

# BAB 3 GAMBARAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAN KERANGKA PENDANAAN DAERAH

## 3.1 Kinerja Keuangan Masa Lalu

Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikator keberhasilan pembangunan yang terus diupayakan guna pencapaian pemerataan pembangunan di daerah. Berbagai potensi yang dimiliki daerah merupakan unsur yang sangat strategis apabila dapat didayagunakan serta dimanfaatkan secara optimal guna meningkatkan pendapatan daerah.

Pendapatan daerah yang merupakan unsur penting dalam mendukung penyediaan kebutuhan belanja daerah untuk pembangunan diupayakan untuk dapat memanfaatkan momentum pertumbuhan ekonomi yang akan memberikan konsekuensi logis bagi peningkatan potensi penerimaan daerah.

Disamping itu, dalam upaya peningkatan penerimaan pendapatan daerah khususnya dari pos pajak dan retribusi daerah, memperhatikan efek terhadap kondisi sosio-ekonomi masyarakat dan sedapat mungkin tidak membebani masyarakat, sehingga potensi munculnya efek distorsi ekonomi yang kontra produktif yang akan sangat merugikan dapat dihindari.

### 3.1.1. Kinerja Pelaksanaan APBD

#### a. Pendapatan Daerah

##### 1) Pendapatan Asli Daerah (PAD)

- a) Dalam target PAD mempertimbangkan realisasi penerimaan tahun lalu, potensi dan asumsi pertumbuhan ekonomi yang dapat mempengaruhi masing-masing jenis penerimaan daerah;
- b) Dalam upaya peningkatan PAD, Pemerintah Daerah tidak menetapkan kebijakan yang memberatkan dunia usaha dan masyarakat. Upaya tersebut ditempuh melalui:
  - Penyederhanaan sistem dan prosedur administratif pemungutan pajak dan retribusi daerah;
  - Peningkatan ketaatan wajib pajak dan pembayar retribusi daerah;
  - Peningkatan pengendalian dan pengawasan atas pemungutan PAD;
  - Peningkatan kualitas kemudahan, ketepatan dan kecepatan pelayanan.
- c) Dalam realisasi pendapatan daerah dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan memperhatikan:
  - Perhitungan secara rasional rencana hasil pengelolaan kekayaan daerah dengan nilai kekayaan daerah yang disertakan;
  - Fungsi penyertaan modal tersebut;

- Pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan dan belum dimanfaatkan untuk dikelola atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga dalam rangka meningkatkan PAD;
  - d) Komisi, rabat, potongan atau penerimaan lain dengan nama dan dalam bentuk apapun yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat penjualan, tukar menukar, asuransi dan/atau pengadaan barang dan jasa termasuk penerimaan bunga, jasa giro atau penerimaan lain sebagai akibat penyimpanan dana pada bank serta penerimaan dari hasil penggunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan merupakan PAD;
  - e) Untuk Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) seperti Rumah Sakit Umum Daerah, maka penerimaannya dicantumkan dalam komponen pendapatan lain-lain PAD yang sah.
- 2) Dana Perimbangan
- Sebagaimana kebijakan Pemerintah Pusat, bahwa dalam rangka pelaksanaan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepada daerah diberikan dana perimbangan melalui APBN yang bersifat transfer dengan prinsip *money follow function*. Salah satu tujuan pemberian dana perimbangan tersebut adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dengan daerah dan antar daerah, serta meningkatkan kapasitas daerah dalam menggali potensi ekonomi daerah.
- Penganggaran pendapatan yang bersumber dari dana perimbangan dalam APBD tahun anggaran untuk tahun depan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:
- a) Mengingat penetapan pagu definitif dana perimbangan tahun anggaran yang akan datang dari Pemerintah Pusat direncanakan sekitar bulan Oktober tahun berjalan, maka pencantuman pagu dana perimbangan dalam penyusunan APBD Kabupaten Demak untuk anggaran tahun yang akan datang melakukan proyeksi anggaran dasar alokasi definitif dana perimbangan tahun berjalan.
  - b) Untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan belanja pegawai yang meliputi gaji pokok dan tunjangan PNSD, maka dalam realisasi pendapatan dari komponen DAU memperhitungkan kenaikan gaji pokok PNSD dan gaji ke 13
- 3) Lain - lain Pendapatan Daerah Yang Sah
- a) Pemerintah Kabupaten Demak dalam menetapkan pendapatan bagi hasil yang diterima dari provinsi pada yang akan datang, menggunakan pagu tahun anggaran berjalan. Sedangkan bagian pemerintah kabupaten yang belum direalisasikan oleh pemerintah provinsi akibat pelampauan target tahun anggaran berjalan ditampung dalam Perubahan APBD tahun anggaran berjalan;
  - b) Pencantuman rencana penerimaan hibah berupa uang dalam APBD tahun anggaran berjalan didasarkan atas Naskah Perjanjian Hibah (NPH);

- c) Pemerintah Daerah menganggarkan dana alokasi umum, dana bagi hasil, dana hibah, dana darurat dan sumbangan pihak ketiga pada Satuan Kerja Pengelolaan Keuangan Daerah (SKPKD).

**b. Target Pendapatan**

Pendapatan Daerah dari komponen PAD meningkat setiap tahunnya, namun proporsi PAD bagi pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan masih relatif kecil dibandingkan dengan sumber pendapatan dari dana perimbangan, sehingga dependensi sumber pendapatan dari Pemerintah Pusat masih sangat tinggi. Kondisi demikian merupakan tantangan sekaligus peluang yang perlu disikapi dengan usaha keras agar kontribusi PAD terhadap sumber pendapatan daerah mencapai titik keseimbangan.

**Tabel III - 1  
Rata-rata Pertumbuhan Realisasi Pendapatan Daerah  
Kabupaten Demak**

No	Uraian	2006	2007	2008	2009	2010	Rata2 Pertum- buan
1	PENDAPATAN	525,152,488,408	618,252,152,703	694,567,717,972	739,925,740,035	851,849,293,425	5,63%
1.1	Pendapatan Asli Daerah	33,811,855,276	34,892,163,617	43,820,940,478	50,235,869,718	56,698,399,308	8,07 %
1.1.1	Pajak Daerah	8,008,266,775	7,696,439,338	9,959,587,626	13,058,547,999	13,472,716,328	8,11 %
1.1.2	Retribusi Daerah	15,948,778,416	16,750,177,109	19,901,736,282	25,779,325,692	30,283,157,461	9,47 %
1.1.3	Hasil Pengelolaan Keuangan Daerah yang Dipisahkan	1,644,081,139	1,520,632,350	2,177,083,657	3,111,019,099	4,033,059,585	11,85 %
1.1.4	Lain-lain PAD yang Sah	8,210,728,946	8,924,914,820	11,782,532,913	8,286,976,928	8,909,465,934	1,57 %
1.2	Dana Perimbangan	464,057,166,943	524,308,321,108	581,445,539,122	678,588,404,259	601,421,955,631	4,57 %
1.2.1	Dana Bagi Hasil Pajak	25,768,768,040	33,101,758,706	32,995,563,356	39,863,702,520	51,389,419,631	9,79 %
1.2.2	Dana Bagi Hasil Bukan Pajak	505,398,903	801,562,402	1,655,664,766	7,450,003,633	-	-
1.2.3	Dana Alokasi Umum	408,453,000,000	438,288,000,000	483,239,311,000	488,814,489,000	493,497,336,000	3,45 %
1.2.4	Dana Alokasi Khusus	29,330,000,000	52,117,000,000	63,555,000,000	71,896,000,000	56,535,200,000	9,62 %
1.2.5	Pendapatan Transfer dr Pemrov	-	-	-	70,564,209,106	-	-
1.3	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	27,283,466,189	59,051,667,978	69,301,238,372	11,101,466,058	72,846,605,531	12,51 %
1.3.1	Hibah	-	-	-	-	543,310,050	-
1.3.2	Dana Darurat	-	5,000,000,000	-	-	-	-
1.3.3	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemda lainnya	27,283,466,189	23,831,941,559	29,788,119,639	-	-	2,64 %
1.3.4	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	-	5,000,000,000	11,997,498,800	-	-	-
1.3.5	Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemda lainnya	-	25,219,726,419	27,515,619,933	11,101,466,058	72,303,295,481	0,16 %

