

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 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 Pemerintah Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran masyarakat, serta 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 Nomor 33 Tahun 2004, ditegaskan bahwa untuk pelaksanaan 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 di samping 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 hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan Anggaran Pendapatan 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, pemantuan, pengendalian 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 baik dari sisi 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. Oleh sebab itu, kegiatan rutin yang dilaksanakan merupakan salah satu aspek yang menentukan keberhasilan pembangunan.

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 169 yang termasuk dalam belanja daerah terdiri dari: belanja langsung dan belanja tidak langsung.

Pendapatan daerah merupakan sumber untuk membiayai belanja daerah (belanja langsung dan belanja tidak langsung). Pengalokasian pendapatan daerah ke belanja langsung harus lebih besar daripada ke belanja tidak langsung. Dalam teori komposisi yang diharapkan dalam pengalokasian belanja daerah terhadap belanja langsung dan tidak langsung adalah sebesar 70% : 30%. Hal ini dikarenakan belanja langsung merupakan suatu tindakan pengeluaran biaya yang bersifat langsung untuk menciptakan pembangunan yang nantinya berguna untuk kesejahteraan rakyat.

Tidak semua pengalokasian belanja daerah di pemerintah kota berjalan dengan baik atau sesuai dengan teori komposisi yang diharapkan dalam pengalokasian belanja daerah terhadap belanja langsung dan tidak langsung. Seperti hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti terdahulu yaitu Febrina Theresia Situmorang (2011) "Analisis Komposisi Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung Pada Pemerintah Kabupaten Labuhan Batu untuk Tahun 2011-2013". Memperlihatkan 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 Pemerintah Kabupaten Labuhan Batu. Faktor yang menyebabkan ketidak sesuaian antara kejadian yang di lapangan dengan teori yang ada ialah terlalu besar belanja yang dikeluarkan untuk gaji pegawai dan sama halnya dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Yosi Rukmana Hutagalung (2013) “Analisis belanja langsung dan belanja tidak langsung Pemerintah Kabupaten Humbang Hasundutan tahun 2008-2012”. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa mulai dari tahun 2008-2011 komposisi belanja langsung terus menurun atau belum sesuai dengan harapan Pemerintah Kabupaten Humbang Hasundutan tersebut.

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 2010 belanja langsung lebih besar daripada belanja tidak langsung. Laporan Realisasi Anggran pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kota Surabaya tahun Anggaran 2010 dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 1.1
Laporan Realisasi Belanja Pemerintah Kota Surabaya tahun Anggaran 2010

No	Uraian	Laporan Realisasi Belanja Tahun 2010	
		Rupiah (Rp)	Persen (%)
2.	Belanja Daerah	4.362.711.850.643	100%
2.1	Belanja Tidak Langsung	1.701.814.805.524	39,1%
2.1.1	Belanja Pegawai	1.311.845.764.037	
2.1.2	Belanja Bunga	7.102.500.000	
2.1.4	Belanja Hibah	366.366.541.487	
2.1.5	Belanja bantuan sosial	4.600.000.000	
2.1.6	Belanja bagi hasil kepada provinsi/kabupaten dan pemerintahan desa	0	
2.1.7	Belanja Bantuan Keuangan Kepada Provinsi/Kabupaten/ Kota dan Pemerintah Desa	1.900.000.000	
2.1.8	Belanja Tidak Terduga	10.000.000.000	
2.2	Belanja Langsung	2.660.897.045.119	60,9%
2.2.1	Belanja Pegawai	335.747.929.047	
2.2.2	Belanja Barang dan Jasa	968.169.611.214	
2.2.3	Belanja Modal	1.495.708.155.310	

Sumber: Olahan Penulis Berdasarkan Laporan Realisasi APBD Pemerintah kota Surabaya

Berdasarkan data di atas komposisi belanja langsung 60,1 % dan belanja tidak langsung 39,1% 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 kepada Belanja Pegawai.

