

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Otonomi Daerah

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 mendefinisikan pemerintahan daerah sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat diatur secara adil, transparan, akuntabel, dan selaras berdasarkan undang-undang (UU Nomor 1 Tahun 2022).

Dari pengertian tersebut, dapat diketahui bahwa pemerintah daerah memiliki sebuah kewenangan otonom. Adanya hak otonom ini menjadikan pemerintah daerah berkewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Setiap urusan pemerintahan tersebut dilaksanakan demi kepentingan masyarakat. Namun bukan berarti pemerintah daerah lepas begitu saja dari bagian negara. Pemerintah daerah tetap menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kekuasaan pemerintahan tertinggi dipegang oleh presiden selaku kepala negara. Presiden menyelenggarakan urusan pemerintahan dengan dibantu oleh para Menteri. Kemudian, presiden dapat melimpahkan sebagian kewenangan atau urusan pemerintahan tersebut kepada daerah berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan dasar atas penyelenggaraan urusan pemerintahan dan melakukan pembinaan serta pengawasan terhadap urusan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Urusan pemerintahan terbagi menjadi tiga, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut merupakan kewenangan yang menjadi milik pemerintahan pusat sepenuhnya. Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang kewenangannya dibagi antara pemerintah pusat dengan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan konkuren ini yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Sementara itu, urusan pemerintahan umum merupakan kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Pemerintah pusat yang memiliki wewenang terhadap urusan pemerintahan absolut. Wewenang tersebut meliputi bidang keamanan, moneter, politik luar negeri, yustisi, moneter dan fiskal nasional, pertahanan, dan agama. Namun dengan berdasarkan asas dekonsentrasi, wewenang pengelolaan urusan pemerintahan absolut tersebut dapat dilimpahkan kepada gubernur atau instansi vertikal yang ada di daerah.

Pemerintah pusat dapat melimpahkan urusan pemerintahan konkuren kepada gubernur atau kepada instansi vertikal yang ada di daerah berdasarkan asas

dekonsentrasi. Pelimpahan tersebut juga dapat dilakukan dengan menugaskan kepada daerah berdasarkan asas tugas pembantuan. Selain itu, urusan pemerintahan konkuren terbagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib merupakan urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Pelayanan dasar yang dimaksud meliputi bidang: pekerjaan umum dan penataan ruang; ketertiban umum dan perlindungan masyarakat; penataan ruang dan kawasan permukiman; ketenteraman; pendidikan; kesehatan; dan sosial. Pelayanan dasar merupakan pelayanan yang menjadi hak setiap warga negara yang harus dipenuhi oleh pemerintah secara adil dan merata. Sementara urusan pemerintahan pilihan meliputi: pertanian; pariwisata; perdagangan; transmigrasi; perindustrian; kelautan dan perikanan; energi dan sumber daya mineral; dan kehutanan. Urusan pemerintahan pilihan ini terutama menyesuaikan dengan kondisi geografi setiap wilayah yang berbeda-beda.

Urusan pemerintahan umum pada dasarnya menjadi kewenangan presiden, namun secara riil dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota yang membawahi wilayah kerja masing-masing dengan dibantu oleh instansi vertikal. Meskipun dilaksanakan oleh daerah, urusan pemerintahan umum tetap didanai sepenuhnya dari APBN. Gubernur melakukan pertanggungjawaban kepada presiden melalui menteri, sedangkan bupati/walikota bertanggung jawab kepada menteri melalui gubernur.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah berhak untuk menetapkan kebijakan daerah dengan

berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Hal inilah yang disebut sebagai otonomi daerah. Sehingga meskipun daerah memiliki wewenang untuk mengatur dan mengelola daerahnya sendiri, setiap daerah merupakan kesatuan yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan NKRI.

2.2 Pinjaman Daerah

Otonomi daerah menjadikan setiap pemerintah daerah harus menyusun rencana keuangan atau pemanfaatan kas dengan baik untuk menunjang kegiatannya. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2019 mendefinisikan pengelolaan keuangan daerah sebagai keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah terwujud setiap tahun dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

APBD terdiri atas pos Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan. Ketika pendapatan lebih tinggi dari belanja, akan terjadi surplus. Sebaliknya, defisit terjadi ketika pendapatan lebih rendah dari belanja. Penggunaan dana surplus diprioritaskan sebagai alokasi anggaran untuk membayar cicilan pokok utang yang jatuh tempo, penyertaan modal daerah, pembentukan dana cadangan, pemberian pinjaman daerah, dan pengeluaran pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Sementara itu, ketika terjadi defisit, pemerintah daerah dapat merencanakan penerimaan pembiayaan melalui berbagai alternatif yang tersedia seperti pinjaman atau hibah.

