

BAB III

GAMBARAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH SERTA KERANGKA PENDANAAN

Konsekuensi logis Otonomi Daerah (Otda) yang dilaksanakan secara efektif pada tanggal 1 Januari 2001, telah membawa suatu perubahan yang sangat mendasar dalam hubungan tatanan Pemerintahan dan Pengelolaan Keuangan, baik di Provinsi maupun di Kabupaten/Kota. Kewenangan yang luas sebagai konsekuensi Otda menuntut Pemerintah Kabupaten Nagan Raya untuk berupaya keras mendayagunakan berbagai potensi sumberdaya ekonomi secara optimal dan berkelanjutan. Pemerintah Kabupaten Nagan Raya akan terus mendorong secara kreatif dan inovatif menggali berbagai peluang ekonomi dan sumberdaya keuangan guna membiayai kegiatan pembangunan serta penyelenggaraan pemerintahan sekaligus mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas, efektif dan efisien. Hal tersebut cukup beralasan mengingat Daerah diberi hak untuk mendapatkan sumber keuangan, tidak hanya pendanaan dari pemerintah pusat sesuai urusan pemerintahan yang diserahkan, namun jauh lebih penting diberi hak mengoptimalkan sumber-sumber keuangan sendiri yang dipungut berdasarkan aturan dan perundangan yang berlaku, hak untuk mengelola kekayaan daerah, mendapatkan sumber pendapatan lain yang sah, dan sumber-sumber pembiayaan.

Kebutuhan pembangunan yang terus meningkat akan membutuhkan anggaran biaya yang semakin besar pula. Karena itu, untuk memenuhi kebutuhan pembangunan dengan dana yang terbatas, diperlukan perencanaan dan kebijakan keuangan yang tepat, transparan, dan partisipatif. Demikian pula dengan alokasi anggaran dengan prinsip ekonomis dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten (APBK) setiap tahunnya juga sangat diperlukan. Besar kecilnya

anggaran yang dialokasikan sangat tergantung pada besaran manfaat yang diharapkan, selain ditentukan oleh kemampuan daerah itu sendiri.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, ayat (1), Pasal 17 menyebutkan bahwa APBD (APBK) disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Dengan demikian, dalam penyusunannya, diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan.

Berdasarkan arahan undang-undang tersebut, dapat dipahami bahwa diperlukan suatu kebijakan yang tepat dalam proses penyusunan dan pelaksanaan APBK suatu daerah, sehingga alokasi anggaran untuk setiap kegiatan lebih terarah, efektif dan efisien. Adapun kebijakan yang dimaksudkan adalah sebagai suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip tertentu untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang harus dibuat, disusun dan dilaksanakan secara benar dan konsisten dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Kebijakan keuangan daerah yang meliputi pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Nagan Raya, mengacu pada Kebijakan Umum Anggaran (KUA), yang disepakati bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Kabupaten Nagan Raya. Selanjutnya, Pemerintah Kabupaten Nagan Raya bersama DPRK Nagan Raya melaksanakan pembahasan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang menjadi acuan bagi seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD atau SKPK). Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) dari masing-masing SKPD/K disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja (kinerja) yang dicapai. Sebagaimana diketahui, bahwa sejak tahun 2001, pemerintah telah menetapkan kebijakan anggaran dengan menganut sistim anggaran berbasis kinerja (*performance budget*) yang memuat prinsip anggaran surplus/defisit. Sistim anggaran ini menggunakan model vertikal dengan struktur yang terdiri atas pendapatan, belanja dan pembiayaan.

3.1 Kinerja Keuangan Masa Lalu

3.1.1 Kinerja Pelaksanaan APBD

Kebijakan pendapatan daerah Kabupaten Nagan Raya sejak lima tahun yang lalu, selain mengacu pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, juga mengacu pada Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, berkenaan dengan Pasal 179 ayat (1) dan ayat (2). Berdasarkan pasal dan ayat tersebut di atas, Pemerintah Kabupaten Nagan Raya memiliki sumber-sumber pendapatan daerah yang terdiri atas:

- 1) Pendapatan Asli Daerah;
- 2) Dana Perimbangan;
- 3) Dana Otonomi Khusus; dan
- 4) Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah.

Terkait dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pasal 180 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006, menjelaskan bahwa sumber PAD terdiri atas ; 1) Pajak Daerah; 2) Retribusi Daerah; 3) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan dan Hasil Penyertaan Modal 4) Zakat; dan 5) Lain-lain PAD yang Sah. Selain itu, dana perimbangan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 181, bersumber dari: 1) Dana Bagi Hasil Pajak; 2) Dana Bagi Hasil yang Bersumber dari Hidrokarbon dan Sumberdaya Alam Lain; 3) Dana Alokasi Umum (DAU); dan 4) Dana Alokasi Khusus (DAK).

Disisi lain, Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, menjelaskan bahwa dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak terdiri atas : 1) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB); 2) Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB); dan 3) Pajak Penghasilan (PPh). Hasil yang bersumber dari sumberdaya alam berasal dari : 1) Kehutanan; 2) Pertambangan; 3) Perikanan; 4) Pertambangan Minyak Bumi; 5) Pertambangan Gas Bumi; dan 6) Pertambangan Panas Bumi.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka secara rinci tentang Kinerja Pendapatan Daerah Kabupaten Nagan Raya tahun 2007-2011 adalah memperlihatkan bahwa realisasi pendapatan daerah Kabupaten Nagan Raya cenderung fluktuatif. Terlihat beberapa jenis sumber pendapatan ada yang tumbuh meningkat, ada yang konstan, menurun, dan ada yang meningkat drastis (tajam).

Pajak daerah yang merupakan komponen dari pendapatan asli daerah (PAD) terlihat tumbuh sangat signifikan, yaitu hampir rata-rata 25,33 persen. Demikian pula dengan retribusi daerah yang tumbuh sebesar 5,04 persen dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan rata-rata tumbuh sebesar 5,52 persen. Adapun lain-lain PAD yang sah yang juga komponen PAD justru turun rata-rata sebesar -3,68 persen setiap tahunnya. Secara keseluruhan, kurun waktu 2007-2011 pertumbuhan PAD rata-rata naik hampir 12,52 persen. Angka tersebut jauh lebih tinggi dari pertumbuhan pendapatan Kabupaten Nagan Raya sebesar 9,64 persen/tahun.

Dana perimbangan yang didominasi Dana Alokasi Umum (DAU) meningkat rata-rata sebesar 10,52 persen. Komponen dana perimbangan lainnya, seperti dana bagi hasil pajak juga naik rata-rata 11,61 persen. Adapun komponen dana perimbangan lainnya, yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK) turun sebesar -4,13 persen, dana bagi hasil bukan pajak turun sebesar -25,54 persen. Secara umum dapat dikatakan bahwa, PAD rata-rata naik sebesar 12,52 persen, dana perimbangan meningkat 6,25 persen, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah rata-rata meningkat sebesar 46,84 persen.

Berdasarkan realisasi dan proporsi Pendapatan Daerah Kabupaten Nagan Raya di masa lalu, memperlihatkan kondisi keuangan selama lima tahun sangat bervariasi. Secara umum pendapatan daerah rata-rata tumbuh sebesar 9,64 persen pertahun. Pendapatan daerah tersebut erat kaitannya dengan tingkat perkembangan dan pertumbuhan ekonomi pada masa itu, terutama dalam kaitannya dengan perolehan PAD. Makin tingginya pertumbuhan ekonomi di

masing-masing sektor ekonomi, dapat dipastikan berdampak signifikan terhadap pertumbuhan kenaikan PAD.

Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Nagan Raya Atas Dasar Harga Berlaku (ADHK) memperlihatkan bahwa pertanian merupakan salah satu sektor utama yang membentuk perekonomian Kabupaten Nagan Raya. Pada tahun 2010, kontribusi pertanian terhadap PDRB Kabupaten Nagan Raya mencapai 44,37 persen. Tumpuan utama sektor ini adalah subsektor perkebunan yang berkontribusi sebesar 17,53 persen dan subsektor tanaman bahan makanan yang berkontribusi 14,99 persen. Kabupaten Nagan Raya merupakan wilayah lintasan barat-selatan yang dikenal juga sebagai pusat perdagangan. Terbukti sektor perdagangan, hotel, dan restoran mampu memberikan kontribusi sebesar 25,40 persen dalam perekonomian daerah ini. Subsektor perdagangan besar dan eceran memberi andil hingga 24,96 persen. Sektor pengangkutan dan komunikasi juga memberikan andil yang cukup besar, yakni 7,64 persen. Sekitar 6,95 persen diberikan oleh subsektor pengangkutan, terutama angkutan jalan raya.

Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Nagan Raya tercatat 4,12 persen pada tahun 2010, angka ini lebih tinggi dari tahun sebelumnya yang tercatat sebesar 3,46 persen. Sektor pertanian tumbuh dibawah rata-rata pertumbuhan ekonomi secara umum, sektor ini tumbuh 0,74 persen. Sebaliknya, sektor perdagangan, hotel, dan restoran justru tumbuh lebih rendah dibawah rata-rata pertumbuhan secara umum, yakni 3,47 persen. Sementara itu sektor pengangkutan dan komunikasi meningkat tertinggi daripada sektor-sektor ekonomi lainnya. Sektor yang didominasi oleh angkutan jalan raya ini mengalami kenaikan sebesar 21,32 persen.

Sektor-sektor tersebut merupakan sektor-sektor ekonomi yang dapat menampung tenaga kerja dan lapangan-lapangan usaha produktif yang diperkirakan mampu memberikan kontribusi besar terhadap Pendapatan Asli Daerah. Akan tetapi, kesadaran masyarakat dalam sumbangsihnya kepada pembangunan daerah relatif masih belum meningkat, yang terindikasi dari rendahnya penerimaan pajak, retribusi, dan lain-lain PAD yang sah. Bahkan,

kadangkala menurun drastis atau sangat fluktuatif. Kondisi ini sangat menyulitkan pemerintah daerah dalam menentukan tingkat pertumbuhan masing-masing sumber pendapatan yang tepat.

Disisi lain, Pemerintah Kabupaten Nagan Raya sudah sejak awal telah menempuh berbagai kebijakan dalam rangka meningkatkan penerimaan daerah baik melalui intensifikasi maupun ekstensifikasi. Penyempurnaan qanun menyangkut dengan objek dan tarif, serta pengembangan objek-objek pajak dan retribusi sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang terus diupayakan setiap tahunnya. Begitu pula kebijakan-kebijakan berkenaan dengan keuangan daerah ditempuh semaksimal mungkin, baik peningkatan jumlah anggaran, pengelolaan anggaran dan prioritas anggaran. Atas dasar ini, maka Pemerintah Kabupaten Nagan Raya menempuh kebijaksanaan untuk menetapkan pertumbuhan pendapatan daerah yang dinilai lebih tepat. Secara lebih rinci tentang Pendapatan Daerah Kabupaten Nagan Raya untuk tahun 2008-2011, disajikan dalam Tabel 3 – 1 berikut ini.

Tabel 3-1
Realisasi Pendapatan Daerah Kabupaten Nagan Raya Tahun 2007-2011
(Dalam Rupiah)

No	Uraian	Tahun					Pertumbuhan Rata-rata (%)
		2007	2008	2009	2010	2011	
1	Pendapatan Asli Daerah	9.978.254.999	12.797.173.238	12.327.987.773	11.006.703.491	15.992.400.727	12,52
1.1	Pajak Daerah	1.798.491.385	2.601.738.159	2.934.247.706	3.223.411.903	4.436.731.214	25,33
1.2	Retribusi Daerah	1.055.378.350	1.124.218.492	1.816.651.636	1.373.144.450	1.285.234.382	5,04
1.3	Hasil Pengelolaan Keua. Daerah yang Dipisahkan	747.848.395	912.411.944	963.699.346	1.044.151.819	927.037.503	5,52
1.4	Lain-lain PAD yang Sah	6.376.536.469	8.158.804.643	6.613.389.085	5.365.995.319.03	5.488.488.755	-3,68
1.5	Zakat	-	-	-	4.436.731.214	3.854.908.873	-
2	Dana Perimbangan	315.251.688.475	358.999.335.802	401.505.284.054	364.257.187.335	401.776.941.987	6,25
2.1	Dana Bagi Hasil Pajak	17.547.371.127	24.244.864.727	28.604.459.150	28.708.790.638	27.223.815.249	11,61
2.2	Dana Bagi Hasil Bukan Pajak (SDA)	38.200.317.348	14.108.877.561	8.154.642.904	14.591.424.697	11.746.121.738	-25,54
2.3	Dana Alokasi Umum	221.841.000.000	277.009.803.033	324.208.182.000	291.226.672.000	330.987.205.000	10,52
2.4	Dana Alokasi Khusus	37.663.000.000	43.635.790.481	40.538.000.000	29.730.300.000	31.818.800.000	-4,13
3	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	15.239.654.338	7.975.047.369	16.098.497.838	21.557.841.351	70.842.071.341	46,84
3.1	Hibah	-	-	-	384.211.000	-	-
3.2	Dana Darurat	-	-	-	-	-	-
3.3	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya	5.652.072.210	7.975.047.369	9.634.847.838	7.091.090.224	10.337.285.301	16,29
3.4	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	-	-	6.463.650.000	14.082.540.127	60.504.786.040	
3.5	Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah Lainnya	9.587.582.128	-	-	-	-	-
JUMLAH PENDAPATAN		340.469.597.812	379.771.556.409	429.931.769.665	396.821.732.177	491.936.658.319	9,64

Sumber : APBD Kabupaten Nagan Raya Tahun 2008-2011 (diolah)

Tabel 3-2
Tingkat Pertumbuhan Rata-rata Pendapatan Daerah Kabupaten Nagan Raya
Tahun 2007-2011 yang Dinilai Relatif Tepat dan Wajar
(Dalam Persen)

No.	Uraian	Pertumbuhan Rata-rata (%)	Pertumbuhan yang Relatif Wajar (%)
1	Pendapatan Asli Daerah	12,52	10,10
1.1	Pajak Daerah	25,33	15,00
1.2	Retribusi Daerah	5,04	5,00
1.3	Hasil Pengelolaan Keuangan Daerah yang Dipisahkan	5,52	5,00
1.4	Zakat	-	
1.5	Lain-lain PAD yang Sah	-3,68	5,00
2	Dana Perimbangan	6,25	10,00
2.1	Dana Bagi Hasil Pajak	11,61	5,00
2.2	Dana Bagi Hasil Bukan Pajak (SDA)	-25,54	5,00
2.3	Dana Alokasi Umum	10,52	10,0
2.4	Dana Alokasi Khusus	-4,13	5,0
3	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	46,84	10,00
3.1	Hibah		
3.2	Dana Darurat		
3.3	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya	16,29	10,00
3.4	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	-	-
3.5	Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah Lainnya	-	-
3.6	Pendapatan Lainnya	-	-
Pert. Rata-rata Pendapatan (%)		9,64	10,00

Sumber : Tabel 3-1 (diolah)

Kontribusi masing-masing sumber pendapatan daerah Kabupaten Nagan Raya selama empat tahun yang lalu, rata-rata masih didominasi oleh Dana Perimbangan, istimewa dari jenis Dana Alokasi Umum (DAU). Ini mengindikasikan bahwa Pendapatan Daerah Kabupaten Nagan Raya masih sangat tergantung pada peranan pusat melalui Dana Perimbangan.

Tabel 3-3
Kontribusi Sumber Pendapatan Daerah
Kabupaten Nagan Raya Tahun 2007-2011
(Dalam Persen)

No.	Uraian	Tahun				
		2007	2008	2009	2010	2011
1	Pendapatan Asli Daerah	2,93	3,37	2,87	2,77	3,25
1.1	Pajak Daerah	18,02	20,33	23,80	29,29	27,74
1.2	Retribusi Daerah	10,58	8,78	14,74	12,48	8,04
1.3	Hasil Pengelolaan Keuangan Daerah yang Dipisahkan	7,49	7,13	7,82	9,49	5,80
1.4	Zakat	-	-	-	-	24,10
1.5	Lain-lain PAD yang Sah	63,91	63,76	53,64	48,74	34,32
2	Dana Perimbangan	92,59	94,53	93,39	91,79	81,67
2.1	Dana Bagi Hasil Pajak	5,57	6,75	7,12	7,88	6,78
2.2	Dana Bagi Hasil Bukan Pajak (SDA)	12,12	3,93	2,03	4,01	2,92
2.3	Dana Alokasi Umum	70,37	77,16	80,75	79,95	82,38
2.4	Dana Alokasi Khusus	11,94	12,16	10,10	8,16	7,92
3	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	4,48	2,10	3,74	5,44	15,08
3.1	Hibah	-	-	-	1,78	2,17
3.2	Dana Darurat	-	-	-	-	-
3.3	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya	37,09	100	59,85	32,89	13,94
3.4	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	-	-	40,15	65,53	81,58
3.5	Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah Lainnya	62,91	-	-	-	-
3.6	Pendapatan Lainnya	-	-	-	-	2,31
JUMLAH PENDAPATAN		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

