

### **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 didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Sedangkan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006).

Tingkat kemampuan keuangan daerah, dapat diukur dari kapasitas pendapatan asli daerah, rasio pendapatan asli daerah terhadap jumlah penduduk dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Untuk memahami tingkat kemampuan keuangan daerah, maka perlu dicermati kondisi kinerja keuangan daerah, baik kinerja keuangan masa lalu maupun kebijakan yang melandasi pengelolaannya.

#### **3.1. KINERJA KEUANGAN 2009 - 2013**

Keuangan Daerah merupakan komponen daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang menyatu dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD hakikatnya merupakan salah satu instrument kebijakan untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. APBD sebagai bentuk penjabaran kuantitatif dari tujuan dan sasaran Pemerintah Daerah serta tugas pokok dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah, disusun dalam suatu struktur yang menggambarkan besarnya pendanaan atas berbagai sasaran yang hendak dicapai, tugas-tugas pokok dan fungsi sesuai kondisi, potensi, aspirasi dan kebutuhan riil di masyarakat untuk suatu tahun tertentu.

Perkembangan kinerja keuangan pemerintah daerah tidak terlepas dari batasan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam: (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah; (2) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah; (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 juncto Permendagri Nomor 59 tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah; dan (4) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.

### **3.1.1. Kinerja Pelaksanaan APBD**

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor : 13 tahun 2006, bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) meliputi aspek Pendapatan dan aspek Belanja, serta aspek Pembiayaan.

Aspek Pendapatan terdiri dari Pendapatan Daerah, Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan yang Sah, Aspek Belanja terdiri dari Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung dan Aspek Pembiayaan terdiri dari Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan.

#### **A. Pendapatan Daerah**

Pendapatan daerah adalah semua penerimaan yang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Pendapatan daerah di bagi kedalam tiga komponen yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

Perkembangan realisasi pendapatan daerah Provinsi Jawa Timur tahun 2009 sampai dengan tahun 2013 dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 3.1**  
**Rata-Rata Pertumbuhan Realisasi Pendapatan Daerah**  
**Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2009-2013**

(dalam jutaan rupiah)

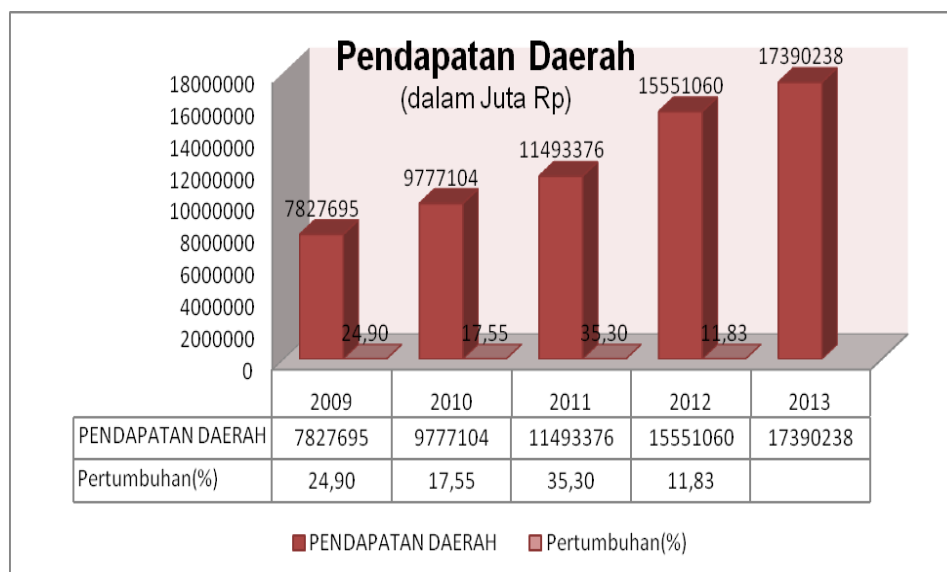
No.	Uraian	2009	2010	2011	2012	2013 *	Rata-rata Pertumbuhan (%)
		(Rp)	(Rp)	(Rp)	(Rp)	(Rp)	
<b>1</b>	<b>PENDAPATAN DAERAH</b>	<b>7.827.695</b>	<b>9.777.104</b>	<b>11.493.376</b>	<b>15.551.060</b>	<b>17.390.237,95</b>	<b>22,40</b>
<b>1.1.</b>	<b>Pendapatan Asli Daerah</b>	<b>5.708.040</b>	<b>7.275.089</b>	<b>8.898.617</b>	<b>9.733.648</b>	<b>11.596.810,13</b>	<b>19,57</b>
1.1.1.	Pajak daerah	4.891.816	5.907.320	7.298.242	7.816.591	9.404.933,62	<b>17,93</b>
1.1.2.	Retribusi daerah	75.609	66.238	66.360	118.824	106.215,19	<b>14,06</b>
1.1.3.	Hasil pengelolaan keuangan daerah yang dipisahkan	227.446	243.827	365.149	352.900	332.020,39	<b>11,92</b>
1.1.4.	Lain-lain PAD yang sah	513.169	1.057.705	1.168.866	1.445.333	1.753.640,93	<b>40,40</b>
<b>1.2.</b>	<b>Dana Perimbangan</b>	<b>2.093.556</b>	<b>2.445.305</b>	<b>2.528.086</b>	<b>3.069.016</b>	<b>3.092.884,30</b>	<b>10,59</b>
1.2.1.	Dana bagi hasil pajak /bagi hasil bukan pajak	957.077	1.175.388	1.125.554	1.523.965	1.374.591,58	<b>11,04</b>
1.2.2.	Dana alokasi umum	1.118.478	1.212.935	1.347.502	1.491.561	1.632.648,29	<b>9,92</b>
1.2.3.	Dana alokasi khusus	18.001	56.982	55.031	53.490	85.644,43	<b>67,61</b>
<b>1.3.</b>	<b>Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah</b>	<b>26.098</b>	<b>56.710</b>	<b>66.672</b>	<b>2.748.396</b>	<b>2.700.543,53</b>	<b>1.038,84</b>
1.3.1.	Hibah	22.033	28.168	29.197	34.241	39.728,18	<b>16,20</b>
1.3.2.	Dana penyesuaian dan otonomi khusus	4.065	28.542	37.475	2.714.155	2.660.815,35	<b>1.943,50</b>

Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur

Keterangan: \*) data unaudit

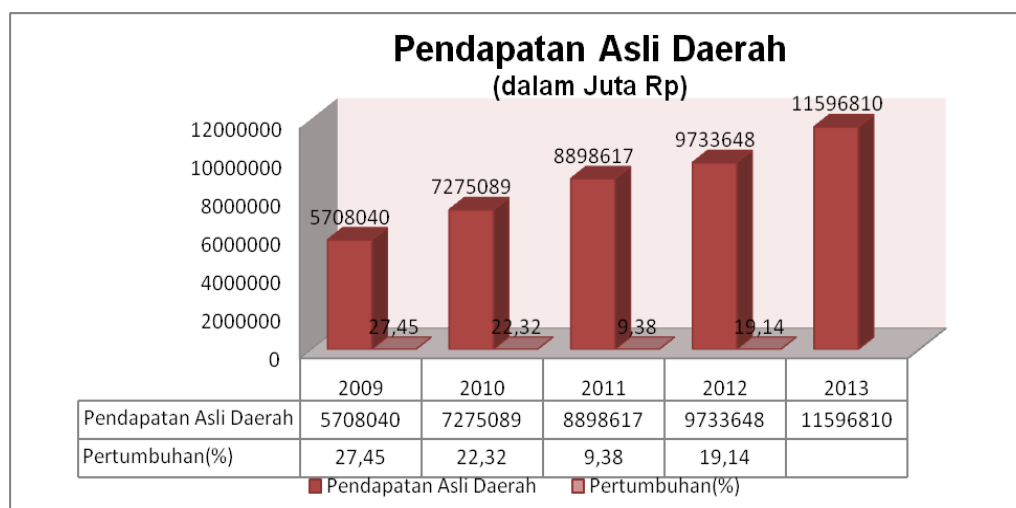
Berdasarkan data selama tahun 2009-2013 Perkembangan pendapatan daerah Pemerintah Provinsi Jawa Timur cukup baik dan mengalami peningkatan. Pada tahun 2009, total pendapatan daerah Provinsi Jawa Timur adalah sebesar Rp 7,82 Trilyun lebih. Angka tersebut terus mengalami peningkatan hingga tahun 2013 menjadi Rp 17,39 Trilyun lebih dengan peningkatan rata-rata pertahun sebesar 22,40%. Ini menunjukkan bahwa perekonomian di Jawa Timur dalam lima tahun terakhir terus mengalami kemajuan. Kemajuan tersebut direpresentasikan oleh tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, yaitu pada tahun 2012 sebesar 7,27% atau di atas rata-rata nasional sebesar 6,5%. Gambaran Peningkatan dan pertumbuhan pendapatan daerah dapat dilihat pada grafik 3.1 berikut :

**Grafik 3.1**  
**Pendapatan Daerah dan pertumbuhannya Tahun 2009 – 2013**



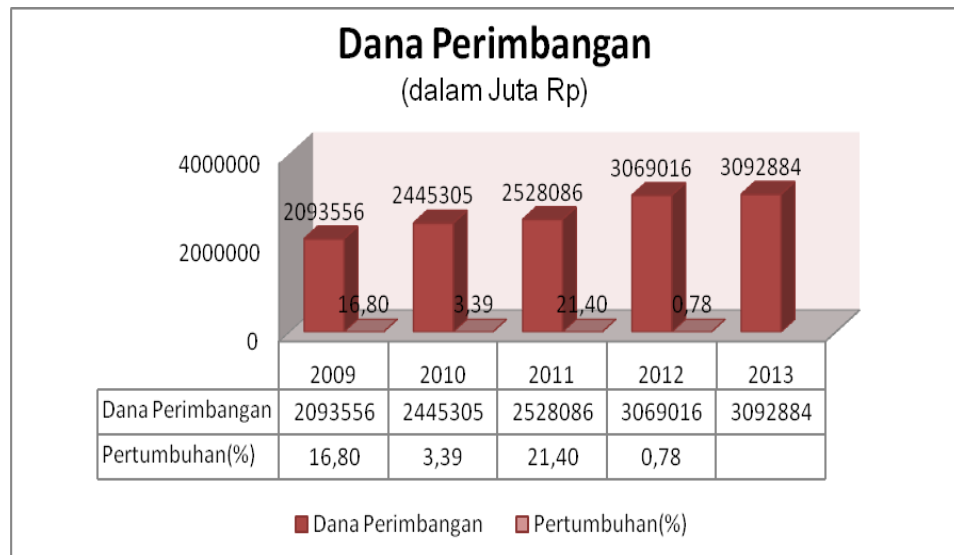
Komponen utama dari pendapatan daerah adalah Pendapatan asli Daerah, berdasarkan tabel 3.1. dapat dilihat bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) nilainya mengalami peningkatan yang signifikan. Tahun 2009 nilai PAD Provinsi Jawa Timur masih sekitar Rp 5,70 Trilyun lebih, nilai per tahun terus meningkat dengan kenaikan rata-rata 19,57% pertahun, dan tahun 2013 nilai PAD menjadi Rp 11,59 Trilyun lebih. Perkembangan PAD yang signifikan ini menunjukkan bahwa perekonomian daerah telah berkembang dengan cukup baik dan dapat memberikan kontribusi terhadap peningkatan pendapatan pemerintah daerah (provinsi). Gambaran Peningkatan dan pertumbuhan pendapatan asli daerah dapat dilihat pada grafik 3.2 berikut :

