

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 DIPA Sebagai Instrumen Pelaksanaan APBN

Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dilakukan oleh setiap Kementerian/Lembaga, dapat tercermin dalam suatu rencana keuangan yang berkaitan dengan pelaksanaan anggaran. Salah satu instrumen pelaksanaan APBN yang dimaksud adalah Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 208/PMK.02/2019 tentang Petunjuk Pengisian dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran yang termuat dalam Pasal 1 Ayat (26), dijelaskan bahwa “Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran yang selanjutnya disingkat DIPA adalah dokumen pelaksanaan anggaran yang digunakan sebagai acuan Pengguna Anggaran (PA) dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan sebagai pelaksanaan APBN.” DIPA digunakan untuk melakukan penyusunan mengenai rincian penggunaan anggaran yang termuat dalam APBN. DIPA disusun berdasarkan Peraturan Presiden mengenai Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk periode satu tahun anggaran.

Sebagai instrumen pelaksanaan APBN, DIPA menjadi dasar bagi satuan kerja untuk menjalankan kegiatan dan kebijakan yang akan dilakukan selama tahun anggaran berjalan. Selain itu, DIPA juga menjadi dasar dalam proses pengajuan maupun pengesahan pencairan dana bagi Bendahara Umum Negara (BUN) atau Kuasa BUN terhadap kegiatan dan kebijakan yang dilakukan oleh para satuan kerja.

Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) memiliki fungsi sebagai dasar pelaksanaan kegiatan dan penggunaan anggaran. Selain itu, DIPA juga berfungsi sebagai alat pengendali, pelaksanaan, pelaporan, pengawasan, dan sekaligus sebagai perangkat akuntansi pemerintah. Dengan adanya beberapa fungsi tersebut, penyusunan dan pengesahan DIPA bertujuan untuk mewujudkan pelaksanaan APBN yang tertib, efisien, efektif, transparan, akuntabel, dan taat pada peraturan perundang-undangan, serta memberikan pedoman (*guidelines*) kepada para PA atau KPA dalam penyusunan dan pengesahan DIPA untuk keperluan pelaksanaan serta pertanggungjawaban anggaran.

2.2 Pelaksanaan Belanja Negara

Salah satu komponen yang terdapat dalam struktur APBN adalah belanja negara. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, “Belanja negara adalah semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Negara yang mengurangi Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah.” Belanja negara menjadi salah satu bentuk pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah pusat dengan bersumber pada APBN. Kewenangan dalam pelaksanaan belanja dapat dilakukan secara administratif oleh Menteri/Pimpinan

Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Barang. Kewenangan tersebut melakukan beberapa hal dalam kaitannya dengan pelaksanaan belanja negara, seperti melakukan perikatan yang mengakibatkan terjadinya pengeluaran negara, melakukan pengujian dan pembebanan tagihan sehubungan dengan realisasi perikatan tersebut, serta memerintahkan pembayaran tagihan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan anggaran.

2.2.1 Klasifikasi Jenis Belanja

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 102/PMK.02/2018 tentang Klasifikasi Anggaran, dijelaskan pada Pasal 6 ayat (1) huruf A mengenai beberapa jenis belanja pada Bagian Anggaran K/L, terdapat beberapa jenis belanja yang memiliki kode klasifikasi jenis belanja. Adapun belanja-belanja tersebut dapat diklasifikasikan sebagai berikut.

a. Belanja Pegawai

Belanja pegawai memiliki kode klasifikasi jenis belanja dengan nomor 51. Dijelaskan pada lampiran PMK tersebut, “belanja pegawai merupakan kompensasi terhadap pegawai baik dalam bentuk uang maupun dalam bentuk barang yang harus dibayarkan kepada pegawai pemerintah dalam dan luar negeri, baik kepada pejabat negara, PNS, dan pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah dengan status non-PNS sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan dalam rangka mendukung tugas dan fungsi unit organisasi pemerintah.” Belanja pegawai dapat dipergunakan untuk beragam pengeluaran yang berkaitan dengan kebutuhan pegawai. Beberapa diantaranya seperti belanja gaji dan tunjangan PNS dan TNI/Polri, belanja

honorarium dalam rangka pembayaran honor tetap, belanja gaji dan tunjangan pegawai non-PNS, belanja lembur dalam rangka pembayaran uang lembur, serta pensiun dan uang tunggu PNS/pejabat negara/TNI/Polri.