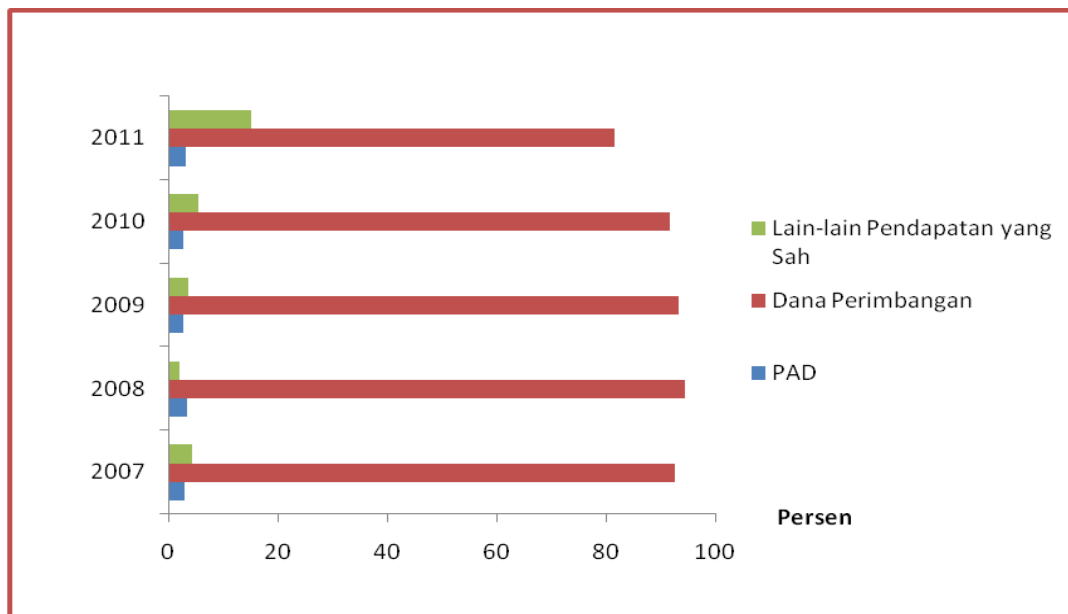
Sumber : Tabel 3-1 (diolah)

Besarnya ketergantungan ini, salah satunya dikarenakan oleh belum maksimalnya perolehan PAD selama ini. Ini terlihat dari kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) selama tahun 2007 hingga tahun 2011, tidak sampai dari 4 persen setiap tahunnya, atau tertinggi sebesar 3,37 persen. Sementara Dana Perimbangan berperan di atas 80 persen hingga 92 persen setiap tahun anggaran, dengan jumlah terbesar bersumber dari Dana Alokasi Umum (DAU). Dana Alokasi Khusus (DAK), terlihat semakin menurun. Pada tahun 2007 mencapai 11,94

persen dari total pendapatan dan pada tahun 2011 hanya diperoleh sebesar 7,92 persen dari total pendapatan. Secara rinci, kontribusi masing-masing sumber pendapatan daerah terhadap total Pendapatan Daerah Kabupaten Nagan Raya Tahun 2007-2011 seperti diperlihatkan pada tabel 3.3.

Tercatat bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih berkontribusi stabil sejak tahun 2007 hingga 2011. Selanjutnya Lain-lain pendapatan daerah yang sah relatif memperlihatkan trend positif dari 4,48 persen pada tahun 2007 menjadi 15,08 persen tahun 2011. Lebih rinci perlu dipahami bahwa meningkatnya lain-lain pendapatan daerah yang sah ternyata lebih banyak disumbang dari dana penyesuaian dan otonomi khusus, dari 40,15 persen tahun 2009 menjadi 81,58 persen di tahun 2011 terhadap total pendapatan daerah yang sah. Sebagaimana ditunjukkan oleh gambar 3.1, pertumbuhan dana perimbangan sejak tahun 2007 hingga 2011 cenderung menurun walaupun masih relatif tinggi.

Gambar 3-1
Perkembangan Sumber Pendapatan Daerah
Kabupaten Nagan Raya Tahun 2007-2011
(Dalam Persen)



Sumber : *Tabel 3-1 (diolah)*

3.1.2 Derajat Kemandirian Daerah

Hubungan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah merupakan suatu sistem yang mengatur bagaimana sejumlah dana yang tersedia dapat dibagi di berbagai tingkat pemerintahan, dan bagaimana mencari sumber-sumber pembiayaan daerah untuk mendukung kegiatan-kegiatan di sektor publik. Pada dasarnya, realitas hubungan fiskal antara pusat dan daerah ditandai oleh dominannya peranan bantuan dan sumbangan. Kondisi ini muncul karena terbatasnya kemampuan daerah dalam menggali sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini mempunyai implikasi langsung terhadap kebutuhan dana yang cukup besar. Untuk itu perlu di atur hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang bermaksud untuk membiayai pelaksanaan fungsi yang menjadi kewenangannya sesuai dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam hal keuangan daerah terjadi pergeseran bahwa penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Derajat desentralisasi sebagaimana hasil penemuan Munir, dkk dari Tim Fisipol pada UGM (2004) : derajat desentralisasi fiskal, khususnya komponen PAD dibandingkan dengan Total Penerimaan Daerah (TPD), menggunakan skala interval sebagai berikut :

Tabel 3.4
Skala Interval Derajat Desentralisasi Fiskal

PAD/TPD (%)	Kemampuan Keuangan Daerah
00.00 – 10.00	Sangat Kurang
10.01 – 20.00	Kurang
20.01 – 30.00	Cukup
30.01 – 40.00	Sedang
40.01 – 50.00	Baik
> 50.00	Sangat Baik

Sumber : Munir, Tim Peneliti UGM, Tahun 2004

Berikut ini dapat di lihat berdasarkan Tabel 3.4 tentang derajat desentralisasi pendapatan asli daerah terhadap dana perimbangan.

Tabel 3.5
Derajat Desentralisasi Kabupaten Nagan Raya Tahun 2008 - 2011

Tahun	PAD (Rp)	Dana Perimbangan (Rp)	Derajat Desentralisasi (%)	Keterangan
2007	9.978.254.999	315.251.688.475	3,16	Sangat Kurang
2008	12.797.173.238	358.999.335.802	3,56	Sangat Kurang
2009	12.327.987.773	401.505.284.054	3,70	Sangat Kurang
2010	11.006.703.491	364.257.187.335	3,02	Sangat Kurang
2011	15.992.400.727	401.776.941.987	3,98	Sangat Kurang

Sumber : APBD Kabupaten Nagan Raya Tahun 2007-2011

Berdasarkan dari Tabel 3.5 diatas terlihat bahwa derajat desentralisasi dari tahun 2007 sampai dengan 2011 masih cenderung stabil dan fluktuatif setiap tahunnya. Pada tahun 2007 tercatat derajat desentralisasi Kabupaten Nagan Raya sebesar 3,16 persen dan sedikit naik menjadi 3,56 persen tahun 2008. Selanjutnya pada tahun 2010 derajat desentralisasi daerah turun menjadi 3,02 persen. Adapun tahun 2011 terjadi peningkatan hingga menjadi 3,98 persen dan tertinggi dibanding tahun-tahun sebelumnya.

Sesuai dengan kondisi tersebut dapat dinyatakan bahwa tingkat derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Nagan Raya masih dikategorikan dalam skala sangat kurang. Dengan demikian, perlu kerja keras dan kebijakan yang tepat untuk meningkatkan derajat desentralisasi. Salah satunya adalah Pemerintah Kabupaten Nagan Raya akan berupaya meningkatkan penerimaan dari sisi Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga akan menyebabkan skala derajat desentralisasinya akan berubah menjadi baik atau minimal pada tingkat cukup.

3.1.3 Tingkat Kemandirian Daerah

Untuk melihat tingkat kemandirian Kabupaten Nagan Raya dari Tahun 2008 sampai dengan 2011, didasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah, Penganggaran dan Pertanggungjawaban Penggunaan Belanja Penunjang

Operasional Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Tata Cara Pengembalian Tunjangan Komunikasi Intensif dan Dana Operasional. Tingkat kemandirian ini dapat dilihat berdasarkan selisih antara total penerimaan umum daerah Kabupaten Nagan Raya tahun 2008 sampai dengan 2011. Pendapatan umum daerah terdiri atas pendapatan asli daerah ditambah dana bagi hasil dan dana alokasi umum.

Sementara belanja pegawai negeri sipil daerah terdiri atas gaji dan tunjangan Pegawai Negeri Sipil daerah yang meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, tunjangan jabatan, tunjangan beras, dan tunjangan pajak penghasilan (PPh Pasal 21).

Pengelompokkan kemampuan keuangan daerah untuk kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Permendagri No 21 Tahun 2007 seperti terdapat pada Tabel 3.6.

Tabel 3.6
Pengelompokkan Keuangan Daerah Berdasarkan Permendagri
No 21 Tahun 2007 Untuk Kabupaten dan Kota

No	Besarnya Kemampuan Daerah (Rp)	Pengelompokkan
1.	> 400.000.000.000,-	Tinggi
2.	200.000.000.000.s.d 400.000.000.000,-	Sedang
3.	< 200.000.000.000,-	Rendah

Sumber : Permendagri No 21 Tahun 2007

Secara umum tingkat kemandirian Kabupaten Nagan Raya memperlihatkan kecenderungan membaik. Sesuai dengan Permendagri No 21 Tahun 2007 untuk Kabupaten Nagan Raya selama kurun waktu empat tahun terakhir terlihat bahwa kemampuan keuangan daerah mengalami fluktuasi, namun peningkatan yang cukup signifikan terjadi di tahun 2011, yakni mencapai Rp.491,96 milyar, dari tahun 2010 hanya sebesar Rp. 396,82 milyar. Peningkatan ini telah meningkatkan level tingkat kemandirian daerah dari rendah meningkat pada level sedang.

