

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

2.1.1 Pengertian, Tujuan, dan Fungsi APBD

Berdasarkan penjelasan yang tertulis dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, yang menjelaskan mengenai Keuangan Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan dokumen hasil pengesahan Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang memuat agenda kerja tahunan pemerintah daerah. APBD memiliki enam fungsi utama antara lain sebagai berikut:

a. Fungsi Otorisasi

Yaitu salah satu fungsi APBD sebagai alat untuk memberikan pengesahan atas pelaksanaan rencana kerja dan anggaran pemerintah daerah pada tahun berjalan.

b. Fungsi Perencanaan

Merupakan salah satu fungsi APBD adalah sebagai alat dan petunjuk arah bagi pemerintah daerah untuk membuat rencana program kerja tahun anggaran yang akan datang.

c. Fungsi Pengawasan

Peran pengendalian atau kontrol dalam pemerintah daerah dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). APBD digunakan sebagai alat penilai kepatuhan pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan terhadap ketentuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

d. Fungsi Alokasi

Merupakan salah satu fungsi APBD sebagai alat untuk memberikan pemisah batasan dalam penggunaan anggaran untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi perekonomian.

e. Fungsi Distribusi

APBD berfungsi untuk memastikan bahwa kebijakan anggaran daerah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah harus memperhatikan kelayakan dan keadilan.

f. Fungsi Stabilisasi

Pemerintah daerah dapat menjadikan anggaran sebagai alat untuk mengupayakan dan mempertahankan keharmonisan perekonomian secara fundamental.

Pemerintah daerah selaku lembaga eksekutif daerah bersama-sama dengan DPRD selaku lembaga legislatif menyusun APBD yang memiliki tiga pos utama, yaitu pendapatan daerah, pembiayaan daerah, dan pengeluaran daerah. Dalam PP Nomor 12 Tahun 2019 yang membahas mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan, pendapatan daerah adalah semua kepemilikan daerah yang diakui untuk menambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran, di sisi lain pembiayaan daerah meliputi pengeluaran dan/atau pemasukan Rekening Kas

Umum Daerah (RKUD) yang perlu dibayar dan/atau diperoleh kembali oleh pemerintah daerah sebagai hak dan/atau kewajibannya. Belanja daerah adalah semua pengeluaran dari RKUD yang merupakan kewajiban pemerintah daerah dan tidak akan diperoleh kembali.

Pendapatan daerah diisi oleh beberapa pos, yaitu pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, dan pendapatan daerah lainnya yang sah. PAD merupakan penerimaan daerah yang berasal dari retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang terpisah, dan PAD lainnya. Dana perimbangan adalah contoh sumber pendapatan daerah sebagai bentuk pendelegasian wewenang pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang terdiri atas dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK).

Penerimaan daerah lainnya yang sah memuat pendapatan atas hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, hasil terpisah kekayaan daerah, rekening giro, bunga atas simpanan bank, tuntutan ganti rugi (TGR), selisih laba dari nilai tukar rupiah terhadap valuta asing, dan pendapatan lainnya yang berasal dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

Pembiayaan daerah terbagi atas pendapatan yang diterima dari pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Pos-pos pada penerimaan pembiayaan antara lain berisi sisa lebih penggunaan anggaran tahun sebelumnya (SiLPA), pencairan dana yang dicadangkan, laba akibat penjualan kekayaan yang sifatnya terpisah, utang publik maupun privat, dan pendapatan atas pinjaman yang diberikan.

Pembiayaan yang keluar berisi pembuatan dana yang dicadangkan, penanaman modal, pelunasan utang principal, dan pinjaman yang diberikan pada

pihak lain. Disisi lain, Belanja yang menjadi salah satu komponen dalam APBD digunakan pemerintah daerah dalam rangka menyelenggarakan operasional pemerintah baik wajib maupun tidak wajib. Urusan wajib dalam hal ini adalah dimaksudkan untuk mengembangkan kualitas hidup masyarakat contohnya seperti penguatan servis dasar, penyediaan fasilitas edukasi, fasilitas rumah sakit, penyediaan sarana sosial maupun sarana umum yang layak, dan juga pengembangan sistem bantuan sosial bagi masyarakat daerah.

