

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Dasar Hukum

- a. Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- b. Undang Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- c. Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- d. Undang-undang nomor 20 tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
- e. Peraturan Pemerintah No.39 tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah
- f. Peraturan Pemerintah No.45 tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan APBN
- g. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 136/PMK.02/2014 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga
- h. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 193/PMK.02/2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Penelaahan dan Penetapan Alokasi Anggaran Bagian Anggaran

Bendahara Umum Negara, dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Bendahara Umum Negara

- i. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 197/PMK.05/2017 tentang Rencana Penarikan Dana, Rencana Penerimaan Dana, dan Perencanaan Kas
- j. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 195/PMK.05/2018 tentang Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/ Lembaga
- k. Surat Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor S-682/PB/2020 hal Langkah-Langkah Percepatan Penyerapan Anggaran Belanja dan Program Pemulihan Ekonomi Nasional
- l. Surat Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor S-23/PB/2021 tentang Penyampaian Rencana Penarikan Dana pada Pelaksanaan Anggaran Tahun 2021
- m. Nota Dinas Direktur Pengelolaan Kas Negara Nomor ND-147/PB.23/2021 tentang Penyampaian Rencana Penarikan Dana pada Pelaksanaan Anggaran Tahun 2021
- n. Nota Dinas Direktur Pengelolaan Kas Negara Nomor ND-1039/PB.3/2020 tanggal 19 Agustus 2020 hal Penegasan Surat Perintah Membayar (SPM) Tanpa Rencana Penarikan Dana (RPD) Harian

2.2 Konsep Dasar Perencanaan Anggaran Negara

UU No. 17 tahun 2003 menjadi awal reformasi bagi Indonesia terhadap sistem perencanaan dan penganggaran untuk dapat meningkatkan kualitas. Kualitas perencanaan yang baik dapat dinilai melalui tiga prinsip utama dalam sistem pengelolaan keuangan publik, yaitu Disiplin Fiskal (*aggregate fiscal discipline*),

efisiensi alokasi (*allocative efficiency*), dan efisiensi teknis dan operasional (*technical and optional efficiency*) (Madjid, 2020)

Perencanaan dijelaskan pada UU No.25 Tahun 2004 pasal 1, yang memiliki makna sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Suatu perencanaan baru dapat diproses ketika sumber daya dan arah pembangunan nasional tersedia. Perencanaan di Indonesia memiliki 2 hal utama yaitu, dalam perencanaan pembangunan dan perencanaan anggaran. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) berfokus dalam perencanaan pembangunan, sedangkan dalam perencanaan penganggaran akan diserahkan kepada Kementerian Keuangan (Kemenkeu).

PMK No 136/PMK.02/2014 menjelaskan bahwa Indonesia mempunyai tiga jenis pendekatan dalam menyusun sistem penganggarnya, yaitu:

a. Penganggaran terpadu (*unified budgeting*)

Penganggaran terpadu menjadi langkah awal dan utama dalam melaksanakan proses penganggaran. Seluruh lingkungan K/L dapat terhubung melalui penganggaran terpadu melalui dokumen RKA-K/L yang menciptakan klasifikasi berdasarkan organisasi, fungsi maupun jenis belanja. Hasil dari terhubungnya proses penganggaran yang baik antar K/L dapat mencegah terjadinya duplikasi saat penyediaan dana seperti untuk biaya operasional bahkan untuk investasi. Penganggaran terpadu diharapkan dapat bersaing dengan standar sistem penganggaran internasional melalui *Government Financial Statistic* (GFS).

b. Penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*)

Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) dirancang dengan memperhatikan hubungan antara *output* yang ingin dicapai dengan alokasi pendanaan serta efisiensi pencapaian kinerja. Tujuan PBK adalah melihat integrasi belanja pendanaan anggaran dan tingkat kinerja, penganggaran menjadi efisiensi dan transparan, tugas dan pengelolaan anggaran menjadi fleksibel dan akuntabilitas.

c. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*medium term expenditure framework*)

Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) disusun dengan melihat perspektif jangka waktu lebih dari satu tahun anggaran. KPJM bertujuan untuk mengembangkan tujuan makroekonomi berdasarkan ketersediaan dana, pendanaan prioritas akan menjadi lebih berkualitas, dan melindungi ketersediaan anggaran untuk proyek-proyek jangka panjang agar lebih aman.