Sebagaimana terlihat bahwa sejak tahun 2008 hingga 2011 tingkat kemandirian Kabupaten Nagan Raya tumbuh berfluktuatif. Tercatat bahwa pada

tahun 2008 tingkat kemandirian sebesar Rp.195,51 milyar. Tingkat kemandirian tersebut naik menjadi Rp. 224,57 milyar tahun 2009. Lebih lanjut, tingkat kemandirian Kabupaten Nagan Raya turun menjadi Rp. 152,60 milyar, terendah selama empat tahun terakhir. Kedepan diharapkan agar Pemerintah Kabupaten Nagan Raya dapat memperbesar pendapatan umum daerah baik dari segi Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun dari sisi dana perimbangan. Dengan cara pajak-pajak yang sudah ada ditingkatkan lagi potensinya dan menggali pajak sekaligus retribusi yang baru. Sementara pengeluaran untuk belanja pegawai perlu dilakukan efisiensi dan pengkajian menyeluruh menyangkut penerimaan pegawai baru dilingkungan Pemerintahan Kabupaten Nagan Raya di masa yang akan datang. Di samping perlunya optimalisasi penerimaan daerah secara seimbang dengan tidak memberatkan pelaku usaha dan masyarakat Kabupaten Nagan Raya untuk tujuan peningkatan pendapatan daerah.

Tabel 3.7
Perkembangan Tingkat Kemandirian Kabupaten Nagan Raya
Tahun 2008 - 2011

Tahun	Pendapatan Umum Daerah (Rp)	Belanja PNS Daerah (Rp)	Tingkat Kemandirian (Rp)	Keterangan
2008	379.771.556.409	184.253.161.470	195.518.394.939	Rendah
2009	429.931.769.665	205.359.745.561	224.572.024.104	Sedang
2010	396.821.732.177	244.215.142.518	152.606.589.659	Rendah
2011	491.936.658.319	274.662.526.367	217.274.131.952	Sedang

Sumber : Buku APBD Kab.Nagan Raya, Tahun 2008-2011

Upaya peningkatan kemandirian daerah perlu mempertimbangkan kontribusi PAD terhadap APBK Kabupaten Nagan Raya. Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah merupakan hal yang perlu mendapatkan perhatian khusus oleh pemerintah daerah karena hal ini menjadi item penting yang menjadi wewenang dan ukuran kinerja pemerintah daerah dalam mencari sumber-sumber pendapatan dan langsung dikelola oleh pemerintah daerah sehingga potensi ini dapat terus menerus digali dan ditingkatkan. Implikasi dari baiknya pengelolaan keuangan

daerah yang berdampak pada meningkatnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) di mana Pemerintah Kabupaten Nagan Raya dapat meminimalisir ketergantungan dana dari pemerintah pusat.

3.2 Kebijakan Pengelolaan Keuangan Masa Lalu

3.2.1 Proporsi Penggunaan Anggaran

Kebijakan Belanja Daerah Kabupaten Nagan Raya masa lalu mengacu pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat (51) menjelaskan bahwa, "Belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih". Mengingat sifatnya yang demikian, maka penyusunan pengalokasian belanja semestinya dilakukan dengan cermat, efektif dan efisien, sesuai dengan kebutuhan. Sejalan dengan itu, alokasi belanja dilakukan secara transparan dan akuntabel dan tetap diupayakan agar tidak terjadinya penyimpangan yang merugikan pemerintah dan masyarakat.

Selanjutnya, belanja daerah sebagai salah satu komponen dalam struktur APBD (APBK), diarahkan dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 (Pasal 31) untuk dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Dalam hal ini, termasuk urusan-urusan yang penanganannya dalam bidang atau bagian tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dengan pemerintah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Menyangkut dengan penyusunan anggaran atau belanja penyelenggaraan urusan wajib, Pemerintah Kabupaten Nagan Raya tetap mempedomani ketentuan yang diatur dalam Permendagri tersebut. Belanja yang dialokasikan, diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat, yang diutamakan pada peningkatan pelayanan dasar pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, di samping mengembangkan jaminan sosial kemasyarakatan lainnya.

Pasal 36 ayat (1) Permendagri yang sama menetapkan kelompok belanja yang terdiri atas: a) Belanja Tidak Langsung; dan b) Belanja Langsung. Seterusnya, ayat (2) menyatakan bahwa kelompok belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan, sama sekali tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Berikut ayat (3) menerangkan bahwa belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Pelaksanaan anggaran yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Nagan Raya di masa lalu, baik berkenaan dengan belanja tidak langsung maupun belanja langsung, mengacu pada Pasal 37 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 yang menyebutkan bahwa kelompok belanja tidak langsung meliputi: a) Belanja Pegawai; b) Pembayaran Bunga; c) Subsidi; d) Hibah; e) Bantuan Sosial; f) Belanja Bagi Hasil; g) Bantuan Keuangan; dan h) Belanja Tidak Terduga. Sedangkan belanja langsung, terdiri dari: a) Belanja Pegawai, b) Belanja Barang dan Jasa; dan c) Belanja Modal. Upaya Pemerintah Kabupaten Nagan Raya dalam mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, maka besaran alokasi anggaran untuk belanja tidak langsung senantiasa diusahakan dan diarahkan untuk tidak melebihi alokasi belanja langsung.

Berdasarkan pada upaya dan arahan tersebut, maka untuk mencapai kinerja penyusunan anggaran yang baik, Pemerintah Kabupaten Nagan Raya masa lalu telah menempuh hal-hal sebagai berikut:

- 1) Memprioritaskan alokasi belanja daerah pada program dan kegiatan pembangunan yang dinilai dapat memberikan manfaat yang lebih besar kepada masyarakat banyak.
- 2) Mengacu pada prinsip dasar anggaran yaitu *value for money* (setiap rupiah yang dianggarkan harus memiliki nilai yang berarti), efektif dan efisien sesuai dengan program/kegiatan yang telah diprioritaskan.
- 3) Meningkatkan koordinasi dan sinkronisasi antarSKPK dalam setiap implimentasi program/kegiatan pembangunan sehingga tercapainya manfaat yang optimal serta terhindarnya tumpang-tindih program/kegiatan.

- 4) Meningkatkan pengawasan, di samping melakukan evaluasi berkala terhadap capaian hasil/manfaat dari setiap alokasi belanja daerah yang telah digunakan untuk masing-masing program dan kegiatan pembangunan yang diprioritaskan.

Akan tetapi, meskipun berbagai upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Nagan Raya untuk menciptakan anggaran yang efektif dan efisien sesuai dengan ketentuan keuangan daerah, namun dalam pelaksanaannya masih saja terjadi sebaliknya. Kelihatannya, semakin meningkatnya kebutuhan aparatur yang tidak mungkin diabaikan, maka Belanja Tidak Langsung tetap saja relatif lebih tinggi dibanding dengan Belanja Langsung. Hal ini dapat dilihat dari realisasi belanja daerah Kabupaten Nagan Raya tahun 2007-2011, sebagaimana disajikan di Tabel 3.8.

Tabel 3-8
Realisasi Belanja Daerah Kabupaten Nagan Raya Tahun 2007-2011
(Dalam Rupiah)

No	Uraian	Tahun					Pertumbuhan Rata-rata %
		2007	2008	2009	2010	2011	
1	BELANJA TIDAK LANGSUNG	171.356.909.113	211.159.047.070	246.867.523.436	286.338.870.303	322.246.471.707	17,10
1.1	Belanja Pegawai	119.359.508.523	184.253.161.470	205.359.745.561	244.215.142.518	274.662.526.367	23,16
1.2	Belanja Bunga	-	-	-	-	-	-
1.3	Belanja Subsidi	24.000.000.000	24.000.000	-	-	-	-
1.4	Belanja Hibah	186.177.000	7.697.596.100	12.260.940.500	15.282.229.000	24.875.380.000	239,98
1.5	Belanja Bantuan Sosial	14.943.482.400	1.881.022.000	4.637.500.000	1.715.695.625	6.129.495.990	-19,97
1.6	Belanja Bagi Hasil kepada Provinsi/Kab/ Pemerintahan Desa	125.000.000	17.303.267.500	24.609.337.375	25.125.803.160	16.579.069.350	7,04
1.7	Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/Kab/ Pemerintahan Desa	14.943.482.400	-	-	-	-	-
1.8	Belanja Tidak Terduga	-	-	-	-	-	-
2	BELANJA LANGSUNG	211.873.250.157	164.932.205.910	184.631.679.063	137.207.285.886	181.102.186.043	-3,85
2.1	Belanja Pegawai	35.812.355.448	-	-	-	-	-
2.2	Belanja Barang dan Jasa	80.341.567.881	87.760.194.690	70.859.782.237	59.693.772.365	72.417.201.395	-2,56

