

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

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

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau APBN merupakan instrumen untuk melaksanakan salah satu kebijakan dalam perekonomian yaitu kebijakan fiskal. Dalam rangka mendanai pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, pengeluaran dan pendapatan negara dikelola dengan instrumen berupa APBN (Ratnah S, 2015).

Keuangan Negara yang baik dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Setiap tahunnya wujud pengelolaan keuangan negara diimplementasikan dengan penetapan Undang-Undang (UU) untuk saat penetapan APBN dan perubahan APBN apabila terdapat perubahan APBN serta untuk pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

APBN yang sudah ditetapkan berisikan daftar yang sistematis dan terperinci mengenai rencana penerimaan dan pengeluaran negara untuk satu tahun anggaran, yaitu yang dimulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Dengan rencana tersebut, APBN menjadi instrumen untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pendapatan nasional untuk mencapai stabilitas di perekonomian, serta untuk menentukan arah dan prioritas dalam pembangunan (Lestari et al., 2018).

Berdasarkan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, “Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun

dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Definisi APBN menurut Undang-Undang No. 17 tahun 2003 Tentang Keuangan Negara adalah "Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disebut APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)".

Fungsi APBN menurut Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah:

- 1) Fungsi otorisasi, yaitu anggaran menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- 2) Fungsi perencanaan, yaitu anggaran menjadi pedoman untuk merencanakan kegiatan pada tahun tersebut.
- 3) Fungsi pengawasan, yaitu anggaran menjadi pedoman untuk menilai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.
- 4) Fungsi alokasi, yaitu anggaran harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- 5) Fungsi distribusi, yaitu kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- 6) Fungsi stabilisasi, yaitu anggaran pemerintah telah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Tujuan penyusunan APBN adalah sebagai pedoman pengeluaran dan penerimaan negara bagi pemerintah dalam rangka melaksanakan kegiatan dan

kebijakan pemerintahan. Anggaran negara yang disusun dengan tepat akan mendorong tercapainya peningkatan produksi, peningkatan kesempatan kerja, dan pertumbuhan ekonomi. Dalam rangka penyelenggaraan APBN, setiap tahun dilakukan penyusunan rancangan APBN sesuai dengan kebutuhan pemerintah dan kemampuan pemerintah dalam menghimpun pendapatan negara.

Pemerintah setiap tahunnya mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) APBN disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya untuk dibahas bersama DPR. Jika disetujui maka RUU tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang (UU) APBN yang akan berlaku selama 1 (satu) tahun anggaran. Apabila RUU APBN tidak disetujui DPR, maka Pemerintah dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar nilai APBN pada tahun anggaran yang sebelumnya. Dalam menyusun rancangan APBN pemerintah berpedoman pada rencana kerja yang disusun untuk mendorong tercapainya tujuan bernegara.

Dalam rangka penyusunan APBN, menteri/pimpinan pada Kementerian/Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL). Dalam rencana kerja dan anggaran terdapat estimasi belanja untuk tahun berikutnya dan disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN tahun berikutnya.

Sistem anggaran dan pencatatan atas penerimaan dan pengeluaran negara harus dilakukan dengan cermat dan sistematis agar fungsi APBN dapat berjalan dengan optimal. Kebijakan anggaran di Indonesia yang berupa APBN bertujuan untuk mendukung kegiatan ekonomi nasional dalam memacu pertumbuhan,

menciptakan dan memperluas lapangan pekerjaan, meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan mengurangi kemiskinan. Namun dalam perkembangannya, kebijakan anggaran yang sudah ditetapkan tetap tidak terlepas dari situasi perekonomian di Indonesia dan berbagai faktor eksternal yang tidak pasti dan sulit diprediksi.

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

Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L) adalah dokumen rencana keuangan tahunan Kementerian/Lembaga yang disusun menurut bagian anggaran Kementerian/Lembaga. Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal menyusun rancangan APBN yang terdiri dari anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan negara.

Jumlah anggaran belanja APBN yang direncanakan Pemerintah bersumber dari kapasitas fiskal yang dapat dihimpun Pemerintah dan penyusunan anggaran tersebut dilakukan berdasarkan RKA-K/L yang dibuat oleh Kementerian/Lembaga. RKA-K/L digunakan sebagai bahan dalam penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN.

Berikut terdapat beberapa pedoman yang menjadi acuan dalam RKA-K/L, yang meliputi:

- a. Pendekatan sistem penganggaran, yang terdiri atas penganggaran terpadu, Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM).
- b. Klasifikasi anggaran berdasarkan organisasi, fungsi, dan jenis belanja.

- c. Instrumen RKA-K/L, yang terdiri atas indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja.

