

**KAPASITAS PENGEMBALIAN PINJAMAN DAERAH  
DALAM PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN PERKOTAAN  
(Studi Kasus Kota Semarang)**

**TESIS**

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota

Oleh:

**BENEDICTUS DIDIK ARIWIBAWA**

L4D 004 007



**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER TEKNIK PEMBANGUNAN WILAYAH DAN KOTA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2005**

**KAPASITAS PENGEMBALIAN PINJAMAN DAERAH  
DALAM PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN PERKOTAAN  
(Studi Kasus Kota Semarang)**

Tesis diajukan kepada  
Program Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota  
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Oleh:

**BENEDICTUS DIDIK ARIWIBAWA**  
L4D 004007

Diajukan pada Sidang Ujian Tesis  
Tanggal 26 Oktober 2005

Dinyatakan Lulus  
Sebagai Syarat Memperoleh Gelar Magister Teknik

Semarang, Nopember 2005

Co - Mentor

Pembimbing Utama

Wido Prananing Tyas, ST, MDP

Dr. Ir. Joesron Alie Syahbana, MSc

Mengetahui  
Ketua Program Studi  
Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota  
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Prof. DR. Ir. Sugiono Soetomo, DEA

**PERNYATAAN**

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi. Sepanjang pengetahuan saya, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis diakui dalam naskah ini dan disebutkan dalam Daftar Pustaka.

Semarang,        Oktober 2005

**BENEDICTUS DIDIK ARIWIBAWA**

NIM L4D 004 007

Walaupun berada di jalur yang betul,  
Anda akan tersalip jika hanya duduk-  
duduk di sana

*(Will Rogers)*

*Tesis ini kupersembahkan untuk:*

Istriku tercinta Lucia Arindri Sulistyowati  
Putriku tercinta Theresia Anggita Pramesti

## **ABSTRAK**

*Sejalan dengan semakin meningkatnya kegiatan perekonomian dan pesatnya aktivitas pembangunan yang dilakukan pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi menyebabkan kebutuhan terhadap fasilitas pelayanan masyarakat juga mengalami peningkatan, sementara kemampuan keuangan pemerintah daerah sangat terbatas. Kewenangan yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengatasi berbagai keterbatasan pembiayaan pembangunan yaitu kewenangan dalam melakukan pinjaman daerah sebagai salah satu sumber penerimaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pinjaman daerah Kota Semarang cukup banyak, dan sebagian besar berasal dari Bank Dunia. Namun dalam proses pengembalian pinjaman-pinjaman tersebut mengalami tunggakan yang tetap harus diselesaikan.*

*Konsekuensi melakukan pinjaman yaitu harus mampu mengembalikan sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati sebelumnya. Perlu adanya penelitian di Kota Semarang mengenai kapasitas dalam pengembalian pinjaman daerah yang telah dilakukan, yaitu dari segi kemampuan keuangan dan kelembagaan, serta sumber daya manusia. Oleh karena itu, pertanyaan penelitian yang diangkat dalam studi ini adalah: “Apa yang terjadi dengan pinjaman daerah di Pemerintah Kota Semarang guna membiayai pembangunan perkotaan?”. Studi ini dilakukan di Kota Semarang sebagai studi kasus.*

*Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kapasitas daerah Kota Semarang dalam pengembalian pinjaman daerah guna membiayai pembangunan perkotaan. Metode penelitian yang digunakan yaitu menggunakan analisis deskriptif kualitatif yang didukung oleh data kuantitatif yaitu mengenai kemampuan keuangan daerah dan kelembagaan serta sumber daya manusia yang terlibat dalam pengelolaan pinjaman daerah.*

*Kesimpulan yang didapat dari hasil analisis adalah bahwa Kota Semarang mempunyai kapasitas dalam hal pengembalian pinjaman daerah yang ditunjukkan oleh nilai DSCR Kota Semarang selama sebelas tahun terakhir rata-rata sebesar 5,3. Sedangkan batas minimal yang ditetapkan berdasarkan PP No. 107 tahun 2000 adalah sebesar 2,5. Belum ada transparansi dalam pengelolaan pinjaman, tetapi secara keseluruhan mekanisme dapat berjalan dengan baik. Kapasitas sumber daya manusia yang terlibat dalam pengelolaan pinjaman daerah tersebut cukup baik. Adanya tunggakan yang terjadi diindikasikan karena kurang adanya kemauan dari Pemerintah Kota Semarang untuk memprioritaskan pengembalian pinjaman yang jatuh tempo. Studi ini merekomendasikan kepada Pemerintah Kota Semarang agar angsuran yang jatuh tempo diprioritaskan untuk dianggarkan dalam APBD. Pembiayaan melalui pinjaman daerah sebaiknya dipergunakan untuk kegiatan yang nantinya dapat menghasilkan penerimaan agar tidak membebani APBD dalam pengembalian pinjaman daerah tersebut.*

**Kata Kunci:** Pinjaman Daerah, Kapasitas Daerah

## **ABSTRACT**

*The implementation of the autonomy by the local government causes the increasing of economy and development activities as well as the need of social services facilities, whereas the local government has limited resources of finance. Therefore another source of finance is absolutely needed and it can only be obtained if the local government has the authority to have a loan as one of the source of the regional income in implementing decentralization. The regional loan of Semarang mainly comes from the World Bank. However there are difficulties in the process of paying the loans.*

*The consequences of having the loan is return it back as mentioned in the agreement. That is why it is necessary to conduct a research not only on the capacity of the regional loan repayment from the financial and institution abilities, but also on the human resources of Semarang municipality. Therefore, the research question in this study is “What happened with the regional loan of Semarang municipality in financing the urban development? This study is a case study conducted in Semarang municipality.*

*Target of this research is to know capacities of Semarang municipality in the regional loan repayment to financing urban development. Method of research is use descriptive analysis qualitative supported by quantitative data that is financial and institution abilities and also the human resources that concerned in management of regional loan*

*The conclusion of the research shows that Semarang municipality has its capacity in the loan repayment. The mean of Semarang DSCR for the last eleven years is 5,3 by which the minimal DSCR-2,5-is based on PP No. 107 year 2000. Transparency in loan management not yet there, but as a whole the ambulatory mechanism better. The capacity of the human resources involved is eligible. Regarding the incapability of the government to pay the loans which have already been due is mainly because of lack of willingness from Semarang municipality to pay them. This study recommends that Semarang Government needs to give first priority to the loan repayment mentioned above by including it into APBD. Concerning the financing of the development, it is essential that the government should concentrate on the profitable development activities so that they will not burden the APBD for the loan payment.*

*Key words: Regional Loan, Local Capacity*

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, yang telah memberikan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan Tesis ini yang berjudul **“Kapasitas Pengembalian Pinjaman Daerah dalam Pembiayaan Pembangunan Perkotaan (Studi Kasus Kota Semarang)”**.

Penyusunan Tesis ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, baik dukungan moril maupun materiil. Pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada :

1. Bapak Dr. Ir. Dedy S. Priatna, MSc selaku Kepala Pusbindiklatren Bappenas yang telah memberikan beasiswa untuk mengikuti pendidikan Program MTPWK di Universitas Diponegoro.
2. Bapak Drs. Edi Karsanto, MA selaku Direktur Dana Luar Negeri, Departemen Keuangan yang telah memberikan ijin tugas belajar.
3. Prof. Dr. Ir. Sugiono Soetomo, CES, DEA selaku ketua Program Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro.
4. Bapak Dr. Ir. Joesron Alie Syahbana, MSc selaku pembimbing utama yang telah berkenan memberikan waktu dan bimbingan selama ini.
5. Ibu Wido Prananing Tyas, ST, MDP selaku co-mentor yang telah berkenan meluangkan waktunya membimbing penulisan ini.
6. Bapak PM. Brotosunaryo, SE, MSP dan Bapak R. Mulyo Hendarto, SE, MSP selaku pembahas dan penguji yang telah memberikan koreksi dan masukan guna penyempurnaan penulisan ini.
7. Rekan-rekan Program Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro, khususnya kelas Bappenas angkatan I.
8. Seluruh staf pengelola Program Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan Tesis ini masih banyak kekurangan, hal ini tidak terlepas dari keterbatasan pengetahuan penulis. Oleh karena itu, kritik dan saran yang bersifat konstruktif sangat penulis harapkan guna kesempurnaan penulisan ini.

Semarang, Oktober 2005

Penulis

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
LEMBAR PERNYATAAN .....	iii
LEMBAR PERSEMBAHAN .....	iv
ABSTRAK .....	v
ABSTRACT .....	vi
KATA PENGANTAR .....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL .....	xi
DAFTAR GAMBAR .....	xiii
DAFTAR FORMULA .....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN .....	xv
<b>BAB I    PENDAHULUAN</b>	
1.1    Latar Belakang .....	1
1.2    Rumusan Masalah .....	8
1.3    Tujuan dan Sasaran Penelitian .....	10
1.3.1    Tujuan Penelitian .....	10
1.3.2    Sasaran Penelitian .....	10
1.4    Ruang Lingkup Penelitian .....	11
1.4.1    Ruang Lingkup Substansial .....	11
1.4.2    Ruang Lingkup Spasial .....	11
1.4.3    Posisi Penelitian .....	13
1.5    Kerangka Pemikiran .....	13
1.6    Pendekatan dan Metode Penelitian .....	15
1.6.1    Pendekatan Penelitian .....	15
1.6.2    Metode Penelitian .....	15
1.6.2.1    Kebutuhan Data .....	15
1.6.2.2    Teknik Pengumpulan Data .....	17
1.6.2.3    Teknik Pengolahan dan Penyajian Data ..	19
1.6.2.4    Teknik Sampling .....	19
1.6.2.5    Teknik Analisis Data .....	20
1.7    Sistematika Penulisan Tesis .....	24
<b>BAB II    KAPASITAS DAERAH DALAM PENGEMBALIAN           PINJAMAN DAERAH</b>	
2.1    Pinjaman Daerah .....	25
2.1.1    Pentingnya Pinjaman Daerah .....	25
2.1.2    Sumber-Sumber Pinjaman Daerah .....	27
2.1.3    Proses Pinjaman Daerah .....	30
2.1.4    Kemampuan Melakukan Pinjaman .....	32

2.2	Kapasitas Keuangan Pemerintah Daerah .....	35
2.2.1	Pendapatan Daerah .....	37
2.2.2	Pengeluaran Daerah .....	39
2.3	Kapasitas Kelembagaan .....	40
2.4	Sumber Daya Manusia .....	44
2.5	Kapasitas Daerah dalam Pengembalian Pinjaman Daerah ..	45
BAB III	KONDISI KEUANGAN DAN PINJAMAN DAERAH PEMERINTAH KOTA SEMARANG	
3.1	Potensi Perekonomian Kota Semarang .....	46
3.2	Penerimaan Daerah Kota Semarang .....	47
3.2.1	Sisa Lebih Anggaran Tahun Yang Lalu .....	47
3.2.2	Pendapatan Asli Daerah .....	48
3.2.3	Dana Perimbangan .....	50
3.2.4	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah .....	52
3.3	Pengeluaran Daerah Kota Semarang .....	52
3.4	Pinjaman Pemerintah Kota Semarang .....	55
BAB IV	KAPASITAS PEMERINTAH KOTA SEMARANG DALAM PENGEMBALIAN PINJAMAN DAERAH	
4.1	Analisis Kontribusi dan Pertumbuhan Penerimaan Daerah Kota Semarang .....	67
4.1.1	Kontribusi PAD, Bagian Daerah, dan Sumbangan Bantuan/DAU terhadap Total Penerimaan .....	67
4.1.2	Pertumbuhan PAD, Bagian Daerah, dan Sumbangan Bantuan/DAU .....	69
4.2	Analisis Proporsi dan Perkembangan Pengeluaran Daerah Kota Semarang .....	71
4.2.1	Proporsi Pengeluaran Daerah Kota Semarang .....	71
4.2.2	Perkembangan Pengeluaran Daerah .....	74
4.3	Analisis Keuangan Pemerintah Kota Semarang dalam Melakukan Pinjaman Daerah .....	75
4.3.1	Kemampuan Keuangan untuk Mengembalikan Pinjaman Daerah .....	75
4.3.2	Analisis Jumlah Pinjaman Daerah yang Layak Menjadi Beban APBD .....	78
4.3.3	Proyeksi Kemampuan Mengembalikan Pinjaman Daerah .....	79
4.4	Analisis Kapasitas Kelembagaan Pemerintah Kota Semarang dalam Mengelola Pinjaman Daerah .....	80
4.4.1	Transparansi dalam Pengelolaan Pinjaman Daerah	80
4.4.2	Akuntabilitas dalam Pengelolaan Pinjaman Daerah	81
4.4.3	Prosedur Pengembalian Pinjaman Daerah .....	82
4.4.4	Sumber Daya Manusia .....	86
4.5	Kapasitas Pemerintah Kota Semarang dalam Pengembalian Pinjaman Daerah .....	88

	x
4.5.1 Temuan Studi .....	88
4.5.2 Diskusi antara Temuan Studi dengan Konsep dan Hasil Penelitian yang ada.....	90
<b>BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI</b>	
5.1 Kesimpulan .....	94
5.2 Rekomendasi .....	95
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>97</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>102</b>

## DAFTAR TABEL

TABEL I.1	Kebutuhan Data Penelitian Kapasitas Pengembalian Pinjaman Daerah dalam Pembiayaan Pembangunan Perkotaan (Studi Kasus Kota Semarang) .....	16
TABEL II.1	Batas Pinjaman Daerah Beberapa Negara .....	35
TABEL II.2	Kriteria dan Indikator Kapasitas Pengembalian Pinjaman Daerah dalam Pembiayaan Pembangunan Perkotaan .....	45
TABEL III.1	PDRB Atas Dasar Harga Berlaku dan Konstan 1993 Kota Semarang Tahun 1999–2003.....	46
TABEL III.2	Pertumbuhan Ekonomi Kota Semarang Tahun 1999-2003 Atas Dasar Harga Konstan 1993.....	47
TABEL III.3	Sisa Lebih Anggaran Tahun yang Lalu Kota Semarang Tahun Anggaran 1994/1995-2004 .....	48
TABEL III.4	Komposisi Pendapatan Asli Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 1994/1995-2004 .....	49
TABEL III.5	Komposisi Dana Perimbangan Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 1994/1995-2004.....	51
TABEL III.6	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah Kota Semarang Tahun Anggaran 1999/2000-2004 .....	52
TABEL III.7	Realisasi Pengeluaran Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 1994/1995-2001 .....	53
TABEL III.8	Realisasi Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 2002 .....	54
TABEL III.9	Realisasi Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 2003-2004.....	54
TABEL III.10	Rincian Realisasi Belanja Aparatur Daerah dan Belanja Pelayanan Publik Kota Semarang Tahun Anggaran 2003-2004 .....	55
TABEL III.11	Sumber Pinjaman, Penggunaan Pinjaman, dan Jumlah Pinjaman Daerah Kota Semarang Tahun 1979-2004 .....	56
TABEL III.12	Rincian Persentase Biaya Per Sektor Pinjaman dari Bank Dunia Melalui SSUDP Kota Semarang .....	63
TABEL III.13	Pembagian Wilayah Pengembangan Kota Semarang .....	64
TABEL IV.1	Kontribusi PAD, BD, SB/DAU Terhadap Penerimaan Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 1994/1995-2004.	68
TABEL IV.2	Pertumbuhan PAD,BD,SB/DAU Kota Semarang Tahun Anggaran 1994/1995-2004.....	70
TABEL IV.3	Proporsi Pengeluaran Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 1994/1995-2001 .....	72
TABEL IV.4	Proporsi Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 2002.....	73

TABEL IV.5	Proporsi Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 2003-2004 .....	74
TABEL IV.6	Perkembangan Pengeluaran Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 1994/1995-2001 .....	75
TABEL IV.7	Kemampuan Kota Semarang dalam Mengembalikan Pinjaman Daerah Menurut PP No. 107 Tahun 2000 Tahun Anggaran 1994/1995 - 2004 .....	76
TABEL IV.8	Jumlah Pinjaman yang Diperbolehkan bagi Kota Semarang Tahun Anggaran 1994/1995 - 2004 ..	79
TABEL IV.9	Proyeksi Kemampuan Kota Semarang dalam Mengembalikan Pinjaman Daerah Menurut PP No. 107/2000 Tahun Anggaran 2005-2009.....	80
TABEL IV.10	Posisi Pinjaman Daerah Pemerintah Kota Semarang Per 31 Maret 2005 .....	85
TABEL IV.11	Komposisi Pegawai DPKD Kota Semarang Tahun 2004 ...	87

## DAFTAR GAMBAR

GAMBAR 1.1	Peta Wilayah Kota Semarang .....	12
GAMBAR 1.2	Kerangka Pemikiran Kapasitas Pengembalian Pinjaman Daerah dalam Pembiayaan Pembangunan Perkotaan (Studi Kasus Kota Semarang) .....	14
GAMBAR 1.3	Kerangka Analisis Kapasitas Pengembalian Pinjaman Daerah dalam Pembiayaan Pembangunan Perkotaan (Studi Kasus Kota Semarang) .....	18
GAMBAR 2.1	Dana Pinjaman Pembentuk Modal Pembangunan .....	26
GAMBAR 2.2	Prosedur Pinjaman Daerah bersumber dari Luar Negeri ..	31
GAMBAR 3.1	Peta Pembangunan Sektor Jalan Kota yang dibiayai melalui SSUDP.....	58
GAMBAR 3.2	Hasil Pembangunan Sektor Jalan Kota Sumber Pembiayaan dari Pinjaman Bank Dunia .....	59
GAMBAR 3.3	Hasil Pembangunan Sektor Air Bersih Sumber Pembiayaan dari Pinjaman Bank Dunia .....	60
GAMBAR 3.4	Hasil Pembangunan Sektor Persampahan Sumber Pembiayaan dari Pinjaman Bank Dunia .....	61
GAMBAR 3.5	Hasil Pembangunan Sektor MIP Sumber Pembiayaan dari Pinjaman Bank Dunia .....	62
GAMBAR 3.6	Peta Sebaran Pembangunan Per Sektor yang dibiayai melalui SSUDP.....	65
GAMBAR 4.1	Diagram Batang Realisasi PAD, BD, SB/DAU Kota Semarang Tahun Anggaran 1994/1995-2004 .....	69
GAMBAR 4.2	Diagram Batang Realisasi Pengeluaran Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 1994/1995-2001 .....	72
GAMBAR 4.3	Diagram Batang Perkembangan Dana Netto Kota Semarang Tahun Anggaran 1994/1995-2004 .....	77
GAMBAR 4.4	Prosedur Penerbitan SPMU .....	83

## DAFTAR FORMULA

FORMULA 1.1	Pertumbuhan Variabel Komponen APBD .....	21
FORMULA 1.2	Kontribusi Variabel Komponen APBD .....	21
FORMULA 1.3	<i>Debt Service Coverage Ratio</i> (DSCR) .....	22
FORMULA 1.4	Penerimaan Umum APBD .....	22
FORMULA 1.5	Metode <i>Least Square</i> .....	23
FORMULA 1.6	Konstante a dalam <i>Least Square</i> .....	23
FORMULA 1.7	Konstante b dalam <i>Least Square</i> .....	23

**DAFTAR LAMPIRAN**

LAMPIRAN A	Daftar Singkatan .....	102
LAMPIRAN B	Realisasi Penerimaan Umum dan Belanja Wajib Kota Semarang Tahun Anggaran 1994/1995-2004 .....	104
LAMPIRAN C	Perhitungan Proyeksi Penerimaan Umum dan Belanja Wajib Kota Semarang Tahun 2005-2009.....	105
LAMPIRAN D	Rekapitulasi Hasil Wawancara .....	107
LAMPIRAN E	Riwayat Hidup Penulis .....	114

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Pertumbuhan suatu kota yang cepat akan berimplikasi pada kebutuhan pembangunan infrastruktur dasar dan pelayanan publik. Musgrave (1993:6) mengemukakan bahwa pesatnya pembangunan daerah menuntut tersedianya dana bagi pembiayaan pembangunan yang menyangkut perkembangan kegiatan fiskal yaitu alokasi, distribusi, dan stabilisasi sumber-sumber pembiayaan yang semakin besar. Pembangunan seharusnya diartikan lebih dari sekedar pemenuhan kebutuhan materi di dalam kehidupan manusia, yakni sebagai proses multidimensi yang meliputi perubahan organisasi dan orientasi seluruh sistem sosial dan ekonomi (Todaro dalam Kunarjo, 2002:12). Keberhasilan pelaksanaan pembangunan di daerah tidak terlepas dari upaya pemerintah sendiri untuk mampu menciptakan suasana yang kondusif bagi dunia usaha yang didukung oleh ketersediaan jaringan informasi yang akurat dan sistem sarana dan prasarana yang memadai.

Pembangunan daerah dapat dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu pendekatan sentralistik dan pendekatan desentralistik. Pendekatan sentralistik mengandung arti bahwa pelaksanaan pembangunan sepenuhnya merupakan wewenang pemerintah pusat. Sementara pendekatan desentralistik mengandung arti bahwa pembangunan daerah sebagian besar merupakan wewenang daerah dan dilaksanakan sendiri oleh daerah secara otonom.

Otonomi daerah sebagai suatu cita-cita pemerintah dan bangsa Indonesia diharapkan dapat memberi semangat bagi pemerintah daerah untuk aktif dan membenahi diri dengan melaksanakan program-program pembangunan daerah dan masyarakatnya. Untuk melaksanakan pembangunan tersebut tentu diperlukan dana yang tidak sedikit. Kenyataannya, sebagian besar daerah mengalami masalah keuangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Suatu daerah yang tidak memiliki dana yang cukup tentu memerlukan tambahan dari sumber lain agar program pembangunan yang telah direncanakan tersebut dapat dilaksanakan.

Tekad pemerintah pusat untuk meningkatkan peranan pemerintah daerah dipertegas dengan lahirnya undang-undang otonomi daerah, yaitu UU No. 22 Tahun 1999 yang diperbaharui dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 yang diperbaharui dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Lahirnya undang-undang tersebut berarti bahwa ideologi politik dan struktur pemerintah negara akan lebih bersifat desentralisasi. Menurut Suparmoko (2002:33) tujuan kebijakan desentralisasi adalah mewujudkan keadilan antara kemampuan dan hak daerah, peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan pengurangan subsidi dari pemerintah pusat serta mendorong pembangunan daerah sesuai dengan aspirasi masing-masing daerah.

Diberlakukannya kedua undang-undang tersebut telah membuka era baru bagi pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia, yakni tugas dan tanggung jawab yang harus dijalankan oleh Pemerintah Daerah semakin bertambah banyak.

Seperti yang dikemukakan oleh Darumurti dan Rauta (2000:49) bahwa implikasi dari adanya kewenangan urusan pemerintahan yang begitu luas yang diberikan kepada daerah dalam rangka otonomi daerah, dapat merupakan berkah bagi daerah. Namun pada sisi lain bertambahnya kewenangan daerah tersebut sekaligus juga merupakan beban yang menuntut kesiapan daerah untuk melaksanakannya, karena semakin bertambahnya urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Untuk itu ada beberapa aspek yang harus dipersiapkan yaitu, sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sarana dan prasarana pendukung.

Penambahan wewenang daerah jelas membutuhkan dana tambahan bagi daerah. Kebutuhan pembangunan sarana dan prasarana terus bertambah selaras dengan pertambahan penduduk perkotaan. Dana pembiayaan tersebut sering dirasakan sebagai aspek paling krusial, artinya pembiayaan pembangunan diletakkan sebagai variabel penentu terhadap keberhasilan suatu pembangunan. Usaha peningkatan kebutuhan infrastruktur dan layanan penduduk yang lebih baik, baik secara kuantitas maupun kualitas mengalami hambatan pada keterbatasan dana dan hal ini sering digunakan sebagai alasan.

