

ANALISIS BELANJA LANGSUNG BERDASARKAN PERATURAN WALIKOTA PALU NOMOR 19 TAHUN 2014 DI KECAMATAN PADA PEMERINTAH DAERAH KOTA PALU

Friningsih Safitri

friningsihmiki@gmail.com

Mahasiswa Program Studi Magister Manajemen Pascasarjana Universitas Tadulako

Abstract

One of essences in the law number 23 in 2014 states that The Camat (The District Chief) has partial authority to implement the government affairs in his territory. Delegation of authority in Palu City is regulated in the mayor's rule number 19 in 2014. This research objects to explore the extent of direct expenditure to be implemented in district in Palu City and applies a qualitative approach. The study covers all district offices in Palu and selects 7 key informants from Palu Regional Secretary, DPPKAD of Palu, BAPPEDA and Penanaman Modal (investment agency) both in district and municipally areas. The result of the study shows that : 1) delegation of authority is not effective; 2) the allocation budget is not in accordance with budget proposed by the district based on rule no. 19, 2014; 3) budget allocation is limited by budget constraints relating to local revenues.

Keywords: *direct expenditure, district*

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah semakin memperjelas arah dan tujuan bagi pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan. Dalam Undang – undang tersebut, daerah diberikan kewenangan yang luas dan bertanggungjawab serta nyata. Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang penuh dalam mengelola dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan prinsip – prinsip pemerintahan yang baik.

Salah satu esensial dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, yaitu Camat mendapatkan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati/Walikota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan di wilayahnya yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota. Camat mendapat pelimpahan sebagian kewenangan dari Walikota. Kewenangan yang diterima oleh Camat terdiri atas 19 (Sembilan belas) urusan wajib dan 4 (empat) urusan pilihan (Peraturan Walikota Palu Nomor 19 tahun 2014).

Pemerintah Kota Palu memiliki 8 (Delapan) Kecamatan yang terdiri atas Kecamatan Palu Utara, Kecamatan Palu Timur,

Kecamatan Palu Barat dan Kecamatan Palu Selatan (Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 07 tanggal 17 September tahun 2008) dan Kecamatan Tawaeli, Kecamatan Mantikulore, Kecamatan Ulujadi dan Kecamatan Tatanga (Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 14 tanggal 17 April tahun 2012). Semua Kecamatan yang berada di wilayah Pemerintah Kota Palu diharapkan agar memberikan pelayanan dalam bentuk pelayanan Adminstrasi terpadu kecamatan atau yang disingkat dengan PATEN yaitu penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan dari tahap permohonan sampai tahap terbitnya dokumen dalam satu tempat (Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 4 tahun 2010), sehingga Pemerintah Kota Palu dalam hal ini Walikota Palu memberikan Pelimpahan Kewenangan Walikota Kepada Camat untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah (Peraturan Walikota Palu Nomor 19 Tahun 2014).

Pelimpahan Kewenangan Walikota Kepada Camat untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah tersebut akan menambah program dan kegiatan yang berada pada Kecamatan dan tentunya akan

berpengaruh pada besarnya anggaran belanja langsung pada 8 (delapan) kecamatan yang berada pada Pemerintah Daerah Kota Palu.

Belanja adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode anggaran (Halim, 2002:68). Klasifikasi belanja menurut kelompok belanja dan jenis belanja didasarkan pada kelompok belanja langsung dan belanja tidak langsung.

Standar Akuntansi pemerintahan (2005:45) menyebutkan bahwa belanja adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum negara / daerah yang tidak mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah

Klasifikasi belanja menurut kelompok belanja dan jenis belanja didasarkan pada kelompok belanja tidak langsung dan belanja langsung (Permendagri No. 13/2006).

- a. Belanja tidak langsung adalah belanja yang penganggarnya tidak dipengaruhi secara langsung oleh adanya usulan program atau kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung terdiri dari belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga
- b. Belanja Langsung adalah belanja yang penganggarnya dipengaruhi secara langsung oleh adanya program atau kegiatan. Kelompok belanja langsung terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa dan belanja modal.

Belanja langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:

1. Belanja Pegawai

Belanja pegawai digunakan untuk pengeluaran honorarium atau upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah

2. Belanja Barang dan Jasa

Belanja barang dan jasa merupakan anggaran yang disiapkan dan digunakan untuk pengeluaran pembelian / pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan dan / atau pemakaian jasa

dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.