**Grafik. 3.2**  
**Pendapatan Asli Daerah dan pertumbuhannya Tahun 2009-2013**



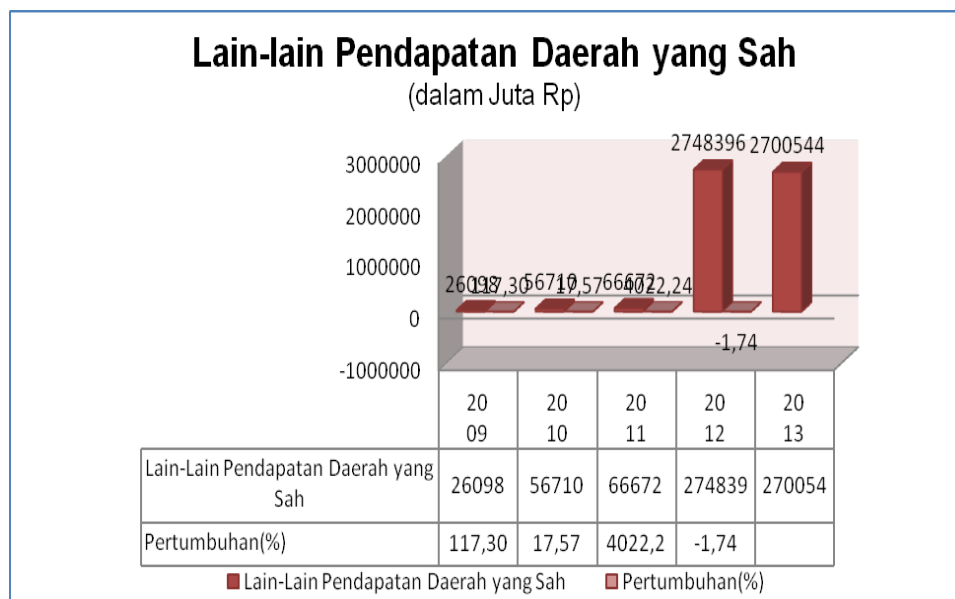
Pada sisi dana perimbangan, nilainya juga mengalami peningkatan yang luar biasa besar. Tahun 2009 masih sebesar Rp 2,09 Trilyun lebih, pada tahun 2013 nilai meningkat menjadi Rp 3,09 Trilyun lebih dengan peningkatan rata-rata pertahun sebesar 10,59%. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah memberikan transfer dana yang begitu besar untuk Provinsi Jawa Timur. Maka dengan peningkatan ini, perekonomian Jawa Timur dapat tumbuh dengan baik, dan dapat mengindikasikan bahwa pengelolaan keuangan oleh pejabat pemerintah di provinsi telah berjalan cukup baik. Gambaran Peningkatan dan pertumbuhan dana perimbangan dapat dilihat pada grafik 3.3 berikut :

**Grafik 3.3**  
**Dana Perimbangan dan pertumbuhannya tahun 2009 – 2013**



Sedangkan pada pendapatan lain yang sah, nilainya relatif kecil dibandingkan komponen pendapatan daerah yang lain. Tahun 2009 nilainya hanya Rp 26,09 milyar lebih, akan tetapi pada tahun 2012 nilai menjadi hingga Rp 2,74 Trilyun lebih dan 2013 menjadi Rp 2,70 Trilyun lebih. Pada tahun 2012-2013 ada dana transfer untuk program pendidikan (BOS) yang pada tahun sebelumnya di tranfers langsung ke Kabupaten/Kota, gambaran Peningkatan dan pertumbuhan lain-lain Pendapatan yang sah Provinsi Jawa Timur tahun 2009 -2013 dapat dilihat pada grafik 3.4 berikut.

**Grafik. 3.4.**  
**Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah dan pertumbuhannya**  
**Tahun 2009 - 2013**

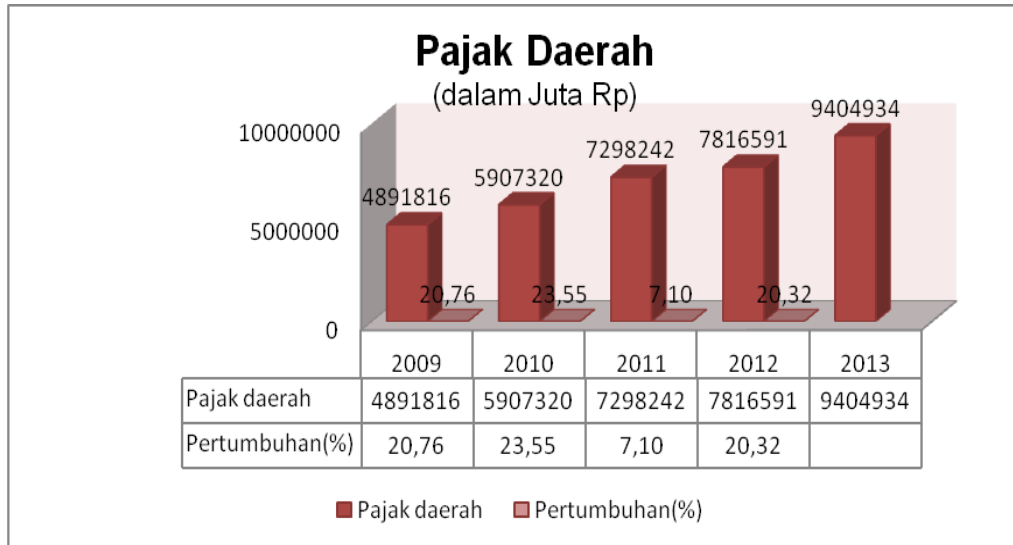


Lain-lain pendapatan yang sah dalam empat tahun terakhir terus mengalami peningkatan, namun komponen ini tidak begitu dipengaruhi oleh perekonomian, dan didalam pengelolaannya lebih dimanfaatkan untuk kesejahteraan publik secara umum.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Jawa Timur tahun 2009-2013 masih didominasi oleh sumbangan dari pajak daerah (sekitar 82,56%). Urutan kedua adalah lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah (sekitar 30,61%), berikutnya adalah hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan (BUMD) (sekitar 13,74%), terakhir adalah retribusi daerah (sekitar 3,52%).

Pajak Daerah dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2011 pertumbuhannya signifikan, pada tahun 2012 mengalami pertumbuhan yang menurun antara lain disebabkan adanya peralihan pajak Provinsi ke kabupaten/Kota, namun pada tahun 2013 mengalami pertumbuhan yang meningkat lagi, gambaran Peningkatan dan pertumbuhan pajak daerah Provinsi Jawa Timur tahun 2009 -2013 dapat dilihat pada grafik 3.5 berikut:

**Grafik. 3.5.**  
**Pajak Daerah dan pertumbuhannya dari tahun 2009 - 2013**



Sedangkan Perkembangan pendapatan dari BUMD dirasa sudah cukup baik, namun mengingat kontribusinya yang masih rendah maka perlu untuk lebih ditingkatkan.

## B. Belanja Daerah

Belanja daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Belanja daerah dikelompokkan ke dalam belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Sementara belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan yang terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.

APBD Pemerintah Provinsi Jawa Timur selama kurun waktu tahun 2009-2013 mengalami perkembangan yang terus meningkat. Pada tahun 2009 kekuatan belanja daerah Provinsi Jawa Timur 2009

sebesar Rp 7,60 triliun lebih dan tahun 2013 meningkat menjadi sebesar Rp 16,78 triliun lebih dengan peningkatan rata-rata per tahun sebesar 22,27%. Meskipun nilai belanja daerah meningkat namun laju pertumbuhannya berfluktuatif dan cenderung menurun, pada tahun 2010 pertumbuhan belanja daerah sebesar 31,68%, tahun 2011 pertumbuhan mengalami penurunan dibanding tahun sebelumnya yaitu sebesar 16,74%, dan tahun 2012 pertumbuhan lebih tinggi dibanding tahun 2011 namun lebih rendah dibanding tahun 2010 yaitu sebesar 31,03% dan 2013 pertumbuhan menurun menjadi 9,64%. Rincian perkembangan Belanja Daerah disajikan sebagaimana tabel 3.2. berikut.

**Tabel 3.2**  
**Rata-Rata Pertumbuhan Realisasi Belanja Daerah**  
**Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2009-2013**

(dalam jutaan rupiah)

No.	Uraian	2009 (Rp)	2010 (Rp)	2011 (Rp)	2012 (Rp)	2013 ** (Rp)	Rata-rata Pertumbuhan(%)
<b>1</b>	<b>BELANJA DAERAH</b>	<b>7.602.039</b>	<b>10.010.008</b>	<b>11.685.921</b>	<b>15.311.542</b>	16.787.421,60	22,27
<b>1.1.</b>	<b>Belanja Tidak Langsung</b>	<b>4.318.899</b>	<b>5.869.746</b>	<b>6.589.868</b>	<b>9.633.571</b>	10.601.239,66	26,10
1.1.1.	Belanja Pegawai	1.075.189	1.283.592	1.407.957	1.486.342	1.533.121,24	9,45
1.1.2.	Belanja Hibah	540.817	682.407	1.121.555	3.865.451	4.901.951,41	90,50
1.1.3.	Belanja bantuan sosial	72.471	47.628	99.096	44.990	32.555,11	-2,11
1.1.4.	Belanja Bunga	296	168	4.422	6.036	5.108,75	628,98
1.1.5.	Belanja Bagi Hasil kpd Provinsi/kab/ Kota/Pemerintah Desa	1.883.301	2.326.860	2.674.049	2.702.288	3.081.718,25	13,39
1.1.6.	Belanja Bantuan Keuangan kpd Provinsi/kab/ Kota/Pemerintah Desa	746.138	1.503.834	1.237.765	1.477.432	986.232,68	17,49
1.1.7.	belanja Tidak Terduga	687	25.257	45.023	51.032	60.552,22	922,18
<b>1.2.</b>	<b>Belanja langsung</b>	<b>3.283.140</b>	<b>4.140.262</b>	<b>5.096.053</b>	<b>5.677.971</b>	6.186.181,94	17,39
1.2.1.	Belanja Pegawai	483.187	668.598	895.166	1.019.269	1.164.943,22	25,10
1.2.2.	Belanja Barang dan Jasa	1.962.653	2.593.788	3.155.525	3.601.337	3.845.796,03	18,68
1.2.3.	Belanja Modal	837.300	877.877	1.045.362	1.057.365	1.175.442,70	9,06

Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur

Keterangan: \*) data unaudit

Berdasarkan Tabel 3.2 di atas, dapat diketahui bahwa realisasi belanja tidak langsung selama periode 2009-2013, setiap tahunnya mengalami kenaikan dengan peningkatan rata-rata pertahun sebesar 26,10%.

Belanja langsung selama periode 2009-2013, setiap tahunnya juga mengalami kenaikan dengan peningkatan rata-rata pertahun sebesar 17,39%.



Apabila dibandingkan antara target dan realisasi anggaran belanja daerah selama periode 2009-2013, dapat diketahui bahwa realisasi belanja daerah setiap tahunnya belum mencapai 100%, hal ini antara lain dikarenakan pedoman pelaksanaan dana alokasi khusus datangnya sering terlambat sehingga mempengaruhi capaian realisasi penyerapan, Efisiensi pelaksanaan kegiatan (sisa lelang), dan Penggunaan DBHCHT dibatasi oleh Peraturan Menteri Keuangan Nomor 84/PMK.07/2008 tentang Penggunaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau dan Sanksi Atas Penyalahgunaan Alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 20/PMK.07/2009. Maka daerah sangat berhati-hati dalam penggunaannya sehingga berdampak pada realisasi penyerapan anggaran. Namun demikian dari tahun ketahun realisasinya semakin meningkat meski belum mencapai 100%, yang mengindikasikan bahwa perencanaan dan pelaksanaan pembangunan semakin baik. Target dan Realisasi Belanja Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2009-2013 dapat dilihat pada tabel 3.3 berikut.