Dari tabel tersebut di atas dapat diketahui bahwa Rata-rata Pertumbuhan Realisasi Pendapatan Daerah Kabupaten Demak tahun 2006 – 2010 sebesar 5,63%. Pendapatan Asli Daerah (PAD) mengalami peningkatan rata-rata sebesar 8,07%. Pada tahun 2006 penerimaan pendapatan sebesar Rp 33.811.855.276,-, kemudian tahun 2007 penerimaan meningkat menjadi Rp 34.892.163.617,-, tahun 2008 meningkat lagi menjadi Rp 43.820.940.478,- kemudian tahun 2009 penerimaan sebesar 50.235.869.718,- serta pada tahun 2010 sebesar Rp 56.398.399.308,-. Peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 2010 dari tahun sebelumnya sebesar Rp 6.162.529.590,- atau sebesar 10,93 %.

Sedangkan untuk dana perimbangan dari tahun 2006 – 2010 terjadi peningkatan secara fluktuatif rata-rata sebesar 4,57% per tahun. Dari data yang ada, tahun 2006 penerimaan sebesar Rp 464.057.166.943,- meningkat menjadi Rp 524.308.321.108,- pada tahun

2007 dan pada tahun 2008 meningkat menjadi Rp 581.445.539.122, sedangkan pada tahun 2009 meningkat menjadi Rp 678.588.404.259,- Pada tahun 2010 mengalami penurunan menjadi sebesar Rp 601.421.955.631 atau mengalami penurunan sebesar 12,83% dari tahun sebelumnya.

Penerimaan pendapatan daerah dari lain-lain yang sah, Kabupaten Demak selama lima tahun terakhir mengalami peningkatan yang cukup pesat. Penerimaan pendapatan selama lima tahun dari tahun 2006 – 2010, terjadi peningkatan sebesar Rp 166.445.472.297,- atau 85,92% dengan rata-rata 17,18% per tahun.

### **c. Permasalahan dan Pemecahan Masalah**

#### **1. Permasalahan**

- a) Keterbatasan potensi Sumber Daya Alam (SDA) yang ada di Kabupaten Demak;
- b) Minimnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga ketergantungan kepada anggaran dari Pemerintah Pusat sangat besar;
- c) Masih rendahnya tingkat kesadaran masyarakat dalam membayar pajak, retribusi dan penerimaan lain-lain;
- d) Pengelolaan pendapatan daerah yang belum efektif.

#### **2. Pemecahan Masalah**

- a) Mencari dan menggali potensi pajak dan retribusi daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah;
- b) Merevisi Peraturan Daerah yang berkaitan dengan pajak dan retribusi daerah yang besaran tarifnya sudah tidak relevan lagi;
- c) Mengefektifkan pengelolaan pendapatan daerah;
- d) Keterbatasan potensi Sumber Daya Alam (SDA) yang ada di Kabupaten Demak;
- e) Minimnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga ketergantungan kepada anggaran dari Pemerintah Pusat sangat besar;
- f) Masih rendahnya tingkat kesadaran masyarakat dalam membayar pajak, retribusi dan penerimaan lain-lain;
- g) Pengelolaan pendapatan daerah yang belum efektif.

### **d. Upaya Mencapai Target Pendapatan**

Arah kebijakan yang dilakukan dalam pengelolaan pendapatan daerah tahun 2009 adalah:

1. Pemetaan, intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber pendapatan daerah;
2. Pengembangan dan peningkatan pengelolaan BUMD Perusahaan Daerah;
3. Perbaikan sistem dan prosedur pemungutan pajak dan retribusi;
4. Peningkatan efisiensi dan efektivitas pelayanan perizinan investasi melalui Kantor Pelayanan Pajak Terpadu;

5. Peningkatan profesionalisme sumberdaya manusia aparatur pengelola pendapatan;
6. Pengembangan fasilitas, sarana dan prasarana untuk meningkatkan investasi dan sumber-sumber pendapatan baru;
7. Peningkatan koordinasi antar SKPD Pengelola Pendapatan Daerah;
8. Evaluasi, revisi, dan reformulasi berbagai regulasi kebijakan daerah yang berpotensi menghambat efisiensi dan efektivitas sumber-sumber pendapatan daerah.

Berdasarkan kebijakan pendapatan daerah dan strategi tersebut di atas, prioritas yang dilaksanakan dalam mencapai target pendapatan daerah adalah sebagai berikut:

- a. Peningkatan penerimaan PAD diprioritaskan melalui intensifikasi terhadap pajak dan retribusi daerah;
- b. Peningkatan kapasitas sumber daya manusia, diprioritaskan pada upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia, aparatur untuk mendorong peningkatan kinerja pelayanan kepada masyarakat wajib pajak dan wajib retribusi. Dengan strategi dan prioritas ini diharapkan akan meningkatkan kepuasan wajib pajak dan wajib retribusi yang pada akhirnya akan mendorong kesadaran wajib pajak dan wajib retribusi untuk membayar pajak dan retribusi daerah;
- c. Peningkatan pengawasan terhadap pengelolaan pendapatan daerah. Dengan strategi dan prioritas ini diharapkan target pendapatan dan penerimaan asli daerah dapat dicapai dengan tepat waktu.

Berbagai upaya intensifikasi dan ekstensifikasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Demak sejak tahun 2006 sampai dengan saat ini telah mampu meningkatkan pendapatan asli daerah setiap tahun dengan laju pertumbuhan yang cukup signifikan. Demikian pula upaya untuk meningkatkan pendapatan daerah dari dana perimbangan dan pendapatan daerah lainnya dilakukan melalui konsultasi dan koordinasi dengan pemerintah provinsi dan pemerintah pusat yang hasilnya mampu meningkatkan alokasi dana sebagai sumber pendapatan daerah. Namun untuk alokasi dana perimbangan pada setiap tahunnya disesuaikan dengan perkembangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) baik yang bersumber dari Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) serta Dana Penyesuaian yang dihitung berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

## **2. Belanja Daerah**

### **a. Kebijakan Belanja Daerah**

Belanja daerah disusun dengan pendekatan prestasi kerja yang berorientasi pada pencapaian hasil dari input yang direncanakan, sehingga dalam penyusunan APBD Kabupaten Demak mengutamakan pada pencapaian hasil melalui program dan

kegiatan (Belanja Langsung) dari pada Belanja Tidak Langsung (Non Gaji Pokok dan Tunjangan)

