

BAB III

GAMBARAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

SERTA KERANGKA PENDANAAN

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan (*money follow function*).

Pengelolaan keuangan daerah meliputi seluruh kegiatan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan. Pengelolaan keuangan daerah secara umum mengacu beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Undang-Undang Nomor 01 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara; Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sedangkan sebagai bagian dari pengelolaan keuangan negara secara keseluruhan maka pengelolaan keuangan daerah mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pengelolaan keuangan daerah menerapkan prinsip anggaran berbasis kinerja yang mengandung pengertian bahwa anggaran yang disusun menyajikan informasi yang jelas dan terukur mengenai tujuan dan sasaran

kegiatan serta adanya korelasi yang jelas antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai atau diperoleh masyarakat melalui kegiatan.

3.1 KINERJA KEUANGAN MASA LALU

3.1.1. Kinerja Pelaksanaan APBD

Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah yang menambah ekuitas dana lancar yang merupakan hak Pemerintah Kota Metro dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah sehingga pendapatan daerah yang dianggarkan dalam APBD tahun berjalan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan.

Upaya mobilisasi pendapatan Kota Metro selama periode 2006-2010 dilakukan melalui pendekatan intensifikasi maupun ekstensifikasi. Pola intensifikasi pendapatan lebih menekankan kepada penerapan nilai atau prinsip-prinsip perpajakan secara umum yang baik terhadap sumber pendapatan daerah berupa pajak daerah, retribusi daerah, maupun sumber lainnya. Prinsip utama dimaksud meliputi: kecukupan, elastisitas, pemerataan, kemampuan administratif, penerimaan politik, tingkat hasil, keadilan, daya guna ekonomi, kemampuan melaksanakan, serta kecocokan sebagai sumber penerimaan daerah. Sedangkan pola ekstensifikasi pendapatan dilakukan dengan penekanan kepada perluasan sumber-sumber pendapatan yang baru melalui pengembangan sumber daya ekonomi daerah yang masih potensial agar lebih fungsional dan produktif. Beberapa kriteria yang menjadi dasar dalam rangka pelaksanaan pola ekstensifikasi pendapatan ini adalah: (1) mampu memfasilitasi dan memacu pertumbuhan ekonomi daerah; (2) meningkatkan dan menjamin pemerataan pembangunan daerah; (3) mampu untuk lebih memberdayakan masyarakat; serta (4)

menjaga keberlanjutan atau kesinambungan pembangunan ekonomi dan pelayanan kepada masyarakat.

a. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah, terdiri dari : (1) Pajak Daerah; (2) Retribusi Daerah; (3) Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan; serta (4) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Berbagai peraturan daerah telah disahkan untuk mendongkrak pendapatan asli daerah. Berbagai peraturan daerah tersebut disusun dengan berpedoman pada ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Namun demikian pemberian kewenangan kepada kabupaten/kota untuk menetapkan tarif pajak tidak banyak memberikan dampak yang signifikan pada peningkatan pendapatan daerah. Demikian juga dengan pemberian kewenangan kepada daerah untuk menciptakan pajak dan/atau retribusi baru dengan kriteria tertentu, juga tidak dapat diharapkan memberikan ruang bagi daerah untuk menyesuaikan pendapatannya karena sangat sulit untuk menemukan jenis pajak dan retribusi yang memenuhi kriteria tersebut. Disamping itu, untuk melakukan ekstensifikasi jenis pajak dan retribusi daerah yang baru dihadapkan pada kendala keterbatasan potensinya di Kota Metro.

Upaya peningkatan pendapatan asli daerah Kota Metro yang ditempuh, antara lain melalui penyederhanaan sistem dan prosedur administrasi pemungutan pajak dan retribusi daerah, meningkatkan ketaatan wajib pajak dan pembayar retribusi daerah serta peningkatan pengendalian dan pengawasan atas pemungutan pendapatan asli daerah yang diikuti dengan peningkatan kualitas, kemudahan, ketepatan dan kecepatan pelayanan.

Beberapa strategi dan langkah yang ditempuh oleh Pemerintah Daerah guna meningkatkan pendapatan daerah Kota Metro selama periode 2006-2010 sebagai berikut :

- a. Pemutakhiran data wajib pajak.
- b. Pendataan wajib pajak baru.
- c. Penetapan ulang besarnya pajak yang harus dibayar oleh wajib pajak.
- d. Melakukan kegiatan monitoring pajak restoran/rumah makan
- e. Meningkatkan pengawasan terhadap penerimaan pajak mulai dari pendataan dan diterbitkannya SKPD hingga diterimanya setoran pajak pada Kas Daerah.
- f. Menumbuhkan dan meningkatkan kesadaran masyarakat terutama para wajib pajak terhadap kewajibannya, melalui kegiatan penyuluhan Peraturan Daerah tentang pajak dan retribusi daerah.
- g. Melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Pemerintah Provinsi tentang bagi hasil pajak provinsi.
- h. Melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Departemen Keuangan Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan mengenai alokasi Dana Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus.
- i. Melaksanakan koordinasi dengan Instansi vertikal dan Dinas Teknis Daerah.

Sementara kebijakan intensifikasi dan ekstensifikasi pendapatan daerah yang telah dilaksanakan adalah:

- a. Menyebarkan Surat Pemberitahuan Obyek Pajak (SPOP) PBB ke masyarakat yang memiliki asset berupa tanah dan bangunan tetapi belum dikenakan PBB;
- b. Menerbitkan Instruksi Walikota Metro agar seluruh PNS di lingkungan Pemerintah Kota Metro menjadi panutan membayar PBB;

- c. Mengadakan rapat evaluasi pencapaian penerimaan PBB dengan para Camat dan Lurah setiap 3 bulan sekali;
- d. Memberikan insentif kepada Lurah dan petugas Kelurahan serta Camat yang prosentase pelunasan PBB di wilayahnya paling tinggi.

b. Dana Perimbangan

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepada Daerah diberikan dana perimbangan melalui APBN yang bersifat transfer dengan prinsip *money follows function*. Salah satu tujuan pemberian dana transfer/perimbangan tersebut adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dengan Daerah dan antar Daerah, serta meningkatkan kapasitas daerah dalam menggali potensi ekonomi daerah.

Alokasi dana perimbangan oleh Pemerintah mulai dari tahun anggaran 2008 berpedoman pada UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dan PP Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, yang meliputi : a) Dana Alokasi Umum (DAU), b) Dana Alokasi Khusus (DAK), dan c) Dana Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak (DBH).

Prinsip *money follows function* dimaksudkan untuk menyelaraskan besaran kewenangan yang dilimpahkan dengan kebutuhan pendanaan di daerah, sehingga dapat dihindari adanya tumpang tindih pendanaan antara Pemerintah dan pemerintah daerah.

Dana Transfer ke Daerah merupakan instrumen utama bagi Pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan desentralisasi fiskal, melalui dana perimbangan dan Dana Otonomi Khusus (dan Dana Penyesuaian). Kebijakan pengalokasian Dana Bagi Hasil diarahkan untuk mengurangi kesenjangan fiskal vertikal antara Pemerintah dan daerah secara

lebih optimal, karena sebagian sumber-sumber penerimaan pajak yang besar masih dikelola oleh Pemerintah.

Alokasi DAU selain ditujukan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara daerah, juga diharapkan dapat menstimulasi pembangunan daerah. Sementara itu, kebijakan DAK diharapkan mampu mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah. Alokasi DAK lebih diarahkan untuk mendanai bidang-bidang yang menunjang pelayanan dasar masyarakat, seperti infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan.