3. Belanja Modal

Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian / pengadaan atau pembangunan asset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan.

Kecamatan adalah pembagian wilayah administrasi di Indonesia di bawah Kabupaten atau Kota. Kecamatan terdiri atas desa-desa atau kelurahan-kelurahan. Kecamatan atau sebutan lain adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten / kota (PP No. 19/2008). Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, Kecamatan merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten atau Kota yang mempunyai wilayah kerja tertentu yang dipimpin oleh seorang Camat.

Pendelegasian kewenangan Bupati/ Walikota kepada Camat yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 32 tahun 2014 yang kemudian dirubah ke UU Nomor 23 tahun 2014 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2008 tentang Kecamatan seperti yang tertuang pada pasal 15 ayat 1 dan 2 sebagai berikut:

1. Camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi:
 - a. mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat
 - b. mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
 - c. mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan
 - d. mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum
 - e. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan
 - f. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan

- g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan
2. Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Camat melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek :
- a. Perizinan
 - b. rekomendasi
 - c. koordinasi
 - d. pembinaan
 - e. pengawasan
 - f. fasilitasi
 - g. Penetapan
 - h. Penyelenggaraan; dan
 - i. kewenangan lain yang dilimpahkan
- Wasistiono (2005:21) mengemukakan bahwa pendelegasian kewenangan adalah pelimpahan kewenangan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, yang diberikan dari pihak atasan kepada bawahan dengan ketentuan :
1. Kewenangan tersebut tidak beralih menjadi kewenangan dari penerima delegasi.
 2. Penerima delegasi wajib bertanggung- jawab kepada pemberi delegasi
 3. Pembiayaan untuk melaksanakan wewenang tersebut berasal dari pemberi delegasi kewenangan.

Berdasarkan uraian tersebut, maka tujuan penelitian adalah untuk mengetahui belanja langsung berdasarkan Peraturan Walikota Palu Nomor 19 Tahun 2014 di Kecamatan pada Pemerintah Daerah Kota Palu.

METODE

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui pendekatan kualitatif. Artinya data yang dikumpulkan bukan berupa angka-angka, melainkan data tersebut berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, dokumen pribadi, catatan, memo, dan

dokumen resmi lainnya. Oleh karena itu penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini adalah dengan mencocokkan antara realita empirik dengan teori yang berlaku dengan menggunakan metode deskriptif. (Moleong, 2004:131). Penelitian ini berusaha mendapatkan gambaran tentang belanja langsung berdasarkan Peraturan Walikota Palu Nomor 19 tahun 2014 di Kecamatan dalam wilayah Pemerintah daerah Kota Palu

Informan dalam penelitian ini adalah pegawai dilingkungan Pemerintah Kota Palu yang dianggap dapat memberikan informasi berkaitan dengan penelitian yang dilakukan yaitu sebanyak 7 orang yang meliputi : Sekretaris Daerah Kota Palu, DPPKAD, BAPPEDA dan Penanaman Modal serta Camat.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi : analisis deskriptif dan analisis kualitatif.

1. Analisis deskriptif

Teknik analisis deskriptif yang digunakan dalam penelitian ini meliputi rasio pertumbuhan dan rasio kontribusi.

a. Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan digunakan untuk mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya (Halim, 2008:241), yang dihitung dengan rumus:

$$r = \frac{P_n - P_o}{P_o} \times 100\%$$

Dimana:

r = pertumbuhan

P_n = realisasi APBD, PAD dan anggaran kecamatan pada tahun ke-n

P_o = realisasi APBD, PAD dan anggaran kecamatan pada tahun awal

b. Porsi Anggaran dengan menggunakan analisis kontribusi

Analisis kontribusi digunakan untuk mengetahui seberapa besar porsi anggaran kecamatan terhadap total APBD, yang dihitung dengan rumus:

$$P_n = \frac{QX_n}{QY_n} \times 100\%$$

Keterangan :

P_n = Porsi anggaran kecamatan

QX = Jumlah anggaran kecamatan

QY = Jumlah total APBD

n = Tahun periode tertentu

2. Analisis kualitatif

Miles dan Hubberman mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh (Sugiyono, 2014:337). Aktivitas dalam analisis data dilakukan sebagai berikut:

a. Pengumpulan data (*Data Collection*)

Pengumpulan data dilaksanakan dengan cara pencarian data yang diperlukan terhadap berbagai jenis data dan bentuk data yang ada di lapangan, kemudian dilakukan pencatatan data di lapangan.

b. Reduksi Data (*Data Reduction*)

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya.

c. Penyajian Data (*Data Display*)

Penyajian data memberikan gambaran kepada peneliti untuk mengatur strategi tertentu maupun membantu peneliti untuk menyusun analisis dan tindakan yang berkaitan dengan pengetahuan yang telah peneliti peroleh sebelumnya.

d. *Conclusion Drawing/ Verification*.