Pembiayaan pembangunan daerah tercantum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Keuangan daerah identik dengan APBD. Keuangan daerah yang tergambar dari struktur dan substansi APBD menggambarkan tentang perkembangan kondisi keuangan terkini dari pemerintahan suatu daerah. APBD merupakan suatu gambaran tentang perencanaan keuangan daerah yang terdiri atas proyeksi penerimaan dan

pengeluaran suatu pemerintah daerah dengan sumber pembiayaan apabila struktur anggarannya defisit dalam suatu periode tertentu (Saragih, 2003:13). Struktur anggaran daerah merupakan satu kesatuan yang terdiri dari: (1) Pendapatan Daerah, yakni semua penerimaan daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi hak Daerah; (2) Belanja Daerah, yakni semua pengeluaran Daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban Daerah; dan (3) Pembiayaan, yakni transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara Pendapatan dan Belanja Daerah (Mardiasmo, 2004:185).

Berlakunya undang-undang otonomi daerah telah mengubah berbagai kebijakan yang menyangkut keuangan daerah dan APBD. Sebagai contoh, yaitu sebelum otonomi daerah digulirkan sumber pendapatan daerah relatif terbatas, yakni hanya mengandalkan PAD dan relatif sedikit dana bantuan pusat. Sejalan dengan hal ini maka terjadi perubahan dalam sumber pendapatan daerah, yakni dimasukkannya komponen dana perimbangan dalam kebijakan atau struktur APBD. Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan penting bagi daerah dalam rangka tugas desentralisasi. Salah satu komponen penting dari dana perimbangan adalah Dana Alokasi Umum (DAU). DAU merupakan instrumen kebijakan fiskal untuk mewujudkan pemerataan kemampuan keuangan daerah dalam rangka tugas desentralisasi. Dana perimbangan di suatu pemerintah daerah sangat penting peranannya sebagai sumber penerimaan untuk membiayai belanja daerah, sehubungan dengan kecilnya sumber penerimaan dari PAD. Menurut Kunarjo (1996:181) karena kecilnya PAD dibanding dengan kebutuhan daerah untuk pembangunan, maka dalam beberapa hal pemerintah daerah memerlukan

pinjaman untuk digunakan pada proyek-proyek yang dapat menghasilkan pendapatan.

Walaupun sumber penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat telah memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap penerimaan daerah, tetapi sejalan dengan semakin meningkatnya kegiatan perekonomian dan pesatnya aktivitas pembangunan yang dilakukan pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi menyebabkan kebutuhan terhadap fasilitas pelayanan masyarakat juga mengalami peningkatan, sementara kemampuan keuangan pemerintah daerah sangat terbatas. Diberlakukannya otonomi daerah, tanggung jawab pemerintah daerah semakin besar dan kompleks sehingga tidak mudah untuk membangun suatu daerah di dalam era otonomi. Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Disamping itu, daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari Pemerintah Pusat dan dituntut pula menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat.

Untuk menuju pada kemandirian daerah dalam membiayai pengeluarannya, pemerintah daerah berupaya keras untuk meningkatkan PAD-nya sebagai sumber pendanaan. Selain PAD perlu adanya alternatif sumber pembiayaan untuk pembangunan perkotaan. Pinjaman daerah dapat menjadi salah satu alternatif pembiayaan pembangunan perkotaan. Untuk menindaklanjuti hal tersebut pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor: 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah. Dalam ketentuan umum pasal 1 disebutkan

bahwa pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang dan manfaat bernilai uang sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek yang lazim terjadi dalam perdagangan. Terdapat berbagai sumber pinjaman yang diterapkan diberbagai negara, antara lain berasal dari pemerintah pusat, pasar modal, lembaga kredit, lembaga bank/bukan bank, dan luar negeri (LPEM-UI, 2004:4-5). Dana pinjaman merupakan pelengkap dari sumber-sumber penerimaan daerah yang ada dan ditujukan untuk membiayai pengadaan prasarana daerah atau harta tetap lain yang berkaitan dengan kegiatan yang bersifat meningkatkan penerimaan yang dapat digunakan untuk mengembalikan pinjaman serta memberikan manfaat bagi pelayanan masyarakat.

Dana pinjaman sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan telah dimanfaatkan oleh pemerintah daerah di Indonesia. Sampai dengan tahun anggaran 1997-1998 pinjaman daerah tingkat I mencapai Rp 53,1 miliar dan pemerintah daerah tingkat II seluruh Indonesia menggunakan dana pinjaman sebesar Rp 149,5 miliar. Fasilitas dana pinjaman tersebut kebanyakan dimanfaatkan oleh daerah-daerah tingkat II di Jawa, sedangkan di daerah tingkat II di luar Jawa menggunakan sumber dana pinjaman yang jumlahnya relatif lebih sedikit (Nota Keuangan 1991-2000 dalam Elmi, 2002:108)

Pemerintah Kota Semarang yang merupakan salah satu kota di Jawa Tengah dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, selain menggunakan sumber-sumber penerimaan daerah yang dimiliki juga telah memanfaatkan dana pinjaman sebagai sumber pembiayaan. Pinjaman Pemerintah

Daerah Kota Semarang sebagian besar bersumber dari luar negeri dan lembaga bank, yaitu dari Bank Dunia dan Bank Jawa Tengah. Pinjaman ini dipergunakan untuk pembangunan perkotaan yang meliputi antara lain jalan perkotaan, air bersih, drainase, air limbah, persampahan, perbaikan kampung, dan pasar.

Pinjaman Pemerintah Kota Semarang sesuai dengan laporan posisi pinjaman daerah per 31 Oktober 2004 mencapai Rp 93,7 miliar. Secara keseluruhan Pemerintah Kota Semarang memiliki utang sebesar Rp 148 miliar lebih dan telah dibayar sebesar Rp 54,2 miliar sehingga tinggal Rp 93,7 miliar. Berdasarkan laporan tersebut, kewajiban yang telah jatuh tempo sebesar Rp 99,8 miliar baru terbayar Rp 54,2 miliar sehingga ada tunggakan pembayaran mencapai Rp 45,7 miliar (Suara Merdeka, 12 Nopember 2004).

Pengelolaan Keuangan Daerah harus berpedoman pada peraturan yang berlaku dan harus dapat mempertanggungjawabkan. Berdasarkan hasil survai Transparency International Indonesia (TII), Kota Semarang ditempatkan pada peringkat ke-4 untuk kategori kota terkorup di Indonesia. Sementara pada tahun 2002 dan 2003 Komite Penyelidikan dan Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KP2KKN) Jawa Tengah juga melakukan penelitian serupa untuk tingkat Jawa Tengah dan hasilnya Kota Semarang menempati peringkat pertama dalam KKN (Suara Merdeka, 18 Februari 2005).

Konsekuensi melakukan pinjaman yaitu harus mampu mengembalikan sesuai dengan perjanjian yang disepakati sehingga pinjaman daerah perlu disesuaikan dengan kapasitas daerah agar tidak menimbulkan beban APBD dan juga perlu didukung dengan keterampilan perangkat daerah dalam mengelola

pinjaman daerah. Oleh karena itu, dalam memutuskan pembiayaan pembangunan melalui pinjaman perlu adanya kajian yang mendalam mengenai kapasitas daerah.

Perlu kiranya diteliti lebih lanjut mengenai kapasitas dalam pengembalian pinjaman daerah guna membiayai pembangunan perkotaan dengan studi kasus Kota Semarang. Studi kasus (*case study*) adalah penelitian tentang status subjek penelitian yang berkenaan dengan suatu fase spesifik atau khas dari keseluruhan personalitas (Maxfield dalam Nazir, 2003:57). Pengambilan studi kasus di Kota Semarang karena Pemerintah Kota Semarang mempunyai pinjaman yang cukup besar. Selain itu, seperti yang telah dijelaskan dalam harian Suara Merdeka tanggal 18 Februari 2004 di atas bahwa Kota Semarang ditempatkan pada peringkat ke-4 untuk kategori kota terkorup di Indonesia berdasarkan hasil survei TII serta peringkat pertama KKN tingkat Jawa Tengah berdasarkan hasil penelitian KP2KKN Jawa Tengah. Sehubungan dengan hal tersebut, diduga bahwa adanya KKN tersebut menyebabkan terjadinya tunggakan yang cukup besar dalam pengembalian pinjaman daerah yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas maka masalah dapat dirumuskan bahwa otonomi daerah merupakan pemberian wewenang yang lebih luas kepada daerah dalam mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri. Pemerintah Daerah di dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan memerlukan sumber dana untuk membiayai pengeluaran

pemerintah tersebut terhadap barang-barang publik dan jasa pelayanannya. Jadi dalam pelaksanaan otonomi daerah tidak akan lepas dari adanya kesiapan dan kemampuan daerah yang menyangkut permasalahan pendanaan dan kelembagaan, khususnya dalam rangka pelaksanaan pembangunan.

Kebijakan otonomi daerah telah membawa konsekuensi terhadap berbagai perubahan dalam keuangan daerah. Salah satu bentuk kewenangan yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengatasi berbagai keterbatasan pembiayaan pembangunan yaitu kewenangan dalam melakukan pinjaman daerah sebagai salah satu sumber penerimaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Persoalan yang dihadapi pemerintah daerah adalah seberapa besar kemampuan daerah untuk mengembalikan pinjaman tersebut sehingga diharapkan dimasa-masa berikutnya tidak membebani keuangan daerah dan tidak terjadi tunggakan pinjaman. Oleh karena itu untuk menjaga agar daerah tidak terjebak pada perangkap hutang (*debt trap*) perlu adanya kajian secara hati-hati dalam upaya memperoleh pinjaman. Untuk melakukan pinjaman sebaiknya pemerintah daerah mempertimbangkan dan menyeleksi pinjamannya berdasarkan manfaat dan skala prioritas pembangunan. Jadi pinjaman daerah perlu memperhatikan kapasitas daerah dalam mengembalikan pinjaman tersebut, baik dari segi kemampuan keuangan daerah maupun dari segi kesiapan lembaga yang mengelola agar tidak terjadi tunggakan dalam pengembalian pinjaman daerah.

Dari rumusan masalah tersebut di atas pertanyaan penelitian yang dapat diangkat dalam studi ini adalah: **“apa yang terjadi dengan pinjaman daerah di Pemerintah Kota Semarang guna membiayai pembangunan perkotaan?”**

Untuk memberikan gambaran secara mendetail tentang latar belakang dan sifat-sifat yang khas, maka studi ini dilakukan di Kota Semarang sebagai studi kasus. Diduga kapasitas Pemerintah Kota Semarang lemah dalam pengembalian pinjaman daerah.

### **1.3 Tujuan dan Sasaran Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kapasitas daerah dalam pengembalian pinjaman daerah guna membiayai pembangunan perkotaan di Kota Semarang, yang kesimpulannya dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam menetapkan kebijakan pinjaman daerah.

#### **1.3.2 Sasaran Penelitian**

Sasaran dalam penelitian ini yaitu:

1. Mengidentifikasi kapasitas fiskal Kota Semarang.
2. Mengidentifikasi kemampuan pinjaman daerah Kota Semarang.
3. Menganalisis kemampuan kelembagaan Kota Semarang
4. Menganalisis kemampuan sumber daya manusia yang terlibat dalam pengembalian pinjaman daerah.
5. Merekomendasikan kepada Pemerintah Kota Semarang berkaitan dengan pembiayaan melalui pinjaman daerah.

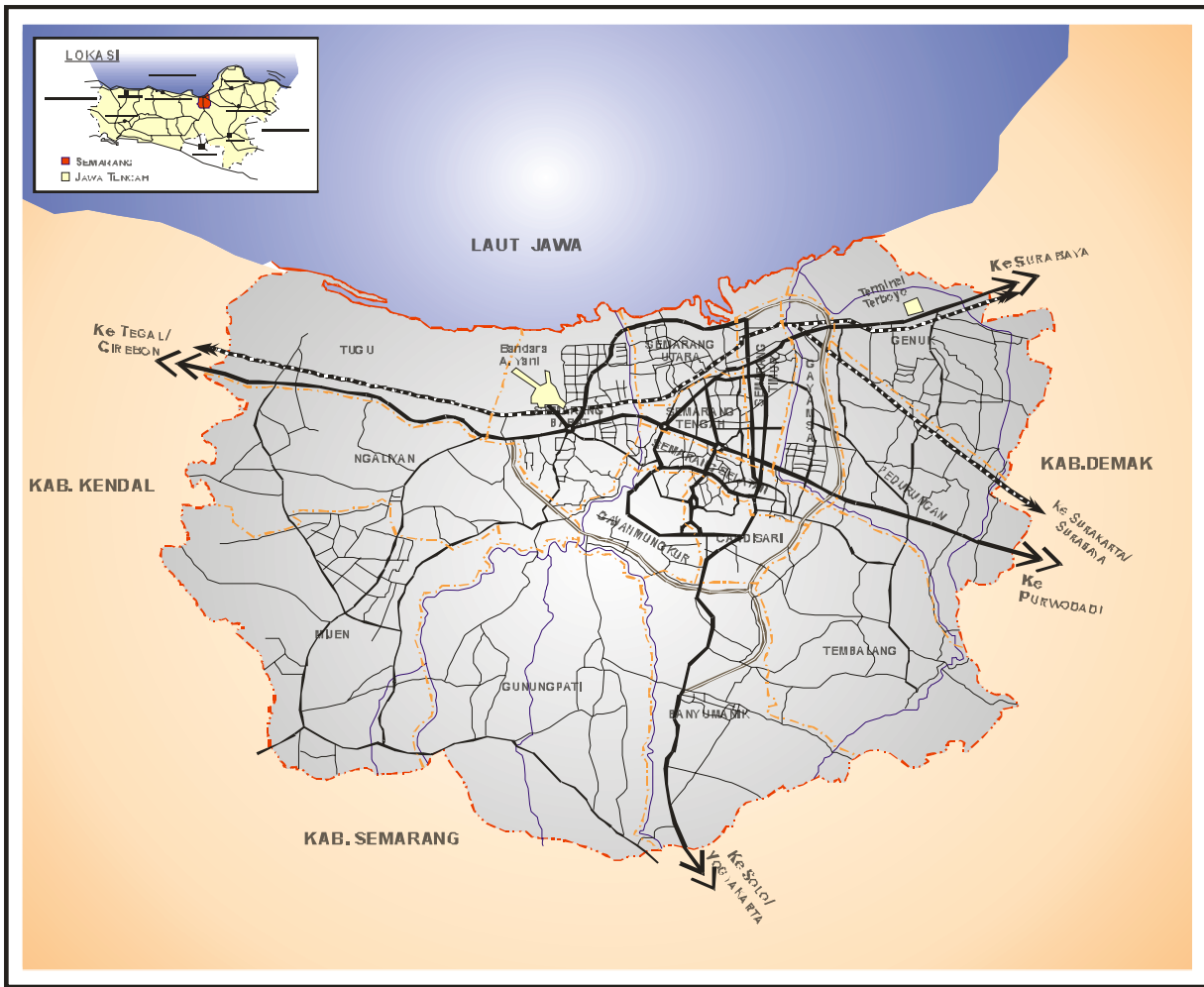
## **1.4 Ruang Lingkup Penelitian**

### **1.4.1 Ruang Lingkup Substansial**

1. Sumber-sumber penerimaan daerah yang meliputi PAD, Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan, serta pinjaman daerah; Pengeluaran yang meliputi belanja rutin dan belanja pembangunan (belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan publik). Hal ini tercermin dalam struktur APBD Kota Semarang.
2. Kelembagaan yang terlibat dalam pengelolaan pinjaman daerah yang meliputi Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKD), Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Badan Pengawas Daerah (Bawasda), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Semarang.
3. Sumber daya manusia yang terlibat dalam pengelolaan pinjaman daerah, khususnya dalam hal pengembalian pinjaman daerah. Adapun sumber daya manusia yang terlibat dalam pengembalian pinjaman berada terpusat pada instansi DPKD Kota Semarang.

### **1.4.2 Ruang Lingkup Spasial**

Sebagai ruang lingkup spasial yang diangkat sebagai studi kasus dalam penelitian ini adalah Kota Semarang yang merupakan ibukota Propinsi Jawa Tengah yang terletak di pantai utara Jawa Tengah. Secara administratif Kota Semarang terbagi dalam 16 Kecamatan dan 177 Kelurahan dengan luas wilayah 37.380 Ha. Peta wilayah yang merupakan ruang lingkup spasial studi ini dapat dilihat pada Gambar 1.1.



**PROGRAM PASCA SARJANA  
MAGISTER TEKNIK  
PEMBANGUNAN WILAYAH DAN KOTA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO**

TESIS

**KAPASITAS PENGEMBALIAN  
PINJAMAN DAERAH  
DALAM PEMBIAYAAN  
PEMBANGUNAN PERKOTAAN  
(Studi Kasus Kota Semarang)**

PETA

**PETA WILAYAH KOTA SEMARANG**

**LEGENDA :**

- : Batas Wilayah
- : Batas Kecamatan
- : Jalan
- : Jalan Tol
- : Jalan KA
- : Sungai

SUMBER

BAPPEDA KOTA SEMARANG

NO. GAMBAR

1.1

SKALA

UTARA



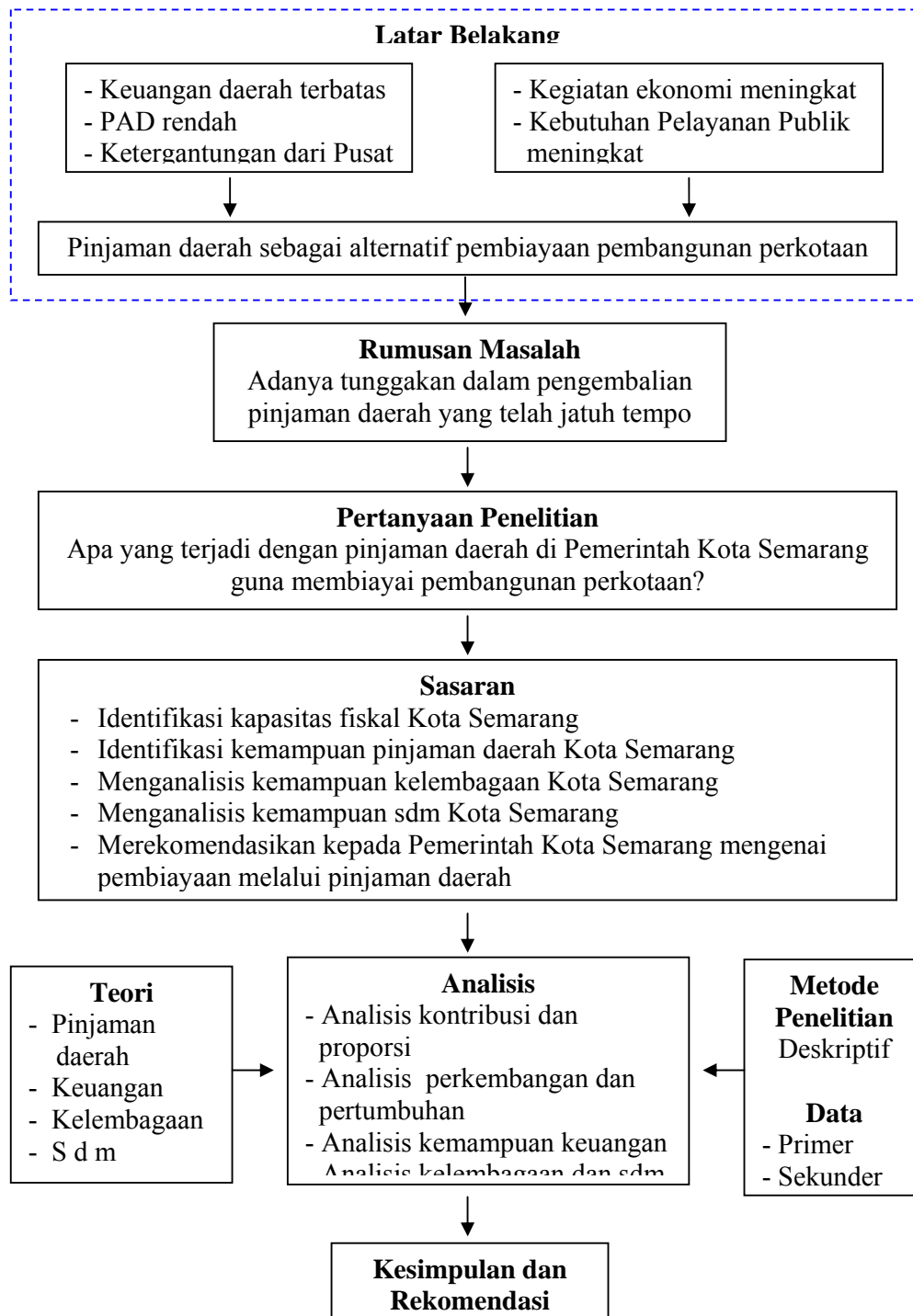
### **1.4.3 Posisi Penelitian**

1. Yulinawati (1999) melakukan penelitian mengenai dampak pinjaman daerah terhadap Pendapatan Daerah Sendiri (PDS) dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) di Kabupaten Lampung Tengah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pinjaman daerah untuk infrastruktur memperlihatkan dampak positif terhadap PDS dan PDRB.
2. Badan Perencanaan Daerah (Bappeda) Kabupaten Klaten (2004) melakukan penelitian mengenai pinjaman daerah sebagai sumber pembiayaan APBD di Kabupaten Klaten. Pemerintah Kabupaten Klaten mempunyai kemampuan keuangan dalam mengembalikan pinjaman, namun disisi lain kemampuan sumber daya manusia belum memadai.
3. Penelitian ini dilakukan di Kota Semarang mengenai kapasitas daerah yang ditinjau dari segi keuangan, kelembagaan, dan sumber daya manusia.

### **1.5 Kerangka Pemikiran**

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

Untuk memberikan penjelasan yang skematis mengenai kerangka pemikiran penelitian dapat dilihat dalam Gambar 1.2.



GAMBAR 1.2  
KERANGKA PEMIKIRAN KAPASITAS PENGEMBALIAN PINJAMAN DAERAH DALAM PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN PERKOTAAN (STUDI KASUS KOTA SEMARANG)

## **1.6 Pendekatan dan Metode Penelitian**

### **1.6.1 Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini merupakan studi kasus untuk mengetahui kapasitas salah satu pemerintah kota di Indonesia, yakni Pemerintah Kota Semarang dalam pengembalian pinjaman daerah guna membiayai pembangunan perkotaan. Studi kasus (*case study*) adalah penelitian tentang status subjek penelitian yang berkenaan dengan suatu fase spesifik atau khas dari keseluruhan personalitas (Maxfield dalam Nazir, 2003:57).

Penelitian yang dilakukan menggunakan pendekatan fenomenologi. Penelitian fenomenologi memiliki karakteristik sebagai berikut: (1) Kenyataan tidak dapat dipahami sebagai keutuhan apabila dipisahkan dari konteksnya; (2) Manusia sebagai instrumen penelitian. Peneliti merupakan alat pengumpul data utama; (3) Menghadirkan pengetahuan yang masih tersembunyi. Hubungan intensif antara subyek dan obyek; (4) Menggunakan metode kualitatif; (5) Sampel purposive; (6) Analisa data secara induktif; (7) Teori lapangan; (8) Data disajikan dalam bentuk deskripsi; (9) Rancangan yang berkembang; (10) Adanya batas yang ditentukan oleh fokus; (11) Kriteria khusus untuk validitas data; (12) Hasil penelitian dinegosiasikan dan disepakati bersama (Sudaryono, 2003:61-63).

### **1.6.2 Metode Penelitian**

#### **1.6.2.1 Kebutuhan Data**

Data merupakan gambaran tentang suatu keadaan atau persoalan yang berhubungan dengan tempat dan waktu yang merupakan dasar suatu perencanaan

dan merupakan alat bantu dalam pengambilan keputusan. Kebutuhan data dalam penelitian ini secara ringkas dapat dilihat dalam Tabel I.1 berikut.