Beberapa kebijakan yang ditempuh Pemerintah Kota Metro untuk meningkatkan perolehan dana perimbangan adalah : 1) meningkatkan intensitas dan kualitas komunikasi dan koordinasi dengan pemerintah pusat dan provinsi dalam hal kebutuhan anggaran pembangunan daerah, sesuai dengan kebijakan dan prioritas pembangunan nasional; 2) melakukan langkah-langkah untuk meningkatkan akurasi data dasar perhitungan DAU, yang meliputi variabel kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal, serta data alokasi dasar; 3) meningkatkan koordinasi dengan pemerintah pusat terhadap kebutuhan DAK untuk mendorong pelaksanaan belanja daerah yang efisien dan efektif ke arah peningkatan pencapaian SPM pelayanan publik, serta mendorong percepatan pembangunan daerah dan pencapaian sasaran prioritas nasional; dan 4) peningkatan koordinasi dan komunikasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya yang berkaitan dengan upaya untuk meningkatkan perolehan DAK yang bersumber dari pergeseran anggaran kementerian negara/lembaga (dana dekonsentrasi) yang sudah menjadi urusan daerah.

c. Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah

Lain-lain pendapatan daerah yang sah bersumber dari penerimaan jasa giro, pendapatan bunga, pendapatan dari pengembalian serta penerimaan

lain-lain. **Tabel 3.1** menggambarkan rata-rata pertumbuhan realisasi pendapatan daerah dalam kurun waktu lima tahun, dari 2006 sampai dengan 2010. Total pendapatan selama kurun waktu lima tahun tersebut selalu mengalami peningkatan dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 9,69%. Peningkatan pendapatan terbesar terjadi pada periode 2007-2008 sebesar Rp 16.093.981.778,97 atau 21,42%. Penerimaan dari pajak daerah dan retribusi daerah selama periode 2006-2010 dirasakan masih kurang memadai untuk membiayai kebutuhan pengeluaran daerah, dengan rata-rata pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah hingga tahun 2010 sebesar 10,07%. Pertumbuhan terbesar terjadi pada periode 2009-2010, yaitu sebesar 31,02% atau Rp 6.528.974.717,62. Sumbangan terbesar diperoleh dari retribusi daerah dengan rata-rata pertumbuhan sebesar hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebesar 31,12%. Jenis pajak dan retribusi yang dipungut oleh Pemerintah Kota Metro cukup banyak, namun hanya memberikan kontribusi rata-rata kurang dari 10 persen terhadap total pendapatan daerah setiap tahunnya.

Tabel 3.1
Rata-rata Pertumbuhan Realisasi Pendapatan Daerah
Tahun 2006 s.d Tahun 2010 Kota Metro

No.	Uraian	2006 (Rp)	2007 (Rp)	2008 (Rp)	2009 (Rp)	2010 (Rp)	Rata-rata Pertumbuhan (%)
1	PENDAPATAN	271,454,596,920.91	306,987,595,314.69	323,081,577,093.66	392,270,848,633.09	426,500,140,797.82	9,69
1.1	Pendapatan Asli Daerah	17,543,354,677.91	20,226,531,623.94	20,442,235,935.39	21,050,759,868.49	27,579,734,586.11	10,07
1.1.1	Pajak daerah	2,447,578,390.00	2,678,309,386.00	2,552,490,505.00	3,660,580,994.00	3,499,101,891.00	8,75
1.1.2	Retribusi daerah	10,560,120,556.00	10,868,674,979.00	12,842,733,009.00	13,485,295,948.00	19,730,395,511.00	14,48
1.1.3	Hasil pengelolaan keuangan daerah yang dipisahkan	254,386,641.00	390,476,808.00	520,452,000.00	665,120,737.49	937,823,489.86	31,12
1.1.4	Lain-lain PAD yang sah	4,281,269,090.91	6,289,070,450.94	4,526,560,421.39	3,239,762,189.00	3,412,413,694.25	(0,85)
1.2	Dana Perimbangan	237,651,410,552.00	268,547,681,016.02	281,892,132,106.02	295,846,426,861.00	318,866,535,068.00	6,14
1.2.1	Dana bagi hasil pajak/bagi hasil bukan pajak	40,832,410,552.00	38,911,381,016.00	45,981,093,106.00	30,858,830,861.00	43,025,912,268.00	4,00

1.2. 2	Dana Alokasi Umum	178,609,000,000.00	202,405,000,000.00	208,068,039,000.00	227,345,552,000.00	256,711,022,800.00	7,66
1.2. 3	Dana Alokasi Khusus	18,210,000,000.00	27,231,300,000.00	27,843,000,000.00	37,642,044,000.00	19,129,600,000.00	7,56
1.3	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	16,259,831,691.00	18,213,382,674.75	20,747,209,052.27	75,373,661,903.60	80,053,871,143.71	59,09
1.3. 1	Hibah	0	0	0	9,650,000.00	0	(20,00)
1.3. 2	Dana darurat	0	0	0	0	0	0.00
1.3. 3	Dana bagi hasil pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah lainnya	11,043,043,000.00	15,592,750,000.00	16,768,157,000.00	20,461,876,000.00	16,043,942,000.00	9,84
1.3. 4	Dana penyesuaian dan otonomi khusus	0	1,542,811,400.00	0	54,301,925,000.00	63,546,134,132.00	(16,60)
1.3. 5	Bantuan keuangan dari provinsi atau Pemerintah Daerah lainnya	0	1,077,821,274.75	3,979,052,052.27	0	0	33,84
1.3. 6	Penerimaan lain-lain	5,216,788,691.00	0	0	600,210,903.60	463,795,011.71	(24,55)

Sumber : BPKAD Kota Metro, 2012

Dana Perimbangan dalam periode 2005 hingga 2010 juga mengalami kenaikan setiap tahunnya dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 6,14%, sumbangan dan rata-rata pertumbuhan terbesar didapat dari Dana Alokasi Umum (DAU), yaitu sebesar 7,66%. Hingga saat ini, Dana Perimbangan memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap total pendapatan daerah, khususnya yang berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU).

Dalam kurun waktu 2006 hingga 2010, Pendapatan yang bersumber dari Lain-lain Pendapatan Daerah yang Syah, mengalami laju pertumbuhan yang tinggi, dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 59,09%.

Kebijakan belanja tahun berjalan lebih ditekankan dalam rangka meningkatkan pelayanan masyarakat dan memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Dalam rangka meningkatkan pelayanan masyarakat diupayakan untuk lebih mendekatkan pelayanan melalui peningkatan alokasi anggaran yang berpihak kepada masyarakat. Dalam kebijakan belanja ini terdapat dua kelompok belanja daerah, yaitu Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung.

Belanja Tidak Langsung adalah belanja yang tidak secara langsung berkaitan dengan program atau kegiatan unit kerja. Belanja Tidak Langsung

terdiri dari Belanja Pegawai, Belanja Bunga, Belanja Subsidi, Belanja Hibah, Belanja Bantuan Sosial, Belanja Bagi Hasil, Belanja Bantuan Keuangan, dan Belanja Tidak Terduga. Belanja Langsung adalah belanja yang secara langsung berkaitan dengan program atau kegiatan unit kerja, yang terdiri dari Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Jasa, serta Belanja Modal.

Belanja Daerah disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang berorientasi pada pencapaian hasil dari input yang direncanakan dan diprioritaskan untuk menunjang efektifitas pelaksanaan tugas dan fungsi SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Metro dalam rangka melaksanakan urusan pemerintah daerah yang menjadi tanggung jawabnya masing-masing.

