

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara**

Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pada Pasal 23, dijelaskan APBN merupakan bentuk dari pengelolaan keuangan negara yang bertujuan untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat yang disusun dan ditetapkan setiap tahunnya melalui undang-undang dan dalam pelaksanaannya dilakukan secara terbuka dan bertanggung jawab. APBN berisikan target atau rencana pendapatan, belanja, dan pembiayaan negara yang dialokasikan dan direalisasikan untuk tahun yang bersangkutan.

Pada UU Nomor 17 Tahun 2003 dijelaskan lebih mendalam mengenai APBN yaitu rencana keuangan tahunan pemerintah dengan kurun waktu satu periode anggaran yaitu mulai dari awal Januari hingga akhir Desember yang meliputi anggaran pendapatan, belanja, dan pembiayaan setelah diperoleh persetujuan dari DPR. Selama tahun berkenaan, rincian penerimaan yang telah diakui sebagai hak dan pengeluaran yang telah diakui sebagai kewajiban negara wajib dicantumkan dalam APBN.

Pendapatan negara sebagai sumber pendanaan negara meliputi penerimaan atas pajak dan bukan pajak, dan pemberian secara sukarela dari pihak tertentu untuk

tujuan tertentu atau disebut juga dengan hibah. Dalam rangka membiayai kebutuhan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah dan adanya perimbangan fiskal antar pemerintah pusat dengan daerah maka dilakukan mekanisme belanja negara yang diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Adapun pembiayaan anggaran digunakan untuk menutupi kekurangan atas kebijakan ekspansif belanja negara yang diterapkan pemerintah yang tidak dapat ditutupi oleh sumber pendanaan dari pendapatan negara. Pembiayaan anggaran menjadi penting mengingat kebijakan defisit anggaran yang diterapkan pemerintah perlu ditutupi dengan pembiayaan.

Menurut UU Nomor 17 Tahun 2003 dalam Pasal 3 ayat (4), APBN memiliki 6 (enam) fungsi yaitu fungsi perencanaan, otorisasi, pengawasan, distribusi, alokasi, dan stabilisasi yang merupakan acuan dalam penyusunan dan pelaksanaan APBN. Berkaitan dengan penyusunan APBN, disusunlah RKA-K/L oleh Menteri/Pimpinan Lembaga setiap tahunnya menurut BA-K/L. Dokumen RKA-K/L disusun mengacu pada Pagu Anggaran K/L yang selanjutnya dialokasikan pagu tersebut ke satker-satker di lingkungan K/L atau unit Eselon I-nya.

## **2.2 Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga**

Berdasarkan PMK Nomor 208/PMK.02/2019, pada Pasal 1 ayat (9) dijelaskan RKA-K/L adalah dokumen yang berisi rencana keuangan dan rencana kinerja K/L pada setiap tahunnya yang diproses berdasarkan BA-K/L. Sehubungan dengan rencana keuangan maka sistematika penyusunan RKA-K/L meliputi rencana belanja dan rencana pendapatan. Sementara, sehubungan dengan rencana

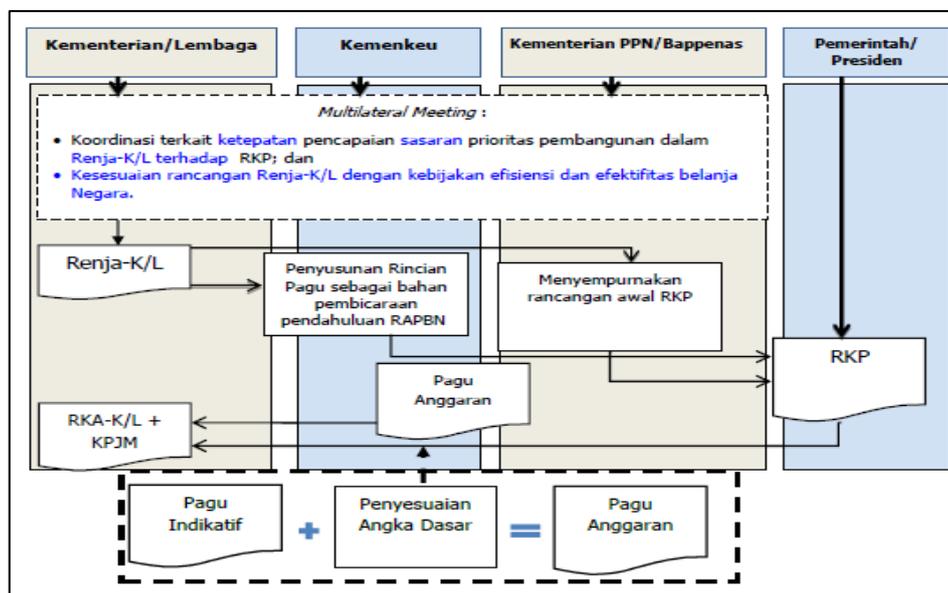
kinerja mencakup informasi RKA-K/L berupa *outcome*, *output*, dan indikator kinerja.

