

POTENSI TERJADINYA *SOFT BUDGET CONSTRAINT* DI PEMERINTAHAN DAERAH: KASUS PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH KOTA TERNATE

Catur Panggih Pamungkas

Ditjen Perimbangan Keuangan-Kemenkeu, JL Wahidin 1 Jakarta Pusat, email: catur.panggih.87@gmail.com

ABSTRAK

Fiscal decentralization does not only generate positive impact but also negative consequences. One of those consequences is soft Budget Constraint. This study aims to explore the potential occurrence of soft budget constraints in the local Government in the case of the local finance management of Ternate Municipal. This study is a explanative study that focusing on the analysis of local government financial report. The element of report used include budget realization and balance sheet report. The results of this study are: (i) Ternate's Fiscal conditions tend to deficit and even face short term insolvency cause inability cash and short term investment to cover short term liability. Ternate Government's commitment to adress this condition is indicated very weak (ii) very high inequality vertical fiscal imbalance followed by high regional borrowing autonomy. Under these conditions, potentially lead to soft budget constraint in Ternate municipal government moreover there is guarantee from the law to rescue local government under financial insolvency.

Keywords: Soft Budget Constraint, local finance, Ternate Municipal, Vertical Fiscal Imbalance, Regional Borrowing Autonomy

Desentralisasi Fiskal tidak hanya menimbulkan dampak positif tetapi juga menimbulkan tantangan dan konsekuensi negatif. Salah satunya adalah *soft budget constraint*. Kajian ini bertujuan untuk menggali apakah terdapat potensi terjadinya *soft budget constraint* di Pemerintahan Daerah dalam kasus pengelolaan keuangan daerah Kota Ternate. Studi ini merupakan studi yang bersifat eksplanatif dengan penajaman terhadap analisa laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD). Elemen laporan yang digunakan meliputi laporan realisasi anggaran dan neraca, Hasil dari studi ini antara lain: (i) kondisi fiskal kota ternate yang cenderung defisit dan bahkan mengalami solvabilitas jangka pendek yang buruk karena kas dan investasi jangka pendeknya tidak mampu menutupi kewajiban jangka pendeknya. Komitmen pemkot Ternate untuk menyelesaikan kondisi tersebut terindikasi sangat lemah (ii) ketimpangan fiskal vertikal yang sangat tinggi diikuti dengan otonomi melakukan pinjaman daerah yang juga tinggi. Dengan kondisi tersebut, memicu potensi terjadinya *soft budget constraint* di pemkot Ternate apalagi ada jaminan undang-undang untuk menyelamatkan daerah-daerah yang mengalami krisis solvabilitas keuangan.

KATA KUNCI : *Soft Budget Constraint*, Keuangan Daerah, Kota Ternate, Ketimpangan Fiskal Vertikal, Otonomi Pinjaman Daerah

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Gelombang desentralisasi sering didorong oleh politik namun akibatnya dirasakan dalam lingkup ekonomi (Rodden dkk, 2003). Di Indonesia sendiri pelaksanaan desentralisasi efektif dimulai pada tahun 2001 sejak disahkan UU 22 dan 25 tahun 1999.

Pelaksanaan kebijakan tersebut pada dasarnya merupakan tanggapan atas berbagai aspirasi daerah di Indonesia, yang sebenarnya telah cukup lama menginginkan peningkatan peran dan kemandirian dalam mengelola kewenangan dan tanggung jawabnya untuk pelayanan masyarakat dan pembangunan daerah (BKF dan World Bank, 2011).

Dalam banyak literatur, setidaknya alasan mendasar perlunya desentralisasi fiskal adalah efisiensi. Entitas pemerintahan yang lebih rendah tingkatannya diyakini akan mampu menyediakan barang publik lokal sesuai dengan preferensi masyarakat di wilayahnya sehingga akan tercipta efisiensi. Namun, desentralisasi fiskal juga berpotensi menimbulkan tantangan dan konsekuensi negatif. Mempertahankan disiplin fiskal mungkin merupakan tantangan paling serius bagi daerah yang menjalankan desentralisasi (Rodden dkk, 2003). Sementara itu, salah satu konsekuensi atau tantangan yang diidentifikasi oleh Gamkhar dan Shah (2007) adalah *soft budget constraint*. Hal tersebut muncul karena desentralisasi fiskal akan menimbulkan ketimpangan fiskal vertikal sehingga mengharuskan pemerintah pusat mengatasi ketimpangan tersebut dengan transfer ke daerah. Desain transfer yang kurang tepat akan menimbulkan *soft budget constraint* dan ekspektasi bahwa pemerintah pusat akan memberikan *bailout* kepada pemerintah daerah yang mengalami kesulitan finansial.

Penelitian tentang *soft budget constraint* itu sendiri awalnya dilakukan pada BUMN pada perekonomian sosialis dan menuju ekonomi transisi. Namun ternyata, identifikasi perilaku tersebut berkembang dalam beberapa tipe organisasi antara lain antara lain lembaga perbankan, lembaga non profit seperti rumah sakit, sekolah atau asuransi sosial dan bahkan organisasi internasional. Selanjutnya berkembang pada obyek pemerintah daerah dalam konteks hubungan keuangan antar pemerintah. Perluasan teori *soft budget constraint* untuk hubungan antar pemerintah yang terjadi akhir-akhir ini mengingat meningkatnya tekanan desentralisasi fiskal di banyak negara (Vigneault, 2007).

Pada desentralisasi fase pertama di Indonesia yaitu ketika pertama kali efektif pada tahun 2001, Brodjonegoro (2001) menyebutkan telah terjadi perubahan paradigma anggaran dari semula *hard budget constraint* menuju ke praktek *soft budget constraint* apalagi ditunjang dengan ditetapkannya dana kontijensi untuk pemerintah daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada masa periode transisi. Pandangan tentang desentralisasi fiskal di Indonesia pada fase kedua yaitu setelah berlakunya UU 32 dan 33 Tahun 2004 juga dijelaskan oleh Nasution (2016) dimana dalam *paper*nya disebutkan bahwa dalam era desentralisasi fiskal ini, jumlah pemerintah kabupaten/kota yang menganggarkan defisit meningkat dari 87 daerah di tahun 2009 menjadi 139 pada tahun 2013. Dengan banyaknya daerah dengan anggaran defisit menunjukkan adanya praktek *soft budget constraint* yang memicu pemda untuk meningkatkan pengeluaran tanpa harus menanggung biayanya karena pada akhirnya kesulitan keuangan mereka akan diselesaikan oleh pemerintah pusat. *Soft Budget Constraint* menjadi konsekuensi dari *fiscal mismatch* akibat dari tidak adanya aturan yang memandu secara tepat pembagian *expenditure* dan *revenue assignment* antar level pemerintahan (Alm dan Bahl, 1999 ; Alm dkk, 2001).

Ternate adalah daerah dengan defisit fiskal. Bahkan tidak hanya defisit, pemerintah kota (Pemkot) Ternate juga mengalami kesulitan solvabilitas jangka pendek karena tidak seluruh pengeluaran daerah dapat ditutup oleh penerimaan dan bahkan pembiayaan.

Belum banyak yang melakukan kajian khusus untuk mengidentifikasi dan mengobservasi praktek *soft budget constraint* di Indonesia khususnya pada pemerintah daerah. Dengan pengalaman menjalani periode desentralisasi fiskal yang hampir dua dekade, cukup menarik meneliti keberadaan praktek *soft budget constraint* di Indonesia dengan kekhususan obyek kajian pada pemerintah kota Ternate.

Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang tersebut diatas, paper ini bertujuan untuk menggali informasi yang terjadi pada pengelolaan keuangan daerah Kota Ternate untuk mengetahui apakah terdapat potensi terjadinya praktek *soft budget constraint* dan bagaimana mengidentifikasinya dalam dari sisi pengelolaan keuangan daerah. Paper ini memuat latar belakang serta tujuan bagian pertama, bagian kedua berisikan landasan teori dan studi empiris yang pernah dilakukan, bagian ketiga membahas metode penelitian yang meliputi pendekatan dan data-data yang digunakan. Bagian keempat merupakan bagian inti yang berisikan analisa dan pembahasan yang memuat gambaran umum pengelolaan keuangan daerah kote Ternate, kinerja fiskal serta indikasi praktek *soft budget constraint* itu sendiri. Terakhir ditutup dengan bagian simpulan serta implikasi.

