

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional merupakan lembaga negara yang bertugas untuk mengelola dan menyelenggarakan urusan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang dalam lingkungan pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada periode tahun anggaran 2017-2022, anggaran Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mengalami peningkatan dari Rp 5.707,6 miliar pada tahun 2017 dan Rp 7.736,1 miliar pada *outlook* tahun 2022.<sup>2</sup> Sejauh itu tercatat telah terjadi peningkatan paling signifikan yaitu pada tahun 2018 sejumlah Rp 7.886,5 miliar dari tahun sebelumnya. Faktor yang menyebabkan peningkatan cukup signifikan tersebut ialah dengan mulai diterapkannya kebijakan Pemerintah untuk melaksanakan kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap atau sering disingkat dengan PTSL, berdasarkan *Roadmap* Pendaftaran Tanah dan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di seluruh wilayah Indonesia.

Alokasi anggaran Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam APBN tahun 2022 sebesar Rp 8.003,4 miliar,

---

<sup>2</sup>Nota Keuangan beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2023 (Buku II), hlm. 147

terdiri dari Rupiah Murni (RM) Rp 5.406,8 miliar, PNBPNP Rp 1.909,6 miliar, dan PLN Rp 687,0 miliar. Pagu anggaran sebesar Rp8.003,4 atau Rp8,0 triliun dialokasikan untuk membiayai 3 (tiga) program, yaitu Program Dukungan Manajemen, Program Pengelolaan dan Pelayanan Pertanahan, dan Program Pelaksanaan (Penyelenggaraan Penataan) Tata Ruang. Merujuk pada draf tema Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2022 yaitu “Pemulihan Ekonomi dan Reformasi Struktural”, maka rancangan program dan kegiatan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang dijabarkan dalam tematik perencanaan tahunan adalah Tahun “Transformasi Digital” menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 27 Tahun 2021 tentang Rencana Strategis (RENSTRA) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional 2020-2024 dengan mengutamakan berbagai kegiatan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang di pemerintahan, salah satunya pada poin keempat yaitu percepatan pendaftaran tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.<sup>3</sup>

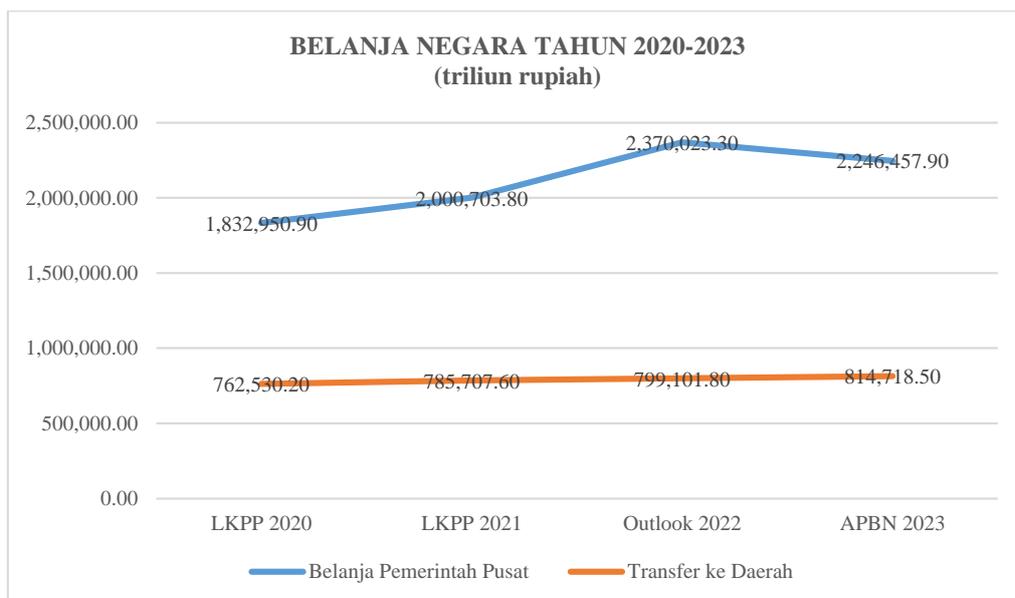
Berdasarkan kegiatan tersebut diketahui bahwa realisasi rencana dan anggaran atau *outlook* Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional pada tahun 2022 mencapai Rp 7,7 triliun atau mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya yang hanya mencapai Rp 7,1 triliun. Sama halnya dengan jumlah Belanja Negara secara keseluruhan

---

<sup>3</sup>Nota Keuangan beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2022 (Buku II), hlm. 603

tercatat mengalami kenaikan. Berikut adalah rincian mengenai realisasi anggaran Belanja Negara tahun 2020-2022 dan Proyeksi APBN 2023:

