

BAB III
GAMBARAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH
SERTA KERANGKA PENDANAAN

3.1. Kinerja Keuangan 2009 - 2013

Pengelolaan keuangan daerah yang mencakup penganggaran, penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah adalah mengacu pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 58 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Secara umum keuangan daerah dapat didefinisikan sebagai 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.

Keuangan daerah dimanfaatkan untuk mendukung penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Sehingga hal tersebut dapat terwujud secara optimal bila diikuti dengan adanya sumber-sumber penerimaan daerah yang memadai dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk itu pengelolaan keuangan daerah menjadi salah satu pokok permasalahan yang harus mendapat perhatian dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan implementasi dari pengelolaan keuangan daerah. Sehingga untuk dapat mengetahui gambaran pengelolaan keuangan daerah dapat dilakukan dengan melakukan analisis terhadap pelaksanaan APBD dan laporan keuangan pemerintah daerah sekurang-kurangnya dalam kurun waktu 5 (lima) tahun sebelumnya. Dari hasil analisis tersebut dapat diperoleh gambaran tentang kapasitas atau kemampuan keuangan daerah dalam mendanai penyelenggaraan pembangunan daerah. Petunjuk pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Tegal yang merupakan dasar operasional adalah mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 13 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah. Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah maka asas umum pengelolaan keuangan daerah yang telah menjadi komitmen pemerintah daerah Kabupaten Tegal adalah keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan

memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Sebagai implementasi dari pengelolaan keuangan daerah maka pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Tegal tahun 2009 – 2013 harus mempunyai kebijakan umum sebagai arah dan pedoman pelaksanaannya. Secara garis besar kebijakan umum APBD Kabupaten Tegal tahun 2009 – 2013 diprioritaskan pada:

- a. Penanggulangan kemiskinan/ kesenjangan sosial.
- b. Peningkatan investasi guna memacu pertumbuhan ekonomi dan memperluas lapangan kerja.
- c. Meningkatkan kualitas pelayanan publik, tata kelola pemerintahan dan aksesibilitas pelayanan dasar.
- d. Meningkatkan pembangunan politik, hukum, keamanan, ketertiban.
- e. Peningkatan akselerasi pembangunan antar wilayah.
- f. Peningkatan kualitas pengelolaan sumber daya alam.

3.1.1 Kinerja Pelaksanaan APBD 2009 - 2013

Struktur APBD Kabupaten Tegal secara umum terdiri dari Pendapatan Daerah, Belanja Daerah dan Pembiayaan daerah. Untuk memahami kinerja keuangan daerah sebagai hasil dari pelaksanaan APBD maka diperlukan adanya analisis terhadap kinerja pendapatan daerah. Analisis tersebut meliputi jenis pendapatan daerah yang dapat digunakan sebagai dasar untuk menentukan kemampuan keuangan daerah sebagai sumber pendanaan di masa yang akan datang, dengan mempertimbangkan peluang dan hambatan yang dihadapi. Pendapatan Daerah dapat didefinisikan sebagai hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambahan nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan. Sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku maka Pendapatan Daerah diperoleh dari berbagai sumber penerimaan yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah. Garis besar kebijakan umum pendapatan daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Tegal dalam periode 2009-2013 secara umum adalah sebagai berikut :

- a. Membangun sistem dan prosedur administrasi pelayanan di bidang pungutan daerah serta penyesuaian landasan hukum pemungutan pendapatan daerah;
- b. Mengembangkan sumber-sumber pendapatan Asli Daerah yang sudah ada dan pengupayaan sumber-sumber pendapatan Asli Daerah baru dengan mempertimbangkan kondisi sosial ekonomi masyarakat;

- c. Meningkatkan kesadaran para wajib pajak dan retribusi dengan penerapan penegakan hukum bagi pengenaan pajak dan retribusi daerah serta pengawasan terhadap pelaksanaan pemungutan pajak dan retribusi daerah ;
- d. Mengoptimalkan pendayagunaan aset-aset daerah yang dapat menghasilkan Pendapatan Asli Daerah;
- e. Meningkatkan kontribusi Badan Usaha Milik Daerah melalui peningkatan pembinaan dan penguatan institusi serta pengembangan peranan Badan Usaha Milik Daerah.

Realisasi Pendapatan Daerah dalam kurun waktu 2009 – 2013 secara ringkas disajikan pada Tabel 3.1 di bawah ini.

Tabel 3.1
Rata-rata Pertumbuhan Realisasi Pendapatan Kabupaten Tegal
Tahun Anggaran 2009-2013

No	Uraian	2009 (Rp)	2010 (Rp)	2011 (Rp)	2012 (Rp)	2013 (Rp)	Rata-rata Pertumbuhan 2009-2013 (%)
	PENDAPATAN	861.170.789.604	946.107.093.229	1.204.377.844.359	1.354.747.858.729	1.574.068.555.274	16,46
1	Pendapatan Asli Daerah	70.859.594.636	73.062.775.368	90.133.274.974	118.741.620.057	156.244.859.788	22,45
1.1	Pendapatan Pajak Daerah	14.045.892.624	14.464.434.976	21.861.380.849	25.223.739.265	48.221.943.060	40,17
1.2	Pendapatan Retribusi Daerah	10.166.068.540	10.184.459.417	11.995.383.849	17.145.743.673	24.410.427.074	25,82
1.3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang dipisahkan	4.450.245.848	4.316.292.686	4.470.817.950	9.462.611.250	4.946.668.663	16,12
1.4	Lain-lain PAD Yang Sah	42.197.387.624	44.097.588.289	51.805.692.326	66.909.525.869	78.665.820.991	17,18
2	Dana Perimbangan	716.802.303.086	748.836.579.376	812.994.683.808	990.985.676.819	1.071.845.030.550	10,77
2.1	Dana Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak	45.545.021.086	49.791.597.376	47.882.290.808	55.861.892.819	41.743.816.550	(0,78)
2.2	Dana Alokasi Umum	624.981.282.000	640.042.082.000	703.779.493.000	860.568.434.000	957.576.304.000	11,48
2.3	Dana Alokasi Khusus	46.276.000.000	59.002.900.000	61.332.900.000	74.555.350.000	72.524.910.000	12,57
3	Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah	73.508.891.882	124.207.738.485	301.249.885.577	245.020.561.853	345.978.664.936	58,51
3.1	Pendapatan Hibah	128.656.498	71.220.180	122.409.260	88.797.240	15.244.080	(20,77)
3.2	Dana Bagi Hasil Pajak Provinsi	35.916.635.384	34.650.563.305	49.670.056.637	67.310.045.613	76.303.418.170	22,17
3.3	Dana Penyesuaian	20.676.300.000	56.492.754.000	208.929.169.680	129.114.524.000	205.339.080.000	115,97
3.4	Bantuan Keuangan dari Provinsi	16.787.300.000	32.993.201.000	42.528.250.000	48.507.195.000	64.320.922.686	43,02

Sumber : Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal tahun 2009, 2010, 2011, 2012, 2013

Berdasarkan dari Tabel 3.1 dapat dilihat bahwa secara keseluruhan pendapatan daerah meningkat dari Rp861.170.789.604,- pada tahun 2009 menjadi Rp1.574.068.555.274,- pada tahun 2013 atau rata-rata tumbuh sebesar 16,46%. Untuk Pendapatan Asli Daerah (PAD) rata-rata tumbuh sebesar 22,45%. Sedangkan untuk Dana Perimbangan rata-rata tumbuh sebesar 10,77%, dan Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah rata-rata tumbuh sebesar 58,51%.

