

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Otonomi Daerah

Seiring pertumbuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, otonomi daerah mengalami perkembangan yang kian pesat. Pasang surut perkembangan pemerintahan negara Indonesia mulai dari runtuhnya orde baru dan hubungan pemerintah pusat dan daerah yang kian dinamis hingga berbagai tuntutan yang muncul di tiap lini reformasi, maka tidak luput dari keperluan legalitas keberadaan peraturan perundang-undangan. UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mulai diberlakukan, lalu digantikan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir diperbarui dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban suatu daerah otonom dalam hal mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerahnya secara mandiri dalam sistem NKRI, sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah dilaksanakan dengan tujuan sebagai alat jitu mengatasi kompleksitas permasalahan masyarakat daerah dan sebagai bentuk penguatan perekonomian daerah dalam rangka partisipasi mendorong perekonomian nasional

(Manane, 2019). Dengan begitu, pemerintah daerah diberikan peran strategis yang luwes sehubungan dengan peningkatan pelayanan umum yang berkualitas diikuti dengan kesejahteraan masyarakat daerah setempat.

Dalam mendukung eksistensi penyelenggaraan urusan pemerintahan, daerah otonom memegang beberapa asas otonomi sebagai fundamental yang harus dipahami sebagai berikut:

a. Asas Desentralisasi

Dalam membahas desentralisasi, maka diperlukan pemahaman mengenai konsep demokrasi dan otonomi daerah. Hal ini dikarenakan asas desentralisasi hanya dipakai negara yang menganut sistem politik demokrasi (Rauf, 2018). Menurut Surbakti (2013, dikutip dalam Rauf, 2018), kemajemukan daerah di Indonesia membuat pemerintahan perlu disesuaikan mengikuti karakteristik daerah, baik dari sisi sosial ekonomi dan kebudayaan masyarakat setempat, maka pemerintah pusat memberikan otonomi seluas-luasnya berupa penyerahan wewenang kepada daerah otonom melalui asas desentralisasi

b. Asas Dekonsentralisasi

Penyerahan kewenangan kepada daerah otonom atas urusan pemerintah pusat tidak seluruhnya diberikan, ada beberapa kewenangan yang masih dipegang pusat secara absolut atau mutlak, seperti agama, politik luar negeri, moneter dan fiskal nasional, yustisi, pertahanan dan keamanan. Konsep dekonsentrasi lahir sebagai suatu bentuk pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur atau instansi vertikal di daerah otonom.

c. Tugas Pembantuan

Pemerintah memberikan penugasan kepada daerah otonom guna menjalankan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau daerah provinsi kepada kabupaten atau kota dalam melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

2.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

2.2.1 Pengertian

Konsekuensi dari implementasi konsep otonomi daerah dan desentralisasi membuat pemerintah daerah selaku daerah otonom harus memastikan ketersediaan dan kesanggupan finansial daerah untuk melaksanakan kewenangan yang diserahkan dari pemerintah pusat kepada daerah. Setiap pemerintah daerah membuat rencana keuangan tahunan daerah, yang dikenal dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang ditetapkan dengan peraturan daerah dan telah mendapat persetujuan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah. J.Wajong (1962, dikutip dalam Ngindana & Hanafi, 2012) mendefinisikan APBD sebagai pembuatan suatu rencana kerja keuangan (*financial work plan*) dalam jangka waktu tertentu yang ditandai pada saat badan legislatif memberikan kredit kepada badan eksekutif untuk melakukan pembiayaan memenuhi kebutuhan rumah tangga daerah sesuai rancangan kebijakan anggaran dan perencanaan operasional anggaran.

APBD memuat daftar rincian sumber pendapatan dan pengeluaran daerah di tahun berkenaan yang merefleksikan kebutuhan riil daerah dan masyarakatnya. Pemerintah daerah perlu memastikan bahwa anggaran yang baik adalah

perencanaan anggaran yang berorientasi pada kepentingan dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik dengan pelaksanaan yang tepat sasaran dan berdaya guna (Rindawati, 2021). Perihal pengelolaan keuangan dan anggaran daerah, pemerintah daerah perlu mengatur aspek ini dengan hati-hati karena anggaran menjadi pilar sentral bagi daerah dalam pengembangan kualitas, kapabilitas, efektivitas dan pembangunan daerah, serta berpengaruh pada ukuran besaran pendapatan dan pengeluaran daerah,

2.2.2 Fungsi APBD

Peraturan Daerah Kabupaten Muara Enim Nomor 10 Tahun 2015 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan keenam fungsi dari APBD bagi pemerintah daerah, antara lain:

