

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Pendapatan Negara

Pendapatan negara merupakan salah satu komponen dalam anggaran pendapatan belanja negara. Anggaran pendapatan belanja negara atau yang kemudian disebut APBN menurut Pasal 1 Undang Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara merupakan rencana keuangan pemerintah pusat yang diketahui dan disetujui oleh DPR yang terdiri dari setidaknya 3 komponen yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan yang disusun berdasarkan kebutuhan dalam melaksanakan pemerintahan, kemampuan pemerintah pusat mengumpulkan penerimaan negara. Pendapatan Negara berdasarkan Pasal 1 Undang Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara ialah hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah kekayaan bersih, hak-hak yang dimaksud dapat berupa penerimaan perpajakan, hibah, dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) seperti pendapatan dari sektor pelayanan tertentu yang diatur melalui peraturan yang terkait dan bisa dari hasil pengelolaan kekayaan

negara. Pendapatan negara ini termuat dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dimana pemerintah memproyeksikan dan menargetkan rencana pendapatan negara berdasarkan beberapa faktor yang memengaruhi.

Untuk mengelola keuangan negara setiap tahun dikelola dengan APBN, pemerintah membagi kewenangan pengelolaan keuangan negara kepada 2 entitas pemerintahan, yaitu pemerintah pusat dan daerah (pemerintahan di bawah pemerintah pusat) dengan kewenangan tertinggi tetap dipegang Presiden sebagai kepala pemerintahan negara. Dalam pemerintahan pusat Menteri Keuangan diberi kewenangan untuk mengelola keuangan negara atau juga sering disebut *Chief Financial Officer* (CFO), Sedangkan menteri teknis dan kepala lembaga diberi kewenangan untuk menggunakan uang negara sesuai APBN yang di sahkan tiap tahunnya (*Chief Operating Officer* / COO). Untuk pendapatan daerah pemerintah pusat melalui otonomi daerah, memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan serta penggunaan keuangan daerahnya masing-masing dengan Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) sebagai pengelola keuangan daerah atau CFO daerah dan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) sebagai COO daerah.

Melalui otonomi daerah beberapa pendapatan negara dikelola oleh pemerintah daerah, sehingga masing masing baik pemerintah pusat maupun daerah bisa menghimpun dan memiliki pendapatannya sendiri, untuk

pendapatan yang dikelola oleh pemerintah pusat sendiri ada 3 klasifikasi pendapatan, yaitu penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, dan hibah.

1. Penerimaan Perpajakan

Penerimaan pajak ialah segala penerimaan yang bersumber dari pajak yang dipungut dari dalam negeri dan perdagangan internasional. Pajak adalah gejala masyarakat, yang artinya pajak hanya ada di dalam masyarakat (Rochmat Soemitro dalam Suandy, 2000). Menurut Pasal 1 Undang Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan, Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. dapat disimpulkan bahwa pajak merupakan salah satu bentuk partisipasinya untuk memajukan bangsa dengan membayar pungutan wajib yang kemudian dikelola dan di pertanggungjawabkan oleh pemerintah.

Adapun jenis-jenis pajak yang dikelola oleh pemerintah pusat antara Lain Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Pajak Penjualan Barang Mewah (PPnBM), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), bea materai, dan Bea Hasil Perolehan Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB). Untuk pajak bumi dan bangunan, pemerintah pusat berbagi tugas dengan pemerintah daerah, pemerintah pusat memungut dan mengelola pajak bumi

dan bangunan selain PBB perdesaan dan perkotaan begitu juga dengan BPHTB-nya.

2. Penerimaan Negara Bukan Pajak

Penerimaan negara bukan pajak yang selanjutnya disingkat PNBP adalah pungutan yang dibayar oleh orang pribadi atau badan dengan memperoleh manfaat langsung maupun tidak langsung atas layanan atau pemanfaatan sumber daya dan hak yang diperoleh negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang menjadi penerimaan pemerintah pusat di luar penerimaan perpajakan dan hibah serta dikelola dalam mekanisme pendapatan dan belanja negara. PNBP terklasifikasi dalam enam objek yang meliputi: pemanfaatan sumber daya alam, pelayanan, pengelolaan kekayaan negara dipisahkan, pengelolaan barang milik negara, pengelolaan dana, dan hak negara lainnya.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak merupakan dasar hukum terkait PNBP. Peraturan tersebut berkaitan dengan klasifikasi dan kejelasan bentuk PNBP yang diterima negara, dan tarif PNBP yang kemudian diatur lebih lanjut pada peraturan pemerintah dan/atau peraturan menteri

3. Hibah

Hibah yaitu berupa pendapatan pajak daerah, pendapatan daerah non-pajak, pendapatan transfer, dan hibah baik yang diteruskan ke pemerintah daerah maupun langsung ke pemerintah daerah. Semua pendapatan itu diklasifikasikan menjadi 3 pendapatan yaitu pendapatan asli

daerah, pendapatan transfer, dan pendapatan lainnya yang sah..