2 LANDASAN TEORI

2.1 Desentralisasi Fiskal dan Transfer Ke Daerah

Desentralisasi dapat dijelaskan dalam berbagai cara, namun selalu terkait atas peningkatan otonomi dan tanggung jawab bagi entitas yang lebih rendah tingkatannya. Teori tradisional tentang desentralisasi fiskal sebagaimana dinyatakan oleh Musgrave (1959) dan Oates (1972) menjabarkan kerangka umum normatif untuk pembagian tugas dan fungsi dari pemerintahan dengan masing-masing tingkatan yang berbeda-beda dan instrumen fiskal yang sesuai dengan fungsi tersebut. Fungsi tersebut didasari atas alasan efisiensi dan eksternalitas. Musgrave dan Musgrave (1989) menjelaskan penerapan teori alokasi dalam sektor publik yang membawa kesimpulan bahwa layanan publik seharusnya disediakan sesuai dengan preferensi penduduk dalam wilayah yang relevan atas manfaat yang diperoleh. Oleh karena itu, sangat relevan jika pemerintah pusat seharusnya memiliki tanggung jawab utama atas stabilisasi dan redistribusi pendapatan.

Adapun penjelasan teori tradisional diatas kerap disebut sebagai teori generasi pertama dimana dalam teori tersebut lebih menekankan desentralisasi pada aspek pengeluaran sedangkan penerimaan tetap tersentralisasi. Salah satu alasan yang mendasari mengapa penerimaan tetap tersentralisasi adalah potensi timbulnya persaingan yang tidak sehat atau yang justru mendistorsi daerah lain (*beggar thy neighbour*) ketika pemerintah daerah diperkenankan memungut pajak pada faktor-faktor yang memiliki mobilitas tinggi seperti modal dan tenaga kerja. Selain itu, perpajakan yang terdesentralisasi dapat menghambat fungsi pasar yaitu mobilitas sumber daya yang bebas. Dalam pendekatan ini, instrumen transfer ke daerah sangat penting ditekankan untuk mengurangi ketimpangan fiskal vertikal dan horizontal.

Teori generasi kedua dibangun dengan pondasi teori *market-preserving federalism* lebih menekankan pada efek buruk atas pertumbuhan sektor publik sebagai konsekuensi atas sentralisasi tanggung jawab (Chandra, 2012). Inti utama pendekatan baru ini adalah persaingan dimana dalam teori kedua ini terdapat implikasi pada kebijakan-kebijakan yang mendorong daerah untuk mengumpulkan pajak daerah dalam upaya memacu

kemakmuran daerah. Oleh karena itu, transfer ke daerah perlu didesain secara cermat guna meminimalisir disinsentif untuk pemerintah daerah dalam mendorong perekonomian daerahnya. Persaingan dianggap akan menciptakan efisiensi sehingga tampak bahwa teori generasi kedua ini lebih menekankan aspek efisiensi daripada keadilan. Namun teori generasi kedua ini tetap mendukung baik *revenue assignment* maupun *expenditure assignment*

Ringkasnya, secara teknis desentralisasi fiskal merupakan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan serta mengelola keuangannya secara mandiri. Dengan demikian, untuk melihat desentralisasi dapat dilihat dari dua sisi. Pertama dari sisi *revenue assignment* dan kedua dari sisi *expenditure assignment*. Implementasi dari revenue assignment adalah penyerahan sumber-sumber perpajakan ke daerah. Salah satu bentuknya adalah pengalihan dari pajak pusat menjadi pajak daerah. Sementara itu, *expenditure assignment* adalah penyerahan fungsi-fungsi belanja pelayanan publik ke daerah.

Salah satu elemen penting dalam hubungan keuangan antar pemerintah pusat dan daerah dalam era desentralisasi fiskal adalah transfer ke daerah. Sebagai instrumen pemerataan fiskal baik secara vertikal maupun horizontal, transfer ke daerah mampu menjawab permasalahan inefisiensi penyediaan belanja publik di daerah. Oates (1999) menyatakan, ada 3 peran potensial transfer ke daerah kerangka desentralisasi fiskal yaitu internalisasi *benefit spillover* ke daerah-daerah, ekualisasi fiskal antar daerah dan perbaikan sistem perpajakan secara keseluruhan. Dengan peran yang berbeda tersebut, tentu transfer ke daerah dengan berbagai bentuknya memiliki desain yang dapat menjawab peran masing-masing tersebut.

Secara lebih lanjut, Shah (2007) mengemukakan panduan dasar dalam mendesain transfer ke daerah. Beberapa aspek yang menjadi pertimbangan antara lain kejelasan tujuan yang ingin dicapai, tingkat otonomi, kecukupan penerimaan, responsifitas, keadilan, prediktabilitas, transparansi, efisiensi, simplifikasi, insentif, keberlanjutan, dapat menjaga tujuan pemberi transfer, terjangkau, fokus pada satu tujuan dan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan. Beberapa dari kriteria tersebut mungkin saling kontradiksi satu sama lain, oleh karena itu sudah seharusnya pemberi transfer memiliki prioritas yang paling utama.

Pada dasarnya, transfer ke daerah terbagi atas dua macam yaitu *conditional grant* dan *unconditional grant*. *Conditional grant* merupakan bentuk transfer yang dalam penggunaannya membutuhkan berbagai persyaratan. Sebaliknya *unconditional grant* merupakan transfer yang diberikan kepada pemerintah daerah dengan keleluasaan penuh daerah untuk menggunakannya. *Conditional grant* terdiri atas *Matching Grant* dan *non Matching Grant*. Dikatakan *matching grant* apabila pemerintah pusat akan memberikan bantuan sejumlah dana tertentu untuk setiap alokasi belanja daerah bidang tertentu. Sebaliknya, *non matching grant* merupakan transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk bidang tertentu tanpa harus ada pendamping dana dari pemerintah daerah. Transfer bersifat *unconditional grant* bertujuan untuk menyeimbangkan ketimpangan fiskal baik secara vertikal maupun horizontal sedangkan transfer yang bersifat *conditional grant* lebih ditujukan pada pemerataan penyediaan layanan publik daerah dalam rangka mencapai target layanan publik secara nasional.

Di Indonesia, konsep *intergovernmental transfer* dikenal dengan sebutan dana perimbangan atau secara lebih luasnya adalah transfer ke daerah dan dana desa. Sesuai dengan fungsi secara konseptual, transfer ke daerah di Indonesia telah mencakup fungsi pemerataan fiskal antar daerah dan penyediaan publik tertentu sesuai prioritas nasional. Secara umum, dana perimbangan sebagai bagian dari transfer ke daerah di Indonesia terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). DBH merupakan transfer ke daerah yang berfungsi mengurangi ketimpangan fiskal vertikal sedangkan DAU ditujukan untuk mengurangi ketimpangan fiskal horizontal. Keduanya merupakan *unconditional grant*. Sementara itu, DAK merupakan *conditional grant* yang bertujuan untuk membantu pemerintah daerah mendanai kegiatannya yang menjadi prioritas nasional.

