

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Teori Umum Anggaran

2.1.1 Pengertian Anggaran

Pendapat mengenai anggaran menurut Suparmoko yang dikutip oleh (Anggara, 2016) anggaran merupakan perincian yang berisi pernyataan mengenai penerimaan ataupun pengeluaran negara yang dibutuhkan dalam waktu tertentu yaitu satu tahun.

Anggaran atau rencana keuangan merupakan suatu rancangan transaksi keuangan berupa pendapatan dan biaya yang akan digunakan oleh manajemen dalam periode tertentu di masa mendatang. Anggaran pemerintah merupakan rencana keuangan yang telah disepakati oleh lembaga eksekutif dan legislatif yang mencakup pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan untuk periode satu tahun. Di Indonesia, rencana keuangan ini diwujudkan dalam APBN dan APBD.

2.1.2 Tujuan dan Fungsi Anggaran

Menurut bukunya yang berjudul *The Theory of Public Finance, a Study in Public Economy* (Musgrave, 1959) kebijakan anggaran memiliki 3 fungsi utama yaitu:

- (1) Fungsi alokasi

Fungsi pemerintah yang digunakan untuk mengalokasikan pendapatan negara sesuai target dengan tujuan menciptakan keseimbangan dan efisiensi perekonomian di masyarakat. Pemerintah menentukan alokasi yang diperlukan serta kebijakan yang akan diambil untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

(2) Fungsi distribusi

Fungsi di mana pemerintah menyalurkan pendapatan negara yang telah dialokasikan kepada masyarakat dengan prinsip keadilan dan kepatutan. Dalam fungsi ini, pemerintah harus menentukan langkah-langkah yang tepat agar dalam proses distribusi dapat diterima secara layak dan merata.

(3) Fungsi stabilisasi

Fungsi pemerintah untuk mengamankan kestabilan tingkat harga dan kesempatan kerja. Pemerintah berperan untuk mengendalikan tingkat harga dengan menghindari kenaikan harga (inflasi) dan penurunan harga (deflasi). Pemerintah juga memiliki peran untuk meningkatkan kesempatan kerja agar tercipta keseimbangan dalam perekonomian.

Pada dasarnya anggaran dijadikan sebagai alat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah untuk menjadi pedoman atau arahan dalam proses mencapai target dan tujuannya. Dengan adanya deskripsi yang terperinci maka anggaran dapat memberikan batasan dalam setiap ketidakpastian yang muncul dalam proses pencapaian tujuan. Anggaran juga akan membantu dalam proses pengambilan keputusan dan akan mempermudah evaluasi kinerja pada saat akhir periode.

2.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, mengatur tentang Keuangan Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yaitu suatu rancangan sistematis persiapan atau rencana keuangan tahunan yang disepakati oleh pemerintah daerah dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hal tersebut juga didiskusikan dan disahkan oleh pemerintah daerah bersama dengan DPRD serta disahkan dan diresmikan dengan peraturan daerah. Anggaran ini nantinya dijadikan sebagai rencana aturan dasar tata kelola keuangan daerah dengan kurun waktu 12 bulan atau satu tahun yaitu sejak tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember.

Menurut pasal 27 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 yang mengatur tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, komponen pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah membentuk menjadi sebuah satu kesatuan yaitu APBD. Pendapatan daerah merupakan keseluruhan hak milik daerah yang ditujukan sebagai pemberi kenaikan nilai kekayaan bersih dalam kurun waktu yang sudah ditetapkan. Melalui Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) pendapatan daerah disalurkan dan diterima serta tidak dibayarkan kembali oleh daerah. Kewajiban pemerintah di daerah yang mengurangi kekayaan daerah di waktu tertentu dikenal dengan istilah belanja daerah. Pengeluaran untuk belanja daerah berasal dari RKUD dan atas pengeluaran tersebut daerah tidak akan kembali menerimanya. Pembiayaan meliputi perolehan yang wajib dibayarkan kembali dan pengeluaran yang nantinya dapat diperoleh kembali di tahun ini ataupun pada tahun anggaran selanjutnya.

Pendapatan daerah ini secara terperinci meliputi Pendapatan Asli Daerah atau yang disingkat PAD, pendapatan transfer, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan yang bersumber langsung dari daerah setempat dan dipungut sesuai dengan peraturan daerah yang berupa pajak dan retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan asli lain-lain daerah yang sah. Pendapatan transfer didapatkan dari pemerintah pusat lalu diberikan kepada pemerintah daerah, pendapatan transfer juga bisa bersumber dari daerah lain. Pendapatan transfer dari pemerintah pusat terdiri dari Dana Perimbangan, Dana Insentif Daerah (DID), Dana Otonomi Khusus (DOK), Dana Keistimewaan, dan Dana Desa. Sedangkan pendapatan transfer yang diperoleh dari daerah lain berupa pendapatan bagi hasil dan pendapatan bantuan keuangan. pendapatan lain-lain daerah tidak bersumber dari pendapatan asli daerah dan pendapatan transfer. Pendapatan lain-lain daerah yang sah dapat berwujud hibah, dana darurat, dan lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Belanja daerah ditujukan sebagai seluruh pembiayaan operasi yang terdapat di dalam suatu pemerintahan dan menjadi otoritas daerah yang terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan pilihan. Pelayanan dasar yang meliputi pelayanan umum, ekonomi, ketertiban dan keamanan, perlindungan lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, pariwisata, kesehatan, pendidikan dan perlindungan sosial akan menjadi keutamaan atau prioritas dalam belanja daerah.

