

## BAB V

### ARAH KEBIJAKAN KEUANGAN DAERAH

Meningkatnya tuntutan kebutuhan dana sebagai konsekuensi penyerahan wewenang pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, melalui otonomi daerah, menuntut berbagai upaya penyesuaian manajemen keuangan daerah termasuk arah pengelolaan pendapatan dan belanja daerah. Dalam kurun waktu lima tahun terakhir, pengelolaan pendapatan daerah telah dilakukan dengan berpedoman pada kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Ketentuan perundang-undangan yang berlaku juga telah dijadikan acuan untuk menggali potensi sumber penerimaan guna menunjang beban belanja pembangunan daerah.

Terkait dengan manajemen keuangan daerah, dalam perencanaan pembangunan keuangan daerah ke depan setidaknya ada dua hal krusial yang mendesak untuk dikelola dan dikembangkan secara profesional. Pertama, **sistem informasi manajemen keuangan**. Sistem ini diharapkan mampu memberikan informasi secara cepat mengenai kinerja keuangan daerah seperti kegiatan apa saja yang sudah terlaksana, apa hasil dan manfaatnya bagi masyarakat dalam jangka menengah dan jangka panjang. Selain itu, sistem ini juga diperkirakan dapat mempercepat proses perhitungan dan laporan pertanggungjawaban anggaran oleh Pemerintah Daerah. Kedua, **pengelolaan aset-aset daerah**. Terbatasnya sumber-sumber penerimaan fiskal telah menempatkan pengelolaan aset daerah secara profesional pada posisi yang amat potensial untuk menunjang penerimaan pemerintah daerah.

#### 5.1. Arah Pengelolaan Pendapatan Daerah

Dasar hukum Pengelolaan Pendapatan Daerah yang menjadi landasan utama kebijakan umum pemerintah ialah:

- a. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- b. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- c. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Perencanaan Nasional;
- d. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- e. Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Daerah antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom;

Adapun landasan hukum spesifik di bidang pendapatan daerah adalah:

- a. Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah;

- c. Peraturan Pemerintah Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2005 tentang Perhitungan Dasar Pengenaan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor.

Sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pemerintah Kabupaten Kepulauan Sangihe telah melakukan restrukturisasi dasar pemungutan pendapatan daerah melalui perubahan atas beberapa Peraturan Daerah dan penerbitan Peraturan Daerah baru. Beberapa jenis pajak/retribusi daerah yang diterapkan di Kabupaten Kepulauan Sangihe adalah sebagai berikut:

**A. Pajak Daerah** terdiri dari:

1. Pajak Hotel;
2. Pajak Restoran;
3. Pajak Hiburan;
4. Pajak Reklame;
5. Pajak Penerangan Jalan;
6. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C; dan
7. Pajak Televisi dan Parabola.

**B. Restribusi** yang diberlakukan di Kabupaten Kepulauan Sangihe adalah:

1. Retribusi Pelayanan Kesehatan (RSU Liungkendaghe Tahuna);
2. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan;
3. Retribusi Pengganti Biaya Cetak Akte Catatan Sipil;
4. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
5. Retribusi Pengganti Biaya Cetak Peta;
6. Retribusi Jasa Usaha Pemakaian Kekayaan Daerah;
7. Retribusi Jasa Usaha Tempat Pelelangan;
8. Retribusi Jasa Usaha Tempat Penginapan/Pesanggerahan/Villa
9. Retribusi Jasa Usaha Pelayanan Kapal;
10. Retribusi Jasa Usaha Tempat Rekreasi dan Olahraga;
11. Retribusi Usaha Penjualan Produksi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;
12. Retribusi Izin Gangguan;
13. Retribusi Izin Trayek;
14. Retribusi Izin Usaha Angkuatan;
15. Retribusi Pengendalian Pala, Kopra, Cengkeh dll.;
16. Retribusi Izin Usaha Perdagangan;
17. Retribusi Biaya Administrasi Wajib Daftar Perusahaan;
18. Retribusi atas Permbinaan Koperasi;
19. Retribusi Pengawasan Kualitas Air;
20. Retribusi Pengawasan Pengolahan;
21. Retribusi Penyediaan Administrasi Proyek;
22. Retribusi Izin Pengusahaan di Bidang Minyak dan Gas Bumi;
23. Retribusi Penimpang Kapal Laut;
24. Retribusi Penggantian Biaya Cetak dan Jasa KTP;
25. Retribusi Izin Tanda Pendaftaran Usaha Peredaran Kaset;
26. Retribusi Penjualan Bibit Tanaman;
27. Retribusi Izin Usaha Perikanan; dan
28. Retribusi Usaha Pertambangan.

