

# ANALISIS KEMAMPUAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH KOTA PALU DALAM MEMBIAYAI PENGELUARANNYA

Liswan Rusman<sup>1</sup>, Andi Mattulada Amir dan Vita Yanti Fattah<sup>2</sup>

Rausyanfikr@Yahoo.Co.Id

<sup>1</sup>Mahasiswa Program Studi Magister Manajemen Pascasarjana Universitas Tadulako

<sup>2</sup>Dosen Program Studi Magister Manajemen Pascasarjana Universitas Tadulako

## Abstract

*The research is aimed to determine and analyze: 1) the development of local revenue sources; 2) the capacity of local revenue acceptance; 3) the capacity of local revenue in financing of Palu City; 4) Financial capacity of local Palu government based on regulation of the ministry of Domestic Affairs no. 21, 2007; 5) the leve of fiscal decentralization in financing the expenditure of Palu City; 6) fiscal capacity of Palu government; 7) the capacity of the local revenue to repay local debts. This study is descriptive. Data is collected through interview, literature review, and analysis of Palu government's financial document. The results show that: 1) the development of local revenue sources indicates that other legitimate of local revenue has the highest growth and contribution of 226.08% and 40.92%; 2) the capacity of local revenue is classified 'deficient'; 3) the capacity of local revenue is financing expenditure is categorized 'unable to pay the expenditure'; 4) financial capacity of local Palu government based on the regulation of The Ministry of Domestic Affairs no. 21, 2007 is categorized in 'low' and 'medium' financial groups; 5) the leve of fiscal decentralization in financing the expenditure of Palu City is still unable to finance the local expenditure; 6) fiscal capacity of Palu government in 2011-2013 budget year in categorized 'low' and 'medium' in 2014-2015; 7) DSCR ratio shows the capacity of Palu Government to repay local debts.*

**Keywords:** *local financial capacity and local expenditure*

Implementasi otonomi daerah yang telah memasuki usia yang ke 16 tahun semenjak digulirkannya pada tahun 2001, diharapkan telah mampu memberikan implikasi positif bagi setiap daerah baik ditataran propinsi, kabupaten maupun kota karena setiap daerah diberikan kesempatan yang sama dalam mengelola apa yang menjadi aspirasi, kebutuhan dan prioritas pembangunan daerah sendiri. Agar tujuan pelaksanaan agenda otonomi daerah berjalan lancar serta memberikan dampak positif, pemerintah pusatpun menyerahkan sebagian kewenangan kepada daerah untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Penyerahan kewenangan tersebut disertai dengan lahirnya berbagai produk regulasi otonomi daerah sebagai referensi daerah terhadap pelaksanaan otonomi daerah agar tidak menyimpang dari tujuan utama yaitu menjadikan daerah mampu

serta mandiri dalam mengelola sumber daya dan potensi daerah yang ada.

Ditengah bergulirnya otonomi daerah, lahir beberapa produk regualsi yang dibuat oleh pemerintah pusat, diantaranya Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 tentang pengelolaan keuangan daerah yang dianggap sebagai dasar filosofis dan tonggak awal dalam pengelolaan keuangan daerah di era otonomi. Namun, Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 dianggap belum sepenuhnya mengakomodir kebutuhan dan kepentingan daerah sehingga diterbitkannya Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah secara implementasi dianggap cukup mengakomodir kebutuhan daerah dan membawa perubahan besar terhadap pedoman pengelolaan keuangan daerah. Tidak berhenti sebatas lahirnya regualasi yang ada, demi mensinkronkan kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan

daerah sampai saat ini, perubahan dan intervensi pemerintah pusat terus dilakukan dalam rangka menjaga dan memastikan berjalannya otonomi daerah dapat menjadikan daerah memiliki kemampuan mengelola sumber daya daerah secara mandiri.

Paradigma pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah yang lebih luas dan nyata tersebut yang di ikuti dengan kebijakan desentralisasi fiskal merupakan kesempatan yang baik untuk meningkatkan kapabilitas dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sehingga kesempatan untuk menjadi daerah yang mandiri akan terwujud.

Namun tak bisa dipungkiri, otonomi yang lebih luas dan nyata yang di ikuti dengan kebijakan desentralisasi fiskal dapat menjadi tantangan berat bagi daerah jika tidak memiliki potensi sumber daya di daerah yang akan menjadi penopang pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sebagai gambaran kemampuan daerah mengelola sumber keuangan daerahnya.

Selain tuntutan mengenai keharusan daerah memiliki kemampuan menggali dan mengelola sumber keuangan internal sebagai penopang utama pembiayaan daerah, tuntutan lain mengenai faktor bagaimana daerah mampu mandiri dari segi pembiayaan daerah yang indikatornya terletak seberapa besar ketergantungan daerah terhadap dana eksternal yaitu dana dari pemerintah pusat dan pihak lain menjadi dimensi yang tak terpisahkan dari ciri kemampuan daerah menjalankan otonomi daerah.