TABEL I.1  
KEBUTUHAN DATA PENELITIAN KAPASITAS PENGEMBALIAN  
PINJAMAN DAERAH DALAM PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN  
PERKOTAAN (STUDI KASUS KOTA SEMARANG)

No	Data	Indikator	Jenis Data	Sumber Data
1.	Realisasi Penerimaan - PAD - Bagian Daerah - Dana Perimbangan	Kontribusi, Pertumbuhan	Sekunder	- BPS - DPKD
2.	Realisasi Pengeluaran - Rutin - Pembangunan	Proporsi, Perkembangan	Sekunder	- BPS - DPKD
3.	Pinjaman Daerah - Rincian Pinjaman - Angsuran	DSCR	Sekunder	- BPS - DPKD
4.	Kelembagaan - Akuntabilitas  - Transparansi  - Prosedur	perangkat hukum  dapat diakses publik  sesuai peraturan	Primer	- Bappeda: Bidang Perenc. Pemb. III - DPKD: Subdin Perimbangan dan Pendapatan lain- lain - DPRD: Komisi B - Bawasda: Bidang Keuangan dan Pembangunan
5.	Sumber Daya Manusia	tingkat dan latar belakang pendidikan	Primer Sekunder	- DPKD

*Sumber: hasil olahan, 2005*

Jenis-jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah:

1. *Data Primer* yaitu data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya/responden dengan melakukan wawancara langsung. Dalam wawancara langsung tersebut digunakan garis besar daftar pertanyaan yang

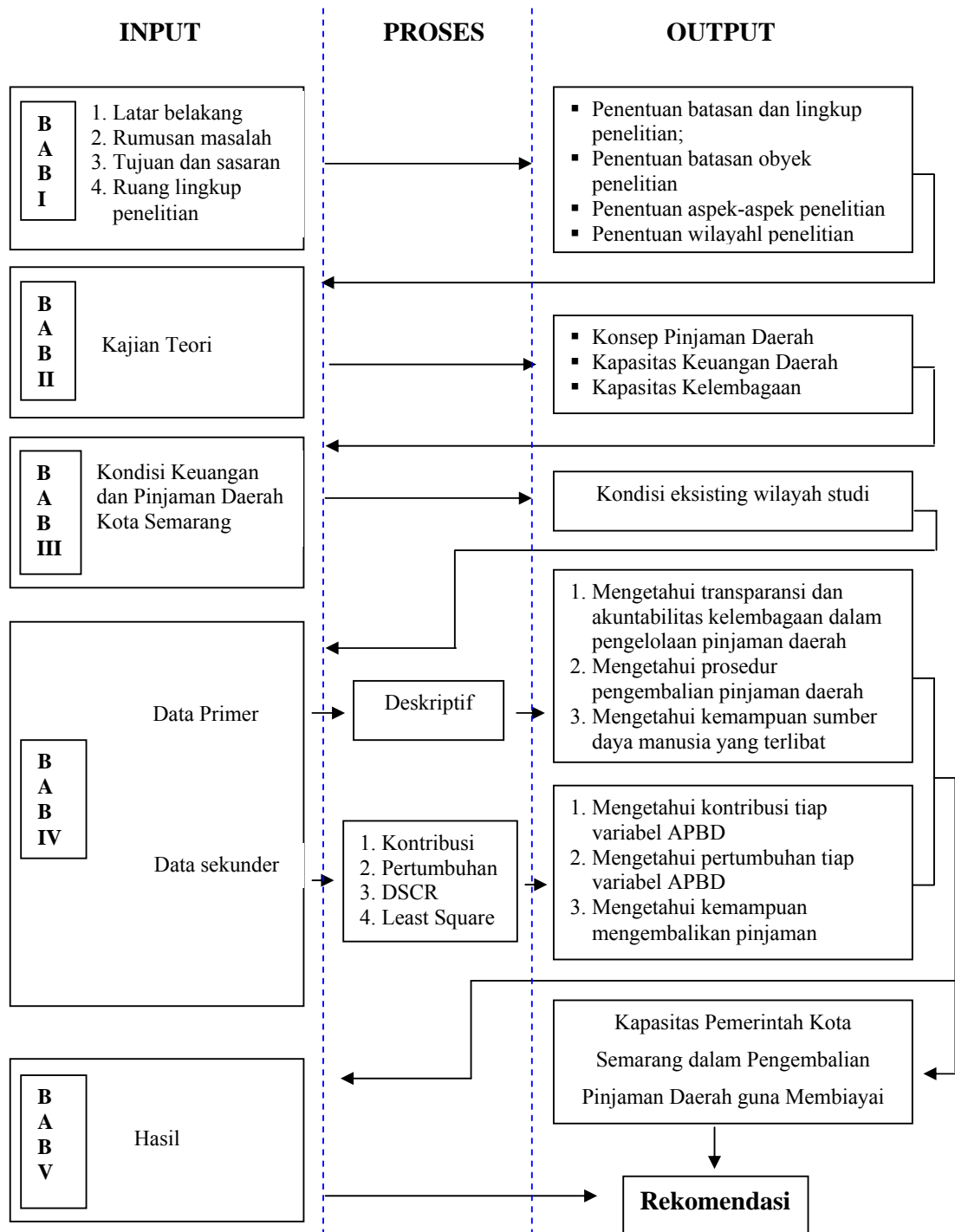
telah dipersiapkan terlebih dahulu. Data-data yang ditanyakan berkaitan langsung dengan keadaan umum, potensi dan hambatan yang dihadapi. Sasaran data primer yaitu aparaturnya Pemerintah Daerah Kota Semarang yang karena tugas, fungsi dan jabatannya.

2. *Data sekunder* yaitu data yang bukan diusahakan sendiri dalam pengumpulannya, diperoleh dari instansi terkait, yang meliputi APBD dan data lainnya yang berkaitan dengan penelitian.

#### **1.6.2.2 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Data primer diperoleh dengan melakukan wawancara langsung kepada responden. Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, sambil bertatap muka antara penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interview guide* (panduan wawancara) (Nazir, 2003:193). Wawancara menurut prosedurnya ada tiga jenis, yaitu wawancara bebas, wawancara terpimpin, dan wawancara bebas terpimpin (Narbuko dan Achmadi, 2004:83).
2. Dokumentasi, yaitu teknik untuk mendapatkan data sekunder dengan cara mempelajari dan mencatat arsip-arsip atau data yang ada kaitannya dengan permasalahan yang akan diteliti sebagai bahan analisis data, misalnya realisasi APBD dan peraturan perundang-undangan yang dapat diperoleh dari dinas atau instansi terkait.



GAMBAR 1.3  
 KERANGKA ANALISIS KAPASITAS PENGEMBALIAN PINJAMAN  
 DAERAH DALAM PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN PERKOTAAN  
 (STUDI KASUS KOTA SEMARANG)

### **1.6.2.3 Teknik Pengolahan dan Penyajian Data**

Teknik pengolahan data yang di maksud adalah berupa pengolahan data primer yang diperoleh langsung dari responden melalui wawancara dan data sekunder yang diperoleh dari instansi-instansi terkait berupa dokumentasi. Data yang sudah berhasil didapatkan perlu dilakukan penelahaan, yaitu dikumpulkan dan disusun sedemikian rupa agar mudah dibaca dan dipahami kaitannya satu dengan yang lain. Penyajian data dapat dilakukan dalam berbagai cara, antara lain dalam bentuk tabel, grafik, dan gambar.

Pengumpulan data dan analisis data berlangsung secara simultan atau berlangsung serempak. Hasil pengumpulan data perlu direduksi (*data reduction*), yang mencakup kegiatan mengikhtiarkan hasil pengumpulan data selengkap mungkin dan memilah-milahkan ke dalam satuan konsep tertentu. Hasil reduksi data juga perlu diorganisasikan ke dalam suatu bentuk tertentu (*data display*) sehingga terlihat sosoknya secara lebih utuh untuk memudahkan upaya pemaparan dan penegasan kesimpulan (*conclution drawing and verification*) (Bungin, 2003:70). Adapun kerangka analisis penelitian dapat dilihat pada Gambar 1.3.

### **1.6.2.4 Teknik Sampling**

Teknik pengambilan sampel yang akan digunakan dalam suatu penelitian, ada tiga hal yang harus diperhatikan yaitu, tenaga, biaya dan waktu. Prosedur sampling dalam penelitian kualitatif adalah bagaimana menentukan informan kunci (*key informan*) sesuai dengan fokus penelitian sehingga untuk memilih sampel lebih tepat dilakukan secara sengaja (*purposive sampling*).

Dengan demikian, penelitian kualitatif tidak dipersoalkan jumlah sampel (Bungin, 2003:53). *Purposive sampling* dilakukan dengan mengambil orang-orang yang terpilih betul oleh peneliti menurut ciri-ciri spesifik yang dimiliki oleh sampel itu. Sampling yang purposive adalah sampel yang dipilih dengan cermat hingga relevan dengan desain penelitian (Nasution, 2004:98).

Teknik penarikan sampel/pemilihan responden dalam studi ini didasarkan pada pengetahuan dan pengalaman responden di bidang pembiayaan pembangunan, khususnya mengenai pinjaman daerah. Responden merupakan wakil dari aktor pembangunan dan atau instansi terkait, dan pertimbangan efektivitas dan efisiensi dalam penentuan objek dan subjek yang diwawancarai. Sehubungan hal tersebut, penelitian ini memilih responden instansi di Pemerintah Kota Semarang yang meliputi DPRD, Bappeda, DPKD, dan Bawasda.

#### **1.6.2.5 Teknik Analisis Data**

Teknik analisis yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah secara deskriptif kualitatif yang didukung data analisis kuantitatif. Metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu set pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari metode ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki (Nazir, 2003:54).

Data yang sudah diperoleh dilakukan perhitungan-perhitungan terhadap variabel-variabel penerimaan daerah yang meliputi PAD, bagi hasil pajak/bukan

pajak, sumbangan/bantuan dan variabel pengeluaran daerah yang meliputi belanja rutin dan belanja pembangunan (belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan publik). Untuk mengetahui pertumbuhan dan kontribusi dari suatu variabel digunakan formula (Widodo, 1990:21,36) sebagai berikut:

1. Pertumbuhan dapat diketahui dengan model sebagai berikut:

$$P = \frac{V_x - V_{x-1}}{V_{x-1}} \times 100\% \quad \dots\dots\dots (1.1)$$

Keterangan:

P = laju pertumbuhan variabel komponen APBD

x = tahun tertentu

x - 1 = tahun sebelumnya

V = variabel komponen APBD

2. Kontribusi dapat diketahui dengan model sebagai berikut

$$K_{vi} = \frac{V_i}{V_{total}} \times 100\% \quad \dots\dots\dots (1.2)$$

Keterangan:

K<sub>vi</sub> = kontribusi variabel komponen APBD

V<sub>i</sub> = variabel komponen APBD

V<sub>total</sub> = total (APBD) variabel

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

1. Kemampuan mengembalikan pinjaman (DSCR)

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

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

Keterangan:

DSCR = *Debt Service Coverage Ratio*

PAD = Pendapatan Asli Daerah

BD = Bagian Daerah dari PBB, BPHTB dan penerimaan sda

DAU = Dana Alokasi Umum

BW = Belanja Wajib

P = Angsuran pokok pinjaman

B = Bunga pinjaman

BL = Biaya lainnya

2. Batas Maksimum Pinjaman (BMP)

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

$$\text{PU} = \text{PD} - (\text{DAK} + \text{DD} + \text{DP} + \text{L}) \quad \dots\dots\dots (1.4)$$

Keterangan:

PU = Penerimaan Umum APBD

PD = Seluruh Penerimaan Daerah

DAK = Dana Alokasi Khusus

DD = Dana Darurat

DP = Dana Pengembalian Pinjaman untuk pinjaman lama

L = Penerimaan Lain untuk Pembiayaan Tertentu

Untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengembalikan pinjaman pada tahun yang akan datang digunakan metode *Least Square* (kuadrat terkecil), yaitu persamaan garis linear (Santoso, 2003:301) dengan persamaan sebagai berikut:

$$\hat{Y} = a + bX \quad (1.5)$$

Keterangan:

$\hat{Y}$  = Y hasil prediksi, dimana Y sendiri adalah data asli dari time series, yaitu variabel komponen APBD

X = tahun

Konstante a dan b dicari dengan menggunakan persamaan:

$$a = \frac{\sum Y}{n} \quad (1.6)$$

n adalah jumlah data

$$b = \frac{\sum XY}{\sum X^2} \quad (1.7)$$

Untuk mengetahui kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia yang terlibat dalam pengembalian pinjaman daerah dilakukan dengan menggunakan analisis deskriptif atas data primer hasil wawancara dan data sekunder yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Adapun variabel kelembagaan yang dianalisis yaitu mengenai transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan pinjaman serta prosedur pengembalian pinjaman daerah.

### **1.7 Sistematika Penulisan Tesis**

Untuk mencapai maksud dan tujuan penulisan Tesis ini, secara keseluruhan pembahasan di bagi menjadi lima bab sebagai berikut:

Bab I: Pendahuluan, berisikan latar belakang yang berisi penjelasan tentang situasi yang diteliti, perumusan masalah, tujuan dan sasaran yang hendak dicapai, ruang lingkup penelitian yang terdiri dari ruang lingkup substansial dan ruang lingkup spasial, kerangka pemikiran, pendekatan dan metode penelitian serta sistematika penulisan

Bab II: Kajian Teori, berisikan teori-teori yang berhubungan dengan kapasitas daerah meliputi keuangan daerah, pinjaman daerah, kelembagaan, dan sumber daya manusia.

Bab III: Kondisi Keuangan Daerah dan Pinjaman di Pemerintah Kota Semarang, berisikan potensi perekonomian, kondisi keuangan dan pinjaman daerah Kota Semarang.

Bab IV: Analisis kapasitas Pemerintah Kota Semarang dalam pengembalian pinjaman daerah dalam pembiayaan pembangunan perkotaan yang dilihat mengenai kapasitas keuangan, kelembagaan, dan sumber daya manusia.

Bab V: Penutup, berisikan kesimpulan dan rekomendasi.

## **BAB II**

### **KAPASITAS DAERAH DALAM PENGEMBALIAN PINJAMAN DAERAH**

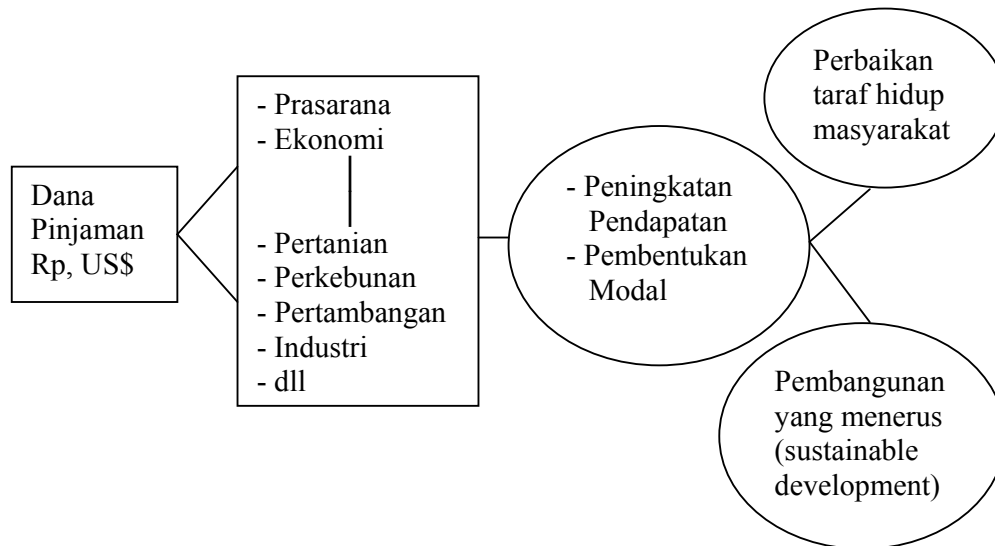
#### **2.1 Pinjaman Daerah**

##### **2.1.1 Pentingnya Pinjaman Daerah**

Menurut PP Nomor: 107 Tahun 2000, pinjaman daerah berarti semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang dan manfaat bernilai uang sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek yang lazim terjadi dalam perdagangan. Pinjaman dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui akumulasi modal/investasi atau pengeluaran Pemerintah dalam membiayai pembangunan. Hal ini sesuai yang dikemukakan oleh Todaro (1997:105) bahwa terdapat tiga faktor komponen utama yang menggerak pertumbuhan ekonomi, yaitu: akumulasi modal, pertumbuhan penduduk, dan kemajuan teknologi.

Menurut Bachrul (2002:111), sumber dana pinjaman sebagai pembentuk modal pembangunan (*capital improvement for sustainable development*) dapat dijelaskan dalam Gambar 2.1. Dana pinjaman daerah terutama digunakan untuk investasi yang produktif, seperti pada sektor pertanian, perkebunan, pertambangan dan pembangunan industri yang juga menciptakan lapangan pekerjaan di daerah. Dana Pinjaman tidak dipergunakan untuk keperluan konsumtif, tetapi digunakan untuk membiayai proyek yang produktif dan membuka lapangan pekerjaan. Keberhasilan proyek pembangunan daerah selanjutnya akan meningkatkan pendapatan daerah. Akhirnya pemanfaatan dana pinjaman daerah dapat

meningkatkan taraf hidup masyarakat dan melakukan pembangunan yang berkesinambungan (*sustainable development*).



GAMBAR 2.1  
DANA PINJAMAN PEMBENTUK MODAL PEMBANGUNAN  
*Sumber: Bachrul Elmi, 2002 hal. 111*

Pinjaman Pemerintah Daerah digunakan untuk proyek-proyek yang dapat menghasilkan pendapatan dengan maksud agar Pemerintah Daerah yang bersangkutan mampu mengembalikan modal pokok pinjaman beserta bunganya. Pinjaman Daerah dipergunakan untuk berbagai tujuan dan sebagian besar dipergunakan untuk membiayai pembangunan perkotaan (Kunarjo, 2002:131). Menurut Devas (1989:223) ada beberapa alasan mengapa pinjaman daerah dipergunakan untuk daerah perkotaan. *Pertama*, sektor kota mencakup banyak sekali kegiatan yang memungkinkan pemerintah menebus biaya yang telah dikeluarkan; *kedua*, wilayah kota paling banyak menghasilkan penerimaan;

*ketiga*, lembaga pemberi pinjaman seperti Bank Dunia, yang bekerja atas dasar asas pinjaman dibayar dari penerimaan dan terlibat disektor ini.

Menurut Hill (1999:98), pinjaman dapat diperbolehkan jika tidak menyebabkan distorsi dalam faktor dan pasar barang dan dana pinjaman ini digunakan secara produktif. Sedangkan maksud dan tujuan pemerintah daerah melakukan pinjaman adalah: (1) Untuk menutup kebutuhan dana (*cash*) jangka pendek; (2) Untuk membiayai kekurangan dana anggaran tahunan berupa biaya rutin dan beban hutang; (3) Untuk membeli pabrik dan peralatan dengan unsur jangka menengah; (4) Untuk membiayai investasi yang diharapkan dapat menghasilkan penerimaan daerah; (5) Untuk membiayai pembangunan modal jangka panjang (Davey, 1988:154).

### **2.1.2 Sumber-Sumber Pinjaman Daerah**

Menurut Riphat dan Hutahean (1997:33), sumber pinjaman daerah secara teoritis dapat dikelompokkan menjadi sembilan jenis, yaitu: (1) Pinjaman dari pemerintah yang lebih tinggi; (2) Pinjaman dari lembaga keuangan internasional; (3) Pinjaman dari bank kredit pusat (*Central Credit Bank*) atau dana pinjaman pusat (*Central Loan Fund*); (4) Penerbitan saham atau obligasi daerah; (5) Pinjaman atau penarikan uang melebihi saldo bank (*overdraft*); (6) Pinjaman dengan jaminan aset pemerintah daerah; (7) Pinjaman dari dana cadangan sendiri (*internal reserve fund*); (8) Pinjaman dalam bentuk pembelian atas sewa peralatan; dan (9) Pembiayaan pendahuluan pembangunan proyek oleh kontraktor. Namun kenyataannya sumber dana pinjaman daerah di Indonesia baru dapat

dikelompokkan menjadi pinjaman dari pemerintah pusat atau Rekening Pembangunan Daerah (RPD) dan pinjaman non RPD. Sumber dana RPD selain berasal dari dana sendiri (*revolving fund*) dan APBN, juga berasal dari luar negeri yang disalurkan ke daerah dengan prosedur *Subsidiary Loan Agreement* (SLA). Pinjaman non RPD adalah pinjaman yang bersumber dari dalam negeri diluar RPD, seperti pinjaman dari BPD (Halim, 2004:178).

Sedangkan menurut Davey (1988:156-157) sumber dan metode pinjaman yang dilakukan oleh pemerintah daerah yaitu: (1) Pinjaman yang bersumber dari pemerintah yang lebih tinggi; (2) Pinjaman dari badan-badan internasional bank dunia, Bank Pembangunan Amerika Latin, Bank Asia Afrika, dan bantuan bilateral, biasanya pinjaman ini diberikan kepada pemerintah pusat negara yang bersangkutan; (3) Pinjaman yang berasal dari Bank Sentral atau dana pinjaman untuk pemerintah daerah; (4) Suku bunga dari *bonds* atau *stock* lazimnya berdasarkan tanggal (saat) jatuh tempo waktu pinjaman tersebut; (5) Pinjaman jangka pendek yang diberikan oleh bank tabungan umum atau bank komersial; (6) Pinjaman hipotek atas harta tetap; (7) Pinjaman internal yang berasal dari dana cadangan misalnya dana pensiun atau dana-dana untuk biaya penggantian pabrik dan peralatan lainnya; (8) Dana untuk sewa beli peralatan; dan (9) Dana kontraktor untuk pembangunan proyek-proyek.

Terdapat berbagai sumber pinjaman yang diterapkan di berbagai negara, antara lain (LPEM-UI, 2004:4-5):

1. Pemerintah Pusat

Di beberapa negara, pemerintah pusat merupakan sumber utama pinjaman.

## 2. Pasar Modal

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

## 3. Lembaga Kredit/Bank Khusus

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

## 4. Lembaga Bank/Bukan Bank

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

## 5. Luar Negeri

Sumber pinjaman yang berasal dari luar negeri berasal dari negara asing (bilateral) maupun lembaga keuangan internasional (multilateral)

Sesuai ketentuan PP No. 107 Tahun 2000 pasal 2, pinjaman daerah dapat bersumber dari dalam negeri dan luar negeri. Pinjaman daerah dari dalam negeri bersumber dari pemerintah pusat, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, masyarakat, dan sumber lainnya. Pinjaman daerah dari luar negeri dapat berupa pinjaman bilateral dan multilateral.

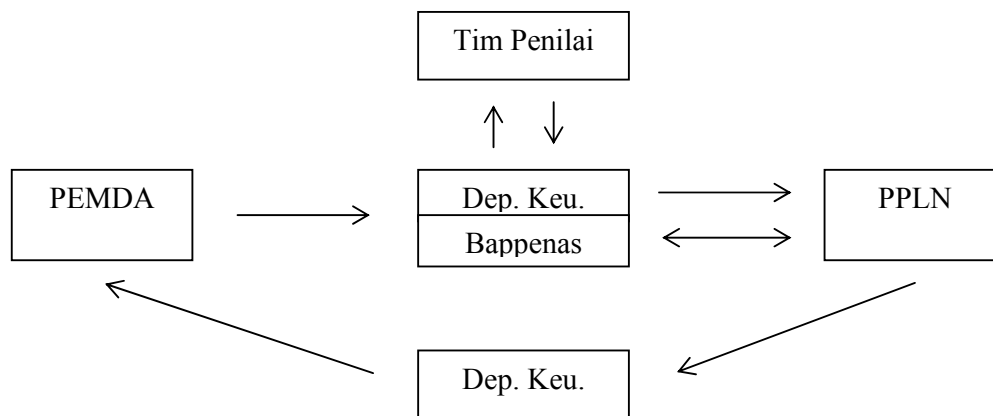
### 2.1.3 Proses Pinjaman Daerah

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

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

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

luar negeri pemerintah kepada daerah. Proses pinjaman tersebut dapat dijelaskan pada Gambar 2.2 berikut ini.