Namun jika dibandingkan dengan laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah pada pemerintah Kota Medan pada tahun 2010 memperlihatkan bahwa pengalokasian anggaran belanja daerah Pemerintah Kota Medan pada tahun 2010 belanja langsung lebih kecil daripada belanja tidak langsung. Laporan Realisasi Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kota Medan tahun Anggaran 2010 dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 1.2
Laporan Realisasi Belanja Pemerintah Kota Medan tahun Anggaran 2010

No	Uraian	Laporan Realisasi Belanja Tahun 2010	
		Rupiah (Rp)	Persen (%)
5.	Belanja Daerah	2.235.195.758.724	100%
5.1	Belanja Tidak Langsung	1.140.032.374.172	51.01%
5.1.1	Belanja Pegawai	1.019.149.085.022	
5.1.2	Belanja Bunga	2.427.198.745	
5.1.3	Belanja Subsidi	0	
5.1.4	Belanja Hibah	84.605.219.005	
5.1.5	Belanja bantuan sosial	32.500.531.400	
5.1.8	Belanja Tidak Terduga	1.350.340.000	
5.2	Belanja Langsung	1.095.163.384.551	48.99%
5.2.1	Belanja Pegawai	202.663.753.487	
5.2.2	Belanja Barang dan Jasa	469.056.169.617	
5.2.3	Belanja Modal	423.443.461.446	

Sumber: Olahan Penulis Berdasarkan 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 48.99 % dan belanja tidak langsung 51.01%.

Dari hasil perbandingan data tersebut, yaitu Laporan Realisasi Belanja Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Medan tahun Anggaran 2010 memiliki perbedaan yang sangat signifikan. Dimana pengalokasian belanja yang dilakukan pemerintah kota medan sangat lah 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 2010 Penulis tertarik untuk mengetahui lebih jauh lagi bagaimana dan berapa pengkomposisian belanja daerah yang terjadi di Pemerintah Kota Medan, apakah pengalokasian belanja daerah pada tahun berikutnya mengalami perubahan yang baik atau memang selalu tidak memenuhi teori komposisi yang diharapkan. Ketertarikan Penulis terhadap pengkomposisian belanja daerah di Pemerintah Kota Medan ini akan dituangkan di dalam skripsi yang berjudul **“Analisis Komposisi Belanja Langsung dan Belanja Tidak langsung Pemerintah Kota Medan.”**

1.2 Rumusan Masalah

Menurut Moh. Nazir:

Masalah timbul karena adanya tantangan, adanya kesangsian ataupun kebingungan kita terhadap suatu hal atau fenomena, adanya kemenduaan arti (*ambiguity*), adanya halangan dan rintangan, adanya celah (*gap*) baik antarkegiatan atau antarfenomena, baik yang telah ada ataupun yang akan ada.¹

Menurut S. Nasution:

“Masalah harus dirumuskan dengan jelas dan ini dapat tercapai bila kita merumuskannya secara spesifik”²

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

1.3 Batasan Masalah

Mengingat begitu 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 2010-2014.

¹Moh. Nazir, **Metode Penelitian**, Cetakan Ke-enam: Ghalia Indonesia, Bogor, 2005, hal. 111

²S. Nasution, **Metode Research (Penelitian Ilmiah)**, cetakan Ke-Sepuluh: Bumi Aksara, Jakarta Hal 18

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun Tujuan Penelitian ini adalah untuk mengetahui pengalokasian belanja langsung dan belanja 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 Pemerintahan Kota Medan.
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 serta strategi khusus mengenai belanja daerah.