**GRAFIK 1.1**  
**Ringkasan Belanja Negara Tahun 2020-2023**

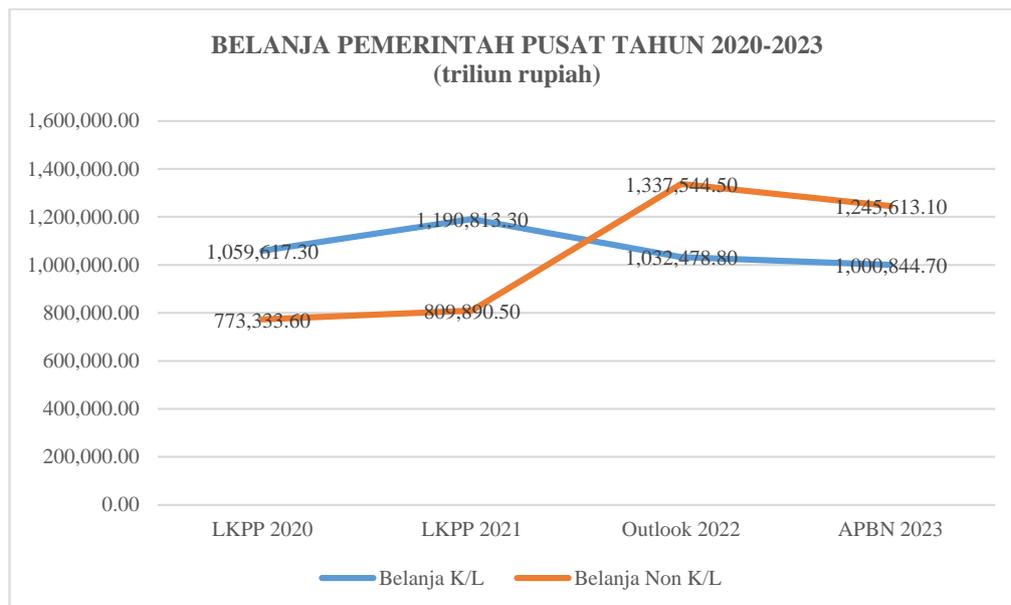


Sumber: Kementerian Keuangan

Pada tabel disebutkan bahwa Belanja Negara terdiri atas Belanja Pemerintah Pusat dan Transfer ke Daerah. Di sini Belanja Negara terbagi menjadi dua golongan yaitu Belanja K/L (Kementerian/Lembaga) dan Belanja Non K/L (Kementerian/Lembaga). Pada tahun 2018, Belanja K/L memiliki porsi sebesar 58,2 persen dari Belanja Pemerintah Pusat, sedangkan untuk Belanja non-K/L porsinya adalah sebesar 41,8 persen. Pada tahun 2021, sesuai dengan Perpres Nomor 113 Tahun 2020, porsi terbesar dalam belanja pemerintah pusat masih pada Belanja K/L yaitu sebesar 52,8 persen, sedangkan sebesar 47,2 persen adalah Belanja non-

K/L.<sup>4</sup> Berikut adalah rincian mengenai realisasi anggaran Belanja Pemerintah Pusat tahun 2020-2022 dan Proyeksinya pada tahun 2023:

