



BAB III

GAMBARAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH SERTA KERANGKA PENDANAAN

Dalam melaksanakan pembangunan, setiap daerah harus menyusun rencana pembangunan daerah sesuai dengan kewenangannya sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah, Pemerintah Kota Surabaya dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran, program maupun kegiatan telah mengacu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011. Pedoman tersebut mengisyaratkan bahwa dalam pengelolaan keuangan daerah agar berbasaskan prestasi kerja. Hal tersebut merupakan bentuk pertanggungjawaban dari suatu kegiatan untuk sebuah produk/hasil yang mengutamakan output.

III.1 Kinerja Keuangan Masa Lalu

Analisis kinerja keuangan masa lalu dimaksudkan untuk mengetahui kinerja kondisi keuangan dimasa lalu. Dari analisis kinerja beberapa tahun ke belakang dapat menjadi referensi melakukan proyeksi kinerja kondisi keuangan melalui berbagai macam metode analisa misalnya dengan melihat rata-rata pertumbuhan, menggunakan asumsi makro ekonomi (PDRB/laju pertumbuhan ekonomi, inflasi dan lain-lain), dan dapat juga dengan dasar kebijakan intensifikasi dan ekstensifikasi pendapatan daerah serta dapat melalui kebijakan bidang keuangan daerah.

III.1.1 Kinerja Pelaksanaan APBD

Pengukuran kinerja pelaksanaan APBD dilaksanakan dengan mengukur pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah.



III.1.1.1 Pendapatan Daerah

Sumber utama pendapatan Pemerintah Kota Surabaya berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), kemudian Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah. Realisasi Pendapatan Daerah Kota Surabaya menunjukkan trend pertumbuhan yang positif, khususnya dari peningkatan PAD (Pendapatan Asli Daerah). Berdasarkan data Pendapatan Daerah Kota Surabaya selama 5 tahun ke belakang menunjukkan tingkat kemandirian Pemerintah Kota Surabaya yang semakin baik, hal ini ditunjukkan dengan proporsi dana perimbangan terhadap Pendapatan Daerah semakin kecil sebagaimana terlihat pada Tabel III.1 di bawah ini.

Tabel III.1
Rata-rata Pertumbuhan Realisasi Pendapatan Kota Surabaya
Tahun 2011-2015

| Uraian | Tahun | | | | | Rata-Rata Pertumbuhan |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015* | |
| PENDAPATAN DAERAH | | | | | | |
| 1 Pendapatan Asli Daerah | 1.886.514.301.581 | 2.279.613.848.832 | 2.791.580.050.709 | 3.307.323.863.978 | 4.035.203.260.099 | 20,94% |
| 1.1 Pajak Daerah | 1.488.358.147.753 | 1.852.977.636.886 | 2.154.652.323.797 | 2.427.647.860.148 | 2.738.899.424.558 | 16,57% |
| 1.2 Retribusi Daerah | 209.834.317.888 | 183.482.993.435 | 229.680.153.172 | 270.112.725.497 | 537.221.184.663 | 32,28% |
| 1.3 Hasil Pengelolaan | 75.962.115.306 | 97.696.057.373 | 111.967.697.969 | 120.856.635.210 | 135.324.221.731 | 15,78% |
| 1.4 Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah | 112.359.720.634 | 145.457.161.138 | 295.279.875.771 | 488.706.643.123 | 623.758.429.146 | 56,40% |
| 2 Dana Perimbangan | 963.419.947.354 | 1.433.067.691.897 | 1.460.891.497.629 | 1.488.374.891.545 | 1.384.772.424.683 | 11,40% |
| 2.1 Dana Bagi Hasil Pajak | 225.590.330.815 | 299.746.830.080 | 255.690.446.250 | 246.211.550.026 | 206.314.915.900 | -0,43% |
| 2.2 Bagi Hasil Bukan Pajak | 8.692.232.539 | 18.467.773.817 | 15.247.050.379 | 21.419.313.519 | 23.946.332.783 | 36,83% |
| 2.3 Dana Alokasi Umum | 679.262.759.000 | 1.061.625.528.000 | 1.160.025.693.000 | 1.200.889.359.000 | 1.147.385.486.000 | 16,16% |
| 2.4 Dana Alokasi Khusus | 49.874.625.000 | 53.227.560.000 | 29.928.308.000 | 19.854.669.000 | 7.125.690.000 | -33,71% |
| 3 Lain-lain Pendapatan Daerah | 909.100.178.376 | 921.620.397.924 | 982.822.168.576 | 1.256.742.362.516 | 1.198.609.257.856 | 7,82% |
| 3.1 Hibah | 600.000.000 | - | - | - | - | 0,00% |
| 3.2 Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya | 509.508.087.368 | 594.448.090.669 | 613.629.385.380 | 779.576.048.153 | 707.673.658.856 | 9,43% |
| 3.3 Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus | 386.951.310.320 | 309.819.125.000 | 360.003.798.001 | 448.340.154.000 | 463.025.317.000 | 6,02% |
| 3.4 Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah Lainnya | 10.364.000.000 | 16.777.000.000 | 8.238.075.000 | 2.836.580.000 | 3.107.400.000 | -11,26% |
| 3.5 Dana Bagi Hasil Lainnya | 1.551.780.688 | 558.714.255 | 950.910.195 | 2.360.319.363 | - | 38,60% |
| 3.6 Dana Insentif Daerah | - | - | - | - | - | 0,00% |
| 3.7 Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah | 125.000.000 | 17.468.000 | - | 23.629.261.000 | 24.802.882.000 | -20,26% |
| Jumlah Pendapatan Daerah | 3.759.034.427.311 | 4.634.301.938.653 | 5.235.293.716.914 | 6.052.441.118.039 | 6.618.584.942.638 | 15,30% |

Sumber : Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah, 2016

*) : *unaudited*

Berdasarkan pada Tabel III.1 diatas, rata-rata pertumbuhan realisasi PAD Kota Surabaya pada tahun 2011-2015 sebesar 20,94%, sementara rata-rata pertumbuhan realisasi Dana Perimbangan sebesar 11,40% dan rata-rata pertumbuhan realisasi Pendapatan Daerah yang Sah sebesar 7,82%. Secara



umum, realisasi Pendapatan Daerah Kota Surabaya menunjukkan tren pertumbuhan yang positif dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 15,30%.

III.1.1.2 Belanja Daerah

Belanja Daerah merupakan kewajiban Pemerintah Kota sebagai pengurangan nilai kekayaan bersih dan merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja yang bersangkutan. Pengelolaan belanja daerah dilaksanakan berlandaskan pada anggaran kinerja (*performance budget*) yaitu belanja daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Pada periode 2011-2015 realisasi belanja daerah Kota Surabaya terdapat pada Tabel III.2 berikut ini.

Tabel III.2
Rata-rata Pertumbuhan Realisasi Belanja Kota Surabaya
Tahun 2011-2015

| No. | Uraian | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Rata-Rata Pertumbuhan |
|-----------|-------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|-----------------------|
| A. | BELANJA TIDAK LANGSUNG | 1.707.668.118.574 | 1.868.245.698.669 | 1.944.921.621.316 | 2.144.031.754.098 | 2.210.930.962.109 | 6,72% |
| 1. | Belanja Pegawai | 1.377.173.082.114 | 1.601.256.346.557 | 1.685.058.820.769 | 1.842.969.821.699 | 1.947.986.566.023 | 9,14% |
| 2. | Belanja Bunga | 2.903.307.374 | 2.223.619.192 | - | - | - | 0,00% |
| 3. | Belanja Subsidi | - | - | - | - | - | 0,00% |
| 4. | Belanja Hibah | 325.744.017.586 | 258.999.514.331 | 253.316.709.088 | 300.184.342.399 | 262.211.825.086 | 0,00% |
| 5. | Belanja Bantuan Sosial | 1.046.730.000 | 867.500.000 | 853.703.500 | 89.670.000 | - | 0,00% |
| 6. | Belanja Bagi Hasil | - | 1.200.000.000 | 5.088.082.959 | - | - | 0,00% |
| 7. | Belanja Bantuan Keuangan | 644.213.000 | 644.208.000 | 604.305.000 | 787.920.000 | 732.571.000 | 4,29% |
| 8. | Belanja Tidak Terduga | 156.768.500 | 3.054.510.589 | - | - | - | 0,00% |
| | | | | | | | |
| B. | BELANJA LANGSUNG | 2.046.042.295.317 | 2.430.904.524.411 | 3.112.358.043.032 | 3.563.346.711.956 | 4.286.785.256.118 | 20,41% |
| 1. | Belanja Pegawai | 337.939.443.824 | 307.548.751.752 | 364.203.647.706 | 344.917.914.825 | 375.203.969.094 | 3,23% |
| 2. | Belanja Barang dan Jasa | 1.164.991.205.504 | 1.210.639.630.540 | 1.466.759.779.178 | 1.814.062.371.710 | 2.126.871.567.694 | 16,50% |
| 3. | Belanja Modal | 543.111.645.989 | 912.716.142.120 | 1.281.394.616.149 | 1.404.366.425.421 | 1.784.709.719.330 | 36,28% |
| | | | | | | | |
| C. | TOTAL BELANJA | 3.753.710.413.891 | 4.299.150.223.081 | 5.057.279.664.348 | 5.707.378.466.054 | 6.497.716.218.227 | 14,72% |

Sumber : Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah, 2016

Kondisi belanja daerah mengalami pertumbuhan sebagaimana pendapatan daerah. Pada tahun 2011, total belanja sebesar Rp3.753,71 Miliar dan pada tahun 2012 sebesar Rp4.299,15 Miliar. Pada tahun 2013 total belanja Pemerintah Kota Surabaya mencapai Rp5.057,27 Miliar dan pada tahun 2014 sebesar Rp5.707,37 Miliar. Pada tahun 2015 total belanja Pemerintah Kota sebesar Rp6.497.72 Miliar. Rata-rata pertumbuhan total belanja Pemerintah Kota Surabaya pada periode tahun 2011-2015 mencapai 14,72%, dengan rata-rata pertumbuhan Belanja Tidak



Langsung sebesar 6,72% dan rata-rata pertumbuhan Belanja Langsung sebesar 20,41%.

