

**KAJIAN KAPASITAS KABUPATEN SEMARANG DALAM  
MELAKUKAN PINJAMAN  
(STUDI KASUS : PEMDA DAN PDAM KABUPATEN SEMARANG)**

**TUGAS AKHIR**

Oleh:

**WIBYCA FUISYANUAR  
L2D 003 379**



**JURUSAN PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA  
FAKULTAS TEKNIK UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2008**

## ABSTRAK

Seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah melalui UU No.22 tahun 1999 yang diperbaharui dengan UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No.25 tahun 1999 yang diperbaharui dengan UU No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, mengarahkan pemerintah daerah di Indonesia memasuki era baru dalam pelaksanaan sistem desentralisasi khususnya kemandirian di bidang keuangan termasuk mengenai masalah keterbatasan dana pembangunan di daerah. Salah satu alternatif yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah daerah sebagai upaya dalam mengurangi ketergantungan sumber pembiayaan pembangunan yang berasal dari pemerintah pusat adalah pinjaman daerah.

Pinjaman Daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek yang lazim terjadi dalam perdagangan (Pasal 1 PP No. 107 Tahun 2000). Sumber pinjaman daerah berasal dari pemerintah pusat, negara donor melalui pemerintah pusat (*two step loan*), pasar modal dan tabungan masyarakat. Pinjaman daerah dibutuhkan untuk membiayai berbagai kebutuhan dan penyediaan fasilitas yang diperlukan oleh sektor publik (masyarakat).

Pinjaman daerah sebagai sumber pembiayaan pembangunan merupakan upaya pemerintah daerah menunjukkan kemampuan dan mendewasakan sistem perencanaan anggaran daerah secara lebih mantap dan mandiri dalam menerapkan strategi investasi. Apabila pinjaman ini tidak dikelola sebagaimana mestinya maka pemerintah daerah akan kesulitan untuk melunasi sehingga semakin membebani keuangannya. Oleh karenanya pinjaman pemerintah daerah maupun Badan Usaha Milik Daerah perlu disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah dan profesionalisme kinerja perusahaan daerah, agar ke depan tidak menimbulkan beban APBD dan keuangan perusahaan daerah pada tahun berikutnya

Tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui kapasitas Kabupaten Semarang dalam melakukan pinjaman daerah untuk membiayai pembangunan sarana dan prasarana perkotaan dengan studi kasus Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Semarang serta memberikan strategi kebijakan terkait dengan pengelolaan dana pinjaman. Adapun metodologi pendekatan yang digunakan dalam studi ini meliputi pendekatan fenomenologi atau kejadian di lapangan untuk dikaji secara mendalam. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara survey primer melalui wawancara dan survey sekunder (studi literatur dan survey instansi terkait). Untuk mencapai tujuan yang diharapkan, penelitian ini menggunakan teknik analisis kualitatif dan kuantitatif. Teknik analisis kuantitatif digunakan dalam mengukur kemampuan keuangan daerah dan kapasitas Pemerintah Kabupaten Semarang untuk melakukan pinjaman yang tercermin dalam APBD serta kinerja PDAM Kabupaten Semarang. Sedangkan Teknik analisis kualitatif digunakan untuk lebih mendukung dan memahami hasil dari metode kuantitatif dengan menekankan pada penjelasan yang komunikatif sehingga lebih dapat dimengerti. Selain itu pendekatan ini juga berfungsi untuk menganalisis peluang pinjaman di Kabupaten Semarang dengan menggunakan metode SWOT sehingga dapat menghasilkan strategi-strategi yang perlu ditempuh oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penggunaan dana pinjaman. Hasil dari penelitian ini yaitu berupa rekomendasi berupa strategi-strategi kebijakan yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Semarang terkait dengan penggunaan dana pinjaman.

