

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dalam era otonomi daerah, manajemen keuangan daerah yang baik merupakan salah satu prasyarat penting untuk mewujudkan efektifitas dan efesiensi pemerintahan dan pembangunan ditingkat lokal. Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan yang sebelumnya tersentralisasi oleh pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan ke pemerintah daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah diseluruh Indonesia.<sup>1</sup>

Kebijakan otonomi dan desentralisasi tidak hanya menyangkut distribusi kewenangan dari atas ke bawah, tetapi juga perlu diwujudkan atas dasar prakarsa dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerah sebagai faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah. Adanya kejelasan distribusi kewenangan tersebut, membawa konsekuensi kepastian “keleluasaan bertindak” (*pouvoir discretionnaire*) antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal pelayanan publik tertentu. Artinya terdapat perbedaan tugas mengenai satu pelayanan publik tertentu antara pemerintah pusat dan daerah. Kepastian “keleluasan bertindak”, memberi kejelasan siapa melakukan apa, terhadap pelayanan publik tertentu dan batas kewenangan apa yang boleh dan apa

---

<sup>1</sup>[www.google.search](http://www.google.search), tentang Pengelolaan Keuangan di era otonomi daerah oleh drs.Dadang Solihin, M.A Direktur Evaluasi Kerja Pembangunan Daerah Bappenas, Akses tanggal 10 Juni 2015

yang tidak boleh dilakukan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Sehingga, dapat menghindarkan terjadinya penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dalam memberikan pelayanan publik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini diharapkan akan menghasilkan pelayanan publik yang optimal, karena tidak terjadi tumpang tindih kewenangan<sup>2</sup>.

Pelaksanaan kewenangan tersebut akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sebagai bagian dari hubungan keuangan antar pusat dan daerah. Pemberian sumber-sumber penerimaan tersebut besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Dalam hal ini pada dasarnya pemerintah menerapkan prinsip “uang memiliki fungsi” (*money follows function*)<sup>3</sup>.

Idealnya semua pengeluaran pemerintah daerah dapat dicukupi dengan menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga daerah menjadi benar-benar otonom. Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri (Tahun 2014), bahwa proporsi PAD terhadap total pendapatan provinsi, kabupaten dan kota se Indonesia Tahun

---

<sup>2</sup>Lihat, B. Raksaka Mahl, dkk, "Potensi Penyediaan Pinjaman Lunak ke Daerah Untuk Pembangunan Infrastruktur, Hlm.3

<sup>3</sup>Ibid , Hlm 6

2014 rata-rata hanya sebesar 17,30%. Dari data tersebut menunjukkan besarnya ketergantungan pemerintah daerah dari dana transfer pusat melalui dana perimbangan. Tujuan utama pemberian dana perimbangan dalam kerangka otonomi daerah adalah untuk pemerataan kemampuan fiskal pada tiap daerah (*equalizing transfer*)<sup>4</sup>.

Esensi desentralisasi fiskal dalam kerangka otonomi daerah, mempertegas adanya kewajiban dan hak pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah<sup>5</sup>. Kewajiban pemerintah daerah meliputi: (1) melakukan sinkronisasi program pemerintah daerah dengan pemerintah pusat; (2) mengelola anggaran secara efisien dan efektif; dan (3) menyampaikan laporan keuangan yang akuntabel. Untuk melaksanakan kewajiban tersebut pemerintah daerah mempunyai hak<sup>6</sup>: (1) hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah pusat sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan; (2) hak untuk memungut dan mendayagunakan pajak, retribusi dan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; dan (3) hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan antara lain dari pinjaman daerah.

Konsep dasar pinjaman daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 (PP No. 30 Tahun 2011) sebagai pengganti PP No. 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah, pada prinsipnya merupakan penjabaran dari Undang

---

<sup>4</sup>Ibid, Hlm 12

<sup>5</sup>Majalah Keuangan Daerah, edisi 3 Vol IV/2014-ISSN 2088-236X Hlm 10.  
Penerbit: Direktorat Jenderal Keuangan Daerah

<sup>6</sup>Ibid, Hlm 12

undang Nomor 33 Tahun 2004 (UU No. 33 Tahun 2004) tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dalam UU No. 33 Tahun 2004 tersebut dinyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, untuk memberikan alternatif sumber pembiayaan bagi pemerintah daerah guna mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman.

Pinjaman Daerah merupakan alternatif sumber pembiayaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan/atau untuk menutup kekurangan kas yang digunakan untuk membiayai kegiatan yang merupakan inisiatif dan kewenangan Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sumber pinjaman daerah meliputi<sup>7</sup> : (1) pemerintah; (2) pemerintah daerah lain; (3) lembaga keuangan bank; (4) lembaga keuangan bukan bank; dan (5) masyarakat. Dalam hal sumber pinjaman ini, pemerintah daerah dilarang melakukan pinjaman langsung kepada pihak luar negeri. Selanjutnya PP No. 30 Tahun 2011 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah dapat melakukan pinjaman jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang. Namun demikian, mengingat pinjaman memiliki berbagai risiko seperti risiko kesinambungan fiskal, risiko tingkat bunga, risiko pembiayaan kembali, risiko kurs, dan risiko operasional, maka Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal nasional menetapkan batas-batas dan rambu-rambu pinjaman daerah<sup>8</sup>.