**1) Belanja Tidak Langsung**

a) Belanja Pegawai

- (1) Untuk mengantisipasi adanya kenaikan gaji berkala, tunjangan keluarga, mutasi dan penambahan PNSD, maka diperhitungkan *acress* yang besarnya dibatasi maksimum 2,5% dari jumlah belanja pegawai (Gaji pokok dan tunjangan);
- (2) Besarnya penanggaran gaji pokok dan tunjangan PNSD disesuaikan dengan hasil rekonsiliasi jumlah pegawai dan belanja pegawai yang sudah dilakukan dalam rangka perhitungan DAU Tahun Anggaran 2010 dan memperhitungkan rencana kenaikan gaji pokok dan tunjangan PNSD yang ditetapkan pemerintah;
- (3) Untuk mengantisipasi pengangkatan CPNSD, pemerintah menganggarkan belanja pegawai dalam APBD sesuai kebutuhan pengangkatan CPNSD dan farmasi pegawai tahun 2010;
- (4) Dalam merencanakan anggaran tambahan penghasilan hanya untuk PNSD/CPNSD dengan pertimbangan beban kerja, tempat bertugas, kondisi kerja, kelangkaan profesi, prestasi kerja dan/atau pertimbangan obyektif lainnya, yang kriteria dan besarnya ditetapkan dengan Peraturan Bupati.
- (5) Penyediaan anggaran untuk penyelenggaraan asuransi kesehatan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2003 tentang Subsidi dan Iuran Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Asuransi Kesehatan bagi Pegawai Negeri Sipil dan Penerima Pensiun serta Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 616.A/MENKES/SKB/VI/2004 Nomor 155A Tahun 2004 tentang Tarif Pelayanan Kesehatan bagi Peserta PT Askes (Persero) dan Anggota Keluarganya di Puskesmas dan di Rumah Sakit Daerah Pemerintah Daerah. Sedangkan untuk asuransi jiwa bagi PNS atau yang sejenis tidak dianggarkan dalam APBD Kabupaten Demak.

b) Penganggaran penghasilan dan penerimaan lain Pimpinan dan Anggota DPRD serta belanja penunjang kegiatan didasarkan pada:

- (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2007;
- (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah, Penanggaran dan

Pertanggungjawaban Penggunaan Belanja Penunjang Operasional Pimpinan DPRD serta Tata Cara Pengembalian Tunjangan Komunikasi Intensif dan Dana Operasional.

- (3) Belanja Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berpedoman pada ketentuan sebagai berikut:
- (4) Penganggaran belanja kepala daerah dan wakil kepala daerah didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- (5) Biaya penunjang Operasional Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000, termasuk didalamnya adalah biaya penunjang operasional Wakil Kepala Daerah.

c) Belanja Bunga

Pada APBD Kabupaten Demak tidak menganggarkan pembayaran bunga pinjaman.

d) Belanja Subsidi

Pemberian subsidi hanya diperuntukkan kepada perusahaan/lembaga tertentu yang bertujuan untuk membantu biaya produksi agar harga jual produksi/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat seperti subsidi air bersih, pelayanan listrik desa dan kebutuhan pokok masyarakat lainnya. Dalam menetapkan belanja subsidi, pemerintah daerah melakukan pengkajian terlebih dahulu sehingga pemberian subsidi dapat tepat sasaran.

e) Belanja Hibah

- (1) Pemberian hibah untuk mendukung fungsi penyelenggaraan pemerintah daerah yang dilakukan oleh pemerintah (instansi vertikal seperti TMMD dan KPUD), semi pemerintah (seperti PMI, KONI, Pramuka, KORPRI dan PKK), perusahaan daerah serta masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, dianggarkan dalam APBD;
- (2) Dalam menentukan organisasi atau lembaga yang akan diberi hibah dilakukan secara selektif dan rasional dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah;
- (3) Dalam rangka akuntabilitas, maka pemberian hibah dilengkapi dengan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) antara pemerintah daerah dengan penerima hibah serta kewajiban penerima hibah bertanggung jawabkan penggunaan dana yang diterima, sebagaimana ditetapkan dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor: 900/2677/SJ tanggal 8 Nopember 2007 tentang Hibah dan Bantuan Daerah;

f) Belanja Bantuan Sosial

- (1) Dalam rangka meningkatkan kualitas kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat, pemerintah daerah memberikan bantuan sosial kepada kelompok/anggota masyarakat secara selektif/tidak mengikat dan jumlahnya dibatasi;
- (2) Untuk penganggaran bantuan keuangan kepada partai politik mengacu pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemberian bantuan keuangan kepada partai politik.

g) Belanja Bagi Hasil

Untuk menanggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan kabupaten kepada pemerintah desa disesuaikan dengan rencana pendapatan.

h) Belanja Bantuan Keuangan

- (1) Paling sedikit 10% dari Bagian Dana Perimbangan yang diterima Pemerintah Kabupaten Demak diberikan secara umum kepada seluruh desa-desa yang tersebar di Wilayah Kabupaten Demak dalam bentuk bantuan keuangan berupa Alokasi Dana Desa(ADD) yang pembagiannya dilakukan secara proporsional, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 68 ayat(1) Peraturan Pemerintah Nomor: 72 Tahun 2005 tentang Desa;
- (2) Bantuan keuangan yang bersifat khusus dari Pemerintah Kabupaten Demak kepada Pemerintah Desa diarahkan untuk percepatan atau akselerasi pembangunan desa.

i) Belanja Tidak Terduga

Dalam penetapan anggaran belanja tidak terduga dilakukan secara rasional dengan mempertimbangkan realisasi Tahun Anggaran berjalan dan estimasi kegiatan-kegiatan yang sifatnya tidak dapat diprediksi, diluar kendali dan pengaruh Pemerintah Daerah serta tidak biasa/tanggap darurat, yang tidak diharapkan berulang dan belum tertampung dalam bentuk program dan kegiatan tahun anggaran berjalan.

**2) Belanja Langsung**

Berkaitan dengan penganggaran belanja langsung dalam rangka melaksanakan program dan kegiatan Pemerintah Daerah Kabupaten Demak, memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a) Dalam merencanakan alokasi belanja untuk setiap kegiatan harus dilakukan analisis kewajaran biaya yang dikaitkan dengan output yang dihasilkan dari satu kegiatan. Oleh karena itu, untuk menghindari adanya pemborosan, program dan kegiatan yang direncanakan didasarkan pada kebutuhan riil;
- b) Terhadap kegiatan pembangunan yang bersifat fisik, proporsi belanja modal diupayakan lebih besar dibanding dengan belanja pegawai atau belanja barang



dan jasa, Untuk itu, perlu diberikan batasan jumlah belanja pegawai dan belanja barang dan jasa yang terkait dengan pelaksanaan kegiatan pembangunan fisik dan diatur dalam Peraturan Bupati.

c) Belanja Pegawai

- (1) Penganggaran honorarium bagi PNSD dibatasi frekuensinya sesuai dengan kewajaran beban tugas PNSD yang bersangkutan. Dasar penghitungan besaran honorarium disesuaikan dengan standar yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati;
- (2) Penganggaran honorarium Non PNSD hanya dapat disediakan bagi pegawai tidak tetap yang benar-benar memiliki peranan dan kontribusi serta yang terkait langsung dengan kelancaran pelaksanaan kegiatan di masing-masing SKPD termasuk narasumber/tenaga ahli diluar instansi pemerintah.

