

**ANALISIS KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH KOTA
BANDAR LAMPUNG DALAM MELAKUKAN PINJAMAN**

(Tesis)

Oleh

DWI PUSPITA SARI



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU EKONOMI
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS LAMPUNG
2017**

**ANALISIS KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH KOTA BANDAR
LAMPUNG DALAM MELAKUKAN PINJAMAN**

Oleh

DWI PUSPITA SARI

Tesis

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
MAGISTER SAINS**

Pada

**Program Pascasarjana Ilmu Ekonomi
Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Lampung**



**FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2017**

ABSTRAK

ANALISIS KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH KOTA BANDAR LAMPUNG DALAM MELAKUKAN PINJAMAN

Oleh

DWI PUSPITA SARI

Tujuan penelitian ini adalah untuk menghitung dan mengetahui seberapa besar kemampuan keuangan daerah dalam melakukan pinjaman daerah. Kemampuan keuangan tersebut diteliti dengan mengukur tingkat kelayakan pinjaman daerah dan batas maksimum pinjaman sesuai dengan Undang-Undang nomor 33 tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 2011 yang disyaratkan dengan perhitungan *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) dan Batas Maksimum Pinjaman (BMP). Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder tahunan runtut waktu (time series) Tahun 2011-2015 dan data primer. Data tersebut berupa data realisasi penerimaan APBD Kota Bandar Lampung yang meliputi Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil Bukan Pajak (BHP/BHBP), Sumbangan/bantuan (DAU), belanja rutin dan pembangunan. yang diperoleh dari Ditjen Perimbangan dan Keuangan. Alat analisis yang digunakan adalah *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) dan batas maksimum Pinjaman (BMP). Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Bandar Lampung pada tahun 2011 s/d tahun 2015 mampu dan relatif aman untuk melakukan pinjaman dan tidak membebani keuangan daerah. Melalui pendekatan *Debt Service Coverage Ratio* diperoleh hasil bahwa Kota Bandar Lampung mampu menggunakan dana pinjaman sebesar Rp. 653 milyar pada tahun 2012, Rp. 862 milyar pada tahun 2013, Rp. 966 milyar pada tahun 2014 dan pada tahun 2015 sebesar Rp. 822 milyar.

Kata Kunci: Keuangan Daerah, Pinjaman Daerah

ABSTRACT

ANALYSIS OF BANDAR LAMPUNG'S CITY FINANCIAL CAPACITY IN RAISING LOAN

By

DWI PUSPITA SARI

The purpose of this study is to calculate and find out how much the financial capacity of the region in making regional payments. Financial ability is examined with the level of regional loan worthiness and maximum limit in accordance with Law number 33 of 2004 and Government Regulation Number 30 of 2011 is conditional with the calculation Ratio Coverage Debt Service (DSCR) and Maximum Lending Limit (BMP). The data used in this study is the annual secondary data time series (time series) Year 2011-2015 and primary data. The data is data of realization of APBD revenue of Bandar Lampung City, which is Local Revenue, Profit Sharing and Non-Tax Revenue (BHP / BHBP), Donation / Assistance (DAU), routine and development expenditure. obtained from the Directorate General of Fiscal Balance and Finance. The analytical tool used is. (BMP). The results of this study indicate the Government of Bandar Lampung City in 2011 to 2015 able and relatively secure to make loans and not burden the local finances. Through the approach Debt Service Coverage Ratio Bandar Lampung city can use the funds of Rp. 653 billion in 2012, Rp. 862 billion in 2013, Rp. 966 billion in 2014 and in 2015 with Rp. 822 billion.

Keyword : Regional Finance, Loan Area

Judul Tesis : **ANALISIS KEMAMPUAN KEUANGAN
DAERAH KOTA BANDAR LAMPUNG
DALAM MELAKUKAN PINJAMAN**

Nama Mahasiswa : **Dwi Puspita Sari**

Nomor Pokok Mahasiswa : **1121021003**

Jurusan : **Magister Ilmu Ekonomi**

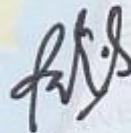
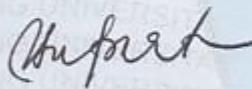
Fakultas : **Ekonomi dan Bisnis**

MENYETUJUI

1. Komisi Pembimbing

Pembimbing I

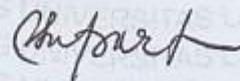
Pembimbing II



Dr. I Wayan Suparta, S.E., M.Si.
NIP 19611209 198803 1 003

Dr. Arivina Ratih Taher, S.E., M.M.
NIP 19800705 200604 2 002

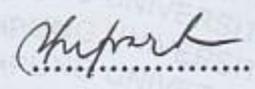
2. Ketua Program Studi Magister Ilmu Ekonomi

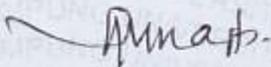


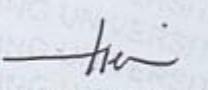
Dr. I Wayan Suparta, S.E., M.Si.
NIP 19611209 198803 1 003

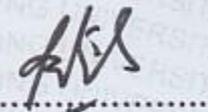
MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

1.1 Ketua Komisi Penguji : **Dr. I Wayan Suparta, S.E., M.Si.** 
(Pembimbing I)

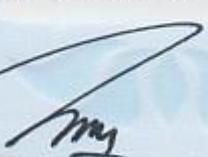
1.2 Anggota Komisi Penguji : **Dr. Toto Gunarto, S.E., M.Si.** 
(Penguji I)

1.3 Anggota Komisi Penguji : **Dr. Lies Maria Hamzah, S.E., M.Si.** 
(Penguji II)

1.4 Sekretaris : **Dr. Arivina Ratih Taher, S.E., M.M.** 
(Pembimbing II)

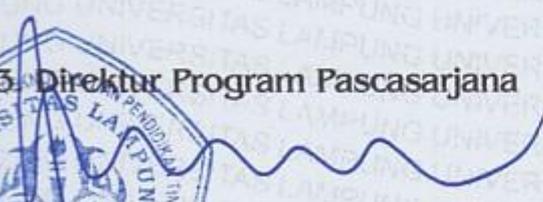
2. Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis




Prof. Dr. Satria Bangsawan, S.E., M.Si.
NIP 19610904 198703 1 011

3. Direktur Program Pascasarjana




Prof. Dr. Sudjarwo, M.S.
NIP 19530528 198103 1 002

Tanggal Lulus Ujian Tesis : **20 Oktober 2017**

PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME

"Saya yang bertanda tangan di bawah ini menyatakan bahwa tesis ini telah ditulis dengan sungguh-sungguh dan tidak merupakan penjiplakan hasil karya orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa pernyataan ini tidak benar maka saya sanggup menerima hukuman/sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku".

Bandar Lampung, 20 Oktober 2017



Dwi Puspita Sari

RIWAYAT HIDUP

Penulis dilahirkan di Bandar Lampung pada tanggal 11 Januari 1989. Sebagai anak kedua dari tiga bersaudara, buah cinta dari pasangan Bapak Sigit Trenggono dan Ibu Yenni Rina.

Pendidikan yang penulis tempuh Sekolah Dasar Negeri (SDN) 2 Teladan Rawa Laut Bandar Lampung diselesaikan pada tahun 2000. Sekolah Menengah Pertama Negeri (SMPN) 4 Bandar Lampung diselesaikan pada tahun 2003. Sekolah Menengah Atas YP Unila Bandar Lampung diselesaikan pada tahun 2006. Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam Universitas Lampung jurusan Ilmu Komputer diselesaikan pada tahun 2010.

Penulis terdaftar sebagai mahasiswa S-2 Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Lampung Program Studi Magister Ilmu Ekonomi pada tahun 2011 melalui jalur SBMPTN (Seleksi Bersama Masuk Perguruan Tinggi Negeri).

MOTTO :

*Kesuksesan hanya dapat diraih dengan segala upaya dan doa
Karena sesungguhnya nasib seorang manusia tidak akan
berubah dengan sendirinya tanpa berusaha*

Percayalah, Tuhan tidak pernah salah memberi Rezeki

Don't lose the faith, keep praying, keep trying!

PERSEMBAHAN

Dengan penuh rasa syukur Alhamdulillah, kupersembahkan karya kecilku ini untuk orang-orang yang kusayangi:

Orang tuaku

Sigit Trenggono dan Yenni Rina. Terima kasih atas semua doa, kasih sayang, pengorbanan dan kesabaran yang telah diberikan hingga mengantarkanku sampai saat ini. Tak cukup ku membalas cinta dan pengorbanan yang kalian berikan kepadaku.

Suamiku

Rachmad Iskandar Oki Putra. Terima kasih atas semua dukunganmu, kesabaranmu hingga saat ini.

Buah Hatiku

Aqila Ramadhani Putri. Terima kasih telah menjadi penyejuk hati, penyemangat serta penghibur dikala susah maupun senang.

Kakak dan Adikku,

Novita Puspasari dan Agustina Tribuana Sari. Terimakasih telah mendukung segala usahaku selama ini, menjadi penyemangatku dikala putus asa.

SANWACANA

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas limpahan rahmat dan hidayah- nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis dengan judul "Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Kota Bandar Lampung Dalam Melakukan Pinjaman Daerah". Sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan gelar Magister Sains Fakultas Ekonomi dan Bisnis di Universitas Lampung.

Penulis telah banyak menerima bantuan, dukungan, dan bimbingan dari berbagai pihak dalam menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati sebagai wujud rasa hormat dan penghargaan serta terimakasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Satria Bangsawan, S.E, M.Si. selalu Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Lampung.
2. Bapak Prof. Dr. Sudjarwo, M.S. selaku Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Lampung.
3. Bapak Dr. I Wayan Suparta, S.E, M.Si. selaku Ketua Jurusan Magister Ilmu Ekonomi dan juga selaku Pembimbing Utama yang telah meluangkan waktu dan pikiran untuk memberikan bimbingan, pengarahan, dan saran dalam proses penyusunan tesis ini hingga akhir kepada penulis.
4. Ibu Dr. Arivina Ratih Taher, S.E, M.M. selaku Pembimbing kedua yang juga telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, pengarahan, dan saran dalam proses penyusunan tesis ini hingga akhir kepada penulis.
5. Bapak Dr. Toto Gunarto, S.E., M.Si. selaku penguji pertama yang telah

memberikan saran dan masukan dalam penyelesaian tesis ini.

