

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Konsep dan Dasar Hukum Penerimaan Hibah Pemerintah Pusat

Pendapatan negara diperoleh dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, dan penerimaan hibah. Berdasarkan sumbernya, penerimaan hibah terdiri atas hibah dalam negeri dan hibah luar negeri. Hibah dalam negeri merupakan hibah yang diterima pemerintah pusat dari lembaga keuangan dalam negeri, lembaga non-keuangan dalam negeri, pemerintah daerah, perusahaan asing yang berdomisili dan melakukan kegiatan di wilayah Republik Indonesia, lembaga lainnya, dan perorangan. Salah satu penerimaan hibah pemerintah pusat dari pemerintah daerah diberikan dalam penyelenggaraan pilkada pada masing-masing daerah. Kebijakan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan proses demokrasi pada pemilihan kepala daerah (pilkada) mempengaruhi belanja hibah oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 33 Tahun 2019, penganggaran hibah bersumber dari APBD mempedomani peraturan Kepala Daerah yang mengatur tata cara penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, pertanggungjawaban dan pelaporan, serta monitoring dan evaluasi hibah. Dalam Permandagri Nomor 41 Tahun 2020, penganggaran belanja hibah

kegiatan pemilihan dalam tahapan penganggaran APBD dan/atau perubahan APBD wajib dianggarkan oleh Pemerintah Daerah sesuai kebutuhan pendanaan kegiatan pemilihan yang tercantum dalam NPHD (Naskah Perjanjian Hibah Daerah) berdasarkan hasil pembahasan bersama dengan tahapan penganggaran.

Penerimaan hibah dalam rangka penyelenggaraan pilkada termasuk hibah yang direncanakan karena melalui mekanisme perencanaan serta pengusulan hibah oleh KPU, Bawaslu, Polres, dan Kodim sehingga hibah dicatat penerimaannya dalam APBN.

2.2 Konsep dan Dasar Hukum Belanja Daerah

Belanja daerah adalah seluruh pengeluaran anggaran daerah untuk mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan daerah yang nantinya diakui sebagai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang diakui sebagai pengurang nilai ekuitas dalam satu tahun anggaran. Berdasarkan Pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, Belanja diklasifikasikan menjadi 4 (empat) jenis belanja yaitu belanja operasi, belanja modal, belanja tidak terduga, dan belanja transfer.

- a. Belanja operasi adalah belanja yang digunakan untuk kegiatan sehari-hari Pemerintah Daerah yang memberi manfaat jangka pendek. Belanja operasi

terdiri atas belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, serta belanja bantuan sosial.

- b. Belanja modal adalah belanja yang digunakan untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi.
- c. Belanja tidak terduga adalah belanja atas beban APBD untuk keperluan darurat bersifat mendesak yang tidak terprediksi sebelumnya,
- d. Belanja transfer adalah belanja dari pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lainnya dan/atau pemerintah desa. Belanja transfer terdiri atas belanja bagi hasil dan belanja bantuan keuangan.

2.3 Konsep dan Dasar Hukum Belanja Hibah Pemerintah Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Otonomi daerah memiliki 4 (empat) sifat yaitu riil, bertanggung jawab, serasi, dan dinamis. Hal ini karena otonomi harus didasarkan pada kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata dapat mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Pemberian otonomi harus sejalan dengan tujuan otonomi yaitu melancarkan dan pemeratakan pembangunan di seluruh daerah. Pemberian otonomi daerah mengutamakan aspek pendemokrasian

dan harus dapat menunjang aspirasi rakyat, serta otonomi daerah harus berkembang sesuai dengan situasi dan kondisi yang terjadi.