GAMBAR 2.2  
 PROSEDUR PINJAMAN DAERAH BERSUMBER DARI LUAR NEGERI  
*Sumber: diadaptasi dari KMK No. 35/KMK.07/2003*

Keterangan:

1. Daerah mengajukan usulan kepada Menteri Keuangan dan Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas dengan tembusan kepada menteri teknis dengan dilampiri kerangka acuan proyek, studi kelayakan, dan dokumen pendukung lain (pasal 6);
2. Menteri Keuangan dan Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas membentuk tim penilai atas usulan tersebut. Tim penilai menyusun dan menyampaikan hasil penilaian kelayakan proyek dan bentuk penerusan pinjaman pemerintah. Menteri Keuangan memberikan persetujuan setelah mendapat pertimbangan Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas (pasal 7 ayat 1-6);

3. Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas mengusulkan daftar usulan proyek daerah kepada calon Pemberi Pinjaman Luar Negeri (PPLN) dengan tembusan Menteri Keuangan (pasal 8 ayat 1);
4. Menteri Keuangan membentuk tim perunding untuk melakukan perundingan dengan PPLN. Hasil perundingan dilaporkan kepada Menteri Keuangan dan Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas (pasal 9 ayat 1-3);
5. PPLN dan Menteri Keuangan atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan menandatangani Naskah Perjanjian Pinjaman Luar Negeri (NPPLN) (pasal 10 ayat 1);
6. Menteri Keuangan dan Kepala Daerah penerima pinjaman menandatangani Naskah Perjanjian Penerusan Pinjaman (pasal 14 ayat 1).

#### **2.1.4 Kemampuan Melakukan Pinjaman**

Kemampuan suatu organisasi pemerintah atau organisasi nir laba untuk memperoleh pinjaman harus dilihat dari beberapa informasi keuangan yang menggambarkan kondisi keuangan organisasi tersebut. Beberapa informasi keuangan tersebut adalah sebagai berikut (Ingram, 1991:75):

1. *Debt service capacity*, merupakan kemampuan suatu unit organisasi memenuhi *debt service* yang diperlukan. *Debt service* didefinisikan sebagai jumlah pembayaran tahunan dari pokok pinjaman dan bunganya yang harus dilunasi. Hal tersebut dapat diukur dengan cara menghitung pendapatan tahunan suatu organisasi dibagi dengan *debt service*.

2. *Revenue stability*, mengukur kemampuan unit organisasi untuk mendukung *debt service* yang diperlukan dengan mempertimbangkan *stability* sumber-sumber penerimaan yang diperoleh. Tingkat sensitivitas penerimaan tersebut dapat dilihat dengan cara mengukur hubungan yang lalu antara penerimaan dengan indikator ekonomi seperti pendapatan perkapita, tingkat pengangguran atau indikator-indikator produksi suatu organisasi/daerah.
3. *Rate of public service*, informasi tentang beban tarif penting untuk menentukan kemampuan organisasi dalam menambah penerimaan yang dibutuhkan di masa yang akan datang.
4. *Reserve fund*, merupakan rekening investasi untuk menghimpun sumber-sumber yang dapat digunakan menutup *debt service* apabila kondisi keuangan dalam keadaan darurat. Rasio dari jumlah rekening, investasi yang tersedia terhadap kewajiban pembayaran pinjaman tahunan merupakan ukuran perlindungan yang tersedia bagi investor.
5. *Liquidity*, merupakan ukuran kemampuan suatu unit organisasi dalam mengelola uang kas untuk memenuhi kebutuhan operasional.
6. *Other indications*, yaitu data lain yang dapat diukur berkaitan dengan atribut ekonomi suatu organisasi dan kondisi wilayah organisasi tersebut berada, seperti kualitas pengelolaan pinjaman, perjanjian pinjaman dan pemeriksa independen (*Independent Auditor*).

Jika besarnya pinjaman daerah yang digunakan untuk pembiayaan investasi bersifat *cost recovery*, maka tidak menjadi masalah sepanjang yang dibiayai dari pinjaman tersebut mampu memberikan tingkat pengembalian yang

menguntungkan, akan tetapi apabila pinjaman yang digunakan untuk pembiayaan investasi tidak bersifat *cost recovery*, maka harus ditentukan ambang batas jumlah maksimum tertentu agar di masa mendatang pemerintah daerah tidak terbebani dalam pembayaran kembali pinjaman tersebut.

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

1. Menurut PP No. 107 Tahun 2000 jumlah kumulatif pokok pinjaman daerah yang wajib dibayar tidak melebihi 75 persen dari jumlah Penerimaan Umum APBD tahun sebelumnya, sementara menurut Peraturan Daerah Kota Semarang No. 6 Tahun 2002 tidak melebihi 40 persen dari jumlah Penerimaan Umum APBD tahun sebelumnya. Penerimaan Umum APBD adalah seluruh penerimaan APBD tidak termasuk Dana Alokasi Khusus, Dana Darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu.
2. Menurut PP No. 107 Tahun 2000 dan Peraturan Daerah Kota Semarang No. 6 Tahun 2002 *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) paling sedikit 2,5 (dua setengah). DSCR merupakan perbandingan antara penjumlahan PAD, Bagian Daerah (BD) dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), penerimaan Sumber Daya Alam dan bagian daerah lainnya serta DAU setelah dikurangi Belanja Wajib (BW), dengan penjumlahan angsuran pokok, bunga dan biaya lainnya.

Sedangkan untuk memperoleh pinjaman jangka pendek wajib memenuhi ketentuan bahwa menurut PP No. 107 Tahun 2000 jumlah pinjaman maksimum jangka pendek adalah 1/6 (satu per enam) dari jumlah belanja APBD tahun anggaran yang berjalan. Sementara menurut Peraturan Daerah Kota Semarang No. 6 Tahun 2002 adalah 15 persen dari jumlah belanja APBD tahun anggaran yang berjalan. Pelunasan pinjaman jangka pendek wajib diselesaikan dalam tahun anggaran yang berjalan.

Sistem yang sama juga terdapat pada negara lain dimana pinjaman daerah diijinkan hingga batas tertentu. Hal ini dapat dilihat pada Tabel II.1 berikut.

TABEL II.1  
BATAS PINJAMAN DAERAH BEBERAPA NEGARA

Negara	Debt Service Ratio	Rasio Hutang terhadap Penerimaan
Jepang	Rata-rata 3 tahun $\leq 20\%$ dari penerimaan	Tidak ada
India	Tidak ada	Tidak ada
Italia	$\leq 25\%$ PAD netto dari dana-dana tertentu	
Rusia	$\leq 15\%$ penerimaan	$\leq 30\%$ untuk propinsi $\leq 15\%$ untuk kabupaten/kota
Lithuania	$\leq 15\%$ penerimaan	$\leq 30\%$ dari penerimaan total
Spanyol	$\leq 25\%$ penerimaan total	

Sumber: LPEM-UI, 2004

## 2.2 Kapasitas Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kapasitas berarti kemampuan. Kriteria penting untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga adalah kemampuan *self supporting* dibidang keuangan. Faktor keuangan merupakan faktor yang penting dalam mengukur tingkat

kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Keadaan keuangan daerah menentukan bentuk dan ragam yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah. Mamesah (1995:16) mengemukakan secara sederhana keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, dapat berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai dengan ketentuan /peraturan perundangan yang berlaku.

Keuangan daerah identik dengan APBD. Pembiayaan pembangunan daerah adalah seluruh pengeluaran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk membiayai kegiatan pembangunan yang dilakukan atau dikelola langsung oleh aparatur pemerintah melalui APBD (Kartasmita, 1997:123). Menurut Kunarjo (2002:112) APBD menggambarkan kemampuan daerah dalam memobilisasikan potensi keuangannya. Sementara Mamesah (1995:20) mengemukakan bahwa APBD merupakan perencanaan operasional keuangan Pemerintah Daerah dimana pada satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan yang dilakukan daerah dalam satu tahun anggaran tertentu dan di pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran kegiatan dimaksud.

Struktur anggaran daerah merupakan satu kesatuan yang terdiri dari: (1) Pendapatan Daerah; (2) Belanja Daerah; dan (3) Pembiayaan. Pembiayaan adalah transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah (Mardiasmo, 2002:185).

### 2.2.1 Pendapatan Daerah

Menurut UU No. 32 Tahun 2004, pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Menurut Davey (1988:25-31) pembiayaan pemerintah daerah diperoleh dari beberapa sumber penerimaan pemerintah :

#### 1. Alokasi dari pemerintah pusat

Sumber-sumber tersebut seringkali dinyatakan sebagai ‘pemindahan’ (transfer) dan meliputi beberapa jenis, yaitu: (1) Anggaran Pusat (*votes*), dalam konteks keuangan daerah, *vote* merupakan suatu jumlah yang dialokasikan untuk tujuan tertentu, yang dapat melibatkan Pemerintah Daerah mengadakan pengeluaran sampai jumlah yang ditetapkan; (2) Bantuan Pusat (*grants*), merupakan pemindahan uang tunai kepada Pemerintah Daerah yang mempunyai pembukuan mandiri; (3) Bagi Hasil Pajak, adalah pembagian hasil pajak yang dikumpulkan secara terpusat; (4) Pinjaman, merupakan alokasi pusat kepada Pemerintah Daerah, terutama lazim digunakan untuk membiayai perusahaan-perusahaan pembangunan (*development corporations*), untuk investasi modal dan untuk menutup pinjaman jangka pendek; (5) Penyertaan modal, adalah investasi Pemerintah Pusat berupa penyertaan modal pada suatu Pemerintah Daerah.

#### 2. Perpajakan

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

dikumpulkan oleh Pemerintah Pusat dan pungutan-pungutan yang dikumpulkan dan ditahan oleh Pemerintah Daerah sendiri.

3. Retribusi (*Charging*)

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

4. Pinjaman

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

5. Perusahaan (Badan Usaha)

Pemerintah Daerah mungkin memperoleh penerimaan dari pengoperasian perusahaan komersial atau perusahaan produksi.

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

PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Dana perimbangan adalah dana

yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan terdiri dari: (1) Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam; (2) Dana Alokasi Umum yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah; dan (3) Dana Alokasi Khusus yang dialokasikan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai prioritas nasional. Lain-lain pendapatan terdiri dari atas pendapatan hibah dan pendapatan dana darurat (pasal 43).

### **2.2.2 Pengeluaran Daerah**

Menurut Mardiasmo (2002:185) belanja daerah adalah semua pengeluaran daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah. Elemen-elemen yang termasuk dalam belanja daerah terdiri dari: (1) Belanja Aparatur Daerah; (2) Belanja Pelayanan Publik; (3) Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan; dan (4) Belanja Tidak Tersangka. Belanja aparatur daerah yaitu pengeluaran untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat, dan dampaknya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat (publik), sedangkan belanja pelayanan publik secara langsung dinikmati oleh masyarakat (publik).

Menurut Halim (2004:72) pengeluaran daerah merupakan semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang meliputi belanja rutin (operasional), belanja pembangunan (belanja modal), dan pengeluaran tak tersangka. Belanja Rutin adalah pengeluaran yang manfaatnya hanya untuk satu tahun anggaran dan tidak menambah aset atau kekayaan bagi

daerah yang terdiri dari belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana. Belanja Pembangunan/investasi, adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah. Belanja investasi terdiri dari: (1) Belanja publik, yaitu belanja yang manfaatnya dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat; (2) Belanja aparatur, yaitu belanja yang manfaatnya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat, tetapi dirasakan secara langsung oleh aparatur; (3) Pengeluaran transfer, yaitu pengalihan uang dari pemerintah daerah. Pengeluaran transfer ini terdiri atas angsuran pinjaman, dana bantuan dan dana cadangan. Pengeluaran tidak terduga adalah pengeluaran yang disediakan untuk pembiayaan antara lain: (1) Kejadian-kejadian luar biasa seperti bencana alam, kejadian yang dapat membahayakan daerah; (2) Tagihan tahun lalu yang belum diselesaikan dan/tidak tersedia anggarannya pada tahun yang bersangkutan; (3) Pengambilan penerimaan yang bukan haknya atau penerimaan yang dibebaskan (dibatalkan) dan/atau kelebihan penerimaan.

### **2.3 Kapasitas Kelembagaan**

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

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

Bentuk kelembagaan yang ada di suatu negara termasuk Indonesia antara lain yaitu dalam bentuk institusi pemerintah dan organisasi masyarakat. Institusi Pemerintah dalam melaksanakan tugas serta kewenangannya mengacu kepada peraturan perundangan yang berlaku dan sifatnya formal. Sedangkan organisasi masyarakat, sifatnya lebih terbuka, tidak terikat (non-formal). Kelembagaan pemerintahan daerah adalah organisasi yang ada di dalam daerah. Sedangkan perangkat daerah adalah organisasi atau lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada kepala daerah dan membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perangkat daerah terdiri atas sekretaris daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan/desa.

Menurut Binder (1989:283-284) pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah terbagi dalam beberapa satuan terpisah, yaitu :

1. Sekretaris Wilayah Daerah (Sekwilda), bertugas menyiapkan anggaran tahunan, menyetujui dan mengendalikan pengeluaran, dan membuat catatan keuangan dan membukukan.

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

Beberapa negara di dunia, termasuk negara yang ekonominya maju, telah mempunyai lembaga yang mengatur secara khusus soal pinjaman bagi daerah. Colombia dan Republik Czech telah mempunyai seperangkat aturan pentahapan kelembagaan yang bisa memfasilitasi pinjaman dari bank komersial kepada pemerintah daerah. Lembaga-lembaga ini menurunkan tingkat bunga yang ditetapkan bank, menyediakan likuiditas kepada bank dan mengijinkannya untuk menetapkan pinjaman jangka panjang sehingga memungkinkan digunakan sebagaimana mestinya. Beberapa negara tertentu di Eropa, termasuk Belanda,

Norwegia, Denmark, Finlandia, dan Swedia sudah mapan dalam kelembagaan yang melayani masalah keuangan pemerintah kota. Di Tamil Nadu, India, sebuah dana masyarakat yang dihimpun pemerintah daerah distrukturisasi melalui privatisasi. Walaupun pemerintah mempunyai bagian terbesar dari equitas dananya, dana itu dikelola oleh seorang *Fund Manager* dari swasta yang juga memiliki sebagian equitas dari dana tersebut. Di Parana, Brasil, lembaga swasta yang non-profit juga mempunyai kontrak untuk menjalankan dana publik yang dikelola pemerintah daerah (World Bank, 2003:54).

Awal dekade 90-an Bank Dunia memperkenalkan konsep tata pemerintahan yang baik (*good governance*). *Good governance* tidaklah terbatas pada bagaimana pemerintah menjalankan wewenangnya dengan baik semata, tetapi lebih penting lagi adalah bagaimana masyarakat dapat berpartisipasi dan mengontrol pemerintah untuk menjalankan wewenang tersebut dengan baik. Seringkali tata pemerintahan yang baik dipandang sebagai “sebuah bangunan dengan tiga tiang”. Ketiga tiang penyangga itu adalah transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi terkait seperti berbagai peraturan dan perundang-undangan, serta kebijakan pemerintah dengan biaya yang minimal. Akuntabilitas adalah kapasitas suatu instansi pemerintahan untuk bertanggung jawab atas keberhasilan maupun kegagalannya dalam melaksanakan misinya dalam mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Partisipasi merupakan perwujudan dari berubahnya paradigma mengenai peran masyarakat dalam pembangunan (Pohan, 2000,4-5).

Menurut Effendy dan Kerstan (2003:13) ada tiga dimensi pengembangan kapasitas, yaitu kapasitas individu, institusi (organisasi), dan sistem. Individu merupakan orang-orang yang terkait dengan tujuan tertentu. Sementara sistem merupakan keseluruhan proses yang berkaitan perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan.

#### **2.4 Sumber Daya Manusia**

Beban kerja yang semakin banyak sehubungan dengan diberlakukannya otonomi daerah dibutuhkan kesiapan sumber daya manusia, baik jumlah maupun kualitasnya. Untuk menyiapkan sumber daya manusia perlu dilakukan peningkatan pendidikan dan kesehatannya. Membangun suatu wilayah, minimal ada tiga pilar yang perlu diperhatikan, yaitu sumber daya alam, sumber daya manusia, dan teknologi. Pilar sumber daya manusia memegang peranan sentral karena mempunyai peran ganda dalam sebuah proses pembangunan. Pertama, sebagai obyek pembangunan, sumber daya manusia merupakan sasaran pembangunan untuk disejahterakan. Kedua, sumber daya manusia berperan sebagai subyek pembangunan. Dengan demikian, pembangunan suatu wilayah sesungguhnya merupakan pembangunan yang berorientasi kepada manusia, dimana sumber daya manusia dipandang sebagai sasaran sekaligus sebagai pelaku pembangunan (Ambardi, 2002:158).

Unsur-unsur sumber daya manusia meliputi kemampuan-kemampuan (*capabilities*), sikap (*attitudes*), nilai-nilai (*values*), kebutuhan-kebutuhan (*needs*), dan karakteristik-karakteristik demografisnya (penduduk). Unsur-unsur sumber

daya manusia tersebut sangat dipengaruhi oleh lingkungan sekitarnya, seperti norma-norma dan nilai-nilai masyarakat, tingkat pendidikan, dan peluang-peluang yang tersedia (Gomes, 2003:26). Sumber daya manusia yang besar harus dapat diubah menjadi suatu aset yang bermanfaat bagi pembangunan. Untuk itu, berbagai keahlian, keterampilan, dan kesempatan harus dibekalkan kepada sumber daya manusia.

## 2.5 Kapasitas Daerah dalam Pengembalian Pinjaman Daerah

Kapasitas pemerintah daerah/kota/kabupaten dalam mengembalikan pinjaman daerah antara lain dapat diukur dari kemampuan keuangan daerah dan kemampuan kelembagaan. Kriteria dan indikator yang didapat dari kajian literatur sebelumnya dapat dijelaskan dalam Tabel II.2 berikut ini.

TABEL II.2  
KRITERIA DAN INDIKATOR KAPASITAS PENGEMBALIAN PINJAMAN  
DAERAH DALAM PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN PERKOTAAN

Kriteria	Indikator
Pembiayaan : - Keuangan Daerah	- Pendapatan dan belanja daerah - Pokok pinjaman < 75% PU APBD <sub>t-1</sub> - DSCR > 2,5
Kelembagaan: - Transparansi	- Keterbukaan dan data (termasuk pinjaman) dapat diakses oleh publik - Adanya lembaga informasi keuangan
- Akuntabilitas	- Adanya peraturan daerah/perangkat kebijakan - Adanya lembaga khusus tentang pinjaman - Adanya lembaga pengawas
- Prosedur	- Sistem berjalan sesuai peraturan
Sumber Daya Manusia	- Tingkat pendidikan dan jenis latar belakang pendidikan - Adanya pelatihan

*Sumber: hasil olahan, 2005*

### **BAB III**

## **KONDISI KEUANGAN DAN PINJAMAN DAERAH PEMERINTAH KOTA SEMARANG**

### **3.1 Potensi Perekonomian Kota Semarang**

Kondisi perekonomian suatu daerah dapat dilihat dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dengan memperhatikan sektor-sektor dominan yang berkembang. PDRB merupakan instrumen pokok untuk memahami kondisi perekonomian suatu daerah yang terdiri dari 9 (sembilan) sektor perekonomian utama, yaitu: (1) Sektor Pertanian; (2) Sektor Pertambangan dan Penggalian; (3) Sektor Industri Pengolahan; (4) Sektor Listrik, Gas, dan Air Bersih; (5) Sektor Bangunan; (6) Sektor Perdagangan, Hotel, dan Restoran; (7) Sektor Pengangkutan dan Komunikasi; (8) Sektor Keuangan, Persewaan, dan Jasa Perusahaan; dan (9) Sektor Jasa-jasa. PDRB Kota Semarang pada tahun 2003 atas dasar harga berlaku sebesar Rp 19,123 miliar dan atas dasar harga konstan sebesar Rp 5,876 miliar. PDRB Kota Semarang selengkapnya dapat dilihat pada Tabel III.1

TABEL III.1  
PDRB ATAS DASAR HARGA BERLAKU DAN KONSTAN 1993  
KOTA SEMARANG TAHUN 1999–2003 (Jutaan Rp)

Tahun	PDRB ADH Berlaku	PDRB ADH Konstan
1999	11.189.721,81	4.899.241,88
2000	12.886.561,76	5.142.632,90
2001	5.097.150,93	5.405.239,39
2002	17.198.169,19	5.626.854,73
2003	19.122.931,11	5.875.871,62

*Sumber: PDRB Kota Semarang 2003*

Pertumbuhan ekonomi disamping dapat berdampak peningkatan pendapatan juga berpengaruh pada pendapatan daerah. Semakin mampu menggali potensi perekonomian daerah yang ada, semakin besar pula PDRB dan PAD, sehingga mampu meningkatkan keuangan daerah dalam menunjang pelaksanaan otonomi daerah. Tabel III.2 menjelaskan pertumbuhan ekonomi Kota Semarang tahun 1999-2003. Pada tahun 1998 sebagai dampak krisis ekonomi yang berkepanjangan, laju pertumbuhan ekonomi Kota Semarang mengalami penurunan cukup tajam. Pada tahun 2003 pertumbuhan ekonomi Kota Semarang mencapai 4,43%.

TABEL III.2  
PERTUMBUHAN EKONOMI KOTA SEMARANG TAHUN 1999-2003  
ATAS DASAR HARGA KONSTAN 1993

Tahun	Pertumbuhan Ekonomi (%)
1999	3,40
2000	4,97
2001	5,11
2002	4,10
2003	4,43

*Sumber: PDRB Kota Semarang 2003*

## 3.2 Penerimaan Daerah Kota Semarang

### 3.2.1 Sisa Lebih Anggaran Tahun Yang Lalu

Sisa lebih anggaran Pemerintah Kota Semarang menunjukkan angka surplus selama sebelas tahun terakhir. Tabel III.3 menunjukkan nilai surplus tertinggi terjadi pada tahun anggaran 2003 yaitu sebesar Rp 70,5 miliar. Sedangkan surplus terendah terjadi pada tahun anggaran 1997/1998 yaitu sebesar Rp 53 juta.

**TABEL III.3**  
**SISA LEBIH ANGGARAN TAHUN YANG LALU KOTA SEMARANG**  
**TAHUN ANGGARAN 1994/1995 – 2004**

Tahun	Realisasi (000Rp)	Pertumbuhan (%)
1994/1995	3.705.468	
1995/1996	6.731.208	81,7
1996/1997	4.603.796	-31,6
1997/1998	53.077	-98,8
1998/1999	4.306.909	8.014,5
1999/2000	8.589.089	99,4
2000	9.361.510	9,0
2001	18.982.997	102,8
2002	34.202.053	80,2
2003	70.572.675	106,3
2004	65.696.128	-6,9

*Sumber: Kota Semarang dalam Angka 1995-2003 dan DPKD,2005*

### **3.2.2 Pendapatan Asli Daerah**

Realisasi PAD Pemerintah Kota Semarang pada tahun anggaran 2004 sebesar Rp 155,8 miliar. Dalam sebelas tahun terakhir komposisi terbesar komponen PAD adalah bagian pajak daerah dengan persentase rata-rata terhadap keseluruhan PAD 54%. Persentase terhadap PAD terkecil pada tahun anggaran 1994/1995 dengan persentase 47,2% dan tertinggi pada tahun anggaran 2000 sebesar 61,42%.

Komponen kedua penyumbang perolehan PAD adalah Retribusi Daerah dengan persentase rata-rata terhadap keseluruhan PAD 33,5%. Persentase terhadap PAD terkecil pada tahun anggaran 1999/2000 dengan persentase 27,1% dan tertinggi pada tahun anggaran 1997/1998 sebesar 40,4%. Komposisi PAD selengkapnya dapat terlihat dalam Tabel III.4.

