

**STRATEGI PEMANTAPAN KEUANGAN DAERAH DAN KEBIJAKAN  
DESENTRALISASI : Suatu Analisis Tentang Pinjaman Daerah Sebagai Alternatif  
Pembiayaan Pembangunan<sup>1</sup>**

Oleh :

*Singgih Riphath<sup>2</sup> & Parluhutan Hutahaean<sup>3</sup>*

*Abstrak*

Walaupun pemerintah cukup berhasil melepaskan diri dari ketergantungan akan penerimaan migas dan mempertahankan pertumbuhan ekonomi lebih dari 7 persen dalam dasawarsa terakhir ini, pada dasarnya tabungan masyarakat masih sangat kecil peranannya sebagai sumber dana pembangunan. Dengan ratio tabungan terhadap GDP yang masih di bawah 25 persen (*saving-investment gap*) sangat besar, pemerintah masih mengharapkan bantuan luar negeri. Begitu pula kondisi keuangan daerah, di mana pendapatan daerah sendiri (PDS) sebagai sumber utama dana pembangunan, penda juga dapat mencari dana pinjaman daerah yang berpeluang besar guna mempercepat proses pembangunan. Asal saja, karakteristik pinjaman daerah yang diupayakan memberikan otonomi dan kebebasan penuh kepada daerah untuk melaksanakan pembangunan di daerah sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya. Dengan otonomi dan kebebasan yang diberikan, daerah diharapkan dapat lebih meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan dana pinjaman, sekaligus berusaha menggali sumber-sumber pendapatan lain yang memungkinkan daerah mempunyai lebih banyak basis penerimaan guna pelunasan pinjamannya.

---

<sup>1</sup>Artikel dipersiapkan untuk Jurnal Keuangan dan Moneter, Departemen Keuangan, Volume 4, Nomor 2, Desember 1997.

<sup>2</sup>Ketua Dewan Penyunting Kajian Ilmiah Ekonomi dan Keuangan, Departemen Keuangan R.I.

<sup>3</sup>Kepala Bagian Analisa Neraca Pembayaran dan Perdagangan Internasional, Biro Analisa Moneter, BAKM, Departemen Keuangan R.I.

## I. Cakrawala

Dinamika perekonomian dunia pada akhir abad 20, dicirikan oleh besarnya peranan perdagangan sebagai motor penggerak (*propulsion force*), dapat terjadi seperti wujudnya saat ini diakibatkan adanya perubahan mendasar dan berlangsung sangat cepat dalam teknologi di tiga bidang, yakni transportasi (*transportation*), telekomunikasi (*telecommunication*) dan travel. Fenomena perubahan pesat dalam teknologi di ketiga bidang tersebut sering dijuluki sebagai “*Triple-T Revolution*”. Sesuai dengan julukannya sebagai sebuah revolusi maka dampaknya menyebar luas di berbagai aspek kehidupan dan terasa merasuk semakin dalam di setiap bidang kehidupan, seperti ekonomi, politik, budaya, pertahanan dan keamanan<sup>4</sup>.

Revolusi teknologi di tiga bidang dimaksud telah menciptakan wahana bagi pergerakan barang, jasa (*services*), uang dan modal, teknologi, informasi, dan perpindahan penduduk yang semakin cepat, tepat,

handal dan tentunya semakin nyaman dari dan ke setiap titik di belahan dunia<sup>5</sup>. Dengan kemajuan teknologi yang demikian pesat, dapat dikatakan bahwa saat ini hampir tidak ada lagi negara yang secara potensial terisolasi atau mempunyai kemampuan untuk mengisolasi diri.

Hasil dari perubahan cepat dalam teknologi di tiga bidang; transportasi, telekomunikasi dan travel, sudah mulai dirasakan gejalanya saat ini antara lain berupa: Gejala pertama, munculnya fenomena “dunia tanpa batas” (*borderless world*), yang telah sangat mempermudah kegiatan merelokasikan kegiatan usaha dari satu atau beberapa negara lain. Dari sini muncul *global corporation* yang mengandalkan sistem *out-sourcing* secara luas, sehingga semakin sulit untuk mengidentifikasi suatu produk berdasarkan negara pembuatnya seperti yang dikenal pada era sebelum dasawarsa 1980-an, tetapi identifikasi yang muncul hanyalah produk dengan perusahaan

<sup>4</sup>Riphath, Singgih, (1997), “Transformasi Manajemen Perusahaan dalam Menghadapi Era Perdagangan Bebas”, artikel dipublikasikan pada Kajian Ekonomi dan Keuangan, Departemen Keuangan R.I., Tahun 1, Nomor 10, April 1997; halaman 17-18.

<sup>5</sup>Koentjoro, Jakti, Dorodjatun, (1995), “Perencanaan Ekonomi Nasional Menghadapi Tantangan Globalisasi”, makalah disampaikan pada Seminar Nasional Aktualisasi Pengamalan Pancasila dan UUD 1945 dalam Era Globalisasi, Lemhanas, 28 Juli 1995.

pembuatnya. Gejala kedua adalah, semakin berkembangnya jaringan telekomunikasi yang bersifat tidak mengenal batas (hambatan) baik dari segi jarak (*distance*), waktu, maupun cuaca. Implikasinya adalah arus informasi dan pergerakan modal (uang) dapat berlangsung sepanjang waktu dan seketika. Gejala terakhir adalah, munculnya golongan ekonomi menengah baru sebagai akibat perkembangan ekspor-impor di berbagai negara, yang menyebabkan bertambah maraknya usaha pariwisata (*tourism*) sebagai akibat besarnya keinginan golongan menengah menikmati hasil kerjanya melalui rekreasi (*leisure*) dengan melakukan perjalanan (*travel*) ke berbagai belahan dunia.