Belanja daerah dapat dibedakan menjadi beberapa kelompok menurut organisasi, fungsi, program dan kegiatan, serta jenisnya. Belanja daerah yang diklasifikasikan sesuai organisasinya berarti belanja yang diperkirakan dengan susunan organisasi pemerintah daerah. Pengklasifikasian belanja sesuai fungsinya didasarkan atas dasar urusan pemerintahan dan/atau sesuai fungsi pengelolaan keuangan negara.

Di sisi lain, pengeluaran daerah dapat juga dibagi menurut fungsi pelayanan umum, lingkungan hidup, perumahan, pariwisata dan budaya, pendidikan, agama, kesehatan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, fasilitas umum, dan jaring sosial. Pengklasifikasian pengeluaran berdasarkan program dan kegiatan tersebut menyesuaikan sesuai kepentingan pejabat pemerintah yang menjadi otonominya. Sementara itu, pembagian pengeluaran sesuai jenisnya terbagi atas beberapa pos seperti belanja pegawai, belanja barang dan jas, belanja modal, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, bunga, subsidi, hibah, belanja bansos, dan BTT atau belanja tidak terduga yang penggunaannya mengikuti ketentuan khusus.

2.1.2 Dasar Hukum APBD

APBD diatur dalam berbagai tingkatan aturan perundang-undangan sebagai dasar hukum, baik dimulai dari penyusunan hingga pertanggungjawaban. Dasar hukum tersebut dijelaskan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar 1945 pasal 31 ayat 4;
- b. Undang-Undang No.32 Tahun 2003 tentang Pemerintah Daerah;
- c. Undang-Undang No. 33 Tahun 2003 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
- d. Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah;
- g. Keputusan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban Keuangan Daerah serta Tata Cara Pengawasan, Penyusunan, dan Perhitungan APBD.

2.1.3 Landasan Penyusunan dan Penetapan APBD

Pemerintah Indonesia (2003) dalam Pasal 16 Nomor 17 tahun 2003 menjelaskan penyusunan dan penetapan APBD, yakni:

- a. APBD adalah bentuk pengelolaan keuangan daerah yang disahkan menjadi Peraturan Daerah setiap tahunnya;

- b. APBD mencakup tiga bagian yaitu anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan;
- c. Pendapatan daerah melingkupi pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah;
- d. Belanja daerah dikelompokkan berdasarkan jenis belanja, fungsi, dan organisasinya. Belanja negara berguna untuk memenuhi kebutuhan pemerintah pusat dan pelaksanaan perimbangan keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan;
- e. Belanja negara dikelompokkan menjadi beberapa tipe, yakni organisasi, fungsi, dan jenis belanja.

Pemerintah Indonesia (2003) dalam Pasal 17 UU nomor 17 tahun 2003 menjelaskan ayat-ayat mengenai pedoman umum dalam penyusunan APBD yakni:

- a. Penyusunan APBD disesuaikan dengan keperluan penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun juga memperhitungkan kemampuan pendapatan daerah;
- b. Rencana Kerja Pemerintah Daerah menjadi pedoman penyusunan Rancangan APBD yang digunakan untuk mewujudkan tujuan bernegara;
- c. Apabila anggaran terdapat kemungkinan defisit, maka diestimasikan pula sumber-sumber pembiayaan sebagai penutup defisit anggaran melalui Peraturan Daerah tentang APBD;
- d. Apabila anggaran terdapat kemungkinan surplus, maka ditetapkan kegunaan surplus tersebut melalui Peraturan Daerah tentang APBD.

2.2 Pengelolaan APBD

2.2.1 Penyusunan APBD

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Keuangan Negara dijelaskan bahwa pemerintah daerah melakukan pengelolaan keuangan daerah melalui APBD dengan tahapan penyusunan dan penetapan, pelaksanaan, serta pertanggungjawaban atas pelaksanaan. APBD disusun oleh pemerintah daerah dengan menyesuaikan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan tersebut didasarkan dari rencana kerja pemerintah daerah.