Tabel 3.2
Proporsi Realisasi Belanja Terhadap Anggaran Belanja
Kota Metro

No.	Uraian	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)
A	Belanja Tidak Langsung	49.86	57.03	57,62
1	Belanja Pegawai	43.06	47.32	51,68
2	Belanja Bunga	-	-	-
3	Belanja Subsidi	-	-	-
4	Belanja Hibah	5.33	8.51	5,23
5	Belanja Bantuan Sosial	1.43	1.09	0,66
6	Belanja Bagi Hasil	0.01	-	-
7	Belanja Bantuan Keuangan	0.03	-	-
8	Belanja Tidak Terduga	0.01	0.11	0.06
B	Belanja Langsung	50.14	42.97	42,38
2	Belanja Pegawai	8.47	4.53	4,71
3	Belanja Barang dan Jasa	23.47	16.77	18,44
4	Belanja Modal	18.20	21.67	19,23

Sumber : BPKAD Kota Metro, 2012

Tabel 3.2 menggambarkan proporsi realisasi belanja terhadap total anggaran belanja selama kurun waktu tiga tahun terakhir, yaitu dari tahun 2008 hingga tahun 2010. Proporsi Belanja Tidak Langsung terbesar terjadi pada tahun 2010, yaitu sebesar 57,62%. Terjadi peningkatan pada Belanja

Pegawai dari tahun ke tahun, hal ini disebabkan karena terjadinya penambahan jumlah pegawai setiap tahun. Untuk dua tahun terakhir, Belanja Bagi Hasil dan Belanja Bantuan Keuangan tidak dialokasikan. Sedangkan pada pos Belanja Langsung, terdapat penurunan dari tahun ke tahun, porsi terbesar terdapat pada belanja Barang dan Jasa yang pada tahun 2008 dialokasikan sebesar lebih dari 20% dari total anggaran belanja, sedangkan pada tahun 2009 dan 2010 porsi terbesar terdapat pada belanja Modal yang dialokasikan sebesar 21,67% dan 19,23%. Penurunan pada Belanja Langsung terkait dengan adanya peningkatan setiap tahunnya pada Belanja Tidak Langsung.

3.1.2. Neraca Daerah

Kebijakan akuntansi Pemerintah Kota Metro adalah prinsip-prinsip, dasar-dasar, konvensi-konvensi, aturan-aturan, dan praktik-praktik spesifik yang dipilih Pemerintah Kota Metro dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan. Kebijakan akuntansi Pemerintah Kota Metro secara umum bersumber dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Tabel berikut menggambarkan rata-rata pertumbuhan neraca keuangan Pemerintah Kota Metro dalam tiga tahun terakhir. Neraca ini menjelaskan keadaan asset dan kewajiban Pemerintah Kota Metro.

Tabel 3.3
Rata-rata Pertumbuhan Neraca Daerah
Kota Metro
Tahun 2008 -2010

No.	Uraian	Rata-rata Pertumbuhan (%)
1	ASET	
1.1	ASET LANCAR	18,84
1.1.1	Kas	17,80
1.1.2	Piutang	44,11
1.1.3	Persediaan	27,14
1.2	INVESTASI JANGKA PANJANG	-13,74
1.2.1	Investasi Non Permanen	-35,36
1.2.2	Investasi Permanen	7,28
1.3	ASET TETAP	3,96
1.3.1	Tanah	-0,53
1.3.2	Peralatan dan mesin	3,98
1.3.3	Gedung dan bangunan	3,99
1.3.4	Jalan, irigasi, dan jaringan	8,55
1.3.5	Aset tetap lainnya	0,04
1.3.6	Konstruksi dalam pengerjaan	6,64
1.4	ASET LAINNYA	8,64
1.4.1	Tagihan penjualan angsuran	-33,33
1.4.2	Tagihan tuntutan ganti kerugian daerah	174,17
1.4.3	Kemitraan dengan pihak ketiga	1,02
1.4.4	Aset tak berwujud	216,76
1.4.5	Aset lain-lain	74,51
	JUMLAH ASET DAERAH	4,47
2	KEWAJIBAN	-2,99
2.1	KEWAJIBAN JANGKA PENDEK	3,13
2.1.1	Utang perhitungan pihak ketiga	-32,80
2.1.2	Uang muka dari kas daerah	0.00
2.1.3	Pendapatan diterima dimuka	0.00
2.1.4	Utang bunga dan denda	1,47
2.1.5	Bagian lancar utang jangka panjang	0,18
2.1.6	Utang jangka pendek lainnya	14,63
		-17,88

2.2	KEWAJIBAN JANGKA PANJANG	
2.2.1	Utang dalam negeri-Pemerintah Pusat	1,35
2.2.2	Utang jangka panjang lainnya	-23,22
3	EKUITAS DANA	5,68
3.1	EKUITAS DANA LANCAR	36,13
3.1.1	SILPA	16,14
3.1.2	Cadangan piutang	44,02
3.1.3	Cadangan persediaan	27,14
3.1.4	Pendapatan yang ditangguhkan	38,91
3.1.5	Dana yang harus disediakan untuk pembayaran utang jangka pendek	3,13
3.2	EKUITAS DANA INVESTASI	4,67
3.2.1	Diinvestasikan dalam aset tetap	3,96
3.2.2	Diinvestasikan dalam aset lainnya	8,64
3.2.3	Diinvestasikan dalam investasi jangka panjang	-13,74
3.2.4	Dana yang harus disediakan untuk pembayaran utang jangka panjang	-17,88
	JUMLAH KEWAJIBAN DAN EKUITAS DANA	4,52

Sumber : BPKAD Kota Metro, 2012

Guna menilai pencapaian kinerja keuangan Pemerintah Kota Metro, diperlukan beberapa analisis terhadap Laporan Keuangan Kota Metro. Hasil dari penghitungan analisis dengan beberapa metode yang digunakan digambarkan pada **Tabel 3.4** berikut ini.

Tabel 3.4
Analisis Rasio Keuangan
Kota Metro

N O	Uraian	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)
1	Rasio lancar (current ratio)	220,27	333,19	340,97
2	Rasio cair (quick ratio)	207,92	314,49	319,01
3	Rasio total hutang terhadap total aset	1,94	1,72	1,55
4	Rasio hutang terhadap modal	-	-	-
5	Rata-rata umur piutang	-	-	-
6	Rata-rata umur persediaan	-	-	-

7	Rasio ekuitas dana terhadap total aset	98,06	98,28	98,45
8	Rasio belanja operasi terhadap total belanja	81,80	78,21	80,71
9	Rasio belanja modal terhadap total belanja	18,18	21,67	19,23
10	Rasio kewajiban terhadap pendapatan (Debt Service Ratio)	1,76	1,07	0,49
11	Rasio PAD terhadap total pendapatan	6,33	5,37	6,47
12	Rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan	87,25	75,42	74,76
13	Debt Service Coverage Ratio (DSCR)	2.410,70	2.077,56	-

Sumber : BPKAD Kota Metro, 2012

Tabel diatas menggambarkan hasil capaian dalam kurun waktu tiga tahun, analisis metode-metode yang digunakan dalam menilai pencapaian kinerja Pemerintah Kota Metro dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. *Rasio Lancar (Current Ratio)*

Rasio lancar dihitung dengan membagi antara aset lancar dan kewajiban lancar. Analisis rasio ini bertujuan menilai kemampuan Pemerintah Kota Metro untuk memenuhi semua kewajibannya, baik jangka panjang maupun jangka menengah. Semakin besar rasionya maka makin besar pula kemampuan dalam memenuhi kewajiban. Capaian rasio lancar selama 3 (tiga) tahun terakhir, yaitu sebesar 220,27%, 333,19%, dan 340,97% menunjukkan kinerja keuangan yang sangat baik, dimana Pemerintah Kota Metro mempunyai kemampuan yang baik dalam menjamin pembayaran semua kewajibannya. Dalam kurun waktu tersebut, tahun 2010 adalah tahun yang mempunyai nilai terbesar dibandingkan tahun 2008 dan 2009.