Pendapatan daerah Kabupaten Kepulauan Sangihe selama lima tahun terakhir memperlihatkan perkembangan cukup berarti. Keberhasilan-keberhasilan ini tidak terlepas dari berbagai faktor berikut, antara lain: (a) kebijakan pemerintah, (b) pendapatan masyarakat, (c) fluktuasi harga komoditas andalan, dan (d) kondisi daerah yang relatif aman. Penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat ditinjau dari sisi pendapatan terhadap kebutuhan belanja daerah masih tertata dengan baik. Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dalam kurun waktu 2001-2005 dapat dilihat pada Tabel 5.1.

Tabel 5.1. Kontribusi PAD dan Dana Perimbangan terhadap APBD  
Kabupaten Kepulauan Sangihe, Tahun 2001-2005

Tahun	Sumber Dana			Kontribusi	
	PAD	Dana Perimbangan	APBD	Kont. PAD (%)	Kontr. DP (%)
2001	4.323.617.000	132.980.227.000	137.460.857.000	3,15	96,74
2002	8.672.223.000	164.922.770.300	175.393.139.000	4,94	94,03
2003	8.627.571.205	148.434.714.000	168.587.354.867	5,12	88,05
2004	10.807.571.205	176.917.700.293	192.176.081.643	5,62	92,06
2005	11.598.824.428	232.865.700.293	252.744.233.690	4,59	92,13

Kinerja pendapatan secara keseluruhan mengalami peningkatan setiap tahunnya, meskipun masih ada beberapa kendala pada jenis-jenis penerimaan seperti PAD dan Dana Perimbangan. Untuk sumber penerimaan pertama, penyesuaian dan pendekatan spesifik dalam penanganannya masih dibutuhkan guna mengoptimalkan sumber penerimaan ini, sementara untuk dana perimbangan, secara khusus Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, kendala seperti ketidakterersediaan data akurat adalah masalah utama pada sumber penerimaan ini.

Dalam lima tahun ke depan (2007-2011), Pemerintah Kabupaten Kepulauan Sangihe perlu menempuh langkah-langkah yang dapat menjamin peningkatan kinerja Pendapatan Daerah tanpa memberikan beban yang lebih berat kepada masyarakat. Hal ini harus menjadi komitmen karena merupakan implementasi dari upaya mewujudkan **Kabupaten Kepulauan Sangihe sebagai Beranda Depan NKRI yang sejahtera**. Pengelolaan Pendapatan Daerah harus diarahkan pada upaya penggalan potensi yang dimiliki daerah. Selain berbagai sumber pendapatan yang telah dikelola selama ini, upaya-upaya yang lebih intensif perlu ditujukan pada berbagai sumber pendapatan potensial, tentu saja dengan memperhitungkan secara cermat kemampuan ekonomi masyarakat.

Arah kebijakan umum yang akan ditempuh oleh Kabupaten Kepulauan Sangihe pada periode Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM, 2007-2011) adalah menggali dan perekonomian daerah dan mengolah pendapatan daerah guna memperkuat perekonomian daerah dan penyelenggaraan otonomi daerah. Upaya penggalan sumber potensi ini sudah tentu harus dibarengi dengan

peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Untuk mewujudkan arah kebijakan pengelolaan pendapatan daerah, Kabupaten Kepulauan Sangihe perlu secara bertahap menata infrastruktur dan suprastuktur daerah sehingga boleh berinteraksi satu dengan yang lain dalam menjalankan fungsi-fungsi lembaga dan bukannya saling tumpang tindih.

Prioritas penataan pengelolaan Pendapatan Daerah Kabupaten Kepulauan Sangihe akan ditujukan pada:

1. Penegakan supremasi hukum pengelolaan pendapatan daerah;
2. Penyederhanaan rantai birokrasi pengelolaan pajak daerah dan retribusi daerah;
3. Peningkatan kualitas SDM aparatur pengelola pendapatan daerah;
4. Peningkatan sarana dan prasarana untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat wajib pajak dan wajib retribusi;
5. Peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat wajib pajak dan wajib retribusi;
6. Peningkatan koordinasi antar Dinas/Badan/Kantor unit kerja pengelolaan pendapatan daerah;
7. Peningkatan kerjasama dan kemitraan dengan *stakeholder*, swasta dan LSM;
8. Penyelenggaraan akuntabilitas kinerja pendapatan daerah sampai pada semua arah; dan
9. Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Telematika (IT) yang aplikatif terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di bidang Pendapatan Daerah.

