

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

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

Sejak berlakunya kebijakan otonomi daerah pada tanggal 1 Januari 2001 terjadi perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan mekanisme pemerintahan di daerah, dimana otonomi benar-benar akan 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 Pemerintahan Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah yang 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 Nomor 33 tahun 2004, ditegaskan bahwa untuk melaksanakan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dan 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.

Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 2004, laporan realisasi anggaran adalah laporan yang memuat perhitungan atas pelaksanaan dari seluruh yang telah dianggarkan dalam tahun anggaran berkenaan, baik kelompok pendapatan, belanja, maupun pembiayaan. Melalui laporan realisasi anggaran, tampaklah iktisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat atau daerah, yang menggambarkan anatara anggaran dan realisasinya dalam suatu periode tertentu.

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

- (1) Anggaran merupakan pernyataan kebijakan publik
- (2) Anggaran merupakan target fiskal yang menggambarkan keseimbangan antara belanja, pendapatan, dan pembiayaan yang diinginkan
- (3) Anggaran menjadi landasan penendalian yang memiliki konsekuensi hukum
- (4) Anggaran memberikan landasan penilaian kinerja pemerintah
- (5) Hasil pelaksanaan anggaran harus di tuangkan dalam laporan keuangan pemerintah sebagai pernyataan pertanggungjawaban pemerintah kepada publik

Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004, sumber pendapatan daerah terdiri atas: Pendapatan Asli Daerah (PAD), yaitu: hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil

pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, lain-lain PAD yang sah, dana perimbangan , dan lain-lain pendapatan daerah yang sah, dan pasal 167 yang termasuk dalam belanja daerah terdiri dari: belanja tidak langsung dan belanja langsung.

Dinas lingkungan hidup Provinsi Sumatera Utara merupakan salah satu instansi di lingkungan pemerintah provinsi Sumatera Utara yang memiliki tugas dan peran teknis dalam pengelolaan lingkungan hidup di provinsi Sumatera Utara, secara garis besar, fungsi yang diemban adalah untuk memfasilitasi pembangunan berkelanjutan sesuai dengan amanat Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2009 Tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Adapun yang menjadi landasan utama dalam pelaksanaan kegiatan di Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara adalah konsep pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan yang mengandung makna bahwa setiap orang memiliki kewajiban dan tanggungjawab dalam memelihara dan kelestarian lingkungan hidup baik untuk saat sekarang ini maupun dan kelangsungan yang akan datang dimasa yang akan datang. Konsep pembangunan ini mensyaratkan kepada keseimbangan dalam aspek sosial, aspek lingkungan hidup dan aspek ekonomi dalam pelaksanaan pembangunan di Sumatera Utara.

Akan tetapi pada kenyataannya penurunan kualitas lingkungan masih terjadi, antara lain disebabkan oleh pencemaran lingkungan hidup akibat limbah cair dan kegiatan industri, limbah domestik yang belum di kelola dengan baik: pencemaran udara yang berasal dari sumber bergerak (kendaraan bermotor) sumber tidak bergerak dari cerobong asap pabrik kebakaran hutan; kerusakan pesisir dan laut yang diakibatkan oleh alih fungsi lahan akses terhadap informasi tentang lingkungan hidup yang belum dimanfaatkan dan ditindak lanjuti secara optimal.

Untuk menjalankan pembangunan dan pengelolaan lingkungan hidup di Sumatera Utara, komposisi belanja daerah merupakan salah satu alat untuk mendukung dan mewujudkan pembangunan. Komposisi belanja daerah di Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara terdiri atas belanja langsung dan belanja tidak langsung, dimana belanja langsung digunakan untuk pembangunan dan belanja tidak langsung digunakan untuk belanja rutin pada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara. Penggunaan dari belanja ini harus diperhatikan dan digunakan sesuai dengan komposisi masing-masing belanja yaitu 30% untuk belanja tidak langsung dan 70% untuk belanja langsung. Karena jika penggunaan masing-masing belanja tidak sesuai dengan komposisinya atau belanja tidak langsung lebih besar dari belanja langsung, maka dapat dikatakan bahwa belanja itu tidak lagi berorientasi pada pembangunan yang akan berdampak langsung pada masyarakat luas, karena pembangunan dan investasi yang seharusnya dampaknya langsung dirasakan oleh masyarakat luas, malah sebaliknya komposisi belanja lebih banyak digunakan untuk keperluan operasional kantor contohnya belanja pegawai.