PAD Kabupaten Tegal dari tahun 2009-2013 mengalami perkembangan peningkatan yang cukup signifikan seperti terlihat dalam Tabel diatas dari Rp70.859.594.636,- pada tahun 2009 menjadi Rp156.244.859.788,- pada tahun 2013. Sementara penerimaan daerah dari Dana Perimbangan pada tahun 2009 adalah Rp716.802.303.086 dan meningkat menjadi Rp1.071.845.030.550,- pada tahun 2013. Sedangkan Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah jumlahnya fluktuatif khususnya untuk tahun 2012 mengalami penurunan dibanding tahun 2011 yaitu dari Rp301.249.885.577,- menjadi Rp245.020.561.853. Hal tersebut dikarenakan penurunan realisasi dana penyesuaian pada tahun 2012 yang merupakan Dana Pembangunan Infrastruktur Daerah dan Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Pendidikan. Sedangkan pada tahun 2013 kembali meningkat menjadi Rp345.978.664.936,- dikarenakan adanya peningkatan realisasi komponen pendapatan seperti Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya, Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus, Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah Lainnya. Dari realisasi Pendapatan Daerah tahun 2009 – 2013 maka dapat dilihat kontribusi dari masing-masing komponen pendapatan terhadap total pendapatan daerah dalam Tabel 3.2 di bawah ini.

Tabel 3.2
Kontribusi Realisasi Pendapatan Kabupaten Tegal
Tahun Anggaran 2009-2013

No	Kontribusi Terhadap Pendapatan Daerah	2009	2010	2011	2012	2013	Rata-rata
		(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
1	Pendapatan Asli Daerah	8,23	7,72	7,48	8,76	9,93	8,42
2	Dana Perimbangan	83,24	79,15	67,50	73,15	68,09	74,23
3	Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah	8,54	13,13	25,01	18,09	21,98	17,35

Sumber : Dinas PPKAD Kabupaten Tegal, 2013

Berdasarkan dari Tabel diatas satu hal yang perlu mendapat perhatian adalah bahwa secara umum kontribusi PAD Kabupaten Tegal mengalami peningkatan dari tahun 2009 – 2013. Salah satu hal yang mempengaruhi peningkatan realisasi PAD Kabupaten Tegal adalah karena pada tahun 2012 telah diberlakukan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Hal tersebut cukup signifikan dalam mempengaruhi kenaikan pajak daerah karena ada pendaerahan komponen pajak yang semula menjadi kewenangan pemerintah pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah yaitu Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Adanya tambahan kewenangan pengelolaan pajak daerah berupa pajak BPHTB dan PBB sebagai kebijakan pengelolaan keuangan daerah, memiliki dampak yang luas dalam pengelolaan keuangan secara lebih mandiri namun di sisi lain juga menuntut peningkatan profesionalitas para pengelolanya.

Dari Tabel tersebut secara umum dapat diketahui bahwa kontribusi terbesar terhadap pendapatan daerah pada tahun 2009 – 2013 dilihat dari sumber dananya adalah dari Dana perimbangan yang memberikan rata-rata sebesar 74,23%. Dan untuk Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah berkontribusi rata-rata sebesar 17,35%. Sedangkan kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah masih sangat kecil yaitu rata-rata sebesar 8,42%. Dengan demikian berarti dalam kurun waktu 2009 – 2013 ketergantungan sumber pendanaan pembangunan di Kabupaten Tegal yang berasal dari pemerintah pusat masih sangat besar. Dan hal ini mengindikasikan bahwa sumber terbesar pendanaan bagi pembangunan masih berasal dari Pemerintah Pusat.

3.1.2 Neraca Daerah

Neraca daerah menggambarkan posisi keuangan daerah yang terdiri dari aset, kewajiban dan ekuitas yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal. Berdasarkan pada Neraca Daerah maka nilai aset pemerintah daerah selalu mengalami peningkatan dari tahun 2009 sebesar Rp1.608.531.864.685,- menjadi sebesar Rp2.539.377.918.214,- pada tahun 2013. Rata-rata pertumbuhan nilai aset pemerintah daerah selama kurun waktu tersebut adalah sebesar 12,49%. Hal yang perlu mendapat perhatian dari Neraca Daerah Kabupaten Tegal adalah pertumbuhan nilai aset belum dibarengi adanya metode penilaian yang memadai terhadap nilai aset pemerintah daerah yang meliputi penyusutan aset tetap maupun penilaian ulang atas aset-aset yang hilang dan tidak lagi produktif. Disamping itu terdapat permasalahan pada penanganan Dana Bergulir pemerintah daerah yang sampai dengan saat belum tuntas. Hal tersebut berdampak pada belum diakuinya kewajaran nilai aset Pemerintah Kabupaten Tegal dalam neraca

pada kurun waktu tersebut.

Untuk nilai Kewajiban pada neraca daerah Kabupaten Tegal tahun 2009 – 2013 fluktuatif dikarenakan adanya pos-pos kewajiban jangka pendek berupa dana-dana sisa kegiatan yang harus dikembalikan kepada kas Negara yang nilainya cukup besar yaitu pada tahun 2009 sebesar Rp3.952.064.434,- dan Rp1.771.795.600,- pada tahun 2011. Sedangkan kewajiban jangka panjang merupakan hutang Pemerintah Kabupaten Tegal kepada pemerintah pusat yang akan berakhir pada tahun 2016 berupa Penerusan Pinjaman (*Sub Loan Agreement – SLA*) dari Pemerintah Pusat yaitu Kementerian Keuangan sesuai Perjanjian Nomor SLA-858/DP3/1996 tanggal 29 Januari 1996 yang berakhir pada tanggal 26 Januari 2016, untuk membiayai Proyek Pengembangan Prasarana Kota Terpadu (P3KT). Sedangkan untuk nilai Ekuitas pada neraca daerah Kabupaten Tegal tahun 2009 – 2013 mengalami pertumbuhan sebesar 12,21 % dikarenakan adanya penyesuaian terhadap kenaikan nilai asset pemerintah daerah khususnya asset tetap.

Perkembangan Neraca Daerah Kabupaten Tegal tahun 2009-2013 dapat dilihat dalam Tabel 3.3 berikut ini.

Tabel 3.3.
Perkembangan Neraca Daerah Kabupaten Tegal tahun 2009-2013

No.	Uraian	2009 (Rp)	2010 (Rp)	2011 (Rp)	2012 (Rp)	2013 (Rp)	Rata-rata Pertumbuhan (%)
1	ASET						
1.1	Aset Lancar	63.404.863.866	53.063.697.005	151.863.862.866	145.910.215.051	183.205.659.167	47.88
1.1.1	Kas	49.559.776.863	32.855.756.600	113.497.217.522	106.112.123.934	151.051.356.680	61.89
1.1.2	Piutang	3.175.110.788	2.883.101.269	14.445.590.469	13.677.914.245	8.508.454.016	87.18
1.1.3	Persediaan	10.669.976.215	17.324.839.136	23.921.054.875	26.120.176.872	23.645.848.471	25.04
1.2	Investasi Jangka Panjang	46.100.972.432	56.931.300.209	47.092.487.052	58.533.364.816	70.123.765.413	12.58
1.2.1	Investasi Non Permanen	14.410.338.147	11.817.285.413	-	-	-	-
1.2.2	Investasi Permanen	31.690.634.285	45.114.014.796	47.092.487.052	58.533.364.816	70.123.765.413	22.71
1.3	Aset Tetap	1.489.075.948.315	1.620.137.177.494	1.758.414.593.220	2.056.737.311.361	2.275.318.966.011	11.23
1.3.1	Tanah	204.745.212.420	207.115.340.715	207.494.288.215	215.045.033.162	222.761.495.602	2.14
1.3.2	Peralatan dan Mesin	170.940.345.885	192.681.100.800	232.845.107.560	279.799.674.711	322.694.677.673	17.26
1.3.3	Gedung dan bangunan	424.376.893.325	465.109.234.850	485.340.029.063	587.977.290.446	648.059.656.363	11.33
1.3.4	Jalan, Irigasi dan Jaringan	641.979.856.970	693.136.636.869	763.156.653.247	902.410.162.720	1.009.404.468.073	12.04
1.3.5	Aset Tetap Lainnya	47.033.639.715	62.094.864.260	68.905.307.710	70.611.585.050	72.398.668.300	12.00
1.3.6	Konstruksi Dalam Pengerjaan	-	-	673.207.425	893.565.272	-	(16.82)
1.4	Dana Cadangan	-	-	7.268.190.920	15.018.832.960	-	1.66
1.5	Aset Lainnya	9.950.080.073	10.370.665.073	10.795.334.623	10.730.681.623	10.729.527.622	1,93
1.4.1	Tuntutan Ganti Rugi	201.192.292	207.062.292	501.924.292	380.551.292	379.397.291	30.21
1.4.2	Kemitraan Dengan Pihak Ketiga	9.450.167.025	9.450.167.025	9.450.167.025	9.450.167.025	9.450.167.025	-
1.4.3	Aset Tak Berwujud	-	414.715.000	544.522.550	544.522.550	544.522.550	7.83
1.4.4	Aset Lain-lain	298.720.756	298.720.756	98.720.756	355.440.756	355.440.756	4.75

