

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang memiliki tujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur yang materil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan ini mencerminkan upaya untuk menjamin stabilitas pertumbuhan dan pemerataan.

Setelah berlakunya kebijakan otonomi daerah pada tanggal 1 Januari 2001, terjadi perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan mekanisme pemerintahan di daerah, dimana otonomi benar-benar terlaksana dan menjadi kenyataan, sehingga diperlukan suatu kemampuan Pemerintah Daerah dalam menyusun perencanaan anggaran, baik dari sisi penerimaan maupun sisi pengeluaran. Penyelenggaraan otonomi daerah ini didukung oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang kini direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia dan UU

Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan, yang kini direvisi menjadi UU No33 Tahun 2004, ditegaskan bahwa untuk melaksanakan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Khusus, Dana Alokasi Umum dan bagian daerah dari bagi hasil pajak dan bukan pajak. Dimana disamping Dana Perimbangan tersebut pemerintah daerah memiliki sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah, pinjaman daerah, maupun penerimaan daerah lain yang sah.

Salah satu aspek penting pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi yang harus diatur secara berhati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dimana APBD merupakan kebijaksanaan keuangan tahunan pemerintah daerah yang disusun berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, serta berbagai pertimbangan lainnya dengan maksud agar penyusunan, pemantauan, pengadilan dan evaluasi anggaran pendapatan belanja daerah mudah dilakukan. Pada sisi yang lain anggaran pendapatan belanja daerah dapat pula menjadi sarana bagi pihak tertentu untuk melihat atau mengetahui kemampuan daerah yang baik dari segi pendapatan dan sisi belanja, sedangkan dari sisi anggaran belanja rutin merupakan salah satu alternatif yang dapat merangsang, kesinambungan serta konsistensi pembangunan di daerah secara keseluruhan menuju tercapainya sasaran yang telah disepakati bersama.

Berdasarkan Nomor 1 Tahun 2004, laporan realisasi anggaran adalah laporan yang memuat perhitungan atas pelaksanaan dari seluruh yang telah dianggarkan dalam tahun anggaran berkenan, baik kelompok pendapatan, belanja, maupun

pembiayaan. Melalui laporan realisasi anggaran, tampaklah ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat atau daerah, yang menggambarkan kepribadian antara anggaran dan realisasinya dalam suatu periode tertentu.

Anggaran daerah seharusnya dipergunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, alat bantu pengambilan keputusan dari perencanaan pembangunan, serta alat otoritas pengeluaran di masa yang akan datang. Di lingkungan pemerintah fungsi anggaran mempunyai pengaruh penting dalam akuntansi dan pelaporan keuangan, antara lain karena:

- 1) Anggaran merupakan penyertaan kebijakan politik
- 2) Anggaran merupakan target fiskal yang menggambarkan keseimbangan antara belanja, anggaran, dan pembiayaan yang diinginkan
- 3) Anggaran menjadi landasan pengendalian yang memiliki konsekuensi hukum
- 4) Anggaran memberi landasan penilaian kinerja keuangan
- 5) Hasil pelaksanaan anggaran harus dituangkan dalam laporan keuangan pemerintah sebagai pernyataan pertanggungjawaban pemerintah kepada publik.

Kota Medan sebagai bagian dari daerah otonomi juga berusaha menggali potensi daerahnya guna memenuhi kebutuhan pembiayaan kegiatan daerahnya. Kemandirian daerah sebagai bentuk dari otonomi daerah mengharuskan daerah untuk mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan sumber pendanaan bagi pengeluaran belanja daerah. Maka, pemerintah Kota Medan

juga berusaha mengoptimalkan PAD yang terdiri dari komponen penerimaan pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, bagian laba perusahaan milik daerah, penerimaan dinas.

Pendapatan daerah merupakan sumber untuk membiayai belanja daerah (belanja langsung dan belanja tidak langsung). Seharusnya, pengalokasian pendapatan daerah ke belanja langsung harus lebih besar daripada ke belanja tidak langsung. Menurut Herdino Wahyono: **“Komposisi ideal anggaran di daerah adalah 70%:30%, yaitu 70% untuk pembangunan dan 30% untuk belanja rutin dan gaji pegawai.”**¹ Hal ini dikarenakan belanja langsung merupakan suatu tindakan pengeluaran biaya untuk menciptakan pembangunan yang nantinya berguna untuk kesejahteraan rakyat.

Tidak semua pengalokasian belanja daerah di pemerintah kota berjalan dengan baik atau sesuai dengan proporsi yang diharapkan dalam pengalokasian belanja daerah terhadap belanja langsung dan belanja tidak langsung yaitu 70%:30%. Seperti hasil penelitian terdahulu yaitu Adventus Sihombing (2016) “Analisis Komposisi Belanja Langsung dan Tidak Langsung Pada Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Medan untuk Tahun 2012-2013”. Memerlihatkan bahwa komposisi belanja langsung mengalami peningkatan dan penurunan setiap tahunnya. Namun peningkatan komposisi belanja langsung ini belum mencapai atau belum sesuai dengan pengharapan teori yang ada yaitu sebesar 70% dari belanja daerah Dinas

¹Menuju Komposisi APBD ideal, <http://www.herdinowahyono.com/2011/11/menuju-komposisi-apbd-ideal.html>.

Pendidikan Pemerintah Kota Medan. Faktor yang menyebabkan ketidaksesuaian antara kejadian dilapangan dengan teori yang ada ialah terlalu besar belanja yang dikeluarkan untuk gaji pegawai.

Penulis juga memperkuat fenomena mengenai ketidaksesuaian komposisi ideal belanja langsung dan belanja tidak langsung dengan cara membandingkan pengalokasian belanja di Pemerintah Kota Medan dengan Pemerintah Kota Surabaya. Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada Pemerintah Kota Surabaya memperlihatkan bahwa pengalokasian anggaran belanja daerah Pemerintah Kota Surabaya pada tahun 2013 belanja langsung lebih besar daripada belanja tidak langsung. Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kota Surabaya tahun Anggaran 2013 dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1.1
Laporan Realisasi Belanja Pemerintah Kota Surabaya Tahun
Anggaran 2013

No.	URAIAN	REALISASI TAHUN 2013	
		Rupiah (Rp)	Persen(%)
2	Belanja Daerah	5.955.327.546.000,00	100
2.1.1	Belanja Tidak Langsung	2.063.247.100.000,00	34,64
2.1.2	Belanja Pegawai	1.758.471.048.000,00	
2.1.3	Belanja Bunga	1.226.354.000,00	
2.1.4	Belanja Hibah	284.910.615.000,00	
2.1.5	Belanja Bantuan Sosial	1.651.000.000,00	
2.1.7	Belanja Bagi Hasil	5.088.082.000,00	
2.1.6	Belanja Tidak Terduga	10.000.000.000,00	
2.1.7	Belanja Bantuan Keuangan	1.900.000.000,00	
2.2	Belanja Langsung	3.892.080.446.000,00	65,36
2.2.1	Belanja Pegawai	450.351.680.000,00	
2.2.2	Belanja Barang dan Jasa	1.694.372.007.000,00	
2.2.3	Belanja Modal	1.747.356.759.000,00	

Sumber : Laporan Realisasi APBD Pemerintah Kota Surabaya

Berdasarkan data di atas komposisi belanja langsung 65,36% dan belanja tidak langsung 34,64% pada Pemerintah Kota Surabaya sudah bisa dikatakan baik dan berorientasi terhadap pembangunan karena pengalokasian belanja pada belanja langsung lebih besar dipergunakan untuk belanja modal dan belanja barang dan jasa dibandingkan belanja pegawai.