RANCANGAN AKHIR
 RPJM Kabupaten Nagan Raya Tahun 2012-2017

2.3	Belanja Modal	95.719.326.828	77.172.011.220	113.771.896.826	77.513.513.521	108.684.984.648	3,23
	TOTAL BELANJA	383.290.159.270	376.091.252.980	431.499.202.499	423.546.156.189	503.348.657.750	7,04
	TOTAL PENDAPATAN	340.469.597.812	379.771.556.409	429.931.769.665	396.821.732.177	491.936.658.319	
	SURPLUS/DEFISIT	-42.820.561.458	3.680.303.429	-1.167.432.834	-26.724.424.012	-11.411.999.431	

Sumber : APBD Kabupaten Nagan Raya 2008-2011 (diolah)

Tabel 3-8 memperlihatkan bahwa belanja daerah Kabupaten Nagan Raya sejak tahun 2007-2011, terus mengalami peningkatan dengan kenaikan rata-rata mencapai 7,04 persen per tahun. Secara umum belanja tidak langsung meningkat mencapai 17,10 persen, sementara belanja langsung turun rata-rata tiap tahun sebesar minus 3,85 persen. Kenaikan belanja tidak langsung, terutama untuk kebutuhan belanja pegawai rata-rata naik sebesar 23,16 persen pertahun. Adapun kenaikan belanja hibah sangat drastis, yakni rata-rata hampir 239,98 persen.

Struktur belanja dalam APBD mengalami perubahan dari kelompok belanja aparatur dan belanja pelayanan publik berdasarkan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 menjadi kelompok belanja tidak langsung dan belanja langsung berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dan juga Permendagri Nomor 59 Tahun 2007. Belanja Daerah terdiri dari:

1. Belanja Tidak Langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, yang terdiri dari jenis belanja (a) Belanja Pegawai, (b) Belanja Bunga, (c) Belanja Subsidi, (d) Belanja Hibah, (e) Belanja Bantuan Sosial, (f) Belanja Bagi Hasil, (g) Belanja Bantuan Keuangan, dan (h) Belanja Tidak Terduga.
2. Belanja Langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, yang terdiri dari jenis belanja (a) Belanja Pegawai, (b) Belanja barang dan jasa, dan (c) Belanja Modal.

Pertumbuhan baik belanja tidak langsung maupun belanja langsung sejak tahun 2007 hingga tahun 2011 mengalami pertumbuhan rata-rata relatif tinggi terutama belanja tidak langsung mencapai 17,10 persen. Komposisi peningkatan pertumbuhan tertinggi dari item belanja tidak langsung adalah belanja bantuan hibah sebesar 239,98 persen. Untuk belanja pegawai pertumbuhannya sebesar 23,16 persen. Sementara belanja bantuan sosial turun sebesar -19,97 persen. Untuk belanja langsung secara keseluruhan menurun, dan penurunan yang sangat signifikan terjadi pada item belanja barang dan jasa yaitu sebesar minus 2,56 persen. Secara agregat belanja langsung turun mencapai minus 3,85 persen.

Kedepan diharapkan belanja tidak langsung dapat meningkat secara bertahap dalam upaya pelaksanaan peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Tabel 3-9
Tingkat Pertumbuhan Belanja Daerah Kabupaten Nagan Raya
yang Dianggap Wajar Tahun 2007-2011
(Dalam Persen)

No.	Uraian	Tingkat Pertumbuhan Sebenarnya	Pertumbuhan yang Relatif Wajar
1.	BELANJA TIDAK LANGSUNG	17,10	10,00
1.1	Belanja Pegawai	23,16	10,00
1.2	Belanja Bunga	-	-
1.3	Belanja Subsidi	-	-
1.4	Belanja Hibah	239,98	5,00
1.5	Belanja Bantuan Sosial	-19,97	3,00
1.6	Belanja Bagi Hasil Pajak dari Provinsi	7,04	7,00
1.7	Belanja Bantuan Keuangan	-	-
1.8	Belanja Tidak Terduga	-	-
2.	BELANJA LANGSUNG	-3,85	10,0
2.1	Belanja Pegawai	-	-
2.2	Belanja Barang dan Jasa	-2,56	10,00
2.3	Belanja Modal	3,23	10,00

Sumber : Tabel 3-4 (diolah)

Belanja tidak langsung terus mengalami peningkatan setiap tahunnya dan tetap melebihi realisasi belanja langsung. Secara rinci terhadap proporsi Realisasi Belanja Daerah Kabupaten Nagan Raya Tahun 2007-2011 disajikan dalam Tabel 3-10.

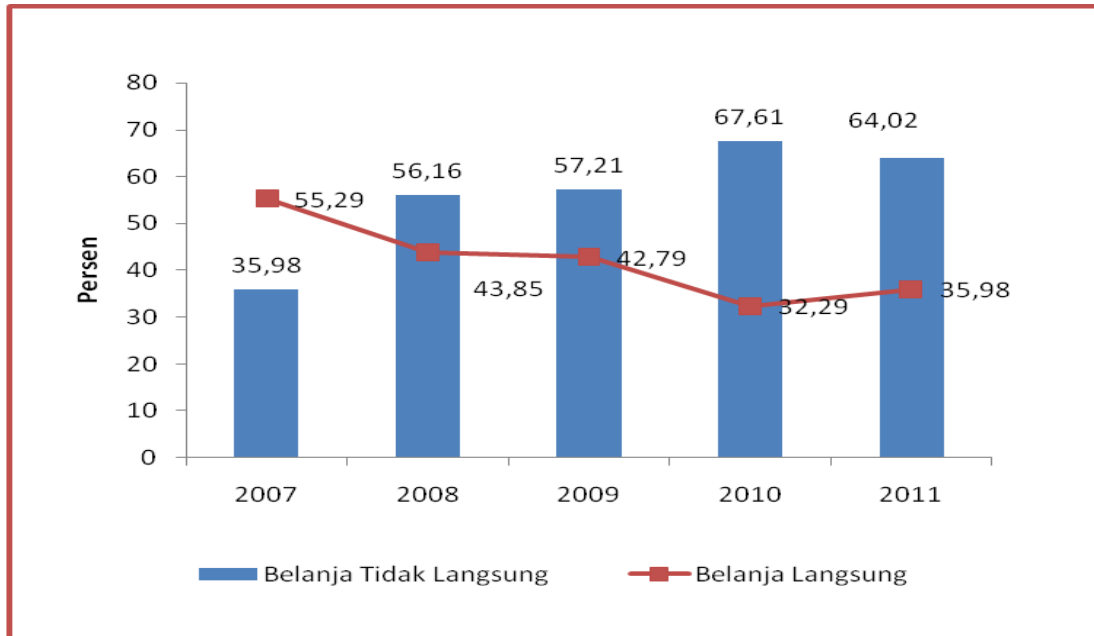
Tabel 3-10
Proporsi Realisasi Belanja Daerah
Kabupaten Nagan Raya Tahun 2007-2011
(Dalam Persen)

No	Uraian	Tahun				
		2007	2008	2009	2010	2011
1	BELANJA TIDAK LANGSUNG	35,98	56,16	57,21	67,61	64,02
1.1	Belanja Pegawai	31,14	48,99	47,59	57,66	54,57
1.2	Belanja Bunga	-	-	-	-	-
1.3	Belanja Subsidi	6,26	0,01	-	-	-
1.4	Belanja Hibah	0,05	2,05	2,84	3,61	4,94
1.5	Belanja Bantuan Sosial	3,90	-	1,07	0,41	1,22
1.6	Belanja Bagi Hasil kepada Provinsi/Kab/ Pemerintahan Desa	0,03	4,60	5,70	5,93	3,29
1.7	Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/Kab/ Pemerintahan Desa	3,90	-	-	-	-
1.8	Belanja Tidak Terduga	-	-	-	-	-
2	BELANJA LANGSUNG	55,29	43,85	42,79	32,29	35,98
2.1	Belanja Pegawai	9,34	-	-	-	-
2.2	Belanja Barang dan Jasa	20,40	23,83	16,42	14,09	14,39
2.3	Belanja Modal	24,97	20,52	26,37	18,30	21,59

Sumber: Tabel 3-1 dan 3-8 (diolah)

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa upaya meningkatkan kinerja aparatur, Pemerintah Kabupaten Nagan Raya sesuai dengan kemampuan anggaran belanja yang tersedia setiap tahun, telah mengalokasikan belanja, baik belanja tidak langsung maupun belanja langsung berkenaan dengan meningkatnya kebutuhan aparatur. Pengalokasian tersebut, disamping diupayakan untuk tidak melebihi belanja pelayanan publik (belanja langsung) diupayakan pula penghematan pada pos-pos pengeluaran yang dianggap layak/pantas untuk efisiensinya belanja aparatur.

