

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1. Dasar Hukum**

##### **2.1.1. Undang-Undang**

1. Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
2. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
3. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2019;
4. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2020;
5. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2021.

### **2.1.2. Peraturan Pemerintah**

Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan APBN.

### **2.1.3. Peraturan Menteri Keuangan**

1. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 262/PMK.01/2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal DJPb;
2. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 197/PMK.05/2017 tentang Rencana Penarikan Dana, Rencana Penerimaan Dana, dan Perencanaan Kas; dan
3. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 22/PMK.02/2021 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Anggaran atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga

### **2.1.4. Peraturan Dirjen Perbendaharaan**

Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor 4 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian/Lembaga

## **2.2. Konsep Dasar Rencana Penarikan Dana**

Rencana penarikan dana merupakan daftar perkiraan kebutuhan dana dalam periode tertentu yang ditetapkan oleh KPA untuk mencapai target kegiatan dalam rangka pelaksanaan APBN. (Heru Akhmadi, 2021). RPD terbagi menjadi dua, yaitu RPD bulanan dan RPD harian. Penyusunan RPD bulanan perlu mempertimbangkan tiga hal:

1. Target penarikan dana yang akan dicapai

Target adalah sasaran yang akan dicapai. Target penarikan memiliki dua fungsi. Pertama, bagi unit Eselon I K/L. Bagi mereka, target penarikan berfungsi sebagai alat kontrol pencapaian kinerja. Kedua, bagi satker. Target penarikan sebagai sasaran berfungsi sasaran yang akan dicapai.

2. Analisis

Setelah Satker menyusun RPD Bulanan, Satker perlu melakukan analisis. Analisis yang dilakukan dapat berupa analisis perbandingan antara realisasi tahun lalu dan RPD Bulanan. Hal ini dilakukan untuk menguji apakah RPD yang disusun mampu mendorong tercapainya target penarikan dana yang telah ditetapkan.

3. Fungsi

RPD bulanan memiliki beberapa fungsi. Pertama, bagi Kemenkeu selaku BUN, RPD bulanan berfungsi sebagai alat monitor penyerapan anggaran. Kedua, bagi Kemenkeu selaku pengelola fiskal, RPD Bulanan berfungsi sebagai alat untuk memastikan APBN berfungsi dengan baik. Ketiga, bagi Kementerian Negara/Lembaga, RPD bulanan berfungsi sebagai alat analisis pencapaian kinerja.

Sesuai dengan namanya, RPD bulanan disusun dan ditetapkan untuk setiap bulannya. RPD bulanan disusun oleh PPK dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Melakukan identifikasi kegiatan yang akan dilaksanakan

Dalam penyusunan RPD Bulanan, PPK perlu melakukan identifikasi kegiatan agar penyusunan kegiatan dan RPD bulanan menjadi lebih mudah. Berikut beberapa jenis kegiatan yang dilakukan satuan kerja:

- a. Kegiatan kontraktual, yaitu kegiatan yang melibatkan pihak ketiga yang dalam pelaksanaannya memerlukan proses pengadaan barang/jasa sesuai dengan ketentuan.
- b. Kegiatan non kontraktual, yaitu kegiatan-kegiatan yang dapat dilakukan tanpa melalui proses pengadaan barang dan jasa pemerintah. Kegiatan ini dibagi menjadi dua, yaitu:
  - Kegiatan Rutin/Operasional. Kegiatan rutin merupakan kegiatan sehari-hari yang menunjang operasional kantor;
  - Kegiatan Swakelola. Kegiatan swakelola merupakan kegiatan pengadaan barang/jasa yang pekerjaannya direncanakan, dikerjakan dan/atau diawasi sendiri oleh K/L sebagai penanggung jawab anggaran, instansi pemerintah lain dan/atau kelompok masyarakat.

