

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi birokrasi telah diperkenalkan pada semua bidang pemerintahan, termasuk pada bidang keuangan negara. Adanya pelimpahan tugas perbendaharaan kepada Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPB) serta terbitnya tiga paket Undang-Undang di bidang keuangan negara, antara lain Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, menjadi tahap awal reformasi birokrasi di bidang keuangan negara. Dalam reformasi birokrasi tersebut, terdapat tiga pilar reformasi birokrasi yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan, antara lain penataan organisasi, peningkatan disiplin dan manajemen Sumber Daya Manusia (SDM), dan penyempurnaan proses bisnis (Kementerian Keuangan, 2019).

Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) merupakan pengembangan sistem teknologi informasi yang dilakukan oleh DJPB bersama dengan Direktorat Jenderal Anggaran (DJA), Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan, dan Pusat Informasi dan Teknologi (Pusintek). SPAN menjadi salah satu terobosan besar penyempurnaan bisnis di bidang keuangan negara. Nugroho *et al*

(2012) menjelaskan bahwa penggunaan SPAN yang berdasarkan pada Teknologi Informasi (TI) akan memberikan dukungan terhadap pelayanan serta pengambilan keputusan dalam pengelolaan keuangan negara. Pengembangan SPAN merupakan bagian dari program reformasi manajemen keuangan dan administrasi publik Indonesia yang selanjutnya disebut dengan *Government Financial Management and Revenue Administration Project (GFMRAP)*¹. Kementerian Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN) menggunakan SPAN dalam mengelola perbendaharaan negara, meliputi proses penganggaran, pembuatan komitmen, pembayaran, manajemen kas, penerimaan, dan penyusunan laporan keuangan pemerintah pusat. Pengaturan mengenai tata cara pelaksanaan SPAN diatur dalam PMK Nomor 154/PMK.05/2014 serta untuk peraturan teknisnya diatur secara lebih lanjut dalam beberapa Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan.

Implementasi SPAN dilaksanakan menggunakan *Treasury Reference Model*². Penggunaan *Treasury Reference Model* diharapkan dapat menjadi perbaikan kinerja pemerintah menjadi lebih profesional, transparan dan akuntabel dalam mengelola anggaran dan perbendaharaan negara. Pengembangan SPAN akan menjadi tahap awal menuju penerapan sistem pengelolaan keuangan negara berbasis teknologi dan terintegrasi, atau dikenal dengan *Integrated Financial Management Information System (IFMIS)*. Implementasi *Treasury Reference*

¹ GFMRAP bertujuan untuk memperbaiki tata kelola organisasi agar dapat memperkuat efisiensi manajemen keuangan publik

² Treasury Reference Model merupakan model perbendaharaan yang menjadi pedoman dari desain sistem perbendaharaan yang terintegrasi sehingga akan menciptakan sistem perbendaharaan yang efektif dan unggul. Treasury Reference Model juga menjadi pedoman dalam pelaksanaan analisis pelaporan fiskal

Model pada SPAN untuk menuju IFMIS diharapkan dapat meningkatkan efektivitas, yaitu suatu kondisi yang menggambarkan keberhasilan atau ketercapaian suatu tujuan yang diukur menggunakan ukuran-ukuran yang telah ditetapkan, dalam sistem pengelolaan keuangan negara.

Berdasarkan PMK Nomor 262/PMK.01/2016 yang mengatur mengenai organisasi dan tata kerja instansi vertikal DJPB, dijelaskan bahwa Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) merupakan salah satu unit organisasi vertikal DJPB yang berwenang melaksanakan tugas dan fungsi perbendaharaan. KPPN bertugas sebagai Kuasa BUN di daerah serta berwenang memberikan layanan perbendaharaan kepada mitra satuan kerja (satker) yang berada dalam wilayah kerja yang ditetapkan.

Sebagai Kuasa BUN, KPPN memiliki peran dalam proses pencairan dana Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). KPPN menggunakan Aplikasi SPAN dalam rangka melaksanakan serta memudahkan proses pencairan APBN. Dengan penggunaan SPAN, informasi yang ada dalam Surat Perintah Pembayaran (SPP), Surat Perintah Membayar (SPM), dan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) akan secara otomatis tersedia dalam sistem. Sehingga, implementasi SPAN diharapkan dapat memberikan kemudahan dalam proses pencairan dana APBN. Terkait dengan prosedur pencairan dana serta tata cara pembayaran dalam pelaksanaan APBN diatur dalam PMK Nomor 190/PMK.05/2012.

Sebagai salah satu kepanjangan tangan BUN, KPPN Jakarta I ikut turut serta membantu dalam proses pencairan dana APBN. Sebagai KPPN Tipe A1 yang membawahi 302 satker Kementerian/Lembaga, kapasitas kerja KPPN Jakarta I

sangatlah besar. Apalagi, karakteristik satker yang ditangani oleh KPPN Jakarta I sangat beragam, mulai dari satker di dalam negeri hingga satker perwakilan Indonesia di luar negeri. Hal tersebutlah yang melatarbelakangi mengapa pelaksanaan pencairan dana APBN di KPPN Jakarta I menarik untuk diteliti lebih lanjut.

