BAB III

GAMBARAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan memberikan dampak positif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Begitupula sebaliknya penyelenggaraan urusan pemerintahan akan terlaksana secara optimal apabila diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mengingat pengelolaan keuangan daerah akan diimplementasikan kedalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) maka diperlukan perhitungan yang sistematis, tepat dan akurat terhadap APBD beserta laporan keuangan pemerintah daerah secara rentetan (*times series*) dalam beberapa tahun sebelumnya.

Struktur APBD terdapat 3 (tiga) komponen besar yaitu Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan. Fungsi perencanaan dan pengelolaan keuangan memegang peranan penting dalam pelaksanaan APBD tersebut. Perencanaan terkait dengan identifikasi program dan kegiatan strategis SKPD beserta indikatornya untuk mencapai Standar Pelayanan Minimal (SPM), Visi dan Misi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sedang keuangan menyangkut analisa standar belanja/harga atas komponen belanja tiap kegiatan sehingga dapat dihitung kebutuhan belanja. Dengan demikian belanja yang tidak tepat sasaran dapat diabaikan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pengelolaan keuangan daerah pasal 4 menyebutkan bahwa keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Dengan demikian segala bentuk penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun berkenan wajib dimasukan kedalam APBD, untuk dipakai sebagai dasar bagi pemerintah daerah dalam pengelolaan penerimaan dan pengeluaran yang disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan serta kemampuan keuangan daerah.

Kondisi pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Halmahera Selatan yang menjadi fokus pada bab ini adalah kinerja keuangan masa lalu dan proyeksi lima tahun kedepan guna menentukan arah kebijakan pengelolaan keuangan dan kebijakan umum anggaran yang tepat.

3.1 Kinerja Keuangan Masa Lalu

3.1.1 Pendapatan

Berdasarkan data APBD kondisi pendapatan daerah memliki kecenderungan meningkat dari tahun ketahun sebagaimana terlihat dalam Tabel 3.1. Kenaikan pendapatan Kabupaten Halmahera Selatan berbanding lurus dengan peningkatan pendapatan yang diperoleh dari sumber dana pendapatan asli daerah dan dana perimbangan.

Konstribusi terbesar pendapatan dalam struktur pendapatan APBD selama lima tahun terakhir bersumber dari alokasi dana perimbangan. Dana perimbangan kabupaten Halmahera Selatan pada tahun 2007 sebesar Rp 418 Milyar sedangkan pendapatan asli daerah sebesar 27,67 Milyar. Perbandingan dana perimbangan dengan pendapatan asli daerah tahun 2008; (409,11 Milyar/42,66 Milyar), Tahun 2009; (439,19 Milyar/22,06 Milyar), secara keseluruhan proporsi pendapatan daerah halmahera selatan ditopang oleh dana perimbangan sekitar 85%. Sementara Pendapatan daerah dari pendapatan lain-lain yang sah selama lima tahun terakhir tidak menunjukkan kenaikan kecuali tahun 2009 sebesar 12,09 Milyar.

Sebagai gambaran umum data perkembangan dan komposisi struktur pendapatan daerah Kabupaten Halmahera Selatan sebagaimana pada Tabel 3.1.

Tabel 3.1 Data Perkembangan Realisasi Pendapatan Daerah Tahun 2007 – 2010

(dalam Milyar)