Namun jika dibandingkan dengan laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah pada Pemerintah Kota Medan tahun 2013 memperlihatkan bahwa pengalokasian anggaran belanja daerah Pemerintah Kota Medan pada tahun 2013 belanja langsung hampir sama dengan belanja tidak langsung. Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kota Medan tahun Anggaran 2013 dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1.2
Laporan Realisasi Belanja Pemerintah Kota Medan Tahun
Anggaran 2013

No.	URAIAN	REALISASI TAHUN 2013	
		Rupiah (Rp)	Persen (%)
2	Belanja Daerah	3.224.449.048.408,88	100
2.1.1	Belanja Tidak Langsung	1.621.950.920.456,55	50,30
2.1.2	Belanja Pegawai	1.584.552.300.468,00	
2.1.3	Belanja Bunga	4.993.144.103,55	
2.1.4	Belanja Hibah	29.935.455.125,00	
2.1.5	Belanja Bantuan Sosial	742.500.000,00	
2.1.6	Belanja Tidak Terduga	561.255.860,00	
2.1.7	Belanja Bantuan Keuangan	1.166.264.900,00	
2.2	Belanja Langsung	1.602.498.127.952,33	49,70
2.2.1	Belanja Pegawai	327.669.227.681,00	
2.2.2	Belanja Barang dan Jasa	644.025.941.486,33	
2.2.3	Belanja Modal	630.802.958.785,00	

Sumber : Laporan Realisasi APBD Pemerintah Kota Medan

Berdasarkan data di atas pengalokasian belanja langsung dan belanja tidak langsung tidak sesuai dengan teori komposisi yang diharapkan dan tentunya tidak

berorientasi pada pembangunan dimana pengalokasian belanja daerahnya terdiri atas belanja langsung 49,70% dan belanja tidak langsung 50,30%.

Dari hasil perbandingan data tersebut, yaitu Laporan Realisasi Belanja Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Medan tahun Anggaran 2013 memiliki perbedaan yang sangat signifikan. Dimana pengalokasian belanja yang dilakukan Pemerintah Kota Medan sangatlah berbanding terbalik dengan apa yang terjadi dengan Pemerintah Kota Surabaya yang dimana kedua kota tersebut merupakan beberapa pemilik APBD yang besar, kota yang besar dan maju di Negara Indonesia. Berdasarkan fenomena yang terjadi khususnya pada Laporan Realisasi APBD Pemerintah Kota Medan tahun Anggaran 2013 penulis tertarik untuk mengetahui lebih jauh lagi bagaimana dan berapa pengkomposisian belanja daerah yang terjadi di Pemerintah Kota Medan, apakah pengalokasian belanja daerah terhadap belanja langsung dan belanja tidak langsung ideal setiap tahunnya atau tidak ideal setiap tahunnya. Ketertarikan penulis terhadap pengkomposisian belanja daerah di Pemerintah Kota Medan ini akan dituangkan di dalam skripsi yang berjudul **“Analisis Komposisi Belanja Langsung dan Tidak Langsung Pemerintah Kota Medan.”**

1.2 Rumusan Masalah

Menurut Sumaidi Suryabrata:

Masalah atau permasalahan ada kalau ada kesenjangan (gap) antara das sollen dan das sein; ada perbedaan antara apa yang seharusnya dan apa yang ada

dalam kenyataan, antara apa yang diperlukan dan apa yang tersedia, antara harapan dan kenyataan, dan yang sejenis dengan itu.²

Menurut Sudaryono: **“Rumusan masalah itu merupakan suatu pertanyaan yang akan dicarikan jawabannya melalui pengumpulan data.”³**

Berdasarkan latar belakang masalah, penulis merumuskan masalah penelitian yang menjadi dasar penyusunan skripsi adalah: **Bagaimana pengalokasian belanja langsung dan tidak langsung di Pemerintah Kota Medan?**

1.3 Batasan Masalah

Mengingat ruang lingkup masalah, keterbatasan waktu, dana serta kemampuan peneliti maka perlu adanya pembatasan masalah. Maka penelitian ini dibatasi dengan hanya menggunakan Laporan Realisasi APBD Tahun 2013-2017.

1.4 Tujuan Penulis

Adapun Tujuan Penelitian ini adalah untuk mengetahui pengalokasian belanja langsung dan tidak langsung dalam APBD Pemerintah Kota Medan.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi penulis, dapat menambah pengetahuan penulis mengenai komposisi belanja langsung dan belanja tidak langsung. Khususnya di Pemerintah Kota Medan.

²Sumadi Suryabrata, **Metodologi Penelitian**, Edisi Pertama, Cetakan 23: RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, hal.12.

³Sudaryono, **Metodologi Penelitian**, Edisi Pertama, Cetakan 2: Rajawali Pers, Depok, 2018, hal. 110.

2. Bagi pembaca dan peneliti berikutnya, dapat menjadi bahan masukan bagi penelitian yang sejenis dan bacaan yang bermanfaat untuk menambah wawasan khususnya mengenai pengalokasian belanja daerah.
3. Bagi Pemerintah Kota Medan, dapat menjadi bahan masukan dalam menentukan kebijakan strategi khusus mengenai belanja daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Keuangan Daerah

2.1.1 Pengertian Keuangan Daerah

Abdul Halim mengemukakan :

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang maupun barang, yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh Negara atau daerah yang lebih tinggi sertapihak-pihak lain sesuai dengan ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku⁴

Ahmad Yani mengemukakan :

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut.⁵

Dari definisi tersebut dapat diperoleh kesimpulan yaitu:

- a. Yang dimaksud dengan semua hak adalah hak untuk memungut sumber-sumber penerimaan daerah, seperti pajak daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan lain-lain, dan hak untuk menerima sumber-sumber penerimaan lain seperti Dana Alokasi Khusus sesuai peraturan yang ditetapkan. Hak tersebut dapat menaikkan kekayaan daerah.

Yang dimaksud dengan kewajiban adalah kewajiban untuk mengeluarkan uang untuk membayar tagihan-tagihan pada daerah dalam rangka menyelenggarakan fungsi

⁴ Abdul halim, **Akuntansi Keuangan Daerah**, Edisi Ketiga, Cetakan 3: Salemba Empat, Jakarta, 2008, hal. 23.