**GRAFIK 1.2**  
**Ringkasan Belanja Pemerintah Pusat Tahun 2020-2023**



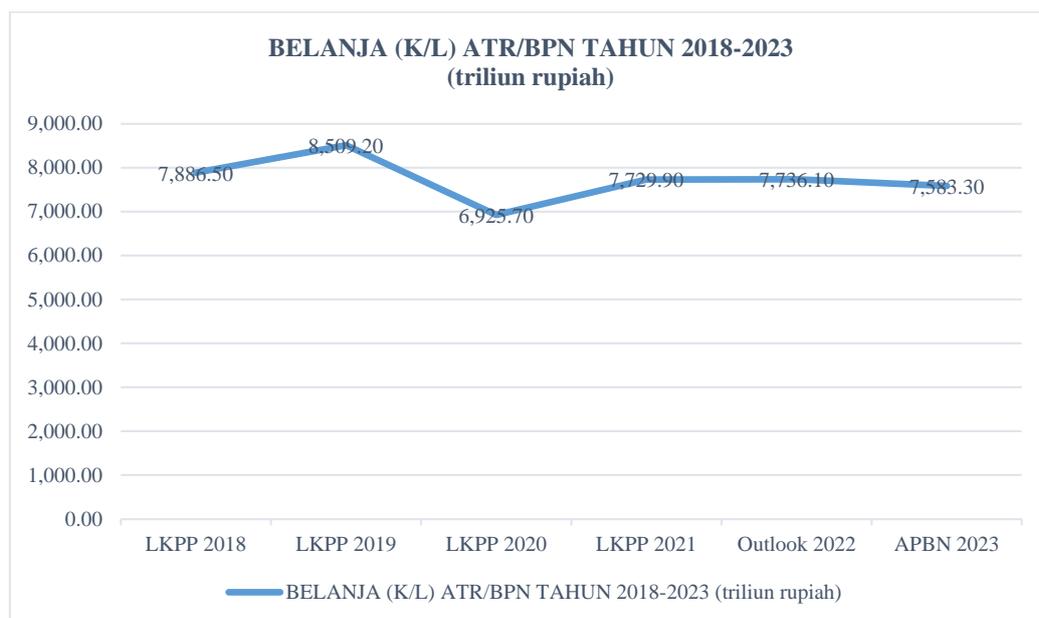
Sumber: Kementerian Keuangan

Sementara itu pada 2022, memanasnya konflik geo-politik menjadi puncak masalah yang mengakibatkan melambungnya harga-harga komoditas dunia, untuk menghadapi hal tersebut diputuskan untuk melakukan perubahan pada APBN demi menjaga daya beli masyarakat melalui berbagai program antara lain pemberian subsidi dan kompensasi bahan bakar minyak maupun listrik serta sembako rumah tangga yang berimbas pada naiknya persentase Belanja non-K/L menjadi (58,9 persen) lebih besar dibandingkan dengan Belanja K/L (41,1 persen). Sesuai dengan

<sup>4</sup>Nota Keuangan... Tahun Anggaran 2023 (Buku II), hlm. 139

istilahnya maka anggaran untuk Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional masuk golongan Belanja K/L.

**GRAFIK 1.3**  
**Ringkasan Belanja Kementerian/Lembaga Negara ATR BPN**  
**Tahun 2018-2023**



Sumber: Kementerian Keuangan

Dilansir dari laman resmi Kementerian ATR/BPN, realisasi atas anggaran Kementerian ATR/BPN pada tahun 2022 berhasil terserap sejumlah Rp 7,3 triliun atau mencapai 93,57 persen. Jika dibandingkan dengan serapan anggaran pada tahun 2021 yang mencapai 90,76 persen artinya terjadi peningkatan sebesar 2,79 persen pada serapan tahun 2022. Meskipun begitu, apabila disandingkan dengan Belanja K/L sebesar Rp1.079,3 triliun atau 114,1 persen dari Perpres 98/2022 maka penyerapan Belanja Anggaran Kementerian ATR/BPN untuk dua tahun terakhir masih

berada di kisaran lebih dari 90 persen dari pagu anggaran yang telah ditetapkan dalam APBN.

Angka-angka di atas untuk ukuran nasional dapat dikatakan baik tetapi masih bisa untuk ditingkatkan. Ada banyak faktor yang menyebabkan penyerapan anggaran belanja K/L ini menjadi kurang maksimal atau menyisakan anggaran yang disebut dengan istilah anggaran menganggur. Hal itu bisa terjadi karena anggaran umumnya hanya berputar pada belanja pegawai dan belanja barang rutin saja. Sementara itu, pengaruh tidak proporsionalnya penyerapan anggaran yang dilakukan sepanjang tahun anggaran juga menyumbang satu lagi permasalahan dalam penyerapan anggaran.

Ratih dan Helmy dalam penelitiannya mengemukakan bahwa terjadi pola atau tren yang umumnya relatif sama yakni melandai pada awal tahun dan baru mengalami kenaikan pada pertengahan triwulan ketiga hingga akhir periode atau triwulan keempat. Namun, dibandingkan dengan jumlah penyerapan anggaran pada lebih dari satu dekade yang lalu tepatnya di tahun 2005, pada kuartal keempat penyerapan anggaran mencapai 50 persen bahkan pernah di tahun 2010 penyerapan anggaran pada kuartal keempat hanya mampu mencapai 44 persen dari pagu anggaran yang telah ditetapkan

APBN. Sementara itu, untuk rata-rata serapan anggaran untuk lima tahun terakhir per tahun 2013 adalah sebesar 90 persen dari Pagu DIPA.<sup>5</sup>

Dewasa ini, sistem penganggaran di Indonesia telah mengalami perubahan yang mana dari sistem penganggaran tradisional (*line item budgeting*) berubah menjadi penganggaran berbasis kinerja atau ABK (*performance budgeting*). Penganggaran tradisional (*line item budgeting*) ialah penyusunan anggaran berdasarkan pada dan dari mana dana berasal serta untuk apa dana tersebut digunakan, sementara untuk sistem penganggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*) lebih menekankan pada sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi, dan rencana strategis organisasi.<sup>6</sup> Implementasi ABK (*performance budgeting*) menurut Departemen Keuangan Republik Indonesia ialah bentuk penganggaran yang memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*) dan hasil yang diharapkan (*outcomes*).<sup>7</sup>

Edward mengungkapkan dalam penelitiannya bahwa perencanaan anggaran yang tidak matang bisa berdampak terhadap kualitas dokumen pelaksanaan anggaran/Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran atau DIPA, karena DIPA sendiri berasal dari hasil perencanaan anggaran yang

---

<sup>5</sup>Ratih Seftianova, Helmy Adam, *Pengaruh Kualitas DIPA dan Akurasi Perencanaan Kas terhadap Kualitas Penyerapan Anggaran pada Satker Wilayah KPPN Malang*, JRAK, Vol. 4, No.1, (2013), hlm. 75

<sup>6</sup>Bastian, *Akuntansi Sektor Publik*, (Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2006), hlm. 163

<sup>7</sup>Hafiez Sofyani, Made Aristia Prayudi, *Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja di Pemerintah Daerah dengan Akuntabilitas Kinerja "A"*, Jurnal Ilmiah Akutansi dan Bisnis, Vol. 13, No. 1, (2018), hlm. 55

dituangkan dalam RKA-KL (Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/Lembaga). Perencanaan anggaran yang buruk juga bisa menyebabkan anggaran belanja yang ada dalam DIPA harus direvisi. Bahkan tidak sedikit dalam pengajuan penyusunan anggaran yang tidak disertai dokumen pendukung yang memadai mengakibatkan anggaran yang diajukan akan diberi tanda bintang atau diblokir.