Tabel I.1 Penerbitan SP2D di KPPN Jakarta I (2019-2021)

Tahun	Jumlah Penerbitan SP2D	Nominal Penerbitan SP2D
2019	177.219	51.827.176.544.568,00
2020	88.929	58.402.622.556.337,00
2021	91.643	79.900.247.057.259,00

Sumber: Diolah penulis

Berdasarkan Tabel I.1, dapat dilihat bahwa selama tahun 2019-2021 nominal dana APBN yang dicairkan di KPPN terus mengalami kenaikan. Hal tersebut tentu tidak terlepas dari pengaruh implementasi SPAN yang sudah diterapkan selama kurang lebih 8 (delapan) tahun dalam membantu proses pencairan dana APBN di KPPN Jakarta I. Implementasi dan pengembangan SPAN yang berbasis system (*by system*) bertujuan untuk memberikan kemudahan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara, salah satunya proses pencairan dana APBN.

Selain pengembangan sistem yang unggul, peningkatan efektivitas juga harus sejalan dengan pengembangan SDM. Hal-hal terkait dengan kesalahan manusia (*human error*) dalam penginputan informasi pada dokumen pencairan data serta kurangnya ketelitian saat melakukan pengecekan dokumen pencairan dana nyatanya masih sering ditemui. Apabila kesalahan tersebut terus terjadi maka akan

menghambat terciptanya peningkatan efektivitas pencairan dana APBN. Oleh sebab itu, ketelitian dalam pengisian informasi dokumen pencairan dana serta ketelitian dalam memeriksa kebenaran informasi mesti ditingkatkan supaya penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) dapat berjalan dengan lebih baik.

Penelitian terkait implementasi SPAN dalam proses pencairan dana telah beberapa kali diteliti sebelumnya. Hasil dari penelitian disajikan dalam tabel di bawah ini

Tabel I.2 Ringkasan Hasil Penelitian SPAN Sebelumnya

No	Penulis dan Judul	Fokus Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Nugroho et.al., “Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) Dalam Proses Pencairan Dana APBN Pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Jakarta II”	Meneliti pengaruh penggunaan SPAN terhadap efektivitas proses pencairan dana APBN di KPPN Jakarta II pada tahun 2014, 2015, dan 2016	Penggunaan SPAN membawa perbaikan dan peningkatan efektivitas layanan meskipun frekuensi retur SP2D masih tinggi
2.	Fida Nurul Fathin “Penerapan Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) pada Pencairan Dana di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Cirebon	Meneliti proses pencairan dana di KPPN Cirebon setelah adanya penerapan SPAN	Penerapan SPAN dalam proses pencairan dana sudah berjalan lancar namun <i>database</i> cadangan belum tersedia
3.	Haris Sahara “Evaluasi Implementasi Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara Studi Pada KPPN Yogyakarta”	Meneliti implementasi SPAN terhadap kualitas layanan kepada mitra kerja KPPN Yogyakarta	Implementasi SPAN belum memberikan perubahan terhadap kualitas pelayanan KPPN Yogyakarta kepada satker mitra kerjanya.

Sumber: Diolah penulis

Berdasarkan penelitian-penelitian tersebut, penulis tertarik untuk meninjau kembali bagaimana implementasi SPAN terhadap proses pencairan dana APBN dengan objeknya yaitu pada KPPN Jakarta I yang merupakan salah satu unit

organisasi pertama yang melaksanakan *piloting* SPAN sejak tahun 2014. Penelitian akan dilakukan dengan melihat impleemntasi SPAN pada kurun waktu tiga tahun ke belakang, yaitu 2019-2021 atau setelah 8 (delapan) tahun diimplementasikannya SPAN. Untuk mengetahui pengaruh SPAN terhadap efektivitas proses pencairan dana, penulis akan menggunakan indikator penerbitan SP2D, retur SP2D, dan realisasi penyerapan anggaran.

1.2 Rumusan Masalah

Sebagaimana pemaparan yang telah dipaparkan dalam latar belakang, penulis tertarik untuk mengangkat beberapa rumusan masalah dalam karya tulis tugas akhir, antara lain sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi SPAN di KPPN Jakarta I?
2. Bagaimana efektivitas penggunaan SPAN di KPPN Jakarta I terhadap penerbitan SP2D, retur SP2D, dan realisasi penyerapan anggaran?
3. Apa faktor pendukung dan penghambat implementasi SPAN pada proses pencairan dana APBN di KPPN Jakarta I?