Penarikan kesimpulan merupakan akhir dari hasil reduksi data dan penyajian data.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Alokasi Anggaran dan Kewenangan Kecamatan

Untuk menjalankan seluruh aktivitas program dan kegiatan di SKPD baik itu yang bersifat teknis maupun pelaksanaan administrasi tentunya membutuhkan anggaran. Demikian pula kecamatan sebagai SKPD yang memiliki lingkup kerja yang relatif cukup luas dan melaksanakan fungsi pelayanan langsung kepada masyarakat di wilayahnya. Kecamatan di Kota Palu pada Tahun 2010 – 2011 sebanyak 4 kecamatan, sementara pada tahun 2012 telah terjadi pemekaran menjadi 8 kecamatan.

Pada tahun anggaran 2010-2011, jumlah anggaran yang teralokasi untuk 4 kecamatan relatif tidak banyak mengalami perubahan bahkan cenderung mengalami sedikit penurunan di Tahun Anggaran 2011. Sementara pada Tahun Anggaran 2012 – 2014 dengan terbentuknya 4 (empat) kecamatan yang baru, jumlah alokasi anggaran untuk kecamatan mengalami peningkatan. Pada Tahun Anggaran 2012, dengan terbentuknya 4 (empat) kecamatan baru, anggaran yang dialokasikan rata-rata hanya sebesar Rp. 100.000.000, karena anggaran yang disediakan tersebut hanya untuk mempersiapkan segala sesuatu yang dibutuhkan pada awal pembentukan kecamatan baru. Sementara pada tabel tersebut juga terlihat bahwa pada Tahun Anggaran 2014 cenderung tidak mengalami perubahan dibandingkan dengan alokasi anggaran pada Tahun Anggaran 2013, hanya 3 (tiga) kecamatan yang memperoleh kenaikan alokasi anggaran yaitu Kecamatan Palu Utara, Kecamatan Palu Barat dan Kecamatan Ulujadi.

Rata-rata pertumbuhan APBD Kota Palu Tahun 2010-2014 sebesar 17,49%. Pertumbuhan APBD dari Tahun Anggaran 2010-2013 memperlihatkan adanya pertumbuhan yang meningkat hingga mencapai 27,55% di Tahun Anggaran 2013, tetapi pada Tahun Anggaran 2014 pertumbuhannya turun menjadi 13,79%. Hal ini disebabkan oleh berkurangnya penerimaan terutama yang bersumber dari pendapatan transfer seperti :

dana bagi hasil pajak dan dana bagi hasil bukan pajak serta dana penyesuaian yang jumlahnya cukup signifikan.

Pertumbuhan PAD Kota Palu memperlihatkan kecenderungan yang meningkat dari sebesar 37,71% di Tahun Anggaran 2012 menjadi 55,49% di Tahun Anggaran 2014. Pada Tahun Anggaran 2013 pertumbuhannya PAD sempat mengalami penurunan menjadi sebesar 23,97%. Hal ini disebabkan oleh pada saat penetapan target PAD Tahun Anggaran 2013 hanya memprediksi pertumbuhannya naik sebesar 13,15% dari Tahun Anggaran 2012, sementara pada Tahun Anggaran 2012 pertumbuhannya diprediksi mencapai 27,29%.

Pertumbuhan anggaran yang dialokasikan ke kecamatan menunjukkan rata-rata sebesar 34,24%. Bila dilihat dari sisi pertumbuhan anggaran kecamatan memang tergolong relatif cukup tinggi terutama pada Tahun Anggaran 2013 yang mencapai 82,84%. Tetapi pertumbuhan yang tinggi tersebut tidak diikuti dengan pertumbuhan pada Tahun Anggaran 2014 yang hanya mencapai 8,75%.