Dari uraian sebelumnya dapat diketahui bahwa otonomi daerah digunakan untuk mencapai tujuan negara yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pembangunan daerah. Berdasarkan aspek keserasian, otonomi daerah memberikan ruang pada rakyat untuk ikut serta berpartisipasi dalam meningkatkan aspek demokrasi dan kinerja daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah untuk penyediaan pembiayaan layanan publik didasari sistem desentralisasi. Desentralisasi fiskal adalah proses pendistribusian tanggung jawab dan kewenangan fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melakukan pembelajaan dan penerimaan daerahnya sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Salah satu wujud nyata dari desentralisasi fiskal yaitu kepala daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. Dalam penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah (pilkada) penganggaran hingga pertanggungjawaban dilaksanakan oleh pemerintah daerah setempat yang menyelenggarakan pilkada. Penganggaran dalam penyelenggaraan pilkada tergolong dalam belanja daerah berupa belanja operasi, khususnya belanja hibah.

Belanja hibah merupakan salah satu dari *Discretionary Fund* (Dana Bebas). *Discretionary fund* adalah alokasi anggaran untuk pelaksanaan kegiatan politik sebagai penyelenggaraan demokrasi melalui belanja hibah, belanja bantuan sosial, dan belanja bantuan keuangan. Ketiga alokasi belanja tersebut diperlukan dalam pilkada. Namun, fokus penulisan karya tulis ini hanya pada belanja hibah terutama

belanja hibah pilkada. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pilkada yang bersumber dari APBD, belanja hibah kegiatan pemilihan bupati dan wakil dan/atau wali kota dan wakil dituangkan dalam NPHD dan ditandatangani oleh bupati/wali kota dengan Ketua KPU dan Bawaslu kabupaten/kota. NPHD setidaknya memuat hak dan kewajiban, pemberi dan penerima hibah, tujuan pemberian hibah, besaran dan rincian penggunaan dana hibah kegiatan pemilihan, serta tata cara penyaluran hibah. Rincian penggunaan penyelenggaraan pilkada dapat dilakukan perubahan tetapi tetap dalam besaran hibah yang telah ditetapkan dalam NPHD, serta kepala daerah setempat harus mengetahuinya.

Pencairan permohonan belanja hibah dilakukan oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) sebagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Pencairan belanja hibah dilakukan melalui mekanisme pembayaran langsung baik sekaligus ataupun bertahap sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Kemampuan keuangan daerah adalah kemampuan daerah untuk mengoptimalkan dan memanfaatkan sumber daya finansial daerah sebagai akibat adanya desentralisasi fiskal. Dengan adanya desentralisasi fiskal, meningkatkan kemandirian daerah serta dapat mengurangi ketergantungan daerah terhadap bantuan dari pemerintah pusat. Desentralisasi fiskal meningkatkan tanggung jawab dan kewenangan daerah untuk memungut pajak dan retribusi daerah yang menjadi bagian dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Selain PAD, kewenangan pemerintah daerah yang diberikan oleh Pemerintah Pusat adalah pinjaman dan hibah daerah.

Sementara, TKDD dan Dekonsentrasi/Tugas Pembantuan merupakan dana yang diberikan Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah.

2.4 Kapasitas Fiskal Daerah

Setiap daerah memiliki kondisi geografis, iklim, maupun demografis yang berbeda. Kondisi-kondisi tersebut dapat digunakan untuk mengetahui celah fiskal. Celah fiskal didapatkan dari selisih kebutuhan dan kapasitas fiskal. Kebutuhan fiskal adalah kebutuhan finansial pemda dalam menjalankan urusan kewenangannya. Variabel kebutuhan fiskal meliputi Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Regional Bruto per Kapita (PDRB per Kapita), dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Indeks kapasitas fiskal setiap daerah di Indonesia dapat diketahui melalui Peraturan Kementerian Keuangan (PMK) Nomor 126/PMK.07/2019 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah. Berdasarkan Pasal 8 PMK Nomor 126/PMK.07/2019, Daerah Kota/Kabupaten dikategorikan ke dalam 5 (Lima) kategori Indeks Kapasitas Fiskal Daerah (IKFD) sebagaimana terlihat pada tabel II.1 berikut.