⁵ Ahmad Yani, **Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia**, Edisi Revisi, Cetakan Keempat: Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hal.347.

pemerintahan, infrastruktur, pelayanan umum, dan pengembangan ekonomi. Kewajiban tersebut dapat menurunkan kekayaan daerah.

2.1.2 Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam peraturan menteri ini meliputi kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, azas umum dan struktur APBD, penyusunan rancangan APBD, penetapan APBD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD, pengelolaan kas, penatausahaan keuangan daerah, akuntansi keuangan daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah, kerugian daerah, dan pengelolaan keuangan BLUD. Berdasarkan PP Nomor 58 Tahun 2005, Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dalam ketentuan umumnya menyatakan bahwa: **“Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah.”**⁶

Sebagaimana keuangan Negara, Keuangan Daerah juga memiliki ruang lingkup yang terdiri atas keuangan daerah yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan. Yang termasuk dalam keuangan daerah yang dikelola langsung adalah APBD dan barang-barang inventaris milik daerah, sedangkan keuangan daerah dipisahkan dalam BUMD. Disamping itu, pengurusan keuangan akuntansi daerah juga dibagi menjadi dua, yaitu pengurusan umum dan

⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang **Pengelolaan Keuangan Daerah**
www.bappenas.go.id/pp-no-58-tahun-2005-tentang-pengelolaan-keuangan-daerah..pdf

khusus(berkaitan dengan kewajiban pembendaharaan), seperti halnya pada keuangan Negara. Pengurusan umum juga dibagi menjadi dua, yaitu otorisator dan ordonator. Menurut UU No 5 Tahun 1974, wewenang otorisator, ordonator, dan bendaharawan dipegang oleh Kepala Daerah (Gubernur, Walikota, Bupati). Namun dalam pelaksanaannya, wewenang tersebut dilimpahkan kepada Sekwilda, Kepala Biro Keuangan dan Kepala Bagian Pembendaharaan, serta Bank Pembangunan Daerah dan Pegawai Negeri Sipil.

Keuangan Daerah dikelola melalui Manajemen Keuangan Daerah. Oleh karena itu, Manajemen Keuangan Daerah ada pengorganisasian dan pengelolaan sumber daya atau kekayaan pada suatu daerah untuk mencapai tujuan yang dikehendaki daerah tersebut. Alat untuk melaksanakan manajemen keuangan daerah disebut dengan tata usaha daerah.

Di era reformasi keuangan daerah, tata buku dan tata usaha keuangan daerah tidak lagi memadai untuk dijadikan sebagai penghasil informasi yang dikehendaki oleh PP Nomor 105 Tahun 2000 dan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002, yang telah diperbaharui dengan PP Nomor 2005 dan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, yang didasari oleh UU Nomor 17 Tahun 2003.

Menurut peraturan perundangterbaru yang dimaksud tersebut, tugas pengelola keuangan daerah adalah:

1. Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD.
2. Menyusun rancangan dan perubahan APBD.

3. Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan melalui peraturan daerah.
4. Melaksanakan fungsi bendahara umum daerah.
5. Menyusun laporan keuangan yang telah merupakan pertanggung jawaban pelaksana APBD

Asas umum pengelolaan keuangan daerah antara lain:

1. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisiensi, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan dan manfaat untuk masyarakat.
2. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Dalam pemberdayaan kegiatan dan fungsi pemerintah daerah maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah:

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (publik oriented).
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para pemegang fungsi

4. Kerangka hukum dan administrasi atas pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, value of money, transparansi dan akuntabilitas.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, KDH dan PNS Daerah, baik rasio maupun dasar pertimbangannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi-tahunan.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional.
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, transparansi informasi anggaran kepada publik.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan meliputi batasan pembinaan peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan.
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi.

2.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Rencana pendapatan dan belanja yang dibuat oleh suatu unit pemerintahan untuk suatu periode tertentu disebut anggaran. Bila anggaran dibuat sesuai dengan persyaratan perundang-undangan dan disahkan sebagai undang-undang maka anggaran tersebut menjadi dasar untuk pelaksanaan dan pengendalian kegiatan keuangan periode tersebut.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemerintah Daerah sejak Repelita I tahun 1967 sampai dengan pertengahan Repelita IV tahun 1999, APBD di Indonesia disusun menurut tahun anggaran yang dimulai pada tanggal 1 April dan berakhir 31 Maret tahun berikutnya. Dimulai sejak tahun anggaran 2001 sampai dengan saat ini pendapatan dan belanja daerah di Indonesia disusun menurut tahun anggaran yang dimulai pada tanggal 1 Januari dan berakhir 31 Desember.

2.2.1 Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Pada permendagri Nomor 13 Tahun 2006, “APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa (satu) tahun anggaran terhitung 1 Januari sampai 31 Desember”. Sedangkan menurut Muindro Renyowijoyo bahwa: **“APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung 1 Januari sampai dengan 31 Desember”**.⁷

Berdasarkan peraturan pemerintah Republik Indonesia No. 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintah, **“Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”**.⁸

Sedangkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Dalam Negeri No. 37 Tahun 2014 **“Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah yang selanjutnya disingkat**

⁷Muindro Renyowijoyo, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Ketiga, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2013, hal 132.

⁸Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintah: <http://www.djpk.depkeu.go.id/attach/post-pp-no-71-tahun-2010-tentang-standar-akuntansi-pemerintahan/PP71.pdf>

dengan APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah”.⁹

Dari definisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di atas maka dapat disimpulkan bahwa APBD merupakan suatu rincian rencana kegiatan suatu daerah yang memuat tentang sumber penerimaan dan semua pengeluaran daerah yang dipergunakan untuk melaksanakan aktivitas-aktivitas pemerintah daerah tersebut uang dibuat dalam rangka satu tahun dan dipergunakan untuk mengambil keputusan dan perencanaan pembangunan, serta sebagai standard untuk evaluasi kinerja pemerintah daerah.

2.2.2 Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Proses penyusunan anggaran diawali dengan penetapan tujuan, target dan kebijakan. Kesamaan persepsi antar berbagai pihak tentang apa yang akan dicapai dan keterkaitan tujuan dengan berbagai program yang akan dilakukan, sangat krusial bagi kesuksesan anggaran. Di tahap ini, proses distribusi sumber daya mulai dilakukan. Belanja daerah disusun untuk mendanai pelaksanaan urusan pemerintah daerah yang menjadi kewenangan pemerintah dan provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Penyusunan belanja untuk pelaksanaan urusan wajib dimaksud berdasarkan Standar Pelayanan Minimum

⁹ Permendagri No. 37 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015:
https://ebudgeting.surabaya.go.id/new_portal/asset/article/Permendagri%20Nomor%2037%20Tahun%202014.PDF

(SPM) yang telah ditetapkan. Pemerintah daerah menetapkan target capaian kinerja setiap belanja, baik dalam konteks daerah, satuan kerja perangkat daerah, maupun program dan kegiatan, yang bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas perencanaan anggaran dan memperjelas efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran.