2. Menyusun rencana pelaksanaan kegiatan selama satu tahun anggaran;

Setelah PPK melakukan identifikasi kegiatan, langkah berikutnya ialah menyusun rencana pelaksanaan kegiatan selama satu tahun anggaran. Rencana pelaksanaan kegiatan ini disusun berdasarkan klasifikasi kontraktual dan nonkontraktual serta rutin/operasional dan swakelola. Untuk kegiatan kontraktual, satker dapat melakukannya berdasarkan tahapan pelaksanaan kegiatan yang telah ditetapkan oleh

menteri/pimpinan lembaga. Sementara itu, kegiatan rutin dan swakelola dapat direncanakan sesuai dengan kebutuhan masing-masing satuan kerja.

3. Mengalokasikan dana sesuai rencana pelaksanaan kegiatan per bulan;
4. Menuangkan rencana pelaksanaan kegiatan dan alokasi dana dalam RPD bulanan;
5. Melakukan perbandingan antara RPD Bulanan dan target penarikan dana satker;
6. Menyesuaikan RPD Bulanan bila RPD yang telah disusun tidak mendorong tercapainya target penarikan dana. PPK dapat menggeser kegiatan lain ke periode yang targetnya tidak terpenuhi atau mengatur ulang kegiatan terutama kegiatan-kegiatan yang membutuhkan prasyarat;
7. KPA melakukan analisis RPD Bulanan. Beberapa pertimbangan KPA sebelum menetapkan RPD, yaitu tingkat kelogisan, realistis, dan optimistik RPD bulanan. Berikut proses analisis RPD Bulanan oleh KPA;
  - a. KPA akan melakukan analisis kesesuaian RPD bulanan dengan target penarikan dana tingkat satker. Bila RPD belum sejalan dengan target, KPA akan mengembalikan RPD Bulanan dan meminta PPK memperbaikinya;
  - b. KPA akan melakukan analisis atas pola penarikan dana yang mendorong percepatan penyerapan anggaran;
  - c. KPA akan melakukan analisis atas kesesuaian kegiatan-kegiatan prioritas dengan target penyelesaian yang telah ditetapkan oleh

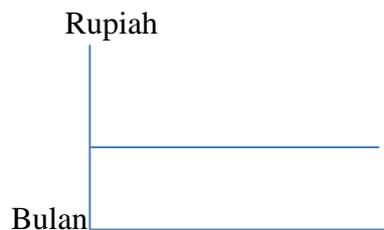
K/L, kesesuaian kegiatan-kegiatan yang sifatnya dapat disegerakan pada periode awal, serta menilai kecenderungan pola penyerapan anggaran yang lebih banyak terjadi di akhir tahun anggaran untuk menghindari terjadinya penumpukan penarikan dana di akhir tahun anggaran;

- d. Apabila RPD sudah sesuai, KPA menetapkan RPD bulanan menjadi RPD bulanan tingkat satker. Kemudian, RPD ini akan disampaikan kepada Unit Eselon I dan KPPN

Secara umum, RPD yang disusun oleh PPK memiliki tiga pola penarikan. Ketiga pola ini dibedakan berdasarkan intensitas penarikan dana di sepanjang tahun. Ketiga pola tersebut ialah

1. Pola penarikan merata;

**Gambar II.1 Grafik Pola Penarikan Dana Datar**

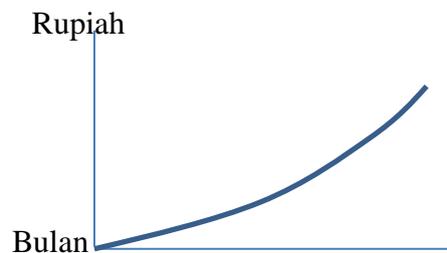


Sumber: Modul Rencana Penarikan Dana

Pola penarikan merata merupakan pola penarikan yang sama setiap bulan. Hal ini disebabkan oleh pembagian anggaran belanja sama rata (per 12 bulan) dalam satu tahun anggaran. Pola penarikan ini biasanya untuk belanja pegawai yang sama setiap bulannya.