6. Ibu Dr. Lies Maria Hamzah, S.E, M.Si. Selaku penguji kedua yang telah memberikan saran dan masukan dalam penyelesaian tesis ini.
7. Bapak dan Ibu dosen Magister Ilmu Ekonomi yang telah membekali penulis dengan ilmu dan pengetahuan selama menjalani masa perkuliahan.
8. Teman-Teman seperjuanganku di MIE, yang telah mendukung penulis untuk menyelesaikan Tesis ini.
9. Teman-teman di kantor Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Lampung yang juga telah mendukung untuk menyelesaikan Tesis ini.

Semoga Allah SWT membalas semua kebaikan dan pengorbanan bapak, ibu dan teman-teman. Penulis menyadari bahwa tesis ini jauh dari kesempurnaan akan tetapi penulis berharap semoga karya ini berguna dan bermanfaat bagi kita semua.

Bandar Lampung, 20 Oktober 2017

Penulis

Dwi Puspita Sari

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|---|----------------|
| DAFTAR ISI | i |
| DAFTAR TABEL | ii |
| DAFTAR GAMBAR | iii |
| DAFTAR LAMPIRAN | iv |
| | |
| I. PENDAHULUAN | |
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Masalah Penelitian..... | 12 |
| C. Tujuan Penelitian..... | 13 |
| D. Manfaat Penelitian | 13 |
| | |
| II. TINJAUAN PUSTAKA | |
| A. Ketentuan Tentang Pinjaman Daerah..... | 14 |
| B. Pinjaman Daerah..... | 18 |
| C. Kapasitas Keuangan Pemerintah Daerah..... | 27 |
| D. Kapasitas Kelembagaan | 32 |
| E. Penelitian Terdahulu | 37 |
| F. Kerangka Penelitian | 38 |
| | |
| III. METODOLOGI PENELITIAN | |
| A. Ruang Lingkup Penelitian..... | 39 |
| B. Teknik Analisis Data..... | 41 |
| | |
| IV. HASIL DAN PEMBAHASAN | |
| A. Analisis Kontribusi dan Pertumbuhan Penerimaan Daerah Kota Bandar Lampung | 44 |
| B. Analisis Proporsi dan Perkembangan Pengeluaran Daerah Kota Bandar Lampung..... | 48 |
| C. Analisis Keuangan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam Melakukan Pinjaman Daerah | 50 |
| D. Analisis Jumlah Pinjaman Daerah yang Layak Menjadi Beban APBD..... | 53 |
| E. Analisis Kapasitas Kelembagaan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam Mengelola Pinjaman Daerah | 55 |
| | |
| V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI | |
| A. Kesimpulan..... | 57 |
| B. Rekomendasi..... | 58 |
| | |
| DAFTAR PUSTAKA | |

DAFTAR TABEL

| Tabel | Halaman |
|---|----------------|
| 1.1 Realisasi PAD Kota Bandar Lampung | 5 |
| 1.2 Realisasi Dana Perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan yang Sah..... | 6 |
| 1.3 Sumber Pinjaman, Penggunaan Pinjaman, dan Jumlah Pinjaman Kota Bandar Lampung..... | 11 |
| 1.4 Rasio Pinjaman Terhadap Pendapatan Daerah..... | 11 |
| 2.1 Kriteria dan Indikator Kapasitas Pengembalian Pinjaman Daerah | 37 |
| 2.2 Penelitian Terdahulu | 37 |
| 4.1 Kontribusi PAD, BD, SB/DAU terhadap Penerimaan Daerah Kota Bandar Lampung TA. 2011-2015..... | 45 |
| 4.2 Pertumbuhan PAD, BD, SB/DAU Kota Bandar Lampung TA. 2011- 2015..... | 47 |
| 4.3 Proporsi Pengeluaran Daerah Kota Bandar Lampung TA. 2011- 2015..... | 49 |
| 4.4 Perkembangan Pengeluaran Daerah Kota Bandar Lampung TA. 2011- 2015..... | 50 |
| 4.5 Kemampuan Kota Bandar Lampung dalam Mengembalikan Pinjaman Daerah TA. 2011-2015 | 52 |
| 4.6 Jumlah Pinjaman yang Diperbolehkan Bagi Kota Bandar Lampung TA. 2011-2015 | 54 |

DAFTAR GAMBAR

| Gambar | Halaman |
|---|----------------|
| 1.1 Realisasi PAD, BD, DAU Kota Bandar Lampung TA. 2011-2015..... | 46 |
| 4.2 Realisasi Pengeluaran Kota Bandar Lampung TA. 2011-2015..... | 49 |
| 4.3 Perkembangan Dana Netto Kota Bandar Lampung TA. 2011-2015.... | 53 |

DAFTAR LAMPIRAN**Halaman**

| | | |
|---|--|----|
| 1 | Belanja Pegawai, Pembangunan dan Penerimaan Umum | v |
| 2 | Data Realisasi APBD TA. 2011-2015..... | vi |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Cepatnya perubahan di bidang ekonomi, sosial dan politik dalam era reformasi ini, memiliki implikasi terhadap perubahan perilaku masyarakat, terutama yang berkaitan dengan tuntutan keinginan adanya transparansi pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah, demokratisasi dalam pengambilan keputusan, pemberian pelayanan oleh pemerintah yang lebih berorientasi pada kepuasan masyarakat dan penerapan hukum secara konsekuen. Implikasi dari adanya kewenangan urusan pemerintahan yang begitu luas yang diberikan kepada daerah dalam rangka otonomi daerah, dapat merupakan berkah bagi daerah namun pada sisi lain bertambahnya kewenangan daerah tersebut dapat menjadi beban bagi daerah, karena semakin bertambahnya urusan dan tanggung jawab pemerintahan daerah, sehingga perlu adanya persiapan di beberapa aspek, antara lain : sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sarana dan prasarana (Darumurti dan Rauta, 2000). Selain itu sebagian besar proyek-proyek dan kegiatan-kegiatan pemerintahan yang dulu ditangani dan dibiayai oleh pemerintah pusat sekarang akan menjadi beban pemerintah daerah.

Pamudji menegaskan bahwa Pemerintah Daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan (Kaho, 1998). Keuangan inilah yang merupakan salah

satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan demikian masalah keuangan merupakan masalah penting dalam setiap kegiatan pemerintah di dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah karena tidak ada kegiatan pemerintah yang tidak membutuhkan biaya, selain itu faktor keuangan ini merupakan faktor penting di dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya.

Pesatnya pembangunan daerah menuntut tersedianya dana, bagi pembiayaan pembangunan yang menyangkut perkembangan kegiatan fiskal yaitu alokasi, distribusi dan stabilisasi sumber-sumber pembiayaan yang semakin besar (Musgrave dan Musgrave, 1993). Tatanan pemerintah yang mengarah pada diperluasnya otonomi daerah, menuntut kemandirian daerah di dalam mengatur dan menetapkan kebijakan pemerintahan di daerah menurut prakasa dan aspirasi masyarakat. Untuk mempersiapkan kemandirian daerah tersebut, yang harus dilakukan daerah adalah dengan memperkuat struktur perekonomiannya sehingga pemerintah daerah harus dapat memiliki sumber-sumber keuangan yang memadai. Untuk itu pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola dan menggali sumber-sumber keuangannya agar dapat membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya.

Kebutuhan pembangunan sarana dan prasarana terus bertambah selaras dengan pertambahan penduduk perkotaan. Dana pembiayaan tersebut sering dirasakan sebagai aspek paling krusial, artinya pembiayaan pembangunan diletakkan sebagai variabel penentu terhadap keberhasilan suatu pembangunan. Usaha peningkatan

kebutuhan infrastruktur dan layanan penduduk yang lebih baik, baik secara kuantitas maupun kualitas mengalami hambatan pada keterbatasan dana dan hal ini sering digunakan sebagai alasan. Pembiayaan pembangunan daerah tercantum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Keuangan daerah identik dengan APBD. Keuangan daerah yang tergambar dari struktur dan substansi APBD menggambarkan tentang perkembangan kondisi keuangan terkini dari pemerintahan suatu daerah. APBD merupakan suatu gambaran tentang perencanaan keuangan daerah yang terdiri atas proyeksi penerimaan dan pengeluaran suatu pemerintah daerah dengan sumber pembiayaan apabila struktur anggarannya defisit dalam suatu periode tertentu (Saragih, 2003). Struktur anggaran daerah merupakan satu kesatuan yang terdiri dari:

1. Pendapatan Daerah, yakni semua penerimaan daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi hak Daerah;
2. Belanja Daerah, yakni semua pengeluaran Daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban Daerah; dan
3. Pembiayaan, yakni transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara Pendapatan dan Belanja Daerah (Mardiasmo, 2004).

Kemandirian keuangan daerah ini tidak diartikan bahwa setiap pemerintah daerah harus dapat membiayai seluruh kemampuannya dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), karena di samping PAD masih ada penerimaan lain sebagaimana tercantum dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara

Pemerintah Pusat dan Daerah disebutkan bahwa sumber penerimaan daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah dan lain-lain penerimaan yang sah. Sejalan dengan undang-undang tersebut maka pemerintah daerah dituntut untuk dapat meningkatkan pendapatannya di dalam pelaksanaan pembangunan daerah, sementara itu sumber pendapatan asli daerah untuk membiayai belanja daerah masih sangat rendah sehingga kemampuan pemerintah daerah untuk menyediakan dana pembangunan sangat terbatas, untuk menutupi kekurangan dana tersebut maka pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menggunakan dana pinjaman. Penggunaan dana pinjaman daerah ini sebagai salah satu sumber pilihan pembiayaan pembangunan di masa yang akan datang akan memegang peranan penting dan membuka peluang bagi daerah untuk melakukan pinjaman dari pihak luar sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Kota Bandar Lampung merupakan sebuah Kota yang menjadi Ibukota Provinsi Lampung. Kota Bandar Lampung merupakan pintu gerbang Pulau Sumatera sehingga Kota Bandar Lampung harus memiliki infrastuktur yang memadai. Untuk membangun infrastuktur yang memadai Pemerintah Kota Bandar Lampung harus dapat membiayai pembangunan yang ada di daerahnya saat ini. Dalam pelaksanaan pembangunan daerah, pemerintah Kota Bandar Lampung harus dapat menyediakan anggaran/dana investasi yang besar, dikarenakan jika hanya mengandalkan PAD (Pendapatan Asli Daerah) maka Pemerintah Kota Bandar Lampung tidak dapat mempercepat proses pembangunan daerah. Oleh Karena itu Pemerintah Kota Bandar Lampung memilih alternatif untuk melakukan Pinjaman Daerah. Pinjaman daerah ini

sendiri dilakukan agar pembangunan infrastruktur di lingkungan Kota Bandar Lampung dapat berjalan lancar dan tidak terhambat. Pinjaman daerah ini dapat digunakan untuk membiayai proyek yang bersifat *cost recovery* khususnya untuk kepentingan pelayanan masyarakat sehingga dapat meningkatkan pembangunan dan perekonomian daerah.

