

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Pengelolaan keuangan negara diwujudkan melalui Anggaran Pendapatan Negara dan Belanja (APBN) sebagaimana telah diamanatkan melalui pasal 23C Bab VIII Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Kemudian, amanat tersebut dijabarkan melalui Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mendefinisikan APBN sebagai rencana keuangan pemerintahan negara yang disusun untuk 1 (satu) tahun anggaran mulai awal Januari hingga akhir Desember dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Tiga komponen utama yang menjadi postur penyusunan APBN antara lain:

1. Pendapatan Negara, merupakan penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak dan hibah yang dapat diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih negara dan menjadi hak pemerintah pusat.
2. Belanja Negara, merupakan pengurang nilai kekayaan bersih negara dalam hal penggunaan anggaran sebagai kewajiban pemerintah pusat untuk melaksanakan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta menyelenggarakan tugas pemerintahan pusat.

3. Pembiayaan, merupakan setiap penerimaan dan/atau pengeluaran baik pada tahun anggaran yang berjalan maupun tahun anggaran berikutnya yang perlu dibayar kembali atau akan diperoleh kembali.

Guna mewujudkan tujuan bernegara, maka APBN disusun dengan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang didasarkan terhadap kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara, yang selanjutnya tiap-tiap Menteri/Pimpinan Lembaga menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L).

2.2 Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga

RKA-K/L merupakan rincian program dan kegiatan K/L yang dituangkan ke dalam suatu dokumen perencanaan dan penganggaran. Sebagai dokumen perencanaan dan penganggaran, RKA-K/L berisikan penjabaran atas Rencana Kerja (Renja) K/L beserta rincian anggarannya untuk setiap tahun anggaran yang disusun oleh Menteri/Pimpinan Lembaga selaku pengguna anggaran. Adapun jenis-jenis RKA-K/L yakni RKA-K/L Pagu Anggaran, RKA-K/L Alokasi Anggaran, dan RKA-K/L APBN Perubahan.

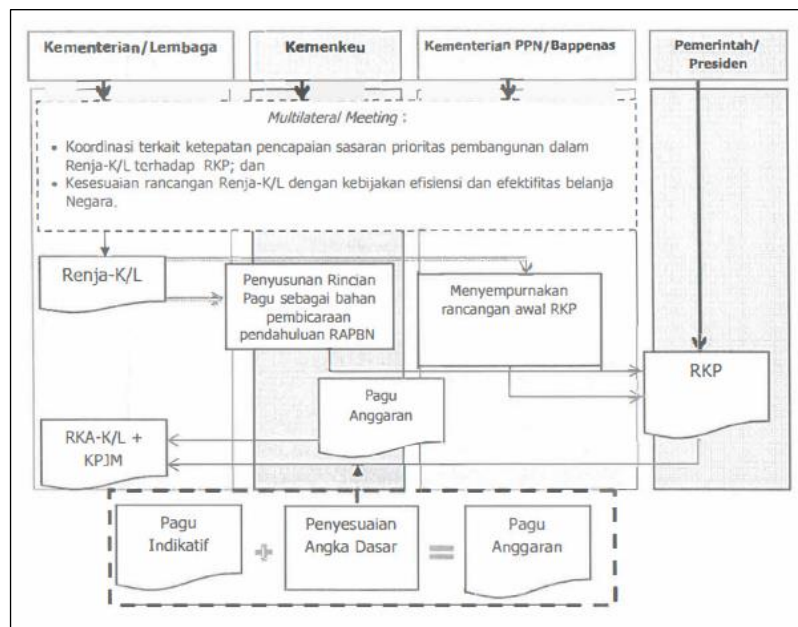
Pedoman penyusunan RKA-K/L mengacu pada pendekatan sistem anggaran, yaitu Penganggaran Terpadu, Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK), dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) (Direktur Jenderal Anggaran, 2021). Penganggaran terpadu merupakan pendekatan penyusunan anggaran paling mendasar diantara pendekatan lainnya. Penyusunannya dilaksanakan dengan melakukan pengintegrasian antara proses perencanaan dan penganggaran secara

keseluruhan sehingga tidak ada anggaran berganda di lingkungan K/L. Kemudian, PBK merupakan pendekatan yang memperhatikan hubungan antara anggaran dan prestasi kerja yang diharapkan secara terukur. Dalam konteks penyusunan RKA K/L, maka PBK diterapkan dengan berprinsip pada keterkaitan antara kebijakan yang tercantum pada dokumen perencanaan dan alokasi anggaran K/L. Sementara itu, KPJM merupakan pendekatan penyusunan anggaran yang menyebabkan implikasi anggaran lebih dari 1 (satu) tahun akibat pengambilan keputusan yang didasarkan pada kebijakan. Oleh karena itu, penyelarasan program dan kegiatan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Strategis K/L (Renstra K/L) diperlukan dalam menyusun RKA-K/L. Adapun pedoman penyusunan lainnya adalah klasifikasi anggaran yang didasarkan menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja; dan instrumen RKA-K/L yang terdiri dari indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja.