Pemerintah Daerah mengumumkan strategi rencana kerja APBD tahun anggaran berikutnya searah dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, sebagai dasar penyusunan RAPBD kepada DPRD paling lambat pertengahan Juni tahun berjalan sesuai dengan strategi rencana kerja APBD yang telah disetujui dengan DPRD. Pemerintah Daerah bekerja sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mendiskusikan pengutamaan dan batas atas anggaran temporer untuk dijadikan dasar untuk setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

Proses penyusunan APBD diawali dengan pimpinan SKPD/OPD membuat rencana kerja dan anggaran berdasarkan capaian kinerja yang akan dicapai, kemudian Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) tersebut diserahkan kepada DPRD yang selanjutnya dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Kemudian, pembahasan atas rencana kerja dan anggaran tersebut akan diberikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah (PPKD) sebagai bahan penyusunan RAPBD pada tahun anggaran berikutnya.

Pengajuan rancangan peraturan daerah (Perda) tentang APBD disertai dokumen pendukung, kemudian diserahkan kepada DPRD oleh Pemerintah daerah untuk dibahas dan dilakukan pengambilan keputusan. Pemerintah daerah mengeluarkan keputusan kepala daerah sebagai lanjutan dari pelaksanaan atas Peraturan daerah APBD yang telah disahkan.

Pemerintah Daerah mengumumkan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya searah dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, sebagai dasar penyusunan RAPBD kepada DPRD paling lambat pertengahan Juni tahun berjalan. Sesuai dengan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD. Pemerintah Daerah bekerja sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mendiskusikan prioritas dan batas atas anggaran sementara untuk dijadikan dasar bagi setiap SKPD.

Gambar II.1 Tahapan Penyusunan APBD



2.2.2 Penetapan APBD

a. Penyampaian dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD

Berdasarkan Permendagri Nomor 77 Tahun 2020, walikota mempersiapkan rencana peraturan kepala daerah tentang APBD yang wajib beserta dengan nota keuangan. Rencana Peraturan Daerah APBD tersebut memuat rencana pengeluaran yang telah disepakati bersama. Rencana Peraturan Daerah APBD ini baru dapat dilaksanakan oleh pemerintahan kabupaten/kota setelah mendapat pengesahan dari Gubernur terkait. Selanjutnya menurut Pasal 108 ayat (2) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, apabila dalam waktu 30 (tiga puluh hari) setelah penyampaian Rencana Peraturan Daerah, Kepala Daerah Provinsi tidak mengesahkan Rencana Peraturan Daerah tersebut dan kepala daerah berhak menetapkan Rencana Peraturan Daerah tersebut menjadi Peraturan Kepala Daerah.

b. Hasil Rencana Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD

Setelah anggaran pemerintah kota disetujui, walikota menyerahkannya kepada gubernur untuk ditinjau dan dievaluasi dalam waktu tiga hari kerja. Kegiatan tersebut memiliki tujuan untuk mencapai keselarasan politik daerah dengan politik nasional, keserasian antara kepentingan umum dan kepentingan aparatur, serta mengkaji sejauh mana anggaran kabupaten/kota tidak bertentangan dengan kepentingan umum, standar yang lebih tinggi, dan/atau lainnya. . peraturan daerah. Hasil musyawarah dan evaluasi tersebut harus dituangkan dalam keputusan

gubernur dan disampaikan kepada kepala daerah/walikota selambat-lambatnya lima belas hari kerja setelah APBD diterima.

- c. Penetapan Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD

Proses selanjutnya yaitu menentukan Rencana Peraturan Daerah APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Ketika rencana dan rancangan tersebut telah dievaluasi, maka selanjutnya disahkan menjadi Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD selambat-lambatnya tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya. Perda dan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD selanjutnya disampaikan walikota kepada gubernur paling lambat satu minggu atau tujuh hari kerja setelah ditetapkan.

2.2.3 Pengawasan APBD

Setelah ditetapkan pemerintah daerah, rencana keuangan tersebut kemungkinan besar tidak dilaksanakan secara menyeluruh karena hampir selalu ada varian yang tercipta pada anggaran dan realisasinya. Pada anggaran dengan dasar kinerja, APBD perlu direncanakan dengan menetapkan target kinerja yang ingin dicapai.

Perkembangan dan perubahan yang cukup signifikan terjadi pada pemeriksaan pembelanjaan dan pertanggungjawaban APBD sesudah dilegalkannya tiga paket Peraturan tentang Keuangan Negara. Perkembangannya yaitu menyangkup jenis pemeriksaan, pelaporan hasil pemeriksaan, standar pemeriksaan, pelaksanaan, sampai pemantauan tindak lanjut hasil pemeriksaan. Melalui persiapan,

pelaksanaan, dan pelaporan yang semakin baik dan semakin sesuai standar perubahan tersebut tentunya bukan menjadi masalah.