b. Belanja Barang

Belanja barang memiliki kode klasifikasi jenis belanja bernomor 52. Dalam lampiran PMK ini, “belanja barang merupakan pengeluaran untuk menampung pembelian barang dan/atau jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan/atau jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan dan pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat/pemerintah daerah serta belanja perjalanan.” Belanja barang dapat dipergunakan untuk beragam jenis pengeluaran yang berkaitan dengan kebutuhan rumah tangga instansi. Beberapa diantaranya seperti belanja barang untuk kegiatan operasional maupun non operasional, dan belanja barang yang menghasilkan persediaan. Selain itu, juga terdapat belanja jasa, belanja pemeliharaan aset, serta belanja perjalanan dinas.

c. Belanja Modal

Belanja modal memiliki kode klasifikasi jenis belanja dengan nomor 53. Disebutkan dalam lampiran PMK tersebut, “belanja modal merupakan pengeluaran untuk pembayaran perolehan aset tetap dan/atau aset lainnya atau menambah nilai aset tetap dan/atau aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi dan melebihi batas minimal kapitalisasi aset tetap/aset lainnya yang ditetapkan pemerintah.” Belanja modal dapat dipergunakan untuk beberapa pengeluaran yang berkaitan dengan

penambahan aset milik instansi, seperti belanja modal peralatan dan mesin, serta belanja modal gedung dan bangunan.

2.2.2 Anggaran Belanja

Dalam pelaksanaan belanja negara, diperlukan adanya suatu anggaran terlebih dahulu. Menurut Suparmoko (2011) pada bukunya yang berjudul *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktik Edisi Keenam* mendefinisikan bahwa :

Yang dimaksud dengan anggaran (*budget*) ialah suatu daftar atau pernyataan terperinci tentang rencana penerimaan dan pengeluaran untuk suatu kegiatan untuk jangka waktu tertentu, biasanya satu tahun. Ada budget yang disusun berdasarkan atas tahun kalender yaitu mulai tanggal 1 Januari dan ditutup pada tanggal 31 Desember dalam tahun yang bersangkutan, tetapi ada pula yang dimulai pada tanggal 1 April dan berakhir pada tanggal 31 Maret tahun berikutnya seperti dalam masa Pemerintahan Orde Baru.

Maksud dari definisi ini adalah anggaran dalam rangka pelaksanaan suatu kegiatan, disusun melalui suatu daftar rencana untuk jangka waktu 1 tahun. Hal tersebut mengartikan bahwa anggaran belanja yang merupakan bagian dari pelaksanaan pengeluaran pemerintah perlu dilakukan perencanaan terlebih dahulu sebelum realisasi dapat terjadi. Perencanaan atas kegiatan yang akan dilakukan tersebut dapat dituangkan dalam Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L). Dokumen ini memuat tentang rencana keuangan tahunan dari K/L yang disusun menurut bagian anggaran K/L tersebut.

Selain itu, sebelum pelaksanaan realisasi belanja diperlukan adanya alokasi anggaran yang disesuaikan dengan kebutuhan pengeluaran. Pagu anggaran merupakan batas tertinggi anggaran yang dialokasikan. Sehingga dalam pelaksanaan realisasi belanja ini, jumlah yang dikeluarkan tidak diperbolehkan

melebihi pagu anggaran yang tersedia. Untuk itu, perencanaan dan penyusunan alokasi anggaran belanja harus dilakukan dengan baik.

Maka dari itu, untuk melakukan hal tersebut diperlukan adanya perencanaan terkait kebutuhan dana guna merealisasikan suatu belanja atau setiap kegiatan secara berkala. Perencanaan tersebut tertuang dalam Rencana Penarikan Dana (RPD). Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 197/PMK.05/2017 tentang Rencana Penarikan Dana, Rencana Penerimaan Dana, dan Perencanaan Kas, “Rencana Penarikan Dana atau yang selanjutnya disingkat RPD adalah rencana penarikan kebutuhan dana yang ditetapkan oleh Kuasa Pengguna Anggaran untuk pelaksanaan kegiatan satuan kerja dalam periode 1 (satu) tahun yang dituangkan dalam DIPA.” Hal tersebut mengartikan bahwa setiap melaksanakan kegiatan yang memerlukan adanya belanja, maka satker perlu untuk menyusun RPD dengan terlebih dahulu melakukan penetapan target penarikan dana yang akan dilakukan oleh KPA sebagai target indikator kinerja. Penyusunan RPD oleh satker dapat dilakukan secara bulanan oleh PPK melalui beberapa cara, seperti melakukan identifikasi kegiatan yang akan dilaksanakan, menyusun rencana pelaksanaan kegiatan selama 1 tahun anggaran, mengalokasikan dana sesuai rencana pelaksanaan kegiatan per bulan, menuangkan rencana pelaksanaan kegiatan dan alokasi dana ke dalam RPD bulanan, membandingkan RPD bulanan dengan target penarikan dana satker, dan melakukan penyesuaian RPD bulanan. Setelah penyusunan selesai, RPD bulanan tersebut akan ditetapkan oleh KPA. RPD bulanan dapat dilakukan pemutakhiran dalam 3 bulan sekali.