Belanja daerah dikelompokkan berdasarkan urusan, organisasi, kegiatan, kelompok, jenis, objek belanja dan program. Untuk pengeluaran kegiatan sehari-

hari dalam penggunaan manfaat jangka pendek, terdapat belanja operasi yang mana meliputi belanja pegawai, barang dan jasa, bunga, subsidi, hibah, dan belanja bantuan sosial. Sedangkan anggaran yang keluar untuk perolehan aset tetap dan lainnya serta memberikan manfaat dalam jangka panjang terdapat pada belanja modal. Selain itu, pengeluaran anggaran yang dibutuhkan dalam keadaan yang darurat dan tidak dapat diprediksi diklasifikasikan sebagai belanja tidak terduga serta pelimpahan dana yang ditujukan ke pemerintah daerah lainnya termasuk ke dalam belanja transfer berupa belanja bagi hasil dan belanja bantuan keuangan.

Pembiayaan ditujukan untuk menutup defisit dan/atau mengalokasikan surplus yang diakibatkan dari adanya selisih antara besarnya pendapatan daerah dengan belanja daerah. Pembiayaan daerah meliputi penerimaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan berasal dari sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) dari periode lalu, pencairan dari dana cadangan, hasil penjualan dari kekayaan daerah yang dipisahkan, pinjaman dari daerah, penerimaan kembali pinjaman, dan penerimaan pembiayaan lainnya yang sudah didasarkan atas peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengeluaran pembiayaan digunakan untuk melakukan pembayaran cicilan pokok atas utang yang jatuh tempo, investasi dari pemerintah daerah, membentuk dana cadangan, pemberian pinjaman untuk daerah lain, serta pengeluaran pembiayaan lain yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

2.3 Proses Pengelolaan APBD

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 mengatur tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pengelolaan keuangan daerah yang dijalankan

melalui APBD mencakup seluruh aktivitas perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban. Rencana Kerja Pemerintah Daerah diperuntukkan sebagai pedoman dalam hal penyusunan rancangan APBD untuk mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Penyusunan APBD diselaraskan dengan keperluan penyelenggaraan pemerintahan dan potensi pendapatan milik daerah.

Dalam pelaksanaan pengelolaan pendapatan dan belanja daerah didasarkan pada beberapa prinsip, yaitu:

- a. Seluruh penerimaan yang berupa uang, barang maupun jasa perlu dianggarkan.
- b. Semua hasil dari pembiayaan, belanja, serta pendapatan akan dirumuskan dengan cara bruto.
- c. Besarnya hasil pendapatan ialah perkiraan yang dapat terukur serta tercapai berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- d. Dalam melaksanakan penganggaran pengeluaran perlu diorong melalui ketepatan penerimaan yang memiliki jumlah cukup dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Atas prinsip-prinsip tersebut maka anggaran yang ditetapkan oleh daerah merupakan anggaran berbasis kinerja, yaitu anggaran yang menunjukkan implikasi antara pendanaan dengan hasil kinerja yang memperhatikan efisiensi dalam pencapaiannya.

Pengelolaan APBD dimulai dengan proses penyusunan rancangan APBD yang diawali dari pembuatan dan penyampaian kebijakan umum APBD yang akan

digunakan sebagai dasar penyusunan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Atas kebijakan umum APBD yang telah disepakati tersebut, pemerintah daerah beriringan dengan DPRD menelaah Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) lalu dilanjutkan dengan menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) oleh kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk tahun berikutnya. Pengajuan rancangan perda beserta dengan dokumen pendukungnya oleh pemerintah daerah kepada DPRD untuk pengambilan keputusan. Dalam hal ini DPRD dapat mengemukakan gagasan yang mungkin menyebabkan adanya perubahan total pada penerimaan dan pengeluaran dalam rancangan Perda tentang APBD. Jika DPRD tidak menyetujui rancangan Perda yang telah diserahkan, maka Perda dapat melaksanakan anggaran dengan nominal maksimal sebesar nominal APBD tahun anggaran sebelumnya.

Pelaksanaan atas perda terkait APBD yang telah disahkan dilimpahkan kepada pemerintah daerah melalui keputusan kepala daerah. Dalam hal penatausahaan, pemerintah daerah memiliki kewajiban dalam penyusunan laporan realisasi semester pertama APBD serta perkiraan untuk semester berikutnya dan harus tersampaikan kepada DPRD karena akan dibahas secara bersama. Apabila dalam perkembangannya terdapat keadaan yang berubah yang mengakibatkan diperlukan adanya penyesuaian APBD, pemerintah daerah perlu membahas bersama dengan DPRD terkait susunan perkiraan APBD yang berubah. Penggunaan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya bisa dilakukan oleh pemerintah daerah apabila sedang berada di dalam keadaan yang darurat dengan

menyampaikan rancangan perubahan APBD dan disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA).

Pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBD disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD dengan menyampaikan laporan keuangan yang sebelumnya diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Laporan keuangan yang dimaksud meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK) beserta lampiran laporan keuangan perusahaan daerah yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

2.4 Dasar Hukum Pelaksanaan Anggaran Selama Pandemi COVID-19

2.4.1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2020

Terjadinya pandemi COVID-19 yang melanda sebagian besar negara di dunia memberikan dampak yang cukup besar di bidang perekonomian. Hal ini membuat pemerintah melakukan berbagai upaya untuk meminimalisasi dampak pandemi COVID-19 agar perekonomian dapat stabil dengan melakukan penyesuaian anggaran belanja. Pada Perpres Nomor 113 Tahun 2020 mengatur tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2021, terdapat perubahan anggaran belanja untuk menyelenggarakan kebijakan dan dalam rangka pembiayaan penyelenggaraan lanjutan penanganan pandemi COVID-19 serta pemulihan ekonomi nasional pada tahun anggaran 2021.

Wabah COVID-19 yang belum selesai membuat anggaran tahun 2021 memiliki tantangan dan ketidakpastian yang tinggi. Dengan sebagian upaya pemulihan yang telah dilakukan, pemerintah mengasumsikan tumbuhnya

perekonomian negara Indonesia pada tahun 2021 menyentuh angka 5%. Dengan upaya menjaga stabilitas ekonomi, nilai tukar rupiah dapat diperkirakan stabil pada harga Rp 14.600,00 dengan inflasi yang dapat dikendalikan pada tingkat 3,0% dan rata-rata suku bunga SBN mencapai 7,29%.

Pemerintah menggunakan sisi belanja negara untuk proses transformasi menuju era *new normal* yang akan dilakukan secara bertahap. Pemerintah memfokuskan pada persoalan mengenai kesehatan, ekonomi, dan social yang dihadapi pasca pandemi. Selain itu, pemerintah juga berusaha menghindari pendapatan kelas menengah (*middle income trap*) dengan melakukan efisiensi pada belanja.

2.4.2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2020

Berdasarkan Permendagri Nomor 39 Tahun 2020 mengatur tentang Pengutamaan Penggunaan Alokasi Anggaran Untuk Kegiatan Tertentu, Perubahan Alokasi, dan Penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, guna menangani pandemi dan mengatasi ancaman bagi perekonomian daerah maka pemerintah menetapkan kebijakan keuangan dengan melakukan *refocusing* anggaran pembiayaan, pendapatan, serta belanja daerah. Dalam alokasi anggaran yang disesuaikan, pemerintah melakukan transformasi alokasi anggaran kelompok, jenis, obyek, dan rincian obyek pada pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah. Transformasi tersebut difokuskan dalam menangani hal-hal yang terkait dengan kesehatan, menangani dampak ekonomi usaha daerah, dan menyediakan jaring pengaman sosial (*social safety net*).

Anggaran pendapatan daerah yang diperoleh disesuaikan pengalokasiannya mencakup pendapatan asli daerah, pendapatan transfer, dan/atau lain-lain pendapatan daerah yang sah. Cara yang dilakukan sebagai transformasi atau penyesuaian alokasi anggaran pendapatan daerah yang asli yaitu dengan memperhitungkan potensi pajak dan retribusi di daerah tersebut dengan memperhatikan asumsi makro berupa perkembangan rasio perpajakan daerah dan ekonomi, serta tingkat inflasinya. Alokasi anggaran selanjutnya yang perlu penyesuaian adalah belanja daerah yang dilakukan dengan cara rasionalisasi atau mengubah alokasi belanja daerah. Penyesuaian ini juga menggunakan sebagian atau keseluruhan belanja infrastruktur sebesar 25% yang berasal dari dana transfer umum untuk menangani wabah COVID-19.

Penyesuaian alokasi anggaran dilakukan melalui perubahan peraturan kepala daerah mengenai uraian APBD yang diberitahukan kepada DPRD dan dicantumkan ke dalam peraturan daerah tentang perubahan APBD. Sebagai bentuk pertanggungjawaban, pemerintah daerah berkewajiban untuk menyampaikan laporan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran kegiatan tertentu (*refocusing*), perubahan alokasi, serta penggunaan APBD yang akan disampaikan kepada Menteri melalui Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah. Laporan ini harus mencakup laporan penyesuaian APBD, dan laporan alokasi serta penggunaan APBD untuk penanganan COVID-19 yang akan disampaikan kepada Kemendagri melalui Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah dan ditembuskan kepada Kementerian Keuangan melalui Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.

Laporan-laporan tersebut akan dijadikan sebagai peninjauan dalam penyaluran dana alokasi umum dan disampaikan setelah melakukan penyesuaian APBD.