Hal ini berkebalikan dengan pertumbuhan anggaran kecamatan yang pada Tahun Anggaran 2014 pertumbuhannya turun drastis dibandingkan pada Tahun Anggaran 2013. Kondisi ini dapat diartikan bahwa plafon anggaran yang dialokasikan pada kecamatan cenderung bersumber dari dana selain PAD yaitu dana alokasi umum (DAU).

Menindaklanjuti amanat dari Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kecamatan maka Pemerintah Kota Palu menerbitkan Peraturan Walikota Palu Nomor 19 Tahun 2014 tentang Pelimpahan Kewenangan Walikota Kepada Camat Untuk Menangani Sebagian Urusan Otonomi Daerah. Konsekuensi dari penyerahan kewenangan tersebut adalah semakin besarnya beban kecamatan dan semakin kompleksnya permasalahan yang dihadapi terutama yang menyangkut pembiayaan pelaksanaan kewenangan yang diberikan. Meskipun,

bebannya semakin besar kewenangan tersebut tetap harus dijalankan oleh Camat.

Pelimpahan kewenangan kepada Camat telah dilaksanakan sesuai ketentuan meskipun terdapat kendala-kendala yang dihadapi karena mau tidak mau, suka tidak suka dengan berlakunya Peraturan Walikota tersebut maka kewenangan tersebut harus segera dilaksanakan. Kewenangan yang dilimpahkan kepada Camat juga juga dimiliki Dinas, Badan dan Kantor di lingkungan Pemerintah Kota Palu. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya kewenangan Camat dituntut untuk tetap melakukan koordinasi dengan instansi atau dinas yang terkait. Meskipun kewenangan tersebut telah dilimpahkan kepada Camat, ia tetap harus melakukan koordinasi dengan instansi terkait. Hal tersebut dapat mengandung arti bahwa kewenangan Camat hanya terbatas pada memberikan perizinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, fasilitasi, penyelenggaraan pengawasan, penetapan, pengumpulan data dan informasi serta kewenangan lain yang dilimpahkan. Sementara untuk melakukan kegiatan kewenangan tersebut tetap pada instansi teknis. Meskipun kewenangan yang diberikan kepada Camat sifatnya terbatas, tetapi dalam pelaksanaannya tetap membutuhkan pendanaan yang memadai agar dalam pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik.

Berkaitan dengan penyerahan kewenangan, tentunya juga harus diikuti dengan adanya penyerahan personel, pendanaan, sarana dan prasarana, serta dokumen (P3D) sesuai dengan kewenangan yang ada. Dalam skala pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 404 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa serah terima personel, pendanaan, sarana dan prasarana, serta dokumen sebagai akibat pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota yang diatur berdasarkan

Undang-Undang ini dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang- Undang ini diundangkan. Hal ini tentunya juga harus diadopsi oleh Pemerintah Kota Palu dalam memberikan kewenangan kepada Camat.

Salah satu faktor penting dalam melaksanakan kewenangan ini adalah ketersediaan dana yang memadai. Tanpa adanya dana yang memadai, maka pelimpahan kewenangan tersebut cenderung kurang efektif. Kondisi yang ada saat ini—sejak diberlakukannya Perwali Nomor 19 Tahun 2014—anggaran yang dialokasikan di kecamatan cenderung tidak bertambah.

Anggaran yang diperuntukkan operasional kecamatan sebelum adanya penyerahan kewenangan saja sudah relatif minim bila dilihat dengan kompleksitas permasalahan dan pelayanan di wilayah kecamatan. Dengan adanya tambahan tanggungjawab yang harus dilaksanakan sesuai amanat Peraturan Walikota, maka kebutuhan pendanaan di kecamatan juga semakin meningkat. Tambahan pendanaan ini diharapkan dapat menunjang operasional 19 urusan wajib dan 4 urusan pilihan.

Melihat begitu banyaknya urusan yang dilimpahkan kepada Camat tersebut tentunya berdampak pada kegiatan operasional yang semakin meningkat. Pada dasarnya, pelaksanaan kewenangan yang diberikan kepada camat berkaitan erat dengan pelayanan kepada masyarakat, oleh karena itu apabila pendanaan/anggaran yang dibutuhkan oleh kecamatan kurang memadai, maka akan berdampak pada kualitas pelayanan masyarakat.