2.2 *Soft Budget Constraint*

Terminologi *Soft Budget Constraint* diambil dari terminologi *budget constraint* dalam ekonomi mikro. *Soft budget constraint* pertama kali diobservasi dan diidentifikasi oleh Kornai (1979) pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam masa transisi ekonomi. Kornai (1979) mengidentifikasi, meskipun BUMN melakukan maksimisasi profit, namun tetap saja ada jaminan tambahan sumber daya oleh pemerintah ketika indikasi kegagalan terjadi pada mereka. Terdapat dua hal penting yang perlu digarisbawahi yang menjadi ciri dari *soft budget constraint*. Pertama, *soft budget constraint* terjadi ketika hubungan kuat antara pengeluaran dan penerimaan telah kendor karena pengeluaran yang eksekutif melebihi penerimaan akan dibayarkan oleh pihak lain biasanya pemerintah (Nagaoka dan Atiyas, 1990). Kedua adalah bahwa pembuat keputusan mengharapkan bantuan keuangan eksternal dengan harapan yang tinggi, dan harapan ini dibangun dengan kuat ke dalam perilakunya. Perilaku oportunistik inilah yang kemudian memicu terjadinya krisis keuangan (Vigneault, 2005). Sejalan dengan hal tersebut, Vigneault (2003) menjelaskan Dua kondisi yang dipersyaratkan keberadaan *soft budget constraint* yaitu (i) pemerintah daerah memiliki perilaku strategis dalam upaya mendapatkan tambahan dana dari pemerintah pusat. (ii) selanjutnya, pemerintah pusat menyimpang dari kebijakan awal (*ex ante*) dan memberikan dana talangan untuk pemerintah daerah yang mengalami indikasi kegagalan. Lebih lanjutnya *soft budget constraint* diidentifikasi menjadi penyebab utama inefisiensi hasil (outcome) baik barang privat maupun publik (Vigneault dalam Gamkha dan Shah, 2007). Kornai menjelaskan empat cara dalam menunjang praktek *soft budget constraint* yaitu:

1. Subsidi lunak (subsidi dapat disesuaikan dan dinegosiasikan dengan kondisi biaya masa lampau, sekarang maupun masa depan)
2. Perpajakan lunak (pajak dinegosiasikan dan disesuaikan dengan kondisi keuangan perusahaan)
3. Kredit lunak (kontrak kredit tidak diberlakukan, toleransi pada penundaan dan reskedul)
4. *Soft administrative price* (harga diatur secara administratif dengan prinsip penambahan biaya permisif)

Dalam memahami permasalahan *soft budget constraint*, setidaknya terdapat 2 elemen yang dapat dipisahkan secara konseptual. Pertama adalah elemen yang berkaitan dengan hubungan kekuatan ekonomi dan kedua adalah yang terkait dengan hubungan

kekuatan politik (vahabi, 2011). Elemen pertama melibatkan kekuatan pasar karena monopoli di pasar atau informasi asimetris antar agen. Elemen kedua mengacu pada hubungan otoritas formal tertentu antara atasan dan bawahan dalam struktur vertikal atau hirarkis. Sementara itu, Kornai, Maskin dan Roland (2003) menyoroti masalah *adverse selection* dan *moral hazard* yang berperan penting dalam menciptakan *soft budget constraint* baik dalam ekonomi sosialis maupun kapitalis.

Praktek *soft budget constraint* pemerintah daerah dapat dijelaskan dalam model sekuensial yang menggambarkan interaksi dengan pemerintah pusat. Tahap pertama, pemerintah pusat menetapkan serangkaian kebijakan transfer ke daerah sebelum pemerintah daerah menyusun anggarannya. Perihal ini dapat dimaknai sebagai kebijakan *ex ante*. Selanjutnya pada tahap kedua, dengan berdasarkan transfer yang telah ditetapkan maka daerah akan berperilaku *hard budget constraint*. Namun, apabila pemerintah daerah memilih belanja yang berlebihan atau perpajakan yang tidak mencukupi maka pada tahap ketiga pemerintah pusat memutuskan apakah akan memberikan tambahan dana untuk menutup defisit tersebut.

Berkaitan dengan teori desentralisasi fiskal sebagaimana telah diuraikan diatas, dalam teori tradisional desentralisasi fiskal, pemerintah daerah digambarkan sebagai unit pengambil keputusan otonom, bertanggung jawab atas segala tugasnya sendiri dan justru beroperasi dengan *hard budget constraint* ketimbang *soft budget constraint* (Allers dan Merkus, 2013). Sebaliknya, menurut Chandra (2012) teori *market preserving federalism* gagal menjelaskan secara tepat bagaimana menciptakan kondisi *hard budget constraint*. Selanjutnya dengan tinjauan atas tiga pendekatan yaitu alokasi kredit, produksi dan hak kepemilikan, Maskin (1994) menjelaskan terjadinya *soft budget constraint* juga tergantung pada derajat desentralisasi itu sendiri.

2.3 Penelitian Sebelumnya

Penelitian tentang *soft budget constraint* pernah dilakukan oleh Bordignon (2000) dengan kasus di Italia. Dengan menggunakan pendekatan historis dalam penelitiannya, Bordignon menemukan bahwa *soft budget constraint* menjadi praktek yang merajalela pada keuangan daerah di Italia sehingga menyebabkan inefisiensi, menurunnya akuntabilitas serta terganggunya kesehatan keuangan negara. Dalam penelitian tersebut terdapat beberapa pelajaran yang bisa diambil dari adanya praktek *soft budget constraint*. Pertama, ketika transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sangat mendominasi pendapatan daerah, kondisi keuangan daerah yang kurang sehat akan menjadi suatu kelaziman. Kedua, terdapat dua elemen penting yang dapat menentukan kemungkinan *bail out* yaitu ukuran lokalitas pemerintah daerah dan besarnya eksternalitas lintas daerah. Semakin tinggi eksternalitas belanja daerah, semakin kuat pula motivasi pemerintah pusat untuk mencampuri urusan tersebut sehingga sulit pula bagi pemerintah pusat untuk tidak menyelamatkan daerah tersebut ketika terjadi tekanan fiskal. Ketiga, pengalaman yang terjadi di Italia menunjukkan bahwa institusi dan khususnya aturan konstitusi menjadi penyebab terjadinya *soft budget constraint* sebagai kelanjutan dari sistem sentralisasi pada 1970an.

Rodden (2001) dengan menggunakan pendekatan kuantitatif dengan teknik regresi, ingin menjelaskan pengaruh dari institusi fiskal dan politik terhadap kinerja fiskal pemerintah daerah. Analisis atas *soft budget constraint* dilakukan terhadap 43 negara sebagai observasi yang merupakan kombinasi dari negara OECD, berkembang

dan transisi. Analisisnya terfokus pada peran ketimpangan fiskal vertikal, otonomi atas pinjaman daerah serta institusi pemerintah pusat sebagai determinan dari ketidakdisiplinan fiskal yang terkait dengan *soft budget constraint*. Setidaknya terdapat beberapa temuan penting dari studi ini yaitu (i) Ketimpangan fiskal vertikal sendiri tidak berpengaruh pada kinerja fiskal baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. (ii) Ketimpangan fiskal vertikal berpengaruh pada kinerja fiskal manakala pemerintah daerah memiliki otonomi pinjaman daerah yang tinggi. (iii) Desentralisasi itu sendiri tidak berpengaruh pada disiplin fiskal. (iv) Desentralisasi berpengaruh pada disiplin fiskal pemerintah daerah tergantung pada kondisi ketimpangan fiskal vertikal.

3 METODE PENELITIAN

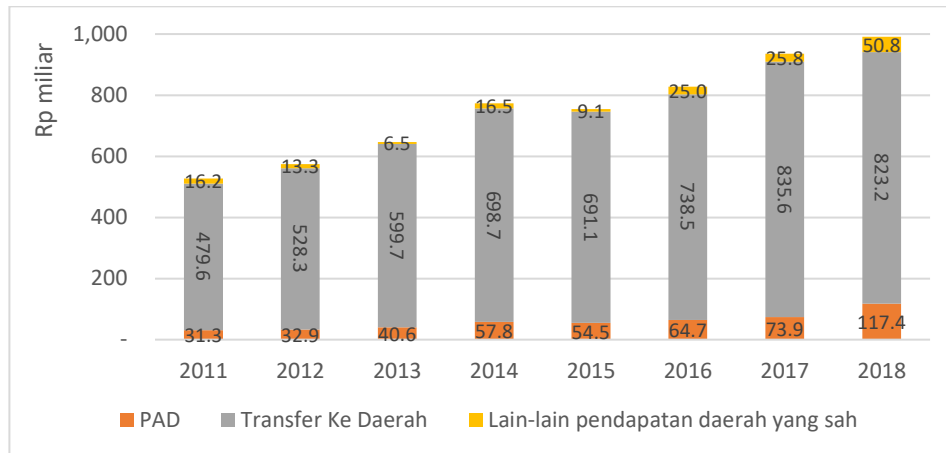
Studi ini merupakan bersifat eksplanatif yaitu dengan mencari tahu dan mendalami fenomena yang terjadi di Pemkot Ternate dalam hal pengelolaan keuangan daerahnya. Adapun pendekatan yang dipakai adalah pendekatan deskriptif kuantitatif. Dengan pendekatan ini, analisa dilakukan pada data-data numerik yang didapatkan secara sekunder. Analisis kuantitatif berupa analisis laporan keuangan pemerintah daerah dengan menggunakan analisis grafik tren maupun rasio-rasio keuangan. Adapun rasio-rasio yang digunakan meliputi rasio solvabilitas jangka pendek, Debt Service Coverage Ratio serta Rasio Transfer ke Daerah terhadap Pendapatan Daerah.