Sebagaimana negara-negara dunia lainnya, Indonesiapun telah mempersiapkan diri, paling tidak dalam 14 tahun belakangan ini, yaitu sejak pembaharuan perpajakan, pertama di tahun 1983. Pada saat itu, pemerintah mulai merencanakan untuk mengurangi ketergantungan negara dari penghasilan minyak bumi dan gas alam (*migas*). Hasilnya, pada waktu jatuhnya harga minyak di bulan Agustus 1986, tidak terlalu membuat pemerintah *shock*, sebaliknya pemerintah lebih bersiap diri dalam memperkuat sumber dana dalam negeri. Akibat jatuhnya harga minyak sebelas tahun yang lalu tersebut, menyebabkan terjadinya

perubahan struktur ekonomi yang meliputi: (i) perubahan struktur penerimaan utama negara dari penerimaan *migas* menjadi penerimaan non*migas*, terutama penerimaan perpajakan; (ii) perubahan struktur ekspor dari ekspor *migas* menjadi ekspor non-*migas*; (iii) perubahan struktur partisipasi dalam perekonomian, dari pihak pemerintah sebagai pemegang peran utama menjadi pihak swasta; dan (iv) perubahan struktur kegiatan pemerintah daerah, dari yang sebelumnya pasif menjadi peran aktif dalam perekonomian, sehingga diharapkan nantinya terwujud otonomi daerah seutuhnya sebagaimana dicita-citakan.

Dalam pelaksanaan pembangunan, tentu saja diperlukan investasi yang tidak sedikit. Demikian pentingnya peranan dana investasi ini, sehingga hampir setiap tahun Presiden dalam menyampaikan pidatonya mengantarkan Nota Keuangan dan RAPBN<sup>6</sup> mengingatkan agar Bangsa Indonesia terus berupaya menghimpun dana pembiayaan pembangunan, baik dalam bentuk rupiah untuk pembiayaan lokal maupun valuta

<sup>6</sup>Keterangan Pemerintah Tentang Rancangan Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara Tahun 1997/1998 pada Sidang Dewan Perwakilan Rakyat, Direktorat Publikasi, Departemen Penerangan, tanggal 6 Januari 1997; halaman 11-12.

asing untuk pembiayaan impor bahan baku/ penolong dan barang modal bagi pemenuhan kebutuhan industri dalam negeri. Sumber utama dana investasi sektor pemerintah diharapkan terutama berasal dari tabungan pemerintah, sedangkan sumber dana investasi sektor swasta diharapkan terutama bersumber dari tabungan masyarakat dalam bentuk giro, deposito, atau tabungan lainnya, yang dihimpun melalui lembaga perbankan dan lembaga-lembaga keuangan bukan bank. Sebagai gambaran, selama Repelita VI dibutuhkan dana pembangunan sebesar Rp815 triliun dimana diharapkan swasta dapat memenuhi 77,3 persen, sedangkan peran pemerintah hanya diperkirakan 22,7 persen saja<sup>7</sup>. Tabungan masyarakat yang merupakan sumber utama dana sektor swasta harus terus digalakkan agar tercapai pemenuhan target dana pembangunan. Dibanding negara-negara di kawasan Asia pada tahun 1995, rasio tabungan masyarakat terhadap pendapatan domestik bruto (PDB), Indonesia terlihat

jauh tertinggal dibanding negara lainnya<sup>8</sup>. Jangankan dibanding Malaysia dan Singapura yang masing-masing rasio tabungan terhadap PDB mencapai 83,9 dan 83,6 persen, dibanding India (45,2 persen) dan Filipina (41,2 persen) saja, Indonesia masih kalah, dengan rasio tabungan terhadap PDB hanya mencapai 24,1 persen. Barangkali diperlukan usaha ekstra keras dari berbagai pihak, agar keinginan menabung masyarakat menjadi lebih tinggi, sehingga gairah investasi dapat meningkat pesat. Apabila sumber-sumber dalam negeri tidak mencukupi maka diusahakan dengan melakukan pinjaman dari luar negeri. Dengan demikian, kedudukan pinjaman luar negeri dalam anggaran pemerintah (pusat dan daerah) hanya sebagai pelengkap dan alternatif dalam hal dana pembiayaan yang tersedia di dalam negeri tidak mencukupi.

Kebijaksanaan dan pengelolaan pinjaman pemerintah tidak dapat dipisahkan dari kebijaksanaan dan pengelolaan keuangan negara. Untuk itu, pinjaman pemerintah harus dikelola dengan mengacu sepenuhnya

<sup>7</sup>Riphath, Singgih (1997a), "Perekonomian Indonesia di Tengah Perkembangan Ekonomi Global: Analisis Bantuan Luar Negeri dan Ekspor Nonmigas", artikel dipublikasikan dalam Kajian Ilmu Ekonomi dan Keuangan, Departemen Keuangan R.I. Tahun I, Nomor 8, Februari 1997; halaman 100.