Rencana Kerja K/L (Renja-K/L) dan RKA-KL secara formal dan materil merupakan tanggung jawab dari Menteri/Pimpinan Lembaga yang bersangkutan. Pagu Anggaran K/L merupakan dasar yang digunakan untuk menyusun RKA-K/L dan merupakan nominal tertinggi untuk diberikan kepada K/L sehubungan dengan penyusunan RKA-K/L. Setelah Kementerian Keuangan (Kemenkeu) dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) menetapkan Pagu Anggaran K/L selanjutnya K/L atau unit Eselon I akan mengalokasikan anggaran ke satuan kerja yang berada pada lingkungan K/L atau unit yang bersangkutan.

RKA-KL disusun berdasarkan format yang berisi rincian alokasi menurut angka dasar (*baseline*) dan inisiatif baru (*new initiative*). Penyusunan RKA-KL dilakukan secara bertingkat pada setiap tingkatan kegiatan dan program yang meliputi rencana kerja dan anggaran setiap satker pada K/L. Mekanisme penyusunan RKA-KL meliputi penyusunan pada tingkat satker, tingkat Eselon I, dan tingkat K/L. RKA-K/L disusun disertai dengan dokumen pendukung, yaitu *term of reference*/rincian anggaran biaya dan lain-lain dokumen yang relevan.

Setiap tahunnya Menteri/Pimpinan Lembaga menyusun RKA-K/L dalam rangka perencanaan anggaran, kemudian diperiksa dan ditelaah untuk dapat dijadikan sebagai dasar penyusunan DIPA. RKA-K/L beserta dokumen pendukungnya disusun dengan mengacu pada kaidah-kaidah perencanaan penganggaran. Berikut pada gambar II. 1 menunjukkan alur bagaimana diperoleh pagu anggaran dalam rangka penyusunan RKA-KL.

Gambar II. 1 Alur Penyusunan RKA-KL



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

Gambar II. 1 menunjukkan alur proses penyusunan RKA-KL yang secara sederhana meliputi Menteri/Pimpinan Lembaga menyusun Renja-K/L, pertemuan *Multilateral Meeting* (K/L, Kemenkeu, dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas). K/L menyampaikan Renja K/L kepada Kemenkeu dan Kementerian PPN/Bappenas. Pemerintah menyampaikan pokok-pokok pembicaraan pendahuluan Rancangan APBN (RAPBN) dan menetapkan RKP. Kemenkeu dan Kementerian PPN/Bappenas menetapkan Pagu Anggaran K/L, selanjutnya RKA/KL dapat disusun oleh Menteri/Pimpinan Lembaga beserta dengan pemutakhiran Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) yang kemudian disampaikan ke Kemenkeu untuk ditelaah.

### 2.3 Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran

Berdasarkan Peraturan Direktur Jenderal Anggaran Nomor PER-6/AG/2021 dijelaskan bahwa DIPA merupakan dokumen pelaksanaan anggaran yang disusun

oleh Pengguna Anggaran (PA) atau KPA dengan masa berlaku selama satu periode anggaran (12 bulan). Pagu yang terdapat pada DIPA tidak dapat dilampaui pengeluarannya karena merupakan batasan tertinggi pagu yang dapat direalisasikan. DIPA digunakan sebagai dasar suatu kegiatan satuan kerja dilaksanakan dan dasar atas dicairkan dan disahkannya dana bagi BUN/Kuasa BUN.

Terdapat dokumen yang dijadikan acuan dalam menyusun DIPA, yaitu Perpres rincian APBN sebagai bahan untuk menyusun DIPA Induk dan DIPA Petikan yang setidaknya memuat Alokasi Anggaran K/L pada setiap BA-K/L unit Eselon I, fungsi, program, dan kegiatan. Selanjutnya, terdapat Daftar Hasil Penelaahan RKA-K/L (DHP RKA/KL) yang digunakan untuk memastikan kesesuaian DIPA dengan RKA-K/L yang telah disepakati ketika penelaahan dengan DJA dan disetujui oleh DPR.

