
Perkembangan Kapasitas Fiskal Dan Ruang Fiskal Kota Kupang, 2010-2019

The Increasing of Fiscal Capacity and Fiscal Space in Kupang City, 2010-2019

Frits O Fanggidae

Fakultas Ekonomi Unkris Artha Wacana – Kupang

email: fofarthawacana@yahoo.com

Abstract. *In the last 10 years (2010-2019), the fiscal capacity and fiscal space of the City Government of Kupang have increased every year. This increase has had a positive impact on increasing regional fiscal solvency and widening discretion for Regional Heads to finance their priority programs. In its dynamics, the amount of capacity and fiscal space is very sensitive to changes in PAD. Every increase in PAD of 1% can increase fiscal capacity by 2.69% and fiscal space by 2.11%. With the increase in PAD, it is very important to increase the capacity and regional fiscal space. The intended increase in PAD can be carried out systematically, measurably and continuously, through extensification and intensification of the regional revenue base.*

Keywords: fiscal capacity, fiscal space, locally generated revenue.

Abstrak. Dalam 10 tahun terakhir (2010-2019), kapasitas fiskal dan ruang fiskal Pemerintah Kota Kupang mengalami peningkatan setiap tahun. Peningkatan tersebut memberi dampak positif bagi peningkatan solvabilitas fiskal daerah dan diskresi yang semakin luas bagi Kepala Daerah untuk membiayai program prioritasnya. Di dalam dinamikanya, besarnya kapasitas dan ruang fiskal sangat peka terhadap perubahan PAD. Setiap peningkatan PAD sebesar 1% dapat meningkatkan kapasitas fiskal sebesar 2,69% dan ruang fiskal sebesar 2,11%. Dengan demikian peningkatan PAD menjadi sangat penting untuk meningkatkan kapasitas dan ruang fiskal daerah. Peningkatan PAD yang dimaksud dapat dilakukan secara sistematis, terukur dan berkelanjutan, melalui ekstensifikasi dan intensifikasi basis pendapatan daerah.

Kata kunci: kapasitas fiskal, ruang fiskal, PAD

PENDAHULUAN

Sebagai ibukota provinsi, Kota Kupang menghadapi tekanan penduduk yang relatif tinggi. Dalam lima tahun terakhir (2015-2019) jumlah penduduk bertambah dari 390.877 jiwa menjadi 434.972 jiwa, atau rata-rata tumbuh 2,26% per tahun. Angka pertumbuhan ini lebih tinggi dari pertumbuhan penduduk NTT pada periode sama sebesar 1,92%. Angka pertumbuhan penduduk yang tinggi tersebut merupakan resultante dari faktor reproduksi dan migrasi. Dengan tekanan penduduk yang tinggi, Pemerintah Kota Kupang dituntut menyediakan sarana dan prasarana layanan publik yang memadai, dan hal ini tentu saja membutuhkan anggaran yang relatif besar dan terus meningkat.

Sampai sejauhmana Pemerintah Kota Kupang dapat menyediakan anggaran yang dibutuhkan, sangat tergantung pada kapasitas fiskal dan ruang fiskal yang tersedia. Didalam Peraturan Menteri Keuangan R.I. No. 126/PMK.07/2019, Kapasitas fiskal dirumuskan sebagai kemampuan keuangan masing-masing daerah yang dicerminkan melalui pendapatan daerah dikurangi dengan pendapatan yang penggunaannya sudah ditentukan dan belanja tertentu," Sisa pendapatan daerah inilah yang mencerminkan kapasitas fiskal suatu daerah. Selain itu, ruang fiskal, Heller (2005), World Bank (2006) dan Schick (2009), menekankan pada ketersediaan anggaran yang pengeluarannya tidak memberi pengaruh buruk terhadap solvabilitas fiskal.