TABEL III.4  
KOMPOSISI PENDAPATAN ASLI DAERAH KOTA SEMARANG  
TAHUN ANGGARAN 1994/1995 - 2004 (000 Rp)

Keterangan	Realisasi										
	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000	2001	2002	2003	2004
PAD	33,026,581	37,138,985	44,842,649	50,062,988	47,392,788	57,185,999	48,741,407	85,524,468	122,590,244	143,157,296	155,824,656
a. Pajak											
Daerah	15,583,568	18,503,381	21,210,898	23,752,109	26,358,195	32,040,867	29,938,275	49,079,378	66,499,882	82,476,481	94,174,189
% thd PAD	47.2%	49.8%	47.3%	47.4%	55.6%	56.0%	61.4%	57.4%	54.2%	57.6%	60.4%
b. Retribusi											
Daerah	13,260,620	13,675,432	18,002,279	20,230,261	15,015,407	15,501,096	14,971,180	28,415,295	36,436,200	41,618,313	46,115,361
% thd PAD	40.2%	36.8%	40.1%	40.4%	31.7%	27.1%	30.7%	33.2%	29.7%	29.1%	29.6%
c. Bagian Laba BUMD											
BUMD	368,429	913,762	740,837	787,669	909,894	1,996,669	66,925	181,278	295,512	270,109	307,197
% thd PAD	1.1%	2.5%	1.7%	1.6%	1.9%	3.5%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
d. Lain2 PAD											
Lain2 PAD	3,813,964	4,046,410	4,888,635	5,292,949	5,109,292	7,647,367	3,765,027	7,848,517	19,358,650	18,792,393	15,227,909
% thd PAD	11.5%	10.9%	10.9%	10.6%	10.8%	13.4%	7.7%	9.2%	15.8%	13.1%	9.8%

Sumber: Kota Semarang dalam Angka 1995-2003 dan DPKD Kota Semarang, 2005

Kontribusi penerimaan dari BUMD dalam lima tahun terakhir menunjukkan penurunan yang cukup signifikan. Pada tahun 1999/2000 mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya, yaitu menjadi 3,5%. Sejak tahun 2000 sampai tahun 2004 selalu tetap, yaitu sebesar 0,2%. Komponen terakhir dari PAD adalah penerimaan lain-lain, kontribusi komponen ini nilainya lebih besar daripada kontribusi laba BUMD. Besarnya kontribusi rata-rata selama sebelas tahun terakhir sebesar 11,2% dari PAD.

### **3.2.2 Dana Perimbangan**

Komposisi terbesar bagian dana Perimbangan Daerah adalah pos DAU dengan persentase rata-rata terhadap keseluruhan bagian dana perimbangan Daerah 70,1%. Pos DAU ini terdapat pada tahun anggaran 2001 sampai dengan sekarang, sedangkan sebelum tahun 2001 masih menggunakan pola anggaran lama, dana masih tersentral pada pemerintah pusat, yaitu Subsidi Daerah Otonom (SDO) dengan rata-rata komposisi 69,1%.

Komposisi lain adalah bagian pos Bagi Hasil Pajak dengan persentase rata-rata terhadap keseluruhan Bagian Dana Perimbangan Daerah 24,4% (lihat Tabel III.5). Persentase terhadap Dana Perimbangan Daerah terkecil pada tahun anggaran 2001 dengan persentase 17,5% dan tertinggi pada tahun anggaran 2004 sebesar 37,8%. Sedangkan pos Bagi Hasil Bukan Pajak dengan komposisi rata-rata terhadap dana Perimbangan Daerah sebesar 1,5%. Persentase terhadap Dana Perimbangan Daerah terkecil pada tahun 2002 dan 2003, yaitu sebesar 0,4%, dan tertinggi pada tahun 1995/1996 sebesar 3,5%.

TABEL III.5  
KOMPOSISI DANA PERIMBANGAN DAERAH KOTA SEMARANG  
TAHUN ANGGARAN 1994/1995 - 2004 (000 Rp)

Keterangan	Realisasi										
	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000	2001	2002	2003	2004
Dana Perimbangan	42,913,391	52,569,663	65,647,389	92,512,450	100,432,369	132,798,047	164,525,866	313,863,682	376,668,677	455,813,711	516,900,043
a. Bagi Hasil Pajak	10,182,469	15,755,331	15,680,747	16,782,721	17,758,665	25,927,434	32,920,104	54,885,694	108,069,592	145,297,953	195,409,274
% thd Dn Pmb.	23.7%	30.0%	23.9%	18.1%	17.7%	19.5%	20.0%	17.5%	28.7%	31.9%	37.8%
b. Bagi Hasil Bukan Pajak	876,168	1,857,740	1,581,496	1,878,735	2,796,416	1,820,912	1,248,451	1,478,825	1,649,085	1,805,758	2,386,354
% thd Dn Pmb.	2.0%	3.5%	2.4%	2.0%	2.8%	1.4%	0.8%	0.5%	0.4%	0.4%	0.5%
c. DAU	0	0	0	0	0	0	0	254,262,363	266,950,000	308,710,000	314,104,415
% thd Dn Pmb.								81.0%	70.9%	67.7%	60.8%
d. DAK	0	0	0	0	0	0	0	3,236,800	0	0	5,000,000
% thd Dn Pmb.								1.0%			1.0%
e. SDO	31,854,754	34,956,592	48,385,146	73,850,994	79,877,288	84,466,983	75,877,254	0	0	0	0
% thd Dn Pmb.	74.2%	66.5%	73.7%	79.8%	79.5%	63.6%	46.1%				
f. Bantuan	0	0	0	0	0	20,582,718	54,480,057	0	0	0	0
% thd Dn Pmb.						15.5%	33.1%				

Sumber: Kota Semarang dalam Angka 1995-2003 dan DPKD Kota Semarang, 2005

### 3.2.3 Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Nilai penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah diterima oleh Pemerintah Kota Semarang selama lima tahun terakhir nilainya berfluktuasi dari tahun ke tahun seperti yang terlihat dalam Tabel III.6. Nilai kontribusi penerimaan lain-lain pendapatan yang sah terhadap keseluruhan pendapatan Pemerintah Kota Semarang relatif kecil, kontribusi terbesar terjadi pada tahun 2001 sebesar 6,74%, dan kontribusi terendah pada tahun 2000, yaitu sebesar 0,15%. Rata-rata nilai kontribusi penerimaan lain-lain pendapatan yang sah terhadap keseluruhan pendapatan Kota Semarang 3,22%.

TABEL III.6  
LAIN-LAIN PENDAPATAN DAERAH YANG SAH KOTA SEMARANG  
TAHUN ANGGARAN 1999/2000-2004 (000 Rp)

Tahun	Lain2 Pendapatan Daerah yang sah (000Rp)	Pertumbuhan (%)	Kontribusi thd Keseluruhan (%)
1999/2000	485.956		0,24
2000	328.745	-32,4	0,15
2001	30.256.353	9.103,6	6,74
2002	11.443.662	-62,2	2,28
2003	39.028.636	241,1	6,12
2004	26.437.701	-32,3	3,78

Sumber: Kota Semarang dalam Angka 2000-2003 dan DPKD Kota Semarang, 2005

### 3.3 Pengeluaran Daerah Kota Semarang

Pengeluaran rutin Pemerintah Kota Semarang dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Pada tahun anggaran 1994/1995 nilai pengeluaran rutin sebesar Rp 41 miliar, dan pada tahun 2001 meningkat menjadi Rp 332 miliar. Komponen pengeluaran rutin terbesar digunakan untuk belanja pegawai.

Pengeluaran pembangunan Pemerintah Kota Semarang dari tahun ke tahun secara nominal selalu mengalami peningkatan, kecuali pada tahun anggaran 1999/2000. Jumlah pengeluaran pembangunan tahun anggaran 1994/1995 sebesar Rp 42 miliar, dan pada tahun anggaran 2001 meningkat menjadi Rp 81 miliar. Perkembangan pengeluaran rutin jauh lebih tinggi daripada pengeluaran pembangunan. Selengkapnya dapat dilihat pada Tabel III.7.

TABEL III.7  
REALISASI PENGELUARAN DAERAH KOTA SEMARANG  
TAHUN ANGGARAN 1994/1995 – 2001

Tahun Anggaran	Realisasi Pengeluaran (000 Rp)		
	Rutin	Pembangunan	Total
1994/1995	41.320.146	42.792.360	84.112.506
1995/1996	49.746.521	53.322.180	103.068.701
1996/1997	65.059.022	59.534.239	124.593.261
1997/1998	80.021.699	69.390.693	149.412.392
1998/1999	114.959.776	77.323.175	192.282.951
1999/2000	155.831.666	41.062.941	196.894.607
2000	140.988.626	62.996.545	203.985.171
2001	332.400.249	81.996.779	414.397.028

*Sumber: Kota Semarang dalam Angka 1995-2002*

Mulai tahun anggaran 2002 struktur anggaran yang digunakan Pemerintah Kota Semarang untuk pengeluaran mengalami perubahan, dimana tidak lagi menggunakan istilah pengeluaran rutin dan pembangunan seperti tahun anggaran sebelumnya. Kemudian pada tahun anggaran 2003 mengalami perubahan lagi, dimana secara garis besar pos belanja terdiri dari belanja aparatur daerah, belanja pelayanan publik, belanja tidak tersangka, dan belanja bunga

hutang. Selengkapnya struktur yang baru dan realisasi pengeluaran tahun anggaran 2002-2004 dapat dilihat pada Tabel III.8 dan Tabel III.9.

TABEL III.8  
REALISASI BELANJA DAERAH KOTA SEMARANG  
TAHUN ANGGARAN 2002

Uraian	Realisasi (000 Rp)
Belanja Administrasi Umum	311.698. 411
Belanja Operasi dan Pemeliharaan	58.050.4 89
Belanja Modal	17.370.6 49
Belanja Transfer	67.780.3 98
Belanja Tidak Tersangka	3.032.28 0
Angsuran Hutang	16.400.0 00
J u m l a h	474.332. 227

*Sumber: DPKD Kota Semarang, 2004*

TABEL III.9  
REALISASI BELANJA DAERAH KOTA SEMARANG  
TAHUN ANGGARAN 2003-2004

Uraian	Realisasi Pengeluaran (000 Rp)	
	TA 2003	TA 2004
Belanja Aparatur Daerah	260.190.961	185.929.232
Belanja Pelayanan Publik	361.478.924	461.639.827
Belanja Tidak Tersangka	3.543.778	3.947.983
Belanja Bunga Hutang	6.900.016	9.899.215
J u m l a h	632.113.679	661.416.257

Sumber: DPKD Kota Semarang, 2005

Realisasi belanja pada tahun anggaran 2002 sebesar Rp 474 miliar yang sebagian besar dipergunakan untuk administrasi umum yaitu meliputi belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja pemeliharaan, dan belanja perjalanan dinas. Pada tahun anggaran 2002 belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan publik menjadi satu, sementara pada tahun 2003 dan 2004 terpisah. Sedangkan realisasi belanja pada tahun anggaran 2003 sebesar Rp 632 miliar dan tahun anggaran 2004 meningkat menjadi sebesar Rp 661 miliar. Komponen belanja aparatur daerah sama dengan komponen belanja pelayanan publik, yaitu terdiri dari belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, belanja modal, dan belanja transfer. Adapun rincian realisasi dari belanja aparatur daerah dan pelayanan publik tahun anggaran 2003-2004 dapat dilihat pada Tabel III.10.

TABEL III.10  
RINCIAN REALISASI BELANJA APARATUR DAERAH DAN  
BELANJA PELAYANAN PUBLIK KOTA SEMARANG  
TAHUN ANGGARAN 2003-2004 (000 Rp)

Uraian	B. Aparatur Daerah	B. Pelayanan Publik
--------	--------------------	---------------------

Belanja				
	2003	2004	2003	2004
B.				
Administrasi	124.	90.7	250.	328.2
Umum	803.028	93.593	871.783	28.263
B. Operasi				
dan Pemeliharaan	16.2	13.2	54.5	58.54
	45.815	21.549	03.498	5.694
B. Modal	45.6	7.33	35.3	28.12
	75.983	1.765	90.764	7.413
B. Transfer	73.4	74.5	20.7	46.73
	66.135	82.325	12.879	8.457
J u m l a h	260.	185.	361.	461.6
	190.961	828.232	478.924	39.827

Sumber: DPKD Kota Semarang, 2004

### 3.4 Pinjaman Pemerintah Kota Semarang

Total pinjaman daerah Pemerintah Kota Semarang tahun 1979 sampai dengan tahun 2004 berjumlah Rp 110 miliar yang sebagian besar berasal dari BPD Jawa Tengah dan dari Bank Dunia yang merupakan pinjaman jangka panjang. Pinjaman selengkapnya yang pernah dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang sampai tahun 2004 dapat dilihat dalam Tabel III.11. Adapun pinjaman-pinjaman yang masih menjadi kewajiban Pemerintah Kota Semarang untuk mengembalikan yaitu pinjaman tahun 2004 dari PT New Ratna Motor, tahun 2003 dari BPD Jateng, dan pinjaman tahun 1984, 1987, 1994 dari Bank Dunia.

TABEL III.11

SUMBER PINJAMAN, PENGGUNAAN PINJAMAN, DAN  
JUMLAH PINJAMAN DAERAH KOTA SEMARANG  
TAHUN 1979-2004

No	Tgl dan Naskah Perjanjian Pinjaman	Sumber Pinjaman	Sasaran Pinjaman	Masa Pinjaman (Bunga)	Penggunaan Pinjaman	Jumlah Pinjaman (000 Rp)
	08-07-2004 SP. No. 658.1/34	PD T New Ratna Motor	PD tahun	2 4	Pengad. Arm Roll Truck & Container Sampah	4.07 4.000
	25-08-2003 No:89/PK/BP D/KRD- PEMDA/VIII/2003	PD ateng	PD tahun	3	Pembelian Gedung Dinas	21.0 00.000
	01-10-2001 900/1003/2001	emprop Jateng	emprop tahun	2	Lampu Mercury Son-T	9.00 0.000
	05-03-1997 No:08/pk/BPD /III/97	PD ateng	PD tahun	5 1	Penunjang SSUDP & Fasilitas RSU	11.5 00.000
	20-05-1996 No:04/pk/BPD /II/96	PD ateng	PD tahun	5 9	Pembebasan Tanah Penunjang P3KT	16.4 20.000
	21-09-1994 SLA- 768/DP3/1994	Bank unia	Bank 10 tahun	2 1,75	Pinjaman SSUDP/ P3KT	27.1 81.766

	19-06-1987 SLA- 319/DDI/1987	ank unia	E 0 tahun	2 0	Pinjaman Urban Transport	8.30 1.909
	17-11-1984 SLA- 161/DDI/1984	ank unia	E 0 tahun	2 0	Pinjaman Urban V Pandanaran	10.4 25.643
	03-07-1979 SLA- 12/006/IBRD/1979	ank Dunia	E 0 tahun	2	Pinjaman KIP Urban III	2.29 0.832
	1 otal					110. 194.150

Sumber: DPKD Kota Semarang, 2005

Dari sembilan pinjaman tersebut, selanjutnya penulis memilih pinjaman tahun 1994 dari Bank Dunia untuk dijelaskan lebih lanjut. Pemilihan ini didasarkan pada beberapa pertimbangan antara lain: (1) Jumlah pinjaman paling besar, yaitu Rp 27 miliar lebih; (2) Pinjaman terakhir yang bersumber dari luar negeri. Setelah tahun 1994 sampai sekarang belum ada lagi pinjaman daerah yang berasal dari luar negeri melalui pemerintah pusat; (3) Penggunaan pinjaman meliputi beberapa sektor; (4) Ketersediaan data yang ada.

Pinjaman dari Bank Dunia melalui *Semarang Surakarta Urban Development Program* (SSUDP) pada tahun 1994 mencakup dua kota yaitu Kota Semarang dan Surakarta. Untuk Kota Semarang jumlah pinjaman sebesar Rp 27 miliar dan angsuran pinjaman akan berakhir pada tahun 2014. Pinjaman ini

dipergunakan antara lain untuk: (1) Meningkatkan penyediaan prasarana dan sarana perkotaan, pelayanan dan pendayagunaan investasi perkotaan; (2) Mendorong penguatan, otonomi dan kemandirian pembiayaan oleh pemerintah kota; (3) Meningkatkan pelayanan dan perbaikan lingkungan perkotaan yang dapat berkontribusi pada upaya penanggulangan kemiskinan di perkotaan.

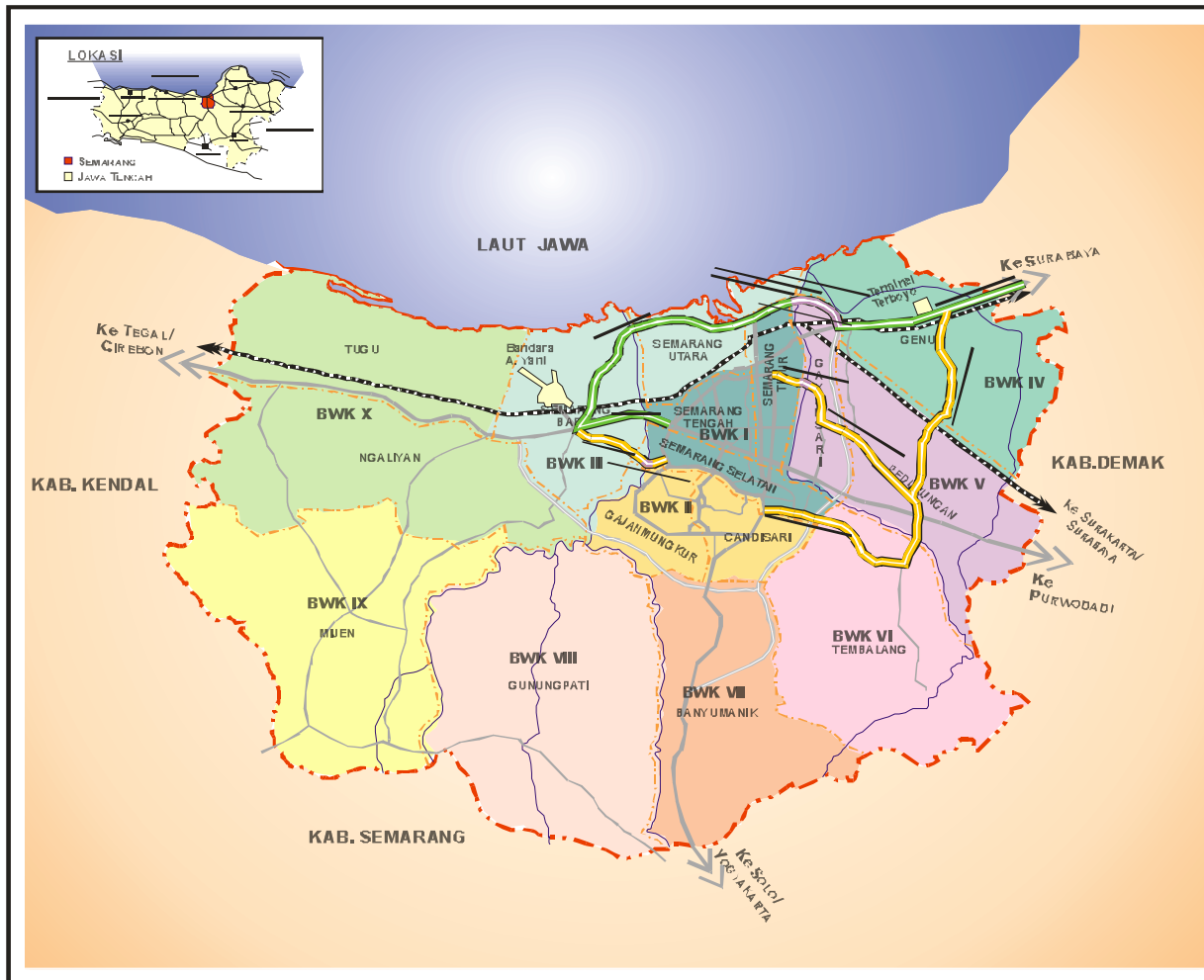
Komponen-komponen pembangunan dalam program peningkatan pelayanan prasarana perkotaan di Kota Semarang meliputi beberapa sektor, yaitu:

1. Sektor Jalan Kota (*Urban Roads*)

Tujuan sektor ini yaitu menyelesaikan masalah-masalah lalu lintas secara komprehensif dan menciptakan jaringan lalu lintas lebih efisien, melalui:

- a. Pelaksanaan pemeliharaan terutama jalan-jalan kota, yaitu meliputi Jalan Siliwangi, Jalan Lingkar Utara, dan Jalan Semarang-Demak.
- b. Peningkatan terutama jalan-jalan kota yang meliputi Jalan Pedurungan-Citarum, Genuk-Pedurungan, Pedurungan-Mrican, dan Jalan Pamularsih.
- c. Pelaksanaan pembangunan Jalan Lingkar Utara (lanjutan) dan pembangunan jembatan baru, antara lain Jembatan Kali Banger, Jembatan Banjir Kanal Timur, Jembatan Kali Tenggang, Jembatan Citarum, dan Jembatan Kali Garang.

Untuk mengetahui lebih jelas alokasi secara geografis mengenai sektor jalan kota, dapat dilihat pada Gambar 3.1. Sedangkan hasil pembangunan sektor jalan kota dari pinjaman SSUDP dapat dilihat pada Gambar 3.2.





**PROGRAM PASCA SARJANA  
MAGISTER TEKNIK  
PEMBANGUNAN WILAYAH DAN KOTA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO**

**TESIS**

**KAPASITAS PENGEMBALIAN  
PINJAMAN DAERAH  
DALAM PEMBIAYAAN  
PEMBANGUNAN PERKOTAAN  
(Studi Kasus Kota Semarang)**

**PETA**


**PEMBANGUNAN SEKTOR JALAN KOTA  
YANG DIBIYAI MELALUI SSUDP**

**LEGENDA :**

- : Pemeliharaan
- : Peningkatan
- : Pembangunan

**SUMBER**  
DPU KOTA SEMARANG

**NO. GAMBAR**  
3.1

<b>SKALA</b>	<b>UTARA</b>
	





Jembatan Citarum dapat memperlebar arus lalu lintas



Jalan Pedurungan-Mrican dapat membuka Kota pinggiran

**GAMBAR 3.2**  
**HASIL PEMBANGUNAN SEKTOR JALAN KOTA**  
**SUMBER PEMBIAYAAN DARI PINJAMAN BANK DUNIA**

*Sumber: hasil survey lapangan, 2005*

2. Sektor Air Bersih (*water supply*)

Tujuan sektor ini adalah meningkatkan pelayanan air minum, menambah kapasitas produksi, menambah kemampuan distribusi dan mengurangi kebocoran, melalui:

- a. Perbaikan dan pelaksanaan pemeliharaan dasar sungai dan memelihara bangunan-bangunan saluran air yang ada di Kali Garang.
- b. Menambah kapasitas pemeliharaan bangunan-bangunan saluran air Gajah Mungkur.
- c. Pembangunan fasilitas pipa dan bangunan saluran air di Kudu.

Berdasarkan laporan akhir kegiatan, salah satu hasil yang dicapai yaitu meningkatnya tingkat layanan dari 45% menjadi 54%. Adapun salah satu hasil pembangunan fasilitas pipa dapat dilihat pada Gambar 3.3.



Pembangunan fasilitas pipa di Kudu memperlancar pasokan air bersih

**GAMBAR 3.3**  
**HASIL PEMBANGUNAN SEKTOR AIR BERSIH**  
**SUMBER PEMBIAYAAN DARI PINJAMAN BANK DUNIA**

*Sumber: hasil survey lapangan, 2005*

3. Sektor Drainase (*Drainage*)

Sektor ini diprioritaskan untuk menangani daerah genangan dengan perbaikan-perbaikan saluran, pelebaran saluran, memperdalam saluran, penanggulangan penyempitan saluran dan pembuatan saluran baru, melalui:

- a. Perbaikan saluran-saluran primer dan tersier.