No.	Komponen Pendapatan Daerah	2007	2008	2009	2010
1	**Pendapatan Asli Daerah**	**27,89**	**42,66**	**22,06**	**22,96**
	• Pajak Daerah	1,24	1,65	1,67	1,24
	• Retribusi Daerah	1,65	4,03	3,00	2,45
	• Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan	0.00	0,00	0,00	0,00
	• Lain-Lain PAD yang sah	25,00	36,98	17,38	19,27
2	**Dana Perimbangan**	**418,03**	**409,11**	**399,19**	**425,03**
	• Bagi hasil Pajak dan Bukan Pajak	102,33	58,01	45,29	75,79
	• Dana Alokasi Umum	271,38	300,56	301,03	304,64
	• Dana Alokasi Khusus	44,32	50,54	52,87	44,60
3	**TRANSFER PEMERINTAH PUSAT LAINNYA**	**22,00**	**29,81**	**5,90**	**9,00**
	• Dana Otonomi Khusus	0.00	0.00	0.00	0.00
	• Dana Penyesuaian	22,00	29,81	5,90	9,00
4	**TRANSFER PEMERINTAH PROVINSI**	**1,13**	**2,93**	**1,64**	**2,39**
	• Pendapatan Bagi Hasil Pajak	1,13	2,93	1,64	2,39
	• Pendapatan Bagi Hasil Lainnya	0.00	0.00	0.00	
3	**LAIN-LAIN PENDAPATAN YANG SAH**	**0.00**	**0.00**	**12,09**	**0.00**
	• Pendapatan Hibah	0.00	0.00	0.00	0.00
	• Pendapatan Dana Darurat	0.00	0.00	0.00	0.00
	• Pendapatan Lainnya	0.00	0.00	12,09	0.00
	Jumlah Pendapatan	**469,05**	**484,51**	**440,88**	**451,29**

Sumber : DPKAD Kab. Halmahera Selatan, 2010

3.1.2 Belanja

Kondisi belanja daerah Kabupaten Halmahera Selatan mengalami pertumbuhan sebagaimana pendapatan daerah. Penerapan format anggaran surplus/defisit baik secara absolut maupun relatif menunjukan adanya suatu peningkatan sisi belanja, belanja Kabupaten Halmahera Selatan sebesar Rp 404,26 milyar (2007), Rp 372,62 milyar (2008), Rp 452,32 milyar (2009), Rp 378,73 Milyar (2010).

Ditinjau dari komposisi penggunaannya, komponen belanja pelayanan publik merupakan komponen yang cukup besar menyerap belanja daerah kecuali pada tahun 2010. Pada tahun 2007 belanja layanan publik atau belanja langsung menyerap 58,91%, 51,07% (2008), 56,63% (2009) dan 36,24% (2010). Sedangkan komponen belanja digunakan untuk belanja tidak langsung di tahun 2007 menyerap

41,09% dan di tahun 2008 menyerap sebesar 48,93%, dan sebesar 43,37% tahun 2009 serta sebesar 63,76% tahun 2010. Sebagai gambaran kondisi belanja daerah secara umum dapat dilihat secara rinci pada Tabel 3.2.

Tabel 3.2 Data Perkembangan Realisasi Belanja dan Pembiayaan Daerah Tahun 2007 – 2010

(dalam Milyar)

No.	URAIAN BELANJA	2007	2008	2009	2010
2.1	**Belanja Tidak Langsung**	**165,47**	**182,34**	**195,53**	**241,01**
2.1.1	Belanja Pegawai	117,02	111,63	131,02	166,10
2.1.2	Belanja Bunga	1,04	0,94	1,17	1,62
2.1.3	Belanja Subsidi	1,36	1,80	3,87	0,88
2.1.4	Belanja Hibah	0.00	0,30	0,00	27,89
2.1.5	Belanja Bantuan Sosial	42,19	30,45	27,04	17,72
2.1.6	Belanja Bagi Hasil Kepada Propinsi/ Kabupaten/ Kota dan Pemerintahan Desa		4,88	2,25	0,56
2.1.7	Belanja Bantuan Keuangan Kepada Pemerintahan Desa	0.00	30,02	30,17	26,10
2.1.8	Belanja Tidak Terduga	3,85	2,30	0,00	0,13
2	**Belanja Langsung**	**238,78**	**190,27**	**256,79**	**137,72**
2.1	Belanja Pegawai	0.00	47,66	53,86	31,89
2.2	Belanja Barang dan Jasa	102,31	125,44	87,18	50,58
2.3	Belanja Modal	136,48	17,17	115,74	55,25
	Jumlah Belanja	**404,26**	**372,62**	**452,32**	**378,73**
	SURPLUS/(DEFISIT)	**61,50**	**(42,62)**	**(11,43)**	**72,55**
3	**PEMBIAYAAN DAERAH**				
3.1	**Penerimaan Pembiayaan**	**32,75**	**47,13**	**12,90**	**(0,60)**
3.1.1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran sebelumnya (SILPA)	32,50	46,57	(4,54)	(0,65)
3.1.2	Pencairan dana cadangan	0.00	0.00	0.00	0.00
3.1.3	Penerimaan pinjaman daerah	0.00	0.00	17,00	0.00
3.1.4	Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman Dana Bergulir	0,25	0,56	0,44	0,05
3.2	**Pengeluaran Daerah**	**47,69**	**7,00**	**2,01**	**68,36**
3.2.1	Pembentukan dana cadangan	0.00	0.00	0.00	0.00
3.2.2	Penyertaan modal (Investasi) daerah	1,00	3,00	0.00	0.00
3.2.3	Pembayaran pokok utang	44,69	2,00	2,00	68,36
3.2.4	Pemberian pinjaman daerah Dana Bergulir	2,00	2,00	0,01	0.00
3.3	**Pembiayaan netto**	**(14,93)**	**40,13**	**10.78**	**(68.96)**