2.3 Konsep Dasar Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran

Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) merupakan acuan Pengguna Anggaran (PA) untuk melakukan kegiatan pemerintahan. DIPA berbentuk sebuah Dokumen Pelaksanaan Anggaran sebagai implementasi aktualisasi Anggaran Pendapatan Belanja dan Negara (APBN). DIPA terbagi atas DIPA Induk dan DIPA Petikan. DIPA Induk merupakan kumpulan dari seluruh DIPA Satker, sedangkan DIPA Petikan merupakan bagian dari DIPA Induk yang berisikan dasar pelaksanaan kegiatan Satker yang kemudian pencairan dana atau pengesahan oleh Bendahara Umum Negara (BUN) atau Kuasa Bendahara Umum Negara (Kuasa BUN). PMK No 193/PMK.02/2017 menjelaskan bahwa DIPA Induk terdiri atas:

a. lembar Surat Pengesahan DIPA Induk;

- b. halaman I berisikan Informasi Kinerja dan Anggaran Program;
- c. halaman II berisikan Rincian Alokasi Anggaran per Satker; dan
- d. halaman III berisikan RPD dan Perkiraan Penerimaan.

DIPA Petikan terdiri atas:

- a. lembar Surat Pengesahan DIPA Petikan;
- b. halaman I berisikan Informasi Kinerja dan Sumber Dana;
- c. halaman II berisikan Rincian Pengeluaran;
- d. halaman III berisikan RPD dan Perkiraan Penerimaan; dan
- e. halaman IV berisikan Catatan

2.4 Konsep Dasar Rencana Penarikan Dana

PMK No.197/PMK.05/2017 menjelaskan Rencana Penarikan Dana (RPD) ialah rencana penarikan kebutuhan dana yang diajukan oleh satuan kerja kemudian ditetapkan oleh Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dalam pelaksanaan kegiatan dan tercantum di dalam DIPA. RPD terbagi dalam RPD Bulanan dan RPD Harian. RPD Bulanan merupakan rencana penarikan kebutuhan dana bulanan Satker dalam waktu satu tahun yang dicantumkan pada DIPA. RPD Harian memuat rencana penarikan kebutuhan dana harian Satker yang didalamnya terdapat tanggal penarikan dana, jenis belanja, serta jumlah nominal penarikan. Penyusunan RPD bertujuan untuk memberi penjelasan kepada BUN/ Kuasa BUN agas pengelolaan likuiditas terjaga.

RPD dilimpahkan tanggung jawabnya kepada Menteri/Pimpinan Lembaga sebagai PA. KPA masing masing Sakter bertanggung jawab atas RPD Bulanan, sedangkan PPK setiap Satker bertanggung jawab atas penyusunan RPD Harian.

RPD Harian hasil proyeksi secara langsung disusun oleh Pimpinan unit eselon I kementerian keuangan. RPD Harian kemudian akan disampaikan kepada KPPN untuk selanjutnya dilakukan pencairan dana. Batas maksimal suatu Satker K/L untuk diperbolehkan untuk melebihi akumulasi nominal RPD Harian pada halaman III DIPA adalah 20%. Apabila terjadi Satker K/L melebihi dari batas maksimal, maka diwajibkan untuk melakukan revisi anggaran. RPD Harian dapat diajukan melalui jenis transaksi dibawah ini:

Tabel II.1 Jenis Transaksi RPD Harian

1. Belanja	belanja pegawai (51), belanja barang dan jasa (52) belanja modal (53), belanja bunga (54), belanja subsidi (55), belanja hibah (56), belanja sosial (57), dan belanja lainnya (58)
2. Transfer	dana bagi hasil (61), dana alokasi umum (62), dana alokasi khusus (63), dana otonomi khusus (64), dana alokasi khusus non fisik (65), dana desa (66)
3. Transitio	Uang Persediaan (UP)/ Tambahan Uang Persediaan (TUP), dan SPM/PMK
4. Pembiayaan	Surat Berharga Negara (SBN), Pokok Pinjaman, dll.
5. Pengembalian	SPM Kelebihan Pajak (KP), SPM Pengembalian Pendapatan (PP), dll.