Yuliati (2001: 22) mengemukakan bahwa tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat seharusnya mempunyai proporsi yang semakin kecil dan keberhasilan daerah menggali dan mengelola sumber pembiayaan internal daerah seperti Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pendapatan yang lain sebagai sumber penerimaan terbesar dan sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat dijadikan salah satu

indikator penilaian keberhasilan kemampuan keuangan daerah di era otonomi.

Keberhasilan daerah dari segi pembiayaan daerah yang bersumber dari pendapatan internal merupakan wujud keberhasilan daerah dalam menggali potensi pendapatan internal, efek dominonya dapat meningkatkan kemandirian atau kemampuan daerah dalam membiayai pengeluaran daerah.

Perpektif kemampuan daerah menggali dan mengelola sumber pendapatan internal daerah, mengandung pemahaman mengenai besar dan kecilnya penerimaan pendapatan dari daerah sendiri baik itu PAD maupun sumber pendapatan yang menjadi hak daerah sangat erat kaitannya dengan kemampuan daerah dalam mengelola potensi fiskal daerah yang notabenehnya semakin tinggi kemampuan daerah dalam menggali, menghimpun dan mengelola pendapatan daerah sendiri, maka semakin besar pula diskresi daerah memanfaatkannya untuk pembiayaan pengeluaran daerah. (Mahmudi, 2010). Namun fenomena yang lain, sebagaimana selalu terjadi dalam pengelolaan keuangan publik, selalu terjadi kendala penganggaran (*budget constraint*), yang mana banyaknya kebutuhan selalu dihadapkan pada keterbatasan sumber-sumber pendapatan daerah. (AhmadYani, 2009:8 )

Kemampuan daerah dalam mengelola sumber pendapatan internal daerah yang diperoleh daerah dari usaha sendiri belum dapat dijamin tersedianya ruang fiskal daerah yang dapat meningkatkan pengeluaran pemerintah daerah karena ketersediaan ruang fiskal menunjukkan tersedianya anggaran pemerintah untuk membiayai pengeluaran pemerintah daerah yang lainnya tanpa mengancam kesinambungan keuangan pemerintah. Sehingga, besarnya pendapatan dari daerah sendiri belum dipastikan daerah mempunyai alokasi keuangan untuk membiayai seluruh penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan keadaan ini disebabkan adanya faktor pembiayaan pengeluaran daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang juga menjadi

bagian dari pengeluaran daerah tak kalah penting diperhatikan seperti pengeluaran daerah yaitu pembayaran pokok utang pinjaman). (*djpk-kemenkeu RI : Deskripsi dan Analisis APBD, 2012*).

## METODE

Penelitian ini dilakukan selama selama 3bulan yakni bulan Februari-April 2017. Penelitian dan Pengambilan Data pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) Kota Palu. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif. Data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dan dikumpulkan langsung dari DPPKAD Kota Palu melalui laporan keuangan maupun wawancara dan data sekunder diperoleh dan dikumpulkan melalui telaah pustaka, literatur dan laporan-laporan lainnya yang ada kaitannya dengan objek penelitian.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Perkembangan Penerimaan Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Palu Tahun Anggaran 2011-2015

Analisis perkembangan penerimaan sumber-sumber PAD, menunjukkan Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah merupakan sumber-sumber PAD yang memiliki capaian pertumbuhan yang tertinggi dengan rata-rata pertahun sebesar 226,08% dan kontribusi terhadap PAD sebesar 40,92% rata-rata per tahun.

Peningkatan Lain-lain PAD yang Sah selama lima (5) tahun dibandingkan sumber PAD yang lainnya merupakan dampak dari Pemerintah Kota Palu menjadikan RSUD Anutapura sebagai Badan Layanan Umum (BLU) sejak tanggal 27 Februari 2012 berdasarkan Keputusan Walikota Palu Nomor 900/186/RSU/2012 tentang Persetujuan Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Umum Anutapura Palu. RSUD Anutapura menjadi

pos dan pengelola untuk menampung saldo kas di BLU Rumah Sakit Anutapura Palu.

Pajak dan Retribusi daerah seharusnya merupakan komponen penyumbang PAD terbesar sehingga seyogyanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah (Kuncoro, 2007). Dengan demikian, upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah adalah dengan daerah-daerah harus agresif dalam mengeluarkan perda terkait dengan PAD khususnya menyangkut retribusi dan pajak daerah. (Lewis, 2003).

Pemerintah Daerah Kota Palu sendiri selama 5 tahun terakhir setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi daerah telah mengeluarkan beberapa peraturan daerah (PERDA) untuk menggenjot penerimaan pajak dan retribusi daerah, diantaranya Perda Nomor 1 tentang pajak daerah, Perda Nomor 7, 8 dan 9 tahun 2011 tentang Retribusi Daerah. Meskipun disadari lahirnya perda membutuhkan sosialisasi kepada masyarakat agar penerimaan pajak dan retribusi daerah mengalami peningkatan. Namun kenyataannya penerimaan PAD Kota Palu dari tahun 2011-2015 baru memberikan kontribusi sebesar 38,97% dan retribusi daerah sebesar 19,19%.

