

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Belanja Tak Terduga

2.1.1 Definisi Belanja Tak Terduga

Berdasarkan paragraf 34 PSAP Nomor 02, belanja diklasifikasikan menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja), organisasi, dan fungsi. Untuk pemerintah daerah, klasifikasi jenis belanja terdiri atas belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan belanja tak terduga. Selain itu, PSAP Nomor 02 menyatakan bahwa belanja tak terduga adalah pengeluaran anggaran untuk aktivitas yang bersifat tidak biasa dan tidak diharapkan untuk terulang meliputi penanggulangan bencana alam, bencana sosial, dan pengeluaran tak terduga lainnya yang penting bagi pelaksanaan kewenangan baik pemerintah pusat maupun daerah.

Permendagri Nomor 90 Tahun 2019 menyebutkan bahwa belanja tak terduga digunakan untuk mencatat belanja tidak terduga berupa pengeluaran untuk keperluan darurat termasuk keperluan mendesak yang tidak dapat diprediksi sebelumnya. PP Nomor 12 Tahun 2019 Pasal 68 Ayat 1 mendefinisikan belanja tak terduga sebagai pengeluaran anggaran atas beban APBD untuk keadaan darurat

termasuk keperluan mendesak serta pengembalian atas kelebihan pembayaran atas penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya.

Berdasarkan penjabaran tersebut, penulis dapat menarik kesimpulan bahwa belanja tak terduga adalah pengeluaran anggaran yang berasal dari APBN/APBD yang digunakan untuk mengatasi kejadian tak terduga yang sifatnya mendesak dan darurat serta berhubungan langsung dengan penyelenggaraan pemerintahan.

2.1.2 Pengakuan Belanja Tak Terduga

Berdasarkan PSAP Nomor 02, pengakuan belanja tak terduga dilakukan saat terjadi pengeluaran yang berasal dari Rekening Kas Umum Daerah (RKUD). Dalam hal bendahara yang melakukan pengeluaran, maka belanja tak terduga diakui saat unit yang memiliki fungsi perbendaharaan mengesahkan pertanggungjawaban atas pengeluaran.

Sementara, untuk pengakuan beban tak terduga berdasarkan PSAP Nomor 12 terjadi pada saat:

- a. timbulnya kewajiban, yaitu saat hak milik pihak lain beralih menjadi hak milik pemerintah tanpa terjadi pengeluaran kas dari kas umum daerah;
- b. terjadi konsumsi aset, yaitu saat terjadi pengeluaran kas untuk aktivitas operasional pemerintah tanpa didahului oleh munculnya kewajiban dan/atau konsumsi aset non kas kepada pihak lain; atau
- c. terjadinya penurunan manfaat ekonomi atau potensi jasa, yaitu saat nilai aset mengalami penurunan sebagai hasil dari penggunaan aset atau seiring berjalannya waktu.

Baik pengakuan belanja tak terduga yang diatur dalam PSAP Nomor 02 maupun pengakuan beban tak terduga yang diatur dalam PSAP Nomor 12 memiliki substansi yang sama dengan pengakuan atas belanja dan beban tak terduga yang tercantum dalam Permendagri Nomor 64 Tahun 2013 Lampiran I. Hal itu dikarenakan Permendagri Nomor 64 Tahun 2013 merupakan tindak lanjut dari PP Nomor 71 Tahun 2010 dalam rangka penyelenggaraan kebijakan akuntansi dan sistem akuntansi Pemerintah Daerah yang berbasis akrual.

2.1.3 Pengukuran Belanja Tak Terduga

Berdasarkan PP Nomor 71 Tahun 2010, pengukuran adalah proses penetapan nilai uang untuk mengakui dan memasukkan setiap pos dalam laporan keuangan. Pos-pos dalam laporan keuangan diukur menggunakan nilai perolehan historis.

Sedangkan, menurut Permendagri Nomor 64 Tahun 2013 Lampiran I, pelaksanaan akuntansi belanja berdasarkan azas bruto dan diukur sesuai nilai nominal yang dikeluarkan dan dicantumkan dalam dokumen pengeluaran yang sah. Sebagaimana belanja tak terduga merupakan bagian dari akuntansi belanja, maka pengukuran belanja tak terduga dilaksanakan sesuai dengan pengukuran akuntansi belanja.