Mengingat pinjaman daerah merupakan pendukung dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka Menteri Dalam Negeri selaku

---

<sup>7</sup>Ibid, Hlm 12

<sup>8</sup>Ibid, Hlm 14

institusi yang diberikan mandat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan secara nasional sebagaimana disebutkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang telah diubah dengan UU No. 23 Tahun 2014, memiliki kewenangan untuk memberikan pertimbangan terhadap rencana pinjaman daerah yang diusulkan oleh pemerintah daerah. Hal tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 35 ayat (1) PP No. 30 Tahun 2011 bahwa sebelum mengajukan usulan Pinjaman Jangka Menengah atau Pinjaman Jangka Panjang kepada calon pemberi pinjaman, gubernur harus menyampaikan rencana Pinjaman Jangka Menengah dan Pinjaman Jangka Panjang kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapat pertimbangan. Selanjutnya Sebelum mengajukan usulan Pinjaman Jangka Menengah atau Pinjaman Jangka Panjang kepada calon pemberi pinjaman, bupati atau walikota harus menyampaikan rencana Pinjaman Jangka Menengah atau Pinjaman Jangka Panjang kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pertimbangan dan tembusannya disampaikan kepada gubernur.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, penulis akan melakukan penelitian dengan judul “KEBIJAKAN PEMBERIAN PERTIMBANGAN PINJAMAN DAERAH OLEH MENTERI DALAM NEGERI KEPADA PEMERINTAH DAERAH DALAM PERSPEKTIF PP NO. 30 TAHUN 2011”. Judul penelitian tersebut dipilih karena menurut pengamatan penulis, implementasi kebijakan pinjaman daerah sebagaimana diatur dalam PP No. 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah belum terlaksana secara optimal.

## **B. Identifikasi Masalah**

1. Pembangunan infrastruktur memerlukan dana yang besar, namun kemampuan anggaran pemerintah daerah relatif terbatas. Untuk itu, guna mempercepat proses pembangunan di daerah serta meningkatkan kualitas pelayanan publik terutama dibidang infrastruktur, pemerintah pusat membuka kesempatan atau peluang kepada pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman daerah sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan. Hal ini tersirat di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 22 ayat (2), menyatakan bahwa “pemerintah pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintah daerah atau sebaliknya”.
2. Dalam rangka memanfaatkan peluang pinjaman daerah tersebut, pada Tahun 2014 terdapat 9 (sembilan) daerah yang mengajukan rencana pinjaman daerah, namun hanya 2 (dua) daerah yang mendapatkan pertimbangan Menteri Dalam Negeri yaitu Kabupaten Landak dan Kabupaten Lombok Barat, sedangkan 7 (tujuh) daerah tidak mendapatkan pertimbangan Menteri Dalam Negeri, yaitu Kabupaten Dharmasraya, Kabupaten Lombok Barat, Kota Pematangsiantar, Kota Singkawang, Kabupaten Lhokseumawe, Kabupaten Tanggamus, dan Kabupaten Aceh Utara. Pada tahun 2013 dari 3 (tiga) daerah yang mengajukan usul rencana pinjaman daerah, hanya Provinsi DKI Jakarta yang mendapatkan pertimbangan pinjaman daerah oleh Menteri Dalam Negeri, sedangkan 2 (dua) daerah lainnya yaitu Kota Kendari dan Kabupaten Jaya Wijaya tidak mendapatkan pertimbangan pinjaman daerah oleh Menteri Dalam Negeri.

(Sumber : Direktorat Jenderal Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, Tahun 2014).

3. Berdasarkan data tersebut terindikasi relatif banyak daerah yang memanfaatkan peluang pinjaman daerah, namun beberapa daerah tidak mendapatkan pertimbangan Menteri Dalam Negeri)

### **C. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, perumusan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana Kebijakan pemberian pertimbangan pinjaman daerah oleh Menteri Dalam Negeri kepada pemerintah daerah?
2. Bagaimana implementasi kebijakan pemberian pertimbangan pinjaman daerah sesuai PP No. 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah?

### **D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut di atas, maka penelitian ini berkonsentrasi pada 2(dua) tujuan utama sebagai berikut :

1. Mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pinjaman daerah
2. Menganalisis dan mengkaji implementasi kebijakan pemberian pertimbangan Pinjaman Daerah oleh Menteri Dalam Negeri kepada pemerintah daerah.

Setiap upaya apapun hampir pasti memiliki kegunaan tersendiri, demikian juga terhadap penulisan tesis ini memiliki berbagai kegunaan seperti berikut :

1. Penelitian ini merupakan sarana untuk memperluas dan menambah wawasan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang Ilmu Pengetahuan Hukum, terutama yang berkaitan dengan masalah kebijakan pinjaman daerah
2. Penelitian ini bermanfaat bagi penulis untuk dijadikan sarana pengaplikasian teori yang diterima selama perkuliahan ke dalam kegiatan yang sesungguhnya.
3. Penelitian ini bermanfaat sebagai bahan masukan bagi perkembangan organisasi Pemerintah Pusat, khususnya dalam melaksanakan pemberian pinjaman daerah secara lebih efektif dan efisien sehingga kebijakan ini dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat di daerah.
4. Bagi Masyarakat Umum, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat dalam khasanah ilmu pengetahuan terutama bagi mereka yang hendak meneliti topik yang sama, sehingga penelitian ini dapat dijadikan bahan referensi atau perwujudan.

#### **E. Kerangka Konseptual**

1. Kebijakan adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh otoritas publik<sup>9</sup>.
2. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri

---

<sup>9</sup> [www.google.com](http://www.google.com) search Pengertian Kebijakan akses tanggal 1 Agustus 2015

berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan<sup>10</sup>

3. Desentralisasi penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya desentralisasi maka munculnya otonomi bagi suatu pemerintah daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan. Dalam kaitannya dengan sistem pemerintah Indonesia, desentralisasi akhir-akhir ini seringkali dikaitkan dengan sistem pemerintahan karena dengan adanya desentralisasi sekarang menyebabkan perubahan paradigma pemerintah di Indonesia<sup>11</sup>
4. Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu<sup>12</sup>.
5. Pemerintah Daerah merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara. Sebutan ini digunakan untuk melengkapi lembaga-lembaga tingkat negara-bangsa, yang disebut sebagai pemerintah pusat, pemerintah nasional, atau (bila perlu) pemerintah federal. "Pemerintah daerah" hanya beroperasi menggunakan kekuasaan yang diberikan undang-undang atau arahan tingkat pemerintah yang lebih tinggi dan masing-masing negara memiliki sejenis pemerintah daerah yang

---

<sup>10</sup>[www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com). Search otonomi daerah akses tanggal 1 Agustus 2015

<sup>11</sup>Ibid, Search desentralisi akses tanggal 1 Agustus 2015

<sup>12</sup>[www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com) , search Pemerintah akses tanggal 1 Agustus 2015

berbeda dari satu negara ke negara lain. Dalam masyarakat primitif, tingkat pemerintah daerah terendah adalah kepala desa atau kepala suku. Negara federal seperti Amerika Serikat memiliki dua tingkat pemerintah di atas tingkat daerah: pemerintah lima puluh negara bagian dan pemerintah nasional federal yang hubungannya dijembatani oleh konstitusi Amerika Serikat. Pemerintah daerah di Amerika Serikat sudah ada sejak masa kolonial dan terus berubah-ubah sejak itu: tingkat tertinggi pemerintah daerah adalah tingkat county.

