

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Definisi Infrastruktur

Menurut (Kodoatie, 2003), infrastruktur merupakan fasilitas-fasilitas fisik yang dikembangkan atau dibutuhkan oleh publik untuk fungsi-fungsi pemerintahan dalam memastikan penyediaan layanan publik seperti ketersediaan air, tenaga listrik, transportasi untuk mendukung pencapaian tujuan ekonomi dan sosial. Sedangkan pendapat ahli lain menyebutkan bahwa infrastruktur didefinisikan sebagai akumulasi dari material, institusional, dan pribadi fasilitas dan data yang tersedia bagi pelaku ekonomi dan yang berkontribusi untuk mewujudkan pemerataan remunerasi input yang sebanding dalam hal alokasi sumber daya yang sesuai, yaitu integrasi lengkap dan tingkat maksimum kegiatan ekonomi (Jochimsen, 1966). Definisi yang dikemukakan Jochimsen membedakannya antara infrastruktur material, kelembagaan, dan pribadi.

Infrastruktur material pada dasarnya harus dipasok oleh negara. Secara tradisional, "infrastruktur" diterapkan pada instalasi permanen yang diperlukan untuk tujuan militer. Sementara penggunaan umum modern dari istilah tersebut menyangkut landasan ekonomi dan organisasi yang diperlukan untuk ekonomi

maju seperti jaringan transportasi, angkatan kerja, dan lainnya (Drosdowski, Scholze-Stubenrecht, & Wermke, 1997). Penyediaan infrastruktur kelembagaan dinilai menjadi tugas negara pula. Namun, pada prinsipnya, agen atau organisasi swasta dianggap bertanggung jawab untuk memasok infrastruktur pribadi dan infrastruktur material.

Menurut (The World Bank, 1994), infrastruktur dibagi menjadi 3 (tiga) kategori sebagai berikut.

- a. Infrastruktur ekonomi, yaitu infrastruktur fisik untuk menunjang aktivitas ekonomi, meliputi utilitas publik (tenaga listrik, air, sanitasi, gas, telekomunikasi), pekerjaan publik (jalan, irigasi, jaringan), dan sektor transportasi (jalan, rel, pelabuhan, landasan pacu).
- b. Infrastruktur sosial, yaitu infrastruktur penunjang kesehatan, pendidikan, dan perumahan.
- c. Infrastruktur administrasi, yaitu meliputi penegakan hukum, kontrol administrasi, dan koordinasi.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2005 tentang Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur, pemerintah mengatur terkait penyediaan infrastruktur yang meliputi infrastruktur jalan, transportasi, pengairan, air minum dan sanitasi, telematika, ketenagalistrikan, serta pengangkutan minyak dan gas bumi. Jenis-jenis infrastruktur tersebut dikategorikan sebagai infrastruktur dasar karena karakteristiknya yang menjadi kebutuhan dasar untuk dimanfaatkan masyarakat luas sehingga perlu diatur oleh pemerintah.

Pembangunan infrastruktur bertujuan untuk meningkatkan konektivitas dan aksesibilitas agar aktivitas ekonomi dapat berjalan lancar. Selain itu, dalam jangka panjang akan timbul *multiplier effect* terhadap pengembangan kawasan serta peningkatan taraf hidup masyarakat sekitar. Pentingnya pembangunan infrastruktur maka pemerintah perlu mengatur alokasi anggaran yang optimal. Penyediaan dana pembangunan infrastruktur diikat dalam suatu komitmen dalam wujud dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden. Dalam RPJMN tersebut disampaikan kebutuhan dana untuk pembangunan infrastruktur. Mekanisme pendanaan pembangunan infrastruktur dapat dilakukan melalui 3 (tiga) metode, yaitu melalui belanja pemerintah pusat, Transfer ke Daerah, dan skema pembiayaan.

