

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah merupakan suatu bagian dalam sistem pemerintahan yang memiliki wewenang dalam menyelenggarakan pada wilayah yang lebih kecil dari sebuah negara. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara yang terdiri dari beberapa provinsi, setiap provinsi terbagi dalam kabupaten dan kota, setiap kabupaten dan kota memiliki pemerintahan daerah yang masing-masing diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan kegiatan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD yang berpedoman pada asas otonomi dan tugas pembantuan dalam sistem NKRI sesuai dengan kebijakan yang tertera pada UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2.2 Definisi dan Ketentuan Umum APBD

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau disebut juga APBD merupakan rencana pemerintah daerah mengenai keuangan tahunan yang ditetapkan dengan peraturan daerah setelah terlebih dahulu dibahas dan mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Seperti halnya APBN, APBD juga dibuat

dengan mempertimbangkan fungsi tertentu. Adapun APBD memiliki fungsi sebagai berikut.

1. Fungsi otorisasi, yang berarti APBD menjadi dasar untuk merealisasikan pendapatan dan belanja daerah pada tahun anggaran yang bersangkutan.
2. Fungsi perencanaan, yang berarti APBD merupakan acuan untuk manajemen dalam perencanaan program untuk tahun anggaran yang bersangkutan.
3. Fungsi pengawasan, yang berarti anggaran daerah merupakan acuan bagi pemerintah daerah untuk menilai keberhasilan penyelenggaraan.
4. Fungsi alokasi, yang berarti anggaran daerah perlu difokuskan untuk meningkatkan efisiensi dan keefektifitasan perekonomian suatu daerah serta menciptakan lapangan pekerjaan.
5. Fungsi distribusi, yang berarti perlu diperhatikannya keadilan dan kepatutan dalam menentukan kebijakan penganggaran daerah.
6. Fungsi stabilisasi, yang berarti anggaran daerah merupakan sarana guna menjaga dan menciptakan kesesuaian dalam perekonomian suatu daerah.

2.2.1 Belanja Daerah

APBD dibagi menjadi beberapa komponen utama yaitu pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Belanja daerah merupakan suatu kewajiban yang menjadi pengurang kekayaan daerah pada tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah mencakup semua pengeluaran yang berasal dari RKUD yang tidak perlu diterima kembali oleh daerah, hal tersebut sesuai PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan.

Sementara itu, pada Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 yang kemudian diubah menjadi Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, dijelaskan bahwa belanja daerah dibagi menjadi 2 yaitu belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja langsung adalah suatu pengeluaran yang dianggarkan secara langsung terkait dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan. Berikut merupakan pengklasifikasian belanja langsung.

1. Belanja pegawai.
2. Belanja barang dan jasa.
3. Belanja modal.

Sedangkan belanja tidak langsung adalah suatu pengeluaran yang dianggarkan secara tidak langsung yang berkaitan dengan suatu program atau kegiatan yang dilaksanakan. Berikut merupakan pengklasifikasian belanja tidak langsung.

1. Belanja pegawai.
2. Belanja bunga.
3. Belanja subsidi.
4. Belanja hibah.
5. Belanja bantuan sosial.
6. Belanja bagi hasil dan bantuan keuangan.
7. Belanja tidak terduga.

2.2.2 Dasar dalam Perubahan APBD

Penyusunan perkiraan atas perubahan APBD mengenai perkembangan dan/atau perubahan kondisi, dibahas oleh pemerintah daerah dengan DPRD pada tahun anggaran yang bersangkutan. Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, menjelaskan

bahwa apabila pada tahun tersebut diperlukan perbaikan dan/atau penyesuaian terhadap penyaluran anggaran, maka masih dapat dimungkinkan untuk melakukan perubahan APBD apabila:

1. Adanya ketidaksesuaian antara kondisi yang ada dengan Kebijakan Umum Anggaran.
2. Adanya kondisi yang mengharuskan dilakukannya perubahan anggaran pada setiap unit organisasi, kegiatan, maupun jenis belanja.
3. Adanya kondisi yang menimbulkan saldo anggaran lebih (SAL) dari periode anggaran sebelumnya perlu digunakan pada tahun anggaran berjalan.
4. Adanya kondisi darurat.
5. Adanya kejadian luar biasa (*extraordinary*).

Sementara itu dalam kondisi darurat, pemerintah daerah dapat melakukan pembiayaan atas program yang belum tersedia anggarannya dengan mengusulkannya pada rencana perubahan APBD atau dapat juga dikemukakan dalam Laporan Realisasi Anggaran pada tahun berjalan. Usulan perubahan tersebut dalam pelaksanaannya harus ditetapkan pada peraturan daerah terkait rencana perubahan APBD. Dengan demikian, pada peraturan daerah yang ditetapkan perlu dijelaskan lebih detail mengenai kedudukan SKPD sebagai pelaksana anggaran dan kegiatan. Suatu kondisi dapat dikatakan darurat apabila memenuhi kriteria sebagai berikut.

1. Tidak termasuk dalam aktivitas normal dan tidak dapat diperkirakan keterjadiannya oleh pemerintah daerah.
2. Keadaan tersebut diharapkan tidak terjadi kembali pada masa yang akan datang.

3. Bukan menjadi kendali pemerintah daerah.
4. Menimbulkan pengaruh yang signifikan pada anggaran berkaitan dengan pemulihan yang dikarenakan adanya kondisi darurat.

Perubahan APBD hanya dapat dilakukan satu kali dalam satu tahun anggaran yang diajukan setelah laporan realisasi anggaran semester pertama, kecuali jika terjadi kejadian luar biasa. Kejadian luar biasa merupakan suatu kondisi dimana diperkirakan terjadi peningkatan ataupun penurunan pada penerimaan dan/atau pengeluaran APBD lebih dari 50 persen dari total anggaran yang dianggarkan. Adapun mekanisme dalam hal dilakukannya perubahan pada APBD adalah sebagai berikut.