Dalam bangsa modern, pemerintah daerah biasanya memiliki sejenis kekuasaan yang sama seperti pemerintah nasional. Mereka memiliki kekuasaan untuk meningkatkan pajak, meskipun dibatasi oleh undang-undang pusat. Pertanyaan Otonomi Kota-kekuasaan yang mana yang pemerintah daerah miliki atau harus dimiliki, dan mengapa-adalah pertanyaan kunci administrasi publik dan pemerintahan. Instansi pemerintah daerah sangat berbeda di masing-masing negara, dan bahkan bila ada suatu perjanjian sejenis, terminologinya tetap berbeda-beda. Nama umum untuk entitas pemerintah daerah meliputi negara bagian, provinsi, region, departemen, county, prefektur, distrik, kota, township, town, borough, parish, munisipalitas, shire dan desa. Tetapi, nama-nama ini sering digunakan secara informal di berbagai negara & pemerintah daerah adalah bagian mutlak dari pemerintah pusat.

#### 6. Perimbangan Keuangan

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menurut Ketentuan Umum UU No. 33 Th. 2004 tentang Perimbangan Keuangan

Antara Pusat dan Pemerintah Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah

7. Pinjaman Daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan Daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga Daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali.

## **F. Kerangka Teoritis**

### **1. Otonomi Daerah**

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan<sup>13</sup>.

Pengertian daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan otonomi daerah memberikan wewenang yang lebih nyata dan luas serta bertanggungjawab kepada pemerintah daerah. Dengan adanya perluasan wewenang pemerintah daerah ini dapat menciptakan lokal accountability yaitu meningkatnya

---

<sup>13</sup> [www. Google.com](http://www.Google.com), search Pengertian Otonomi Daerah

kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak masyarakat terutama pada penyediaan barang publik. Beberapa alasan mendasar yang menyebabkan otonomi daerah mendesak untuk dilaksanakan.

Kata otonomi berasal dari bahasa Grech/Yunani, yaitu "autonomos/autonomia", yang berarti : keputusan sendiri (*self ruling*). Secara terperinci, otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut<sup>14</sup>:

- a. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luar;
- b. Otonomi adalah bentuk pemerintahan sendiri (*self government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri (*theright of self government ; self determination*);
- c. Pemerintahan sendiri yang dihormati dan dihargai, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local intarnal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa;
- d. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun mencari tujuan hidup secara adil (*self determination, self suffiency, self reliance*);
- e. Pemerintahan otonomi memiliki supremasi/dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*rule*) yang dilaksanaka sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah.

---

<sup>14</sup> [www.google.com](http://www.google.com) Search Sejarah Tentang Otonomi Daerah akses tanggal 1 Agustus 2015

Berdasarkan pengertian di atas, dapat dikatakan betapa luasnya makna otonomi bagi daerah untuk dapat mengekspresikan diri ke arah yang lebih leluasa untuk mengatur diri demi mengembangkan potensi yang ada dalam pemerintahan bagi kemakmuran warga negara (*citizen*) yang memiliki andil bagi pelaksanaan negara dan pemerintahan. Namun pada kenyataannya tidaklah seindah apa yang tercantum dalam makna kata dimaksud.

Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan pemenuhan kebutuhan atau kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut maka daerah perlu mengembangkan potensi daerahnya guna mempercepat laju pembangunan sebagaimana diinginkan bersama. Untuk itu diperlukan kreatifitas daerah untuk meningkatkan pendapatan daerahnya untuk meningkatkan pendapatan daerahnya guna membiayai pembangunan dimaksud, salah satu adalah melalui pinjaman daerah.

Dalam undang-undang dasar 1945 terdapat 2 nilai dasar mengenai pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, dua nilai dasar tersebut yaitu:

- a. Nilai dasar Desentralisasi territorial Pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik dekonsentrasi dan desentralisasi dalam bidang ketata negaraan.

- b. Nilai dasar Unitaris Indonesia tidak memiliki kesatuan pemerintah lain yang memiliki sifat negara, maksudnya kedaulatan berada di tangan rakyat, negara Kesatuan republik Indonesia tidak akan terbagi dengan kesatuan-kesatuan pemerintahan.

## 2. Kebijakan

Konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa, Kebijakan (*policy*) itu diartikan sebagai suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman untuk bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana tertentu. Pedoman itu, boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat.

Carl Friedrich menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya

hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan<sup>15</sup>

Anderson, mengartikan kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Implikasi dari pengertian ini, adalah :

- a. kebijakan tersebut selalu mempunyai tujuan tertentu atau sebagai tindakan yang berorientasi pada tujuan
- b. kebijakan tersebut berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah
- c. kebijakan tersebut adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu
- d. kebijakan tersebut dapat bersifat positif dalam arti sebagai bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti sebagai keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu. Dijelaskan oleh Thomas R. Dye bahwa “sesuatu yang tidak dilakukan “ oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan” oleh pemerintah
- e. kebijakan tersebut setidaknya-tidaknya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

---

<sup>15</sup>Wahab, Solichin Abdul. 1997, Analisis kebijaksanaan dari formulasi ke implementasi kebijakan negara, Bumi Aksara, Hal 57

### 3. Keuangan Daerah

Keuangan Daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut

Keuangan daerah berperan penting dalam otonomi daerah karena keuangan daerah menggambarkan cerminan kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan azas otonomi.