JUMLAH ASET DAERAH		1.608.531.864.685	1.740.502.839.781	1.975.434.468.681	2.286.930.405.811	2.539.377.918.214	12,49
2	KEWAJIBAN						
2.1	Kewajiban Jangka Pendek	3.952.064.434	192.860.510	1.771.795.600	67.381.300	60.490.964	154.29
2.2	Kewajiban Jangka Panjang	906.462.806	787.504.483	415.216.200	296.583.000	177.949.800	(32.24)
	JUMLAH KEWAJIBAN	4.858.527.240	980.364.993	2.187.011.800	363.964.300	238.440.764	(18.65)
3	EKUITAS DANA						
3.1	Ekuitas Dana Lancar	59.452.799.433	52.870.836.495	150.092.067.266	145.842.833.751	183.145.168.203	48.89
3.2	Ekuitas Dana Investasi	1.544.220.538.014	1.686.651.638.293	1.815.887.198.695	2.125.704.774.800	2.355.994.309.246	11.20
3.3	Ekuitas Dana Cadangan	-	-	7.268.190.920	15.018.832.960	-	1.66
	JUMLAH EKUITAS DANA	1.603.673.337.446	1.739.522.474.788	1.973.247.456.881	2.286.566.441.511	2.539.139.477.450	12.21
JUMLAH KEWAJIBAN DAN EKUITAS DANA		1.608.531.864.686	1.740.502.839.781	1.975.434.468.681	2.286.930.405.811	2.539.377.918.214	12,49

Sumber : Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal tahun 2009, 2010, 2011, 2012, 2013

Selanjutnya untuk melihat kondisi keuangan daerah lebih lanjut berdasarkan data-data yang ada di Neraca Daerah dapat dilakukan analisis rasio keuangan daerah. Analisis tersebut untuk melihat kemampuan keuangan daerah dalam memenuhi kewajiban daerah yang menjadi beban pembangunan. Analisis rasio keuangan tersebut antara lain **rasio lancar** yaitu untuk mengukur seberapa jauh ekuitas dana lancar bisa dimanfaatkan untuk memenuhi kewajiban lancar. Selanjutnya **rasio quick** yaitu untuk melihat kemampuan perbandingan antara aset lancar dikurangi persediaan dalam memenuhi kewajiban lancar daerah. **Rasio total hutang terhadap ekuitas** yaitu untuk membandingkan besaran ekuitas yang dimiliki oleh pemerintah daerah terhadap kewajiban daerah. Analisis tersebut dapat dilihat dalam Tabel 3.4 di bawah ini.

Tabel 3.4
Analisis Rasio Atas Neraca Daerah Kabupaten Tegal
Tahun 2009-2013

No.	Uraian	Tahun				
		2009	2010	2011	2012	2013
1	Rasio Lancar (<i>current ratio</i>) (%)	16,04	275,14	85,71	2.165,44	3.028,64
2	Rasio quick (<i>quick ratio</i>) (%)	13,34	185,31	72,21	1.777,79	2.637,74
3	Rasio total hutang terhadap total ekuitas (<i>debt to equity ratio</i>) (%)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Sumber : Dinas PPKAD Kabupaten Tegal, 2013

a. Rasio Lancar (*Current Ratio*)

Rasio lancar merupakan perbandingan jumlah aset lancar dengan kewajiban lancar pada neraca daerah. Rasio lancar pada neraca daerah Kabupaten Tegal periode 2009 – 2013 menunjukkan nilai yang positif. Hal tersebut menunjukkan bahwa beban keuangan pemerintah daerah atas kewajiban yang harus dipenuhi adalah tidak menjadikan beban.

b. Rasio Quick (*Quick Ratio*)

Merupakan perbandingan antara kas dan setara kas dengan kewajiban lancar pada neraca daerah. Rasio quick pada neraca daerah Kabupaten Tegal periode 2009 – 2013 menunjukkan nilai yang positif. Hal tersebut menunjukkan bahwa beban keuangan pemerintah daerah atas kewajiban lancar dapat ditanggung oleh kemampuan kas pemerintah daerah.

c. Rasio Total Hutang terhadap Total Ekuitas (*Debt to Equity Ratio*)

Merupakan perbandingan antara total hutang dengan total ekuitas yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam neraca daerah. Berdasarkan rasio total hutang terhadap total ekuitas neraca daerah Kabupaten Tegal 2009 – 2013 bernilai < 1 sehingga kemampuan ekuitas pemerintah daerah untuk menjamin hutang pemerintah daerah tidak menjadikan beban.

Berdasarkan dari analisis atas Rasio Lancar dan Rasio Quick keuangan daerah Kabupaten Tegal maka Pemerintah Daerah mempunyai kemampuan yang baik dalam memenuhi kewajiban lancarnya. Demikian halnya dari Rasio total kewajiban terhadap total ekuitas dapat dilihat bahwa keuangan daerah tidak terbebani oleh kewajiban yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah.

3.2 Kebijakan Pengelolaan Keuangan Masa Lalu

Pengelolaan keuangan daerah adalah berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah untuk dapat memfasilitasi dan menyediakan kebutuhan bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang menyangkut kebutuhan aparatur berupa gaji pegawai, penyediaan barang dan jasa bagi masyarakat maupun penambahan modal yang dapat dimanfaatkan dalam mendukung tugas dan fungsi pemerintah daerah.

3.2.1 Proporsi Penggunaan Anggaran

Penggunaan anggaran adalah pemanfaatan keuangan daerah untuk mendanai pengeluaran daerah berupa belanja daerah. Secara umum belanja daerah dapat didefinisikan sebagai semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah digunakan untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing satuan kerja perangkat daerah serta untuk memenuhi kebutuhan anggaran sesuai dengan prioritas yang ditetapkan. Kebijakan umum anggaran belanja daerah berorientasi pada pencapaian output dari input yang direncanakan. Pemerintah Daerah berupaya menetapkan target capaian dalam konteks kegiatan yang didistribusikan per SKPD dengan mengacu pada sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan.

Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Pada tahun 2009-2012 dalam rangka efisiensi dan efektifitas maka kebijakan belanja daerah diprioritaskan untuk mendukung

kewajiban daerah dalam rangka meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat yaitu meningkatkan pelayanan dasar, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan penjaminan. Dalam perencanaan belanja daerah ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat serta indikator kinerja yang ingin dicapai. Selain itu juga ditetapkan prioritas kegiatan dan penghitungan beban kerja serta penetapan harga satuan yang proposional.

Analisis Belanja Daerah bertujuan untuk memperoleh gambaran realisasi dari kebijakan pembelanjaan daerah pada periode tahun 2009-2013 yang digunakan sebagai bahan untuk menentukan kebijakan belanja dimasa yang akan datang dalam rangka peningkatan kapasitas pendanaan pembangunan daerah. Belanja Daerah terdiri dari Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung. Secara umum penjelasan dari Belanja Tidak Langsung adalah belanja yang tidak dipengaruhi secara langsung adanya program dan kegiatan sedangkan belanja langsung adalah belanja yang dipengaruhi secara langsung oleh adanya program dan kegiatan.

Rata-rata pertumbuhan belanja daerah Kabupaten pada tahun 2009-2013 sebesar 15,97%. Untuk Belanja Tidak Langsung rata-rata pertumbuhan sebesar 14,43% dengan pertumbuhan tertinggi pada Belanja Pegawai yaitu 15,43%. Sedangkan untuk Belanja Langsung rata-rata pertumbuhan sebesar 19,94% dengan pertumbuhan tertinggi ada pada Belanja Barang dan Jasa yaitu 35,66%. Realisasi Belanja Daerah tahun 2009-2013 dapat dilihat dalam Tabel 3.5.