TABEL 1.1
TABEL REALISASI PAD KOTA BANDAR LAMPUNG
TA. 2011-2015 (dalam ribuan)

| Uraian | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| PAD | 162.818 | 298.696 | 360.698 | 273.702 | 270.628 |
| Pajak Daerah | 112.557 | 183.436 | 242.651 | 179.378 | 191.381 |
| Retribusi Daerah | 38.431 | 68.252 | 50.651 | 29.513 | 34.404 |
| Hasil Pengelolaan Kekayaan daerah yang dipisahkan | 5.631 | 6.862 | 8.237 | 8.919 | 9.484 |
| Lain-Lain PAD yang Sah | 6.198 | 40.144 | 59.158 | 55.890 | 35.357 |

Sumber : DJPK data diolah

PAD (Pendapatan Asli Daerah) Kota Bandar Lampung pada tahun 2011 sebesar Rp. 162.818.120 Triliyun dan pada tahun 2012 meningkat menjadi sebesar Rp. 298.696.062 Triliyun. Tahun 2013 Realisasi PAD meningkat kembali menjadi Rp. 360.698.350 Triliyun, tetapi pada tahun berikutnya mengalami penurunan menjadi sebesar Rp. 273.702.350 Triliyun pada tahun 2014 dan pada tahun 2015 kembali mengalami penurunan menjadi sebesar Rp. 270.628.288 Triliyun.

Komposisi terbesar dari dana Perimbangan Daerah adalah pos DAU, sedangkan komposisi lain adalah bagian pos lain-lain pendapatan yang sah serta pos dana Bagi Hasil Pajak. Untuk komposisinya dapat dilihat pada Tabel 1.2 berikut ini .

TABEL 1.2
TABEL REALISASI DANA PERIMBANGAN DAN LAIN-LAIN
PENDAPATAN YANG SAH
TA. 2011-2015 (dalam ribuan)

| Uraian | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Total | 1.025.053 | 1.160.775 | 1.327.713 | 1.074.972 | 1.168.386 |
| Dana Perimbangan | 747.009 | 901.841 | 992.894 | 835.379 | 852.787 |
| Dana Bagi Hasil Pajak | 63.659 | 67.248 | 45.783 | 36.936 | 34.454 |
| Dana Bagi Hasil Bukan Pajak | 18.595 | 21.436 | 17.267 | 17.401 | 9.506 |
| Dana Alokasi Umum | 625.642 | 762.664 | 864.816 | 768.189 | 791.754 |
| Dana Alokasi Khusus | 39.112 | 50.491 | 65.028 | 12.852 | 17.071 |
| Lain-Lain Pendapatan yang Sah | 278.043 | 258.934 | 334.818 | 239.592 | 315.599 |

Sumber : DJPK data diolah

Pemerintah mengatur jalannya perekonomian dengan cara menentukan besarnya penerimaan dan pengeluaran pemerintah setiap tahunnya, yang tercermin dalam dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk nasional dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk daerah atau regional (Sadono Sukirno, 2000). Tujuan dari kebijakan fiskal ini adalah dalam rangka menstabilkan harga, tingkat output, maupun kesempatan kerja dan memacu atau mendorong pertumbuhan ekonomi.

Untuk menentukan apakah suatu daerah tersebut layak atau tidak untuk melakukan pinjaman dan besaran pinjaman, diperlukan adanya analisis untuk menghitung kemampuan keuangan daerah dan menentukan besarnya pinjaman, serta batas maksimum pinjaman yang diperbolehkan. Karena dengan adanya pinjaman daerah berarti terdapat kewajiban dari pemerintah daerah untuk mengembalikan berupa angsuran pokok pinjaman yang disertai dengan bunga, biaya administrasi dan denda, sehingga pemerintah daerah harus hati-hati apabila akan melakukan pinjaman.

Menurut PP.no. 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah, dasar pemberian pinjaman adalah diukur dari kemampuan daerah itu sendiri dalam menghimpun penerimaan selama periode tertentu yang didasarkan atas jumlah penerimaan asli daerah. Di Indonesia dasar penerimaan ini diatur dalam ketentuan tersendiri oleh pemerintah pusat dan rasionya adalah minimal pemerintah daerah memiliki DSCR sebesar 2,5. DSCR ini sendiri adalah merupakan perbandingan antara penjumlahan Pendapatan Asli Daerah (PAD), bagian daerah dari pajak bumi dan bangunan, bea perolehan atas tanah dan bangunan serta penerimaan sumber daya alam dan bagian daerah lainnya seperti pajak penghasilan perorangan, Dana Alokasi Umum (DAU) setelah dikurangi belanja wajib dengan penjumlahan angsuran pokok, bunga dan biaya lainnya yang telah jatuh tempo. Pinjaman yang diberikan mempunyai tenggang waktu yang cukup lama dengan tingkat bunga yang rendah serta memiliki *grace periode* yang bervariasi. Sedangkan dalam hal ambang batas pelunasan hutang pinjaman yang merupakan tolak ukur yang dipergunakan oleh pemerintah pusat (Departemen Dalam Negeri) yaitu untuk mengendalikan jumlah pinjaman pemerintah daerah

yaitu angka ambang batas untuk satu tahun dibatasi sampai 15% dari penerimaan pembangunan pemerintah daerah pada tahun yang bersangkutan.

Dana pinjaman sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan telah dimanfaatkan oleh pemerintah daerah di Indonesia. Sampai dengan tahun anggaran 1997-1998 pinjaman daerah tingkat I mencapai Rp 53,1 miliar dan pemerintah daerah tingkat II seluruh Indonesia menggunakan dana pinjaman sebesar Rp 149,5 miliar. Fasilitas dana pinjaman tersebut kebanyakan dimanfaatkan oleh daerah-daerah tingkat II di Jawa, sedangkan di daerah tingkat II di luar Jawa menggunakan sumber dana pinjaman yang jumlahnya relatif lebih sedikit (Nota Keuangan 1991-2000 dalam Elmi; 2002) .

Beberapa peneliti yang telah melakukan penelitian di beberapa daerah menghasilkan beberapa opini untuk pinjaman daerah ini. Salah satunya adalah Yulinawati (1999) yang mencoba melihat mengenai dampak pinjaman daerah terhadap PDS (Penerimaan Daerah Sendiri) dan PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) di Kabupaten Lampung Tengah. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pinjaman daerah untuk pembangunan infrastruktur memperlihatkan dampak positif terhadap PDS (Penerimaan Daerah Sendiri) dan PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) di Kabupaten Lampung Tengah. Menurut (Joestamadji, 2000) mengenai dampak pinjaman daerah terhadap PAD (Pendapatan Asli Daerah) dan PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) di Kota Surabaya menunjukkan bahwa pinjaman daerah mempunyai pengaruh yang positif terhadap PAD dan PDRB. Selanjutnya menurut (Lutfiati, 2001) yang melakukan penelitian mengenai kemampuan keuangan daerah

di dalam melakukan pinjaman di Kabupaten Kediri. Dari hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa keuangan daerah Kabupaten Kediri mampu memberikan dana netto yang disisihkan untuk membayar pokok dan bunga pinjaman sehubungan dengan pelaksanaan pembangunannya. Sedangkan menurut (Kim, 1997) yang telah melakukan penelitian di Korea selama periode 1970 sampai dengan 1991 menyimpulkan bahwa peranan sektor-sektor publik lokal di kawasan pertumbuhan ekonomi regional di negara korea adalah pertama peranan pemerintah daerah pada pertumbuhan ekonomi regional telah menjadi sangat signifikan, pungutan pajak lokal dan pendapatan daerah tidak kena pajak memiliki efek negatif pada tingkat pertumbuhan ekonomi, konsumsi pemerintah daerah secara khusus cenderung berdampak positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi regional. Dampak secara netto sektor umum daerah memberi tingkat pertumbuhan ekonomi regional sebesar 14,4%. Kedua peranan pemerintah dalam faktor pendorong berdampak ganda (*multiplier effect*), di mana investasi pemerintah daerah jauh lebih besar daripada konsumsi pemerintah daerah. (Alimudin et al, 2013) melakukan penelitian DSCR (*Debt Service Coverage Ratio*) di Provinsi Sulawesi Selatan, beberapa daerah seperti Jeneponto dan Kabupaten Maros melampaui batas pinjaman yang dipersyaratkan dari pemerintah, yaitu kurang dari 6%, sedangkan dua Kabupten tersebut mempunyai rasio pinjaman sebesar 24,66% dan 8,46%. Apabila rasio pinjaman antara anggaran dan realisasi penerimaan pinjaman di atas 6%, maka harus mendapatkan persetujuan dahulu dari Menteri Keuangan.

Pemerintah Kota Bandar Lampung pada tahun 2012-2013 mengalokasikan dana untuk pembangunan *flyover* sebanyak 2 titik yaitu di jalan Pangeran Antasari-Pangeran Tirtayasa dan Jalan Sultan Agung-Ryacudu yang dananya berasal dari Pinjaman Daerah dari Pusat Investasi Pemerintah (PIP). Sedangkan pada tahun 2013-2015 Pemerintah Kota Bandar Lampung kembali mengalokasikan dana untuk pembangunan 2 *flyover* yaitu di jalan Gajahmada-Juanda dan Jalan Ki Maja-Ratu Dibalau, dana yang digunakan bersumber dari dana APBD Kota Bandar Lampung tahun 2015. Pada tahun 2012 Pemerintah Kota Bandar Lampung menetapkan pinjaman daerah sebesar Rp. 96 Milyar dengan rincian sebagai berikut :

1. Untuk pembangunan 2 (dua) jembatan layang (*flyover*) sebesar Rp. 62.500.000.000,-
2. Untuk pelebaran 7 (tujuh) ruas jalan sebesar Rp. 33.500.000.000,-
3. Sumber Pinjaman daerah berasal dari Pusat Investasi Pemerintah.