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Keuangan Daerah

2.1.1 Pengertian keuangan Daerah

Berdasarkan PP Nomor 58 Tahun 2005, Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dalam ketentuan umumnya menyatakan bahwa,

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.³

2.1.2. Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Mamesah (Halim) menyatakan bahwa,

Keuangan daerah dapat diartikan semua hak dan kewajiban pemerintah yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang sebelum dimiliki oleh Negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai peraturan perundangan yang berlaku.⁴

Dari definisi tersebut dapat diperoleh kesimpulan, yaitu:

- a. Yang dimaksud dengan semua hak adalah hak untuk memungut sumber-sumber penerimaan daerah, seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan lain-lain, dan atau hak untuk menerima sumber-sumber penerimaan lain seperti Dana Alokasi Umum dan Dana

³Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang **Pengelolaan Keuangan Daerah**
www.bappenas.go.id/pp-no-58-tahun-2005-tentang-pengelolaan-keuangan-daerah..pdf

⁴Mamesah (Halim), **Akuntansi Keuangan Daerah (Akuntansi Sektor Publik)**, Salemba Empat, Jakarta, 2006,hal.19

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 pemerintah, 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 adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik daerah. Dilain pihak, keuangan daerah yang dipisahkan meliputi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Disamping itu, pengurusan akuntansi keuangan daerah juga dibagi menjadi dua, yakni pengurusan umum dan pengurusan khusus, seperti halnya pada keuangan Negara. Pengurusan umum juga dibagi menjadi dua, yaitu otorisator dan ordonator. Demikian pula pengurusan khusus juga berkaitan dengan kewajiban perbendaharaan. Menurut UU No.5 Tahun 1974, wewenang otorisasi, koordinator, dan bendaharawan dipegang oleh Kepala Daerah (Gubernur, Walikota, dan Bupati). Akan tetapi, dalam pelaksanaannya wewenang tersebut dilimpahkan kepada Sekwilda, Kepala Biro Keuangan dan Kepala Bagian Perbendaharaan, serta Bank Pembangunan Daerah dan Pegawai Negeri Sipil.

Keuangan daerah dikelola melalui manajemen keuangan daerah. Oleh sebab itu, manajemen keuangan daerah adalah pengorganisasian 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 2002, yang telah diperbarui dengan PP Nomor 58 Tahun 2005 dan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, yang didasari oleh UU Nomor 17 Tahun 2003.

Menurut peraturan perundangan terbaru 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 pelaksanaan APBD.

Asas umum pengelolaan keuangan daerah antara lain :

1. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada aturan 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 prespektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran 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 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 professional.
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, 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 pada tanggal 1 Januari sampai 31 Desember”. Sedangkan menurut Deddi Nordiawan dkk bahwa: **“APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah.”**⁵

Menurut Indra Bastian bahwa, **“Anggaran dapat diinterpretasikan sebagai paket pernyataan menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang.”**⁶

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, **“Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disebut APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah”**.⁷

Sedangkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, **“Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan**

⁵ Deddi Nordiawan, dkk, **Akuntansi Pemerintahan**, Salemba Empat, Jakarta, 2007, hal.39

⁶ Indra Bastian, **Akuntansi Sektor Publik**, Penerbit Erlangga, Edisi Ketiga, Jakarta, 2010 hal.191

⁷UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah:

www.djpe.esdm.go.id/modules/UU/tahun/2004.pdf

pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.⁸

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 yang dibuat dalam rangka satu tahun dan dipergunakan untuk mengambil keputusan dan perencanaan pembangunan, serta sebagai standar untuk mengukur evaluasi kinerja pemerintah daerah.

2.2.2. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Menurut Mardiasmo,

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah (APBN/APBD) yang dipresentasikan setiap tahun oleh eksekutif, memberi informasi rinci kepada DPR/DPRD dan masyarakat tentang program-program apa yang direncanakan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan rakyat, dan bagaimana program-program tersebut dibiayai.⁹

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 provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Penyusunan

⁸Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 2010 Tentang **Standar Akuntansi Pemerintah**: <http://keuda.kemendagri.go.id/produkhukum/download/60/uu-no71-tahun-2010>.

⁹Mardiasmo, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Kedua, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2005, hal.68

belanja untuk pelaksanaan urusan wajib di maksud 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 afektivitas dan efisien penggunaan anggaran.