Adapun strategi yang akan ditempuh oleh Kabupaten Kepulauan Sangihe untuk meningkatkan pengelolaan pendapatan daerah adalah dengan melakukan berbagai tahapan upaya berikut ini: (a). Ekstensifikasi Pendapatan Asli Daerah (PAD), (b). Intensifikasi Penerimaan Pendapatan Daerah, (c). Peningkatan Kualitas Pelayanan, dan (d). Peningkatan Tertib Administrasi Pengelolaan Pendapatan Daerah.

Dengan memperhatikan kewenangan, permasalahan, kebijakan, potensi, strategi, prioritas dan tantangan pertumbuhan ekonomi serta penataan Daerah Kabupaten Kepulauan Sangihe dalam lima tahun ke depan, maka PAD secara khusus diproyeksikan meningkat rata-rata sebesar 5,50% per tahun.

Tabel 5.2. Estimasi Nilai dan Pertumbuhan PAD  
Kabupaten Kepulauan Sangihe 2007-2011

Tahun	Pendapatan Asli Daerah (Rp)	Pertumbuhan (%)
2006	18.254.695.278	
2007	19.350.685.511	6,00
2008	20.552.287.881	6,21
2009	21.683.482.160	5,50
2010	22.861.615.166	5,43
2011	24.008.455.687	5,02
2012	25.176.157.865	4,86

Proyeksi penerimaan di atas didasarkan atas asumsi berikut ini:

- a. Perkembangan ekonomi daerah relatif stabil dengan pertumbuhan diperkirakan sekitar 5 sampai 6% per tahun;
- b. Adanya peningkatan daya beli masyarakat;
- c. Tersedianya jasa pelayanan pemerintah yang memadai dan semakin membaik;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom tidak berubah; dan
- e. Adanya suasana kondusif yang menunjang pembangunan di daerah seperti Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengamanatkan bahwa Sumber Pendapatan Daerah meliputi:
  1. Pendapatan Asli Daerah (PAD);
  2. Dana Perimbangan; dan
  3. Pendapatan Daerah Lain yang Sah.

Untuk lima tahun ke depan (2007-2011), upaya-upaya peningkatan pendapatan di Kabupaten Kepulauan Sangihe harus berorientasi pada beberapa aspek berikut:

**a. Pengembangan objek retribusi:**

- 1) Retribusi pemakaian kekayaan daerah, terdiri dari:
  - Pengolahan aset daerah berupa tanah dan bangunan menjadi objek retribusi yang menghasilkan pendapatan; dan
  - Pengkajian potensi alat ukur listrik dan air menjadi objek retribusi;
- 2) Retribusi pengujian kendaran bermotor dengan mengkaji semua jenis kendaran bermotor sebagai objek retribusi pengujian:
  - Mengintensifkan pengelolaan semua jenis retribusi lainnya;

**b. Penyesuaian tarif retribusi**

Menyesuaikan tarif semua jenis retribusi secara wajar dengan memperhitungkan daya bayar masyarakat wajib retribusi;

**c. Ekstensifikasi sumber pendapatan lain-lain PAD yang sah;**

Potensi pendapatan yang tidak dapat dijangkau oleh pajak daerah dan retribusi daerah dikelola melalui sumber pendapatan lain dalam struktur APBD. Sumber pendapatan potensial ini diatur dengan menerbitkan peraturan daerah tentang sumber pendapatan sedemikian;

**d. Pengembangan subjek pajak.**

Kegiatan yang perlu dilakukan adalah:

- 1). Mengintensifkan pungutan pajak kendaraan atas air dan bea balik nama kendaraan atas air;
- 2). Mengintensifkan penjarangan penunggak pajak kendaan bermotor dan bea balik nama kendaraan bermotor;
- 3). Menunjang kegiatan pendataan objek dan subjek PBB di Kabupaten;
- 4). Menunjang kegiatan penjarangan subjek Pajak Penghasilan Orang Pribadi Dalam Negeri (PPhOPDN).