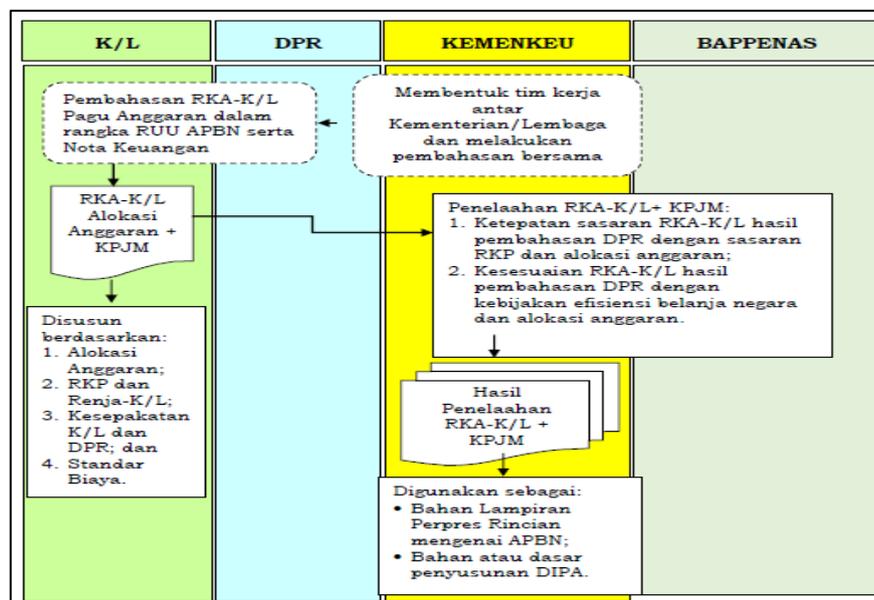
DIPA diklasifikasikan menjadi DIPA BA-K/L dan DIPA BA BUN. Fokus uraian pada karya tulis ini adalah pada DIPA BA-K/L yang meliputi DIPA Induk dan DIPA Petikan. DIPA Induk merupakan himpunan dari DIPA setiap satker yang disusun PA dalam alokasi anggaran yang dimiliki oleh unit Eselon I K/L. Sementara, DIPA Petikan merupakan DIPA pada setiap satuan kerja yang dicetak otomatis melalui sistem dan memuat informasi terkait dengan kinerja, rincian biaya, dan catatan tertentu dalam rangka pelaksanaan kegiatan satuan kerja.

Pengesahan DIPA Induk sekaligus mengesahkan DIPA Petikan. DIPA Induk kemudian dituangkan secara lebih rinci dalam DIPA Petikan. DIPA Induk sangat berhubungan dengan DIPA Petikan yang secara otomatis dicetak oleh sistem

beserta dengan kode pengaman (*digital stamp*) yang digunakan untuk otentikasi atau tanda tangan pengesahan pengganti.

DIPA walaupun telah disahkan dan ditetapkan melalui Peraturan Presiden, masih dapat berubah seiring dengan dinamika yang terjadi sehingga perlu dilakukan revisi DIPA. Berikut pada gambar II. 2 menunjukkan alur penyusunan Pagu Alokasi Anggaran sebagai dasar dalam menyusun DIPA.

Gambar II. 2 Alur Penyusunan Alokasi Anggaran



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

## 2.4 Revisi Anggaran

Rincian anggaran yang telah tertuang pada APBN dan DIPA dapat terjadi perubahan dikarenakan menyesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi selama tahun anggaran, hal ini disebut juga dengan revisi anggaran. Revisi anggaran terdiri revisi DIPA yang waktunya bersifat fleksibel sesuai kebutuhan dan/atau revisi APBN (APBN-P) yang umumnya dilakukan pada pertengahan tahun dan akan menyebabkan direvisinya sebagian DIPA pada berbagai K/L.

Aturan mengenai pedoman revisi anggaran tahun 2021 dimuat pada PMK Nomor 208/PMK.02/2020, pada PMK tersebut dijelaskan bahwa revisi anggaran merupakan perubahan rincian anggaran pada APBN T.A 2021 dan DIPA T.A 2021. Proses revisi anggaran dilaksanakan apabila DIPA Petikan dan/atau DIPA BUN telah ditetapkan. Selain itu, revisi anggaran dalam lingkup kewenangan DJPb diatur lebih lanjut dalam Perdirjen Perbendaharaan Nomor PER-2/PB/2021. Perdirjen Perbendaharaan tersebut menjadi pedoman bagi Kanwil DJPb Sumatera Barat dalam mengimplementasikan revisi anggaran T.A 2021.