## 2. Pola penarikan memuncak

Gambar II.2 Grafik Rencana Penarikan Dana Memuncak

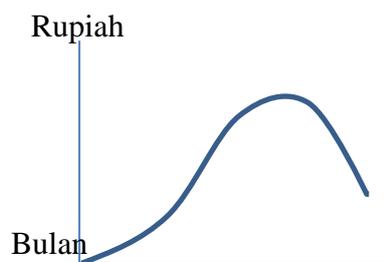


Sumber: Modul Rencana Penarikan Dana

Pola penarikan memuncak merupakan pola penarikan yang menaik setiap bulannya. Gambar II.2 ini menunjukkan pola penarikan yang umum terjadi pada anggaran belanja setiap tahunnya. Pola penarikan ini dipandang tidak menunjang peran APBN sebagai instrumen *pro poor*, *pro growth*, *pro job*, dan *pro environment*.

## 3. Pola penarikan rendah-memuncak-menurun

Gambar II.3 Grafik Rencana Penarikan Dana Rendah-Memuncak-Menurun



Sumber: Modul Rencana Penarikan Dana

Pola penarikan rendah-memuncak-menurun merupakan pola penarikan yang menunjukkan bahwa penarikan dana di awal tahun pemerintah berada pada tahap persiapan/pengumpulan pendapatan sehingga belanja relative rendah. Kemudian, penarikan dana mulai meningkat pada pertengahan tahun seiring dengan peningkatan pendapatan dan menurun

di akhir tahun seiring dengan mulai habisnya kegiatan dalam tahun anggaran.

Perencanaan atas RPD yang dilakukan satker dapat mengalami perubahan selama tahun anggaran berjalan atau biasa disebut dengan pemutakhiran. Berikut beberapa faktor penyebab dilaksanakannya pemutakhiran RPD bulanan:

1. Percepatan pelaksanaan kegiatan;
2. Penundanan pelaksanaan kegiatan;
3. Revisi anggaran;
4. Selisih antara RPD Bulanan dan realisasinya;
5. Hasil analisis PPK atas pelaksanaan kegiatan dan penarikan dana.

Dinamika kondisi dan situasi dimitigasi oleh pemerintah dengan memberikan fasilitas pemutakhiran RPD bulanan. Setiap satuan kerja dapat melakukan pemutakhiran RPD bulanan dengan mengikuti langkah-langkah berikut:

1. Satker menyusun pemutakhiran RPD Bulanan tingkat satker. Pemutakhiran RPD akan digunakan sebagai dasar pengajuan revisi anggaran;
2. Dalam melakukan revisi, satker mengacu pada pedoman yang ada, sedangkan pemutakhiran dilaksanakan pada akhir bulan berkenaan.
3. Pengajuan revisi anggaran hanya dapat dilakukan satu kali dalam sebulan sebagai bentuk ralat RPD pada DIPA. Namun, bila selama dua bulan berturut-turut satker tidak mengajukan revisi anggaran lainnya, satker

yang melakukan pemutakhiran RPD bisa mengajukan revisi ralat RPD pada DIPA;

4. PPK melakukan beberapa hal dalam pemutakhiran RPD Bulanan;
  - a. Melakukan perbandingan antara realisasi anggaran dan RPD Bulanan tingkat satker;
  - b. Menyusun rencana pelaksanaan kegiatan (waktu) dan alokasi anggaran terhadap kegiatan yang ditunda, kegiatan yang dipercepat pelaksanaannya, revisi anggaran, dan hasil analisis KPA/Eselon I K/L;
  - c. Menuangkan pemutakhiran ke dalam RPD Bulanan;
  - d. Menyusun penjelasan atas terjadinya perubahan;
  - e. Meneliti kembali kesesuaian antara pemutakhiran RPD Bulanan tingkat satker dan target penarikan dana;
  - f. Mengisi persentase capaian *output*;
  - g. Menyampaikan pemutakhiran RPD Bulanan tingkat satker ke KPA untuk dilakukan analisis dan penetapan. (Heru Akhmadi, 2021)

