

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Dasar Hukum

Pencairan dana merupakan salah satu bagian yang tak terpisahkan dari pelaksanaan belanja negara. Pelaksanaan pencairan dana ini memerlukan dasar hukum guna dapat diterapkan dengan payung hukum yang pasti agar dapat menjamin keteraturan pelaksanaannya. Adapun peraturan yang relevan sebagai dasar hukum pada penulisan Karya Tulis Tugas Akhir ini antara lain:

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2021 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2022
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
5. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 262/PMK.01/2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan

6. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 186/PMK.05/2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 163/PMK.05/2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Penerimaan dan Pengeluaran Negara pada Akhir Tahun Anggaran
7. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 102/PMK.02/2018 tentang Klasifikasi Anggaran
8. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 62 Tahun 2023 tentang Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, serta Akuntansi dan Pelaporan Keuangan
9. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 109 Tahun 2023 tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran atas Pekerjaan yang Belum Diselesaikan pada Akhir Tahun Anggaran
10. Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-8/PB/2022 tentang Pedoman Pelaksanaan Penerimaan dan Pengeluaran Negara pada Akhir Tahun Anggaran 2022
11. Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-10/PB/2023 tentang Langkah-Langkah dalam Menghadapi Akhir Tahun Anggaran 2023

2.2 Belanja Negara

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2021 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2022 mendefinisikan belanja negara sebagai kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih yang terdiri atas Belanja Pemerintah Pusat dan Transfer ke Daerah dan Dana Desa. Sebagai bagian dari APBN, belanja negara sendiri merupakan salah satu aspek vital dalam kegiatan perekonomian sebuah negara. Kegiatan yang dilaksanakan oleh

negara ditopang oleh belanja negara yang dilaksanakan oleh berbagai K/L maupun pemerintah daerah sehingga roda perekonomian dapat berjalan dengan baik.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa belanja negara sendiri mencakup beberapa fungsi, di antaranya adalah pelayanan umum, pendidikan, pertahanan, kesehatan, dan berbagai sektor lainnya. Pada saat ini, Belanja negara sendiri dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan serta tanggung jawab negara kepada masyarakat. Pelaksanaan belanja dilakukan dengan anggaran yang berasal dari pendapatan negara serta pembiayaan yang dilaksanakan dalam rangka memenuhi kebutuhan belanja negara sebagai instrumen pemerintah dalam menstimulasi perekonomian serta mendorong daya saing nasional.

Belanja negara dilaksanakan sesuai dengan apa yang tertuang pada DIPA. DIPA berfungsi sebagai landasan bagi K/L maupun Satuan Kerja untuk dapat melaksanakan belanja negara sesuai dengan kegiatan dan anggaran yang telah direncanakan sebelumnya. DIPA merinci setiap alokasi anggaran untuk masing-masing kegiatan dan program pemerintah (Kementerian Keuangan, 2023).

2.2.1 Belanja Pemerintah Pusat

Belanja Pemerintah Pusat merupakan belanja yang dilaksanakan oleh K/L dalam rangka menjalankan tugas pokok dan fungsi dari K/L tersebut. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2021 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2022, Belanja Pemerintah Pusat dapat diklasifikasikan menjadi 3, yakni:

1. Belanja Pemerintah Pusat menurut Fungsi

Pembagian belanja yang digunakan untuk berdasarkan fungsi utama pemerintahan, yaitu pelayanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, perlindungan lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, agama, pendidikan, serta perlindungan sosial.

2. Belanja Pemerintah Pusat menurut Organisasi

Pembagian belanja negara yang dialokasikan kepada K/L dan Bendahara Umum Negara (BUN).

3. Belanja Pemerintah Pusat menurut Program

Pengalokasian belanja negara dalam rangka mencapai tujuan (*outcome*) tertentu pada Bagian Anggaran K/L dan Bagian Anggaran BUN. Alokasi dana kepada pemerintah pusat dalam anggaran belanja, sebagai bagian yang tak terpisahkan dari belanja negara, memiliki peran yang sangat krusial di antara berbagai aspek kebijakan fiskal. Kebijakan ini menjadi instrumen strategis dalam pencapaian tujuan utama pembangunan nasional sebagaimana yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Alokasi dana pemerintah pusat juga menjadi landasan untuk mencapai sasaran-sasaran program pembangunan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Melalui kebijakan ini, pemerintah dapat memainkan peran yang lebih aktif dalam mewujudkan visi pembangunan yang diinginkan.