Menteri/Pimpinan Lembaga melaksanakan penyusunan RKA-K/L untuk Kementerian/Lembaga yang dipimpinnya dan secara formal dan materil akan bertanggung jawab atas RKA-K/L tersebut.. Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran melakukan penyusunan RKA-K/L untuk setiap Bagian Anggaran yang dikuasainya. Dalam pelaksanaannya, penyusunan RKA-K/L dilakukan berdasarkan:

- a. Rancangan Renja K/L dan Pagu Anggaran K/L untuk menyusun RKA-K/L Pagu Anggaran.
- b. RKA-K/L Pagu Anggaran dan pagu Alokasi Anggaran K/L untuk menyusun RKA-K/L APBN, atau pagu perubahan APBN untuk menyusun RKA-K/L APBN Perubahan.
- c. Rencana Kerja Pemerintah hasil kesepakatan Pemerintah dan DPR dalam pembicaraan pendahuluan Rancangan APBN.
- d. Hasil kesepakatan Pemerintah dan DPR dalam pembahasan RUU APBN/RUU APBN-Perubahan.
- e. Standar biaya.
- f. Standar akuntansi pemerintah.
- g. Kebijakan penganggaran Pemerintah Pusat.

RKA-K/L berisikan informasi kinerja dan rincian anggaran. Dalam hal sinkronisasi proses perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional dan penganggaran berbasis kinerja, rumusan informasi kinerja anggaran tersebut

bersumber dari rumusan informasi kinerja anggaran yang terdapat dalam Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja K/L).

### **2.3 Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran**

Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) adalah dokumen pelaksanaan anggaran yang digunakan sebagai acuan Pengguna Anggaran (PA) dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan sebagai pelaksanaan APBN. Jenis DIPA terbagi menjadi dua, yaitu DIPA Petikan dan DIPA Induk.

DIPA Petikan merupakan DIPA per satuan kerja (satker) yang dicetak secara otomatis melalui sistem yang berisi informasi kinerja, rincian pengeluaran, rencana penarikan dana dan perkiraan penerimaan dan catatan yang berfungsi sebagai dasar dalam pelaksanaan kegiatan Satker. DIPA Induk adalah akumulasi dari DIPA per satuan kerja yang disusun oleh PA menurut unit eselon I Kementerian/Lembaga yang memiliki alokasi anggaran (portofolio). DIPA Petikan adalah dasar pelaksanaan kegiatan oleh satker dan untuk pencairan dana/pengesahan bagi BUN/Kuasa BUN yang merupakan kesatuan yang tidak terpisahkan dari DIPA Induk (Kementerian Keuangan, 2019).

DIPA Induk terdiri atas 4 (empat) bagian, yaitu:

- a. Lembar Surat Pengesahan DIPA Induk.
- b. Halaman I memuat informasi Kinerja dan anggaran Program.
- c. Halaman II memuat rincian alokasi anggaran per satuan kerja.
- d. Halaman III memuat rencana penarikan dana dan perkiraan penerimaan.

DIPA Petikan terdiri atas 5 (lima) bagian, yaitu:

- a. Lembar surat pengesahan DIPA Petikan.

- b. Halaman I memuat informasi Kinerja dan sumber dana yang terdiri atas:
  - 1) Halaman IA mengenai informasi Kinerja.
  - 2) Halaman IB mengenai sumber dana.
- c. Halaman II memuat rincian pengeluaran.
- d. Halaman III memuat rencana penarikan dana dan perkiraan penerimaan.
- e. Halaman IV memuat catatan.

Dalam rangka pelaksanaan APBN, PA menyusun DIPA menurut bagian anggaran yang dikuasainya dan disusun berdasarkan Peraturan Presiden mengenai rincian APBN. DIPA berlaku untuk satu tahun anggaran yang berisi informasi yang berfungsi sebagai dasar pelaksanaan kegiatan dan penggunaan anggaran. Dalam DIPA terdapat pagu yang merupakan batas pengeluaran tertinggi untuk melaksanakan kegiatan yang tidak boleh dilampaui oleh PA/KPA dan pelaksanaan atas anggaran tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan.

Perencanaan anggaran yang disusun satu tahun anggaran pada DIPA masih mungkin belum dapat memenuhi seluruh kebutuhan anggaran. Oleh karena itu, dapat dilakukan perubahan atas rincian anggaran pada DIPA yang sudah ditetapkan apabila dalam pelaksanaan kegiatan oleh satker terdapat dinamika yang tidak dapat diprediksi sebelumnya.

#### **2.4 Revisi Anggaran dan Ruang Lingkupnya**

Revisi anggaran adalah perubahan rincian anggaran yang telah ditetapkan berdasarkan APBN Tahun Anggaran 2021 dan disahkan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Tahun Anggaran 2021 (Kementerian Keuangan, 2020). Revisi atau perubahan atas rincian anggaran dilaksanakan oleh satker untuk

meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam proses pelaksanaan anggaran belanja pemerintah di suatu tahun anggaran dan untuk percepatan pencapaian kinerja Kementerian/Lembaga (Sukarta et al., 2017).