Selama Tahun Anggaran 2010-2014 alokasi anggaran pada 8 (delapan) kecamatan cenderung meningkat dari 0,14% di Tahun Anggaran 2010 menjadi 0,22% di Tahun Anggaran 2014. Tetapi yang perlu diperhatikan adalah peningkatan alokasi anggaran tersebut sejalan dengan perkembangan yang terjadi di wilayah kecamatan, baik perkembangan yang terjadi di masyarakat maupun dalam hal pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya.

Anomali Dalam Pelimpahan Kewenangan

Setiap pelaksanaan kegiatan tentunya membutuhkan biaya meskipun kegiatan tersebut sifatnya administratif. Dengan adanya pelimpahan kewenangan kepada Camat, maka berdampak pada semakin meningkatnya beban biaya yang harus dikeluarkan kecamatan. Pendanaan yang terkait dengan pelimpahan kewenangan Walikota kepada Camat bersumber dari APBD. Hal ini menunjukkan bahwa pelimpahan kewenangan juga harus diimbangi oleh penambahan plafon anggaran kecamatan.

Dalam hal perencanaan anggaran, kecamatan (SKPD) menyusun program dan kegiatan yang akan dilaksanakan pada tahun berikutnya melalui Rencana Kerja (RENJA) SKPD yang akan dimasukkan ke dalam Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai dasar dari penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD. Renja SKPD disusun dengan memperhatikan prioritas utama kegiatan dan paling strategis yang akan dilaksanakan oleh SKPD. Dalam konteks penyusunan program dan kegiatan, ada dua jenis usulan kegiatan yaitu usulan kegiatan yang dilaksanakan oleh SKPD dan usulan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh SKPD terkait.

Perencanaan program dan kegiatan diawali dengan pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) tingkat kelurahan untuk menjaring aspirasi masyarakat yang nantinya akan dibawa ke tingkat kecamatan untuk disaring program-program usulan masyarakat yang paling prioritas untuk dilaksanakan. Selanjutnya usulan-usulan yang telah tersaring pada musrenbang tingkat kecamatan disaring kembali pada musrenbang tingkat Kota Palu.

Hasil penjangkaran aspirasi masyarakat merupakan usulan-usulan yang akan dilaksanakan oleh dinas teknis dan bukan yang dilaksanakan oleh kecamatan sehingga anggaran yang dibutuhkan untuk melaksanakan usulan kegiatan juga pada dinas terkait.

Sementara anggaran yang dialokasikan kepada kecamatan telah ditentukan oleh TAPD. Biasanya, baik Dinas, Badan maupun Kantor dilingkungan Pemerintah Kota Palu untuk pagu indikatif tahun anggaran berikutnya ditentukan dengan besaran plafon yang diberikan tahun anggaran yang lalu sebelum adanya perubahan APBD. Plafon inilah yang kemudian diuraikan penggunaannya kedalam RKA-SKPD dengan memperhatikan standar harga dan standar biaya yang telah ditetapkan oleh Walikota Palu.

Dalam hal penyusunan anggaran, SKPD dituntut untuk kreatif dan inovatif dengan pagu anggaran yang tersedia sehingga dapat dikatakan bahwa program dan kegiatan yang disusun oleh SKPD mengikuti dengan pagu indikatif yang telah disediakan. Hal ini tentunya bertolak belakang dengan apa yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dimana dijelaskan bahwa dalam penyusunan anggaran harus menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

Keterbatasan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Permasalahan alokasi pagu anggaran seringkali diperhadapkan dengan alasan berupa keterbatasan anggaran terutama yang menyangkut penerimaan pendapatan asli daerah (PAD). PAD sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Oleh karena itu, untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk kreatif dalam mengoptimalkan potensi-potensi di daerahnya.

Penerimaan PAD Kota Palu selama 5 tahun terus mengalami peningkatan yang cukup signifikan, dimana pada Tahun Anggaran 2014 realisasi penerimaan PAD telah mencapai besaran Rp. 211.275.634.100,51. Kontribusi terbesar penerimaan PAD pada Tahun Anggaran 2014 tersebut berasal dari penerimaan lain-lain PAD yang sah yang bersumber dari penerimaan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Rumah Sakit Umum Daerah Anutapura.