III.1.1.3 Pembiayaan Daerah

Pembiayaan adalah transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah, ketika terjadi defisit anggaran. Gambaran pembiayaan riil daerah selama 5 tahun terakhir (2011-2015) terlihat seperti yang terdapat pada Tabel III.3 berikut ini:

Tabel III.3
Rata-rata Pertumbuhan Realisasi Pembiayaan Kota Surabaya
Tahun 2011-2015

| No | Uraian | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Rata-Rata Pertumbuhan |
|----------|---|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 | Penerimaan Pembiayaan | | | | | | |
| a. | Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Sebelumnya (SiLPA) & Silpa BLUD | 505.770.166.765 | 502.999.263.251 | 805.523.587.176 | 977.089.154.745 | 1.311.544.540.067 | 28,78% |
| b. | Pencairan Dana Cadangan | - | - | - | - | - | 0,00% |
| c. | Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan | - | - | - | - | - | 0,00% |
| d. | Penerimaan pinjaman daerah | - | - | - | - | - | 0,00% |
| e. | Penerimaan kembali pemberian pinjaman | 2.865.831.392 | 150.659.092 | - | 29.733.336 | 5.865.433 | -68,75% |
| f. | Penerimaan piutang daerah | - | - | - | - | - | 0,00% |
| | Jumlah Penerimaan Pembiayaan | 508.635.998.157 | 503.149.922.343 | 805.523.587.176 | 977.118.888.081 | 1.311.550.405.500 | 28,64% |
| 2 | Pengeluaran Pembiayaan | | | | | | |
| a. | Pembentukan dana cadangan | - | - | - | - | - | 0,00% |
| b. | Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah Daerah | - | - | 6.448.485.000 | 10.637.000.000 | 15.292.000.000 | 27,18% |
| c. | Pembayaran Pokok Utang | 10.960.748.326 | 32.882.244.978 | - | - | - | 25,00% |
| d. | Pemberian Pinjaman Daerah | - | - | - | - | - | 0,00% |
| | Jumlah Pengeluaran Pembiayaan | 10.960.748.326 | 32.882.244.978 | 6.448.485.000 | 10.637.000.000 | 15.292.000.000 | 57,08% |
| | Pembiayaan Neto | 497.675.249.831 | 470.267.677.365 | 799.075.102.176 | 966.481.888.081 | 1.296.258.405.500 | 29,87% |

Sumber : Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah, 2016

Berdasarkan Tabel III.3 diatas tampak bahwa rata-rata pertumbuhan realisasi pembiayaan netto Kota Surabaya mulai tahun 2011 sampai dengan 2015 sebesar 29,87% dengan rata-rata pertumbuhan realisasi penerimaan pembiayaan sebesar 28,64% dan rata-rata pertumbuhan realisasi pengeluaran pembiayaan 57,08%. Sementara Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) cenderung mengalami kenaikan dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 28,78%.

III.1.2 Neraca Daerah

Analisis neraca daerah bertujuan untuk mengetahui kemampuan keuangan Pemerintah Daerah melalui perhitungan rasio likuiditas, solvabilitas dan rasio aktivitas serta kemampuan aset daerah untuk penyediaan dana pembangunan daerah. Neraca Daerah Kota Surabaya tahun 2011-2015 tampak pada tabel berikut.



Tabel III.4
Neraca Daerah Kota Surabaya Tahun 2011-2015

| URAIAN | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Rata-Rata Pertumbuhan |
|--|------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| ASET | | | | | | |
| ASET LANCAR | | | | | | |
| 1 Kas di Kas Daerah | 506.259.735.246 | 802.394.710.664 | 978.204.777.202 | 1.238.263.150.105 | 1.290.168.646.277 | 27,80% |
| 2 Kas di Bendahara Penerimaan | 300.738.179 | 699.959.598 | 1.351.684.885 | 108.286.008 | 102.002.060 | 32,02% |
| 3 Kas di Bendahara Pengeluaran | 125.737.773 | 245.871.790 | 182.819.245 | 83.538.522 | 471.212.349 | 119,91% |
| 4 Piutang Lainnya | | | | | | |
| a. Kas di BLUD | 21.743.429.587 | 32.847.216.892 | 33.903.803.393 | 92.413.827.518 | 128.571.536.275 | 66,50% |
| b. Kas di Bendahara Kapitasi | - | - | - | 14.144.539.444 | 32.372.760.641 | 32,22% |
| 5 Investasi Jangka Pendek | | | | - | - | |
| 6 Piutang Pajak | 609.739.454.344 | 574.367.758.421 | 579.935.528.005 | 599.682.744.180 | 643.070.387.536 | 1,45% |
| 7 Piutang Retribusi | 11.670.364.705 | 35.452.090.268 | 57.984.042.394 | 67.406.396.625 | 32.062.905.328 | 57,79% |
| 8 Piutang Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah | | | | 274.277.461 | 274.277.461 | 0,00% |
| 9 Piutang PAD Lainnya | 70.470.342.259 | 75.268.588.007 | 138.610.115.263 | 8.383.744.230 | 23.500.288.216 | 44,33% |
| 10 Piutang Transfer | | | | 107.179.019.459 | 137.137.019.217 | 27,95% |
| 11 Piutang Pendapatan Lainnya | | | | 13.321.665.340 | 27.356.521.351 | 105,35% |
| 12 Penyisihan Piutang | (391.173.156.534) | (431.166.027.040) | (462.155.735.877) | (495.384.515.002) | (498.858.569.495) | 6,33% |
| 13 Belanja Dibayar Dimuka | | | | 917.359.531 | 651.188.879 | -29,01% |
| 14 Bagian Lancar Tuntutan Ganti Rugi | 271.360.000 | 271.360.000 | 322.530.472 | 353.308.881 | 283.777.522 | 2,18% |
| 15 Persediaan | 45.694.662.972 | 55.241.462.852 | 70.501.232.580 | 68.524.785.490 | 142.415.270.385 | 38,39% |
| JUMLAH ASET LANCAR | 875.102.668.530 | 1.145.622.991.453 | 1.398.840.797.561 | 1.715.672.127.792 | 1.959.579.224.002 | 22,47% |



| URAIAN | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Rata-Rata Pertumbuhan |
|---|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------|
| INVESTASI JANGKA PANJANG | | | | | | |
| Investasi Non Permanen | | | | | | |
| 1 Investasi Non Permanen Lainnya | 4.230.491.400 | 4.083.307.955 | 3.979.113.717 | 3.949.380.381 | 3.943.514.948 | -1,73% |
| 2 Penyisihan Investasi Non Permanen Lainnya | (4.160.683.087) | (4.072.557.955) | (3.977.388.717) | (3.949.380.381) | (3.943.514.948) | -1,33% |
| Jumlah Investasi Non Permanen | 69.808.313 | 10.750.000 | 1.725.000 | - | - | -67,14% |
| Investasi Permanen | | | | | | |
| 1 Penyertaan Modal Pemerintah Daerah | 906.876.229.753 | 1.697.195.623.389 | 1.826.647.396.407 | 1.894.028.603.745 | 1.978.728.564.089 | 25,73% |
| 2 Investasi Permanen Lainnya | | | | - | - | |
| Jumlah Investasi Permanen | 906.876.229.753 | 1.697.195.623.389 | 1.826.647.396.407 | 1.894.028.603.745 | 1.978.728.564.089 | 25,73% |
| JUMLAH INVESTASI JANGKA PANJANG | 906.946.038.067 | 1.697.206.373.389 | 1.826.649.121.407 | 1.894.028.603.745 | 1.978.728.564.089 | 25,73% |
| ASET TETAP | | | | | | |
| 1 Tanah | 26.362.731.077.483 | 26.360.913.183.990 | 25.927.505.754.852 | 26.475.340.943.249 | 26.812.508.407.126 | 0,43% |
| 2 Peralatan Mesin | 1.084.161.627.493 | 1.388.948.910.302 | 1.596.950.573.699 | 1.780.486.966.955 | 2.148.121.157.338 | 18,81% |
| 3 Gedung dan Bangunan | 1.794.339.244.300 | 2.021.660.083.969 | 2.394.705.500.119 | 2.862.272.113.054 | 3.276.765.564.182 | 16,28% |
| 4 Jalan, Irigasi dan Jaringan | 2.194.003.803.452 | 2.379.557.319.283 | 2.774.347.096.373 | 3.304.614.532.028 | 4.008.325.100.709 | 16,36% |
| 5 Aset Tetap Lainnya | 34.458.820.629 | 46.519.609.130 | 48.740.161.129 | 71.967.855.601 | 139.666.973.284 | 45,37% |
| 6 Konstruksi Dalam Pengerjaan | 14.668.396.523 | 78.467.798.615 | 161.959.038.059 | 195.717.827.531 | 145.015.970.295 | 134,07% |
| 7 Akumulasi Penyusutan | | | | - | (2.701.546.433.938) | - |
| JUMLAH ASET TETAP | 31.484.362.969.880 | 32.276.066.905.289 | 32.904.208.124.230 | 34.690.400.238.418 | 33.828.856.738.994 | 1,85% |
| ASET LAINNYA | | | | | | |
| 1 Tuntutan Ganti Rugi | | 64.164.000 | 87.906.000 | 9.999.800 | 12.837.500 | -7,75% |
| 2 Kemitraan dengan Pihak Ketiga | 140.005.452.346 | 186.112.082.293 | 186.112.082.293 | 186.112.082.293 | 233.005.726.595 | 14,53% |
| 3 Aset Tidak Berwujud | 3.795.515.976 | 5.019.695.615 | 5.981.739.201 | 6.174.598.511 | 6.340.276.305 | 14,33% |
| 4 Akumulasi Amortisasi | | | | - | - | |
| 5 Aset Lain-lain | 30.873.992.924 | 48.731.944.556 | 1.129.013.717.565 | 113.540.014.781 | 134.507.716.538 | 550,79% |



| URAIAN | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Rata-Rata Pertumbuhan |
|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------|
| JUMLAH ASET LAINNYA | 174.674.961.246 | 239.927.886.464 | 1.321.195.445.059 | 305.836.695.385 | 373.866.556.937 | 108,35% |
| JUMLAH ASET | 33.441.086.637.722 | 35.358.824.156.595 | 37.450.893.488.257 | 38.605.937.665.340 | 38.141.031.084.022 | 3,38% |
| KEWAJIBAN | | | | | | |
| KEWAJIBAN JANGKA PENDEK | | | | | | |
| 1 Utang Perhitungan Pihak Ketiga | 25.312.504.952 | 30.522.494.216 | 36.371.110.734 | 33.360.515.522 | 37.096.634.610 | 10,67% |
| 2 Pendapatan Diterima Dimuka | 507.208.629 | - | - | 6.784.388.304 | 225.519.076.200 | 781,02% |
| 3 Utang Belanja | 10.960.748.326 | - | - | - | 40.704.464.891 | -100,00% |
| 4 Utang Jangka Pendek Lainnya | 32.628.110.196 | 41.424.922.063 | 64.041.510.452 | 65.037.395.378 | 53.217.973.973 | 16,23% |
| JUMLAH KEWAJIBAN JANGKA PENDEK | 69.408.572.103 | 71.947.416.279 | 100.412.621.186 | 105.182.299.203 | 356.538.149.674 | 71,74% |
| JUMLAH KEWAJIBAN | 69.408.572.103 | 71.947.416.279 | 100.412.621.186 | 105.182.299.203 | 356.538.149.674 | 71,74% |
| EKUITAS | | | | | | |
| 1 EKUITAS | 33.349.756.568.971 | 35.286.876.740.316 | 37.350.480.867.071 | 38.500.755.366.136 | 37.784.492.934.348 | 3,22% |
| JUMLAH EKUITAS | 33.349.756.568.971 | 35.286.876.740.316 | 37.350.480.867.071 | 38.500.755.366.136 | 37.784.492.934.348 | 3,22% |
| KEWAJIBAN JANGKA PANJANG | | | | | | |
| Utang Kepada Pemerintah Pusat | 21.921.496.649 | - | - | - | - | -100,00% |
| Jumlah Kewajiban Jangka panjang | 21.921.496.649 | - | - | - | - | -100,00% |
| JUMLAH KEWAJIBAN DAN EKUITAS | 33.441.086.637.722 | 35.358.824.156.595 | 37.450.893.488.257 | 38.605.937.665.340 | 38.141.031.084.022 | 3,38% |

Sumber : Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah, 2016



Tingkat kualitas pengelolaan keuangan daerah dapat diketahui berdasarkan analisis rasio atau perbandingan antara kelompok/elemen laporan keuangan yang satu dengan kelompok yang lain. Beberapa rasio yang dapat diterapkan di sektor publik adalah rasio likuiditas, rasio solvabilitas dan rasio aktivitas. Rasio likuiditas terdiri rasio lancar (*current ratio*), rasio kas (*cash ratio*) dan rasio cepat (*quick ratio*). Rasio lancar (*current ratio*) adalah rasio standar untuk menilai kesehatan organisasi. Rasio ini menunjukkan apakah pemerintah daerah memiliki aset yang cukup untuk melunasi kewajiban yang jatuh tempo. Kualitas pengelolaan keuangan daerah dikategorikan baik apabila nilai rasio lebih dari satu. Rasio keuangan Kota Surabaya Tahun 2013-2015 dapat dilihat pada Tabel III.5 berikut.