**Kata Kunci:** Pinjaman daerah, pemerintah daerah, pembiayaan pembangunan, prasarana perkotaan.

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang Penelitian**

Sumber-sumber pembiayaan untuk pembangunan daerah (*capital investment*), antara lain berasal dari dana perimbangan yang diterima oleh daerah-daerah dari pemerintah pusat. Beberapa daerah yang kaya sumber daya alam dapat menggunakan dana bagi hasil untuk membiayai belanja pembangunannya sedangkan bagi daerah-daerah miskin dan tidak memiliki sumber daya alam, belanja pembangunannya masih akan tergantung pada jumlah Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang diterima pada tahun anggaran tertentu. Namun dalam pelaksanaannya sebagian besar dari jumlah DAU digunakan untuk membayar gaji pegawai daerah, sedangkan bagian DAU untuk belanja pembangunan relatif kecil sekali jumlahnya, sehingga diperlukan alternatif sumber pembiayaan pembangunan (Elmi, 2002:57).

Seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah melalui UU No.22 tahun 1999 yang diperbaharui dengan UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No.25 tahun 1999 yang diperbaharui dengan UU No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, mengarahkan pemerintah daerah di Indonesia memasuki era baru dalam pelaksanaan sistem desentralisasi di bidang perekonomian, administrasi dan fiskal. Oleh karena itu pemerintah daerah diharapkan dapat mengembangkan potensi daerahnya sendiri dan menggali sumber dana yang ada dan potensial guna mewujudkan peningkatan kesejahteraan warga masyarakatnya. Akibatnya mekanisme pembiayaan pelaksanaan otonomi daerah berubah yaitu diutamakan semaksimal mungkin berasal dari potensi penerimaan asli daerah baik melalui pajak daerah, retribusi daerah maupun dari laba BUMD dan penerimaan lain yang dianggap sah serta potensi penerimaan lain yang masih belum terjangkau oleh PAD.

Selain itu sebagian besar proyek-proyek dan kegiatan-kegiatan pemerintahan yang dulu ditangani dan dibiayai oleh pemerintah pusat sekarang akan menjadi beban pemerintah daerah. Dengan demikian pemerintah daerah akan menanggung beban belanja atau pengeluaran yang jumlahnya besar. Namun dari beberapa penelitian yang dilakukan sebelumnya didapat hasil bahwa hampir semua daerah di Indonesia memiliki derajat desentralisasi di bidang perekonomian yang rendah (Kuncoro, 1995:3-17; Nasara, 1997:17-25). Kondisi ini menyebabkan sebagian besar daerah mengalami masalah keuangan dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan di daerah, padahal tuntutan masyarakat terhadap penyediaan fasilitas atau sarana dan prasarana umum juga semakin meningkat. Sebagai konsekuensinya pemerintah daerah dituntut untuk kreatif dalam mencari sumber-sumber pendapatan dan pembiayaan yang memadai.

Sumber dana pemerintah daerah sebagian besar masih berasal dari pemerintah pusat. Jika melihat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di masing-masing kabupaten/kota, hampir sebagian dana diperoleh dari transfer pemerintah pusat dan dirasa masih belum mencukupi. Oleh karena itu pembangunan di daerah dapat dikatakan tidak dapat berjalan bila hanya mengandalkan dari transfer pemerintah pusat, karena sebagian besar dipakai untuk membiayai pengeluaran rutin saja. Keadaan ini menggambarkan betapa pemerintah daerah sangat bergantung pada pemerintah pusat. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang seharusnya menjadi sumber utama keuangan daerah masih jauh dari harapan. Hal ini terlihat dari rendahnya proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah bila dibandingkan dengan besarnya transfer dari pemerintah pusat (Elmi, 2002:50).

Salah satu alternatif yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah daerah sebagai sumber pembiayaan pembangunan adalah pinjaman daerah. Kabupaten Semarang sebagai salah satu kota di Propinsi Jawa Tengah sudah harus mandiri dalam membiayai pembangunannya, pemerintah daerah dituntut untuk mengoptimalkan sumber-sumber pembiayaan yang bersumber dari laba BUMD, dana perimbangan dan dana pinjaman. Pinjaman Daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek yang lazim terjadi dalam perdagangan (PP No. 54 Tahun 2005). Sumber pinjaman daerah berasal dari pemerintah pusat, negara donor melalui pemerintah pusat (*two step loan*), pasar modal dan tabungan masyarakat. Pinjaman daerah dibutuhkan untuk membiayai berbagai kebutuhan dan penyediaan fasilitas yang diperlukan oleh sektor publik (masyarakat).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No 54 Tahun 2005, dana pinjaman merupakan pelengkap dari sumber-sumber penerimaan daerah yang ada guna menutupi kekurangan penerimaan yang berasal dari pajak dan retribusi serta bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat 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 berupa penyediaan fasilitas di berbagai sektor-sektor yang menjadi kebutuhan dasar utilitas perkotaan dan sektor ini memerlukan dana yang cukup besar. Selain itu, Daerah dimungkinkan pula melakukan pinjaman dengan tujuan lain, seperti mengatasi masalah jangka pendek yang berkaitan dengan arus kas Daerah.