d) Belanja Barang dan Jasa

- (1) Bahwa dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor: 59 Tahun 2007, pada jenis belanja barang/jasa ditambahkan obyek belanja pemeliharaan, jasa konsultasi, dan lain-lain pengadaan barang/jasa, dan belanja lainnya yang sejenis. Oleh karena itu Pemerintah Daerah Kabupaten Demak dalam APBD Tahun anggaran berjalan menampung obyek belanja dimaksud;
- (2) Dalam menetapkan jumlah anggaran untuk belanja barang pakai habis disesuaikan dengan kebutuhan riil dan dikurangi dengan sisa barang persediaan tahun anggaran yang lalu. Untuk menghitung kebutuhan riil disesuaikan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi SKPD, dengan mempertimbangkan jumlah pegawai dan volume pekerjaan;
- (3) Untuk menghindari akumulasi tunggakan pemerintah daerah kepada Perusahaan Listrik Negara (PLN) dan dalam rangka menjamin keberlangsungan ketersediaan energi, agar Pemerintah Daerah mengupayakan penyelesaian tunggakan tersebut dalam tahun anggaran berjalan;
- (4) Dalam menetapkan anggaran untuk pengadaan barang inventaris dilakukan secara selektif sesuai kebutuhan masing-masing SKPD. Oleh karena itu sebelum perencanaan anggaran terlebih dahulu dilakukan evaluasi dan pengkajian terhadap barang-barang inventaris yang tersedia baik dari segi kondisi maupun umur ekonomisnya;
- (5) Penganggaran belanja perjalanan dinas daerah, baik perjalanan dinas luar negeri maupun perjalanan dinas dalam negeri dilakukan secara selektif, frekuensi dan jumlah harinya dibatasi;

- (6) Untuk perjalanan dinas dalam rangka kunjungan kerja dan studi banding dilakukan secara selektif dan hanya diperkenankan apabila terkait dengan upaya pengkayaan wawasan dan substansi kebijakan daerah yang sedang dirumuskan pemerintah daerah dan dilengkapi dengan laporan hasil kunjungan kerja dan studi banding dimaksud;
- (7) Penganggaran untuk penyelenggaraan rapat-rapat yang dilaksanakan diluar kantor, workshop, seminar dan lokakarya dikurangi frekuensinya;
- e) Belanja Modal  
Dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007, maka untuk penganggaran belanja modal adalah sebesar harga beli/bangun aset ditambah dengan seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan/pembangunan aset tersebut siap digunakan.

## **b. Permasalahan dan Pemecahan Masalah**

### 1) Permasalahan

Kabupaten Demak dalam pengelolaan keuangan daerah menghadapi berbagai masalah dan tantangan, khususnya dalam pengelolaan belanja daerah antara lain:

- a) Adanya masa transisi peralihan dari Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sehingga mengakibatkan adanya perubahan Penatausahaan Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b) Penyesuaian dalam penganggaran maupun penatausahaan keuangan terhadap Perda yang dikeluarkan Pemerintah Kabupaten;
- c) Penyesuaian terhadap rekomendasi hasil pemeriksaan badan pemeriksa dalam pemeriksaan laporan keuangan;
- d) Adanya kegiatan yang mendesak tetapi belum dianggarkan.

### 2) Pemecahan masalah

Bahwa belanja harus difokuskan pada kegiatan-kegiatan yang mendukung terhadap pelayanan dasar maupun dalam rangka pengentasan kemiskinan.

Untuk mengetahui peningkatan ataupun penghematan belanja daerah dari tahun 2006 - 2010, dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel III - 2**  
**Belanja Daerah Kabupaten Demak**

No	Jenis Belanja	2006	2007	2008	2009	2010
<b>1.</b>	<b>Belanja Tidak Langsung</b>	<b>129.821.142.273</b>	<b>361.592.835.390</b>	<b>448.296.802.387</b>	<b>499.273.098.161</b>	<b>521.536.940.738</b>
	a. Belanja Pegawai	59.124.599.229	291.409.548.955	337.711.331.776	368.847.667.195	418.516.309.777
	b. Belanja Pemungutan Pajak	-	-	-	-	741.526.313
	c. Belanja Bunga	-	-	-	-	-
	d. Belanja Subsidi	-	-	-	-	-
	e. Belanja Hibah	-	-	15.000.000	2.507.000.000	10.502.699.635
	f. Belanja Bantuan Sosial	66.500.451.034	35.402.722.999	67.469.888.052	84.784.584.163	48.081.950.603
	g. Belanja Bagi Hasil	412.999.155	1.129.646.436	660.953.144	1.660.024.411	1.698.884.225
	h. Belanja Bantuan Keuangan	-	33.146.220.000	42.126.133.415	41.473.822.392	41.471.279.185
	i. Belanja Tidak Terduga	1.783.122.855	504.697.000	313.496.000	-	524.291.000
<b>2.</b>	<b>Belanja Langsung</b>	<b>361.279.358.566</b>	<b>237.781.908.094</b>	<b>243.173.235.355</b>	<b>249.650.964.242</b>	<b>305.456.612.164</b>
	a. Belanja Pegawai	178.261.716.221	-	22.581.724.597	19.877.308.748	22.688.591.104
	b. Belanja Barang dan Jasa	148.580.467.440	75.004.032.367	107.897.962.131	76.687.721.645	155.874.791.399
	c. Belanja Modal	36.437.174.905	162.757.873.727	112.693.548.627	153.085.933.849	126.893.229.661

Berdasarkan tabel Belanja Daerah Kabupaten Demak dari tahun 2006 – 2010 tersebut di atas, diketahui bahwa Belanja Tidak Langsung meningkat sebesar Rp 391.715.798.465,- (75,11%) rata-rata per tahun peningkatan sebesar 0,15%. Dari Sedangkan Belanja Langsung terjadi penurunan sebesar Rp 55.822.746.402,- (18,28%) atau rata-rata per tahun sebesar 0,04%. Penurunan belanja langsung terbesar terjadi tahun 2007 sebesar Rp 123.497.450.472,- (51,94%) dari tahun sebelumnya.

### 3.1.2. Neraca Daerah

Dalam neraca daerah dapat dilihat mengenai kondisi keuangan daerah serta perkembangannya, yang meliputi: aset, kewajiban/hutang, serta ekuitas dana yang dimiliki daerah. Untuk mengetahui rata-rata perkembangan Neraca Kabupaten Demak periode tahun 2006 – 2010, dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

**Tabel III - 3**  
**Rata-rata Pertumbuhan Neraca Daerah**  
**Kabupaten Demak**

No	Uraian	2006	2007	2008	2009	2010	Rata2 Pertum- buan
1.	ASET	746,502,171,838	930,128,962,521	1,110,419,066,144	1,235,646,216,902	1,438,386,406,394	9.62%
1.1	ASET LANCAR	65,567,958,646	82,209,172,623	81,358,953,876	65,201,089,371	88,763,317,564	5.23%
1.1.1	Kas	52,869,403,351	67,617,035,280	64,810,375,419	51,615,579,449	73,833,727,207	5.68%
1.1.2	Piutang	3,236,493,857	2,202,660,809	1,686,509,336	2,037,574,112	3,668,512,934	2.36%
1.1.3	Persediaan	9,462,061,438	12,389,476,534	14,862,069,121	11,547,935,810	11,261,077,423	3.20%
1.2	ASET TETAP	679,402,651,622	846,252,644,993	1,027,674,537,768	1,168,852,333,383	1,347,949,298,547	9.92%
1.2.1	Tanah	199,207,217,053	201,670,134,703	221,545,358,830	210,692,456,677	225,845,180,328	2.36%
1.2.2	Peralatan dan mesin	87,505,295,966	110,264,218,601	134,899,374,254	152,113,660,130	168,483,921,945	9.61%
1.2.3	Gedung dan bangunan	145,290,461,317	176,000,523,495	230,254,209,471	300,905,282,145	339,069,550,910	11.43%
1.2.4	Jalan, irigasi, dan jaringan	231,805,319,530	315,558,762,873	377,726,442,953	477,553,793,606	553,942,730,696	11.63%
1.2.5	Aset tetap lainnya	6,844,827,456	15,269,613,971	25,292,440,020	27,587,140,825	29,743,289,684	15.40%
1.2.6	Konstruksi dalam pengerjaan	8,749,530,300	27,489,391,350	37,956,712,240	-	30,864,624,984	
1.3	ASET LAINNYA	1,531,561,570	1,667,144,905	1,385,574,500	1,592,794,148	1,673,790,283	1.70%
1.3.1	Tagihan penjualan angsuran	-	-	-	-	-	
1.3.2	Tagihan tuntutan ganti rugi	278,274,570	281,570,405	-	-	-	
1.3.3	Kemitraan dengan pihak kedua	-	-	-	-	-	