<sup>8</sup>Subardi, E. (1997), "Peranan Investasi Dana Pensiun Dalam Meningkatkan Pasar Modal Melalui Instrumen Reksa Dana", artikel dipublikasikan pada Kajian Ilmiah Ekonomi dan Keuangan, Departemen Keuangan R.I., Tahun I, Nomor 11, Mei 1997; halaman 50-51.

pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara, yaitu: (i) anggaran penerimaan dan belanja negara dan daerah APBN dan APBD disusun secara berimbang dan dinamis, yang apabila dalam pelaksanaannya terdapat kelebihan penerimaan dari yang direncanakan, maka ditampung dalam sisa anggaran lebih (SAL) serta penerimaan negara dan daerah diusahakan bersumber dari dalam negeri dan PDS; (ii) tabungan pemerintah pusat dan daerah diupayakan semakin meningkat dengan cara meningkatkan penerimaan APBN yang bersumber dari dalam negeri dan penerimaan APBD yang bersumber dari daerah sendiri (PDS) dan menghemat pengeluaran rutin tanpa mengabaikan kesejahteraan pegawai negeri dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat; (iii) subsidi-subsidi diberikan secara lebih selektif dengan sedapat mungkin menghindari inefisiensi dalam alokasi sumber-sumber ekonomi; (iv) kebijaksanaan keuangan daerah ditingkatkan dalam rangka desentralisasi fiskal baik dalam bidang penerimaan maupun pengeluaran; (v) pengeluaran pembangunan didasarkan atas rencana sektoral dan regional dan; (vi) pemilihan proyek pembangunan didasarkan pada azas-azas efisiensi dan efektivitas.

Peranan pemerintah daerah dalam menghimpun dana pembangunan daerah

dari tahun ke tahun menunjukkan kemajuan yang cukup berarti. Penerimaan daerah sendiri, yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba dari perusahaan-perusahaan daerah, PBB dan penerimaan asli daerah lainnya selama periode 1985/1986 hingga 1993/1994 dalam riil per kapita telah meningkat dengan rata-rata lebih dari 11 persen per tahun. Namun demikian, dibandingkan dengan besarnya dana investasi yang diperlukan daerah, PDS tersebut masih jauh dari mencukupi. Untuk membiayai pembangunan daerah diperlukan dana yang cukup besar. Sesuai hal tersebut, daerah perlu mencari alternatif-alternatif sumber pembiayaan. Salah satunya adalah dengan melakukan pinjaman, baik untuk membiayai investasi yang langsung menghasilkan maupun yang tidak menghasilkan pendapatan.

Artikel ini akan mencoba membahas secara umum profil kebijaksanaan pinjaman daerah di Indonesia dewasa ini dan prospek pengembangannya sebagai alternatif pembiayaan pembangunan daerah dengan menyajikan beberapa studi empiris. Selain itu juga akan membahas langkah-langkah kebijaksanaan kedepan dalam rangka peningkatan pengelolaan pinjaman daerah.

## II. Profil dan Sumber Pinjaman Daerah

### 2.1. Profil Pinjaman Daerah

Sasaran pembangunan nasional senantiasa bertumpu pada trilogi pembangunan yang meliputi pertumbuhan ekonomi yang tinggi, stabilitas ekonomi yang mantap dan pemerataan pembangunan. Pemberian bantuan/subsidi dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dilaksanakan demi tercapainya fungsi pemerataan (*redistribution function*). Fungsi pemerataan ini sangat penting sebagai alat untuk menanggulangi atau mencegah semakin meningkatnya perbedaan antar daerah dalam hal kemampuan dan kinerja keuangan. Dengan demikian, bantuan/transfer dana yang lebih besar diharapkan diberikan kepada daerah yang lebih miskin dibanding dengan daerah yang lebih mampu dalam memenuhi standar minimum pelayanan. Selain itu, di samping selain terus mengembangkan dan menyempurnakan kebijaksanaan pemerintah dibidang bantuan/ hibah, maka pemerintah juga mengembangkan pola pembiayaan pembangunan secara keseluruhan di daerah. Diantaranya adalah pola pembiayaan pembangunan melalui pinjaman daerah. Berdasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pembangunan proyek-proyek yang bersifat pemulihan biaya (*cost*

*recoverable project*) maka telah dilakukan pergeseran dari sebelumnya dengan cara sumbangan atau bantuan pusat menjadi pembiayaan dengan pola pinjaman untuk investasi. Pergeseran ini perlu dilakukan mengingat semakin meningkatnya penyerahan wewenang penyediaan pelayanan umum daerah dari pemerintah pusat (departemen sektoral) kepada pemerintah daerah. Ini berarti memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan memilih sendiri prioritas investasi di daerahnya sekaligus keleluasaan dalam mencari sumber-sumber pembiayaannya termasuk diantaranya sumber pembiayaan melalui pinjaman. Tiga aspek penting yang berhubungan dengan kebijaksanaan pinjaman daerah yang selama ini terus dikembangkan meliputi : (i) penyediaan dana pinjaman yang lebih besar untuk pembiayaan proyek yang bersifat *cost recovery*; (ii) peningkatan kemampuan pemda menggali PDS yang pada gilirannya meningkatkan kemampuan daerah membayar kembali pinjaman; (iii) dan pemberian kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam memutuskan jenis investasi dan cara pembiayaannya, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah.