**Tabel 3.3**  
**Target dan Realisasi Belanja Daerah Provinsi Jawa Timur**  
**Tahun Anggaran 2009-2013**

*(dalam jutaan rupiah)*

<b>Tahun Anggaran</b>	<b>Target</b>	<b>Realisasi</b>	<b>%</b>	<b>Bertambah/ (Berkurang)</b>
2009	8.395.165,21	7.602.038,81	90,55	(793.126,41)
2010	10.508.103,17	10.010.008,13	95,26	(498.095,03)
2011	12.305.791,49	11.685.920,67	94,96	(619.870,81)
2012	16.007.745,52	15.311.542,33	95,65	(696.203,19)
2013*	17.611.859,87	16.787.421,59	95,31	(824.438,27)

Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur

Keterangan: \*) data unaudit

Sedangkan target realisasi belanja pegawai provinsi Jawa Timur tahun 2009 sampai dengan tahun 2013 dapat dilihat pada tabel 3.4 berikut:

**Tabel 3.4**  
**Target dan Realisasi Belanja Pegawai Provinsi Jawa Timur**  
**Tahun Anggaran 2009-2013**

(dalam jutaan rupiah)

Tahun Anggaran	Target	Realisasi	%	Bertambah/ Berkurang
2009	1.303.778,73	1.075.189,35	82,47	(228.589,39)
2010	1.357.500,25	1.283.591,78	94,56	(73.908,46)
2011	1.470.200,66	1.407.956,63	95,77	(62.244,02)
2012	1.557.539,37	1.486.342,13	95,43	(71.197,24)
2013*	1.609.084,27	1.533.121,23	95,28	(970.090,27)

Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur

Keterangan: \*) data unaudit

Berdasarkan tabel 3.4 di atas, dapat diketahui bahwa besarnya belanja pegawai selama periode 2009-2013, setiap tahunnya mengalami peningkatan dengan rata-rata kenaikan sebesar 9,45% namun realisasinya tidak mencapai 100%. Hal ini dikarenakan adanya pegawai yang purna tugas dan atau meninggal pada tahun anggaran berjalan sehingga mempengaruhi penyerapan anggaran belanja pegawai. Sementara di dalam pengalokasian anggaran belanja pegawai harus penuh sesuai dengan kebutuhan dalam satu tahun anggaran.

### C. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan Daerah adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun tahun anggaran berikutnya.

Realisasi Pembiayaan Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Timur mulai tahun 2009 sampai dengan 2013 dan rata-rata perkembangan/kenaikan realisasi Penerimaan dan Pengeluaran Daerah dapat dilihat pada Tabel 3.5 sebagai berikut:

**Tabel 3.5**  
**Rata-Rata Pertumbuhan Realisasi Pembiayaan Daerah**  
**Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2009-2013**

(dalam jutaan rupiah)

No.	Uraian	2009 (Rp)	2010 (Rp)	2011 (Rp)	2012 (Rp)	2013 * (Rp)	Rata-rata Pert (%)
<b>1</b>	<b>PEMBIAYAAN DAERAH</b>	<b>1.705.342,86</b>	<b>1.712.609,82</b>	<b>1.416.458,41</b>	<b>913.991,71</b>	<b>1.212.675,81</b>	<b>(4,92)</b>
<b>1.1.</b>	<b>Penerimaan Pembiayaan</b>	<b>2.061.246,53</b>	<b>2.000.253,45</b>	<b>1.564.783,41</b>	<b>1.359.475,04</b>	<b>1.753.509,14</b>	<b>(2,22)</b>
1.1.1.	SiLPA Tahun Lalu	2.061.246,53	1.930.998,87	1.479.695,65	1.223.913,29	1.153.509,14	<b>(13,18)</b>
1.1.2.	Pencairan Dana Cadangan	0,00	41.500,00	0,00	0,00	600.000,00	
1.1.3.	Penerimaan Pinjaman Daerah	0,00	23.254,58	34.687,76	2.057,69	0,00	
1.1.4.	Penyertaan Modal (Investasi Daerah)	0,00	4.500,00	50.400,00	133.504,06	0,00	
<b>1.2.</b>	<b>Pengeluaran Pembiayaan</b>	<b>355.903,66</b>	<b>287.643,63</b>	<b>148.325,00</b>	<b>445.483,33</b>	<b>540.833,33</b>	<b>38,53</b>
1.2.1.	Pembentukan Dana Cadangan	0,00	0,00	0,00	100.000,00	500.000,00	
1.2.2.	Penyertaan Modal (Investasi Daerah)	350.592,00	280.903,00	147.525,00	337.250,00	30.100,00	<b>(7,46)</b>
1.2.3.	Pembayaran Pokok Utang	5.311,66	6.740,63	800,00	8.233,33	10.733,33	<b>224,58</b>

Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur

Keterangan: \*) data unaudit

Pada tabel diatas dapat diketahui bahwa penerimaan pembiayaan selalu lebih besar dari pengeluaran pembiayaan. Penerimaan masih didominasi oleh SiLPA tahun lalu, namun besarnya SiLPA tahun lalu perkembangannya cenderung mengalami penurunan rata-rata per tahun sebesar 4,92%. Hal ini mengindikasikan bahwa penyusunan perencanaan pembangunan di Jawa Timur semakin baik.

Pada pengeluaran pembiayaan didominasi pada komponen penyertaan modal, hal ini untuk memperkuat kepemilikan saham Pemerintah Provinsi Jawa Timur di Bank Jatim dan meningkatkan kemampuan operasional beberapa perusahaan daerah.

### 3.1.2. Neraca Daerah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2001, Neraca Daerah adalah neraca yang disusun berdasarkan standar akuntansi pemerintah secara bertahap sesuai dengan kondisi masing-masing pemerintah. Neraca Daerah memberikan informasi mengenai posisi keuangan berupa aset, kewajiban (utang), dan ekuitas dana pada tanggal neraca tersebut dikeluarkan. Aset, kewajiban, dan ekuitas dana merupakan rekening utama yang masih dapat dirinci lagi menjadi sub rekening sampai level rincian obyek.

Sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, Neraca Daerah merupakan salah satu laporan keuangan yang harus dibuat oleh Pemerintah Daerah. Laporan ini sangat penting bagi manajemen pemerintah daerah, tidak hanya dalam rangka memenuhi kewajiban peraturan perundang-undangan yang berlaku saja, tetapi juga sebagai dasar untuk pengambilan keputusan yang terarah dalam rangka pengelolaan sumber-sumber daya ekonomi yang dimiliki oleh daerah secara efisien dan efektif.

Aset daerah merupakan aset yang memberikan informasi tentang sumber daya ekonomi yang dimiliki dan dikuasai pemerintah daerah, memberikan manfaat ekonomi dan sosial bagi pemerintah daerah maupun masyarakat di masa mendatang sebagai akibat dari peristiwa masa lalu, serta dapat diukur dalam uang.

Kinerja Neraca Daerah Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur selama kurun waktu 2009-2013 seperti terlihat pada Tabel 3.6 dan dapat dijelaskan secara rinci, sebagai berikut:

**Tabel 3.6.**  
**Rata-Rata Pertumbuhan Neraca Daerah**  
**Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2009-2012**

(dalam jutaan rupiah)

No	Uraian	2009	2010	2011	2012	Rata-rata Pertum (%)
		audited	audited	audited	audited	
<b>1.</b>	<b>ASET</b>	<b>29.131.559,60</b>	<b>31.455.579,85</b>	<b>33.522.820,76</b>	<b>34.828.834,58</b>	<b>6,15</b>
<b>1.1.</b>	<b>Aset Lancar</b>	<b>2.280.684,51</b>	<b>2.138.180,98</b>	<b>2.571.973,36</b>	<b>2.206.615,46</b>	<b>(0,06)</b>
1.1.1.	Kas	1.959.934,26	1.506.085,29	1.308.787,31	1.154.156,28	(16,02)
1.1.2.	Piutang	255.251,37	536.639,93	1.164.304,58	937.669,58	69,25
1.1.3.	Persediaan	65.498,88	95.455,76	98.881,47	114.789,60	21,80
<b>1.2</b>	<b>Investasi Jangka Panjang</b>	<b>1.971.139,17</b>	<b>3.600.656,08</b>	<b>4.125.181,41</b>	<b>4.504.818,94</b>	<b>35,48</b>
1.2.1	Investasi non Permanen	421.265,70	323.642,68	348.265,40	221.728,74	(17,30)
1.2.2	Investasi Permanen	1.549.873,47	3.277.013,40	3.776.916,01	4.283.090,20	46,70
<b>1.3</b>	<b>Aset Tetap</b>	<b>24.764.584,78</b>	<b>25.595.757,19</b>	<b>26.657.852,49</b>	<b>27.775.268,57</b>	<b>3,90</b>
1.3.1	Tanah	12.185.805,17	12.188.603,59	12.271.035,88	12.216.001,81	0,08
1.3.2	Peralatan dan mesin	1.827.481,59	2.052.842,25	2.356.269,01	2.672.040,91	13,50
1.3.3	Gedung dan bangunan	1.342.520,61	1.541.062,02	2.073.913,35	2.453.203,99	22,55
1.3.4	Jalan, irigasi, dan jaringan	9.207.769,32	9.561.361,08	9.839.667,61	10.337.171,84	3,94
1.3.5	Aset tetap lainnya	22.556,22	25.664,57	27.014,51	31.095,83	11,38
1.3.6	Konstruksi dalam pengerjaan	178.451,87	226.223,68	89.952,12	65.754,18	(20,12)
<b>1.4</b>	<b>Dana Cadangan</b>	<b>41.500,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>100.943,86</b>	
1.4.1	Dana Cadangan	41.500,00	0,00	0,00	100.943,86	
<b>1.5</b>	<b>Aset Lainnya</b>	<b>73.651,14</b>	<b>120.985,61</b>	<b>167.813,50</b>	<b>241.187,75</b>	<b>48,90</b>