Soegijanto (2005) menjelaskan bahwa auditor dikuasai oleh dorongan untuk membentengi citra auditnya dalam mengambil keputusan. Disisi lain, ada beberapa kekuatan yang dapat menekan pengaruh tersebut. Dalam penelitian tersebut juga memberikan bukti bahwa pengaruh kebiasaan masyarakat atau organisasi terhadap pribadi auditor akan mempengaruhi sikap partikelirnya. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 pada Pasal 47 menjelaskan, pimpinan instansi/lembaga pemerintah seharusnya bertanggung jawab terhadap efektivitas penyelenggaraan sistem *internal control* di lingkungan masing-masing.

Agar terciptanya sistem *internal control*, pada masing masing SKPD terdapat satuan kerja yang bertugas untuk mengawasi dan menjamin pelaksanaan operasional instansi agar sesuai dengan peraturan yang berlaku. Umumnya lembaga tersebut disebut inspektorat pada tingkat pusat dan badan pengawas di tingkat daerah.

Fungsi *internal control* yaitu membantu pimpinan instansi/lembaga dalam penyelenggaraan pemerintahan di berbagai bidang antara lain:

- a. Pengawasan pelaksanaan kegiatan yang dilaksanakan baik yang sudah selesai maupun sedang berjalan;
- b. Pembinaan dan perbaikan pelaksanaan kegiatan-kegiatan reguler yang dilaksanakan;

- c. Penilaian dan pelaporan pelaksanaan tugas, fungsi tersebut merupakan pengujian secara berkala laporan yang menjadi keluaran masing-masing perangkat daerah;
- d. Mendukung terciptanya *good government governance*

Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 dan perubahannya dijelaskan mengenai Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, walikota atau gubernur sebagai pemangku yurisdiksi diselenggarakannya pemerintahan juga berperan menjadi pemegang kekuasaan dalam pengelolaan keuangan daerah. Kekuasaan tersebut nantinya diberikan kepada Kepala Satuan Kerja Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai pejabat pengelola keuangan daerah dan dioperasikan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai pengguna anggaran/barang daerah dengan koordinasi dari Sekretaris Daerah.

Aktualisasi APBD tersebut dipisahkan sehingga dapat memberikan transparansi dalam pembagian kekuasaan dan tanggung jawab penerapan sistem keseimbangan dan pengawasan dalam pelaksanaan anggaran daerah dengan berupaya meningkatkan keahlian dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan. Oleh karena itu, dana yang disediakan dalam APBD wajib dimanfaatkan dengan efisien dan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang sebanyak-banyaknya untuk kebaikan seluruh warga daerah.

2.2.4 Pertanggungjawaban APBD

Laporan keuangan merupakan hasil dari Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD) mengenai akuntabilitas pelaksanaan APBD kepada DPRD yang diserahkan oleh kepala daerah. Laporan tersebut merupakan laporan yang sudah

selesai diperiksa BPK selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran selesai. Laporan keuangan tersebut memuat Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, disertai lampiran laporan keuangan perusahaan daerah.

Pengawasan dan pertanggungjawaban APBD merupakan wewenang DPRD dalam memastikan bahwa pelaksanaan APBD dapat mencapai sasaran dan target yang telah ditetapkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Selain itu terdapat pula visi pemerintah daerah yang ada pada APBD yang telah disepakati bersama oleh Kepala Daerah dan Pimpinan DPRD. Berdasarkan fungsinya, pengawasan yang telah dilakukan oleh DPRD merupakan pengawasan yang ditujukan sebagai tolak ukur bahwa keputusan-keputusan yang diambil oleh kepala daerah untuk melaksanakan APBD sesuai dengan visi pemerintah daerah, dokumen-dokumen pemerintah dan juga norma-norma yang telah tertuang di rencana kerja yang telah ditetapkan. Berikut prosedur inspeksi akuntabilitas APBD yang dilakukan oleh DPRD adalah sebagai berikut:

- a. Kepala Daerah menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- b. Laporan Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi laporan realisasi APBD, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan badan usaha milik daerah.