### 2. Kemampuan Keuangan Daerah Kota Palu berdasarkan Kemampuan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Tahun 2011-2015

Kemampuan keuangan daerah dilihat dari aspek penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Palu dapat diketahui melalui analisis Rasio PAD terhadap Total Pendapatan daerah. Rasio PAD terhadap Total Pendapatan daerah mencerminkan sejauhmana kontribusi kemampuan Pemerintah Daerah dalam menggali dan menghimpun sumber-sumber penerimaan daerah dibandingkan dengan seluruh penerimaan pendapatan daerah atau seberapa besar kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah.

Rendahnya Kemampuan keuangan daerah dari sisi Penerimaan Pendapatan Asli (PAD) merupakan indikator atau ukuran untuk menilai kemampuan pemerintah daerah dalam menggali, mengelola dan menghimpun PAD dibandingkan dengan proporsi pendapatan daerah secara keseluruhan. Ukuran yang digunakan adalah ukuran yang disebut Derajat Otonomi Fiskal (DOF) Balitbang Depdagri (1991:14) dalam Endang Sri Mulatsih (2014). Derajat otonomi fiskal dapat memberikan gambaran tentang klasifikasi kemampuan keuangan daerah yang dinilai dari hasil analisis rasio PAD terhadap total pendapatan daerah.

Hasil analisis rasio PAD terhadap Total Pendapatan Daerah, penerimaan PAD Kota Palu dari tahun anggaran 2011 sampai dengan tahun anggaran 2015 menunjukkan pada kisaran 10,89% - 19,17% yang rata-rata pertahun sebesar 14,89% terhadap total pendapatan daerah.

Berdasarkan ketentuan besaran kisaran DOF 10% - 20% yang menyatakan kemampuan keuangan daerah masuk dalam klasifikasi kurang. Dengan demikian, kemampuan Pemerintah Kota Palu dari sisi kemampuan penerimaan PAD memiliki kemampuan yang diklasifikasikan "kurang". Dengan klasifikasi kurang tersebut, menunjukkan kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah Kota Palu masih sangat rendah. Artinya pendapatan daerah Kota Palu lebih besar dari sumber pendapatan yang eksternal.

Rendahnya kontribusi PAD dalam struktur penerimaan daerah merupakan ukuran masih tergantungnya pemerintah daerah dengan sumber pendapatan lain baik dari Pemerintah Pusat maupun sumber yang lainnya.

Besar kecilnya penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat dipandang sebagai salah satu indikator atau kriteria untuk menilai tingkat ketergantungan suatu daerah terhadap sumber pendapatan lain. Pada prinsipnya, semakin besar porsi PAD pada pendapatan daerah, menunjukkan semakin kecilnya tingkat ketergantungan daerah kepada Pemerintah Pusat. (Syaparuddin, Junaidi, 2013). Hal yang

sama di kemukakan oleh Halim (2004: 348) bahwa pemerintah daerah secara finansial harus bersifat independen terhadap pemerintah pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali potensi daerah menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) atau pendapatan lain yang sah guna meningkatkan pendapatan daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi menjadi tolok ukur kemampuan keuangan daerah di bidang fiskal dikemukakan oleh Thesaurianto (2007) dalam Rachmawati Koesoemaningsih (2015) menyatakan bahwa komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan sumber pendapatan daerah yang memberi sumbangan nyata terhadap kemampuan keuangan daerah.

### **3. Kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam Membiayai Belanja Daerah Kota Palu tahun anggaran 2011-2015**

Kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai belanja daerah Kota Palu merupakan gambaran kemampuan PAD dalam membiayai belanja daerah yang diketahui dengan menggunakan analisis Rasio PAD terhadap Total Belanja Daerah.

Pendekatan PAD dalam membiayai belanja seringkali dihubungkan dengan keberhasilan daerah dalam menjalani otonomi daerah khususnya dalam konteks kemampuan membiayai belanja daerah. Sehingga komponen PAD merupakan salah satu indikator yang bisa digunakan untuk melihat kemampuan keuangan daerah yang diukur dengan menggunakan kinerja PAD. (Kuncoro, 2007).

Analisis rasio PAD terhadap Belanja Daerah, kemampuan PAD Kota Palu dalam membiayai belanja daerah Kota Palu dari tahun anggaran 2011 sampai dengan tahun anggaran 2015 dibawah 50% dengan rata-rata pertahun sebesar 14,89%. Dengan demikian, besaran dibawah 50% menunjukkan kemampuan PAD dalam membiayai belanja daerah Kota Palu belum mampu mandiri dalam membiayai belanja daerah. Penelitian ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Winarso (2010) dan Gebriany Pirade Wenur (2013) kemampuan

PAD dibawah 50% dalam membiayai belanja daerah, daerah tersebut dikategorikan belum memiliki kemampuan keuangan untuk membiayai belanja daerahnya. Artinya daerah tersebut masih sangat tergantung dengan sumber pembiayaan lain untuk menutupi belanja daerahnya.

