhitungannya berdasarkan ketepatan waktu penyampaian data kontrak. Sedangkan pada tahun 2022 perhitungan indikator kinerja belanja kontraktual tidak hanya menghitung ketepatan waktu pendaftaran kontrak melainkan juga menghitung kinerja realisasi belanja kontraktual. Penjelasan terkait perubahan formula indikator kinerja belanja kontraktual tahun 2020 s.d. 2022 disajikan pada Tabel II.2

Tabel II.2 Formula Indikator Kinerja Belanja Kontraktual

IKPA 2020			IKPA 2021			IKPA 2022		
Nomenklatur	Formula	Bobot pada IKPA	Nomenklatur	Formula	Bobot pada IKPA	Nomenklatur	Formula	Bobot pada IKPA
Penyampaian Data Kontrak	$(DKTW/DK) * 100$	15%	Penyampaian Data Kontrak	$(DKTW/DK) * 100$	10%	Belanja Kontraktual	$(NK-KW * 40\%) + (NKDini * 30\%) + (NK-BM * 30\%)$	10%
Keterangan:								
DKTW	Jumlah data kontrak yang disampaikan tepat waktu		DKTW	Jumlah data kontrak yang disampaikan tepat waktu		NK-KW	Nilai kinerja kontrak komponen ketepatan waktu	
DKTW	Jumlah data kontrak yang disampaikan ke KPPN		DKTW	Jumlah data kontrak yang disampaikan ke KPPN		NKDini	Nilai kinerja kontrak komponen akselerasi kontrak dini	
						NK-BM	Nilai kinerja kontrak komponen akselerasi belanja modal	

Sumber: Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor 4 Tahun 2020, Nomor 4 Tahun 2021, dan Nomor 5 Tahun 2022

Berdasarkan hasil evaluasi Direktorat Pelaksanaan Anggaran, kinerja belanja indikator kinerja ini meningkat tajam pada tahun 2022 meliputi peningkatan ketepatan waktu penyampaian data kontrak, akselerasi penyelesaian kontrak pra DIPA dan akselerasi penyelesaian kontrak belanja modal. Sementara pada tahun 2021 ketepatan waktu penyampaian data kontrak meningkat tajam dibandingkan pada tahun 2020, mengingat formulasi yang sama hanya digunakan pada perhitungan indikator di tahun 2020 dan 2021. Walaupun formulasi indikator kinerja terkait belanja kontraktual berbeda untuk tahun 2020, 2021, dan 2022 terdapat kesamaan pada formulasinya yaitu perhitungan rasio ketepatan waktu penyampaian data kontrak terhadap jumlah seluruh kontrak yang didaftarkan ke KPPN. Perkembangan capaian IKPA terkait belanja dan data kontraktual pada tahun 2020 s.d. 2021 disajikan pada Gambar II.2.

Gambar II.2 Nilai Indikator Kinerja Belanja Kontraktual



Sumber: Diolah dari Data Direktorat Pelaksanaan Anggaran

2.2.3 Indikator Penyerapan Anggaran

Formula perhitungan indikator penyerapan anggaran pada tahun 2020, 2021, dan 2022 dihitung berdasarkan rasio tingkat realisasi anggaran per jenis belanja terhadap target penyerapan seluruh realisasi anggaran tiap triwulan. Perbedaannya terdapat pada target jenis belanja per triwulannya. Pada tahun 2020 sesuai dengan PER-4/PB/2020, tidak diatur tentang target jenis belanja per triwulan. Sementara pada tahun 2021 sesuai dengan PER-4/PB/2021, target penyerapan anggaran tidak diatur per jenis belanja namun target triwulanan ditentukan untuk seluruh jenis belanja. Pada tahun 2022 sesuai dengan PER-5/PB/2022, target penyerapan triwulanan dibagi per jenis belanja yang dibagi menjadi 4 jenis yaitu belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, dan belanja bantuan sosial. Penjelasan terkait perubahan formula indikator kinerja penyerapan anggaran tahun 2020 s.d. 2022 disajikan pada Tabel II.3