## 2.2. Sumber Dana

Berbeda dengan subsidi penerimaan daerah sendiri (PAD dan PBB), pinjaman daerah mengandung hal-hal yang berkaitan dengan pembayaran kembali pinjaman. Selain itu dalam pinjaman terkandung persyaratan-persyaratan bunga, lama pinjaman, masa tenggang (*grace period*) dan *commitment fee*. Pinjaman yang bersumber dari luar negeri dan pemerintah pusat yang dipinjamkan kepada pemerintah daerah umumnya dikenakan tingkat bunga lunak berkisar antara 9 persen hingga 13 persen per tahun. Meskipun pinjaman ini masih mengandung subsidi, namun besarnya subsidi cenderung semakin kecil, apalagi bila dibandingkan tahun-tahun sebelumnya pada saat tingkat bunga sebesar nol persen, yaitu pinjaman inpres pasar dan pinjaman uang muka ipeda/PBB, karena sepenuhnya disubsidi oleh pemerintah pusat. Pinjaman dari Bank Pembangunan Daerah (BPD) atau bank lainnya dikenakan bunga pinjaman menurut bunga pasar yang berlaku. Jangka waktu pinjaman yang bersumber dari luar negeri dan pemerintah pusat umumnya 15 s/d 20 tahun dengan masa tenggang 5 tahun.

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 Pemda; (7) pinjaman dari dana cadangan sendiri (*internal reserve funds*); (8) pinjaman dalam bentuk pembelian atau sewa peralatan; dan (9) pembiayaan pendahuluan pembangunan proyek oleh kontraktor. Dalam prakteknya, sumber dana pinjaman daerah di Indonesia sejauh ini baru mencakup beberapa diantaranya. Menurut besaran pinjaman, maka pinjaman daerah di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi dua bagian besar, yaitu 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 dana pinjaman yang bersumber dari dalam negeri diluar RPD, seperti pinjaman dari Bank Pembangunan daerah (BPD) dan Bank Umum lainnya.

Tabel 1  
 Pencairan Pinjaman Kepada Pemda dan Perusahaan Daerah  
 dan Pengeluaran Pembangunan Daerah  
 (Miliar rupiah)

Tahun	TP	Tumbuh (%)	PPD	TP/PPD (%)
84/85	16.50			
85/86	32.10	94.55	914.25	3.50
86/87	88.20	174.77	978.16	8.93
87/88	102.40	16.10	968.95	10.57
88/89	129.40	26.37	1815.57	7.13
89/90	168.70	30.37	2229.17	7.57
90/91	167.40	-0.77	3706.11	4.52
91/92	227.70	36.02	4828.32	4.72
92/93	479.50	110.58	4494.18	10.67
93/94	550.00	14.70	6431.68	8.55
94/95	442.40	-19.56	7277.78	6.08

Keterangan :

TP : Total Pinjaman

PPD : Pengeluaran Pembangunan daerah

Sumber : Monitoring Indicators of Repelita VI Urban Policy Action Plan Implementation Result

**2.3. Perkembangan Pinjaman Daerah**

Pinjaman daerah di Indonesia, khususnya yang bersumber dari RPD dan SLA selama beberapa tahun terakhir menunjukkan perkembangan yang relatif cepat.

Secara keseluruhan dari periode 1984/1985 s/d 1994/1995 pencairan pinjaman RPD dan SLA kepada pemerintah daerah dan perusahaan daerah tumbuh rata-rata 48,31 persen pertahun. Meskipun demikian,

peranan pinjaman tersebut terhadap total pengeluaran daerah masih relatif kecil.

Sumbangan pencairan pinjaman RPD dan SLA kepada pemerintah daerah dan perusahaan daerah terhadap total pengeluaran pembangunan daerah selama kurun waktu 1985/1986 s/d 1994/1995, tiap tahunnya masih berada di bawah 10 persen, kecuali tahun 1987/1988 10,57 persen dan tahun 1992/1993 10,67 persen, dengan demikian selama periode 1985/1986 s/d 1994/1995 kontribusinya terhadap total pengeluaran hanya 7,23 persen pertahun. Sebagai bahan perbandingan, menurut survey IULA peranan pinjaman terhadap pengeluaran pembangunan daerah di Kanada, Belgia, Jepang, dan Swedia dalam tahun 1969 masing-masing adalah 86 persen, 80 persen 19,5 persen dan 16 persen.

