

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Menurut UUD 1945 pada Pasal 23 ayat (1) dijelaskan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan wujud atau bentuk dari pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan setiap tahunnya dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan ditujukan sepenuhnya untuk kemakmuran rakyat (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 1945). Singkatnya, dapat dikatakan bahwa APBN sendiri merupakan arti sempit dari keuangan negara. Adapun pengertian APBN menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, 2003). Selain sebagai amanat untuk mewujudkan kemakmuran rakyat, penyusunan APBN bertujuan untuk sebagai pedoman dalam mengelola keuangan negara, mengimplementasikan kebijakan fiskal, dan mendukung sasaran pencapaian pembangunan (Panjaitan, 2021). APBN terdiri atas anggaran pendapatan, belanja, dan pembiayaan negara yang diproyeksikan selama satu tahun anggaran.

Salah satu titik strategis penyelenggaraan pemerintahan suatu negara adalah pelaksanaan belanja negara (Hesda, 2017). Adapun definisi belanja negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2020 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2021 adalah kewajiban Pemerintah Pusat yang diakui sebagai pengurang kekayaan bersih negara, yang terdiri atas belanja Pemerintah Pusat dan Transfer ke Daerah dan Dana Desa (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 Tentang APBN Tahun Anggaran 2021, 2020). Belanja negara menjadi titik strategis karena aktivitas pemerintah baru dapat dirasakan masyarakat secara nyata ketika pemerintah telah melaksanakan proses belanja (Hesda, 2017). Salah satunya seperti belanja bantuan sosial yang manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat kurang mampu sehingga mengurangi beban ekonomi mereka. Pemerintah juga dapat dengan mudah melakukan intervensi terhadap belanja negara dan mengarahkannya untuk mencapai sasaran-sasaran strategis dalam pembangunan nasional.

Salah satu jenis belanja negara berdasarkan klasifikasi ekonomi atau jenis belanja dan pasti ditemukan di seluruh DIPA instansi atau satker pemerintah pusat adalah belanja barang, baik pada Bagian Anggaran Kementerian/Lembaga maupun Bagian Anggaran BUN (Bendahara Umum Negara). Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 102/PMK.02/2018 tentang Klasifikasi Anggaran, belanja barang dan jasa adalah pengeluaran untuk menampung segala jenis pembelian barang dan/atau jasa yang habis pakai, yang ditujukan untuk memproduksi barang dan/atau jasa, baik yang dipasarkan maupun tidak; belanja yang melalui proses pengadaan barang yang ditujukan untuk

diberikan kepada masyarakat atau Pemerintah Daerah (Pemda); dan juga termasuk belanja perjalanan dinas (Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 102/PMK.02/2018 Tentang Klasifikasi Anggaran, 2018). Adapun dalam penggunaannya, satker memanfaatkan alokasi belanja barang yang tertuang pada DIPA Petikan mereka masing-masing untuk memenuhi kebutuhan operasional maupun untuk mendukung pencapaian kinerja mereka.

Adanya pandemi Covid-19 yang mewabah di Indonesia menyebabkan terjadinya pergeseran kebutuhan operasional pada satker pemerintah pusat. Para ASN yang semula harus bekerja secara langsung di kantor (*Work from Office*) kini terpaksa hanya dapat bekerja dari rumah masing-masing (*Work from Home*) untuk mengurangi angka penyebaran virus tersebut. Perubahan sistem kerja dari *Work from Office* (WFO) menjadi *Work from Home* (WFH) ini mengacu pada Surat Edaran Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 19 Tahun 2020 tentang Penyesuaian Sistem Kerja Aparatur Sipil Negara Dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Covid-19 di Lingkungan Instansi Pemerintah (Pratama, 2021). Akibat penerapan WFO ini, terjadi penurunan frekuensi perjalanan dinas, jumlah tagihan listrik, frekuensi pengadaan konsumsi untuk kegiatan, dan pengeluaran lainnya (Aripradana & Wibowo, 2021).