2. *Rasio Cair (Quick Ratio)*

Rasio cair dihitung dengan mengurangi persediaan dari aset lancar, dan hasilnya dibagi dengan kewajiban jangka pendek. Aset lancar terdiri dari kas di kas daerah, kas di pemegang kas, piutang pajak, bagian lancar tuntutan ganti rugi, piutang lain-lain, dan persediaan. Persediaan merupakan unsur aset lancar yang paling tidak likuid

sehingga harus dikeluarkan dari perhitungan. Analisis rasio ini bertujuan menilai kemampuan Pemerintah Kota Metro untuk memenuhi kewajiban jangka pendek. Secara umum, angka diatas 100% menunjukkan hasil yang baik, artinya pemerintah daerah dapat menjamin kewajiban jangka pendeknya dengan aktiva lancar non persediaan yang ada, sedangkan angka dibawah 100% menunjukkan hasil yang kurang.

Capaian rasio selama 3 (tiga) tahun terakhir, yaitu sebesar 207,92%, 314,49%, dan 319,01% menunjukkan kinerja keuangan yang sangat baik, artinya Pemerintah Kota Metro per 31 Desember mempunyai kemampuan yang sangat baik dalam menjamin pembayaran kewajiban jangka pendeknya.

3. *Rasio Kewajiban terhadap Total Aset*

Rasio kewajiban terhadap total aset dihitung dengan membandingkan total kewajiban, baik jangka pendek maupun jangka panjang dengan total aset yang dikuasai Pemerintah Kota Metro. Analisis rasio ini bertujuan mengukur presentase jumlah dana yang berasal dari kreditur/donatur/pihak ketiga dalam membiayai pembangunan. Capaian rasio dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun terakhir sebesar 1,94%, 1,72%, dan 1,55% menunjukkan tingkat rasio yang sangat baik artinya Pemerintah Kota Metro dalam pembiayaan pembangunan seluruhnya ditanggung dengan kemampuan sendiri.

4. *Rasio Ekuitas Dana terhadap Total Aset*

Rasio ekuitas dana terhadap total aset dihitung dengan membandingkan total ekuitas dana dengan total aset yang dikuasai Pemerintah Kota Metro. Ekuitas dana tersebut terdiri dari Ekuitas Dana Lancar, Ekuitas Dana Diinvestasikan, dan Ekuitas Dana Cadangan.

Rasio ini merupakan kebalikan dari rasio kewajiban terhadap total asset, sehingga yang diukur adalah persentase jumlah dana yang disediakan oleh Pemerintah Kota Metro sendiri dalam membiayai pembangunan. Capaian rasio selama kurun waktu 3 (tiga) tahun yang hampir mencapai 100%, yaitu sebesar 98,06%, 98,28%, dan 98,45% dapat dikatakan sangat baik, artinya pembiayaan pembangunan seluruhnya ditanggung oleh kemampuan sendiri.

5. *Rasio Belanja Operasi terhadap Total Belanja*

Rasio belanja operasi terhadap total belanja dihitung dengan membandingkan total realisasi belanja operasi dengan total realisasi belanja. Belanja operasi terdiri dari Belanja Pegawai, Belanja Barang/Jasa, Belanja Pemeliharaan, Belanja Perjalanan Dinas, dan Belanja yang bersifat rutin lainnya.

Rasio ini mengukur persentase jumlah realisasi anggaran yang digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan rutin dibandingkan seluruh realisasi belanja. Para pemakai laporan keuangan akan menilai kecendrungan, apakah realisasi anggaran lebih banyak digunakan untuk membiayai kegiatan yang bersifat rutin, atau untuk membiayai kegiatan pembangunan fisik. Bila persentase tersebut menghasilkan angka diatas 50% maka dapat disimpulkan bahwa realisasi anggaran lebih banyak untuk membiayai kegiatan rutin.

Dalam rasio belanja operasi terhadap total belanja Pemerintah Kota Metro selama 3 (tiga) tahun terakhir, sebesar 81,80%, 78,21%, dan 80,71% dimana ketiganya melebihi 50% maka dapat dikatakan bahwa lebih dari 50% realisasi anggaran digunakan untuk membiayai kegiatan rutin. Didalam belanja operasi terdapat belanja pegawai sebagai komponen belanja rutin yang tidak bisa dihindari.

6. *Rasio Belanja Modal terhadap Total Belanja*

Rasio Belanja Modal terhadap Total Belanja dihitung dengan membandingkan total realisasi Belanja Modal dengan total realisasi Belanja. Belanja Modal terdiri dari Belanja Modal Aset Tetap dan Belanja Modal Aset Lainnya.

Rasio ini mengukur persentase jumlah realisasi anggaran yang digunakan untuk membiayai kegiatan fisik dibandingkan seluruh realisasi belanja. Bila rasio diatas 50% dapat disimpulkan bahwa realisasi anggaran lebih banyak digunakan untuk kegiatan yang bersifat pembangunan fisik infrastruktur yang membawa kearah perkembangan pembangunan yang lebih baik. Sebagai kebalikan dari rasio belanja operasi terhadap total belanja, rasio belanja modal terhadap total belanja Pemerintah Kota Metro selama kurun waktu 3 (tiga) tahun terakhir, dari tahun 2008 hingga 2010, masih dibawah 50%.

Pada tahun 2008, capaian rasio sebesar 18,18%, dimana terdapat belanja gaji sebesar 51,53%, sehingga hanya tersisa 48,47% anggaran belanja. Pada tahun 2009, capaian rasio sebesar 21,67%, dengan belanja gaji dan personalia sebesar 51,84%, sehingga tersisa 48,16% anggaran belanja. Sedangkan pada tahun 2010, capaian rasio sebesar 19,23% dengan belanja gaji sebesar 56,38%, sehingga hanya tersisa 43,62%. Dapat disimpulkan bahwa realisasi anggaran masih sedikit digunakan untuk kegiatan infrastruktur. Hal ini tidak bisa dihindari, sebagai konsekuensi dari belanja gaji dan personalia sehingga anggaran belanja berkurang sebelum dialokasikan untuk belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal.

7. *Rasio Kewajiban terhadap Pendapatan/Debt Service Ratio (DSR)*

DSR dihitung dengan membandingkan antara jumlah pembayaran pokok pinjaman dan bunga pinjaman disbanding total pendapatan. Yang dimaksudkan dalam perhitungan tersebut adalah pembayaran

kewajiban dan bunga, dan biaya pinjaman lainnya yang dibayar dalam tahun anggaran.

Rasio yang tepat untuk menetapkan standar DSR yang baik dapat dihasilkan dari pengalaman yang dialami pemerintah daerah lainnya yang mempunyai tanggungan kewajiban. Pengalaman Indonesia yang kesulitan membayar pokok dan bunga kewajiban akhir-akhir ini dapat menjadi standar bahwa DSR yang ada di Indonesia sudah terlalu tinggi. Rasio DSR yang konservatif (minimal) dapat diartikan baik, dan makin besar angka rasio maka makin jelek keuangan Pemda atau makin berat APBD.

Untuk Kota Metro, selama kurun waktu 3 (tiga) tahun dari tahun 2008 hingga 2010, capaian DSR tidak melebihi 2%, dan dianggap masih cukup baik.

8. *Rasio PAD terhadap Total Pendapatan*

Rasio PAD terhadap total pendapatan dihitung dengan membandingkan antara realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan total realisasi pendapatan. Yang termasuk didalam PAD antara lain : Pendapatan Pajak Daerah, Pendapatan Retribusi Daerah, Pendapatan Bagian Laba Usaha Daerah, dan Lain-lain PAD.

Rasio ini mengukur sumbangan PAD dalam menyediakan dana pembangunan. Rasio tersebut dapat digunakan untuk menilai kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan di wilayahnya. Makin besar rasio yang dihasilkan maka Pemerintah Daerah makin mandiri dalam membiayai pembangunan di wilayahnya.