Permendagri Nomor 64 Tahun 2013 Lampiran I juga menjelaskan pengakuan beban tak terduga yang meliputi:

- a. beban transaksi non pertukaran diukur sejumlah aset yang digunakan atau dikeluarkan yang ketika perolehan diukur dengan nilai wajar;

- b. beban dari transaksi pertukaran diukur berdasarkan harga sebenarnya (*actual price*) yang dibayarkan atau berdasarkan tagihan sesuai kesepakatan yang telah membentuk harga.

2.1.4 Penyajian Belanja Tak Terduga

Bultek 04 tentang Penyajian dan Pengungkapan Belanja Pemerintah menjelaskan bahwa penyajian klasifikasi belanja termasuk belanja tak terduga dalam laporan keuangan dikelompokkan menjadi:

- a. Penyajian pada Laporan Realisasi Anggaran (LRA)

Berdasarkan PSAP Nomor 02, penyajian belanja di LRA menurut klasifikasi jenis belanja yang meliputi belanja operasi, belanja modal, dan belanja lain-lain/tak terduga. Dalam hal belanja tak terduga merupakan bagian dari klasifikasi menurut ekonomi atau jenis belanja, maka realisasi belanja tak terduga perlu disajikan dalam LRA.

- b. Penyajian pada Laporan Arus Kas (LAK)

Berdasarkan PSAP Nomor 03, penyajian belanja dalam LAK terbagi menjadi dua kelompok, yaitu arus kas keluar dari aktivitas dan aktivitas investasi aset non keuangan. Dalam hal penyajian belanja tak terduga dalam LAK termasuk bagian aktivitas operasi kelompok arus kas keluar.

Sementara, beban tak terduga disajikan dalam Laporan Operasional (LO). Berdasarkan PSAP Nomor 12, beban menurut klasifikasi ekonomi dikelompokkan berdasarkan jenis beban. Dalam lingkup pemerintah daerah, jenis beban meliputi: beban pegawai, beban barang, beban penyusutan aset tetap/amortisasi, beban bunga, beban subsidi, beban hibah, beban bantuan sosial, dan beban tak terduga.

Dalam hal beban tak terduga merupakan bagian dari jenis beban yang disebutkan, maka beban tak terduga perlu disajikan dalam Laporan Operasional (LO).

2.1.5 Pengungkapan Belanja Tak Terduga

Pengungkapan belanja tak terduga sebagai bagian dari belanja pemerintah dilaksanakan pada CaLK. Bultek 04 tentang Penyajian dan Pengungkapan Belanja Pemerintah menjelaskan bahwa CaLK menyajikan informasi tentang penjelasan pos-pos laporan keuangan dalam rangka pengungkapan yang memadai yang meliputi: penyajian intisari pencapaian kinerja keuangan selama tahun pelaporan, pengungkapan informasi yang belum disajikan dalam lembar muka laporan keuangan dalam hal diwajibkan oleh PSAP, dan menyediakan informasi tambahan yang dibutuhkan untuk penyajian wajar yang tidak disajikan dalam lembar muka laporan keuangan.

Selain itu, dalam CaLK juga diungkapkan mengenai informasi tambahan terkait belanja yang tidak disajikan pada lembar muka laporan keuangan yang perlu diungkapkan, meliputi: rincian belanja menurut organisasi, rincian belanja menurut fungsi dan klasifikasi belanja menurut fungsi, rincian belanja menurut program dan kegiatan yang disesuaikan dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, rincian belanja menurut urusan pemerintahan, dan rincian belanja menurut belanja langsung dan belanja tidak langsung. Dalam CaLK, setiap pos pada laporan keuangan melakukan pengungkapan berdasarkan kebijakan yang mengatur pengungkapan pos-pos terkait.

2.2 Kebijakan Mekanisme Anggaran Belanja Tak Terduga di Masa Pandemi COVID-19

Mekanisme anggaran belanja tak terduga di masa pandemi dilaksanakan berdasarkan beberapa peraturan sebagai berikut.

1) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 33 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2020

Berdasarkan Lampiran I Bagian III Kebijakan Penyusunan APBD terkait belanja daerah, penganggaran belanja tak terduga dilaksanakan secara rasional dengan pertimbangan realisasi tahun anggaran 2019 sekaligus probabilitas terjadinya aktivitas-aktivitas yang sifatnya tidak dapat diprediksi sebelumnya, di luar kendali dan pengaruh pemerintah daerah, serta mandat peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Lampiran I Bagian IV Teknis Penyusunan APBD, rancangan Perkada tentang APBD disusun paling tinggi sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya. Dalam hal angka APBD disusun melebihi tahun anggaran sebelumnya dapat disebabkan oleh meningkatnya pembebanan pada APBD akibat kebijakan pemerintah pusat dan/atau adanya keadaan darurat termasuk keperluan mendesak yang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Lampiran I Bagian V Hal Khusus Lainnya, keadaan darurat untuk kebutuhan tanggap darurat bencana, penghentian konflik dan rekonsiliasi pascakonflik, dan/atau kejadian luar biasa yang dibebankan secara langsung pada belanja tak terduga. Kebijakan percepatan pencairan dana belanja tak terduga

dengan tujuan pendanaan atas penanganan tanggap darurat dilakukan oleh kepala daerah sebagaimana mekanisme pemberian dan pertanggungjawaban diatur dengan peraturan kepala daerah.

2) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan COVID-19 di Lingkungan Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah perlu memprioritaskan penggunaan APBD untuk melakukan langkah antisipasi dan penanganan dampak penularan COVID-19. Dalam upaya antisipasi dan penanganan tersebut, kepala daerah sesuai Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 perlu membentuk Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 dengan pertimbangan dan rekomendasi dari Ketua Pelaksana.

Selain itu, pemerintah daerah dapat melakukan pengeluaran yang anggarannya belum tersedia yang akan diusulkan dalam rancangan perubahan APBD. Pengeluaran akan secara langsung dibebankan pada belanja tak terduga. Apabila belanja tak terduga tidak cukup, maka pemerintah daerah dapat menggunakan dana dari hasil penjadwalan ulang capaian program dan kegiatan lainnya serta pengeluaran pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan dan/atau menggunakan ketersediaan uang kas.

Untuk memenuhi pendanaan dalam rangka antisipasi dan penanganan dampak penularan COVID-19, maka tata cara pelaksanaan, penatausahaan, dan pertanggungjawaban belanja tak terduga adalah sebagai berikut.

- a. Rencana Kebutuhan Belanja (RKB) diajukan oleh Kepala Perangkat Daerah paling lama 1 (satu) hari kepada pejabat pengelola keuangan daerah selaku bendahara umum daerah (BUD).
- b. Belanja tak terduga dicairkan oleh PPKD selaku BUD kepada Kepala Perangkat Daerah paling lama 1 (satu) hari terhitung sejak diterima RKB.
- c. Mekanisme pencairan dana antisipasi dan penanganan dampak penularan COVID-19 dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,
- d. Pencairan dana antisipasi dan penanganan dampak penularan COVID-19 diserahkan kepada bendahara pengeluaran perangkat daerah.
- e. Bendahara pengeluaran pada perangkat daerah mencatat penggunaan dana pada buku kas umum tersendiri.
- f. Kepala perangkat daerah bertanggungjawab secara fisik dan keuangan terhadap pengelolaan dana antisipasi dan penanganan dampak penularan COVID-19.
- g. Kepala daerah menyampaikan pertanggungjawaban atas penggunaan dana antisipasi dan penanganan dampak penularan COVID-19 beserta lampiran bukti pengeluaran yang sah dan lengkap atau surat pernyataan tanggungjawab belanja kepada pejabat pengelola keuangan daerah.

3) Instruksi Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pencegahan Penyebaran dan Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah yang terdiri dari Gubernur dan Bupati/Walikota diinstruksikan untuk mempercepat pengutamaan penggunaan alokasi anggaran

kegiatan tertentu (*refocusing*) dan/atau perubahan alokasi anggaran yang digunakan secara memadai untuk meningkatkan kapasitas penanganan kesehatan dan hal-hal lain terkait kesehatan, penanganan dampak ekonomi, dan penyediaan jaring pengaman sosial (*social safety net*) sebagaimana tercantum dalam lampiran Instruksi Menteri Dalam Negeri. Berdasarkan lampiran, tata cara percepatan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran adalah sebagai berikut.