Bila dilihat dari sisi pertumbuhannya terlihat bahwa rata-rata pertumbuhan PAD Kota Palu Tahun Anggaran 2010-2014 sebesar 39,27%. Dari keempat sumber penerimaan PAD, lain-lain PAD yang sah merupakan sumber penerimaan PAD dengan tingkat pertumbuhan rata-rata terbesar yaitu mencapai 282,55%. Tingginya pertumbuhan pada pos lain-lain PAD yang sah didorong oleh penerimaan yang bersumber dari penerimaan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) RSU Anutapura yang penerimaannya relatif cukup tinggi.

Rata-rata pertumbuhan pos hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan juga tergolong sangat tinggi yaitu mencapai 108,13%, tetapi bila dilihat dari besaran penerimaannya menunjukkan pos penerimaan tersebut belum banyak peranannya terhadap total penerimaan PAD Kota Palu. Untuk pos penerimaan ini, Pemerintah Kota Palu hanya mengandalkan penerimaan deviden dari PT. Bank Sulteng, sedangkan untuk penyertaan modal pada Perusahaan Daerah Kota Palu dan PT. Citra Nuansa Elok penerimaannya cenderung kurang stabil, artinya realisasi penerimaannya tidak selalu ada selama Tahun Anggaran 2010 hingga 2014.

Pada pertumbuhan pajak daerah juga menunjukkan rata-rata pertumbuhan yang relatif cukup baik yaitu mencapai 45,95%. Kontribusi tertinggi penerimaan pajak daerah berasal dari penerimaan pajak penerangan jalan, tetapi penerimaan ini digunakan kembali pembayaran penerangan jalan umum (PJU). Pada Tahun Anggaran 2013, pertumbuhan

penerimaan pajak daerah terlihat turun relatif cukup signifikan dibandingkan pertumbuhan Tahun Anggaran 2012 dari 81,70% menjadi hanya sebesar 23,98%. Penyebab turunnya pertumbuhan tersebut adalah adanya pos penerimaan yang tidak terealisasi sesuai target yang telah ditetapkan yaitu Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan & Perkotaan yang hanya sebesar 69,21%. Disamping itu, turunnya pertumbuhan di Tahun Anggaran 2013 juga disebabkan oleh turunnya target pajak daerah, dimana pada Tahun Anggaran 2012 pertumbuhan target pajak daerah sebesar 62,24% sedangkan pada Tahun Anggaran 2013 hanya sebesar 17,17%.

Dari keempat sumber penerimaan PAD, pertumbuhan retribusi daerah merupakan sumber penerimaan dengan rata-rata pertumbuhan terendah yaitu hanya mencapai besaran 2,37%. Sedangkan pertumbuhan dari Tahun Anggaran 2010 hingga 2014 terlihat kecenderungan yang berfluktuatif. Hal ini menunjukkan bahwa realisasi penerimaan retribusi daerah belum maksimal dari target yang telah ditetapkan. Rendahnya rata-rata pertumbuhan retribusi daerah, juga disebabkan oleh pengalihan sumber penerimaan BLUD RS Anutapura dari retribusi daerah menjadi lain-lain PAD yang sah. Dengan pengalihan tersebut tentunya juga mengurangi realisasi penerimaan retribusi daerah.

Pertumbuhan penerimaan PAD Kota Palu dari Tahun 2011 hingga 2014 cenderung mengalami peningkatan, dimana pada Tahun Anggaran 2012 sebesar 37,71% meningkat menjadi 55,49% di Tahun Anggaran 2014, sedangkan porsi anggaran kecamatan dibandingkan dengan PAD rata-rata hanya mencapai 1,39%.

Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kota Palu selalu menjadikan alasan terbatasnya PAD sebagai indikator dalam memberikan pagu anggaran. Disamping itu, dari pernyataan tersebut juga terlihat bahwa Bappeda dalam berpedoman pada hasil musrenbang pada tingkat kecamatan. Sementara hasil musrenbang kecamatan yang

menampung usulan-usulan masyarakat pada tingkat kelurahan yang bisa diakomodir merupakan kegiatan SKPD terkait sesuai dengan jenis kegiatannya. Dilain pihak, kebutuhan-kebutuhan yang diusulkan oleh kecamatan untuk dilaksanakan oleh kecamatan sendiri kurang mendapat apresiasi sehingga dalam perjalanannya tugas pokok yang menjadi beban kecamatan berjalan kurang efektif.