Tabel III.5
Analisis Rasio Keuangan Kota Surabaya
Tahun 2013-2015

| Uraian | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Rasio lancar (<i>current ratio</i>) | 13,93 | 16,31 | 5,50 |
| Rasio quick (<i>quick ratio</i>) | 13,23 | 15,66 | 5,10 |
| Rasio total hutang terhadap total aset | 0,003 | 0,003 | 0,009 |
| Rasio hutang terhadap modal | 0,003 | 0,003 | 0,009 |
| Rata-rata umur piutang | 22,16 | 22,83 | 25,78 |
| Rata-rata umur persediaan | 325,50 | 370,26 | 270,31 |

Sumber : Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan 2016, diolah

Dari Tabel III.5 diatas terlihat bahwa pada tahun 2013 rasio lancar Pemerintah Kota Surabaya sebesar 13,93 dan pada tahun 2014 rasio lancar mengalami peningkatan menjadi 16,31 dan pada tahun 2015 rasio lancar Pemerintah Kota Surabaya sebesar 5,50. Hal ini menunjukkan likuiditas Pemerintah Kota Surabaya cukup bagus karena kemampuan membayar utangnya tinggi.

Trend *quick* rasio hampir sama polanya dengan *current* rasio. Meskipun mengalami penurunan pada tahun 2015, tetapi tingginya *quick* rasio memberikan jaminan bahwa kemampuan Pemerintah Kota Surabaya dalam melunasi utang jangka pendeknya masih sangat tinggi.

Rasio utang terhadap aset serta utang terhadap total modal menunjukkan tingkat *leverage* Pemerintah Kota Surabaya. Nilai *leverage* Pemerintah Kota Surabaya pada tahun 2013-2015 menunjukkan kisaran angka dibawah 3%. Hal ini menunjukkan bahwa mayoritas aset Pemerintah Kota Surabaya didanai dari modal



sendiri. Rendahnya tingkat *leverage* mengindikasikan bahwa Pemerintah Kota Surabaya pada kondisi yang kuat.

Piutang merupakan hak Pemerintah untuk menerima pembayaran dari entitas lain termasuk wajib pajak/bayar atas kegiatan yang dilaksanakan oleh Pemerintah. Rata-rata umur piutang mengukur efisiensi pengolahan piutang suatu instansi, serta menunjukkan berapa lama waktu yang diperlukan untuk melunasi piutang atau merubah piutang menjadi kas. Pada tahun 2013, rata-rata umur piutang Pemerintah Kota Surabaya sebesar 22,16 dan pada tahun 2014 sebesar 22,83. Sedangkan pada tahun 2015 rata-rata umur piutang Pemerintah Kota Surabaya menjadi 25,78.

Rata-rata umur persediaan mengukur efisiensi pengelolaan persediaan. Rasio ini merupakan indikasi yang cukup populer untuk menilai efisiensi operasional, yang memperlihatkan seberapa baiknya instansi mengontrol modal yang ada pada persediaan. Rata-rata umur persediaan pada Pemerintah Kota relatif berfluktuatif, namun menunjukkan kecenderungan yang semakin membaik. Pada tahun 2013, rata-rata umur persediaan Pemerintah Kota Surabaya sebesar 325,50 dan pada tahun 2014 naik menjadi 370,26. Sedangkan pada tahun 2015 rata-rata umur persediaan Pemerintah Kota Surabaya menjadi 270,31.

III.2 Kebijakan Pengelolaan Keuangan Masa Lalu

Pengelolaan pendapatan daerah diarahkan pada sumber-sumber pendapatan yang selama ini telah menjadi sumber penghasilan Kas Daerah dengan tetap mengupayakan sumber-sumber pendapatan yang baru. Pengelolaan belanja daerah dilaksanakan berlandaskan pada anggaran kinerja (*performance budget*) yaitu belanja daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut mencerminkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, yang berarti belanja daerah harus berorientasi pada kepentingan publik. Oleh karena itu arah pengelolaan belanja daerah digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan publik terutama pada masyarakat miskin dan kurang beruntung, pertumbuhan ekonomi dan perluasan lapangan kerja.



III.2.1 Proporsi Penggunaan Anggaran

III.2.1.1 Proporsi Realisasi Belanja Terhadap Anggaran Belanja Daerah

Berdasarkan data Rata-rata Pertumbuhan Realisasi Belanja Kota Surabaya Tahun 2011-2015 sebagaimana telah disampaikan pada Tabel III.2, gambaran Proporsi Realisasi Belanja terhadap Anggaran Belanja Daerah Kota Surabaya selama 5 tahun (2011-2015) tampak pada tabel III.6 di bawah ini.

Tabel III.6
Proporsi Realisasi Belanja Terhadap Anggaran Belanja Daerah 2011-2015

| No. | Uraian | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Proporsi rata-rata |
|-----------|-------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|--------------------|
| A. | BELANJA TIDAK LANGSUNG | 45,49% | 43,46% | 38,46% | 37,57% | 34,03% | 39,80% |
| 1. | Belanja Pegawai | 36,69% | 37,25% | 33,32% | 32,29% | 29,98% | 33,90% |
| 2. | Belanja Bunga | 0,08% | 0,05% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,03% |
| 3. | Belanja Subsidi | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| 4. | Belanja Hibah | 8,68% | 6,02% | 5,01% | 5,26% | 4,04% | 5,80% |
| 5. | Belanja Bantuan Sosial | 0,03% | 0,02% | 0,02% | 0,00% | 0,00% | 0,01% |
| 6. | Belanja Bagi Hasil | 0,00% | 0,03% | 0,10% | 0,00% | 0,00% | 0,03% |
| 7. | Belanja Bantuan Keuangan | 0,02% | 0,01% | 0,01% | 0,01% | 0,01% | 0,01% |
| 8. | Belanja Tidak Terduga | 0,00% | 0,07% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,02% |
| | | | | | | | |
| B. | BELANJA LANGSUNG | 54,51% | 56,54% | 61,54% | 62,43% | 65,97% | 60,20% |
| 1. | Belanja Pegawai | 9,00% | 7,15% | 7,20% | 6,04% | 5,77% | 7,04% |
| 2. | Belanja Barang dan Jasa | 31,04% | 28,16% | 29,00% | 31,78% | 32,73% | 30,54% |
| 3. | Belanja Modal | 14,47% | 21,23% | 25,34% | 24,61% | 27,47% | 22,62% |
| | | | | | | | |
| C. | TOTAL BELANJA | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

Sumber: Dokumen Laporan Realisasi Anggaran, diolah, 2015

Dari data Tabel III.6 di atas, menunjukkan bahwa selama 5 tahun terakhir (tahun 2011-2015) proporsi belanja langsung meningkat terus, dan di dalam belanja langsung tersebut proporsi belanja pegawainya semakin menurun dan belanja modalnya semakin meningkat.

III.2.1.2 Proporsi Belanja Pemenuhan Kebutuhan Aparatur

Berdasarkan data Rata-rata Pertumbuhan Realisasi Belanja Kota Surabaya Tahun 2011-2015 sebagaimana telah disampaikan pada Tabel III.2, proporsi belanja untuk pemenuhan kebutuhan aparatur terhadap total pengeluaran yang meliputi Belanja dan Pengeluaran Pembiayaan pada tahun 2011-2015 dirinci pada Tabel III.7 berikut ini.



Tabel III.7
Analisa Proporsi Belanja Pemenuhan Kebutuhan Aparatur

| No. | Tahun Anggaran | Total belanja untuk pemenuhan kebutuhan aparatur (juta Rupiah) | Total pengeluaran (Belanja + Pengeluaran Pembiayaan) (Juta Rupiah) | Proporsi |
|-----|----------------|--|--|----------|
| 1 | 2011 | 1.830.531,33 | 3.764.671,16 | 48,62% |
| 2 | 2012 | 2.004.924,75 | 4.332.032,47 | 46,28% |
| 3 | 2013 | 2.141.809,08 | 5.063.728,15 | 42,30% |
| 4 | 2014 | 2.278.156,25 | 5.718.015,47 | 39,84% |
| 5 | 2015 | 2.383.603,12 | 6.523.008,22 | 36,54% |
| | | | rata-rata | 42,72% |

Sumber: Dokumen Laporan Realisasi Anggaran, diolah, 2015

Berdasarkan tabel diatas, proporsi belanja pemenuhan kebutuhan aparatur terhadap total pengeluaran yang meliputi Belanja dan Pembiayaan Pengeluaran di kota Surabaya pada tahun 2011-2015 terus mengalami penurunan. Rata-rata proporsi Belanja Pemenuhan Kebutuhan Aparatur terhadap Total Pengeluaran di Kota Surabaya adalah sebesar 42,72%. Hal ini menunjukkan bahwa APBD kota Surabaya relatif baik dari sisi Belanja, karena proporsi penggunaan anggaran untuk Belanja Aparatur tidak mendominasi terhadap total pengeluaran dalam APBD.

III.2.2 Analisis Pembiayaan

Pembiayaan adalah transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah, ketika terjadi defisit anggaran. Sumber pembiayaan dapat berasal dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran tahun lalu, penerimaan pinjaman obligasi, transfer dari dana cadangan maupun hasil penjualan aset daerah yang dipisahkan. Sedangkan pengeluaran dalam pembiayaan itu sendiri adalah anggaran hutang, bantuan modal dan transfer ke dana cadangan.