Selanjutnya, dalam kaitan dengan besaran pinjaman pemerintah daerah tingkat II se-Indonesia maka pinjaman pemerintah daerah tingkat II pada tahun 1994/1995 adalah Rp85,8 milyar. Dibandingkan dengan jumlah dana RPD dan SLA yang telah disalurkan dalam tahun yang sama Rp442,4 milyar, maka pinjaman Pemda Tingkat II tersebut relatif kecil. Meskipun demikian, pinjaman Pemda Tingkat II

menunjukkan adanya peningkatan 92,8 persen jika dibandingkan dengan pinjaman pemerintah daerah tingkat II dalam periode 1985/1986 Rp44,5 milyar. Pinjaman Pemda Tingkat I dalam tahun 1985/1986 adalah sebesar Rp12,3 milyar kemudian meningkat menjadi Rp51,9 milyar dalam tahun 1994/1995.

### III. Tinjauan Studi Empiris Tentang Pinjaman Daerah

Suatu studi empiris mengenai pembiayaan daerah khususnya mengenai pinjaman daerah dari pemerintah pusat (*intergovernmental loans*) dengan menggunakan pendekatan analisis simultan (*Simultaneous Equations analysis*) memberikan hasil sebagai berikut<sup>9</sup>:

---

<sup>9</sup>Riphath, Singgih (1990), "Intergovernmental Transfers : A Simultaneous Equation Analysis", Disertasi Ph.D dalam bidang Public Finance, University of Colorado : Boulder, USA. Sebagai catatan: penelitian ini dilakukan dalam empat Repelita pertama, dari awal Repelita I sampai akhir Repelita IV.

2SLS RESULTS OF INTERGOVERNMENTAL LOANS  
LINIER APPROACH

$$D_o = 0.27465E_{io} - 0.00559E_{so} + 0.000368E_{vo} + 1.0723D_{i-1} +$$

(0.060186) (-0.59885) (1.5229) (135.95)

$$0.29933I_{pt} - 0.8352(E-5)I_{dt} + 0.42866(E-4)I_{dt-1} - 0.00207J_o -$$

(2.7303) (-0.34872) (1.2890) (-1.0738)

$$0.00477 F_o + 101.53 C_o - 0.1969 H_o + 0.00976 A_o +$$

(-0.51704) (1.0059) (-3.1540) (0.72879)

$$0.004932 Q_o - 0.72476 U_o + 0.38088 V_o$$

(2.2305) (-0.09162) (0.34456)

n = 520 \*) : Secara statistik, signifikan pada tingkat 0,01  
 R<sup>2</sup> = 0.9850 \*\*) : Secara statistik, signifikan pada tingkat 0,05  
 F = 4798.172

2SLS RESULTS OF INTERGOVERNMENTAL LOANS  
SEMI-LOG APPROACH

$$\text{Log}D_o = 0.2038(E-3)E_{io} + 0.1943(E-3)E_{so} - 0.3559(E-3)E_{vo} +$$

(1.8042) (0.69989) (-35859)

$$0.7212(E-3)D_{i-1} - 0.4964(E-7)I_{pt} - 0.8264(E-7)I_{dt}$$

(2.7975) (-0.12243) (-0.73903)

$$0.5729(E-6)I_{dt-1} - 0.3653(E-1)J_o + 0.4939(E-4)F_o + 3.2131 C_o$$

(-3.2257) (0.75912) (0.22361) (1.8042)\*\*)

$$-0.2655(E-2)H_o + 0.7439(E-3)A_o + 0.1880(E-3)Q_o +$$

(-3.1672) (2.1927) (5.0741)

$$0.2011(E-3)U_o - 0.3270(E-3)V_o$$

(1.9504)\*\* (-2.1430)

n = 520 \*) : Secara statistik, signifikan pada tingkat 0,01  
 R<sup>2</sup> = 0.5744\*\*) : Secara statistik, signifikan pada tingkat 0,05  
 F = 45.354

2SLS RESULTS OF INTERGOVERNMENTAL LOANS  
SEMI-LOG APPROACH

$$D_o = -0.70075\text{Log}E_{io} - 104.32\text{Log}E_{so} + 39.299\text{Log}E_{vo} +$$

(-2.2695) (-4.9031) (3.0525)

$$120.03 \text{Log} D_{i-1} + 1.2937 \text{Log} I_{pt} - 0.24223 \text{Log} I_{dt} +$$

(8.8947) (0.49313) (-0.7650)

$$5.7472\text{Log}I_{dt-1} - 1.4060\text{Log}J_o - 4.9525\text{Log}F_o + 0.70122\text{Log}C_o *$$

(0.83085) (-0.064669) (0.64240) (2.2700)

$$-57.986 \text{Log} H_o - 9.1057 \text{Log} A_o - 21.555 \text{Log} Q_o -$$

(3.6892) (-1.4935) (-2.1949)

$$95.812 \text{Log} U_o + 162.85 \text{Log} V_o$$

(-1.6432) (2.6043)

n = 520 \*) : Secara statistik, signifikan pada tingkat 0,01  
 R<sup>2</sup> = 0.5099 \*\*) : Secara statistik, signifikan pada tingkat 0,05  
 F = 34.958

2SLS RESULTS OF INTERGOVERNMENTAL LOANS  
DOUBLE LOG APPROACH

$$\text{log}D_o = 1.3621\text{Log}E_{io} + 0.62375(E-3)\text{Log}E_{so} + 0.045941\text{Log}E_{vo} +$$

(2.0703) (-4.9031) (3.5304)

$$0.94913 \text{Log} D_{i-1} + 0.014655\text{Log} I_{pt} + 0.013051 \text{Log} I_{dt} +$$