Data yang digunakan dalam kajian ini adalah data sekunder yang bersumber dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kota Ternate dan Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD) – Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK). Adapun elemen dari LKPD yang digunakan adalah Laporan Realisasi APBD (LRA) dan Neraca Tahun 2011 – 2018.

4 ANALISA DAN PEMBAHASAN

4.1 Gambaran Umum Keuangan Daerah Kota Ternate

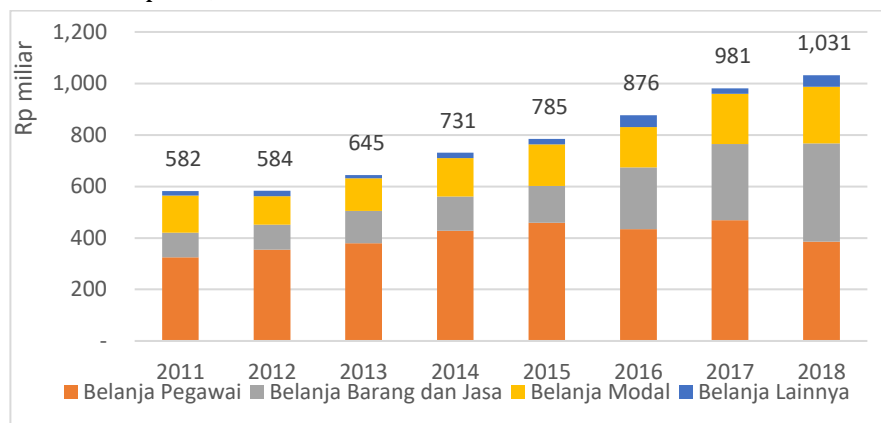
Pendapatan daerah kota Ternate mengalami kenaikan signifikan dalam kurun waktu 2011 hingga 2018. Adapun kenaikannya sebesar 88,1% dengan rata-rata kenaikan per tahunnya sekitar 10%. Komponen yang memiliki kenaikan tertinggi adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pada tahun 2011 nilainya hanya sebesar Rp31,3 miliar meningkat lebih dari 250% pada tahun 2018. Lain-lain pendapatan daerah juga meningkat secara signifikan. Meskipun proporsinya paling kecil terhadap pendapatan daerah, namun peningkatan dalam kurun waktu 2011 hingga 2018 mencapai 214%. Sementara itu, transfer ke daerah peningkatannya paling rendah dibandingkan dengan komponen lainnya, hanya sebesar 71,6%. Meskipun demikian, tetap saja transfer ke daerah menjadi komponen paling dominan dalam membentuk pendapatan daerah.



Grafik 1. Tren Pendapatan Daerah Kota Ternate

Sumber: SIKD dan LKPD Kota Ternate

Belanja Daerah kota Ternate juga telah mencapai nilai Rp1 Triliun pada tahun 2018. Jumlah ini meningkat 77% dari belanja daerah pada tahun 2011. Adapun rata-rata kenaikan tiap tahunnya sebesar 8,6%. Berdasarkan jenis belanjanya, belanja barang memiliki kenaikan yang paling tinggi dalam 7 tahun terakhir. Hanya sebesar Rp95,4 miliar pada tahun 2011 meningkat hampir 4 kali lipat pada tahun 2018. Belanja Pegawai kenaikannya paling rendah dibandingkan jenis belanja yang lain. Sebesar Rp324,6 miliar pada tahun 2011 meningkat 19% menjadi Rp385,5 miliar pada tahun 2018. Sebenarnya hingga tahun 2017 meningkat sebesar 44% namun tahun 2018 menurun signifikan. Memang pada periode tersebut terjadi pengalihan kewenangan urusan pemerintahan dari Kabupaten/Kota ke Provinsi sekaligus diikuti oleh pengalihan aset dan personel sehingga pendanaannya pun menurun signifikan. Namun demikian, proporsi belanja pegawai terhadap belanja daerah tetaplah dominan meskipun cenderung mengalami penurunan dalam 7 tahun terakhir. Dalam 7 tahun terakhir, belanja modal meningkat 52% dari sebesar Rp144,6 miliar di tahun 2011.



Grafik 2. Tren Belanja Daerah Kota Ternate

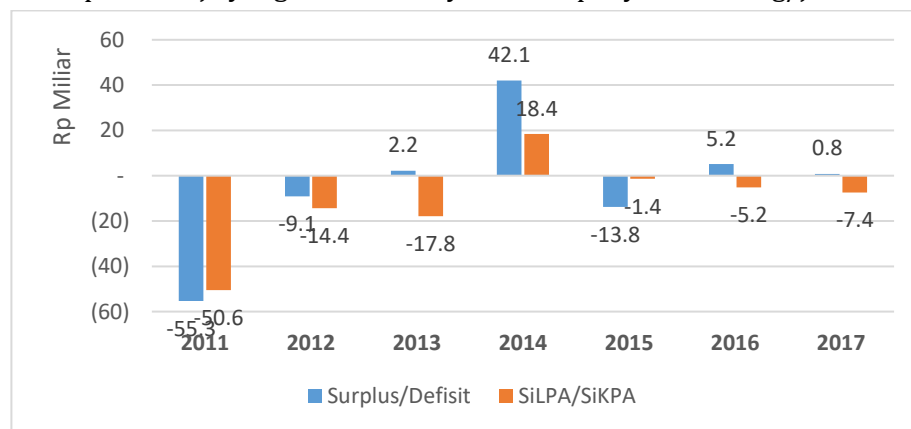
Sumber: SIKD dan LKPD Kota Ternate

Kinerja tata kelola keuangan daerah pemerintah kota Ternate juga menunjukkan hasil yang sangat baik. Terbukti dengan 4 kali secara beruntun, dimulai pada LKPD TA 2014 memperoleh predikat Wajar Tanpa Pengecualian oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Terdapat empat unsur pemeriksaan oleh BPK yaitu informasi yang disyaratkan berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan efektivitas sistem pengendalian internal. Dengan predikat WTP, berarti pemerintah kota Ternate telah memenuhi keseluruhan aspek.

4.2 Kondisi Keuangan Pemerintah Kota Ternate

Kondisi keuangan adalah kemampuan keuangan suatu pemerintah untuk memenuhi kewajibannya, untuk mengantisipasi kejadian tak terduga dan untuk mengeksekusi hak-hak keuangannya secara efisien dan efektif (Ritonga dkk, 2017). Beberapa manfaat dari informasi atas kondisi keuangan pemerintah daerah yaitu (i) dapat digunakan untuk mendeteksi setiap tanda-tanda kesulitan keuangan yang pada gilirannya akan membantu pemerintah daerah untuk mencegah krisis keuangan (Jung, 2009 dalam Ritonga 2017), (ii) Digunakan sebagai dasar evaluasi hasil kebijakan pemerintah daerah dan mengkomunikasikan penjelasan-penjelasan terkait kondisi aktual kemampuannya (Carmeli, 2002 dalam Ritonga, 2017).

Hampir selama 7 tahun, Keuangan Pemkot Ternate menunjukkan adanya Sisa kurang pembiayaan anggaran (SiKPA). Hal ini menunjukkan, masih terdapat belanja-belanja atau pengeluaran pembiayaan yang belum dapat *tercover* oleh pendapatan maupun penerimaan pembiayaan atau dapat dikatakan sebagai *overspending*. Lantas darimana pemda membiayai kekurangan tersebut?. Pertama adalah dari kas yang berasal dari setoran PFK. PFK dimaksud meliputi pajak-pajak pemerintah pusat, Iuran Taspen, Bapertarum dan BPJS Kesehatan. Selain itu, kekurangan tersebut menjadi utang belanja. Artinya terdapat belanja yang belum terbayarkan ke penyedia barang/jasa.