Salah satu pilar pokok otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengelola secara mandiri keuangan daerahnya. Indonesia sebagai suatu *Unitary state* menganut kombinasi antara unsure pengakuan kewenangan bagi daerah untuk mengelola secara mandiri keuangannya dipadukan dengan unsur kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan transfer fiskal dan melakukan pengawasan terhadap kebijakan fiskal daerah.

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu melaksanakan otonomi terletak pada kemampuan keuangan daerahnya. Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Syafril Basri. 2007. Optimalisasi Penerimaan Daerah di Dalam Peningkatan Kemampuan Keuangan Daerah Kota Pekanbaru. Jurusan Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Riau.

#### 4. Pinjaman Daerah

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggara urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah. Oleh karena itu, semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah, menjadi sumber keuangan daerah.

Jika pelaksanaan otonomi daerah juga dibiayai oleh APBN, hal ini mempertegas bahwa kebijakan otonomi daerah adalah didalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga pemerintah pusat berkewajiban dalam mendukung pelaksanaan otonomi, tidak asal melimpahkan kewenangan sebagai urusan atau bidang pemerintahan kepada daerah. Dengan demikian, otonomi daerah tidak berdiri sendiri tetapi terkoordinasi dan terintegrasi didalam sistem pemerintahan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945<sup>17</sup>

Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan pemenuhan kebutuhan atau kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut, daerah perlu mengembangkan potensi daerahnya guna mempercepat laju pembangunan sebagaimana diinginkan bersama. Sehubungan dengan hal itu, diperlukan kreatifitas daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan daerahnya guna membiayai

---

<sup>17</sup> Ibid. Hal 30

pembangunan dan salah satu sumber keuangan daerah tersebut dapat dilakukan melalui pinjaman daerah.

Pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai uang sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek yang lazim diperdagangkan<sup>18</sup>

Pinjaman daerah sebagai alternatif pembiayaan pembangunan memiliki keuntungan, antara lain dapat mengatasi keterbatasan kemampuan riil atau nyata pada saat ini dari suatu daerah yang sebenarnya potensial dan memiliki kapasitas fiskal yang memadai. Dengan pinjaman daerah, pemerintah daerah dapat mendorong percepatan proses pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan diwilayahnya.

Pinjaman daerah merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang ada yang ditujukan untuk membiayai pengadaan prasarana daerah atau harta tetap lain yang berkaitan dengan kegiatan untuk meningkatkan penerimaan yang dapat digunakan untuk mengembalikan pinjaman, serta memberikan manfaat bagi pelayanan masyarakat. Selain itu, daerah dimungkinkan pula melakukan pinjaman dengan tujuan lain, seperti mengatasi masalah jangka pendek yang berkaitan dengan arus kas daerah

Dalam pelaksanaannya, besaran pinjaman daerah perlu disesuaikan dengan kemampuan daerah karena dapat menimbulkan beban anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun-tahun berikutnya, sehingga perlu

---

<sup>18</sup>Lihat, Trilaksono. 2000, Reformasi dan reorientasi kebijakan otonomi daerah dalam perspektif hubungan pemerintah pusat-daerah,

didukung dengan keterampilan perangkat daerah dalam mengelola pinjaman daerah.

#### **a. Metode Penelitian**

Metode merupakan cara yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu, termasuk juga metode dalam sebuah penelitian. Menurut Peter R. Senn<sup>19</sup>, metode merupakan suatu prosedur atau cara mengetahui sesuatu yang memiliki langkah-langkah sistematis. Sedangkan penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten<sup>20</sup>. Sehubungan dengan hal itu, metode penelitian adalah cara untuk melakukan atau melaksanakan sebuah penelitian (yaitu meliputi kegiatan-kegiatan mencari, merumuskan, menganalisis sampai menyusun laporan) secara sistematis dan berdasarkan fakta-fakta atau gejala-gejala yang ada. Dalam penelitian ini, penyusun menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

##### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian dalam pembuatan tesis ini adalah penelitian secara kualitatif melalui metode penganalisaan-dialektis (dialektika) berbagai refensi dan persoalan dalam tesis ini, sehingga menghasilkan berbagai kesimpulan yang akurat dan objektif sebagai jawaban atas rumusan permasalahan dalam tesis ini.

---

<sup>19</sup>Bambang Sunggono,1998Metodologi Penelitian Hukum, cetakan ke-2, Jakarta,PT. RajaGrafindo Persada, hlm.46

<sup>20</sup>Soerjono Soekanto Penelitian Hukum Normatif, 2011 Cetakan ke-13, Jakarta,PT. RajaGrafindo Persada,hlm. 1

## 2. Sumber Data

Dalam penelitian ini, sumber data terdiri atas:

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari obyek penelitian. Adapun data tersebut diperoleh dengan memantau langsung terhadap kegiatan yang berhubungan dengan penulisan penelitian ini.
- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh penulis berdasarkan informasi dari unit kerja yang terkait dengan penyusunan kebijakan dan implementasi kebijakan pemberian pertimbangan pinjaman daerah pada Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah, Kementerian Dalam Negeri, serta data lain yang diambil dari sumber-sumber berupa buku bacaan, literatur dan bahan perkuliahan.

## 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (*Library Approach*) dan penelitian lapangan (*Field Approach*). Pendekatan Kepustakaan berfokus pada pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*)<sup>21</sup>. Pendekatan perundang-undangan tersebut dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kebijakan pemberian pertimbangan pinjaman daerah. Sedangkan pendekatan lapangan dilakukan melalui proses wawancara dari responden yang terkait.