Bila hasil rasio mendekati 100% berarti pembiayaan pembangunan sebagian besar ditanggung oleh usaha pemerintah daerah sendiri. Makin kecil angka rasio berarti makin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat/pihak lain. Untuk Kota Metro, selama kurun waktu 3 (tiga) tahun, capaian rasionya masih

sangat jauh dari 100%, mempunyai arti bahwa Pemerintah Kota Metro masih mempunyai ketergantungan yang sangat tinggi kepada pemerintah pusat/pihak lain.

9. *Rasio Dana Perimbangan terhadap Total Pendapatan*

Rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan dihitung dengan membandingkan antara realisasi penerimaan dana perimbangan dan total realisasi pendapatan. Yang termasuk di dalam dana perimbangan antara lain : Pendapatan Bagian Daerah dari PBB, PPh, Sumber Daya Alam, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus. Rasio ini mengukur sumbangan dana perimbangan dalam menyediakan dana pembangunan.

Standar ideal, porsi terbesar dalam unsur pendapatan adalah PAD. Sisanya diperoleh dari dana perimbangan dan dana pinjaman yang bersifat menutup defisit anggaran. Makin kecil rasio yang dihasilkan maka makin baik kemampuan Pemda dalam membiayai pembangunan sendiri. Rasio diatas 50% berarti tingkat ketergantungan pada Pemerintah pusat masih sangat tinggi.

Selaras dengan capaian rasio PAD terhadap total pendapatan dimana Pemerintah Kota Metro masih mempunyai ketergantungan yang cukup tinggi kepada Pemerintah Pusat, demikian pula yang tergambar dari capaian rasio dana perimbangan terhadap total pendapatan yang cukup tinggi dari tahun 2008 hingga 2010, yaitu diatas 50%. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Kota Metro memang masih mempunyai ketergantungan yang tinggi kepada Pemerintah Pusat.

10. *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)*

DSCR atau Rasio Kemampuan Membayar Kembali Pinjaman memiliki logika yang tidak berbeda dengan DSR yaitu untuk mengukur kemampuan daerah dalam membayar kewajiban. Namun DSCR mengukur dari sisi kemampuan rasio proyeksi kemampuan keuangan

daerah untuk mengembalikan pinjaman paling sedikit 2,5% (dua koma lima) pendapatan daerah dalam menutup kewajiban pembayaran pokok pinjaman plus biaya pinjaman (Pasal 12, PP No. 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah).

Dalam capaian DSCR sebesar 2410,70% di tahun 2008, dan 2077,56% di tahun 2009 menunjukkan masih terbukanya peluang Pemerintah Kota Metro untuk mencari alternatif pembiayaan berupa pinjaman daerah, jika diperlukan.

3.1.3. Permasalahan dan Solusi

Pendapatan dalam APBD Kota Metro selama periode 2006-2010 secara umum telah mampu dicapai dengan baik. Hal ini ditunjukkan oleh adanya realisasi pendapatan yang jauh melampaui target yang sudah ditentukan. Namun demikian jika dilihat dari komponen penyusunnya maka terdapat pos-pos tertentu pada tahun tertentu yang masih perlu ditingkatkan kinerjanya di masa yang akan datang. Beberapa pos yang perlu mendapatkan perhatian diantaranya adalah pendapatan asli daerah yang menjadi tolok ukur kemandirian suatu daerah terhadap pemerintah pusat.

Untuk menurunkan tingkat ketergantungan fiskal Kota Metro terhadap Pemerintah Pusat, maka perlu ditempuh berbagai kebijakan dan langkah penggalan sumber keuangan daerah di luar Dana Perimbangan dari Pemerintah Pusat. Selain itu juga perlu membatasi rekrutmen pegawai negeri sipil agar beban belanja untuk gaji pegawai tidak terlampaui tinggi, yang membebani anggaran belanja langsung (belanja publik).

Berbagai kebijakan dan langkah peningkatan pendapatan daerah telah dan sedang ditempuh oleh Pemerintah Kota Metro, melalui kebijakan intensifikasi maupun ekstensifikasi PAD. Namun kebijakan ini bukan tanpa kendala. Berbagai permasalahan dalam peningkatan pendapatan daerah tersebut, antara lain :

- Walaupun penetapan target pajak dan retribusi daerah didasarkan pada potensinya masing-masing, namun realisasi sebagian pajak dan retribusi tersebut tidak dapat tercapai sebagaimana mestinya.
- Realisasi Pajak Hiburan, Pajak Pengambilan dan Galian Golongan C, dan Pajak atas Pengusahaan Sarang Burung Walet tidak mencapai target yang ditetapkan. Permasalahan peningkatan penerimaan Pajak hiburan dihadapkan pada permasalahan rendahnya pertumbuhan usaha hiburan di Kota Metro, sehingga upaya peningkatan penerimaan PAD dari Pajak hiburan sangat terbatas. Demikian pula pajak pengambilan bahan galian golongan C, dihadapkan pada kendala ketiadaan sumber bahan galian golongan C di Kota Metro. Penerimaan pajak galian golongan C hanya bersumber dari para pengusaha yang memanfaatkan bahan galian golongan C yaitu dari kegiatan-kegiatan pembangunan fisik yang didanai APBD Kota Metro.
- Untuk Retribusi Pasar Grosir/Pertokoan tidak mencapai target antara lain disebabkan adanya rencana pembangunan Metro Mega Mall (M3) sehingga ada beberapa pedagang yang enggan membayar sewa toko karena akan dibongkar kendala lain adalah karena banyaknya toko/kios di pinggiran kota yang tutup (Pasar Tejo Agung, Ganjar Agung).
- Retribusi Terminal yang juga tidak mencapai target dikarenakan adanya penurunan jumlah angkutan dalam kota yang beroperasi di Kota Metro dan juga karena adanya terminal bayangan sehingga tidak semua angkutan kota menggunakan jasa terminal.
- Selain itu, tidak tercapainya target Penerimaan Jasa Giro dikarenakan semakin rendahnya jumlah simpanan pemerintah daerah pada Bank Lampung dan Bank Pemerintah yang lain. Adanya penambahan Belanja Pegawai tanpa diikuti dengan penambahan Dana Alokasi Umum dari Pemerintah Pusat sehingga kondisi ini membebani keuangan daerah

dengan harus dicairkannya giro yang digunakan untuk membiayai belanja daerah lainnya.

- Bagi Hasil Pajak dari Pusat tidak memenuhi target sebagaimana yang diharapkan karena adanya *Over Estimate* dengan menggunakan standar target tahun sebelumnya sedangkan Bagi Hasil dari Provinsi tidak tercapai karena Kota Metro tidak memiliki potensi dan penerimaannya hanya berasal dari pembagian aspek pemerataan.

Berbagai solusi yang ditempuh oleh jajaran Pemerintah Daerah untuk terus menggali dan meningkatkan pendapatan daerah, antara lain:

- Terus melakukan pendataan ulang terhadap objek pajak dan melakukan penagihan secara intensif agar penerimaan dapat melampaui target minimal yang telah ditetapkan dalam APBD.
- Terus meningkatkan pengawasan terhadap penerimaan pajak.
- Bekerja sama dengan dinas/instansi terkait untuk melakukan pengawasan terhadap peningkatan penerimaan PAD.
- Giat melakukan koordinasi dan membantu petugas dari Kecamatan/Kelurahan untuk menyampaikan SPPT PBB ke masyarakat Kota Metro, untuk meningkatkan penerimaan PBB.
- Melakukan koordinasi dan konsultasi dengan pemerintah pusat dan provinsi tentang upaya-upaya peningkatan pendapatan daerah Kota Metro, khususnya yang bersumber dari pemerintah pusat dan provinsi.
- Perlunya dilakukan penyempurnaan terhadap Perda dan Peraturan lainnya yang perlu direvisi sehingga lebih sesuai dengan kondisi saat ini dan mampu untuk meningkatkan PAD. Untuk itu telah dilakukan intensifikasi produk-produk hukum dalam pengelolaan PAD.