Salah satu bentuk pengeluaran pembiayaan ialah pemberian pinjaman daerah. Pemberian pinjaman daerah dapat diberikan kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah lainnya, BUMD, BUMN, koperasi, dan/atau masyarakat. Pemberian pinjaman daerah diharapkan akan memberikan imbal balik berupa bunga yang dapat menambah keuntungan kas daerah. Namun, pemberian pinjaman daerah ini harus dilakukan dengan prinsip kehati-hatian agar memberikan imbalan seperti yang diharapkan.

Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 2018 membagi pinjaman daerah berdasarkan jangka waktunya. Pinjaman daerah terbagi menjadi pinjaman jangka pendek, pinjaman jangka menengah, dan pinjaman jangka panjang. Pinjaman jangka pendek memiliki waktu jatuh tempo kurang dari atau sama dengan satu tahun anggaran. Penerima pinjaman wajib membayar kembali seluruh biaya pinjaman yang meliputi pokok pinjaman, bunga dan biaya lainnya dalam satu tahun anggaran. Pinjaman jangka menengah memiliki jangka waktu lebih dari satu tahun. Pinjaman tersebut harus dilunasi dalam jangka waktu yang tidak lebih dari sisa masa jabatan kepala daerah bersangkutan. Sementara pinjaman jangka panjang memiliki kurun waktu pengembalian lebih dari satu tahun anggaran. Pinjaman tersebut harus sesuai dilunasi pada tahun anggaran selanjutnya dengan yang tercantum dalam persyaratan perjanjian pinjaman.

Pemerintah daerah hanya dapat memberikan pinjaman dengan jangka waktu kurang dari satu tahun. Hal tersebut agar pemberian pinjaman tersebut tidak mempengaruhi kemampuan kas daerah, terutama jika penerima pinjaman gagal

membayar kembali sesuai jatuh tempo yang ditetapkan. Ketika terjadi gagal bayar oleh penerima pinjaman, maka pemerintah daerah akan mengalami kerugian.

Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 mengatur bahwa pemberian pinjaman daerah dapat dilakukan apabila APBD diperkirakan surplus. Penggunaan surplus akan menjadikan dana yang berlebih tersebut menjadi tidak *idle* di kas daerah. Surplus APBD terutama diprioritaskan untuk mengalokasikan anggaran dalam melakukan pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo; penyertaan modal daerah; pembentukan dana cadangan; pemberian pinjaman daerah; dan/atau pengeluaran pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun terkait anggaran untuk pemberian pinjaman daerah, alokasi ditetapkan sesuai dengan jumlah yang ditetapkan dalam peraturan daerah tentang APBD. Alokasi yang ditetapkan mengacu pada perjanjian pemberian pinjaman/pemberian utang.

Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 mengatur bahwa pinjaman daerah yang bersumber dari daerah lain harus dilakukan dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan ketersediaan kas. Jika ketersediaan dapat diukur dari adanya surplus pada tahun berkenaan, maka kemampuan keuangan daerah dapat diukur dari indeks kapasitas fiskal daerah.

Kapasitas Fiskal Daerah menggambarkan kemampuan keuangan daerah yang dihitung setiap tahun. Hal ini menjadikan kapasitas fiskal daerah cocok untuk digunakan sebagai tolak ukur dalam menghitung kemampuan keuangan daerah.

Karena selain memiliki surplus, tentu pemerintah daerah perlu memperhatikan belanja-belanja lain yang seharusnya bisa dianggarkan dari surplus tersebut.

Hal ini yang menjadikan pentingnya untuk mengukur kemampuan keuangan daerah sebelum memberikan pinjaman. Sebelum memberikan pinjaman kepada pihak lain, perlu dipastikan kebutuhan atau kewajiban belanja daerah sudah terpenuhi. Karena jika pinjaman sudah lewat jatuh tempo, pemerintah daerah perlu melakukan penyesuaian seperti penyisihan piutang tak tertagih atau bahkan sampai dengan penghapusan piutang. Akibatnya, pemerintah daerah akan mengalami kerugian yang akan mengganggu kemampuan keuangan daerah. Padahal jika surplus tersebut digunakan untuk pembiayaan yang lain, akan lebih memberikan keuntungan yang dapat membantu daerah dalam membiayai belanja atau kebutuhannya. Meskipun begitu, pihak penerima pinjaman tetap harus membayar kembali pinjaman tersebut.