Grafik 3. Defisit dan SiLPA/SiKPA Kota Ternate

Sumber: SIKD dan LKPD Kota Ternate

Jika melihat lebih detail dalam LKPD, *overspending* yang terjadi pada tahun 2015 sehingga menjadi salah satu pemicu defisit dan SiKPA adalah belanja hibah yang sangat eksekusif. Rata-rata dalam 8 tahun terakhir, porsi belanja hibah dalam APBD adalah 1,5% dari total belanja. Pada tahun 2015 proporsinya mencapai 5,5% dari total belanja. Pada

tahun 2012 belanja hibah hanya sebesar Rp3 miliar meningkat secara gradual menjadi Rp5,3 miliar pada tahun 2014 dan kemudian meningkat sangat signifikan pada tahun berikutnya menjadi Rp45,6 miliar. Selanjutnya menurun kembali mendekati rata-rata proporsinya terhadap belanja. Pada tahun 2015 juga merupakan periode pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung di kota Ternate. Belanja hibah sebagai *discretionary fund* memang berpotensi digunakan oleh *incumbent* dalam menarik simpati masyarakat agar terpilih kembali dalam Pilkada. Hal ini sejalan dengan temuan studi dari Ritonga dan Alam (2010) yang menyebutkan bahwa alokasi belanja hibah lebih tinggi pada masa pilkada dibandingkan sebelum masa pilkada.

Tabel 1 menunjukkan jumlah kewajiban jangka pendek pemerintah kota Ternate di akhir periode. Selama tahun 2013 hingga 2017 jumlah kewajiban jangka pendek cenderung meningkat. Hal ini sejalan dengan SiKPA yang cenderung meningkat pada periode tahun yang sama. Hanya di tahun 2014, pemerintah daerah hampir tidak memiliki kewajiban jangka pendek dimana pada tahun itu pula pemda mendapatkan SiLPA sekitar Rp18,4 miliar. Pada tahun tersebut, belanja daerah sangat terkontrol dimana seluruh pengeluaran dapat didanai dari sumber-sumber pendapatan daerah sehingga terjadi surplus anggaran yang pada akhirnya hampir tidak menyisakan kewajiban pada akhir periode. Namun pada tahun 2015 dimulai lagi belanja daerah yang sangat ekspansif dan berlanjut hingga tahun 2017. Kewajiban jangka pendek kota Ternate pun mencapai Rp35,5 miliar. Dari kewajiban tersebut, 59%nya adalah utang lain-lain dimana dalam Bagan Akun Standar yang ditetapkan dalam Permendagri 64 tahun 2013 terdiri dari utang kelebihan bayar PAD, transfer pusat, lain-lain pendapatan yang sah, utang transfer dan utang lainnya.

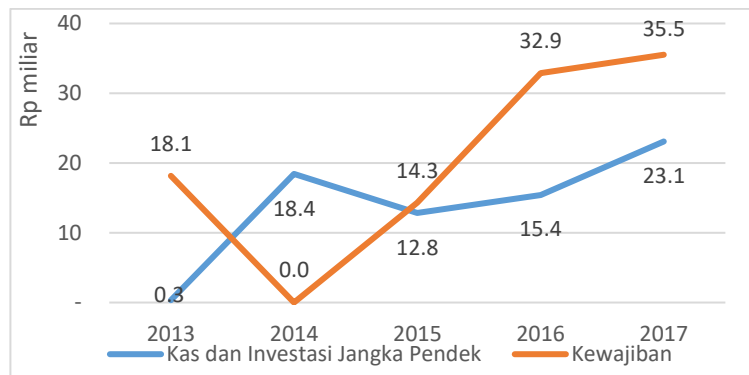
Tabel 1. Kewajiban Jangka Pendek Kota Ternate

Sumber: LKPD Kota Ternate

Tahun	PFK	Utang Belanja	Utang Lainnya	Total Kewajiban Jangka Pendek
2013	18,147,844,429	-	-	18,147,844,429
2014	454,863	-	-	454,863
2015	3,170,458,707	6,051,284,702	5,089,084,483	14,310,827,892
2016	6,789,740,618	3,287,218,340	22,789,594,904	32,866,553,862
2017	11,724,136,755	2,832,039,000	20,962,813,820	35,518,989,575

Sebenarnya, kewajiban jangka pendek pada akhir tahun merupakan hal lazim atau lumrah karena mungkin ada keterlambatan pembayaran ke pihak-pihak terkait atau karena kelebihan transfer dari pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi. Namun menjadi tidak lazim ketika jumlah kewajiban jangka pendek tersebut tidak dapat ditutupi oleh kas daerah. Hal tersebut menegaskan bahwa ada sejumlah kewajiban yang tidak dapat terbayarkan pada tahun bersangkutan atau bahkan ketika menggunakan dana di kas yang seharusnya tidak dapat digunakan. Realitas sederhananya adalah penggunaan dana PFK untuk menutupi belanja. PFK memang bukan sebagai aktivitas anggaran, sehingga penggunaan dananya tidak akan mempengaruhi realisasi belanja. Hanya saja dalam peraturan telah dinyatakan bahwa dana PFK harus disetorkan paling lambat tanggal 5 bulan berikutnya.

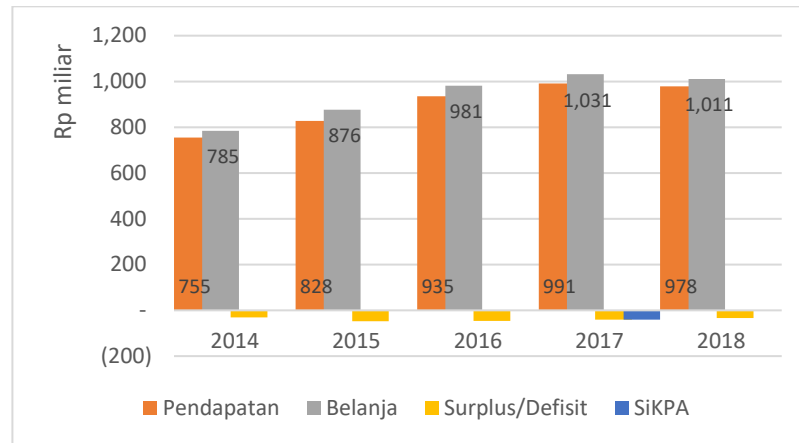
Selanjutnya pada grafik 4, dapat dilihat bahwa dalam kurun waktu 2013 sampai 2017, kewajiban jangka pendek selalu lebih tinggi dibandingkan dengan total kas dan investasi jangka pendek. Dengan menggunakan rasio solvabilitas jangka pendek akan didapati nilai pada tahun 2013 sebesar 0,02 meningkat menjadi 0,6 pada tahun 2017. Rasio solavabilitas itu sendiri merupakan rasio yang dapat menjelaskan seberapa besar kewajiban jangka pendek dapat ditutupi dengan kas dan investasi jangka pendek. Nilai minimal rasio solvabilitas hendaknya 1 sehingga menunjukkan 1 rupiah kewajiban dijamin oleh 1 rupiah aset lancar. Oleh karena itu, rasio kas 0,6 bermakna hanya 60% kewajiban jangka pendek yang dapat ditutup dari kas dan investasi jangka pendek.



Grafik 4. Kas, Investasi Jangka Pendek dan Kewajiban Jangka Pendek
Sumber: LKPD Kota Ternate

Dalam mendekteksi perilaku Pemkot terhadap SiKPA tersebut dapat dilihat dari APBD yang disusun tiap tahunnya. Terlihat selama periode 2014 hingga 2018, Pemkot Ternate selalu melakukan penganggaran defisit. Jika terjadi SiKPA pada tahun-tahun sebelumnya pemerintah daerah seharusnya melakukan penganggaran surplus sehingga kelebihannya bisa dianggarkan untuk menutup SiKPA tahun sebelumnya. Oleh karena itu, SiKPA tidak akan pernah tertutupi karena selalu dalam penyusunan APBD-Pnya direncanakan defisit. Terlebih lagi dalam realisasi anggarannya juga defisit dan walaupun surplus tetap jumlahnya lebih rendah daripada SiKPA tahun sebelumnya.