Infrastruktur menjadi salah satu pilihan strategis dalam rangka mempercepat pertumbuhan dan pemerataan ekonomi di Indonesia. Akan tetapi, kualitas dan kuantitas infrastruktur Indonesia masih dalam progres untuk dapat menopang pertumbuhan ekonomi nasional. Daya saing infrastruktur Indonesia pun masih berada pada level *mediocre* pada tingkat global. Dengan demikian, percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia perlu ditingkatkan sebagai penggerak ekonomi serta pemerataan pelayanan dasar antarwilayah. Untuk itu, prioritas pembangunan infrastruktur pada periode RPJMN 2020-2024 adalah terkait mendukung pelayanan dasar, pembangunan ekonomi, dan perkotaan. Fokus utama pembangunan infrastruktur tersebut ditopang oleh pembangunan energi dan ketenagalistrikan, serta penyediaan transformasi digital.

Pembangunan infrastruktur tentunya memerlukan pendanaan yang luar biasa besar. Pemerintah menyusun strategi dan komposisi pendanaan sedemikian rupa agar dapat mencapai output infrastruktur yang telah direncanakan. Kebutuhan belanja infrastruktur yang direncanakan pada dokumen perencanaan dapat melampaui kemampuan pendanaan yang dimiliki pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah berupaya juga untuk berinovasi dalam mekanisme pendanaan pembangunan infrastruktur melalui skema *creative financing* seperti Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) dan skema pembiayaan kreatif lainnya.

2.2 Definisi Belanja Negara

Belanja negara merupakan komponen penyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). APBN yang dikelola pemerintah merupakan pernyataan mengenai proyeksi kinerja yang ingin dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam pengukuran keuangan atau uang. Sementara belanja negara dikenal sebagai kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih untuk penyelenggaraan tugas fungsi pemerintahan pusat serta pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam perspektif lain, belanja negara menjadi bentuk realisasi rencana kinerja pemerintah dalam rangka pembangunan dan pelayanan publik. Oleh karena itu, mekanisme belanja negara harus diatur sedemikian rupa agar belanja negara dapat menghasilkan output dan outcome yang telah direncanakan dan menjaga proses belanja tetap terkendali. Output dan outcome tersebut pada akhirnya ditujukan

untuk kepentingan masyarakat yang madani sebagaimana tercantum dalam cita-cita bangsa Indonesia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, belanja negara diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Rincian belanja negara menurut organisasi disesuaikan dengan susunan kementerian negara/lembaga pemerintahan pusat. Rincian belanja negara menurut fungsi antara lain terdiri dari pelayanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan, dan perlindungan sosial. Rincian belanja negara menurut jenis belanja (sifat ekonomi) antara lain terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain.

Belanja negara menjadi salah satu titik strategis penyelenggaraan pemerintahan, karena aktivitas pemerintah dapat dirasakan oleh masyarakat ketika proses belanja telah selesai dilakukan, seperti belanja subsidi, belanja bantuan sosial, belanja bidang pendidikan, dan belanja penyediaan infrastruktur. Pemerintah sebagai pelayan publik harus dapat mengelola anggaran belanja yang tersedia agar dapat menyediakan layanan maupun barang publik yang optimal. Walaupun pemerintah tidak mencari keuntungan dalam penyediaan layanan publiknya, akan tetapi pemerintah tidak dapat menggunakan anggaran belanja tersebut tanpa perencanaan yang matang. Untuk itu, proses belanja tidak dapat dipisahkan dari proses perencanaan anggaran.