Jangka waktu pembayaran pengembalian Pinjaman Daerah adalah 5 (lima) Tahun termasuk masa tenggang (*grace period*) 18 (delapan belas bulan). Sedangkan besarnya bunga pinjaman daerah sebesar 7,75% dengan jenis bunga *fixed rate*. (Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung tahun 2012 tentang pinjaman Daerah)

TABEL 1.3
SUMBER PINJAMAN, PENGGUNAAN PINJAMAN DAN JUMLAH
PINJAMAN KOTA BANDAR LAMPUNG
TA. 2011-2015 (dalam rupiah)

| Tgl dan naskah Perjanjian | Sumber Pinjaman | Masa Pinjaman | Tkt. Suku Bunga | Penggunaan Pinjaman | Jumlah Pinjaman |
|----------------------------------|---------------------------------|----------------------|------------------------|---|------------------------|
| Perda No. 5 Tahun 2012 | PIP (Pusat Investasi Pemerintah | 5 Tahun | 7,75% | Pembangunan Fly Over dan Pelebaran 7 ruas jalan | 96.000 |

Sumber : Perda Kota Bandar Lampung

Rasio pinjaman terhadap pendapatan APBD merupakan batas pinjaman yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 137/PMK.07/2012 yaitu sebesar kurang 6% dari total Pendapatan daerah untuk masing-masing pemerintah daerah. Perhitungan rasio pinjaman terhadap pendapatan APBD dalam Tahun Anggaran 2012 dari anggaran dan realisasi untuk masing-masing daerah dalam Kota Bandar Lampung dapat dilihat dalam Tabel 1.4 berikut .

TABEL 1.4
RASIO PINJAMAN TERHADAP PENDAPATAN DAERAH
ANGGARAN DAN REALISASI PENERIMAAN PINJAMAN
KOTA BANDAR LAMPUNG
TA. 2011-2015 (dalam rupiah)

| No | Tahun | Anggaran\\ | | | Realisasi | | |
|-----------|--------------|-------------------------|----------------------------|-------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------|
| | | Total Pendapatan | Penerimaan Pinjaman | % Pinjaman | Total Pendapatan | Penerimaan Pinjaman | % Pinjaman |
| 1 | 2011 | 1.044.170 | - | - | 1.187.871 | - | - |
| 2 | 2012 | 1.353.964 | - | - | 1.459.471 | 96.000 | 6,58 |
| 3 | 2013 | 509.773 | - | - | 1.688.412 | - | - |
| 4 | 2014 | 621.484 | - | - | 1.348.674 | - | - |
| 5 | 2015 | 731.986 | - | - | 1.439.015 | - | - |

Sumber : DJPK data diolah

Dari Tabel 1.4 tersebut dapat dilihat bahwa Kota Bandar Lampung tidak menganggarkan penerimaan pinjaman daerah tetapi terdapat dari realisasi sebesar Rp. 96 milyar. Tabel 1.4 juga memperlihatkan bahwa dari sisi anggaran, Kota Bandar Lampung memiliki rasio pinjaman sebesar 6,58%, untuk itu Kota Bandar Lampung memenuhi tidak memenuhi syarat batas pinjaman yang ditentukan oleh PMK sehingga harus mendapatkan persetujuan dahulu dari Menteri Keuangan.

B. Masalah Penelitian

Persoalan yang dihadapi pemerintah daerah adalah seberapa besar kemampuan daerah untuk mengembalikan pinjaman tersebut sehingga diharapkan dimasa-masa berikutnya tidak membebani keuangan daerah dan tidak terjadi tunggakan pinjaman. Untuk melakukan pinjaman sebaiknya pemerintah daerah mempertimbangkan dan menyeleksi pinjamannya berdasarkan manfaat dan skala prioritas pembangunan. Jadi pinjaman daerah perlu memperhatikan kapasitas daerah dalam mengembalikan pinjaman tersebut, baik dari segi kemampuan keuangan daerah maupun dari segi kesiapan lembaga yang mengelola agar tidak terjadi tunggakan dalam pengembalian pinjaman daerah. Dari rumusan masalah tersebut di atas pertanyaan penelitian yang dapat diangkat dalam studi ini antara lain :

1. Bagaimana kemampuan keuangan pemerintah Kota Bandar Lampung dalam melakukan pinjaman?
2. Berapa besarnya pinjaman layak yang dapat dilakukan oleh pemerintah Kota Bandar Lampung?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan yang telah dikemukakan diatas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kemampuan keuangan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam melakukan pinjaman
2. Untuk menentukan dan menganalisis besarnya pinjaman yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung

D. Manfaat Penelitian

1. Sebagai bahan pengambilan keputusan di Lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam memperkaya kajian tentang keuangan daerah khususnya dalam melakukan pinjaman daerah sebagai salah satu sumber investasi untuk membiayai pelaksanaan pembangunan
2. Sebagai bahan masukan dan informasi bagi Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam memberi arah atau alternatif kebijakan yang berkaitan dengan pelaksanaan pinjaman daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Ketentuan tentang Pinjaman Daerah

Konsep dasar pinjaman daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 pada prinsipnya diturunkan dari Undang-Undang (UU) Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dalam UU tersebut disebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, untuk memberikan alternatif sumber pembiayaan bagi pemerintah daerah dan mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman. Namun demikian, mengingat pinjaman memiliki berbagai risiko seperti risiko kesinambungan fiskal, risiko tingkat bunga, risiko pembiayaan kembali, risiko kurs, dan risiko operasional, maka Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal nasional menetapkan batas-batas dan rambu-rambu pinjaman daerah.

Selain itu, dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bab V mengenai Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Bank Sentral, Pemerintah Daerah, serta Pemerintah/Lembaga Asing disebutkan bahwa selain mengalokasikan Dana Perimbangan kepada Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau hibah kepada Pemerintah Daerah. Dengan

demikian, pinjaman daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Mengingat sifat pinjaman yang mempunyai potensi untuk menambah beban publik dalam membayar bunga, maka pinjaman yang dianggarkan dalam APBD dibatasi oleh Peraturan Menteri Keuangan tiap tahunnya. PMK Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah mengatur beberapa prinsip dasar dari pinjaman daerah di antaranya sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah dapat melakukan Pinjaman Daerah.
2. Pinjaman Daerah harus merupakan inisiatif Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan kewenangan Pemerintah Daerah.
3. Pinjaman daerah merupakan alternatif sumber pendanaan APBD yang digunakan untuk menutup defisit APBD, pengeluaran pembiayaan, dan/atau kekurangan kas.
4. Pemerintah Daerah dilarang melakukan pinjaman langsung kepada pihak luar negeri.
5. Pemerintah Daerah tidak dapat memberikan jaminan terhadap pinjaman pihak lain.
6. Pinjaman Daerah dilakukan berdasarkan kesepakatan bersama antara pemberi pinjaman dan Pemerintah Daerah sebagai penerima pinjaman yang dituangkan dalam perjanjian pinjaman.
7. Pendapatan daerah dan/atau barang milik daerah tidak boleh dijadikan jaminan pinjaman daerah.

8. Proyek yang dibiayai dari Obligasi Daerah beserta barang milik daerah yang melekat dalam proyek tersebut dapat dijadikan jaminan Obligasi Daerah.
9. Seluruh penerimaan dan pengeluaran dalam rangka Pinjaman Daerah dicantumkan dalam APBD.

Pinjaman sebagai alternatif sumber pendanaan mempunyai risiko antara lain:

1. Risiko Kestinambungan Fiskal, pinjaman yang terlalu excessive dapat mempengaruhi kestinambungan fiskal (APBN/APBD).
2. Risiko Nilai Tukar, berupa risiko terhadap perubahan kurs valuta asing.
3. Risiko Perubahan Tingkat Bunga (interest rate risk), merupakan risiko yang timbul akibat adanya fluktuasi tingkat suku bunga pinjaman, terutama untuk pinjaman dengan tingkat suku bunga mengambang (floating interest rate).
4. Risiko Pembiayaan Kembali (refinancing risk), merupakan risiko yang terkait dengan struktur jatuh tempo pinjaman.
5. Risiko Operasional (operational risk), mencakup berbagai bentuk risiko yang berbeda termasuk di dalamnya adanya kesalahan transaksi pada berbagai tahapan pelaksanaan pinjaman, kelemahan dalam pengawasan/sistem internal, adanya bencana alam, dan sebagainya.

Persyaratan umum bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan pinjaman menurut PMK Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah adalah sebagai berikut:

1. Jumlah sisa pinjaman daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya. Penerimaan umum APBD tahun sebelumnya adalah seluruh

penerimaan APBD tidak termasuk Dana Alokasi Khusus, Dana Darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain yang kegunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu.

2. Memenuhi ketentuan rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman yang ditetapkan oleh Pemerintah. Nilai rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman (Debt Service Coverage Ratio/DSCR) paling sedikit 2,5 (dua koma lima). DSCR ini sendiri adalah merupakan perbandingan antara penjumlahan Pendapatan Asli Daerah (PAD), bagian daerah dari pajak bumi dan bangunan, bea perolehan atas tanah dan bangunan serta penerimaan sumber daya alam dan bagian daerah lainnya seperti pajak penghasilan perorangan, Dana Alokasi Umum (DAU) setelah dikurangi belanja wajib dengan penjumlahan angsuran pokok, bunga dan biaya lainnya yang telah jatuh tempo. DSCR dihitung dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{DSCR} = \frac{\text{PAD} + (\text{DBH} - \text{DBHDR}) + \text{DAU} - \text{BW}}{\text{Angsuran Pokok Pinjaman} + \text{Bunga} + \text{Biaya Lain}} \quad 2,5$$

3. Dalam hal Pinjaman Daerah diajukan kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah harus tidak mempunyai tunggakan atas pengembalian pinjaman yang bersumber dari Pemerintah.
4. Khusus untuk Pinjaman Jangka Menengah dan Jangka Panjang wajib mendapatkan persetujuan dari DPRD.