No	Uraian	2009	2010	2011	2012	Rata-rata Pertum (%)
		audited	audited	audited	audited	
1.5.1	Tagihan penjualan angsuran	0,00	1.886,70	1.221,99	893,90	
1.5.2	Tuntutan Perbendaharaan	0,00		1.393,33	1.393,33	
1.5.3	Tagihan tuntutan ganti kerugian daerah	0,00	8,37	505,47	640,68	
1.5.4	Kemitraan dengan pihak kedua	0,00	0,00	0,00		
1.5.5	Aset tak berwujud	73.651,14	102.546,50	131.501,46	157.681,66	29,13
1.5.6	Aset lainnya	0,00	16.544,05	33.191,25	80.578,17	
<b>2</b>	<b>KEWAJIBAN</b>	<b>455.909,91</b>	<b>335.303,06</b>	<b>372.365,20</b>	<b>527.860,89</b>	<b>8,79</b>
2.1	Kewajiban Jangka Pendek	455.909,91	312.848,48	323.456,22	487.627,55	7,59
2.2.	Utang Perhitungan Pihak Ketiga (PFK)	28.908,62	12.018,52	38.881,54	6,23	21,70
2.3.	Utang Bunga	85,90	4.233,46	254,06	2.681,58	1.896,60
2.4.	Bagian Lancar utang jangka panjang	6.740,63	800,00	8.233,33	10.733,33	290,47
2.5.	Utang Belanja	14.939,63	19.915,20	62.514,90		49,07
2.6.	Utang Bagi Hasil Pajak	386.315,94	232.252,30	171.766,71	371.828,86	16,85
2.7.	Utang Bagi Hasil Bukan Pajak	5.534,83	6.239,27	2.764,39	9.337,78	64,94
2.8.	Utang Lain-lain	13.384,36	37.389,73	39.041,28	93.039,77	107,36
2.2.	Kewajiban Jangka Panjang		22.454,58	48.908,98	40.233,33	
3.	EKUITAS DANA	26.423.873,80	28.996.593,67	30.656.294,87	32.094.413,76	6,72
3.1.1	Ekuitas Dana Lancar	1.824.774,60	1.825.332,49	2.248.517,14	1.718.987,91	(0,11)
3.1.2	Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA)	1.930.998,87	1.479.705,85	1.223.913,29	1.153.509,14	(15,47)
3.1.3	Pendapatan yg ditangguhkan	26,76	11.881,59	7.061,34	591,61	14.722,95
3.1.4	Cadangan Piutang	255.251,37	536.639,93	1.164.304,58	937.669,58	69,25
3.1.5	Cadangan Persediaan	65.498,88	95.455,76	98.881,47	114.789,60	21,80
3.1.6	Dana yg hrs disediakan ut pembiayaan utang jangka pendek	(427.001,29)	(298.350,63)	(245.643,54)	(487.572,03)	16,90
3.2.	Ekuitas Dana Investasi	26.809.375,09	29.294.944,30	30.901.938,42	32.481.041,92	6,62
3.3.	Ekuitas Dana Cadangan	41.500,00			100.943,86	
	<b>JUMLAH KEWAJIBAN DAN EKUITAS DANA</b>	<b>26.879.783,71</b>	<b>29.331.896,73</b>	<b>31.028.660,07</b>	<b>32.622.274,64</b>	<b>6,68</b>

Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur

Selama kurun waktu 2009-2012, perkembangan jumlah aset Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengalami perkembangan yang meningkat, dengan pertumbuhan rata-rata per tahun sebesar 6,68%. Aset tersebut terdiri atas aset lancar (kas, piutang dan persediaan), investasi jangka panjang (investasi non permanen dan investasi permanen), aset tetap (tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, aset tetap lainnya, kontruksi dalam pengerjaan), dana cadangan, aset lainnya (tagihan penjualan angsuran, tuntutan perbendaharaan, tagihan tuntutan ganti kerugian daerah,

kemitraan dengan pihak kedua, aset tak berwujud, aset lainnya), semuanya dipergunakan untuk menunjang kelancaran tugas pemerintahan.

Kewajiban, baik Jangka Pendek maupun Jangka Panjang, memberikan informasi tentang utang pemerintah daerah kepada pihak ketiga atau klaim pihak ketiga terhadap arus kas pemerintah daerah. Kewajiban umumnya timbul karena konsekuensi pelaksanaan tugas atau tanggungjawab untuk bertindak di masa lalu yang dalam penyelesaiannya mengakibatkan pengorbanan sumber daya ekonomi di masa yang akan datang. Kewajiban Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam kurun waktu 5 tahun (2009-2013) dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 8,79%.

Selanjutnya, tingkat kualitas pengelolaan keuangan daerah dapat diketahui berdasarkan analisis rasio atau perbandingan antara kelompok/elemen laporan keuangan yang satu dengan kelompok yang lain. Beberapa rasio yang dapat diterapkan di sektor publik adalah rasio likuiditas, rasio solvabilitas dan rasio utang. Rasio likuiditas terdiri rasio lancar (current ratio), rasio kas (cash ratio) dan rasio cepat (quick ratio). Sedangkan rasio lancar (current ratio) adalah rasio standar untuk menilai kesehatan organisasi. Rasio ini menunjukkan apakah pemerintah daerah memiliki aset yang cukup untuk melunasi kewajiban yang jatuh tempo. Kualitas pengelolaan keuangan daerah dikategorikan baik apabila nilai rasio lebih dari satu. Rata-rata pertumbuhan rasio keuangan Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2009-2013 dapat dilihat pada Tabel 3.7 berikut:

**Tabel 3.7**  
**Rata-Rata Pertumbuhan Rasio Keuangan**  
**Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2009-2012**

Uraian	2009	2010	2011	2012	Rata-rata per tahun (%)
<b>Rasio Likuiditas</b>					
- Rasio lancar (current ratio)	5,00	6,83	7,95	4,53	6,08
- Rasio quick (quick ratio)	4,86	6,53	7,65	4,29	5,83
<b>Rasio Solvabilitas</b>					
- Rasio total hutang terhadap total aset	0,02	0,01	0,01	0,02	0,01
- Rasio hutang terhadap modal	0,02	0,01	0,01	0,02	0,01
<b>Rasio Aktivitas</b>					
- Rata-rata umur piutang	0,03	0,04	0,07	0,07	0,05
- Rata-rata umur persediaan	0,14	0,22	0,20	0,15	0,18

Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur

Dari Tabel 3.7 terlihat selama tahun 2009-2011 rasio lancar mengalami peningkatan. Hal ini menunjukkan likuiditas Pemerintah Provinsi Jawa Timur cukup bagus karena kemampuan membayar utangnya tinggi. Namun rasio ini mengalami penurunan pada tahun 2012 karena adanya utang bunga yang cukup besar dan utang lainnya serta utang bagi hasil pajak dan bukan pajak.

Trend quick rasio hampir sama polanya dengan current rasio. Meskipun mengalami penurunan pada tahun 2012, tetapi tingginya quick rasio memberikan jaminan bahwa kemampuan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam melunasi utang jangka pendeknya tinggi.

Rasio utang terhadap aset serta utang terhadap total modal menunjukkan tingkat leverage Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Nilai leverage menunjukkan kisaran angka dibawah 3%. Hal ini menunjukkan bahwa mayoritas aset Pemerintah Provinsi Jawa Timur didanai dari modal sendiri. Rendahnya tingkat leverage mengindikasikan bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Timur pada kondisi yang kuat.

Secara umum kondisi keuangan yang dicerminkan melalui rasio neraca dan APBD dapat ditunjukkan sebagai berikut :

1. Rasio Keuangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur terhadap APBD

Rasio kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah provinsi dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan provinsi.

**Tabel 3.8**  
**Rasio Kemandirian Keuangan**  
**Pemerintah Provinsi Jawa Timur Tahun 2009 – 2013**

*(dalam jutaan rupiah)*

Tahun	PAD	Bantuan Pemerintah Pusat (Dana Perimbangan)	Rasio Kemandirian (2/3*100)
1	2	3	4
2009	5.708.040	2.093.556	272,65
2010	7.275.089	2.445.305	297,51
2011	8.898.617	2.528.086	351,99
2012	9.733.648	3.069.016	317,16
2013*	10.382.698	3.092.884	335,70

Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur

Keterangan: \* Tahun 2013 data unaudit

Dari tabel 3.8. diatas menunjukkan bahwa rasio kemandirian keuangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur cukup tinggi. Semakin tinggi rasio kemandirian mempunyai arti bahwa tingkat ketergantungan provinsi terhadap bantuan pemerintah pusat semakin rendah, demikian pula sebaliknya. Data di atas, meskipun terjadi perkembangan yang cukup signifikan di tahun 2013, menunjukkan tingginya rasio kemandirian keuangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, hal ini menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur terhadap Pemerintah Pusat rendah.

2. Rasio Aktivitas/Keserasian
  - a. Rasio Belanja Pegawai terhadap APBD

**Tabel 3.9**  
**Rasio Belanja Pegawai Terhadap APBD**

*(dalam jutaan rupiah)*

Tahun	Total Belanja Operasi	Total Belanja	Rasio Belanja Operasi terhadap APBD (2/3*100)
1	2	3	4
2009	1.075.189	7.602.039	14,14
2010	1.283.592	10.010.008	12,82
2011	1.407.957	11.685.921	12,05
2012	1.486.342	15.311.542	9,71
2013*	1.533.121	16.787.422	9,13

Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur

Keterangan: \* Tahun 2013 data unaudit

Berdasarkan Tabel 3.9. rasio belanja pegawai terhadap APBD Provinsi Jawa Timur mulai tahun 2009 hingga tahun 2013 cenderung menurun, yaitu rasio Belanja Operasi terhadap APBD pada tahun 2009 sebesar 14,14%, tahun 2010 sebesar 12,82%, tahun 2011 sebesar 12,05%, pada tahun 2012 9,71%, dan semester I tahun 2013 sebesar 9,13%. Hal ini mengindikasikan bahwa belanja untuk kepentingan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat proporsinya semakin meningkat.



b. Rasio Belanja Modal terhadap APBD

**Tabel 3.10**  
**Rasio Belanja Modal terhadap APBD**

*(dalam jutaan rupiah)*

<b>Tahun</b>	<b>Total Belanja Modal</b>	<b>Total Belanja</b>	<b>Rasio Belanja Modal terhadap APBD (%)</b>
2009	837.299,99	7.602.038,81	11,01
2010	877.876,93	10.010.008,13	8,77
2011	1.045.361,91	11.685.920,67	8,95
2012	1.057.365,18	15.311.542,33	6,91
2013*	1.175.442,70	16.787.421,60	7,00

Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur

Keterangan: \* Tahun 2013 data unaudit

Rasio Belanja Modal terhadap APBD tahun 2009-2013 proporsinya masih relatif rendah. Hal ini karena Pemerintah Provinsi Jawa Timur masih mengutamakan belanja untuk memenuhi kebutuhan pelayanan dasar masyarakat pendidikan (BOSDA) dan kesehatan (Jamkesda) dan stimulan bagi UMKM, Petani, serta bantuan untuk masyarakat miskin (Jalinkesra).

### **3.2. KEBIJAKAN PENGELOLAAN KEUANGAN TAHUN 2009 - 2014**

Kebijakan pengelolaan keuangan daerah, secara garis besar tercermin pada kebijakan pendapatan, pembelanjaan serta pembiayaan APBD. Pengelolaan Keuangan daerah yang baik menghasilkan keseimbangan antara optimalisasi pendapatan daerah, efisiensi dan efektivitas belanja daerah serta ketepatan dalam memanfaatkan potensi pembiayaan daerah.

Berdasarkan ketentuan Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mencantumkan bahwa sumber penerimaan daerah Provinsi terdiri atas: (1) Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari kelompok Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan dan Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah; (2) Dana Perimbangan yang meliputi Dana Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak yang terdiri dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, Pajak Penghasilan (PPh) Perorangan, Sumber Daya Alam (SDA); Dana Alokasi Umum; dan Dana Alokasi Khusus; dan (3) Kelompok-lain-lain pendapatan daerah yang sah meliputi Pendapatan Hibah, Dana Darurat, Dana Bagi Hasil Pajak dari Pemerintah

Kab/Kota, Dana Penyesuaian dan Dana Otonomi Khusus, dan Dana Bantuan Keuangan. Sedangkan penerimaan pembiayaan bersumber dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Daerah Tahun Sebelumnya (SiLPA), Penerimaan Pinjaman Daerah, Dana Cadangan Daerah (DCD), dan Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang dipisahkan.