BAPPEDA & PM Kota Palu dalam mengakomodir program dan kegiatan yang ada di kecamatan untuk dituangkan dalam KUA dan PPAS telah memperhatikan kewenangan-kewenangan yang menjadi urusan kecamatan. Tetapi pada kenyataannya, kecamatan dalam mengajukan usulan-usulan program dan kegiatan yang akan dituangkan dalam KUA dan PPAS selalu dibatasi dengan kondisi pagu anggaran yang telah ditentukan oleh TAPD.

Kecamatan merasa dalam menyusun program dan kegiatan yang akan dilaksanakan tidak diberikan keleluasaan sesuai kondisi wilayah kecamatannya, tetapi hanya mengkondisikan dengan jumlah anggaran yang disediakan.

Dalam mengalokasikan anggaran, sangat penting untuk memperhatikan kondisi wilayah karena setiap kecamatan memiliki situasi dan kondisi wilayah dan permasalahan yang berbeda untuk ditangani. Oleh karena itu tugas Camat sebagai kepala wilayah kecamatan tentunya menjadi sangat berat kalau tidak diikuti dengan pembiayaan yang cukup memadai.

Hal ini sebagaimana yang dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 yaitu Camat sebagai perangkat daerah juga mempunyai kekhususan dibandingkan dengan perangkat daerah lainnya dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya untuk mendukung pelaksanaan asas desentralisasi. Kekhususan tersebut yaitu adanya suatu kewajiban mengintegrasikan nilai-nilai sosio kultural, menciptakan stabilitas dalam dinamika politik, ekonomi dan budaya, mengupayakan terwujudnya ketenteraman dan ketertiban wilayah sebagai perwujudan kesejahteraan

rakyat serta masyarakat dalam kerangka membangun integritas kesatuan wilayah. Dalam hal ini, fungsi utama camat selain memberikan pelayanan kepada masyarakat, juga melakukan tugas-tugas pembinaan wilayah.

Kondisi ini menggambarkan bahwa tugas yang diemban oleh kecamatan cukup berat karena harus berhadapan langsung dengan masyarakat diwilayahnya, sementara sumberdaya baik dari sisi aparatur maupun dana relatif sangat terbatas. Dengan keterbatasan tersebut, maka pelimpahan kewenangan yang diberikan kepada Camat menjadi berjalan kurang efektif bahkan terlihat seakan dipaksakan.

Disamping itu, dengan keterbatasan dana untuk menjalankan fungsi-fungsi di kecamatan dapat berdampak negatif, yaitu adanya penerimaan dari masyarakat yang mengurus administrasi di kecamatan walaupun tentunya tidak ada ketetapan jumlah rupiah terhadap penyelesaian administrasi, tetapi hal ini tetap menyalahi ketentuan perundang-undangan yang berlaku karena dapat dianggap sebagai penerimaan gratifikasi.

Oleh karena itu untuk penguatan fungsi-fungsi di kecamatan dan untuk menghindari adanya penerimaan-penerimaan yang tidak berlandaskan hukum yang jelas, maka salah satu jalan yang dapat ditempuh adalah dengan memberikan anggaran yang memadai bagi kecamatan sehingga kecamatan dapat lebih leluasa dalam membuat program dan kegiatan sesuai dengan kondisi wilayahnya.

Anggaran yang memadai memang tidak dapat dikatakan berapa jumlahnya karena relatif antara satu kecamatan dengan kecamatan lain, tetapi dapat dilihat pada saat pengusulan program dan kegiatan sehingga dapat diketahui berapa sebenarnya kebutuhan anggaran di tiap-tiap kecamatan.

Permasalahan penentuan pagu anggaran yang dikelola oleh kecamatan tidak ditentukan besarnya dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana penentuan alokasi anggaran pada bidang pendidikan, kesehatan dan pengawasan, tetapi pada hakekatnya

pemerintah daerah dapat mengalokasikan anggaran kepada SKPD secara proporsional dengan memperhatikan fungsi yang dilaksanakan oleh SKPD tersebut. Kaitannya dengan pelimpahan kewenangan kepada camat, maka fungsi yang dilaksanakan oleh camat relatif cukup berat meskipun hanya pada penyelenggaraan administrasi saja, tetapi dalam pelaksanaannya tetap membutuhkan pendanaan.