- c. Kepala Daerah dan DPRD kemudian akan membahas rancangan Perda APBD hingga disetujui bersama antara Kepala Daerah dan DPRD.

Prosedur penilikan akuntabilitas aktualisasi APBD diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 65 Tahun 2007 tentang Pedoman Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagai berikut:

- a. Draf peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat tiga hari kerja disampaikan terlebih dahulu kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi;
- b. Pengajuan draf peraturan daerah dan rancangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilengkapi dengan dokumen pendukung yang diperlukan untuk penilaian;
- c. Hasil penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur paling lambat lima belas hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud;
- d. Jika Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil penilaian rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan gubernur sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur

menetapkan rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan gubernur menjadi peraturan daerah dan peraturan gubernur;

- e. Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil penilaian rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berbenturan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur bersama DPRD wajib melakukan penyempurnaan paling lama tujuh hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil penilaian;
- f. Jika hasil penilaian Menteri Dalam Negeri tersebut tidak ditindaklanjuti dan gubernur tetap menetapkan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD menjadi peraturan daerah dan peraturan gubernur, Menteri Dalam Negeri memiliki wewenang untuk membatalkan peraturan daerah dan peraturan gubernur dimaksud sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2.3 Penggunaan Belanja untuk Keadaan Darurat

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, pemerintah daerah dalam keadaan darurat dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya dengan mengusulkan rancangan perubahan APBD. Keadaan darurat dalam hal ini memiliki kriteria bukan merupakan kegiatan normal, tidak dapat diprediksi, tidak diinginkan, terjadi terus menerus selama lebih dari satu periode, berada di luar

kendali dan pengaruh pemerintah daerah, dan memiliki dampak yang signifikan pada anggaran pemulihan keadaan darurat. Pemerintah Daerah dapat mempergunakan pos belanja tidak terduga sebagai sumber pendanaan keadaan darurat. Apabila belanja tidak terduga tidak mencukupi, pemerintah harus melakukan *refocusing* anggaran pada tahun berjalan dan/atau memanfaatkan uang kas yang tersedia. Apabila peraturan kepala daerah tentang penjabaran perubahan APBD dan Perda tentang perubahan APBD dibatalkan oleh gubernur, pelaksanaan pendanaan keadaan luar biasa dan/atau keadaan darurat dapat ditetapkan dengan peraturan kepala daerah. Realisasi atas penggunaan dana tersebut dicantumkan dalam rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Menurut Peraturan Walikota Pekalongan Nomor 11A Tahun 2020 tentang Pedoman Tata Cara Pemberian Bantuan Kepada Masyarakat Akibat Darurat Bencana yang Bersumber dari Belanja Tidak Terduga Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Pekalongan, Mekanisme pemberian belanja tak terduga sebagaimana dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. Lurah/Camat/ Pejabat yang berwenang menyampaikan laporan tentang adanya rumah yang roboh/musnah/rusak berat/rusak atau korban bencana yang meninggal dunia/luka kepada BPBD,
- b. BPBD dibantu instansi terkait melakukan verifikasi dan klarifikasi atas laporan seperti yang dimaksud huruf a, dan selanjutnya dilaporkan kepada Walikota untuk mendapatkan persetujuan pemberian bantuan,
- c. BPBD melaporkan hasil verifikasi atas besaran kerugian materiil kepada Wali Kota,

- d. Wali Kota memberikan persetujuan atas verifikasi yang dilakukan oleh BPBD.

2.4 Penanganan COVID-19 Menggunakan APBD

2.4.1 Pandemi COVID-19

Pemerintah daerah perlu memprioritaskan penggunaan anggaran pada tahun berjalan guna mencegah dan menangani masyarakat yang terdampak COVID-19 dengan berlandaskan hukum Permendagri Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah. Siklus yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menggunakan APBD untuk penanganan COVID-19 memenuhi tahapan pelaksanaan, penatausahaan, dan pertanggungjawaban belanja tidak terduga. Kepala SKPD membuat rencana kebutuhan belanja (RKB) guna mencegah dan menangani dampak penularan COVID-19. Pejabat pengelola keuangan daerah (PPKD) selaku bendahara umum daerah (BUD) melakukan pencairan belanja tidak terduga kepada kepala SKPD sesuai dengan mekanisme yang ada di peraturan perundang-undangan. Pencairan dana tersebut diserahkan kepada bendahara pengeluaran SKPD terkait. Penggunaan atas dana dari belanja tidak terduga tersebut dicatat pada buku kas umum tersendiri oleh bendahara pengeluaran. Kepala SKPD yang merupakan KPA dari Satker tersebut bertanggung jawab baik dari wujud dan keuangan terhadap dana yang dikeluarkan untuk penanganan COVID-19.