Tabel II.3 Formula Indikator Kinerja Penyerapan Anggaran

IKPA 2020			IKPA 2021			IKPA 2022		
Nomenklatur	Formula	Bobot pada IKPA	Nomenklatur	Formula	Bobot pada IKPA	Nomenklatur	Formula	Bobot pada IKPA
Penyerapan Anggaran	$NKPA_n = \left(\frac{PAn}{TAn}\right) \times 100$	15%	Penyerapan Anggaran	$NKPA_n = \left(\frac{PAn}{TAn}\right) \times 100$	15%	Penyerapan Anggaran	$IKPA - PAn = \frac{\sum_{i=1}^n NKPA_n}{n}$	20%
Keterangan:								
NKPAn	Nilai Kinerja Penyerapan Anggaran Triwulan ke-n		NKPAn	Nilai Kinerja Penyerapan Anggaran Triwulan ke-n		PAn	Penyerapan Anggaran (nominal) triwulan ke-n	
PAn	Penyerapan Anggaran (nominal) triwulan ke-n		PAn	Penyerapan Anggaran (nominal) triwulan ke-n		NKPAn	Nilai Kinerja Penyerapan Anggaran Triwulan ke-n	
TAn	Target Penyerapan Anggaran Triwulan ke-n		TAn	Target Penyerapan Anggaran Triwulan ke-n		n	Triwulan ke-n	

Sumber: Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor 4 Tahun 2020, Nomor 4 Tahun 2021, dan Nomor 5 Tahun 2022

Indikator penyerapan anggaran dipengaruhi oleh banyak faktor dan tidak hanya sebatas kecepatan satker dalam merealisasikan anggarannya. Faktor-faktor yang

mempengaruhi dapat berasal dari pihak ketiga yang terlambat menyampaikan tagihan belanja, perencanaan anggaran yang tidak tepat, dan sebagainya. Oleh karena itu, terdapat beberapa penelitian terdahulu yang menganalisis terkait faktor-faktor yang mempengaruhi nilai indikator penyerapan anggaran. Berdasarkan penelitian (Nugroho & Alfarisi, 2017) diketahui bahwa sudah menjadi permasalahan sedari dulu bahwa belanja pemerintah selalu meleset pada triwulan I dan terjadi penumpukan pada triwulan IV terutama untuk belanja modal. Melalui penelitian tersebut diketahui bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja penyerapan anggaran pada satker Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK) yaitu pada perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, dan faktor koordinasi dengan instansi lain. Faktor perencanaan anggaran terkait dengan penyusunan rencana kegiatan yang belum sesuai dengan perencanaan penganggaran. Faktor pelaksanaan anggaran berkaitan dengan penyelesaian tagihan yang tidak tepat waktu yang disebabkan oleh kelengkapan dokumen yang tidak dipenuhi secara tepat waktu yang seringkali terjadi karena penyedia barang/jasa terlambat melakukan penagihan, tidak mengetahui format dokumen tagihan sesuai ketentuan, selain itu perubahan kontrak menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi ketepatan waktu pelaksanaan anggaran. Sementara untuk faktor koordinasi dengan instansi lain ini berkaitan dengan koordinasi dengan instansi lain terkait rencana kegiatan yang kerap mengalami perubahan.

Penelitian selanjutnya yang dilakukan oleh (Anggita & Budi, 2023) ditemukan beberapa hal yang tidak sejalan dengan penelitian (Nugroho & Alfarisi, 2017). Objek penelitian ini adalah Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) dan diketahui

bahwa perencanaan anggaran dan pengadaan barang/jasa tidak mempengaruhi penyerapan anggaran pada DJA. Berdasarkan penelitian tersebut, diketahui bahwa pelaksanaan anggaran dan kualitas SDM mempengaruhi penyerapan anggaran, hal ini sejalan dengan hasil penelitian (Nugroho & Alfarisi, 2017). Namun hasil penelitian ini dapat berbeda dengan keadaan sebenarnya karena penelitian ini dilakukan pada masa pandemi sehingga jawaban dari responden dapat berbeda dengan keadaan sebenarnya.