Meskipun belanja yang sudah mendekati/mengarah pada komposisi idealnya yaitu 70%:30% masih belum bisa dikatakan bahwa belanja itu sudah baik, karena masih perlu diperharikan pos-pos dari kelompok belanja langsung apakah sudah berorientasi pada pembangunan dan investasi. Sehingga masih perlu di teliti untuk mengetahui apabila ternyata di dalam kelompok belanja langsung itu masih di dominasi oleh belanja gaji pegawai maka belum bisa dikatakan bahwa belanja itu sudah berorientasi pada pembangunan dan investasi.

Pendapatan daerah merupakan sumber untuk membiayai belanja daerah termasuk belanja langsung dan belanja tidak langsung. Menurut Erlina dkk **“Belanja langsung adalah belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan**

kegiatan”¹(contoh:Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Jasa, dan Belanja Modal). Tujuan utama belanja langsung adalah untuk pengeluaran biaya untuk menciptakan pembangaunan yang nantinya berguna untuk kesejahteraan rakyat sehingga komposisi belanja langsung mendapat proporsi 70%. Menurut Erlina dkk **”Belanja tidak langsung adalah belanja yang yang tidak terkait secara langsung dengan program dan kegiatan”**.²(contoh: Belanja Pegawai, Bunga, Subsidi, Hibah, Bantuan Sosial, Belanja Bagi Hasil, Bantuan Keuangan, Belanja Tidak Terduga). Belanja tidak langung tujuan utamanya digunakan untuk belanja yang dominan untuk belanja rutin operasional kantor seperti gaji PNS, listrik, air, biaya rapat, dinas luar kota, dan konsumsi yang mendapat proporsi sebesar 30%.

Dalam belanja daerah terdapat dua belanja pegawai yang terdapat dalam belanja tidak langsung dan belaja langsung, dimana dalam belanja tidak langung. Menurut Nurlen Darise **“belanja pegawai digunakan sebagai belanja kompensasi dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”**³. Sedangkan belanja langung menurut Nurlen Darise **“belanja pegawai digunakan untuk pengeluaran honorarium upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.”**⁴

Menurut Herdino Wahyono dalam: **”Komposisi ideal anggaran di daerah adalah 70%:30%, yaitu 70% pembangunan dan 30% untuk belanja rutin dan gaji pegawai”**⁵

¹ Erlina, Omar Sakti Rambe, Rasdianto, **Akuntansi Keuangan Daerah Berbasis Akrual**, Selemba Empat, Jakarta, 2017, hal 158.

² **Ibid**, hal. 155

³ Nurlan Darise, **Akuntansi Keuangan Daerah (Akuntansi Sektor Publik)**, Indeks, Jakarta, 2008, hal. 140.

⁴ **Ibid**, hal141

⁵ **Menuju Komposisi APBD Ideal**<http://www.herdoniwahyono.com/2011/11/menuju-komposisi-apbd-ideal.html>.

Tabel 1.1
Laporan Realisasi Belanja Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara
Anggaran 2014-2015

No	URAIAN	REALISASI TAHUN 2014		REALISASI YAHUN 2015	
		Rupiah (Rp)	Persen (%)	Rupiah (Rp)	Persen (%)
2	Belanja Dinas	29.249.324.796	100%	23.015.420.122	100%
2.1	Belanja Langsung	18.220.777.902	62%	10.993.366.725	48%
2.1.1	Belanja Pegawai	1.538.965.000		1.443.033.000	
2.1.2	Belanja Barang/Jasa	16.287.954.947		7.770.764.725	
2.1.3	Belanja Modal	393.857.955		1.779.569.000	
2.2	Belanja Tidak Langsung	11.028.546.894	38%	12.022.053.397	52%
2.2.1	Belanja Pegawai	11.028.546.894		12.022.053.397	

Sumber: Olahan Penulis Berdasarkan Laporan Realisasi Belanja Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara

Berdasarkan data di atas pengalokasian belanja langsung dan belanja tidak langsung tidak sesuai dengan komposisi yang diharapkan dan tentunya tidak berorientasi pada pembangunan

dimana pengalokasian belanja terdiri atas belanja langsung 62% (2014), 48% (2015) dan belanja tidak langsung 38% (2014), 52% (2015)

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 tidak langsung yaitu 70%:30%. Seperti hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti terdahulu yaitu Sihombing (2015) yang berjudul “Analisis Komposisi Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung Pada Dinas Pendidikan Pemerintahan Kota Medan untuk Tahun 2012-2014”, memperlihatkan bahwa komposisi belanja langsung masih mengalami peningkatan dan penurunan setiap tahunnya, namun peningkatan komposisi belanja langsung ini belum mencapai 70% dari belanja daerah Dinas Pendidikan Pemerintahan Kota Medan. Faktor yang menyebabkan ketidaksesuaian ini ialah terlalu besarnya belanja yang dikeluarkan untuk belanja pegawai pada belanja tidak langsung.