---

<sup>21</sup>Hadjon, Philipus M., *Merancang Dan Menulis Penelitian Hukum Normatif (Teori Dan Filsafat)*, Makalah Pelatihan, Metode Penelitian Hukum Normatif, Kerja Sama Lemlit dan FH Unair, Surabaya, 11-12 Juni, 1997. Hlm. 4.

#### 4. Teknik Analisis Data

Dalam tesis ini metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif dengan menggunakan data sekunder. Data sekunder tersebut dikumpulkan dari bahan-bahan kepustakaan yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.

a) Bahan hukum primer yang akan dipergunakan untuk melakukan penelitian berupa inventarisasi hukum positif melalui :

- 1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah

b) Bahan hukum sekunder berupa :

- 1) Buku-buku ilmiah terkait dengan pemerintah daerah dan pinjaman daerah;
- 2) Makalah dan hasil seminar terkait pemerintah daerah dan pinjaman daerah;
- 3) Artikel yang diperoleh melalui data elektronik dari situs maupun *website* yang membahas masalah hukum.

c) Bahan hukum tertier yaitu dokumen yang dipergunakan untuk menunjang penelitian berupa kamus hukum dan kamus bahasa.

Alat Pengumpulan Data:

a. Berdasarkan spesifikasi penelitian ini adalah penelitian kepustakaan yang didukung dengan penelitian lapangan, maka dalam upaya

memperoleh bahan hukum primer dan sekunder dalam penelitian ini adalah :

- 1) Penelitian kepustakaan, yaitu untuk mengumpulkan data sekunder baik berupa bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan atau kaidah hukum yang berkaitan dengan penelitian ini dan bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tertier.
- 2) Penelitian lapangan, yaitu untuk mengumpulkan data primer dengan wawancara terhadap pejabat yang terkait.

b. Analisis dan konstruksi data

Analisis data dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan apabila dilakukan pendekatan kuantitatif hanyalah sebagai pendukung. Sedangkan konstruksi data dilakukan secara kualitatif deskriptif untuk menarik kesimpulan dan tidak bermaksudkan untuk melakukan generalisasi.

c. Ruang lingkup

Untuk mendapatkan informasi yang diperlukan dalam penelitian ini, maka ruang lingkup penelitian mencakup hal-hal sebagai berikut:

- 1) Kondisi tentang peraturan pemerintah khususnya pinjaman daerah;
- 2) Latar belakang adanya proses pemberian pertimbangan pinjaman daerah;
- 3) Akibat-akibat hukum yang timbul dengan adanya penetapan pinjaman daerah.

## **5. Waktu dan Lokasi Penelitian**

Waktu penelitian menurut rencana akan dilaksanakan selama 2 (dua) bulan dari Bulan Juli sampai dengan Bulan Agustus, dengan lokasi penelitian di Kantor Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah, Kementerian Dalam Negeri Jakarta dengan cara pengumpulan data, wawancara dan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait dan/atau berhubungan dengan pinjaman daerah.

### **b. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah pembahasan dalam penyusunan tesis ini, maka disusunlah sistematika penulisan sebagai berikut :

#### **BAB I      Pendahuluan.**

Bab ini berisi latar belakang masalah, identifikasi masalah, perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka konseptual, kerangka teoritis, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

#### **BAB II     Pinjaman Daerah dalam rangka Otonomi Daerah.**

Dalam bab ini dibahas mengenai berbagai kajian pustaka mengenai hakikat otonomi daerah yang menguraikan pengertian otonomi daerah serta tujuan dan manfaat otonomi daerah; dan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah terkait otonomi daerah.

#### **BAB III    Kebijakan Pemberian Pinjaman Daerah Dalam Perspektif Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011.**

Bahasan dalam bab ini fokus pada uraian mengenai pengaturan pinjaman daerah, kerangka pinjaman daerah dalam penyusunan APBD, dan implementasi kebijakan pemberian pinjaman daerah yang diuraikan mengenai pengertian implementasi kebijakan dan implemementasi kebijakan pemberian pinjaman daerah.

**BAB IV Implementasi Kebijakan Pemberian Pertimbangan Pinjaman Daerah Dalam Perspektif Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 2011.**

Bab ini berisikan data usulan daerah yang akan melakukan pinjaman daerah, analisis kebijakan pemberian pertimbangan pinjaman daerah oleh Menteri Dalam Negeri, implementasi kebijakan pemberian pertimbangan pinjaman daerah oleh Menteri Dalam Negeri kepada Pemerintah Daerah, dan mekanisme pinjaman daerah.

**BAB V Kesimpulan dan Saran**

Kajian pada bab ini berisikan kesimpulan dan saran yang relevan dengan judul tesis.

## BAB II

### PINJAMAN DAERAH DALAM RANGKA OTONOMI DAERAH

#### A. Hakikat Otonomi Daerah

##### 1. Pengertian Otonomi Daerah

Kata otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani *autos* yang berdiri sendiri, dan *nomos* yang berarti hukum atau aturan. Dalam konteks etimologis ini, beberapa penulis memberikan pengertian tentang otonomi. Otonomi diartikan sebagai *zelfwetgeving* atau pengundangan sendiri, perundangan, mengatur atau memerintah sendiri.

Dalam Literatur Belanda otonomi berarti 'pemerintahan sendiri' (*Zelfwetgeving*) yang oleh Van Vollenhoven atas *Zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *Zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *Zelfrechtspraak* (mengadili sendiri) dan *Zelfpolitie* (menindaki sendiri).

Otonomi Daerah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Magnar (2001 : 22) <sup>22</sup> mengemukakan bahwa otonomi, "...memberikan kemungkinan yang lebih besar bagi rakyat untuk turut serta dalam mengambil bagian dan tanggung jawab dalam

---

<sup>22</sup>Magnar, Kuntana, *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II*, Fakultas Hukum UNPAD, Bandung, 2001. Hal. 22.

proses pemerintahan”. Memahami pengertian otonomi berarti erat kaitannya dengan membicarakan urusan rumah tangga daerah. Penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan negara. Oleh karena itu membicarakan urusan rumah tangga daerah identik dengan membicarakan pemerintahan daerah.