Belanja negara juga menjadi instrumen kebijakan fiskal dalam mengatur keseimbangan neraca pembayaran. Oleh sebab itu, pemerintah berperan untuk mengatur dan mengarahkan aktivitas ekonomi yang akan turut memengaruhi perkembangan dan kemajuan pembangunan negara. Menurut (Barro & Sala-I-Martin, 1995), dalam teori pertumbuhan endogen mengemukakan teori dasar yang menyatakan hubungan antara sektor publik (pemerintah) dengan pertumbuhan ekonomi. Menurut teori tersebut, layanan publik yang disediakan pemerintah merupakan input dalam produksi sehingga memberikan dampak dalam perekonomian. Faktor-faktor yang memengaruhi peningkatan kegiatan ekonomi tersebut antara lain akumulasi modal, pertumbuhan penduduk, dan kemajuan teknologi (Williamson, 2014). Faktor-faktor tersebut dapat didukung dan difasilitasi dengan belanja pemerintah.

Secara teknis, belanja negara dapat dilaksanakan apabila suatu kegiatan telah direncanakan dan dianggarkan uangnya dalam dokumen anggaran seperti Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Apabila belanja tidak dilakukan sesuai yang telah dianggarkan tersebut, artinya telah terjadi kekeliruan proses belanja negara. Kekeliruan proses belanja tersebut dapat diklasifikasi menjadi 4 (empat) kategori:

- a. *overspending*, yaitu realisasi belanja melebihi yang telah dianggarkan atau melebihi kebutuhan;
- b. *misspending*, yaitu realisasi belanja tidak sesuai dengan spesifikasi kebutuhan yang telah dianggarkan;

- c. *underspending*, yaitu terdapat realisasi belanja yang tidak terlaksana atau tidak mencapai kebutuhan; dan
- d. *fraud spending*, yaitu realisasi belanja melanggar ketentuan hukum yang berlaku.

Proses belanja berkaitan erat dengan proses perencanaan anggaran atau penganggarannya. Oleh karena itu, mekanisme perencanaan dan penyusunan anggaran berpengaruh pada kualitas belanja. Perencanaan yang baik dapat merumuskan output yang ingin dicapai secara terukur dan berkualitas. Output yang tepat dapat mencapai dampak berupa *outcome* dan *benefit* yang diharapkan dan dibutuhkan oleh masyarakat. Dalam mencapai tujuan merancang anggaran yang efisien dan efektif, pemerintah mengacu pada 3 (tiga) pilar sistem penganggaran yaitu penganggaran terpadu (*unified budgeting*), penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*), dan kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM).

2.3 Revisi Anggaran

Perencanaan anggaran yang baik adalah anggaran yang dapat dilaksanakan sesuai dengan yang telah ditetapkan atau direncanakan sebelumnya. Namun dalam proses penganggaran, tidak dapat dipungkiri bahwa kondisi yang diharapkan tidak terealisasi dengan sempurna karena penyusunan anggaran dilakukan 1 (satu) tahun sebelum tahun anggaran pelaksanaan. Dengan demikian, dapat dimungkinkan bahwa anggaran belanja yang telah ditetapkan kemudian dilakukan perubahan dengan berbagai pertimbangan. Perubahan yang dimaksud disebut dengan proses

revisi anggaran. Revisi anggaran ini dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi dan prioritas kebutuhan yang dinamis, serta sebagai upaya meningkatkan efektivitas, kualitas belanja, dan optimalisasi penggunaan anggaran yang terbatas.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 199/PMK.02/2021 tentang Tata Cara Revisi Anggaran, revisi anggaran merupakan perubahan rincian anggaran yang telah ditetapkan berdasarkan Undang-Undang mengenai APBN dan disahkan dalam daftar isian pelaksanaan anggaran Tahun Anggaran berkenaan. Definisi dari kata revisi sendiri menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah peninjauan (pemeriksaan) kembali untuk perbaikan; memperbaiki; memperbarui. Dengan demikian, revisi anggaran merupakan proses peninjauan kembali terhadap anggaran yang telah ditetapkan untuk perbaikan. Artinya terdapat perubahan, perbaikan, maupun penyesuaian atas anggaran yang sebelumnya telah ditetapkan sehingga perlu dilakukan revisi agar kembali sesuai dengan kondisi yang diinginkan.