3.2. KEBIJAKAN PENGELOLAAN KEUANGAN

Pada periode lalu, pengelolaan keuangan daerah Kota Metro berpedoman kepada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang

Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah belanja Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Guna mendapatkan gambaran kebijakan pengelolaan masa lalu, digunakan analisis proporsi penggunaan anggaran dan analisis pembiayaan, yang terangkum dalam sub-sub bab dibawah ini.

3.2.1. Proporsi Penggunaan Anggaran

Untuk mengetahui proporsi penggunaan anggaran untuk setiap tahun berjalan, diperlukan data realisasi belanja pemenuhan kebutuhan aparatur. Tabel 3.5 menggambarkan Realisasi Belanja Pemenuhan kebutuhan Aparatur Kota Metro selama 3 (tiga) tahun terakhir hingga 2010.

Tabel 3.5
Realisasi Belanja Pemenuhan Kebutuhan Aparatur
Kota Metro

No.	Uraian	2008 (Rp)	2009 (Rp)	2010 (Rp)
A	Belanja Tidak Langsung	146,573,991,336.00	175,593,837,216.00	221.908.666.363,00
1	Belanja Gaji dan Tunjangan	142,768,538,333.00	171,761,952,588.00	185.355.365.656,00
2	Belanja Tambahan Penghasilan	2,301,900,000.00	2,524,750,000.00	35.001.334.200,00
3	Belanja Penerimaan Anggota dan Pimpinan DPRD serta Operasional KDH/WKDH	985,840,000.00	864,040,000.00	969.380.000,00
4	Belanja Pemungutan Pajak Daerah	517,713,003.00	443,094,628.00	582.586.507,00
B	Belanja Langsung	107.526.844.923,64	109.683.643.815,00	117.652.430.267,00
1	Belanja Honorarium PNS	6,858,639,500.00	6,293,044,000.00	8.083.839.300,00
2	Belanja Honorarium Non PNS	15.906.485.125,00	8.295.213.000,00	9.561.834.450,00
3	Belanja Uang Lembur	2,849,413,750.00	2,199,921,525.00	2.572.170.750,00
4	Belanja Beasiswa Pendidikan PNS	369,705,000.00	5,600,000.00	233.850.000,00

5	Belanja Kursus, Pelatihan, Sosialisasi dan Bimbingan Teknis PNS	2,862,376,000.00	1,649,667,000.00	2.055.345.710,00
6	Belanja premi asuransi kesehatan	4,475,855,376.00	2,831,163,846.00	3.080.035.853,00
7	Belanja pakaian dinas dan atributnya	823,316,682.00	511,675,000.00	484.714.000,00
8	Belanja pakaian khusus dan hari-hari tertentu	372,848,000.00	112,196,000.00	284.075.000,00
9	Belanja Perjalanan Dinas	11,071,077,900.00	7,358,569,410.00	8.708.535.679,00
10	Belanja Modal	61,937,127,590.64	80,426,594,034.00	82.588.029.525,00
TOTAL		254.100.836.259,64	285.277.481.031,00	339.561.096.630,00

Sumber : BPKAD Kota Metro, 2012

Tabel 3.5 menggambarkan realisasi belanja untuk memenuhi kebutuhan aparatur Kota Metro 3 (tiga) tahun terakhir. Pada pos belanja tidak langsung terdapat 4 (empat) pos, yaitu Belanja Gaji dan Tunjangan, Belanja Tambahan Penghasilan, Belanja Penerimaan Anggota dan Pimpinan DPRD serta Operasional KDH/WKDH. Terdapat kenaikan sebesar Rp. 29.019.845.880,- dari tahun 2008 hingga 2009, dimana kenaikan terbesar terdapat pada pos Belanja Gaji dan Tunjangan. Sedangkan pada pos Belanja Penerimaan Anggota dan Pimpinan DPRD serta Operasional KDH/WKDH terdapat penurunan sebesar Rp. 121.800.000,-. Untuk tahun 2010, pada pos Belanja Tambahan penghasilan terjadi kenaikan yang cukup signifikan, yaitu sebesar Rp. 32.476.584.200,-.

Pada pos Belanja Langsung, terdapat 10 (sepuluh) pos belanja seperti yang dapat dilihat pada tabel diatas. Terdapat kenaikan pada pemenuhan kebutuhan aparatur pada pos ini setiap tahunnya dalam 3 (tiga) tahun terakhir, terbesar terjadi pada periode 2009 dan 2010, yaitu sebesar Rp. 7.968.786.452,-. Kenaikan yang terjadi hampir pada setiap pos belanja langsung, kecuali pada pos belanja pakaian dinas dan atributnya yang mengalami penurunan sebesar Rp. 26.961.000,-.

Pada tabel 3.6 dibawah ini, dapat dilihat proporsi belanja pemenuhan kebutuhan aparatur terhadap total pengeluaran yang terdiri dari total belanja daerah dan pembiayaan pengeluaran.

Tabel 3.6
Analisis Proporsi Belanja Pemenuhan Kebutuhan Aparatur
Kota Metro

No.	Uraian	Total belanja untuk pemenuhan kebutuhan aparatur (Rp)	Total pengeluaran (Belanja + Pembiayaan Pengeluaran) (Rp)	Prosentase
		(a)	(b)	(a)/(b) x 100%
1	Tahun Anggaran 2008	254.100.836.259,64	347,070,920,450.64	73,21
2	Tahun Anggaran 2009	285.277.481.031,00	375,270,959,997.00	76,02
3	Tahun Anggaran 2010	339.561.096.630,00	432.472.344.082,00	78,52

Sumber : BPKAD Kota Metro, 2012

Dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun terakhir, terjadi peningkatan pada belanja pemenuhan kebutuhan aparatur, dengan rata-rata peningkatan sebesar 10,43%. Kondisi ini dapat menjadi dasar untuk menentukan kebijakan efisiensi anggaran aparatur untuk periode yang akan datang.

3.2.2. Analisis Pembiayaan

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dilakukan dengan berpedoman pada prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja. Beberapa hal pokok dalam *Performance Budgeting* adalah adanya tolok ukur dan indikator kinerja untuk seluruh pemanfaatan sumber dana dalam APBD, serta adanya prinsip bahwa struktur APBD tidak selamanya harus berimbang, melainkan dapat berbentuk defisit, ataupun surplus. Jika terdapat surplus anggaran, maka harus terlihat secara jelas bagaimana pemanfaatan surplus tersebut, sedangkan jika mengalami defisit anggaran juga harus terlihat secara jelas bagaimana upaya Pemerintah Daerah dalam menutupi defisit tersebut, baik itu sumber-sumber pendapatan, maupun alokasinya.

Berdasarkan ketentuan peraturan tersebut, pemanfaatan surplus dan penanggulangan defisit dilakukan melalui mekanisme pembiayaan daerah.