Tren SiKPA yang semakin besar dimulai pada tahun 2011, dengan nilai sebesar Rp50,7 miliar. Namun terkendali hingga tahun 2014 dimana menghasilkan SiLPA sebesar Rp18,4 miliar. Ternyata, pada tahun 2015, tren SiKPA berlanjut lagi hingga kini. Meskipun jumlahnya tidak sebesar tahun-tahun sebelumnya namun hingga 2018 kecenderungannya terus meningkat. Dari hanya senilai Rp1,37 miliar di tahun 2015 meningkat sekitar Rp7,38 miliar pada tahun 2017 dan diperkirakan akan meningkat pada akhir tahun 2018 mengingat dalam APBD direncanakan defisit Rp30 miliar dan itupun belum disesuaikan dengan SiKPA tahun sebelumnya.



Grafik 5. APBD Perubahan Kota Ternate TA 2014-2018¹
Sumber: SIKD dan LKPD Kota Ternate 2014-2018

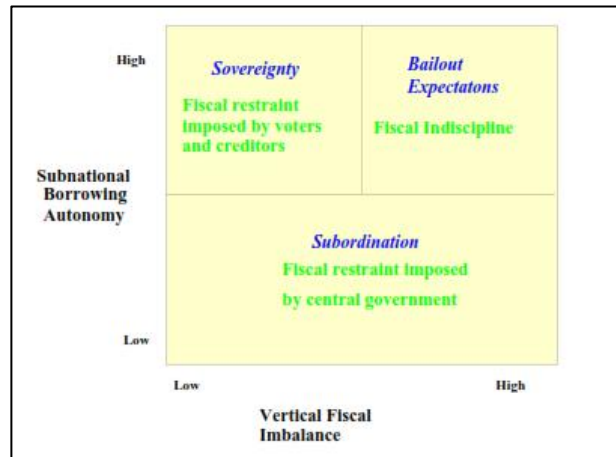
4.3 Indikasi *Soft Budget Constraint*

Penjelasan diatas memang tidak serta merta dapat disimpulkan sebagai perilaku *soft budget constraint*. Namun akan diekplorasi lagi dalam bagian ini untuk dapat menunjukkan indikasi ke arah sana. Pertama, dalam aspek keuangan daerah, Pemerintah pusat telah menjamin akan menyelamatkan pemerintah daerah jika terjadi krisis solvabilitas. Komitmen tersebut dinyatakan dalam UU 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Adapun instrumen yang digunakan adalah dana darurat. Dijelaskan dalam UU tersebut, bahwa daerah yang mengalami krisis keuangan berkepanjangan, dapat diberikan Dana Darurat kepada Daerah tersebut setelah Pemerintah mengkonsultasikan terlebih dahulu dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini dilakukan untuk menghindari menurunnya pelayanan kepada masyarakat setempat. Sebagaimana dikemukakan oleh Pisauro (2001) dimana jika terdapat jaminan secara implisit bahwa pemerintah pusat akan menyelamatkan pemerintah daerah yang mengalami kesulitan keuangan, selalu ada kemungkinan pemerintah daerah berperilaku sedemikian rupa untuk mendapatkan intervensi tersebut. Kornai (1979) menjelaskan secara implisit bahwa *soft budget constraint* terjadi jika disiplin anggaran lemah: Suatu entitas atau organisasi hanya membelanjakan apa yang dia mampu sehingga semua pengeluarannya harus mampu ditutupi dari pendapatannya. Kalaupun berhak mengajukan pinjaman maka perbankan memberi kredit yang ekspansif. Dalam pendekatan praktek penganggaran, *soft budget constraint* terjadi ketika pengeluaran ditetapkan terlebih dahulu kemudian barulah ditetapkan rencana penerimaan menyesuaikan dengan pengeluaran tersebut. Konsekuensinya, pengeluaran bisa sangat eksekusif melebihi dari penerimaan. Hal itu pula yang tampak dalam kondisi keuangan Kota Ternate dimana seluruh penerimaan tidak cukup menutupi seluruh pengeluarannya.

Selanjutnya, bagaimana menjelaskan bahwa daerah sangat berekspektasi terhadap intervensi dari Pemerintah Pusat. Dalam kajian pendahuluan ini, penulis menggunakan hipotesis yang telah dibangun oleh Rodden (2001). Melalui 3 kuadran yang merupakan

¹ Tahun 2018 masih menggunakan data APBD murni

hubungan antara ketimpangan fiskal vertikal dan otonomi pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman. Hubungan tersebut menghasilkan 3 kondisi pengendalian fiskal oleh pemerintah daerah.



Gambar 1. Hubungan Ketimpangan Vertikal dengan *Borrowing Autonomy*
Sumber: Rodden, 2001

Kuadran pertama adalah kondisi Subordinasi, dimana pengendalian fiskal dipaksakan atau dikontrol penuh oleh pemerintah pusat. Hal tersebut terjadi dimana otonomi pemerintah daerah dalam melakukan pinjaman (*borrowing autonomy*) rendah sedangkan kondisi ketimpangan fiskal vertikal tinggi atau rendah. Kuadran kedua merupakan kombinasi antara *borrowing autonomy* tinggi sedangkan ketimpangan fiskal vertikalnya rendah. Kombinasi ini menghasilkan kondisi *sovereignty* dimana pengendalian fiskal dipaksakan atau dikontrol oleh kreditor dan voter. Kombinasi terakhir di kuadran ketiga adalah *borrowing autonomy* tinggi dan ketimpangan fiskal vertikal juga tinggi. Kombinasi tersebut menghasilkan kondisi *bailout expectations* dimana hal tersebut sudah termasuk ke dalam *fiscal indiscipline*. Berkaitan dengan *fiscal indiscipline* ini, Wildasin (1997) menjelaskan bahwa hal tersebut bukanlah karena desentralisasi yang terlalu luas namun justru desentralisasinya masih terlalu sempit. Sementara itu, Plekhanov dan Singh (2005) menyebutkan ada beberapa penyebab terjadinya *fiscal indiscipline* yang salah satunya adalah perilaku *soft budget constraint*. Lebih lanjut terkait dengan *bailout expectations*, situasi tersebut dapat terjadi setidaknya karena tiga alasan yaitu motivasi pelaku, seperangkat informasi yang diterima dan faktor institusional (Tjerbo dan Hagen, 2008).

4.3.1 Ketimpangan Fiskal Vertikal

Selanjutnya akan diidentifikasi, bagaimana kondisi ketimpangan fiskal vertikal pemkot Ternate. Serupa dengan sebagian besar Kabupaten/Kota di Indonesia, kota Ternate memiliki ketimpangan fiskal secara vertikal sangat tinggi. Ketimpangan fiskal vertikal terjadi ketika celah fiskal vertikal tidak berhasil diatasi oleh penugasan kembali tanggung jawab atau dengan transfer ke daerah atau sarana lainnya (Shah, 2007). Menurut Aldasoro dan Seiferling (2014), ketimpangan vertikal mengacu pada ketidaksesuaian antara kemampuan belanja dan perpajakan pemerintah pusat

dibandingkan dengan pemerintah daerah. Mengenai pengukurannya, belum ada konsensus bagaimana mengukurnya secara akurat, namun konsep dasar yang diambil dari literatur federalisme fiskal identik dengan ketergantungan transfer (Boadway dan Tremblay, 2005). Oleh karena itu pendekatan yang paling sederhana yang dapat digunakan adalah proporsi transfer ke daerah terhadap pendapatan daerah. Dengan pengukuran tersebut, terlihat proporsi transfer memang sangat tinggi meskipun trennya cenderung menurun hingga pada tahun 2018, rasionya menjadi 0,80. Artinya 80% pendapatan kota ternate bersumber dari transfer ke daerah. Jika dibandingkan dengan proporsi transfer secara kumulatif nasional, proporsi transfer terhadap pendapatan daerah Kota Ternate masih lebih tinggi meskipun sama-sama menurun. Secara nasional, pada tahun 2011 proporsi transfer terhadap pendapatan daerah sebesar 0,84 dan menurun menjadi 0,75 pada tahun 2018².