Secara akuntansi, ruang fiskal dihitung dari total pendapatan daerah dikurangi belanja wajib (*mandatory*) dan belanja terikat. Belanja wajib adalah belanja yang proporsinya telah ditetapkan UU, seperti belanja pendidikan dan belanja kesehatan. Belanja terikat adalah belanja yang tak terhindarkan, seperti belanja pegawai, belanja bunga dan belanja subsidi. Sisa anggaran setelah dikurangi belanja wajib dan belanja terikat inilah yang bisa digunakan Kepala Daerah untuk membiayai program prioritas dan sarana/prasarana publik yang dibutuhkan.

Dengan demikian, baik kapasitas fiskal, maupun ruang fiskal, sama-sama menunjuk pada sisa anggaran yang dapat digunakan Kepala Daerah untuk kepentingan diskresinya. Sisa anggaran yang dimaksud, sangat ditentukan besar kecilnya pendapatan yang sudah ditentukan penggunaannya dan belanja tertentu, serta besar kecilnya belanja terikat dan belanja *mandatory* (wajib). Keempat hal ini, tidak dapat dikendalikan oleh pemerintah daerah, karena merupakan kewenangan Pemerintah Pusat dan terikat pada Peraturan perundang-undangan. Karena itu, peluang bagi Pemerintah Daerah untuk meningkatkan kapasitas dan ruang fiskal terletak pada sisi pendapatan yang dapat dikendalikan, yaitu peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Dalam perspektif yang lebih luas, Cheng dan Pitterle (2018) membuktikan bahwa negara-negara maju memiliki ruang fiskal yang relatif luas, karena memiliki basis pendapatan yang luas. Di Indonesia, hal yang sama dibuktikan Herdiyana (2019), bahwa faktor yang paling mempengaruhi kapasitas fiskal kabupaten/kota adalah PAD dan Dana Bagi Hasil (DBH), dimana daerah yang memiliki proporsi PAD dan DBH yang tinggi terhadap pendapatan, memiliki indeks kapasitas fiskal yang besar pula.

Merujuk pada hasil penelitian Cheng dan Pitterle (2018) dan Herdiyana (2019), menarik untuk mengkaji lebih lanjut seberapa besar porsi PAD dalam perkembangan kapasitas fiskal dan ruang fiskal di Kota Kupang dalam 10 tahun terakhir (2010-2019). Dalam pengertian yang lebih dinamis, menarik diketahui seberapa besar elastisitas atau kepekaan kapasitas fiskal dan ruang fiskal terhadap perubahan PAD. Informasi ini sangat penting bagi Pemerintah Kota Kupang untuk memahami posisi fiskalnya saat ini, dan menentukan langkah yang tepat untuk meningkatkan kapasitas dan ruang fiskalnya, sehingga Kepala Daerah memiliki diskresi yang cukup besar untuk mewujudkan program prioritasnya dan menyediakan sarana publik yang memadai bagi warganya..

METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan Kota Kupang sebagai satuan analisis, dengan mengamati perkembangan unsur-unsur pembentuk kapasitas fiskal, ruang fiskal dan PAD setiap tahunnya. Data yang digunakan adalah data sekunder runtut waktu, yang diperoleh dari Laporan Realisasi Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Kupang tahun 2020-2019. Analisis data dilakukan secara kuantitatif dengan menghitung besaran kapasitas fiskal, ruang fiskal dan PAD, serta rata-rata pertumbuhannya, kemudian dilanjutkan menghitung besaran elastisitas kapasitas fiskal dan ruang fiskal terhadap perubahan PAD.

Besaran elastisitas menerangkan tentang seberapa besar kepekaan kapasitas fiskal dan ruang fiskal terhadap perubahan PAD. Besaran elastisitas yang dimaksud dikelompokkan menjadi inelastis $< 1,00$; unitary elastis $= 1,00$ dan elastis $> 1,00$ (Salvatore, 2007). Semakin besar elastisitas, kepekaan perubahan kapasitas fiskal dan ruang fiskal semakin tinggi; artinya persentase perubahan PAD yang kecil dan menciptakan perubahan kapasitas fiskal dan ruang fiskal yang lebih besar.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sepanjang periode 2010-2019, total penerimaan daerah Kota Kupang mengalami peningkatan dari Rp. 542,85 milyar menjadi Rp. 1.164,48 milyar, atau rata-rata tumbuh sebesar 9,06% per tahun. Pada sisi lain, pendapatan yang penggunaannya telah ditentukan dan belanja tertentu, mengalami kenaikan dari Rp. 428,79 milyar menjadi Rp. 642,22 milyar, atau rata-rata tumbuh 5,62% per tahun. Rata-rata pertumbuhan total pendapatan daerah yang lebih besar dari pendapatan yang penggunaannya telah ditentukan dan belanja tertentu, mengakibatkan kapasitas fiskal Pemerintah Kota Kupang mengalami kenaikan dari Rp. 114,06 milyar menjadi Rp. 522,25 milyar atau rata-rata tumbuh sebesar 27,11%.

