

Keterkaitan Kebijakan Desentralisasi Fiskal Dan Hutang Daerah Otonom Di Propinsi Jawa Tengah

Keterkaitan Kebijakan Desentralisasi Fiskal Dan Hutang Daerah Otonom Di Propinsi Jawa Tengah

INDRA WIJAYA
HADI SASANA

**Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro
Jln. Erlangga Tengah No. 17 Semarang 50424
Tel. 024.8440841, e-mail indrawu@yahoo.com hadisasanasmg@yahoo.com**

Abstract : Keterbatasan sumber pembiayaan bagi daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun pemerintah pusat, untuk membiayai kebutuhan pembangunan daerah yang semakin meningkat, memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk mencari alternatif sumber-sumber pembiayaan untuk memperoleh hutang dari dalam negeri maupun luar negeri. Dalam era desentralisasi fiskal pembiayaan dari sumber pinjaman daerah adalah salah satu pos pembiayaan yang belum dikelola dengan maksimal oleh pemerintah daerah. Sejak era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, hanya terdapat beberapa kabupaten atau kota saja yang memanfaatkan pinjaman dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) nya. Hal itu antara lain dikarenakan ada beberapa syarat khusus yang diberlakukan jika suatu daerah akan melakukan pinjaman.

Kata kunci : desentralisasi fiskal, otonomi daerah, hutang daerah.

PENDAHULUAN

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan sistem pemerintahan sentralistik selama pemerintahan Orde Baru ternyata rapuh dan menciptakan kesenjangan ekonomi serta kemiskinan yang besar. Kondisi tersebut diperparah oleh krisis ekonomi yang menyebabkan kualitas pelayanan publik terganggu dan seluruh sektor perekonomian mengalami kontraksi, sehingga mengakibatkan krisis kepercayaan terhadap pemerintah. Lahirnya Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang

direvisi menjadi Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004, mempunyai konsekuensi yang serius dalam pelayanan publik dan kinerja ekonomi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang mulai dilaksanakan sejak tahun anggaran 2001 merupakan peluang bagi pemerintah daerah di Indonesia untuk melaksanakan serta membiayai sendiri kemajuan pembangunan di daerahnya masing-masing. Sesuai dengan hasil penelitian serta evaluasi terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Pemerintah Daerah (APBD), hanya beberapa daerah yang tergolong kaya yang mampu membiayai sendiri proyek-proyek pembangunannya.

Secara umum sebagian besar daerah masih sangat tergantung pada kucuran dana perimbangan dari pemerintah pusat. Pada sisi lain, porsi APBD sebesar 60 persen hingga 80 persen digunakan untuk membayar gaji pegawai daerah. Berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2004, untuk keperluan pembiayaan pembangunan sarana prasarana ekonomi yang dapat menghasilkan penerimaan, pemerintah daerah diperkenankan mendapatkan sumber pembiayaan yang berasal dari pinjaman dalam negeri dan pinjaman luar negeri. Sebelum implementasi otonomi daerah di awal tahun 2001, jumlah *outstanding* pinjaman pemerintah daerah secara keseluruhan pada 31 Desember 2000 mencapai Rp 4.180 miliar, yang disalurkan melalui Rekening Dana Investasi (RDI), Rekening Pembangunan Daerah (RPD), dan penerusan pinjaman (*Subsidiary Loan Agreements/SLA*) (Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2002).

Pada sisi pengembalian pinjaman pemerintah daerah selama periode tahun 1997 sampai dengan 1999, presentase tunggakan pinjaman (*default*) telah terjadi peningkatan dari 38 persen menjadi 42 persen. Sementara itu, seiring perubahan kebijakan sentralisasi ke desentralisasi dan otonomi daerah, proyek pembangunan yang sebelumnya menjadi wewenang dan tanggung jawab departemen-departemen (sektoral) beralih menjadi tugas dan wewenang pemerintah daerah. Departemen-departemen tersebut seharusnya sudah menyerahkan kepengurusan dana dan penyelesaian proyek-proyek sektoral itu kepada kantor-kantor dinas daerah provinsi maupun yang ada di kabupaten/kota, termasuk pula proyek-proyek yang dibangun dengan dana pinjaman luar negeri.

Berdasarkan fenomena di atas, studi ini bertujuan untuk menganalisis potensi pinjaman, pemanfaatan fasilitas pembiayaan dari hutang, dan kemampuan membayar hutang oleh pemerintah kabupaten/kota di Jawa Tengah.

METODE

Otonomi Daerah. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah salah satu landasan yuridis bagi

pengembangan otonomi daerah di Indonesia. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa pengembangan otonomi pada daerah kabupaten dan kota diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi.

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah merupakan kemerdekaan atau kebebasan menentukan aturan sendiri berdasarkan perundang-undangan, dalam memenuhi kebutuhan daerah sesuai dengan potensi dan kemampuan yang dimiliki oleh daerah. Pemberian otonomi daerah melalui desentralisasi fiskal mengandung tiga misi utama, yaitu (Barzelay, 1991) :

1. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
2. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Pengembangan otonomi pada daerah kabupaten dan kota diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Selain birokrasi harus partisipatif, juga harus mampu mendorong terciptanya *good governance* yang menjadi tujuan dari undang-undang tersebut. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, reformasi manajemen publik harus mendapatkan perhatian yang serius karena reformasi bidang ini tidak lain adalah reformasi untuk melakukan perubahan kinerja yang akuntabel (Mardiasmo, 2002).

Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan

keuangan pusat dan daerah.

Desentralisasi Fiskal. Secara harfiah kata desentralisasi adalah lawan dari kata sentralisasi yang dapat diartikan sebagai suatu pemusatan berkaitan dengan suatu kewenangan (*authority*) pemerintahan. Desentralisasi mengenai kewenangan pemerintahan menyangkut berbagai aspek, misalnya bidang politik, urusan pemerintahan, sosial dan pembangunan ekonomi dan aspek fiskal.

Desentralisasi merupakan peralihan kewenangan dari lingkungan pemerintah pusat (*central government*) ke lingkungan pemerintah daerah (*local government*) untuk mengatur dan mengurus daerahnya berdasarkan kondisi riil yang mengitarinya (Kaloh, 2002). Dalam melaksanakan desentralisasi fiskal, prinsip *money should follow function* merupakan salah satu prinsip yang harus diperhatikan dan dilaksanakan (Bahl, 2000). Artinya, setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut.

Desentralisasi fiskal merupakan salah satu mekanisme transfer dana dari APBN dalam kaitan dengan kebijakan keuangan negara yaitu untuk mewujudkan ketahanan fiskal yang berkelanjutan (*fiscal sustainability*) dan memberikan stimulus terhadap aktifitas perekonomian masyarakat. Dengan adanya kebijakan desentralisasi fiskal diharapkan akan menciptakan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang sepadan dengan besarnya kewenangan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom.

Desentralisasi fiskal juga merupakan salah satu pilar dalam memelihara kestabilan kondisi ekonomi nasional karena transfer dana ke daerah akan mendorong aktifitas perekonomian masyarakat di daerah. Desentralisasi fiskal tersebut dikelompokkan menjadi dua, sebagai berikut :

1. Dana perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan maksud menciptakan keadilan, pemerataan, dan memperkecil kesenjangan fiskal antar daerah. Dana perimbangan itu berasal dari penerimaan

dalam negeri yang diperoleh dari pendapatan perpajakan, royalti dan bagi hasil sumber daya alam.

2. Dana yang bersumber dari hutang dalam negeri dan luar negeri yang disalurkan ke daerah (*subsidiary loan*) baik dari hutang bilateral maupun multilateral.

Secara umum tujuan pemerintah pusat melakukan transfer dana kepada pemerintah daerah adalah :

1. Sebagai tindakan nyata untuk mengurangi ketimpangan pembagian 'kue nasional', baik vertikal maupun horisontal.
2. Sebagai upaya meningkatkan efisiensi pengeluaran pemerintah dengan menyerahkan sebagian kewenangan di bidang pengelolaan keuangan negara dan agar manfaat yang dihasilkan dapat dinikmati oleh rakyat di daerah.

Hutang Pemerintah Daerah. Sesuai Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Pasal 10, yang menjadi sumber pembiayaan untuk pembangunan daerah antara lain adalah berasal dari Dana Perimbangan yang diterima oleh daerah-daerah dari pemerintah pusat. Dana perimbangan tersebut berupa Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Selain sumber pendapatan daerah tersebut, alternatif pembiayaan lain bagi daerah berupa pinjaman baik dalam bentuk kredit maupun surat berharga (obligasi).

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Pemerintah Daerah (Pemda), diperbolehkan melakukan pinjaman langsung kepada lembaga keuangan di dalam negeri dan lembaga pemberi pinjaman di luar negeri. Hutang Pemda adalah semua transaksi yang mengakibatkan Pemda menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai uang sehingga Pemda yang bersangkutan dibebani kewajiban untuk membayar kembali jumlah uang dalam jangka waktu tertentu kepada pihak *lender*.

Dana pinjaman yang berasal dari pemerintah digunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai pembangunan maupun untuk menutup kekurangan kas yang digunakan untuk membiayai kegiatan yang merupakan inisiatif dan

kewenangan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pemerintah menyadari bahwa ketertinggalan pembangunan di daerah-daerah antara lain disebabkan oleh kekurangan dana yang dimiliki oleh Pemda untuk membiayai pembangunan berbagai sarana seperti air bersih, terminal, pasar, dan rumah sakit. Kini hasil dari pembangunan tersebut telah dinikmati oleh sebagian besar masyarakat di daerah.

Sementara itu, ada pendapat bahwa hutang adalah pengalihan sumber daya masa depan yang mungkin akan menjadi warisan generasi mendatang, namun dapat dimanfaatkan untuk kepentingan saat ini. Oleh karena itu, penggunaan dana yang berasal dari hutang oleh generasi sekarang harus dilakukan dengan penuh pertanggungjawaban. Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah akan menimbulkan konsekuensi bahwa hasil proyek yang dibiayai dari hutang dan tanggung jawab pembayaran kembali kewajiban hutang menjadi *ownership* dan tanggung jawab Pemda untuk menyelesaikannya. Hal ini berarti pemerintah daerah harus melakukan partisipasi aktif terhadap peluang pemanfaatan hutang dengan cara memberikan kepastian komitmen dan kontribusi kepada pemerintah pusat sehingga terhindar dari beban penyediaan rupiah pendamping, gejolak nilai tukar rupiah, dan kewajiban pembayaran kembali hutang luar negeri. Selain hal tersebut, saat ini pihak *lender* belum bersedia memberikan hutang langsung kepada Pemda karena terlebih dahulu harus ada jaminan dan persetujuan pemerintah pusat.

Sementara itu sebagian Pemda kabupaten dan kota belum mampu membiayai investasi (*capital investment*) karena sekitar 80 persen dana APBD dipakai untuk membayar keperluan rutin seperti gaji pegawai, gaji nonpegawai, dan pemeliharaan prasarana operasional perkantoran. Pada sisi lain, beberapa daerah dengan kondisi APBD yang pas-pasan menanggung beban utang cukup besar yang berasal dari pinjaman kepada pemerintah pusat maupun pinjaman luar negeri yang diteruskan kepada daerah.

Kriteria dan Prosedur Hutang Bagi Pemda. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mencari pinjaman

baik domestik maupun luar negeri, dari institusi keuangan publik termasuk institusi keuangan multilateral dan agen pemberi bantuan, serta dari pemerintah pusat seperti institusi keuangan swasta. Pada prinsipnya, pemanfaatan dana yang berasal dari hutang harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Dimanfaatkan untuk membiayai investasi pada usaha yang produktif, memberikan nilai tambah terhadap output yang dihasilkan, dan membuka lapangan pekerjaan bagi penduduk lokal.
- b. Diinvestasikan pada sektor yang bersifat *income generating loan*, artinya investasi untuk membangun proyek yang menaikkan pendapatan daerah, misalnya sektor pariwisata daerah.
- c. Untuk membiayai proyek-proyek yang bersifat *cost recovery*, yaitu sangat menitikberatkan pada tujuan sosial ekonomisnya. Dalam hal ini, sebaiknya dikategorikan dalam *public investment project* agar pembangunannya menggunakan dana hibah (*grant*).
- d. Secara tradisional pertumbuhan ekonomi harus didukung ketersediaan jumlah dana investasi yang memadai, dimana sumberdana investasi tersebut berasal dari public saving. dalam hal terhadap gap antara kebutuhan dana investasi dan tabung masyarakat, maka perlu dicarikan sumber pembiayaan hutang sehingga dapat menutup kekurangan biaya investasi.
- e. Penggunaan harus dirancang berdasarkan peraturan daerah secara hati-hati dan bertanggung jawab agar pembayaran utang tidak menjadi beban generasi yang akan datang.

Prosedur Hutang Pemda. Untuk dapat menjamin efisiensi dan efektifitas hutang, perlu disusun sebuah mekanisme perencanaan pinjaman daerah sesuai dengan visi dan tujuan jangka panjang daerah yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, dalam proses perencanaan ini terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi daerah agar mendapatkan persetujuan Pemerintah Pusat untuk memperoleh pinjaman luar negeri.

Tahapan pertama yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah adalah melaksanakan *good governance*. Untuk itu pemerintah daerah hendaknya melaksanakan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipasi dalam pelaksanaan roda pemerintahan. Ketiga prinsip tersebut harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam segala bidang pemerintahan meliputi perencanaan daerah, alokasi keuangan dan penggunaan keuangan daerah, dan transparansi dalam pelaksanaan setiap program pemerintah daerah. Nilai-nilai transparansi ini hendaknya dapat disepakati dalam bentuk peraturan daerah yang disepakati oleh semua *stakeholders* di daerah. Untuk dapat mencapai kesepakatan tersebut, perlu mekanisme proses interaksi antara pemerintah, DPRD, dan *stakeholders* di masyarakat. Interaksi ini diharapkan dapat menghasilkan kesepakatan bersama mengenai visi, misi, tujuan daerah, langkah-langkah yang disepakati bersama dalam bentuk peraturan daerah, serta prioritas-prioritas pembangunan yang bertujuan untuk menyejahterakan masyarakat.

Setelah tercipta kesepakatan tersebut, pemerintah daerah harus melakukan perbaikan-perbaikan baik dalam bidang kebijakan dan sistem pemerintahan, serta pelayanan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* sehingga tercipta kondisi daerah yang kondusif bagi pengelolaan keuangan daerah dan investasi publik. Dengan demikian sumber keuangan daerah yang diperoleh melalui pinjaman luar negeri dapat dikelola secara efisien dan efektif.

Melalui mekanisme interaksi antara Pemerintah Daerah, DPRD, dan *stakeholders*, maka Pemerintah Daerah kemudian akan mengajukan proposal pinjaman luar negeri kepada pemerintah pusat yang berisi jenis pinjaman, tujuan dan sasaran pinjaman, studi kelayakan terhadap program yang akan didanai, transparansi pengelolaan keuangannya, serta analisa terhadap kemampuan keuangan daerah dalam mengembalikan dana pinjaman tersebut.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2002, pemerintah pusat bertanggung jawab untuk menjamin daerah dalam menanggung pinjaman luar negeri apabila daerah

tersebut tidak mampu untuk membayar hutangnya. Oleh sebab itu, pemerintah pusat berwenang memastikan apakah daerah telah berhasil melaksanakan perbaikan-perbaikan tersebut. Apabila perbaikan tersebut masih dianggap kurang bagi daerah untuk pengelolaan keuangan daerah dan investasi publik, maka pemerintah pusat berhak untuk memberikan rekomendasi yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai salah satu syarat untuk memperoleh tambahan dana melalui pinjaman luar negeri.

Pinjaman daerah terdiri dari pinjaman jangka pendek dan pinjaman jangka panjang. Pinjaman jangka pendek digunakan untuk pengaturan arus kas dalam rangka pengelolaan kas daerah. Sedangkan pinjaman jangka panjang digunakan untuk membiayai pembangunan prasarana yang dapat menghasilkan penerimaan daerah dan memberikan manfaat pada pelayanan publik. Pinjaman jangka panjang yang dilakukan oleh daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah wajib memenuhi dua ketentuan sebagai berikut :

- a. Jumlah kumulatif pokok pinjaman daerah yang wajib dibayar tidak melebihi 75 persen dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya.
- b. Berdasarkan proyeksi penerimaan dan pengeluaran daerah tahunan selama jangka waktu pinjaman, *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)* paling sedikit 2,5 persen.

Data. Studi ini dilaksanakan di Provinsi Jawa Tengah dalam kurun waktu 2001-2006. Data yang digunakan dalam studi ini adalah data sekunder yang diperoleh Badan Pusat Statistik, Bappeda, dinas/instansi terkait, serta didukung dengan bahan kepustakaan yang relevan.

Definisi Operasional. Pengertian dasar, konsep, dan definisi variabel dalam studi ini adalah sebagai berikut :

1. *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)* adalah perbandingan antara penjumlahan PAD, bagian daerah dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), BPHTB, penerimaan sumber daya alam, dan bagian daerah lainnya seperti pajak penghasilan perorangan, serta DAU setelah dikurangi belanja wajib, dengan

- penjumlahan angsuran pokok, bunga, dan biaya pinjaman lainnya yang jatuh tempo.
2. Pinjaman jangka pendek adalah pinjaman daerah dengan jangka waktu kurang atau sama dengan satu tahun dengan syarat pembayaran kembali pinjaman berupa pokok pinjaman, bunga dan biaya lainnya harus dilunasi dalam tahun anggaran bersangkutan. Diukur dengan satuan Rupiah.
 3. Pinjaman jangka panjang adalah pinjaman daerah dengan jangka waktu lebih dari satu tahun dengan syarat pembayaran kembali pinjaman berupa pokok pinjaman, bunga dan biaya lain sebagian atau seluruhnya harus dilunasi pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Diukur dengan satuan Rupiah.
 4. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
 5. merupakan realisasi seluruh penerimaan daerah dan belanja daerah pada setiap tahun anggaran yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah. Diukur dengan satuan Rupiah.
 6. Kapasitas pemanfaatan pinjaman adalah perbandingan antara pinjaman jangka pendek dengan pinjaman aktual (pinjaman yang dilakukan dalam tahun yang bersangkutan). Diukur dengan satuan persen.
 7. Penerimaan umum adalah penerimaan umum APBD yang terdiri dari jumlah pinjaman daerah, dana alokasi khusus, dana darurat, dana pinjaman, penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu. Diukur dengan satuan Rupiah.

Teknik Analisis. Teknik analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah, yaitu analisis kualitatif dan analisis kuantitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Potensi Pinjaman Jangka Pendek. Potensi pinjaman jangka pendek suatu daerah ditentukan oleh 1/6 dari total pengeluaran anggaran tahun sebelumnya. Secara umum potensi daerah dalam mengelola pinjaman jangka pendek cenderung meningkat hampir di semua

kabupaten/kota di Propinsi Jawa Tengah selama enam tahun terakhir. Berdasarkan realisasi pengeluaran anggaran, selama tahun 2001 sampai dengan tahun 2004 daerah otonom yang memiliki potensi pinjaman jangka pendek terkecil yaitu Kota Salatiga sebesar Rp.12.328.445.833. Daerah dengan potensi pinjaman terbesar yaitu Kota Semarang sebesar Rp.69.066.171.500. Pada tahun 2005 potensi pinjaman terkecil dimiliki oleh Kota Pekalongan sebesar Rp. 30.043.001.667, sedangkan Kota Semarang masih memiliki potensi pinjaman terbesar yaitu Rp. 129.690.470.000. Pada tahun 2006 potensi pinjaman terkecil dimiliki oleh Kota Magelang sebesar Rp.41.671.316.667, sedangkan terbesar Kota Semarang dengan potensi pinjaman Rp.155.631.018.333.

Kapasitas Pemanfaatan Pinjaman Daerah. Kapasitas pemanfaatan pinjaman daerah merupakan rasio antara pinjaman daerah aktual dengan pinjaman jangka pendek ($C=D/P \times 100$) dimana C = kapasitas pemanfaatan pinjaman, D = pinjaman daerah aktual, dan P = pinjaman jangka pendek. Analisis kapasitas pemanfaatan pinjaman digunakan untuk membandingkan pinjaman daerah aktual dengan pinjaman jangka pendek. Semakin tinggi persentase kapasitas pemanfaatan pinjaman, berarti potensi pinjaman dimanfaatkan secara maksimal.

Berdasarkan realisasi APBD kabupaten atau kota, tidak seluruh daerah otonom di Jawa Tengah melakukan pinjaman aktual (pinjaman pada tahun yang bersangkutan). Hal tersebut antara lain dikarenakan daerah otonom lebih bergantung pada dana perimbangan dari pusat yang jumlahnya cukup besar sebagai tambahan pendapatan yang digunakan untuk pengaturan arus kas dalam rangka pengelolaan kas daerah. Oleh sebab itu, ada kecenderungan daerah otonom tidak melakukan pinjaman.

Berdasarkan data yang ada, kapasitas pemanfaatan pinjaman daerah otonom di Propinsi Jawa Tengah pada tahun 2001 sampai dengan 2006 sangat rendah, walaupun potensi pinjaman jangka pendeknya relatif besar. Pada Tahun 2001 hanya delapan daerah otonom yang melakukan pinjam dengan kapasitas pinjam tertinggi sebesar 43,77 (Kabupaten Sukoharjo).

Tabel 1
Kapasitas Pemanfaatan Pinjaman Daerah Otonom
Di Jawa Tengah Tahun Anggaran 2001 – 2006

No.	KABUPATEN / KOTA	TAHUN					
		2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	Kab. Brebes	33,2	0	33,39	0	0	0
2	Kab. Cilaca	0	0	33	0	0	0
3	Kab. Grobogan	8,4	0	0	0	0	0
4	Kab. Karanganyar	0	0	0	0	22,19	0
5.	Kab. Kebumen	0	0	0	0	0,05	0
6	Kab. Kendal	9,44	0	0	0	0	0
7	Kab. Kudus	0	0	0	0	78,22	0
8	Kab. Pemalang	0	0	0	8,61	0	0
9	Kab. Purworejo	42,9	40,19	25,43	5,1	0	0
10	Kab. Rembang	23	0	0	0	0	0
11	Kab. Semarang	0	0	30,66	0	1,49	0
12	Kab. Sragen	0	0	0	11,2	0	0
13	Kab. Sukoharjo	43,77	0	0	0	0	0
14	Kab. Temanggung	38,85	27,24	31,16	31,47	0	0
15	Kab. Wonosobo	0	0	0	0	0,23	0
16	Kota Semarang	13,03	0	0	0	0	0
17	Kota Surakarta	0	0	12	0	14,17	0

Sumber : Depkeu dan Statistik Keuangan Daerah, 2001-2006 diolah

Pada tahun 2006 tidak ada daerah yang melakukan pinjaman

Ratio Kemampuan Membayar Utang (DSCR). Analisis DSCR digunakan untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam membayar kembali pinjamannya. Sebagai pedoman supaya pemerintah daerah mampu melakukan pinjaman, maka nilai DSCR harus lebih besar dari 2,5 persen atau batas minimum 2,5 persen (Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2005). Rumus perhitungannya adalah sebagai berikut :

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

Dimana:

DSCR : *Debt Service Coverage Ratio*

PAD : Pendapatan Asli Daerah

BD : Bagian Daerah dari PBB, BPHTB dan Penerimaan SDA

DAU : Dana Alokasi Umum

BW : Belanja wajib, yaitu belanja rutin dan pembangunan

P : Angsuran pokok pinjaman yang jatuh tempo

B : Bunga pinjaman

BL : Biaya lainnya yang jatuh tempo (biaya administrasi, biaya bank dan denda).

Dari hasil perhitungan yang dilakukan di daerah otonom di Propinsi Jawa Tengah periode tahun 2001 sampai 2006, hampir seluruh daerah otonom yang melakukan pinjaman mempunyai DSCR yang memenuhi syarat yang ditetapkan dalam PP Nomor 54 Tahun 2005. Nilai DSCR daerah otonom di Jawa Tengah periode tahun 2001 sampai tahun 2006 terlihat dalam Tabel 2 sebagai berikut :

Tabel 2
DSCR Daerah Otonom Di Jawa Tengah Tahun Anggaran 2001 – 2006

No	KABUPATEN / KOTA	Tahun					
		2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	Kab. Brebes	56	0	0	0	0	0
2	Kab. Cilacap	0	0	746	0	0	0
3	Kab. Grobogan	459	0	0	0	0	0
4	Kab. Karanganyar	0	0	0	0	903	0
5	Kab. Kebumen	0	0	0	0	1.162	0
6	Kab. Kendal	464	0	0	0	0	0
7	Kab. Kudus	0	0	0	0	235	0
8	Kab. Purworejo	135	4	0	4	0	0
9	Kab. Rembang	518	0	0	0	0	0
10	Kab. Sukoharjo	18	0	0	0	0	0
11	Kab. Temanggung	38	7	0	3	0	0
12	Kota Semarang	9	0	0	0	0	0
13	Kota Surakarta	0	0	33	0	5	0

Sumber : Depkeu dan Statistik Keuangan Daerah, 2001-2006 diolah

Kabupaten atau kota yang nilai DSCRnya memenuhi syarat lebih dari 2,5 sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 mengindikasikan bahwa daerah otonom tersebut berhak melakukan pinjaman jangka panjang.

Jika diteliti untuk semua daerah otonom per tahun maka untuk periode tahun 2001 nilai DSCR tertinggi adalah Kabupaten Rembang (518). Tahun 2002, nilai DSCR tertinggi adalah Kabupaten Temanggung (7). Tahun 2003, nilai DSCR tertinggi adalah Kabupaten Cilacap (746). Tahun 2004, nilai DSCR tertinggi adalah Kabupaten Purworejo (4). Tahun 2005, nilai DSCR tertinggi ada pada Kabupaten Kebumen (1.162). Tahun 2006 tidak ada kabupaten atau kota yang melakukan pinjaman.

SIMPULAN

Berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2004 dan PP Nomor 54 Tahun 2005, sebagian besar daerah otonom di Propinsi Jawa Tengah yang melakukan hutang memiliki DSCR > 2,5 yang berarti daerah otonom tersebut berhak melakukan pinjaman jangka panjang. Dilihat dari potensi hutang jangka pendeknya, semua daerah otonom di Propinsi Jawa Tengah memiliki kapasitas yang sangat besar tetapi belum semua

daerah otonom memanfaatkan potensi berhutang. Kapasitas pemanfaatan pinjaman daerah otonom pada tahun 2001 sampai dengan 2006 masih sangat rendah, walaupun potensi pinjaman jangka pendeknya relatif besar.

Masyarakat diharapkan lebih berperan dalam penentuan proyek-proyek yang diajukan untuk mendapatkan pinjaman. Pemanfaatan pinjaman difokuskan pada proyek yang memberikan benefit sosial jangka pendek dan panjang, terutama proyek infrastruktur. Proyek yang diprioritaskan diharapkan sejalan dengan konsep perencanaan nasional. Di masa mendatang perlu dipertimbangkan adanya suatu institusi yang menangani penyaluran dana untuk Pemda secara khusus. Institusi tersebut bisa dimiliki pemerintah, namun bisa juga pihak swasta yang diatur pemerintah. Contoh yang sudah ada di negara lain adalah *municipal development bank* dan *municipal development fund*.

DAFTAR PUSTAKA

Bahl, Roy W. 2000. *China : Evaluating the impact of Intergovernmental Fiscal reform dalam Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Edited by Richard M. Bird and Francois Vaillancourt, United Kingdom :

- Cambridge University Press.
- Badan Pusat Statistik. 2008. *Pendapatan Regional Jawa Tengah*. Semarang : BPS dan BAPPEDA Provinsi Jawa Tengah
- _____. 2008. *Jawa Tengah Dalam Angka*. Semarang : BPS dan BAPPEDA Provinsi Jawa Tengah.
- _____. 2005. *Statistik Keuangan Daerah*. Semarang : BPS dan BAPPEDA Provinsi Jawa Tengah.
- _____. 2004. *Statistik Keuangan Daerah*. Semarang : BPS dan BAPPEDA Provinsi Jawa Tengah.
- _____. 2003. *Statistik Keuangan Daerah*. Semarang : BPS dan BAPPEDA Provinsi Jawa Tengah.
- _____. 2002. *Statistik Keuangan Daerah*. Semarang : BPS dan BAPPEDA Provinsi Jawa Tengah.
- Barzelay, M. 1991. "Managing Local Development, Lesson from Spain". *Policy Sciences*,
- Bachrul, Elmi. 2002. *Keuangan Pemerintah Daerah Otonomi di Indonesia*. Jakarta : UI Press.
- Binder, Brian. 1985. *Central - Local Financial relation Review for The GOI*. Summary of Study Repo - DAG – ILGS. London : University Birmingham.
- Davey, KJ. 1983. *Financing Regional Government*. Chichester : John Willey & Sons.
- Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 3470/KMK.071/2000 Tentang *Pengelolaan RPD*.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : Penerbit Andi.
- Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2002.
- Osborne, David. 1996. *Reinventing Government, How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Jakarta : CV. Taruna Grafika.
- Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 Tentang Pinjaman Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah*.
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang *Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah*.