Tabel II.1 Indeks Kapasitas Fiskal Daerah (IKFD)

Rentang IKFD	Kategori IKFD
$IKFD < 0,530$	Sangat Rendah
$0,530 \leq IKFD < 0,727$	Rendah
$0,727 \leq IKFD < 1,053$	Sedang
$1,053 \leq IKFD < 1,838$	Tinggi
$IKFD \geq 1,838$	Sangat Tinggi

Sumber: PMK Nomor 126/PMK.07/2019

Namun, sebelum menghitung IKFD terlebih dahulu menghitung Kapasitas Fiskal Daerah Kabupaten/Kota dengan rumus sebagaimana terlihat pada tabel II.2.

Tabel II.2 Perhitungan Kapasitas Fiskal Daerah (KFD) Kabupaten/Kota

$\text{KFD Kab/Kota-i} = \text{Pendapatan} - (\text{Pendapatan yang penggunaannya sudah ditentukan} + \text{belanja tertentu})$

Sumber: PMK Nomor 126/PMK.07/2019

Keterangan:

- Pendapatan terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Transfer, dan Lain-lain Pendapatan Daerah Yang sah.
- Pendapatan yang penggunaannya sudah ditentukan terdiri atas Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau, Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik, DAK Nonfisik, Dana Otonomi Khusus, Dana Desa, dan Hibah. DAK Nonfisik tidak termasuk Dana Tunjangan Profesi Guru Pegawai Negeri Sipil Daerah, Dana Tambahan Penghasilan Guru Pegawai Negeri Sipil Daerah, dan Tunjangan Khusus Guru Pegawai Negeri Sipil Daerah.
- Belanja tertentu terdiri atas Belanja Pegawai, Belanja Bunga, Belanja Bagi Hasil, dan Alokasi Dana Desa.

Setelah itu, menghitung IKFD sebagaimana terlihat pada tabel II.3 berikut.

Tabel II.3 Perhitungan IKFD Kabupaten/Kota

$\text{IKFD Kabupaten/Kota-I} = \frac{\text{KFD Kabupaten/Kota-i}}{(\sum \text{KFD kabupaten/kota})/n}$

Sumber: PMK Nomor 126/PMK.07/2019

- KFD Kabupaten/Kota-i = Kapasitas Fiskal Daerah suatu kabupaten/kota
- $\sum \text{KFD kabupaten/kota}$ = Total Kapasitas Fiskal Daerah kabupaten/kota
- n = 508 (lima ratus delapan) daerah kabupaten/kota

Variasi sumber daya finansial setiap daerah membentuk kondisi fiskal

daerah (KFD) yang berbeda. Sumber daya finansial yang berbeda berdampak pada pemberian dana dan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah disesuaikan dengan kondisi fiskal daerah (daerah miskin/kaya).

2.5 Perhitungan Kondisi Fiskal Daerah

Kondisi fiskal (keuangan) daerah adalah suatu keadaan daerah dalam mempersiapkan dari segi aspek finansial dalam menghadapi suatu kebutuhan maupun keadaan yang mengharuskan finansial daerah tersebut mampu untuk mendanai belanja daerah tersebut. Kondisi keuangan daerah (KFD) yang siap dan mampu menunjukkan bahwa daerah tersebut finansial daerah tersebut dikelola dan dialokasikan dengan matang. Terdapat 6 (enam) aspek pembentuk KFD untuk menilai kondisi fiskal daerah yang diperkenalkan oleh Ritonga (2014) meliputi.

2.5.1 Solvabilitas Utang Jangka Pendek

Aspek ini menunjukkan kemampuan pemerintah daerah untuk memenuhi kewajiban keuangan yang dimiliki dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan. Indeks ini terdiri atas 3 (tiga) rasio, yaitu rasio A, B, dan C. Dengan formula sebagaimana terlihat pada gambar II.1 berikut.