Pamudji (2002 : 16)<sup>23</sup>, yang dimaksud otonomi adalah “pemerintahan sendiri”. Sedangkan secara dogmatik pemerintahan disini dipakai dalam arti yang luas, oleh karenanya pengertian otonomi mencakup aktivitas untuk membentuk perundangan sendiri, melaksanakan sendiri, melakukan peradilan sendiri.

Syafrudin (2001 : 23)<sup>24</sup>, menyatakan bahwa pengertian otonomi mempunyai makna kebebasan dan kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.

Rondinelli dan Cheema (1983)<sup>25</sup> mendefinisikan otonomi daerah sebagai berikut :

*“Decentralization is the transfer of planning, decisionmaking, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and*

---

<sup>23</sup>Pamudji, S., *Makna Daerah sebagai Titik Berat Pelaksanaan Otonomi Daerah*, CSIS, Jakarta, 2002. Hal. 16.

<sup>24</sup>Syafrudin, Ateng, *Titik Berat Daerah dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 2001. Hal. 23.

<sup>25</sup>Rondinelli, D.A. and Nellis, J. R. and Cheema, G.S., *Decentralization in Developing Countries : A review of Recent Experience*”. Work Bank Working Paper No. 581, Washington D.C., 1983.

*parastatal organization, local government or non-governmental organization*” (“Otonomi daerah adalah proses pelimpahan wewenang perencanaan, pengambilan keputusan atau pemerintahan dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi kepada unit-unit pelaksana daerah, kepada organisasi semi-otonom dan parastatal, ataupun kepada pemerintah daerah atau organisasi non pemerintah”).

Dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan setiap negara, terdapat berbagai urusan di daerah. Suatu urusan tetap menjadi urusan pemerintah pusat dan urusan lain menjadi urusan rumah tangga daerah sendiri, sehingga harus ada pembagian yang jelas. Dalam rangka melaksanakan cara pembagian urusan dikenal adanya sistem otonomi yang dikenal sejak dulu, yakni cara pengisian rumah tangga daerah atau sistem rumah tangga daerah (Juanda, 2008:128)<sup>26</sup>

Sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara Pusat dan Daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut adalah bahwa daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan maupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup>Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT. Alumni, Bandung, 2008. Hal. 128.

<sup>27</sup> Handoyo, B. Hestu Cipto, *Otonomi Daerah Titik Berat dan Urusan Rumah Tangga Daerah*, Andi, Yogyakarta hal. 77

Sehubungan dengan itu, secara teoritik dan praktik dijumpai lima jenis sistem otonomi atau sistem rumah tangga yaitu<sup>28</sup> :

- a) Otonomi organik (rumah tangga organik); otonomi bentuk ini pada dasarnya menentukan bahwa urusan-urusan yang menyangkut kepentingan daerah diibaratkan sebagai organ-organ kehidupan yang merupakan suatu sistem yang menentukan mati hidupnya manusia.
- b) Otonomi formal (rumah tangga formal); otonomi bentuk ini adalah apa yang menjadi urusan otonomi tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan adalah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan demikian, daerah otonom lebih bebas mengatur urusan rumah tangganya, sepanjang tidak memasuki “area” urusan pemerintah pusat. Otonomi seperti ini merupakan hasil dari pemberian otonomi berdasarkan teori sisa, dimana pemerintah pusat lebih dulu menetapkan urusan-urusan yang dipandang lebih layak diurus pusat, sedangkan sisanya diserahkan kepada pemerintah daerah.
- c) Otonomi material (rumah tangga materiil/substantif); dalam otonomi bentuk ini kewenangan daerah otonom dibatasi secara positif yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya.

---

<sup>28</sup> Ibid.hlm. 79

- d) Otonomi riil (rumah tangga riil); otonomi bentuk ini merupakan gabungan antara otonomi formal dengan otonomi materiil. Dalam undang-undang pembentukan otonomi, kepada pemerintah daerah diberikan wewenang sebagai wewenang pangkal dan kemudian dapat ditambah dengan wewenang lain secara bertahap, dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Atau dengan kata lain, otonomi riil ini pada prinsipnya menentukan bahwa pengalihan atau penyerahan wewenang urusan tersebut didasarkan pada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan daerah yang menyelenggarakannya.
- e) Otonomi nyata, bertanggung jawab dan dinamis
- (a) Nyata, artinya pemberian urusan pemerintahan di bidang tertentu kepada pemerintah daerah memang harus disesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara objektif di daerah.
- (b) Bertanggung jawab, artinya pemberian otonomi kepada pemerintah daerah senantiasa diupayakan supaya selaras atau sejalan dengan tujuannya yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara.
- (c) Dinamis, artinya otonomi ini menghendaki agar pelaksanaan otonomi senantiasa menjadi sarana untuk memberikan dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan yang semakin meningkat mutunya.

Pemberlakuan otonomi daerah sebenarnya merupakan suatu Pilihan politis sebagai dampak penerapan bentuk negara kesatuan dengan ciri terpusatnya kekuasaan dan juga otonomi daerah merupakan suatu proses jangka panjang yang mengisyaratkan pentingnya kesadaran seluruh masyarakat lokal didalam proses pembangunan. Akibatnya, tuntutan aspirasi masyarakat di daerah tidak terpenuhi dan lambat laun menumbuhkan kekecewaan. Oleh sebab itu, implementasi otonomi daerah tidak hanya tanggung jawab penyelenggaraan pemerintah daerah, yakni Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) serta perangkat daerah lainnya, tetapi juga seluruh masyarakat di tiap-tiap daerah

Pada hakikatnya otonomi daerah merupakan<sup>29</sup> :

- a) Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah : penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggung jawaban daerah sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan Pemerintah (pusat).
- b) Kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, dalam mana daerah tersebut tidak dapat

---

<sup>29</sup> Op.cit. hlm 30

menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayah daerahnya.