Dengan diberlakukannya anggaran kinerja, maka dalam penyusunan APBD dimungkinkan adanya defisit maupun surplus. Defisit terjadi ketika pendapatan lebih kecil dibandingkan dengan belanja, sedangkan surplus terjadi ketika pendapatan lebih besar dibandingkan dengan belanja. Pada tahun 2011 sampai dengan 2015 menunjukkan bahwa realisasi belanja Kota Surabaya masih di bawah (lebih kecil) dari



pada realisasi pendapatan sehingga pada periode tersebut Kota Surabaya mengalami surplus anggaran, sebagaimana tampak pada Tabel III.8 berikut:

Tabel III.8
Surplus/Defisit Riil Anggaran Kota Surabaya
Tahun 2011-2015

| No. | Uraian | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----|-------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 1. | Realisasi Pendapatan Daerah | 3.759.034.427.311 | 4.634.301.938.654 | 5.235.293.716.914 | 6.052.441.118.040 | 6.636.028.438.255 |
| | Dikurangi Realisasi : | | | | | |
| 2. | Belanja Daerah | 3.753.710.413.891 | 4.299.150.223.081 | 5.057.279.664.348 | 5.707.378.466.054 | 6.497.716.218.227 |
| 3. | Pengeluaran Pembiayaan Daerah | 10.960.748.326 | 32.882.244.978 | 6.448.485.000 | 10.637.000.000 | 25.292.000.000 |
| | Surplus/(Defisit) Riil | 5.324.013.420 | 335.151.715.573 | 178.014.052.566 | 345.062.651.986 | 138.312.220.028 |

Sumber: Dokumen Laporan Realisasi Anggaran, diolah, 2015

Dari Tabel III.8 diatas tampak bahwa pada tahun 2011 sampai dengan 2015 Kota Surabaya mengalami surplus anggaran. Surplus anggaran pada periode 2011 sampai 2015 dipergunakan sebagai pembiayaan tahun berikutnya. Gambaran komposisi penutup defisit riil anggaran selama 5 tahun terakhir (2011-2015) terlihat pada Tabel III.9 berikut ini:

Tabel III.9
Komposisi Penutup Defisit Riil Anggaran
Kota Surabaya Tahun 2011-2015

| No. | Uraian | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| 1 | Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Tahun Anggaran sebelumnya | 505.770.166.765 | 502.999.263.251 | 805.419.392.938 | 977.089.154.745 | 1.311.544.540.067 |
| 2 | Pencairan Dana Cadangan | - | - | - | - | - |
| 3 | Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan | - | - | - | - | - |
| 4 | Penerimaan Pinjaman Daerah | - | - | - | - | - |
| 5 | Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman Daerah | 2.865.831.392 | 150.659.092 | 104.194.238 | 29.733.336 | 2.083.333 |
| 6 | Penerimaan Piutang Daerah | - | - | - | - | - |

Sumber: Dokumen Laporan Realisasi Anggaran, diolah, 2015

Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Kota Surabaya selama periode 2011-2015 diantaranya bersumber dari efisiensi pelaksanaan kegiatan tahun sebelumnya dan penerimaan kembali pemberian pinjaman daerah. Gambaran pembiayaan riil daerah selama 5 tahun terakhir (2011-2015) tampak pada Tabel III.10 berikut.



Tabel III.10
Pembiayaan Kota Surabaya Tahun 2011-2015

| No. | Uraian | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------|---|------------------------|------------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. | Realisasi Pendapatan Daerah | 3.759.034.427.311 | 4.634.301.938.654 | 5.235.293.716.914 | 6.052.441.118.040 | 6.636.028.438.255 |
| | Dikurangi Realisasi : | | | | | |
| 2. | Belanja Daerah | 3.753.710.413.891 | 4.299.150.223.081 | 5.057.279.664.348 | 5.707.378.466.054 | 6.497.716.218.227 |
| 3. | Pengeluaran Pembiayaan Daerah | 10.960.748.326 | 32.882.244.978 | 6.448.485.000 | 10.637.000.000 | 25.292.000.000 |
| A. | DEFISIT RIIL | 5.324.013.420 | 335.151.715.573 | 178.014.052.566 | 345.062.651.986 | 138.312.220.028 |
| | Realisasi Penerimaan Pembiayaan | | | | | |
| 4. | Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Tahun Anggaran sebelumnya | 505.770.166.765 | 502.999.263.251 | 805.419.392.938 | 977.089.154.745 | 1.311.544.540.067 |
| 5. | Pencairan Dana Cadangan | - | - | - | - | - |
| 6. | Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan | - | - | - | - | - |
| 7. | Penerimaan Pinjaman Daerah | - | - | - | - | - |
| 8. | Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman Daerah | 2.865.831.392 | 150.659.092 | 104.194.238 | 29.733.336 | 2.083.333 |
| 9. | Penerimaan Piutang Daerah | - | - | - | - | - |
| B. | Total Realisasi Penerimaan Pembiayaan Daerah | 508.635.998.157 | 503.149.922.343 | 805.523.587.176 | 977.118.888.081 | 1.311.546.623.400 |
| A-B | Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Berkenaan | 502.999.263.251 | 805.419.392.939 | 977.089.154.742 | 1.311.544.540.068 | 1.424.566.843.428 |

Sumber: Dokumen Laporan Realisasi Anggaran, diolah, 2015

Di tengah tingginya kebutuhan akan pembangunan sarana dan prasarana untuk meningkatkan pelayanan publik di daerah dan terbatasnya sumber dana, maka pembiayaan yang berasal dari pinjaman daerah merupakan salah satu alternatif sumber pembiayaan yang cukup potensial. Sesuai Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah, pinjaman daerah dapat bersumber dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Lain, Lembaga Keuangan Bank, Lembaga Keuangan Bukan Bank, dan pinjaman daerah yang bersumber dari Masyarakat melalui penerbitan obligasi daerah yang diterbitkan melalui pasar modal.

III.3 Kerangka Pendanaan

Analisis kerangka pendanaan bertujuan untuk menghitung kapasitas riil keuangan daerah yang akan dialokasikan untuk pendanaan program pembangunan jangka menengah daerah selama 5 (lima) tahun ke depan. Suatu kapasitas riil



keuangan daerah adalah total penerimaan daerah setelah dikurangkan dengan berbagai pos atau belanja dan pengeluaran pembiayaan yang wajib dan mengikat serta prioritas utama.

III.3.1 Analisis Pengeluaran Periodik Wajib dan Mengikat serta Prioritas Utama

Analisis terhadap realisasi pengeluaran wajib dan mengikat dilakukan untuk menghitung kebutuhan pendanaan belanja dan pengeluaran pembiayaan yang tidak dapat dihindari atau harus dibayar dalam suatu tahun anggaran. Belanja periodik yang wajib dan mengikat adalah pengeluaran yang wajib dibayar serta tidak dapat ditunda pembayarannya dan dibayar setiap tahun oleh Pemerintah Daerah seperti gaji dan tunjangan pegawai, bunga, belanja jasa kantor, sewa kantor yang telah ada kontrak jangka panjang atau belanja sejenis lainnya.

Belanja periodik prioritas utama adalah pengeluaran yang harus dibayar setiap periodik oleh Pemerintah Daerah dalam rangka keberlangsungan pelayanan dasar prioritas Pemerintah Daerah yaitu pelayanan pendidikan dan kesehatan, seperti honorarium guru dan tenaga medis serta belanja sejenis lainnya. Total pengeluaran wajib dan mengikat serta prioritas utama menjadi dasar untuk menentukan kebutuhan anggaran belanja yang tidak dapat dihindari dan tidak dapat ditunda dalam rangka penghitungan kapasitas riil keuangan daerah dan analisis kerangka pendanaan. Realisasi Belanja dan Pengeluaran Pembiayaan yang Wajib dan Mengikat serta Prioritas Utama Kota Surabaya tahun 2011-2015 disajikan pada Tabel III.11.



Tabel III.11
Belanja dan Pengeluaran Pembiayaan Yang Wajib dan Mengikat serta Prioritas Utama Kota Surabaya
(dalam Jutaan Rupiah)

| No. | Uraian | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Rata-Rata Pertumbuhan |
|-----------|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------------|
| A. | BELANJA TIDAK LANGSUNG | 865.261,75 | 925.487,10 | 952.057,89 | 985.817,15 | 1.055.700,31 | 5,12% |
| 1. | Belanja Gaji dan Tunjangan | 856.992,68 | 916.002,70 | 941.416,89 | 979.806,37 | 1.049.761,19 | 5,22% |
| 2. | Belanja Penerimaan Pimpinan & Anggota DPRD, dan Ops KDH/WKDH | 5.365,76 | 6.060,78 | 5.552,92 | 6.010,79 | 5.939,12 | 2,91% |
| 3. | Belanja Bunga | 2.903,31 | 2.223,62 | - | - | - | -30,85% |
| 4. | Belanja Bagi Hasil | - | 1.200,00 | 5.088,08 | - | - | 56,00% |
| | | | | | | | |
| B. | BELANJA LANGSUNG | 1.046.541,77 | 1.164.598,92 | 1.327.498,88 | 1.648.485,31 | 1.798.117,32 | 14,63% |
| 1. | Belanja Program Pendidikan dan Kesehatan | 766.094,16 | 873.848,38 | 940.843,99 | 1.131.870,34 | 1.276.297,73 | 13,70% |
| 2. | Belanja Beasiswa Pendidikan PNS | 3.034,00 | 1.842,00 | 1.498,00 | 1.002,00 | 1.036,00 | -21,92% |
| 3. | Belanja Jasa Kantor (tagihan bln listrik, telp, air dan sejenisnya) | 262.738,01 | 273.427,30 | 366.692,18 | 493.967,96 | 498.362,84 | 18,44% |
| 4. | Belanja sewa gedung/kantor | 8.606,21 | 7.783,98 | 7.663,02 | 9.129,13 | 9.305,30 | 2,49% |
| 5. | Belanja sewa perlengkapan dan peralatan kantor | 6.069,39 | 7.697,28 | 10.801,69 | 12.515,88 | 13.115,45 | 21,95% |
| | | | | | | | |
| C. | PENGELUARAN PEMBIAYAAN | 10.960,75 | 32.882,24 | 6.448,49 | 10.637,00 | 25.292,00 | 80,58% |
| 1. | Pembentukan Dana Cadangan | - | - | 6.448,49 | 10.637,00 | 25.292,00 | 50,68% |
| 2. | Pembayaran Pokok utang | 10.960,75 | 32.882,24 | - | - | - | 25,00% |
| | | | | | | | |
| D | TOTAL | 1.922.764,27 | 2.122.968,27 | 2.286.005,26 | 2.644.939,47 | 2.879.109,63 | 10,66% |

(Sumber: Dokumen Laporan Realisasi Anggaran)



Berdasarkan Tabel III.11, Pertumbuhan Belanja dan Pengeluaran Pembiayaan yang Wajib dan Mengikat serta Prioritas Utama Kota Surabaya dari Belanja Tidak Langsung pada tahun 2012 sebesar 6,96%, tahun 2013 sebesar 2,87%, tahun 2014 sebesar 3,55%, dan pada tahun 2015 sebesar 7,09% dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 5,12%. Dari berbagai komponen Belanja Tidak Langsung untuk Belanja dan Pengeluaran Pembiayaan yang Wajib dan Mengikat serta Prioritas Utama tersebut, sumbangan yang paling besar disumbang dari Belanja gaji dan tunjangan yang pertumbuhannya mencapai 6,89% pada tahun 2012, tahun 2013 sebesar 2,77%, tahun 2014 sebesar 4,08%, dan tahun 2015 sebesar 7,14%, dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 5,22%.