Gambar II.1 Formula Solvabilitas Utang Jangka Pendek

Rasio A	=	$\frac{\text{Kas dan setara kas + investasi jangka pendek}}{\text{Kewajiban jangka pendek}}$
Rasio B	=	$\frac{\text{Kas dan setara kas + Investasi Jangka Pendek + Piutang}}{\text{Kewajiban jangka pendek}}$
Rasio C	=	$\frac{\text{Aset lancar}}{\text{Kewajiban Jangka Pendek}}$

Sumber: (Ritonga, 2014)

Semakin besar rasio yang dihasilkan, semakin besar kemampuan daerah dalam memenuhi kewajiban untuk jangka pendek.

2.5.2 Solvabilitas Utang Jangka Panjang

Aspek ini menunjukkan kemampuan pemerintah daerah untuk memenuhi kewajiban keuangan yang dimiliki dalam jangka Panjang. Indeks ini terdiri atas 3 (tiga) rasio, yaitu rasio A, B, dan C. Dengan formula sebagaimana terlihat pada gambar II.2 berikut.

Gambar II.2 Formula Solvabilitas Utang Jangka Panjang

Rasio A =	$\frac{\text{Total Aset}}{\text{Kewajiban jangka panjang}}$
Rasio B =	$\frac{\text{Total Aset}}{\text{Total Kewajiban}}$
Rasio C =	$\frac{\text{Ekuitas Dana Investasi}}{\text{Total Kewajiban}}$

Sumber: (Ritonga, 2014)

Semakin besar rasio yang dihasilkan, semakin besar kemampuan daerah dalam memenuhi kewajiban untuk jangka panjang.

2.5.3 Solvabilitas Anggaran

Aspek ini menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam mendanai operasinya selama satu periode melalui penghimpunan pendapatan daerah tersebut. Indeks ini terdiri atas 4 (empat) rasio, yaitu rasio A, B, C, dan D. Dengan formula sebagaimana terlihat pada gambar II.3 berikut.

Gambar II.3 Formula Solvabilitas Anggaran

Rasio A	=	$\frac{\text{Total Pendapatan} - \text{Pendapatan DAK}}{\text{Total Belanja} - \text{Belanja Modal}}$
Rasio B	=	$\frac{\text{Total Pendapatan} - \text{Pendapatan DAK}}{\text{Belanja Operasional}}$
Rasio C	=	$\frac{\text{Total Pendapatan} - \text{Pendapatan DAK}}{\text{Belanja Pegawai}}$
Rasio D	=	$\frac{\text{Total Pendapatan}}{\text{Total Belanja}}$

Sumber: (Ritonga, 2014)

Semakin besar rasio yang dihasilkan, semakin besar kemampuan daerah dalam mendapatkan pendapatan guna memenuhi pendanaan operasi yang dilakukan selama 1 (satu) periode anggaran.

2.5.4 Kemandirian Keuangan

Aspek ini menunjukkan kondisi sumber pendanaan suatu pemerintah daerah terhadap kondisi tertentu. Indeks ini terdiri atas 2 (dua) rasio, yaitu rasio A dan B. Dengan formula sebagaimana terlihat pada gambar II.4 berikut.

Gambar II.4 Formula Kemandirian Keuangan

Rasio A	=	$\frac{\text{Total Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Pendapatan}}$
Rasio B	=	$\frac{\text{Total Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Belanja}}$

Sumber: (Ritonga, 2014)

Semakin besar rasio yang dihasilkan, semakin besar kemampua PAD dalam membiayai belanja yang dilakukan oleh daerah.

2.5.5 Fleksibilitas Keuangan

Aspek ini menunjukkan respon pemerintah daerah dalam menghadapi peningkatan utang. Indeks ini terdiri atas 4 (empat) rasio, yaitu rasio A, B, C, dan D. Dengan formula sebagaimana terlihat pada gambar II. 5 berikut.