Pedoman penyusunan APBD adalah pokok-pokok kebijakan sebagai petunjuk dan arah bagi pemerintah daerah dalam penyusunan, pembahasan dan penetapan APBD. Adapun pedoman penyusunan APBD Tahun 2013-2017, meliputi:

- a. Sinkronisasi Kebijakan Pemerintah Daerah dengan Kebijakan Pemerintah
 - b. Prinsip penyusunan APBD
 - c. Kebijakan Penyusunan APBD
 - d. Teknis Penyusunan APBD
 - e. Hal-hal khusus lainnya
- a. Sinkronisasi Kebijakan Pemerintah Daerah dengan Kebijakan Pemerintah

Dalam Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2014 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2015 dijelaskan bahwa tema Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2015 adalah “Melanjutkan Reformasi bagi Percepatan Pembangunan Ekonomi yang Berkeadilan”, dengan sasaran yang harus dicapai pada Tahun 2015, adalah:

1. Pertumbuhan ekonomi ditargetkan untuk tumbuh sekitar 5,8 persen.
2. Inflasi ditargetkan pada kisaran 3,0 persen sampai dengan 5,0 persen.
3. Jumlah penduduk miskin berkisar antara 9,0 persen sampai dengan 10,0 persen.

4. Tingkat pengangguran terbuka diperkirakan sebesar 5,5 persen sampai dengan 5,7 persen.

Berdasarkan tema dan sasaran tersebut di atas, dalam RKP Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2015, terdapat 9 (sembilan) bidang pembangunan sesuai Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 antara lain, yaitu: Bidang Sosial Budaya dan Kehidupan Beragama, Bidang Ekonomi, Bidang Ilmu Pengetahuan Teknologi, Bidang Sarana dan Prasarana, Bidang Politik, Bidang Pertahanan dan Keamanan, Bidang Hukum dan Aparatur, Bidang Wilayah dan Tata Ruang, dan Bidang Sumberdaya Alam dan Lingkungan

Untuk itu, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota harus mendukung tercapainya sasaran dan bidang-bidang pembangunan nasional tersebut sesuai dengan potensi dan bidang-bidang pembangunan nasional dimaksud sangat tergantung pada sinkronisasi kebijakan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah dan antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah provinsi yang dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

b. Prinsip Penyusunan APBD

Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2017 harus didasarkan prinsip sebagai berikut:

1. Sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

2. Tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisiensi, ekonomis, efektif, bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat.
3. Tepat waktu, sesuai dengan tahapan dan jadwal yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
4. Transparan, untuk memudahkan masyarakat mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang APBD.
5. Partisipatif, dengan melibatkan masyarakat; dan
6. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan daerah lainnya.

3. Kebijakan Penyusunan APBD

Belanja daerah disusun mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Penyusunan belanja untuk pelaksanaan urusan wajib dimaksud berdasarkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang telah ditetapkan.

Pemerintah daerah menetapkan target capaian kinerja setiap belanja, baik dalam konteks daerah, satuan kerja perangkat daerah, maupun program dan kegiatan, yang bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas perencanaan anggaran dan memperjelas efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran.

Kebijakan yang perlu mendapat perhatian pemerintah daerah dalam penyusunan APBD Tahun anggaran 2015 terkait dengan belanja modal adalah sebagai berikut:

1. Penganggaran belanja modal setelah dikurangi belanja pegawai pada kelompok belanja langsung dan belanja wajib lainnya diprioritaskan sesuai Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJMN Tahun 2010-2014
2. Pengadaan kebutuhan barang milik daerah, menggunakan dasar perencanaan kebutuhan barang milik daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah dan memperhatikan standard barang berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2006 tentang Standarisasi Sarana dan Prasarana Kerja Pemerintah Daerah, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2007 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2006.

4. Teknis Penyusunan APBD

Penyusunan APBD sangatlah penting khususnya dalam rangka penyelenggaraan fungsi daerah otonom yaitu untuk:

- a. Menentukan jumlah pajak yang dibebankan kepada rakyat daerah yang bersangkutan.
- b. Merupakan suatu sarana untuk mewujudkan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.

- c. Memberi isi dan arti kepada tanggungjawab Pemerintah Daerah umumnya dan Kepala Daerah itu menggambarkan seluruh perencanaan kebijaksanaan Pemerintah Daerah
- d. Merupakan suatu sarana untuk melaksanakan pengawasan terhadap daerah dengan cara yang lebih mudah dan berhasil.
- e. Merupakan suatu pemberian kuasa kepada Kepala Daerah untuk melaksanakan penyelenggaraan Keuangan Daerah di dalam batas-batas tertentu.
- f. APBD harus disusun sesuai dengan mengikutkan suatu perencanaan jangka panjang yang baik dan mempertimbangkan dengan seksama skala prioritas. Selanjutnya dalam pelaksanaannya haruslah terarah pada sasaran-sasaran yang telah ditetapkan.

Seiring dengan berjalannya waktu, maka terjadilah sebuah perubahan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Pemerintah Daerah. APBD yang sebelumnya disusun dengan berpedoman pada Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 yang berisikan tentang pedoman pengurusan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, kini pedoman APBD tersebut telah berganti dengan memakai Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 yang berisikan tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Perubahan ini mengakibatkan perubahan struktur dasar APBD.

Dalam penyusunan APBD Tahun Anggaran 2015, Pemerintah Daerah dan DPRD harus memperhatikan:

1. Penetapan APBD yang harus tepat waktu, yaitu paling lambat Tanggal 31 Desember 2014 sebagaimana diatur dalam pasal 116 ayat (2) Peraturan Pemerintah Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2001. Sejalan dengan hal tersebut, pemerintah daerah harus memenuhi jadwal proses penyusunan dan penyampaian rancangan KUA dan rancangan PPAS kepada DPRD untuk dibahas dan disepakati bersama paling lambat akhir bulan juli 2014.
2. KUA dan PPAS yang telah disepakati bersama akan menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk menyusun, menyampaikan dan membahas RAPBD Tahun Anggaran 2015 antara pemerintah daerah dengan DPRD sampai dengan tercapainya persetujuan bersama antara kepala daerah tentang APBD, paling lambat tanggal 30 November 2014.