Tabel 2. Rasio Transfer Ke Daerah

Sumber: LKPD Kota Ternate

Tahun	Rasio Transfer/Pendapatan
2011	0.91
2012	0.92
2013	0.93
2014	0.90
2015	0.89
2016	0.90
2017	0.85
2018	0.80

Ketimpangan fiskal vertikal memang dapat diatasi dengan transfer ke daerah. Namun demikian, transfer ke daerah juga dapat memicu daerah untuk menganggarkan pengeluaran secara berlebihan atau bahkan melakukan pinjaman daerah di pasar modal secara berlebihan pula (Vigneault, 2005). Kondisi ini diperparah dengan adanya transfer diskresioner, ekualisasi program serta tumpang tindih kewenangan antar tingkatan pemerintahan. Ketimpangan fiskal membatasi daerah pada saat mengalami kesulitan finansial untuk meningkatkan penerimaan tambahan sehingga pemerintah daerah akan menganggap bahwa pemerintah pusatlah yang mampu menyelamatkannya.

4.3.2 *Borrowing Autonomy*

Pinjaman daerah diatur dalam PP 30 Tahun 2011. Didalamnya diatur mengenai batas defisit kumulatif nasional maupun per daerah. Adapun yang dimaksud defisit adalah defisit yang dibiayai dari pinjaman sehingga jika defisit tersebut tidak dibiayai dari pinjaman maka ketentuan batasnya tidak termasuk dalam perhitungan. Pada tahun 2018, batas defisit yang dibiayai pinjaman secara kumulatif ditetapkan 0,3 dari proyeksi PDB Nasional. Sementara itu, untuk batas defisit per daerah yang dibiayai pinjaman

² Perhitungan dilakukan sendiri oleh penulis dengan mengakumulasikan transfer ke daerah dan pendapatan daerah seluruh kabupaten/kota di Indonesia

dikelompokkan sesuai dengan kriteria kapasitas fiskal yang telah ditetapkan dalam peraturan. Ketentuannya adalah sebagai berikut:

- a. sebesar 5% (lima persen) dari perkiraan Pendapatan Daerah TA 2018 untuk kategori sangat tinggi;
- b. sebesar 4,5% (empat koma lima persen) dari perkiraan Pendapatan Daerah TA 2018 untuk kategori tinggi;
- c. sebesar 4% (empat persen) dari perkiraan Pendapatan Daerah TA 2018 untuk kategori sedang;
- d. sebesar 3,5% (tiga koma lima persen) dari perkiraan Pendapatan Daerah TA 2018 untuk kategori rendah; dan
- e. sebesar 3% (tiga persen) dari perkiraan Pendapatan Daerah TA 2018 untuk kategori sangat rendah.

Dengan ketentuan tersebut, Pemerintah Kota Ternate pada tahun anggaran 2018 memiliki peluang melakukan pinjaman sebesar 3,5% dari perkiraan pendapatan daerahnya. Sehingga jika dihitung nilainya maka Pemkot maksimal dapat membiayai defisitnya dari pinjaman sebesar Rp34,2 miliar. Dalam APBD TA 2018, Pemkot Ternate merencanakan defisit sebesar Rp30,1 miliar dan direncanakan ditutupi dengan pinjaman daerah sebesar Rp21,4 miliar dan sisanya dari sumber pembiayaan lainnya.

Pemerintah pusat juga memberikan beberapa persyaratan kepada pemda yang ingin melakukan pinjaman. Syarat pertama adalah jumlah pinjaman tidak melebihi 75% dari jumlah penerimaan umum APBD. Kedua adalah nilai *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) harus diatas 2,5³. Rasio tersebut merupakan rasio yang menggambarkan kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman. Ketiga, pemda harus memenuhi persyaratan yang diberikan oleh calon pemberi pinjaman. Selanjutnya syarat keempat, pemda juga harus tidak memiliki tunggakan pinjaman kepada pemerintah pusat apabila pinjaman tersebut diajukan bersumber dari pemerintah pusat. Terakhir, untuk pinjaman jangka menengah dan panjang pemda harus mendapat persetujuan dari DPRD.

Syarat tersebut sebenarnya sangat mudah didapatkan oleh daerah terutama terkait perhitungan teknis kemampuan keuangan daerahnya. Simulasi dilakukan dengan persyaratan DSCR harus minimal 2.5 menggunakan data laporan keuangan daerah tahun 2014-2016. Dengan asumsi suku bunga pinjaman 12% per tahun dan lama angsuran 5 tahun maka seluruh daerah lolos syarat DSCR ini untuk mengajukan pinjaman daerah. Pemkot Ternate sendiri, dengan simulasi tersebut mempunyai potensi pinjaman daerah Rp298,99 miliar. Bahkan ketika simulasi dilakukan dengan ambang batas DSCR dinaikkan menjadi 5, hanya 4 (empat) daerah yang tidak layak mengajukan pinjaman daerah. Pemkot Ternate sendiri dengan batas DSCR menjadi 5 masih memiliki potensi pinjaman Rp149,5 miliar.

³ Rumus perhitungan DSCR adalah
$$\frac{\{PAD+DAU+(DBH-DBHDR)\}-BW}{Pokok Pinjaman+Bunga+Biaya Lain} \geq X$$

PAD: Pendapatan Asli Daerah

DAU: Dana Alokasi Umum

X : Rasio kemampuan membayar yang ditetapkan pemerintah

DBH/DBHDR: Dana Bagi Hasil/Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi

BW : Belanja Wajib (belanja pegawai dan anggota DPRD)

Syarat lain yang biasanya lebih kompleks adalah syarat yang diajukan oleh calon pemberi kredit. Misalnya PT SMI, yang mensyaratkan studi kelayakan proyek yang dibiayai pinjaman, menyerahkan *Detail Engineer Design* (DED), rencana kerja pinjaman daerah, nota perencanaan, Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK selama lima tahun terakhir dengan 3 tahun terakhir mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah untuk memastikan bahwa proyek yang diusulkan telah masuk dalam prioritas pembangunan daerah. Namun hal ini berbeda ketika pinjaman diajukan bank-bank yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Negosiasi untuk memudahkan persyaratan sering tak terhindarkan mengingat terdapat konflik kepentingan sehingga hambatan-hambatan dalam mengajukan pinjaman akan dapat dihilangkan jika pemerintah daerah juga mempunyai bank. Tian dan Estrin (2007) juga menyatakan keterkaitan antara kepemilikan pemerintah atas bank dan perusahaan dengan praktek *soft budget constraint* melalui ekspektasi re-negosiasi utang. Studi empiris terkait hal tersebut pernah juga dilakukan oleh Garcia dan Francesco (2013), dimana menunjukkan hasil bahwa keberadaan bank-bank milik pemerintah dalam sistem perbankan secara nasional turut andil dalam ekspansi kredit untuk sektor publik, memicu defisit serta rasio utang publik yang lebih tinggi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa otonomi pemerintah daerah untuk mengajukan pinjaman sangat besar mengingat persyaratan-persyaratannya dapat dengan mudah didapatkan.

Dengan hal ini, untuk menghindari terjadinya *soft budget constraint* atau dengan kata lain menciptakan kondisi *hard budget constraint* di tingkat pemerintah daerah perlu upaya kebijakan fiskal yang lebih konservatif pada pemerintah daerah. Dalam kasus seperti itu, menurut Rodden, Esekeland dan Litvack (2003) pemerintah pusat perlu membuat aturan yang sangat mengikat dalam memaksakan penganggaran yang seimbang guna membatasi defisit serta pinjaman daerah yang berlebihan. Pengaturan dan pengawasan defisit anggaran juga sangat perlu dilakukan karena berpotensi menimbulkan ketidakdisiplinan daerah dalam mengelola fiskalnya (Mulyadi, 2015).

5 KESIMPULAN

Dengan penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa kondisi keuangan kota ternate cenderung defisit dan bahkan mengalami solvabilitas jangka pendek yang buruk karena kas dan investasi jangka pendeknya tidak mampu menutupi kewajiban jangka pendeknya. Adapun komitmen pemerintah daerah untuk menyelesaikan permasalahan finansial sangat lemah. Hal ini dapat dilihat dari APBD-P yang disusun pemda tetap defisit dan malah cenderung meningkatkan SiKPA. Padahal seharusnya dengan kondisi tersebut pemkot haruslah menerapkan anggaran surplus agar bisa menutup SiKPA tahun sebelumnya.