- 1) Melakukan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran kegiatan tertentu (*refocusing*) dan perubahan alokasi anggaran melalui optimalisasi penggunaan belanja tak yang tersedia dalam APBD Tahun Anggaran 2020.
- 2) Pemerintah daerah dalam hal belanja tak terduga tidak mencukupi dapat melakukan penjadwalan ulang capaian program dan kegiatan untuk pengutamaan penggunaan alokasi anggaran kegiatan tertentu (*refocusing*) dan perubahan alokasi anggaran serta memanfaatkan uang kas yang tersedia, antara lain terhadap:
 - a. kegiatan yang sumber dananya berasal dari dana transfer pemerintah pusat dan dana transfer antar daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b. belanja modal yang kurang prioritas;
 - c. pembangunan sarana dan prasarana kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan;
 - d. hasil rasionalisasi anggaran yang pelaksanaannya dapat ditunda, seperti perjalanan dinas, penyelenggaraan kegiatan rapat, pendidikan dan

pelatihan, bimbingan teknis, sosialisasi, workshop, lokakarya, seminar atau kegiatan sejenis lainnya;

e. pengeluaran pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan; dan/ atau

f. pemanfaatan dana yang berasal dari penerimaan daerah dalam APBD Tahun Anggaran 2020.

- 3) Pemerintah daerah dalam rangka transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah melakukan penyusunan format laporan penanganan pandemi COVID-19 yang bersumber dari APBD yang disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditandatanganinya Instruksi Menteri ini dan apabila terjadi perubahan alokasi perlu dilaporkan secara berkala.

Tabel II.1 Format Laporan Penggunaan Belanja Tak Terduga Tahun Anggaran 2020 Untuk Penanganan COVID-19

No	Prioritas	Kegiatan		Hibah/Bansos (Rp)
		Nomenklatur	(Rp)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	Penanganan Kesehatan	Kegiatan ...		
		Kegiatan ...		
	Sub Total	dst....		
2	Penanganan Dampak Ekonomi	Kegiatan ...		
		Kegiatan ...		
	Sub Total	dst....		
3	Penyediaan <i>social safety net/jaring pengaman sosial</i>	Kegiatan ...		
		Kegiatan ...		
	Sub Total	dst....		
	Total			

Sumber: Diolah dari Instruksi Mendagri Nomor 1 Tahun 2020

Tabel II.2 Format Laporan Belanja Tak Terduga dalam APBD Tahun Anggaran 2020 Untuk Penanganan COVID-19

No (1)	Prioritas (2)	Belanja Tidak Terduga		
		APBD 2020 (Rp) (3)	Selisih (Rp) (4)	Total (Rp) (5) = (3+4)
1	Penanganan Kesehatan			
	Sub Total			
2	Penanganan Dampak Ekonomi			
	Sub Total			
3	Penyediaan <i>social safety</i> net/jaring pengaman sosial			
	Sub Total			
	Total			

Sumber: Diolah dari Instruksi Mendagri Nomor 1 Tahun 2020

4) Instruksi Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia (Inmendagri) Nomor 5 Tahun 2020 tentang Prioritas Penggunaan Perubahan APBD Tahun Anggaran 2020

Berkaitan dengan anggaran belanja tak terduga di masa pandemi, pemerintah daerah yang terdiri dari Gubernur dan Bupati/Walikota diinstruksikan untuk melaksanakan pedoman adaptasi kebiasaan baru produktif dan aman COVID-19. Pemerintah daerah memprioritaskan ketersediaan dana untuk penanganan pandemi COVID-19 yang antara lain bersumber dari alokasi belanja tak terduga. Selain itu,

pemerintah daerah perlu melakukan percepatan penggunaan APBD Tahun Anggaran 2020 salah satunya melalui optimalisasi belanja tak terduga dengan prioritas penanganan kesehatan, penanganan dampak ekonomi, dan penyediaan jaring pengaman sosial/*social safety net*.

Anggaran untuk belanja tak terduga dapat direalokasi untuk menambah belanja modal dan/atau belanja barang/jasa dengan syarat untuk penanganan pandemi COVID-19 sesuai dengan status kategori zona wilayah terkait COVID-19 yang dikeluarkan oleh satuan tugas penanganan COVID-19 setempat dan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau mendanai keperluan mendesak.