2.2.2 Jenis Belanja Pemerintah Pusat

Rincian Belanja Pemerintah Pusat yang selama ini diatur pengelompokannya berdasarkan jenis belanja pada pelaksanaannya didasari oleh prinsip-prinsip akuntansi dan mengacu pada manual dari *Government Finance Statistics 2001* atau juga dikenal sebagai *GFS 2001 Manual* (Juliani, 2020). Penggunaan jenis belanja ini dimaksudkan untuk mengetahui distribusi atas alokasi anggaran ke dalam jenis-jenis belanja yang telah diatur.

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 102/PMK.02/2018 tentang Klasifikasi Anggaran, jenis belanja yang digunakan oleh pemerintah pusat, yaitu:

1. Belanja Pegawai (51);
2. Belanja Barang dan Jasa (52);
3. Belanja Modal (53);
4. Belanja Pembayaran Kewajiban Utang (54);
5. Belanja Subsidi (55);
6. Belanja Hibah (56);
7. Belanja Bantuan Sosial (57); dan
8. Belanja Lain-Lain (58).

Dalam hal Belanja Pemerintah Pusat, jenis belanja yang digunakan oleh Bagian Anggaran K/L adalah belanja pegawai, barang dan jasa, modal serta bantuan sosial. Adapun jenis belanja yang digunakan oleh Bagian Anggaran BUN adalah belanja pegawai, barang dan jasa, pembayaran kewajiban utang, subsidi, hibah, bantuan sosial, serta belanja lain-lain.

2.3 Pencairan Dana

KPPN selaku Kuasa BUN di daerah melaksanakan pencairan dana berdasarkan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh PPSPM atas nama KPA. Dalam pelaksanaan pencairan dana, KPPN memiliki tugas dan wewenang untuk menguji dan meneliti kelengkapan Surat Perintah Membayar (SPM) yang diterbitkan oleh PPSPM serta bertanggung jawab dalam ketepatan waktu penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D).

Makna dari pencairan dana sendiri sebagaimana diungkapkan oleh Andrayani (2014) adalah sebuah pekerjaan yang direncanakan, dikerjakan, dan diawasi sendiri sesuai dengan kriteria yang telah diatur dan ditetapkan pada peraturan yang berlaku mengenai pedoman pengadaan barang dan jasa yang berada di lingkungan pemerintah. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 62 Tahun 2023, pencairan dana memiliki dua mekanisme, yaitu Pencairan Dana Langsung (LS) dan Pencairan Dana Uang Persediaan (UP). Mekanisme LS sendiri umumnya dapat digunakan untuk membayar belanja pegawai (gaji, tunjangan, honorarium, uang lembur) dan belanja nonpegawai (pengadaan barang dan jasa; pembayaran biaya operasional rutin). Adapun mekanisme UP dapat digunakan untuk keperluan pembiayaan kegiatan operasional sehari-hari dan pengeluaran yang tidak dapat dilakukan melalui mekanisme pembayaran langsung.

Dalam mekanisme pelaksanaan belanja negara, DIPA menjadi dasar bagi Satuan Kerja dalam mengajukan pencairan dana. Setiap Satuan Kerja akan mendapatkan DIPA Petikan untuk menjadi dasar dari pelaksanaan belanja Satuan Kerja tersebut. DIPA Petikan sendiri merupakan bagian yang tak terpisahkan dari DIPA Induk

pada unit eselon I maupun K/L, berisikan informasi mengenai kinerja, rincian pengeluaran, RPD, perkiraan penerimaan, serta catatan sebagai dasar pelaksanaan kegiatan Satuan Kerja.

2.3.1 Mekanisme Pencairan Dana

Mekanisme dalam proses pencairan dana memerlukan beberapa pihak yang terlibat hingga proses terakhir. Hal ini tentu saja dalam rangka penguatan fungsi *check and balance* dalam proses pengelolaan keuangan negara. Fungsi *check and balance* ini dimaksudkan agar tidak terjadi penggunaan uang negara yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Pihak Satuan Kerja yang terlibat di antaranya adalah Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Penandatanganan SPM (PPSPM), Bendahara Pengeluaran, serta Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Dalam proses bisnis KPPN yang diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor KEP-287/PB/2015 tentang Standar Operasional Prosedur pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara, terdapat dua seksi yang terlibat langsung dalam proses pencairan dana, yakni Seksi Pencairan Dana dan Seksi Bank.