(75.030) (2.6960) (1.21484)

$$0.04675 \text{Log}I_{dt-1} - 0.05382 \text{Log}J_o + 0.0109\text{Log}F_o$$

(3.5693) (-1.3761) (0.92956)

$$+138.18\text{Log}C_o - 0.091906\text{Log}H_o + 0.006609\text{Log}A_o +$$

(2.0692) (4.1007) (1.4119)

$$+ 0.18753 \text{Log}Q_o - 0.07465\text{Log}U_o - 0.00765 \text{Log} V_o$$

(2.0308) (-1.2209) (0.11561)

n = 520\*) : Secara statistik, signifikan pada tingkat 0.01  
 R<sup>2</sup> = 0.9854\*\*) : Secara statistik, signifikan pada tingkat 0.05  
 F = 2274.690\*\*\*): Secara statistik, signifikan pada tingkat 0.10

*Definitions of Symbols*

- $D_o$  = Pinjaman daerah (*Intergovernmental loans of province*)
- $E_{io}$  = Pengeluaran pembangunan daerah untuk infrastruktur (*Expenditure of province on infrastructure*)
- $E_{so}$  = Pengeluaran pembangunan untuk kesejahteraan sosial (*Expenditure of province on social welfare*)
- $E_{vo}$  = Pengeluaran untuk pembangunan desa (*Expenditure of province on rural development*)
- $D_{-1}$  = Pinjaman daerah tahun sebelumnya (*Intergovernmental loans of province, year -1*)
- $I_{gt}$  = Bantuan/hibah dari luar negeri (*International aids/grant in the year t*)
- $I_{dt}$  = Pinjaman luar negeri (*International debt in the year t*)
- $I_{d,t-1}$  = Pinjaman luar negeri tahun sebelumnya (*International debt in the year t-1*)
- $J_o$  = Panjang jalan, km (*Length of the road, kilometer*)
- $F_o$  = Pemakaian listrik, KWH (*Electrical used, kilo-watt hours*)
- $C_o$  = Jumlah tempat tidur pada rumah sakit daerah (*Number of beds in hospital*)

$H_o$  = (Jumlah siswa SMU (*Number of highschool students*))

$A_o$  = Luas area panen (*Area harvested, hectares*)

$Q_o$  = Jumlah penduduk (*Population density*)

$U_o$  = Persen tenaga kerja yang bekerja (*Employment rate, percentage*)

$V_o$  = Persen distribusi usia (*Age distribution, percentage*).

Dari persamaan-persamaan matematis di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa dengan menggunakan model estimasi linier ditemukan bahwa pengeluaran daerah untuk pembangunan pedesaan mempunyai efek terhadap pinjaman daerah demikian pula jumlah murid sekolah lanjutan atas mempunyai efek yang negatif dan kepadatan penduduk mempunyai efek yang positif. Akibatnya, setiap Rp1 miliar rupiah dana yang dibutuhkan dalam pembangunan desa, menyebabkan pemerintah daerah harus mencari pinjaman sebesar Rp368.000,- dengan asumsi seluruh variabel bebas kecuali pengeluaran pembangunan desa konstan. Demikian halnya dengan jumlah penduduk, setiap penambahan 1000 penduduk, pemda harus mendapatkan pinjaman

baru Rp4,93 juta. Dengan menggunakan pendekatan bentuk semi log dengan logaritma variabel *dependent* memberikan hasil bahwa hanya pengeluaran pemerintah untuk infrastruktur (*infrastructure expenditure*) mempengaruhi besarnya pinjaman pemerintah pusat. Dengan menggunakan pendekatan semi log dengan logaritma independent variabel, pengeluaran pemerintah daerah untuk pembangunan pedesaan memberikan efek kepada pinjaman dari pusat. Demikian juga dengan jumlah tempat tidur di rumah sakit, jumlah murid sekolah lanjutan atas dan distribusi umur memberikan efek yang positif terhadap pinjaman pemerintah pusat.

Dengan menggunakan pendekatan *log-log estimation* ditemukan bahwa pengeluaran pemerintah daerah untuk infrastruktur dan pembangunan pedesaan memberikan efek positif terhadap pinjaman pusat. Bantuan internasional dan *international debt* mempunyai hubungan positif dengan pinjaman pusat. Jumlah tempat tidur rumah sakit, jumlah murid sekolah lanjutan atas luas lahan panen padi, dan kepadatan penduduk memberikan efek positif terhadap pinjaman pusat. Secara keseluruhan, hasil penelitian ini memberikan saran kepada pemerintah daerah untuk lebih memilih

pinjaman daerah dibanding hibah dengan berbagai persyaratannya.