#### **A. Pendapatan Daerah**

Pengelolaan pendapatan daerah diarahkan pada peningkatan penerimaan daerah melalui: (1) Optimalisasi pendapatan daerah sesuai peraturan yang berlaku dan kondisi daerah; (2) Peningkatan kemampuan dan keterampilan SDM Pengelola Pendapatan Daerah; (3) Peningkatan intensitas hubungan perimbangan keuangan pusat dan daerah secara adil dan proporsional berdasarkan potensi dan pemerataan; dan (4) Peningkatan kesadaran masyarakat untuk memenuhi kewajibannya. Untuk itu, digariskan sejumlah kebijakan yang terkait dengan pengelolaan pendapatan daerah sebagai berikut.

- a. Mengembangkan manajemen pendapatan daerah dengan prinsip profesionalitas, efisiensi, transparan, dan bertanggungjawab.
- b. Meningkatkan kualitas pelayanan dengan mengembangkan konsep pelayanan yang berbasis Teknologi Informasi (TI) melalui menyederhanakan sistem dan prosedur pelayanan serta memberikan lebih banyak alternatif pilihan model layanan kepada masyarakat.
- c. Mengembangkan Teknologi Informasi di lingkungan Kantor Bersama Samsat antara lain SMS Info Samsat, SMS JT, dan SMS Komplain serta layanan inovatif (*E-Samsat*) yaitu layanan pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) melalui *internet banking*.
- d. Melaksanakan pendidikan dan pelatihan struktural dan fungsional, pelatihan etika pelayanan, pelatihan peningkatan pemahaman peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemungutan pendapatan asli daerah.
- e. Mengoptimalkan peran dan kontribusi serta mengelola Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) agar dapat berperan aktif baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah.
- f. Mengoptimalkan penerimaan Dana Alokasi Umum (DAU) melalui dukungan analisa data baik melalui Asumsi Dasar (AD) maupun Celah Fiskal (CF).
- g. Mengoptimalkan penerimaan Dana Alokasi Khusus (DAK) melalui dukungan analisa data yang diperlukan Pemerintah baik instrument

umum Indeks Fiskal Netto (IFN) maupun instrument khusus berupa karakteristik wilayah.

- h. Mengoptimalkan penerimaan Dana Bagi Hasil (DBH) baik pajak maupun bukan pajak untuk mencapai keseimbangan fiskal secara vertikal yang proporsional.
- i. Meningkatkan hubungan/kerjasama antar instansi di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan dengan Pemerintah/BUMN dalam rangka peningkatan penerimaan Dana Bagi Hasil (DBH).
- j. Mengembangkan fasilitas kerjasama dengan kabupaten/kota di bidang pajak dan retribusi daerah serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

## **B. Belanja daerah**

Belanja daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Belanja daerah dikelompokkan ke dalam belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Sementara belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan yang terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.

Dalam rangka mengatur penggunaan anggaran belanja daerah agar tetap terarah, efisien dan efektif, maka kebijakan belanja daerah selama tahun anggaran 2009-2014 sebagai berikut:

- a. Pemanfaatan belanja sesuai dengan anggaran berbasis kinerja (*performance based*) untuk mendukung capaian target kinerja utama sebagaimana ditetapkan dalam RPJMD Provinsi Jawa Timur Tahun 2009-2014,
- b. Pemanfaatan belanja menganut prinsip akuntabilitas, efektif dan efisien dalam rangka mendukung penerapan anggaran berbasis kinerja,
- c. Pemanfaatan belanja yang bersifat reguler/rutin diutamakan untuk memenuhi belanja yang bersifat mengikat antara lain pembayaran gaji PNS, belanja bagi hasil kepada kabupaten/kota, dan belanja

operasional kantor dengan prinsip mengedepankan prinsip efisien dan efektif,

- d. Pemanfaatan belanja program khusus dan penanganan isu-isu strategis yang difokuskan pada fungsi-fungsi pelayanan dasar, stimulasi ekonomi, pelayanan publik dan dukungan penyelenggaraan pemerintahan lainnya dalam rangka mendukung capaian target kinerja utama sebagaimana yang ditetapkan dalam RPJMD Provinsi Jawa Timur Tahun 2009-2014,
- e. Mengoptimalkan pemanfaatan belanja untuk penyelenggaraan urusan kewenangan Pemerintah Provinsi dan fasilitas bantuan keuangan, belanja bantuan hibah maupun belanja bantuan sosial untuk urusan non kewangan Pemerintah Provinsi,
- f. Memenuhi ketentuan kebijakan pendampingan terhadap program-program Pemerintah Pusat sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku,
- g. Mengakomodasi aspirasi masyarakat melalui belanja tidak langsung sesuai dengan kemampuan keuangan daerah untuk mendukung stimulasi capaian target kinerja Pemerintah Provinsi Jawa Timur, dan
- h. Mengoptimalkan pemanfaatan belanja yang bersumber dari sumber-sumber pendapatan khusus (DAK, Cukai Hasil Tembakau dan BLUD) untuk menstimulasi capaian target kinerja utama Pemerintah Provinsi Jawa Timur sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.

### **C. Pembiayaan Daerah**

Kebijakan pembiayaan daerah selama tahun anggaran 2009-2014 adalah sebagai berikut:

- 1) Kebijakan umum penerimaan pembiayaan diarahkan pada perhitungan perkiraan sisa lebih (SiLPA) baik berupa pelapauan pendapatan atas dasar peningkatan kinerja maupun sisa belanja atas asumsi terjadinya efisiensi belanja,
- 2) Kebijakan umum pengeluaran pembiayaan diarahkan pada optimalisasi pemanfaatan pengeluaran pembiayaan dalam rangka tambahan modal BUMD,
- 3) Defisit APBD direncanakan akan diatasi melalui selisih antara proyeksi penerimaan pembiayaan dengan rencana pengeluaran pembiayaan.

#### **3.2.1. Proporsi Penggunaan Anggaran**

Kebijakan belanja daerah Provinsi Jawa Timur pada periode tahun anggaran sebelumnya digunakan sebagai bahan untuk menentukan kebijakan pembelanjaan dimasa datang dalam rangka

peningkatan kapasitas pendanaan pembangunan daerah. Gambaran tentang belanja daerah yang disajikan secara series menginformasikan mengenai tingkat realisasi belanja Provinsi Jawa Timur sebagaimana tertuang pada tabel **3.11** sebagai berikut :

**Tabel 3.11.**  
**Proporsi Realisasi Belanja**  
**Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2009-2013**

(dalam jutaan rupiah)

NO	URAIAN	2009		2010		2011		2012		2013		RATA-RATA
		REALISASI		REALISASI		REALISASI		REALISASI		REALISASI		
		(Rp)	%	(Rp)	%	(Rp)	%	(Rp)	%	(Rp)	%	
	<b>BELANJA</b>	<b>7.601.352</b>	<b>100,00</b>	<b>10.010.008</b>	<b>100,00</b>	<b>11.685.921</b>	<b>100,00</b>	<b>15.311.542</b>	<b>100,00</b>	<b>16.787.422</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>A</b>	<b>BELANJA TIDAK LANGSUNG</b>	<b>4.318.213</b>	<b>56,81</b>	<b>5.869.746</b>	<b>58,64</b>	<b>6.589.868</b>	<b>56,39</b>	<b>9.633.571</b>	<b>62,92</b>	<b>10.601.240</b>	<b>63,15</b>	<b>59,58</b>
1	Belanja Pegawai	1.075.189		1.283.592		1.407.957		1.486.342		1.533.121		
2	Belanja Hibah	540.817		682.407		1.121.555		3.865.451		4.901.951		
3	Belanja bantuan sosial	72.471		47.628		99.096		44.990		32.555		
4	Belanja Bunga	296		168		4.422		6.036		5.109		
5	Belanja Bagi Hasil kpd Provinsi/kab/ Kota/Pemerintah Desa	1.883.301		2.326.860		2.674.049		2.702.288		3.081.718		
6	Belanja Bantuan Keuangan kpd Provinsi/kab/ Kota/Pemerintah Desa	746.138		1.503.834		1.237.765		1.477.432		986.233		
	belanja Tidak Terduga	0		25.257		45.023		51.032		60.552		
<b>B</b>	<b>BELANJA LANGSUNG</b>	<b>3.283.140</b>	<b>43,19</b>	<b>4.140.262</b>	<b>41,36</b>	<b>5.096.053</b>	<b>43,61</b>	<b>5.677.971</b>	<b>37,08</b>	<b>6.186.182</b>	<b>36,85</b>	<b>40,42</b>
1	Belanja Pegawai	483.187		668.598		895.166		1.019.269		1.164.943		
2	Belanja Barang dan Jasa	1.962.653		2.593.788		3.155.525		3.601.337		3.845.796		
3	Belanja Modal	837.300		877.877		1.045.362		1.057.365		1.175.443		

Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur

Keterangan: \*realisasi sampai dengan semester I

Berdasarkan tabel 3.11, diperoleh gambaran bahwa proporsi realisasi Belanja Tidak Langsung lebih besar dibanding realisasi Belanja Langsung, namun didalam komponen tidak langsung didominasi oleh belanja bagi hasil kepada Kabupaten/Kota yang merupakan instrumen dana perimbangan dari Pemerintah Provinsi kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dan belanja bantuan keuangan sebagai instrumen bagi Pemerintah Provinsi untuk membantu Pemerintah Kabupaten/Kota dalam melaksanakan kewenangannya sesuai dengan prioritas pembangunan Daerah Provinsi serta mengurangi disparitas wilayah.

### **3.2.2. Analisis Pembiayaan**

Pembiayaan Daerah merupakan transaksi keuangan yang dimaksudkan untuk menutupi selisih antara Pendapatan dan Belanja Daerah. Adapun pembiayaan tersebut bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran sebelumnya (SiLPA), pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman daerah, penerimaan kembali pemberian pinjaman dan penerimaan piutang daerah.

Penerimaan pembiayaan adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya, mencakup: sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA); pencairan dana cadangan; hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan; penerimaan pinjaman daerah; penerimaan kembali pemberian pinjaman; dan penerimaan piutang daerah.

Pengeluaran pembiayaan adalah pengeluaran yang akan diterima kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya, mencakup: pembentukan dana cadangan; penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah; pembayaran pokok utang; dan pemberian pinjaman daerah. Perkembangan Pembiayaan Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Timur sebagaimana tabel berikut.

Pembiayaan daerah, digunakan untuk menutup adanya defisit anggaran. Perkembangan defisit anggaran Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam kurun tahun 2009-2013 dapat digambarkan pada Tabel di bawah.

**Tabel 3.12**  
**Perkembangan Defisit Riil Anggaran**  
**Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2009-2013**

(dalam jutaan rupiah)

Uraian	2009 (Rp)	2010 (Rp)	2011 (Rp)	2012 (Rp)	2013 * (Rp)
Realisasi Pendapatan Daerah	7.827.694,82	9.777.104,16	11.493.375,58	15.551.059,77	17.390.237,95
Belanja Daerah	7.602.038,81	10.010.008,13	11.685.920,67	15.311.542,33	16.787.421,60
Pengeluaran Pembiayaan Daerah	355.903,66	287.643,63	148.325,00	445.483,33	540.833,33
<b>Defisit riil</b>	<b>(130.247,66)</b>	<b>(520.547,60)</b>	<b>(340.870,09)</b>	<b>(205.965,90)</b>	<b>61.983,02</b>

Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur

Keterangan: \*) data unaudit

Dari tabel 3.12 tersebut, terlihat bahwa terdapat defisit riil anggaranselama tahun 2009-2012 yang cenderung menurun. tahun 2009 defisit riil anggaran sebesar (Rp. 130,2 Milyar), tahun 2010 meningkat menjadi sebesar (Rp 520,5 Milyar), namun tahun 2011-2012 mengalami penurunan yaitu tahun 2011 menurun menjadi (Rp 340,8 Milyar) dan tahun 2012 menurun lagi menjadi (Rp 205,9 Milyar), sedangkan pada tahun 2013 mengalami surplus Rp Rp 61,9 Milyar.