### **2.3. Monitoring dan Evaluasi Kinerja Anggaran**

#### **2.3.1. Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA)**

Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran atau IKPA adalah sejumlah penilaian yang ditetapkan oleh Kementerian Keuangan selaku Bendahara Umum Negara untuk mengukur kualitas kinerja pelaksanaan anggaran belanja kementerian/lembaga dari sisi kebaikan perencanaan, efektivitas dan efisiensi pelaksanaan anggaran, serta kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku. (Perbendaharaan, 2020). Pengukuran IKPA melingkupi:

1. Aspek kesesuaian antara perencanaan dan pelaksanaan anggaran, yakni aspek yang menekankan bahwa kementerian negara/lembaga dalam melaksanakan anggaran harus mengikuti hal-hal yang tertuang dalam DIPA.
2. Aspek kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku, yakni aspek yang menekankan bahwa kementerian negara/lembaga dalam melaksanakan anggaran harus mengikuti norma-norma yang berlaku dalam bidang pelaksanaan anggaran.
3. Aspek efektivitas pelaksanaan kegiatan, yakni aspek yang menekankan bahwa setiap alokasi anggaran kementerian negara/lembaga harus dieksekusi dengan baik sehingga mampu mewujudkan *output* yang telah ditentukan.
4. Aspek efisiensi pelaksanaan kegiatan, yakni aspek yang menekankan bahwa kementerian negara/lembaga dalam melaksanakan kegiatan dan pembayaran tagihan harus tepat waktu, tepat sasaran, dan tepat jumlah.

IKPA disusun oleh tiga belas indikator. Ketiga belas indikator tersebut ialah:

1. Revisi DIPA, yakni indikator yang memperhitungkan berapa banyak kementerian negara/lembaga melakukan revisi DIPA. Indikator menunjukkan rasio antara jumlah revisi DIPA dan target revisi DIPA secara triwulan. Indikator ini memiliki bobot 5% dalam IKPA;
2. Deviasi Halaman III DIPA, yakni indikator yang memperhitungkan seberapa jauh belanja yang dilakukan oleh kementerian negara/lembaga

menyimpang dari rencana yang sudah ditetapkan. Indikator deviasi halaman III DIPA memiliki bobot 5%;

3. Pagu minus, yakni indikator yang menunjukkan rasio antara realisasi yang melebihi pagu dan pagu anggaran. Indikator pagu minus menyumbang bobot 5%;
4. Penyampaian data kontrak, yakni indikator yang memperhitungkan ketepatan kementerian negara/lembaga menyampaikan data kontrak berupa dokumen ringkasan kontrak atas kegiatan kontraktual yang didaftarkan ke KPPN. Penyampaian data kontrak memberikan bobot 15%.
5. Pengelolaan UP dan TUP, yakni indikator yang memperhitungkan ketepatan waktu kementerian negara/lembaga dalam mempertanggungjawabkan UP dan TUP. Pengelolaan UP dan TUP menyumbang bobot 8%;
6. Penyampaian LPJ Bendahara, yakni indikator yang memperhitungkan ketepatan waktu penyampaian LPJ yang dibuat oleh bendahara pengeluaran terhadap seluruh LPJ yang menjadi kewajibannya. Penyampaian LPJ menyumbang bobot sebanyak 5%;
7. Dispensasi penyampaian SPM, yakni indikator yang memperhitungkan tingkat dispensasi SPM yang melampaui tenggat waktu penyampaian pada akhir tahun anggaran. Indikator dispensasi penyampaian SPM memiliki bobot 5%;