Tabel 5.3. Data Proyeksi P, M, dan OM Tahun 2007-2012

Tahun	PAD	M	OM	
			Belanja Operasi & Pemeliharaan	Belanja Modal
2006	18.254.695.278	17.703.481.844	70.873.501.191	73.688.166.564
2007	19.350.685.511	16.430.535.811	88.781.794.148	75.691.005.007
2008	20.552.287.881	17.510.463.565	113.165.910.130	86.059.228.036
2009	21.683.482.160	18.590.319.072	137.550.026.112	96.427.451.065
2010	22.861.615.166	19.670.319.318	161.934.142.094	106.795.674.093
2011	24.008.455.687	20.750.246.826	186.318.258.076	117.163.897.122
2012	25.176.157.865	21.830.174.579	210.702.374.058	127.532.120.151

Keterangan:

$$Y = P + M - OM$$

Y = Pendapatan Daerah

P = Pendapatan Asli Daerah

M = Dana perimbangan non DAU dan DAK

OM = Belanja operasi dan pemeliharaan serta belanja modal yang harus dipenuhi dalam tahun anggaran yang bersangkutan

Menggunakan model DSCR untuk mengetahui peluang Pemerintah Daerah Kabupaten Sangihe melakukan pinjaman, yakni membandingkan jumlah pendapatan daerah dengan seluruh besaran kewajiban pinjaman dan biaya lainnya setiap tahun anggaran, maka data pada Tabel 5.3 memberikan indikasi bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Sangihe tidak dapat melakukan peminjaman karena nilai DSCR < 2,5.

DSCR ditentukan dengan formula berikut:

$$DSCR = Y/C$$

C = Kewajiban pinjaman ditambah biaya lainnya

- Jika DSCR > 2,5 maka pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman baru;
- Jika DSCR = 2,5 maka pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman baru dengan syarat proyek/kegiatan yang akan dilaksanakan menghasilkan keuntungan (cost recovery);
- Jika DSCR < 2,5 maka pemerintah daerah tidak dapat melakukan pinjaman baru.

Sekalipun C = 0, tetapi karena nilai pendapatan asli daerah (P) ditambah dengan nilai dana perimbangan non DAU dan DAK (M) jauh lebih kecil dari nilai belanja operasi dan pemeliharaan dan belanja modal (OM), maka pendapatan daerah selalu bernilai negatif yang berarti lebih kecil dari 2,5.

Salah satu sumber pembiayaan alternatif bagi pembangunan di Kabupaten Kepulauan Sangihe adalah kerjasama antara pihak swasta dan pemerintah daerah. Sehubungan dengan hal ini, ada dua

model pengembangan yang dapat dipertimbangkan. Pertama, BUMD bekerjasama dengan pihak swasta membentuk perusahaan dengan masing-masing pihak turut memberikan modal sesuai kesepakatan bersama. Kedua, pemerintah daerah secara langsung bekerjasama dengan pihak swasta, membentuk perusahaan baru dengan modal yang disepakati. Kedua model ini diperkirakan dapat memicu pembangunan dan pengelolaan infrastruktur dasar strategis di daerah Kabupaten Kepulauan Sangihe yang diperkirakan dapat memberikan manfaat ekonomi dan keuangan cukup signifikan bagi kabupaten ini di masa mendatang.

Melalui peningkatan investasi, pendapatan daerah dalam jangka panjang dapat bertambah. Agar peningkatan investasi secara langsung dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah Kabupaten Kepulauan Sangihe, maka investasi hendaknya lebih ditujukan ke sektor-sektor yang dapat melibatkan peran masyarakat luas seperti sektor pertanian dalam arti luas dan industri berbasis pertanian dan kelautan. Disamping investasi dari luar daerah (nasional dan internasional), upaya peningkatan investasi langsung oleh masyarakat lokal terutama yang sudah berhasil perlu didorong.

## **5.2. Arah Pengelolaan Belanja Daerah**

Beberapa isu penting yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Kepulauan Sangihe dalam pengelolaan belanja daerah antara lain:

- a. Jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan dan yang rentan untuk jatuh ke bawah garis kemiskinan masih sangat besar;
- b. Masih adanya ketimpangan pembangunan antara wilayah;
- c. Tingkat pengangguran terbuka dan setengah menganggur masih tinggi;
- d. Tingkat kesejahteraan sebagian besar tenaga kerja masih rendah;
- e. Sebagian masyarakat masih kesulitan untuk mendapatkan layanan pendidikan dan kesehatan serta masih rendahnya kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan;
- f. Kondisi dan struktur perekonomian yang ada belum cukup mendukung untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi;
- g. Masyarakat masih menghadapi ketidakpastian hukum serta praktek-praktek kehidupan yang diskriminatif termasuk gender;
- h. Masih rendahnya kualitas pelayanan publik;
- i. Proses desentralisasi masih belum berjalan sebagaimana diharapkan;
- j. Kondisi perekonomian global saat ini berbeda dibandingkan dengan kondisi dekade sebelumnya; dan
- k. Terbatasnya sumber dana daerah serta menurunnya ketersediaan sumber daya alam.