3.1.3 Pembiayaan Daerah

Struktur anggaran pembiayaan terdiri dan penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan mencakup (a) Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Sebelumnya; sisa lebih perhitungan anggaran sebelumnya dianggarkan berdasarkan estimasi dan pada perubahan APBD sesuai dengan yang ditetapkan dengan pertauran daerah; (b) penerimaan kembali pemberian pinjaman ; penerimaan pokok dari pemberian pinjaman termasuk penerimaan pokok dari pemberian dana bergulir. Adapun pengeluaran pembiayaan meliputi : (a) Pembayaran pokok utang pihak ketiga, dan (b) pemberian pinjaman dalam bentuk dana bergulir untuk meningkatkan ekonomi masyarakat.

.

3.2 Kebijakan Umum Pengelolaan Keuangan Daerah

3.2.1 Kebijakan Umum Pendapatan Daerah

Kebijakan Pendapatan Daerah Kabupaten Halmahera Selatan sebagai berikut :

1. Pendapatan Asli Daerah.

Kebijakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu :

a. Pemantapan kelembagaan dalam system operasional pemungutan pendapatan daerah.
b. Peningkatan pendapatan daerah dengan intensifikasi dan ekstensifikasi.
c. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat melalui penyediaan sarana prasana pelayanan, penyempurnaan system pungutan dan peningkatan profesionalisme aparatur.
d. Pengembangan koordinasi secara sinergis dalam pengelolaan pendapatan daerah.
e. Melakukan pembinaan dan evaluasi pelaksanaan pemungutan pendapatan daerah.
f. Peningkatan dan penggalian sumber-sumber pendapatan asli daerah lainnya.

2. Dana Perimbangan.

Kebijakan Pendapatan Dana Perimbangan yaitu :

a. Peningkatan akurasi data sumber daya alam sebagai dasar perhitungan dan pembagian dana perimbangan.

b. Mendorong upaya intensifikasi dan ekstensifikasi pemungutan PBB, Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (PPh OPDN), PPh pasal 21 dan BPHTB.

c. Peningkatan koordinasi dengan Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan dana perimbangan

3. Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah.

Kebijakan Pendapatan Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah, yaitu :

a. Peningkatan koordinasi dengan Pemerintah Provinsi dalam perhitungan dan pembagian Dana Bagi Hasil Pajak Provinsi.

b. Peningkatan koordinasi dengan Pemerintah Pusat dalam upaya peningkatan alokasi Dana Penyesuaian

3.2.2 Kebijakan Umum Belanja Daerah

Kebijakan umum belanja daerah diupayakan dengan pengaturan pola pembelanjaan yang prposional, efisien dan efektif, antara lain :

1. Penggunaan indeks relevansi anggaran dalam penentuan anggaran belanja dengan memperhatikan fixed cost dan variable cost, sesuai dengan visi dan misi didalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Pemerintah Kabupaten Halmahera Selatan.
2. Peningkatan efektivitas belanja bantuan, belanja hibah dan bagi hasil serta belanja tidak terduga.
3. Alokasi dari block grant dari pos bagi hasil secara proporsional, guna memperkuat kapasitas fiscal dalam melaksanakan otonomi daerah.
4. Alokasi belanja tidak terduga adalah penyediaan dana yang ditujukan untuk dapat menanggulangi beban belanja yang tidak dapat diduga/diperhitungkan sebelumnya, serta tidak dianggarkan pada pos belanja sebelumnya yaitu untuk :
   a. Penanggulangan bencana alam dan bencana social
   b. Kegiatan yang bersifat mendesak dan bersifat strategis.