- b. Penempatan kembali orang-orang terlantar dengan melaksanakan pekerjaan-pekerjaan saluran sepanjang Kali Banger.

Hasil yang diperoleh yaitu tingkat layanan mencapai 767 Ha dari luas genangan yang ada 2.066 Ha. Tidak dapat tereduksinya luas genangan seluruhnya karena masih besarnya pengaruh air rob yang semakin lama semakin luas.

4. Sektor Sanitasi (*Sanitation and Sewerage*)

Sektor ini bertujuan untuk mendukung program pengembangan sanitasi sistem on site dan sistem off site.

- a. Perbaiki fasilitas bangunan luar (*off-site*) sanitasi yang terdiri dari *trunk and interceptor sewers*, fasilitas pembuangan air limbah, stasiun pompa.
- b. Perbaiki fasilitas bangunan dalam (*on-site*) sanitasi yang terdiri dari pembangunan fasilitas penampungan tinja, kamar mandi dan WC umum, penyediaan mobil tinja.

5. Persampahan (*Solid Waste Management*)

Sektor ini bertujuan untuk meningkatkan cakupan layanan persampahan kota melalui:

- a. Perbaiki tempat-tempat pembuangan sampah yang meliputi perbaikan tempat pembuangan akhir Jatibarang, pembangunan fasilitas jalan ke tempat pembuangan akhir Jatibarang.
- b. Memilih lokasi yang tepat dan tambahkan lahan untuk pembangunan tempat pembuangan baru.

- c. Perbaikan sistem pengadaan perlengkapan pengumpulan sampah, dump trucks, amroll trucks, loader, backhoe dan handcarts.



Pengumpul sampah meningkatkan kebersihan lingkungan

#### GAMBAR 3.4

#### HASIL PEMBANGUNAN SEKTOR PERSAMPAHAN SUMBER PEMBIAYAAN DARI PINJAMAN BANK DUNIA

*Sumber: hasil survey lapangan, 2005*

Hasil yang dicapai berdasarkan hasil laporan akhir tingkat layanan meningkat dari 60% menjadi 76%, namun masih dibawah target yaitu 80%. Adapun salah satu hasil pengadaan pengumpul sampah yang bersumber dari pinjaman Bank Dunia ini dapat dilihat pada Gambar 3.4.

#### 6. Sektor KIP (*Kampung Improvement Program*)

Sektor ini untuk mendukung program pemerintah dalam perbaikan kampung melalui pelaksanaan program perbaikan prasarana perkampungan dan pelaksanaan program peningkatan pembangunan ekonomi dan sosial masyarakat, antara lain di Kelurahan Kemijen, Kelurahan Tandang, dan Kelurahan Patemon.

#### 7. Sektor MIP (*Market Improvement Program*)

Sektor ini melakukan perbaikan dan peningkatan prasarana dan fasilitas dalam pasar-pasar tertentu, seperti Pasar Kedungmundu, Pasar Waru, dan Pasar Mangkang. Adapun hasil yang dicapai dapat dilihat pada Gambar 3.5.



Perbaikan Pasar Kedungmundu memb...  
yang akhirnya dapat meningkatkan PAD melalui retribusi.

GAMBAR 3.5  
HASIL PEMBANGUNAN SEKTOR MIP  
SUMBER PEMBIAYAAN DARI PINJAMAN BANK DUNIA

*Sumber: hasil survey lapangan, 2005*

8. Sektor Perumahan rakyat (*Urban Renewal*)

Sektor ini bertujuan untuk perbaikan fisik bagi lingkungan yang berpendapatan rendah di Bandarharjo, sebagai basis percontohan. Hasil yang dicapai daerah tersebut menjadi aman, tertata rapi tidak kumuh, dan tingkat martabat sosial penduduknya terangkat.

TABEL III.12  
RINCIAN PERSENTASE BIAYA PER SEKTOR

PINJAMAN DARI BANK DUNIA MELALUI SSUDP KOTA  
SEMARANG

o	Sektor	Biaya (%)
	Jalan Kota	37,56
	Air Bersih	25,35
	Drainase	23,86
	Sanitasi	0,90
	Persampahan	8,33
	KIP/MIP	3,71
	Perumahan Rakyat	0,29
		100,00

*Sumber: Final Report, 2001*

Sementara itu mengenai rincian persentase biaya dari kegiatan pembangunan tersebut di atas secara garis besar dapat dijelaskan pada Tabel III.12. Persentase biaya yang terserap atau investasi paling besar dipergunakan untuk sektor Jalan Kota (*Urban Roads*) yaitu sebesar 36,93% dan persentase terkecil digunakan untuk sektor Perumahan Rakyat (*Urban Renewal*) yaitu sebesar 0,29%. Alokasi secara geografis tiap sektor pembangunan (kecuali sektor jalan kota) yang dibiayai melalui SSUDP dapat dilihat pada Gambar 3.6.

Gambar 3.1 dan Gambar 3.6 selain menunjukkan sebaran secara geografis mengenai pembangunan tiap sektor, juga terlihat adanya pembagian wilayah pengembangan (WP) Kota Semarang. Pengembangan wilayah Kota Semarang dibagi dalam empat WP, dan masing-masing WP dibagi dalam

beberapa bagian wilayah kota (BWK). Pembagian WP, BWK, dan prioritas peruntukan pengembangan Kota Semarang dapat dilihat pada Tabel III.13.

TABEL III.13  
PEMBAGIAN WILAYAH PENGEMBANGAN KOTA SEMARANG

Wilayah Pengembangan	Bagian Wilayah Kota	Fungsi
WP I	1. BWK I: Kec. Semarang Tengah, Kec. Semarang Timur, Kec. Semarang Selatan	Perkantoran, Perdagangan, dan Jasa
	2. BWK II: Kec. Gajah Mungkur, Kec. Candisari	Pendidikan dan Olah raga
	3. BWK III: Kec. Semarang Barat dan Kec. Semarang Utara	Transportasi
WP II	1. BWK IV: Kec. Genuk	Sub urban, wilayah Industri, dan transportasi
	2. BWK X: Kec. Tugu dan Kec. Ngaliyan	Sub Urban, wilayah industri, dan perumahan dengan kepadatan rendah
WP III	1. BWK V: Kec. Gayamsari dan Kec Pedurungan	Pemukiman
	2. BWK VI: Kec. Tembalang	Pendidikan dan Pemukiman
	3. BWK VII: Kec. Banyumanik	Militer dan Pemukiman
WP IV	1. BWK VIII: Kec. Gunung Pati	Wilayah cadangan pengembangan dan pengembangan sektor pertanian
	2. BWK IX: Kec. Mijen	Wilayah cadangan pengembangan: Kawasan pertumbuhan baru sebagai kota baru; Industri non polutif dan teknologi tinggi, rekreasi, dan olah raga: Pengembangan sektor pertanian

Sumber : RTRW Kota Semarang, 2000



Penentuan WP disesuaikan dengan spesifikasi kegiatan yang ada dan potensi lokasi serta karakteristik kegiatan yang akan dikembangkan pada masing-masing wilayah. Pengalokasian dana pinjaman tahun 1994 dari Bank Dunia melalui SSUDP secara geografis dapat dijelaskan bahwa sebaran kegiatan untuk sektor jalan kota yang meliputi pemeliharaan, peningkatan, dan pembangunan tersebar disekitar pusat kota. Hal ini karena untuk mengurangi kemacetan yang terjadi. Pada Gambar 3.1 menunjukkan bahwa kegiatan untuk sektor jalan kota berada pada WP I yang meliputi BWK I, BWK II, dan BWK III. Apabila dilihat prioritas peruntukkan, khususnya BWK III, fungsi yang akan dikembangkan yaitu fungsi transportasi. Hal ini menunjukkan bahwa secara geografis sebaran untuk kegiatan sektor jalan kota yang dibiayai melalui SSUDP telah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang. Sedangkan untuk sektor lain sebaran kegiatan sebagian besar juga berada di sekitar pusat kota karena wilayah tersebut memiliki tingkat kepadatan yang tinggi yang diperuntukkan sebagai pusat perkantoran, perdagangan, dan jasa.

## **BAB IV**

### **KAPASITAS PEMERINTAH KOTA SEMARANG DALAM PENGEMBALIAN PINJAMAN DAERAH**

#### **4.1 Analisis Kontribusi dan Pertumbuhan Penerimaan Daerah Kota Semarang**

##### **4.1.1 Kontribusi PAD, Bagian Daerah, dan Sumbangan Bantuan/DAU terhadap Total Penerimaan**

PAD merupakan pendapatan yang diperoleh daerah yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba BUMD, dan lain-lain PAD. Tabel IV.1 menunjukkan kontribusi PAD terhadap total penerimaan Kota Semarang pada tahun anggaran 1994/1995 sebesar 37% turun menjadi 22% pada tahun anggaran 2004. Penurunan ini disebabkan tidak proporsional perkembangan PAD dengan perkembangan total penerimaan, dimana perkembangan total penerimaan di atas perkembangan PAD. Kontribusi PAD terhadap total penerimaan yang tertinggi terjadi pada tahun anggaran 1994/1995 sebesar 37% dan terendah terjadi pada tahun anggaran 2001 sebesar 19%. Rata-rata kontribusi PAD terhadap total penerimaan Kota Semarang dalam kurun waktu sebelas tahun terakhir sebesar 28%. Hal ini menunjukkan masih rendahnya kemandirian Kota Semarang dalam melaksanakan otonomi daerah.

Bagian Daerah (BD) merupakan bagian yang berasal dari bagi hasil pajak, seperti Pajak Bumi dan Bangunan serta bagi hasil bukan pajak yaitu penerimaan sumber daya alam. Kontribusi Bagian Daerah terhadap total penerimaan Kota Semarang pada tahun anggaran 1994/1995 dan tahun anggaran 1997/1998 sebesar 12% yang merupakan kontribusi terendah dalam kurun waktu

sebelas tahun terakhir. Sementara pada tahun anggaran 2004 naik menjadi 28% yang merupakan kontribusi tertinggi. Rata-rata kontribusi BD terhadap total penerimaan Kota Semarang dalam sebelas tahun terakhir adalah sebesar 16%.

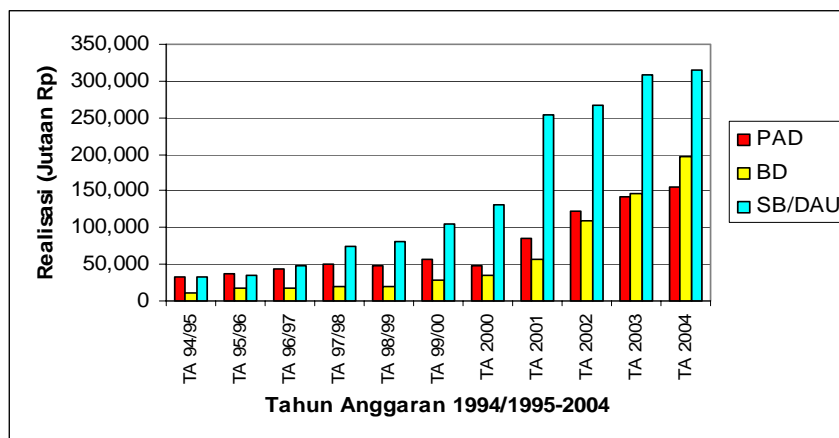
TABEL IV.1  
KONTRIBUSI PAD,BD,SB/DAU TERHADAP PENERIMAAN DAERAH  
KOTA SEMARANG TAHUN ANGGARAN 1994/1995-2004

Tahun Anggaran	Realisasi (000 Rp)			Total Penerimaan	Kontribusi (%)		
	PAD	BD	SB/DAU		PAD	BD	SB/DAU
1994/1995	33.026.581	11.058.637	31.854.754	89.180.478	37%	12%	36%
1995/1996	37.138.985	17.613.071	34.956.592	116.598.718	32%	15%	30%
1996/1997	44.842.649	17.262.243	48.385.146	124.646.339	36%	14%	39%
1997/1998	50.062.988	18.661.456	73.850.994	152.966.702	33%	12%	48%
1998/1999	47.392.788	20.555.081	79.877.288	153.725.194	31%	13%	52%
1999/2000	57.185.999	27.748.346	105.049.702	203.031.774	28%	14%	52%
2000	48.741.407	34.168.555	130.357.311	222.957.529	22%	15%	58%
2001	85.524.468	56.364.519	254.262.363	448.627.501	19%	13%	57%
2002	122.590.244	109.718.677	266.950.000	510.702.584	24%	21%	52%
2003	143.157.296	147.103.711	308.710.000	637.999.643	22%	23%	48%
2004	155.824.656	197.795.628	314.104.415	699.162.401	22%	28%	45%
Rata-rata					28%	16%	47%

Sumber: Tabel III.4 dan Tabel III.5 (data diolah), 2005

DAU merupakan komponen dana perimbangan yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah. Pos ini ada mulai tahun anggaran 2001 dan sebelumnya menggunakan istilah Subsidi Daerah Otonom (SDO). Kontribusi Sumbangan Bantuan (SB) atau DAU terhadap total penerimaan penerimaan Kota Semarang pada tahun anggaran 1994/1995 sebesar 36% naik menjadi 45% pada tahun anggaran 2004. Kontribusi tertinggi terjadi pada tahun anggaran 2000 sebesar 58%. Hal ini disebabkan dana DAU sebagian besar digunakan untuk pembayaran gaji pegawai termasuk gaji guru dan adanya

pelimpahan pegawai negeri dari pemerintah pusat sejak diterapkannya otonomi daerah. Sementara kontribusi terendah terjadi pada tahun anggaran 1995/1996 sebesar 30%, dengan rata-rata kontribusinya sebesar 44%. Hal ini menunjukkan tingkat ketergantungan Kota Semarang terhadap sumber dana pemerintah pusat masih cukup tinggi. Secara ringkas ketiga penerimaan tersebut dapat digambarkan dalam grafik seperti yang terlihat pada Gambar 4.1.



GAMBAR 4.1  
 DIAGRAM BATANG REALISASI PAD, BD, SB/DAU  
 KOTA SEMARANG TAHUN ANGGARAN 1994/1995-2004  
 Sumber: Tabel IV.1(diolah), 2005

#### 4.1.2 Pertumbuhan PAD, Bagian Daerah, dan Sumbangan Bantuan/DAU

Pertumbuhan PAD Kota Semarang mengalami fluktuasi, seperti yang ditunjukkan dalam Tabel IV.2. Pada tahun anggaran 1998/1999 PAD mengalami pertumbuhan yang negatif, yaitu minus 5%. Hal tersebut terjadi sebagai akibat adanya krisis moneter pada pertengahan tahun 1997. Pada tahun anggaran 2000 pertumbuhan kembali minus 15% yang dikarenakan tahun anggaran tersebut hanya sembilan bulan. Pertumbuhan yang cukup signifikan terjadi pada tahun

anggaran 2001 yaitu sebesar 75%. Hal ini disebabkan adanya penyerahan pajak-pajak daerah oleh pusat, adanya kewenangan yang diberikan oleh pusat kepada daerah untuk menetapkan tarif pajak dan retribusi.

Pertumbuhan Bagian Daerah pada tahun anggaran 1995/1996 sebesar 59%, dan pada tahun anggaran 2004 menjadi sebesar 34%. Pertumbuhan tertinggi terjadi pada tahun anggaran 2002 yaitu sebesar 95%. Bagian Daerah mengalami pertumbuhan yang negatif pada tahun anggaran 1996/1997 yang disebabkan menurunnya penerimaan dari bagi hasil Pajak Bumi dan Bangunan. Sedangkan untuk pertumbuhan sumbangan bantuan atau DAU tertinggi terjadi pada tahun anggaran 2001 sebesar 95% dan terendah pada tahun anggaran 2004 sebesar 2%.

TABEL IV.2  
PERTUMBUHAN PAD,BD,SB/DAU KOTA SEMARANG  
TAHUN ANGGARAN 1994/1995-2004

Tahun Anggaran	Pertumbuhan (%)		
	PAD	BD	SB/DAU
1994/1995			
1995/1996	12%	59%	10%
1996/1997	21%	-2%	38%
1997/1998	12%	8%	53%
1998/1999	-5%	10%	8%
1999/2000	21%	35%	32%
2000	-15%	23%	24%
2001	75%	65%	95%
2002	43%	95%	5%
2003	17%	34%	16%
2004	9%	34%	2%
Rata-rata	19%	36%	28%

Sumber: Tabel IV.1 (data diolah), 2005

Dari ketiga sumber penerimaan tersebut di atas, rata-rata pertumbuhan tertinggi penerimaan Pemerintah Kota Semarang adalah bagian daerah dari bagi hasil pajak/bukan pajak dengan pertumbuhan rata-rata pertahun sebesar 36%. PAD menunjukkan angka yang berfluktuasi dengan pertumbuhan rata-rata per tahun sebesar 19%.

## **4.2 Analisis Proporsi dan Perkembangan Pengeluaran Daerah Kota Semarang**

### **4.2.1 Proporsi Pengeluaran Daerah Kota Semarang**

Pengeluaran pemerintah daerah terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Pengeluaran rutin ditujukan untuk membiayai operasional penyelenggaraan roda pembangunan, sehingga dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pengeluaran pembangunan ditujukan untuk membiayai kegiatan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah melalui peningkatan investasi.

Tabel IV.3 menunjukkan proporsi pengeluaran rutin dan pembangunan Kota Semarang dari tahun anggaran 1994/1995 sampai dengan tahun anggaran 2001. Pada tahun anggaran 1994/1995 proporsi pengeluaran rutin sebesar 49% dan pada tahun anggaran 2001 menjadi 80% yang merupakan proporsi pengeluaran rutin tertinggi. Kenaikan cukup besar ini telah dijelaskan di atas yang diantaranya untuk memenuhi gaji pegawai. Proporsi pengeluaran rutin yang terendah terjadi pada tahun anggaran 1995/1996 yaitu sebesar 48%.

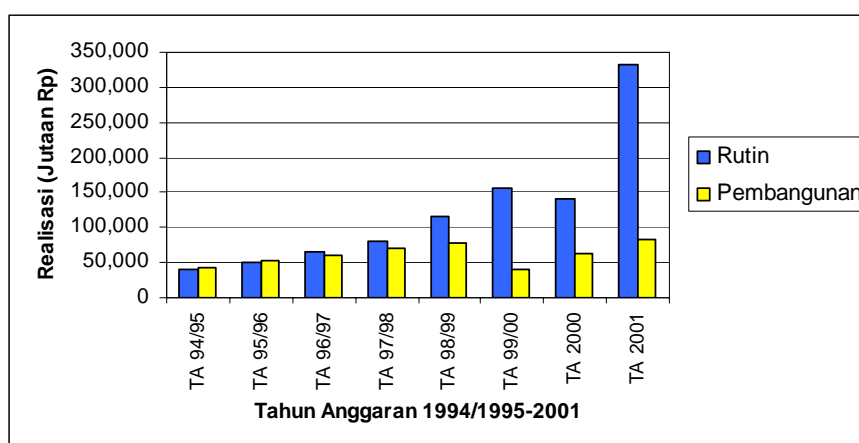
Sedangkan proporsi pengeluaran pembangunan Kota Semarang pada tahun anggaran 1994/1995 sebesar 51% dan pada tahun anggaran 2001 turun menjadi 20% yang merupakan proporsi terendah. Proporsi pengeluaran

pembangunan yang tertinggi terjadi pada tahun anggaran 1995/1996 yaitu sebesar 52%. Secara ringkas pengeluaran daerah Kota Semarang dalam kurun waktu 1994/1995-2001 dapat dilihat pada Gambar 4.2.

**TABEL IV.3**  
**PROPORSI PENGELUARAN DAERAH KOTA SEMARANG**  
**TAHUN ANGGARAN 1994/1995 – 2001**

Tahun Anggaran	Realisasi Pengeluaran (000 Rp)			Proporsi (%)	
	Rutin	Pembangunan	Total	Rutin	Pembangunan
1994/1995	41.320.146	42.792.360	84.112.506	49%	51%
1995/1996	49.746.521	53.322.180	103.068.701	48%	52%
1996/1997	65.059.022	59.534.239	124.593.261	52%	48%
1997/1998	80.021.699	69.390.693	149.412.392	54%	46%
1998/1999	114.959.776	77.323.175	192.282.951	60%	40%
1999/2000	155.831.666	41.062.941	196.894.607	79%	21%
2000	140.988.626	62.996.545	203.985.171	69%	31%
2001	332.400.249	81.996.779	414.397.028	80%	20%

Sumber: Tabel III.7 (data diolah), 2005



**GAMBAR 4.2**  
**DIAGRAM BATANG REALISASI PENGELUARAN**  
**KOTA SEMARANG TAHUN ANGGARAN 1994/1995-2001**

Sumber: Tabel IV.3(diolah), 2005

Kemudian pada tahun anggaran 2002 dan 2003 terjadi perubahan struktur anggaran khususnya pada pos pengeluaran dimana tidak terdiri dari pengeluaran rutin dan pembangunan. Pada tahun anggaran 2002, pos belanja aparatur daerah dan pelayanan publik menjadi satu sehingga tidak kelihatan proporsi masing-masing. Sedangkan pada tahun anggaran 2003 dan 2004 pos belanja aparatur daerah dan pelayanan publik dipisah. Pos belanja selengkapannya terdiri dari belanja aparatur daerah, belanja pelayanan publik, belanja tidak tersangka, dan belanja bunga hutang. Proporsi dari masing-masing komponen terhadap total belanja dapat dilihat pada Tabel IV.4 dan Tabel IV.5.

TABEL IV.4  
PROPORSI BELANJA DAERAH KOTA SEMARANG  
TAHUN ANGGARAN 2002

Uraian Belanja	Realisasi (000 Rp)	Proporsi (%)
Administrasi Umum	311.698.411	66%
Operasi dan Pemeliharaan	58.050.489	12%
Modal	17.370.649	4%
Transfer	67.780.398	14%
Tidak Tersangka	3.032.280	1%
Angsuran Hutang	16.400.000	3%
Jumlah	474.332.227	100%

*Sumber: Tabel III.8 (data diolah), 2005*

Pada tahun anggaran 2002 proporsi belanja sebagian besar dipergunakan untuk keperluan administrasi umum, yaitu mencapai 66% dan proporsi terkecil pada pos tidak tersangka, yaitu sebesar 1%. Pada tahun anggaran 2003 proporsi belanja aparatur daerah sebesar 41% dan pada tahun anggaran 2004 menurun menjadi 28%. Sebaliknya proporsi untuk belanja pelayanan publik mengalami

peningkatan dari 57% menjadi 70%. Hal ini menunjukkan kondisi yang baik karena belanja pelayanan publik langsung dapat dirasakan oleh masyarakat.

TABEL IV.5  
PROPORSI BELANJA DAERAH KOTA SEMARANG  
TAHUN ANGGARAN 2003-2004

Uraian Belanja	Realisasi (000 Rp)		Proporsi (%)	
	TA 2003	TA 2004	TA 2003	TA 2004
Aparatur Daerah	260.190.961	185.929.232	41%	28%
Pelayanan Publik	361.478.924	461.639.827	57%	70%
Tidak Tersangka	3.543.778	3.947.983	1%	1%
Bunga Hutang	6.900.016	9.899.215	1%	1%
Jumlah	632.113.679	661.416.257	100%	100%

*Sumber: Tabel III.9 (data diolah), 2005*

#### 4.2.2 Perkembangan Pengeluaran Daerah

Tabel IV.6 menunjukkan perkembangan pengeluaran rutin tertinggi terjadi pada tahun anggaran 2001 sebesar 136%. Pada tahun anggaran 2000 mengalami perkembangan yang negatif yaitu minus 10% yang disebabkan tahun anggaran tersebut hanya terdiri dari sembilan bulan. Sedangkan pada tahun anggaran 1995/1996 mengalami perkembangan sebesar 20%.