1.3 Tujuan Penulis

Tujuan penelitian karya tulis ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui implementasi SPAN di KPPN Jakarta I
2. Mengetahui efektivitas penggunaan SPAN di KPPN Jakarta I terhadap penerbitan SP2D, retur SP2D, dan realisasi penyerapan anggaran

3. Mengetahui faktor pendukung dan penghambat implementasi SPAN pada proses pencairan dana APBN di KPPN Jakarta I

1.4 Ruang Lingkup Penulisan

Penelitian karya tulis tugas akhir ini akan terbatas pada tinjauan atas implementasi SPAN terhadap proses pencairan dana APBN di KPPN Jakarta I pada tahun anggaran 2019, 2020, dan 2021. Indikator yang digunakan dalam penelitian terbatas pada penerbitan SP2D, retur SP2D, dan realisasi penyerapan anggaran. Pembatasan ruang lingkup dilakukan guna memfokuskan dampak implementasi SPAN terhadap proses pencairan dana APBN.

1.5 Manfaat Penulisan

Penelitian karya tulis tugas akhir ini diharapkan mampu memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian karya tulis tugas akhir diharapkan mampu menambah pemahaman bagi penulis karena secara langsung sudah melakukan tinjauan terkait dengan pelaksanaan implementasi SPAN.

2. Manfaat Praktis

- A. Bagi KPPN Jakarta I

Hasil dari penelitian karya tulis tugas akhir diharapkan menjadi bahan evaluasi dan perbaikan bagi KPPN Jakarta I dalam menggunakan SPAN serta sebagai dasar pertimbangan pengambilan keputusan kedepannya.

B. Bagi Pengembang SPAN

Hasil dari penelitian karya tulis tugas akhir diharapkan dapat digunakan sebagai evaluasi dan perbaikan bagi pihak-pihak yang mengembangkan SPAN, yaitu DJPB, DJA, Pusintek, Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan serta pihak lain yang terlibat dalam mengembangkan dan meningkatkan kualitas SPAN.

C. Bagi Satuan Kerja mitra KPPN Jakarta I

Hasil dari penelitian karya tulis tugas akhir diharapkan dapat digunakan menjadi evaluasi dan perbaikan terhadap perencanaan dan pelaksanaan proses pencairan dana APBN supaya dapat menciptakan pengelolaan anggaran yang lebih baik.

1.6 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab I menguraikan gambaran umum dari topik karya tulis tugas akhir yang akan disusun. Gambaran umum tersebut meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, ruang lingkup penelitian, manfaat penulisan, dan sistematika penulisan dari karya tulis

BAB II LANDASAN TEORI

Bab II menguraikan beberapa landasan antara lain landasan yuridis, landasan empiris, dan landasan teoritis. Penelitian terdahulu juga akan digunakan untuk mendukung ide bahasan yang dikemukakan. Penulis akan menggunakan teori manajemen dan manajemen kinerja dalam penelitian ini. Teori manajemen yang

akan dibahas pada penelitian kali ini akan menekankan pada manajemen penggunaan SPAN yang dilakukan oleh KPPN. Sedangkan teori manajemen kinerja akan berkaitan dengan kinerja KPPN dalam melaksanakan proses pencairan dana APBN. Konsep umum yang akan dijelaskan dalam bab ini antara lain tentang konsep Perbendaharaan Negara, konsep Belanja Negara, konsep Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara, dan konsep Pencairan Dana.

BAB III METODE DAN PEMBAHASAN

Bab III terdiri atas metode pengumpulan data, gambaran umum objek penelitian dan pembahasan hasil.

a. Metode Pengumpulan Data

Metode yang digunakan dalam penulisan karya tulis tugas akhir adalah metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif yang menggunakan data yang berasal dari studi kepustakaan, observasi, wawancara, dan dokumentasi lapangan.

b. Gambaran Umum Objek Penelitian

Bagian ini akan menguraikan profil dari objek penelitian, yaitu Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Jakarta I yang mencakup sejarah, visi misi, tugas dan fungsi, struktur organisasi, dan layanan yang diberikan.

c. Pembahasan Hasil

Pembahasan hasil terkait dengan mekanisme pencairan dana APBN akan dilakukan dengan cara membandingkan antara kebijakan yang diterapkan dengan implementasinya di lapangan. Selanjutnya, untuk pembahasan terkait implementasi SPAN terhadap Proses pencairan dana, penulis akan

membaginya kedalam beberapa subbab antara lain subbab realisasi penyerapan anggaran, sub bab penerbitan SP2D, dan subbab retur SP2D. Untuk pembahasan yang berkaitan dengan kendala, penulis akan menggunakan data hasil observasi dan wawancara.

BAB IV SIMPULAN

Bab IV menjadi penutup karya tulis tugas akhir yang akan penulis buat. Bab IV akan berisi kesimpulan dari pembahasan yang telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya. Pada bagian ini penulis dapat menjawab rumusan masalah dan/atau tujuan penelitian yang berkaitan dengan implementasi SPAN terhadap kualitas proses pencairan dana APBN.