Proporsi Belanja Tidak Langsung terhadap total belanja rata-rata sebesar 66,56%, sedang Belanja Langsung rata-rata sebesar 33,44%. Proporsi terbesar dari Belanja Tidak Langsung adalah untuk membiayai belanja pegawai yaitu sebesar 59,04%. Sedangkan untuk belanja langsung proporsi terbesar adalah untuk belanja modal yaitu sebesar 16,02%. Dari analisis proporsi tersebut maka dapat diketahui bahwa struktur belanja APBD Kabupaten Tegal tahun 2009-2013 hampir 60% terserap untuk belanja pegawai tidak langsung yang merupakan gaji dan tunjangan bagi PNS Kabupaten Tegal. Sedangkan untuk komponen belanja langsung berupa barang dan jasa dan belanja modal masih relatif kecil yaitu 14,25% dan 16,02%. Proporsi Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung Tahun 2009-2013 dapat dilihat dalam Tabel 3.6

Dari sisi proporsi belanja pemenuhan kebutuhan aparatur terhadap penggunaan belanja daerah maka dapat dilihat bahwa belanja gaji dan tunjangan serta belanja tambahan penghasilan PNS menempati proporsi terbesar dalam belanja pemenuhan kebutuhan aparatur pada APBD Kabupaten Tegal dalam kurun waktu 2009–2013 yaitu sebesar 82,39% dan 11,45%. Proporsi Belanja Pemenuhan Kebutuhan Aparatur dapat dilihat dalam Tabel 3.7.

Tabel 3.5.
Realisasi Belanja Daerah Kabupaten Tegal Tahun 2009 – 2013

No	Uraian	2009	2010	2011	2012	2013	Rata-rata Pertumbuhan (r) (%)
		(Rp)	(Rp)	(Rp)	(Rp)	(Rp)	
	BELANJA	847.857.218.767	959.764.609.070	1.116.860.738.207	1.347.362.420.550	1.531.862.423.082	15,97
1	Belanja Tidak Langsung	569.165.056.204	681.486.911.620	761.252.473.947	847.847.019.543	974.109.050.340	14,43
1.1	Belanja Pegawai	490.190.286.626	602.068.175.150	681.352.471.640	767.488.512.552	867.972.719.608	15,43
1.2	Belanja Bunga	95.368.735	81.235.731	67.102.729	53.124.607	38.836.720	(13,26)
1.3	Belanja Hibah	860.000.000	1.930.000.000	7.275.916.000	20.781.195.000	46.831.172.000	178,09
1.4	Belanja Bantuan Sosial	34.744.626.322	32.994.392.100	28.790.307.572	9.586.949.000	9.606.650.000	(21,12)
1.5	Belanja Transfer Bagi Hasil ke Desa	859.269.161	-	1.071.788.442	52.504.280	-	(73,78)
1.6	Belanja Bantuan Keuangan Kepada Desa	41.154.412.360	42.940.166.839	40.468.968.364	46.203.655.104	46.870.357.912	3,55
1.7	Belanja Tidak Terduga	1.261.093.000	1.472.941.800	2.225.919.200	3.681.079.000	2.789.314.100	33,32
2	Belanja Langsung	278.692.162.563	278.277.697.450	355.608.264.260	499.515.401.007	557.753.372.742	19,94
2.1	Belanja Pegawai	38.788.547.024	24.494.135.311	46.414.132.403	28.445.317.936	37.542.781.318	11,48
2.2	Belanja Barang dan Jasa	97.805.056.130	122.722.332.960	163.338.492.291	167.755.047.972	304.235.522.513	35,66
2.3	Belanja Modal	142.098.559.409	131.061.229.179	145.855.639.566	303.315.035.099	215.975.068.911	20,67

Sumber : Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013

Proporsi Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung Kabupaten Tegal tahun 2009-2013 dapat dilihat dalam Tabel 3.6 berikut ini.

Tabel 3.6.
Proporsi Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung Kabupaten Tegal Tahun 2009 – 2013

No	Uraian	2009	2010	2011	2012	2013	Rata-rata Proporsi (%)
		(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	
	BELANJA	100	100	100	100	100	100,00
1	Belanja Tidak Langsung	67,13	71,01	68,16	62,93	63,59	66,56
1.1	Belanja Pegawai	57,82	62,73	61,01	59,96	56,66	59,04
1.2	Belanja Bunga	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01
1.3	Belanja Hibah	0,10	0,20	0,65	1,54	3,06	1,11
1.4	Belanja Bantuan Sosial	4,10	3,44	2,58	0,71	0,63	2,29
1.5	Belanja Transfer Bagi Hasil ke Desa	0,10	-	0,10	0,00	-	0,04
1.6	Belanja Bantuan Keuangan Kepada Desa	4,85	4,47	3,62	3,43	3,06	3,89
1.7	Belanja Tidak Terduga	0,15	0,15	0,20	0,27	0,18	0,19
2	Belanja Langsung	32,87	28,99	31,84	37,07	36,41	33,44
2.1	Belanja Pegawai	4,57	2,55	4,16	2,11	2,45	3,17
2.2	Belanja Barang dan Jasa	11,54	12,79	14,62	12,45	19,86	14,25
2.3	Belanja Modal	16,76	13,66	13,06	22,51	14,10	16,02

Sumber : Dinas PPKAD Kabupaten Tegal, 2013

Proporsi belanja pemenuhan kebutuhan aparatur terhadap total belanja daerah Kabupaten Tegal tahun 2009-2013 adalah sebagaimana dalam Tabel 3.7 berikut ini.

Tabel 3.7.
Analisis Proporsi Belanja Pemenuhan Kebutuhan Aparatur terhadap total
Belanja Daerah Kabupaten Tegal Tahun Anggaran 2009-2013

No	Uraian	2009 (Rp)	2010 (Rp)	2011 (Rp)	2012 (Rp)	2013 (Rp)	Rata-rata Proporsi (%)
	BELANJA PEGAWAI	528.978.833.650	626.562.310.461	727.766.604.043	795.933.830.488	905.515.500.926	100,00
A	Belanja Tidak Langsung – Pegawai	490.190.286.626	602.068.175.150	681.352.471.640	767.488.512.552	867.972.719.608	94,70
1	Belanja Gaji dan Tunjangan	480.021.600.959	517.045.828.808	571.846.644.506	618.567.970.521	643.065.385.857	82,39
2	Belanja Tambahan Penghasilan PNS	5.726.015.000	80.425.550.600	103.293.589.630	140.863.541.200	216.565.920.675	11,45
3	Belanja Operasional dan Komunikasi Insentif Pimpinan dan anggota DPRD	2.744.450.000	2.915.600.000	2.832.762.500	4.148.411.000	4.260.700.000	0,47
4	Biaya pungutan pajak, Insentif Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	1.698.220.667	1.681.195.742	3.379.475.004	3.908.589.831	4.080713076	0,39
B	Belanja Langsung – Pegawai	38.788.547.024	24.494.135.311	46.414.132.403	28.445.317.936	37.542.781.318	5,30
1	Honorarium PNS	21.524.436.974	10.132.760.401	24.433.671.773	10.856.270.232	12.786.045.750	2,36
2	Honorarium Non PNS	15.388.096.850	11.996.476.010	19.299.309.005	14.680.354.780	15.300.358.669	2,20
3	Belanja Uang Lembur	1.876.013.200	1.347.240.100	1.290.291.000	1.287.432.825	1.984.809.850	0,23
4	Uang untuk diberikan kepada pihak ketiga/masyarakat	-	-	-	1.053.314.780	573.535.000	(0,95)
5	Belanja Pegawai BLUD	-	1.017.658.800	1.390.860.625	1.621.260.099	2.359.478.733	0,14
6	Belanja Transportasi dan Akomodasi Peserta kegiatan/Tenaga Ahli	-	-	-	3.954.328.000	-	-
7	Belanja Jasa Pelayanan Medik	-	-	-	-	3.438.805.316	-
8	Uang Makan Piket/Kehadiran Siaga	-	-	-	-	764.559.000	-