Sementara itu, untuk merevisi atau penghilangan anggaran dengan tanda bintang (blokir) memerlukan proses yang cukup lama. Belum lagi, apabila revisi DIPA ternyata dilakukan berulang kali, sehingga menyebabkan proses penyerapan belanja terhambat dan menghasilkan output yang tidak optimal menurut Direktorat Jenderal Perbendaharaan. Faktor-faktor di atas telah menjelaskan tentang kegagalan dalam penyerapan anggaran dapat mengindikasikan bahwa manfaat belanja yang bisa diperoleh berkurang daripada target semula yang telah direncanakan, dengan kata lain terdapat anggaran yang menganggur.<sup>8</sup> Mengingat realisasi atas anggaran Kementerian ATR/BPN pada tahun 2022 berhasil terserap sejumlah Rp7,3 triliun atau mencapai 93,57 persen maka ada sejumlah 6,43 persen anggaran yang menganggur.

Penelitian yang dilakukan oleh Puteri Ayu dengan judul Pengaruh Implementasi DIPA sebagai Bagian Laporan Pertanggung jawaban terhadap Akuntabilitas Publik (Pada Kantor Pusat Lembaga Penyiaran Publik

---

<sup>8</sup>Edward James S., *Analisis Rendahnya Penyerapan Anggaran Kementerian/Lembaga (K/L) dan Pemerintah Daerah*, Jurnal Rechts Vinding, Vol. 5, No. 2, (2016), hlm. 262

Televisi Republik Indonesia),<sup>9</sup> menunjukkan bahwa implementasi DIPA sebagai bagian laporan pertanggungjawaban mampu meningkatkan Akuntabilitas Publik secara signifikan tetapi harus diakui bahwa implementasi DIPA belum sepenuhnya ideal karena beberapa masalah seperti alokasi dana sering terhambat maupun terlambat yang dapat diketahui penyebabnya melalui beberapa prinsip yang dikenal dengan konsep *good governance*.

Sedangkan dalam kaitannya dengan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Helianus Rudianto dan Muhamad Heriyanto pada penelitiannya mengenai Penerapan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Ngada, mengemukakan bahwa hambatan yang dihadapi dalam Program PTSL ialah terkait permasalahan tanah adat serta kurangnya sumber daya manusia dan peralatan ukur yang dimiliki serta kondisi geografis Kabupaten Ngada.<sup>10</sup>

Melihat potensi yang harusnya dapat dimanfaatkan lebih maksimal tersebut menimbulkan berbagai macam tanda tanya mengenai penyebab penyerapan anggaran pada Kementerian ATR/BPN di tahun 2022 tidak bisa menyaingi Belanja K/L yang berada di atas angka 100 persen. Sejauh ini alokasi anggaran Kementerian ATR/BPN mengalami peningkatan yang

---

<sup>9</sup>Puteri Ayu, *Pengaruh Implementasi DIPA sebagai Bagian Laporan Pertanggungjawaban terhadap Akuntabilitas Publik (Pada Kantor Pusat Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia)*, Jurnal Akuntansi (JA), Vol. 5, No. 2, 2018

<sup>10</sup>Helianus Rudianto, Muhamad Heriyanto, *Penerapan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Ngada*, Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah, Vol. 14, No. 1, (2022), hlm. 60

signifikan pada tahun 2018 yaitu 37,2 persen akibat mulai dilaksanakannya program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di seluruh wilayah Indonesia. secara tidak langsung bisa diartikan jika program ini adalah salah satu penyumbang terbesar dari besarnya daya serap anggaran di Kementerian ATR/BPN saat ini.<sup>11</sup>

Berdasarkan beberapa penelitian di atas dapat diketahui bahwa yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah variabel-variabel yang peneliti gunakan. Penelitian mengenai Akuntabilitas, Penyerapan DIPA maupun PTSL, belum ada dari unsur ketiga-tiganya yang digabungkan menjadi satu topik permasalahan. Hal tersebut membuat penelitian ini lebih lengkap karena memadukan antara Akuntabilitas sebagai fokus utama penelitian dengan DIPA sebagai sistem akuntansi pemerintah serta PTSL adalah salah satu program pencatatan tanah dari Kementerian ATR/BPN di bawah pengawasan Presiden.