Untuk menutupi defisit anggaran tersebut dilakukan optimalisasi pembiayaan melalui realisasi Penerimaan Pembiayaan dan realisasi Pengeluaran Pembiayaan sebagaimana tabel berikut.

**Tabel 3.13**  
**Komposisi Penutup Defisit Riil Anggaran**  
**Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2009-2013**

(dalam jutaan rupiah)

No.	Uraian	Proporsi dari total defisit riil				
		2009 (Rp)	2010 (Rp)	2011 (Rp)	2012 (Rp)	2013 * (Rp)
1.	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Tahun Anggaran sebelumnya	2.061.246,53	1.930.998,87	1.479.695,65	1.223.913,29	1.153.509,14
2.	Pencairan Dana Cadangan	0	41.500,00	0	0	600.000,00
3.	Hasil Penjualan Kekayaan Daerah Yang di Pisahkan	227.446,23	243.826,83	365.149,16	352.899,91	0
4.	Penerimaan Pinjaman Daerah	0	23.254,58	34.687,76	2.057,69	0
5.	Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman Daerah	0	4.500,00	50.400,00	133.504,06	0

Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur

Keterangan: \*) data unaudit



**Tabel 3.14**  
**Defisit Riil dan Penutup Defisit Riil Anggaran**  
**Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2009-2013**

(dalam jutaan rupiah)

NO	Uraian	2009	2010	2011	2012	2013*
		Realisasi (Rp)	Realisasi (Rp)	Realisasi (Rp)	Realisasi (Rp)	Realisasi (Rp)
1	<b>PENDAPATAN DAERAH</b>	<b>7.827.695,00</b>	<b>9.777.104,00</b>	<b>11.493.376,00</b>	<b>15.551.060,00</b>	17.390.237,95
2	<b>BELANJA DAERAH</b>	<b>7.602.039,00</b>	<b>10.010.008,00</b>	<b>11.685.921,00</b>	<b>15.311.542,00</b>	16.787.421,60
3	<b>Pengeluaran Pembiayaan Daerah</b>	<b>355.903,66</b>	<b>287.643,63</b>	<b>148.325,00</b>	<b>445.483,33</b>	540.833,33
<b>A.</b>	<b>Defisit Riil</b>	<b>(130.247,66)</b>	<b>(520.547,63)</b>	<b>(340.870,00)</b>	<b>(205.965,33)</b>	602.816,36
Ditutup oleh realisasi Penerimaan Pembiayaan :						
3.1.1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Daerah Tahun Sebelumnya (SiLPA)	2.061.246,53	1.930.998,87	1.479.695,65	1.223.913,29	152.617,18
3.1.2	Pencairan Dana Cadangan	0,00	41.500,00	0,00	0,00	600.000,00
3.1.3	Penerimaan Pinjaman Daerah	0,00	23.254,58	34.687,76	2.057,69	0,00
3.1.4	Penyertaan Modal (Investasi Daerah)	0,00	4.500,00	50.400,00	133.504,06	0,00
<b>B.</b>	<b>Total Realisasi Penerimaan</b>	<b>2.061.246,53</b>	<b>2.000.253,45</b>	<b>1.564.783,41</b>	<b>1.359.475,04</b>	<b>752.617,18</b>
<b>Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA)</b>		<b>1.930.998,87</b>	<b>1.479.705,82</b>	<b>1.223.913,41</b>	<b>1.153.509,71</b>	1.815.492,17

Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur

Keterangan: \*) data unaudit

Sedangkan perkembangan realisasi sisa lebih perhitungan anggaran pemerintah daerah Provinsi Jawa Timur pada kurun waktu 2009 – 2013 dapat dilihat pada tabel 3.16 berikut.

**Tabel 3.15**  
**Realisasi Sisa Lebih Perhitungan Anggaran**  
**Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2009-2013**

(dalam jutaan rupiah)

No.	Uraian	2009		2010		2011		2012		2013 *		Rata-rata Pert (%)
		Rp	% dari SiLPA	Rp	% dari SiLPA	Rp	% dari SiLPA	Rp	% dari SiLPA	Rp	% dari SiLPA	
1.	Jumlah SiLPA	2.061.246,53	100	1.930.998,87	100	1.479.695,65	100	1.223.913,29	100	1.153.509,14	100	
a.	Pelampauan penerimaan PAD	1.078.844,39	52,34	898.198,24	46,51	426.430,18	28,82	198.277,94	16,2	0,00		
b.	Pelampauan penerimaan dana perimbangan	44.116,00	2,14	33.067,16	1,71	115.518,09	7,81	236.993,73	19,36	0,00		
c.	Pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah	12.812,07	0,62	8.535,12	0,44	6.062,10	0,41	-128.035,59	-10,46	0,00		
d.	Sisa penghematan belanja atau akibat lainnya	793.126,41	38,48	498.095,03	25,79	619.870,81	41,89	845.769,01	69,1	0,00		

Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur

Keterangan: \* realisasi sampai dengan semester I

Dari tabel 3.15 di atas terlihat bahwa selama 5 tahun terakhir (2009-2013), sebagai tahun rujukan yang dijadikan bahan laporan keuangan pemerintah daerah, adanya kecenderungan peningkatan SiLPA (Sisa

Lebih Hasil Perhitungan Anggaran) pada setiap tahunnya. Berdasarkan ketentuan pasal 62 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Kondisi ini, sumber terjadinya SiLPA berasal dari pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan.

Dari 4 (empat) item SiLPA pada tabel diatas terdapat 2 item yang secara signifikan berkontribusi terhadap bertambahnya penerimaan SiLPA selama tahun 2009-2013, yakni dari : Pelampauan penerimaan PAD dan Sisa penghematan belanja atau akibat lainnya.

Di masa mendatang diharapkan SiLPA harus semakin menurun, karena dengan semakin menurunnya SiLPA merupakan salah satu indikasi semakin sinergisnya antara perencanaan dengan penganggaran. Selain itu semakin besar dana yang dikeluarkan untuk pembangunan maka akan memiliki multiplier effect yang besar bagi perekonomian dan kesejahteraan masyarakat Jawa Timur.

### **Pengeluaran Periodik Wajib dan Mengikat**

Realisasi pengeluaran wajib dan mengikat dilakukan untuk menghitung kebutuhan pendanaan belanja dan pengeluaran pembiayaan yang tidak dapat dihindari atau harus dibayar dalam suatu tahun anggaran.

Gambaran tentang realisasi pengeluaran wajib dan mengikat Provinsi Jawa Timur pada 5 (lima) tahun terakhir, tertuang pada tabel 3.16 sebagai berikut :

**Tabel 3.16**  
**Realisasi Belanja Wajib dan Mengikat**  
**Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2009-2013**

*(dalam jutaan rupiah)*

No.	Uraian	2009 (Rp)	2010 (Rp)	2011 (Rp)	2012 (Rp)	2013 * (Rp)	Rata-rata Pertumbuhan (%)
A	Belanja Tidak Langsung	3.378.300	4.190.234	5.051.233	7.878.215	9.346.686	29,80
1	Belanja Gaji dan Tunjangan	843.370	898.471	977.187	1.018.279	1.050.004	5,65
2	Belanja Insentif Pemungutan	93.038	238.608	206.237	210.762	232.145	38,81
3	Belanja Penerimaan Anggota dan Pimpinan DPRD serta	16.792	18.463	22.760	24.367	15.208	0,67

No.	Uraian	2009 (Rp)	2010 (Rp)	2011 (Rp)	2012 (Rp)	2013 * (Rp)	Rata-rata Pertumbuhan (%)
	Operasional KDH/WKDH						
4	Belanja Bunga	296	168	4.422	6.036	5.109	628,98
5	Belanja bagi hasil	1.883.301	2.326.860	2.674.049	2.702.288	3.081.718	13,39
6	Belanja Hibah (BOS)	540.817	682.407	1.121.555	3.865.451	4.901.951	90,50
7	Belanja Tidak Terduga	687	25.257	45.023	51.032	60.552	922,18
<b>B</b>	<b>Belanja Langsung</b>	<b>777.289</b>	<b>1.469.273</b>	<b>2.025.764</b>	<b>1.855.064</b>	<b>2.837.481</b>	42,86
1	Belanja Operasional Pelayanan (Rutin)	483.187	668.598	895.166	1.019.269	1.164.943	25,10
2	Belanja Pilgub	0	0	0	0	804.633	
3	Belanja BLUD	294.102	800.675	1.130.598	835.795	867.905	47,80
<b>C</b>	<b>Pembiayaan Pengeluaran</b>	<b>5.312</b>	<b>6.741</b>	<b>800</b>	<b>108.233</b>	<b>510.733</b>	3.434,95
1	Pembentukan Dana Cadangan	0	0	0	100.000	500.000	
2	Pembayaran Pokok Utang	5.312	6.741	800	8.233	10.733	224,58
<b>TOTAL (A+B+C)</b>		<b>4.160.900</b>	<b>5.666.248</b>	<b>7.077.797</b>	<b>9.841.512</b>	<b>12.694.901</b>	32,28

Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur  
Keterangan: \* data unaudit

Selama periode tahun 2009-2013, rata-rata pertumbuhan belanja wajib dan mengikat adalah 32,28% per tahun. Hal ini menunjukkan alokasi belanja untuk memenuhi belanja wajib dan mengikat cenderung mengalami peningkatan seiring dengan tuntutan peningkatan kualitas pelayanan publik yang harus dipenuhi.

### 3.3. KERANGKA PENDANAAN

Analisis kerangka pendanaan bertujuan untuk menghitung kapasitas total keuangan daerah, yang akan dialokasikan untuk mendanai belanja/pengeluaran periodik wajib dan mengikat serta prioritas utama dan program-program pembangunan jangka menengah daerah selama 5 (lima) tahun ke depan serta alokasi untuk belanja daerah dan pengeluaran daerah lainnya.

Langkah awal yang harus dilakukan adalah mengidentifikasi seluruh penerimaan daerah sebagaimana telah dihitung pada bagian di atas dan ke pos-pos mana sumber penerimaan tersebut akan dialokasikan.

Suatu kapasitas keuangan daerah adalah total pendapatan dan penerimaan daerah setelah dikurangkan dengan Kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan dan Kegiatan lanjutan yang akan didanai pada tahun anggaran berikutnya.

Proyeksi Lima Tahun kedepan Kapasitas Riil Kemampuan Keuangan Daerah dapat dilihat pada tabel 3.17 berikut.