2.2 Pendapatan Daerah

Berdasarkan pada Bab VI Pemerintah Daerah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, otonomi daerah memberikan kesempatan pemerintahan regional, seperti pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, untuk menyelenggarakan, mengatur, dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Sesuai amanat UUD 1945 dibuat beberapa peraturan teknis terkait dengan pemerintahan daerah, dalam Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di jelaskan bahwa pemerintah daerah membuat rencana anggarannya sendiri setiap tahunnya melalui anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) yang terdiri dari komponen pendapatan, belanja, dan pembiayaan.

Pendapatan daerah sebagai komponen APBD terdiri dari beberapa sumber, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dijelaskan bahwa pendapatan daerah bersumber dari pendapatan asli daerah (PAD), pendapatan transfer dan pendapatan lain yang sah.

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Dalam UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Daerah dan Pusat, PAD adalah semua hak Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode anggaran. Dalam PP Nomor 12 Tahun 2019 dijelaskan bahwa PAD terdiri dari beberapa sub komponen yaitu pajak

daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain lain pendapatan yang sah.

Sama seperti pemerintah pusat, pemerintah daerah juga memungut pajak, seperti PKB untuk provinsi ,PBB-P2 atau pajak atas bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau badan, sekain kawasan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan yang dipungut oleh kabupaten/kota. Selain itu pemerintah daerah juga memungut retribusi daerah yang mana dipungut atas penyediaan izin jasa/pelayanan seperti halnya pelayanan kesehatan juga penyediaan jasa parkir. Untuk pendapatan dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan berkaitan erat dengan pendapatan BUMD yang merupakan implementasi dari pengelolaan keuangan daerah yang dipisahkan. Kemudian pendapatan pemerintah daerah yang lain dapat diperoleh pengelolaan dana abadi daerah, hasil penjualan badan milik daerah, hasil kerja sama daerah, hasil pengelolaan dana bergulir, jasa giro, penerimaan komisi atau potongan, pendapatan bunga, pendapatan ganti rugi, pendapatan denda, pendapatan badan layanan umum daerah (BLUD) dan pendapatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Pendapatan Transfer

Selain pendapatan asli daerah, pemerintah daerah juga mendapat porsi APBN melalui dana transfer, yang terdiri dari dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dana otonomi khusus, dana keistimewaan, dan dana desa. DBH merupakan hasil pendapatan

pemerintah pusat (dalam APBN) yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk pelaksanaan desentralisasi, DBH memiliki dua sumber yaitu perpajakan dan hasil pemanfaatan sumber daya alam. Selain DBH pemerintah pusat juga mengalokasikan dana dalam bentuk alokasi umum dan khusus, dana alokasi umum (DAU) wajib diberikan kepada pemerintah daerah untuk melakukan pemerataan kemampuan fiskal daerah, sedangkan dana alokasi khusus (DAK) hanya diberikan kepada daerah yang memenuhi persyaratan tertentu sebagai insentif daerah atas kinerjanya ataupun sebagai tugas pembangunan (fasilitas maupun sarana prasarana yang telah menjadi kewajiban pemerintah daerah) untuk mencapai prioritas nasional terutama di daerah tertinggal atau meiliki kemampuan fiskal dibawah rata-rata nasional, oleh karena itu selain pemerintah daerah, pemerintah desa pun di beri porsi APBN dalam bentuk dana desa sehingga desa memiliki kemampuan untuk melakukan pembangunan masyarakat maupun infrastruktur desa secara mandiri.

Beberapa daerah di Indonesia, memiliki daerah daerah yang diberi wewenang khusus dalam mengatur dan menjalankan pemerintahan di daerahnya sesuai peraturan perundang-undangan yang secara khusus membahas tentang daerah khusus tersebut. Untuk menjunjang wewenang khusus di daerah khusus tersebut, pemerintah pusat memberikan porsi APBN dalam bentuk dana otonomi khusus untuk daerah otonomi khusus, dan dana keistimewaan untuk daerah istimewa. Untuk saat ini Indonesia memiliki tiga daerah otonomi khusus dan dua daerah istimewa.

3. Lain Lain Pendapatan Daerah yang Sah

Pendapatan selain PAD dan transfer diklasifikasikan sebagai lain lain pendapatan daerah yang sah yang berupa pendapatan hibah, dan dana darurat. Dana darurat biasanya diperoleh dari APBN atas bencana yang melanda daerah dan pemerintah daerah tidak memiliki kemampuan untuk menanganinya.