Pencairan dana sendiri berawal dari adanya komitmen sebagai dasar atas timbulnya hak tagih yang dapat mengakibatkan belanja negara. Setelah pekerjaan atas komitmen tersebut telah dilaksanakan, pihak ketiga mengajukan tagihan kepada PPK untuk dilakukan pengujian secara materiil atas kebenaran serta kelengkapan tagihan. Apabila tagihan telah memenuhi persyaratan, maka PPK akan menerbitkan dan menyampaikan Surat Permintaan Pembayaran (SPP) kepada PPSPM. PPSPM akan melakukan pengujian formal terhadap SPP yang diajukan

```

graph LR
    SATKER[SATKER] -- "Kelengkapan SPM, ADK SPM, Rincun Kontrol, Kurva Kontrol, ADK Kontrol melalui CIP" --> sakti[sakti]
    sakti --> FO[FO]
    FO -- "SPM, Kelengkapan SPM, ADK SPM, ADK Kontrol Sudah Lengkap" --> FOValidasi[FO Validasi]
    FOValidasi -- "Periksa Kelengkapan + Kesesuaian Dokumen + Penastitan Kelompok Beger" --> MiddleOffice[Middle Office]
    MiddleOffice -- "Verifikasi Dokumen + Kebeneran Kode Pada SPM" --> KasiPDMS[Kasi PDMS]
    KasiPDMS -- "Approval SPM" --> StaffBank[Staff Bank]
    StaffBank -- "Proses PPR" --> KasiBank[Kasi Bank]
    KasiBank -- "Proses Penerbitan SP2D" --> SP2D[SP2D]
    SP2D -- "Dapat Diakses Melalui OMSPAN" --> CSO[CSO]
    CSO -- "Koreksi melalui selangkas" --> SATKER
    CSO -- "Tidak Lengkap" --> SATKER
  
```

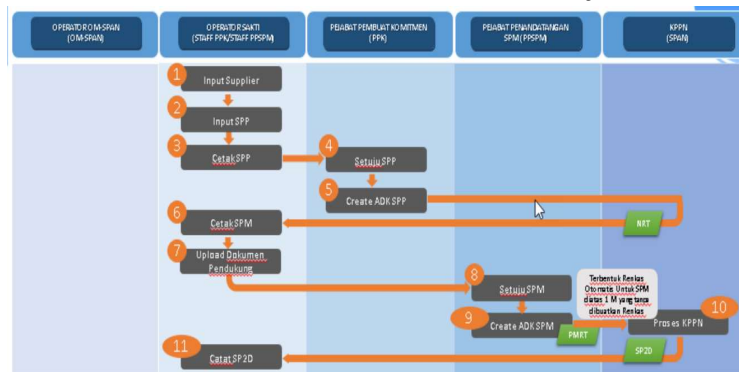
Proses pencairan dana di KPPN pun memerlukan beberapa tahapan hingga selesai. Gambar II.1 menerangkan bahwa proses awal pencairan dana di KPPN dimulai ketika SPM diterima oleh petugas *Front Office* KPPN melalui aplikasi Sistem Aplikasi Keuangan Tingkat Instansi (SAKTI) untuk kemudian dilakukan pengujian dan apabila memenuhi persyaratan, maka SPM akan diproses melalui aplikasi Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN). Proses pengujian SPM pada aplikasi SPAN memerlukan dua tahapan verifikasi, yaitu oleh petugas *Reviewer* pada *Middle Office* Seksi Pencairan Dana serta Kepala Seksi Pencairan Dana. SPM yang sudah disetujui kemudian diteruskan kepada Seksi Bank untuk kemudian diterbitkan SP2D dari tagihan tersebut.

Saat ini proses pencairan dana bergantung pada dua aplikasi, yakni aplikasi SAKTI dan SPAN. SPAN sendiri diresmikan oleh Presiden Joko Widodo pada

tahun 2015¹, sementara SAKTI sendiri baru digulirkan secara luas kepada seluruh Satuan Kerja mulai tahun 2022². Sebelum aplikasi SAKTI digunakan, Satuan Kerja masih harus menggunakan beberapa aplikasi berbasis desktop yang berbeda-beda, salah satunya adalah Sistem Aplikasi Satker (SAS) (Trifena, *et al.*, 2021)

Aplikasi SAKTI memegang peranan penting dalam pengelolaan keuangan negara, mulai dari tahap penyusunan anggaran hingga pertanggungjawaban, tidak hanya bagi level Satuan Kerja saja namun hingga level K/L (Effendi, *et al.*, 2023).