**Tabel 3.17**  
**Kapasitas Riil Kemampuan Keuangan Daerah untuk Mendanai Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2014-2019**

(dalam jutaan rupiah)

No.	Uraian	Proyeksi						Rata2 Pertumbuhan per tahun (%)
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	
<b>I.</b>	<b>Pendapatan</b>	<b>19.284.161</b>	<b>20.691.379</b>	<b>22.145.386</b>	<b>23.708.869</b>	<b>25.285.660</b>	<b>26.873.822</b>	<b>6,86</b>
<b>A.</b>	<b>PAD</b>	<b>12.993.948</b>	<b>14.482.996</b>	<b>15.886.046</b>	<b>17.397.553</b>	<b>18.921.328</b>	<b>20.455.413</b>	<b>9,51</b>
A.1	Pajak Daerah	11.175.000	12.541.000	13.807.000	15.173.000	16.539.000	17.905.000	9,89
A.2	Retribusi daerah	105.270	104.823	109.042	111.657	115.697	118.360	2,38
A.3	Hasil Pengelolaan Kekayaan daerah yg Dipisahkan	339.968	353.566	367.709	382.417	397.714	413.623	4,00
A.4	Lain-lain PAD yang sah	1.373.710	1.483.607	1.602.295	1.730.479	1.868.917	2.018.430	8,00
<b>B.</b>	<b>Dana Perimbangan</b>	<b>3.459.731</b>	<b>3.407.813</b>	<b>3.458.770</b>	<b>3.510.746</b>	<b>3.563.762</b>	<b>3.617.838</b>	<b>0,90</b>
B.1	Dana bagi hasil pajak /bagi hasil bukan pajak	1.491.307	1.503.934	1.516.813	1.529.950	1.543.350	1.557.018	0,87
B.2	Dana alokasi umum	1.866.548	1.903.879	1.941.957	1.980.796	2.020.412	2.060.820	2,00
B.3	Dana alokasi khusus	101.876	-	-	-	-	-	
<b>C.</b>	<b>Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah</b>	<b>2.830.482</b>	<b>2.800.570</b>	<b>2.800.570</b>	<b>2.800.570</b>	<b>2.800.570</b>	<b>2.800.570</b>	<b>-0,21</b>
C.1	Hibah	30.812	23.150	23.150	23.150	23.150	23.150	-4,97
C.2	Dana penyesuaian dan otonomi khusus	2.799.670	2.777.420	2.777.420	2.777.420	2.777.420	2.777.420	-0,16
<b>D.</b>	<b>Pencairan dana cadangan (sesuai Perda)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>600.000</b>	<b>-</b>	
<b>E.</b>	<b>SiLPA</b>	<b>813.991</b>	<b>838.410</b>	<b>863.563</b>	<b>889.470</b>	<b>916.154</b>	<b>943.638</b>	<b>3,00</b>

F.	Total Penerimaan	20.098.151	21.529.790	23.008.949	24.598.339	26.801.814	27.817.460	6,73
G.	Belanja dan Pengeluaran Pembiayaan yang Wajib dan Mengikat serta Prioritas Utama	11.979.160	12.339.710	13.133.664	13.979.560	14.446.558	15.236.270	4,94
H.	Kapasitas Riil Kemampuan Keuangan Daerah	8.118.992	9.190.080	9.875.284	10.618.779	12.355.256	12.581.190	9,27

Sumber Data :

- BPKAD Provinsi Jatim, Point = A.4, B. (1,2,3), C.1, C.4, E, G, H.
- Dipenda Provinsi Jatim, Point = I.A.1, A.2, C.1.
- Biro Adm. Perekonomian Setdaprov Jatim, Point = A.3.

### 3.3.1. Kebijakan Pengelolaan Pendapatan Daerah

Dari Tabel 3.17 di atas diproyeksikan bahwa kapasitas kemampuan keuangan daerah Pemerintah provinsi Jawa Timur untuk 5 Tahun ke depan hingga berakhirnya masa berlaku RPJMD 2014-2019, Pendapatan Asli Daerah diproyeksikan meningkat rata-rata 9,73% per tahun, dengan asumsi pertumbuhan ekonomi rata-rata 6,75–7,59 persen per tahun, inflasi rata-rata 4,5–6 % per tahun. Dengan meningkatnya perekonomian yang diindikasikan dengan pertumbuhan ekonomi, maka potensi obyek pajak dan retribusi akan meningkat.

Untuk mencapai pendapatan daerah sebagaimana yang diproyeksikan pada Tabel 3.17 kebijakan pengelolaan pendapatan daerah diarahkan pada :

1. Memantapkan Kelembagaan dan Sistem Operasional Pemungutan Pendapatan Daerah.
2. Meningkatkan Pendapatan Daerah dengan intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber pendapatan yang memperhatikan aspek legalitas, keadilan, kepentingan umum, karakteristik daerah dan kemampuan masyarakat dengan memegang teguh prinsip-prinsip akuntabilitas dan transparansi.
3. Meningkatkan koordinasi secara sinergis di bidang Pendapatan Daerah dengan Pemerintah Pusat, SKPD Penghasil, Kabupaten dan Kota, serta POLRI.

4. Meningkatkan kinerja Badan Usaha Milik Daerah dalam upaya meningkatkan kontribusi secara signifikan terhadap Pendapatan Daerah.
5. Meningkatkan pelayanan dan perlindungan masyarakat sebagai upaya meningkatkan kesadaran masyarakat dalam membayar retribusi daerah.
6. Meningkatkan peran dan fungsi UPT dan Balai Penghasil dalam peningkatan pelayanan dan pendapatan.
7. Meningkatkan pengelolaan asset dan keuangan daerah.
8. Meningkatkan kinerja pendapatan daerah melalui penyempurnaan sistem administrasi dan efisiensi penggunaan anggaran daerah.
9. Meningkatkan kinerja pelayanan masyarakat melalui penataan organisasi dan tata kerja, pengembangan sumber daya pegawai yang profesional dan bermoral, serta pengembangan sarana dan fasilitas pelayanan prima dan melaksanakan terobosan untuk peningkatan pelayanan masyarakat.

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang merupakan revisi dari UU No. 34 Tahun 2000, jenis pendapatan asli daerah terdapat beberapa perubahan, yaitu: jenis pajak daerah menjadi 5 jenis meliputi Pajak Kendaraan Bermotor, BBNKB, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Pemanfaatan Air Permukaan, dan Pajak Rokok. Sedangkan untuk Retribusi Daerah telah ditentukan secara jelas jenis retribusi yang dapat dipungut. Jenis retribusi yang telah dilaksanakan saat ini, masih tetap berlaku, bahkan memungkinkan untuk lebih dikembangkan sesuai dengan peraturan dan kewenangan. Untuk Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah, sesuai dengan Undang-Undang tersebut mulai Tahun 2011 diserahkan pengelolaannya oleh Kabupaten/Kota.

Pendapatan daerah yang berasal dari dana perimbangan, khususnya dari dana bagi hasil pajak dan bukan pajak, kebijakan diarahkan pada optimalisasi dan revitalisasi sumber – sumber obyek pajak dan peningkatan pengelolaan sumberdaya alam dengan mengindahkan keberlanjutan dan pelestarian lingkungan.

### 3.3.2. Kebijakan Belanja Daerah

Dengan berpedoman pada prinsip-prinsip penganggaran, belanja daerah disusun melalui pendekatan anggaran kinerja yang berorientasi pada pencapaian hasil dari input yang direncanakan. Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas perencanaan anggaran serta menjamin efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran ke dalam program dan kegiatan. Dalam rangka mengatur penggunaan anggaran belanja daerah agar tetap terarah, efisien dan efektif, maka arah kebijakan belanja daerah tahun anggaran 2014-2019 sebagai berikut :

1. Pengelolaan belanja daerah sesuai dengan anggaran berbasis kinerja (*performance based*) untuk mendukung capaian target kinerja utama sebagaimana ditetapkan dalam RPJMD Provinsi Jawa Timur Tahun 2014-2019 dengan menganut prinsip akuntabilitas, efektif dan efisien dalam rangka mendukung penerapan anggaran berbasis kinerja;
2. Belanja daerah diprioritaskan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan Provinsi Jawa Timur yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan perundang-undangan;
3. Pemanfaatan belanja yang bersifat reguler/rutin diutamakan untuk memenuhi belanja yang bersifat mengikat antara lain pembayaran gaji PNS, belanja bagi hasil kepada kabupaten/kota, dan belanja operasional kantor dengan prinsip mengedepankan prinsip efisien dan efektif;
4. Stimulus belanja untuk pengembangan infrastruktur pedesaan;
5. Mengoptimalkan pemanfaatan belanja untuk penyelenggaraan urusan kewenangan Pemerintah Provinsi dan fasilitas bantuan keuangan, belanja bantuan hibah maupun belanja bantuan sosial untuk urusan non kewenangan Pemerintah Provinsi.

Berdasarkan proyeksi kapasitas kemampuan keuangan daerah, selanjutnya ditetapkan kebijakan alokasi dari kapasitas kemampuan keuangan daerah tersebut kedalam 3 Kelompok Prioritas, yaitu Prioritas I, Prioritas II dan Prioritas III. Adapun ketentuan prioritas anggaran sebagai berikut :

**Prioritas I**, dialokasikan untuk mendanai Pengeluaran Wajib dan Mengikat serta Prioritas Utama. Belanja periodik yang wajib dan mengikat adalah pengeluaran yang wajib dibayar serta tidak dapat ditunda pembayarannya dan dibayar setiap tahun oleh Pemerintah Daerah seperti gaji dan tunjangan pegawai serta Belanja Penerimaan Anggota dan Pimpinan DPRD serta Operasional KDH/WKDH, belanja bunga, belanja

bagi hasil dengan Kab/Kota, belanja hibah pendidikan (BOS), belanja tidak terduga, belanja operasional rutin, belanja operasional BLUD dan belanja untuk penyelenggaraan Pemilihan Gubernur di tahun 2018 serta pengeluaran pembiayaan untuk pembayaran pokok utang dan pembentukan dana cadangan. Pengeluaran wajib dan mengikat untuk 5 tahun mendatang dapat dilihat pada tabel 3.18 berikut :

**Tabel 3.18**  
**Pengeluaran Periodik, Wajib dan Mengikat serta Prioritas Utama**  
**Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2014 - 2019**

*(dalam jutaan rupiah)*

No.	Uraian	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Rata2 Pertumbuhan per tahun (%)
<b>A</b>	<b>Belanja Tidak Langsung</b>	<b>9.863.003</b>	<b>10.131.482</b>	<b>10.801.088</b>	<b>11.521.904</b>	<b>13.163.071</b>	<b>13.026.176</b>	<b>5,84</b>
1	Belanja Gaji dan Tunjangan	1.662.622	1.828.884	2.011.772	2.212.949	2.434.244	2.677.669	10,00
2	Belanja Insentif Pemungutan	296.408	337.375	375.481	416.540	457.641	498.701	10,98
3	Belanja Penerimaan Anggota dan Pimpinan DPRD serta Operasional KDH/WKDH	19.491	21.724	23.829	26.096	28.382	30.683	9,51
4	Belanja Bunga	4.175	-	-	-	-	-	
5	Belanja bagi hasil dengan Kab / Kota	5.038.837	5.066.079	5.512.585	5.988.899	6.465.384	6.941.703	6,66
6	Belanja Hibah (BOS)	2.777.420	2.777.420	2.777.420	2.777.420	2.777.420	2.777.420	0,00
7	Belanja Hibah (Pilgub)	-	-	-	-	900.000	-	
8	Belanja Tidak Terduga	64.050	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	11,23
<b>B</b>	<b>Belanja Langsung</b>	<b>2.105.424</b>	<b>2.108.228</b>	<b>2.132.576</b>	<b>2.157.656</b>	<b>2.183.487</b>	<b>2.210.094</b>	<b>3,41</b>
1	Belanja Operasional Pelayanan (Rutin)	787.983	811.623	835.972	861.051	886.882	913.489	3,00
2	Belanja BLUD	1.185.652	1.296.605	1.296.605	1.296.605	1.296.605	1.296.605	1,87
3	Belanja DID	22.250	-	-	-	-	-	
4	Belanja DAK	101.876	-	-	-	-	-	
5	Belanja WISMP	7.662	-	-	-	-	-	
<b>C</b>	<b>Pembiayaan Pengeluaran</b>	<b>10.733</b>	<b>100.000</b>	<b>200.000</b>	<b>300.000</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	
1	Pembentukan Dana Cadangan	-	100.000	200.000	300.000	-	-	
2	Pembayaran Pokok Utang	10.733	-	-	-	-	-	
	<b>TOTAL (A+B+C)</b>	<b>11.979.160</b>	<b>12.339.710</b>	<b>13.133.664</b>	<b>13.979.560</b>	<b>15.346.558</b>	<b>15.236.270</b>	<b>4,99</b>

Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur



**Prioritas II**, dialokasikan untuk pendanaan program prioritas dalam rangka pencapaian visi dan misi Gubernur dan Wakil Gubernur 2014-2019, yaitu "Jawa Timur Lebih Sejahtera, Berakhlak, Berkeadilan, Mandiri dan Berdaya Saing". Di samping itu, prioritas II juga diperuntukkan bagi prioritas belanja yang wajib sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta program prioritas dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang paling berdampak luas pada masing-masing segementasi masyarakat yang dilayani sesuai dengan prioritas dan permasalahan yang dihadapi berhubungan dengan layanan dasar serta tugas dan fungsi SKPD.