Berdasarkan uraian di atas memperlihatkan bahwa di tahun 2014 sudah menunjukkan bahwa belanja langsung sudah lebih besar dari pada belanja tidak langsung meskipun belum mencapai 70% yaitu hanya 62% dan belanja tidak langsung melebihi proporsi yang seharusnya yaitu 30% yang terjadi 38%. Dan pada tahun 2015 menunjukkan bahwa belanja langsung lebih kecil dari pada belanja tidak langsung yaitu 48% yang seharusnya 70% dan belanja tidak langsung melebihi proporsi yaitu 30% yang terjadi 52%, maka penulis ingin mengetahui apakah pengalokasian belanja daerah terhadap belanja langsung dan belanja tidak langsung ideal setiap tahunnya atau tidak ideal setiap tahunnya. Oleh karena itu, maka penulis tertarik untuk melakukan sebuah penelitian untuk mengetahui bagaimana komposisi belanja daerah di Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara. Dengan judul penelitian **“Analisis Komposisi**

Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung Pada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara.”

1.2 Perumusan Masalah

Menurut Nanang Martono, “Masalah merupakan suatu fenomena atau gejala (sosial) yang tidak di kehendaki keberadaanya atau tidak seharusnya terjadi, fenomena atau gejala yang mengandung pertanyaan perlu jawaban.”⁶

Menurut Drs. Sumardi 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.⁷

Berdasarkan latar belakang masalah, penulis merumuskan masalah penelitian yang menjadi dasar penyusunan skripsi, adalah: **Bagaimana komposisi belanja langsung dan belanja tidak langsung dalam APBD Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara?**

1.3 Batasan penelitian

⁶Nanang Martono, **Metode Penelitian Kuantitatif: analisis Isi dan Data Sekunder**, cetakan ke-Lima: PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hal.27

⁷Sumardi Suryabrata, **Metodologi Penelitian**, Cetakan Ke- 26, PT. Rajagrafindo, Jakarta,2015, hal. 12

Agar lingkup permasalahan pada penelitian ini menjadi luas, maka penulis pun membatasi penelitian ini dengan menggunakan data laporan realisasi APBD Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara di periode 2013-2017.

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana komposisi Belanja langsung dan belanja tidak langsung dalam APBD Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

- a. Bagi penulis, dapat menambah pengetahuan penulis mengenai komposisi belanja langsung dan belanja tidak langsung. Khususnya di Dinas Lingkungan Hidup provinsi Sumatera Utara.
- b. Bagi Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara, dapat menjadi bahan masukan dalam menentukan kebijakan serta strategi khusus mengenai belanja daerah.
- c. Bagi pihak lain, sebagai bahan masukan bagi penelitian yang sejenis dan bacaan yang bermanfaat untuk menambah wawasan khususnya mengenai pengalokasian belanja daerah.

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Keuangan Daerah

2.1.1 Pengertian Keuangan Daerah

Menurut Yani Rizal menyatakan bahwa:

“Keuangan Daerah adalah seluruh tatanan perangkat kelembagaan dan kebijaksanaan anggaran daerah yang meliputi pendapatan dan belanja daerah.”⁸

2.1.2 Pengelolaan Keuangan Daerah

Berdasarkan PP Nomor 58 Tahun 2005, tentang pengalokasian keuangan Daerah dalam ketentuan umumnya menyatakan bahwa, **“Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan daerah tersebut.”⁹**

Dari defenisi tersebut dapat diperoleh kesimpulan, yaitu:

- a. Yang dimaksud dengan semua hak adalah hak untuk memungut sumber-sumber penerimaan daerah, seperti pajak darah, retribusi daerah, hasil

⁸ Yani Rizal,. Analisis kemampuan Keuangan Daerah kabupaten Aceh Timur, Jurnal samudra Ekonomika, Vol 1, No 2 Oktober 2017

⁹ Peraturan pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan daerah www.bappenas.go.id/pp-no.58-tahun-2005-tentang-pengelolaan-keuangan-daerah.pdf

perusahaan milik daerah, dan lain-lain, dan atau hak untuk menerima sumber-sumber penerimaan lain seperti Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus sesuai dengan peraturan yang ditetapkan. Hak tersebut akan menaikkan kekayaan daerah.

- b. Yang dimaksud dengan semua kewajiban adalah kewajiban untuk mengeluarkan uang untuk membayar tagihan-tagihan pada daerah dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan, infrastruktur, pelayanan umum, dan pengembangan ekonomi. Kewajiban tersebut dapat menurunkan kekayaan daerah.