Kemampuan PAD Kota Palu yang hanya mencapai rata-rata pertahun 14,89% membuktikan bahwa PAD belum bisa menjadi penopang dalam membiayai belanja daerah Kota Palu sepenuhnya. Kondisi ini menunjukkan bahwa masih sebagian besar sumber pembiayaan daerah mengandalkan Dana Alokasi Umum (DAU) seperti yang dikemukakan oleh Pratiwi (2007) bahwa masih sebagian besar pemerintah kabupaten/kota di Indonesia memiliki pendapatan daerah yang kecil, sehingga belum mampu membiayai belanja daerah dan masih mengandalkan Dana Alokasi Umum (DAU) yang berasal dari pemerintah pusat. Hal ini tercermin pada struktur keuangan daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dimana besaran DAU selalu dominan dibanding dengan sumber keuangan lainnya. Meskipun disadari bahwa beberapa objek Pendapatan Asli Daerah (PAD) tersebut setiap tahun mengalami peningkatan, namun porsi kenaikannya dirasakan tidak signifikan untuk menutupi kebutuhan belanja daerah.

#### **4. Kemampuan Keuangan Daerah Kota Palu berdasarkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2007**

Kemampuan keuangan daerah sesuai ketentuan pada Permendagri Nomor 21 tahun 2007 merupakan pengelompokan kemampuan keuangan daerah yang dihasilkan setelah Penerimaan umum daerah dikurangi belanja pegawai.

Berdasarkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2007 pada Pasal 5, diatur sebagai berikut:

Pengelompokan kemampuan keuangan daerah untuk Propinsi, diatur sebagai berikut:

- 1) di atas Rp.1.500.000.000.000,00 (satu trilyun lima ratus milyar rupiah) dikelompokkan pada kemampuan keuangan daerah tinggi;
- 2) antara Rp.600.000.000.000,00 (enam ratus milyar) sampai dengan Rp.1.500.000.000.000,00 (satu trilyun lima ratus miliar rupiah) dikelompokkan pada kemampuan keuangan daerah sedang; dan
- 3) di bawah Rp.600.000.000.000,00 (enam ratus milyar) dikelompokkan pada kemampuan keuangan daerah rendah.

Kemampuan keuangan daerah untuk kabupaten dan kota sesuai ketentuan diatur sebagai berikut:

- 1) di atas Rp.400.000.000.000,00 (empat ratus milyar rupiah) dikelompokkan pada kemampuan keuangan daerah tinggi;
- 2) antara Rp.200.000.000.000,00 (dua ratus milyar) sampai dengan Rp.400.000.000.000,00 (empat ratus milyar rupiah) dikelompokkan pada kemampuan keuangan daerah sedang; dan
- 3) di bawah Rp.200.000.000.000,00 (dua ratus milyar) dikelompokkan pada kemampuan keuangan daerah rendah.

Penilaian Kemampuan keuangan daerah berdasarkan formulasi Permendagri Nomor 21 Tahun 2007 yang menunjukkan adanya margin (sisa anggaran) daerah sisa anggaran daerah tersebut yang menggambarkan kelompok kemampuan keuangan daerah sesuai ketentuan yang diatur dalam Permendagri Nomor 21 tahun 2007 Pasal 2 dan Pasal 5 yang menjelaskan pengelompokan kemampuan keuangan daerah untuk kabupaten dan Kota.

Hasil penelitian, diketahui bahwa margin (sisa anggaran) pada tahun 2011, 2012 dan 2013 menunjukkan kemampuan keuangan daerah Kota Palu masuk dalam kategori kemampuan keuangan daerah “rendah”.

Pada tahun anggaran 2014 dan tahun anggaran 2015 diketahui bahwa sisa anggaran melalui rumusan yang di tentukan dalam Permendagri Nomor 21 tahun 2007 daerah Kota Palu berada pada kategori kelompok kemampuan keuangan “sedang”.

Kemampuan keuangan daerah Kota Palu yang masuk dalam kelompok “rendah” dan “sedang” berdampak pada kebijakan keuangan daerah pada belanja DPRD. Sesuai ketentuan Permendagri Nomor 21 Tahun 2007 pada Pasal 7 ayat 3 dijelaskan bahwa daerah yang memiliki kemampuan keuangan “rendah” para pimpinan dan anggota DPRD Kota Palu berhak mendapatkan Tunjangan Komunikasi Intensif diberikan paling banyak sebesar 1 (satu) kali uang representasi Ketua DPRD dan Belanja Penunjang Operasional (BPO) Pimpinan DPRD disediakan paling banyak sebesar 2 (dua) kali uang representasi Ketua DPRD ditambah satu seperdua kali jumlah uang representasi seluruh Wakil Ketua DPRD.