2.3 Belanja Daerah

Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

2.3.1 Pengertian Belanja Daerah

Menurut Abdul Hafis Tanjung: **“Belanja merupakan pengeluaran daerah yang mengurangi ekuitas atau kekayaan daerah tidak dapat diperoleh kembali pembayarannya oleh pemerintah.”**¹⁰

Nurmalia Hasana dan Achmad Fauzi mengemukakan :

Belanja dilingkungan akuntansi pemerintah di Indonesia diartikan sebagai semua pengeluaran bendahara umum negara/daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang tidak akan diperoleh kembali pembayarannya oleh pemerintah.¹¹

Erlina, Omar Sakti Rambe dan Rasdianto mengemukakan :

Belanja adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum negara/daerah yang mengurangi saldo anggaran lebih dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah.¹²

Menurut UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, **“Belanja Daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan”.**¹³

Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa belanja daerah merupakan pengeluaran daerah yang mengurangi kekayaan daerah untuk membiayai operasional pemerintah, dimana pengeluaran tersebut tidak akan diperoleh kembali karena

¹⁰ Abdul Hafis Tanjung, **Penatausahaan dan Akuntansi Keuangan Daerah, Buku Kedua:** Salemba Empat, Jakarta, 2009, hal. 200.

¹¹ Nurmalia Hasana dan Achmad Fauzi, **Akuntansi Pemerintah** : In media, Jakarta, 2017, hal. 125.

¹² Erlina, Omar Sakti Rambe dan Rasdianto, **Akuntansi Keuangan Daerah Berbasis Akrua**, Cetakan Ketiga : Salemba Empat, Jakarta, 2017, hal 153.

¹³UU No 32 tahun 2004, Pasal 1 Ayat 16, hal. 6.

aktivitas operasional pemerintah daerah yang dilakukan tidak menghasilkan laba sebagaimana aktivitas operasional suatu perusahaan.

Menurut peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Belanja Daerah adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana. Belanja Daerah merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Pemerintah Daerah harus mengalokasikan belanja daerah secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum. Oleh karena itu, untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan anggaran belanja perlu diperhatikan:

1. Penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat, serta indikator kerja yang ingin dicapai.
2. Penetapan prioritas kegiatan dan perhitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan dan rasional.

Tingkat realisasi belanja daerah yang rendah akan berdampak pada rendahnya kinerja pemerintah daerah dalam menjalankan kebijakan-kebijakan daerah berkaitan dengan penyediaan pelayanan kepada masyarakat dan mendorong pembangunan daerah yang tertuang dalam APBD. Adapun faktor yang mempengaruhi belanja daerah yaitu:

1. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber pendapatan penting bagi sebuah daerah dalam memenuhi belanjanya dan pendapatan asli daerah ini sekaligus menunjukkan tingkat kemandirian suatu daerah. Semakin banyak pendapatan asli daerah yang di dapat semakin memungkinkan daerah tersebut untuk memenuhi kebutuhan belanjanya sendiri tanpa harus tergantung pada pemerintah pusat, yang berarti ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah tersebut telah mampu untuk mandiri, dan begitu juga sebaliknya.

2. Dana Perimbangan

Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005, dana perimbangan tersebut dibentuk untuk mendukung pendanaan program otonomi.

3. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) adalah jumlah keseluruhan nilai tambah barang dan jasa yang dihasilkan dari semua kegiatan perekonomian diseluruh wilayah dalam periode tahun tertentu pada umumnya dalam waktu satu tahun. Secara teori, semakin besar PDRB, maka semakin besar pula pendapatan yang diterima oleh kabupaten/kota. Dengan semakin besar pendapatan yang diperoleh daerah, maka pengalokasian belanja oleh pemerintah pusat akan lebih besar untuk meningkatkan berbagai potensi lokal di daerah tersebut untuk kepentingan pelayanan publik.

2.3.2 Kelompok Belanja

Perubahan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Pemerintah daerah yang sebelumnya disusun dengan berpedoman pada Kepmendagri Nomor 12 Tahun 2002 dan kini berubah dengan berpedoman pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006. Dalam rangka memudahkan penilaian kewajaran biaya suatu program atau kegiatan, maka belanja terdiri dari dua kelompok, yaitu:

A. Belanja Langsung

Belanja langsung dipergunakan dalam rangka memenuhi kepentingan masyarakat dan merupakan suatu tindakan untuk menciptakan pembangunan yang nantinya berguna untuk kesejahteraan masyarakat, pengalokasian belanja langsung yaitu dilakukan dengan menekan pengeluaran anggaran belanja tidak langsung seminimal mungkin, sehingga alokasi anggaran belanja langsung bisa lebih besar. Komposisi belanja langsung idealnya adalah 70% untuk pembangunan. Seperti yang dikemukakan oleh Herdino Wahyono bahwa: **“Komposisi ideal anggaran di daerah adalah 70%:30%, yaitu 70% untuk pembangunan dan 30% untuk belanja rutin dan gaji pegawai.”**¹⁴

Pemerintah daerah harus melakukan upaya efisiensi dalam pengelolaan keuangan daerah. Untuk membiayai pembangunan selama ini, sumber pendapatan sebagian besar daerah masih tergantung pada pemerintah pusat seperti Dana Alokasi

¹⁴Menuju Komposisi APBD ideal, <http://www.herdinowahyono.com/2011/11/menuju-komposisi-apbd-ideal.html>.

Umum (DAU) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK). Disisi lain, pemasukan dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih relatif kecil jumlahnya. Sebagian besar dari DAU tersebut habis terserap pada belanja pegawai.

Menurut Mahmudi, **“Belanja Langsung yaitu biaya langsung terkait dengan kegiatan”**.¹⁵

Belanja langsung meliputi:

1. Belanja pegawai yaitu belanja kompensasi baik dalam bentuk uang maupun barang yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada pejabat Negara, Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan pegawai yang di pekerjakan oleh pemerintah yang belum berstatus PNS sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan dimana pekerjaan tersebut yang berkaitan dengan pembentukan modal. Belanja langsung berkaitan dalam hal untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

Belanja pegawai meliputi:

- Honorarium PNS
- Honorarium Non-PNS
- Uang lembur
- Belanja beasiswa Pendidikan PNS
- Belanja khursus, pelatihan, sosialitas, bimbingan teknis PNS

¹⁵ Mahmudi, **Manajemen Keuangan Daerah**: Erlangga, Yogyakarta, 2009, hal. 95.

2. Belanja barang dan jasa adalah pengeluaran untuk menampung pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan, dan pengadaan barang yang dimasukkan untuk disahkan atau dijual kepada masyarakat dan belanja perjalanan. Belanja ini dipergunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (duabelas) bulan atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

Belanja barang dan jasa meliputi:

- Belanja Barang Habis Pakai
- Belanja Bahan/Material
- Belanja Jasa Kantor
- Belanja Premi Akuntansi
- Belanja Perawatan Kendaraan Bermotor
- Belanja Sewa Rumah/Gedung/Gudang Parkir
- Belanja Sewa Sarana Mobilitas
- Belanja Sewa Alat Berat
- Belanja Sewa dan Perlengkapan Kantor
- Belanja Makanan dan Minuman
- Belanja Pakaian Khusus dan Hari-hari Tertentu
- Belanja Perjalanan Dinas
- Belanja Pemulangan Pegawai

3. Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan. Untuk mengetahui apakah suatu belanja dapat dimasukkan sebagai belanja modal atau tidak, maka perlu diketahui definisi aset tetap atau aset lainnya dan kriteria kapitalisasi aset tetap.