Penyusunan APBD sangatlah penting, khususnya dalam rangka penyelenggaran 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 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 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 penyelenggaran 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, pertanggungjawaban 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. Perubahan ini mengakibatkan perubahan struktur dasar APBD yang dapat dilihat pada tabel berikut ini:

TABEL 2.1
Perbedaan Struktur APBD Dengan Pengkodean Yang Lalu

Lama	Baru
Struktur terdiri dari: Pasal dan Ayat	Strukturnya terdiri dari Rekening
Terpisah-pisah dan berorientasi pada pos-pos Belanja dan Pendapatan	Integrated, meliputi Rekening Pendapatan, Belanja, Pembiayaan, dan pos-pos Neraca
Numerik dan Alfabetik	Numerik

Sumber: Diolah penulis dari Kepmendagri No.29 tahun 2002 dan Permendagri No.13 Tahun 2006

**Tabel 2.2
Tabel Akun**

Kepmendagri No. 29 Tahun 2002	Permendagri No. 13 Tahun 2006
1: Pendapatan	1: Aktiva
2: Belanja	2: Kewajiban
3: Pembiayaan	3: Ekuitas Dana
4: Aktiva	4: Pendapatan
5: Utang	5: Belanja
6: Ekuitas	6: Pembiayaan Daerah

Sumber: Diolah penulis dari Kepmendagri No.29 Tahun 2000 dan Permendagri No.13 Tahun 2006

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 Nurlan Darise,

Belanja Daerah adalah semua pengeluaran dari rekening kas Umum Negara/Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode

tahun anggaran yang bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah.¹⁰

Menurut Abdul Hafis Tanjung : **“Belanja merupakan pengeluaran daerah yang mengurangi ekuitas atau kekayaan daerah dan tidak dapat diperoleh kembali pembayarannya oleh pemerintah.”¹¹**

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.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 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.

¹⁰Nurlan Darise, **Pengelolaan Keuangan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (skpd)**, Cetakan Kedua:Indeks, Jakarta, 2008, hal. 96.

¹¹ Abdul Hafis Tanjung, **Penatausahaan dan Akuntansi Keuangan Daerah**, Salemba Empat, Jakarta, 2009, hal.200.

¹² Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Kedua : Salemba Empat, Jakarta, 2006, hal.203.

¹³**ibid**, Pasal 1 ayat 16, hal. 6

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.

2.3.2. Klasifikasi Belanja Daerah

Menurut Abdul Halim :

“Belanja diklasifikasikan menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja), organisasi dan fungsi.”¹⁴

Penjelasan lebih lanjut untuk setiap klasifikasi dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Klasifikasi berdasarkan organisasi

Klasifikasi menurut organisasi yaitu klasifikasi berdasarkan unit organisasi pengguna anggaran. Hal ini berarti bahwa belanja daerah disusun berdasarkan satuan kerja perangkat daerah yang bertindak sebagai pusat-pusat

¹⁴Abdul Halim, **Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah**, Cetakan Ketiga: Salemba Empat, Jakarta, 2008, hal.100

pertanggungjawaban uang/barang. Klasifikasi belanja menurut organisasi di pemerintah daerah antara lain belanja Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Sekretariat Daerah (Sekda) pemerintah provinsi/kabupaten.kota,dinas pemerintah tingkat provinsi/kabupaten/kota, dan lembaga teknis daerah provinsi/kabupaten/kota.

2. Klasifikasi Fungsi

Belanja daerah menurut fungsi disusun berdasarkan penyelenggaraan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, klasifikasi menurut fungsi adalah klasifikasi yang didasarkan pada fungsi-fungsi utama pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Belanja daerah menurut program dan kegiatan disusun sesuai dengan kebutuhan dalam rangka melaksanakan fungsi pemerintahan daerah yang menjadi tanggungjawab Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Klasifikasi belanja menurut fungsi digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara terdiri dari:

- a. Pelayanan umum
- b. Ketertiban dan keamanan
- c. Ekonomi
- d. Lingkungan hidup
- e. Perumahan dan fasilitas umum
- f. Kesehatan
- g. Pariwisata dan budaya

- h. Pendidikan
- i. Perlindungan sosial.