Gambar II. 5 Formula Fleksibilitas Keuangan

Rasio A	=	$\frac{\text{Total Pendapatan} - \text{Pendapatan DAK} - \text{Belanja Pegawai}}{\text{Pembayaran Pokok pinjaman} + \text{Belanja Bunga}}$
Rasio B	=	$\frac{\text{Total Pendapatan} - \text{Pendapatan DAK} - \text{Belanja Pegawai}}{\text{Jumlah Kewajiban}}$
Rasio C	=	$\frac{\text{Total Pendapatan} - \text{Pendapatan DAK} - \text{Belanja Pegawai}}{\text{Kewajiban Jangka Panjang}}$
Rasio D	=	$\frac{\text{Total Pendapatan} - \text{Pendapatan DAK}}{\text{Jumlah Kewajiban}}$

Sumber: (Ritonga, 2014)

Semakin besar rasio yang dihasilkan, semakin besar kemampuan daerah dalam meningkatkan sumber daya keuangan daerah tersebut dalam rangka menghadapi peningkatan kapasitas utang.

2.5.6 Solvabilitas Layanan.

Aspek ini menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam memberikan layanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat. Indeks ini terdiri atas 6 (enam) rasio, yaitu rasio A, B, C, D, E, dan F. Dengan formula sebagaimana terlihat pada gambar II.6 berikut.

Gambar II.6 Formula Solvabilitas Layanan

Rasio A	=	$\frac{\text{Total Ekuitas}}{\text{Penduduk}}$
Rasio B	=	$\frac{\text{Total Aset}}{\text{Penduduk}}$
Rasio C	=	$\frac{\text{Total Aset Tetap}}{\text{Penduduk}}$
Rasio D	=	$\frac{\text{Total Belanja}}{\text{Penduduk}}$
Rasio E	=	$\frac{\text{Total Belanja Publik}}{\text{Penduduk}}$
Rasio F	=	$\frac{\text{Total Belanja Modal}}{\text{Penduduk}}$

Sumber: (Ritonga, 2014)

Semakin besar rasio yang dihasilkan, semakin besar kemampuan daerah dalam memberikan layanan pada setiap penduduk.

2.6 Belanja Hibah Pilkada pada Masa *Coronavirus Disease* (COVID-19)

Pandemi *Coronavirus Disease* (COVID-19) telah mewabah ke berbagai negara di dunia dan telah dinyatakan sebagai pandemi global oleh *World Health Organization* dan dinyatakan sebagai Kejadian Luar Biasa (KLB) oleh Pemerintah Indonesia. Tentu saja diperlukan kebijakan yang luar biasa dan inovatif dalam rangka penanganan COVID-19, salah satunya adalah kebijakan *countercyclical* dalam rangka mempercepat pemulihan ekonomi. Kebijakan *countercyclical* adalah

kebijakan yang dikeluarkan pemerintah saat negara mengalami penurunan ekonomi untuk mendinginkan ekonomi suatu negara. Hal ini sesuai dengan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia No.14/POJK.05/2020 tentang Stimulus Perekonomian Nasional sebagai Kebijakan *Countercyclical*. Dengan adanya pandemi COVID-19, negara menerapkan sistem anggaran yaitu anggaran defisit. Dengan negara menerapkan anggaran defisit, maka kementerian/lembaga/instansi di negara tersebut juga akan terdampak dalam segi anggaran. Salah satu dampak dalam segi anggaran adalah penurunan belanja di K/L atau instansi yang disebabkan oleh penurunan pendapatan negara maupun daerah. Penurunan belanja daerah akan terdampak pada kegiatan pada di daerah tersebut. Tentu saja, belanja hibah pilkada, juga berkontraksi tetapi kegiatan tersebut tetap harus dijalankan. Oleh karena itu, instansi penerima belanja hibah pilkada harus melakukan realokasi dan *refocusing*.

Berdasarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 35/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa TA 2020, Pemerintah Daerah harus menyampaikan Laporan APBD dan harus melakukan rasionalisasi belanja barang/jasa dan modal masing sebesar 50% dengan mempertimbangkan beberapa hal, yaitu:

- a. Kemampuan keuangan daerah sehingga daerah diberikan toleransi rasionalisasi belanja barang/jasa dan modal setidaknya 35%.
- b. Penurunan PAD yang ekstrim
- c. Perkembangan penanganan tingkat pandemi COVID-19 di setiap daerah dengan anggaran yang ada.