Pada tahun anggaran 1995/1996 pengeluaran pembangunan mengalami perkembangan sebesar 25%. Pada tahun anggaran 1999/2000 mengalami perkembangan yang negatif yaitu minus 47% yang disebabkan oleh dampak krisis yang masih berlanjut dari tahun sebelumnya dan pengeluaran lebih diprioritaskan untuk pengeluaran rutin. Perkembangan pengeluaran pembangunan tertinggi terjadi pada tahun anggaran 2000, yaitu sebesar 53%.

TABEL IV.6  
PERKEMBANGAN PENGELUARAN DAERAH KOTA SEMARANG

## TAHUN ANGGARAN 1994/1995-2001

Tahun Anggaran	Perkembangan Pengeluaran (%)	
	Rutin	Pembangunan
1994/1995		
1995/1996	20%	25%
1996/1997	31%	12%
1997/1998	23%	17%
1998/1999	44%	11%
1999/2000	36%	-47%
2000	-10%	53%
2001	136%	30%

Sumber: Tabel III.7 (data diolah), 2005

### 4.3 Analisis Keuangan Pemerintah Kota Semarang dalam Melakukan Pinjaman Daerah

#### 4.3.1 Kemampuan Keuangan Untuk Mengembalikan Pinjaman Daerah

Pinjaman yang dilakukan oleh pemerintah daerah berapapun besarnya tidak menjadi masalah, asalkan pemerintah daerah mempunyai kemampuan untuk membayar kembali berupa angsuran pokok, bunga dan biaya lain-lain. Adanya kemampuan tersebut, maka dalam pelaksanaannya pemerintah daerah tidak mendapat kesulitan untuk mengembalikan dana pinjaman. Oleh karena itu, penelitian ini menganalisis kemampuan keuangan Pemerintah Kota Semarang dalam melakukan pengembalian pinjaman daerah dari tahun anggaran 1994/1995 sampai dengan tahun anggaran 2004. Untuk mengetahui kemampuan keuangan tersebut maka harus menghitung nilai DSCR, yaitu dengan cara menghitung selisih antara penerimaan yang terdiri dari PAD, Bagian Daerah, Sumbangan dan Bantuan atau DAU yang merupakan unsur penerimaan umum, dengan belanja wajib. Kemudian dibagi dengan angsuran pokok pinjaman, bunga, dan biaya lainnya.

Penerimaan Umum adalah seluruh penerimaan APBD tidak termasuk Dana Alokasi Khusus, Dana Darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain

yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu. Jadi Penerimaan umum merupakan penjumlahan dari PAD, Bagian Daerah, dan DAU. Belanja wajib merupakan belanja yang harus dipenuhi dan tidak bisa dihindarkan dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Untuk tahun anggaran 1994/1995 sampai 2001 yang merupakan belanja wajib yaitu pengeluaran rutin, sedangkan untuk tahun anggaran 2002-2004 yang merupakan belanja wajib yaitu terdiri dari belanja administrasi umum dan belanja operasi dan pemeliharaan.

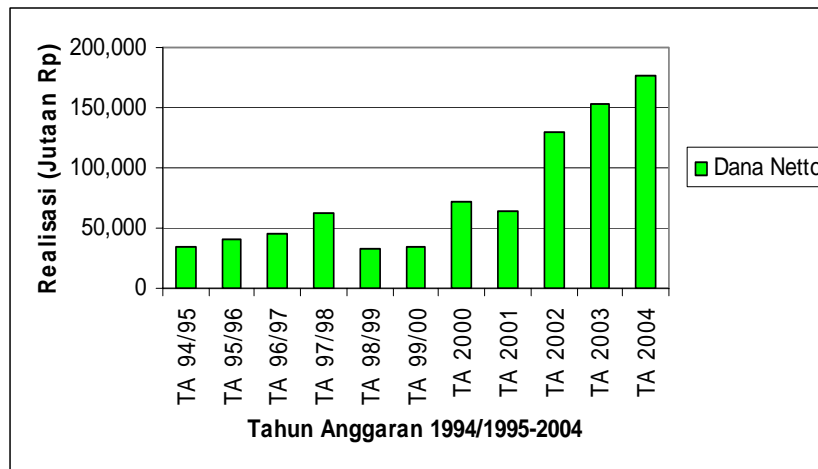
TABEL IV.7  
KEMAMPUAN KOTA SEMARANG DALAM MENGEMBALIKAN  
PINJAMAN DAERAH MENURUT PP No. 107 TAHUN 2000  
TAHUN ANGGARAN 1994/1995 - 2004 (000 Rp)

Tahun Anggaran	Penerimaan Umum*	Belanja Wajib*	Dana Netto	Angsuran Pinjaman**	DSCR
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)	(6)=(4):(5)
1994/1995	75.939.972	41.320.146	34.619.826	6.157.321	5,6
1995/1996	89.708.648	49.746.521	39.962.127	7.935.848	5,0
1996/1997	110.490.038	65.059.022	45.431.016	9.434.811	4,8
1997/1998	142.575.438	80.021.699	62.553.739	10.317.675	6,1
1998/1999	147.825.157	114.959.776	32.865.381	11.492.045	2,9
1999/2000	189.984.047	155.831.666	34.152.381	12.470.038	2,7
2000	213.267.273	140.988.626	72.278.647	13.366.715	5,4
2001	396.151.350	332.400.249	63.751.101	17.412.500	3,7
2002	499.258.921	369.748.900	129.510.021	16.400.000	7,9
2003	598.971.007	446.424.124	152.546.883	23.954.141	6,4
2004	667.724.699	490.789.099	176.935.600	24.151.215	7,3

Sumber: \* lampiran B \*\*DPKD Kota Semarang, 2004 (data diolah)

Selisih antara penerimaan umum dengan belanja wajib disebut dana netto. Inilah unsur terpenting dalam penilaian kemampuan keuangan daerah untuk melakukan pinjaman. Apabila dana netto menunjukkan nilai positif, berarti daerah tersebut memiliki kelebihan dana untuk melakukan pembayaran beban angsuran. Sebaliknya apabila dana netto bernilai negatif, maka daerah tersebut

tidak memiliki dana untuk pembayaran beban angsuran. Tabel IV.7 menunjukkan bahwa dana netto Kota Semarang selama sebelas tahun terakhir selalu positif. Untuk mengetahui perkembangan dana netto secara ringkas dapat dilihat pada Gambar 4.3.



GAMBAR 4.3  
 DIAGRAM BATANG PERKEMBANGAN DANA NETTO  
 KOTA SEMARANG TAHUN ANGGARAN 1994/1995-2004  
 Sumber: Tabel IV.7 (diolah), 2005

Kemampuan suatu daerah dalam mengembalikan pinjaman daerah dapat dilihat dari besarnya DSCR. Berdasarkan PP No. 107 Tahun 2000, besarnya DSCR minimal yaitu 2,5. Apabila DSCR hasil perhitungan lebih besar dari DSCR minimal, maka daerah dimaksud dinilai memiliki kemampuan keuangan untuk mengembalikan pinjaman. Tabel IV.7 menunjukkan DSCR Kota Semarang dalam sebelas tahun terakhir selalu bernilai di atas 2,5 berarti Pemerintah Kota Semarang mempunyai kemampuan untuk mengembalikan pinjaman daerah.

#### 4.3.2 Analisis Jumlah Pinjaman Daerah yang Layak Menjadi Beban APBD

Batas jumlah pinjaman merupakan batas paling tinggi yang dianggap layak menjadi beban APBD menurut PP No. 107 Tahun 2000 yaitu tidak melebihi 75% dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya. Sementara menurut Peraturan Daerah Kota Semarang No. 6 Tahun 2002 tidak melebihi 40 persen dari jumlah Penerimaan Umum APBD tahun sebelumnya.

Tabel IV.8 menunjukkan bahwa batas jumlah pinjaman yang diperbolehkan bagi Kota Semarang mengalami peningkatan dari tahun anggaran 1995/1996 sampai tahun anggaran 2004. Menurut PP No. 107 Tahun 2000 pada tahun anggaran 1995/1996 nilai nominal batas jumlah pinjaman yang diperbolehkan sebesar Rp 56,9 miliar naik menjadi Rp 449,2 miliar pada tahun anggaran 2004. Sementara menurut Peraturan Daerah Kota Semarang No. 6 Tahun 2002, pada tahun anggaran 1995/1996 nilai nominal batas jumlah pinjaman yang diperbolehkan sebesar Rp 30,3 miliar naik menjadi Rp 239,5 miliar pada tahun anggaran 2004. Adanya peningkatan jumlah batas pinjaman yang diperbolehkan ini karena adanya peningkatan penerimaan umum APBD Kota Semarang tiap tahunnya. Apabila hasil perhitungan tersebut dibandingkan dengan jumlah pinjaman yang dilakukan Pemerintah Kota Semarang seperti yang dijelaskan dalam Tabel III.11, menunjukkan bahwa jumlah pinjaman yang telah dilakukan masih di bawah batas maksimum pinjaman yang dapat diperoleh.

TABEL IV.8  
JUMLAH PINJAMAN YANG DIPERBOLEHKAN BAGI KOTA SEMARANG  
TAHUN ANGGARAN 1994/1995-2004 (000 Rp)

Tahun Anggaran	Penerimaan Umum	Batas Jumlah Pinjaman	
(1)	(2)	(3) = 75% x (2) <sub>-1</sub> *	(4) = 40% x (2) <sub>-1</sub> **

TA 94/95	75.939.972		
TA 95/96	89.708.648	56.954.979	30.375.989
TA 96/97	110.490.038	67.281.486	35.883.459
TA 97/98	142.575.438	82.867.529	44.196.015
TA 98/99	147.825.157	106.931.579	57.030.175
TA 99/00	189.984.047	110.868.868	59.130.063
TA 2000	213.267.273	142.488.035	75.993.619
TA 2001	396.151.350	159.950.455	85.306.909
TA 2002	499.258.921	297.113.513	158.460.540
TA 2003	598.971.007	374.444.191	199.703.568
TA 2004	667.724.699	449.228.255	239.588.403

Sumber: lampiran B (data diolah), 2005

\*Menurut PP No. 107/2000 \*\*Menurut Perda No. 6/2002

#### 4.3.3 Proyeksi Kemampuan Mengembalikan Pinjaman Daerah

Untuk menentukan kemampuan keuangan daerah dalam mengembalikan pinjaman pada tahun anggaran 2005-2009 dengan menghitung hasil proyeksi yang menggunakan metode kuadrat terkecil (*The least Square Method*) yaitu dengan memproyeksikan penerimaan umum dan belanja wajib. Perhitungan hasil proyeksi tersebut dapat dilihat pada Lampiran C.

Tabel IV.9 menunjukkan proyeksi DSCR Kota Semarang tahun anggaran 2005-2009. Pada tahun anggaran 2005 DSCR sebesar 5,2 dan pada tahun anggaran 2009 menjadi sebesar 62,4. Pada tahun anggaran 2009 semua pinjaman diperkirakan sudah lunas kecuali pinjaman tahun 1994 dari Bank Dunia yang akan lunas pada tahun 2014. Hal ini mengakibatkan rendahnya angsuran pinjaman dan nilai DSCR tinggi dengan asumsi tidak ada pinjaman daerah yang baru. Hal ini menunjukkan bahwa Kota Semarang dalam kurun waktu tersebut memiliki kemampuan keuangan untuk melakukan pinjaman.

TABEL IV.9  
 PROYEKSI KEMAMPUAN KOTA SEMARANG  
 DALAM MENGEMBALIKAN PINJAMAN DAERAH  
 MENURUT PP No. 107/2000 TAHUN ANGGARAN 2005-2009 (000 Rp)

Tahun Anggaran	Penerimaan Umum*	Belanja Wajib*	Dana Netto	Angsuran Pinjaman**	DSCR
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)	(6)=(4):(5)
2005	652.074.613	469.105.711	182.968.902	35.401.987	5,2
2006	713.300.737	512.634.090	200.666.647	35.401.987	5,7
2007	774.526.862	556.162.469	218.364.393	27.134.487	8,0
2008	835.752.986	599.690.848	236.062.138	22.115.105	10,7
2009	896.979.110	643.219.226	253.759.884	4.068.151	62,4

Sumber: \* lampiran C \*\* DPKD Kota Semarang, 2004 (data diolah)

#### 4.4 Analisis Kapasitas Kelembagaan Pemerintah Kota Semarang dalam Mengelola Pinjaman Daerah

##### 4.4.1 Transparansi dalam Pengelolaan Pinjaman Daerah

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi yaitu terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi yang dibutuhkan. Sebagai salah satu instrumen kontrol, maka perlu diberikan keleluasan masyarakat untuk dapat mengakses informasi tentang pinjaman daerah. Data mengenai posisi pinjaman daerah Kota Semarang belum dapat diakses oleh masyarakat, sedangkan yang dapat diakses hanya ringkasan APBD. Lembaga yang secara khusus bertanggungjawab terhadap informasi keuangan daerah di Kota Semarang belum ada. Pada saat ini informasi keuangan daerah secara keseluruhan dikelola oleh Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah pada bagian pembukuan. Namun informasi tersebut belum dapat diakses oleh masyarakat.

#### **4.4.2 Akuntabilitas dalam Pengelolaan Pinjaman Daerah**

Akuntabilitas dalam pengelolaan pinjaman daerah merupakan kewajiban pemerintah daerah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, dan melaporkan segala aktivitas yang terkait dengan dana pinjaman. Penyajian pelaporan mengenai dana pinjaman di Pemerintah Kota Semarang dalam lima tahun terakhir secara administrasi cukup baik dan tertib, namun untuk tahun-tahun sebelumnya belum dapat berjalan dengan baik. Lembaga di Kota Semarang yang secara khusus mengelola dana pinjaman belum ada. Pengelolaan pinjaman di Pemerintah Kota Semarang, khususnya dalam hal pengembalian angsuran pinjaman berada pada Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah khususnya bagian Perimbangan dan Pendapatan Lain-lain.

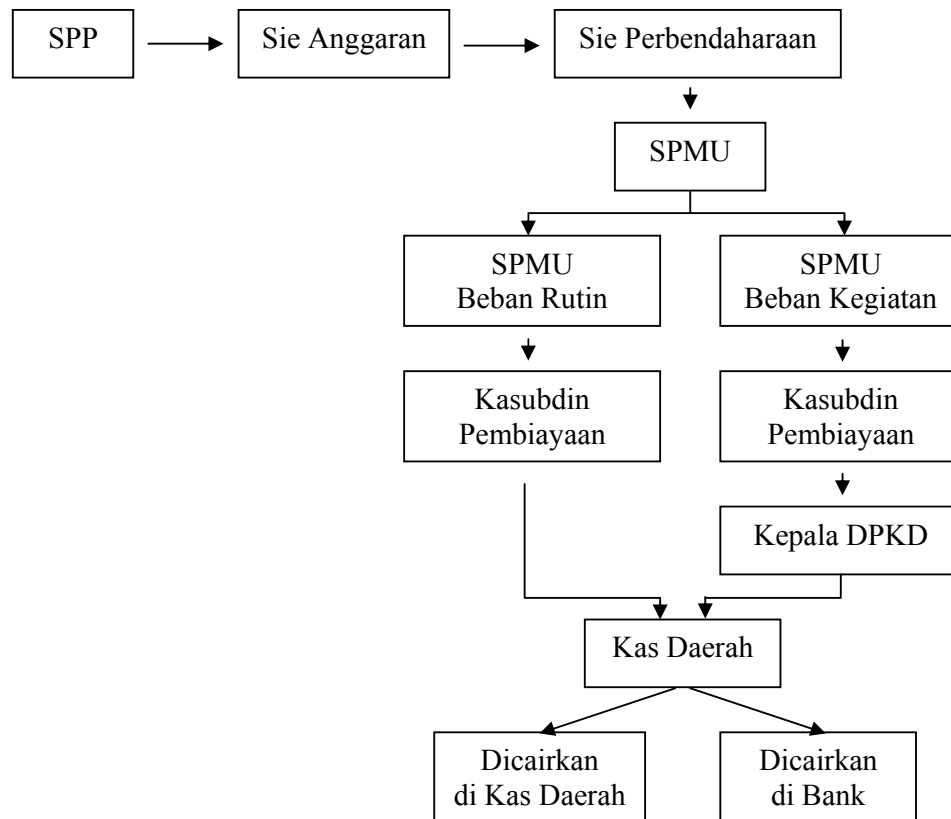
Produk hukum Kota Semarang yang mengatur secara khusus mengenai pinjaman daerah sampai saat ini belum ada. Peraturan daerah mengenai pinjaman daerah tercakup dalam Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2002 tentang keuangan daerah khususnya pasal 20 sampai dengan pasal 23. Sementara itu lembaga pengawas yang ada di Pemerintah Kota Semarang adalah Bawasda yang mempunyai tugas membantu Walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dibidang pengawasan. Bawasda melakukan pemeriksaan secara menyeluruh tiap instansi dan di DKPD dilakukan satu tahun sekali. Hasil Pemeriksaan Bawasda tidak dipublikasikan kepada masyarakat, apabila ada pihak yang menginginkan harus mendapat persetujuan dari Walikota (Dwi Margono, Bawasda Kota Semarang – lihat Lampiran D).

Pemeriksaan khusus mengenai dana pinjaman Kota Semarang pernah dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Rekomendasi dari hasil pemeriksaan BPK kepada Kota Semarang yaitu agar segera menyelesaikan tunggakan-tunggakan yang ada dengan cara menjadikan tunggakan tersebut menjadi hutang jangka pendek. Pada saat ini hal tersebut sudah mulai dilaksanakan (Iwa Nurwulanto, DPKD Kota Semarang – lihat Lampiran D).

#### **4.4.3 Prosedur Pengembalian Pinjaman Daerah**

Lembaga yang secara khusus mengelola dana pinjaman daerah belum ada, namun prosedur pengembalian pinjaman daerah Pemerintah Kota Semarang terpusat di DPKD sebagai pengelola keuangan daerah. Secara ringkas prosedur tersebut barawal dari pembuatan Surat Permintaan Pembayaran (SPP) oleh Sub Dinas Perimbangan dan Pendapatan Lain-lain yang ditandatangani Pemegang Kas, Kepala Sub Bagian Keuangan, dan Kepala Dinas. Dokumen SPP tersebut setelah diproses oleh Seksi Anggaran dan Seksi Perbendaharaan dan mendapat pengesahan, kemudian keluar Surat Perintah Membayar Uang (SPMU) yang ditandatangani oleh Kepala Sub Dinas Pembiayaan dan Kepala Dinas. SPMU yang telah ditandatangani kembali ke Pemegang Kas untuk diteruskan ke Kas Daerah yang mempunyai tugas melaksanakan pelayanan penerimaan dan pengeluaran kas. Kemudian Kas Daerah memerintahkan Bank Jateng untuk mentransfer sejumlah uang yang besarnya sesuai dengan yang tercantum dalam SPMU ke Departemen Keuangan yang mempunyai rekening di Bank Indonesia Untuk mendapatkan kesamaan dan kebenaran data, diadakan rekonsiliasi antara

Pemerintah Kota Semarang, Bank Jateng, Departemen Keuangan, dan Bank Indonesia yang dilaksanakan satu tahun dua kali. (Iwa Nurwulanto, DPKD Kota Semarang – lihat Lampiran D).



GAMBAR 4.4  
PROSEDUR PENERBITAN SPMU

Sumber: diadaptasi dari Keppmendagri No. 29 Tahun 2002

Proses tersebut berlaku umum dalam setiap penerbitan SPMU, sedangkan yang membedakan adalah dalam hal pencairan dana. Prosedur yang terjadi di DPKD Kota Semarang tersebut telah sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2002, untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam Gambar 4.4.

Pengembalian pinjaman daerah yang menjadi beban Pemerintah Kota Semarang harus menjadi prioritas pertama dan dianggarkan dalam APBD yang merupakan pagu tertinggi. Kenyataan yang terjadi adalah semua pinjaman yang jatuh tempo tidak dianggarkan dalam APBD sehingga mengakibatkan tunggakan yang semakin menumpuk. Berdasarkan laporan posisi pinjaman daerah per 31 Maret 2005, Pemerintah Kota Semarang mengalami tunggakan sebesar Rp 41 miliar yang semuanya merupakan pinjaman dari Bank Dunia. Selengkapnya pinjaman daerah yang mengalami tunggakan dapat dilihat pada Tabel IV.10.

Adanya tunggakan-tunggakan tersebut di atas disebabkan adanya beberapa hal. *Pertama*, kurangnya partisipasi dari daerah dalam hal perencanaan. Pada masa lalu perencanaan bersifat *top-down* sehingga daerah dalam posisi hanya menerima kebijakan dari pemerintah pusat. Hal ini mengakibatkan pemerintah Kota Semarang kurang mempunyai tanggung jawab untuk mengembalikan pinjaman-pinjaman tersebut. Terlebih lagi pinjaman tahun 1984 dan tahun 1987 dari Bank Dunia tidak mengenakan denda dalam hal terjadi keterlambatan pengembalian pinjaman. Pemerintah Kota Semarang lebih memprioritaskan pengembalian pinjaman tahun 1994 dari Bank Dunia karena adanya denda keterlambatan dan dari BPD Jawa Tengah karena mendapatkan potongan pembayaran bunga sampai Rp 10 miliar.

TABEL IV.10  
 POSISI PINJAMAN DAERAH PEMERINTAH KOTA SEMARANG  
 PER 31 MARET 2005 (000 RP)

No	Tanggal dan Naskah Perjanjian Pinjaman	Sumber Pinjaman	Realisasi Kewajiban	Kewajiban Jatuh Tempo	Pembayaran Kewajiban	Tunggakan	Saldo Kewajiban	Keterangan
1	2	3	4	5	6	7 = 5-6	8 = 4-6	9
1	8 Juli 2004 SP. No. 658.1/34	PT New Ratna Motor	4,901,825	1,608,675	1,608,675	0	3,293,150	
2	25 Agustus 2003 No:89/PK/BPD/KRD-PEMDA/VIII/2003	BPD Jateng	24,880,458	12,666,607	12,666,607	0	12,213,851	
3	1 Oktober 2001 900/1003/2001	Pem. Propinsi Jawa Tengah	9,562,500	9,562,500	9,562,500	0	0	Lunas 2003
4	5 Maret 1997 No:08/pk/BPD/III/97	BPD Jateng	25,875,000	25,875,000	25,875,000	0	0	Lunas 2002
5	20 Mei 1996 No:04/pk/BPD/II/96	BPD Jateng	30,337,908	30,337,908	30,337,908	0	0	Lunas 2002
6	21 September 1994 SLA-768/DP3/1994	Bank Dunia	68,424,052	40,894,182	38,586,406	2,307,776	29,837,646	
7	19 Juni 1987 SLA-319/DDI/1987	Bank Dunia	22,049,747	20,119,449	2,170,992	17,948,457	19,878,755	
8	17 Nopember 1984 SLA-161/DDI/1984	Bank Dunia	30,524,678	30,524,678	9,657,082	20,867,596	20,867,596	
9	3 Juli 1979 SLA-12/006/IBRD/1979	Bank Dunia	4,400,975	4,400,975	4,400,975	0	0	Lunas 2003
	Jumlah		220,957,143	175,989,974	134,866,145	<b>41,123,829</b>	86,090,998	

Sumber: DPKD Kota Semarang, 2005

*Kedua*, Sebagian besar pinjaman yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang dipergunakan untuk kegiatan yang tidak *cost recovery* dan hanya sebagian kecil saja kegiatan yang *cost recovery*. Hal ini dapat menambah beban keuangan daerah dalam pengembalian pinjaman dan kemudian ditambah lagi adanya krisis ekonomi yang berkepanjangan. *Ketiga*, tidak adanya persetujuan dari DPRD. Pada masa lalu setiap pinjaman yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang tidak dimintakan persetujuan dari DPRD sebagai lembaga eksternal yang melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah.