Pembiayaan disediakan untuk menggagalkan setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun berjalan maupun pada tahun-tahun berikutnya. Kebijakan pembiayaan Pemerintah Kota Metro diarahkan kepada :

- Dari segi penerimaan, pembiayaan tahun berjalan diarahkan pada pengamanan sisa perhitungan anggaran tahun yang lalu untuk dapat dipergunakan secara efisien bagi kegiatan yang bernilai ekonomis tinggi maupun cadangan penguatan modal atau dana cadangan daerah. Selain itu, perlu ditingkatkan penerimaan dari hasil penjualan asset daerah yang dipisahkan yang dinilai kurang sesuai lagi dengan kebutuhan Pemerintah Daerah maupun atas pertimbangan efisiensi dan nilai ekonomis barang. Penerimaan pembiayaan meliputi : Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu (SiLPA), Pencairan Dana Cadangan, Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, Penerimaan Pinjaman Daerah, serta Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman.
- Dari sisi pengeluaran, pembiayaan tahun berjalan diarahkan untuk membayar cicilan pokok pinjaman yang jatuh tempo. Sedangkan penyertaan modal, jika dipandang perlu, dapat dilakukan kepada kegiatan perekonomian masyarakat, sepanjang penyertaan modal tersebut dapat membentuk kegiatan ekonomi yang bersifat katalisator bagi pertumbuhan ekonomi masyarakat pada kawasan-kawasan yang memiliki daya dukung potensi ekonomi yang menguntungkan. Pengeluaran pembiayaan meliputi : Pembentukan Dana Cadangan, Penyertaan Modal (Investasi) Daerah, Pembayaran Pokok Utang, serta Pemberian Pinjaman Daerah.

Tabel 3.7 menggambarkan defisit riil anggaran, untuk mengetahui apakah pada tahun berjalan terjadi defisit atau surplus anggaran. Untuk mengetahui apakah pada tahun berjalan terdapat defisit atau surplus anggaran, dapat dihitung dengan mengurangkan realisasi pendapatan daerah

dengan belanja daerah yang ditambahkan dengan pengeluaran pembiayaan daerah. Jika pendapatan lebih besar dari jumlah belanja daerah dan pengeluaran pembiayaan maka akan terdapat surplus anggaran, namun jika pendapatan daerah lebih kecil dari jumlah belanja daerah dan pengeluaran pembiayaan maka akan terjadi defisit, dan untuk itu diperlukan penerimaan pembiayaan untuk menutup defisit anggaran.

Tabel 3.7
Defisit Riil Anggaran
Kota Metro

No.	Uraian	2008 (Rp)	2009 (Rp)	2010 (Rp)
1	Realisasi Pendapatan Daerah	323,081,577,093.66	392,270,848,633.09	426.500.140.797,82
	Dikurangi realisasi :			
2	Belanja Daerah	340,395,643,274.64	371,089,472,037.00	429.390.856.122,00
3	Pengeluaran pembiayaan Daerah	6,675,277,176.00	4,181,487,960.00	3,081,487,960.00
	Defisit riil	(23,989,343,356.98)	-	(5.972.203.284,18)

Sumber : BPKAD Kota Metro dan hasil olah data Bappeda Kota Metro, 2012

Pada tahun 2008 terjadi defisit riil sebesar Rp. 23.989.343.356,98 dikarenakan pendapatan daerah tidak mencukupi untuk membiayai belanja daerah dan pengeluaran pembiayaan daerah. Namun, pada tahun 2009 tidak terjadi defisit melainkan surplus sebesar Rp. 16.999.888.636,09 dan pada tahun 2010 kembali terjadi defisit sebesar Rp. 5.972.203.284,18.

Selanjutnya untuk menutup defisit riil anggaran diperlukan penerimaan pembiayaan, yang komponen-komponennya telah dijelaskan sebelumnya. Tabel 3.8 menjelaskan proporsi penerimaan pembiayaan dari total defisit riil untuk melihat seberapa besar kemampuan Pemerintah untuk dapat menutup defisit yang terjadi akibat dari belanja daerah dan pengeluaran pembiayaan yang melebihi pendapatan daerah.

Tabel 3.8
Penutup Defisit Riil Anggaran
Kota Metro

No.	Uraian	Proporsi dari total defisit riil		
		2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)
1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Tahun Anggaran sebelumnya	214.53	0.00	753,23
2	Pencairan Dana Cadangan	0.00	0.00	0.00
3	Hasil Penjualan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	0.00	0.00	0.00
4	Penerimaan Pinjaman Daerah	1.70	0.00	0,19
5	Penerimaan kembali Pemberian Pinjaman Daerah	0.00	0.00	2,35
6	Penerimaan Piutang Daerah	0.00	0.00	0.00

Sumber : BPKAD Kota Metro dan hasil olah data Bappeda Kota Metro, 2012

Pada Tabel 3.7 telah diketahui bahwa pada tahun 2008 terjadi defisit anggaran sebesar Rp 23.989.343.356,98. Pada tahun yang sama, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun anggaran sebelumnya adalah sebesar Rp 51.464.518.086,04 atau sebesar 214,53% dari total defisit riil dan Penerimaan Pinjaman sebesar Rp 406.912.225,49, hanya 1,70% dari total defisit riil. Akibat adanya penerimaan pengeluaran sebesar Rp51.871.430.311,53 dari hasil penjumlahan 2 (dua) pos diatas, maka defisit anggaran dapat tertutupi, dan terdapat Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Berkenaan sebesar Rp27.882.086.954,55.

Pada tahun 2010 terjadi defisit anggaran sebesar Rp 5.972.203.284,18. Pada tahun yang sama, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun anggaran sebelumnya adalah sebesar Rp 44.984.543.090,64 atau sebesar 753,23% dari total defisit riil, Penerimaan Pinjaman sebesar Rp 11.888.950,00 hanya 0,19% dari total

defisit riil, dan Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman Daerah sebesar Rp. 140.172.850,00 atau sebesar 2,35% dari total defisit riil. Akibat adanya penerimaan pengeluaran sebesar Rp 45.136.604.890,64 dari hasil penjumlahan 3 (tiga) pos diatas, maka defisit anggaran dapat tertutupi, dan terdapat Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Berkenaan sebesar Rp 39.164.401.606,46.

Tabel 3.9
Realisasi Sisa Lebih Perhitungan Anggaran
Kota Metro

No.	Uraian	2008		2009		2010	
		Rp	% dari SiLPA	Rp	% dari SiLPA	Rp	% dari SiLPA
1	Jumlah SiLPA	51,464,518,086.04	100	27,882,086,954.55	100	44,984,543,090.64	100
2	Pelampauan penerimaan PAD	-	-	-	-	-	-
3	Pelampauan penerimaan dana perimbangan	6,743,249,226.00	13.10	4,919,622,355.00	17.64	-	-
4	Pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah	2,683,311,052.27	5.21	4,862,236,903.60	17.44	2.372.437.143,71	5,27
5	Sisa penghematan belanja atau akibat lainnya	19,510,324,099.36	37.91	32,045,330,737.00	114.93	40.123.402.149,00	89,19
6	Kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan	27,365,963,828.51	53.17	25,954,663,589.94	93.09	24.964.556.529,47	55,49
7	Kegiatan lanjutan	-	-	-	-	-	-

Sumber : BPKAD Kota Metro dan Hasil Olah Bappeda Kota Metro, 2012

Tabel 3.9 di atas menggambarkan realisasi sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya pada tiga tahun terakhir. Analisis ini dilakukan untuk memberi gambaran tentang komposisi sisa lebih perhitungan anggaran. Dengan mengetahui SiLPA realisasi anggaran periode sebelumnya,

dapat diketahui kinerja APBD tahun sebelumnya yang lebih rasional dan terukur.

Pelampauan penerimaan Dana Perimbangan mengalami penurunan pada tahun 2009. Namun persentasenya terhadap SiLPA mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya yang hanya 13,10% menjadi 17,64%. Pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah mengalami kenaikan baik pada besarannya maupun persentasenya terhadap SiLPA. Pada tahun 2009 terjadi efisiensi belanja hampir 100% dibandingkan tahun sebelumnya, hal ini menunjukkan kinerja Pemerintah Kota Metro yang semakin baik. Sementara itu terdapat penurunan kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan sebesar Rp1.411.300.238,57 dari tahun sebelumnya. Hal ini menunjukkan keseriusan Pemerintah Kota Metro untuk dapat membayar kewajibannya. Persentase terhadap SiLPA cukup besar, yakni hampir mencapai 100%. Pada tahun 2010, terjadi penurunan dalam penerimaan PAD dan juga dana perimbangan. Pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah mengalami penurunan baik pada besarannya maupun persentasenya terhadap SiLPA, yaitu sebesar Rp. 2.489.799.759,89 atau 5,27% dari SiLPA. Pada sisi belanja terdapat peningkatan penghematan sebesar Rp. 8.078.071.412,00 atau 89,19% dari SiLPA, sedangkan kewajiban kepada pihak ketiga menurun sebesar Rp. 990.107.060,47 atau 55,49% dari SiLPA.