Sumber : Dinas PPKAD Kabupaten Tegal, 2013

3.2.2 Analisis Pembiayaan

Pembiayaan merupakan transaksi keuangan daerah yang terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan yang menghasilkan Pembiayaan Netto. Apabila terjadi surplus maka pembiayaan berarti transaksi keuangan dalam bentuk pemanfaatan surplus, sedangkan apabila terjadi defisit anggaran maka pembiayaan berarti transaksi keuangan daerah untuk menutup defisit daerah. Kebijakan anggaran pemerintah Kabupaten Tegal tahun 2009 - 2013 mengacu pada kebijakan anggaran defisit dimana anggaran belanja lebih besar dari pada anggaran pendapatan. Dengan demikian pembiayaan netto diarahkan untuk dapat menutup defisit APBD. Namun dalam realisasinya terjadi surplus anggaran yang secara umum dikarenakan efisiensi penyerapan belanja daerah sehingga pembiayaan netto dapat menambah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) yang dapat dimanfaatkan sebagai sumber Penerimaan Pembiayaan dari rekening Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya yang dapat digunakan untuk mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung atau kewajiban lain yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan. Secara umum APBD Kabupaten Tegal dari tahun 2009–2012 mengalami surplus kecuali pada tahun 2010 sebagaimana dalam Tabel 3.8 di bawah ini.

Tabel. 3.8.
Defisit Riil Anggaran Kabupaten Tegal tahun 2009 – 2013

No	Uraian	2009 (Rp)	2010 (Rp)	2011 (Rp)	2012 (Rp)	2013 (Rp)
1.	Pendapatan Daerah	861.170.789.604	946.107.093.229	1.204.377.844.359	1.354.747.858.729	1.574.068.555.274
2.	Belanja Daerah	847.857.218.767	959.764.609.070	1.116.860.738.207	1.347.362.420.550	1.531.862.423.082
3.	Surplus/ (Defisit)	13.313.570.837	(13.657.515.841)	87.517.106.152	7.385.438.179	42.206.132.192

Sumber : Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013

Terjadinya surplus dalam pelaksanaan APBD Kabupaten Tegal menambah besaran SILPA pada setiap akhir tahun anggaran yang cukup besar. Sehingga pembiayaan netto tidak dimanfaatkan untuk menutup defisit anggaran. Komposisi pembiayaan netto dalam APBD Kabupaten Tegal tahun 2009 -2013 dapat dilihat dalam Tabel 3.9 dan Tabel 3.10 berikut ini.

Tabel 3.9.
Komposisi Penutup Defisit Anggaran Tahun 2009 – 2012

No	Uraian	2009	2010	2011	2012	2013
1	Surplus/(Defisit)	13.313.570.837	(13.657.515.841)	87.517.105.646	7.385.438.179	42.206.132.192
2	- Penerimaan Pembiayaan	39.620.873.119	49.595.523.051	33.018.849.935	113.515.123.131	127.206.163.974
3	- Pengeluaran Pembiayaan	3.378.633.200	3.118.633.200	7.118.633.200	14.799.633.200	18.388.633.200
4	Pembiayaan Netto	36.242.239.919	46.476.889.851	25.900.216.735	98.715.489.931	108.817.530.774

Sumber : Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013

Tabel 3.10.
Realisasi Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Kabupaten Tegal 2009 – 2013

Rincian SILPA :	2009	2010	2011	2012	2013
1) Rekening Giro BUD	167.755.394	22.511.789.982	99.159.515.571	87.738.775.658	136.147.843.312
2) Deposito	30.991.843.306		0	0	0
3) Saldo kas RSUD Dr Soesilo pada Bank Jateng Cabang Slawi	6.000.000.000	10.291.338.930	14.257.232.300	18.361.649.312	14.875.271.918
4) Kas di Bendahara Pengeluaran	12.397.466.801	16.245.098	574.510	503.140	1.722.100
5) Hutang PFK dan PPn	(1.254.745)	0	0	0	0
Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran	49.555.810.756	32.819.374.010	113.417.322.381	106.100.928.110	151.023.662.966

Sumber : Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013

Besarnya SILPA tersebut dapat menjadi perhatian berkaitan dengan efektifitas penyerapan anggaran khususnya belanja dan pemanfaatan pembiayaan daerah bagi sumber pendanaan pembangunan yang lebih produktif sehingga dapat memberikan hasil penerimaan daerah yang lebih optimal.

3.3 Kerangka Pendanaan

3.3.1 Analisis Pengeluaran Periodik Wajib dan Mengikat

Pengeluaran periodik wajib dan mengikat adalah pengeluaran daerah yang digunakan untuk membiayai belanja daerah baik itu belanja tidak langsung dan belanja langsung serta pengeluaran pembiayaan.

Dalam kurun waktu tahun 2009-2013 Rata-rata pertumbuhan Belanja Daerah adalah sebesar 15,97%. Sedangkan rata-rata pertumbuhan untuk belanja tidak langsung adalah sebesar 14,43% dan belanja langsung adalah sebesar 19,94%. Sementara untuk pengeluaran pembiayaan pertumbuhan rata-rata adalah sebesar 63,18%. Secara umum dapat dilihat bahwa pertumbuhan belanja langsung lebih tinggi dibanding dengan belanja tidak langsung. Sedangkan tingginya pertumbuhan pengeluaran pembiayaan dikarenakan adanya penempatan dana cadangan yang digunakan untuk pemilihan kepala daerah pada tahun 2013 dan penyertaan modal pemerintah daerah pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai pemanfaatan surplus. Dalam periode tahun 2009 -2013 maka realisasi pengeluaran periodik wajib dan mengikat Pemerintah Kabupaten Tegal adalah sebagaimana tertera dalam Tabel 3.11 berikut ini.

Tabel 3.11.

Pengeluaran Periodik, Wajib dan Mengikat serta Prioritas Utama Kabupaten Tegal periode tahun 2009 – 2013

No	Uraian	2009	2010	2011	2012	2013	Rata-rata
		(Rp)	(Rp)	(Rp)	(Rp)	(Rp)	Pertumbuhan (%)
	BELANJA	847.857.218.767	959.764.609.070	1.116.860.738.207	1.347.362.420.550	1.531.862.423.082	15.97
1	Belanja Tidak Langsung	569.165.056.204	681.486.911.620	761.252.473.947	847.847.019.543	974.109.050.340	14.43
1.1	Belanja Pegawai	490.190.286.626	602.068.175.150	681.352.471.640	767.488.512.552	867.972.719.608	15.43
1.2	Belanja Bunga	95.368.735	81.235.731	67.102.729	53.124.607	38.836.720	(19.99)
1.3	Belanja Hibah	860.000.000	1.930.000.000	7.275.916.000	20.781.195.000	46.831.172.000	178.09
1.4	Belanja Bantuan Sosial	34.744.626.322	32.994.392.100	28.790.307.572	9.586.949.000	9.606.650.000	(21.07)
1.5	Belanja Transfer Bagi Hasil ke Desa	859.269.161	-	1.071.788.442	52.504.280	-	(73.78)
1.6	Belanja Bantuan Keuangan Kepada Desa	41.154.412.360	42.940.166.839	40.468.968.364	46.203.655.104	46.870.357.912	3.55
1.7	Belanja Tidak Terduga	1.261.093.000	1.472.941.800	2.225.919.200	3.681.079.000	2.789.314.100	27.27
2	Belanja Langsung	278.692.162.563	278.277.697.450	355.608.264.260	499.515.401.007	557.753.372.742	19.94
2.1	Belanja Pegawai	38.788.547.024	24.494.135.311	46.414.132.403	28.445.317.936	37.542.781.318	11.48
2.2	Belanja Barang dan Jasa	97.805.056.130	122.722.332.960	163.338.492.291	167.755.047.972	304.235.522.513	35.66
2.3	Belanja Modal	142.098.559.409	131.061.229.179	145.855.639.566	303.315.035.099	215.975.068.911	19.79
3	Pengeluaran Pembiayaan	3.378.633.200	3.118.633.200	7.118.633.200	14.799.633.200	18.388.633.200	63.18
3.1	Pembentukan Dana Cadangan	-	-	7.000.000.000	7.000.000.000	7.000.000.000	-
3.2	Penyertaan Modal Pemda	3.260.000.000	3.000.000.000	-	7.681.000.000	11.270.000.000	(15.31)
3.3	Pembayaran Pokok Utang	118.633.200	118.633.200	118.633.200	118.633.200	118.633.200	-