Gambar 3-2
Perbandingan Belanja Daerah
Kabupaten Nagan Raya Tahun 2007-2011
(Dalam Persen)



Sumber: Tabel 3-1 dan 3-4 (diolah)

Penganggaran belanja langsung dalam rangka melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah sebagaimana sebagaimana diamanatkan oleh Permendagri Nomor 37 Tahun 2012 disebutkan bahwa alokasi belanja langsung dalam APBD digunakan untuk pelaksanaan urusan pemerintahan daerah yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Belanja langsung yang dituangkan dalam bentuk program dan kegiatan, yang manfaat capaian kerjanya dapat dirasakan langsung oleh masyarakat dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik dan keberpihakan pemerintah daerah kepada kepentingan publik. Penyusunan anggaran belanja untuk setiap program dan kegiatan mempedomani SPM yang telah ditetapkan, Analisis Standar Belanja (ASB), dan standar satuan harga. ASB dan standar satuan harga ditetapkan dengan keputusan kepala daerah dan digunakan sebagai dasar penyusunan RKA-SKPD dan RKA-PPKD.

Lebih rinci dalam Permendagri Nomor 37 Tahun 2012 disebutkan bahwa, jumlah belanja modal yang dialokasikan dalam APBD sekurang-kurangnya 29

persen dari belanja daerah sesuai amanat Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJMN Tahun 2010–2014. Mengacu pada aturan ini, pada tahun 2010 Kabupaten Nagan Raya telah mengalokasikan untuk belanja modal sebesar 18,30 persen dan tahun 2011 menjadi 21,59 persen. Oleh karenanya ke depan diharapkan dalam pengalokasian belanja modal perlu memperhatikan peraturan yang ada, sehingga tidak menyalahi aturan hukum dalam pelaksanaan kebijakan daerah.

Selain itu, penganggaran untuk pengadaan kebutuhan barang milik daerah, menggunakan dasar perencanaan kebutuhan barang milik daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah dan memperhatikan standar barang berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2006 tentang Standarisasi Sarana dan Prasarana Kerja Pemerintah Daerah, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2006. Khusus penganggaran untuk pembangunan gedung dan bangunan milik daerah memperhatikan Peraturan Presiden Nomor 73 Tahun 2011 tentang Pembangunan Bangunan Gedung Negara.

3.2.2 Analisis Pembiayaan Daerah

Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa 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. Pembiayaan dapat juga diartikan sebagai seluruh transaksi-transaksi keuangan pemerintah, baik penerimaan maupun pengeluaran yang perlu dibayar atau akan diterima kembali, yang dalam anggaran pemerintah, terutama dimaksudkan untuk menutup defisit dan/atau memanfaatkan surplus anggaran. Pembiayaan dapat bersumber dari: a) Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Daerah Tahun Lalu; b) Penerimaan Pinjaman Daerah; c) Dana Cadangan Daerah; dan d) Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan.

Sehubungan dengan pembiayaan daerah ini, Pemerintah Kabupaten Nagan Raya selama lima tahun yang lalu, telah menempuh kebijakan-kebijakan dalam rangka:

- 1) Menjaga agar tidak terjadi defisit anggaran daerah yang besar pada setiap tahun anggaran, melalui upaya peningkatan pendapatan daerah;
- 2) Menjaga agar pendapatan daerah dapat lebih besar dari belanja daerah;
- 3) Mengingatkan agar setiap SKPK tetap komit dalam pemanfaatan plafon anggaran yang tersedia tetap sesuai dengan skala prioritas yang telah disepakati dan selalu menekankan pada efisiensi anggaran; dan
- 4) Program dan kegiatan yang dilaksanakan harus sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam RPJM dan tetap menjaga keadilan dalam pelaksanaan pembangunan daerah.

Meskipun demikian, dalam proses pelaksanaan pembangunan daerah, dijumpai kendala-kendala seperti kenaikan harga, dan faktor lainnya yang tidak terduga sehingga rencana anggaran yang ditetapkan dapat saja berubah, walau tanpa mengurangi maksud dan tujuan program. Kendala dan faktor-faktor yang tidak terduga lainnya, maka defisit anggaran belanja daerah di masa lalu tidak dapat dihindari. Berdasarkan uraian di atas dapat disajikan analisis pembiayaan daerah Kabupaten Nagan Raya berkenaan dengan penutup defisit riil anggaran Kabupaten Nagan Raya untuk tahun 2010 dan 2011 disajikan di Tabel 3.11.

Tabel 3-11
Penutup Defisit Riil Anggaran Kabupaten Nagan Raya
(Dalam Rupiah)

No.	Uraian	Tahun	
		2010	2011
1.	REALISASI PENDAPATAN DAERAH	396.821.732.177	491.936.658.319
	Dikurangi Realisasi:		
2.	Belanja Daerah	423.546.156.189	503.348.657.750
3.	Pengeluaran Pembiayaan Daerah	1.000.000.000	1.000.000.000
(A)	DEFISIT RIIL		
	Ditutup oleh Realisasi Penerimaan Pembiayaan:		
4.	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA) Tahun Anggaran Sebelumnya	68.575.131.091	40.850.707.079
5.	Pencairan Dana Cadangan	-	-
6.	Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	-	-
7.	Penerimaan Pinjaman Daerah	-	-
8.	Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman Daerah		
9.	Penerimaan Piutang Daerah	-	-
(B)	TOTAL REALISASI PENERIMAAN PEMBIAYAAN DAERAH		
A-B	Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Berkenaan	40.850.707.079	29.438.707.648,25

Sumber : Tabel 3-1 dan APBD Kab. Nagan Raya Tahun 2010-2011 (diolah)

Pada tahun 2010, terjadi defisit anggaran dari nilai pendapatan daerah yang ditutupi dengan SilPA dan pinjaman daerah. Lebih lanjut, pada tahun 2011 juga mengalami defisit anggaran dari nilai pendapatan daerah yang ditutup melalui SILPA dan pinjaman daerah. Komposisi penutup defisit riil anggaran

Kabupaten Nagan Raya untuk tahun 2010 dan 2011 dapat dilihat melalui Tabel 3-12.

Tabel 3-12
Komposisi Penutup Defisit Riil Anggaran Kabupaten Nagan Raya
(Dalam Persen)

No.	Uraian	Tahun	
		2010	2011
1.	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA) Tahun Anggaran Sebelumnya	50,03	12,81
2.	Pencairan Dana Cadangan	0,00	0,00
3.	Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	0,00	0,00
4.	Penerimaan Pinjaman Daerah	0,00	0,00
5.	Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman Daerah	0,00	0,00
6.	Penerimaan Piutang Daerah	0,00	0,00
7.	Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Berkenaan	0,00	0,00

Sumber : Tabel 3-9 (diolah)

Tabel 3-13
Kondisi Pembiayaan Daerah Kabupaten Nagan Raya Tahun 2008-2011
(Dalam Rupiah)

No.	Uraian	Tahun			
		2008	2009	2010	2011
1.	Penerimaan Pembiayaan Daerah				
1.1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya	38.754.923.840	40.935.227.269	68.864.887.412	40.850.707.079,03
1.2	Pencairan Dana Cadangan	-	-	-	-
1.3	Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	-	-	-	-
1.4	Penerimaan dari Pinjaman Daerah	-	-	-	-
1.5	Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman	-	-	-	-
1.6	Penerimaan Piutang Daerah	-	-	-	-
	Jumlah Penerimaan Pembiayaan	38.754.923.840	40.935.227.269	68.864.887.412	40.850.707.079,03
2.	Pengeluaran Pembiayaan Daerah				
2.1	Pembentukan Dana Cadangan	-	-	-	-
2.2	Penyertaan Modal (Investasi Pemerintah Daerah)	1.500.000.000	1.500.000.000	1.000.000.000	-
2.3	Pembayaran Pokok Utang	-	-	-	-
2.4	Pemberian Pinjaman Daerah	-	-	-	-
	Jumlah Pengeluaran Pembiayaan	1.500.000.000	1.500.000.000	1.000.000.000	-
	Pembiayaan Neto	37.254.923.840	39.435.227.269	67.575.131.091	40.850.707.079,03
	Sisa lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Rencana (SILPA)	40.935.227.269	68.864.887.412	40.850.707.079,03	29.438.707.648,25

Sumber : Buku APBD Kab. Nagan Raya Tahun 2008-2011.