Kebijakan alokasi anggaran untuk prioritas II diarahkan pada :

- a) Sektor-sektor peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang berkualitas, serta mengembangkan sistem jaminan sosial, terutama bagi masyarakat miskin.
- b) Pembangunan infrastruktur pedesaan yang mendukung pembangunan sektor pertanian, dan pencegahan terhadap bencana alam, serta sekaligus yang dapat memperluas lapangan kerja di pedesaan.
- c) Peningkatan kesejahteraan masyarakat, penanganan kemiskinan dan peningkatan ketahanan pangan melalui revitalisasi sektor pertanian, peternakan, perikanan, perkebunan dan kehutanan, penguatan struktur ekonomi pedesaan berbasis potensi lokal, pemberdayaan koperasi dan UMKM, serta dukungan infrastruktur pedesaan.
- d) Menjaga daya dukung dan daya tampung lingkungan diarahkan pada kegiatan-kegiatan pengurangan pencemaran lingkungan, mitigasi bencana, pengendalian alih fungsi lahan dan pengendalian eksploitasi yang berlebihan terhadap sumber daya alam.

**Prioritas III**, merupakan prioritas yang dimaksudkan untuk alokasi belanja-belanja untuk memenuhi ketentuan kebijakan pendampingan terhadap program-program Pemerintah Pusat sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku dan belanja tidak langsung yang dilakukan dengan prinsip pengembangan Kemitraan Pembiayaan antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kabupaten/Kota melalui pendekatan sektoral dan spasial, yang meliputi hal-hal sebagai berikut :

- a) Mengalokasikan belanja subsidi yang digunakan untuk menganggarkan bantuan biaya produksi/distribusi kepada perusahaan/lembaga tertentu agar harga jual produksi dan jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak;

- b) Mengalokasikan belanja bantuan sosial yang digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- c) Mengalokasikan belanja hibah yang digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah daerah, dan kelompok masyarakat perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya;
- d) Mengalokasikan belanja bantuan keuangan kepada kabupaten dan kota dan Pemerintah Desa yang digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari Provinsi kepada kabupaten dan kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya. Belanja bantuan keuangan kepada kabupaten dan kota dan Pemerintah Desa diarahkan dalam rangka mendukung Kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Berdasarkan uraian di atas, maka alokasi kapasitas keuangan daerah menurut kelompok prioritas disajikan melalui tabel 3.19 sebagai berikut:

**Tabel 3.19**  
**Rencana Alokasi Kapasitas Keuangan Daerah Menurut Kelompok Prioritas**  
**Tahun 2015 s/d 2019**

*(Juta Rupiah)*

NO	URAIAN	Tahun 2015		Tahun 2016		Tahun 2017		Tahun 2018		Tahun 2019	
		Rp	%	Rp	%	Rp	%	Rp	%	Rp	%
I	<b>PRIORITAS I</b>	<b>12.339.710</b>	<b>57,31</b>	<b>13.133.664</b>	<b>57,08</b>	<b>13.979.560</b>	<b>56,83</b>	<b>15.346.558</b>	<b>55,40</b>	<b>15.236.270</b>	<b>54,77</b>
I.1	BELANJA TIDAK LANGSUNG	10.131.482		10.801.088		11.521.904		12.263.071		13.026.176	
I.2	BELANJA LANGSUNG	2.108.228		2.132.576		2.157.656		3.083.487		2.210.094	
I.3	PENGELUARAN PEMBIAYAAN DAERAH	100.000		200.000		300.000		0		0	
II	<b>PRIORITAS II</b>	<b>9.040.080</b>	<b>41,99</b>	<b>9.725.284</b>	<b>42,27</b>	<b>10.468.779</b>	<b>42,56</b>	<b>12.205.256</b>	<b>44,06</b>	<b>12.431.190</b>	<b>44,69</b>
II.1	BELANJA TIDAK LANGSUNG	3.581.519		3.616.191		3.654.263		4.596.003		3.741.699	
II.2	BELANJA LANGSUNG	5.458.561		6.109.094		6.814.516		7.609.253		8.689.492	
III	<b>PRIORITAS III</b>	<b>150.000</b>	<b>0,70</b>	<b>150.000</b>	<b>0,65</b>	<b>150.000</b>	<b>0,61</b>	<b>150.000</b>	<b>0,54</b>	<b>150.000</b>	<b>0,54</b>
III.1	BELANJA TIDAK LANGSUNG	50.000		50.000		50.000		50.000		50.000	
III.2	PENGELUARAN PEMBIAYAAN DAERAH	100.000		100.000		100.000		100.000		100.000	
IV	<b>JUMLAH</b>	<b>21.529.790</b>		<b>23.008.949</b>		<b>24.598.339</b>		<b>27.701.814</b>		<b>27.817.460</b>	

Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur, Data Diolah

Secara keseluruhan kerangka pendanaan pembangunan Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2015-2019 disajikan pada tabel berikut ini:

**Tabel 3.21**  
**Rencana Penggunaan Kapasitas Riil Kemampuan Keuangan Daerah**  
**Provinsi Jawa Timur Tahun 2015 - 2019**

(Juta Rupiah)

No.	Uraian	Proyeksi						Rata2 Pertumbuhan per tahun (%)
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	
<b>A.</b>	<b>Belanja Tidak Langsung</b>	<b>3.600.000</b>	<b>3.631.519</b>	<b>3.633.725</b>	<b>3.636.086</b>	<b>3.638.613</b>	<b>3.641.315</b>	<b>0,29</b>
A.1	Belanja Hibah	1.750.000	1.750.000	1.750.000	1.750.000	1.750.000	1.750.000	0,00
A.2	Belanja Bantuan Sosial	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	0,00
A.3	Bantuan Keuangan Kab/Kota/Desa	1.800.000	1.831.519	1.833.725	1.836.086	1.838.612	1.841.315	0,57
<b>B.</b>	<b>Belanja Langsung</b>	<b>4.548.705</b>	<b>5.597.612</b>	<b>6.248.145</b>	<b>6.953.567</b>	<b>7.748.303</b>	<b>8.828.542</b>	<b>17,84</b>
B.1	Belanja Prioritas Pembangunan	2.335.647	2.658.318	2.883.392	3.132.115	3.287.938	4.087.826	15,05
B.2	Belanja Mengikat bersumber dari DBHCHT	435.736	343.406.	343.406.	343.406	343.406	343.406	
B.3	Belanja Mengikat bersumber dari Pajak Rokok (50% pajak rokok)	217.500	217.500	217.500	217.500	217.500	217.500	0,00
B.4	Belanja Mengikat bersumber dari DAK	101.876	101.876	101.876	101.876	101.876	101.876	0,00
B.5	Belanja Mengikat bersumber dari DID	22.250	22.250	22.250	22.250	22.250	22.250	0,00
B.6	Belanja Mengikat bersumber dari WISMP	7.662	-	-	-	-	-	
B.7	Belanja Fungsi Pendidikan (20%)	949.988	1.563.363	1.859.195	2.177.073	2.617.768	2.820.897	32,15
B.8	Belanja Fungsi Kesehatan (10%x total belanja daerah - total gaji pegawai)	478.046	690.898	820.525	959.347	1.157.565	1.234.786	26,88
<b>C.</b>	<b>Pengeluaran Pembiayaan</b>	<b>152.000</b>	<b>100.000</b>	<b>100.000</b>	<b>100.000</b>	<b>100.000</b>	<b>100.000</b>	
C.1	Penyertaan Modal dan Dagulir	152.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	
<b>F.</b>	<b>Total Belanja</b>	<b>8.300.705</b>	<b>9.329.131</b>	<b>9.981.870</b>	<b>10.689.653</b>	<b>11.486.916</b>	<b>12.569.858</b>	<b>10,84</b>

Sumber : BPKAD Provinsi Jawa Timur, Data Diolah

### **3.3.3. Kebijakan Pembiayaan Daerah**

Kebijakan pembiayaan daerah, dari aspek penerimaannya akan diarahkan untuk meningkatkan akurasi pembiayaan yang bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran sebelumnya (SiLPA), pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman daerah, penerimaan kembali pemberian pinjaman dan penerimaan piutang daerah.

SiLPA tahun 2015-2019 diproyeksikan sebesar tumbuh rata-rata per tahun sebesar 3% dengan tahun dasar 2014, namun demikian tahun-tahun mendatang proses perencanaan dan penganggaran diharapkan akan menjadi lebih baik dan sistem pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan sudah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau dengan asumsi bahwa SiLPA harus mampu menutup defisit anggaran yaitu maksimal 6% dari total APBD.

Terkait dengan pinjaman daerah, Pemerintah Pusat telah membuka kesempatan bagi pemerintah daerah yang memenuhi persyaratan, untuk melakukan pinjaman sebagai salah satu instrumen pendanaan pembangunan daerah. Hal ini bertujuan untuk mempercepat pembangunan daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Namun demikian, mengingat adanya konsekuensi kewajiban yang harus dibayar atas pelaksanaan pinjaman pemerintah daerah dimaksud, seperti angsuran pokok, biaya bunga, denda, dan biaya lainnya, pemerintah daerah akan terus mengedepankan prinsip kehati-hatian (*prudential management*), profesional, dan tepat guna dalam penggunaan potensi pinjaman daerah tersebut agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi keuangan daerah.

Selain itu juga dibuka peluang bagi pemerintah daerah untuk menggalang dana pinjaman pemerintah daerah yang bersumber dari masyarakat sebagai salah satu sumber pendanaan daerah. Sumber pendanaan tersebut adalah obligasi daerah untuk mendanai investasi sektor publik yang menghasilkan penerimaan dan memberikan manfaat bagi masyarakat.

Pada aspek pengeluaran pembiayaan, sebagai pengeluaran yang akan diterima kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya, akan mencakup: pembentukan dana cadangan; penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah; pembayaran pokok utang; dan pemberian pinjaman daerah.

Untuk itu kebijakan pengeluaran pembiayaannya meliputi : Pengeluaran pembiayaan direncanakan untuk pembayaran hutang pokok yang jatuh tempo, penyertaan modal BUMD disertai dengan revitalisasi dan restrukturisasi kinerja BUMD dan pendayagunaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan dalam rangka efisiensi pengeluaran pembiayaan termasuk kajian terhadap kelayakan BUMD, dan Dana Bergulir (Kredit Program).