2.2.3 Realisasi Belanja

Pelaksanaan realisasi belanja secara prinsip umum menurut Pasal 17 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dilakukan berdasarkan dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan. Pelaksanaan realisasi belanja dimulai dengan adanya pelaksanaan komitmen. Pelaksanaan komitmen dilakukan oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) yang sebelumnya telah ditunjuk oleh Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). PPK membuat dan melaksanakan komitmen sesuai dengan batas anggaran yang sudah ditetapkan dalam DIPA. Selain itu, pelaksanaan komitmen atas pengadaan barang dan jasa dapat dilaksanakan sebelum dimulainya tahun anggaran dengan mengacu pada Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) telah disetujui. Apabila terdapat perjanjian yang telah disepakati sebelum tahun anggaran tersebut dimulai, maka pembebanan atas tagihannya mulai berlaku dan dapat dilaksanakan setelah DIPA tahun anggaran tersebut berlaku secara efektif.

Guna melakukan pembayaran atas tagihan yang terjadi, PPK akan menerbitkan dokumen penagihan kepada Pejabat Penandatangan Surat Perintah Membayar (PPSPM). Atas adanya tagihan tersebut, PPSPM akan melakukan pengujian tagihan yang kemudian akan dilanjutkan dengan penyelesaian tagihan. Penyelesaian tagihan kepada negara dilaksanakan berdasarkan hak dan bukti yang sah untuk memperoleh pembayaran. Dalam proses penyelesaian tagihan ini, PPSPM akan menerbitkan Surat Perintah Membayar (SPM) atas tagihan tersebut untuk selanjutnya dilakukan pengujian dan proses pencairan dana dengan dilakukan penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) oleh Kuasa Bendahara Umum

Negara (BUN). Pembayaran atas tagihan belanja negara dapat dilaksanakan secara langsung kepada vendor dari Rekening Kas Umum Negara (RKUN) atau dapat melalui mekanisme uang persediaan yang pembayarannya dilakukan oleh bendahara pengeluaran.

Transaparansi atas pelaksanaan realisasi belanja pada tahun anggaran berjalan menjadi hal penting yang harus dilakukan. Untuk mewujudkan hal tersebut, pelaksanaan realisasi belanja akan dilakukan proses pelaporan dengan menyusun Laporan Realisasi Anggaran (LRA). Laporan ini menyajikan informasi mengenai realisasi anggaran, salah satunya adalah realisasi anggaran belanja yang kemudian dilakukan perbandingan antara alokasi anggaran dan realisasi yang telah terjadi selama periode anggaran tersebut. Pelaporan ini dapat menjadi bahan monitoring, dan evaluasi untuk pelaksanaan realisasi anggaran belanja di tahun berikutnya serta dapat menjadi pertanggungjawaban atas pelaksanaan realisasi anggaran belanja di tahun anggaran berjalan.

2.3 Mekanisme Pelaksanaan Realisasi Belanja Negara

Dalam pelaksanaan realisasi belanja, proses pembayaran akan dilakukan sesuai kesepakatan dengan penyedia barang/jasa. Pelaksanaan realisasi belanja memiliki mekanisme yang dapat digunakan dalam proses pembayaran belanja, yaitu mekanisme pembayaran secara langsung dan mekanisme pembayaran melalui uang persediaan.

2.3.1 Mekanisme Pembayaran Langsung

Dijelaskan dalam Pasal 1 Ayat 16 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012 tentang Tata Cara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang menyatakan bahwa “Pembayaran Langsung yang selanjutnya disebut pembayaran LS adalah pembayaran yang dilakukan langsung kepada Bendahara Pengeluaran/penerima hak lainnya atas dasar perjanjian kerja, surat keputusan, surat tugas atau surat perintah kerja lainnya melalui penerbitan Surat Perintah Membayar Langsung.” Mekanisme pembayaran langsung (LS) terlebih dahulu dilakukan penerbitan Surat Permintaan Pembayaran Langsung (SPP-LS) oleh PPK dan melakukan penerbitan Surat Perintah Membayar Langsung (SPM-LS) oleh PPSPM guna mencairkan dana yang berasal dari DIPA untuk kemudian dilakukan pembayaran tagihan.