3. Klasifikasi Ekonomi

Klasifikasi ekonomi adalah pengelompokan belanja yang didasarkan pada jenis belanja untuk melaksanakan suatu aktivitas. Klasifikasi ekonomi meliputi kelompok belanja operasi, belanja modal dan belanja tak terduga. Masing-masing kelompok belanja tersebut dirinci menurut jenisnya. Belanja daerah menurut jenisnya disusun sesuai dengan kebutuhan satuan kerja perangkat daerah. Belanja operasi adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah daerah yang memberikan manfaat jangka pendek. Berdasarkan rincian jenisnya, belanja operasi terdiri dari: belanja pegawai, belanja barang, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial dan bagi hasil. Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan asset tetap dan asset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi antara lain: belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan pembangunan, peralatan dan asset tak berwujud. Jenis-jenis belanja daerah berdasarkan klasifikasi ekonomi (jenisnya) terdiri atas:

a. Belanja pegawai

Belanja pegawai, digunakan untuk menganggarkan belanja penghasilan pimpinan dan anggota DPRD, gaji pokok dan tunjangan pegawai negeri sipil.

b. Belanja barang dan jasa

Belanja barang dan jasa, digunakan untuk menganggarkan belanja barang, jasa, ongkos kantor, perjalanan dinas dan pemeliharaan.

c. Belanja bunga

Belanja bunga, digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga hutang/pinjaman daerah baik yang bersifat pinjaman jangka pendek maupun pinjaman jangka panjang.

d. Belanja subsidi

Belanja subsidi, digunakan untuk menganggarkan subsidi kepada masyarakat baik secara langsung maupun melalui lembaga yang sah untuk mendukung kemampuan daya beli masyarakat dalam upaya meningkatkan kualitas kehidupan dan kesejahteraan masyarakat.

e. Belanja hibah

Belanja hibah, digunakan untuk menganggarkan bantuan dalam bentuk uang kepada pihak-pihak tertentu yang tidak mengikat yang terlebih dahulu dituangkan dalam suatu naskah perjanjian antara pemerintah daerah dengan penerima hibah. Pihak-pihak tertentu seperti kepada: pemerintah, pemerintah provinsi, kabupaten/kota, pemerintah daerah di luar wilayah provinsi, atau hibah dari kabupaten/kota kepada provinsi, kabupaten/kota dalam wilayah provinsi atau dari provinsi, kabupaten/kota kepada perusahaan daerah/BUMD, perusahaan negara/BUMN dan masyarakat.

f. Belanja bantuan keuangan/sosial

Belanja bantuan keuangan/sosial, digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan berupa uang kepada pemerintah, pemerintah daerah lainnya, pemerintah desa, badan/lembaga/organisasi sosial kemasyarakatan, partai politik dan organisasi profesi. Belanja bantuan keuangan provinsi kepada kabupaten/kota dan atau kepada pemerintah desa atau bantuan keuangan kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau bantuan keuangan kabupaten/kota kepada pemerintah desa dapat dikelompokkan kedalam bantuan bersifat umum (block grant) atau bantuan bersifat khusus (specific grant). Bantuan keuangan bersifat khusus merupakan bantuan yang diberikan kepada kabupaten/kota/pemerintahan desa tertentu yang pedoman penggunaannya dapat ditetapkan dalam peraturan kepala daerah sesuai dengan prioritas provinsi/kabupaten/kota atau sesuai dengan usulan kabupaten/kota/pemerintahan desa yang membutuhkan.

g. Belanja bagi hasil

Belanja bagi hasil, digunakan untuk menganggarkan dana yang bersumber dari pendapatan provinsi yang dibagi hasilkan kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota yang dibagikan kepada pemerintahan desa sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

h. Belanja lain-lain/tidak terduga

Belanja tidak terduga, digunakan untuk menganggarkan pengeluaran guna penanganan bencana alam, bencana sosial atau penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang sangat mendesak diperlukan dalam

rangka penyediaan sarana dan prasarana pelayanan masyarakat yang dananya belum tersedia atau tidak cukup tersedia dalam APBD.