8. Penyerapan anggaran, yakni indikator yang memperhitungkan tingkat ketepatan penyerapan anggaran yang dilakukan oleh kementerian negara/anggaran. Penyerapan anggaran memiliki bobot 15%;
9. Penyelesaian tagihan, yakni indikator yang memperhitungkan ketepatan waktu penyelesaian tagihan atas kegiatan kontraktual terhadap seluruh tagihan kontraktual yang diajukan. Penyelesaian tagihan memiliki bobot 12%;
10. Konfirmasi capaian *output*; yakni indikator yang memperhitungkan jumlah *output* yang sudah tercapai terhadap *output* keseluruhan. Konfirmasi capaian *output* memiliki bobot 10%;
11. Retur Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D), yakni indikator yang memperhitungkan jumlah SP2D yang mengalami retur terhadap total SP2D yang telah diterbitkan. Retur SP2D memiliki bobot 5%;
12. Pengembalian/Kesalahan Surat Perintah Membayar (SPM), yakni indikator berupa rasio antara pengembalian SPM oleh KPPN karena ditolak sebab kesalahan formal dan kesalahan substantif dibanding total SPM. Indikator ini memiliki bobot 5%;
13. Perencanaan Kas (Renkas), yakni indikator berupa rasio antara renkas yang satuan kerja sampaikan tepat waktu dan seluruh renkas yang satker sampaikan ke KPPN. Renkas memiliki bobot 5%.

### **2.3.2. Evaluasi Kinerja Anggaran (EKA)**

Evaluasi kinerja anggaran (EKA) merupakan rangkaian proses untuk mengukur, menilai, dan menganalisis kinerja anggaran tahun anggaran berjalan

dan tahun anggaran sebelumnya untuk menyusun rekomendasi dalam rangka peningkatan kinerja anggaran. (Anggaran, 2021). Evaluasi kinerja anggaran merupakan pelengkap indikator kinerja pelaksana anggaran (IKPA) dalam mengevaluasi kinerja anggaran setiap satuan kerja. Evaluasi kinerja anggaran dilakukan terhadap anggaran reguler dan anggaran non-reguler. Adapun evaluasi anggaran regular terdiri dari:

1. Evaluasi kinerja anggaran atas aspek implementasi, yakni penilaian yang dilakukan terhadap satuan kerja untuk memperoleh informasi kinerja berupa penggunaan anggaran dalam rangka pelaksanaan kegiatan dan pencapaian *output*nya. Evaluasi ini mengukur variabel-variabel berupa:
  - a. Capaian *output*;  
Capaian *output* memperhitungkan dan membandingkan realiasi indikator *output* dan target *output* yang akan dicapai. Indikator ini memiliki bobot 43,5%
  - b. Penyerapan anggaran;  
Penyerapan anggaran erat kaitannya dengan kemampuan satuan kerja dalam menyerap anggaran yang tertera pada DIPA terakhir. Indikator penyerapan anggaran berbobot 9,7%.
  - c. Efisiensi;  
Efisiensi memperhitungkan dan membandingkan antara pengeluaran yang seharusnya dan realisasi anggaran untuk mencapai *output*. Indikator efisiensi memiliki bobot 28,6%.
  - d. Konsistensi penyerapan anggaran terhadap perencanaan.

Konsistensi penyerapan anggaran terhadap perencanaan memperhitungkan jumlah deviasi yang terjadi atas rencana penarikan dana setiap bulan. Konsistensi penyerapan anggaran terhadap perencanaan berkontribusi sebanyak 18,2% dalam EKA.

2. Evaluasi kinerja anggaran atas aspek manfaat, yakni penilaian yang dilakukan dalam rangka menghasilkan informasi kinerja berupa segala perubahan yang berpengaruh terhadap pemangku kepentingan selaku penerima manfaat atas penggunaan anggaran yang dilakukan oleh K/L; dan
3. Evaluasi kinerja anggaran atas aspek konteks, yakni penilaian yang menekankan pada kualitas informasi yang satuan kerja tuangkan dalam dokumen RKA-K/L serta keterkaitannya dengan dinamika keadaan termasuk didalamnya kebijakan pemerintah.

Kedua instrumen berupa IKPA dan EKA diintegrasikan guna memperoleh hasil kinerja yang lebih komprehensif. Pemerintah berharap satuan kerja mampu meningkatkan kualitas penganggaran berbasis kinerja sekaligus sebagai batu loncatan atas inisiatif strategis (IS) RBTK Nomor 14 yaitu perbaikan sistem monitoring dan evaluasi kinerja anggaran melalui penerapan *Single Budget Monitoring System*. (Pematangsiantar, <https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/>)