1.3.4	Aset tak berwujud	1,253,287,000	1,385,574,500	1,385,574,500	1,385,574,500	1,472,070,636	2.97%
1.3.5	Aset Lain-lain	-	-	-	207,219,648	201,719,647	
	<b>JUMLAH ASET DAERAH</b>	<b>746,502,171,838</b>	<b>930,128,962,521</b>	<b>1,110,419,066,144</b>	<b>1,235,646,216,902</b>	<b>1,438,386,406,394</b>	<b>9.62%</b>
2.	<b>KEWAJIBAN/HUTANG</b>						
2.1	<b>KEWAJIBAN JANGKA PENDEK</b>	<b>912,096,358</b>	<b>2,406,775,145</b>	<b>1,033,945,101</b>	<b>527,932,093</b>	<b>-</b>	<b>-18.19%</b>
2.1.1	Utang penghitungan pihak ketiga	-	1,516,720,710	951,243,110	527,932,093	-	-62.43%
2.1.2	Uang muka dari kas daerah	-	-	-	-	-	
2.1.3	Pendapatan diterima dimuka	-	-	82,701,991	-	-	
2.1.4	Utang jangka pendek lainnya	912,096,358	890,054,435	-	-	-	
3.	<b>EKUITAS DANA</b>	<b>795,563,917,019</b>	<b>983,796,028,915</b>	<b>1,170,796,962,582</b>	<b>1,300,280,126,348</b>	<b>1,505,706,117,249</b>	<b>9.43%</b>
3.1	<b>EKUITAS DANA LANCAR</b>	<b>64,655,862,288</b>	<b>79,802,397,478</b>	<b>80,325,008,775</b>	<b>64,673,157,278</b>	<b>88,763,317,564</b>	<b>5.43%</b>
3.1.1	SILPA	52,869,403,351	66,100,314,570	63,776,430,318	51,028,107,950	73,795,743,707	5.67%
3.1.2	Cadangan piutang	3,236,493,857	1,980,441,161	1,686,509,336	2,037,574,112	3,668,512,934	2.36%
3.1.3	Cadangan persediaan	9,462,061,438	12,389,476,534	14,862,069,121	11,547,935,810	11,261,077,423	3.20%
3.1.4	Pajak belum disetor	-	1,516,720,710	-	-	-	
3.1.5	Bagian Lancar Pinjaman kpd Dinas/Satuan Kerja	-	222,219,648	-	-	-	
3.1.6	Dana untuk pembayaran jk. Pendek	(912,096,358)	(2,406,775,145)	-	-	-	
3.1.7	Pendapatan ditangguhkan	-	-	-	59,539,406	37,983,500	-28.38%
3.2	<b>EKUITAS DANA INVESTASI</b>	<b>730,908,054,731</b>	<b>903,993,631,437</b>	<b>1,090,471,953,807</b>	<b>1,235,606,969,070</b>	<b>1,416,942,799,685</b>	<b>9.68%</b>
3.2.1	Diinvestasikan dalam aset tetap	679,402,651,622	846,252,644,993	1,027,674,537,768	1,168,852,333,383	1,347,949,298,547	9.92%
3.2.2	Diinvestasikan dalam aset lainnya	1,531,561,570	1,667,144,905	1,385,574,500	1,592,794,148	1,673,790,284	1.70%
3.2.3	Diinvestasikan dalam investasi jk. panjang	49,973,841,539	56,073,841,539	61,411,841,539	65,161,841,539	67,319,710,854	5.15%

Berdasarkan tabel Neraca Daerah Kabupaten Demak tahun 2006 – 2010, jumlah aset daerah rata-rata mengalami peningkatan sebesar 9,62% per tahun. Peningkatan ini dikarenakan peningkatan pada aset lancar rata-rata per tahun sebesar 5,23%, maupun aset tetap sebesar 9,92% serta aset lainnya sebesar 1,70%.

Kemudian kewajiban jangka pendek mengalami penurunan rata-rata per tahun sebesar 18,19%, sehingga pada tahun 2009 dan tahun 2010 sudah tidak memiliki kewajiban jangka pendek. Sedangkan untuk ekuitas dana mengalami kenaikan rata-rata per tahun sebesar 9,43%. Hal ini didukung dari peningkatan ekuitas dana lancar per tahun mencapai sebesar 5,43% serta ekuitas dana investasi sebesar 9,68%.

**Tabel III - 4**  
**Analisis Rasio Keuangan Kabupaten Demak**

No	Uraian	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)
1	Rasio lancar	7.868,79%	12.350,28%	0
2	Rasio quick	6.431,37%	10.162,89%	0
3	Rasio total hutang	0,09%	0,04%	0
4	Rasio hutang terhadap modal	0,09%	0,04%	0
5	Rasio umur piutang	102,19%	91,85%	122,25%
6	Rata-rata umur persediaan	33.486,24%	41.762,01%	36.980,75%

Berdasarkan tabel analisis rasio keuangan tersebut di atas, bahwa rasio lancar tahun 2009 meningkat sebesar 4.481,49% dari tahun sebelumnya. Sedangkan untuk rasio

quick pada periode yang sama, mengalami peningkatan sebesar 3.731,52%. Rasio total hutang dan rasio hutang terhadap modal dari tahun 2008 - 2009 mengalami penurunan yang sama besarnya yaitu sebesar 0,05%. Untuk rasio umur piutang, dari tahun 2008 – 2010 secara fluktuatif mengalami peningkatan sebesar 20,06%, dan rata-rata umur persediaan selama kurun waktu dari tahun 2008 – 2010 mengalami peningkatan secara fluktuatif sebesar 3.494,51%.

### **3.2. Kebijakan Pengelolaan Keuangan Masa Lalu**

Sebagai bagian dari sistem keuangan negara, maka keuangan daerah dikelola dengan memperhatikan asas- asas umum dalam kebijakan keuangan negara dan keuangan daerah yang diatur di dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah. Pengelolaan keuangan daerah merupakan sub sistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Dan agar pengelolaan keuangan itu berlaku secara tertib, taat pada peraturan perundang- undangan, efisien, ekonomis, efektif serta dapat dipertanggungjawabkan kepada para pemangku kepentingan yang sudah menjadi tuntutan masyarakat dan setelah semua penerimaan dan pengeluaran yang menjadi hak dan kewajiban daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD, maka dalam pengadministrasian keuangan daerah, APBD, Perubahan APBD dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Bahwa selama ini peraturan perundang – undangan yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah telah mengalami beberapa kali perubahan yaitu:

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang kemudian telah disempurnakan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
2. Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 10 Tahun 2007 tentang Pokok- Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.