Sumber : Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 diolah

3.3.2 Penghitungan Kerangka Pendanaan

3.3.2.1 Kebijakan Umum Pendapatan Daerah

Pendanaan pembangunan memerlukan sumber-sumber penerimaan yang memadai untuk menjamin ketersediaan dana dalam periode waktu tertentu. Untuk itu diperlukan adanya kebijakan umum yang tepat dalam menentukan arah penggalan penerimaan daerah dalam periode tahun 2015 – 2019 sebagai sumber pendapatan daerah. Kebijakan umum pendapatan daerah Kabupaten Tegal dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2014 – 2019 adalah berupa kerangka pikir yang bersifat umum yang akan diterjemahkan dalam kebijakan periodik tahunan dalam pelaksanaannya. Untuk itu kebijakan umum pendapatan daerah harus dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai kondisi dan arah penggalan pendapatan dalam lima tahun kedepan berdasarkan kondisi yang telah berjalan dalam periode lima tahun sebelumnya. Kebijakan umum pendapatan daerah adalah disesuaikan dengan struktur dan sumber-sumber penerimaannya. Adapun kebijakan umum tersebut adalah :

- a. Kebijakan Umum Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Tegal (PAD)
 - 1) Meningkatkan target penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan mengoptimalkan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) dan komponen pajak daerah lainnya serta retribusi daerah sesuai dengan ketentuan Undang-undang nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang telah menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten Tegal.
 - 2) Mengoptimalkan penerimaan PAD melalui perolehan pendapatan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dari Badan Usaha Milik Daerah yaitu PDAM, BPR-BKK dan Bank Jateng berupa perolehan laba maupun penyertaan modal.
 - 3) Mengalokasikan tambahan penerimaan daerah berupa lain-lain pendapatan asli daerah yang sah dengan mengoptimalkan manajemen kas daerah dan pengelolaan aset-aset daerah yang berpotensi memberikan sumber-sumber penerimaan bagi pendapatan asli daerah.
 - 4) Mengupayakan perluasan sumber-sumber penerimaan daerah lainnya dengan melakukan ekstensifikasi dan intensifikasi sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.
 - 5) Mengoptimalkan peran kelembagaan dan sistem operasional

pemungutan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

- 6) Meningkatkan kemandirian daerah dengan meningkatkan proporsi PAD terhadap pendapatan daerah secara menyeluruh.
- b. Kebijakan umum Dana Perimbangan
- 1) Meningkatkan penerimaan Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai sumber penerimaan daerah untuk dapat mencukupi kebutuhan daerah yang bersifat wajib dan mengikat seperti gaji pegawai dan kebutuhan aparatur lainnya.
 - 2) Meningkatkan penerimaan Dana Alokasi Khusus (DAK) sebagai sumber pendanaan kegiatan-kegiatan yang bersifat khusus sesuai dengan karakteristik dan kepentingan daerah.
 - 3) Mengoptimalkan sumber-sumber penerimaan lainnya dari pemerintah pusat berupa bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak untuk menjamin dan menambah ketersediaan sumber pendanaan pembangunan daerah.
 - 4) Meningkatkan koordinasi dengan Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan dana perimbangan khususnya terkait pertanggungjawaban pengelolaan dana perimbangan.
- c. Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah.
- 1) Mengupayakan adanya penerimaan dana hibah dari pemerintah pusat sebagai sumber penerimaan daerah.
 - 2) Melakukan koordinasi dengan pemerintah pusat untuk upaya penjaminan ketersediaan penerimaan sumber-sumber dana penyesuaian berupa alokasi dana pendidikan untuk Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Dana sertifikasi bagi tenaga pendidik.
 - 3) Melakukan koordinasi dengan pemerintah Provinsi sebagai upaya penjaminan ketersediaan dana bagi hasil dari pemerintah provinsi dan dana bantuan keuangan dari provinsi.

3.3.2.2 Kebijakan Umum Belanja Daerah

Pemanfaatan pendapatan daerah adalah melalui penggunaan dana untuk keperluan belanja daerah. Untuk itu diperlukan adanya kebijakan umum belanja daerah yang berdasarkan pada pendekatan anggaran kinerja yang berorientasi pada pencapaian hasil sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dari setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) berdasarkan pada hasil pengelolaan keuangan lima tahun sebelumnya. Kebijakan umum Belanja Daerah dalam RPJMD Kabupaten Tegal 2015-2019 adalah sebagai berikut:

- a. Belanja daerah dialokasikan untuk dapat mendukung tugas pokok dan fungsi pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan berupa urusan wajib dan urusan pilihan Pemerintah Kabupaten Tegal.
- b. Alokasi belanja daerah adalah untuk pemenuhan kepentingan publik dengan memperhatikan efisiensi dan efektifitas program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan Pemerintah Kabupaten Tegal.
- c. Alokasi Belanja daerah dalam mendukung pelaksanaan urusan wajib diarahkan untuk dapat memenuhi kebutuhan pelayanan dasar masyarakat Kabupaten Tegal di bidang pendidikan, kesehatan, pembangunan infrastruktur, pelayanan administrasi kependudukan, pelayanan sosial dan pemerintahan umum untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik sejalan dengan agenda reformasi birokrasi.
- d. Alokasi Belanja Daerah dalam mendukung pelaksanaan urusan pilihan diarahkan pada optimalisasi pemanfaatan potensi daerah sesuai dengan karakteristik kewilayahan di Kabupaten Tegal.
- e. Belanja daerah diprioritaskan dalam rangka menguatkan program-program yang mendukung peningkatan nilai tambah sektor-sektor ekonomi yang akan memberikan kontribusi bagi pertumbuhan ekonomi daerah sebagai upaya penanggulangan kemiskinan, pemberdayaan masyarakat dan pembangunan kewilayahan.

Struktur Belanja Daerah adalah terdiri dari Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung. Kebijakan umum untuk Belanja Tidak Langsung adalah sebagai berikut :

- a. Belanja Pegawai diarahkan pada pemenuhan kebutuhan gaji dan tunjangan PNS Kabupaten Tegal sesuai dengan perkembangan jumlahnya, kenaikan gaji pokok, kenaikan gaji berkala serta pemberian gaji bulan ketigabelas dan tambahan penghasilan pegawai sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
- b. Belanja bunga dianggarkan untuk pembayaran bunga utang daerah sesuai dengan ketentuan yang berlaku
- c. Belanja Bantuan Sosial dan Hibah dialokasikan secara selektif sesuai dengan kemampuan keuangan daerah berdasarkan pada peraturan perundangan yang berlaku.
- d. Belanja bagi hasil kepada pemerintahan desa dialokasikan dengan memperhatikan perhitungan realisasi pendapatan pajak daerah dan retribusi daerah sesuai dengan peraturan perundangan yang

berlaku.

- e. Belanja Bantuan Keuangan kepada Desa dan partai politik dialokasikan dalam rangka mendukung pelaksanaan pemerintahan desa dan perkembangan partai politik di Kabupaten Tegal sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Sedangkan kebijakan umum untuk Belanja Langsung adalah sebagai berikut :

- a. Belanja Pegawai dialokasikan untuk mendorong kinerja pegawai dalam melaksanakan kegiatan yang menjadi tugas pokok dan fungsi untuk setiap SKPD melalui pemberian honorarium PNS dan non PNS, pemberian uang lembur dan komponen belanja pegawai lain sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
- b. Belanja Barang dan Jasa dialokasikan untuk dapat mendukung pelaksanaan kegiatan oleh SKPD melalui pembelian barang dan jasa yang dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat maupun untuk kepentingan Pemerintah Daerah.
- c. Belanja Modal dialokasikan untuk dapat menambah aset tetap yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kepentingan pelayanan kepada masyarakat.