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 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik daerah (BUMD). Disamping itu, pengurusan akuntansi keuangan daerah juga dibagi menjadi dua, yakni pengurusan umum dan pengurusan khusus, seperti halnya keuangan Negara. Pengurusan umum juga dibagi menjadi dua, yakni otorisator dan ordonator. Demikian pula pengurusan khusus juga berkaitan dengan kewajiban perbendaharaan. Menurut UU NO.5 Tahun 1974, wewenang otorisator, koordinator dan bendaharawan dipegang oleh Kepala Daerah (Gubernur, Walikota, dan Bupati). Akan tetapi, dalam pelaksanaannya wewenang tersebut dilimpahkan kepada Sakwilda, Kepala Biro Keuangan dan Kepala Bidang Perbendaharaan, serta Bank Pembangunan Daerah dan Pegawai Negeri Sipil.

Keuangan daerah dikelola melalui Manajemen keuangan daerah. Oleh sebab itu, manajemen keuangan daerah adalah pengeorganisasian dan pengelolaan sumber-sumber daya atau kekayaan yang ada 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 diperbahauri dengan PP Nomor 58 Tahun 2005 dan Kepmendagri Nomor 13 Tahun 2006, yang didasari oleh UU Nomor 17 Tahun 2003.

Menurut peraturan perundang-undangan terbaru yang dimaksud tersebut, tugas pengelolaan keuangan daerah adalah:

- a. Menyusun dan melaksanakan kebijakn pengelolaan APBD
- b. Menyusun rencana dan perubahan APBD
- c. Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan melalui peraturan daerah
- d. Melaksanakan fungsi bendahara umum daerah
- e. Menyusun laporan keuangan yang telah merupakan pertanggung jawaban pelaksanaan APBD

Asas umum pengelolaan keuanagn 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 APDB yang setiap tahunnya ditetapkan dengan peraturan daerah.

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

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public 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 for money*, transparansi dan akuntabilitas.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, KDH, dan PNS Daerah, baik ratio 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, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang 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 luasan 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 di buat 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 Repalita I tahun 1967 sampai dengan pertengahan Repalita IV tahun 1999, APBD di Indonesia disusun menurut tahun anggaran yang di mulai pada tanggal 01 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 Belanja daerah

Pada pememdagri Nomor 13 Tahun 2006, “APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa (satu) tahun anggaran terhitung pada tanggal 1 Januari sampai 31 Desember”. Sedangkan menurut Renyowijoyo Muindro bahwa, **APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan peraturan daerah, terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan.**¹⁰

Menurut Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti bahwa,
“Anggaran dapat dikatakan sebagai sebuah rencana finansial yang menyangkut ha-hal berikut:

- 1. Rencana-rencana organisasi untuk melayani masyarakat atau aktivitas lain yang dapat mengembangkan kapasitas organisasi dalam pelayanan.**
- 2. Estimasi besarnya biaya yang harus dikeluarkan dalam merealisasikan rencana tersebut.**

¹⁰Renyowijoyo Muindro, Akuntansi Sektor Publik, Organisasi Non Laba, Edisi Tiga Mitra Wacana Media, Jakarta, 2013, hal 47

3. Perkiraan sumber-sumber yang akan menghasilkan pemasukan serta besarnya pemasukan tersebut.¹¹

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, **“Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disebut sebagai APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah”.**¹²

Sedangkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 71 Tahun 2010 Tentang Standart Akuntansi Pemerintah, **“Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.**¹³

Dari defenisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) diatas maka dapat disimplkan baha 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 yang dibuta dalam rangka satu tahun dan dipergunakan untuk mengambil keputusan dan perncanaan pembangunan, serta sebagai standart untu mengukur 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 dengan tujuan dengan berbagai program yang akan dilakukan, sangatlah krusial bagi kesuksesan

¹¹ Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas, Akuntansi Sektor Publik, Edisi Kedua, Selemba Empat, Jakarta, 2011, hal 70

¹² UU No. 32 Tahun 2004 **Tentang Pemerintah Daerah:**
www.djlpe.esdm.go.id/modules/UU/tahun/2004.pdf