B. Pinjaman Daerah

1. Pentingnya Pinjaman Daerah

Menurut PP Nomor: 107 Tahun 2000, pinjaman daerah berarti semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang dan manfaat bernilai uang sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek yang lazim terjadi dalam perdagangan. Pinjaman dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui akumulasi modal/investasi atau pengeluaran Pemerintah dalam membiayai pembangunan. Hal ini sesuai yang dikemukakan oleh Todaro (1997) bahwa terdapat tiga faktor komponen utama yang menggerak pertumbuhan ekonomi, yaitu: akumulasi modal, pertumbuhan penduduk, dan kemajuan teknologi.

Menurut Bachrul (2002), sumber dana pinjaman sebagai pembentuk modal pembangunan (*capital improvement for sustainable development*). Dana pinjaman daerah terutama digunakan untuk investasi yang produktif, seperti pada sektor pertanian, perkebunan, pertambangan dan pembangunan industri yang juga menciptakan lapangan pekerjaan di daerah. Dana Pinjaman tidak dipergunakan untuk keperluan konsumtif, tetapi digunakan untuk membiayai proyek yang produktif dan membuka lapangan pekerjaan. Keberhasilan proyek pembangunan daerah selanjutnya akan meningkatkan pendapatan daerah, meningkatkan taraf hidup masyarakat dan melakukan pembangunan yang berkesinambungan (*sustainable development*).

Pinjaman Pemerintah Daerah digunakan untuk proyek-proyek yang dapat menghasilkan pendapatan dengan maksud agar Pemerintah Daerah yang bersangkutan mampu mengembalikan modal pokok pinjaman beserta bunganya. Pinjaman Daerah dipergunakan untuk berbagai tujuan dan sebagian besar dipergunakan untuk membiayai pembangunan perkotaan (Kunarjo, 2002). Menurut Devas (1989) ada beberapa alasan mengapa pinjaman daerah dipergunakan untuk daerah perkotaan. *Pertama*, sektor kota mencakup banyak sekali kegiatan yang memungkinkan pemerintah menebus biaya yang telah dikeluarkan; *kedua*, wilayah kota paling banyak menghasilkan penerimaan; *ketiga*, lembaga pemberi pinjaman seperti Bank Dunia, yang bekerja atas dasar asas pinjaman dibayar dari penerimaan dan terlibat disektor ini.

Menurut Hill (1999), pinjaman dapat diperbolehkan jika tidak menyebabkan distorsi dalam faktor dan pasar barang dan dana pinjaman ini digunakan secara produktif. Sedangkan maksud dan tujuan pemerintah daerah melakukan pinjaman adalah:

1. Untuk menutup kebutuhan dana (*cash*) jangka pendek;
2. Untuk membiayai kekurangan dana anggaran tahunan berupa biaya rutin dan beban hutang;
3. Untuk membeli pabrik dan peralatan dengan unsur jangka menengah; (4) Untuk membiayai investasi yang diharapkan dapat menghasilkan penerimaan daerah;
4. Untuk membiayai pembangunan modal jangka panjang (Davey, 1988).

1.1 Sumber-Sumber Pinjaman Daerah

Menurut Riphat dan Hutahean (1997), sumber pinjaman daerah secara teoritis dapat dikelompokkan menjadi sembilan jenis, yaitu:

1. Pinjaman dari pemerintah yang lebih tinggi;
2. Pinjaman dari lembaga keuangan internasional;
3. Pinjaman dari bank kredit pusat (*Central Credit Bank*) atau dana pinjaman pusat (*Central Loan Fund*);
4. Penerbitan saham atau obligasi daerah;
5. Pinjaman atau penarikan uang melebihi saldo bank (*overdraft*);
6. Pinjaman dengan jaminan aset pemerintah daerah;
7. Pinjaman dari dana cadangan sendiri (*internal reserve fund*);
8. Pinjaman dalam bentuk pembelian atas sewa peralatan; dan
9. Pembiayaan pendahuluan pembangunan proyek oleh kontraktor.

Namun kenyataannya sumber dana pinjaman daerah di Indonesia baru dapat dikelompokkan menjadi pinjaman dari pemerintah pusat atau Rekening Pembangunan Daerah (RPD) dan pinjaman non RPD. Sumber dana RPD selain berasal dari dana sendiri (*revolving fund*) dan APBN, juga berasal dari dari luar negeri yang disalurkan ke daerah dengan prosedur *Subsidiary Loan Agreement* (SLA). Pinjaman non RPD adalah pinjaman yang bersumber dari dalam negeri diluar RPD, seperti pinjaman dari BPD (Halim, 2004).

Sedangkan menurut Dave (1988) sumber dan metode pinjaman yang dilakukan

oleh pemerintah daerah yaitu:

1. Pinjaman yang bersumber dari pemerintah yang lebih tinggi;
2. Pinjaman dari badan-badan internasional bank dunia, Bank Pembangunan Amerika Latin, Bank Asia Afrika, dan bantuan bilateral, biasanya pinjaman ini diberikan kepada pemerintah pusat negara yang bersangkutan;
3. Pinjaman yang berasal dari Bank Sentral atau dana pinjaman untuk pemerintah daerah;
4. Suku bunga dari *bonds* atau *stock* lazimnya berdasarkan tanggal (saat) jatuh tempo waktu pinjaman tersebut;
5. Pinjaman jangka pendek yang diberikan oleh bank tabungan umum atau bank komersial;
6. Pinjaman hipotek atas harta tetap;
7. Pinjaman internal yang berasal dari dana cadangan misalnya dana pensiun atau dana-dana untuk biaya penggantian pabrik dan peralatan lainnya;
8. Dana untuk sewa beli peralatan; dan
9. Dana kontraktor untuk pembangunan proyek-proyek.

Terdapat berbagai sumber pinjaman yang diterapkan di berbagai negara, antara lain (LPEM-UI, 2004):

1. Pemerintah Pusat

Di beberapa negara, pemerintah pusat merupakan sumber utama pinjaman.

2. Pasar Modal

Terdapat negara yang sebagian besar sumber pinjaman daerahnya berasal dari pasar modal, seperti Amerika Serikat yang sebagian besar pinjaman daerah dalam bentuk obligasi.

3. Lembaga Kredit/Bank Khusus

Di beberapa negara lain terdapat lembaga yang dibentuk oleh pemerintah pusat untuk memberikan pinjaman kepada daerah, seperti *Public Works Loan Board* di Inggris, *Local Authorities Loan Fund* di Kenya, *Fondacomun* di Venezuela, *Credit Foncier* di Perancis dan sebagainya. Selain itu di negara-negara lain terdapat bank yang mengkhususkan diri pada kredit untuk pemerintah daerah, seperti *Municipal Credit Bank (Gemeente Banken)* di Belanda dan Belgia, serta *Illier* di Turki.

4. Lembaga Bank/Bukan Bank

Lembaga bank dan bukan bank juga dapat menjadi sumber dana pinjaman daerah.

5. Luar Negeri

Sumber pinjaman yang berasal dari luar negeri berasal dari negara asing (bilateral) maupun lembaga keuangan internasional (multilateral). Sesuai ketentuan PP No. 107 Tahun 2000 pasal 2, pinjaman daerah dapat bersumber dari dalam negeri dan luar negeri. Pinjaman daerah dari dalam negeri bersumber dari pemerintah pusat, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, masyarakat, dan sumber lainnya. Pinjaman daerah

dari luar negeri dapat berupa pinjaman bilateral dan multilateral.

1.2 Proses Pinjaman Daerah

Menurut ketentuan PP No. 107 Tahun 2000, proses pinjaman daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah dalam melakukan pinjaman terlebih dahulu harus mendapat persetujuan dari DPRD (pasal 11 ayat 1 beserta penjelasannya);
2. Usul pinjaman disampaikan kepada calon pemberi pinjaman yang telah dipilih sesuai dengan prosedur dan persyaratan yang ditetapkan oleh masing-masing pemberi pinjaman. Dalam hal pinjaman bersumber dari pemerintah pusat, daerah mengajukan usulan kepada Menteri Keuangan disertai surat persetujuan DPRD, studi kelayakan, dan dokumen lain yang diperlukan (pasal 12 ayat 1);
3. Pemberi pinjaman mengadakan penilaian/evaluasi atas usul pinjaman tersebut sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh masing-masing pemberi pinjaman.
4. Apabila usulan pinjaman disetujui, kemudian dituangkan dalam Surat Perjanjian Pinjaman yang ditandatangani atas nama daerah oleh Kepala Daerah dengan pemberi pinjaman. Dalam hal pinjaman berasal dari pemerintah pusat, perjanjian pinjaman ditandatangani oleh Menteri Keuangan selaku pemberi pinjaman (pasal 11 dan 12).

Pemberian pinjaman kepada daerah yang bersumber dari pinjaman luar negeri dilaksanakan melalui prosedur penerusan pinjaman (*two-step loan*) dan telah diterbitkan Keputusan Menteri Keuangan No. 35/KMK.07/2003 tentang perencanaan, pelaksanaan/penatausahaan, dan pemantauan penerusan pinjaman luar negeri pemerintah kepada daerah.

1.3 Kemampuan Melakukan Pinjaman

Kemampuan suatu organisasi pemerintah atau organisasi nir laba untuk memperoleh pinjaman harus dilihat dari beberapa informasi keuangan yang menggambarkan kondisi keuangan organisasi tersebut. Beberapa informasi keuangan tersebut adalah sebagai berikut (Ingram, 1991):

1. *Debt service capacity*, merupakan kemampuan suatu unit organisasi memenuhi *debt service* yang diperlukan. *Debt service* didefinisikan sebagai jumlah pembayaran tahunan dari pokok pinjaman dan bunganya yang harus dilunasi. Hal tersebut dapat diukur dengan cara menghitung pendapatan tahunan suatu organisasi dibagi dengan *debt service*.
2. *Revenue stability*, mengukur kemampuan unit organisasi untuk mendukung *debt service* yang diperlukan dengan mempertimbangkan *stability* sumber-sumber penerimaan yang diperoleh. Tingkat sensitivitas penerimaan tersebut dapat dilihat dengan cara mengukur hubungan yang lalu antara penerimaan dengan indikator ekonomi seperti pendapatan perkapita, tingkat pengangguran atau indikator-indikator produksi suatu organisasi/daerah.