Sebelumnya perlu diketahui, sebagai gambaran umum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan program sertifikasi tanah gratis dari pemerintah yang dirilis sejak 2017. PTSL ini dibuat secara cuma-cuma dengan tujuan agar rasa antusias masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya semakin tinggi dan target bidang tanah bersertipikat sejumlah 126 juta dari pemerintah bisa tercapai secepat mungkin. Selain itu, program PTSL ini juga hadir untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum

---

<sup>11</sup>Nota Keuangan beserta Anggaran Pendapatan..., 2022 (Buku II), hlm. 123

pada hak atas tanah yang dimiliki masyarakat serta menghindari munculnya sengketa tanah di masa yang akan datang, serta bentuk akses kemudahan yang ditawarkan pemerintah untuk mengatasi masalah mengenai bidang tanah dengan biaya murah atau setidaknya lebih terjangkau untuk seluruh kalangan/lapisan masyarakat. Jaminan mendapatkan perlindungan hukum dan keadilan yang menjadi amanat masyarakat kepada para pemimpinnya ini selaras dengan Firman Alloh SWT dalam Al-Qur'an Surat An-Nisa ayat 58 yang berbunyi:

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا  
 حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ  
 اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا﴾

Artinya: *“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.”*

Konteks menyampaikan amanat pada jaman modern ini ialah memberikan wewenang kepada pemimpin yang dapat memberikan keadilan bagi seluruh rakyatnya. Terkait dengan fokus program yaitu PTSL, maka poin utamanya adalah program prioritas nasional dari pemerintah (*Top-*

*Down*) ini dibuat gratis untuk menggaet partisipasi masyarakat untuk segera mendaftarkan bidang tanahnya demi tercapainya target 126 juta bidang tanah bersertifikat. Sehingga sangat masuk akal jika banyak pembiayaan yang perlu digelontorkan dari sisi pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN. Estimasi kinerja yang ingin dicapai selama satu periode di sini pada umumnya akan dinyatakan dalam ukuran nominal atau finansial.<sup>12</sup>

Salah satu tolak ukur keberhasilan tersebut ialah akuntabilitas atas pengelolaan kegiatan maupun dana guna memenuhi kebutuhan materi dalam program-program tersebut yang telah direncanakan sebagai anggaran selama satu periode mendatang. Indonesia saat ini menjadi salah satu negara di dunia yang tengah berusaha untuk menerapkan *good governance* dengan baik dan benar. Hal itu juga secara tidak langsung menunjukkan bahwa sejak dulu sampai saat ini masih terdapat banyak kekurangan dalam sistem birokrasi dalam kasus ini adalah Belanja Kementerian/Lembaga (K/L) yang ada di Indonesia. *Good governance* sebenarnya juga disinggung dalam kitab suci Al-Qur'an Surat An-Nisa ayat 59 yang bunyinya:

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا اطِيعُوْا اللّٰهَ وَاَطِيعُوْا الرَّسُوْلَ وَاُوْلِي الْاَمْرِ مِنْكُمْ فَاِنْ  
 نَزَعْنٰمْ فِيْ شَيْءٍ فَرُدُّوْهُ اِلَى اللّٰهِ وَالرَّسُوْلِ اِنْ كُنْتُمْ تُوْمِنُوْنَ بِاللّٰهِ وَالْيَوْمِ  
 الْاٰخِرِ ذٰلِكَ خَيْرٌ وَّاَحْسَنُ تَاْوِيْلًا

<sup>12</sup>Ratih Seftianova, Helmy Adam, *Pengaruh Kualitas DIPA dan Akurasi Perencanaan Kas terhadap Kualitas Penyerapan Anggaran...*, hlm. 75

Artinya: *“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”*

Pelaksanaan *good governance* dalam birokrasi di Indonesia sendiri seperti yang terlihat langsung oleh mata belum mampu sepenuhnya mengcover seluruh kebutuhan rakyat, nawacitanya sudah ada akan tetapi praktikelnya tidak maksimal. Kekurangan dan kelemahan itu muncul karena satu dan lain hal, contoh paling populer adalah faktor kecurangan dengan adanya gerakan KKN (Kolusi, Korupsi, Nepotisme) pada sendi-sendi lembaga pemerintahan di Indonesia, bahkan mungkin sudah menjadi rahasia umum yang terus-menerus akan melekat serta mengakar menjadi sebuah budaya dan kebiasaan yang dapat ditoleransi atau lumrah oleh sejumlah pihak.<sup>13</sup> Asumsi ini tidak bisa dijadikan landasan yang konkrit untuk memukul rata semua lembaga negara telah melakukan penyelewengan dana dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, karena dasar yang digunakan hanyalah fenomena.

Berikutnya, berkaitan dengan persentase dana menganggur pada Belanja (K/L) Kementerian ATR/BPN yang telah dikemukakan di atas

---

<sup>13</sup>Puteri Ayu, *Pengaruh Implementasi DIPA sebagai Bagian Laporan Pertanggungjawaban terhadap Akuntabilitas Publik (Pada Kantor Pusat Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia)*, Jurnal Akuntansi (JA) Vol. 5, No. 2, (2018), hlm. 33-34

maka perlu adanya akuntabilitas untuk mengetahui kinerja pelaporan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran atas program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagai salah satu faktor paling dominan dalam penyerapan anggaran belanja pemerintah pusat pada konstruksi APBN guna meningkatkan dan memelihara kesejahteraan rakyat terutama bertujuan untuk mencapai *good governance*. Berdasarkan uraian di atas, penulis memutuskan untuk melakukan penelitian dengan judul: Akuntabilitas Penyerapan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran atas Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kota Blitar.