Perubahan – perubahan tersebut pada dasarnya tidak mengubah prinsip – prinsip anggaran yang meliputi efektifitas, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan bermanfaat untuk masyarakat serta struktur APBD yang meliputi: pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD serta ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Selain sebagai rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah, APBD juga merupakan instrumen dalam rangka mewujudkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk tercapainya visi dan misi Kabupaten Demak.

### 3.2.1. Proporsi Penggunaan Anggaran

**Tabel III - 5**  
**Analisis Proporsi Belanja Pemenuhan Kebutuhan Aparatur**  
**Kabupaten Demak**

No	Uraian	Total Belanja untuk Pemenuhan Kebutuhan Aparatur (Rp)	Total Pengeluaran (Belanja + Pembiayaan Pengeluaran) (Rp)	Prosentase (a)/(b)x100%
1	Tahun anggaran 2008	691.470.037.742	700.141.050.257	98,76%
2	Tahun anggaran 2009	748.924.062.403	752.514.037.992	99,52%
3	Tahun anggaran 2010	826.993.552.902	834.032.042.177	99,16%
	Jumlah	2.267.387.653.047	2.286.687.130.426	

Bahwa prinsip penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Demak, dalam penggunaannya sesuai dengan kebutuhan aparatur, sehingga dengan dapat terpenuhinya kebutuhan aparatur dapat memberikan dorongan untuk melaksanakan tugasnya sebagai abdi negara secara optimal. Berdasarkan tabel analisis proporsi pemenuhan kebutuhan aparatur dapat diketahui bahwa total belanja untuk pemenuhan kebutuhan aparatur tahun anggaran 2008 sebesar 98,76% dari total pengeluaran yang terdiri dari belanja dan pembiayaan pengeluaran. Kemudian tahun anggaran 2009 meningkat menjadi 99,52% serta tahun anggaran 2010 meningkat menjadi 99,16%. Selama tiga tahun anggaran, total belanja untuk pemenuhan kebutuhan aparatur terjadi peningkatan sebesar 99,16% dengan rata-rata peningkatan per tahun sebesar 0,05%.

### 3.2.2. Analisis Pembiayaan

Penggunaan anggaran dengan prinsip – prinsip anggaran yang meliputi efektifitas, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan bermanfaat untuk masyarakat serta struktur APBD yang meliputi: pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah diharapkan dapat terealisasi dalam setiap tahun anggaran. Namun demikian berbagai tantangan serta permasalahan tidak dapat dihindari dan harus mendapatkan pemecahan secara maksimal.

Beberapa permasalahan dalam pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Demak, terkait hasil analisis pembiayaan adalah:

#### a. Permasalahan dan Pemecahan Masalah

##### 1. Permasalahan

- 1) Rendahnya potensi dan sumber daya alam yang dimiliki;
- 2) Karena terbatasnya biaya pembangunan, masih sangat tinggi ketergantungan kepada Pemerintah Pusat;
- 3) Rendahnya kemampuan dan kemandirian keuangan daerah Kabupaten Demak, dimana kontribusi PAD dalam belanja daerah masih dibawah 10%.

b. Pemecahan masalah

- 1) Revisi Perda Pajak/Retribusi daerah yang sudah tidak relevan dengan kondisi sekarang;
- 2) Meminimalisir kebocoran pemungutan PAD dengan cara memperbaiki prosedur penatausahaan pengelolaan pendapatan daerah;
- 3) Peningkatan kesadaran masyarakat melalui sosialisasi perda pajak/retribusi daerah;
- 4) Pendataan wajib pajak/wajib retribusi yang baru;
- 5) Peningkatan koordinasi dengan dinas/instansi pengelola pendapatan daerah.

**Tabel III - 6**  
**Defisit Riil Anggaran Kabupaten Demak**

No	Uraian	Tahun Anggaran 2008	Tahun Anggaran 2009	Tahun Anggaran 2010	Rata-rata Pertumbuhan (%)
1	Realiasi Pendapatan Daerah Dikurangi Realisasi	694.567.717.972	739.925.740.035	851.849.293.425	0.06
2	Belanja Daerah	691.470.037.742	748.924.062.403	826.993.552.902	0.05
3	Pengeluaran Pembiayaan Daerah	9.338.000.000	5.250.000.000	8.751.000.000	(0.02)
	Defisit Riil/Surplus Riil	(6.240.319.770)	(14.248.322.368)	16.104.740.523	0.20

Berdasarkan tabel defisit riil anggaran tersebut di atas, Kabupaten Demak dari tahun 2008 – 2009 mengalami defisit riil sebesar 56,20% sedangkan surplus riil dicapai pada

tahun anggaran 2010. Hal ini dapat dilihat dari realisasi pendapatan daerah yang dikurangi realisasi mengalami peningkatan sebesar 0,06% rata-rata per tahun, serta belanja daerah rata-rata per tahun mengalami peningkatan sebesar 0,05%. Sedangkan untuk pengeluaran pembiayaan daerah dari tahun 2008 – 2010 rata-rata mengalami penurunan sebesar 0,02% per tahun.

**Tabel III - 7**  
**Komposisi Penutup Defisit Riil Anggaran**  
**Kabupaten Demak**

No	Uraian	Proporsi dari Total Defisit Riil		
		Tahun Anggaran 2008 (%)	Tahun Anggaran 2009 (%)	Tahun Anggaran 2010 (%)
1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA) Tahun Anggaran sebelumnya	Rp 66.100.314.570,- (1,059%)	Rp 63.778.600.453,- (447,62%)	Rp 51.028.197.950,- (316,85%)
2	Pencairan dari Cadangan	-	-	-
3	Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	-	-	-
4	Penerimaan Pinjaman Daerah	Rp 4.000.000.000,- (64,50%)	Rp 1.500.000.000,- (10,53%)	Rp 4.565.130.685,- (28,35%)
5	Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman Daerah	-	-	Rp 2.000.000.000,- (12,42%)
6	Penerimaan Piutang Daerah	-	-	-

Komposisi penutup defisit riil anggaran Kabupaten Demak dapat diuraikan, bahwa Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA) selama tiga tahun terakhir (2008-2010) mengalami penurunan sebesar Rp 14.988.553.088,- (29,37%). SILPA sebesar Rp 66.016.750.088,- pada tahun 2008, kemudian pada tahun 2010 menjadi Rp 51.028.197.000,- Untuk pinjaman daerah terjadi peningkatan sebesar Rp 565.130.685,- (12,38%) selama periode tahun 2008 – 2010.

**Tabel III - 8**  
**Realisasi Sisa Lebih Perhitungan Anggaran**  
**Kabupaten Demak**

No	Uraian	Tahun 2008		Tahun 2009		Tahun 2010		Rata-rata Pertumbuhan (%)
		(Rp)	% dari SILPA	(Rp)	% dari SILPA	(Rp)	% dari SILPA	
1	Jumlah SILPA	63.778.600.453	100,00%	51.028.107.950	100,00%	73.795.743.707	100,00%	0,05 %
2	Pelampauan Penerimaan PAD	(7.279.264.657)	11,41%	(3.417.051.718)	6,70%	1.123.147.692	1,52%	-1,83%
3	Pelampauan Penerimaan Dana Perimbangan	2.317.068.710	3,63%	(5.912.060.759)	11,58%	(2.922.563.586)	3,96%	0,07%
4	Pelampauan Penerimaan Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah	2.770.768.572	4,34%	11.101.466.058	21,75%	12.498.418.469	16,94%	0,26%
5	Sisa Penghematan Belanja atau Akibat Lainnya	56.127.030.281	88,00%	30.597.529.097	59,96%	83.649.450.823	113,35%	0,11%
6	Kewajiban kepada Pihak Ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan	951.243.110	1,49%	527.932.093	1,03%	-	0,00%	0,00%
7	Kegiatan Lanjutan	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	0,00%

Dari realisasi sisa lebih perhitungan anggaran Kabupaten Demak selama periode 2008 – 2010, dapat diketahui bahwa jumlah SILPA mengalami peningkatan rata-rata per tahun sebesar 0,05%. Kemudian peningkatan rata-rata per tahun juga oleh pelampauan dana perimbangan sebesar 0,07%, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah sebesar 0,26%, serta dari sisa penghematan belanja atau akibat lainnya sebesar 0,11%. Sedangkan pelampauan penerimaan PAD mengalami penurunan rata-rata sebesar 1,83% per tahun.