##### **5. Kemampuan Pendapatan Daerah Berdasarkan Tingkat Desentralisasi Fiskal Murni dalam Membiayai Belanja Daerah Kota Palu**

Kemampuan keuangan daerah yang diukur dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah Dana Bagi Hasil Pemerintah Pusat (DBHP) dan Dana Bagi Hasil Pemerintah Propinsi (DBHProp) disebut dengan Tingkat Derajat Desentralisasi Fiskal Murni. Winarso (2010).

Hasil analisis menunjukkan bahwa selama tahun anggaran 2011 sampai dengan tahun anggaran 2015 tingkat derajat desentralisasi fiskal murni terendah pada tahun 2011 sebesar 18,81%.

Tingkat desentralisasi fiskal murni daerah Kota Palu tahun 2014 merupakan yang tertinggi sebesar 28,36%.

Hasil analisis derajat desentralisasi fiskal murni yang diperoleh tingkat kemampuan Pemerintah Kota Palu dalam membiayai seluruh belanja daerah dari akumulasi ketiga sumber pendapatan daerah Kota Palu dari tahun anggaran 2011 sampai dengan tahun anggaran 2015 yang besarnya di kisaran terendah dari 18,81% dan tertinggi sebesar 28,36% atau dibawah 50% secara keseluruhan dengan rata-rata per tahun hanya mencapai sebesar 23,17%.

Tingkat Desentralisasi fiskal murni Pemerintah Kota Palu dibawah 50% atau hanya mencapai 23,17% rata-rata pertahun, walaupun telah dikumpulkan pendapatan yang menjadi hak daerah tetap saja belum dianggap memiliki derajat desentralisasi fiskal yang memadai atau kemampuan pendapatan murni daerah Kota Palu untuk membiayai pengeluaran daerah (belanja daerah).

Tingkat derajat desentralisasi fiskal murni daerah dibawah 50% dianggap daerah tersebut belum memiliki kemampuan membiayai belanja daerah. Penelitian tentang ukuran derajat desentralisasi fiskal murni daerah dilakukan oleh Winarso (2010) yang menggunakan indikator ke tiga pendapatan tersebut untuk mengukur kemampuan pendapatan daerah dalam membiayai belanja daerah.

Berdasarkan hasil penelitian, daerah yang memiliki DDFM dibawah 50% disimpulkan belum memiliki kemampuan pendapatan dalam membiayai belanja daerah. Dengan demikian, kemampuan pendapatan daerah dalam membiayai seluruh belanja Daerah Kota Palu atau Derajat Desentralisasi Fiskal Murni daerah Kota Palu belumlah mampu secara finansial untuk tidak bergantung menerima subsidi dari Pemerintah Pusat dalam membiayai seluruh belanja daerah. Dengan kata lain, Pemerintah Kota Palu selama tahun anggaran 2011 sampai dengan tahun anggaran 2015 meskipun sumber-sumber penerimaan daerah telah dikumpulkan, baik itu PAD dan Dana Bagi Hasil secara keseluruhan tetap saja belum mencukupi untuk membiayai seluruh belanja daerah Kota Palu.

Hasil analisis derajat desentralisasi fiskal murni yang diperoleh dengan rumusan Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah Dana Bagi Hasil Pemerintah Pusat (DBHP) dan Dana Bagi Hasil Pemerintah Propinsi (DBHProp) dikurangi dengan Pegawai Pegawai merupakan tingkat kemampuan atau seberapa besar kemampuan pendapatan daerah Kota Palu yang telah diterima sebagai potensi sumber-sumber dana yang ada di wilayahnya untuk digunakan dalam membiayai belanja daerah.

Konsep derajat desentralisasi fiskal murni sebetulnya dimaksudkan untuk memberikan gambaran yang lebih *fair* atas konsep kemampuan daerah yang selama ini hanya bertumpu pada ukuran Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang jenisnya sangat terbatas itu. Sehingga dalam konteks otonomi daerah, perspektif kemampuan keuangan daerah haruslah diperluas pada semua pungutan yang dilakukan di wilayah daerah otonom yang bersangkutan tanpa membedakan apakah merupakan objek pungutan Pemerintah Pusat maupun Propinsi. (Winarso, 2010).

#### **6. Kemampuan Keuangan Daerah berdasarkan aspek Kemampuan Kapasitas Fiskal Daerah Kota Palu**

Kemampuan keuangan daerah dari sisi kemampuan kapasitas fiskal daerah merupakan gambaran kemampuan keuangan masing-masing daerah yang dicerminkan melalui penerimaan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (tidak termasuk dana alokasi khusus, dana darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu) untuk membiayai tugas pemerintahan setelah dikurangi belanja pegawai dan dikaitkan dengan jumlah penduduk miskin di daerah.

Pengukuran atas kapasitas fiskal daerah digunakan untuk memberikan gambaran seberapa besar porsi dari APBD yang secara langsung dinikmati atau di alokasikan untuk penduduk miskin. Alokasi anggaran daerah ini dihitung dengan cara menjumlahkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (dalam konteks ini adalah seluruh dana bagi hasil yang diperoleh kabupaten/kota) serta Lain-lain Pendapatan yang sah dikurangi Belanja Pegawai.