3.2.3 Kebijakan Umum Pembiayaan Daerah

Sebagaimana periode yang lalu maka arah kebijakan pembiayaan (*financing*) masih tetap sama yaitu seluruh transaksi keuangan pemerintah, baik penerimaan maupun pengeluaran, yang perlu dibayar atau akan diterima kembali, yang dalam penganggaran pemerintah terutama dimaksudkan untuk menutup deficit dan/ atau

memanfaatkan surplus anggaran. Penerimaan pembiayaan antara lain dapat berasal dari pinjaman atau hasil divestasi. Sementara pengeluaran pembiayaan digunakan untuk pembayaran kembali pokok pinjaman, pemeberian pinjaman kepada entitas lain, atau penyertaan modal oleh pemerintah.

Berdasarkan analisis keuangan lima tahun yang lalu baik dari sisi pendapatan, belanja maupun pembiayaan serta arah kebijakan keuangan tahun 2011-2015 maka rencana pendapatan dan belanja daerah lima tahun kedepan dapat diproyeksikan dengan asumsi bahwa kondisi makro dan mikro ekonomi nasional maupun daerah tidak mengalami perubahan yang signifikan serta stabilitas politik tetap terjaga dalam kurun waktu lima tahun kedepan.

3.3 Kerangka Pendanaan

Kerangka pendanaan yang berdasarkan pada realisasi pendapatan sebelumnya yang dipadukan dengan kebijakan umum anggaran maka proyeksi pendapatan dan belanja daerah untuk lima tahun kedepan dapat dijelaskan sebagai berikut.

3.3.1 Pendapatan Daerah

Pembangunan Kabupaten Halmahera Selatan pada dasarnya bergantung dari APBD yang akan disusun dan dilaksanakan selama lima tahun ke depan. Apabila melihat stuktur anggaran, di mana pada bagian pendapatan memiliki korelasi dengan pengelolaan pendapatan asli daerah serta kekayaan daerah yang dimiliki, maka pendapatan daerah menjadi tolok ukur kemandirian suatu daerah.

Penggalian sumber-sumber pendanaan dari daerah, pemanfaatan sumber-sumber pendapatan asli daerah perlu ditingkatkan. Untuk itu perlu adanya terobosan-terobosan dalam meningkatkan pendapatan asli daerah.

Beberapa sektor yang bisa menjadi penyumbang peningkatan PAD antara lain adalah pajak daerah, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Peningkatan pajak daerah digali dari pajak galian C dan pajak bumi dan bangunan, serta jasa restoran dan hotel. Proyeksi lain-lain pendapatan asli daerah yang sah yang dipisahkan ke depan akan mengalami pertumbuhan diatas sekitar 3%. Pertumbuhan ini diharapkan dari investasi sektor pertambangan dan kehutanan. Begitu pula proyeksi pendapatan pajak mengalami pertumbuhan sekitar 0,19%. Proyeksi retribusi ke depan akan mengalami kenaikan terutama pada retribusi dari pengembangan pelayanan pasar, retribusi parkir dan retribusi lainnya dengan proyeksi pertumbuhan diatas 1% pada

tahun 2011-2015. Proyeksi pendapatan lain-lain yang sah ke depan diperoleh dari dana bagi hasil antara pemerintah pusat dan provinsi berkisar 10-12%. Secara lebih detil, gambaran tentang pertumbuhan pendapatan APBD Kabupaten Halmahera Selatan tahun 2011-2015 terlihat di dalam Tabel 3.3.