Pertanggungjawaban terkait penggunaan dana pencegahan dan penanganan dampak pandemi COVID-19 disampaikan melalui pimpinan SKPD kepada PPKD. Kepala SKPD menyampaikan disertai lampiran bukti pengeluaran yang sah dan

lengkap atau surat pernyataan tanggung jawab belanja. Berdasarkan atas rekapitulasi belanja, PPKD selaku BUD menyusun pengungkapan masing-masing pos dalam laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) secara memadai dalam catatan atas laporan keuangan (CaLK). Apabila terdapat usulan RKB baru sesuai rencana penanganan COVID-19, SKPD dapat mengajukan kembali tanpa menunggu proses pertanggungjawaban RKB sebelumnya selesai.

2.4.2 Revisi APBD

Dalam menanggapi percepatan penyebaran COVID-19, pemerintah pusat dan pemerintah daerah memberlakukan kebijakan yang cepat, tepat, fokus, terpadu, dan sinergis dalam menangani penyebaran dan dampak COVID-19. Pemerintah memberikan respons tanggap untuk melindungi keselamatan dan kesehatan masyarakat melalui penerapan protokol kesehatan dan pemberlakuan kebijakan karantina wilayah (*lockdown*) di beberapa daerah. Untuk penanganan dibidang keuangan, pemerintah melakukan beberapa penyesuaian sementara terhadap pengalokasian dan penggunaan beberapa dana khususnya dana yang dialokasikan untuk daerah (WHO, 2019). Pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan antara lain pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (*refocusing*) dan realokasi serta pemotongan dan penundaan penyaluran Transfer Ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) yang terdiri atas Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus Fisik, Dana Alokasi Khusus Non fisik, Dana Insentif Daerah, Dana Otonomi Khusus dan Dana Tambahan Infrastruktur, Dana Keistimewaan, dan Dana Desa. Beberapa aturan khusus yang dikeluarkan

pemerintah dalam menangani penyebaran dan dampak COVID-19 dalam hubungannya dengan pendanaan daerah antara lain sebagai berikut:

- a. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 19/PMK.07/2020 Tahun 2020 tentang Penyaluran dan Penggunaan Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Insentif Daerah Tahun Anggaran 2020 dalam rangka penanggulangan Corona Virus Disease (COVID-19);
- b. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah;
- c. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 35/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa Tahun Anggaran 2020 dalam Rangka Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional;
- d. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pencegahan Penyebaran dan Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah; dan
- e. Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ/Nomor 117/KMK.07/2020 tentang Percepatan Penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2020 Dalam Rangka Penanganan Corona Virus Disease 2019 Serta Pengamanan Daya Beli Masyarakat dan Perekonomian Sosial.

2.4.3 Belanja Tidak Terduga

Dalam Perwal Nomor 48 Tahun 2020 Kota Pekalongan, dijelaskan terkait penerapan disiplin dan kepatuhan protokol kesehatan sebagai langkah pencegahan

dan penanggulangan COVID-19. Kota Pekalongan mulai berada dalam masa tanggap darurat berdasarkan berlakunya Perwal tersebut, Pada Pasal 9 juga dijelaskan bahwa segala biaya yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan sumber-sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Perwal Nomor 11A Tahun 2020 Kota Pekalongan tentang Pedoman Tata Cara Pemberian Bantuan Kepada Masyarakat Akibat Darurat Bencana yang Bersumber dari Belanja Tidak Terduga Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Pekalongan diatur juga pemberian bantuan darurat bencana bersumber dari belanja tidak terduga (BTT) pada APBD Kota Pekalongan.