Revisi anggaran terdiri dari 3 (tiga) jenis: revisi anggaran dalam hal pagu anggaran berubah; revisi anggaran dalam hal pagu anggaran tetap; dan revisi administrasi. Ketiga klasifikasi tersebut dapat diuraikan sebagai berikut.

- a. Revisi anggaran dalam hal pagu anggaran berubah merupakan perubahan rincian anggaran yang disebabkan oleh penambahan atau pengurangan pagu belanja bagian anggaran Kementerian/Lembaga dan/atau BA BUN, termasuk pergeseran rincian anggarannya.
- b. Revisi anggaran dalam hal pagu anggaran tetap merupakan perubahan rincian belanja bagian anggaran Kementerian/Lembaga dan/atau BA BUN yang

dilakukan dengan pergeseran rincian anggaran dalam 1 (satu) bagian anggaran Kementerian/Lembaga atau BA BUN yang tidak menyebabkan penambahan atau pengurangan pagu belanja dan pagu pengeluaran pembiayaan.

- c. Revisi administrasi meliputi revisi yang disebabkan oleh perbaikan/ralat/koreksi administrasi, perubahan rumusan yang tidak terkait dengan anggaran, dan/atau revisi lainnya yang ditetapkan sebagai revisi administrasi.

Revisi anggaran dapat dilakukan dalam hal terdapat: perubahan Undang-Undang mengenai APBN Tahun Anggaran berkenaan; perubahan kebijakan pemerintah, termasuk perubahan sebagai akibat kebijakan penyesuaian belanja negara; perubahan kebijakan Kementerian/Lembaga dalam pencapaian target dan sasaran sesuai tugas dan fungsinya; dan/atau perubahan informasi dalam RKA-K/L, RDP BUN, dan/atau DIPA/DIPA BUN. Penyusunan revisi anggaran dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan mengenai penyusunan RKA-K/L dan RKA-BUN dan/atau kebijakan Menteri Keuangan terkait pembatasan proporsi pagu akun tertentu. Revisi anggaran dapat dilakukan setelah DIPA Petikan dan/atau DIPA BUN Tahun Anggaran berkenaan ditetapkan.

2.4 Kebijakan *Refocusing* Kegiatan dan Realokasi Anggaran

Implikasi pandemi Covid-19 yang memuncak pada tahun 2020 di Indonesia telah berdampak antara lain terhadap melemahnya pertumbuhan perekonomian nasional, menurunnya prospek penerimaan negara, serta adanya peningkatan belanja dan pembiayaan negara. Hal tersebut mengharuskan pemerintah mengambil langkah luar biasa dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Peraturan Pemerintah tersebut selanjutnya ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020. Di dalam peraturan tersebut, terdapat pasal yang mengatur terkait Kebijakan Keuangan Negara, khususnya Penganggaran dan Pembiayaan. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2020 tersebut mengatur antara lain bahwa Pemerintah berwenang untuk melakukan hal-hal:

- a. menetapkan batasan defisit anggaran, dengan ketentuan sebagai berikut:
 1. melampaui 3% (tiga persen) dari Produk Domestik Bruto (PDB) selama masa penanganan Covid-19 dan/atau untuk menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan paling lama sampai dengan berakhirnya Tahun Anggaran 2022;
 2. besaran defisit akan kembali menjadi paling tinggi sebesar 3% (tiga persen) dari PDB sejak Tahun Anggaran 2023; dan
 3. penyesuaian besaran defisit sebagaimana dimaksud pada angka 1 menjadi sebagaimana dimaksud pada angka 2 dilakukan secara bertahap.
- b. menyesuaikan besaran belanja wajib (*mandatory spending*) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait;
- c. melakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarfungsi, dan/atau antarprogram;