3.3 KERANGKA PENDANAAN

Untuk memperoleh gambaran kapasitas keuangan daerah dengan proyeksi lima tahun kedepan, diperlukan analisis untuk mengidentifikasi proyeksi pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Hal ini dilakukan untuk dapat menghitung kerangka pendanaan pembangunan daerah.

Analisis dilakukan berdasarkan pada data dan informasi yang dapat mempengaruhi pertumbuhan pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah, antara lain :

1. Asumsi rata-rata pertumbuhan pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah masa lalu;
2. Asumsi laju pertumbuhan ekonomi;
3. Kebijakan intensifikasi dan ekstensifikasi pendapatan daerah.

Pertumbuhan ekonomi daerah pada tahun 2011 -2015 diperkirakan meningkat seiring dengan kemampuan perekonomian di Kota Metro. Pada tahun 2011 dan 2012 pertumbuhan ekonomi diperkirakan sebesar 5,21 dan 5,85 persen. Tahun 2013 mengalami kenaikan sebesar 0,61 persen, pada tahun 2014 turun sebesar 0,28 persen, dan pada tahun 2015 diperkirakan naik menjadi 6,84 persen.

Berdasarkan proyeksi indikator pertumbuhan ekonomi dan realisasi pendapatan daerah selama lima tahun terakhir, maka proyeksi pendapatan daerah dalam lima tahun kedepan dapat dilihat pada Tabel 3.10 dibawah ini.

Tabel 3.10
Realisasi dan Proyeksi Pendapatan Tahun 2011 s.d 2015
Kota Metro

No.	Uraian	2011	2012	2013	2014
		(Rp)	(Rp)	(Rp)	(Rp)
1	PENDAPATAN	513.712.195.551,65	545.056.146.704,00	586.628.877.921,00	615.960.321.817,05
1.1	Pendapatan Asli Daerah	41.993.743.914,24	51.507.298.898,00	51.572.752.132,00	54.151.389.738,60
1.1.1	Pajak daerah	6.153.601.584,00	6.839.053.387,00	10.222.520.725,00	10.733.646.761,25

1.1.2	Retribusi daerah	2.514.943.447,05	3.399.551.625,00	4.497.951.875,00	4.722.849.468,75
1.1.3	Hasil pengelolaan keuangan daerah yang dipisahkan	1.576.543.753,00	2.000.000.000,00	2.300.000.000,00	2.415.000.000,00
1.1.4	Lain-lain PAD yang sah	31.748.655.130,19	39.268.693.886,00	34.552.279.532,00	36.279.893.508,60
1.2	Dana Perimbangan	337.363.980.597,00	398.306.208.806,00	445.182.025.989,00	467.441.127.288,45
1.2.1	Dana bagi hasil pajak/bagi hasil bukan pajak	42.334.726.597,00	41.548.845.806,00	34.304.078.989,00	36.019.282.938,45
1.2.2	Dana Alokasi Umum	271.502.754.000,00	330.158.143.000,00	374.201.187.000,00	392.911.246.350,00
1.2.3	Dana Alokasi Khusus	23.526.500.000,00	26.599.220.000,00	36.676.760.000,00	38.510.598.000,00
1.3	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	134.354.471.040,41	95.242.639.000,00	89.874.099.800,00	94.367.804.790,00
1.3.1	Bantuan Keuangan	16.420.508.673,49	15.500.000.000,00	10.000.000.000,00	10.500.000.000,00
1.3.2	Dana bagi hasil pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah lainnya	21.597.789.566,92	21.995.358.000,00	22.000.000.000,00	23.100.000.000,00
1.3.3	Dana penyesuaian dan otonomi khusus	96.336.172.800,00	57.747.281.000,00	57.874.099.800,00	60.767.804.790,00

Sumber : BPKAD Kota Metro dan Hasil analisis Bappeda Kota Metro, 2012

Berdasarkan proyeksi indikator pertumbuhan ekonomi dan realisasi belanja daerah selama lima tahun terakhir, maka proyeksi belanja daerah dalam lima tahun kedepan dapat dilihat pada Tabel 3.11 berikut:

Tabel 3.11
Realisasi dan Proyeksi Belanja Tahun 2011 s.d 2015
Kota Metro

No	Uraian	2011	2012	2013	2014	2015
		(Rp)	(Rp)	(Rp)	(Rp)	(Rp)
A	Belanja Tidak Langsung	273.599.135.546,00	328.325.999.367,00	362.162.218.790,00	379.147.082.408,30	396.981.189.207,52
1	Belanja Pegawai	249.574.838.440,00	308.433.202.943,00	339.697.272.366,00	356.682.135.984,30	374.516.242.783,52
2	Belanja Hibah	20.719.091.750,00	17.992.796.424,00	18.505.696.424,00	18.505.696.424,00	18.505.696.424,00
3	Belanja Bantuan Sosial	2.925.716.521,00	500.000.000,00	2.459.250.000,00	2.459.250.000,00	2.459.250.000,00
4	Belanja Bantuan Keuangan	-	-	-	-	-
5	Belanja	379.488.835,00	1.400.000.000,00	1.500.000.000,00	1.500.000.000,00	1.500.000.000,00

	Tidak Terduga					
B	Belanja Langsung	241.197.749.898,00	248.649.494.893,00	255.459.905.836,00	270.787.500.186,16	277.523.428.643,91
1	Belanja Pegawai	24.780.287.248,00	30.590.347.350,00	31.136.284.293,00	33.004.461.350,58	34.984.729.031,61
2	Belanja Barang dan Jasa	95.490.515.500,00	119.700.274.881,00	120.704.238.881,00	127.946.493.213,86	130.505.423.078,14
3	Belanja Modal	120.926.947.150,00	98.358.872.662,00	103.619.382.662,00	109.836.545.621,72	112.033.276.534,15
TOTAL		514.796.885.444,00	576.975.494.260,00	617.622.124.626,00	649.934.582.594,46	674.504.617.851,42

Sumber : BPKAD dan Hasil Analisis Bappeda Kota Metro, 2012

Berdasarkan proyeksi indikator pertumbuhan ekonomi dan realisasi pembiayaan daerah selama lima tahun terakhir, maka proyeksi pembiayaan daerah dalam lima tahun kedepan dapat dilihat pada Tabel 3.12 dibawah ini.

Tabel. 3.12
Realisasi dan Proyeksi Pembiayaan Tahun 2011 – 2015
Kota Metro

No	Uraian	2011 (Rp)	2012 (Rp)	2013 (Rp)	2014 (Rp)	2015 (Rp)
A	PENERIMAAN	39.197.414.358,46	35.019.347.556,00	32.993.246.705,00	33.974.260.777,41	27.746.279.943,52
1	Sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu (SiLPA)	39.164.401.606,46	35.019.347.556,00	32.993.246.705,00	33.974.260.777,41	27.746.279.943,52
2	Penerimaan kembali pemberian pinjaman daerah	33.012.752,00	-			
B	PENGELUARAN	3.093.376.910,00	3.100.000.000,00	2.000.000.000,00	2.000.000.000,00	2.000.000.000,00
1	Penyertaan Modal	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00
2	Pembayaran Utang Pokok Yang Jatuh Tempo	2.093.376.910,00	2.100.000.000,00	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00

Sumber : Hasil analisis Bappeda Kota Metro