Berdasarkan Permendagri Nomor 39 Tahun 2020 tentang Pengutamaan Penggunaan Alokasi Anggaran Untuk Kegiatan Tertentu, Perubahan Alokasi, dan Penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, prosedur penggunaan pos belanja tidak terduga dapat diuraikan berdasarkan tahap-tahap berikut:

- a. Kepala SKPD dengan koordinasi dari gugus tugas pemerintah daerah menyusun rencana kebutuhan belanja (RKB) untuk menangani dan memitigasi dampak penularan COVID-19 kepada PPKD dengan batas waktu maksimal satu hari,
- b. Setelah RKB diterima, PPKD melakukan verifikasi dan pencairan belanja tidak terduga kepada kepala SKPD paling lama satu hari,
- c. Kepala SKPD melalui bendahara pengeluaran membuka rekening untuk menampung pencairan belanja tidak terduga dan menatausahakan dengan

mekanisme langsung (LS) atau uang persediaan (UP) sesuai dengan prosedur pengelolaan keuangan daerah,

- d. Pertanggungjawaban atas penggunaan belanja tidak terduga tersebut disampaikan oleh kepala SKPD terkait dengan melampirkan rekapitulasi penggunaan belanja dan surat pernyataan tanggung jawab belanja,
- e. Berdasarkan rekapitulasi tersebut, PPKD menyusun pos-pos LKPD dan pengungkapan secara lebih lanjutnya dapat disertakan dalam Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Belanja tidak terduga (BTT) merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah pada tahun anggaran sebelumnya. Ruang lingkup sifat tidak biasa dalam hal belanja tidak terduga mencakup kejadian luar biasa seperti penanganan wabah penyakit dan penanganan masalah sosial. belanja tidak terduga dianggarkan pada PPKD dalam kelompok belanja tidak langsung pada tahun anggaran berjalan.

Sumber pendanaan belanja tidak terduga berasal dari dana hasil penjadwalan ulang capaian target kinerja dan kegiatan lainnya dan/atau memanfaatkan uang kas yang tersedia. Belanja tidak terduga dapat dipergunakan untuk tiga hal antara lain tanggap darurat bencana dan kejadian luar biasa, pengembalian atas kelebihan penerimaan tahun-tahun sebelumnya, dan keperluan mendesak. Mekanisme pengajuan belanja tidak terduga untuk tanggap darurat bencana dan kejadian luar biasa diawali dengan SKPD yang berkaitan mengajukan permohonan penggunaan belanja tidak terduga kepada kepala daerah.

Berdasarkan persetujuan kepala daerah, SKPD atau OPD terkait melakukan pencairan kepada PPKD dengan melampirkan penetapan pernyataan tanggap darurat bencana atau pernyataan kejadian luar biasa oleh kepala daerah. Selain itu, OPD harus melampirkan rencana kebutuhan belanja (RKB), keputusan kepala daerah tentang persetujuan penggunaan BTT, dan kuitansi. Berdasarkan dokumen tersebut, PPKD melakukan pencairan dana belanja tidak terduga paling lambat satu hari kerja dengan mekanisme LS atas nama bendahara PPKD diserahkan kepada bendahara pengeluaran OPD yang terkait dengan penanggulangan bencana tersebut.

2.4.4 Alokasi Anggaran Belanja

Berdasarkan Permendagri Nomor 39 Tahun 2020 tentang Pengutamaan Penggunaan Alokasi Anggaran untuk Kegiatan Tertentu, Perubahan Alokasi, dan Penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, kepala SKPD mengajukan rencana kebutuhan belanja (RKB) terkait pencegahan dan penanganan dampak penularan COVID-19. Pengajuan RKB tersebut diprioritaskan untuk tiga hal pokok sebagai berikut:

- a. Kesehatan, prioritas utama pemerintah daerah dalam menangani pandemi COVID-19 ini tak lain dan tak bukan adalah penanganan kesehatan itu sendiri. Berdasarkan informasi dari Satgas Penanganan COVID-19 (2020), kunci utama pemerintah dalam memberantas COVID-19 ini adalah dengan menggalakkan gerakan 3T (*testing, tracing, dan treatment*). Rencana kebutuhan belanja (RKB) yang disampaikan oleh kepala perangkat daerah terkait dalam hal penanganan kesehatan antara lain adalah penyediaan