Gambar II.2 Alur Proses Pencairan Dana Satuan Kerja melalui SAKTI



Sumber: Direktorat Sistem Informasi dan Teknologi Perbendaharaan

Aplikasi SAKTI memiliki peranan yang krusial dalam pencairan dana dari sisi Satuan Kerja. Sebagaimana digambarkan pada Gambar II.2, aplikasi SAKTI memiliki peranan mulai dari perekaman supplier aplikasi SPAN, pembuatan SPP, pembuatan dan pengiriman SPM hingga pencatatan SP2D. Aplikasi SAKTI memiliki 9 modul, yakni Modul *Administrator*, Modul *Penganggaran*, Modul

¹ <https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/tanjungsekor/id/data-publikasi/artikel/2804-presiden-ri-dengan-span-%E2%80%9Cjangan-sampai-1-satu-rupiah-pun-lolos-dari-pantauan%E2%80%9D.html>

² <https://djpb.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/berita/siaran-pers/3842-peluncuran-sakti-tandai-integrasi-sistem-pengelolaan-keuangan-pemerintah.html#:~:text=Jakarta%2C%2027%20Januari%202022%20%E2%80%93%20Menteri,negara%20di%20sisi%20pengguna%20anggaran.>

Komitmen, Modul Pembayaran, Modul Bendahara, Modul Persediaan, Modul Aset Tetap, Modul Piutang, serta Modul *General Ledger* Pelaporan.

Dalam mekanisme pelaksanaan proses pencairan dana, KPPN selaku Kuasa BUN di daerah menggunakan sistem SPAN. SPAN mengintegrasikan proses bisnis mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga ke pelaporan keuangan negara dalam satu aplikasi teknologi informasi dengan basis data yang terpusat (Nugroho, *et al.*, 2017). SPAN memiliki 6 modul, yakni Modul Manajemen DIPA (*Spending Authority*), Modul Manajemen Komitmen (*Budget Commitment*), Modul Pembayaran (*Payment*), Modul Penerimaan (*Government Receipt*), Modul Manajemen Kas (*Cash Management*), dan Modul Akuntansi dan Pelaporan (*General Ledger & Accounting*).

2.4 Langkah-Langkah Akhir Tahun Anggaran

Akhir tahun anggaran merupakan salah satu fase krusial dalam pengelolaan keuangan negara. Hal ini disebabkan oleh banyaknya hal yang harus diatur secara rinci untuk menciptakan proyeksi yang presisi dalam menjaga kualitas pengelolaan keuangan negara walaupun terjadi peningkatan beban kerja. Perlu dilakukan langkah preventif guna menghindari adanya penumpukan beban kerja pada satu waktu tertentu, sehingga perlu dibuatnya sebuah norma waktu yang mengatur keseragaman dalam rangka mengatur penerimaan dan pengeluaran negara serta mempersiapkan periode tutup buku pada akhir tahun anggaran tersebut.

Guna memberikan pedoman dalam rangka melaksanakan Langkah-Langkah Akhir Tahun Anggaran, Direktorat Jenderal Perbendaharaan telah menyusun Perdirjen Perbendaharaan yang menjadi pedoman bagi K/L maupun Satuan Kerja

dalam melaksanakan Langkah-Langkah Akhir Tahun Anggaran. Perdirjen ini dilandasi oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, serta Peraturan Menteri Keuangan Nomor 186/PMK.05/2017 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 163/PMK.05/2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Penerimaan dan Pengeluaran Negara pada Akhir Tahun Anggaran.

Pengaturan ini ditujukan pada 3 ruang lingkup utama, yakni penerimaan, pengeluaran, serta pengesahan dan pelaporan. Dari segi penerimaan, perlu dilakukan percepatan masuknya dana yang berasal dari penerimaan negara serta pemberian dukungan untuk percepatan penerimaan negara. Dari segi pengeluaran, perlu dilakukan adanya pengaturan pengeluaran negara dalam rangka mendukung pengendalian Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Berkenaan (SILPA) dan bertujuan agar pengeluaran tidak bertumpuk pada satu waktu saja. Dari segi pengesahan dan pelaporan, perlu dilakukan pengaturan pengesahan untuk mendukung perhitungan saldo kas akhir tahun yang tetap memperhatikan akuntabilitas dan transparansi (Direktorat Jenderal Perbendaharaan, 2022).