- a. Fungsi otorisasi, artinya anggaran daerah dijadikan dasar dalam pelaksanaan pendapatan dan belanja pada tahun anggaran berjalan.
- b. Fungsi perencanaan, artinya anggaran daerah dijadikan pedoman (*guideline*) bagi manajemen dalam hal kegiatan-kegiatan yang hendak direncanakan pada tahun anggaran berjalan.
- c. Fungsi pengawasan, artinya anggaran pemerintah daerah sebagai pedoman (*guideline*) dalam menilai kesesuaian kegiatan penyelenggaraan daerah sebagaimana ketentuan yang telah ditetapkan.
- d. Fungsi alokasi, artinya anggaran daerah diarahkan untuk membuka peluang lapangan kerja, mengurangi angka pengangguran dan inefisiensi sumber daya (*resources*) sekaligus meningkatkan sektor perekonomian.

- e. Fungsi distribusi, artinya anggaran pemerintah daerah merupakan kebijakan pemerintah daerah yang harus memperhatikan keadilan dan kepatutan.
- f. Fungsi stabilisasi, artinya anggaran daerah sebagai alat (*tool*) dalam pemeliharaan dan pengupayaan keseimbangan yang fundamental bagi perekonomian daerah otonom.

2.2.3 Struktur APBD

APBD mengandung pengertian bahwa anggaran merupakan pedoman tindakan yang akan dilaksanakan pemerintah meliputi rencana pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan terukur dalam rupiah, yang disusun ke dalam klasifikasi tertentu secara sistematis untuk satu periode anggaran (Siregar, 2015). Struktur APBD berupa pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah merupakan satu kesatuan, yang diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan daerah dan disesuaikan dengan kebutuhan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:

2.2.3.1 Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah merupakan keseluruhan hak daerah yang telah diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam tahun anggaran berjalan. Semua penerimaan rekening kas umum daerah (RKUD) yang menambah saldo anggaran lebih (SAL) menjadi hak daerah dan tidak perlu dilakukan pembayaran kembali. Pemerintah daerah memiliki tiga sumber pendapatan daerah, antara lain:

a. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan pemerintah daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan

daerah. PAD mencakup pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pad yang sah.

b. Pendapatan Transfer

Pendapatan transfer terdiri dari dua jenis transfer menurut sumbernya:

1. Transfer dari Pemerintah Pusat

Transfer pemerintah pusat merupakan dana perimbangan, dana otonomi khusus, dana keistimewaan, dan dana desa. Dana Perimbangan merupakan dana dari APBN yang diperuntukkan kepada daerah otonom dengan tujuan untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan melingkupi dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK).

2. Transfer Antardaerah

Transfer antardaerah terdiri dari pendapatan bagi hasil dan bantuan keuangan.

c. Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah

Lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan pendapatan daerah yang tidak termasuk di dalam PAD dan dana perimbangan atau dengan kata lain mencakup hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.2.3.2 Belanja Daerah

Belanja daerah merupakan semua kewajiban daerah yang diakui pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode berjalan yang pembayarannya tidak diperoleh kembali. Belanja daerah dibedakan menjadi belanja langsung dan tidak langsung.

a. Belanja Langsung

Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan sebagai dampak secara langsung oleh pelaksanaan kegiatan ataupun program pemerintah, yang meliputi belanja pegawai, belanja barang dan jasa dan belanja modal.

b. Belanja Tidak Langsung

Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak berkenaan dan tidak dipengaruhi langsung oleh adanya kegiatan ataupun program pemerintah, yang meliputi belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, dan belanja tidak terduga.

2.2.3.3 Surplus dan Defisit

Surplus/defisit merupakan selisih kelebihan/kekurangan dari pendapatan dan belanja pemerintah dalam satu periode anggaran. Surplus dapat dikatakan ketika pendapatan pemerintah daerah di atas dari belanja daerah. Sementara itu, defisit terjadi apabila pendapatan di bawah dari belanja atau pengeluaran daerah.

a. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan daerah merupakan penerimaan yang harus dibayar kembali dan pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada periode tahun anggaran berjalan ataupun tahun-tahun selanjutnya. Hal ini dimaksudkan untuk menutup defisit dan pemanfaatan surplus atau kelebihan anggaran. Pembiayaan daerah terbagi dua kategori, yaitu penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

1. Penerimaan pembiayaan terdiri dari penggunaan selisih lebih pembiayaan anggaran (SILPA) tahun anggaran lalu, pencairan dana cadangan, hasil

penjualan kekayaan daerah dipisahkan, penerimaan pinjaman daerah, penerimaan kembali dana bergulir, dan penerimaan piutang daerah.