3. *Rate of public service*, informasi tentang beban tarif penting untuk menentukan kemampuan organisasi dalam menambah penerimaan yang dibutuhkan di masa yang akan datang.
4. *Reserve fund*, merupakan rekening investasi untuk menghimpun sumber-sumber yang dapat digunakan menutup *debt service* apabila kondisi keuangan dalam keadaan darurat. Rasio dari jumlah rekening, investasi yang tersedia terhadap kewajiban pembayaran pinjaman tahunan merupakan ukuran perlindungan yang tersedia bagi investor.
5. *Liquidity*, merupakan ukuran kemampuan suatu unit organisasi dalam mengelola uang kas untuk memenuhi kebutuhan operasional.
6. *Other indications*, yaitu data lain yang dapat diukur berkaitan dengan atribut ekonomi suatu organisasi dan kondisi wilayah organisasi tersebut berada, seperti kualitas pengelolaan pinjaman, perjanjian pinjaman dan pemeriksa independen (*Independent Auditor*).

Jika besarnya pinjaman daerah yang digunakan untuk pembiayaan investasi bersifat *cost recovery*, maka tidak menjadi masalah sepanjang yang dibiayai dari pinjaman tersebut mampu memberikan tingkat pengembalian yang menguntungkan, akan tetapi apabila pinjaman yang digunakan untuk pembiayaan investasi tidak bersifat *cost recovery*, maka harus ditentukan ambang batas jumlah maksimum tertentu agar di masa mendatang pemerintah daerah tidak terbebani dalam pembayaran kembali pinjaman tersebut. Sampai saat ini pemerintah

daerah di Indonesia belum memiliki informasi keuangan daerah dalam melakukan pinjaman seperti yang dikemukakan oleh Ingram (1991). Untuk itu penilaian kemampuan keuangan daerah dalam memperoleh pinjaman jangka panjang wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut:

1. Menurut PP No. 107 Tahun 2000 jumlah kumulatif pokok pinjaman daerah yang wajib dibayar tidak melebihi 75 persen dari jumlah Penerimaan Umum APBD tahun sebelumnya. Penerimaan Umum APBD adalah seluruh penerimaan APBD tidak termasuk Dana Alokasi Khusus, Dana Darurat, dana pinjaman lama dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu.
2. Menurut PP No. 107 Tahun 2000 *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) paling sedikit 2,5 (dua setengah). DSCR merupakan perbandingan antara penjumlahan PAD, Bagian Daerah (BD) dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), penerimaan Sumber Daya Alam dan bagian daerah lainnya serta DAU setelah dikurangi Belanja Wajib (BW), dengan penjumlahan angsuran pokok, bunga dan biaya lainnya.

Sedangkan untuk memperoleh pinjaman jangka pendek wajib memenuhi ketentuan bahwa menurut PP No. 107 Tahun 2000 jumlah pinjaman maksimum jangka pendek adalah $\frac{1}{6}$ (satu per enam) dari jumlah belanja APBD tahun anggaran yang berjalan.

C. Kapasitas Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kapasitas berarti kemampuan. Kriteria penting untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga adalah kemampuan *self supporting* dibidang keuangan. Faktor keuangan merupakan faktor yang penting dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Keadaan keuangan daerah menentukan bentuk dan ragam yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah. Mamesah (1995) mengemukakan secara sederhana keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, dapat berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/ dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai dengan ketentuan /peraturan perundangan yang berlaku.

Keuangan daerah identik dengan APBD. Pembiayaan pembangunan daerah adalah seluruh pengeluaran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk membiayai kegiatan pembangunan yang dilakukan atau dikelola langsung oleh aparatur pemerintah melalui APBD (Kartasmita, 1997). Menurut Kunarjo (2002) APBD menggambarkan kemampuan daerah dalam memobilisasikan potensi keuangannya. Sementara Mamesah (1995) mengemukakan bahwa APBD merupakan perencanaan operasional keuangan Pemerintah Daerah dimana pada satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan yang dilakukan daerah dalam satu tahun anggaran tertentu

dan di pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran kegiatan dimaksud.

Struktur anggaran daerah merupakan satu kesatuan yang terdiri dari:

1. Pendapatan Daerah;
2. Belanja Daerah; dan
3. Pembiayaan.

Pembiayaan adalah transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah (Mardiasmo, 2002).

1. Pendapatan Daerah

Menurut UU No. 32 Tahun 2004, pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Menurut Davey (1988) pembiayaan pemerintah daerah diperoleh dari beberapa sumber penerimaan pemerintah :

1. Alokasi dari pemerintah pusat

Sumber-sumber tersebut seringkali dinyatakan sebagai 'pemindahan' (transfer) dan meliputi beberapa jenis, yaitu:

- a) Anggaran Pusat (*votes*), dalam konteks keuangan daerah, *vote* merupakan suatu jumlah yang dialokasikan untuk tujuan tertentu, yang dapat melibatkan Pemerintah Daerah mengadakan pengeluaran sampai jumlah yang ditetapkan;
- b) Bantuan Pusat (*grants*), merupakan pemindahan uang tunai kepada Pemerintah Daerah yang mempunyai pembukuan mandiri;

- c) Bagi Hasil Pajak, adalah pembagian hasil pajak yang dikumpulkan secara terpusat;
- d) Pinjaman, merupakan alokasi pusat kepada Pemerintah Daerah, terutama lazim digunakan untuk membiayai perusahaan-perusahaan pembangunan (*development corporations*), untuk investasi modal dan untuk menutup pinjaman jangka pendek;
- e) Penyertaan modal, adalah investasi Pemerintah Pusat berupa penyertaan modal pada suatu Pemerintah Daerah.

2. Perpajakan

Pemerintah Daerah dapat memperoleh pendapatan dari perpajakan dengan tiga cara, yaitu pembagian hasil pajak-pajak yang dikenakan dan dipungut oleh Pemerintah Pusat, memungut tambahan pajak yang telah dipungut dan dikumpulkan oleh Pemerintah Pusat dan pungutan-pungutan yang dikumpulkan dan ditahan oleh Pemerintah Daerah sendiri.

3. Retribusi (*Charging*)

Retribusi dibayar langsung oleh mereka yang menikmati suatu pelayanan dan biasanya dimaksudkan untuk menutup seluruh atau sebagian dari biaya pelayanannya.

4. Pinjaman

Maksud melakukan pinjaman antara lain membiayai defisit anggaran, membiayai investasi yang diharapkan menghasilkan pendapatan, membiayai pembangunan proyek jangka panjang.

5. Perusahaan (Badan Usaha)

Pemerintah Daerah mungkin memperoleh penerimaan dari pengoperasian perusahaan komersial atau perusahaan produksi. Menurut UU No. 33 Tahun 2004 sumber-sumber penerimaan Daerah terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan. Pendapatan Daerah bersumber dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan. Sedangkan pembiayaan bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan (pasal 5).

PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan terdiri dari:

- a) Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam;
- b) Dana Alokasi Umum yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah; dan
- c) Dana Alokasi Khusus yang dialokasikan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai prioritas nasional.

Lain-lain pendapatan terdiri dari atas pendapatan hibah dan pendapatan dana darurat (pasal 43).

2. Pengeluaran Daerah

Menurut Mardiasmo (2002) belanja daerah adalah semua pengeluaran daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah. Elemen-elemen yang termasuk dalam belanja daerah terdiri dari:

- a) Belanja Aparatur Daerah;
- b) Belanja Pelayanan Publik;
- c) Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan; dan
- d) Belanja Tidak Tersangka.

Belanja aparatur daerah yaitu pengeluaran untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat, dan dampaknya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat (publik), sedangkan belanja pelayanan publik secara langsung dinikmati oleh masyarakat (publik). Menurut Halim (2004) pengeluaran daerah merupakan semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang meliputi belanja rutin (operasional), belanja pembangunan (belanja modal), dan pengeluaran tak tersangka. Belanja Rutin adalah pengeluaran yang manfaatnya hanya untuk satu tahun anggaran dan tidak menambah aset atau kekayaan bagi daerah yang terdiri dari belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana. Belanja Pembangunan/investasi, adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau

kekayaan daerah. Belanja investasi terdiri dari:

- 1) Belanja publik, yaitu belanja yang manfaatnya dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat;
- 2) Belanja aparatur, yaitu belanja yang manfaatnya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat, tetapi dirasakan secara langsung oleh aparatur;
- 3) Pengeluaran transfer, yaitu pengalihan uang dari pemerintah daerah. Pengeluaran transfer ini terdiri atas angsuran pinjaman, dana bantuan dan dana cadangan. Pengeluaran tidak terangka adalah pengeluaran yang disediakan untuk pembiayaan antara lain:
 - a) Kejadian-kejadian luar biasa seperti bencana alam, kejadian yang dapat membahayakan daerah;
 - b) Tagihan tahun lalu yang belum diselesaikan dan/tidak tersedia anggarannya pada tahun yang bersangkutan;
 - c) Pengambilan penerimaan yang bukan haknya atau penerimaan yang dibebaskan (dibatalkan) dan/atau kelebihan penerimaan.

D. Kapasitas Kelembagaan

Pengelolaan pinjaman yang kurang baik akan menyebabkan pemerintah daerah mengalami ketidakmampuan membayar kembali pokok pinjaman beserta bunga yang akan mempersulit/membahayakan kondisi anggaran daerah. Perlu adanya kelembagaan yang mengelola pinjaman dimaksud. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kelembagaan berasal dari kata lembaga yang berarti badan

(organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha, pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial berstruktur dalam suatu kerangka nilai yang relevan. Kelembagaan dapat dikatakan sebagai tulang punggung dalam sistem informasi yang bertumpu pada masyarakat. Kelembagaan juga merupakan infrastruktur sosial yang diperlukan yang menghubungkan sumber-sumber informasi dengan pemakai informasi, mengatur sistem pengambilan keputusan, menyepakati rencana tindak, menyelesaikan masalah/konflik, melakukan pemantauan dan kontrol publik.