Berdasarkan isu-isu tersebut di atas, maka prioritas belanja daerah akan diarahkan pada:

- a. Penanggulangan kemiskinan dan kesenjangan sosial;
- b. Peningkatan kesempatan kerja;
- c. Investasi dan ekspor;
- d. Revitalisasi pertanian dan pedesaan;
- e. Peningkatan infrastruktur;

- f. Peningkatan aksesibilitas dan kualitas pendidikan dan kesehatan;
- g. Penanggulangan penyalahgunaan narkotika dan zat adiktif lainnya;
- h. Penegakan hukum;
- i. Pemberantasan korupsi, reformasi birokrasi; dan
- j. Pemantapan keamanan dan ketertiban serta penyelesaian konflik dan batas wilayah.

Dalam perspektif ini, Pemerintah Kabupaten Kepulauan Sangihe harus mampu menjawab tuntutan tersebut di atas melalui berbagai program dan kegiatan yang tercermin dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Kebijakan tersebut selanjutnya akan dijadikan sebagai landasan penyusunan anggaran yang lebih bersifat teknis dan operasional. Pada dasarnya alokasi belanja tahunan daerah, seperti tercermin pada APBD yang merupakan kerangka kebijakan publik yang memuat hak dan kewajiban pemerintah daerah dan masyarakat. Dengan demikian, sudah semestinya penganggaran tetap mengacu pada norma dan prinsip anggaran yaitu; transparansi dan akuntabilitas anggaran, disiplin anggaran, keadilan anggaran dan efisiensi serta efektifitas anggaran:

#### **a. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran**

Transparansi dan akuntabilitas anggaran daerah berarti bahwa anggaran harus semaksimal mungkin menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Selain itu, sebagai instrumen pertanggungjawaban, dokumen penyusunan anggaran yang disampaikan oleh masing-masing satuan kerja, yang disusun dalam format RASK, harus betul-betul dapat menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran serta korelasi antara besaran anggaran (beban kerja dan harga satuan) dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai atau diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan yang dianggarkan. Oleh karena itu, penerapan anggaran berbasis kinerja mengandung makna bahwa setiap penyelenggara negara berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan hasil, proses dan penggunaan sumber daya.

#### **b. Disiplin Anggaran**

Anggaran daerah merupakan satu-satunya instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah. Untuk menjamin agar APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar, maka landasan administratif dalam pengelolaan anggaran daerah harus diatur. Beberapa aspek penting yang perlu diatur antara lain; prosedur dan teknis penganggaran serta aspek penatausahaan yang diikuti secara tertib dan taat asas. Selain itu, penyusunan anggaran pendapatan maupun belanja harus mengacu pada aturan yang berlaku termasuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri, Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah. Prinsip yang sangat perlu diperhatikan dalam disiplin anggaran adalah:

(1) pendapatan yang direncanakan harus berupa perkiraan yang terukur secara rasional sehingga target pada setiap sumber pendapatan dapat dicapai dan belanja yang dianggarkan adalah batas tertinggi untuk pengeluaran belanja, (2) penganggaran untuk pengeluaran harus didukung oleh kepastian penerimaan dalam jumlah yang cukup dan kegiatan yang tidak terencana atau kredit anggarannya kurang dalam APBD/Perubahan APBD tidak boleh dilaksanakan serta (3) semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas daerah.

### **c. Keadilan Anggaran**

Pendapatan daerah yang pada hakekatnya diperoleh melalui mekanisme pajak dan retribusi atau pungutan lainnya yang dibebankan kepada masyarakat harus dimanfaatkan secara adil dan merata agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi. Mengingat ada dua prinsip kewajaran dalam perpajakan, yakni kewajaran horizontal (menekankan pemberlakuan pajak yang sama pada masyarakat dengan posisi yang sama) dan kewajaran vertikal (memberikan beban pajak lebih tinggi kepada masyarakat dengan kemampuan membayar lebih), maka pemerintah daerah harus dapat melakukan diskriminasi tarif secara rasional untuk mengurangi rasa ketidakadilan.

### **d. Efisiensi dan Efektifitas Anggaran**

Agar pemanfaatan dana efisien dan efektif, dalam perencanaan anggaran perlu diperhatikan dua hal berikut: (1) Tujuan sasaran, hasil, manfaat dan indikator kinerja perlu ditetapkan secara jelas dan (2) penetapan prioritas kegiatan, perhitungan beban kerja dan penetapan harga satuan harus dilakukan secara rasional.