- c) Prinsip bahwa daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lainnya sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya
- d) Otonomi yang tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonom adalah daerah yang *Self government, Self sufficiency, self authority, dan Self regulation to its law and affairs* dari daerah lainnya baik secara vertikal maupun horisontal karena daerah otonomi memiliki *actual independence*.

Penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peranserta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Setidaknya ada 4 (empat) perspektif yang mendasari dari segi positif adanya otonomi daerah<sup>30</sup>, yaitu :

- a) Otonomi daerah adalah sarana untuk demokratisasi.

Teori demokrasi bukanlah tujuan dari studi ini. Sesuai dengan tujuannya cukuplah jika demokrasi dipahami sebagai sebuah sistem dimana pemerintah menjalankan fungsinya dengan landasan dukungan yang eksplisit dari pihak masyarakat, dan

---

<sup>30</sup> Dr. W.Riawan Tjandra, SH, M.Hum, "Hukum Keuangan Negara",PT. Gramedia Widiarsana Indonesia, Jakarta, 2013, Hlm. 44

dimana dalam sistem itu, terdapat kesempatan-kesempatan bagi para warga negara untuk berpartisipasi paling tidak dalam tingkatan tertentu dalam proses pengambilan keputusan, dan dimana tindakan pemerintah, seperti penerapan kebijakan dan layanan jasa, selaras dengan harapan masyarakat.

Para pendukung otonomi daerah mengklaim bahwa otonomi daerah memajukan demokrasi dalam artian otonomi daerah menjadikan pemerintah lebih nyata, menyediakan kesempatan-kesempatan yang lebih sungguh-sungguh bagi adanya partisipasi masyarakat dalam proses politik, dan membantu terbangunnya kebijakan-kebijakan dan pelayanan-pelayanan jasa yang lebih responsif semuanya berargumen bahwa adanya tren menuju otonomi daerah merupakan sebuah keluaran (*output*) dari merosotnya kredibilitas negara sentralistik dan merupakan kecenderungan yang lebih luas menuju demokrasi. Turner dan Hulme<sup>31</sup> menggunakan gagasan yang berasal dari teori demokrasi-liberal klasik untuk melukiskan keuntungan-keuntungan potensial yang bisa diraih dari proses devolusi kekuasaan dan pengembangan partisipasi massa.

- b) Otonomi daerah dapat membantu meningkatkan kualitas dan efisiensi pemerintahan. Treisman mengidentifikasi tiga dasar dari munculnya ekspektasi bahwa otonomi daerah akan meningkatkan kualitas pemerintahan, yaitu : karena meningkatnya pengetahuan

---

<sup>31</sup>Turner, M. and Hulme (eds), *Governance, Administration and Development : Making the State Work*, Palgrave, New York, 1997. Hlm. 156.

para pejabat publik atas kondisi-kondisi lokal; karena semakin mudah terciptanya kesesuaian antara kebijakan-kebijakan dengan selera dan kebutuhan-kebutuhan lokal; dan karena semakin meningkatnya akuntabilitas para pejabat daerah <sup>32</sup>.

Dasar alasan yang menjelaskan adanya kecenderungan yang bergerak menuju ke arah kebijakan pasar sektor swasta dan dijauhkannya intervensi sektor-publik, adalah juga dasar alasan yang memberikan penjelasan adanya otonomi daerah dalam sektor pemerintahan.

Cheema dan Rondinelli membahas beberapa argumen ekonomi dalam penentangannya terhadap sentralisasi yang berlebihan, termasuk apa yang mereka sebut sebagai “keterbatasan yang kaku bangun karena adanya proses perencanaan yang terkontrol secara terpusat” dan “semakin mahalny barang dan jasa yang inheren dalam suatu proses pengambilan keputusan yang terlalu terkonsentrasi di Ibu Kota Negara” <sup>33</sup>.

c) Otonomi daerah dapat mendorong stabilitas dan kesatuan nasional.

Klaim bahwa otonomi daerah bisa memajukan persatuan nasional tampaknya paradoks, dan seperti yang akan dibahas di bawah ini, juga bersifat kontroversial. Namun terdapat sebuah argumen, yang relevan untuk kasus Indonesia, bahwa sebuah sistem

---

<sup>32</sup>Treisman, D., *Decentralization and Quality of Government*, Paper presented at UCLA Conference: Available and assessed in September 2003, at [www.Polisci.Ucla.edu/faculty/treisman](http://www.Polisci.Ucla.edu/faculty/treisman), 2002.

<sup>33</sup>Rondinelli, D.A. and Nellis, J. R. and Cheema, G.S., *Decentralization in Developing Countries : A review of Recent Experience*. Work Bank Working Paper No. 581, Washington D.C, 1983. Hlm. 14.

yang lebih bisa mengakui identitas daerah akan bisa memajukan persatuan nasional dengan jalan mencairkan dan menghambat kecenderungan memisahkan diri.

d) Otonomi daerah memajukan pembangunan daerah.

Alasan yang mendukung otonomi daerah yang bergema luas di negara-negara sedang berkembang ialah anggapan bahwa otonomi daerah akan membantu proses pembangunan pada level daerah.

Dengan perkataan lain, strategi pembangunan terlalu menekankan pada pertumbuhan ekonomi yang tanpa disadari telah menghasilkan pola konglomerasi dan mengakibatkan ketimpangan ekonomi dan kesenjangan sosial, sehingga menimbulkan keangkuhan dan kecemburuan sosial antarwarga masyarakat<sup>34</sup>.

Secara umum, beberapa prinsip dasar yang harus dipegang oleh semua pihak dalam persiapan dan pelaksanaan otonomi daerah adalah : *pertama*, otonomi daerah harus dilaksanakan dalam konteks negara kesatuan; *kedua*, pelaksanaan otonomi daerah menggunakan tata cara desentralistis dengan demikian peran daerah sangat menentukan; *ketiga*, pelaksanaan otonomi daerah harus dimulai dari mendefinisikan kewenangan, organisasi, personal kemudian diikuti dengan keuangan, bukan sebaliknya; *keempat*, adanya perimbangan keuangan baik perimbangan horizontal/antardaerah maupun perimbangan vertikal, antar pusat dan daerah; *kelima*, fungsi

---

<sup>34</sup>Mubyarto, *Otonomi atau Federalisme*, Sinar Harapan, Jakarta, 2000. Hlm. 39.