Walaupun begitu, satker tetap memiliki kebutuhan yang cukup tinggi terhadap masker, bahan-bahan disinfektan, dan alat kesehatan lainnya. Hal tersebut menyebabkan satker tetap harus mengalokasikan anggaran belanja barangnya pada salah satu akun khusus Covid-19, yaitu akun Belanja Barang Persediaan – Penanganan Pandemi Covid-19 (521841). Bahkan, pada satker-satker di wilayah

KPPN Surabaya II, akun belanja ini dianggarkan cukup besar dan mencapai total Rp36.060.461.000 untuk membeli barang-barang kesehatan, seperti masker, *hand sanitizer*, dan lain-lain (Atmodjo & Akhmadi, 2021).

Selain membawa konsekuensi pada perubahan tren jenis belanja barang dan/atau jasa sebagaimana yang telah dipaparkan di atas, pandemi Covid-19 juga berpengaruh pada besaran alokasi belanja barang yang diterima oleh satker. Salah satu contoh satker yang mengalami perubahan alokasi belanja barang akibat pandemi Covid-19 adalah KPPN Magelang. Pada tahun anggaran 2020, KPPN tersebut semula memperoleh alokasi belanja barang sebesar Rp1.413.975.000; kemudian berubah menjadi sebesar Rp1.183.080.000 pada revisi anggaran pertama dan Rp1.144.723.000 pada revisi anggaran kedua (Savitri, 2021). Dari ketiga angka tersebut, dapat disimpulkan bahwa alokasi belanja barang di KPPN Magelang mengalami penurunan di tahun anggaran 2020 sebagai bentuk upaya penghematan anggaran akibat mewabahnya pandemi Covid-19.

Pandemi Covid-19 juga berimplikasi pada efektivitas dalam pelaksanaan belanja barang di satker pemerintah. Menurut Mahmudi dalam Azmi dan Jusmani (2017) efektivitas adalah hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi yang diberikan oleh sebuah output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif program atau kegiatan tersebut (Azmi & Jusmani, 2017). Analisis efektivitas dilakukan dengan membandingkan realisasi anggaran dengan alokasi anggaran yang diperoleh suatu satker. Adapun pandemi Covid-19 dapat mempengaruhi besaran realisasi pelaksanaan belanja satker pemerintah. Seperti yang dialami KPP Pratama Bantaeng, realisasi belanja barangnya per 31 Desember

2019 adalah mencapai Rp6.534.096.417; sedangkan per 31 Desember 2020 adalah sebesar Rp5.514.684.159. Realisasi belanja barang pada KPP tersebut turun sebesar 15,6% (Sartika & Wibowo, 2021). Penurunan realisasi belanja barang ini akan mempengaruhi tingkat efektivitas dari pelaksanaan belanja barang satker tersebut.

Mekanisme pembayaran beserta pengadaan dari barang dan/atau jasa yang dilakukan oleh satker dapat berbeda antara sebelum dan selama masa pandemi Covid-19. Apalagi, saat pandemi berlangsung terjadi peningkatan tren belanja secara *online* (Kurniawan, 2021). Selain itu, juga terdapat kemungkinan timbulnya permasalahan-permasalahan baru terkait pelaksanaan belanja barang selama pandemi Covid-19 ini yang sebelumnya tidak pernah dijumpai oleh satker pemerintah pusat pada pelaksanaan belanja barang sebelum pandemi merongrong negara Indonesia.

Oleh karena itu, berdasarkan paparan yang telah disampaikan sebelumnya, penulis hendak melakukan sebuah tinjauan atas pelaksanaan belanja barang pada masa sebelum dan selama pandemi Covid-19 pada suatu satker di lingkungan Ditjen Perbendaharaan, Kementerian Keuangan, yaitu KPPN Madiun. Tinjauan ini juga dilakukan untuk melihat komparasi dari belanja barang yang dilakukan pada dua waktu tersebut, sekaligus mengetahui apakah terdapat perbedaan persentase realisasi anggaran belanja barang, tingkat efektivitas, mekanisme pembayaran dan pengadaan yang sering dilakukan, serta permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan belanja barang tersebut. Adapun hasil dari tinjauan ini dituangkan ke dalam suatu Karya Tulis Tugas Akhir (KTTA) yang berjudul “Tinjauan atas

Pelaksanaan Belanja Barang pada Masa Sebelum dan Selama Pandemi Covid-19 di KPPN Madiun”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Rumusan masalah pada KTTA ini adalah sebagai berikut.