1. Pemerintah daerah mengusulkan rancangan peraturan daerah guna mendapatkan persetujuan dari DPRD terkait perubahan APBD yang dilakukan sebelum berakhirnya tahun anggaran tersebut.
2. Rancangan dari peraturan daerah yang diajukan harus mendapatkan persetujuan oleh DPRD paling lambat tiga bulan sebelum tahun anggaran bersangkutan berakhirnya.

2.3 Kebijakan Keuangan Negara/Daerah dalam Penanganan Pandemi

Covid-19

Pandemi Covid-19 merupakan tantangan baru bagi Bangsa Indonesia. Pandemi Covid-19 ini terjadi memberikan dampak yang signifikan pada berbagai aspek kehidupan baik aspek kesehatan, sosial, maupun perekonomian. Pemerintah Indonesia telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 yang selanjutnya ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor

2 Tahun 2020. Undang-undang tersebut menjadi dasar bagi pemerintah dan pihak berwenang lainnya dalam menentukan kebijakan atau keputusan luar biasa guna menjaga kestabilan perekonomian dan keuangan negara. Selain itu, kebijakan ini juga menjadi landasan dalam melaksanakan tiga hal yang menjadi fokus utama penanganan dampak pandemi Covid-19 di Indonesia. Tiga fokus utama tersebut meliputi peningkatan mutu kesehatan masyarakat, penguatan jaring pengaman sosial, serta pemulihan pada sektor ekonomi dan UMKM.

Beberapa kebijakan dan upaya antisipatif telah diimplementasikan pemerintah untuk penanganan pandemi Covid-19. Dari sudut pandang keuangan negara, kebijakan *refocusing* dan realokasi anggaran merupakan langkah awal yang ditetapkan pemerintah dalam menanggapi pandemi Covid-19. Kebijakan *refocusing* dan realokasi diatur dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2020.

Melalui Instruksi Presiden tersebut, menteri/pimpinan lembaga diharapkan dapat memprioritaskan pemanfaatan anggaran yang telah tersedia guna melaksanakan program yang mendukung percepatan penanganan pandemi Covid-19. Sementara itu, menteri/pimpinan lembaga juga diharapkan dapat memotong ataupun menghemat anggaran pada program-program yang bukan merupakan prioritas dalam penanganan pandemi Covid-19. Adapun isi dari Instruksi Presiden tersebut adalah sebagai berikut.

1. Memprioritaskan pengalokasian anggaran yang sudah tersedia guna melaksanakan program-program yang berkaitan dengan percepatan penanganan

Covid-19 atau dalam hal ini melakukan dengan *Refocusing* kegiatan dan realokasi anggaran.

2. Mempercepat proses *refocusing* kegiatan dan realokasi anggaran dengan cara melakukan perubahan atas anggaran dan secepatnya mengajukan usulan perubahan atas anggaran tersebut kepada Menteri Keuangan.
3. Mempercepat penyelenggaraan penyediaan barang dan jasa guna mendukung percepatan penanganan Covid-19 dengan memudahkan dan melakukan perluasan akses.
4. Menyelenggarakan penyediaan barang dan jasa dengan melibatkan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah serta Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
5. Menyelenggarakan penyediaan barang dan jasa berupa peralatan kesehatan dan peralatan kedokteran yang bertujuan untuk penanganan Covid-19 sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan oleh Kementerian Kesehatan.

Sementara itu, pemerintah daerah juga mempunyai kontribusi yang signifikan dalam upaya pencegahan dan penanganan pandemi Covid-19 di daerah kewenangannya. Seperti yang dijelaskan dalam Peraturan Kementerian Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease* 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah, pemerintah daerah diharuskan dapat menentukan prioritas terkait penggunaan anggaran yang ada dalam APBD guna melakukan langkah pencegahan dan penanganan dampak pandemi Covid-19. Dalam hal pengeluaran yang belum dilakukan penganggaran, pemerintah daerah dapat membebaskan langsung atas pengeluaran tersebut pada

belanja tidak terduga. Apabila anggaran belanja tidak terduga tidak mencukupi untuk penanganan pandemi Covid-19, maka pemerintah daerah dapat mengambil langkah *refocusing* dan realokasi anggaran. Hal tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2020 tentang pengutamaan Penggunaan Alokasi Anggaran untuk Kegiatan Tertentu, Perubahan Alokasi, dan Penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. *Refocusing* dan realokasi anggaran tersebut dapat diperoleh dari:

1. Anggaran kegiatan yang dalam pelaksanaannya berasal dari dana transfer pemerintah pusat dan/atau dana transfer antar daerah berdasarkan peraturan yang ada.
2. Program pemberdayaan masyarakat dan pengembangan sarana dan prasarana.
3. Dana yang bersumber dari APBD berupa penerimaan daerah.
4. Pengeluaran pembiayaan tahun berjalan.
5. Belanja Modal yang pelaksanaannya dapat ditunda terlebih dahulu dan tidak menimbulkan kerugian.
6. Belanja pegawai yang berasal dari penyesuaian besaran tambahan penghasilan, tunjangan kinerja, upah kegiatan, maupun tambahan penghasilan lainnya.
7. Belanja barang dan jasa yang pelaksanaannya dapat ditunda, antara lain kegiatan rapat, sosialisasi, perjalanan dinas, bimbingan teknis, Pendidikan dan pelatihan, seminar, serta kegiatan sejenis lainnya.