Berkaitan dengan ruang fiskal, belanja terikat dan belanja mandatory meningkat dari Rp. 447,06 milyar menjadi Rp. 740,99 milyar atau rata-rata tumbuh 6,17% per tahun. Rata-rata pertumbuhan belanja terikat dan belanja mandatory yang lebih rendah dari rata-rata pertumbuhan total pendapatan daerah, mengakibatkan ruang fiskal Pemerintah Kota Kupang mengalami peningkatan dari Rp.95,79 milyar menjadi 423,48 milyar, atau rata-rata tumbuh sebesar 22,97% per tahun.

Meningkatnya kapasitas fiskal menunjukkan peningkatan kemampuan Pemerintah Kota Kupang dalam menyediakan anggaran yang pengeluarannya tidak memberi pengaruh buruk terhadap solvabilitas fiskal. Demikian juga ruang fiskal yang terus meningkat menunjukkan bahwa Kepala Daerah memiliki diskresi yang semakin besar untuk membiayai program prioritas berdasarkan visi dan misinya.

Solvabilitas fiskal berkaitan dengan kepercayaan publik terhadap kemampuan keuangan pemerintah daerah. Kepercayaan publik sangat diperlukan manakala pemerintah daerah hendak menempuh kebijakan ekspansif dalam penyediaan infrastuktur dasar dan infrastruktur ekonomi yang semakin baik (Ascarya dan Yumanita, 2004). Merujuk pada UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang kemudian dijabarkan melalui Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah, Pemerintah Daerah diperkenankan mengambil pinjaman daerah untuk membiayai pembangunan infrastruktur, sepanjang memenuhi sejumlah persyaratan, antara lain rasio solvabilitas fiskal yang tidak melampaui 60% PDRB.

Selanjutnya ruang fiskal berkaitan dengan kemampuan Kepala Daerah dalam memenuhi janji politik, yang kemudian secara terstruktur tertuang didalam visi, misi, tujuan dan program prioritas pembangunan daerah. Kemampuan kepala Daerah untuk memenuhi janji politiknya perlu didukung kapasitas fiskal dan ruang fiskal yang semakin besar, sehingga tersedia anggaran yang memadai untuk membangun berbagai infrastruktur bagi peningkatan kesejahteraan masyarakatnya.

Fakta tentang meningkatkan kapasitas fiskal dan ruang fiskal tersebut berkaitan erat dengan kemampuan Pemerintah Kota Kupang untuk meningkatkan Penerimaan Asli Daerah (PAD). Data pada tabel rangkuman menunjukkan bahwa, pada periode 2020-2019, proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah mengalami peningkatan dari 7,19% menjadi 16,05% atau rata-rata tumbuh sebesar 12,11%.

Rata-rata pertumbuhan porsi PAD terhadap total pendapatan daerah sebesar 12,11%, memberi efek positif terhadap rata-rata pertumbuhan kapasitas fiskal sebesar 27,11% per tahun dan rata-rata pertumbuhan ruang fiskal 22,97% per tahun. Berdasarkan data pada tabel rangkuman, diketahui bahwa dengan rata-rata pertumbuhan tersebut, elastisitas kapasitas fiskal dan ruang fiskal masing-masing sebesar 2,69% dan 2,11%; artinya kapasitas fiskal dan ruang fiskal sangat elastis atau sangat peka terhadap perubahan PAD; setiap pertambahan porsi PAD terhadap total pendapatan daerah sebesar 1%, dapat meningkatkan kapasitas fiskal sebesar 2,69% dan ruang fiskal sebesar 2,11%.