#### IV. Langkah-langkah Kebijakan Pelaksanaan Ke Depan

Seperti telah diutarakan terdahulu, pinjaman daerah sangat erat kaitannya dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal, khususnya sebagai upaya untuk menggeser cara pembiayaan investasi yang sebelumnya melalui sumbangan dan bantuan pusat, kepada strategi peningkatan penggunaan pinjaman untuk investasi. Pada kenyataannya, banyak sektor jasa pelayanan umum, dimana masyarakat bersedia membayar untuk menikmatinya. Investasi untuk pelayanan demikian seharusnya tidak lagi dibiayai melalui bantuan, tetapi melalui pinjaman yang pengembaliannya dibayar dari pendapatan retribusi jasa pelayanan umum. Untuk itu, perlu dikembangkan proyek yang secara ekonomis dapat memberikan nilai tambah kepada masyarakat, sekaligus berkemampuan untuk membayar kembali modal dasar pembangunan proyek dalam waktu yang tidak terlalu lama. Dengan memanfaatkan sumber dana pinjaman untuk membiayai investasi pembangunan prasarana dan sarana pelayanan

umum yang bersifat *cost recovery* atau *feasible* secara ekonomi dan finansial akan dapat meningkatkan kemampuan daerah untuk menghasilkan pendapatan. Dengan pendapatan daerah yang meningkat, berarti pemerintah daerah telah meningkatkan potensinya untuk menerima dan menyerap pinjaman yang lebih besar. Penggunaan dana pinjaman memberikan otonomi nyata yang lebih besar kepada pemerintah daerah, terutama dalam proses pengambilan keputusan mengenai investasi dan pinjamannya. Dengan demikian, keputusan sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah daerah, bukan pemerintah pusat ataupun pihak/lembaga donor.

Selanjutnya dengan itu untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan pinjaman bagi pembiayaan pembangunan, berbagai kendala yang ada, baik yang bersifat eksternal maupun bersifat internal perlu segera ditanggulangi. Dalam kaitannya dengan faktor-faktor eksternal, perlu diupayakan penyederhanaan persyaratan dari prosedur penyiapan dan pencairan dana pinjaman, baik yang bersumber dari RPD maupun dari SLA. Idealnya sumber dana pinjaman luar negeri dan pinjaman dalam negeri (RPD) dapat diseragamkan prosedur penarikannya, atau pendanaan RPD lebih

diperkuat. Tingkat keterlibatan donor dari sektoral yang berlebihan, khususnya donor luar negeri, perlu pula semakin dikurangi. Selain itu, perlu segera dipersiapkan perangkat hukum tentang ketentuan-ketentuan pinjaman daerah sebagai pedoman pengelolaan pinjaman daerah yang berlaku secara nasional.

Dalam kaitannya dengan kendala-kendala internal yang perlu segera mendapat perhatian adalah keterbatasan aparat di daerah, baik dalam hal peran, koordinasi pengelolaan maupun dalam hal administrasi pengelolaan pinjaman daerah. Langkah-langkah kebijaksanaan pengelolaan tersebut dapat dikelompokkan dalam empat butir kebijaksanaan meliputi :

1. Kebijakan dalam penyiapan pinjaman, antara lain penyiapan pinjaman sedapat mungkin diusahakan untuk mengikuti siklus anggaran; bagian keuangan Dati II harus sepenuhnya berperan dalam penyiapan anggaran agar faktor kemampuan daerah benar-benar mencerminkan keadaan yang sebenarnya, penguasaan metoda analisa kelayakan proyek, melibatkan partisipasi yang lebih besar dari Pemda dengan semakin mengurangi keterlibatan departemen sektoral; prosedur penyiapan pinjaman; dan memper-

- hatikan *Debt Coverage Ratio* agar tidak memberatkan pembayaran kembali pinjaman daerah dikemudian hari;
2. Kebijakan dalam pelaksanaan dan penggunaan pinjaman, antara lain dengan melibatkan peran serta bagian keuangan daerah sehingga pembukuan dan pendokumentasian keuangan proyek dan pinjaman dapat dilaksanakan secara benar; meningkatkan kemampuan aparat daerah dalam pelaksanaan dan pengelolaan proyek terutama pembiayaan dari luar negeri; dan memberikan kepada pemerintah daerah pedoman pelaksanaan dan penggunaan pinjaman;
  3. Kebijakan dalam pengembalian hutang pemda, antara lain mendokumentasikan secara lengkap dan benar jadwal pembayaran kembali pinjaman dan jumlah kewajiban pembayaran; menyimpan dokumen pinjaman daerah secara lengkap; mempertimbangkan kemungkinan perlunya penunjukan unit organisasi pemda yang secara khusus bertanggung jawab mengadministrasi seluruh pinjaman daerah; meningkatkan kemampuan keuangan daerah untuk memenuhi kewajiban pembayaran kembali pinjaman daerah; menyediakan secara memadai pedoman peng-

- administrasian pembayaran kembali pinjaman.
4. Kebijakan di bidang organisasi dan kelembagaan pinjaman, antara lain meningkatkan peranan unit-unit organisasi pemerintah daerah dalam pengelolaan pinjaman, mempertimbangkan kemungkinan perlunya pembentukan unit khusus non struktural untuk mengelola pinjaman di tingkat daerah dan untuk kepentingan daerah, meningkatkan peranan biro/bagian keuangan dalam pengelolaan pinjaman, meningkatkan peranan Bappeda dan bagian pembangunan, dan menyediakan pedoman yang memadai mengenai organisasi dan kelembagaan pinjaman.