Revisi anggaran terdiri atas revisi pagu anggaran berubah, revisi Pagu anggaran tetap, dan revisi administrasi. Pelaksanaan revisi anggaran tahun 2021 dapat dilakukan setelah DIPA Petikan dan/atau DIPA BUN Tahun Anggaran 2021 ditetapkan. Kewenangan untuk revisi anggaran dapat dilakukan oleh beberapa pihak yaitu oleh Direktorat Jenderal Anggaran (DJA), Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb), atau Kuasa Pengguna Anggaran (KPA).

Pemerintah memberikan fleksibilitas dalam hal revisi anggaran sehingga terdapat revisi yang merupakan kewenangan KPA, kewenangan Kanwil DJPb, dan kewenangan Eselon I. DJA memiliki wewenang untuk memproses usulan revisi anggaran yang memerlukan penelaahan dan/atau revisi anggaran berupa pengesahan, DJPb berwenang memproses usulan revisi anggaran yang berupa pengesahan dan KPA berwenang memproses revisi Petunjuk Operasional Kegiatan (POK) berupa pergeseran anggaran antar-Rincian Output (RO) sepanjang dalam Klasifikasi Rincian Output (KRO) yang sama dalam jenis belanja yang sama, kecuali untuk pemenuhan belanja pegawai operasional dan dalam 1 (satu) Satker yang sama.

Ketentuan mengenai tata cara revisi anggaran di Tahun Anggaran 2021 terdapat pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 208/PMK.02/2020 tentang Tata Cara Revisi Anggaran Tahun Anggaran 2021. PMK ini menjadi pedoman revisi anggaran di semua Satker di setiap Kementerian/Lembaga pada tahun 2021.



Ketentuan lebih lanjut mengenai revisi anggaran tahun 2021 yang menjadi kewenangan Kanwil DJPb diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan yang menjelaskan lebih lanjut mengenai teknis pelaksanaan revisi anggaran yang menjadi kewenangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan.

Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-02/PB/2021 tentang Petunjuk Teknis Revisi Anggaran yang Menjadi Kewenangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan Pada Tahun Anggaran 2021 merupakan peraturan yang menjadi acuan Kanwil DJPb Provinsi Riau dalam proses pelaksanaan revisi anggaran yang menjadi kewenangannya di tahun 2021. Wewenang revisi anggaran yang terdapat pada DJPb terbagi menjadi kewenangan Direktorat Pelaksanaan Anggaran (Dit.PA) dan kewenangan Kanwil DJPb. Kanwil DJPb merupakan instansi vertikal DJPb yang berada di setiap Provinsi di Indonesia dan bertanggung jawab kepada Direktur Jenderal Perbendaharaan.

Kewenangan revisi anggaran di Kanwil DJPb adalah memproses usulan revisi anggaran berupa pergeseran anggaran dalam hal ini adalah pada 1 (satu) program yang sama yang mencakup:

- a. Revisi pagu anggaran berubah karena penggunaan kelebihan realisasi target Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Satker dalam 1 (satu) program yang sama dan lanjutan kegiatan Kementerian/Lembaga yang dibiayai pinjaman atau hibah luar negeri.
- b. Revisi pagu anggaran tetap berupa pergeseran anggaran dalam 1 (satu) program yang sama dalam biaya satuan yang sama termasuk pergeseran anggaran

antarjenis belanja, sepanjang tidak berdampak pada penurunan volume RO antar-Satker dalam wilayah Provinsi Riau,

c. Revisi administrasi berupa pengesahan.

Pengesahan revisi anggaran yang sudah dilakukan oleh Kepala Kanwil DJPb akan disampaikan kepada KPA dan/atau KPA BUN yang bersangkutan dan Kepala Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) terkait serta dengan tembusan kepada beberapa pihak yaitu:

- a. Menteri/Pimpinan Lembaga.
- b. Ketua Badan Pemeriksa Keuangan.
- c. Gubernur dalam hal pelaksanaan dekonsentrasi, tugas pembantuan, urusan Bersama.
- d. Direktur Jenderal Anggaran.

Dengan adanya revisi anggaran maka efektivitas dalam pelaksanaan anggaran akan meningkat, namun di sisi lain revisi anggaran mengindikasikan adanya perencanaan yang kurang baik. Revisi anggaran yang dilakukan sebelum RUU perubahan atas Undang-Undang APBN Tahun Anggaran 2021 diajukan kepada DPR akan dilaporkan Pemerintah dalam APBN Perubahan Tahun Anggaran 2021, sedangkan revisi anggaran yang dilakukan sepanjang Tahun Anggaran 2021 akan dilaporkan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2021.