2.3.3. Kelompok Belanja Daerah

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, 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 Wahyono bahwa; **“Komposisi ideal anggaran di daerah adalah 70%:30% yaitu 70% untuk pembangunan dan 30% untuk belanja rutin dan gaji pegawai”**.¹⁵

¹⁵ Menuju Komposisi APBD ideal, <http://www.herdoniwahyono.com/2011/11/menuju-komposisi-apbd-ideal.html>.

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 Mahmudi,

“Belanja langsung yaitu belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan”.¹⁶

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

¹⁶ Mahmudi, **Manajemen Keuangan Daerah**, Erlangga, Yogyakarta, 2009, hal. 97

- 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 (duabelas) 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 perlengkapan dan peralatan 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 Sewa Rumah/Gedung/Gudang/parker
 - Belanja Sewa Sarana Mobilitas
 - Belanja Sewa Alat Berat
 - Belanja Sewa Perlengkapan dan Peralatan Kantor
 - Belanja Makanan dan Minuman
 - Belanja Pakaian Dinas dan Atribut
 - Belanja Pakaian Kerja
 - 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 Bengkel
- Belanja Modal Pengadaan 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 Komunikas
- 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 soasial dan belanja bantuan keuangan, serta belanja tak terduga.¹⁷

Pengalokasian belanja tidak langsung tersebut sering lebih besar dari pada 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 kenaikan Dana Alokasi Umum (DAU), sementara selama ini asumsi belanja gaji pegawai sumber dananya dari DAU.

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 di pekerjakan 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

¹⁷ **ADD harus dikelola efektif, efisien, dan transparan,**
<http://bagpem.kutaikarnegarakab.go.id/read/news/2013/6918/add-harus-dikelola-efektif-efisien-dan-transparan.html>.

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.
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 menganggar 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 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 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 59 tahun 2007 adalah perubahan dari peraturan menteri dalam negeri nomor 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, peraturan menteri dalam negeri nomor 13 tahun 2006 juga merupakan hasil revisi dari keputusan menteri dalam negeri nomor 29 tahun 2002 tentang Pedoman pengurusan, pertanggung-jawaban 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. Adanya perubahan dari keputusan menteri dalam negeri nomor 29 tahun 2002 ke peraturan menteri dalam negeri nomor 59 tahun 2007 dikarenakan dalam pelaksanaannya kepmendagri nomor 29 tahun 2002 ini setengah dipaksakan bagi pemerintah daerah untuk menjadi acuan utama dalam pengelolaan keuangan. Bahkan daerah-daerah diwajibkan untuk menyusun APBD dan membuat Sistem Akuntansi Keuangan daerahnya dengan mengacu kepada kepmendagri nomor 29 tahun 2002 ini. Suatu pemaksaan yang justru menjadi kelemahannya. Selain membingungkan, kepmendagri nomor 29 tahun 2002 tidak memiliki landasan konseptual yang kuat sehingga tidak memiliki konsistensi karena sering berubah-ubah dalam sosialisasi melalui training dan pelatihan-pelatihannya.

Perubahan pengelompokan belanja daerah dari Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 menjadi Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 dapat ditransformasikan pada tabel berikut ini :

Tabel 2.1
Struktur APBD (Belanja)

Kepmendagri No.29 Tahun 2002	Permendagri No.59 Tahun 2007 (Revisi atas Permendagri No.13 Tahun 2006)
Klasifikasi belanja menurut bidang kewenangan pemerintah daerah, organisasi, kelompok, jenis, objek dan rincian objek belanja.	Klasifikasi belanja menurut urusan pemerintah daerah, organisasi, program, kegiatan kelompok, jenis, objek dan rincian objek belanja.
Pemisahan secara tegas antara belanja aparatur dan pelayanan publik.	Pemisahan kebutuhan belanja antara aparatur dan pelayanan publik tercermin dalam program dan kegiatan.
Pengelompokan Belanja Administrasi Umum (BAU), Belanja Operasi dan Pemeliharaan (BOP), Belanja Modal (BM), Belanja Tidak Tersangka, dan Belanja Bantuan Keuangan cenderung menimbulkan terjadinya tumpang	Belanja dikelompokkan dalam Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung sehingga tercipta efisiensi mulai saat penganggaran.

tindih penganggaran.	
Menggabungkan antara jenis belanja sebagai input dan kegiatan dijadikan sebagai jenis biaya.	Restrukturisasi jenis-jenis belanja.