Hasil analisis kapasitas fiskal daerah dapat memberikan menggambarkan jumlah nominal dari anggaran daerah/APBD yang akan dialokasikan bagi pengeluaran pemerintah daerah khususnya untuk orang miskin, bila hasil perhitungan ini dibagi dengan jumlah penduduk

miskin daerah, maka kita akan mendapatkan rata-rata anggaran yang dialokasikan untuk pengeluaran bagi bagi layanan publik (penduduk miskin).

Hasil analisis besaran kapasitas fiskal Pemerintah Kota Palu tahun anggaran 2011 sampai dengan tahun anggaran 2015 menunjukkan besaran alokasi anggaran yang berkisar dari Rp. 4.356.182,15,- sampai dengan Rp. 11.427.701,09 per jiwa. Jika dilihat yang terendah pada tahun 2011 dan yang tertinggi tahun 2014. Yang rata-rata per tahun sebesar Rp. 8.612.341,27,- per jiwa.

Besar kecilnya alokasi anggaran Pemerintah Kota Palu selama lima (5) tersebut, yang menunjukkan kemampuan kapasitas fiskal daerah Kota Palu merupakan porsi anggaran yang dialokasikan Pemerintah Kota Palu untuk pengeluaran daerah khususnya terhadap penduduk miskin selama lima (5) tahun, sehingga besar kecilnya alokasi anggaran tersebut sangat berdampak terhadap penilaian peta kapasitas fiskal daerah Kota Palu.

(Roberto Akyuwen, 2013) dalam kajian akedemisnya tentang kemampuan keuangan daerah dari dari aspek kapasitas fiskal daerah, menyatakan bahwa pada dasarnya kapasitas fiskal daerah menggambarkan kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola penerimaan dan membiayai pengeluarannya dalam rangka menjalankan tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik.

(Roberto Akyuwen, 2013) mengemukakan juga bahwa kapasitas fiskal karena dikaitkan dengan kemiskinan, maka kapasitas fiskal juga mengindikasikan kemampuan pemerintah daerah untuk mengatasi masalah pembangunan yang direpresentasikan oleh kemiskinan. Semakin mampu pemerintah di suatu daerah meningkatkan penerimaannya, serta pada saat yang sama mampu membatasi belanja pegawai dan mengurangi jumlah penduduk miskin, maka kapasitas fiskal daerah yang bersangkutan akan semakin tinggi. Sebaliknya, jika pemerintah di suatu daerah tidak mampu meningkatkan penerimaannya, membatasi belanja pegawai, dan menurunkan

jumlah penduduk miskin, maka kapasitas fiskal daerah tersebut akan rendah.

Di Indonesia, definisi kapasitas fiskal dikaitkan secara langsung dengan kemampuan keuangan daerah yang mencakup provinsi, kabupaten, dan kota. bahwa kapasitas fiskal adalah gambaran kemampuan keuangan masing-masing daerah yang dicerminkan melalui penerimaan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (tidak termasuk dana alokasi khusus, dana darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu) untuk membiayai tugas pemerintahan setelah dikurangi belanja pegawai dan dikaitkan dengan jumlah penduduk miskin. Setiap tahun, kapasitas fiskal dihitung untuk semua daerah, sehingga diperoleh peta kapasitas fiskal provinsi dan peta kapasitas fiskal kabupaten/kota beserta indeksinya.

Hasil analisis berdasarkan formula kapasitas fiskal daerah yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Republik Indonesia yang dikeluarkan setiap tahun, pada periode penelitian ini yaitu PMK Nomor 244/PMK.07/2011, 226/PMK.07/2012, 54/PMK.07/2013, 33/PMK.07/2014, 37/PMK.07/2015 pada Pasal 1 ayat 2 menyebutkan bahwa Peta Kapasitas Fiskal adalah gambaran Kapasitas Fiskal yang dikelompokkan berdasarkan indeks Kapasitas Fiskal. Dimana diketahui berdasarkan PMK yang dikeluarkan tersebut peta Kapasitas Fiskal Daerah Kota Palu pada tahun 2011, 2012 dan tahun 2013 memiliki indeks penilain/kategori "Rendah" sedangkan pada tahun 2014 dan tahun 2015 memiliki indeks kategori "Sedang".

Jika formula yang digunakan untuk menghitung kapasitas fiskal daerah dicermati dengan seksama, maka diketahui bahwa terdapat tiga bagian yang dapat mempengaruhi tinggi atau rendahnya kapasitas fiskal suatu daerah. Bagian yang pertama terdiri dari komponen-komponen penerimaan daerah yang meliputi PAD, DBH, DAU, dan LP. Komponen-komponen ini perlu ditingkatkan

untuk menaikkan kapasitas fiskal suatu daerah. Bagian yang kedua adalah BP yang perlu dibatasi untuk memperbaiki kapasitas fiskal suatu daerah. Bagian yang ketiga adalah jumlah penduduk miskin yang juga perlu dikurangi untuk meningkatkan kapasitas fiskal suatu daerah. Dalam praktiknya, pemerintah daerah akan menghadapi tantangan dalam meraih kondisi yang ideal dari ketiga bagian tersebut.