Belanja modal meliputi:

- Belanja Modal Pengadaan Tanah
- Belanja Modal Pengadaan Alat-alat Berat
- Belanja Modal Pengadaan Alat-alat Angkutan Darat Bermotor dan Tidak Bermotor
- Belanja Modal Pengadaan Alat-alat Angkutan Udara
- Belanja Modal Pengadaan Alat-alat Pengelolaan Pertanian dan Peternakan
- Belanja Modal Pengadaan Peralatan Kantor
- Belanja Modal Pengadaan Komputer
- Belanja Modal Pengadaan Mebel
- Belanja Modal Pengadaan Alat-alat Komunikasi
- Belanja Modal Pengadaan Alat-alat Kedokteran
- Belanja Modal Pengadaan Alat-alat Laboratorium
- Belanja Modal Pengadaan Konstruksi Jembatan

- Belanja Modal Pengadaan Instansi Listrik dan Telepon
- Belanja Modal Pengadaan Buku/Kepustakaan

B. Belanja Tidak Langsung

Belanja tidak langsung atau belanja non publik yang cukup dominan untuk biaya rutin seperti gaji PNS, listrik, air, jasa komunikasi, perawatan kantor atau gedung, pengadaan perlengkapan, biaya rapat, dinas luar kota dan konsumsi. Belanja tidak langsung yaitu belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan pengalokasian belanja tidak langsung idealnya adalah 30% untuk belanja rutin dan pegawai, seperti yang dikemukakan oleh Humas Kukar bahwa:

Pengalokasian belanja tidak langsung tersebut lebih besar daripada pengalokasian belanja langsung yang terkait secara langsung dengan pembangunan. Hal ini terjadi akibat program dalam penyusunan APBD yang tidak tepat sasaran dan juga merupakan akibat dari kebijakan pemerintah pusat yang terus menambah jumlah pns serta kenaikan gaji PNS namun tidak diimbangi dengan Dana Alokasi Umum (DAU), sementara selama ini asumsi belanja gaji pegawai sumber dana dari DAU.

Menurut Mahmudi, **“Belanja tidak langsung, yaitu biaya yang tidak terkait secara langsung dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan.”**¹⁶

Belanja tidak langsung meliputi:

¹⁶Ibid, Hal. 76.

1. Belanja pegawai adalah belanja kompensasi, baik dalam bentuk uang maupun barang yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada pejabat Negara, Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah yang belum berstatus PNS sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan dimana pekerjaan tersebut yang berkaitan dengan pembentukan modal.

Belanja pegawai meliputi:

- Gaji dan Tunjangan
- Tambahan penghasilan PNS
- Belanja Penerimaan Lainnya Pimpinan dan Anggota DPRD
- Biaya Pemungutan Pajak Daerah

2. Belanja bunga adalah pengeluaran pemerintah untuk pembayaran bunga (*interest*) atas kewajiban penggunaan pokok hutang (*principal outstanding*) yang dihitung berdasarkan posisi pinjaman jangka pendek atau jangka panjang.
3. Subsidi yaitu alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/lembaga memproduksi, menjual, mengimpor barang dan jasa untuk memenuhi hajat hidup orang banyak sedemikian rupa sehingga harga jualnya dapat dijangkau masyarakat.
4. Hibah digunakan menganggarkan pembelian hibah dalam bentuk uang, barang/jasa kepada pemerintah pusat atau kepada pemerintah/perorangan secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya.

5. Bantuan sosial adalah transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial. Bantuan sosial dapat langsung diberikan kepada anggota masyarakat atau lembaga kemasyarakatan termasuk didalamnya bantuan untuk lembaga non pemerintah bidang pendidikan dan keagamaan.
6. Belanja bagi hasil digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan pemerintah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
7. Bantuan keuangan digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya atau dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan atau peningkatan kemampuan keuangan.
8. Belanja tak terduga/belanja lain-lain adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial, dan pengeluaran tidak terduga lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah pusat/daerah.

Belanja daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai

pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bidang atau bagian tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pendapatan daerah yang diperoleh baik dari Pendapatan Asli Daerah maupun dari perimbangan tertentu digunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai Belanja Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013 tentang pedoman penerapan standart akuntansi berbasis akrual pada pemerintah daerah yang diberlakukan pada tahun 2015. Merupakan perubahan dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 tahun 2007 yang merupakan revisi atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Perubahan pengelompokkan belanja daerah dari Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 menjadi Permendagri Nomor 64 Tahun 2013 dapat ditransformasikan pada tabel berikut ini:

Tabel 2.1
Struktur APBD (Belanja)

Permendagri No. 59 Tahun 2007 (Revisi Atas Permendagri No. 13 Tahun 2006)	Permendagri No. 64 Tahun 2013
Klasifikasi belanja menurut urusan pemerintah daerah, organisasi, kegiatan kelompok, jenis, objek, dan rincian objek belanja.	Klasifikasi belanja tidak berdasarkan bidang kewenangan pemerintah daerah, organisasi, kelompok, jenis, objek dan rincian objek belanja.
Pemisahan kebutuhan belanja antara aparatur dan pelayanan publik tercermin dalam program dan kegiatan	Pemisahan secara tegas antara belanja aparatur dan pelayanan yang tercermin dalam program dan kegiatan.
Belanja dikelompokkan dalam Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung sehingga tercipta efisiensi mulai saat penganggaran.	Belanja dikelompokkan dalam belanja operasi, belanja modal, dan belanja tidak terduga yang cenderung menimbulkan tumpang tindih penganggaran

Sumber: diolah penulis dari Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 dan Permendagri Nomor 64 Tahun 2013

Tabel 2.2
Jenis dan Kelompok Belanja

Kepmendagri No. 59 Tahun 2007 (Revisi Atas Permendagri No. 13 Tahun 2006)	Permendagri No. 64 Tahun 2013
<p>Belanja Tidak Langsung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Belanja Pegawai - Belanja Bunga - Belanja Subsidi - Belanja Hibah - Belanja Bantuan Sosial - Belanja Bagi Hasil - Belanja Bantuan Keuangan - Belanja Tak Terduga 	<p>Belanja Operasi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Belanja Pegawai - Belanja Bunga - Belanja Subsidi - Belanja Hibah - Belanja Bantuan Sosial - Belanja Bagi Hasil - Belanja Bantuan Keuangan
<p>Belanja Langsung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Belanja Pegawai - Belanja Barang dan Jasa - Belanja Modal 	<p>Belanja Modal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Belanja Tanah - Belanja peralatan dan mesin - Belanja gudang dan bangunan - Belanja aset tetap lainnya - Belanja aset lainnya <p>Belanja tidak terduga</p>