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah Daerah memanfaatkan sumber dana pinjaman untuk proyek-proyek yang dapat menghasilkan pendapatan dengan maksud agar Pemerintah Daerah yang bersangkutan mampu mengembalikan modal pokok pinjaman beserta bunganya. Kegiatan-kegiatan yang dibiayai melalui pinjaman daerah pada dasarnya merupakan

investasi di bidang publik berupa perbaikan dan penambahan infrastruktur sosial ekonomi. Semakin baik infrastruktur ekonomi yang disediakan pemerintah, maka akan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat dan pada akhirnya akan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Beberapa alasan mengapa pinjaman Pemerintah Daerah dipergunakan untuk daerah perkotaan. Pertama, sektor perkotaan dianggap banyak mempunyai kegiatan yang dimungkinkan mampu untuk melakukan pengembalian; kedua, daerah perkotaan cenderung mempunyai pendapatan daerah yang terbesar; ketiga, pihak negara donor telah sering terlibat untuk meminjamkan dana di daerah perkotaan (Devas, 1989:223). Proyek-proyek di daerah perkotaan yang biasanya mendapat bantuan adalah proyek-proyek air bersih, pengolahan limbah, perkampungan, sanitasi, pasar atau hotel dan lain sebagainya. Yang langsung menghasilkan penerimaan yang cukup bagi pemerintah daerah setelah pinjaman dilunasi.

Di berbagai negara umumnya, wewenang pemerintah daerah untuk meminjam dana dibatasi. Ada tiga sebab utama yaitu *pertama*, pinjaman sektor pemerintah secara keseluruhan perlu dikendalikan dalam hubungan dengan kebijaksanaan moneter, terutama untuk mengendalikan inflasi. *Kedua*, untuk mencegah jangan sampai pemerintah daerah terjerumus ke dalam kesulitan keuangan. Untuk itu ada batas sampai sejauh mana pemerintah daerah sanggup membayar kembali hutangnya, sehingga bila pinjaman tidak terkendali, mau tidak mau pemerintah daerah bersangkutan akan berhadapan dengan berbagai kesulitan dan sebab *ketiga*, pemerintah pusat ingin tetap mengendalikan pola pengeluaran penanaman modal pemerintah daerah (Devas, 1989:223).

Menurut PP.no. 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah, dasar pemberian pinjaman adalah diukur dari kemampuan daerah itu sendiri dalam menghimpun penerimaan selama periode tertentu yang didasarkan atas jumlah penerimaan asli daerah. Di Indonesia dasar penerimaan ini diatur dalam ketentuan tersendiri oleh pemerintah pusat dan rasionya adalah minimal pemerintah daerah memiliki DSCR sebesar 2,5. Pinjaman yang diberikan mempunyai tenggang waktu yang cukup lama dengan tingkat bunga yang rendah serta memiliki grace periode yang bervariasi. Sedangkan dalam hal ambang batas pelunasan hutang pinjaman yang merupakan tolak ukur yang dipergunakan oleh pemerintah pusat (Departemen Dalam Negeri) yaitu untuk mengendalikan jumlah pinjaman pemerintah daerah yaitu angka ambang batas untuk satu tahun dibatasi sampai 15% dari penerimaan pembangunan pemerintah daerah pada tahun yang bersangkutan.

Oleh karena ketatnya aturan yang diberlakukan untuk mengadakan suatu pinjaman, maka pemerintah daerah kesukaran untuk memperoleh dana sehingga menyebabkan pemerintah daerah memiliki keterbatasan anggaran. Padahal di sisi lain Pemerintah Daerah memerlukan dana yang cukup besar untuk membangun berbagai prasarana yang mendukung kegiatan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah. Terbatasnya anggaran menyebabkan sulitnya