### **7. Kemampuan Pendapatan Daerah Kota Palu Dalam Membayar Kembali Pinjaman Daerah**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 54 Tahun 2005 yang telah direvisi menjadi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 30 tahun 2011, kemampuan keuangan daerah dalam membayar kembali pinjaman diukur dengan analisis Rasio kemampuan membayar kembali pinjaman atau lebih populer dengan istilah *Debt to Service Coverage Ratio* (DSCR) merupakan ukuran penting yang digunakan untuk mengukur apakah daerah dianggap mampu melunasi kewajibannya, maupun masih dapat dimungkinkan untuk menarik pinjaman baru.

Hasil analisis kemampuan keuangan daerah Pemerintah Kota Palu dalam membayar kembali pinjaman daerah dari tahun anggaran 2011 sampai dengan tahun anggaran 2015 yaitu dengan cara menghitung perbandingan antara proyeksi tahunan jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Bagi Hasil (DBH) tidak termasuk Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi, Dana Alokasi Umum setelah dikurangi belanja wajib dibagi dengan proyeksi penjumlahan angsuran pokok, bunga dan biaya lain yang jatuh tempo setiap tahunnya selama jangka waktu pinjaman yang akan ditarik menunjukkan adanya selisih pendapatan daerah setelah dikurangi belanja wajib daerah. Selisih inilah yang merupakan unsur terpenting dalam penilaian kemampuan keuangan Pemerintah Kota Palu untuk melakukan pembayaran kembali pinjaman, apabila dana neto menunjukkan nilai positif berarti bahwa pemerintah daerah memiliki kelebihan dana



untuk melakukan pembayaran beban angsuran pokok pinjaman, bunga dan biaya lain-lain. Sebaliknya, jika selisih bernilai negatif maka pemerintah daerah tidak memiliki kelebihan dana sehingga tidak dapat melakukan pengembalian pinjaman.

Besaran rasio DSCR Pemerintah Kota Palu tahun anggaran 2011 sampai dengan tahun anggaran 2015 pada hasil penelitian menunjukkan diatas batas ketentuan DSCR 2,5. Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 54 Tahun 2005 yang telah direvisi menjadi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 30 tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah pada pasal 16 ayat 2 disebutkan bahwa rasio proyeksi kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman paling sedikit 2,5. Berdasarkan ketentuan itu, maka kemampuan keuangan daerah Pemerintah Kota Palu untuk pengembalian pinjaman (DSCR) Pemerintah Kota Palu setiap tahun anggaran 2011 sampai tahun anggaran 2015 melebihi yang dipersyaratkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 30 tahun 2011 yang hanya sebesar 2,5. Dengan demikian, Pemerintah Kota Palu mempunyai kemampuan keuangan untuk membayar kewajibannya.

Berdasarkan hasil penelitian jika rasio DSCR Pemerintah Kota Palu jika menggunakan pendapatan riil daerah yaitu PAD menunjukkan selisih yang didapat dari penerimaan PAD dengan belanja wajib digunakan untuk membayar kewajiban pinjaman, meskipun diketahui dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 30 tahun 2011 tidak mensyaratkan bahwa pengembalian/pembayaran pinjaman harus menggunakan dana PAD. Namun hasil analisis menggunakan PAD Kota Palu menunjukkan Pemerintah Daerah Kota Palu mampu untuk membayar atau mengembalikan pinjaman dan penyelesaian tunggakan yang telah jatuh tempo karena nilai besaran DSCR-nya lebih besar dari yang dipersyaratkan. Namun demikian, jika seluruh penerimaan PAD dipergunakan untuk penyelesaian angsuran pokok dan tunggakan non pokok, maka dapat

menghambat proses pelaksanaan pembangunan di daerah.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Beberapa hal yang dapat disimpulkan dari uraian-uraian pada bagian sebelumnya adalah sebagai berikut.

1. Perkembangan penerimaan sumber-sumber PAD Kota Palu dari tahun anggaran 2011 - 2015, Lain-lain PAD yang Sah yang memiliki tingkat pertumbuhan dan kontribusi terbesar terhadap Pendapatan Asli Daerah.
2. Kemampuan keuangan Pemerintah Daerah Kota Palu berdasarkan aspek kemampuan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari tahun anggaran 2011 - 2015 memiliki kemampuan keuangan daerah dengan klasifikasi "Kurang".
3. Kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam Membiayai Belanja Daerah Kota Palu dari tahun anggaran 2011-2015 menunjukkan kemampuan PAD dibawah 50% yang dikategorikan PAD belum memiliki kemampuan untuk membiayai belanja daerah.
4. Kemampuan Keuangan Daerah Kota Palu berdasarkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2007 dari tahun anggaran 2011 - 2015 memiliki kemampuan keuangan dalam kelompok kemampuan keuangankategori "Rendah" tahun 2011, 2012 dan tahun 2013. Sedangkan tahun 2014 dan tahun 2015 masuk dalam kelompok "Sedang".
5. Kemampuan Pendapatan Daerah berdasarkan Tingkat Desentralisasi Fiskal Murni dalam Membiayai Belanja Daerah Kota Palu dari tahun anggaran 2011 - 2015 belum memiliki kemampuan untuk membiayai belanja daerah.
6. Kemampuan Keuangan Daerah berdasarkan aspek Kemampuan Kapasitas Fiskal Daerah Kota Palu dari tahun anggaran 2011 - 2015 termasuk kategori "Rendah" tahun 2011, 2012 dan tahun 2013 sedangkan tahun 2014 dan tahun 2015 memiliki kategori "Sedang".