**b. Isu Potensi Masalah dan Tantangan Pembangunan**

**1. Isu Masalah Potensi Pembangunan**

- (a) Adanya paket regulasi Undang-undang 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan asas close list, sehingga terdapat sumber-sumber pendapatan yang hilang. Pemerintah Kabupaten Demak dituntut untuk memaksimalkan pelimpahan kewenangan pengelolaan pajak/retribusi daerah dengan melakukan intensifikasi/ekstensifikasi PAD untuk menutup kekurangan anggaran yang terjadi;
- (b) Mulai tahun 2013, pendapatan daerah merupakan sumber pendapatan baru berupa PBB perkotaan/pedesaan yang pengelolaannya diserahkan dari Pemerintah Pusat kepada Kabupaten Demak.

**2. Tantangan**

- (a) Perubahan/ketentuan Pemerintah Pusat berkaitan dengan keuangan daerah yang tidak dapat diprediksi oleh Pemerintah Kabupaten Demak;
- (b) Tuntutan masyarakat untuk mensejahterakan dan membangun masyarakat Demak yang semakin tinggi, sementara terjadi keterbatasan.



### 3.3. Kerangka Pendanaan

#### 3.3.1. Analisis Penggunaan Periodik Wajib dan Mengikat serta Prioritas Utama

**Tabel III - 9**  
**Pengeluaran Periodik, Wajib dan Mengikat serta Prioritas Utama**  
**Kabupaten Demak**

No	Uraian	Tahun 2010 (Rp)
<b>A</b>	<b>Belanja Tidak Langsung</b>	<b>420.956.720.315</b>
	1. Belanja Gaji dan Tunjangan	366.526.945.027
	2. Belanja Penerimaan Anggota dan Pimpinan DPRD serta Operasional KDH/WKDH	3.096.400.000
	3. Belanja Bagi Hasil	1.698.884.225
	4. Belanja Pemungutan Pajak Daerah	741.526.313
	5. Tambahan Penghasilan	48.892.964.750
<b>B</b>	<b>Belanja Langsung</b>	<b>12.126.681.303</b>
	1. Belanja Honorarium khusus untuk guru dan tenaga medis	9.658.769.104
	2. Belanja Beasiswa Pendidikan PNS	71.700.000
	3. Belanja Jasa Kantor (khusus tagihan bulanan kantor, seperti listrik, air, telepon, dan sejenisnya)	358.079.999
	4. Belanja sewa gedung kantor (yang telah ada kontrak jangka panjangnya)	395.459.000
	5. Belanja sewa perlengkapan dan peralatan kantor (yang telah ada kontrak jangka panjangnya)	541.816.500
<b>C</b>	<b>Pembiayaan Pengeluaran</b>	<b>8.751.000.000</b>
	1. Pembentukan Dana Cadangan	-
	2. Pembayaran Pokok Utang	-
	3. Penyertaan Modal Pemerintah Daerah	6.751.000.000
	4. Pemberian Pinjaman Daerah	2.000.000.000
<b>Total A + B + C</b>		<b>441.834.401.618</b>

Dalam pengeluaran periodik, wajib dan mengikat serta prioritas tahun 2010, yang terbagi dalam belanja langsung, belanja tidak langsung serta pembiayaan pengeluaran, dapat diketahui bahwa belanja langsung menggunakan anggaran sebesar Rp 420.956.720.315,- atau 95,75% dari total anggaran, untuk biaya tidak langsung sebesar Rp 12.126.681.303,- atau 2,74 %. Sedangkan untuk pembiayaan pengeluaran menggunakan anggaran sebesar Rp 8.751.000.000,- atau 1,98% dari total anggaran. Penggunaan anggaran tertinggi digunakan pada anggaran belanja gaji dan tunjangan sebesar Rp 366.526.945.027,- (82,96%), sedangkan penggunaan anggaran terendah pada belanja beasiswa pendidikan PNS sebesar Rp 71.700.000,- (0,02%) dari total anggaran.

#### 3.3.2. Proyeksi Data Masa Lalu

#### 3.3.3. Penghitungan Kerangka Pendanaan

Proyeksi pendanaan sebagai gambaran kebutuhan anggaran untuk masa yang akan datang, merupakan rencana pendapatan yang diprediksikan untuk 5 (lima) tahun yang akan

datang merupakan kapasitas riil kemampuan keuangan untuk mendanai pembangunan daerah. Sedangkan rencana penggunaan merupakan rencana belanja pemerintah daerah dalam penggunaan anggaran berdasarkan pada pembiayaan yang wajib serta skala prioritas dengan penggunaan prinsip-prinsip anggaran yang meliputi efektifitas, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan bermanfaat untuk masyarakat.

Bagi pemerintah daerah Kabupaten Demak, permasalahan dalam rencana penggunaan anggaran belanja langsung maupun belanja tidak langsung adalah:

a. Belanja Tidak Langsung

Dana Alokasi Umum (DAU) tidak mengalami kenaikan sebanding dengan yang digunakan untuk membayar kenaikan gaji pegawai dan penambahan pegawai baru.

b. Belanja Langsung

Berkurangnya belanja langsung untuk membayar kenaikan gaji pegawai dan pegawai baru, berdampak pada anggaran pembangunan yang berkurang.

**Tabel III - 10**  
**Kapasitas Riil Kemampuan Keuangan**  
**Untuk Mendanai Pembangunan Daerah Kabupaten Demak**

NO	URAIAN	PROYEKSI				
		Tahun 2012	Tahun 2013	Tahun 2014	Tahun 2015	Tahun 2016
		n+1 (Rp)	n+2 (Rp)	n+3 (Rp)	n+4 (Rp)	n+5 (Rp)
1	Pendapatan	966.767.085.465	1.044.108.452.302	1.127.637.128.486	1.217.848.098.763	1.315.275.946.667
2	Pencairan Dana Cadangan (sesuai Perda)					
3	Sisa Lebih Riil Perhitungan Anggaran	20.000.000.000	19.335.341.710	20.882.169.904	21.552.742.560	21.356.961.960
	Total Penerimaan	986.767.085.465	1.063.443.794.012	1.148.519.298.390	1.239.400.841.323	1.336.632.908.627
	Dikurangi					
4	Belanja dan Pengeluaran Pembiayaan yang Wajib dan Mengikat serta Prioritas Utama	503.780.351.000	562.089.031.000	627.686.301.000	701.483.021.000	784.504.761.000
	Kapasitas Riil Kemampuan Keuangan	482.986.734.465	501.354.763.012	520.832.997.390	537.917.820.323	552.128.147.627

Berdasarkan tabel kapasitas riil kemampuan keuangan untuk mendanai pembangunan daerah, Kabupaten Demak dari tahun 2012 – 2016 untuk pendapatan diperkirakan akan mengalami peningkatan sebesar Rp 348.508.861.202,- (26,50%), dengan rata-rata peningkatan sebesar 0,05%. Untuk sisa lebih riil perhitungan anggaran, diperkirakan mengalami peningkatan sebesar 0,01%. Belanja dan pengeluaran pembiayaan yang wajib dan mengikat serta prioritas utama, diperkirakan meningkat sebesar Rp 280.724.410.000,- (35,78%) dengan peningkatan rata-rata sebesar 0,07% per tahun. Untuk kapasitas riil kemampuan keuangan diperkirakan terjadi peningkatan sebesar Rp 69.141.413.162,- (12,52%) dengan rata-rata peningkatan 0,03% per tahun. Total penerimaan selama periode tahun 2012 – 2016 diperkirakan terjadi peningkatan sebesar Rp 349.865.823.162,- (26,18%) dengan rata-rata peningkatan sebesar 0,05% per tahun.