- 1.2.1 Bagaimanakah komparasi atau perbedaan dari pelaksanaan belanja barang di KPPN Madiun pada masa sebelum dan selama pandemi Covid-19?
- 1.2.2 Bagaimanakah alokasi dan mekanisme pembayaran serta pengadaan atas pelaksanaan belanja barang di KPPN Madiun pada masa sebelum dan selama pandemi Covid-19? Dan jika terdapat perbedaan, bagaimanakah perbedaannya?
- 1.2.3 Bagaimanakah tingkat efektivitas pelaksanaan belanja barang di KPPN Madiun pada masa sebelum dan selama pandemi Covid-19?
- 1.2.4 Apa dan bagaimanakah permasalahan serta kendala yang timbul dari pelaksanaan belanja barang di KPPN Madiun pada masa sebelum dan selama pandemi Covid-19?

## **1.3 Tujuan Penulisan**

Tujuan penulisan KTTA ini adalah sebagai berikut.

- 1.3.1 mengetahui komparasi atau perbedaan dari pelaksanaan belanja barang di KPPN Madiun pada masa sebelum dan selama pandemi Covid-19;
- 1.3.2 mengetahui apakah ada perbedaan terhadap alokasi dan mekanisme pembayaran serta pengadaan atas pelaksanaan belanja barang di KPPN Madiun pada masa sebelum dan selama pandemi Covid-19;

1.3.3 mengetahui tingkat efektivitas atas pelaksanaan belanja barang di KPPN

Madiun, baik pada masa sebelum maupun selama pandemi Covid-19; dan

1.3.4 mengetahui permasalahan serta kendala yang timbul dari pelaksanaan belanja negara di KPPN Madiun pada masa sebelum dan selama pandemi Covid-19.

#### **1.4 Ruang Lingkup Penulisan**

Ruang lingkup dari penulisan KTTA ini berfokus pada pelaksanaan belanja barang di KPPN Madiun pada masa sebelum dan selama pandemi Covid-19.

Penulis melakukan pembatasan terhadap data-data yang digunakan, yaitu data belanja barang pada kurun waktu dua tahun anggaran, yaitu tahun 2019 sebagai data sebelum pandemi Covid-19 dan tahun 2020 sebagai data pada masa selama pandemi Covid-19

#### **1.5 Manfaat Penulisan**

Manfaat dari penulisan karya tulis tugas akhir ini adalah sebagai berikut.

##### **1.5.1 Bagi Penulis**

Manfaat dari penulisan KTTA ini adalah dapat menambah pengetahuan penulis mengenai pelaksanaan belanja barang, baik di masa sebelum maupun selama masa pandemi Covid-19, terutama pada KPPN Madiun. Selain itu, penulis juga dapat memperoleh pemahaman yang mendalam atas tingkat efektivitas suatu belanja barang beserta mekanisme pembayaran dan pengadaannya, serta permasalahan yang dapat mungkin timbul dalam pelaksanaan belanja barang yang bersangkutan.

### 1.5.2 Bagi pihak KPPN Madiun

Penulisan KTTA ini diharapkan dapat menjadi saran dan masukan terhadap KPPN Madiun dalam mengelola pelaksanaan belanja barang, baik ketika selama masa pandemi maupun saat pandemi telah berakhir. Selain itu, KTTA ini juga dapat menginformasikan seberapa tingkat efektivitas atas pelaksanaan belanja barang pada satker tersebut.

### 1.5.3 Bagi perkembangan ilmu pengetahuan

Penulisan KTTA ini dapat menambah pengetahuan, wawasan, serta informasi bagi masyarakat umum terkait pelaksanaan belanja barang pada salah satu satker pemerintah pusat, baik ketika masa sebelum dan selama pandemi Covid-19.

## **1.6 Sistematika Penulisan KTTA**

KTTA ini disusun oleh penulis ke dalam sejumlah empat bab dan setiap bab terdiri atas beberapa subbab dengan sistematikanya adalah sebagai berikut.

### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini, penulis menguraikan penjelasan umum mengenai topik KTTA yang diambil, meliputi latar belakang pengambilan topik atau judul, rumusan masalah yang diteliti, tujuan dari penulisan KTTA, ruang lingkup pembahasan, manfaat penulisan, metodologi penelitian yang digunakan, serta sistematika penulisan yang diterapkan pada penyusunan KTTA ini.

### **BAB II LANDASAN TEORI**

Pada bab ini, penulis menyajikan beberapa landasan yang digunakan dalam penyusunan KTTA ini. Landasan tersebut antara lain adalah landasan teoritis berupa dasar teori dan pendapat para ahli; landasan yuridis seperti peraturan



perundang-undangan dan ketentuan lainnya; landasan empiris yang merupakan data dan informasi umum yang diperoleh di lapangan; serta hasil penelitian terdahulu yang telah dilakukan oleh peneliti lain mengenai pelaksanaan belanja barang pada suatu satker pemerintah pusat.

Penulis menjelaskan gambaran umum mengenai belanja barang berdasarkan peraturan dan ketentuan yang berlaku dan menjelaskan hal-hal seperti definisi, jenis, alokasi anggaran, tren penggunaan, mekanisme pembayaran dan pengadaan, prinsip efektivitas dalam belanja barang, dan hal-hal lain yang dapat menunjang usaha penulis dalam mengomparasikan pelaksanaan belanja barang di suatu satker pemerintah pusat, yaitu KPPN Madiun pada masa sebelum dan selama pandemi Covid-19 ini.

### BAB III METODE DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini, penulis menjelaskan mengenai metode pengumpulan data yang digunakan, gambaran umum dari objek KTTA yang diteliti, serta pembahasan atas hasil penelitian yang telah dilakukan. Ketiganya dibahas secara terperinci pada subbab masing-masing.

Subbab metode pengumpulan data berisikan asal sumber data primer dan sekunder yang digunakan dan metode pengumpulan data yang dilakukan penulis dalam memperoleh informasi, baik berupa studi kepustakaan maupun penelitian lapangan, yaitu melalui aktivitas observasi, wawancara, dan dokumentasi.

Subbab gambaran umum dari objek KTTA berisikan informasi detail dari satker yang menjadi objek penelitian oleh penulis, yaitu KPPN Madiun. Detail informasi yang dijelaskan meliputi sejarah, visi-misi, tugas pokok dan fungsi,

struktur organisasi, dan informasi lainnya yang sekiranya masih berkaitan dan dapat digunakan untuk menjelaskan secara detail satker yang bersangkutan. Pada subbab ini, penulis juga menampilkan data terkait pelaksanaan belanja barang pada KPPN tersebut.

Subbab pembahasan berisikan hasil pengolahan dan komparasi atas data-data pelaksanaan belanja barang di KPPN Madiun pada tahun-tahun sebelum dan selama masa pandemi Covid-19. Selain menguraikan hasil komparasi data antara kedua waktu tersebut, penulis juga hendak mengidentifikasi apakah ada perbedaan signifikan dari segi alokasi, metode pembayaran dan pengadaan, tingkat efektivitas, jenis permasalahan dan kendala, dan hal-hal lain yang masih berkaitan dengan pelaksanaan belanja barang di KPPN tersebut. Apabila terdapat permasalahan dalam pelaksanaan belanja barang tersebut, penulis juga membahasnya pada subbab ini serta mengidentifikasi solusi dan tindak lanjut yang dilakukan oleh KPPN Madiun.

#### BAB IV SIMPULAN

Pada bab ini, penulis memberikan simpulan dari pembahasan yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya. Semua pertanyaan pada rumusan masalah juga dijawab secara ringkas dan padat. Adapun simpulan yang diberikan adalah berupa komparasi dari pelaksanaan belanja barang di KPPN Madiun di masa sebelum dan selama pandemi Covid-19, bagaimana tingkat efektivitasnya, metode pembayaran dan pengadaan belanja barang, serta permasalahan sekaligus solusi apabila memungkinkan. Selain itu, bab ini merupakan bab penutup atas penyusunan KTTA yang disusun oleh penulis.