## **B. Rumusan Masalah**

Bersumber pada latar belakang yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, antara lain:

1. Bagaimana akuntabilitas penyerapan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran atas Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kota Blitar?
2. Bagaimana hambatan yang dialami untuk mempertanggungjawabkan Dana Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran atas Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kota Blitar?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun, berdasarkan uraian dari latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis akuntabilitas penyerapan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran atas Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kota Blitar.
2. Untuk mendeskripsikan hambatan yang dialami untuk mempertanggungjawabkan Dana Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran atas Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kota Blitar.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Kegunaan Teoritis dari hasil penelitian mengenai Akuntabilitas Penyerapan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran atas Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kota Blitar diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan di bidang kajian ilmu akuntansi publik dalam akuntabilitas dan hambatan dalam penyerapan dana Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) yang ditemukan dalam pelaksanaan program prioritas nasional yakni Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kota Blitar.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis penelitian ini dapat bermanfaat sebagai berikut:

- a. Bagi peneliti, penelitian ini berguna sebagai salah satu cara untuk memperluas wawasan keilmuan dan pengetahuan mengenai akuntabilitas publik, sistem akuntansi pemerintah berupa Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) dan tentunya sebagai transaksi dalam penelitian ini yaitu program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kota Blitar.
- b. Bagi UIN Sayyid Ali Rahmatullah Tulungagung, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih pembendaharaan pada perpustakaan terutama pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis UIN Sayyid Ali Rahmatullah Tulungagung.
- c. Bagi Kantor Pertanahan Kota Blitar, adanya penelitian ini diharapkan akan mampu membagikan tujuan yang berguna untuk

perkembangan dan kemajuan Kantor Pertanahan Kota Blitar terkait Akuntabilitas Penyerapan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran khususnya dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kota Blitar.

### **E. Ruang Lingkup dan Keterbatasan Penelitian**

Pada penelitian ini, ruang lingkup yang akan diteliti antara lain akuntabilitas penyerapan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) dan hambatan penyerapan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran yang ditemukan dalam pelaksanaan program prioritas nasional yakni Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kota Blitar.

### **F. Penegasan Istilah**

#### **1. Secara Konseptual**

Melihat ulang mengenai cara yang tepat untuk memahami judul penelitian tentang “Akuntabilitas Penyerapan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran atas Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kota Blitar”, artinya penulis akan berfokus pada Akuntabilitas yang memiliki keterkaitan hubungan dengan sumbernya yakni Akuntansi Sektor Publik merujuk pada Akuntabilitas Publik terhadap Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagai bentuk transaksinya. Maka penulis memberikan penegasan dan penjelasan sebagai berikut:

a. Akuntansi Sektor Publik

Akuntansi (*accounting*) berdasarkan istilahnya berarti pencatatan yang identik dengan angka merupakan bentuk pemindahan bukti transaksi ke dalam laporan keuangan sebagai hasilnya. Akuntansi ialah bahasa ekonomi dan bisnis, dikatakan demikian karena keberadaan akuntansi tidak bisa lepas dari kegiatan ekonomi maupun bisnis di seluruh dunia ini. Mulai dari pencatatan untuk laporan keuangan yang sangat sederhana sampai sangat kompleks.

Akuntansi terbagi menjadi beberapa jenis, mulai dari akuntansi untuk bisnis, perbankan, manajemen sampai merambah sektor pemerintahan. Hal itu dikarenakan selain lebih condong ke orientasi profit, akuntansi juga memiliki manfaat sebagai informasi keuangan kepada pihak yang membutuhkan, perencanaan pertumbuhan dan evaluasi keuangan serta bukti keuangan yang dapat dipertanggungjawabkan khususnya pertanggungjawaban kepada masyarakat jika itu kita lihat dari sektor pemerintah sehingga muncullah yang disebut dengan akuntansi sektor publik.<sup>14</sup>

Berdasarkan keterangan di atas dapat disimpulkan bahwa akuntansi sektor publik adalah cara kerja pemerintah berupa analisis akuntansi untuk mengelola dana negara demi kepentingan publik atau masyarakat sehingga keputusan yang diambil lebih

---

<sup>14</sup>Jamaluddin Majid, *Akuntansi Sektor Publik*, (Gowa: Pusaka Almailda, 2019), hlm. 5

banyak menekankan pada manfaat bersama daripada kelompok atau golongan yang mana mekanisme ini juga diterapkan tidak hanya pada lembaga pusat akan tetapi juga instansi-instansi vertikalnya sebagai manajemen kontrol dan akuntabilitas publik.

b. Akuntabilitas Publik

Akuntabilitas Publik (*public accountability*) bisa diartikan sebagai suatu ukuran yang menunjukkan apakah aktivitas dalam suatu birokrasi publik yang dilakukan oleh pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang telah diatur dalam Undang-Undang serta peraturan normatif lainnya.<sup>15</sup> Berikutnya sudahkah birokrasi (pelayanan) publik tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat yang sesungguhnya benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat bukan sebatas wacana saja. Diketahui, bahwa sejatinya akuntabilitas terkait erat dengan falsafat lembaga eksekutif milik pemerintah yang tugas utamanya adalah melayani masyarakat, harus bertanggung jawab baik secara langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat.