Bentuk kelembagaan yang ada di suatu negara termasuk Indonesia antara lain yaitu dalam bentuk institusi pemerintah dan organisasi masyarakat. Institusi Pemerintah dalam melaksanakan tugas serta kewenangannya mengacu kepada peraturan perundangan yang berlaku dan sifatnya formal. Sedangkan organisasi masyarakat, sifatnya lebih terbuka, tidak terikat (non-formal).

Kelembagaan pemerintahan daerah adalah organisasi yang ada di dalam daerah. Sedangkan perangkat daerah adalah organisasi atau lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada kepala daerah dan membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perangkat daerah terdiri atas sekretaris daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan/desa. Menurut Binder (1989) pengelolaan keuangan Pemerintah.

Daerah terbagi dalam beberapa satuan terpisah, yaitu :

1. Sekretaris Daerah (Sekda), bertugas menyiapkan anggaran tahunan, menyetujui dan mengendalikan pengeluaran, dan membuat catatan keuangan dan membukukan.
2. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) bertugas menyusun kebijaksanaan dan program dalam kaitan dengan anggaran pembangunan tahunan; dan juga menyiapkan Rencana Pembangunan Lima Tahun Daerah (Repelita Daerah).
3. Bagian Pembangunan, bertugas sebagai koordinator proyek-proyek pembangunan yang dibiayai dari anggaran pembangunan daerah (dibedakan dari proyek-proyek yang dibiayai dengan bantuan pemerintah pusat), dan juga bertanggung jawab memantau pelaksanaan proyek-proyek tersebut dari segi fisik dan keuangan.
4. Dinas Pendapatan Daerah, bertugas memungut berbagai pajak retribusi dan pajak daerah, biaya surat izin, kutipan lain-lain, dan sebagai koordinator kegiatan memantau dan melaporkan semua penerimaan.
5. Kantor Perbendaharaan, bertugas menerima, mengawasi dan mengeluarkan uang, dan menerbitkan cek atas nama pemerintah daerah.
6. Inspektorat Wilayah Daerah, bertugas memeriksa keuangan daerah.

Beberapa negara di dunia, termasuk negara yang ekonominya maju, telah mempunyai lembaga yang mengatur secara khusus soal pinjaman bagi daerah. Colombia dan Republik Czech telah mempunyai seperangkat aturan pentahapan

kelembagaan yang bisa memfasilitasi pinjaman dari bank komersial kepada pemerintah daerah. Lembaga-lembaga ini menurunkan tingkat bunga yang ditetapkan bank, menyediakan likuiditas kepada bank dan mengijinkannya untuk menetapkan pinjaman jangka panjang sehingga memungkinkan digunakan sebagaimana mestinya. Beberapa negara tertentu di Eropa, termasuk Belanda, Norwegia, Denmark, Finlandia, dan Swedia sudah mapan dalam kelembagaan yang melayani masalah keuangan pemerintah kota. Di Tamil Nadu, India, sebuah dana masyarakat yang dihimpun pemerintah daerah distrukturisasi melalui privatisasi.

Walaupun pemerintah mempunyai bagian terbesar dari ekuitas dananya, dana itu dikelola oleh seorang *Fund Manager* dari swasta yang juga memiliki sebagian ekuitas dari dana tersebut. Di Parana, Brasil, lembaga swasta yang non-profit juga mempunyai kontrak untuk menjalankan dana publik yang dikelola pemerintah daerah (World Bank, 2003).

Awal dekade 90-an Bank Dunia memperkenalkan konsep tata pemerintahan yang baik (*good governance*). *Good governance* tidaklah terbatas pada bagaimana pemerintah menjalankan wewenangnya dengan baik semata, tetapi lebih penting lagi adalah bagaimana masyarakat dapat berpartisipasi dan mengontrol pemerintah untuk menjalankan wewenang tersebut dengan baik. Seringkali tata pemerintahan yang baik dipandang sebagai “sebuah bangunan dengan tiga tiang”. Ketiga tiang penyangga itu adalah transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang

berkepentingan terhadap setiap informasi terkait seperti berbagai peraturan dan perundang-undangan, serta kebijakan pemerintah dengan biaya yang minimal. Akuntabilitas adalah kapasitas suatu instansi pemerintahan untuk bertanggung jawab atas keberhasilan maupun kegagalannya dalam melaksanakan misinya dalam mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Partisipasi merupakan perwujudan dari berubahnya paradigma mengenai peran masyarakat dalam pembangunan (Pohan, 2000).

Menurut Effendy dan Kerstan (2003) ada tiga dimensi pengembangan kapasitas, yaitu kapasitas individu, institusi (organisasi), dan sistem. Individu merupakan orang-orang yang terkait dengan tujuan tertentu. Sementara sistem merupakan keseluruhan proses yang berkaitan perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan.

2.4 Kapasitas Daerah dalam Pengembalian Pinjaman Daerah

Kapasitas pemerintah daerah/kota/kabupaten dalam mengembalikan pinjaman daerah antara lain dapat diukur dari kemampuan keuangan daerah dan kemampuan kelembagaan. Kriteria dan indikator yang didapat dari kajian literatur sebelumnya dapat dijelaskan dalam Tabel II.1 berikut ini.

TABEL 2.1
KRITERIA DAN INDIKATOR KAPASITAS PENGEMBALIAN
PINJAMAN DAERAH

| Kriteria | Indikator |
|-------------------|---|
| Pembiayaan : | |
| - Keuangan Daerah | - Pendapatan dan belanja daerah - Pokok pinjaman < 75% PU APBD _{t-1} - DSCR > 2,5 |
| Kelembagaan: | |
| - Transparansi | - Keterbukaan dan data (termasuk pinjaman) dapat diakses oleh publik - Adanya lembaga informasi keuangan |
| - Akuntabilitas | - Adanya peraturan daerah/perangkat kebijakan - Adanya lembaga khusus tentang pinjaman |
| - Prosedur | - Adanya lembaga pengawas - Sistem berjalan sesuai peraturan |

E. Penelitian Terdahulu

TABEL 2.2
PENELITIAN TERDAHULU

| No | Nama Peneliti | Variabel | Alat | Hasil |
|----|---------------|---|--|---|
| 1 | Supangat | PAD, BHP/BHBP, DAU, Belanja Rutin dan Pembangunan | DSCR (<i>Debt Service Coverage Ratio</i>), BMP (Batas Maksimum Pinjaman) | Kabupaten Tegal mampu menggunakan dana pinjaman sebesar 0 sampai Rp25 Milyar dengan periode angsuran 3 s/d 20 tahun pada tingkat bunga 10 s/d 15%, dan jumlah pinjaman sebesar antara Rp26 Milyar s/d maksimal Rp75 Milyar dengan periode angsuran 10 Tahun ke atas pada tingkat bunga 10% - 15%. |

| No | Nama Peneliti | Variabel | Alat | Hasil |
|----|----------------|--------------------------------------|---|---|
| 2 | Yulinawati | APBD | Uji Ekonometrika dengan menggunakan kuadrat terkecil biasa | Pinjaman daerah mempunyai dampak positif terhadap PDS dan PDRB |
| 3 | Nita Harvianti | PAD, BHP/BHBP, DAU dan Belanja Wajib | DSCR (<i>Debt Service Coverage Ratio</i>), BMP (Batas Maksimum Pinjaman), <i>Least Square Methode</i> | Proyeksi kemampuan keuangan Pemerintah Kabupaten Klaten tahun anggaran 2008-2012 menunjukkan bahwa pemerintah kabupaten klaten tidak mampu untuk melakukan pinjaman daerah. |

F. Kerangka Penelitian

Pinjaman daerah dapat menjadi alternatif bagi pembiayaan pembangunan karena adanya keterbatasan keuangan daerah. Konsekuensi melakukan pinjaman yaitu harus mampu mengembalikan sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati, sehingga perlu adanya suatu kajian atau analisis kapasitas daerah dalam memutuskan untuk melakukan pinjaman dengan menggunakan alat/metode penelitian untuk dapat mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Permasalahan yang dihadapi oleh Kota Bandar Lampung adalah dengan tingginya kegiatan ekonomi maka semakin tinggi pula kebutuhan pelayanan publik di Kota Bandar Lampung, sedangkan untuk memenuhi pelayanan publik dana yang dibutuhkan tidak sedikit. Oleh karena itu Kota Bandar Lampung diharapkan dapat mengembangkan potensi daerahnya dengan melakukan Pinjaman Daerah.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini adalah untuk menganalisis Kemampuan Keuangan Daerah Kota Bandar Lampung Dalam Melakukan Pinjaman Tahun Anggaran 2011-2015. Penelitian ini menggunakan data yang bersifat kuantitatif, yaitu berupa data tahunan yang berbentuk angka dan dapat diukur atau dihitung.

1. Jenis Data Menurut Sumbernya

Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder yang diperoleh dari beberapa sumber. Adapun data dalam penelitian ini diperoleh dari Direktorat Jenderal Perimbangan dan Keuangan, Nota Keuangan Kota Bandar Lampung TA. 2011-2015 dan beberapa instansi serta literatur lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode dokumentasi, yaitu metode pengumpulan data yang dilakukan dengan mengambil data dari berbagai dokumentasi atau publikasi dari berbagai pihak yang berwenang, dan instansi terkait.

2. Definisi Variabel

Pengertian dan batasan variabel yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

PAD merupakan pendapatan yang bersumber dan dipungut sendiri oleh pemerintah daerah.

b. Bagian Daerah (BD)

Bagian hasil daerah dapat berasal dari penerimaan pajak bumi dan bangunan (PBB). Bea Perolehan Hak atas Tanah (BPHT) dan penerimaan sumber daya alam.

c. Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

d. Belanja Wajib (BW)

Belanja yang harus dipenuhi/tidak bisa dihindarkan dalam tahun anggaran yang bersangkutan oleh pemerintah daerah seperti belanja pegawai.

e. *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR)

DSCR merupakan perbandingan antara penjumlahan Pendapatan Asli Daerah (PAD), bagian daerah dari pajak bumi dan bangunan, bea perolehan atas tanah dan bangunan serta penerimaan sumber daya alam dan bagian daerah lainnya seperti pajak penghasilan perorangan, Dana Alokasi Umum (DAU) setelah dikurangi belanja wajib dengan penjumlahan angsuran

pokok, bunga dan biaya lainnya yang telah jatuh tempo

f. Batas Maksimum Pinjaman (BMP)

BMP ini sendiri adalah jumlah kumulatif pokok pinjaman daerah yang wajib dibayar tidak melebihi 75% dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya.