Sumber: Diolah penulis dari Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 dan Permendagri No.59 Tahun 2007.

**Tabel 2.2
Jenis dan Kelompok Belanja**

Kepmendagri No.29 Tahun 2002	Permendagri No.59 Tahun 2007 (Revisi atas Permendagri No.13 Tahun 2006)
Belanja Administrasi dan Umum :	Belanja Tidak Langsung :
<ul style="list-style-type: none"> - Belanja Pegawai - Belanja Barang dan Jasa - Belanja Perjalanan Dinas - Belanja Pemeliharaan 	<ul style="list-style-type: none"> - Belanja Pegawai - Belanja Bunga - Belanja Subsidi - Belanja Hibah
Belanja Pemeliharaan dan	<ul style="list-style-type: none"> - Belanja Bantuan Sosial - Belanja Bagi Hasil

<p>Operasiaonal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Belanja Pegawai - Belanja Barang dan Jasa - Belanja perjanan Dinas - Belanja Pemeliharaan 	<ul style="list-style-type: none"> - Belanja Bantuan Keuangan - Belanja Tak Terduga
<p>Belanja Modal</p>	<p>Belanja Langsung :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Belanja Pegawai - Belanja Barang dan Jasa - Belanja Modal
<p>Belanja Bantuan Keuangan</p>	
<p>Belanja Tidak Tersangka</p>	

Sumber: Diolah Penulis dari Kepmendagri No.29 Tahun 2002 dan Permendagri No.59 Tahun 2007

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 efisiensi 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 hendaknya berorientasi pada *output* dan *outcome* dari anggaran.

Menurut Mahmudi menyatakan bahwa, berdasarkan informasi pada Laporan Realisasi Anggaran dapat membuat analisis anggaran khususnya analisis belanja antara lain, yaitu: “**analisis varians belanja, analisis pertumbuhan belanja, analisis keserasian belanja, rasio efisiensi belanja, rasio belanja terhadap PDRB**”.¹⁸

2.4.1 Analisis Keserasian Belanja

Analisis keserasian belanja bermanfaat untuk mengetahui keseimbangan antarbelanja. Hal ini terkait dengan fungsi anggaran sebagai alat distribusi, alokasi, dan stabilitas. Agar fungsi anggaran tersebut berjalan dengan baik, maka pemerintah daerah perlu membuat harmonisasi belanja. Analisis keserasian belanja antara lain:

2.4.1.1 Analisis Belanja Modal terhadap Total Belanja

Analisis belanja modal terhadap total belanja merupakan perbandingan antara total realisasi belanja modal dengan total belanja daerah. Berdasarkan rasio ini, pembaca laporan dapat mengetahui porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk investasi dalam bentuk belanja modal pada tahun anggaran bersangkutan. Berbeda dengan belanja operasi bersifat jangka pendek dan rutin, pengeluaran belanja modal yang dilakukan saat ini akan memberikan manfaat jangka

¹⁸ Mahmudi, **Analisis Laporan Keuangan Daerah**, Penerbit: UPP STIM YKPN, Jakarta, 2007, hal 142

menengah dan panjang. Selain itu, belanja modal juga tidak bersifat rutin. Belanja modal ini akan mempengaruhi neraca pemerintah daerah yaitu, menambah asset daerah. Kebalikan dengan belanja operasi, pemerintah daerah dengan tingkat pendapatan daerah rendah pada umumnya justru memiliki proporsi tingkat belanja modal yang lebih tinggi dibandingkan pemerintah daerah dengan pendapatan tinggi. Hal ini disebabkan pemerintah daerah dengan pendapatan rendah berorientasi untuk giat melakukan belanja modal sebagai bagian dari investasi modal jangka panjang, sedangkan pemerintah daerah yang pendapatannya tinggi biasanya telah memiliki asset modal yang mencukupi. Pada umumnya proporsi belanja modal terhadap total belanja daerah adalah 5-20 persen.