2. Pengeluaran pembiayaan terdiri dari pembentukan dana cadangan, penyetoran modal, pembayaran pokok utang, dan pemberian pinjaman daerah.

Selisih dari penerimaan dan pengeluaran pembiayaan ialah pembiayaan neto. Pada APBD yang belum direalisasikan, jumlah antara surplus/defisit dan pembiayaan neto akan sama, namun setelah realisasi kemungkinan terjadi perbedaan berupa sisa lebih pembiayaan anggaran (SILPA), yaitu selisih lebih realisasi pendapatan/penerimaan dan belanja/pengeluaran pembiayaan APBD.

2.3 Konsep Dasar Hibah

2.3.1 Pengertian & Tujuan Hibah

Hibah merupakan bantuan berupa uang, barang, dan/atau jasa yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah lain, masyarakat, dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri yang tidak mengikat untuk menunjang peningkatan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemberian hibah khususnya bagi masyarakat ditujukan sebagai motivasi untuk masyarakat turut serta berperan menunjang program/kegiatan dari pemerintah daerah. Selain itu, segi manfaat pemberian hibah oleh pemerintah daerah kab/kota sangat jelas membantu meringankan beban masyarakat (Suastra, 2017).

2.3.2 Klasifikasi Hibah

Hibah diklasifikasikan ke dalam tiga komponen utama, yaitu hibah menurut bentuknya, hibah menurut jenisnya, dan hibah menurut sumbernya. Hal ini

sebagaimana diatur dalam PMK Nomor 99/PMK.05/2017 tentang Administrasi Pengelolaan Hibah.

a. Bentuk Hibah

Menurut bentuknya, hibah dibedakan ke dalam hibah uang, hibah barang/jasa, dan hibah surat berharga. Hibah dalam bentuk uang tunai merupakan hibah yang diterima dan ditentukan penggunaannya oleh pemerintah melalui mekanisme APBN. Hibah dalam bentuk barang diterima pemerintah melalui pengadaan yang dilaksanakan oleh pemberi hibah guna mendukung K/L/pemda/BUMN. Hibah dalam bentuk jasa memberikan jasa tertentu, dapat berupa penugasan tenaga ahli, beasiswa, penelitian, dan jasa lainnya. Sedangkan, hibah dalam bentuk surat berharga berupa saham kepemilikan perusahaan.

b. Jenis Hibah

Menurut jenisnya, hibah dibedakan menjadi dua, yaitu hibah direncanakan dan hibah langsung. Perbedaan dari keduanya terletak pada pelaksanaan hibah yang melalui mekanisme perencanaan atau tidak (*direct*). Untuk hibah langsung yang tanpa direncanakan terlebih dahulu, hibah ini mencakup: a) hibah penanggulangan bencana alam; b) hibah kerjasama antara K/L dengan pemberi hibah (*donor*), hibah bersaing; dan c) hibah atas permintaan pemberi hibah diberikan langsung ke K/L.

c. Sumber Hibah

Menurut sumbernya, hibah terdiri atas hibah dalam negeri dan hibah luar negeri. Hibah dalam negeri dapat berasal dari beberapa pihak, seperti lembaga keuangan dan non keuangan dalam negeri, pemerintah daerah, perusahaan asing domisili di Indonesia, lembaga lainnya, dan perorangan. Hibah luar negeri dapat

diperoleh dari negara asing, lembaga di bawah PBB, lembaga multilateral, lembaga keuangan dan non keuangan asing, lembaga keuangan nasional di luar Indonesia, dan perorangan.

2.3.3 Belanja Hibah

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja hibah termasuk dalam belanja operasi dalam klasifikasi belanja daerah. Sebagaimana diatur Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 33 Tahun 2019, belanja hibah dianggarkan dari APBN melalui pedoman peraturan kepala daerah yang mengatur mengenai mekanisme mulai dari tahap penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pertanggungjawaban dan pelaporan, hingga *monitoring* dan evaluasi. Belanja hibah dapat diberikan kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah lainnya, BUMN/BUMD, badan dan lembaga, maupun organisasi kemasyarakatan berbadan hukum, yang ditujukan secara jelas dan rinci peruntukannya.

a. Pemerintah Pusat

1. Hibah kepada pemerintah pusat diberikan kepada satuan kerja K/L pemerintah non kementerian yang wilayah kerjanya di daerah bersangkutan.
2. Hibah dari pemerintah daerah tidak diperbolehkan pendanaannya tumpang tindih (*overlapping*) dengan APBN.
3. Hibah kepada pemerintah pusat hanya bisa diberikan satu kali dalam tahun yang bersangkutan.