Sejalan dengan perubahan-perubahan peraturan dan perundang-undangan yang mengatur tentang keuangan daerah, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja Daerah Kabupaten Kepulauan Sangihe juga mengalami sejumlah perubahan mendasar. Perkembangan kebijakan keuangan tahunan Daerah Kabupaten Kepulauan Sangihe dalam 5 tahun terakhir (Tabel 5.4) mengalami perubahan dengan rata-rata kenaikan penerimaan sebesar 19% dan pengeluaran mencapai 32,85% per tahun. Kecuali pada tahun 2003 saat terjadi pemekaran wilayah dari Kabupaten Kepulauan Sangihe dan Talaud menjadi Kabupaten Kepulauan Sangihe dan Kabupaten Kepulauan Talaud, jumlah pendapatan dan belanja Daerah Kabupaten Kepulauan Sangihe meningkat sejak tahun 2001 sampai 2006. Meskipun terjadi penurunan jumlah pendapatan pada tahun 2003, tetapi jumlah pendapatan pada tahun ini mengalami kenaikan sebesar 18% dibandingkan dengan tingkat pendapatan pada tahun 2001.

Tabel 5.4. Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Kepulauan Sangihe Tahun Anggaran 2000 sampai 2005

Tahun	PAD	Dana Perimbangan			Jumlah Pendapatan	%
		BHP/BP	DAU	DAK		
2001	4.323.617.000	7.074.567.000	120.043.024.000	312.604.000	131.753.812.000	31,76
2002	8.672.223.000	8.952.771.000	155.970.000.000	-	173.594.994.000	31,76
2003	10.494.763.000	11.863.051.000	124.456.294.000	8.625.801.000	155.439.909.000	-10,46
2004	11.692.715.344	12.687.700.468	151.698.196.000	14.730.000.000	190.808.611.812	22,75
2005	14.723.513.218	10.740.223.472	182.540.000.000	18.260.000.000	226.263.736.690	18,56
2006	18.254.695.279	14.459.249.594	268.688.000.000	42.300.000.000	343.701.944.873	51,90
<b>Rata-rata Kenaikan</b>						<b>19,08</b>

  

Tahun	Belanja			%
	Gaji	Non Gaji	Jumlah Belanja	
2.001	92.848.966.000	18.426.738	92.867.392.738	39,90
2.002	129.897.568.000	27.138.758	129.924.706.758	39,90
2.003	91.393.655.000	44.374.972	91.438.029.972	-29,62
2.004	105.360.651.481	78.635.438.597	183.996.090.078	101,22
2.005	107.295.090.171	147.864.730.195	255.159.820.366	38,68
2.006	145.436.645.448	229.416.577.062	374.853.222.510	46,91
<b>Rata-rata Kenaikan</b>				<b>32,85</b>

Penurunan pengeluaran hanya terjadi pada tahun 2003 yakni sebesar 1,5% terhadap jumlah pengeluaran pada tahun 2001.

Alokasi belanja daerah tahun 2004 s/d 2006 dapat dilihat pada Tabel 5.6. Belanja aparatur selang tiga tahun terakhir (di luar gaji PNS), terutama untuk menampung belanja barang dan jasa, perjalanan dinas dan belanja pemeliharaan serta belanja modal (berupa pengadaan dan pembangunan sarana fisik), dialokasikan rata-rata sebesar 23,70%. Sebaliknya, untuk pelayanan publik, berupa belanja yang digunakan untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat dan dampaknya secara langsung dinikmati oleh masyarakat, alokasi dana tercatat sebesar 76,30%. Selain itu, jika alokasi dana untuk Belanja Aparatur Daerah mengalami penurunan, khususnya pada Tahun Anggaran 2005 sebesar 19,05% dibandingkan dengan anggaran tahun sebelumnya, sebaliknya Belanja Pelayanan Publik terus mengalami kenaikan dalam tiga tahun terakhir dengan pertumbuhan rata-rata sebesar 21,16%.

Tabel 5.6. Alokasi Belanja APBD Kab. Kepl. Sangihe T.A. 2004-2006

No	Jenis Belanja	2004	2005	2006
<b>A</b>	<b>Belanja Aparatur Daerah</b>	<b>176.393.303.514</b>	<b>142.783.961.159</b>	<b>184.489.812.605</b>
1	Belanja Administrasi Umum	128.176.674.504	124.505.304.459	168.266.403.435
	- Belanja Pegawai	109.718.667.903	107.295.090.171	145.436.645.448
	- Belanja Barang Jasa	9.851.805.381	7.678.405.772	7.925.702.633
	- Belanja Perjalanan Dinas	5.836.056.000	6.152.773.000	9.403.073.300
	- Belanja Pemeliharaan	2.770.145.220	3.379.035.516	5.500.982.054
2	Belanja Operasi & Peme.	<b>25.575.982.850</b>	<b>8.715.412.560</b>	<b>8.199.771.550</b>
	- Belanja Pegawai	16.086.442.200	5.529.383.460	1.851.236.200
	- Belanja Barang Jasa	7.461.360.550	2.278.855.500	2.757.356.130
	- Belanja Perjalanan Dinas	1.650.005.000	871.173.600	1.739.943.020
	- Belanja Pemeliharaan	378.175.100	36.000.000	1.851.236.200
3	Belanja Modal dan Pemb.	<b>22.640.646.160</b>	<b>9.563.244.140</b>	<b>8.023.637.620</b>