Kondisi lain dalam lingkup kebijakan adalah ketimpangan fiskal vertikal juga ditemukan masih sangat besar. Hal ini ditunjukkan dengan ketergantungan daerah terhadap transfer dari pusat. Selain itu, kebijakan pemerintah pusat atas pinjaman daerah ternyata berpotensi untuk pemerintah daerah melakukan pinjaman daerah dengan mudah mengingat syarat-syaratnya relatif mudah dicapai sehingga dapat dikatakan pemerintah daerah secara umum dan khususnya Kota Ternate memiliki otonomi yang luas untuk melakukan pinjaman daerah. Hal ini menegaskan bahwa daerah berpotensi untuk berekspekstasi terhadap *bail out* atas kesulitan keuangan mereka.

Selanjutnya adalah undang-undang juga mengamanatkan pemerintah pusat untuk menyelamatkan daerah yang mengalami krisis solvabilitas keuangan melalui dana darurat. Oleh karena itu, kondisi-kondisi tersebut mampu memunculkan potensi terjadinya praktek *soft budget constraint* khususnya pada pemkot Ternate.

6 IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Kondisi fiskal yang buruk dengan disertai komitmen yang buruk pula untuk mengatasainya memicu potensi terjadinya praktek *soft budget constraint* di pemerintahan daerah. Perilaku tersebut pada gilirannya akan menimbulkan inefisiensi belanja publik serta jika meluas ke banyak daerah maka akan dapat mengganggu stabilitas perekonomian nasional. Oleh Karena itu perlu langkah strategis yang harus diciptakan oleh pemerintah untuk memitigasi terjadinya perilaku semacam ini

Perlu menciptakan kebijakan yang tidak menimbulkan ekspektasi *bailout* pemerintah daerah sehingga memicu daerah untuk menjalankan anggarannya secara disiplin. Pertama, perlunya pembatasan defisit anggaran secara ketat. Bila perlu, hal tersebut ditekankan pada proses evaluasi rancangan APBD pemerintah daerah. Sementara itu, dalam evaluasi pelaksanaan anggarannya perlunya memasukkan disiplin fiskal sebagai bagian dari obyek pemeriksaan.

Kedua, perlu merestriksi pinjaman daerah dengan menetapkan syarat-syarat untuk mendapatkan pinjaman daerah. Peninjauan kembali ambang batas DSCR perlu dilakukan. Selain itu, perlu meninjau ulang komponen variabel yang digunakan dalam formulasi DSCR terutama yang terkait belanja wajib mengingat dalam perkembangan hingga kini, yang menjadi belanja wajib pemerintah daerah juga semakin bertambah.

Studi ini masih berupa studi pendahuluan yang belum mampu memberikan kausalitas dalam pembahasannya sehingga temuan hanya berupa potensi dan indikasi. Oleh karena itu, perlu studi lanjutan dengan metode dan analisis yang lebih komprehensif. Studi yang dimaksud diharapkan dapat mengeksplorasi dan membuktikan secara jelas reaksi pemerintah daerah dalam mengharapkan *bailout* atau tambahan dana dari pemerintah pusat.

Daftar Pustaka

- Aldasoro, I., & Seiferling, M. (2014). *Vertical Fiscal Imbalances and the Accumulation of Government Debt*. International Monetary Fund.
- Allers, M., & Merkus, E. (2013). *Soft budget constraint but no moral hazard? The Dutch local government bailout puzzle*. Groningen: Research Institute SOM Faculty of Economics & Business.
- Alm, J., & Bahl, R. (1999). *Decentralization In Indonesia: Prospects And Problems*. US Agency for International Development.
- Alm, J., Aten, R. H., & Bahl, R. (2001). Can Indonesia Decentralize Successfully? Plans, Problems, And Prospects. *Buletin of Indonesian Economic Studies*.

- Badan Kebijakan Fiskal & World Bank. (2011). *Analisis Hubungan Dana Perimbangan dengan Kinerja Pelayanan Dasar Publik di Indonesia*. Jakarta: Decentralization Support Facility.
- Boadway, R., & Shah, A. (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles And Practice*. Washington: World Bank.
- Boadway, R., & Tremblay, J. F. (2005). *A Theory of Vertical Fiscal Imbalance*. Washington: IFIR Working Paper No 2006-04.
- Bordignon, M. (2000). *Problems of Soft Budget Constraints in Intergovernmental Relationships: The Case Of Italy*. Washington, DC: Research Network Working Paper R-398 Inter-American Development Bank.
- Brodjonegoro, B. (2001). Indonesian Intergovernmental Transfer In Decentralization Era : The Case Of General Allocation Fund. *An International Symposium on Intergovernmental Transfers in Asian Countries : Issues and Practices Asian Tax and Public Policy Program, Hitotsubashi University*. Tokyo.
- Chandra, J. P. (2012). *Theory of Fiscal Federalism: An Analysis*. MPRA.
- Gamkhar, S., & Shah, A. (2007). The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of the Conceptual and Empirical Literature. Dalam R. Boadway, & A. Shah, *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles And Practice* (hal. 225-258). Washington: The World Bank.
- Garcia, J. G., & Francesco, G. (2013). *State-Owned Banks and Fiscal Discipline*. International Monetary Fund.
- Kornai, J. (1979). Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems. *Econometrica*, 801-819.
- Kornai, J., Maskin, E., & Roland, G. (2003). Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature* 41 (4), 1095–1136.
- Maskin, E. (1994). Theories of the soft budget-constraint. *Japan and the World Economy*, 125-133.
- Mulyadi, M. S. (2015). Analisis Tingkat Kepatuhan Pemerintah Daerah Terhadap Pengaturan Batas Defisit. *Kajian Ekonomi dan Keuangan, Volume 19, No. 2*, 122-138.
- Musgrave, R. (1959). *Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw Hill.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance in Theory and Practise*. Mc Graw Hill Book Company.
- Nagaoka, S., & Atiyas, I. (1990). *Tightening the Soft Budget Constraint*. The World Bank Industry and Energy Department, PRE.

- Nasution, A. (2016). *Government Decentralization Program In Indonesia*. Tokyo: Asian Development Bank Institute.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, 1120-1149.
- Pisauro, G. (2001). *Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Commons and Soft Budget Constraint*. International Monetary Fund.
- Ritonga Irwan, T., & Alam, M. I. (2010). Apakah Incumbent Memanfaatkan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (Apbd) Untuk Mencalonkan Kembali Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). *Simposium Nasional Akuntansi XIII*. Purwokerto.
- Ritonga, I. T., Suhartono, E., & Purbaya, D. (2017). *Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah Pengantar*. Yogyakarta: Departemen Akuntansi Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Gadjah Mada.
- Rodden, J. (2001). *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World*. Cambridge: MIT, Department of Political Science.
- Rodden, J. A., Eskeland, G. S., & Litvack, J. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. London: The MIT Press.
- Shah, A. (2007). A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfer. Dalam R. Boadway, & A. Shah, *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles And Practice* (hal. 1-53). Washington: The World Bank.
- Tian, L., & Estrin, S. (2007). Debt financing, soft budget constraints, and government ownership. *Economics of Transition*, 461-481.
- Tjerbo, T., & Hagen, T. P. (2008). *Deficits, soft budget constraints, and bailouts: Budgeting after the Norwegian hospital reform*. Oslo: Institute of Health Management and Health Economics.
- Vahabi, M. (2011). The Soft Budget Constraint: A Theoretical Clarification. *Recherches Economiques de Louvain*, vol. 67, no. 2.
- Vigneault, M. (2005). *Intergovernmental Fiscal Relations And The Soft Budget Constraint Problem*. IIGR Queen's University.
- Vigneault, M. (2007). Grants and Soft Budget Constraint. Dalam R. Boadway, & A. Shah, *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles And Practice* (hal. 133-169). Washington: The World Bank.
- Wildasin, D. E. (1997). *Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations*. Research Working Paper 1843 The World Bank Development Research Group.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Pinjaman Daerah

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 119/PMK.07/2017 Tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah