

**PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH,
KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH, KAPASITAS FISKAL DAERAH
DAN BELANJA MODAL TERHADAP PINJAMAN DAERAH**

(Tesis)



Oleh

Dewi Pamungkas Ratnasari

**MAGISTER ILMU AKUNTANSI
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS LAMPUNG
2024**

**PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH,
KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH, KAPASITAS FISKAL DAERAH
DAN BELANJA MODAL TERHADAP PINJAMAN DAERAH**

Oleh

Dewi Pamungkas Ratnasari

Tesis

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
MAGISTER ILMU AKUNTANSI**

Pada

**Program Studi Magister Ilmu Akuntansi
Fakultas Ekonomi dan Bisnis**



**MAGISTER ILMU AKUNTANSI
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS LAMPUNG
2024**

ABSTRAK

PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH, KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH, KAPASITAS FISKAL DAERAH DAN BELANJA MODAL TERHADAP PINJAMAN DAERAH

Oleh

DEWI PAMUNGKAS RATNASARI

Pembentukan daerah bertujuan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan menurunkan kesenjangan antar daerah, dengan melakukan pembangunan yang konstan dan berkualitas. Sampai dengan tahun 2021, data PT. SMI hanya 5,35% dari pemerintah daerah yang layak melakukan pinjaman memanfaatkan pinjaman, sementara data DJPK Kementerian Keuangan, daerah yang melakukan pinjaman hanya 17,52%. Hal ini menunjukkan bahwa banyak pemerintah daerah tidak memanfaatkan pinjaman daerah untuk melaksanakan kewajiban meningkatkan kesejahteraan di wilayahnya. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah, kemampuan keuangan daerah, kapasitas fiskal daerah dan belanja modal terhadap pinjaman daerah. Penelitian ini dilakukan pada seluruh pemerintah kabupaten/kota di Indonesia yang melakukan pinjaman daerah dalam rentang waktu tahun 2017-2021. Analisis data menggunakan regresi data panel dengan pendekatan *Random Effect Model (REM)*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peningkatan pendapatan asli daerah dan tingkat kemampuan keuangan daerah yang tinggi tidak serta merta mendorong pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan pinjaman daerah. Sementara kapasitas fiskal daerah dan belanja modal mempengaruhi pemerintah daerah melakukan pinjaman daerah.

Kata kunci: Pinjaman daerah, pendapatan asli daerah, kemampuan keuangan daerah, kapasitas fiskal daerah, belanja modal

ABSTRACT

THE EFFECT OF REGIONAL ORIGINAL INCOME, REGIONAL FINANCIAL CAPABILITY, REGIONAL FISCAL CAPACITY AND CAPITAL EXPENDITURE ON REGIONAL LOANS

By

DEWI PAMUNGKAS RATNASARI

The formation of regions aims to accelerate the realization of community welfare and reduce disparities between regions, by carrying out constant and quality development. Until 2021, data from PT. SMI only 5.35% of regional governments that are eligible for loans utilize loans, while data from the Ministry of Finance's DJPK, regions that take loans are only 17.52%. This shows that many regional governments do not take advantage of regional loans to carry out their obligations to improve welfare in their regions. This study aims to analyze the effect of regional original income, regional financial capacity, regional fiscal capacity, and capital expenditure on regional loans. This study was conducted on all district/city governments in Indonesia that took out regional loans in the 2017-2021 period. Data analysis uses panel data regression with an approach Random Effect Model (REM). The results of the study indicate that increasing local revenue and high levels of regional financial capacity do not necessarily encourage district/city governments to undertake regional loans. Meanwhile, regional fiscal capacity and capital expenditures influence local governments to undertake regional loans

Keywords: *Regional Loans, Regional Original Income, Regional Financial Capacity, Regional Fiscal Capacity, Capital Expenditure*

Judul Tesis : **PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH,
KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH,
KAPASITAS FISKAL DAERAH DAN
BELANJA MODAL TERHADAP
PINJAMAN DAERAH**

Nama Mahasiswa : **Dewi Pamungkas Ratnasari**


Nomor Pokok Mahasiswa : 2121031035


Program Studi : Magister Ilmu Akuntansi

Fakultas : Ekonomi dan Bisnis



1. Komisi Pembimbing


Dr. Saring Suhendro, S.E., M.Si., Akt.
NIP 197403122001121003


Dr. Liza Alvia, S.E., M.Si., Akt.
NIP.19790721 200312 2 002

2. Ketua Program Magister Ilmu Akuntansi


Prof. Dr. Rindu Rika Gamayuni, S.E., M.Si., Ak.
NIP 197506202000122001

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : Dr. Saring Suhendro, S.E., M.Si., Akt., CA.

Sekretaris : Dr. Liza Alvia, S.E., M.Si., Akt.

Penguji Utama : Prof. Dr. Rindu Rika Gamayuni, S.E., M.Si., Ak.

Anggota Penguji : Dr. Fajar Gustiawaty Dewi, S.E., M.Si., Akt.

Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis

Prof. Dr. Nairobi, S.E., M. Si.
NIP. 19660621 199003 1 003

Direktur Program Pascasarjana

Prof. Dr. Ir. Murhadi, M.Si.
NIP. 196403261989021001

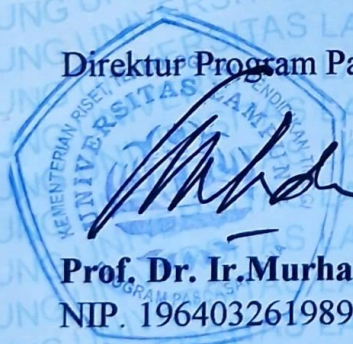
Tanggal Lulus Ujian Tesis: 21 Oktober 2024

[Handwritten signature]
.....

[Handwritten signature]
.....

[Handwritten signature]
.....

[Handwritten signature]
.....



PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dewi Pamungkas Ratnasari

NPM : 2121031035

Dengan ini menyatakan bahwa tesis yang berjudul “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Kemampuan Keuangan Daerah, Kapasitas Fiscal Daerah dan Belanja Modal Terhadap Pinjaman Daerah” adalah benar hasil karya saya sendiri sesuai dengan arahan pembimbing. Dalam tesis ini tidak mengandung pendapat yang ditulis atau dipublikasikan oleh orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas mencantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkannya nama penulis dan dicantumkan dalam daftar pustaka. Hak intelektual dalam karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan apabila dikemudian hari ditemukan penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini maka saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan norma yang berlaku.

Bandar Lampung, 21 Oktober 2024
Yang Membuat Pernyataan



Dewi Pamungkas Ratnasari
NPM : 2121031035

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|-----------------------------------------------------------|---------|
| BAB I | 4 |
| PENDAHULUAN | 4 |
| 1.1. Latar Belakang..... | 4 |
| 1.2. Rumusan Masalah..... | 11 |
| 1.3. Tujuan Penelitian | 11 |
| 1.4. Manfaat Penelitian | 11 |
| 1.4.1. Manfaat Teoritis | 12 |
| 1.4.2. Manfaat Praktis | 12 |
| BAB II..... | 13 |
| TINJAUAN PUSTAKA | 13 |
| 2.1. Landasan Teori | 13 |
| 2.1.1. <i>Stewardship Theory</i> | 13 |
| 2.1.2. Pemerintahan Daerah | 15 |
| 2.1.3. Keuangan Daerah | 15 |
| 2.1.4. Pengelolaan Keuangan Daerah | 16 |
| 2.1.5. Pinjaman Daerah | 17 |
| 2.1.6. Pendapatan Asli Daerah (PAD) | 19 |
| 2.1.7. Kemampuan Keuangan Daerah..... | 21 |
| 2.1.8. Kapasitas Fiskal Daerah..... | 24 |
| 2.1.9. Belanja Modal | 26 |
| 2.2. Penelitian Terdahulu dan Pengembangan Hipotesis..... | 30 |
| 2.2.1. Reviu Penelitian Terdahulu..... | 30 |
| 2.2.2. Pengembangan Hipotesis | 32 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------|----|
| 2.3. Kerangka Penelitian..... | 37 |
| BAB III | 38 |
| METODE PENELITIAN..... | 38 |
| 3.1. Populasi Dan Sampel Penelitian..... | 38 |
| 3.1.1. Populasi Penelitian..... | 38 |
| 3.1.2. Sampel Penelitian..... | 38 |
| 3.2. Jenis Data Dan Sumber Data..... | 38 |
| 3.3. Definisi Operasional Variabel | 39 |
| 3.3.1. Variabel Dependen..... | 39 |
| 3.3.2. Variabel Independen | 39 |
| 3.4. Metode Analisis Data | 43 |
| 3.4.1. Analisis Statistik Deskriptif | 44 |
| 3.4.2. Analisis Regresi Data Panel..... | 44 |
| 3.4.3. Metode Regresi Data Panel..... | 44 |
| 3.4.4. Metode Pemilihan Model..... | 45 |
| 3.4.5. Uji Asumsi Klasik..... | 46 |
| 3.4.6. Uji Hipotesis | 47 |
| BAB IV | 49 |
| HASIL DAN PEMBAHASAN..... | 49 |
| 4.1. Analisis Statistik Deskriptif..... | 49 |
| 4.2. Metode Estimasi Data Panel..... | 52 |
| 4.3. Pemilihan Regresi Data Panel | 52 |
| 4.3.1. Uji <i>Chow</i> | 53 |
| 4.3.2. Uji <i>Hausman</i> | 53 |
| 4.3.3. Uji <i>Lagrange Multiplier</i> | 54 |
| 4.4. Uji Asumsi Klasik | 54 |
| 4.4.1. Uji Multikolinearitas | 54 |
| 4.4.2. Uji Heteroskedastisitas..... | 55 |
| 4.5. Analisis Regresi Data Panel..... | 56 |
| 4.6. Uji Hipotesis | 57 |
| 4.6.1. Uji Koefisien Determinasi ($\text{Adjusted } R^2$) | 57 |
| 4.6.2. Uji <i>F-Statistic</i> | 57 |
| 4.6.3. Uji Hipotesis | 58 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.7. Pembahasan | 59 |
| 4.7.1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Pinjaman Daerah | 59 |
| 4.7.2. Pengaruh Kemampuan Keuangan Daerah (KKD) Terhadap Pinjaman Daerah. | 63 |
| 4.7.3. Pengaruh Kapasitas Fiskal Daerah (KFD) Terhadap Pinjaman Daerah | 65 |
| 4.7.4. Pengaruh Belanja Modal (BM) Terhadap Pinjaman Daerah | 66 |
| BAB V..... | 68 |
| PENUTUP..... | 68 |
| 5.1. Kesimpulan..... | 68 |
| 5.2. Implikasi | 70 |
| 5.2.1. Implikasi teoritis | 70 |
| 5.2.2. Implikasi Praktis | 70 |
| 5.3. Keterbatasan dan saran | 71 |
| DAFTAR PUSTAKA | 72 |

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia sudah lebih dari 20 tahun diberlakukan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, setiap kebijakan, program dan kegiatan yang ditetapkan pemerintah daerah semata-mata untuk mencapai tujuan tersebut. Salah satu upaya penting dalam mencapai tujuan tersebut adalah dengan melakukan pembangunan yang konstan dan berkualitas, yang tentu memerlukan dana yang tidak sedikit.

Sumber dana pemerintahan daerah terdiri dari pendapatan daerah dan penerimaan pembiayaan. Pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), pendapatan transfer dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Penerimaan pembiayaan terdiri dari SiLPA, pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman daerah, penerimaan kembali pemberian pinjaman daerah, dan/atau penerimaan pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Percepatan pencapaian target program pembangunan daerah, pelaksanaan kegiatan prioritas daerah dan pembangunan infrastruktur yang mendukung pertumbuhan ekonomi sekaligus memberikan manfaat ekonomi dan sosial bagi masyarakat

memerlukan dana yang kadang tidak dapat terpenuhi dari pendapatan daerah. Permasalahan tersebut menyebabkan pembangunan dilaksanakan dengan lamban atau belum terlaksana secara optimal. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah daerah mencari alternatif sumber pembiayaan dalam melaksanakan percepatan pembangunan, diantaranya melalui pinjaman daerah.

Pinjaman daerah, meskipun bukan sebuah keharusan namun menjadi satu hal yang penting dilakukan atau dipertimbangkan oleh pemerintah daerah, terkait kewajiban pemerintah daerah dalam otonomi daerah yaitu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat yang salah satunya melalui peningkatan pelayanan publik. Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman daerah dalam rangka pengelolaan kas, pembiayaan pembangunan infrastruktur daerah, pengelolaan portofolio utang daerah, dan/atau penerusan pinjaman dan/atau penyertaan modal kepada BUMD. Dalam undang-undang tersebut pemerintah daerah telah diberi ruang melakukan pembiayaan alternatif pada APBD untuk mempercepat pembangunan di wilayah masing-masing, yang salah satunya melalui pinjaman daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 56 tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah menjelaskan bahwa pinjaman daerah bermanfaat untuk membiayai infrastruktur, investasi prasarana hingga sarana daerah dalam rangka pelayanan publik. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah juga disebutkan bahwa salah satu sumber penerimaan pembiayaan adalah dari pinjaman daerah, baik yang bersumber dari pemerintah pusat, pemerintah daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, dan masyarakat. Pinjaman daerah pada dasarnya merupakan salah satu instrumen atau model pembiayaan alternatif yang potensial dan sangat mungkin dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mengatasi masalah keterbatasan pembiayaan pembangunan.

Sebagai bentuk dukungan terhadap tujuan pemerintah daerah, pemerintah pusat juga berupaya memberi kemudahan dalam pemberian pinjaman daerah, salah satunya dengan mendirikan PT. Sarana Multi Infrastruktur (SMI) pada tahun 2009 sebagai lembaga milik pemerintah yang memberikan layanan pinjaman daerah secara massif, cepat dan terukur. Menurut data PT. SMI sampai dengan tahun 2021, dari 542 pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota dengan kategori layak melakukan pinjaman, hanya 29 (5,35%) pemerintah daerah yang melakukan pinjaman kepada PT. SMI. Sementara data dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk) Kementerian Keuangan Republik Indonesia, sampai dengan tahun 2021 prosentase daerah yang melakukan pinjaman daerah hanya sebesar 17,52%, lebih besar dari data PT. SMI karena data pinjaman pada DJPK merupakan pinjaman daerah yang bukan hanya dari PT. SMI.

Puspita & Hamidi (2021) menyebutkan bahwa selama tahun 2007 sampai dengan tahun 2020, rasio penerimaan pinjaman daerah terhadap batas kumulatif penerimaan pinjaman daerah masih sangat kecil. Pemerintah telah menyediakan ruang bagi daerah melalui peraturan menteri keuangan terkait batas kumulatif defisit dan pinjaman daerah setiap tahunnya. Kondisi tersebut tidak dimanfaatkan dengan optimal oleh pemerintah daerah, dimana potensi jumlah pinjaman yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah (batas kumulatif penerimaan pinjaman) cukup besar dengan rata-rata sebesar Rp.28,55 triliun, namun rata-rata penerimaan pinjaman sebesar Rp.2,85 triliun atau hanya terserap sebesar 9,79%.

Salah satu pemerintah daerah yang memanfaatkan pinjaman daerah adalah Kabupaten Lombok Tengah Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). Dikutip dari Radar Lombok tanggal 3 April 2022, pertumbuhan ekonomi Kabupaten Lombok Tengah pada tahun 2021 terbaik di Provinsi NTB, melampaui sembilan kabupaten/kota lainnya. Bahkan, Kabupaten Lombok Tengah tidak hanya tertinggi di Provinsi NTB, tetapi juga terbaik lima di Indonesia bagian timur untuk sembilan sektor. Sektor yang paling menunjang pertumbuhan ekonomi diantaranya adalah sektor konstruksi, perdagangan, serta transportasi dan pergudangan, (<https://radarlombok.co.id/pertumbuhan-ekonomi->

loteng-terbaik-di-provinsi-ntb.html. Menurut *website* resmi Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah, pada tahun 2022 Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah juga menerima penghargaan dari Bank Dunia atas keberhasilan melakukan pengelolaan dana pinjaman dari PT. SMI dalam meningkatkan pembangunan di daerah setempat. Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah telah melakukan pinjaman kepada PT. SMI sejak tahun 2013 yang digunakan untuk pembangunan jalan dan pasar di kecamatan-kecamatan (*lomboktengahkab.go.id*, 9 Desember 2022).

Sesuai konsep desentralisasi fiskal yang memberikan kewenangan kepada daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya, pinjaman daerah seharusnya menjadi perhatian pemerintah daerah guna mendukung percepatan pencapaian target pembangunan dalam peningkatan layanan publik. Fenomena tersebut menarik untuk diteliti sehingga dapat diketahui faktor-faktor yang mempengaruhi pemerintah daerah melakukan pinjaman daerah. Penelitian sebelumnya telah dilakukan terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi pinjaman daerah, diantaranya pengaruh pendapatan asli daerah, belanja modal, hibah, jumlah penduduk, dan surplus/defisit anggaran yang diduga mempengaruhi pemerintah daerah dalam melakukan pinjaman daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu komponen dari pendapatan umum daerah, yang menjadi salah satu sumber keuangan dan pembangunan daerah. Sumber daya keuangan daerah, menjadi dasar pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan pengelolaan keuangan daerah, mulai dari perencanaan anggaran sampai dengan pelaporan. Peningkatan PAD mengakibatkan kemampuan pembayaran pinjaman daerah semakin baik, sehingga daerah dengan PAD yang tinggi memiliki kesempatan atau *privilege* untuk melakukan pinjaman daerah sebagai alternatif sumber pembiayaan pembangunan.

Penelitian terdahulu yang melihat pengaruh pendapatan asli daerah terhadap pinjaman daerah dilakukan oleh (Mulyono, 2007), Balaguer-Coll *et al.* (2016), Dimu Ehalaiye, *et al.* (2017), Shon and Kim (2019), dimana hasil penelitian mereka menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap pinjaman daerah. Navarro-

Galera *et al.* (2016), melakukan penelitian pada kota-kota di Spanyol yang menemukan bahwa pengaruh pendapatan terhadap hutang tidak stabil pada setiap wilayah kota setiap tahunnya.

Keuangan merupakan faktor yang penting dalam mengatur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Tingkat kemampuan keuangan daerah merupakan alat ukur daerah dalam menetapkan anggaran belanja. Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah mampu melaksanakan otonomi daerah menurut (Halim, 2007) yang pertama adalah kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya. Kedua, ketergantungan kepada bantuan pemerintah pusat harus seminimal mungkin agar PAD menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah, sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 62 Tahun 2017 Tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah Serta Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Dana Operasional, Kemampuan Keuangan Daerah (KKD) adalah klasifikasi suatu daerah untuk menentukan kelompok kemampuan keuangan daerah yang ditetapkan berdasarkan formula sebagai dasar penghitungan besaran tunjangan komunikasi intensif, tunjangan reses dan dana operasional pimpinan DPRD. Selain sebagai dasar penghitungan besaran tunjangan komunikasi intensif, tunjangan reses dan dana operasional pimpinan DPRD, pengelompokan kemampuan keuangan daerah dapat juga digunakan sebagai dasar dalam membuat kebijakan pemerintahan daerah yang memerlukan indikator kemampuan keuangan daerah. Pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan pinjaman daerah dapat menggunakan tingkat kemampuan keuangan daerah sebagai salah satu dasar pertimbangan.

Selain kemampuan keuangan daerah berdasarkan Permendagri Nomor 62 tahun 2017, terdapat pengukuran atau pengelompokan kemampuan keuangan yang ditetapkan oleh Kementerian Keuangan melalui peraturan Menteri Keuangan setiap tahunnya tentang kategori kapasitas fiskal daerah. Kapasitas fiskal daerah adalah kemampuan keuangan masing-masing daerah yang tingkatannya dapat dilihat dari peta kapasitas fiskal daerah. Peta kapasitas fiskal daerah adalah gambaran kemampuan keuangan daerah yang dikelompokkan berdasarkan indeks kapasitas fiskal daerah.

Smith *et al.* (2019) melakukan penelitian yang membandingkan utang pemerintah daerah dan kapasitas fiskal daerah pada empat negara – Amerika Serikat, Meksiko, Cina dan Korea Selatan. Temuan mereka menunjukkan bahwa, ketika pemerintah daerah memiliki kapasitas fiskal yang lebih besar dan lebih sedikit transfer antar pemerintah, mereka dapat mengelola utang mereka dengan lebih baik. Kapasitas fiskal daerah merupakan kontrol administratif pemerintah pusat untuk mengurangi moral hazard dalam pengelolaan keuangan. Shon and Kim (2019) melakukan penelitian diversifikasi pendapatan pada 150 kota dengan standar fiskal di Amerika Serikat, menemukan bahwa peningkatan pendapatan menyebabkan kapasitas fiskal kota meningkat sehingga dapat meningkatkan hutang jangka panjang.

Secara teori, desentralisasi penyediaan infrastruktur dapat menyebabkan tingkat layanan yang lebih tinggi daripada penyediaan pusat. Dari perspektif ekonomi, desentralisasi adalah instrumen kebijakan untuk menyesuaikan tingkat pelayanan publik yang baik dengan preferensi dan biaya lokal (Oates, 1972). Implikasi desentralisasi penyediaan layanan infrastruktur salah satunya adalah sumber daya yang dialokasikan untuk peningkatan penyediaan layanan infrastruktur tanpa mengganggu stabilitas ekonomi dan fiskal. Untuk menjaga keberlanjutan pertumbuhan ekonomi, dibutuhkan perbaikan infrastruktur yang konstan. Dengan mengalokasikan sumber daya ke belanja modal, untuk jangka panjang akan memiliki persediaan aset/infrastruktur untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan pembangunan.

Di Indonesia penelitian terkait pengaruh belanja modal terhadap pinjaman daerah dilakukan Mulyono (2007) dan Ilmiddaviq (2018) yang menunjukkan bahwa belanja modal mempengaruhi pinjaman daerah. Demikian pula penelitian oleh Balaguer-Coll *et al.* (2016), Dimu Ehalaiye, Nives Botica-Redmayne, (2017), Shon and Kim (2019), Yilmaz and Ebel (2020), Lofton and Kioko (2021) yang menemukan peningkatan pinjaman secara keseluruhan untuk membiayai aset infrastruktur. Sementara Fisher and Wassmer (2015), yang meneliti apakah belanja modal dan pinjaman ditentukan secara independen atau bersama-sama, dimana sejumlah negara bagian memiliki pinjaman negatif tetapi belanja modal positif. Menurut mereka temuan ini dapat mendorong eksplorasi isu-isu bidang kebijakan keuangan publik yang masih kurang mendapat perhatian.

Dari beberapa penelitian di atas, diketahui beberapa faktor yang mempengaruhi pemerintah daerah melakukan pinjaman sebagai upaya menutupi kekurangan pembiayaan pembangunan daerah. Hal tersebut perlu diketahui agar pemerintah dapat merumuskan kebijakan publik dengan tepat. Penelitian terkait faktor-faktor yang mempengaruhi pinjaman pemerintah daerah di Indonesia masih sedikit. Seperti penelitian oleh Mulyono (2007) dan Ilmiddaviq (2018) yang meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi pinjaman daerah pada kota/kabupaten di Provinsi Jawa Timur.

Penelitian ini dilakukan sebagai pengembangan penelitian dari Lofton and Kioko (2021) yang melakukan penelitian pada pemerintah daerah di Negara Bagian New York dengan melihat hutang, likuiditas, surplus/desfisit, belanja modal, PAD serta penelitian Ilmiddaviq (2018) yang melakukan penelitian atas faktor-faktor yang mempengaruhi pinjaman daerah dengan menggunakan sampel Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Peneliti melakukan penelitian di Indonesia dan menggunakan sampel yang lebih luas dengan menggunakan sampel yaitu pemerintah daerah kabupaten/kota seluruh Indonesia dan menggunakan 2 (dua) variabel yang berbeda yaitu Kemampuan Keuangan Daerah (KKD) dan Kapasitas Fiskal Daerah (KFD). Kedua variabel tersebut digunakan karena KKD dan KFD merupakan tingkat kemampuan keuangan yang ditetapkan oleh pemerintah, dimana KKD ditetapkan oleh pemerintah

daerah melalui peraturan daerah dan KFD ditetapkan oleh pemerintah pusat melalui peraturan menteri keuangan. Dengan demikian dapat dilihat pengaruh dua jenis kategori kemampuan keuangan yang telah ditetapkan oleh pemerintah sendiri terhadap keputusan melakukan pinjaman daerah. Dari uraian di atas peneliti menentukan judul tesis yaitu **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Kemampuan Keuangan Daerah, Kapasitas Fiskal Daerah Dan Belanja Modal Terhadap Pinjaman Daerah.”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap pinjaman daerah?
2. Apakah kemampuan keuangan daerah berpengaruh terhadap pinjaman daerah?
3. Apakah kapasitas fiskal daerah berpengaruh terhadap pinjaman daerah?
4. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap pinjaman daerah?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh pendapatan asli daerah terhadap pinjaman daerah.
2. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh kemampuan keuangan daerah terhadap pinjaman daerah.
3. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh kapasitas fiskal daerah terhadap pinjaman daerah.
4. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh belanja modal terhadap pinjaman daerah.

1.4. Manfaat Penelitian.

Penelitian ini memiliki manfaat teori dan praktis. Manfaat teori merupakan kontribusi hasil penelitian untuk mengembangkan ilmu akuntansi. Manfaat praktis merupakan kontribusi hasil penelitian untuk masukan dan perbaikan praktik yang ada.

1.4.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berimplikasi terhadap pengembangan ilmu akuntansi sektor publik, khususnya pada pemerintahan daerah. Dalam teori *Stewardship*, manajer akan berperilaku sesuai kepentingan bersama. Ketika kepentingan *Steward* dan pemilik tidak sejalan, *Steward* akan berusaha bekerjasama dalam upaya mencapai tujuan untuk kepentingan bersama. Teori *Stewardship* mengansumsikan hubungan yang kuat antara kesuksesan organisasi dengan kepuasan pemilik. *Steward* akan melindungi dan memaksimalkan kekayaan organisasi dengan kinerja perusahaan sesuai tujuan.

Dilihat dari teori *Stewardship* pemerintahan daerah akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki secara optimal. Dari sisi aturan formal, entitas pemerintahan dijalankan dengan mengacu pada seperangkat aturan yang menspesifikasikan tugas, wewenang, dan tanggungjawab.

1.4.2. Manfaat Praktis

Dengan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pinjaman daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan dorongan bagi pemerintah daerah untuk memanfaatkan pinjaman daerah dalam mempercepat pembangunan untuk peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1. *Stewardship Theory*

Stewardship Theory dideskripsikan sebagai kondisi dimana *Steward* tidak mementingkan keinginan pribadi tetapi lebih mengutamakan keinginan *principal* (Donaldson & Davis, 1991). Menurut Kiswanto & Fatmawati (2019), teori *Stewardship* adalah teori yang menjelaskan situasi dimana manajer tidak termotivasi oleh tujuan pribadi, tetapi fokus ditujukan pada sasaran utama bagi kepentingan perusahaan. Dalam teori *Stewardship* manajer akan berperilaku sesuai kepentingan bersama. Ketika kepentingan *Steward* dan pemilik tidak sama, *Steward* akan berusaha bekerjasama daripada menentangnya, karena lebih mempertimbangkan kepentingan bersama dalam mencapai tujuan. Teori *Stewardship* mengansumsikan hubungan yang kuat antara kesuksesan organisasi dengan kepuasan pemilik. *Steward* akan melindungi dan memaksimalkan kekayaan organisasi dengan kinerja perusahaan sesuai tujuan.

Teori *Stewards* dalam pemerintahan adalah bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk bertindak demi kepentingan publik. Pemerintah percaya bahwa mereka memiliki kewajiban untuk melakukan apa pun yang diperlukan untuk kepentingan nasional sesuai dengan ketentuan. Pemerintah akan bertindak secara bertanggung jawab dengan aset dan sumber daya yang mereka kendalikan. Teori ini

mengasumsikan bahwa para pejabat dan pegawai akan memprioritaskan kerja sama daripada perilaku mementingkan diri sendiri. Teori Stewardship mengasumsikan bahwa kepentingan pemerintah dan masyarakat selaras dan satu tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan.

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dipilih oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan secara langsung. Dengan demikian, DPRD berperan sebagai mitra kerja gubernur, bupati dan walikota yang berperan dalam fungsi penganggaran, pengawasan, dan legislasi. Ketentuan ini menyiratkan bahwa DPRD merupakan representasi rakyat dalam struktur pengambilan keputusan formal oleh pemerintah daerah. Mekanisme pemilihan ini merupakan tanda adanya pelimpahan wewenang dari rakyat kepada gubernur, bupati/walikota. Fakta adanya pemberian otoritas eksekutif dan pelimpahan wewenang kepada gubernur, bupati/walikota menunjukkan bahwa gubernur, bupati/walikota berperan sebagai *Steward* dan rakyat merupakan prinsipal.

Dalam entitas pemerintahan, kepala daerah dan seluruh aparatur sipil negara bertindak sebagai *Steward* yang mengelola sumber daya, dan masyarakat selaku *principal* pemilik sumber daya. Kepala daerah dan seluruh aparatur sipil negara selalu bertindak demi kepentingan masyarakat dengan mengenyampingkan kepentingan pribadi untuk mencapai tujuan bersama, yaitu tercapainya kesejahteraan masyarakat dengan berbagai cara. Upaya pencapaian tujuan tersebut dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki dan menggali sumber daya lain secara optimal.

Penelitian ini menguji beberapa faktor yang diduga mempengaruhi pemerintah daerah melakukan pinjaman daerah. Masyarakat selaku *principal* memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya keuangan dalam mencapai tujuan bersama. Pinjaman daerah dapat dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai upaya untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat ketika anggaran tidak mencukupi sesuai kewenangan yang diberikan.

2.1.2. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Desentralisasi didefinisikan sebagai penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat, kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah mempunyai kewajiban meningkatkan kesejahteraan masyarakat, salah satunya dengan melaksanakan pembangunan yang merata hingga ke seluruh wilayah Indonesia. Pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan mencakup infrastruktur, pendidikan dan kesehatan. Kebutuhan pembiayaan yang besar, tidak dapat hanya mengandalkan pendapatan daerah, sehingga pemerintah daerah diharapkan dapat mencari sumber pembiayaan lain. Pinjaman daerah dapat menjadi alternatif daerah dalam mengatasi permasalahan keterbatasan pembiayaan pembangunan.

2.1.3. Keuangan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Keuangan daerah merupakan kekayaan yang menjadi salah satu aspek penting dalam proses penyelenggaraan fungsi pemerintah daerah.

Tujuan diaturnya keuangan daerah oleh pemerintah daerah adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas dalam pengelolaan sumber daya keuangan daerah, meningkatkan kesejahteraan daerah dan mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat. Pengelolaan keuangan daerah dapat diartikan sebagai keseluruhan kegiatan meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Salah satu fungsi pemerintah daerah adalah peran dalam mengalokasikan sumber-sumber ekonomi yang ada untuk meningkatkan perekonomian seluruh masyarakat. Fungsi pemerintah daerah lainnya adalah memberikan pelayanan, perlindungan dan pembangunan. Tinggi rendahnya keuangan daerah akan mempengaruhi pelaksanaan beberapa fungsi tersebut. Keuangan daerah yang rendah, dapat berdampak terhadap minimnya pembangunan, dan sebaliknya, keuangan daerah yang tinggi akan berdampak pada meningkatnya pembangunan dan pelayanan.

2.1.4. Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD merupakan dasar bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan penerimaan dan pengeluaran daerah, yang harus dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan. APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. Kinerja pengelolaan APBD akan sangat menentukan tingkat capaian pembangunan daerah dalam penyediaan pelayanan publik.

Pendapatan daerah meliputi penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah dan penerimaan lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai penambah ekuitas yang merupakan hak daerah. pendapatan daerah terdiri atas pendapatan asli daerah, pendapatan transfer, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Pemerintah daerah harus mengoptimalkan penerimaan dari pendapatan asli daerah sebagai salah satu sumber dana pemerintah daerah untuk membiayai pengeluaran pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan daerahnya.

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang tidak perlu diterima kembali oleh daerah dan pengeluaran lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai pengurang ekuitas yang merupakan kewajiban daerah. Belanja daerah digunakan untuk mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Klasifikasi belanja daerah terdiri atas belanja operasi, belanja modal, belanja tak terduga dan belanja transfer. Pengelolaan belanja yang efektif dan efisien menjadi kunci keberhasilan pencapaian pelayanan publik yang optimal di daerah. Belanja modal merupakan belanja yang bisa memberikan *multiplier effect* bagi pemerintah daerah.

Pembiayaan daerah adalah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran berkenaan maupun pada tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah terdiri atas penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Dalam struktur pembiayaan dalam APBD, pinjaman daerah merupakan salah satu sumber penerimaan pembiayaan. Pinjaman daerah dapat dimanfaatkan tidak hanya untuk menutupi defisit anggaran namun juga untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui akselerasi pembangunan infrastruktur daerah.

2.1.5. Pinjaman Daerah

Pinjaman Daerah menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, adalah pembiayaan

utang daerah yang diikat dalam suatu perjanjian pinjaman dan bukan dalam bentuk surat berharga, yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain, sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah, pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali.

Dalam PP Nomor 56 Tahun 2018, pengelolaan pinjaman daerah harus memenuhi prinsip taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, transparan, akuntabel, efisien dan efektif, kehati-hatian. Prinsip “taat pada ketentuan perundang-undangan” adalah bahwa dalam pengelolaan pinjaman daerah harus patuh dan tunduk pada kaidah hukum yang ada. Prinsip “transparan” adalah prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah. Prinsip “akuntabel” adalah perwujudan kewajiban seseorang atau satuan kerja untuk mempertanggungjawabkan pinjaman daerah dalam pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Sumber pinjaman daerah daerah dapat diperoleh dari pemerintah pusat, pemerintah daerah lain, Lembaga Keuangan Bank (LKB), Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB); dan masyarakat. Pinjaman daerah yang bersumber dari pemerintah pusat berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara yang terdiri atas penerusan pinjaman dalam negeri, penerusan pinjaman luar negeri, dan sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pinjaman yang bersumber dari daerah lain dilakukan dengan memperhatikan kemampuan keuangan dan ketersediaan kas daerah tersebut. Pinjaman yang bersumber dari LKB dan LKBB adalah dari LKB dan LKBB yang wajib berbadan hukum Indonesia dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan pinjaman daerah yang bersumber dari masyarakat adalah berupa obligasi daerah. Bentuk dan tujuan pinjaman daerah dapat dilihat pada Tabel 2.1.

Tabel 2.1
Bentuk dan Tujuan Pinjaman Daerah

| Bentuk Pinjaman | Jangka Waktu | Tujuan | Sumber Pinjaman |
|-----------------|--------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Jangka Pendek | ≤ 1 tahun | Menutupi kekurangan arus kas | LKB dan LKBB |
| Jangka Menengah | >1 tahun | Penyediaan layanan umum yang tidak menghasilkan penerimaan | Pemerintah Pusat, LKB, dan LKBB |
| Jangka Panjang | >1 tahun | Membiayai proyek investasi yang menghasilkan penerimaan | Pemerintah Pusat, LKB, LKBB dan masyarakat. |

Sumber: PP Nomor 58 Tahun 2018

Pinjaman daerah merupakan alternatif pendanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang digunakan untuk menutup defisit APBD, pengeluaran pembiayaan dan/atau kekurangan arus kas dalam rangka belanja modal daerah, percepatan pencapaian target program pembangunan daerah, kegiatan prioritas daerah dan pembangunan infrastruktur serta mendukung pertumbuhan ekonomi dan sosial bagi masyarakat. Adapun manfaat pinjaman daerah antara lain, infrastruktur publik dapat segera memberikan manfaat kepada masyarakat, penghematan anggaran daerah dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), tumbuhnya sentra-sentra ekonomi baru di daerah, dan akselerasi program pembangunan jangka menengah daerah.

Pinjaman daerah dilakukan karena meningkatnya kebutuhan dana (*fiscal needs*) untuk melayani masyarakat yang juga meningkat sebagai akibat perkembangan penduduk dan ekonomi namun tidak seimbang dengan ketersediaan dana (*fiscal capacity*) sehingga menimbulkan *fiscal gap*. Ketika pemerintah daerah memutuskan menggunakan pinjaman daerah sebagai suatu alternatif pembiayaan, tentunya sudah melalui pertimbangan dan pengukuran yang tepat.

2.1.6. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD merupakan akumulasi dari pos penerimaan

pajak yang berisi pajak daerah, pos retribusi daerah, pos penerimaan non pajak yang berisi hasil perusahaan milik daerah, dan penerimaan investasi serta pengelolaan sumber daya alam. Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Mardiasmo (2002) Pendapatan asli daerah adalah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Saragih (2003) menyatakan PAD merupakan andalan dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pembiayaan pembangunan. Ketika PAD suatu pemerintah daerah meningkat, pemerintah daerah tersebut memiliki peluang yang lebih baik untuk mempercepat pembangunan yang dibiayai melalui pinjaman daerah, karena kemampuan pembayaran pinjaman juga semakin tinggi.

Balaguer-Coll *et al.* (2016) melakukan penelitian dengan melihat pengaruh pendapatan asli, dana transfer daerah, belanja modal, surplus dan defisit anggaran, jumlah penduduk dan faktor politik terhadap pinjaman daerah di Spanyol. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah, mempengaruhi pinjaman daerah. Penelitian pada kota-kota di Spanyol juga dilakukan oleh Navarro-Galera *et al.* (2016) yang menemukan bahwa pendapatan dapat menjadi faktor yang spesifik yang mempengaruhi kesinambungan keuangan pemerintah daerah. Peningkatan pendapatan akan meningkatkan peluang pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas layanan. Mereka juga mendeskripsikan bahwa utang adalah variabel yang paling tidak stabil pada setiap wilayah kota setiap tahunnya.

Shon and Kim (2019) melakukan penelitian tentang hubungan antara diversifikasi pendapatan dan tingkat hutang dan menguji dampak diversifikasi pendapatan pada hutang jangka pendek dan jangka panjang terhadap kota-kota di Amerika Serikat. Penelitian tersebut menemukan, bahwa diversifikasi pendapatan membantu pemerintah daerah memperoleh kesehatan fiskal yang lebih baik karena mengurangi

hutang jangka pendek. Dengan berkurangnya kebutuhan jangka pendek, pemerintah dapat membiayai infrastruktur dengan lebih baik yang berakibat meningkatkan perluasan hutang jangka panjang.

Di Indonesia penelitian terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi pinjaman daerah dilakukan (Mulyono, 2007), yang meneliti tentang aspek kuantitatif yang mempengaruhi pinjaman pemerintah daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur. Hasilnya adalah setiap variabel pembentuk model, antara lain jumlah penduduk, pendapatan perkapita, pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, belanja modal dan surplus/defisit anggaran berpengaruh terhadap pinjaman daerah.

Penelitian pada pemerintah daerah di Selandia Baru menunjukkan bahwa pendapatan merupakan penentu utama atas pinjaman pemerintah dibandingkan dengan belanja infrastruktur (Dimu Ehalaiye, Nives Botica-Redmayne, 2017), sementara pengeluaran untuk aset lain selain infrastruktur diprediksi mengarah pada peningkatan pinjaman secara keseluruhan untuk membiayai aset infrastruktur.

Pendapatan asli daerah merupakan salah satu faktor penting dalam pelaksanaan program pemerintahan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pendapatan asli daerah merupakan penerimaan daerah yang bersumber dari daerah itu sendiri dan dikelola oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pemerintah daerah sesuai ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

2.1.7. Kemampuan Keuangan Daerah

Aspek keuangan merupakan salah satu dasar kriteria untuk dapat mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Kemampuan keuangan daerah dilihat dari seberapa jauh daerah dapat menggali sumber-sumber keuangannya sendiri untuk membiayai kebutuhan daerah tanpa harus selalu tergantung pada bantuan pemerintah pusat.

Tingkat kemampuan keuangan daerah merupakan alat ukur daerah dalam menetapkan anggaran belanja berdasarkan skala prioritas. Pinjaman daerah menimbulkan beban

anggaran pendapatan dan belanja daerah pada tahun-tahun berikutnya, maka besaran pinjaman daerah harus disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah. Kemampuan Keuangan Daerah (KKD) menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 62 Tahun 2017 Tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah Serta Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Dana Operasional, adalah klasifikasi suatu daerah untuk menentukan kelompok kemampuan keuangan daerah yang ditetapkan berdasarkan formula sebagai dasar penghitungan besaran tunjangan komunikasi intensif, tunjangan rekes dan dana operasional pimpinan DPRD.

Penentuan kelompok kemampuan keuangan daerah dihitung berdasarkan besaran pendapatan umum daerah dikurangi dengan belanja pegawai apratur sipil negara. Pendapatan umum daerah terdiri atas pendapatan asli daerah, dana bagi hasil, dan dana alokasi umum, sedangkan belanja pegawai terdiri atas belanja gaji dan tunjangan serta tambahan penghasilan pegawai aparatur sipil negara. Penghitungan kemampuan keuangan daerah dilakukan oleh tim anggaran pemerintah daerah dengan menggunakan data realisasi APBD 2 (dua) tahun anggaran sebelumnya dari tahun anggaran yang direncanakan.

Kemampuan keuangan daerah menurut Permendagri Nomor 62 Tahun 2017 terdiri atas 3 (tiga) kelompok, yaitu tinggi, sedang, dan rendah. Kategori kemampuan keuangan daerah dapat dilihat pada Tabel 2.2.

Tabel 2.2
Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah
Provinsi dan Kabupaten/Kota

| Kategori | Provinsi | Kabupaten/Kota |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tinggi | Di atas Rp.4.500.000.000.000,00 (empat trilyun lima ratus milyar rupiah) | Di atas Rp.550.000.000.000,00 (lima ratus lima puluh milyar rupiah) |
| Sedang | Rp.1.400.000.000.000,00 (satu trilyun empat ratus milyar rupiah) s.d Rp.4.500.000.000.000,00 (empat trilyun lima ratus milyar rupiah) | Rp.300.000.000.000,00 (tiga ratus milyar rupiah) s.d Rp.550.000.000.000,00 (lima ratus lima puluh milyar rupiah) |
| Rendah | Di bawah Rp.1.400.000.000.000,00 (satu trilyun empat ratus milyar rupiah) | Di bawah Rp.300.000.000.000,00 (tiga ratus milyar rupiah) |

Sumber: Permendagri No.62 Tahun 2017

Dalam Pasal 15 Permendagri Nomor 62 Tahun 2017, ketentuan mengenai pengelompokan kemampuan keuangan daerah berlaku juga untuk membuat kebijakan pemerintahan daerah yang memerlukan indikator kemampuan keuangan daerah.

Arisanto dan Ratnaningsih (2019) menganalisis kemampuan keuangan dan dukungan pemerintah terhadap rencana pelaksanaan kegiatan yang telah tercantum dalam *Green Book* 2018 dan indikasi kegiatan yang akan diusulkan dalam *Green Book* 2019. Dalam upaya memenuhi arah kebijakan dan target capaian nasional tersebut, dibutuhkan pendanaan yang cukup besar. Mengingat ketersediaan dana APBN sangat terbatas, sehingga terdapat *gap* kebutuhan pendanaan infrastruktur dengan ketersediaan dana APBN maupun APBD. Dalam mengurangi *gap* tersebut, perlu adanya alternatif sumber pendanaan lainnya untuk membiayai kegiatan tersebut, salah satunya melalui pemanfaatan Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN).

Namun dalam konteks pemanfaatan Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN), perlu untuk melihat kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat. Mengingat kemampuan dan kemandirian keuangan daerah dapat mendukung percepatan pelaksanaan kegiatan tersebut dengan dana *sharing* pemerintah daerah dalam pembiayaan program tersebut.

Aspek kemampuan keuangan suatu daerah juga dapat digunakan sebagai pertimbangan dan pengukuran bagi pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman daerah. Dengan kemampuan keuangan daerah yang baik, dapat diasumsikan pemerintah daerah tersebut mampu melakukan pengembalian pinjaman daerah, karena pinjaman daerah memiliki konsekuensi pengembalian atas pinjaman tersebut.

2.1.8. Kapasitas Fiskal Daerah

Selain kemampuan keuangan daerah, kebijakan pemerintah pusat yang lain adalah Kapasitas Fiskal Daerah (KFD). Kemampuan keuangan daerah dan kapasitas fiskal daerah merupakan kebijakan yang serupa namun tidak sama. Kemampuan keuangan daerah dan kapasitas fiskal daerah sama-sama menghitung kemampuan keuangan daerah, namun yang membuat kedua kebijakan ini berbeda adalah sumber data dan formula sebagai dasar penghitungan serta penggunaannya berbeda.

Menurut Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 116/PMK.07/2021 Tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah, Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa kapasitas fiskal daerah adalah kemampuan keuangan masing-masing daerah yang dicerminkan melalui pendapatan daerah dikurangi dengan pendapatan yang penggunaannya sudah ditentukan dan belanja tertentu. Pada ayat (2) disebutkan bahwa peta kapasitas fiskal daerah adalah gambaran kemampuan keuangan daerah yang dikelompokkan berdasarkan indeks kapasitas fiskal daerah.

Penghitungan KFD Kabupaten/Kota

$$\text{KFD}_{\text{kabupaten/kota-i}} = \text{Pendapatan} - (\text{pendapatan yang penggunaannya sudah ditentukan} + \text{belanja tertentu})$$

Keterangan:

- $\text{KFD}_{\text{kabupaten/kota-i}}$ = kapasitas fiskal daerah suatu kabupaten/kota
- Pendapatan meliputi: pendapatan asli daerah, pendapatan transfer, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.
- Pendapatan yang penggunaannya sudah ditentukan meliputi: dana bagi hasil cukai hasil tembakau, dana alokasi khusus fisik, dana alokasi khusus nonfisik, dana otonomi khusus, dana desa, dan hibah.
- Dana alokasi khusus nonfisik tidak termasuk dana tunjangan profesi guru pegawai negeri sipil daerah, dana tambahan penghasilan guru pegawai negeri sipil daerah, dan tunjangan khusus guru pegawai negeri sipil daerah.
- Belanja tertentu meliputi: belanja pegawai, belanja bunga, belanja bagi hasil, dan alokasi dana desa.

Penghitungan indeks Kapasitas Fiskal Daerah Kabupaten/kota didasarkan pada formula sebagai berikut:

$$\text{IKFD}_{\text{kabupaten/kota-i}} = \frac{\text{KFD}_{\text{kabupaten/kota-i}}}{(\sum \text{KFD}_{\text{kabupaten/kota}}) / n}$$

Keterangan:

IKFD_{kabupaten/kota-i} = Indeks kapasitas fiskal daerah suatu kabupaten/kota
 KFD_{kabupaten/kota-i} = Kapasitas fiskal daerah suatu kabupaten/kota
 ΣKFD_{kabupaten/kota} = Total kapasitas fiskal daerah kabupaten/kota
 n = jumlah daerah kabupaten/kota

Berdasarkan indeks kapasitas fiskal daerah kabupaten/kota, daerah kabupaten/kota dikelompokkan dalam 5 (lima) kategori kapasitas fiskal daerah. Kategori kapasitas fiskal daerah kabupaten/kota dapat dilihat pada Tabel 2.3.

Tabel 2.3
Kategori Kapasitas Fiskal Daerah Kabupaten/Kota

| Rentang IKFD | Kategori Kapasitas Fiskal Daerah |
|----------------------|----------------------------------|
| IKFD < 0,530 | Sangat Rendah |
| 0,530 ≤ IKFD < 0,727 | Rendah |
| 0,727 ≤ IKFD < 1,053 | Sedang |
| 1,053 ≤ IKFD < 1,838 | Tinggi |
| IKFD ≥ 1,838 | Sangat Tinggi |

Sumber: PMK Nomor 116/PMK.07/2021.

Smith *et al.* (2019), melakukan penelitian terhadap kapasitas fiskal lokal dan kontrol administratif, termasuk faktor politik-ekonomi yang dapat mempengaruhi utang pemerintah daerah. Penelitian ini membandingkan utang subnasional dari empat negara – Amerika Serikat, Meksiko, Cina dan Korea Selatan. Penelitian ini menyelidiki faktor-faktor yang menentukan tingkat utang daerah dengan berfokus pada struktur administrasi, kebijaksanaan pengambilan keputusan yang dimiliki manajer publik untuk memitigasi risiko dan membangun kapasitas fiskal di tingkat

pemerintah pusat dan daerah. Temuan mereka menunjukkan bahwa, ketika pemerintah daerah memiliki kapasitas fiskal yang lebih besar dan lebih sedikit transfer antar pemerintah, mereka dapat mengelola utang mereka dengan lebih baik.

Dalam sistem fiskal China, pemerintah pusat dapat mempengaruhi pendapatan pemerintah daerah dan dengan demikian mempengaruhi ruang kebijakan mereka. Namun, ini tidak cukup untuk sepenuhnya membatasi pengeluaran mereka, karena pemerintah daerah dapat membiayai dirinya sendiri dengan menerbitkan utang. Agar kendala tersebut efektif, perlu dilakukan pembatasan jumlah utang pemerintah daerah dan menghukum pejabat terkait atas kebangkrutan pemerintah daerah (He and Jia, 2020).

2.1.9. Belanja Modal

Belanja daerah merupakan perwujudan pemerintah daerah dalam mengeluarkan uangnya untuk pelayanan publik. Melalui belanja daerah dapat diperoleh informasi prioritas belanja yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang dapat berdampak pada kesejahteraan warganya. Salah satu pos utama dalam belanja daerah yaitu pos belanja modal.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menyatakan bahwa belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan, aset tak berwujud.

Belanja modal berkaitan erat dengan belanja infrastruktur. Belanja infrastruktur merupakan belanja yang langsung terkait dengan percepatan pembangunan fasilitas pelayanan publik dan ekonomi dalam rangka meningkatkan kesempatan kerja, mengurangi kemiskinan, dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah. Infrastruktur diperlukan sebagai pengungkit dan memberikan dampak transformasi

terhadap pertumbuhan ekonomi. Infrastruktur fisik juga merupakan salah satu tolak ukur kemajuan suatu wilayah.

Puspita dan Hamidi (2021) menyebutkan bahwa belanja modal yang diharapkan dapat memberikan *multiplier effect* bagi perekonomian daerah dan hasilnya dapat dinikmati masyarakat, rata-rata porsinya selama dua dekade masih rendah yaitu sebesar 21,03%. Usaha untuk melakukan percepatan pengembangan infrastruktur khususnya di daerah mengalami beberapa kendala, diantaranya keterbatasan anggaran. Anggaran merupakan salah satu masalah terbesar dalam pembangunan. Untuk mengatasi keterbatasan anggaran tersebut, pemerintah daerah perlu mengakses berbagai alternatif sumber pembiayaan.

Pinjaman daerah merupakan salah satu sumber pembiayaan daerah, dimana dana tersebut berasal dari pemerintah pusat maupun daerah lain, lembaga keuangan bank maupun bukan bank, dan masyarakat. Karena otonomi memberi kewenangan kepada daerah untuk mengelola daerahnya sendiri, maka penerimaan pinjaman daerah bisa digunakan untuk belanja modal sesuai kebutuhan daerah. Pinjaman secara luas dipandang efisien dan adil untuk digunakan dalam investasi modal publik daerah, (Lewis, 2003). Kesimpulan ini berasal dari sejumlah besar uang yang dibutuhkan untuk pengembangan dan karena peralatan modal yang dibeli atau fasilitas yang dibangun biasanya memiliki masa manfaat yang panjang. Artinya, dapat dikatakan bahwa lebih efisien secara ekonomi untuk meminjam uang sekarang untuk memenuhi kebutuhan atau permintaan saat ini daripada menunggu sampai dana yang cukup dapat diakumulasikan dari waktu ke waktu. Meminjam untuk pengembangan modal diyakini adil karena mereka yang benar-benar menggunakan layanan yang dihasilkan dapat diminta untuk membayarnya selama masa proyek.

Balaguer-Coll *et al.* (2016) melakukan penelitian dengan menganalisa faktor-faktor yang secara langsung mempengaruhi tingkat utang di pemerintah daerah di Spanyol. Penelitian melihat pengaruh pendapatan asli daerah, dana transfer daerah, belanja modal, surplus dan defisit anggaran, jumlah penduduk dan faktor politik terhadap pinjaman daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah, dana

transfer daerah, belanja modal, surplus dan defisit anggaran dan faktor politik mempengaruhi pinjaman daerah, sedangkan jumlah penduduk tidak berpengaruh terhadap pinjaman daerah. Penelitian pada kota-kota di Spanyol juga dilakukan oleh Navarro-Galera *et al.* (2016) yang menemukan bahwa pendapatan dapat menjadi faktor yang spesifik yang mempengaruhi kesinambungan keuangan pemerintah daerah. Peningkatan pendapatan akan meningkatkan peluang pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas layanan. Mereka juga mendeskripsikan bahwa utang adalah variable yang paling tidak stabil pada setiap wilayah kota setiap tahunnya.

Shon and Kim (2019) melakukan penelitian tentang hubungan antara diversifikasi pendapatan dan tingkat hutang dan menguji dampak diversifikasi pendapatan pada hutang jangka pendek dan jangka panjang terhadap kota-kota di Amerika Serikat. Penelitian tersebut menemukan, bahwa diversifikasi pendapatan membantu pemerintah daerah memperoleh kesehatan fiskal yang lebih baik karena mengurangi hutang jangka pendek. Dengan berkurangnya kebutuhan jangka pendek, pemerintah dapat membiayai infrastruktur dengan lebih baik yang berakibat meningkatkan perluasan hutang jangka panjang.

Penelitian pengaruh pendapatan asli daerah terhadap hutang pemerintah daerah dilakukan Lofton and Kioko (2021) terhadap pemerintah daerah di Negara Bagian New York. Penelitian mereka menemukan bahwa likuiditas, surplus, belanja pegawai, dan peningkatan belanja modal meningkatkan penggunaan utang. Karena fluktuasi arus kas, pemerintah perlu memanfaatkan sumber daya internal dan eksternal, untuk memastikan layanan tersedia. Salah satu strategi untuk mengelola arus kas adalah penggunaan hutang sebagai sumber pembiayaan eksternal.

Di Indonesia penelitian terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi pinjaman daerah dilakukan Mulyono (2007) yang meneliti tentang aspek kuantitatif yang mempengaruhi pinjaman pemerintah daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur. Hasilnya adalah setiap variabel pembentuk model, antara lain jumlah penduduk, pendapatan perkapita, pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli

daerah, dana alokasi umum, belanja modal dan surplus/defisit anggaran berpengaruh terhadap pinjaman daerah.

Penelitian oleh Fisher and Wassmer (2015) menyatakan bahwa pengambilan keputusan fiskal meningkatkan pemahaman tentang pentingnya pembiayaan utang untuk belanja modal. Penelitian ini melihat, pada tahun 2009 terdapat perbedaan komposisi belanja modal (bukan tingkatan) antar beberapa negara bagian yang cukup besar namun belum dapat dijelaskan. Misalnya belanja jalan tol bervariasi dari 20% sampai dengan 84% dari total belanja modal. Apakah belanja modal dan pinjaman ditentukan secara independen atau bersama-sama, dimana sejumlah negara bagian memiliki pinjaman bersih jangka panjang negatif (utang yang ditarik lebih besar daripada utang yang diterbitkan) tetapi belanja modal positif. Menurut mereka temuan ini dapat mendorong eksplorasi isu-isu bidang kebijakan keuangan publik yang masih kurang mendapat perhatian.

Penelitian pada pemerintah daerah di Selandia Baru menunjukkan bahwa pendapatan merupakan penentu utama atas pinjaman pemerintah dibandingkan dengan belanja infrastruktur (Ehalaiye, and Botica-Redmayne, 2017), sementara pengeluaran untuk aset lain selain infrastruktur diprediksi mengarah pada peningkatan pinjaman secara keseluruhan untuk membiayai aset infrastruktur. Yilmaz and Ebel (2020) melakukan penelitian dengan membahas peran pinjaman pemerintah daerah dan pengelolaan utang sebagai saluran pembiayaan untuk penyediaan investasi suatu negara dalam hal infrastruktur publik, menyimpulkan bahwa pemerintah daerah harus memainkan peran kunci dalam pembiayaan infrastruktur. Infrastruktur didefinisikan sebagai aset modal fisik yang disediakan untuk publik yang digunakan dalam produksi ekonomi dan rumah tangga dengan masa manfaat lebih dari satu tahun. Dengan mengarahkan sumber daya untuk barang modal, generasi masa depan tidak hanya akan dapat menikmati tingkat konsumsi saat ini yang lebih tinggi, tetapi juga memiliki persediaan modal untuk mempertahankan pertumbuhan dan pembangunan. Pemerintah daerah bertanggungjawab menyediakan layanan infrastruktur dalam memfasilitasi pertumbuhan dan pengembangan investasi.

2.2. Penelitian Terdahulu dan Pengembangan Hipotesis.

2.2.1. Reviu Penelitian Terdahulu

Sebagai acuan dan pendukung dalam penelitian ini, dilakukan telaah terhadap artikel yang membahas tentang faktor-faktor yang mempengaruhi suatu pemerintah daerah melakukan pinjaman. Beberapa penelitian tentang faktor-faktor yang mempengaruhi pinjaman daerah disajikan dalam Tabel 2.4.

Tabel 2.4
Penelitian Terdahulu

| No. | Peneliti/ Tahun | Objek Penelitian | Variabel | Hasil Penelitian |
|-----|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Michelle L. Lofton Sharon N. Kioko/ 2021 | Pemerintah daerah di Negara Bagian New York | Hutang jangka pendek, likuiditas, surplus/desfisit, pengeluaran (belanja modal), PAD | Belanja modal dan PAD mempengaruhi pinjaman daerah |
| 2 | Heidi Jane Smith, Sanghee Park & Liguang Liu/ 2019 | Pemda di empat negara – Amerika Serikat, Meksiko, Cina dan Korea Selatan | Utang pemerintah daerah, Produk domestik bruto, dan pendapatan daerah | Aturan fiskal yang jelas tentang kebijakan utang daerah untuk memperketat batasan anggaran serta bagi pemerintah daerah untuk membangun dan meningkatkan kapasitas fiskal dan otonomi dengan mengurangi ketergantungan pada transfer antar pemerintah |
| 3. | M. Yu. Kozhevnikov/ 2019 | Pemerintah pusat dan pemerintah daerah tiongkok | Pinjaman daerah, aset tetap | Pinjaman daerah mempengaruhi penambahan aset tetap. |

| | | | | |
|----|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4. | Jongmin Shon & Junghack Kim / 2019 | Pemerintah kota amerika serikat/ 150 kota dengan standar fiscal | Utang jangka panjang, utang jangka pendek, diversifikasi pendapatan, kondisi fiskal | Peningkatan pendapatan membantu pemerintah daerah meningkatkan kesehatan fiskal dan meningkatkan hutang jangka panjang. |
| 5. | Muhammad Bahril Ilmiddaviq/ 2018 | Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur. | Pendapatan per kapita, jumlah penduduk, pad, dana transfer pemerintah, belanja modal, surplus/defisit anggaran dan faktor politik, pinjaman daerah. | Belanja modal, dana transfer pemerintah dan faktor politik berpengaruh positif terhadap pinjaman daerah. pendapatan per kapita, jumlah penduduk, surplus/defisit anggaran dan pad tidak berpengaruh terhadap pinjaman daerah. |
| 6. | Dimu Ehalaiye, <i>et al.</i> , / 2017 | Pemerintah Daerah di Selandia Baru | Pendapatan, belanja infrastruktur, hutang. | Pendapatan daerah faktor utama penentu pinjaman daerah di Selandia Baru |
| 7. | Andrés Navarro-Galera, Manuel Pedro Ro / 2016 | Kotamadya Spanyol | Utang, pendapatan, jasa, kesinambungan fiskal | Pendapatan menjadi faktor spesifik yang mempengaruhi utang kotamadya |
| 8. | Dwight V. Denison and Zihe Guo/ 2015 | Negara-negara bagian di AS (1993 sd 2011) | Anggaran pemda, hutang pemda, pengeluaran pemda, pendapatan | Di 20% negara bagian, volatilitas pengeluaran meningkat seiring dengan meningkatnya hutang |
| 9. | Balaguer <i>et al.</i> / 2015 | Kotamadya Spanyol yang memiliki anggaran informasi tersedia untuk tahun 2008 | Tingkat utang kota, fiskal (anggaran), politik, sosial, belanja modal, jumlah penduduk | Belanja modal berpengaruh pada pinjaman. |

| | | | | |
|-----|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10. | Ronald C. Fisher and Robert W. Wassmer/ 2015 | Negara-negara bagian di AS | Belanja modal, resesi, hibah jalan raya, karakter daerah. | Variasi belanja modal tidak dapat dijelaskan antar negara bagian, peran fiskal negara bagian terhadap belanja infrastruktur harus mendapat perhatian, positif eksplisit dari stimulus federal terhadap pengeluaran modal publik negara bagian-lokal |
| 11. | S. J. Bailey, P. Valkama & S. Salonen /2014 | Negara-negara anggota UE dan negara-negara lain | Hutang, kesenjangan fiskal, anggaran | Kesenjangan fiskal diatasi dengan hutang yang digunakan untuk belanja modal |
| 12. | Imam Mulyono/ 2007 | Kab/Kota yang terdapat di Propinsi Jawa Timur mulai tahun 2003 – 2005 | Pinjaman daerah, pendapatan perkapita, jumlah penduduk, pertumbuhan ekonomi, PAD, DAU, belanja modal dan surplus/deficit, anggaran non keuangan. | Pendapatan asli daerah dan belanja modal, berpengaruh signifikan terhadap pinjaman daerah. |

2.2.2. Pengembangan Hipotesis

2.2.2.1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh Terhadap Pinjaman Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah daerah harus melakukan pembangunan yang konstan dan berkualitas, hal tersebut tentu memerlukan anggaran yang besar. Pendapatan asli daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah, yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan asli

daerah dikelola oleh pemerintah daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Berdasarkan perspektif *Stewardship Theory*, pemerintah daerah sebagai *Steward* akan memprioritaskan alokasi anggaran pada belanja-belanja dalam rangka percepatan pembangunan yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Alokasi belanja tersebut memerlukan anggaran yang cukup besar, yang mungkin tidak dapat dipenuhi hanya dari pendapatan daerah. Daerah yang memiliki PAD yang tinggi dapat diasumsikan memiliki kemampuan keuangan yang baik, dan mendorong pemerintah daerah tersebut melakukan pinjaman daerah sebagai alternatif memenuhi kebutuhan anggaran. Kemampuan keuangan yang baik tersebut memungkinkan besarnya kemampuan pembayaran kembali pinjaman daerah yang dilakukan.

Penelitian yang dilakukan oleh Mulyono (2007), Ehalaiye and Botica-Redmayne (2017) menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap pinjaman daerah. Penelitian yang dilakukan Shon and Kim (2019) jelas mendukung klaim bahwa diversifikasi pendapatan membantu pemerintah daerah memperoleh kesehatan fiskal yang lebih baik dengan mengurangi utang jangka pendek. Diversifikasi pendapatan akan mengurangi volatilitas pendapatan, membantu pemerintah memperkirakan dengan lebih baik berapa banyak pajak yang akan dikumpulkan dan dibelanjakan, dan dengan demikian mengurangi kebutuhan utang jangka pendek. Selain itu, ditemukan bahwa diversifikasi pendapatan meningkatkan utang jangka panjang dan pengurangan utang jangka pendek, berdasarkan stabilitas pendapatan yang lebih besar. Dengan biaya yang lebih rendah untuk menerbitkan obligasi, pemerintah memiliki peluang untuk membiayai kebutuhan infrastruktur dengan lebih baik, yang dapat mengakibatkan perluasan utang jangka panjang. Dari uraian di atas, dirumuskan hipotesis pertama yaitu:

- *H1: Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Pinjaman Daerah.*

2.2.2.2. Pengaruh Kemampuan Keuangan Daerah Terhadap Pinjaman Daerah.

Kriteria penting lain untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan daerah dalam bidang keuangan. Dengan kata lain, faktor keuangan merupakan faktor yang penting dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Kemampuan keuangan daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 62 Tahun 2017 adalah klasifikasi suatu daerah untuk menentukan kelompok kemampuan keuangan daerah yang ditetapkan berdasarkan formula sebagai dasar penghitungan besaran tunjangan komunikasi intensif, tunjangan rees dan dana operasional pimpinan DPRD. Ketentuan mengenai pengelompokan kemampuan keuangan daerah berlaku juga untuk membuat kebijakan pemerintahan daerah yang memerlukan indikator kemampuan keuangan daerah.

Berdasarkan perspektif *Stewardship Theory*, pemerintah daerah sebagai *Steward* akan memanfaatkan klasifikasi kemampuan keuangan daerah yang tinggi untuk melakukan pinjaman daerah. Daerah dengan klasifikasi kemampuan keuangan yang tinggi dapat diasumsikan memiliki kemampuan keuangan yang baik, dan mendorong pemerintah daerah tersebut melakukan pinjaman daerah sebagai alternatif memenuhi kebutuhan anggaran. Pinjaman daerah merupakan penerimaan sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain, sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali. Karena pinjaman daerah menimbulkan beban anggaran pendapatan dan belanja daerah pada tahun-tahun berikutnya, besaran pinjaman daerah harus disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah. Kemampuan keuangan daerah yang ditetapkan melalui peraturan dapat dijadikan dasar pemerintahan daerah dalam menentukan kebijakan pinjaman daerah, semakin tinggi kemampuan keuangan suatu daerah, maka semakin besar kesempatan pemerintah daerah tersebut melakukan pinjaman daerah. Dari uraian di atas, dapat dirumuskan hipotesis kedua yaitu:

- *H2: Kemampuan Keuangan Daerah berpengaruh positif terhadap Pinjaman Daerah.*

2.2.2.3. Pengaruh Kapasitas Fiskal Daerah Terhadap Pinjaman Daerah

Kementerian Keuangan Republik Indonesia setiap tahun menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah. Sebelum adanya Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah, PMK tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah tersebut merupakan salah satu dasar penilaian atas usulan pinjaman pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Semakin tinggi indeks kapasitas fiskal suatu daerah, maka semakin tinggi kesempatan untuk melakukan pinjaman daerah.

Berdasarkan *Stewardship Theory*, kapasitas fiskal daerah yang tinggi dijadikan pertimbangan pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman daerah. Pemerintah daerah selaku *Steward* melakukan kewajiban dalam mencapai tujuan, dengan melakukan pinjaman daerah untuk memenuhi kebutuhan anggaran dalam membiayai kegiatan yang mendukung peningkatan perekonomian masyarakat.

Di China, untuk mengatasi masalah utang pemerintah daerah China, pemerintah pusat perlu memainkan peran yang lebih penting dalam kebijakan fiskal. Beban fiskal yang dihasilkan oleh kebijakan fiskal anti-siklus harus ditanggung terutama oleh pemerintah pusat. Pada saat krisis ekonomi, pemerintah pusat harus meningkatkan pengeluaran dalam skala yang lebih besar atau memberikan lebih banyak transfer fiskal untuk pemerintah daerah, daripada melonggarkan pembatasan utang pemerintah daerah untuk meningkatkan pengeluaran pemerintah daerah (He and Jia, 2020).

Dalam penelitian terhadap penentu utang pemerintah daerah di Spanyol, disebutkan bahwa peneliti-peneliti sebelumnya belum dapat menyimpulkan dengan jelas hubungan antara kapasitas fiskal dan tingkat utang (Balaguer-Coll et al., 2016). Hasil penelitian menemukan bahwa pengaruh kapasitas fiskal berbeda-beda untuk setiap kotamadya, sebagian tidak signifikan dan sebagian positif signifikan. Dari uraian di atas, maka dirumuskan hipotesis ketiga yaitu:

- *H3: Kapasitas Fiskal Daerah berpengaruh positif terhadap Pinjaman Daerah.*

2.2.2.1. Pengaruh Belanja Modal Terhadap Pinjaman Daerah.

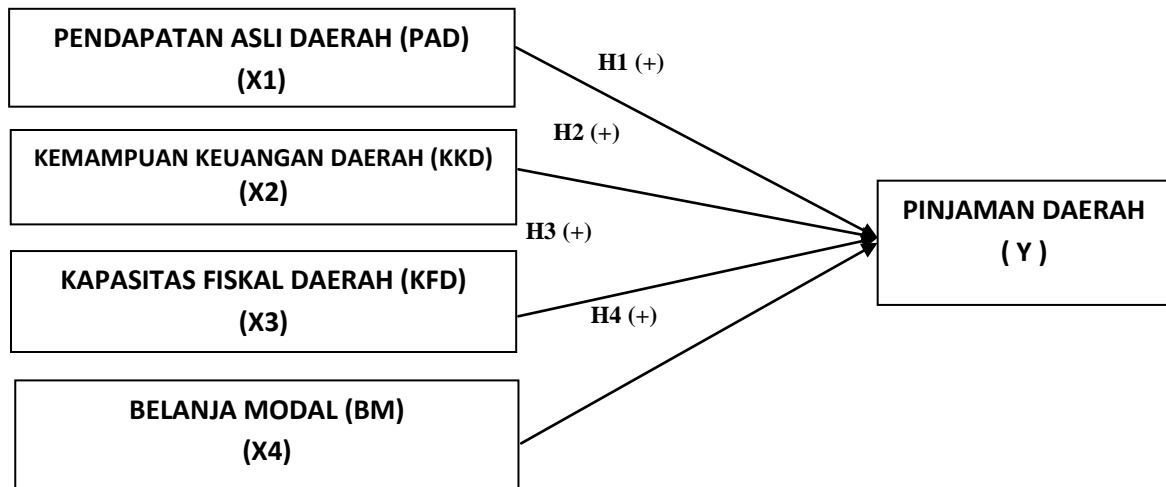
Belanja modal adalah pengeluaran pemerintah untuk memperoleh aset tetap berupa peralatan, bangunan, infrastruktur dan harta tetap lainnya guna memberikan pelayanan publik pada pemerintah daerah. Dari perspektif *Stewardship Theory*, pemerintah daerah selaku *Steward* akan mengalokasikan anggaran pada belanja yang terkait dengan pelayanan publik seperti belanja modal. Belanja modal berkaitan erat dengan belanja aset/infrastruktur seperti pembangunan fasilitas masyarakat yang efektif mendorong roda perekonomian daerah seperti peningkatan konektivitas dengan pembangunan jalan dan jembatan. Pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan belanja modal salah satunya dengan melakukan pinjaman daerah.

Bukti empiris yang menyatakan bahwa belanja modal berhubungan dengan utang pemerintah adalah penelitian (Balaguer-Coll et al., 2016) dan (Mulyono, 2007). (Ilmiddaviq, 2018) menyatakan bahwa belanja modal secara simultan berpengaruh pada pinjaman daerah. Penelitian yang dilakukan Yilmaz and Ebel (2020) yang membahas peran pinjaman pemerintah daerah dan pengelolaan utang sebagai saluran pembiayaan untuk penyediaan investasi suatu negara dalam hal infrastruktur publik, menyimpulkan bahwa pemerintah daerah harus memainkan peran kunci dalam pembiayaan infrastruktur. Dari uraian di atas, dirumuskan hipotesis keempat yaitu:

- *H4: Belanja Modal berpengaruh positif terhadap Pinjaman Daerah.*

2.3. Kerangka Penelitian

Berdasarkan uraian serta hipotesis sebelumnya, maka dapat digambarkan kerangka penelitian dari variable-variabel terkait sebagai berikut:



Gambar 1. Kerangka Penelitian

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Populasi Dan Sampel Penelitian

3.1.1. Populasi Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh bukti empiris faktor-faktor yang mempengaruhi pinjaman daerah pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia. Jumlah pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia sampai dengan tahun 2021 adalah sejumlah 508 pemerintah kabupaten/kota. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia.

3.1.2. Sampel Penelitian

Sampel dalam penelitian ini adalah seluruh pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia. Teknik pemilihan sampel menggunakan metode *purposive sampling*, yaitu pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia yang melakukan pinjaman daerah dari tahun 2017 sampai dengan tahun 2021, yang datanya diakses melalui situs <https://djpk.kemenkeu.go.id/>.

3.2. Jenis Data Dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan analisis deskriptif kuantitatif dengan jenis data sekunder, untuk menjelaskan pengaruh pendapatan asli daerah, kemampuan keuangan daerah, kapasitas fiskal daerah dan belanja modal terhadap pinjaman daerah. Data yang digunakan merupakan data panel, dengan data *cross section*-nya pemerintah daerah kabupaten/kota dan data *time series* rentang dari tahun 2017 sampai dengan tahun

2021. Data pendapatan asli daerah, kemampuan keuangan daerah dan belanja modal diperoleh melalui situs resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan Republik Indonesia, sedangkan data kapasitas fiskal daerah diperoleh dari peraturan menteri keuangan yang menetapkan indeks kapasitas fiskal daerah yang ditetapkan setiap tahun. Metode dokumentasi digunakan dalam pengumpulan data, dengan mencatat, menghitung dan mengkaji dokumen-dokumen yang diteliti.

3.3. Definisi Operasional Variabel

3.3.1. Variabel Dependen

Variabel dependen dalam penelitian ini adalah pinjaman daerah. Pinjaman daerah menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, adalah pembiayaan utang daerah yang diikat dalam suatu perjanjian pinjaman dan bukan dalam bentuk surat berharga, yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain, sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah, dijelaskan bahwa pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali. Pemerintah daerah yang melakukan pinjaman daerah dan jumlah pinjaman daerah dilihat dari laporan keuangan pemerintah daerah.

3.3.2. Variabel Independen

Penelitian ini menggunakan 4 (empat) variabel independen yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Kemampuan Keuangan Daerah (KKD), Kapasitas Fiskal Daerah (KFD) dan belanja modal.

a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan daerah yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD merupakan salah satu sumber daya daerah yang digunakan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah daerah. PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, lain-lain PAD yang sah. Nilai PAD dihitung dari total PAD dibagi total pendapatan daerah dikali 100%.

$$\text{PAD} = \frac{\text{Total PAD}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100$$

b. Kemampuan Keuangan Daerah (KKD)

Tingkat kemampuan keuangan daerah merupakan salah satu alat ukur pemerintah daerah dalam menetapkan anggaran belanja. Berdasarkan Permendagri Nomor 62 Tahun 2017, kemampuan keuangan daerah adalah klasifikasi suatu daerah untuk menentukan kelompok kemampuan keuangan daerah yang ditetapkan berdasarkan formula Pendapatan Umum Daerah (PUD) dikurangi jumlah realisasi belanja Aparatur Sipil Negara (ASN).

$$KKD = \text{Pendapatan Umum Daerah (PUD)} - \text{Belanja Pegawai ASN}$$

Dimana :

- PUD = PAD + DBH + DAU
- Belanja pegawai ASN = Belanja gaji dan tunjangan + Tambahan Penghasilan

Kemampuan keuangan daerah dikelompokkan dalam 3 (tiga) kategori, yaitu tinggi, sedang dan rendah. Tingkat kemampuan keuangan daerah dapat digunakan sebagai

salah satu pertimbangan dan perhitungan suatu pemerintah daerah untuk mengambil kebijakan melakukan pinjaman daerah.

c. Kapasitas Fiskal Daerah (KFD)

Menurut Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 116/PMK.07/2021 Tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah, kapasitas fiskal daerah adalah kemampuan keuangan masing-masing daerah yang dicerminkan melalui pendapatan daerah dan penerimaan pembiayaan daerah tertentu dikurangi dengan pendapatan yang penggunaannya sudah ditentukan, belanja tertentu, dan pengeluaran pembiayaan daerah tertentu. Gambaran kemampuan keuangan daerah yang dikelompokkan berdasarkan indeks kapasitas fiskal daerah, yang terdiri dari 5 (lima) kategori yaitu sangat rendah, rendah, sedang, tinggi dan sangat tinggi.

d. Belanja Modal (BM)

Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan/atau aset lainnya yang member manfaat lebih dari satu periode akuntansi (12 bulan) serta melebihi batasan nilai minimum kapitalisasi.

Jenis belanja modal menurut Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Nomor 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 adalah terdiri dari 6 (enam) pos yaitu belanja jalan, irigasi dan lainnya; belanja aset tetap lainnya; belanja aset lainnya; belanja tanah; belanja mesin; belanja gedung dan bangunan.

Pengukuran variabel belanja modal dengan skala rasio, yaitu:

$$\text{Belanja Modal} = \frac{\text{Total Belanja Modal}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100$$

Berdasarkan uraian atas setiap variabel dalam penelitian ini, maka ringkasan definisi operasional variabel dapat dilihat pada Tabel 3.1.

Tabel 3.1.
Definisi Operasional Variabel

| Nama Variabel | Definisi Operasional | Pengukuran | Sumber |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pinjaman Daerah | Semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali. | Jumlah penerimaan pinjaman daerah | PP No.56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah. |
| P A D | Pendapatan daerah yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. | $\text{Rasio PAD} = \frac{\text{Total PAD}}{\text{Total pendapatan daerah}} \times 100\%$ | Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. |
| K K D | Klasifikasi suatu daerah untuk menentukan kelompok kemampuan keuangan daerah. | $KKD = \text{Pendapatan Umum Daerah (PUD)} - \text{Belanja Pegawai ASN}$ | Permendagri No.62 Tahun 2017 tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah Serta Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Dana Operasional. |

| | | | |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| K F D | Kemampuan keuangan masing-masing daerah yang dicerminkan melalui pendapatan daerah dan penerimaan pembiayaan daerah tertentu dikurangi dengan pendapatan yang penggunaannya sudah ditentukan, belanja tertentu, dan pengeluaran pembiayaan daerah tertentu. | $KFD_{kabupaten/kota-i} = \text{Pendapatan} - (\text{pendapatan yang penggunaannya sudah ditentukan} + \text{belanja tertentu})$ | PMK tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah. |
| Belanja Modal | Pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. | $BM = \frac{\text{Total Belanja Modal}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100$ | Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019. |

3.4. Metode Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metode regresi data panel, untuk mengetahui pengaruh masing-masing variabel independen terhadap variabel dependen. Regresi data panel digunakan karena data yang digunakan merupakan gabungan dari data *time series* (runtut waktu) dan data *cross section* (data silang), dengan jumlah unit waktu yang berbeda untuk setiap individu.

Kelebihan menggunakan data panel menurut Gujarati dan Poorter (2013) adalah: (1) Terdapat batasan heterogenitas dalam setiap unit data; (2) Memberikan lebih banyak informasi, lebih banyak variasi, sedikit kolinieritas antar variabel, lebih banyak *degree of freedom* dan lebih efisien; (3) Data panel paling cocok untuk studi dinamika perubahan; (4) dapat lebih baik untuk mengidentifikasi dan mengukur efek yang tidak dapat dideteksi dalam model data *cross section* maupun *time series*; (5) data panel memudahkan untuk mempelajari model perilaku yang kompleks; (6) data panel dapat meminimalkan bias yang mungkin ditimbulkan oleh agregasi data individu. Kelebihan-kelebihan di atas memiliki implikasi pada tidak diperlukannya pengujian asumsi klasik (Ajija dkk. 2019).

3.4.1. Analisis Statistik Deskriptif

Statistik deskriptif digunakan untuk memberikan informasi mengenai karakteristik variable penelitian yang diuji. Statistik deskriptif memberikan gambaran atau deskripsi suatu data yang dilihat dari rata-rata (*mean*), standar deviasi, varian, nilai maksimum, nilai minimum, jumlah (*sum*), *range*, *kurtosis* dan *skewness* (kemelencengan distribusi) (Ghozali, 2013). Dalam hal ini, angka-angka yang didapatkan dari hasil penelitian dideskripsikan untuk memudahkan pemahaman.

3.4.2. Analisis Regresi Data Panel

Penelitian ini menggunakan model regresi data panel untuk mengetahui besarnya pengaruh variabel *independent* terhadap variabel *dependent*. Menurut Ajija dkk. (2019), data panel atau *pooled data* merupakan kombinasi dari data *time series* dan *cross-section*. Bentuk umum untuk mengestimasi data panel adalah dengan dengan persamaan sebagai berikut:

$$PD_{it} = \beta_0 + \beta_1 PAD_{it} + \beta_2 KKD_{it} + \beta_3 KFD_{it} + \beta_4 BBM_{it} + e_{it}$$

Keterangan:

- PD_{it} = Pinjaman Daerah Pemda *i* pada tahun *t*
- β_0 = Konstanta
- $\beta_1 - \beta_3$ = Koefisien Regresi
- PAD_{it} = Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemda *i* pada tahun *t*
- KFD_{it} = Kapasitas Fiskal Daerah (KFD) Pemda *i* pada tahun *t*
- KKD_{it} = Kemampuan Keuangan Daerah (KKD) Pemda *i* pada tahun *t*
- BM_{it} = Belanja Modal Pemda *i* pada tahun *t*
- e_{it} = Error term

3.4.3. Metode Regresi Data Panel

Pemilihan model regresi data yang tepat perlu dilakukan untuk mendapatkan data yang tidak bias. Menurut Ajija dkk. (2019), metode yang dapat digunakan dalam regresi data panel ada tiga, yaitu (1) *Pooled Least Square (PLS)/Common Effect*

(CE), mengatasi data panel dengan metode OLS; (2) *Fixed Effect* (FE), menambahkan model *dummy* pada data panel; (3) *Random Effect* (RE), memperhitungkan *error* dari data panel dengan metode *least square*.

3.4.3.1. *Pooled Least Square (PLS)/Common Effect Model (CEM)*

Estimasi *Common Effect Model* (CEM) atau koefisien tetap antar waktu dan individu, merupakan teknik yang paling sederhana untuk mengestimasi data panel. CEM secara sederhana menggabungkan (*pooled*) seluruh data *time series* dan *cross-section* tanpa melihat perbedaan antara waktu dan individu, sehingga dapat menggunakan metode OLS dalam mengestimasi data panel.

3.4.3.2. *Fixed Effect Model (FEM)*

Pendekatan *Fixed Effect* memperhitungkan kemungkinan bahwa peneliti menghadapi masalah *omitted-variables* yang mungkin membawa perubahan pada *intercept time series* atau *cross-section*. *Fixed Effect Model* (FEM) mengestimasi data panel dengan menggunakan variable *dummy* untuk menangkap adanya perbedaan intersep tersebut.

3.4.3.3. *Random Effect Model (REM)*

Pendekatan *Random Effect* memperbaiki efisiensi proses *least square* dengan memperhitungkan *error* dari *cross-section* dan *time series*. Model *Random Effect* adalah variasi dari estimasi *Generalized Least Square* (GLS).

3.4.4. Metode Pemilihan Model

Dengan menggunakan program *e-Views* terdapat beberapa pengujian yang digunakan untuk menentukan metode apa yang paling baik atau efisien digunakan dari ketiga model persamaan regresi data panel, yaitu Uji *Chow*, Uji *Hausman* dan Uji *Lagrange Multiplier*.

3.4.4.1. Uji *Chow*

Chow test atau Uji *Chow* adalah pengujian untuk memilih pendekatan terbaik antara model pendekatan *Commonn Effect Model* (CEM) dengan *Fixed Effect Model* (FEM) dalam mengestimasi data panel, dengan melihat hasil dari nilai *Redundant Fixed*

Effect-Likelihood Ratio. Hipotesis yang digunakan adalah: (1) $H_0 = Commonn Effect Model$ (CEM); (2) $H_1 = Fixed Effect Model$ (FEM), dengan kriteria pengujian jika $p-value \geq \alpha$ (taraf signifikansi sebesar 0.05) maka H_0 diterima sehingga model yang paling tepat digunakan adalah *Commonn Effect Model* (CEM). Jika nilai $p value \leq \alpha$ (taraf signifikansi sebesar 0.05) maka H_0 ditolak sehingga model terbaik digunakan adalah *Fixed Effect Model* (FEM).

3.4.4.2. Uji Hausman

Uji hausman digunakan untuk menentukan model terbaik antara *Fixed Effect Model* (FEM) dan *Random Effect Model* (REM) dalam mengestimasi data panel, dengan melihat nilai *cross-section random*. Hipotesis yang digunakan adalah: (1) $H_0 = Random Effect Model$ (REM); (2) $H_1 = Fixed Effect Model$ (FEM), dengan kriteria pengujian adalah jika $p-value \geq \alpha$ (taraf signifikansi sebesar 0.05) maka H_0 diterima sehingga model yang paling tepat digunakan adalah *Random Effect Model* (REM). Jika nilai $p value \leq \alpha$ (taraf signifikansi sebesar 0.05) maka H_0 ditolak sehingga model terbaik digunakan adalah *Fixed Effect Model* (FEM).

3.4.4.3. Uji Lagrange Multiplier

Lagrange Multiplier (LM) adalah uji untuk mengetahui apakah model *Random Effect* lebih baik daripada model *Common Effect*, dengan melihat nilai *Breusch Pagan*. Hipotesis yang digunakan adalah $H_0 = Common Effect Model$ (CEM); (2) $H_1 = Random Effect Model$ (REM). Kriteria pengujian hipotesisnya adalah: (1) jika nilai LM statistik lebih besar dari nilai *statistic chi-square* sebagai nilai kritis dan $p-value$ signifikan < 0.05 , maka H_0 ditolak, dan metode yang tepat adalah *Random Effect Model*; (2) jika nilai LM statistik lebih besar dari nilai *statistic chi-square* sebagai nilai kritis dan $p-value$ signifikan > 0.05 , maka H_0 diterima, dan metode yang tepat adalah *Common Effect Model*.

3.4.5. Uji Asumsi Klasik

Uji asumsi klasik dilakukan untuk memberikan keyakinan bahwa data yang digunakan dan model penelitian dapat mewakili ketepatan estimasi dan tidak bias.

Menurut Ajija dkk. (2019), uji normalitas hanya dilakukan apabila penelitian memiliki jumlah observasi kurang dari 30, jika jumlah observasi lebih dari 30 maka tidak perlu dilakukan uji normalitas. Data panel memiliki keunggulan terutama bersifat *robust* terhadap beberapa tipe pelanggaran asumsi *Gauss Markov*, yakni heteroskedastisitas dan normalitas (Ariefianto, 2012). Menurut Basuki dan Immamudin (2015), uji asumsi klasik yang dilakukan terhadap data panel yaitu uji multikolinearitas dan uji heteroskedastisitas.

3.4.5.1. Uji Multikolinearitas

Uji multikolinearitas bertujuan untuk menguji apakah dalam model regresi ditemukan adanya korelasi antar variabel independen (Ghozali, 2013). Apabila tidak terjadi korelasi antar variabel independen maka model regresi dapat dikatakan sebagai model yang baik. Untuk mengetahui ada atau tidaknya multikolinearitas dapat diketahui dari nilai toleransi dan nilai *variance inflation factor* (VIF). Menurut (Ghozali, 2013) jika nilai toleransi $> 0,10$ dan $VIF < 0,10$, artinya tidak terjadi multikolinearitas.

3.4.5.2. Uji Heteroskedastisitas

Uji heteroskedastisitas bertujuan untuk menguji apakah dalam model regresi terjadi ketidaksamaan *variance* dari residual satu pengamatan ke pengamatan yang lain (Ghozali, 2013). Pengujian heteroskedastisitas dilakukan dengan uji *glesjer* dengan ketentuan jika nilai signifikansi $> 0,05$ maka tidak terjadi gejala heteroskedastisitas dan jika signifikansi $< 0,05$ maka terjadi gejala heteroskedastisitas. Uji heteroskedastisitas juga dapat menggunakan *residual graph* (grafik residual), dengan ketentuan jika grafik residual tidak melewati batas 500 dan -500 maka tidak terjadi gejala heteroskedastisitas Napitupulu dkk. (2021)

3.4.6. Uji Hipotesis

3.4.6.1. Uji Koefisien Determinasi (R^2)

Koefisien determinasi bertujuan untuk mengukur proporsi variasi dalam variabel tidak bebas yang dijelaskan oleh regresi. Nilai koefisien determinasi adalah antara 0 dan 1, bila $R^2 = 0$ berarti tidak ada hubungan yang sempurna atau menunjukkan

kemampuan variabel-variabel independen menjelaskan variabel-variabel dependen sangat terbatas. Sedangkan apabila $R^2 = 1$ berarti variabel-variabel independen memberikan hampir semua informasi yang dibutuhkan untuk memprediksi variasi variabel dependen (Ajija dkk. 2019).

3.4.6.2. Uji Signifikansi Simultan (Uji Statistik F)

Uji statistik F digunakan untuk mengetahui pengaruh seluruh variabel bebas secara bersama-sama (simultan) terhadap variabel terikat, dengan melihat nilai *F-statistic* dan/atau *Probability (F-statistic)*. Jika nilai signifikansi lebih besar dari 0,05 ($\alpha=5\%$) maka hasilnya ditolak, yang berarti model regresi tidak fit. Sedangkan jika nilai signifikansi lebih kecil dari 0,05 ($\alpha=5\%$) maka model regresi layak (Ajija dkk. 2019).

3.4.6.3. Uji Signifikansi Individual (Uji Statistik t)

Uji-t bertujuan untuk menguji pengaruh variabel bebas terhadap variabel terikat secara individual (parsial) dalam penelitian. Selain itu untuk menguji pengaruh tersebut, uji-t juga digunakan untuk menunjukkan arah pengaruh masing-masing variabel yang dilihat dari tanda koefisien regresi masing-masing variabel independen. Kriteria untuk uji statistik t dengan melihat *probability value (sig)-t* maka jika *p-value* $< 0,05$ maka hipotesis terdukung, artinya bahwa variabel independen secara parsial berpengaruh signifikan terhadap variabel dependen. Jika *p-value* $> 0,05$ maka hipotesis tidak terdukung, artinya bahwa variabel independen secara parsial tidak berpengaruh signifikan terhadap variabel dependen.

BAB V

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Pembentukan pemerintahan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, salah satunya melalui pembangunan yang dilakukan secara konstan dan berkualitas. Percepatan pencapaian target program pembangunan daerah, pelaksanaan kegiatan prioritas daerah dan pembangunan infrastruktur yang mendukung pertumbuhan ekonomi sekaligus memberikan manfaat ekonomi dan sosial bagi masyarakat memerlukan dana yang kadang tidak dapat terpenuhi dari pendapatan daerah. Pinjaman daerah pada dasarnya merupakan salah satu instrumen atau model pembiayaan alternatif yang potensial dan sangat mungkin dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mengatasi masalah keterbatasan pembiayaan pembangunan.

Pemerintah pusat berupaya menstimulus pemerintah daerah melakukan pinjaman, salah satunya dengan mendirikan PT. Sarana Multi Infrastruktur (SMI) pada tahun 2009 sebagai lembaga milik pemerintah yang memberikan layanan pinjaman daerah secara massif, cepat dan terukur. Sampai dengan tahun 2021, hanya 29 (5,35%) pemerintah daerah yang melakukan pinjaman kepada PT. SMI, sementara data DJPK hanya sebesar 17,52 %.

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan bukti empiris dan mengkonfirmasi penelitian sebelumnya terkait pengaruh pendapatan asli daerah, kemampuan keuangan daerah, kapasitas fiskal daerah dan belanja modal terhadap pinjaman

daerah. Penelitian ini menggunakan variabel kemampuan keuangan daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 62 Tahun 2017 Tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah Serta Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Dana Operasional, Kemampuan Keuangan Daerah (KKD) sebagai keterbaruan dan diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap kebijakan pemerintah daerah dalam upaya pemenuhan kebutuhan pembangunan dengan melakukan pinjaman daerah.

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa:

1. Pendapatan asli daerah berpengaruh tetapi dengan arah koefisien negatif terhadap pinjaman daerah. Meskipun dapat diasumsikan bahwa ketika pendapatan asli daerah sebagai salah satu sumber keuangan pemerintah daerah meningkat akan berdampak pada kemampuan pengembalian pinjaman menjadi lebih besar, namun pemerintah daerah justru tidak melakukan pinjaman daerah.
2. Kemampuan Keuangan Daerah (KKD) tidak berpengaruh terhadap pinjaman daerah. KKD yang merupakan menunjukkan tingkat kemampuan keuangan suatu daerah dan menjadi salah satu dasar penetapan besaran belanja tidak mempengaruhi pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman.
3. Kapasitas Fiskal Daerah (KFD) berpengaruh terhadap pinjaman daerah. KFD suatu daerah yang tinggi mencerminkan tingkat kesehatan fiskal yang baik, sehingga pemerintah daerah dengan KFD yang tinggi cenderung melakukan pinjaman daerah, karena memiliki kemampuan pengembalian pinjaman yang tinggi.
4. Belanja modal berpengaruh terhadap pinjaman daerah. Alokasi belanja modal yang besar menyebabkan pemerintah daerah membutuhkan anggaran yang besar. Kebutuhan belanja modal yang besar menjadi dasar pemerintah daerah melakukan pinjaman daerah.

5.2. Implikasi

5.2.1. Implikasi teoritis

Penelitian ini menguji penerapan *Stewardship Theory*, dimana *Steward* tidak mementingkan keinginan pribadi tetapi lebih mengutamakan keinginan *principal*. Dalam teori *Stewardship* manajer akan berperilaku sesuai kepentingan bersama. Hasil penelitian menunjukkan bahwa 2 (dua) variabel yaitu pendapatan asli daerah dan kemampuan keuangan daerah tidak berhasil mengkonfirmasi *Stewardship Theory*. Hasil penelitian justru mengkonfirmasi *Agency Theory*, dimana teori ini berasumsi bahwa setiap individu semata-mata termotivasi oleh kepentingan dirinya sendiri sehingga menimbulkan konflik kepentingan antara *principal* dan *agent*. *Stewardship Theory* hanya mengkonfirmasi 2 (dua) variabel lainnya yaitu kapasitas fiskal daerah dan belanja modal.

Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat digunakan dalam pengembangan ilmu akuntansi, khususnya akuntansi sektor publik dalam hal ini pemerintah daerah.

5.2.2. Implikasi Praktis

Hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi pada praktik pengelolaan keuangan daerah, terkait kebijakan pinjaman daerah. Pemerintah kabupaten/kota dalam merumuskan dan menetapkan alokasi APBD harus berdasarkan prioritas pembangunan yang terkait langsung dengan sektor-sektor yang mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Sektor pelayanan publik merupakan hal penting dalam penyelenggaraan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Layanan publik yang disediakan melalui peningkatan infrastruktur sering tertunda karena menunggu ketersediaan dana, sehingga penyediaan infrastruktur menjadi lambat yang juga berdampak pada lambatnya pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Melalui pinjaman daerah, kurangnya ketersediaan dana dapat diatasi dan layanan publik dapat segera tersedia.

5.3. Keterbatasan dan saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan, yaitu:

1. Peneliti tidak menguji faktor lain di luar faktor keuangan, seperti regulasi dalam melakukan pinjaman daerah. Salah satu contoh regulasi yang harus dilakukan adalah persetujuan dewan yang dapat diduga mempengaruhi pemerintah daerah dalam melakukan pinjaman daerah.
2. Populasi penelitian ini tidak memasukkan pemerintah provinsi, karena perbedaan data yang ekstrem antara pemerintah kabupaten/kota dan provinsi.
3. Pengukuran variabel Pendapatan Asli Daerah (PAD) menggunakan skala rasio dengan rumus total PAD dibagi total pendapatan daerah dikali 100%. Hasil uji hipotesis menunjukkan bahwa variabel PAD berpengaruh terhadap pinjaman daerah namun dengan arah berlawanan atau negatif. Hasil diduga akan berbeda apabila pengukuran terhadap variabel PAD juga berbeda. Peneliti tidak melakukan pengukuran lain terhadap variabel PAD karena keterbatasan waktu.

Berdasarkan keterbatasan penelitian di atas, peneliti memberikan saran sebagai berikut:

1. Kepada peneliti selanjutnya untuk dapat melihat pengaruh faktor regulasi yang berlaku terhadap pinjaman daerah.
2. Penelitian menggunakan populasi seluruh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota untuk mendapat hasil yang lebih komprehensif terkait faktor yang mempengaruhi pinjaman daerah.
3. Peneliti selanjutnya dapat menggunakan pengukuran berbeda untuk melihat pengaruh PAD terhadap pinjaman daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Ajija, S. R. . S., & Dyah W. Setianto, Rahmat H, Primanti, M. R. (2019). *Cara Cerdas Menguasai EViews*. Salemba Empat.
- Ariefianto, D. M. D. (2012). *Ekonometrika, Esensi dan Aplikasi dengan Menggunakan Eviews* (S. Noviethal (Ed.). Penerbit Erlangga.
- Bailey, S. J., Valkama, P., & Salonen, S. (2014). The EU's public finance crisis: Causes, consequences and cure. *Public Money and Management*, 34(2), 83–90. <https://doi.org/10.1080/09540962.2014.887514>
- Balaguer-Coll, M. T., Prior, D., & Tortosa-Ausina, E. (2016). On the Determinants of Local Government Debt: Does One Size Fit All? *International Public Management Journal*, 19(4), 513–542. <https://doi.org/10.1080/10967494.2015.1104403>
- Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP)*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Dimu Ehalaiye, Nives Botica-Redmayne, F. L. (2017). Financial Determinants of Local Government Debt in New Zealand. *Pacific Accounting Review*. <https://doi.org/10.1108/PAR-11-2016-0104>
- Fisher, R. C., & Wassmer, R. W. (2015). *An Analysis of State – Local Government Capital Expenditure During the 2000s 1. November 2013*, 3–28.
- Ghozali, I. (2013). *Aplikasi Analisis Multivariate Dengan Program IBM SPSS 21 Update PLS Regresi* (7th ed.). Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- He, Z., & Jia, G. (2020). Rethinking China's local government debts in the frame of modern money theory. *Journal of Post Keynesian Economics*, 43(2), 210–230. <https://doi.org/10.1080/01603477.2020.1734468>
- Ilmiddaviq, M. B. (2018). Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Pinjaman Daerah Pada Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Timur. *PRIVE: Jurnal Riset Akuntansi Dan Keuangan*, 1(2), 134–147.

<http://ejurnal.unim.ac.id/index.php/prive/article/view/248>

- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6757, 104172, 1–143. <https://djpk.kemenkeu.go.id/?p=22499>
- Eko Aristanto dan Cristina Sri Ratnaningsih (2019). *Calon Penerima Pinjaman dan Hibah Luar Negeri Program Air Bersih dan Sanitasi pada Kegiatan Green Book 2018 dan Indikasi Kegiatan Blue Book 2019*. Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Merdeka Malang Email : aristanto90@gmail.com. 1–40.
- Kementerian Keuangan. *Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 116/PMK.07/2021 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah*. 1–25.
- Kementrian Dalam Negeri, R. I. (2018). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2017 Tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah Serta Pelaksanaan Dan Pertanggungjawaban Dana Operasional*. 2018.
- Lewis, B. D. (2003). Local government borrowing and repayment in Indonesia: Does fiscal capacity matter? *World Development*, 31(6), 1047–1063. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00047-0](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00047-0)
- Lofton, M. L., & Kioko, S. N. (2021). The use of short-term debt by general-purpose governments. *Public Budgeting and Finance*, 41(4), 71–93. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12285>
- Mulyono, I. (2007). Aspek-Aspek Kuantitatif Yang Mempengaruhi Kebijakan Pinjaman Daerah. 104–123.
- Napitupulu, R. B., Simanjuntak, T. P., Hutabarat, L., Damanik, H., Harianja, H., Sirait, R. T. M., & Lumban Tobing, C. E. R. (2021). *Penelitian Bisnis, Teknik dan Analisa dengan SPSS-STATA-Eviews* (1st ed.). Madenatera.
- Navarro-Galera, A., Rodríguez-Bolívar, M. P., Alcaide-Muñoz, L., & López-Subires, M. D. (2016). Measuring the financial sustainability and its influential factors in local governments. *Applied Economics*, 48(41), 3961–3975. <https://doi.org/10.1080/00036846.2016.1148260>
- Pemerintah Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 Tentang Pinjaman Daerah*. Jurnal Media Hukum, 58.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2019). *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jurnal Media Hukum, 184.
- Porter, D. N. G. dan D. C. (2013). *Dasar-Dasar Ekonometrika, terj. Raden Carlos Mangunsong*.

- Puspita, D., & Hamidi, U. S. (2021). *Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia*. Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Saragih, J. P. (2003). *Desentralisasi fisik dan keuangan daerah dalam otonomi*. Ghalia Indonesia, 2003. http://ucs.sulselib.net/index.php?p=show_detail&id=14275
- Shon, J., & Kim, J. (2019). The impact of revenue diversification on municipal debts: comparing short-term and long-term debt levels. *Local Government Studies*, 45(2), 241–261. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1552144>
- Smith, H. J., Park, S., & Liu, L. (2019). Hardening Budget Constraints: A Cross-National Study of Fiscal Sustainability and Subnational Debt. *International Journal of Public Administration*, 42(12), 1055–1067. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1575666>
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. (2004).
- Oates, WE (1972) *Fiscal federalism*. Harcourt, Brace Jovanovich, New York. *Harcourt, Brace Jovanovich, New York, Fiscal federalism*.
- Yilmaz, S., & Ebel, R. D. (2020). *Subnational Government, Infrastructure, and the Role of Borrowing and Debt*. February, 265–291. https://doi.org/10.1007/978-981-15-1435-7_15
- Yuliadi, A. T. dan I. (2015). *Electronic Data Processing (SPSS 15 dan Eviews 7)*. Danisa Media. isbn: 979-602-7577-31-2