#### **4.4.4 Sumber Daya Manusia**

Institusi atau lembaga yang inovatif tidak mungkin bergerak sendiri dalam melakukan pembangunan daerah dan harus mampu menciptakan hubungan dengan lingkungannya yang sama-sama mempengaruhi aktivitas pembangunan daerah. Penyelenggaraan pembangunan daerah akan berlangsung dengan sukses jika lembaga tersebut mempunyai kapasitas yang memadai. DPKD merupakan salah satu lembaga yang ada didalamnya dan bertugas dalam hal pengelolaan keuangan daerah.

DPKD Kota Semarang memiliki sumber daya manusia sebanyak 281 orang yang terbagi menjadi dua jenis pegawai, yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) berjumlah 199 orang dan Tenaga Pekerja Harian Lepas (TPHL) berjumlah 82 orang. TPHL membantu tugas-tugas yang sudah PNS, dimana biasanya membantu tugas lapangan disamping tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan.

TABEL IV.11  
KOMPOSISI PEGAWAI DPKD KOTA SEMARANG  
TAHUN 2004

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah Pegawai			
		PNS	%	TPHL	%
1	Pasca Sarjana (S2)	10	5	2	2
2	Sarjana (S1)	58	29	14	17
3	Akademi/D3	34	17	5	7
4	SMU	83	42	57	70
5	SLTP	8	4	2	2
6	SD	6	3	2	2
	Jumlah	199	100	82	100

*Sumber: DPKD Kota Semarang, 2004 (data diolah)*

Tabel IV.11 menunjukkan komposisi tingkat pendidikan dua jenis pegawai tersebut. Untuk PNS komposisi tertinggi berpendidikan SMU, yaitu sebesar 42% dan komposisi terendah berpendidikan SD, yaitu sebesar 3%. Namun secara keseluruhan yang berpendidikan diatas SMU sebesar 51%. Hal ini menunjukkan bahwa DPKD mempunyai kapasitas yang cukup memadai. Untuk TPHL komposisi terbesar juga berpendidikan SMU, yaitu sebesar 70%. Latar belakang pendidikan sebagian besar dari ekonomi, sosial, dan hukum.

Beberapa karyawan Pemerintah Kota Semarang pernah menerima pelatihan mengenai pengelolaan pinjaman dari Bank Dunia. Hal ini memberikan bekal dan pengetahuan yang baik untuk mengelola pinjaman daerah yang berasal dari luar negeri. Selama ini pengelolaan pinjaman daerah di Pemerintah Kota Semarang, khususnya dalam pengembalian pinjaman, bila dilihat dari sumber daya manusia tidak mengalami masalah dan dapat berjalan dengan lancar. Pembuatan laporan pinjaman secara periodik dapat berjalan dengan lancar (Agus Sunyoto, DPKD Kota Semarang – lihat Lampiran D).

## **4.5 Kapasitas Pemerintah Kota Semarang dalam Pengembalian Pinjaman Daerah**

### **4.5.1 Temuan Studi**

Kapasitas Kota Semarang dalam mengembalikan pinjaman daerah dapat dilihat dari kemampuan keuangan dan kemampuan kelembagaan. Penerimaan daerah Kota Semarang sebagian besar berasal dari Sumbangan Bantuan atau yang dikenal dengan DAU yang berasal dari Pemerintah Pusat. Bahkan dalam tiga tahun terakhir, setengah dari total penerimaan berasal dari dana tersebut. Sementara penerimaan dari PAD masih relatif terbatas. Pertumbuhan penerimaan daerah Kota Semarang berfluktuasi, dan tiga tahun terakhir selalu bernilai positif. Untuk menuju kemandirian suatu daerah perlu adanya peningkatan PAD melalui sektor pajak dan retribusi yang tetap berdasar pada peraturan yang berlaku. Sementara itu pengeluaran daerah Kota Semarang sebagian besar digunakan untuk pengeluaran rutin daripada untuk pembangunan.

Pinjaman yang dilakukan oleh pemerintah daerah berapapun besarnya tidak menjadi masalah, asalkan pemerintah daerah mempunyai kemampuan untuk membayar kembali berupa angsuran pokok, bunga dan biaya lain-lain. Pemerintah Kota Semarang dari tahun anggaran 1994/1995-2004 mempunyai kemampuan mengembalikan pinjaman daerah yang ditunjukkan dari besarnya DSCR rata-rata pertahun sebesar 5,3. Namun demikian dilain pihak sampai sekarang Pemerintah Kota Semarang masih mempunyai tunggakan pinjaman yang harus diselesaikan yang berasal dari Bank Dunia, yaitu pinjaman tahun 1984, 1987, dan 1994. Sebagian besar tunggakan merupakan pinjaman pada tahun 1984 dan 1987 karena pinjaman tersebut merupakan inisiatif dari pemerintah pusat dan

Pemerintah Kota Semarang kurang terlibat dalam hal perencanaan. Sehingga Pemerintah Kota Semarang merasa kurang memiliki rasa tanggung jawab untuk mengembalikan apalagi ditambah dengan tidak adanya denda atau sanksi yang diterima oleh Pemerintah Kota Semarang. Sedangkan pinjaman tahun 1994 dari Bank Dunia, Pemerintah Kota Semarang ikut terlibat dalam perencanaan dan pelaksanaan sehingga tunggakannya jauh lebih sedikit bila dibandingkan pinjaman tahun 1984 dan 1987. Kemudian apabila dibandingkan dengan pinjaman dari BPD Jawa Tengah, ternyata tidak ada pinjaman yang menunggak karena pinjaman ini merupakan inisiatif murni dari Pemerintah Kota Semarang.

Namun demikian Pemerintah Kota Semarang tetap mempunyai kemauan untuk menyelesaikan tunggakan-tunggakan pinjaman yang ada. Beberapa upaya telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Semarang, antara lain: (1) Mengajukan permohonan penjadwalan pengembalian pinjaman; (2) Mengajukan permohonan penghapusan denda pokok dan bunga untuk pinjaman tahun 1994 dari Bank Dunia; (3) Memprioritaskan pengembalian yang mengenakan denda; dan (4) Memasukkan tunggakan pinjaman menjadi hutang jangka pendek. Pada tahun anggaran 2005 sudah mulai untuk menyelesaikan tunggakan-tunggakan dan pada tahun anggaran 2008 diperkirakan semua pinjaman dan tunggakan bisa lunas, kecuali pinjaman tahun 1994 dari Bank Dunia yang akan lunas pada tahun 2014.

Hasil analisis jumlah maksimum pinjaman daerah yang diperbolehkan menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Semarang pada tahun anggaran 1995/1996 sampai dengan 2004 mampu untuk melakukan jumlah pinjaman yang lebih besar lagi bila dibanding dengan pinjaman yang sudah dilakukan.

Transparansi dan akuntabilitas kelembagaan Kota Semarang dalam mengelola pinjaman belum sepenuhnya berjalan dengan baik. Sebagai contoh yaitu masyarakat belum dapat mengakses secara langsung bagaimana perkembangan pinjaman daerah yang ada di Kota Semarang. Kota Semarang belum ada lembaga yang secara khusus menangani masalah pinjaman, dan di DPKD sendiri tidak ada bagian yang secara jelas menangani hal tersebut. Sedangkan sumber daya manusia yang ada saat ini tidak ada masalah dan mempunyai kemampuan yang cukup baik dalam pengelolaan administrasi dan pelaporan khususnya mengenai proses pengembalian pinjaman.

#### **4.5.2 Diskusi antara Temuan Studi dengan Konsep dan Penelitian yang ada**

Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan memerlukan sumber dana/modal. Sumber-sumber penerimaan daerah selain diperoleh dari sumber-sumber keuangan yang dimiliki daerah, dapat juga melakukan pinjaman. Pinjaman merupakan salah satu alternatif yang ditempuh untuk mengatasi celah fiskal (*fiscal gap*). *Fiscal gap* terjadi karena kebutuhan dana yang lebih besar dari kemampuan pemerintah untuk menyediakan dana sendiri. Secara umum dalam konsep manajemen keuangan menyatakan bahwa pinjaman jangka panjang harus digunakan untuk membiayai investasi yang bersifat jangka panjang. Penggunaan pinjaman jangka panjang ditujukan untuk membiayai prasarana dan sarana yang dapat menghasilkan (*cost recovery*) dan mempunyai prioritas tinggi agar pengembalian pinjaman dapat

diperoleh dari hasil penggunaan pinjaman dimaksud serta memberikan manfaat bagi pelayanan masyarakat.

Pengembalian pinjaman harus mengikuti prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah sehingga hal yang sangat spesifik diperhatikan adalah kewajiban yang jatuh tempo harus dianggarkan dalam APBD. Pengaturan pinjaman oleh Pemerintah Daerah harus dirancang dengan penuh kehati-hatian. Pengalaman di negara lain menunjukkan bahwa banyak daerah yang gagal mengelola pinjamannya. Selama lebih dari beberapa dekade yang lalu, Brasil mengalami tiga krisis pinjaman daerah, yang menghasilkan biaya yang besar terhadap pemerintah nasional. Sebagai respon terhadap hal tersebut, Senat Brasil mengeluarkan aturan yang ketat (LPEM-UI, 2004:9).

Untuk menilai kemampuan daerah mengembalikan pinjaman pada dasarnya merupakan kondisi pinjaman yang optimal dan relatif aman ditinjau dari aspek keuangan. Peraturan Pemerintah No. 107 Tahun 2000 pasal 6 melakukan penilaian kemampuan pinjaman dengan menentukan DSCR, yaitu perbandingan antara penjumlahan PAD, Bagian Daerah, dan DAU setelah dikurangi belanja wajib dengan penjumlahan angsuran pokok, bunga, dan biaya pinjaman lainnya yang jatuh tempo. Besarnya DSCR ditentukan lebih dari 2,5, yang berarti dengan nilai tersebut diharapkan pinjaman yang dilakukan akan tetap dapat dibayarkan oleh daerah tersebut atau dengan kata lain DSCR merupakan ambang batas pelunasan pinjaman yang aman untuk mengendalikan besarnya pinjaman yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah.

Diskusi dengan penelitian yang ada penulis mengambil kasus di Kabupaten Klaten. Badan Perencana Daerah (Bapeda) Kabupaten Klaten bekerjasama dengan Pusat Pengembangan Akuntansi (PPA) Fakultas Ekonomi Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta melakukan penelitian mengenai

pinjaman daerah sebagai sumber pembiayaan APBD Kabupaten Klaten. Penelitian tersebut menghasilkan bahwa dari tahun 1993/1994-2004 Pemerintah Kabupaten Klaten mempunyai dana neto selalu positif sehingga ada kelebihan dana untuk membayar angsuran pinjaman. Sedangkan rata-rata DSCR berada di atas 2,5 berarti Pemerintah Kabupaten Klaten memiliki kemampuan keuangan dalam mengembalikan pinjaman. Sumber-sumber pinjaman yang pernah dilakukan Pemerintah Kabupaten Klaten dalam kurun waktu tahun 1980-2003 antara lain berasal dari Bank Dunia, ADB, RDI melalui pemerintah pusat. Sedangkan pinjaman dalam negeri berasal dari BRI Pusat dan Perusahaan Daerah Bank Pasar Kabupaten Klaten. Pemerintah Kabupaten Klaten dari tahun 1991 sampai saat ini belum mengalami penunggakan angsuran dalam pengembalian pinjaman daerah. Hal ini menunjukkan Pemerintah Kabupaten Klaten memiliki kemauan baik untuk mengembalikan pinjaman dengan memprioritaskan pengalokasian dalam APBD, meskipun pada awalnya ada kendala untuk mengembalikan pinjaman tersebut. Hasil penelitian tersebut juga mengemukakan bahwa kemampuan sumber daya manusia Pemerintah Kabupaten Klaten dalam mengelola pinjaman daerah masih belum memadai, masih perlu adanya peningkatan kemampuan melalui pelatihan-pelatihan (Bapeda Kabupaten Klaten, 2004:78-82).

Setelah memahami temuan studi, konsep, dan hasil penelitian di Kabupaten Klaten dapat dijelaskan bahwa sumber-sumber pinjaman cukup bervariasi, ada yang dari luar negeri maupun dari dalam negeri. Berdasarkan PP No. 107 Tahun 2000 pemerintah daerah mempunyai kemampuan keuangan untuk

mengembalikan pinjaman daerah apabila nilai DSCR diatas 2,5. Namun nilai DSCR tersebut ternyata belum menjamin daerah tidak memiliki tunggakan pembayaran angsuran. Hal yang sama juga mengenai kemampuan sumber daya manusia. Pemerintah Kota Semarang yang mempunyai rata-rata DSCR diatas 2,5 ternyata mengalami tunggakan pembayaran angsuran pinjaman, sementara Pemerintah Kabupaten Klaten tidak memiliki tunggakan. Sumber daya manusia yang dimiliki Pemerintah Kota Semarang menurut hasil studi sebenarnya mempunyai kemampuan yang baik dalam pengelolaan pinjaman daerah.

Kapasitas suatu daerah untuk mengembalikan pinjaman daerah, selain adanya kemampuan keuangan dan sumber daya manusia juga perlu adanya kemauan dari pemerintah daerah untuk memprioritaskan pengembalian pinjaman daerah yang jatuh tempo.

## BAB V

### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **5.1 Kesimpulan**

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

1. Sumber pendapatan Kota Semarang antara lain berasal dari Pendapatan Asli Daerah, Bagian Daerah dari bagi hasil pajak dan bukan pajak, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus, serta melalui pinjaman daerah. Pertumbuhan penerimaan Pemerintah Kota Semarang selalu bernilai positif. Sedangkan pengeluaran Pemerintah Kota Semarang sebagian besar dipergunakan untuk pengeluaran rutin yang saat ini dikenal dengan istilah administrasi umum, operasi dan pemeliharaan.
2. Pemerintah Kota Semarang dari tahun anggaran 1994/1995-2004 mempunyai kemampuan keuangan untuk mengembalikan pinjaman daerah yang ditunjukkan dengan rata-rata nilai DSCR per tahun di atas ambang batas yang telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman daerah, yaitu sebesar 2,5. Sedangkan jumlah pinjaman yang layak menjadi beban APBD menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Semarang pada tahun anggaran 1994/1995-2004, sebenarnya mampu untuk melakukan jumlah pinjaman yang lebih besar lagi bila dibanding dengan pinjaman yang sudah dilakukan.
3. Mekanisme pengembalian pinjaman daerah telah berjalan dengan baik, meskipun belum ada lembaga yang secara khusus mengelola dana-dana pinjaman, termasuk dalam hal pengembalian. Namun disisi lain, transparansi dalam mengelola dana pinjaman belum terjadi dan masyarakat tidak dapat mengakses secara langsung posisi pinjaman daerah. Sementara sumber daya manusia yang dimiliki Kota Semarang mempunyai

kemampuan dalam mengelola dana pinjaman apabila dilihat secara administrasi dengan didukung oleh rata-rata pendidikan yang cukup tinggi dan pernah mendapat pelatihan dari Bank Dunia

4. Kemampuan keuangan dan sumber daya manusia Pemerintah Kota Semarang belum didukung dengan memprioritaskan pengembalian pinjaman-pinjaman dalam pengalokasian anggaran daerah sehingga terjadi tunggakan pembayaran angsuran pinjaman daerah. Namun demikian, Pemerintah Kota Semarang mempunyai itikad untuk melunasinya secara bertahap.

## **5.2 Rekomendasi**

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

### **Rekomendasi untuk Pemerintah Pusat**

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

### **Rekomendasi untuk Pemerintah Kota Semarang**

1. Pemerintah Kota Semarang mempunyai kemampuan untuk melakukan pinjaman, namun harus didukung oleh kemauan untuk mengembalikan angsuran pinjaman tersebut dengan mengalokasikan dalam APBD pada pos pembiayaan sesuai dengan angsuran pinjaman yang jatuh tempo. Hal ini untuk meningkatkan kredibilitas Pemerintah Kota Semarang dimata

kreditur khususnya, dan pasar keuangan pada umumnya. Sementara tunggakan-tunggakan pinjaman yang ada secepatnya diselesaikan secara bertahap agar tidak semakin memberatkan keuangan daerah.

2. Kegiatan yang akan dibiayai dengan dana pinjaman harus dapat mempercepat proses pembangunan daerah agar dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yang pada akhirnya dapat meningkatkan pendapatan daerah sendiri (*cost recovery*).

### **Rekomendasi untuk studi lanjut**

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

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Ambardi, Urbanus M. dan Socia P. (eds). 2002. *Pengembangan Wilayah dan Otonomi Daerah*. Jakarta: P2KTPW-BPPT.
- Bird, Richard M. dan Francois Vaillancourt. 2000. *Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang*. Terjemahan Almizan Ulfa. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Bungin, Burhan. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Davey, K.J. 1988. *Pembiayaan Pemerintah Daerah*. Terjemahan Amanullah dkk. Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press).
- Devas, Nick. 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Terjemahan Masri Maris. Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press).
- Elmi, Bachrul. 2002. *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Gomes, Faustino Cardoso. 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Halim, Abdul (eds). 2004. *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*. Edisi Revisi. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Hill, Hall. 1999. *Ekonomi Indonesia*. Terjemahan Tri Wibowo Budi Santoso dan Hadi Susilo. Edisi Kedua. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Ingram, Robert W., Patersen, Russely J., and Martin, Susan. 1991. *Accounting and Financial Reporting for Governmental and Non Profit Organization*. New York: Mc Graw Hill Inc.
- Kartasmita, Ginandjar. 1997. *Administrasi Pembangunan Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Kunarjo. 1996. *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*. Edisi III. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press).

- \_\_\_\_\_. 2002. *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press).
- LPEM-UI. 2004. *Bahan Ajar Pendidikan dan Pelatihan Pengelolaan Hibah dan Pinjaman tahun 2004*. Jakarta: LPEM-UI.
- Mamesah, D.J. 1995. *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Mardiasmo. 1999. *Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berorientasi pada Kepentingan Publik*. Yogyakarta: PAU Studi Ekonomi UGM.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Moleong. 1994. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Munir, H. Dasril, Henry Arys D., dan Hessel Nogi S.T. 2004. *Kebijakan dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit YPAPI.
- Musgrave, Richard A dan Peggy A. Musgrave. 1993. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*. Terjemahan Alfonsus Sirait dkk. Jakarta : Erlangga.
- Narbuko, Cholid dan Abu Achmadi. 2004. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Nasution. 2004. *Metode Research: Penelitian Ilmiah*. Jakarta: Bumi Aksara
- Nazir. 2003. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Nurmandi, Achmad. 1999. *Manajemen Perkotaan: Aktor, Organisasi, dan Pengelolaan Daerah Perkotaan*. Yogyakarta: Lingkaran Bangsa.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 1996. *Mewirusahaakan Birokrasi*. Terjemahan Abdul Rosyid. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Panglima, Juli Saragih. 2003. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Rukmana, Nana, Florian Steinberg, dan Robert van der Hoff (eds.). 1993. *Manajemen Pembangunan Prasarana Perkotaan*. Jakarta: PT Pustaka LP3ES Indonesia.
- Santoso, Singgih. 2003. *Statistik Diskriptif*. Yogyakarta: Penerbit Andi.

- Sudaryono. 2003. *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.
- Suparmoko. 2002. *Ekonomi Publik untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*. Edisi I. Yogyakarta : Andi.
- Todaro, M.P. 1997. *Economics Development. Six Edition*. New York: Logman Group Ltd.
- Widodo, Suseno T. 1990. *Indikator Ekonomi*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Yani, Ahmad. 2002. *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta : PT RajaGrafindo Persada.

### **Buku Data**

- BPS Kota Semarang. *Kota Semarang Dalam Angka Tahun 1995-2003*. Semarang: BPS Kota Semarang.
- \_\_\_\_\_. 2003. *PDRB Kota Semarang Tahun 2003*. Semarang: BPS Kota Semarang.
- BPS Propinsi Jateng. *Statistik Keuangan Pemerintah Propinsi Jateng dan Pemkab/Kota se-Jawa Tengah Tahun 1995-2000*. Semarang: BPS Propinsi Jawa Tengah.
- Bappeda Kota Semarang. 2001. *Executive Summary Final Report ICR IBRD Loan No. 3749-IND*.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang tahun 2000-2010*. Semarang: Bappeda Kota Semarang.
- DPKD Kota Semarang. 2004. *Selayang Pandang DPKD Kota Semarang*. Semarang: DPKD Kota Semarang.

### **Undang-Undang/Peraturan**

- Peraturan Daerah Kota Semarang No. 6 Tahun 2002 tentang Keuangan Daerah.
- Peraturan Daerah Kota Semarang No. 2 Tahun 2001 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Semarang.
- Peraturan Daerah Kota Semarang No. 3 Tahun 2001 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kota Semarang.

Republik Indonesia. Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

\_\_\_\_\_. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

\_\_\_\_\_. Keputusan Menteri Keuangan No. 35/KMK.07/2003 tentang Perencanaan, Pelaksanaan/Penatausahaan, dan Pemantauan Penerusan Pinjaman Luar Negeri Pemerintah kepada Daerah.

\_\_\_\_\_. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD.

\_\_\_\_\_. PP No 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah.

#### **Makalah/Jurnal**

Asian Development Bank (ADB). 2000. *Indonesian Urban Sector Study*. Manila: ADB.

Darumurti, K.D dan Rauta, Umu. 2000. "Otonomi Daerah, Kemarin, Hari ini, dan Esok", *Kritis*, Vol. XII, No. 3, 1 - 53.

**Effendi, Arif Roesman dan Birgit Kerstan. 2003. “Bagaimana Mengembangkan Perencanaan Partisipatif dalam rangka Otonomi Daerah”. Kerjasama Indonesia-Jerman.**

**Gie, Kwik Kian. 2004. “Pengembangan Kebijakan Pemerintah untuk Keterbukaan Informasi terkait Pemanfaatan Pinjaman/Hibah Luar Negeri”. Disampaikan dalam Workshop di Bappenas, 20 Januari 2004.**

**Mardiasmo. 2002. “Otonomi Daerah Sebagai Upaya Memperkokoh Basis Perekonomian Daerah”. Makalah disampaikan pada Seminar Pendalaman Ekonomi Rakyat, *Krisis Moneter Indonesia*, Jakarta, 7 Mei 2002.**

Patriastomo. 2000. “Pinjaman Luar Negeri dan Kewenangan Pemerintah Daerah”. Disajikan dalam Diskusi Terbuka Mengenai Desentralisasi sebagai upaya bagian dari Pembangunan *Public Good Governance*, Jakarta, 19 Oktober 2000.

Pohan, Max. 2000. “Mewujudkan Tata Pemerintahan Lokal yang Baik (Local Good Governance) dalam Era Otonomi Daerah”. Makalah disampaikan pada Musyawarah Besar Pembangunan Musi Banyuasin Ketiga di Sekayu, 29 September – 1 Oktober 2000.

Riphat Singgih dan Parluhutan Hutahaean (1997), “Strategi Pemantapan Keuangan Daerah dan Kebijakan Desentralisasi : Suatu Analisis tentang Pinjaman Daerah Sebagai Alternatif Pembiayaan Pembangunan”, *Jurnal Keuangan dan Moneter*, Vol. 4 No. 2, 7- 41.

World Bank. 2003. “Kota-Kota dalam Transisi: Tinjauan Sektor Perkotaan pada Era Desentralisasi di Indonesia”. Dissemination Paper No.7, 30 Juni 2003.

### **Surat Kabar/Majalah**

*Suara Merdeka*, 12 Nopember 2004. “Pemkot Tak Jadi Reskeduling Utang”.

*Suara Merdeka*, 18 Februari 2005. “KP2KKN Tak Terkejut Hasil Survei TII”.

**Hasil Penelitian**

Kerjasama Bapeda Kabupaten Klaten dengan PPA Fakultas Ekonomi UNS Surakarta. 2004. *Analisis Pinjaman Daerah Sebagai Sumber Pembiayaan APBD Kabupaten Klaten*

Yulinawati. 1999. *Dampak Pinjaman Daerah Pada Penerimaan Daerah Sendiri dan PDRB di Kabupaten Dati II Lampung Tengah*. Tesis Program Pascasarjana MEP-UGM Yogyakarta (tidak dipublikasikan).