b. Pemerintah Daerah Lainnya

Hibah kepada pemerintah daerah lainnya diberikan kepada daerah otonom baru yang merupakan daerah baru hasil pemekaran wilayah.

c. BUMN dan BUMD

Hibah kepada BUMN diberikan dengan tujuan untuk peningkatan pelayanan masyarakat. Sementara itu, hibah kepada BUMD ditujukan guna meneruskan hibah yang telah diterima pemerintah daerah dari pusat, namun tidak dalam bentuk barang, melainkan uang atau jasa.

d. Badan dan Lembaga

Hibah kepada badan dan lembaga diberikan kepada:

1. Badan dan lembaga bersifat nirlaba, sukarela, dan sosial yang dibentuk dengan peraturan perundang-undangan;
2. Badan dan lembaga bersifat nirlaba, sukarela, dan sosial yang sudah memiliki surat keterangan terdaftar dan diterbitkan menteri, gubernur, bupati/walikota;
3. Badan dan lembaga bersifat nirlaba, sukarela, dan sosial kemasyarakatan, yaitu kelompok masyarakat atau kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup sesuai perkembangan masyarakat dan diakui pemerintah pusat dan/atau daerah melalui pengesahan/penetapan dari pimpinan instansi vertikal/kepala SKPD sesuai kewenangannya.
4. Koperasi yang didirikan dan memenuhi kriteria yang ditetapkan pemerintah daerah sesuai kewenangannya.

e. Organisasi Kemasyarakatan Berbadan Hukum Indonesia

Hibah kepada organisasi kemasyarakatan yang telah berbadan hukum Indonesia diberikan kepada organisasi kemasyarakatan berbadan hukum, yayasan ataupun berbadan hukum perkumpulan, yang memperoleh pengesahan dari kementerian hukum dan HAM sebagai badan hukum sesuai peraturan perundang-undangan.

f. Partai Politik

Pemberian bantuan keuangan bagi partai politik di DPRD provinsi dan kabupaten/kota, termasuk dalam belanja hibah, yang besar penganggaran belanja bantuannya disesuaikan dengan ketentuan perundang-undangan.

Kriteria yang perlu dipenuhi dalam belanja hibah, antara lain:

- a. Tujuan pemberian dan penerima hibah ditetapkan secara spesifik;
- b. Belanja hibah tidak bersifat wajib dan tidak pula mengikat;
- c. Belanja hibah tidak diadakan terus menerus setiap tahun anggaran, kecuali:
 1. Untuk pemerintah pusat dalam mendukung terselenggaranya pemerintahan daerah selama pendanaan tidak *overlapping* dengan APBN;
 2. Badan dan lembaga yang ditetapkan oleh pemerintah sesuai kewenangan dan ketentuan perundang-undangan;
 3. Partai politik; dan/atau
 4. Ditentukan lain hal oleh peraturan perundang-undangan.
- d. Belanja hibah bermanfaat dan *value* bagi pemerintahan daerah dalam menyokong penyelenggaraan fungsi pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan kemasyarakatan; dan
- e. Pelaksanaan belanja hibah harus memenuhi persyaratan penerima hibah.

Pengelolaan belanja menurut kewenangannya Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) berdasarkan Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 dijelaskan pada tabel II.1 berikut:

Tabel II.1 Kewenangan Pengelolaan Keuangan Belanja Daerah

Jenis Belanja	Kewenangan Pengelolaan
Belanja Operasi	
- Belanja Pegawai	SKPKD, SKPD dan BLUD
- Belanja Barang/Jasa	SKPKD, SKPD dan BLUD
- Belanja Bunga	SKPKD dan BLUD
- Belanja Subsidi	SKPKD dan/atau SKPD
- Belanja Hibah	SKPKD dan/atau SKPD
- Belanja Bantuan Sosial	SKPKD dan/atau SKPD
Belanja Modal	SKPKD, SKPD dan BLUD
Belanja Tidak Terduga	SKPKD
Belanja Transfer	SKPKD

Sumber: Kementerian Dalam Negeri Permendagri No. 77 Tahun 2020 (2020)

Belanja daerah diklasifikasikan dalam belanja operasi, belanja modal, belanja tidak terduga dan belanja transfer. Belanja operasi terdiri dari belanja pegawai dan belanja barang/jasa dengan kewenangan pengelolaan ada di SKPKD, SKPD dan BLUD, belanja bunga dikelola SKPKD dan BLUD, serta belanja subsidi, belanja hibah dan belanja bantuan sosial dengan kewenangan pengelolaan di SKPKD dan/atau SKPD. Sementara kewenangan pengelolaan belanja modal, belanja tidak terduga dan belanja transfer oleh SKPKD.