Hasil analisis ini menunjukkan bahwa, kapasitas fiskal yang menjamin solvabilitas fiskal, dan ruang fiskal yang menjamin diskresi yang semakin besar begai Kepada

Daerah untuk membiayai program prioritasnya, antara lain ditentukan oleh peningkatan PAD secara relatif setiap tahunnya. Peningkatan PAD untuk memperbesar kapasitas fiskal dan ruang fiskal sangat diperlukan, karena sejatinya berdasarkan posisi kapasitas fiskal dan ruang fiskal Pemerintah Kota Kupang pada tahun 2019, besarnya kapasitas fiskal per kapita hanya sebesar Rp. 1.200.661 dan ruang fiskal per kapita sebesar Rp. 973.591. Artinya batas pengeluaran Pemerintah Kota Kupang untuk setiap penduduk yang tidak mengganggu solvabilitas fiskalnya sebesar Rp. 1.200.661, dan dari angka tersebut, Kepala Daerah hanya memiliki diskresi penggunaan sebesar Rp. 973.591 per penduduk.

Tabel 1. Rangkuman Perkembangan Kapasitas Fiskal dan Ruang Fiskal Pemerintah Kota Kupang, Tahun 2010-2011 (Dalam Juta Rupiah)

Tahun	Total Pendapatan	Pendapatan yang penggunaannya sudah ditentukan + Belanja tertentu	Kapasitas Fiskal	Porsi Kapasitas Fiskal dari Total Pendapatan (%)	Belanja Terikat dan Belanja Mandatory	Ruang Fiskal	Porsi Ruang Fiskal dari Total Pendapatan (%)	Porsi PAD dari Total Pendapatan (%)
2010	542,853	428,791	114,062	21.01	447,061	95,792	17.65	7.19
2011	608,817	512,308	96,509	15.85	503,929	104,888	17.23	7.82
2012	695,700	575,712	119,988	17.25	573,435	122,266	17.57	9.51
2013	815,933	671,460	144,474	17.71	679,869	136,064	16.68	9.89
2014	962,221	748,150	214,071	22.25	796,452	165,769	17.23	11.75
2015	1,020,931	789,444	231,487	22.67	827,604	193,327	18.94	14.22
2016	1,141,380	888,374	253,006	22.17	861,856	279,524	24.49	14.50
2017	1,156,106	639,599	516,507	44.68	805,245	350,861	30.35	14.63
2018	1,169,535	670,982	498,554	42.63	781,415	388,120	33.19	15.52
2019	1,164,478	642,223	522,254	44.85	740,992	423,485	36.37	16.05
Rata-rata	927,795	656,704	271,091	27.11	701,786	226,010	22.97	12.11

Sumber: Laporan Realisasi APBD Kota Kupang, Tahun 2010-2019 (data diolah)

Hal ini memberi indikasi bahwa upaya-upaya untuk meningkatkan PAD perlu dilakukan secara sistematis, terukur dan berkelanjutan. Hasil analisis ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan Herdiyana (2019). Dengan demikian, merujuk pada hasil penelitian Cheng dan Pitterle (2018), bahwa untuk menjamin ruang fiskal yang semakin luas diperlukan basis pendapatan yang luas, maka alternatif yang dapat dipilih Pemerintah Kota Kupang untuk memperbesar kapasitas fiskal dan ruang fiskal adalah memperluas basis PAD dan mengintensifkan pemungutannya.