3.3 Kerangka Pendanaan

3.3.1 Proyeksi Pendapatan dan Belanja Daerah

Pada bagian ini akan dimuat suatu analisis pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Nagan Raya untuk lima tahun ke depan (2012-2017). Analisis tersebut dilakukan melalui suatu proyeksi terhadap pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah, yang akan dikelola Pemerintah Kabupaten Nagan Raya di masa depan. Proyeksi tersebut dilakukan berdasarkan data keuangan masa lalu (lima tahun sebelumnya), dengan menggunakan asumsi-asumsi serta kebijaksanaan-kebijaksanaan yang akan ditempuh. Kebijakan tersebut mengingat perkembangan data keuangan Kabupaten Nagan Raya masa lalu relatif fluktuatif, baik menyangkut pendapatan daerah, belanja daerah, maupun pembiayaan daerah yang berakibat kepada relatif kurang rasionalnya tingkat pertumbuhan yang terjadi di ketiga unsur keuangan tersebut. Untuk menghindari besarnya bias dalam perkembangan keuangan daerah masa depan, maka ditempuh kebijaksanaan untuk menetapkan angka pertumbuhan Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan daerah yang dianggap layak dan wajar tanpa mengurangi tujuan dan sasaran anggaran itu sendiri.

Kemampuan keuangan pemerintah Kabupaten Nagan Raya yang diperkirakan meningkat setiap tahun merupakan modal yang dapat dimanfaatkan untuk membiayai program-program pembangunan yang direncanakan lima tahun ke depan, yaitu:

1. Rencana pembiayaan untuk program-program yang menjadi prioritas utama seperti program-program unggulan dari bupati dan wakil bupati, serta kebijakan nasional yang harus dilaksanakan oleh daerah. Kebijakan tersebut, meliputi biaya pendidikan sebesar 20 persen dan kesehatan sebesar 10 persen. Berikutnya program prioritas utama merupakan program yang langsung terkait dengan kebutuhan masyarakat, dengan memiliki dampak positif dan manfaat yang besar bagi masyarakat.
2. Pembiayaan program pembangunan prioritas kedua adalah berkaitan dengan tupoksi SKPK berdasarkan urusan yang menjadi kewenangan masing-masing SKPK

3. Pembiayaan program-program pada prioritas ketiga adalah untuk memenuhi kebutuhan biaya-biaya tidak langsung, misalnya tambahan penghasilan PNS, belanja hibah, bantuan-bantuan sosial, belanja tidak terduga, dan sebagainya.

Prioritas-prioritas pembiayaan tersebut di atas, sesuai dengan arahan Permendagri No. 54 Tahun 2010, yang menyebutkan bahwa alokasi pembiayaan harus mengutamakan urusan prioritas terhadap program-program pembangunan yang direncanakan.

Proyeksi komposisi sumber pendapatan Kabupaten Nagan Raya dari tahun 2012 hingga 2017 memperlihatkan kecenderungan yang semakin membaik ditandai dengan semakin meningkatnya PAD, meskipun masih didominasi dana perimbangan dari pemerintah pusat. Misal, pada tahun 2008 komposisi dana perimbangan mencapai 92,59 persen menjadi 81,67 persen tahun 2011 dan sebesar 87,46 persen tahun 2017. Sementara Pendapatan Asli Daerah (PAD) porsinya pada tahun 2007 hanya 2,93 persen meningkat dari 3,25 persen di tahun 2011 dan mencapai 6,72 persen pada tahun 2017. Secara lebih rinci dapat dilihat pada gambar berikut.

Gambar 3-3
Perkiraan Pendapatan Daerah Kabupaten Nagan Raya Tahun 2012-2017



Sumber : APBK Kab. Nagan Raya (diolah)

Tabel 3-14
Perkiraan Pendapatan Daerah Kabupaten Nagan Raya Tahun 2012-2017
(Dalam Rupiah)

No.	Uraian	T a h u n					
		2012*	2013	2014	2015	2016	2017
1	Pendapatan Asli Daerah	34.269.608.875	37.282.533.575	41.405.902.473	45.513.436.839	50.028.465.331	54.991.415.995
1.1	Pajak Daerah	6.474.750.000	6.858.825.000	7.834.447.500	8.617.892.250	9.479.681.475	10.427.649.623
1.2	Retribusi Daerah	3.081.496.700	3.781.496.700	3.728.611.007	4.101.472.108	4.511.619.318	4.962.781.250
1.3	Hasil Pengelolaan Keuangan Daerah yang Dipisahkan	1.050.000.000	1.050.000.000	1.270.500.000	1.397.550.000	1.537.305.000	1.691.035.500
1.4	Lain-lain PAD yang Sah	19.563.362.175	21.492.211.875	23.611.343.966	25.939.422.481	28.497.049.538	31.306.858.622
1.5	Zakat	4.100.000.000	4.100.000.000	4.961.000.000	5.457.100.000	6.002.810.000	6.603.091.000
2	Dana Perimbangan	483.305.622.468	573.279.747.826	587.747.350.663	597.441.214.634	653.781.815.098	715.892.616.449
2.1	Dana Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	68.583.942.468	50.107.735.066	52.462.859.430	57.709.145.373	63.480.059.910	69.828.065.901
2.2	Dana Alokasi Umum	387.243.580.000	464.191.402.000	509.960.674.273	515.421.204.980	566.963.325.478	623.659.658.026
2.3	Dana Alokasi Khusus	27.478.100.000	58.980.610.760	25.323.816.960	24.310.864.282	23.338.429.710	22.404.892.522
3	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	45.420.504.800	50.215.294.368	35.796.839.214	39.376.523.136	43.314.175.449	47.645.592.994
3.1	Hibah	1.805.436.000	-	2.184.577.560	2.403.035.316	2.643.338.848	2.907.672.732
3.2	Dana Darurat	-	-	-	-	-	-

RANCANGAN AKHIR
 RPJM Kabupaten Nagan Raya Tahun 2012-2017

3.3	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya	14.652.949.708	14.652.949.708	17.730.069.147	19.503.076.061	21.453.383.667	23.598.722.034
3.4	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	13.125.778.932	35.562.344.660	15.882.192.508	17.470.411.758	19.217.452.934	21.139.198.228
3.5	Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah Lainnya	15.836.340.160	-	-	-	-	-
3.6	Pendapatan Lainnya	-	-	-	-	-	-
JUMLAH PENDAPATAN		562.995.736.143	660.777.575.769	664.950.092.350	682.331.174.609	747.124.455.878	818.529.625.438

Sumber: APBD Kab. Nagan Raya Tahun 2007-2011 dan Tabel 3-1 (diolah)

*) Perubahan APBD Kab. Nagan Raya Tahun 2012

Tabel 3-15
Perkiraan Belanja Daerah Kabupaten Nagan Raya Tahun 2012-2017
(Dalam Rupiah)

No.	Uraian	Tahun					
		2012*	2013	2014	2015	2016	2017
1	BELANJA TIDAK LANGSUNG	317.471.032.630	331.022.673.272	312.526.543.405	307.049.028.574	306.321.026.910	302.855.961.412
2	BELANJA LANGSUNG	273.963.411.161	334.579.800.737	352.423.548.946	375.282.146.035	404.803.428.968	515.673.664.026
	2.1 Belanja Pegawai	66.154.632.950	63.487.617.450	65.963.049.161	65.844.958.350	79.045.767.432	93.557.936.188
	2.2 Belanja Barang dan Jasa	103.833.753.571	117.432.146.275	126.872.477.620	138.854.394.033	167.505.303.008	201.112.728.970
	2.3 Belanja Modal	103.975.024.640	153.660.037.012	159.588.022.164	170.582.793.652	194.252.358.528	221.002.998.868
	TOTAL BELANJA	591.434.443.791	665.602.474.009	664.950.092.350	682.331.174.609	747.124.455.878	818.529.625.438
	TOTAL PENDAPATAN	562.995.736.143	660.777.575.769	664.950.092.350	682.331.174.609	747.124.455.878	818.529.625.438
	SURPLUS/DEFISIT	(28.438.707.648)	(4.824.898.240)	-	-	-	-

Sumber: Tabel 3-4 (diolah)

*) Perubahan APBD Kab. Nagan Raya Tahun 2012

Tabel 3-18 memperlihatkan perkiraan belanja daerah yang terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung Kabupaten Nagan Raya pada tahun 2012. Secara umum belanja tidak langsung masih lebih besar dibandingkan dengan belanja langsung. Kedepan diharapkan belanja langsung lebih besar dari pada belanja tidak langsung. Belanja langsung tersebut dengan tetap memfokuskan pada urusan wajib dan pilihan dengan mengedepankan pada aspek pelayanan publik dan keberpihakan kepada kepentingan masyarakat. Komposisi belanja tidak langsung dan belanja langsung saat ini berkisar pada 50:50. Idealnya, harus berada pada kisaran rasio 30 : 70.