B. Teknik Analisis Data

Teknik analisis yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah secara deskriptif kuantitatif. Metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu set pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari metode ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki (Nazir, 2003).

Data yang sudah diperoleh dilakukan perhitungan-perhitungan terhadap variabel-variabel penerimaan daerah yang meliputi PAD, bagi hasil pajak/bukan pajak, sumbangan/bantuan dan variabel pengeluaran daerah yang meliputi belanja rutin dan belanja pembangunan (belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan publik).

Untuk mengukur kemampuan keuangan daerah dalam mengembalikan pinjaman dan batas maksimum pinjaman yang boleh dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 dengan formula sebagai berikut:

1. Kemampuan mengembalikan pinjaman (DSCR)

Kemampuan pengembalian pinjaman dengan cara menghitung selisih antara penerimaan dari PAD, bagian hasil pajak/bukan pajak, sumbangan/bantuan dengan belanja wajib kemudian dibagi dengan angsuran pokok pinjaman, bunga dan biaya lain-lain yang jatuh tempo. Hasil perhitungan tersebut tidak boleh kurang dari 2,5 dan dapat di tulis dalam formula sebagai berikut:

$$\text{DSCR} = \frac{(\text{PAD} + \text{BD} + \text{DAU}) - \text{BW}}{\text{P} + \text{B} + \text{BL}} \geq 2,5 \quad \dots\dots\dots(1.3)$$

Keterangan:

| | | |
|------|---|--|
| DSCR | = | <i>Debt Service Coverage Ratio</i> |
| PAD | = | Pendapatan Asli Daerah |
| BD | = | Bagian Daerah dari PBB, BPHTB dan penerimaan sda |
| DAU | = | Dana Alokasi Umum |
| BW | = | Belanja Wajib |
| P | = | Angsuran pokok pinjaman |
| B | = | Bunga pinjaman |
| BL | = | Biaya lainnya |

2. Batas Maksimum Pinjaman (BMP)

$$\text{BMP} = \frac{\text{KPD}}{\text{PU APBD}_{t-1}} \leq 75\% \quad \dots\dots\dots(1.4)$$

Keterangan:

| | | |
|------------------------|---|----------------------------------|
| KPD | = | Kumulatif Pinjaman Daerah |
| PU APBD _{t-1} | = | Penerimaan Umum Tahun Sebelumnya |

Batas maksimum pinjaman merupakan batas yang dianggap layak menjadi beban APBD. Jumlah sisa pinjaman daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% dari Penerimaan Umum APBD tahun sebelumnya.

$$\text{PU APBD}_{t-1} = \text{PD} - (\text{DAK} + \text{DD} + \text{DP} + \text{PL}) \quad \dots\dots\dots (1.5)$$

Keterangan:

| | | |
|------------|---|---|
| PU APBDt-1 | = | Penerimaan Umum Tahun Sebelumnya |
| PD | = | Jumlah Penerimaan Daerah |
| DAK | = | Dana Alokasi Khusus |
| DD | = | Dana Darurat |
| DP | = | Dana Pinjaman |
| PL | = | Penerimaan Lain yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran |

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis pada bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut.

1. Pemerintah Kota Bandar Lampung dari tahun anggaran 2011-2015 mempunyai kemampuan keuangan untuk mengembalikan pinjaman daerah yang ditunjukkan dengan rata-rata nilai DSCR per tahun di atas ambang batas yang telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman daerah, yaitu sebesar 2,5. Sedangkan jumlah pinjaman yang layak menjadi beban APBD menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Bandar Lampung pada tahun anggaran 2011-2015, sebenarnya mampu untuk melakukan jumlah pinjaman yang lebih besar lagi bila dibanding dengan pinjaman yang sudah dilakukan.
2. Pemerintah Kota Bandar Lampung pada tahun 2012 mempunyai batas pinjaman sebanyak Rp. 653 milyar rupiah, sedangkan tahun 2013 Rp. 862 milyar, tahun 2014 Rp. 966 milyar dan ditahun 2015 Rp. 822 milyar.

B. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka rekomendasi yang dapat disampaikan adalah sebagai berikut.

Rekomendasi untuk Pemerintah Pusat

Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2001 tentang Informasi Keuangan Daerah menyebutkan bahwa daerah wajib menyampaikan informasi yang berkaitan dengan keuangan daerah kepada pemerintah pusat, termasuk pinjaman daerah. Namun dalam pelaksanaannya belum dapat berjalan dengan efektif. Informasi tersebut juga harus dapat diakses oleh masyarakat. Hal ini untuk mendukung transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

Rekomendasi untuk Pemerintah Kota Bandar Lampung

1. Pemerintah Kota Bandar Lampung mempunyai kemampuan untuk melakukan pinjaman, namun harus didukung oleh kemauan untuk mengembalikan angsuran pinjaman tersebut dengan mengalokasikan dalam APBD pada pos pembiayaan sesuai dengan angsuran pinjaman yang jatuh tempo. Hal ini untuk meningkatkan kredibilitas Pemerintah Kota Bandar Lampung dimata kreditur khususnya, dan pasar keuangan pada umumnya.
2. Kegiatan yang akan dibiayai dengan dana pinjaman harus dapat mempercepat proses pembangunan daerah agar

dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yang pada akhirnya dapat meningkatkan pendapatan daerah sendiri (*cost recovery*).

3. Jika dilihat dari perkembangan PAD Kota Bandar Lampung yang mengalami penurunan pada tahun 2014 dapat dikatakan bahwa keuangan Kota Bandar Lampung tidak sehat. Untuk meningkatkan PAD Kota Bandar Lampung seharusnya Pemerintah Kota melakukan inisiatif untuk meningkatkan pendapatan dari Pajak dan Retribusi daerah.

Rekomendasi untuk studi lanjut

Pengembalian pinjaman daerah merupakan salah satu unsur dari pengelolaan pinjaman. Perlu adanya penelitian lebih lanjut mengenai pengelolaan pinjaman yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian/pemantauan, dan pengembalian pinjaman tersebut agar hasilnya lebih komprehensif.

DAFTAR PUSTAKA

- Bungin, Burhan. 2003. Analisis Data Penelitian Kualitatif. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Darumurti, K.D dan Rauta, Umbu, 2000, "Otonomi Daerah, Kemarin, Hari ini, dan Esok", *Kritis*, Vol. XII, No. 3, 1 - 53.
- Davey, K.J. 1988. Pembiayaan Pemerintah Daerah. Terjemahan Amanullah dkk. Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press).
- Devas, Nick. 1989. Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia. Terjemahan Masri Maris. Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press).
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Deskripsi dan Analisis APBD 2011.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Deskripsi dan Analisis APBD 2012.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Deskripsi dan Analisis APBD 2013.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Deskripsi dan Analisis APBD 2014.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Deskripsi dan Analisis APBD 2015.
- Effendi, Arif Roesman dan Birgit Kerstan. 2003. "Bagaimana Mengembangkan Perencanaan Partisipatif dalam rangka Otonomi Daerah". Kerjasama Indonesia-Jerman.
- Halim, Abdul (eds). 2004. Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah. Edisi Revisi. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Hill, Hall. 1999. Ekonomi Indonesia. Terjemahan Tri Wibowo Budi Santoso dan Hadi Susilo. Edisi Kedua. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Ingram, Robert W., Patersen, Russely J., and Martin, Susan. 1991. Accounting and Financial Reporting for Governmental and Non Profit Organization. New York: Mc Graw Hill Inc.
- Joestamadji, 2000, Pengaruh Pinjaman Daerah terhadap PDRB dan PDRB terhadap PAD di Kota Surabaya, Tesis S2 Program Pasca Sarjana UGM, Yogyakarta.

- Juli Lutfiati, 2001, Kemampuan Keuangan Daerah Untuk Melakukan Pinjaman Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Kediri), Tesis S2 Program Pasca Sarjana UGM, Yogyakarta (Tidak dipublikasikan).
- Kaho, Yosef Riwu, 1998, Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, PT. Bina Aksara, Kota Palopo.
-, UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;
-, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- Kartasasmita, Ginandjar. 1997. Administrasi Pembangunan Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Mamesah, D. J., 1995, Sistem Administrasi Keuangan Daerah, PT. Gramedia Pustaka Utama, Kota Palopo.
- Mardiasmo.1999. *Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berorientasi pada Kepentingan Publik*. Yogyakarta: PAU Studi Ekonomi UGM.
- Musgrave, Richard A, dan Peggy Musgrave, 1993, *Public Finance in The Theory and Practice* (Alih Bahasa oleh Alfonsus Sirait), MC-Graw Hill Kogakusha, (Ltd Tokyo).
-, Peraturan Pemerintah No 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah.
- Panglima, Juli Saragih. 2003. Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Pohan, Max. 2000. “Mewujudkan Tata Pemerintahan Lokal yang Baik (Local Good Governance) dalam Era Otonomi Daerah”. Makalah disampaikan pada Musyawarah Besar Pembangunan Musi Banyuasin Ketiga di Sekayu, 29 September – 1 Oktober 2000.
- Riphat Singgih dan Parluhutan Hutahaean (1997), “Strategi Pemantapan Keuangan Daerah dan Kebijakan Desentralisasi : Suatu Analisis tentang Pinjaman Daerah Sebagai Alternatif Pembiayaan Pembangunan”, Jurnal Keuangan dan Moneter, Vol. 4 No. 2, 7- 41.
- Santoso, Singgih. 2003. Statistik Diskriptif. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- World Bank. 2003. “Kota-Kota dalam Transisi: Tinjauan Sektor Perkotaan pada Era Desentralisasi di Indonesia”. Dissemination Paper No.7, 30 Juni 2003.

Yulinawati, N., 1999, Dampak Pinjaman Daerah Pada Penerimaan Daerah Sendiri dan PDRB di Kabupaten Dati II Lampung Tengah, Tesis S2 Program Pasca Sarjana UGM, Yogyakarta.