Pertumbuhan Belanja dan Pengeluaran Pembiayaan yang Wajib dan Mengikat serta Prioritas Utama dari Belanja Langsung selama 5 Tahun Anggaran terakhir mengalami pertumbuhan positif. Pada tahun 2012 tumbuh sebesar 11,28%, tahun 2013 sebesar 13,99%, tahun 2014 sebesar 24,18%, dan tahun 2015 sebesar 9,08% dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 14,63%. Dari berbagai komponen Belanja Langsung untuk Belanja dan Pengeluaran Pembiayaan yang Wajib dan Mengikat serta Prioritas Utama tersebut, sumbangan yang paling besar adalah kontribusi dari Belanja Program Pendidikan dan Kesehatan, yaitu tumbuh sebesar 14,07% pada tahun 2012, pada tahun 2013 tumbuh sebesar 7,67%, pada tahun 2014 tumbuh sebesar 20,30% dan pada tahun 2015 tumbuh sebesar 12,76% dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 13,70%.

Pertumbuhan Belanja dan Pengeluaran Pembiayaan yang Wajib dan Mengikat serta Prioritas Utama Kota Surabaya selama tahun 2011-2015 dari pengeluaran pembiayaan relatif berfluktuasi. Pada tahun 2012, pengeluaran pembiayaan mengalami pertumbuhan sebesar 200%, dan pada tahun 2013 mengalami tumbuan negatif sebesar 80,39%, pada tahun 2014 pengeluaran pembiayaan mengalami pertumbuhan positif sebesar 64,95% dan 137,77% pada tahun 2015 dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 80,58%. Pertumbuhan pengeluaran pembiayaan tersebut terutama dikarenakan adanya pembentukan dana cadangan.



III.3.2 Proyeksi Data Masa Lalu

Kuangan daerah merupakan komponen paling penting dalam perencanaan pembangunan, sehingga analisis mengenai kondisi dan proyeksi keuangan daerah perlu dilakukan untuk memperoleh informasi mengenai kemampuan daerah dalam mendanai rencana pembangunan dan kesadaran untuk secara efektif memberikan perhatian kepada isu dan permasalahan strategis secara tepat. Dengan melakukan analisis keuangan daerah yang tepat akan melahirkan kebijakan yang efektif dalam pengelolaan keuangan daerah.

Kebijakan keuangan Pemerintah Kota Surabaya juga bergantung pada proyeksi pertumbuhan ekonomi, realisasi investasi dan kemampuan pengeluaran investasi oleh Pemerintah Kota. Pertumbuhan ekonomi pada tahun 2016-2021 diperkirakan akan terus meningkat seiring dengan stabilitas politik dan keamanan baik nasional maupun tingkat kota. Arah kebijakan keuangan daerah bermanfaat untuk:

1. Menopang proses pembangunan kota yang berkelanjutan sesuai dengan visi nasional dan visi spesifik Pemerintah Kota Surabaya.
2. Menyediakan pelayanan dasar secara memadai bagi kesejahteraan masyarakat.
3. Meminimalkan resiko fiskal sehingga keberlanjutan anggaran Kota dapat terjamin

Proyeksi data disusun berdasarkan data masa lalu, kebijakan-kebijakan yang akan diambil pada masa depan, dan asumsi yang digunakan.

III.3.2.1 Proyeksi Pendapatan

Otonomi daerah menimbulkan konsekuensi terhadap Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan segala urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dalam mewujudkan masyarakat Surabaya yang sentosa. Untuk mencapai tujuan tersebut, dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan diperlukan kemampuan pendanaan dari pemerintah daerah berkaitan dengan upaya melakukan optimalisasi sumber-sumber pendapatan daerah. Pendapatan Daerah merupakan seluruh penerimaan yang berasal dari daerah itu sendiri maupun alokasi dari Pemerintah Pusat sebagai hak pemerintah daerah yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah Kota Surabaya terdiri dari PAD, Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.



Sesuai dengan ruang lingkup keuangan daerah, pengelolaan pendapatan daerah diarahkan pada sumber-sumber pendapatan yang selama ini telah menjadi sumber penghasilan daerah dengan tetap mengupayakan sumber-sumber pendapatan yang baru.

Kebijakan umum pendapatan daerah diarahkan pada peningkatan kemampuan keuangan daerah yang dapat mendorong peranan investasi masyarakat dalam pembangunan dengan menghilangkan kendala yang menghambat di samping peningkatan investasi dan daya saing yang dilakukan dengan mengurangi biaya tinggi. Adapun kebijakan terkait Pendapatan Daerah adalah sebagai berikut:

III.3.2.1.1 Pendapatan Asli Daerah

Peningkatan pendapatan asli daerah dari masyarakat, harus berdasarkan pada Peraturan Daerah, terutama untuk membiayai layanan-layanan yang diberikan, sehingga kemandirian daerah dalam hal pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat terwujud.

Salah satu upaya yang telah dilakukan dan diandalkan untuk meningkatkan penerimaan daerah adalah dengan menggali sumber-sumber pungutan daerah berdasarkan ketentuan yang memenuhi kriteria pungutan daerah yang baik dan benar serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Arah pengelolaan PAD di masa depan difokuskan pada langkah-langkah sebagai berikut:

1. Pemanfaatan kelembagaan dan sistem pemungutan pendapatan daerah.
2. Intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber pendapatan daerah.
3. Peningkatan koordinasi dan pengawasan terhadap pemungutan pendapatan daerah.
4. Peningkatan pelayanan publik, baik dari sisi kecepatan pelayanan maupun kemudahan pembayaran untuk memperoleh informasi dan kesadaran masyarakat wajib pajak/retribusi daerah.
5. Pemanfaatan sumber daya organisasi secara efektif dan efisien.
6. Peningkatan upaya sosialisasi pendapatan daerah.
7. Peningkatan kualitas data dasar seluruh pendapatan daerah.



8. Peningkatan peran dan fungsi UPT-PPD sebagai ujung tombak pelayanan publik.
9. Peningkatan sinergitas dan koordinasi pendapatan asli daerah dengan Pemerintah Pusat, Kabupaten/Kota serta instansi terkait.

III.3.2.1.2 Dana Perimbangan

Dana Perimbangan merupakan pendapatan pemerintah daerah yang berasal dari pemerintah pusat. Pendapatan yang diperoleh dari dana perimbangan pada dasarnya merupakan hak pemerintah daerah sebagai konsekuensi dari *revenue sharing policy*. Konsep *revenue sharing* didasarkan atas pemikiran untuk pemberdayaan daerah dan prinsip keadilan. Seiring meningkatnya tuntutan akuntabilitas kinerja pemerintah maka kebijakan *revenue sharing* harus transparan, demokratis dan adil.

Dana yang berasal dari DAU perlu dikelola dengan sebaik-baiknya, meskipun relatif sulit untuk memperkirakan besaran alokasinya karena tergantung pada pemerintah pusat. Sumber Dana Alokasi Khusus (DAK) juga dapat diupayakan peningkatannya melalui penyusunan program-program unggulan yang dapat diajukan untuk dibiayai dengan dana DAK. Sedangkan peningkatan pendapatan dari bagi hasil pajak provinsi dan pusat dapat diupayakan melalui intensifikasi dan ekstensifikasi. Pendapatan Bagi Hasil sangat terkait dengan aktivitas perekonomian daerah. Dengan semakin meningkatnya aktivitas ekonomi akan berkorelasi dengan naiknya pendapatan yang berasal dari bagi hasil. Pemerintah Daerah harus mendorong meningkatnya aktivitas perekonomian daerah.

Beberapa langkah yang akan dilaksanakan dalam rangka optimalisasi intensifikasi dan ekstensifikasi melalui koordinasi penyaluran dana bagi hasil, peningkatan akurasi data sebagai dasar perhitungan pembagian dalam dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah, dan peningkatan koordinasi dengan pemerintah pusat dan kabupaten/kota dalam mengoptimalkan bagi hasil dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah.

III.3.2.1.3 Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Penerimaan Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah adalah pendapatan daerah yang berasal dari Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah lainnya, dan Dana Penyesuaian dan Otonomi khusus. Kebijakan yang



ditetapkan untuk pendapatan tersebut adalah aktif bekerja sama dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur guna meningkatkan penerimaan dari sektor pajak yang dikelola oleh Pemerintah Provinsi.

Dalam menghitung proyeksi pendapatan, asumsi-asumsi yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Proyeksi Pajak Bumi dan Bangunan berdasarkan asumsi:
 - a. Perhitungan didasarkan atas potensi dari pertumbuhan bangunan-bangunan tinggi dan dari bangkitan ekonomi di Kota Surabaya.
 - b. Perhitungan potensi dari bangunan tinggi didasarkan atas data pendaftaran IMB dan SKRK dari tahun 2012- April 2016 dan asumsi pertumbuhan dimasa yang akan datang
2. Proyeksi BPHTB berdasarkan asumsi potensi dari pertumbuhan aktivitas jual beli properti di kota Surabaya
3. Proyeksi Pajak Hotel berdasarkan asumsi:
 - a. Perhitungan proyeksi pajak hotel didasarkan atas rata-rata okupansi dari hotel sebesar 58%
 - b. Dengan menggunakan rata-rata jumlah kamar per hotel per kelas dan rata-rata tarif hotel per hotel per kelas dan asumsi kenaikan okupansi dan tarif kamar 7% per tahun (berdasarkan PDRB Akomodasi)
4. Proyeksi Pajak Restoran berdasarkan asumsi:
 - a. Perhitungan didasarkan atas data wajib pajak restoran
 - b. Disumsikan rata-rata pertumbuhan unit restoran sebesar 6% per tahun
5. Proyeksi Pajak Air Bawah berdasarkan asumsi Pemerintah Kota Surabaya berusaha untuk meningkatkan cakupan layanan air bersih dari PDAM dan mengurangi penggunaan air bawah tanah oleh masyarakat
6. Proyeksi Pajak Reklame berdasarkan asumsi Pemerintah Kota Surabaya melakukan penyesuaian regulasi khususnya untuk vidiotron dengan melakukan perhitungan pajaknya berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah dengan pendekatan harga kontrak per setiap kali penayangan materi/iklan
7. Proyeksi Pajak Hiburan berdasarkan asumsi:
 - a. Peningkatan proyeksi pajak hiburan setiap tahunnya dipengaruhi oleh peningkatan even yang akan diadakan di Kota Surabaya



- b. Selain dari peningkatan even, diasumsikan terdapat penambahan gedung hiburan
8. Proyeksi Pajak Parkir berdasarkan asumsi:
 - a. jumlah kapasitas disesuaikan dengan luas rata-rata daya tampung parkir sesuai kriteria objek pajak
 - b. Tingkat Turn over disesuaikan dengan kendaraan yang parkir
 - c. Penentuan Turn over yang meningkat dengan mempertimbangkan luas lahan yang tidak bertambah namun tingkat keramaian yang semakin meningkat
9. Proyeksi Pajak Penerangan Jalan berdasarkan asumsi:
 - a. Peningkatan proyeksi pajak penerangan setiap tahunnya diasumsikan oleh peningkatan jumlah bangunan
 - b. diasumsikan adanya kenaikan tarif dasar listrik
10. Proyeksi Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah berdasarkan asumsi :
 - a. adanya moratorium (penghentian sementara) penerimaan Pegawai Negeri Sipil untuk Tahun 2016 sampai dengan Tahun 2018 maka untuk Dana Alokasi Umum diproyeksikan terjadi peningkatan dikarenakan bagian yang diterima masing-masing daerah semakin besar seiring dengan peningkatan APBN
 - b. belum adanya rencana dari Pemerintah Pusat untuk pemekaran wilayah
 - c. pertumbuhan ekonomi di Kota Surabaya berbanding lurus dengan penjualan kendaraan bermotor sehingga meningkatkan bagi hasil pajak provinsi yang diberikan Pemerintah Provinsi Jawa Timur kepada Pemerintah Kota Surabaya.