**Tabel III - 11**  
**Rencana Penggunaan Kapasitas Riil**  
**Kemampuan Keuangan Daerah Kabupaten Demak**

NO	URAIAN	PROYEKSI				
		Tahun 2012	Tahun 2013	Tahun 2014	Tahun 2015	Tahun 2016
		n+1 (Rp)	n+2 (Rp)	n+3 (Rp)	n+4 (Rp)	n+5 (Rp)
I	Kapasitas riil kemampuan keuangan	482.986.734.465	501.354.763.012	520.832.997.390	537.917.820.323	552.128.147.627
	Rencana alokasi pengeluaran prioritas I					
I.a	Belanja langsung yang Wajib dan Mengikat serta Prioritas Utama	37.320.781.000	39.186.820.050	41.146.161.053	43.203.469.105	45.363.642.560
I.b	Pengeluaran Pembiayaan yang Wajib dan Mengikat serta Prioritas Utama	5.000.000.000	5.250.000.000	5.512.500.000	5.788.125.000	6.077.531.250
II	Sisa untuk prioritas II	440.665.953.460	456.917.942.962	474.174.336.338	488.926.226.218	500.686.973.817

Berdasarkan tabel tersebut di atas dapat digambarkan bahwa rencana penggunaan riil kemampuan keuangan Kabupaten Demak tahun anggaran 2012 – 2016, kapasitas riil kemampuan keuangan sebesar 0,13% dengan rata-rata peningkatan sebesar 0,03% per tahun. Untuk belanja langsung yang wajib dan mengikat serta prioritas utama, sebesar 0,18% dengan rata-rata kenaikan per tahun sebesar 0,04%, sedangkan pengeluaran pembiayaan yang wajib dan mengikat serta prioritas utama sebesar 0,18% dengan rata-rata peningkatan per tahun sebesar 0,04% pula. Dan merupakan sisa prioritas II selama tahun anggaran 2012 – 2016 sebesar 0,12% dengan peningkatan rata-rata sebesar 0,02% per tahun.

a. Isu yang menjadi potensi masalah pembangunan daerah terkait dengan kerangka pendanaan.

Adanya paket regulasi Undang-undang/ketentuan yang berkaitan dengan pendapatan yaitu adanya Undang-undang 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mengatur pemungutan pajak dan retribusi daerah dengan asas close list. Sehingga terdapat sumber-sumber pendapatan yang hilang, disisi lain terdapat sumber pendapatan baru yaitu pajak daerah berupa BPHTB semula dari pemerintah pusat dan pajak air bawah tanah yang semula dari provinsi namun dari kedua sumber pendapatan tersebut tidak menambah pendapatan daerah secara signifikan. Hal tersebut merupakan prediksi dari tahun 2011 sampai selanjutnya.

Sedangkan mulai tahun 2013, pendapatan daerah merupakan sumber pendapatan baru berupa PBB perkotaan/pedesaan yang pengelolaannya diserahkan dari Pemerintah Pusat ke Kabupaten Demak. Namun demikian sumber pendapatan dari PBB ini tidak dapat menambahkan pendapatan daerah secara signifikan dibanding ketika pajak PBB menjadi pajak pusat. Dengan berlakunya Undang-undang 28/2009, Pemerintah Kabupaten Demak dituntut untuk memaksimalkan pelimpahan kewenangan pengelolaan pajak/retribusi daerah dengan melakukan intensifikasi/ekstensifikasi PAD dengan harapan bisa menutup kekurangan anggaran yang terjadi.

b. Rencana alokasi Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung yang dapat digunakan untuk membiayai program pembangunan pada tahun yang direncanakan.

- Belanja Tidak Langsung

Yang menjadi permasalahan adalah DAU yang direncanakan untuk membayar gaji pegawai tidak mengalami kenaikan sebanding dengan kebutuhan belanja gaji pegawai dari tahun 2011 – 2016, dimana direncanakan kenaikan gaji 10% dan adanya penambahan pegawai baru maka belanja tidak langsung akan mengalami kenaikan.

- Belanja Langsung

Dikarenakan anggaran daerah diserapkan untuk membiayai belanja tidak langsung berupa gaji, maka alokasi anggaran belanja langsung menjadi berkurang, dampaknya anggaran pembangunan menjadi berkurang. Belanja langsung dianggarkan dengan skala prioritas dan diarahkan kegiatan yang membawa manfaat multiplier effect, menyentuh kesejahteraan langsung masyarakat.

c. Faktor penyebab yang melatarbelakangi masalah terkait hasil analisis kebijakan masa lalu pengelolaan keuangan daerah terkait pembiayaan daerah.

Hal ini disebabkan karena rendahnya kemampuan dan kemandirian keuangan daerah. Karena keuangan daerah merupakan salah satu keterbatasan utama dalam melaksanakan pembangunan di seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia. Demikian pula halnya dengan di Kabupaten Demak, dimana kontribusi PAD dalam belanja daerah masih di bawah 10%. Total belanja APBD juga masih di bawah rata-rata APBD Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. Selama ini keuangan daerah Kabupaten Demak masih sangat terbatas dalam membiayai pembangunan. Ketergantungan kepada Pemerintah Pusat masih tinggi, disisi lain tampaknya PAD sudah sangat sulit mengingat rendahnya potensi dan sumber daya alam yang dimiliki Kabupaten Demak.

d. Potensi dan tantangan perkembangan ke depan ditinjau dari perspektif regional, dan nasional.

- Potensi

Dengan berlakunya Undang-undang 28/2009, Kabupaten Demak masih mempunyai potensi untuk menggali sumber PAD. Hal ini dilakukan antara lain dengan:

- 1) Revisi Perda Pajak/Retribusi daerah yang sudah tidak relevan dengan kondisi sekarang;
- 2) Meminimalisir kebocoran pemungutan PAD dengan cara memperbaiki prosedur penatausahaan pengelolaan pendapatan daerah;
- 3) Peningkatan kesadaran masyarakat melalui sosialisasi Perda Pajak/Retribusi daerah;
- 4) Pendataan Wajib Pajak/Wajib Retribusi daerah yang baru;
- 5) Peningkatan koordinasi dengan Dinas/Instansi pengelola pendapatan daerah.

- Tantangan

- 1) Perubahan/Ketentuan Pemerintah Pusat berkaitan dengan keuangan daerah yang tidak dapat diprediksi oleh Pemerintah Kabupaten Demak;
- 2) Tuntutan masyarakat untuk mensejahterakan dan membangun masyarakat Demak yang semakin tinggi, sementara terjadi keterbatasan anggaran daerah.