Secara umum revisi anggaran terjadi disebabkan oleh adanya anggaran kontraktual yang masih tersisa dan terdapat sisa anggaran swakelola tanpa adanya pengurangan volume *output* yang direncanakan. Terjadinya defisit biaya operasional, adanya penggunaan anggaran prioritas dan perubahan kebijakan pemerintah, serta kondisi tak terduga seperti terjadinya bencana alam ataupun non-alam.

Pelaksanaan revisi anggaran dibatasi oleh beberapa hal, yaitu revisi dapat dilaksanakan selama tidak mengurangi anggaran yang telah dialokasikan untuk gaji dan tunjangan yang melekat pada gaji, pembiayaan tunggakan, Rupiah Murni Pendamping, dan dana yang direalisasikan untuk suatu paket pekerjaan. Selain itu, revisi dapat dilakukan sepanjang target kinerja tidak berubah, seperti tidak mengubah sasaran program dan *output* yang telah direalisasikan dalam anggaran, dan tidak terjadi pengurangan volume *output* dan *output* yang telah direncanakan.

#### **2.4.1 Ruang Lingkup Revisi Anggaran**

Adapun ruang lingkup revisi berdasarkan Pasal 2, PMK Nomor 208/PMK.02/2020 sebagai berikut:

1. Revisi anggaran dalam hal pagu anggaran berubah terjadi pada saat pagu belanja mengalami perubahan atau pergeseran rincian anggaran yang menyebabkan bertambah atau berkurangnya pagu belanja.
2. Revisi anggaran dalam hal pagu anggaran tetap dalam hal terdapat perubahan atau pergeseran rincian belanja untuk satu program yang sama atau antar program pada satu BA-K/L dan/atau BA-BUN tetapi tidak berdampak pada bertambah atau berkurangnya pagu belanja dan pagu pengeluaran pembiayaan.
3. Revisi administrasi terjadi dalam hal terdapat kesalahan dan koreksi administrasi, adanya revisi rumusan di luar kaitannya dengan anggaran, dan/atau lain-lain revisi administrasi yang telah ditentukan.

Ruang lingkup revisi tersebut juga berlaku ketika terdapat UU APBN T.A 2021 yang berubah dan adanya perubahan kebijakan prioritas pemerintah yang dimuat pada UU APBN dan/atau dalam undang-undang terkait perubahan atas UU APBN T.A 2021, tak terkecuali dengan adanya kebijakan pemotongan, efisiensi anggaran, dan/atau *self blocking*.

#### **2.4.2 Kewenangan Revisi Anggaran**

Kewenangan atas revisi anggaran dapat dilakukan oleh Direktorat Jenderal Anggaran (DJA), Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb) yang terdiri dari kewenangan Direktorat Pelaksanaan Anggaran DJPb (Dit. PA DJPb) dan Kantor

Wilayah DJPb (Kanwil DJPb), atau Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Penjabaran atas masing-masing kewenangan revisi tersebut sebagai berikut:

- a. DJA memiliki wewenang dalam hal revisi anggaran yang diusulkan perlu untuk ditelaah dan/atau revisi anggaran yang bersifat pengesahan.
- b. DJPb memiliki wewenang mengurus pengajuan revisi anggaran yang bersifat pengesahan atau revisi anggaran pada DIPA Petikan tanpa adanya penelaahan. Secara umum, wewenang revisi anggaran antara Dit. PA DJPb dengan Kanwil DJPb serupa, tetapi memiliki beberapa perbedaan antara lain, yaitu revisi Dit. PA pengusulan dilakukan oleh Pejabat Eselon I atau KPA dalam kondisi tertentu dan dilakukan antar-Satker antarwilayah kerja Kanwil DJPb yang berbeda. Sementara, revisi Kanwil DJPb diusulkan oleh KPA dan dilakukan antar-Satker dalam wilayah kerja Kanwil DJPb yang sama. Spesifik untuk kewenangan Kanwil DJPb, terdapat pada lampiran I PMK Nomor 208/PMK.02/2020
- c. KPA memiliki wewenang menyelesaikan revisi berupa Petunjuk Operasional Kegiatan (POK) meliputi pergeseran anggaran antar-RO (Rincian Output) sepanjang dalam Klasifikasi Rincian Output (KRO) yang sama, jenis belanja yang sama dikecualikan pada belanja pegawai operasional, dan pada lingkup satu satker yang sama.