- d. mengambil tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban APBN, yang anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut belum tersedia atau tidak cukup tersedia, serta menentukan proses dan metode pengadaan barang/jasa;
- e. menggunakan anggaran yang bersumber dari:
 - 1. Sisa Anggaran Lebih (SAL);
 - 2. dana abadi dan akumulasi dana abadi pendidikan;
 - 3. dana yang dikuasai negara dengan kriteria tertentu;
 - 4. dana yang dikelola oleh Badan Layanan Umum; dan/atau
 - 5. dana yang berasal dari pengurangan Penyertaan Modal Negara pada BUMN.
- f. menerbitkan Surat Utang Negara dan/atau Surat Berharga Syariah Negara dengan tujuan tertentu khususnya dalam rangka pandemic *Covid-19* untuk dapat dibeli oleh Bank Indonesia, BUMN, investor koperasi, dan/atau investor ritel;
- g. menetapkan sumber-sumber pembiayaan anggaran yang berasal dari dalam dan/atau luar negeri;
- h. memberikan pinjaman kepada Lembaga Penjamin Simpanan (LPS);
- i. mengutamakan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (*refocusing*), penyesuaian alokasi, dan/atau pemotongan/penundaan penyaluran anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa, dengan kriteria tertentu;
- j. memberikan hibah kepada Pemerintah Daerah; dan/atau
- k. menyederhanakan mekanisme dan dokumen di bidang keuangan negara.

Ketentuan lebih lanjut atas kebijakan keuangan negara tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 38/PMK.02/2020 tentang Pelaksanaan Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Dalam hal melaksanakan ketentuan terkait *refocusing*, penyesuaian alokasi, dan pergeseran anggaran, Menteri/Pimpinan Lembaga mengutamakan penggunaan anggaran yang tersedia dalam DIPA untuk kegiatan yang mendukung percepatan penanganan pandemi Covid-19 sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga. Kegiatan yang mendukung percepatan penanganan pandemi Covid-19 tersebut antara lain difokuskan pada:

- a. kegiatan bidang kesehatan;
- b. pemberian Jaring Pengaman Sosial (*Social Safety Net*); dan
- c. dukungan dunia usaha dan program pemulihan ekonomi nasional (PEN).

Dalam menyelenggarakan kegiatan yang mendukung percepatan penanganan pandemi Covid-19 tersebut, satuan kerja pada Kementerian/Lembaga memperhatikan:

- a. kesesuaian kegiatan dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga;
- b. jumlah dan harga yang efektif, efisien, dan akuntabel sesuai dengan perkembangan situasi kedaruratan; dan
- c. arahan Presiden dan pimpinan Kementerian/Lembaga.

Untuk mendanai penyelenggaraan kegiatan yang mendukung percepatan penanganan pandemi Covid-19 tersebut, Menteri/Pimpinan Lembaga turut melakukan realokasi anggaran/penghematan yang berasal dari:

- a. belanja barang mencakup perjalanan dinas, biaya rapat, honorarium, dan belanja nonoperasional, serta belanja barang lainnya yang terhambat akibat adanya pandemi Covid-19 atau dapat ditunda ke tahun berikutnya; dan
- b. belanja modal untuk proyek-proyek/kegiatan yang nonprioritas, yang terhambat akibat adanya pandemi Covid-19 atau dapat ditunda ke tahun berikutnya, atau diperpanjang waktu penyelesaiannya, sepanjang memungkinkan.

Dalam rangka pendanaan kegiatan tersebut, Menteri/Pimpinan Lembaga melakukan identifikasi dan reviu atas hal-hal berikut:

- a. belanja operasional dan nonoperasional yang dapat dihemat;
- b. proyek-proyek yang dapat ditunda; dan
- c. proyek *multi years* untuk dapat diperpanjang masa penyelesaiannya, sepanjang memungkinkan.

Selain itu, Menteri/Pimpinan Lembaga juga diperkenankan melakukan *self-blocking* dalam rangka pendanaan tersebut dan setelah melakukan *refocusing* dan *self-blocking* tersebut agar segera mengusulkan revisi anggaran.