2.5 Mekanisme Rencana Penarikan Dana

Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) sebagai penyusun RPD Harian dan KPA yang akan menetapkan RPD. Langkah-langkah yang dilakukan PPK dalam menyusun RPD Bulanan yaitu:

1. mengidentifikasi kegiatan yang akan dikerjakan;
2. Rencana Pelaksanaan Kegiatan akan disusun untuk waktu satu tahun anggaran;
3. mengalokasikan dana menurut Rencana Pelaksanaan Kegiatan per bulan;

4. Rencana Pelaksanaan Kegiatan akan dituangkan dan dana akan didistribusikan ke dalam RPD Bulanan.
5. RPD Bulanan akan dibandingkan bersama dengan target penarikan dana Satker K/L; dan
6. saat terjadinya hal hasil analisis yang diluar dugaan, PPK akan melakukan penyesuaian terhadap RPD Bulanan.

Setelah PPK selesai menyusun RPD Bulanan, PPK akan menyampaikannya kepada KPA dengan batas waktu paling lama tiga hari kerja sebelum RPD Bulanan diserahkan kepada KPPN. KPA akan melakukan analisis terhadap RPD Bulanan yang telah diterima meliputi:

1. RPD Bulanan harus sesuai dengan target penarikan dana Satker K/L; dan
2. RPD Bulanan harus sesuai dengan rencana umum pengadaan barang dan/atau jasa

KPA akan menetapkan RPD Bulanan apabila semuanya sudah sesuai, namun apabila terdapat ketidaksesuaian, KPA akan mengembalikan RPD Bulanan kepada PPK untuk dilakukan revisi atau perbaikan terhadap RPD Bulanan. PPK tidak hanya menyusun RPD Bulanan, namun RPD Harian juga disusun oleh PPK. RPD Harian disusun untuk segala jenis SPM dengan sedikitnya memuat terkait tanggal penarikan dana, jenis akun belanja, dan adanya nominal penarikan. Langkah-langkah yang dilakukan PPK dalam menyusun RPD Harian sebagai berikut:

1. menguraikan RPD Bulanan yang telah disusun dan Rencana Pelaksanaan Kegiatan ke dalam kalender kegiatan harian secara detail mencakup tanggal

pelaksanaan yang disusun setiap triwulan, nama kegiatan, jumlah dana yang diperlukan, serta jenis akun belanja;

2. mengajukan SPM sesuai dengan kalender kegiatan harian;
3. kalender kegiatan harian akan disesuaikan terhadap pengajuan SPM untuk RPD Harian Satker K/L; dan
4. RPD Harian akan disesuaikan apabila dirasa perlu.

Apabila KPA belum menetapkan RPD Bulanan pada awal tahun, maka PPK dapat menerapkan RPD Harian untuk waktu Rencana Pelaksanaan Kegiatan satu bulan. RPD Harian yang telah selesai disusun oleh PPK, kemudian akan dilaporkan kepada KPA dengan waktu paling lama satu hari kerja sebelum diserahkan kepada KPPN.

KPA kemudian akan menyampaikan RPD Bulanan yang telah selesai ditetapkan kepada KPPN paling lama akhir minggu kedua pada bulan Januari tahun berjalan dan kepada unit eselon I terkait paling lama akhir minggu pertama bulan Februari tahun berjalan.

PPK dapat melakukan pengajuan RPD Harian untuk segala jenis SPM yang nilai transaksinya termasuk ke dalam transaksi besar yang terdiri atas:

Tabel II.2 Penyampaian RPD Harian tingkat Satker K/L

No	Nilai SPM	Penyampaian RPD
1	> 1 Triliun	15 Hari kerja sebelum SPM diajukan
2	500 Miliar dan \leq 1 Triliun	10 Hari kerja sebelum SPM diajukan
3	1 Miliar dan \leq 500 Miliar	5 Hari kerja sebelum SPM diajukan

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan Nomor 197/PMK.05/2017

Terdapat pengecualian klasifikasi transaksi besar untuk penyusunan RPD Harian seperti SPM Nihil dan SPM dengan nilai potongan tertentu. SPM Nihil memiliki makna bahwa SPM tersebut memiliki nilai bersih Rp0,00. Sementara SPM dengan nilai potongan tertentu ialah SPM yang mempunyai potongan tetapi nilai bersihnya tidak melebihi dari Rp1.000.000.000,00