<b>B</b>	<b>Belanja Pelayanan Publik</b>	<b>112.346.860.207</b>	<b>165.669.634.231</b>	<b>192.214.646.105</b>
1	Belanja Administrasi Umum	<b>13.317.357.908</b>	<b>9.668.157.655</b>	<b>11.563.296.675</b>
	- Belanja Pegawai	5.594.627.908	1.055.100.000	375.000.000
	- Belanja Barang Jasa	5.158.128.000	5.622.798.480	6.512.898.000
	- Belanja Perjalanan Dinas	2.253.772.000	2.715.709.500	3.655.459.500
	- Belanja Pemeliharaan	310.830.000	274.549.675	1.019.939.175
2	Belanja Operasi & Peme	<b>18.493.203.550</b>	<b>54.338.986.825</b>	<b>59.888.096.440</b>
	- Belanja Pegawai	4.368.371.820	7.926.354.825	8.246.949.825
	- Belanja Barang Jasa	5.046.567.930	15.144.454.924	18.332.777.639
	- Belanja Perjalanan Dinas	1.232.967.000	6.665.446.000	6.855.987.000
	- Belanja Pemeliharaan	7.845.296.800	24.602.731.076	26.452.381.976
3	Belanja Modal dan Pemb.	<b>54.824.293.315</b>	<b>68.215.466.398</b>	<b>81.365.989.281</b>
4	Belanja Bagi Hasil&Bant. Keu	<b>23.946.726.400</b>	<b>31.946.373.599</b>	<b>37.883.939.958</b>
5	Belanja Tidak Terduga	<b>1.765.279.034</b>	<b>1.500.649.754</b>	<b>1.513.323.751</b>
	<b>Keseluruhan</b>	<b>288.740.163.721</b>	<b>308.453.595.390</b>	<b>376.704.458.710</b>

Pada Tahun Anggaran 2006, keseluruhan alokasi Belanja Daerah tercatat sebesar Rp. 376.704.458.710; terdiri dari Belanja Aparatur Daerah sebesar Rp. 184.498.812.605 dan Belanja Pelayanan Publik sebesar Rp. 192.214.646.105. Alokasi belanja ini sudah termasuk pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati. Selain itu, Tabel 5.6 juga memperlihatkan rasio perbandingan antara Belanja Aparatur Daerah dengan Belanja Pelayanan Publik (tidak termasuk gaji PNS) sebesar 18% berbanding 82% yang berarti bahwa Belanja Pelayanan Publik 65% jauh lebih besar dari belanja aparatur daerah.

Selanjutnya, prediksi penganggaran jangka menengah dari tahun 2007 s/d 2012 menetapkan garis besar kebijakan anggaran yang diharapkan nantinya akan menjadi 'payung' dalam penyusunan anggaran tahunan daerah. Estimasi ini pada dasarnya ditujukan untuk menampung berbagai aspirasi dan kepentingan publik dengan melibatkan semua pihak terkait di Daerah Kabupaten Kepulauan Sangihe. Dengan memperhatikan berbagai kondisi perekonomian di daerah, maka lima tahun ke depan diperkirakan akan terjadi peningkatan belanja daerah seiring dengan kenaikan pendapatan daerah. Kenaikan-kenaikan ini juga didasarkan pada asumsi-asumsi terkait dengan kondisi perekonomian seperti kenaikan bahan bakar minyak, kapasitas dan kebutuhan fiskal daerah, tingkat inflasi dan suku bunga. Selain itu, kenaikan belanja gaji berhubungan dengan penerimaan pegawai negeri sipil dalam beberapa tahun ke depan yang merupakan salah satu variabel dasar penyusun DAU.