Sumber: Diolah Penulis dari Permendagri No. 59 Tahun 2007 dan Permendagri No. 64 Tahun 2013

2.4 Analisis Belanja Daerah

Analisis belanja daerah sangat penting dilakukan untuk mengevaluasi apakah pemerintah daerah menggunakan APBD secara ekonomis, efisien, dan efektif (*value for money*). Sejauh mana pemerintah daerah telah melakukan efisien anggaran, menghindari pengeluaran yang tidak perlu dan pengeluaran yang tidak tepat sasaran. Dengan digunakannya sistem penganggaran berbasis kinerja, semangat untuk melakukan efisiensi (penghematan) atas setiap belanja mutlak harus tertanam dalam jiwa pegawai pemerintah daerah. Pemerintah tidak perlu lagi berorientasi untuk menghabiskan anggaran yang berakibat terjadinya pemborosan anggaran, tetapi hendak nya berorientasi pada *output* atau *outcome* dari anggaran.

Menurut Amran Manurung dan Halomoan Sihombing menyatakan bahwa, berdasarkan informasi pada Laporan Realisasi Anggaran dapat membuat analisis anggaran khususnya analisis belanja antara lain, yaitu: **“analisis varians belanja, analisis pertumbuhan belanja, rasio efisiensi belanja, rasio belanja terhadap PDRB.”**¹⁷

1. Analisis Varian Belanja

Analisis varian merupakan analisis terhadap perbedaan atau selisih antara realisasi belanja dengan anggaran.

2. Analisis Pertumbuhan Belanja

¹⁷ Amran Manurung dan Halomoan Sihombing, **Analisis Laporan Keuangan (Sektor Swasta dan Sektor Pemerintah Daerah)**, Fakultas Ekonomi Universitas HKBP Nommensen, Medan, 2018, hal.238

Analisis pertumbuhan belanja bermanfaat untuk mengetahui perkembangan belanja dari tahun ke tahun.

3. Analisis Keserasian Belanja

Analisis keserasian belanja bermanfaat untuk mengetahui keseimbangan antara belanja.

4. Rasio Efisiensi Belanja

Rasio efisiensi belanja merupakan perbandingan antara realisasi belanja dengan anggaran belanja.

5. Rasio Belanja Daerah Terhadap PDRB

Rasio Belanja Daerah Terhadap PDRB merupakan perbandingan antara total belanja dengan PDRB yang dihasilkan daerah.

2.4.1 Analisis Keserasian Belanja

Analisis Keserasian Belanja bermanfaat untuk mengetahui keseimbangan antar belanja.¹⁸ Hal ini terkait dengan fungsi anggaran sebagai alat distribusi, alokasi, dan stabilisasi. Agar fungsi anggaran tersebut berjalan dengan baik, maka pemerintah daerah perlu membuat harmonisasi belanja. Analisis keserasian belanja merupakan salah satu analisis belanja daerah yang menjelaskan bagaimana komposisi belanja langsung dan belanja tidak langsung pada laporan realisasi anggaran pada suatu periode waktu tertentu. Adapun analisis keserasian belanja yaitu:

¹⁸ **Ibid**, hal.244

2.4.1.1 Analisis Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung

Analisis proposisi belanja langsung dan belanja tidak langsung bermanfaat untuk kepentingan manajemen internal pemerintah daerah, yaitu untuk mengendalikan biaya dan pengendalian anggaran (*cost budgetary control*). Belanja langsung dan belanja tidak langsung biasanya tidak menjadi bagian dari laporan keuangan eksternal, namun informasi tersebut sangat penting bagi manajemen internal. Pengklasifikasian berdasarkan aktivitas, sedangkan pengklasifikasian belanja ke dalam belanja operasi dan belanja modal adalah klasifikasi berdasarkan jangka waktu manfaat yang dinikmati atas belanja tersebut.

Dalam sektor bisnis jenis belanja ini dikenal sebagai belanja langsung (*direct cost*) dan biaya tidak langsung (*indirect cost*). Belanja langsung dapat dikendalikan melalui manajemen aktivitas, penetapan standart belanja dan standart harga unit. Sementara itu, belanja tidak langsung dapat dikendalikan melalui penetapan anggaran ketat (*hard buget*) dan efisiensi anggaran. Semestinya belanja langsung lebih besar dari belanja tidak langsung, sebab belanja langsung sangat mempengaruhi kualitas output kegiatan.

Rasio belanja langsung dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Belanja Langsung} = \frac{\text{Total Belanja Langsung}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100\%$$

Rasio belanja tidak langsung dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Belanja Tidak Langsung} = \frac{\text{Total Belanja Tidak Langsung}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100\%$$

2.4.1.2 Analisis Per Pos Belanja Terhadap Kelompok Belanja Langsung

Komposisi belanja yang sudah mendekati/ mengarah pada komposisi ideal itu tidak dapat sertamerta dikatakan sudah baik, penulis harus memastikan lebih jauh lagi apakah alokasi pos belanja yang berada dikelompok belanja langsung sudah berorientasi pada pembangunan ekonomi secara langsung atau tidak untuk dapat mengetahui penulis akan menganalisis kembali setiap pos belanja yang akan dikelompokkan belanja langsung, apabila didalam kelompok belanja langsung ternyata masih lebih besar pengalokasiannya untuk belanja gaji maka belum bisa dikatakan berorientasi terhadap pembangunan.

Analisis tersebut dilakukan hanya kepada laporan realisasi anggaran dan pendapatan belanja yang pengalokasian belanjanya mendekati atau mengarah kepada komposisi ideal saja, serta komposisi belanja yang tidak ideal penulis tidak perlu menganalisis terlebih jauh lagi karena berdasarkan teori apabila komposisi belanja langsung dan belanja tidak langsung sudah bisa dipastikan bahwa anggaran belanja tersebut tidak lagi berorientasi terhadap pembangunan. Adapun rumus yang dipergunakan penulis untuk menganalisis pos belanja yang ada di kelompok belanja langsung adalah sebagai berikut:

1. Rasio Belanja Pegawai Terhadap Belanja Langsung

Rasio ini digunakan untuk mengetahui seberapa besar belanja pegawai yang digunakan dalam kelompok belanja langsung. Apabila belanja pegawai terlalu

besar dalam kelompok belanja langsung dari pada belanja modal dan belanja barang dan jasa maka dapat dikatakan bahwa belanja tersebut tidak berorientasi terhadap pembangunan. Rasio belanja pegawai terhadap belanja langsung dapat dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Belanja Pegawai} = \frac{\text{Total Belanja Pegawai}}{\text{Total Belanja langsung}} \times 100\%$$