Berdasarkan hal-hal diatas, secara umum proyeksi pendapatan tahun 2016 sampai dengan tahun 2021 rata-rata mengalami peningkatan sebesar 7,66%. Proyeksi pendapatan Kota Surabaya tahun 2016 sampai dengan tahun 2021 disajikan seperti tampak pada Tabel III.12 berikut:



Tabel III.12
Proyeksi Pendapatan Kota Surabaya
Tahun 2016-2021

| URAIAN PENDAPATAN | APBD Tahun 2016 | PROYEKSI | | | | | Rata-Rata Pertumbuhan |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|
| | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | |
| PENDAPATAN DAERAH | | | | | | | |
| 1 Pendapatan Asli Daerah | | | | | | | |
| a. Pajak Daerah | 2.817.640.000.000 | 3.127.522.197.439 | 3.360.501.219.935 | 3.657.201.342.312 | 4.626.948.508.000 | 4.976.514.441.501 | 12,27% |
| b. Retribusi Daerah | 372.365.814.285 | 356.434.317.471 | 374.011.351.037 | 397.929.532.885 | 416.128.082.861 | 434.270.889.441 | 3,20% |
| c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan | 128.374.577.382 | 165.911.576.799 | 180.616.102.156 | 194.957.824.071 | 209.347.832.405 | 223.613.970.337 | 12,05% |
| d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah | 520.778.000.102 | 482.315.743.703 | 562.870.817.951 | 591.417.478.493 | 566.007.327.221 | 581.399.179.903 | 2,56% |
| Jumlah Pendapatan Asli Daerah | 3.839.158.391.769 | 4.132.183.835.413 | 4.477.999.491.079 | 4.841.506.177.761 | 5.818.431.750.488 | 6.215.798.481.181 | 10,23% |
| 2 Dana Perimbangan | | | | | | | |
| a. Dana Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak | 385.205.000.630 | 406.694.959.258 | 425.920.859.507 | 446.074.789.337 | 466.235.751.387 | 487.323.759.481 | 4,82% |
| b. Dana Alokasi Umum | 1.233.380.404.000 | 1.319.717.032.280 | 1.412.097.224.540 | 1.510.944.030.257 | 1.616.710.112.375 | 1.729.879.820.242 | 7,00% |
| c. Dana Alokasi Khusus | 111.064.651.680 | 514.980.968.680 | 514.980.968.680 | 514.980.968.680 | 514.980.968.680 | 514.980.968.680 | 72,74% |
| Jumlah Dana Perimbangan | 1.729.650.056.310 | 2.241.392.960.218 | 2.352.999.052.727 | 2.471.999.788.274 | 2.597.926.832.442 | 2.732.184.548.402 | 9,98% |
| 3 Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah | | | | | | | |
| a. Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya | 998.877.266.211 | 1.023.211.516.337 | 1.039.592.385.145 | 1.063.832.089.462 | 1.090.998.745.137 | 1.118.907.295.395 | 2,30% |
| b. Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus | 403.916.317.000 | | | | | | -100,00% |
| c. Dana Bagi Hasil Lainnya | 1.359.339.223 | | | | | | -100,00% |
| d. Lain-lain pendapatan daerah yang sah | 5.000.000.000 | 4.789.500.000 | 4.933.185.000 | 5.081.180.550 | 5.233.615.967 | 5.390.624.446 | 1,56% |
| Jumlah Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah | 1.409.152.922.434 | 1.028.001.016.337 | 1.044.525.570.145 | 1.068.913.270.012 | 1.096.232.361.103 | 1.124.297.919.841 | -3,60% |
| JUMLAH PENDAPATAN DAERAH | 6.977.961.370.513 | 7.401.577.811.968 | 7.875.524.113.950 | 8.382.419.236.048 | 9.512.590.944.033 | 10.072.280.949.425 | 7,66% |

Sumber : SKPD Penghasil dan Tim Anggaran, 2016



III.3.2.2 Proyeksi Belanja

Belanja Daerah merupakan perwujudan dari kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang berbentuk kuantitatif. Belanja daerah diarahkan untuk dapat mendukung pencapaian visi dan misi pembangunan 5 tahun ke depan. Sesuai dengan visi pembangunan yang telah ditetapkan, belanja daerah dapat digunakan sebagai instrumen pencapaian visi tersebut. Pengelolaan belanja sejak proses perencanaan, pelaksanaan hingga pertanggungjawaban harus memperhatikan aspek efektifitas, efisiensi, transparan dan akuntabel. Belanja harus diarahkan untuk mendukung kebijakan yang telah ditetapkan dengan memperhatikan perbandingan antara masukan dan keluaran (efisiensi), dimana keluaran dari belanja dimaksud seharusnya dapat dinikmati oleh masyarakat (hasil). Selanjutnya alokasi anggaran perlu dilaksanakan secara terbuka berdasarkan skala prioritas dan kebutuhan. Selain itu pengelolaan belanja harus diadministrasikan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Belanja daerah sebagai komponen keuangan daerah dalam kerangka ekonomi makro diharapkan dapat memberikan dorongan atau stimulan terhadap perkembangan ekonomi daerah secara makro ke dalam kerangka pengembangan yang lebih memberikan efek multiplier yang lebih besar bagi peningkatan kesejahteraan rakyat yang lebih merata. Untuk itu, kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah perlu disusun dalam kerangka yang sistematis dan terpola.

Dalam rangka mempertimbangkan alokasi belanja, maka diperlukan struktur anggaran dan pengelolaan keuangan daerah yang tepat. Struktur anggaran yang tepat merupakan syarat pokok bagi pengelola keuangan yang baik di daerah, untuk itu ada beberapa yang di lakukan, yaitu:

1. Struktur anggaran harus secara eksplisit memisahkan pendapatan dan pembiayaan. Pembiayaan yang berasal dari utang misalnya, tidak bisa diklaim sebagai pendapatan karena suatu saat nanti dana tersebut harus dikembalikan. Demikian pula penerimaan yang berasal dari kinerja anggaran tahun-tahun sebelumnya (seperti dana cadangan dan SiLPA) ataupun dana dana yang bersifat temporer (seperti hasil penjualan aset daerah) perlu dipertimbangkan jika akan dimasukkan ke dalam komponen pendapatan daerah.



2. Struktur alokasi anggaran harus disusun sesuai prioritasnya, yakni antara alokasi belanja untuk urusan pemerintahan dan penunjang urusan pemerintahan, serta antara alokasi belanja yang dirasakan manfaatnya secara langsung dan tidak langsung oleh masyarakat. Pengelolaan keuangan di daerah meliputi mobilisasi pendapatan, penetapan alokasi belanja daerah, dan mobilisasi pembiayaan. Untuk memenuhi syarat kecukupan (*sufficient condition*) bagi pengelola keuangan daerah yang baik maka daerah perlu memahami dan menggali potensi keunggulan daerah serta mengidentifikasi pokok-pokok permasalahan yang ada, prioritas-prioritas pembangunan daerah dengan beberapa pertimbangan tersebut menjadi dasar pola alokasi belanja di Kota Surabaya.

Belanja daerah disusun dengan pendekatan kinerja yang ingin dicapai (*performance-based budgeting*). Dalam perencanaan lima tahun ke depan, Belanja Daerah diproyeksikan berdasarkan kebutuhan daerah untuk membiayai antara lain:

1. Belanja tidak langsung yang dipergunakan untuk membiayai gaji pegawai, belanja hibah, bantuan sosial, dan sejenisnya;
2. Belanja langsung yang dipergunakan menjalankan program dan kegiatan dalam mewujudkan visi dan misi kota berupa belanja modal, belanja barang jasa dan belanja operasional lainnya.

Dalam upaya mewujudkan "Surabaya Kota Sentosa yang Berkarakter dan Berdaya Saing Global Berbasis Ekologi", perlu dilakukan pembenahan tata ruang, pembangunan infrastruktur dan Sumber Daya Manusia (SDM). Untuk itu, ruang gerak anggaran perlu lebih dioptimalkan tidak hanya melalui mobilisasi sumber pendapatan, tetapi juga melakukan efisiensi belanja. Di samping itu, perlu dilakukan proses penganggaran partisipatif (*participatory budgeting*) dengan melibatkan seluruh *stakeholders*. Dalam upaya memenuhi kebutuhan pembangunan infrastruktur kota, perlu dikembangkan model pembiayaan *public-private partnership*. Kebijakan belanja Pemerintah Kota Surabaya diprioritaskan untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dan diarahkan untuk hal-hal sebagai berikut:

a. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat meningkatkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan kualitas pelayanan masyarakat dapat diwujudkan dengan



meningkatkan kompetensi sumber daya manusia aparatur daerah, terutama yang berhubungan langsung dengan kepentingan masyarakat. Efisiensi belanja antara lain dilakukan dengan meminimalkan belanja yang tidak langsung dirasakan pada masyarakat, melakukan *proper budgeting* melalui analisis *cost benefit* dan tingkat efektivitas setiap program, dan melakukan *prudent spending* melalui pemetaan profil resiko atas setiap belanja kegiatan beserta perencanaan langkah antisipasinya.

b. Prioritas

Penggunaan anggaran diprioritaskan untuk mendanai kegiatan-kegiatan di bidang pendidikan, kesehatan, pengembangan wilayah, peningkatan infrastruktur guna mendukung ekonomi kerakyatan dan pertumbuhan ekonomi serta diarahkan untuk penanggulangan kemiskinan, secara berkelanjutan dengan menitikberatkan pada Urusan Wajib Pelayanan Dasar, Urusan Wajib Non Pelayanan Dasar, urusan Pilihan dan Non Urusan sesuai dengan Prioritas Pembangunan Kota, dengan meningkatkan alokasi anggaran pada bidang-bidang yang langsung menyentuh kepentingan masyarakat.

c. Tolok Ukur dan Target Kinerja

Belanja daerah pada setiap kegiatan disertai tolok ukur dan target pada setiap indikator kinerja yang meliputi masukan, keluaran dan hasil sesuai dengan tugas pokok dan fungsi, dengan kata lain bahwa belanja daerah disusun berdasarkan sasaran/target kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang harus dicapai setiap tahunnya (*performance-based budgeting*).

d. Optimalisasi Belanja Langsung

Belanja langsung diupayakan untuk mendukung tercapainya tujuan pembangunan secara efisien dan efektif. Belanja langsung disusun atas dasar kebutuhan nyata masyarakat, sesuai strategi pembangunan untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik. Optimalisasi belanja langsung untuk pembangunan infrastruktur publik dilakukan melalui kerjasama dengan pihak swasta, sesuai ketentuan.

e. Transparansi dan Akuntabel

Setiap pengeluaran belanja dipublikasikan dan dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dipublikasikan berarti pula masyarakat mudah dan tidak mendapatkan hambatan dalam mengakses informasi belanja.