Selain itu, RKA-K/L disusun berdasarkan rincian alokasi menurut angka dasar (*baseline*) dan inisiatif baru (*new initiative*) yang telah dilengkapi dengan *term of refence*/rincian anggaran biaya dan dokumen terkait lainnya serta dilakukan secara bertingkat pada level kegiatan dan program pada setiap satker K/L (Kementerian Keuangan, 2019). Lebih lanjut, rincian alokasi tersebut dapat digunakan sebagai bahan penyusunan awal RKP dan Renja K/L untuk disampaikan kepada Kemenkeu dan Bappenas sebagai bahan pembicaraan pendahuluan RAPBN sebelum ditetapkan menjadi pagu anggaran K/L. Apabila pagu anggaran K/L telah ditetapkan, maka RKA-K/L Pagu Anggaran beserta KPJM-nya dapat disusun oleh Menteri/Pimpinan Lembaga, yang kemudian disampaikan kepada Kemenkeu untuk

ditelaah. Secara umum, representasi penyusunan RKA-K/L Pagu Anggaran dapat dilihat pada gambar berikut.

Gambar II. 1 Alur Penyusunan RKA-K/L Pagu Anggaran

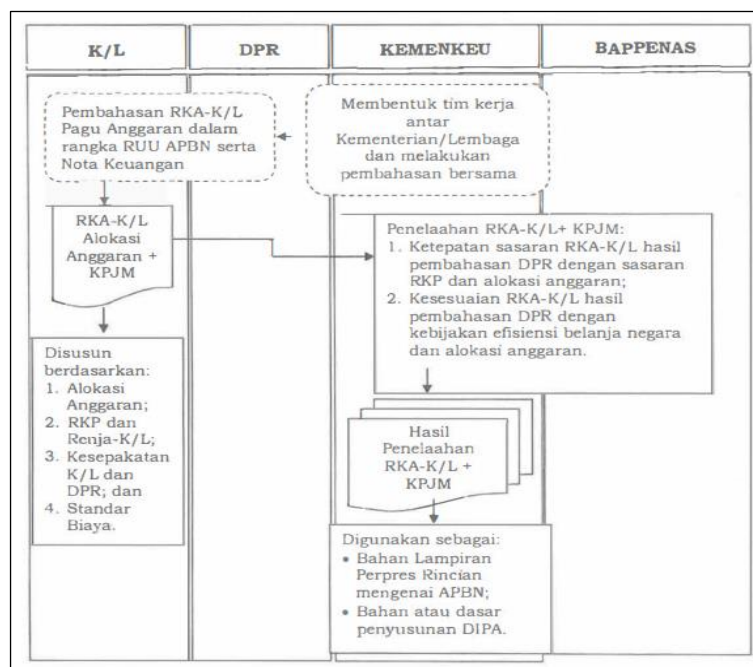


Sumber: Peraturan Direktur Jenderal Anggaran Nomor PER-6/AG/2021

Setelah keluaran (*output*) dan *outcome* program yang tercantum pada himpunan RKA-K/L Pagu Anggaran yang menjadi bahan penyusunan RUU APBN dibahas oleh K/L bersama DPR. Kemudian, RKA-K/L Alokasi Anggaran beserta KPJM-nya dapat disusun oleh Menteri/Pimpinan Lembaga berdasarkan pada Alokasi Anggaran K/L; RKP dan Renja K/L; hasil kesepakatan K/L dan DPR dalam pembahasan RUU APBN; standar biaya; dan kebijakan pemerintah pusat. RKA-K/L Alokasi Anggaran dan KPJM yang telah disusun akan ditelaah secara sinergi dengan eselon I terkait di lingkup Kemenkeu untuk melihat ketepatan sasaran dan kesesuaian kebijakan terhadap hasil pembahasan dengan DPR. Secara umum,

representasi penyusunan RKA-K/L Alokasi Anggaran dapat dilihat pada gambar berikut.

Gambar II. 2 Alur Penyusunan RKA-K/L Alokasi Anggaran



Sumber: Peraturan Direktur Jenderal Anggaran Nomor PER-6/AG/2021

Guna mewujudkan perencanaan dan penganggaran K/L yang berkualitas, maka dilakukan penyesuaian terhadap hasil penelaahan RKA-K/L dan KPJM. Penelaahan tersebut dilaksanakan oleh Menteri Pimpinan/Lembaga sebelum ditetapkan menjadi Daftar Hasil Penelaahan (DHP) RKA-K/L dan sebagai dasar penyusunan Perpres rincian APBN dan DIPA (Kementerian Keuangan, 2019).