2. Rasio Belanja Barang dan Jasa Terhadap Belanja Langsung

Rasio ini digunakan untuk melihat berapa persen dana yang dialokasikan dari belanja langsung untuk belanja barang dan jasa. Idealnya kelompok barang dan jasa harus lebih besar dari pada belanja pegawai di dalam kelompok belanja langsung agar belanja langsung berorientasi terhadap pembangunan. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Belanja Barang dan Jasa} = \frac{\text{Total Belanja Barang dan Jasa}}{\text{Total Belanja langsung}} \times 100\%$$

3. Rasio Belanja Modal Terhadap Total Belanja Langsung

Rasio ini digunakan untuk mengetahui berapa persen belanja yang dilakukan untuk belanja modal dari total belanja langsung, hal tersebut diperlukan untuk mengetahui bagaimana kebijakan suatu pemerintah dalam menganggarkan belanjanya, apakah mengarah ke pembangunan ekonomi atau tidak. Rasio belanja modal ini dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Belanja Modal} = \frac{\text{Total Belanja Modal}}{\text{Total Belanja langsung}} \times 100\%$$

2.5 Tinjauan Penelitian Terdahulu

Terkait dengan bidang penelitian yang dilakukan, penulis bertitik tolak dari beberapa penelitian terdahulu, khususnya penelitian yang berkenaan dengan pengelolaan keuangan pemerintah daerah di Indonesia. Beberapa diantaranya adalah sebagai berikut: Adventus Sihombing “Analisis Komposisi Belanja Langsung dan Tidak Langsung Pada Dinas Pendidikan Pemerintahan Kota Medan untuk Tahun 2012-2014”. Komposisi belanja langsung mengalami peningkatan dan penurunan setiap tahunnya. Namun peningkatan komposisi belanja langsung ini belum mencapai atau belum sesuai dengan pengharapan teori yang ada yaitu sebesar 70% dari belanja daerah Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Medan. Faktor yang menyebabkan ketidaksesuaian antara kejadian di lapangan dengan teori yang ada ialah terlalu besar belanja yang dikeluarkan untuk gaji pegawai.

Las Asihon Hutabarat “Analisis Belanja Langsung dan Tidak Langsung Pemerintah Kota Pematang Siantar Tahun 2012-2016.” Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pada Tahun 2012-2016 pengalokasian belanja langsung meningkat, namun pada Tahun 2014 pengalokasian belanja langsung menurun.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 dan 33 tahun 2004 tentang otonomi daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah yang menjadi wewenang daerah dan didanai oleh dana publik yang tertuang dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). APBD harus mampu memberikan gambaran yang jelas tentang tuntutan besarnya pembiayaan atas berbagai sasaran yang hendak dicapai. Tugas-tugas dan

fungsi pokok sesuai dengan kondisi, potensi, aspirasi, dan kebutuhan riil oleh masyarakat untuk suatu tahun tertentu. Dengan demikian alokasi dana yang digunakan untuk membiayai berbagai program dan kegiatan dapat membiayai berbagai program dan kepentingan dapat memberikan manfaat yang benar-benar dirasakan masyarakat dan pelayanan yang berorientasi pada kepentingan publik. Anggaran yang ditetapkan merupakan pegangan dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah daerah. Maka dari itu anggaran harus ekualitas dan realistis dan adanya pengendalian yang efektif sehingga dapat meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Desain Penelitian

Pada dasarnya desain penelitian merupakan *blueprint* yang menjelaskan setiap prosedur penelitian mulai dari tujuan penelitian sampai dengan analisis data. Desain penelitian dibuat dengan tujuan agar pelaksanaan penelitian dapat dijalankan dengan baik, benar dan lancar. Kerangka kerja meliputi:

1. Tujuannya yaitu untuk mengetahui bagaimana pengalokasian komposisi belanja langsung dan belanja tidak langsung di Pemerintah Kota Medan.
2. Analisis datanya yaitu dengan mengukur persentase belanja langsung dan belanja tidak langsung setiap tahunnya di Pemerintah Kota Medan.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif yaitu dapat diartikan sebagai pemecahan masalah yang dinyatakan dalam bentuk kata, kalimat dan gambar. Dengan demikian, penelitian ini berusaha mendeskripsikan tentang kompetensi belanja langsung dan belanja tidak langsung Pemerintah Kota Medan.

3.2 Objek Penelitian

Dalam penelitian yang menjadi objek penelitian adalah Realisasi Komposisi Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung di Pemerintah Kota Medan.

3.3 Jenis Data

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Menurut Adler Haymans Manurung: **“Data sekunder adalah data yang dikumpulkan oleh pihak lain dan dipublikasikan oleh lembaga lain.”**¹⁹

Data sekunder penelitian ini yaitu berupa informasi mengenai Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Medan pada periode 2013-2017. Data-data pendukung mengenai belanja daerah seperti buku-buku yang bersumber dari perpustakaan dan analisis dokumen meliputi Undang-undang Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri, dan Peraturan Daerah sehingga mendukung penelitian ini.

3.4 Metode Pengumpulan Data

Metode Pengumpulan Data dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik wawancara dan dokumentasi.

1. Wawancara

Wawancara yaitu tanya jawab secara langsung dengan pihak yang berkaitan di tempat objek penelitian.

2. Dokumentasi

Dokumentasi bisa berbentuk tulisan seperti catatan harian, sejarah kehidupan, peraturan, dan kebijakan, ataupun bentuk gambar. Metode ini digunakan untuk mengumpulkan berbagai informasi khususnya untuk melengkapi data melalui pencatatan dan fotocopy data-data yang diperlukan.

3.5 Metode Analisis Data

Analisis data adalah cara yang digunakan dalam mengelolah data yang diperoleh sehingga dapat memperoleh kesimpulan atau hasil.

¹⁹ Adler Haymans Manurung, **Metode Penelitian: Keuangan, Investasi, dan Akuntansi Empiris**, Cetakan Pertama, PT Adler Manurung Press, Jakarta, hal 35.

1. Metode Analisis Deskriptif yaitu suatu metode analisis yang terlebih dahulu mengumpulkan data yang ada, kemudian diklasifikasikan, dianalisis, selanjutnya diinterpretasikan, sehingga dapat memberikan gambaran yang objektif mengenai keadaan yang diteliti. Metode deskriptif yaitu dengan menetapkan konsep perhitungan belanja yaitu Analisis Keserasian Belanja. Dengan itu dapat disimpulkan apakah belanja langsung dan belanja tidak langsung di Pemerintah Kota Medan ideal setiap tahunnya, atau mungkin tidak ideal setiap tahunnya.
2. Metode analisis deduktif yaitu analisis dilakukan tentang komposisi belanja langsung dan belanja tidak langsung di Pemerintah Kota Medan dengan cara membandingkan teori-teori dengan praktek dalam perusahaan. Kemudian membuat kesimpulan dan mengemukakan saran untuk mengatasi masalah yang sama pada Pemerintah Kota Medan yang akan datang.