Jika disimak komposisi PAD Kota Kupang tahun 2019, diperoleh komposisi sebagai berikut: (a) Pajak daerah 58,61% (b) Retribusi Daerah 21,13% (c) Pendapatan hasil pengelolaan Aset yang dipisahkan 7,77% dan (d) lain-lain PAD yang sah 12,49%. Basis pajak daerah dapat diperluas melalui perbaikan sistem pendataan yang semakin baik. Basis retribusi daerah dapat diperluas melalui pengembangan sarana dan prasarana sosial ekonomi yang dapat dimanfaatkan masyarakat. Itu berarti diperlukan investasi pemerintah untuk membangun sarana dan prasarana sosial ekonomi yang dapat dimanfaatkan masyarakat. Demikian pula sistem pemungutan retribusi daerah perlu dimantapkan melalui perbaikan sistem.

Pengelolaan aset daerah yang dipisahkan perlu diupayakan secara kelembagaan melalui Perseroan Terbatas Daerah (Perseroda). Berdasarkan Direktori Sarana dan Prasarana Investasi Kota Kupang tahun 2018, diketahui bahwa bidang usaha yang masih terbuka bagi Perseroda adalah penyediaan perumahan, pariwisata, industri konveksi berbasis tenun ikat dan pengolahan hasil perikanan/laut. Untuk itu Perseroda yang sudah beroperasi saat ini dapat mengembangkan bidang usahanya, agar peluang yang masih tersedia dapat dimanfaatkan dengan baik.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan diatas, dapat disimpulkan bahwa kapasitas fiskal dan ruang fiskal Pemerintah Kota Kupang mengalami peningkatan setiap tahun. Peningkatan tersebut memberi dampak positif bagi peningkatan solvabilitas fiskal daerah dan diskresi yang semakin luas bagi Kepala Daerah untuk membiayai program prioritasnya. Betapun demikian, posisi kapasitas dan ruang fiskal Pemerintah Kota Kupang yang dapat dinikmati setiap penduduk berupa kapasitas fiskal per kapita sebesar Rp. 1.200.661 dan ruang fiskal per kapita sebesar Rp. 973.591. Angka per kapita ini perlu ditingkatkan, agar pelang terciptanya kesejahteraan bagi warga Kota Kupangf dapat ditingkatkan.

Di dalam dinamikanya, besarnya kapasitas dan ruang fiskal sangat peka terhadap perubahan PAD. Setiap peningkatan PAD sebesar 1% dapat meningkatkan kapasitas fiskal sebesar 2,69% dan ruang fiskal sebesar 2,11%. Hal ini menunjukkan bahwa peningkatan PAD perlu dilakukan secara sistematis, terukur dan berkelanjutan. Untuk itu, peluang Pemerintah Kota Kupang dalam peningkatan PAD dapat dilakukan melalui perluasan basis pendapatan (ekstensifikasi) dan perbaikan dalam tatakelola dan sistem pemungutan (intensifikasi). Basis pendapatan yang masih terbuka bagi Pemerintah Kota Kupang adalah usaha penyediaan perumahan, pariwisata, industri konveksi berbasis tenun ikat dan pengolahan hasil perikanan/laut. Perseroda yang sudah dimiliki Pemerintah Kota Kupang saat ini dapat didorong memasuki bidang usaha tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Ascarya dan Diana Yumanita. (2004). Utang Pemerintah dan Kestinambungan Fiskal, *Jurnal Ekonomi dan Kewirausahaan*, Vol. III, No.1 Tahun 2004, Bandung: ISEI.
- Cheng, Hoi Wai Jackie and Ingo Pitterle. (2018). *Toward a More Comprehensive Assesment of Fiscal Space*, DESA Working Paper No. 153, Departmen of Economic and Social Affairs, United Nations.
- Heller, Peter. S. (2005). *Understanding Fiscal Space*, IMF Policy Discussion Paper
- Herdiyana, Deni. (2019). Analisis Data Peta Kapasitas Fiskal Daerah, *Jurnal Pajak dan Keuangan Negara*, Politeknik Keuangan Negara – STAN, Vol. 1 No. 1. Hal 112-133.
- Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu – Kota Kupang. (2018). *Direktori Sarana dan Prasarana Investasi Kota Kupang*
- Salvatore, Dominick. (2007). *Mikroekonomi*, edisi keempat, Jakarta: Pemberbit Erlangga.
- Schick, Allen. (2009). *Budgeting for Fiscal Space*, OECD Publication