3.3.2.3 Kebijakan Umum Pembiayaan Daerah

Pembiayaan Daerah adalah pemanfaatan sumber-sumber dana yang dapat memberikan nilai tambah ekonomis bagi daerah atau menimbulkan kewajiban ekonomis bagi daerah. Pembiayaan daerah dialokasikan untuk dapat menutup defisit anggaran akibat lebih besarnya alokasi belanja daerah dibanding dengan pendapatan daerah yang bersumber dari pinjaman daerah atau pemanfaatan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Sebelumnya (SiLPA). Disisi lain apabila terdapat surplus maka pembiayaan daerah juga dapat dialokasikan untuk penyertaan modal dari pemerintah daerah pada BUMD maupun lembaga usaha lain yang dapat memberi nilai tambah ekonomis bagi Pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku atau pembentukan dana cadangan yang dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah daerah untuk keperluan tertentu seperti Pemilihan Kepala Daerah.

Pembiayaan Daerah terdiri dari Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan. Penerimaan Pembiayaan adalah penerimaan yang perlu dibayarkan kembali baik pada tahun anggaran berkenaan maupun pada tahun anggaran berikutnya dan penerimaan lain yang

bukan merupakan pendapatan daerah. Kebijakan umum untuk Penerimaan Pembiayaan Daerah tahun 2015-2019 adalah :

- a. Penggunaan SILPA adalah sebagai sumber penerimaan pembiayaan dalam tahun anggaran berikutnya dalam rangka mendanai kegiatan-kegiatan yang belum selesai pada tahun anggaran berkenaan maupun penggunaan lainnya sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.
- b. Pencairan Dana Cadangan adalah dalam rangka mendanai kegiatan pemilihan kepala daerah di Kabupaten Tegal.
- c. Apabila terjadi defisit anggaran riil maka diupayakan untuk menutup defisit melalui :
 - 1) hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan berupa pelepasan saham ataupun penjualan aset pemerintah daerah lainnya pada BUMD maupun lembaga usaha lain sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
 - 2) Penerimaan pinjaman daerah dari pihak lain baik pemerintah pusat, pemerintah provinsi maupun lembaga donor yang dimanfaatkan untuk keperluan pendanaan kegiatan jangka pendek maupun jangka panjang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Pengeluaran pembiayaan adalah pengeluaran yang akan diterima kembali pada tahun anggaran berkenaan maupun tahun anggaran berikutnya. Kebijakan umum Pengeluaran Pembiayaan Daerah tahun 2014-2019 adalah :

- a. Pembayaran pokok utang yaitu digunakan untuk pelunasan pokok utang pemerintah Kabupaten Tegal yang telah jatuh tempo.
- b. Penyertaan modal pada BUMD maupun lembaga usaha lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.
- c. Pemberian pinjaman kepada pihak lain ataupun pemberian pinjaman secara bergulir kepada masyarakat yang mekanisme penyalurannya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Berdasarkan pertimbangan kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Tegal dalam kurun waktu lima tahun sebelumnya maka dapat diperhitungkan proyeksi penerimaan daerah Kabupaten Tegal tahun 2015 – 2019 berdasarkan pada rata-rata pertumbuhannya dalam Tabel 3.12 berikut ini.

Tabel 3.12.
Proyeksi Penerimaan Daerah Kabupaten Tegal 2015 – 2019

No	Uraian	2015 (Rp)	2016 (Rp)	2017 (Rp)	2018 (RP)	2019 (RP)
	PENDAPATAN DAERAH	1.850.142.849.000	2.030.703.900.000	2.151.420.743.000	2.269.155.436.000	2.402.878.505.000
1	Pendapatan Asli Daerah	236.708.155.000	262.824.465.000	296.711.339.000	318.757.042.000	350.519.785.000
1.1	Pendapatan Pajak Daerah	61.157.643.000	67.273.407.000	74.000.747.000	81.400.821.000	89.540.903.000
1.2	Pendapatan Retribusi Daerah	18.884.002.000	19.450.522.000	20.034.037.000	20.635.058.000	21.254.109.000
1.3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang dipisahkan	7.925.560.000	9.510.672.000	17.761.806.000	13.314.940.000	15.977.928.000
1.4	Lain-lain PAD Yang Sah	148.740.950.000	166.589.864.000	184.914.749.000	203.406.223.000	223.746.845.000
2	Dana Perimbangan	1.225.730.437.000	1.363.238.129.000	1.433.640.670.000	1.508.267.364.000	1.587.371.659.000
2.1	Dana Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak	33.909.800.000	40.000.000.000	40.000.000.000	40.000.000.000	40.000.000.000
2.2	Dana Alokasi Umum	1.106.958.207.000	1.238.375.699.000	1.308.778.240.000	1.383.404.934.000	1.462.509.229.000
2.3	Dana Alokasi Khusus	84.862.430.000	84.862.430.000	84.862.430.000	84.862.430.000	84.862.430.000
3	Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah	387.704.257.000	404.641.306.000	421.068.734.000	442.131.030.000	464.987.061.000
3.1	Pendapatan Hibah	6.117.012.000	5.117.012.000	2.117.012.000	2.117.012.000	2.117.012.000
3.2	Dana Bagi Hasil Pajak Provinsi	89.408.612.000	98.349.474.000	108.184.421.000	119.002.863.000	130.903.149.000
3.3	Dana Penyesuaian	237.902.077.000	241.470.609.000	245.092.669.000	248.769.060.000	252.500.596.000
3.4	Bantuan Keuangan dari Provinsi	54.276.556.000	59.704.211.000	65.674.632.000	72.242.095.000	79.466.304.000
4	PENERIMAAN PEMBIAYAAN	88.700.073.000	15.000.000.000	15.000.000.000	15.000.000.000	45.000.000.000
4.1	SiLPA	88.700.073.000	15.000.000.000	15.000.000.000	15.000.000.000	15.000.000.000
4.1	Pencairan Dana Cadangan	0	0	0	0	30.000.000.000

Sumber : Dinas PPKAD Kabupaten Tegal, 2014

Selanjutnya adalah memperhitungkan belanja periodik wajib dan mengikat serta prioritas utama Pemerintah Kabupaten Tegal tahun 2015-2019 dalam Tabel 3.13 di bawah ini.

Tabel 3.13.
Perhitungan Belanja Periodik Wajib dan Mengikat Serta Prioritas Utama Kabupaten Tegal 2015-2019

No	Uraian	2015 (Rp)	2016 (Rp)	2017 (Rp)	2018 (Rp)	2019 (Rp)
	BELANJA	1.161.707.157.000	1.252.328.905.000	1.323.432.730.000	1.382.802.893.000	1.443.641.066.000
1	Belanja Tidak Langsung	1.155.338.469.000	1.234.185.217.000	1.299.502.730.000	1.368.802.893.000	1.442.261.066.000
1.1	Belanja Pegawai	1.027.948.318.000	1.089.625.217.000	1.155.002.730.000	1.224.302.893.000	1.297.761.066.000
1.2	Belanja Bunga	60.000.000	60.000.000	0	0	0
1.5	Belanja Transfer Bagi Hasil ke Desa	8.241.333.000	8.672.392.000	9.403.478.000	10.203.587.000	11.079.500.000
1.6	Belanja Bantuan Keuangan Kepada Desa	115.088.818.000	131.827.608.000	131.096.522.000	130.296.413.000	129.420.500.000
1.7	Belanja Tidak Terduga	4.000.000.000	4.000.000.000	4.000.000.000	4.000.000.000	4.000.000.000
3	Pengeluaran Pembiayaan	6.368.688.000	18.143.688.000	23.930.000.000	14.000.000.000	1.380.000.000
3.1	Pembentukan Dana Cadangan	0	10.000.000.000	10.000.000.000	10.000.000.000	0
3.2	Penyertaan Modal Pemda	6.000.000.000	7.775.000.000	13.930.000.000	4.000.000.000	1.380.000.000
3.3	Pembayaran Pokok Utang	368.688.000	368.688.000	0	0	0

Sumber : Dinas PPKAD Kabupaten Tegal, 2014

Berdasarkan dari proyeksi penerimaan daerah dan perhitungan belanja periodik wajib dan mengikat maka dapat ditentukan proyeksi kapasitas riil keuangan daerah sebagaimana tercantum dalam Tabel 3.14 berikut ini.