Rasio belanja modal ini dirumuskan sebagai berikut:

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

2.4.1.2 Analisis Belanja Langsung dan Tidak Langsung

Analisis proporsi belanja langsung dan tidak langsung bermanfaat untuk kepentingan manajemen internal pemerintah daerah, yaitu untuk pengendalian biaya dan pengendalian anggaran (*cost and 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 belanja ke dalam belanja langsung dan tidak langsung merupakan 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 biaya 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:

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

Apabila Komposisi belanja sudah mendekati/mengarah kepada komposisi ideal penulis juga harus memastikan lebih jauh lagi apakah alokasi pos belanja yang berada dikelompok belanja langsung sudah berorientasi kepada pembangunan ekonomi secara langsung atau tidak, untuk mengetahui nya penulis akan menganalisis kembali setiap pos belanja yang ada dikelompok belanja langsung, apabila didalam 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 medekati 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 pembangunan. Adapun rumus yang digunakan penulis untuk menganalisis pos belanja yang ada di Kelompok belanja langsung adalah sebagai berikut:

Rasio Belanja Pegawai pada Kelompok Belanja Langsung:

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

Rasio Belanja Barang dan Jasa :

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

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: Febrina Theresia Situmorang (2011) “Analisis Komposisi Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung Pada Pemerintah Kabupaten Labuhan Batu untuk Tahun 2011-2013”. 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 Pemerintah Kabupaten Labuhan Batu. Faktor yang menyebabkan ketidak sesuaian antara kejadian yang di lapangan dengan teori yang ada ialah terlalu besar belanja yang dikeluarkan untuk gaji pegawai.

Yosi Rukmana Hutagalung (2013) “Analisis belanja langsung dan belanja tidak langsung Pemerintah Kabupaten Humbang Hasundutan tahun 2008-2012”. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa mulai dari tahun 2008-2011 komposisi belanja langsung terus menurun atau belum sesuai dengan harapan Pemerintah Kabupaten Humbang Hasundutan tersebut.

Sesuai dengan undang undang Nomor 32 dan 33 tahun 2004 tentang otonomi daerah, Pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah daerahnya. Penyelenggaraan 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 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 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 lancer. 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 Pemerintahan Kota Medan.

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

3.2 Objek Penelitian

Dalam penelitian ini 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 Moh. Nazir, **“Data sekunder adalah data yang telah ada atau telah dikumpulkan oleh orang ketiga”**¹⁹.

Data sekunder pada penelitian ini yaitu berupa informasi mengenai Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Medan pada periode 2010-2014. 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.

¹⁹ **Ibid**, Hal.53

3.4 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik wawancara dan dokumentasi.

1. Wawancara

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

2. Dokumentasi

Dokumentasi biasa 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 mengolah data yang diperoleh sehingga dapat memperoleh kesimpulan atau hasil.

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.

Metode analisis ini dilakukan dengan terlebih dahulu mengumpulkan data yaitu Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Medan pada periode 2011- 2014 kemudian diklasifikasikan, dan

dianalisis dengan menggunakan Analisis keserasian belanja (Analisis Modal terhadap total belanja dan analisis belanja langsung dan belanja tidak langsung) selanjutnya diinterpretasikan sehingga dapat memberikan gambaran bagaimana pengalokasian belanja langsung dan belanja tidak langsung, dan seberapa besar pengalokasian belanja tersebut di Pemerintah Kota Medan.

2. Metode Analisis Deduktif, yaitu metode analisis dengan cara membandingkan teori-teori dengan praktek dalam perusahaan. Kemudian membuat kesimpulan dan mengemukakan saran untuk mengatasi masalahh yang sama di Pemerintah Kota Medan di masa yang akan datang.