Dalam pelaksanaan pembayaran tagihan, pembayaran LS dapat dilakukan dan ditujukan kepada beberapa pihak yang tercantum pada Pasal 40 Ayat 1. Beberapa pihak tersebut diantaranya:

- Penyedia barang/jasa atas dasar perjanjian/kontrak
- Bendahara Pengeluaran/pihak lainnya untuk keperluan belanja pegawai non gaji induk, pembayaran honorarium, dan perjalanan dinas atas dasar surat keputusan.

2.3.2 Mekanisme Pembayaran Uang Persediaan

Selain melalui mekanisme secara langsung (LS), mekanisme pembayaran atas realisasi belanja juga dapat dilakukan dengan menggunakan uang persediaan. Dijelaskan dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012 tentang Tata Cara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang menyatakan bahwa “Uang Persediaan yang selanjutnya disingkat UP adalah uang muka kerja dalam jumlah tertentu yang diberikan kepada

Bendahara Pengeluaran untuk membiayai kegiatan operasional sehari-hari Satker atau membiayai pengeluaran yang menurut sifat dan tujuannya tidak mungkin dilakukan melalui mekanisme pembayaran langsung.” Pembayaran dengan menggunakan UP dapat dilakukan untuk beberapa pengeluaran atau belanja, yang meliputi belanja barang, belanja modal, dan belanja lain-lain. Menurut Pasal 46 Ayat 1, Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dapat mengajukan UP sebesar kebutuhan operasional satker dalam 1 bulan yang direncanakan untuk dibayar melalui UP.

Apabila dana UP yang dimiliki oleh satuan kerja tidak cukup tersedia untuk membiayai kegiatan mendesak atau tidak dapat ditunda, KPA dapat mengajukan Tambahan Uang Persediaan (TUP). Penggunaan TUP dilakukan atas dasar beberapa syarat yaitu digunakan dan dipertanggungjawabkan paling lama 1 bulan sejak tanggal SP2D diterbitkan, serta tidak digunakan untuk kegiatan yang harus dilaksanakan dengan pembayaran LS. Dalam pengajuan permintaan TUP tersebut, KPA juga perlu mengikutsertakan beberapa dokumen, seperti rincian rencana penggunaan TUP dan surat yang memuat syarat penggunaan TUP.

2.4 Pelaksanaan Anggaran Belanja di Masa Pandemi COVID-19

Dalam upaya penanganan pandemi COVID-19 di tahun 2020, Kementerian Keuangan menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 43/PMK.05/2020 tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Belanja atas Beban APBN dalam Penanganan Pandemi COVID-19. Berdasarkan PMK ini, alokasi dana untuk penanganan pandemi COVID-19 dapat dialokasikan dalam DIPA. Pengalokasian dana tersebut, dapat dikelompokkan dalam klasifikasi akun khusus COVID-19. Penjelasan mengenai akun khusus COVID-19 tersebut diatur dalam Surat Direktur

Jenderal Perbendaharaan Nomor S-369/PB/2020 tentang Pemutakhiran Akun Dalam Rangka Penanganan Pandemi COVID-19. Terdapat 33 akun belanja khusus yang diperuntukkan dalam penanganan pandemi ini. Beberapa diantaranya seperti belanja barang operasional – penanganan pandemi COVID-19 yang digunakan untuk mencatat belanja barang operasional seperti pengadaan alat-alat kesehatan, obat-obatan, biaya karantina/isolasi mandiri instansi pemerintah, dan pengadaan lisensi aplikasi *video conference* sampai dengan 1 tahun. Kemudian juga ada akun belanja jasa – penanganan pandemi COVID-19 yang digunakan untuk mencatat pembayaran biaya penyemprotan disinfektan, pelaksanaan *rapid test* serta honorarium narasumber dalam pelaksanaan video conference. Selain kedua akun tersebut juga masih terdapat akun-akun khusus COVID-19 lainnya yang ditandai dengan kalimat “penanganan pandemi COVID-19” dibelakang nama akun belanjanya. Hal ini tercantum pada lampiran surat dirjen DJPb tersebut.