Pertanggungjawaban belanja tidak hanya dari aspek administrasi keuangan, tetapi menyangkut pula proses, keluaran dan hasilnya.

Pada setiap tahunnya, Belanja daerah nantinya akan dikelompokkan dalam Urusan Pemerintahan dan Penunjang Urusan Pemerintahan. Urusan Pemerintahan terdiri dari Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi Pendidikan; Kesehatan; Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; Ketenteraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat, dan Sosial. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi Tenaga Kerja; Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak; Pangan; Pertanahan; Lingkungan Hidup; Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil; Pemberdayaan Masyarakat dan Desa; Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana; Perhubungan; Komunikasi dan Informatika; Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah; Penanaman Modal; Kepemudaan dan Olahraga; Statistik; Kebudayaan, Perpustakaan; dan Kearsipan. Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi Kelautan dan Perikanan; Pariwisata; Pertanian; Energi dan Sumber Daya Mineral; dan Perdagangan. Sementara Penunjang Urusan Pemerintahan meliputi Perencanaan, serta Penelitian dan Pengembangan; Keuangan; Kepegawaian serta Pendidikan dan Pelatihan; dan fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Proyeksi belanja Kota Surabaya pada tahun 2016-2021 disajikan pada Tabel III.13 berikut:



Tabel III.13
Proyeksi Belanja Daerah Tahun 2016-2021

| URAIAN | APBD Tahun 2016 | PROYEKSI | | | | | Rata-Rata Pertumbuhan |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------|
| | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | |
| BELANJA DAERAH | | | | | | | |
| 1 Belanja Tidak Langsung | | | | | | | |
| a. Belanja Pegawai | 2.241.967.802.267 | 2.291.060.757.818 | 2.323.868.511.654 | 2.384.742.004.376 | 2.446.620.325.937 | 2.509.375.985.749 | 2,28% |
| b. Belanja Bunga | - | - | - | - | - | - | 0,00% |
| c. Belanja Subsidi | 19.005.408.000 | 19.005.408.000 | 19.005.408.000 | 19.005.408.000 | 19.005.408.000 | 19.005.408.000 | 0,00% |
| d. Belanja Hibah | 98.660.397.981 | 95.398.455.891 | 106.954.913.431 | 106.954.913.431 | 106.954.913.431 | 106.954.913.431 | 1,76% |
| e. Belanja Bantuan Sosial | - | - | - | - | - | - | 0,00% |
| f. Belanja Bagi Hasil Kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa | 610.626.050 | 750.000.000 | 750.000.000 | 750.000.000 | 750.000.000 | 750.000.000 | 4,56% |
| g. Belanja Bantuan Keuangan Kepada Propinsi/Kabupaten/kota dan Pemerintah Desa | 2.082.656.755 | 2.076.869.303 | 2.178.635.899 | 2.285.389.058 | 2.397.373.122 | 2.514.844.405 | 3,86% |
| h. Belanja Tidak Terduga | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | 0,00% |
| Jumlah Belanja Tidak Langsung | 2.372.326.891.053 | 2.418.291.491.012 | 2.462.757.468.984 | 2.523.737.714.865 | 2.585.728.020.489 | 2.648.601.151.585 | 2,23% |
| 2 Belanja Langsung | | | | | | | |
| a. Belanja Pegawai | 492.278.000.818 | 388.650.535.077 | 409.252.203.950 | 434.542.855.530 | 500.752.297.183 | 526.177.029.297 | 2,15% |
| b. Belanja Barang dan Jasa | 3.015.011.290.025 | 3.252.231.558.983 | 3.424.626.529.862 | 3.636.258.954.862 | 4.190.300.223.847 | 4.403.054.636.096 | 7,93% |
| c. Belanja Modal | 2.059.459.145.460 | 2.279.068.408.046 | 2.399.877.743.025 | 2.548.183.534.045 | 2.936.439.391.599 | 3.085.531.438.347 | 8,49% |
| Jumlah Belanja Langsung | 5.566.748.436.303 | 5.919.950.502.105 | 6.233.756.476.837 | 6.618.985.344.437 | 7.627.491.912.629 | 8.014.763.103.740 | 7,63% |
| JUMLAH BELANJA DAERAH | 7.939.075.327.356 | 8.338.241.993.117 | 8.696.513.945.821 | 9.142.723.059.302 | 10.213.219.933.118 | 10.663.364.255.325 | 6,11% |

Sumber : Tim Anggaran, 2016



Pada Tabel III.13 di atas tampak bahwa proyeksi belanja daerah Kota Surabaya tahun 2016-2021 terdiri dari belanja langsung dan tidak langsung. Belanja langsung terdiri belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal. Sedangkan belanja tidak langsung terdiri dari belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, dan belanja tak terduga. Estimasi pertumbuhan belanja tidak langsung dari tahun 2016-2021 memiliki pertumbuhan rata-rata sebesar 2,23% dengan pertumbuhan di tiap tahunnya yang fluktuatif. Sedangkan estimasi pertumbuhan belanja langsung dari tahun 2016-2021 memiliki rata-rata pertumbuhan sebesar 7,63%. Sehingga, pertumbuhan belanja Kota Surabaya secara keseluruhan dari tahun 2016-2021 mengalami pertumbuhan rata-rata pertahun sebesar 6,11%.

III.3.2.3 Proyeksi Pembiayaan Daerah

Proyeksi Pembiayaan Daerah dilakukan untuk memperoleh gambaran sisa lebih riil perhitungan anggaran. Pada periode tahun 2016-2021, pembiayaan netto Kota Surabaya diproyeksikan mengalami penurunan rata-rata sebesar 9,15%. Proyeksi Pembiayaan Kota Surabaya tahun 2016-2021 tampak pada Tabel III.14 berikut.

Tabel III.14
Proyeksi Pembiayaan Kota Surabaya Tahun 2016-2021

| URAIAN | APBD Tahun 2016 | PROYEKSI | | | | | Rata-Rata Pertumbuhan | |
|--------------------------|---|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|----------------|
| | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | | |
| PEMBIAYAAN DAERAH | | | | | | | | |
| 1 | Penerimaan Pembiayaan | | | | | | | |
| a. | Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Sebelumnya (SILPA) & Silpa BLUD | 981.113.956.843 | 955.671.058.485 | 834.989.831.871 | 770.303.823.254 | 710.628.989.085 | 601.083.305.900 | -9,23% |
| b. | Pencairan Dana Cadangan | - | - | - | - | - | - | 0,00% |
| c. | Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan | - | - | - | - | - | - | 0,00% |
| d. | Penerimaan pinjaman daerah | - | - | - | - | - | - | 0,00% |
| e. | Penerimaan kembali pemberian pinjaman | - | - | - | - | - | - | 0,00% |
| f. | Penerimaan piutang daerah | - | - | - | - | - | - | 0,00% |
| | Jumlah Penerimaan Pembiayaan | 981.113.956.843 | 955.671.058.485 | 834.989.831.871 | 770.303.823.254 | 710.628.989.085 | 601.083.305.900 | -9,23% |
| 2 | Pengeluaran Pembiayaan | | | | | | | |
| a. | Pembentukan dana cadangan | - | - | - | - | - | - | 0,00% |
| b. | Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah Daerah | 20.000.000.000 | 19.006.877.335 | 14.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | -11,98% |
| c. | Pembayaran Pokok Utang | - | - | - | - | - | - | 0,00% |
| d. | Pemberian Pinjaman Daerah | - | - | - | - | - | - | 0,00% |
| | Jumlah Pengeluaran Pembiayaan | 20.000.000.000 | 19.006.877.335 | 14.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | -11,98% |
| | Pembiayaan Neto | 961.113.956.843 | 936.664.181.150 | 820.989.831.871 | 760.303.823.254 | 700.628.989.085 | 591.083.305.900 | -9,15% |

Sumber : Tim Anggaran, 2016



III.3.2.4 Proyeksi Belanja dan Pengeluaran Pembiayaan yang Wajib dan Mengikat serta Prioritas Utama

Proyeksi terhadap pengeluaran wajib dan mengikat dilakukan untuk menghitung kebutuhan pendanaan belanja dan pengeluaran pembiayaan yang tidak dapat dihindari atau harus dibayar dalam suatu tahun anggaran. Belanja wajib dan mengikat ini merupakan belanja yang wajib dibayar serta tidak dapat ditunda pembayarannya, seperti gaji dan tunjangan pegawai, bunga, belanja kantor, dan belanja sejenisnya. Sedangkan belanja prioritas utama merupakan belanja yang digunakan dalam rangka keberlangsungan layanan dasar pemerintah daerah yaitu pelayanan pendidikan dan kesehatan.

Belanja dan pengeluaran pembiayaan yang wajib dan mengikat serta prioritas utama yang akan dilakukan oleh pemerintah kota Surabaya selama periode 2016-2021 diproyeksikan mengalami peningkatan. Pada tahun 2016 kebutuhannya sebesar Rp3.289,77 Miliar, meningkat menjadi Rp3.658,87 Miliar atau meningkat sebesar 11,22% pada tahun 2017, dan pada tahun 2018 menjadi Rp4.287,23 Miliar atau meningkat sebesar 17,17%. Pada tahun 2019 diperkirakan kebutuhan belanja yang wajib dan mengikat serta prioritas utama sebesar Rp4.792,31 Miliar atau mengalami peningkatan sebesar 11,78%. Pada tahun 2020 kebutuhan belanja yang wajib dan mengikat serta prioritas utama meningkat menjadi Rp5.348,09 Miliar atau meningkat sebesar 11,60%, dan pada tahun 2021 menjadi Rp5.571,40 Miliar atau meningkat sebesar 4,18%.

Selama periode 2016-2021, rata-rata pertumbuhan Belanja dan pengeluaran pembiayaan yang wajib dan mengikat serta prioritas utama Kota Surabaya adalah sebesar 11,19% dengan rincian rata-rata pertumbuhan Belanja dan pengeluaran pembiayaan yang wajib dan mengikat serta prioritas utama dari komponen Belanja Tidak Langsung sebesar 3,78%, rata-rata pertumbuhan Belanja dan pengeluaran pembiayaan yang wajib dan mengikat serta prioritas utama dari komponen Belanja Langsung sebesar 15,03%, dan rata-rata pertumbuhan Belanja dan pengeluaran pembiayaan yang wajib dan mengikat serta prioritas utama dari pengeluaran pembiayaan sebesar -11,98%. Selanjutnya, Proyeksi Belanja dan Pengeluaran Pembiayaan yang Wajib dan mengikat serta Prioritas Utama Kota Surabaya tahun 2016-2021 disajikan dalam Tabel III.15 berikut.