2.5 Konsep Dasar Manajemen Kas Pemerintah

Pada dasarnya manajemen kas pemerintah membahas mengenai pengelolaan kas yang baik dalam pelaksanaannya. Manajemen kas pemerintah didefinisikan sebagai “memiliki jumlah uang yang tepat di tempat dan waktu yang tepat sebagai pelaksanaan kewajiban pemerintah dengan cara yang paling hemat biaya” (World Bank Group, n.d.). Sementara Mu (dalam Rizaldi, 2018) memberikan pendapat bahwa *government cash management* adalah suatu strategi dan proses mengenai pengelolaan arus dana dalam jangka pendek pemerintah dengan berbagai instansi pemerintah dan antara pemerintah dengan sektor lain.

Manajemen kas memiliki tujuan yaitu, pertama, menjamin ketersediaan kas saat akan dilaksanakan pembayaran belanja ketika dibutuhkan dalam satu rekening penerimaan yaitu *Treasury Single Account (TSA)*. Kedua, *cost* dari pinjaman dapat dikurangi karena berhutang saat hanya diperlukan saja. Ketiga, *idle cash* dapat dimaksimalkan melalui *returns*. Keempat, mengelola risiko (Lienert, 2009, dikutip dalam Rizaldi, 2018). Pengelolaan arus kas yang efisien dapat dicirikan salah satunya dengan optimalisasi pendapatan yang berasal dari pemanfaatan saldo kas yang menganggur (Akhmadi et al., 2021). Hal tersebut dikarenakan karena Indonesia menggunakan sistem satu rekening pemerintah yaitu TSA. Pemerintah

melalui Kementerian Keuangan dapat memanfaatkan saldo kas negara dengan optimal dengan memilih untuk berinvestasi saat surplus kasa atau dengan menggunakannya untuk membayar obligasi negara pada saat sebelum jatuh temponya. Namun apabila saldo kas negara mengalami kekurangan atau defisit, pemerintah dapat memilih opsi untuk meminjam kas sebagai alternatif.

2.6 Konsep Dasar Deviasi, Penundaan SPM dan Dispensasi SPM

Deviasi RPD ialah suatu pengukuran dalam satuan persen yang terjadi akibat adanya perbedaan proyeksi pengeluaran RPD Harian terhadap realisasi RPD Harian dalam bentuk Surat Perintah Membayar (SPM) (Sigit, 2019).

$$Deviasi = \left| \frac{Rencana - Realisasi}{Rencana} \right| \times 100\%$$

Laporan Perencanaan Kas Pemerintah Pusat akan terpengaruh oleh adanya deviasi RPD Harian. Semakin tinggi suatu deviasi RPD Harian satker K/L, maka semakin tinggi pula tingkat tidak akurasinya (Sigit, 2019).

Dispensasi adalah suatu tindakan pemerintah yang mengabaikan peraturan undang undang yang berlaku menjadi tidak berlaku karena sesuatu hal yang istimewa (Utrecht, 1960). Dispensasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memiliki makna pengecualian dari aturan karena adanya pertimbangan khusus. Dispensasi baru berlaku sejak diterapkannya PMK Nomor 193/PMK.05/2014. Dalam PMK Nomor 197/PMK.05/2017 menerangkan bahwa Kepala KPPN dapat memberikan dispensasi kepada Satker K/L atas pengajuan SPM tanpa mengajukan RPD Harian terlebih dahulu untuk mendanai kegiatan yang bersifat penting dan mendesak dengan beberapa alasan, yaitu:

- a. penanggulangan bencana alam;
- b. penanggulangan kerusakan Sosial dan/atau terorisme;
- c. operasi militer dan/atau intelijen;
- d. kegiatan kepresidenan; atau
- e. transaksi mendesak lainnya yang disetujui Kepala KPPN.

KPA akan membuat surat pernyataan berdasarkan alasan dari poin a sampai poin d, sedangkan untuk alasan poin e, KPA akan membuat surat permohonan dispensasi. Kepala KPPN akan menerbitkan Surat Persetujuan Pemberian Dispensasi SPM tanpa RPD Harian sesuai dengan format yang terlampir PMK Nomor 197/PMK.05/2017.