¹³ Peraturan Pemerintah UU No.71 Tahun 2010 **TentangStandart Akuntansi Pemerintah:**
<http://Kemendagri.go.id/produkhukum/download/60/uu-no71-tahun-2010>

anggaran. Di tahap ini, proses distribusi sumber daya mulai dilakukan. Belanja Daerah disusun untuk mendanai urusan pemerintah daerah yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Penyusunan belanja untuk urusan wajib dimaksud berdasarkan standar pelayanan Minimum (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 efisien 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 di prioritaskan 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 di atur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah dan memperhatikan standar barang berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Standarisasi Sarana Dan Prasarana Kerja Pemerintah Daerah Sebagaimana Di Ubah Dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2007 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Tahun 7 Tahun 2006

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 mutlak untuk mewujudkan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.
- c. Memberi isi dan arti kepada tanggung jawab Pemerintah Daerah umumnya dan Kepala Daerah khususnya, karena Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah itu menggambarkan seluruh perencanaan kebijaksanaan Pemerintah Daerah.
- d. Merupakan suatu sarana untuk melaksanakan pengawasan terhadap Daerah dengan cara yang lebih mudah dan berhasil guna
- 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 sarana-sarana 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, penanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, kini

pedoman penyusunan APBD tersebut telah berganti dengan memakai Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 yang berisikan tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah.

Dalam penyusunan APBD tahun anggaran 2015 pemerintah daerah dan DPRD harus memperhatikan:

1. Penetapan APBD harus tepat waktu, yaitu paling lambat 31 Desember 2014 sebagaimana di atur dalam pasal 116 ayat (2) peraturan pemerintah Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah di ubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011. Sejalan dengan hal tersebut pemerintah daerah harus memenuhi jadwal proses penyusunan dan penyampain rencana KUA dan rencana PPAS kepada DPRD untuk di bahas dan di sepakati 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 membalas PAPBD Tahun Anggaran 2015 antara pemerintah daerah dengan DPRD sampai dengan tercapainya persetujuan bersama antara kepala daerah tentang APBD, paling lambat tanggal 30 November 2014.

TABEL 2.1
TabelAkun

Permendagri No. 13 Tahun 2006	PermendagriNo.64 Tahun 2013
1. Aktiva	– Asset
2. Kewajiban	– Kewajiban
3. Ekuitas dana	– Ekuitas
4. Pendapatan	– pendapatan –LRA
5. Belanja	– Belanja

6. Pembiayaan Daerah	<ul style="list-style-type: none"> - Transfer - Pembiayaan - Beban
----------------------	---

Sumber: Diolah penulis dari Permendagri No. 13 Tahun dan Permendagri No. 64 Tahun 2013

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 tertentu antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

2.3.1 Pengertian Belanja Daerah

Menurut Nurmalia Hasana dan Achmad Fauzi

Belanja di lingkungan 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.¹⁴

Menurut Abdul Hafis Tanjung,

¹⁴Nurmalia Hasana dan Achmad Fauzi, **Akuntansi Pemerintah** :In Media, Jakarta, 2017, hal. 125

Belanja merupakan pengeluaran daerah yang mengurangi ekuitas atau kekayaan daerah yang tidak dapat diperoleh kembali pembayarannya oleh pemerintah.¹⁵

Menurut Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas

Belanja adalah semua pengeluaran dari rekening kas Umum Negara/Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah.¹⁶

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**".¹⁷

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

¹⁵ Abdul Hafi Tanjung, **Penata Usahaan dan Akuntansi Keuangan Daerah**: Selemba Empat, Jakarta, 2009, hal. 200

¹⁶ Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Kedua: Selemba Empat, Jakarta, 2011, hal 203

¹⁷ UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah **Op.Cit**, pasal 1 ayat 16, hal. 6

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.

2.3.2 Kelompok Belanja Daerah

Perubahan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Pemerintah daerah yang sebelumnya disusun dengan berpedoman pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dan kini berubah dengan berpedoman pada Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 revisi dari Permendagri Nomor 13 Tahun 2006. Tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. 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, dan 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 Wahyonobahwa; **“Komposisi ideal anggaran di daerah adalah 70%:30% yaitu 70% untuk pembangunan dan 30% untuk belanja rutin dan gaji pegawai”**.

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 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 Erlina, dkk **“Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan”**

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 dipekerjakan 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 ini 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 Kursus, Pelatihan, Sosialisasi, dan Bimbingan Teknis PNS

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 diserahkan atau dijual kepada masyarakat dan belanja perjalanan. Belanja ini digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah. Pembelian/pengadaan barang dan/atau pemakaian jasa tersebut mencakup belanja barang habis pakai, bahan/material, jasa kantor, premi asuransi, perawatan kendaraan bermotor, cetak/penggandaan, sewa rumah/gedung/gudang/parkir, sewa sarana mobilitas, sewa alat berat, sewa peralatan dan perlengkapan kantor, makanan dan minuman, pakaian dinas dan atributnya, pakaian kerja, pakaian khusus dan hari-hari tertentu, perjalanan dinas, perjalanan dinas pindah tugas dan pemulangan pegawai.