7. Kemampuan pendapatan daerah Kota Palu dari tahun anggaran 2011-2015 memiliki kemampuan membayar kembali pinjaman kecuali pada tahun 2013.

### Rekomendasi

1. Pemerintah Kota Palu lebih menggiatkan intensifikasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui cara:
  - Mengoptimalkan kegiatan pemungutan serta pengenaan pajak dan retribusi daerah
  - Meningkatkan kualitas aparat pemungut pajak dan retribusi serta pengawasan pemungutan pajak dan retribusi
  - Meningkatkan pelayanan kepada wajib pajak/retribusi
  - Melakukan sosialisasi kepada masyarakat untuk setiap peraturan daerah yang berkaitan dengan pemungutan pendapatan, dan memperbaiki berbagai kelemahan dalam sistem perpajakan dan retribusi daerah.
  - Meminimalisir terjadinya kebocoran-kebocoran dalam penerimaan PAD
8. Upaya peningkatan PAD melalui ekstensifikasi dilakukan lebih serius dan massif secara berkesinambungan dengan mengidentifikasi, melakukan pemetaan terhadap potensi-potensi sumber PAD baru sehingga kedepannya PAD dapat dijadikan sebagai sumber utama pembiayaan pengeluaran daerah.
9. Kontribusi PAD Kota Palu masih perlu untuk ditingkatkan guna membiayai belanja daerah Kota Palu untuk menunjang kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan program pemberdayaan masyarakat daerah yang terus meningkat di tahun-tahun yang akan datang.
10. Hendaknya Pemerintah Kota Palu dapat mempertimbangkan untuk mengalokasikan anggaran secara rutin setiap tahun anggaran untuk pengembalian pinjaman serta penyelesaian tunggakan yang setiap tahun besarnya cukup signifikan yang dampaknya akan memberatkan kondisi

keuangan daerah dalam pelaksanaan pembangunan daerah.

11. Pemerintah Kota Palu hendaknya dapat melakukan permohonan Restrukturisasi Pinjaman Pemerintah Kota Palu dengan cara penjadwalan kembali tunggakan pokok pinjaman serta penghapusan atas sebagian tunggakan non pokok dan *debt swap*.

### UCAPAN TERIMA KASIH

Perampungan tesis ini tidak terlepas dari keterlibatan berbagai pihak yang telah mendukung dan memberi bantuan, baik yang berwujud bimbingan teknis, moril, maupun materil. Olehnya itu, pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penyelesaian tesis ini terutama kepada para pembimbing yang telah banyak memberikan ilmu, meluangkan waktu dan kesempatan untuk membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

### DAFTAR RUJUKAN

- Akyuwen, Roberto. 2013. *Analisis Kapasitas Fiskal Kota Studi Komparasi Kot Yogyakarta dan Kota Ambon: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan*
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2012. *Deskripsi dan Analisis APBD*. Jakarta: Kementerian Keuangan RI.
- Kompas, Edisi Selasa, 6 September 2016
- Kuncoro, Haryo. 2007. *Fenomena Flypaper Effect pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten di Indonesia*. Simposium Nasional Akuntansi X. Makassar.
- Lewis, Blane D. 2003. *Some Empirical Evidence on New Regional Taxes and Charges in Indonesia*. Research Triangle Institute. North Carolina. Working Paper

- Mahmudi, 2010. *Manajemen Keuangan Daerah*: Erlangga, Jakarta.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2007, *tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah, Penganggaran dan Pertanggungjawaban Penggunaan Belanja Penunjang Operasional Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Tata Cara Pengembalian Tunjangan Komunikasi Insentif dan Dana Operasional*.
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 30 Tahun 2011 *tentang Pinjaman Daerah*
- PMK Nomor 125/PMK.07/2016 *tentang Penundaan Penyaluran Sebagian DAU*.
- Winarso, 2010. *Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah*. Cetakan Pertama, Kopel Indonesia. Makassar
- Yani, Ahmad. 2009. *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Ed. Revisi 4, Rajawali Pers, Jakarta.
- Yuliati. 2001. *Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dalam Menghadapi Otonomi Daerah, Manajemen Keuangan Daerah*. UPP YKPN, Yogyakarta.