Tabel 3.3. Estimasi Pendapatan Daerah Tahun 2011-2015

No.	Komponen Pendapatan Daerah	2011	2012	2013	2014	2015
		Anggaran	Anggaran	Anggaran	Anggaran	Anggaran
1	**PENDAPATAN DAERAH**					
1.1	**Pendapatan Asli Daerah**	**29.10**	**31.30**	**34.10**	**36.40**	**38.20**
1.1.1	Pajak Daerah	1.10	1.20	1.30	1.40	1.50
1.1.2	Retribusi Daerah	6.00	7.10	8.30	9.00	9.70
1.1.3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan	0	0	0	0	0
1.1.4	Lain-Lain PAD yang sah	22.00	23.00	24.50	26.00	27.00
1.2	**Dana Perimbangan**	**460.20**	**497.20**	**513.00**	**544.30**	**586.10**
1.2.1	Bagi hasil Pajak dan Bukan Pajak	45.50	47.00	49.00	51.00	53.50
1.2.3	Dana Alokasi Umum	364.10	397.90	409.60	436.40	475.10
1.2.4	Dana Alokasi Khusus	50.60	52.30	54.40	56.90	57.50
1.3	**Lain-Lain Pendapatan yang sah**	**62.30**	**66.60**	**72.70**	**78.50**	**83.30**
1.3.1	Hibah	24.90	27.20	29.50	31.80	34.10
1.3.2	Dana Darurat	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1.3.3	Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya	2.70	2.90	3.20	3.40	3.70
1.3.4	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	34.70	36.50	40.00	43.30	45.50
1.3.5	Bantuan Keuangan dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Jumlah Pendapatan	551.60	595.10	619.80	659.20	707.60

3.3.2 Belanja Daerah

Alokasi belanja daerah didasarkan pada anggaran berbasis kinerja. Hal tersebut bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas perencanaan anggaran serta memperjelas efektifitas dan efisiensi penggunaan alokasi anggaran. Belanja Daerah diarahkan pada peningkatan proporsi belanja yang memihak pada kepentingan publik, di samping tetap menjaga eksistensi penyelenggaraan pemerintahan. Dalam penggunaannya, belanja daerah harus tetap mengedepankan efisiensi dan

efektivitas sesuai dengan prioritas, yang diharapkan dapat memberikan dukungan program-program strategis daerah. Penggunaan anggaran untuk belanja barang dan jasa, berdasarkan pada patokan harga dasar yang telah ditetapkan dalam ASB (Analisis Satuan Biaya). Adapun estimasi belanja untuk kurun waktu 2011-2015 dapat dituangkan kedalam Tabel 3.4.

Tabel 3.4. Estimasi Belanja Daerah Tahun 2011-2015

No.	URAIAN BELANJA	2011	2012	2013	2014	2015
2.1	**Belanja Tidak Langsung**	**258.82**	**278.82**	**298.82**	**317.82**	**337.81**
2.1.1	Belanja Pegawai	213.20	226.20	240.20	254.62	259.61
2.1.2	Belanja Bunga					
2.1.3	Belanja Subsidi	1.50	1.50	1.50	2.50	2.50
2.1.4	Belanja Hibah	11.20	11.20	14.62	17.20	35.20
2.1.5	Belanja Bantuan Sosial	9.99	11.00	11.00	11.00	10.00
2.1.6	Belanja Bagi Hasil Kepada Propinsi/ Kota/ Kabupaten dan Pemerintahan Desa	0.75	1.00	1.00	1.00	1.00
2.1.7	Belanja Bantuan Keuangan Kepada Propin- si/ Kabupaten/ Kota dan Peme rintahan Desa	18.68	25.42	28.00	29.00	27.00
2.1.8	Belanja Tidak Terduga	3.50	2.50	2.50	2.50	2.50
2.2	**Belanja Langsung**	**301.15**	**306.60**	**312.05**	**332.78**	**363.68**
2.2.1	Belanja Pegawai	77.20	78.20	79.55	85.11	90.43
2.2.2	Belanja Barang dan Jasa	95.80	97.80	100.35	110.97	135.77
2.2.3	Belanja Modal	128.15	130.60	132.15	136.70	137.48
	Jumlah Belanja	**559.97**	**585.42**	**610.87**	**650.60**	**701.49**
	Surplus/Defisit	(8.36)	9.68	8.93	8.60	6.11