Tabel 3-16
Perkiraan Belanja Daerah Kabupaten Nagan Raya Tahun 2013
(Dalam Rupiah)

No.	Uraian	Jumlah (Rp)
1	BELANJA TIDAK LANGSUNG	49,73
1.1	Belanja Pegawai	308.278.067.137
1.2	Belanja Bunga	-
1.3	Belanja Subsidi	-
1.4	Belanja Hibah	255.340.000
1.5	Belanja Bantuan Sosial	1.150.000.000
1.6	Belanja Bagi Hasil kepada Provinsi/Kab/ Pemerintahan Desa	225.000.000
1.7	Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/Kab/ Pemerintahan Desa	20.964.266.135
1.8	Belanja Tidak Terduga	150.000.000
2	BELANJA LANGSUNG	334.579.800.737
2.1	Belanja Pegawai	63.487.617.450
2.2	Belanja Barang dan Jasa	117.432.146.275
2.3	Belanja Modal	153.660.037.012
	TOTAL BELANJA	665.602.474.009
	SURPLUS/DEFISIT	(4.824.898.240)

Sumber : APBD Kab.Nagan Raya Tahun 2013

Bila dijabarkan lebih terperinci kondisi belanja daerah Kabupaten Nagan Raya terlihat bahwa belanja tidak langsung terkonsentrasi pada belanja pegawai

mencapai 46,31 persen dari total belanja daerah atau 93,13 persen dari belanja tidak langsung. Fakta ini menjadi dilematis bila dilihat dari banyaknya pegawai yang ada di Pemerintahan Kabupaten Nagan Raya, disisi lain perlu juga diperhitungkan tentang kinerja pegawai yang ada saat ini. Lebih lanjut, perlu juga dianalisis tentang jumlah pegawai honorer yang masih berharap untuk menjadi pegawai negeri sipil daerah. Dalam konteks ini, perlu dipikirkan metode terbaru agar tidak membebankan keuangan daerah.

Permasalahan pegawai negeri harus mendapat perhatian agar lebih efisien dan produktif. Perlu evaluasi kapasitas aparatur agar alokasi anggaran tidak terserap terlalu besar untuk aparatur. Penggunaan e-government dan e-kinerja dapat digunakan untuk mengukur kinerja aparatur sekaligus meningkatkan efisiensi dan profesionalitas aparatur.

Tabel 3-17
Pembiayaan Daerah Kabupaten Nagan Raya Tahun 2013
(Dalam Rupiah)

No.	Uraian	Jumlah
1	<i>Penerimaan Pembiayaan Daerah</i>	5.842.898.240
-	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya	5.842.898.240
-	Penerimaan Biaya Daerah	
2	<i>Pengeluaran Pembiayaan Daerah</i>	1.000.000.000
-	Pembayaran Pokok Utang	-
PEMBIAYAAN NETTO		4.824.898.240
Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Berkenan		-

Sumber : APBD Kab. Nagan Raya 2013

Pendapatan daerah Kabupaten Nagan Raya pada tahun 2013 diperkirakan mencapai Rp.660,77 milyar lebih yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah sebesar 5,64 persen, dana perimbangan sebesar 86,76 persen dan Lain-lain pendapatan yang sah sebesar 7,59 persen. Lebih lanjut, diperkirakan tahun 2013 sumber penerimaan terbesar masih didominasi dari dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana BHP/BHBP, dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Khusus DAU yang merupakan penerimaan terbesar mencapai 80,97 persen dibandingkan

dengan dana perimbangan dan jika dibandingkan dengan total pendapatan daerah sebesar 70,25 persen. Ini mengindikasikan bahwa tingkat ketergantungan secara keuangan masih sangat tinggi terhadap pemerintah pusat. Oleh karenanya perlu optimalisasi penerimaan dari sumber-sumber penerimaan dari PAD dan lain-lain pendapatan yang sah.

Tabel 3-18
Perkiraan Pendapatan Daerah
Kabupaten Nagan Raya Tahun 2013 (Dalam Rupiah)

No.	Uraian	Jumlah (Rp.)
1	<i>Pendapatan Asli Daerah</i>	<i>37.282.533.575</i>
1.1	Pajak Daerah	6.858.825.000
1.2	Retribusi Daerah	3.781.496.700
1.3	Hasil Pengelolaan Keuangan Daerah yang Dipisahkan	1.050.000.000
1.4	Lain-lain PAD yang Sah	21.492.211.875
1.5	Zakat	4.100.000.000
2	<i>Dana Perimbangan</i>	<i>573.279.747.826</i>
2.1	Dana BHP/BHBP	50.107.735.066
2.2	Dana Alokasi Umum	464.191.402.000
2.3	Dana Alokasi Khusus	58.980.610.760
3	<i>Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah</i>	<i>50.215.294.368</i>
3.1	Hibah	-
3.2	Dana Darurat	-
3.3	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya	14.652.949.708
3.4	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	35.562.344.660
3.5	Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah Lainnya	-
3.6	Pendapatan Lainnya	-
JUMLAH PENDAPATAN		660.777.575.769

Sumber : APBD Kab. Nagan Raya 2013

Undang-Undang No.11/2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) menyediakan berbagai kesempatan yang berarti bagi Aceh untuk meningkatkan pemberian pelayanan dan memperkuat pembagunan ekonomi di wilayah ini. Dari

sisi fiskal, Aceh menerima Dana Otonomi Khusus—transfer dana tambahan dari pemerintah pusat ke pemerintah provinsi yang nilainya setara dengan 2 persen alokasi DAU nasional yang diterima selama 15 tahun terhitung sejak tahun 2008, dan 1 persen untuk lima tahun berikutnya. Berdasarkan UUPA, Dana Otonomi Khusus dimaksudkan untuk mendanai pembangunan dan memelihara infrastruktur, penguatan ekonomi, pengurangan kemiskinan, dan membiayai sektor pendidikan, sosial, dan kesehatan. Oleh karenanya, Pemerintah Kabupaten Nagan Raya mengarahkan peruntukan dana Tambahan Bagi Hasil Migas dan Otsus Kabupaten Nagan Raya Tahun 2012 hingga 2017 untuk bidang-bidang yang diamanatkan oleh Undang-Undang Pemerintahan Aceh tersebut. Perkembangan Dana Otonomi Khusus dan TDBH Migas Kabupaten Nagan Raya selama tahun 2010-2014 sebagai berikut.

Tabel 3-19
Perkembangan Dana Otonomi Khusus dan TDBH Migas
Kabupaten Nagan Raya, Tahun 2010 – 2013

Tahun	Dana Otonomi Khusus (Rp.)	TDBH Migas (Rp.)	Total (Rp.)	Pertumbuhan (%)
2010	104.310.101.317	6.366.556.568	110.676.657.885	-
2011	110.914.506.152	7.307.431.674	118.221.937.826	6,82
2012	136.402.057.064	9.663.306.839	146.065.363.903	23,55
2013	146.705.576.546	10.504.536.082	157.209.772.629	7,63
2014*	145.583.596.496	13.960.212.863	159.793.809.359	1,62

Sumber : Bappeda Kab. Nagan Raya, 2013

Ket. Pagu indikatif dana Otsus dan TDBH Migas tahun 2014

Selama tahun 2010-2013, rata-rata pertumbuhan kenaikan dana otonomi khusus dan TDBH Migas relatif tinggi, yaitu hampir 12,42 persen setiap tahunnya. Kurun waktu tersebut, kenaikan pertumbuhan tertinggi dicapai 2012, yaitu mencapai 23,55 persen. Tahun 2010, tercatat dana otonomi khusus Kabupaten Nagan Raya sebanyak Rp.104,30 milyar dan TDBH Migas sebanyak Rp.6,36 milyar dengan keseluruhan mencapai Rp.110,67 milyar. Dana otonomi khusus dan TDBH migas Kabupaten Nagan Raya terus meningkat signifikan hingga mencapai 157,29

milyar tahun 2013, terdiri atas dana otonomi khusus Rp.146,70 milyar dan TDBH migas sebanyak Rp.10,50 milyar. Rata-rata kenaikan dana otonomi khusus Kabupaten Nagan Raya hampir 12,04 persen/tahun, periode 2010-2013. Dan, rata-rata kenaikan dana TDBH Migas mencapai 18,17 persen.

Dana otonomi khusus yang diterima Aceh, termasuk Kabupaten Nagan Raya sangat ditentukan dari peningkatan Dana Alokasi Umum (DAU) secara Nasional. Dengan asumsi kenaikan rata-rata 10 persen dana otonomi khusus dan TDBH Migas, diperkirakan total keseluruhan dana otonomi khusus dan TDBH Migas kabupaten Nagan Raya pada tahun 2017 mencapai Rp.212,35 milyar, seperti terlihat pada tabel berikut :

Tabel 3-20
Perkiraan Dana Otonomi Khusus dan TDBH Migas
Kabupaten Nagan Raya, Tahun 2015 – 2017

Tahun	Dana Otonomi Khusus (Rp.)	TDBH Migas (Rp.)	Total (Rp.)
2015	160.141.956.146	15.356.234.149	175.498.190.295
2016	176.156.151.760	16.891.857.564	193.048.009.324
2017	193.771.766.936	18.581.043.321	212.352.810.257

Sumber : Bappeda Kab. Nagan Raya, 2013 (diolah)