Tabel 3.14.
Kapasitas Riil Kemampuan Keuangan Daerah Untuk Mendanai Pembangunan Daerah

No	Uraian	2015 (Rp)	2016 (RP)	2017 (RP)	2018 (RP)	2019 (RP)
1	PENERIMAAN DAERAH	1.938.842.922.000	2.045.703.900.000	2.166.420.743.000	2.284.155.436.000	2.447.878.505.000
1.1	Pendapatan Daerah	1.850.142.849.000	2.030.703.900.000	2.151.420.743.000	2.269.155.436.000	2.402.878.505.000
1.1.1	Pendapatan Asli Daerah	236.708.155.000	262.824.465.000	296.711.339.000	318.757.042.000	350.519.785.000
1.1.2	Dana Perimbangan	1.225.730.437.000	1.363.238.129.000	1.433.640.670.000	1.508.267.364.000	1.587.371.659.000
1.1.3	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	387.704.257.000	404.641.306.000	421.068.734.000	442.131.030.000	464.987.061.000
1.2	Penerimaan Pembiayaan	88.700.073.000	15.000.000.000	15.000.000.000	15.000.000.000	45.000.000.000
1.2.1	SiLPA	88.700.073.000	15.000.000.000	15.000.000.000	15.000.000.000	15.000.000.000
1.2.2	Pencairan Dana Cadangan	0	0	0	0	30.000.000.000
1.2.3	Penerimaan Kembali Pinjaman Daerah	0	0	0	0	0
2	Gaji dan Tunjangan	1.027.948.318.000	1.089.625.217.000	1.155.002.730.000	1224.302.893.000	1297.761.066.000
3	Belanja Periodik Wajib dan Mengikat Serta Prioritas Utama	133.758.839.000	162.703.688.000	168.430.000.000	158.500.000.000	145.880.000.000
3.1	Belanja Tidak Langsung	127.390.151.000	144.560.000.000	144.500.000.000	144.500.000.000	144.500.000.000
3.2	Pengeluaran Pembiayaan	6.368.688.000	18.143.688.000	23.930.000.000	14.000.000.000	1.380.000.000
	Kapasitas Riil Keuangan Daerah	777.135.765.000	793.374.995.000	842.988.013.000	901.352.543.000	1.004.237.439.000

Sumber : Dinas PPKAD Kabupaten Tegal, 2014

Berdasarkan pada Tabel tersebut dapat diketahui Kapasitas Riil Keuangan Daerah Kabupaten Tegal tahun 2015-2019 yang selanjutnya akan dialokasikan untuk memenuhi anggaran Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung lainnya untuk dapat

mencapai visi dan misi Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah sebagaimana dalam Tabel 3.15 di bawah ini.

Tabel 3.15.
Proyeksi Penggunaan Kapasitas Riil Kemampuan Keuangan Daerah Kabupaten Tegal 2015-2019

No	Uraian	2015 (Rp)	2016 (Rp)	2017 (Rp)	2018 (Rp)	2019 (Rp)
	Kapasitas Keuangan Daerah	1.938.842.922.000	2.045.703.900.000	2.166.420.743.000	2.284.155.436.000	2.447.878.505.000
1	Prioritas I (Wajib dan Mengikat)	1.263.029.084.000	1.355.679.318.000	1.433.500.917.000	1.500.795.988.000	1.571.545.578.000
1.1.	Belanja Tidak langsung	1.155.338.469.000	1.234.185.217.000	1.299.502.730.000	1.368.802.893.000	1.442.261.066.000
1.2.	Belanja Langsung (non urusan)	101.321.927.000	103.350.413.000	110.068.187.000	117.993.095.000	127.904.512.000
1.3.	Pengeluaran Pembiayaan Daerah	6.368.688.000	18.143.688.000	23.930.000.000	14.000.000.000	1.380.000.000
	Kapasitas Riil Kemampuan keuangan	675.813.838.000	690.024.582.000	732.919.826.000	783.359.448.000	876.332.927.000
2	Rencana Alokasi Pengeluaran Prioritas II	641.288.038.000	655.498.782.000	698.394.026.000	748.833.648.000	811.807.127.000
2.1	Belanja Program Prioritas dalam rangka pencapaian Visi Misi KDH	641.288.038.000	655.498.782.000	698.394.026.000	748.833.648.000	811.807.127.000
3	Rencana Alokasi Pengeluaran Prioritas III	34.525.800.000	34.525.800.000	34.525.800.000	34.525.800.000	64.525.800.000
3.1	Belanja Hibah	10.817.000.000	10.817.000.000	10.817.000.000	10.817.000.000	40.817.000.000
3.2	Belanja Bantuan Sosial	23.708.800.000	23.708.800.000	23.708.800.000	23.708.800.000	23.708.800.000
	Surplus Anggaran Riil/Berimbang	-	-	-	-	-

Sumber : Dinas PPKAD Kabupaten Tegal, 2014

Berdasarkan pada proyeksi-proyeksi perhitungan tersebut diatas secara ringkas dapat disusun proyeksi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Tegal tahun 2015 - 2019 sebagaimana dalam Tabel 3.16 berikut ini.

Tabel 3.16.
Proyeksi Ringkasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tegal 2015-2019

No	Uraian	2015 (Rp)	2016 (Rp)	2017 (Rp)	2018 (Rp)	2019 (Rp)
1	Pendapatan Daerah	1.850.142.849.000	2.030.703.900.000	2.151.420.743.000	2.269.155.436.000	2.402.878.505.000
1.1	Pendapatan Asli Daerah	236.708.155.000	262.824.465.000	296.711.339.000	318.757.042.000	350.519.785.000
1.2	Dana Perimbangan	1.225.730.437.000	1.363.238.129.000	1.433.640.670.000	1.508.267.364.000	1.587.371.659.000
1.3	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	387.704.257.000	404.641.306.000	421.068.734.000	442.131.030.000	464.987.061.000
2	Belanja Daerah	1.932.474.234.000	2.027.560.212.000	2.142.490.743.000	2.270.155.436.000	2.446.498.505.000
2.1	Belanja Tidak Langsung	1.189.864.269.000	1.268.711.017.000	1.334.028.530.000	1.403.328.693.000	1.506.786.866.000
2.2	Belanja Langsung	742.609.965.000	758.849.195.000	808.462.213.000	866.826.743.000	939.711.639.000
	Surplus / (defisit)	(82.331.385.000)	3.143.688.000	8.930.000.000	(1.000.000.000)	(43.620.000.000)
3	Penerimaan Pembiayaan	88.700.073.000	15.000.000.000	15.000.000.000	15.000.000.000	45.000.000.000
3.1	SILPA	88.700.073.000	15.000.000.000	15.000.000.000	15.000.000.000	15.000.000.000
3.2	Pencairan Dana Cadangan	0	0	0	0	30.000.000.000
3.3	Penerimaan Kembali Pinjaman Daerah	0	0	0	0	0
4	Pengeluaran Pembiayaan	6.368.688.000	18.143.688.000	23.930.000.000	14.000.000.000	1.380.000.000
4.1	Pembentukan Dana Cadangan	0	10.000.000.000	10.000.000.000	10.000.000.000	0
4.2	Penyertaan Modal Pemda	6.000.000.000	7.775.000.000	13.930.000.000	4.000.000.000	1.380.000.000
4.3	Pembayaran Pokok Utang	368.688.000	368.688.000	0	0	0
	Pembiayaan Netto	82.331.385.000	(3.143.688.000)	(8.930.000.000)	1.000.000.000	43.620.000.000
	SILPA	0	0	0	0	0

Sumber : Dinas PPKAD Kabupaten Tegal, 2014