## V. Penutup

Mengakhiri abad ke-20, perekonomian dunia yang bercirikan perdagangan bebas saat ini, dapat terjadi karena perubahan mendasar yang berlangsung cepat meliputi bidang transportasi, telekomunikasi dan travel. Dengan kemajuan teknologi yang sangat pesat tersebut, hampir semua negara terpaksa membuka diri dalam berbagai aspek kehidupannya. Untuk itu, sebenarnya Indonesia telah hampir tiga repelita mempersiapkan diri, yang dimulai pada pem-

baharuan perpajakan tahun 1983, pemerintah ingin melepaskan diri dari ketergantungan akan penerimaan migas. Ternyata, pemerintah cukup berhasil, bahkan dengan gemilang dapat mempertahankan pertumbuhan ekonomi pada laju lebih dari 7 persen dalam beberapa tahun belakangan ini.

Dalam rangka dapat terus membangun, diperlukan dana investasi yang tidak sedikit. Untuk itu, perlu digalakkan tabungan masyarakat yang terus meningkat, mengingat dibanding negara-negara lain rasio tabungan terhadap GDP Indonesia sangat rendah, yaitu hanya 24,1 persen di tahun 1995. Di luar tabungan masyarakat pemerintah saat ini masih mengharapkan bantuan (baca: pinjaman) luar negeri, walaupun hanya pelengkap saja. Paling penting adalah peranan masyarakat (baca: swasta) dalam perekonomian dapat lebih mantap, sedangkan pemerintah secara perlahan dapat mengurangi keterlibatannya. Selain itu, perlu ditingkatkan peranan pemerintah daerah dalam perekonomian, agar otonomi daerah secara nyata dapat dirasakan, melalui pembangunan daerah berdasarkan prioritas utama daerah. Salah satu sumber dana pembangunan daerah adalah pinjaman daerah, walaupun sumber utama pendapatan daerah sendiri (PDS)

tetap menjadi tulang punggung, paling tidak, pinjaman daerah dapat mempercepat proses pembangunan yang sedang di-upayakan.

Peranan pinjaman daerah sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah dewasa ini masih relatif kecil, namun memiliki peluang yang besar untuk ditingkatkan. Peluang tersebut antara lain tercermin dari karakteristik pinjaman yang memberikan otonomi atau kebebasan kepada daerah untuk melaksanakan pembangunan di daerah sesuai dengan kebutuhan, kemampuan, dan persoalannya, mendorong daerah untuk lebih meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan dana pinjaman daerah, dan mendorong pemerintah daerah untuk lebih menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah sehingga daerah mempunyai lebih banyak basis pendapatan guna pelunasan pinjaman.

Untuk mencapai hal tersebut, tidak ada pilihan kecuali segera membenahi kendala-kendala seperti telah disebutkan, sehingga pada gilirannya pinjaman daerah dapat semakin berkembang dan dioptimalkan pemanfaatannya bagi percepatan pembangunan prasarana dan sarana umum daerah di masa mendatang.

**Daftar Pustaka**

- Alm, James R. (1982), "Intergovernmental Grants and Social Welfare", the Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, New York.
- Davey, K. (1983), *"Financing Regional Government International Practices and Their Relevance to the Third World"*, John Wiley & Sons : New York.
- Koentjoro, Jakti, Dorodjatun (1995), "Perencanaan Ekonomi Nasional Menghadapi Tantangan Globalisasi", makalah disampaikan pada Seminar Nasional Aktualisasi Pengamalan Pancasila dan UUD 1945 dalam Era Globalisasi, Lemhanas, 28 Juli 1995
- Keterangan Pemerintah tentang Rancangan Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara Tahun 1997/1998 pada Sidang Dewan Perwakilan Rakyat, Direktorat Publikasi, Departemen Penerangan, tanggal 6 Januari 1997.
- Pelissero, J. And Morgan, D. (1987), *"Intergovernmental Aid for Cities and Schools: A Comment and Research Methods"*; Social Science Quarterly, 15.
- Riphat, Singgih, (1990), *"Intergovernmental Transfers : A Simultaneous Equation Analysis"*, Disertasi Ph.D dalam bidang Public Finance, University of Colorado: Boulder, USA.
- , (1997a), "Perekonomian Indonesia di Tengah Perkembangan Ekonomi Global: Analisis Bantuan Luar Negeri dan Ekspor Nonmigas", artikel dipublikasikan dalam Kajian Ilmu Ekonomi dan Keuangan, Departemen Keuangan R.I., Tahun I, Nomor 8, Februari 1997; halaman 100.
- ,(1997b), "Transformasi Manajemen Perusahaan dalam Menghadapi Era Perdagangan Bebas", artikel dipublikasikan pada Kajian Ekonomi dan Keuangan, Departemen Keuangan R.I., Tahun 1, Nomor 10, April 1997.
- Slack, E. (1980), *"Local Fiscal Response to Intergovernmental Transfers"*, Review of Economics and Statistics, 62.
- Subardi, E. (1997), "Peranan Investasi Dana Pensiun Dalam Meningkatkan Pasar Modal Melalui Instrumen Reksa Dana", artikel dipublikasikan pada Kajian Ilmiah Ekonomi dan Keuangan, Departemen Keuangan R.I., Tahun I Nomor 11, Mei 1997.
- United Nation Organization (UNO) document (1972): "Credit Institution for Local Authorities".