Belanja barang dan jasa meliputi:

- Belanja bahan habis pakai
- Belanja bahan material
- Belanja jasa kantor
- Belanja premi asuransi
- Belanja perawatan kendaraan bermotor
- Belanja cetak dan pengadaan
- Belanja sea rumah/gedung/gudang parkir
- Balanja sewa sarana mobilitas
- Balaja sewa alat berat

- Belanja sewa perlengkapan dan perlengkapan kantor
 - Belanja makanan dan minuman
 - Belanja pakaian dinas dan atribut
 - Belanja pakaian kerja
 - Belanja pakaian khusus dan hari-hari tertentu
 - Biaya perjalanan dinas
 - Belanja pemulangan pegawai
3. Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periods 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 defenisi 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 Bengkel
- Belanja Modal Pngadaan Alat-alat Pengelolaan Pertanian dan Peternakan
- Belanja Modal Pengadaan Peralatan Kantor
- Belanja Modal Pengadaan Perlengkapan 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 Kontruksi 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 idelanya adalah 30% untuk belanja rutin dan gaji pegawai. Seperti yang dikemukakan oleh Humas Kukar bahwa:

"Adapun penggunaan belanja tidak langsung sebesar 30% terdiri dari belanja aparatur desa, belanja non aparatur desa, belanja bunga, belanja hibah, belanja bantuan sosial dan belanja bantuan keuangan, serta belanja tak terduga." ¹⁸

Pengalokasian belanja tidak langsung tersebut sering lebih besar dari pada pengalokasian belanja langsung yang terkait secara langsung dengan pembangunan. Hal ini terjadi akibat

¹⁸**ADD harus dikelola efektif, efisien dan transparan**, <http://humas.kukarkab.go.id/read/2013/6918/add-harus-dikelola-efektif-efisien-dan-trasparan.html>

program dalam penyusunan APBD yang tidak tepat sasaran dan juga merupakan akibat dari kebijakan pemerintah pusat yang terus menambah jumlah PNS namun tidak diimbangi dengan kenaikan Dana Alokasi Umum (DAU), sementara selama ini asumsi belanja gaji pegawai sumber dananya dari DAU.

Menurut Nurlan Darise, **“Belanja tidak langsung yaitu belanja yang pengunannya tidak dipengaruhi secara langsung oleh adanya usulan program atau kegiatan”**.¹⁹

Belanja tidak langsung meliputi:

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 utang (principal outstanding) yang dihitung berdasarkan posisi pinjaman jangka pendek atau jangka panjang.

¹⁹ Nurlan Darise, **Op.Cit**, hal.139

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 untuk menganggarkan pembelian hibah dalam bentuk uang, barang/jasa kepada pemerintah pusat atau kepada pemerintah daerah lainnya, dan kelompok masyarakat/perorangan secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya. Hibah kepada pemerintah bertujuan untuk menunjang peningkatan penyelenggaraan fungsi pemerintah di daerah. Hibah kepada perusahaan daerah bertujuan untuk menunjang peningkatan pelayanan kepada masyarakat, hibah kepada pemerintah daerah lainnya bertujuan untuk menunjang peningkatan penyelenggaraan pemerintah daerah dan layanan dasar umum, hibah kepada badan/lembaga/organisasi swasta atau kelompok masyarakat atau perorangan bertujuan untuk meningkatkan partisipasi dalam penyelenggaraan pembangunan daerah.
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 di dalamnya 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 kabupaten/kota kepada pemerintah desa 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 Iain-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 yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Daerah yang diperoleh baik dari Pendapatan Asli Daerah maupun dari dana perimbangan tentunya 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 pengelompokan belanja daerah dari Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 menjadi Permendagri Nomor 64 Tahun 2013 dapat di transformasikan pada tabel berikut ini:

Tabel 2.2
Struktur APBD (Belanja)

Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 (Revisi Atas Permendagri No. 13 Tahun 2006)	Permendagri Nomor 64 Tahun 2013
Klasifikasi belanja menurut urusan pemerintah daerah, organisasi, program, kegiatan kelompok, jenis, objek dan rincian objek belanja.	Klasifikasi belanja tidak berdasarkan bidang kewenangan pemerintah daerah, organisasi, kelompok, jenis, objek dan rincian objek belanja.
Pemisah kebutuhan belanja antara aparatur dan pelayanan publik tercermin dalam program dan kegiatan	Pemisah secara tegas antara belanja aparatur dan pelayanan publik yang tercermin dalam program dan kegiatan
Belanja dikelompokkan dalam Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung sehingga tercipta efisiensi mulai saat penganggaran.	Belanja di kelompokkan 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 2.3
Jenis dan kelompok belanja

Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 (Revisi Atas Permendagri No. 13 Tahun 2006)	Permendagri Nomor 64 Tahun 2013
<p style="text-align: center;">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 style="text-align: center;">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 style="text-align: center;">Belanja Langsung</p> <ul style="list-style-type: none"> – Belanja Pegawai – Belanja Barang dan Jasa – Belanja Modal 	<p style="text-align: center;">Belanja Modal</p> <ul style="list-style-type: none"> > Belanja tanah > Belanja peralatan dan mesin > Belanja gudang dan bangunan > Belanja aset tetap lainnya

	> Belanj aaset lainnya
	Belanja tidak terduga
	– Belanja tidak terduga

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

2.4 Analisis Belanja Daerah

Analisis belanja daerah sangat penting dilakukan untuk mengevaluasi apakah pemerinth daerah menggunakan APBD secara ekonomis, efisien, dan efektif (*value for money*). Sejauh mana pemerintah daerah telah melakukan efisiensi anggaran, menghindari anggaran yang tidak perlu dan pengeluaran yang tidak tepat sasaran. Dengan di gunakannya sistem penganggaran berbasis kinerja, sementara 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 hendaknya berorientasi pada *output* dan *outcome* dari anggaran.

Menurut Amran Manurung dan Halomoan Sihombig menyatakan bahwa, berdasarkan informasi pada Laporan Realisasi Anggaran dapat membuat analisis anggaran khususnya analisis belanja antara lain, yaitu: **“analisis Varian Belanja, analisis pertumbuhan belanja, analisis keserasian belanja, rasio efisiensi belanja, rasio belanja terhadap PDRB”**²⁰

²⁰ Amran Manurung dan Halomoan Sihombing, **Analisis Laopran Keuangan (Sektor Swasta dan Sektor Pemerintah Daerah)**, Fakultas Ekonomi Universitas HKBP Nommensen, Medan, 2018, hal. 238

1. Analisis Varian Belanja

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

2. Analisis Pertumbuhan Belanja

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 daerah dengan PDRB yang di hasilkan daerah.

2.4.1 Analisis Keserasian Belanja

Analisis keserasian belanja bermanfaat untuk mengetahui keseimbangan antarbelanja.²¹ 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 anggran pada suatu periode waktu tertentu. Analisis Keserasian belanja antara lain:

²¹ **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 kedalam 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 standar belanja dan standar harga unit. Sementara itu, belanja tidak langsung dapat dikendalikan melalui penetapan anggaran ketat (*hard budget*) 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 serta-merta dikatakan sudah baik, penulis harus memastikan lebih jauh lagi apakah alokasi pos

belanja yang berada dikelompok belanja langsung sudah berorientasi pada pembangaunan ekonomi secara langsung atau tidak untuk dapat mengetahui penulis akan menganalisis kembali setiap pos belanja yang akan dikelompokan belanja langsung, apabila didalam kelompok belanja langsung ternyata masih lebih besar pengalokasiannya untuk belanja gaji maka belum bisa dikatakan berorientasi terhadap pembangaunan.

Analisis tersebut dilakukan hanya kepada laporan realisasi anggaran dan pendapatan belanja yang pengalokasian belanjanya mendekati atau mengarah kepada komposisi ideal saja, untuk komposisi belanja yang tidak ideal penulis tidak perlu menganalisis lebih jauh lagi karena berdasarkan teori apabila komposisi belanja langsung dari belanja tidak langsung sudah bisa dipastikan bahwa anggaran belanja tersebut tidak lagi berorientasi terhadap pembangaunan. Adapun rumus yang dipergunakan penulis untk 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 digukana 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 berorienatsai terhadap pembangaunan. Rasio belanja pegawai terhadap belanja langsung dapa 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 barang dan jasa harus lebih besar dari pada belanja pegawai didalam kelompok belanja langsung agar kelompok 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 pada beberapa penelitian terdahulu khususnya penelitian yang berkenaan dengan pengelolaan keuangan pemerintah daerah di Indonesia. Beberapa diantaranya adalah sebagai berikut: Sihombing (2015) “ Analisis Komposisi Belanja Langsung Dan Belanja Tidak Langsung Pada Dinas Pendidikan Pemerintahan Kota Medan Untuk Tahun 2012-2014”. Komposisi belanja langsung mengalami penurunan dan peningkatan setiap tahunnya. Namun peningkatan komposisi belanja langsung ini belum mencapai atau belum sesuai dengan pengharapan teori yang ada yaitu sebesar 70% dari belanja daerah pada Dinas Pendidikan Kota Medan. Faktor yang menyebabkan ketidak sesuaian antara kejadian yang dilapangan dengan komposisi yang ada ialah terlalu besar belanja yang dikeluarkan untuk gaji pegawai.