Tabel 5.7. Estimasi Pendapatan dan Belanja Daerah  
Kabupaten Kepulauan Sangihe 2007-2012

Tahun	Pendapatan Daerah				Jumlah Pendapatan	%
	PAD	Dana Perimbangan				
		BHP/BP	DAU	DAK		
2007	19.350.685.511	15.178.275.716	272.626.000.000	46.000.000.000	353.154.961.227	2,8
2008	20.552.287.881	16.810.409.445	276.564.000.000	49.285.000.000	363.211.697.326	2,9
2009	21.683.482.160	17.415.906.025	280.502.000.000	52.155.000.000	371.756.388.185	2,4
2010	22.861.615.166	18.405.688.636	284.440.000.000	55.664.500.000	381.354.803.802	2,6
2011	24.008.455.687	19.384.568.365	288.378.000.000	58.725.000.000	390.496.024.052	2,4
2012	25.176.157.865	20.433.782.550	292.316.000.000	61.906.250.000	399.832.190.415	2,4
	<b>Rata-rata Kenaikan</b>					<b>2,5</b>

Tahun	Belanja			%
	Gaji	Non Gaji	Jlh Belanja	
2007	146.578.200.725	231.968.423.929	378.546.624.654	0,99
2008	147.719.756.002	234.520.270.796	382.240.026.798	0,98
2009	148.861.311.279	237.072.117.663	385.933.428.942	0,97
2010	150.002.866.556	239.623.964.530	389.626.831.086	0,96
2011	151.144.421.833	242.175.811.397	393.320.233.230	0,95
2012	152.285.977.110	244.727.658.264	397.013.635.374	0,94
<b>Rata-rata Kenaikan</b>				<b>0,96</b>

Tabel 5.7 memperlihatkan bahwa defisit anggaran yang cukup besar masih terjadi hingga tahun 2010 dan surplus baru terjadi pada tahun 2012 sebesar Rp. 2.818.555.041. Selanjutnya, komposisi belanja pada Tabel 5.8 mengindikasikan bahwa rasio belanja gaji akan semakin berkurang dari 38,72 pada tahun 2007 menjadi 38,36% pada 2012, sedangkan rasio belanja non gaji akan terus meningkat dari 61,28 pada tahun 2007 menjadi 61,64 pada tahun 2012. Komposisi ini seturut dengan arah kebijakan pemerintah yang menghendaki peningkatan proporsi belanja pada pelayanan publik.

Tabel 5.8. Estimasi Jumlah dan Rasio Belanja Menurut Gaji dan Non Gaji Kabupaten Kepulauan Sangihe 2007-2012

Tahun	Belanja			Rasio Belanja (%)	
	Gaji	Non Gaji	Jlh Belanja	Gaji	Non Gaji
2007	146.578.200.725	231.968.423.929	378.546.624.654	38,72	61,28
2008	147.719.756.002	234.520.270.796	382.240.026.798	38,65	61,35
2009	148.861.311.279	237.072.117.663	385.933.428.942	38,57	61,43
2010	150.002.866.556	239.623.964.530	389.626.831.086	38,50	61,50
2011	151.144.421.833	242.175.811.397	393.320.233.230	38,43	61,57
2012	152.285.977.110	244.727.658.264	397.013.635.374	38,36	61,64

### 5.3. Kebijakan Umum Anggaran

Untuk mengembangkan sumber pendapatan, sejumlah kebijakan umum dan khusus berikut sangat dibutuhkan:

**Kebijakan Umum:**

Meningkatkan dan mengelola Pendapatan Daerah secara tertib dan bertanggung jawab dalam rangka mengisi penerimaan APBD;

**Kebijakan khusus:**

Meningkatkan PAD sebagai andalan penerimaan APBD

**Kebijakan-kebijakan di atas akan diarahkan pada:**

- a. Peningkatan penerimaan melalui intensifikasi sumber-sumber pendapatan asli daerah yang telah dilaksanakan selama ini, terutama bagi penerimaan yang wajar meliputi sumber-sumber penerimaan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang dan dikembangkan berdasarkan ruang lingkup kewenangan provinsi;
- b. Diversifikasi sumber pendapatan asli daerah berdasarkan kewenangan Provinsi. Perluasan sumber penerimaan daerah

- mengarah pada upaya pendayagunaan seluruh potensi daerah yang dibarengi dengan kualitas pelayanan kepada masyarakat;
- c. Pendayagunaan Badan Usaha Milik Daerah sebagai sumber pendapatan daerah;
  - d. Perwujudan kerjasama pemerintah daerah dengan pihak swasta;
  - e. Peningkatan pelayanan publik sesuai bidang kewenangan dari setiap unit kerja;
  - f. Peningkatan sistem insentif bagi pejabat dan seluruh personil yang terkait dalam pelayanan publik; dan
  - g. Pengembangan mekanisme pelayanan yang efisien dan efektif.