Sebagai bagian dari keuangan daerah, pendapatan daerah menjadi sesuatu vital sehingga harus di kelola dengan baik dan benar sehingga pemerintah pusat melimpahkan kewenangannya atas keuangan daerah kepada pemerintah daerah. Yang dalam prakteknya pemerintah daerah membagi tugas pengelolaan keuangan daerah kepada kepala daerah dan perangkat daerah. Kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan keuangan daerah tertinggi, SKPKD yang menjalankan tugas sebagai pengelola keuangan daerah, dan SKPD sebagai pengguna anggaran/barang.

2.3 Badan Layanan Umum Dearah

Dalam mengelola keuangan daerah, pemerintah daerah dituntut untuk mengedepankan pelaksanaan anggaran yang sesuai dengan rencana yang telah dibuat (APBD) yang disahkan melalui peraturan daerah yang menjadi payung hukum dalam pelaksanaan anggaran pemerintah daerah. Namun hal memberi pemerintah daerah Batasan untuk menanggapi perbedaan antara isu yang sedang berkembang dengan proyeksi yang adadi APBD. Pemerintah daerah dapat melakukan perubahan APBD setelah satu semester pelaksanaan APBD, hal ini menjadikan pemerintah lebih kaku dalam mengelola

keuangannya yang berdampak pada pelayanan yang terbatas pada pagu yang dianggarkan. Sedangkan disisi lain pemerintah harus memberikan layanan kepada masyarakat dengan sebaik-baik mungkin, yang berdampak pada pelayanan yang kurang efektif dan efisien.

Berkenaan dengan keterbatasan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan berkaitan dengan pelayanan publik, maka pemerintah daerah diizinkan untuk menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum atau PPK-BLUD yang sebut BLUD. Melalui Permendagri Nomor 79 tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah, pemerintah daerah diberikan keleluasaan mengelola keuangannya berkaitan dengan pelayanan publik. Dalam pasal satu Permendagri nomor 79 tahun 2018 dijelaskan bahwa sistem BLUD diterapkan pada unit pelaksana teknis dinas/badan daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang memiliki fleksibilitas dalam mengelola keuangan namun tidak melanggar dari ketentuan umum yang ditetapkan daerah. Dengan diterapkannya sistem BLUD ini diharapkan pemerintah daerah dapat menyediakan layanan umum yang lebih efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan tetap memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat yang sejalan dengan praktek bisnis yang sehat, sehingga dapat bersaing dengan penyedia pelayanan publik dari sektor swasta.

Dengan penerapan sistem BLUD, setiap unit pelaksana teknis dinas yang menerapkan BLUD berkewajiban untuk menyusun rencana kegiatan lima tahunan yang di sebut dengan rencana strategis BLUD (Renstra BLUD)

yang dijabarkan setiap tahunnya menggunakan rencana bisnis anggaran BLUD (RBA BLUD) yang diajukan ke PPKD melalui kepala SKPD. RBA BLUD ini berisi rincian anggaran yang berisi pendapatan, belanja, dan pembiayaan. RBA BLUD ini merupakan pedoman BLUD untuk melaksanakan anggarannya, yang dalam realisasinya memiliki fleksibilitas untuk melakukan perubahan sejalan dengan kebijakan daerah, ketersediaan anggaran dari kegiatan operasional, besarnya volume kegiatan pada BLUD tersebut.

2.4 Pendapatan Badan Layanan Umum Daerah

Sebagai bagian dari keuangan daerah, pendapatan BLUD dikelola melalui mekanisme APBD. Dalam struktur APBD, pendapatan BLUD diklasifikasikan sebagai lain-lain pendapatan asli daerah berdasarkan Permendagri Nomor 79 Tahun 2018. Selain berkontribusi dalam APBD, pendapatan BLUD juga berasal dari porsi APBD, yang menandakan keterkaitan erat satu sama lainnya.

Selain berasal dari APBD, berdasarkan pasal 52 Permendagri Nomor 79 Tahun 2018 pendapatan BLUD juga bersumber dari beberapa pendapatan lainnya yang terdiri dari pendapatan layanan BLUD, hibah, hasil kerjasama, dan lain lain pendapatan BLUD yang sah seperti pendapatan jasa giro, bunga, keuntungan arbitrase mata uang, pengembangan usaha, investasi, dan komisi atas penjualan atau pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh BLUD. Seluruh pendapatan tersebut dapat secara langsung digunakan oleh BLUD untuk membiayai keperluan operasional BLUD untuk menyediakan layanan

kepada masyarakat. Untuk menampung seluruh pendapatan BLUD, BLUD menggunakan rekening kas khusus BLUD sesuai persetujuan dari kepala daerah, mengingat BLUD merupakan bagian dari keuangan daerah yang tidak dipisahkan.