Menghadapi kompleksitas permasalahan yang terjadi di masyarakat, kecamatan juga membutuhkan pendanaan yang relatif cukup besar dan tidak dapat diprogramkan sebagaimana pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang tertuang dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA). Oleh karena itu untuk kelancaran pelaksanaan fungsi tersebut maka penyediaan anggaran yang cukup menjadi prioritas yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah dengan jalan memberikan kenaikan pagu anggaran. Hal inilah yang menjadi harapan dari para camat agar dalam pelaksanaan pelimpahan kewenangan tersebut dapat berjalan maksimal.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Pada aspek perkembangan dapat dijelaskan bahwa:
 - a. Realisasi penerimaan PAD dari Tahun Anggaran 2012 – 2014 sebagian besar kabupaten/kota di Sulawesi Tengah mengalami peningkatan yang cukup signifikan, demikian pula halnya dengan pertumbuhannya yang memperlihatkan rata-rata pertumbuhan yang positif..
 - b. Realisasi penerimaan DAK dari Tahun Anggaran 2012 – 2014 sebagian besar kabupaten/kota di Sulawesi Tengah mengalami peningkatan. Sementara dari pertumbuhannya terlihat fluktuatif dan menurun.

- c. Penyerahan kewenangan Walikota Palu Kepada Camat untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah belum diikuti dengan adanya pemberian tambahan alokasi anggaran untuk pelaksanaannya.
 - d. Realisasi belanja modal dari Tahun Anggaran 2012 – 2014 secara umum menunjukkan adanya peningkatan. Sementara dilihat dari rata-rata pertumbuhannya belum memenuhi ketentuan sebagaimana diatur dalam Perpres No. 5 Tahun 2010.
2. Pendapatan asli daerah dan dana alokasi khusus secara simultan berpengaruh signifikan terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Sulawesi Tengah.
 3. Pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Sulawesi Tengah.
 4. Dana alokasi khusus berpengaruh signifikan terhadap belanja modal pada Kabupaten/ Kota di Sulawesi Tengah.

Rekomendasi

1. Hendaknya satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang mengelola PAD lebih mengoptimalkan seluruh potensi penerimaan PAD yang ada di daerahnya melalui intensifikasi dan ekstensifikasi dengan melalui kajian-kajian terhadap beberapa regulasi yang berhubungan dengan upaya peningkatan penerimaan PAD.
2. Mengingat bahwa penerimaan PAD masih belum memadai untuk penyediaan sarana dan prasarana pelayanan masyarakat, hendaknya pemerintah kabupaten/kota di Sulawesi Tengah lebih berperan aktif mencari sumber-sumber pendanaan baik dari pemerintah pusat maupun dari sumber-sumber lainnya seperti mengupayakan melakukan pinjaman daerah. Khususnya pada pinjaman daerah, pendanaan yang diperoleh di alokasikan untuk belanja modal yang sifatnya investasi yang menghasilkan agar dapat meningkatkan penerimaan PAD.
3. Hendaknya kabupaten/kota di Sulawesi Tengah lebih memprioritaskan APBD pada

belanja modal yang dapat menambah nilai ekuitas dana investasinya terutama yang menyangkut pemenuhan kebutuhan pelayanan masyarakat maupun belanja modal yang ditujukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat dibandingkan dengan belanja lainnya.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis akui bahwa dalam pelaksanaan penelitian ini, penulis telah banyak mendapat bantuan, petunjuk dan arahan yang konstruktif dari berbagai pihak terutama Prof. Dr. H. Djayani Nurdin, S.E, M.Si dan Dr. M. Ikbal A., S.E., M.Si., Ak. Semoga penelitian ini dapat menjadi sumbangan yang bermanfaat dan mendorong lahirnya karya ilmiah yang lebih baik dikemudian hari.

DAFTAR RUJUKAN

- Halim, Abdul, 2008, *Manajemen Keuangan Daerah*. Unit Penerbitan dan Percetakan AMP, YKPN, Yogyakarta.
- Moleong, Lexy. J. 2004. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006. Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Jakarta
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kecamatan. Jakarta.
- Peraturan Walikota Palu Nomor 19 tahun 2014 tentang Pelimpahan Wewenang Walikota Kepada Camat Untuk Menangani Sebagian Urusan Otonomi Daerah. Palu
- Sugiyono, 2014. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D*. Penerbit Alfabeta, Bandung.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 *tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta
- Wasistiono, Sadu, 2005. *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Modul Kuliah PPs. MAPD STPDN, Jatinangor.