Akuntabilitas Publik adalah komitmen dari pihak pemegang amanah dalam hal ini adalah pemerintah yang memperoleh amanah untuk mengelola sumber daya publik berkaitan dengan memberikan pertanggungjawaban berbentuk penyajian, pelaporan,

---

<sup>15</sup>Rusdi Akbar, *Pengukuran Kinerja dan Akuntabilitas Publik di Indonesia Studi Awal di Pemerintah Daerah*, Jurnal Akuntansi & Akuntabilitas Publik Vol. 1, No. 1, (2018), hlm. 4

dan penyampaian seluruh kegiatan dan aktivitas kepada pihak pemberi amanah atau masyarakat yang memiliki hak dan kewajiban untuk menerima pertanggungjawaban tersebut. Sederhananya, akuntabilitas adalah kesediaan untuk menjawab pertanyaan dan kebutuhan publik yang disajikan secara andal, relevan dan harus mudah dipahami.

c. Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA)

Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (disingkat DIPA) berarti suatu dokumen pelaksanaan anggaran (rencana) yang disusun oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran, misalkan saja pada sebuah satuan kerja. Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran atau yang lebih populer disebut dengan istilah DIPA disusun berdasarkan Keputusan Presiden yang memuat rincian anggaran belanja pemerintah pusat.<sup>16</sup>

DIPA sendiri memiliki fungsi sebagai dasar pelaksanaan anggaran setelah mendapat pengesahan secara resmi dari Menteri Keuangan. Sederhananya, DIPA adalah dokumen berisi rencana rincian anggaran periode yang akan datang. Penyerapan Anggaran adalah sejumlah dana dalam DIPA yang telah dibelanjakan/direalisasikan dalam suatu periode tertentu.

Bagi para pengelola keuangan seperti pegawai yang bekerja di Sub Bagian Keuangan atau lebih familiar kita sebut Tata Usaha,

---

<sup>16</sup>Ratih Seftianova, Helmy Adam, *Pengaruh Kualitas DIPA...*, hlm. 77

terutama yang memegang Aplikasi RKA/KL, tentu sudah sangat paham mengenai istilah RKA/KL, DIPA, POK, DIPA Pusat, DIPA Daerah, Pagu Anggaran, dan istilah-istilah lainnya. Karena pengelola keuangan ini setiap hari selalu bersinggungan dengan masalah finansial lembaga terutama keuangan APBN, sudah pasti akan terkait dengan yang namanya DIPA ini. Contohnya, saat kantor perlu mengeluarkan uang untuk belanja harian, maka pengelola keuangan harus melihat anggaran yang ada di dalam DIPA. Barang yang dibelanjakanpun tidak boleh selain ketentuan barang yang tertera dari anggaran di dalam DIPA.

Meskipun demikian, saat ini DIPA bukanlah hal yang pakem atau tidak boleh dirubah sama sekali. Namun, seiring perkembangan jaman, kita bisa melakukan Revisi Anggaran, yang nantinya akan keluar berbentuk Revisi DIPA. Adapun DIPA dalam Kementerian/Lembaga (K/L) digolongkan menjadi 4 jenis, antara lain:

- 1) DIPA Satker Pusat/Kantor Pusat dengan kode kewenangan KP.
- 2) DIPA Satker Daerah/Kantor Daerah dengan kode kewenangan KD.
- 3) DIPA Dana Dekonsentrasi dengan kode kewenangan DK.
- 4) DIPA Tugas Perbantuan dengan kode kewenangan TP.

d. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah sebagai bentuk kewajiban atas kekuasaan yang dimilikinya berupa program sertifikasi tanah

secara cuma-cuma bagi bidang tanah yang belum bersertipikat sama sekali (pendaftaran pertama).

PTSL memiliki tujuan atau manfaat untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum pada hak atas tanah yang dimiliki masyarakat serta menghindari munculnya sengketa tanah di masa yang akan datang, karena tanah yang tidak didaftarkan pada badan pertanahan milik negara jauh lebih beresiko menimbulkan permasalahan atau terjadi sengketa. Contoh paling jelas adalah perebutan lahan yang sering terjadi di berbagai wilayah Indonesia, baik sengketa antar sanak keluarga, perorangan dengan badan usaha, perorangan dengan BUMN, badan usaha dengan pemerintah dan lain sebagainya.

Untuk menghindari sengketa yang tidak diinginkan ini, pemilik tanah dapat mengklaim tanah yang dimiliki dengan surat-surat yang lengkap. Sehingga, pemilik tanah memiliki kekuatan atau sah secara hukum atas pengelolaan tanah tersebut. Manfaat lainnya atas kepemilikan sertifikat tanah adalah mempermudah pemilik tanah dalam perijinan usaha dan pembangunan di atas tanah tersebut, di sisi lain pemerintah juga bisa menikmati keuntungan secara politik berupa percepatan proses pendaftaran

tanah yang diperkirakan ada sejumlah 126 juta bidang tanah yang perlu didaftarkan di seluruh wilayah Republik Indonesia.<sup>17</sup>

Berdasarkan uraian di atas, jelas sekali bahwa PTSL diciptakan sebagai program sertifikasi tanah gratis dari pemerintah, akibat masih banyaknya tanah yang belum bersertifikat. Selain itu, fenomena lambatnya proses pembuatan sertifikat tanah selama ini tak luput menjadi perhatian pemerintah, sehingga melalui kementerian ATR/BPN diluncurkannya Program Prioritas Nasional yang berupa percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tersebut.

Singkatnya, Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap atau PTSL ialah proses pendaftaran tanah pertama kali. Program ini dilakukan serentak di seluruh Indonesia bagi semua objek pendaftaran tanah yang belum terdaftar dalam suatu wilayah desa/kelurahan atau yang serentak dengan itu. PTSL yang begitu populer di masyarakat dengan istilah sertifikasi tanah ini, sepenuhnya dijamin oleh pemerintah mengenai kepastian hukum serta perlindungan hukumnya pada hak atas tanah yang dimiliki masyarakat.

---

<sup>17</sup>Suyikati, *Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 di BPN Kota Yogyakarta*, Jurnal Widya Pranata Hukum, Vol. 1, No. 2, (2019), hlm. 112

## 2. Secara Operasional

Sementara itu, berdasarkan penegasan secara konseptual, maka *“Akuntabilitas Penyerapan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran atas Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kota Blitar”* merupakan bentuk pengkajian terhadap akuntabilitas dan hambatan dalam pengelolaan mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai pencairan anggaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sesuai target yang telah ditentukan serta kesesuaiannya dengan peraturan-peraturan yang telah disepakati sebagai pedoman nasional dalam petunjuk teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, baik itu dilakukan pada Kantor Pertanahan Kota Blitar maupun kantor-kantor pertanahan lain di seluruh Indonesia.

## G. Sistematika Penulisan Skripsi

Sistematika penulisan dalam suatu penelitian merupakan isi dari keseluruhan kegiatan penelitian yang terdiri bagian awal, bagian isi serta bagian akhir dari penelitian itu sendiri. Bagian awal pada umumnya terdiri dari halaman sampul, halaman judul, halaman persetujuan, halaman pengesahan, halaman motto, halaman persembahan, kata pengantar, daftar isi, daftar grafik, daftar tabel, daftar gambar, daftar lampiran, dan abstrak. Sementara itu pada bagian isi terdiri atas enam bab, yaitu:

BAB I      Pendahuluan memuat berbagai jenis uraian seperti latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian,

manfaat penelitian, ruang lingkup dan keterbatasan penelitian, penegasan istilah, dan sistematika penulisan skripsi.

**BAB II** Kajian Pustaka, berisi penjelasan mengenai teori-teori yang membahas mengenai akuntansi sektor publik, akuntabilitas publik, Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) dan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Berikutnya, terdapat pula kajian penelitian terdahulu dan kerangka berpikir.

**BAB III** Metode Penelitian, pada bab metode penelitian isinya mengenai pendekatan dan jenis penelitian, lokasi penelitian, kehadiran peneliti, sumber data, prosedur pengumpulan data, teknik analisis data dan pengabsahan data.

**BAB IV** Hasil Penelitian, berisi tentang gambaran umum objek penelitian, yang meliputi sejarah, profil lembaga dan seterusnya. Bab ini juga berisi paparan data yang disajikan dengan topik sesuai dengan pertanyaan-pertanyaan dalam rumusan masalah dan hasil analisis data. Paparan tersebut berasal dari hasil observasi pra-penelitian, wawancara atau *interview* dengan 3 (tiga) informan dan deskripsi informasi lainnya seperti dokumen-dokumen yang dikumpulkan oleh peneliti melalui serangkaian prosedur pengumpulan data.

**BAB V** Pembahasan, pada bagian Pembahasan memuat mengenai Hasil Penelitian yang isinya akan menjawab dari masalah penelitian dan menjelaskan temuan-temuan penelitian menjadi penjelasan yang lebih padat dan luas dengan menggunakan logika dan teori yang telah diuraikan pada bagian Kajian Pustaka.

**BAB VI** Penutup, dalam bab ini dikemukakan kesimpulan yang tentunya memiliki kaitan (relevan) dengan pokok permasalahan, adapula saran-saran yang ditujukan kepada pihak-pihak berkepentingan.