Dalam pelaksanaan anggaran, dapat ditemui sisa lebih perhitungan anggaran yang bersumber dari selisih realisasi penerimaan dan pengeluaran BLUD. Sisa lebih perhitungan anggaran itu dapat digunakan pada tahun anggaran selanjutnya melalui mekanisme APBD. Akan tetapi pada kondisi tertentu, kepala daerah juga dapat meminta sisa lebih perhitungan anggaran tersebut untuk disetor secara keseluruhan ke kas daerah.

2.5 Kebijakan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam menangani Pandemi Covid-19

Pada awal tahun 2020 dunia dikejutkan dengan munculnya wabah penyakit Covid-19, Pemerintah Republik Indonesia secara sigap merespon kemunculan wabah penyakit Covid-19 melalui penyiapan regulasi terkait penyesuaian anggaran. Kebijakan penyesuaian anggaran ini diawali dengan dikeluarkannya Surat Edaran Menteri Keuangan nomor SE-6/MK.02/2020 tahun 2020 tentang *Refocusing* Kegiatan dan Realokasi Anggaran Kementerian/Lembaga dalam rangka Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease* 2019 (Covid-19). Kemudian ditegaskan dengan Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 tentang *Refocusing* Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease* 2019 (Covid-19). Dua dasar hukum tersebut

merupakan regulasi pertama yang memerintahkan kementerian/lembaga untuk melakukan *refocusing* kegiatan dan realokasi anggaran yang ditujukan pada percepatan penanganan Covid-19.

Sejalan dengan percepatan penanganan Covid-19 itu, beberapa kementerian/lembaga teknis secara khusus diperintahkan untuk segera mengoordinasikan terkait hal-hal teknis darurat dalam percepatan penanganan Covid-19 yang berkaitan dengan kementerian terkait, seperti perintah khusus yang ditujukan kepada menteri dalam negeri guna mengambil langkah-langkah lebih jauh dalam rangka percepatan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan/atau perubahan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD untuk percepatan penanganan *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19) kepada gubernur/bupati/walikota.

Pemerintah memerintahkan seluruh kementerian/lembaga untuk melakukan *refocusing* kegiatan, realokasi anggaran, hingga revisi anggaran. *Refocusing*, realokasi, dan revisi anggaran pemerintah ditujukan pada tiga aspek utama yaitu kesehatan, jaring pengaman sosial, dan pemulihan ekonomi. Tiga aspek tersebut merupakan aspek yang harus diprioritaskan seluruh kementerian/lembaga karena merupakan aspek yang paling terdampak pandemi Covid-19, sehingga apabila ingin melakukan percepatan penanganannya, maka dipercepat pula dalam melindungi tiga aspek utama tersebut. Pemerintah menyerukan kepada seluruh kementerian dan lembaga untuk melakukan *refocusing* anggaran, realokasi anggaran

hingga revisi anggaran yang ditujukan pada tiga aspek utama yaitu kesehatan, jaring pengaman sosial, dan pemulihan ekonomi sebagai bentuk percepatan penanganan pandemi Covid-19.

Selain itu pemerintah juga mengeluarkan beberapa regulasi lain seperti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Coronavirus Disease 2019, yang kemudian diberi penjelasan teknis melalui peraturan presiden nomor 54 tentang perubahan postur APBN tahun 2020 yang kemudian dirubah menggunakan Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 Tentang Perubahan Postur APBN Tahun Anggaran 2020 sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah mengatasi pandemi Covid-19 yang diikuti oleh keseluruhan pemerintah yang ada di Indonesia termasuk pemerintahan daerah dengan dikeluarkannya Keputusan Bersama Nomor 177/KMK.07/2020 dan Nomor 119/2813/SJ tentang Percepatan Penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2020 Sebagai Bentuk Penanganan Covid-19. Dengan dikeluarkannya keputusan bersama tersebut diharapkan pemerintah daerah melakukan penyesuaian target pendapatan daerah, penyesuaian belanja daerah melalui rasionalisasi belanja dan menggunakan hasil selisih penyesuaian anggaran untuk menangani pandemi Covid-19.

Pada tahun 2021, pemerintah fokus kepada pemulihan ekonomi nasional. Melalui Undang Undang Nomor 9 Tahun 2021 tentang APBN

Tahun Anggaran 2021, pemerintah memfokuskan anggaran dengan melakukan penanganan kesehatan akibat Covid-19 utamanya peningkatan penyediaan pelayanan kesehatan dan antisipasi pengadaan vaksin Covid-19, melakukan program perlindungan sosial untuk akselerasi pemulihan ekonomi, dan melakukan dukungan program pada sektor terdampak serta perluasan akses modal UMKM melalui subsidi bunga KUR.