Pada intinya, pemerintah daerah hanya dapat memberikan pinjaman daerah jangka pendek. Dari sisi regulasi, pemberian pinjaman tersebut harus dilakukan dengan prinsip kehati-hatian dengan memanfaatkan surplus. Dari sisi finansial, pemberian pinjaman daerah dilakukan dengan melihat kemampuan keuangan daerah dan kemampuan membayar kembali penerima pinjaman.

2.3 Kapasitas Fiskal Daerah

Berdasarkan PMK Nomor 116/PMK.07/2021, kapasitas fiskal daerah merupakan kemampuan keuangan masing-masing daerah yang dicerminkan melalui pendapatan daerah dikurangi dengan pendapatan yang penggunaannya

sudah ditentukan. Peta kapasitas fiskal daerah berarti gambaran kemampuan keuangan daerah yang dikelompokkan berdasarkan indeks kapasitas fiskal daerah.

Peta kapasitas fiskal daerah terdiri atas peta kapasitas fiskal provinsi dan peta kapasitas fiskal kabupaten/kota. Peta kapasitas fiskal dapat digunakan untuk mengusulkan pemerintah daerah sebagai penerima hibah, penilaian atas usulan pinjaman daerah, penentuan besaran dana pendamping jika dipersyaratkan, dan/atau hal lain yang diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan (PMK No. 37/PMK.07/2016).

Peta kapasitas fiskal daerah dilakukan perhitungan setiap tahunnya. Pada intinya, kapasitas fiskal daerah dapat digunakan untuk mengukur tingkat kemampuan keuangan daerah bersangkutan. Sehingga hal tersebut cocok untuk digunakan dalam mengukur kemampuan keuangan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro sebagai pemberi pinjaman daerah. Sebelum memberikan pinjaman kepada pihak lain, tentu pihak pemberi harus memiliki anggaran yang cukup untuk membiayai kebutuhan pribadi daerahnya.

Peta kapasitas fiskal daerah disusun melalui dua tahap, yaitu menghitung kapasitas fiskal daerah dan menghitung indeks kapasitas fiskal daerah. Perhitungan peta kapasitas fiskal daerah dilakukan dengan melihat pada realisasi APBD tahun bersangkutan. Karena yang akan dianalisis adalah kemampuan keuangan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro pada tahun 2014 sebagai tahun terakhir pemberian pinjaman daerah, maka formula perhitungan peta kapasitas fiskal daerah yang ditampilkan berdasarkan PMK No. 37/PMK.07/2016 yang menghitung

kapasitas fiskal daerah pada tahun tersebut. Adapun formula yang digunakan untuk menghitung kapasitas fiskal daerah adalah sebagai berikut.

$$KF = \frac{(PAD + DAU + DBH + Otsus + Transfer Prov + LP) - BP}{\text{Jumlah Penduduk Miskin}}$$

Keterangan:

KF = Kapasitas Fiskal suatu daerah

PAD = Pendapatan Asli Daerah

DBH = Dana Bagi Hasil

DAU = Dana Alokasi Umum

Otsus = Dana Otonomi Khusus

Transfer Prov = Transfer Pemerintah Provinsi ke kabupaten/kota (bernilai positif untuk kabupaten/kota dan bernilai negatif untuk provinsi)

LP = Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

BP = Belanja Pegawai

Adapun penghitungan indeks kapasitas fiskal daerah berdasarkan formula sebagai berikut.

$$\text{Indeks Kapasitas Fiskal} = \frac{KF}{(\sum KF)/n}$$

Keterangan:

KF = Kapasitas Fiskal suatu daerah

$\sum KF$ = total kapasitas fiskal daerah seluruh provinsi atau kabupaten/kota

n = jumlah provinsi sebanyak 34 dan kabupaten/kota sebanyak 508

Hasil perhitungan indeks kapasitas fiskal daerah tersebut akan dikategorikan sebagai berikut.

Tabel II.1 Kategori Kapasitas Fiskal Daerah

Rentang IKFD	Kategori Kapasitas Fiskal Daerah
$IKFD \leq 0,5$	rendah
$0,5 < IKFD < 1$	sedang
$1 \leq IKFD < 2$	tinggi
$IKFD \geq 2$	sangat tinggi

Sumber: PMK No. 37/PMK.07/2016

Indeks atau kategori tersebut menunjukkan tingkat kemampuan keuangan daerah dibanding daerah lain secara nasional dalam mendanai kebutuhan atau belanja daerah. Semakin tinggi nilai indeks, maka semakin tinggi kemampuan keuangan daerah tersebut.

Kategori kemampuan keuangan daerah ini menjadi salah satu kriteria dalam menentukan kelayakan finansial Pemerintah Kabupaten Bojonegoro sebagai pemberi pinjaman daerah pada tahun 2014.