Manalu (2017) “Analisis Komposisi Belanja Langsung Dan Belanja Tidak Langsung Pada Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Medan Tahun 2011-2015”. Hasil penelitian yang menunjukkan bahwa mulai dari tahun 2011-2015 hanya terdapat satu anggaran yang mendekati atau mengarah pada komposisi yang ada yaitu pada tahun 2014 sebesar 44.12% belanja tidak langsung dan 55.88% belanja langsung, yang berarti bahwa dalam mencapai tujuan yang diharapkan oleh Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Medan menggunakan belanja langsung lebih besar dibanding dengan belanja tidak langsung dan hampir mendekati komposisi yang sudah ada dalam menciptakan Pembangunan Ekonomi Daerah

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 di capai. Tugas-tugas dan fungsi pokok sesuai dengan kondisi, potensi aspirasi dan kebutuhan riil oleh masyarakat untuk suatu tahun tertentu. Dengan demikian lokasi dana yang digunakan untuk pembiayaan berbagai program dan kegiatan dapat memberikan manfaat yang benar-benar dirasakan masyarakat dan pelayanan yang berorientasi pada kepentingan publik. Anggaran yang ditetapkan merupakan pegangan dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah sehingga tercapainya anggaran berarti tercapainya sasaran pemerintah daerah. Maka dari itu anggaran harus berkualitas dan realitas dan adanya pengendalian yang efektif sehingga meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Desain Penelitian

Desain penelitian dibuat dengan tujuan agar pelaksanaan penelitian dapat dijalankan dengan baik, benar dan lancar meliputi:

1. Tujuannya yaitu untuk mengetahui bagaimana mengetahui bagaimana komposisi belanja langsung dan belanja tidak langsung di Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara.

2. Analisis datanya yaitu dengan mengukur presentase belanja langsung dan belanja tidak langsung di Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif yaitu sebagai pemecah masalah yang dinyatakan dalam bentuk kata, kalimat, gambar. Dengan demikian, penelitian ini berusaha mendeskripsikan tentang komposisi belanja langsung dan belanja tidak langsung di Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara.

3.2 Objek Penelitian

Dalam penelitian ini yang menjadi objek penelitian adalah Realisasi Komposisi Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung di Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara.

3.3 Jenis Data

1. Data Primer

Menurut Mahi M. Hikmat: **Data primer adalah data yang sangat diperlukan dalam penelitian atau istilah lain data yang utama.**²²Yaitu berupa Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah pada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara pada periode Tahun 2013-2017. Berdasarkan riset awal pada 2013-2014 di LRA pengelompokan belanja masih berdasarkan Permendagri 59 tahun 2007 yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung. Sedangkan tahun 2015-2017 di LR Anya tidak lagi mengelompokkan belanja langsung dan belanja tidak langsung tapi ditambahkan dalam catatan atas laporan keuangan sehingga masih relevan.

²²Mahi M. Hikmat, **Metode Penelitian**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hal 71

2. Data Sekunder

Menurut Mahi M. Hikmat: **Data sekunder berperan sebagai data pendukung yang fungsinya menguatkan data primer.**²³ Yaitu 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.

Wawancara dilakukan dengan melakukan tanya jawab terkait dengan komposisi belanja daerah Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara.

Dokumentasi biasanya 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 photocopy data-data yang diperlukan.

3.5 Metode Analisis Data

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

²³Ibid, hal. 7

1. Metode analisis Deskriptif, yaitu metode analisis yang terlebih dahulu mengumpulkan data yang ada, kemudian diklasifikasikan, dianalisis, selanjutnya diinterpretasikan, sehingga dapat memberikan gambaran yang objektif mengenai keadaan yang diteliti.
2. Dengan menggunakan metode rasio keuangan, metode ini dilakukan dengan terlebih dahulu mengumpulkan data yaitu Laporan Realisasi APBD Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara periode 2013-2017 kemudian diklasifikasikan, dan dianalisis dengan menggunakan analisis keserasian, selanjutnya diinterpretasikan sehingga dapat memberikan gambaran bagaimana komposisi belanja langsung dan belanja tidak langsung pada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sumatera Utara.