2.3 Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran

Dalam rangka pelaksanaan APBN, penyusunan dokumen pelaksanaan anggaran atau Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) dilaksanakan oleh Pengguna Anggaran (PA). DIPA memuat informasi yang berasal dari RKA-K/L

yang telah disusun sebelumnya. Oleh karena itu, penyusunan RKA-K/L harus dilakukan dengan benar dan lengkap.

DIPA merupakan kesatuan antara rincian rencana kerja dan penggunaan anggaran yang disusun oleh K/L dan disahkan oleh BUN. DIPA terdiri dari DIPA Induk (akumulasi dari DIPA per satker) dan DIPA Petikan (DIPA per satker). Penyusunan DIPA didasarkan pada Peraturan Presiden (Perpres) mengenai rincian APBN dan DHP RKA-K/L. DIPA berfungsi sebagai dasar pencairan dana/pengesahan bagi BUN/Kuasa BUN, dasar pelaksanaan kegiatan bagi satker, dan alat pelaksanaan, pengendali, pengawasan, dan pelaporan APBN serta perangkat akuntansi pemerintah (Kementerian Keuangan, 2019).

Kemudian, DIPA disahkan dengan berprinsip pada ketetapan Menteri Keuangan atas DIPA yang menyatakan bahwa dana APBN tersedia dalam mewujudkan rencana kerja dan anggaran pada DIPA berkenaan serta dapat dijadikan dasar pencairan dana/pengesahan bagi BUN/Kuasa BUN atas beban APBN (Kementerian Keuangan, 2019). Hal tersebut bertujuan menjamin alokasi anggaran dapat digunakan secara sah dan menjadi dasar KPPN untuk mencairkan dana.

2.4 Revisi Anggaran

Revisi anggaran merupakan penyesuaian pada rincian anggaran yang direncanakan terhadap pelaksanaannya, dalam hal ini penyesuaian dilakukan dengan melihat APBN dan DIPA tahun yang bersangkutan sebagai dokumen anggaran. Sejalan dengan itu, revisi anggaran menurut PMK No.

208/PMK.02/2020 didefinisikan sebagai perubahan rincian anggaran yang telah ditetapkan berdasarkan APBN dan disahkan dalam DIPA Tahun Anggaran 2021.

Perubahan rincian anggaran dilakukan dengan menyesuaikan kondisi dan dinamika yang terjadi seperti perubahan atas UU APBN dan kebijakan prioritas pemerintah yang bertujuan untuk menjaga kualitas belanja. Sehingga, pada pelaksanaannya, revisi anggaran dapat mengakibatkan pagu anggaran berubah, pagu anggaran tetap, dan revisi administrasi (Kementerian Keuangan, 2020). Revisi anggaran dalam hal pagu anggaran berubah merupakan perubahan rincian anggaran yang disebabkan oleh penambahan atau pengurangan pagu belanja pada Bagian Anggaran (BA) K/L dan/atau BA BUN. Kemudian, revisi anggaran dalam hal pagu anggaran tetap disebabkan oleh pergeseran rincian anggaran pada BA K/L dan/atau BA BUN dalam hal pagu belanja dan pagu pengeluaran pembiayaan tidak mengalami penambahan atau pengurangan. Sementara itu, revisi administrasi merupakan revisi yang tidak berhubungan dengan pagu anggaran seperti koreksi administrasi dan/atau revisi administrasi lainnya.

Pihak yang berwenang melakukan proses revisi anggaran terdiri dari Direktorat Jenderal Anggaran (DJA), Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb) yang terbagi menjadi kewenangan Direktorat Pelaksanaan Anggaran, Kantor Wilayah (Kanwil) DJPb, dan/atau Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Hal yang membedakan diantara ketiganya terletak pada proses penyelesaiannya. DJA memiliki kewenangan dalam memproses usulan revisi anggaran yang memerlukan penelaahan dan/atau pengesahan. Sementara itu, DJPb berwenang memproses usulan revisi anggaran dengan tidak melakukan penelaahan atau berupa pengesahan

dan KPA berwenang memproses revisi pergeseran anggaran antar-RO sepanjang dalam KRO yang sama pada Petunjuk Operasional Kegiatan (POK).

Ketentuan terkait revisi anggaran secara lebih rinci dijabarkan dalam Peraturan Menteri Keuangan dan peraturan turunannya yang telah ditetapkan tiap tahun. Sesuai dengan fokus penelitian KTTA ini, maka digunakan PMK No. 208/PMK.02/2020 tentang Tata Cara Revisi Anggaran Tahun Anggaran 2021 dan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan No.2/PB/2021 tentang Petunjuk Teknis Revisi Anggaran yang Menjadi Kewenangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan pada Tahun Anggaran 2021 sebagai pedoman penulisan.