sarana prasarana kesehatan masyarakat; penyebarluasan informasi, sosialisasi, dan/atau promosi; peningkatan sistem kewaspadaan dini; penyediaan sarana fasilitas kesehatan, perekrutan dan pemberian pelatihan singkat tenaga medis; pemberian insentif bagi tenaga kesehatan, tenaga penyidik, tenaga relawan, dan tenaga lainnya yang terlibat langsung dalam proses penanganan COVID-19; penyemprotan cairan disinfektan; penyewaan bangunan rumah untuk dijadikan sebagai ruang isolasi pasien dalam pengawasan (PDP); pemeriksaan laboratorium bagi masyarakat yang berpotensi tertular COVID-19; pengadaan bahan dan alat untuk mengevakuasi korban positif COVID-19; penanganan jenazah korban positif COVID-19; dan penanganan kesehatan lainnya.

- b. Ekonomi, beragam kebijakan pemerintah dalam rangka penanganan pandemi COVID-19 sangat berdampak langsung terhadap kegiatan ekonomi masyarakat. Pemerintah daerah sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat memiliki kewenangan dalam menangani dampak ekonomi seperti pengadaan kebutuhan pokok dan bahan pangan untuk menjaga ketahanan pangan daerah dan menekan dampak *panic buying*, pemberian stimulus ekonomi berupa penguatan modal usaha kepada pelaku UMKM dan koperasi yang terdampak pandemi COVID-19, dan penanganan dampak ekonomi lainnya.
- c. Jaring Pengaman Sosial, sebagaimana yang telah dijelaskan dalam UUD 1945 Pasal 34 ayat (2), negara mengembangkan jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menurut Pedoman Pendanaan untuk Penanganan Pandemi

COVID-19 pada lampiran Permendagri Nomor 39 Tahun 2020, penyediaan jaring pengaman sosial atau dapat disebut sebagai social safety net oleh pemerintah daerah dalam rangka penanganan COVID-19 dapat berupa pemberian hibah atau bantuan sosial dalam bentuk uang dan/atau barang secara memadai kepada masyarakat/individu yang terdampak oleh pandemi atau memiliki risiko sosial seperti keluarga kurang mampu, pekerja informal atau harian, dan masyarakat berisiko sosial lainnya; fasilitas kesehatan (Faskes) milik masyarakat atau swasta yang ikut serta dalam penanganan COVID-19; dan instansi vertikal yang wilayah kerjanya berada di daerah dalam rangka menyokong penanganan pandemi COVID-19.

2.4.5 Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah

Permendagri Nomor 39 Tahun 2020 mengatur bahwa pemerintah daerah wajib menyampaikan laporan *refocusing* (pengutamaan penggunaan alokasi anggaran kegiatan tertentu), perubahan alokasi, dan penggunaan APBD kepada Kementerian Dalam Negeri. Laporan yang disampaikan setelah dilakukannya penyesuaian APBD tersebut minimalnya mencakup penyesuaian APBD serta alokasi dan penggunaan APBD untuk penanganan COVID-19.

Terdapat ketentuan mengenai mekanisme penyampaian laporan oleh pemerintah daerah. Laporan penyesuaian APBD dimuat dalam lampiran (I.a) peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD yang berisikan ringkasan pendapatan, belanja, dan pembiayaan yang diuraikan hingga perincian objek.

Laporan alokasi dan penggunaan APBD untuk penanganan COVID-19 disampaikan oleh pemerintah daerah kepada Kemendagri melalui Direktur Jenderal

Bina Keuangan Daerah dan dengan tembusan kepada Kementerian Keuangan melalui Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK). Laporan tersebut disampaikan paling lambat tanggal 15 setiap bulannya dan dijadikan sebagai pertimbangan pemerintah pusat dalam menyalurkan dana alokasi umum (DAU). Menurut Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 35/PMK.07/2020, pemerintah daerah wajib menyampaikan laporan penyesuaian APBD dan laporan pencegahan dan/atau penanganan COVID-19.

Berdasarkan Pasal 29, laporan pencegahan dan/atau penanganan COVID-19 meliputi 28 laporan terkait bidang kesehatan untuk belanja COVID-19 dan laporan bantuan sosial untuk pemberian bantuan sosial maupun ekonomi pada masyarakat terdampak COVID-19. Laporan tersebut disampaikan kepada Menteri Keuangan melalui DJPK paling lambat minggu kedua bulan sebelum penyaluran DAU.