Tabel III.15
Proyeksi Belanja dan Pengeluaran Pembiayaan Yang Wajib dan mengikat serta Prioritas Utama Kota Surabaya

| No | Uraian | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Rata-Rata Pertumbuhan |
|----------------------|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| A | BELANJA TIDAK LANGSUNG | 1.218.938.615.531 | 1.265.932.014.699 | 1.289.918.238.868 | 1.346.698.503.990 | 1.405.684.278.047 | 1.466.935.813.157 | 3,78% |
| 1. | Belanja Gaji dan Tunjangan | 1.209.193.883.686 | 1.256.047.908.904 | 1.280.034.133.073 | 1.336.814.398.195 | 1.395.800.172.252 | 1.457.051.707.362 | 3,80% |
| 2. | Belanja penerimaan lainnya pimpinan dan anggota DPRD serta KDH/WKDH | 9.134.105.795 | 9.134.105.795 | 9.134.105.795 | 9.134.105.795 | 9.134.105.795 | 9.134.105.795 | 0,00% |
| 3. | Belanja Bunga | | | | | | | |
| 4. | Belanja Bagi Hasil | 610.626.050 | 750.000.000 | 750.000.000 | 750.000.000 | 750.000.000 | 750.000.000 | 4,56% |
| B | BELANJA LANGSUNG | 2.050.831.960.000 | 2.373.938.550.098 | 2.983.315.707.152 | 3.435.614.797.372 | 3.932.415.447.769 | 4.094.467.117.769 | 15,03% |
| 1. | Belanja Program Pendidikan dan Kesehatan | 1.589.123.930.000 | 1.830.132.890.098 | 2.342.222.677.152 | 2.679.215.017.372 | 3.039.329.797.769 | 3.039.329.797.769 | 14,20% |
| 2. | Belanja beasiswa pendidikan PNS | 1.704.000.000 | 1.761.820.000 | 1.821.820.000 | 1.883.410.000 | 1.947.320.000 | 2.013.400.000 | 3,39% |
| 3. | Belanja jasa kantor (tagihan listrik, telp, air dan sejenisnya) | 419.969.100.000 | 497.429.110.000 | 589.176.010.000 | 697.844.910.000 | 826.556.940.000 | 979.008.890.000 | 18,44% |
| 4. | Belanja sewa gedung kantor | 21.624.510.000 | 22.162.650.000 | 22.714.180.000 | 23.279.440.000 | 23.858.760.000 | 24.452.500.000 | 2,49% |
| 5. | Belanja sewa perlengkapan dan peralatan kantor | 18.410.420.000 | 22.452.080.000 | 27.381.020.000 | 33.392.020.000 | 40.722.630.000 | 49.662.530.000 | 21,95% |
| C | PENGELUARAN PEMBIAYAAN | 20.000.000.000 | 19.006.877.335 | 14.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | -11,98% |
| 1. | Pembentukan dana cadangan | 20.000.000.000 | 19.006.877.335 | 14.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | -11,98% |
| 2. | Pembayaran pokok utang | | | | | | | |
| TOTAL (A+B+C) | | 3.289.770.575.531 | 3.658.877.442.132 | 4.287.233.946.020 | 4.792.313.301.362 | 5.348.099.725.816 | 5.571.402.930.926 | 11,19% |

Sumber : Tim Anggaran, 2016



III.3.3 Penghitungan Kerangka Pendanaan

Kerangka pendanaan bertujuan untuk menghitung kapasitas riil keuangan daerah yang akan dialokasikan untuk pendanaan program pembangunan jangka menengah 5 (lima) tahun ke depan. Berdasarkan proyeksi penerimaan daerah dan belanja serta pengeluaran pembiayaan wajib dan mengikat serta prioritas utama, maka dapat diproyeksikan kapasitas riil keuangan daerah yang akan digunakan untuk membiayai program/kegiatan selama 5 (lima) tahun kedepan (2016-2021) dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kota Surabaya. Berikut ini disajikan Proyeksi Kapasitas Riil Kemampuan Keuangan Kota Surabaya Tahun 2016-2021.

Tabel III.16
Kapasitas Riil Kemampuan Keuangan Daerah untuk Mendanai Pembangunan Daerah Kota Surabaya Tahun 2016-2021

| No | Uraian | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----|--|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 1 | Pendapatan | 6.977.961.370.513 | 8.303.328.087.990 | 9.071.315.885.043 | 9.949.965.260.606 | 11.134.587.069.789 | 12.568.953.131.091 |
| 2 | Pencairan Dana Cadangan | - | - | - | - | - | - |
| 3 | Sisa lebih riil anggaran | 981.113.956.843 | 905.107.826.654 | 834.989.831.871 | 770.303.823.254 | 710.628.989.085 | 601.083.305.900 |
| | Total Penerimaan | 7.959.075.327.356 | 9.208.435.914.644 | 9.906.305.716.914 | 10.720.269.083.860 | 11.845.216.058.874 | 13.170.036.436.991 |
| 4 | Belanja wajib & mengikat serta prioritas utama | 3.289.770.575.531 | 3.658.877.442.132 | 4.287.233.946.020 | 4.792.313.301.362 | 5.348.099.725.816 | 5.571.402.930.926 |
| | Kapasitas riil kemampuan keuangan | 4.669.304.751.825 | 4.698.371.428.320 | 4.423.279.999.801 | 4.360.409.757.940 | 4.875.120.207.302 | 5.101.961.324.399 |

Sumber : Tim Anggaran, 2016

Berdasarkan proyeksi kapasitas riil kemampuan keuangan daerah, selanjutnya ditetapkan kebijakan alokasi dari kapasitas kemampuan keuangan daerah agar dalam mengalokasikan anggaran benar-benar sesuai dengan prioritas daerah. Selanjutnya perlu ditetapkan kebijakan alokasi dari kapasitas kemampuan keuangan daerah tersebut kedalam 3 Kelompok Prioritas, yaitu Prioritas I, Prioritas II dan Prioritas III, yaitu sebagai berikut:

- Prioritas I, merupakan program pembangunan daerah dengan tema atau program unggulan (*dedicated*) Kepala daerah sebagaimana diamanatkan dalam RPJMN dan amanat/kebijakan nasional yang definitif harus dilaksanakan oleh daerah pada tahun rencana, termasuk untuk prioritas bidang pendidikan minimal 20% (duapuluh persen), monumental, berskala besar, dan memiliki kepentingan dan nilai manfaat yang tinggi, memberikan dampak luas pada masyarakat



dengan daya ungkit yang tinggi pada capaian visi/misi daerah. Di samping itu, prioritas I juga diperuntukkan bagi prioritas belanja yang wajib sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- Prioritas II, Program Prioritas II merupakan program prioritas ditingkat SKPD yang merupakan penjabaran dari analisis per urusan. Suatu prioritas II berhubungan dengan program/kegiatan unggulan SKPD yang paling berdampak luas pada masing-masing segmentasi masyarakat yang dilayani sesuai dengan prioritas dan permasalahan yang dihadapi berhubungan dengan layanan dasar serta tugas dan fungsi SKPD termasuk peningkatan kapasitas kelembagaan yang berhubungan dengan itu.
- Prioritas III, merupakan prioritas yang dimaksudkan untuk alokasi belanja-belanja tidak langsung seperti: belanja hibah, belanja bantuan sosial organisasi kemasyarakatan, belanja bantuan keuangan kepada provinsi/kabupaten/kota dan pemerintahan desa serta belanja tidak terduga.

Rencana alokasi penggunaan kapasitas riil kemampuan keuangan Kota Surabaya Tahun 2016-2021 menurut kelompok prioritas disajikan melalui Tabel III.17 berikut:

Tabel III.17
Rencana Alokasi Penggunaan Kapasitas Keuangan Kota Surabaya Menurut Kelompok Prioritas Tahun 2016 - 2021

| Uraian | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|
| KAPASITAS KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH | 7.959.075.327.356 | 8.357.248.870.453 | 8.710.513.945.821 | 9.152.723.059.302 | 10.223.219.933.118 | 10.673.364.255.325 |
| PENDAPATAN | 6.977.961.370.513 | 7.401.577.811.968 | 7.875.524.113.950 | 8.382.419.236.048 | 9.512.590.944.033 | 10.072.280.949.425 |
| Penerimaan Pembiayaan | 981.113.956.843 | 955.671.058.485 | 834.989.831.871 | 770.303.823.254 | 710.628.989.085 | 601.083.305.900 |
| BELANJA DAERAH | | | | | | |
| Total Belanja Prioritas I | 3.872.729.076.308 | 5.425.660.543.893 | 5.664.132.130.332 | 5.986.361.525.547 | 6.750.749.309.548 | 7.082.878.482.167 |
| Belanja Tak Langsung Prioritas I | 1.218.938.615.531 | 1.265.932.014.699 | 1.289.918.238.868 | 1.346.698.503.990 | 1.405.684.278.047 | 1.466.935.813.157 |
| Belanja Langsung Prioritas I | 2.633.790.460.777 | 4.140.721.651.859 | 4.360.213.891.464 | 4.629.663.021.558 | 5.335.065.031.502 | 5.605.942.669.010 |
| Belanja Langsung Urusan Pendidikan dan Kesehatan | 1.719.550.752.790 | 1.832.676.947.023 | 1.929.823.870.046 | 2.049.081.634.909 | 2.361.291.464.668 | 2.481.181.484.685 |
| Belanja Langsung Program Prioritas Pencapaian Visi dan Misi | 914.239.707.987 | 2.308.044.704.836 | 2.430.390.021.417 | 2.580.581.386.649 | 2.973.773.566.834 | 3.124.761.184.325 |
| Pengeluaran Pembiayaan | 20.000.000.000 | 19.006.877.335 | 14.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 |
| Total Belanja Prioritas II | 3.956.597.788.312 | 2.805.107.593.366 | 2.908.242.858.160 | 3.028.115.823.265 | 3.334.112.929.017 | 3.452.010.607.322 |
| Belanja Langsung Program Prioritas SKPD | 3.956.597.788.312 | 2.805.107.593.366 | 2.908.242.858.160 | 3.028.115.823.265 | 3.334.112.929.017 | 3.452.010.607.322 |
| Total Belanja Prioritas III | 129.748.462.736 | 126.480.733.194 | 138.138.957.330 | 138.245.710.489 | 138.357.694.553 | 138.475.165.836 |
| Belanja Tak Langsung | | | | | | |
| belanja subsidi | 19.005.408.000 | 19.005.408.000 | 19.005.408.000 | 19.005.408.000 | 19.005.408.000 | 19.005.408.000 |
| bantuan sosial | - | - | - | - | - | - |
| hibah | 98.660.397.981 | 95.398.455.891 | 106.954.913.431 | 106.954.913.431 | 106.954.913.431 | 106.954.913.431 |
| bantuan keuangan | 2.082.656.755 | 2.076.869.303 | 2.178.635.899 | 2.285.389.058 | 2.397.373.122 | 2.514.844.405 |
| Belanja Tidak Terduga | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 | 10.000.000.000 |
| Total Belanja Prioritas I, II, dan III | 7.959.075.327.356 | 8.357.248.870.453 | 8.710.513.945.821 | 9.152.723.059.302 | 10.223.219.933.118 | 10.673.364.255.325 |

Sumber : Tim Anggaran, 2016