Pemerintah Pusat masih sangat vital, baik dalam kewenangan strategis maupun untuk mengatasi ketimpangan antardaerah.

Terapat 4(empat) kriteria yang perlu dipergunakan sebagai acuan untuk menjamin sistem hubungan antara pusat dan daerah, yaitu <sup>35</sup> :

- a. Sistem tersebut seharusnya memberikan kontribusi kekuasaan yang rasional diantara tingkat pemerintahan mengenai penggalan sumber-sumber dana pemerintah dan kewenangannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi
- b. Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah
- c. Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil diantara daerah-daerah atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu
- d. Pajak atau retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat

---

<sup>35</sup> Drs. Josef Riwu Kaho, MPA, "Prospek Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia (Identifikasi Faktor-faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan otonomi daerah", PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 65

Beberapa faktor-faktor yang menentukan prospek otonomi daerah antara lain <sup>36</sup>:

- a) Faktor Pertama adalah faktor manusia sebagai subyek penggerak (faktor dinamis) dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Faktor manusia ini haruslah baik, dalam pengertian moral maupun kapasitasnya. Faktor ini mencakup unsur pemerintah daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD, aparatur daerah maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan tempat aktivitas pemerintahan daerah tersebut.
- b) Faktor kedua adalah faktor keuangan yang merupakan tulang punggung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Salah satu ciri daerah otonom adalah terletak pada kemampuan *self supportingnya* / mandiri dalam bidang keuangan. Karena itu, kemampuan keuangan ini akan sangat memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sumber keuangan daerah yang asli, misalnya pajak dan retribusi daerah, hasil perusahaan daerah dan dinas daerah, serta hasil daerah lainnya yang sah, haruslah mampu memberikan kontribusinya bagi keuangan daerah.
- c) Faktor ketiga adalah faktor peralatan yang merupakan sarana pendukung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Peralatan yang ada haruslah cukup dari segi jumlahnya, memadai dari segi kualitasnya dan praktis dari segi

---

<sup>36</sup> Ibid hlm 67

penggunaannya. Syarat-syarat peralatan semacam inilah yang akan sangat berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

- d) Faktor keempat adalah faktor organisasi dan manajemen. Tanpa kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dilakukan dengan baik, efisien, dan efektif. Oleh sebab itu perhatian yang sungguh-sungguh terhadap masalah ini dituntut dari para penyelenggara pemerintahan daerah.

Perkembangan Otonomi Daerah membuktikan bahwa keempat faktor tersebut di atas masih jauh dari yang diharapkan. Karenanya Otonomi Daerah masih menunjukkan sosoknya yang kurang menggembirakan. Oleh sebab itu apabila kita berkeinginan untuk merealisasi cita-cita Otonomi Daerah, maka pembenahan dan perhatian yang sungguh-sungguh perlu diberikan kepada empat faktor di atas.

Lebih jauh Manan dalam Magnar<sup>37</sup>, menjelaskan bahwa otonomi mengandung tujuan-tujuan, yaitu :

- a) Pembagian dan pembatasan kekuasaan. Salah satu persoalan pokok dalam negara hukum yang demokratis, adalah bagaimana disatu pihak menjamin dan melindungi hak-hak pribadi rakyat dari kemungkinan terjadinya hal-hal yang sewenang-wenang. Dengan memberi wewenang kepada daerah untuk mengatur dan

---

<sup>37</sup>Magnar, Kuntana, *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II*, Fakultas Hukum UNPAD, Bandung, 2001. Hal. 22-23.

mengurus rumah tangganya sendiri, berarti Pemerintah Pusat membagi kekuasaan yang dimiliki dan sekaligus membatasi kekuasaannya terhadap urusan-urusan yang dilimpahkan kepada daerah.

- b) Efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Adalah terlalu sulit bahkan tidak mungkin untuk meletakkan dan mengharapkan Pemerintah Pusat dapat menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya terhadap segala persoalan apabila hal tersebut bersifat kedaerahan yang beraneka ragam coraknya. Oleh sebab itu untuk menjamin efisiensi dan efektivitas dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, kepada daerah perlu diberi wewenang untuk turut serta mengatur dan mengurus pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dalam lingkungan rumah tangganya. Dengan adanya wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan kepentingan rumah tangganya, diharapkan masalah-masalah yang bersifat lokal akan mendapat perhatian dan pelayanan yang wajar dan baik.
- c) Pembangunan. Pembangunan adalah suatu proses mobilisasi faktor-faktor sosial, ekonomi, politik maupun budaya untuk mencapai dan menciptakan prikehidupan sejahtera.
- d) Dengan adanya pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus urusan dan kepentingan rumah tangga daerahnya, partisipasi rakyat dapat dibangkitkan dan pembangunan benar-benar diarahkan kepada kepentingan nyata daerah yang

bersangkutan, karena merekalah yang paling mengetahui kepentingan dan kebutuhannya.

Bila otonomi diartikan sebagai segala tugas yang ada pada daerah atau dengan kata lain apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah daerah, didalamnya melekat kewenangan yang meliputi kekuasaan, hak atau kewajiban yang diberikan kepada daerah dalam menjalankan tugasnya. Masalahnya kewenangan mana yang diatur oleh pemerintah pusat dan kewenangan mana yang diatur pemerintah daerah.

Gustav dan Stewart<sup>38</sup> mengidentifikasi tiga makna yang berbeda dari “otonomi daerah” saat menganalisis kasus Indonesia. Ketiga makna tersebut ialah : *dekonsentrasi (deconcentration)* dimana pemerintah pusat menempatkan para pegawainya di level pemerintah daerah; yang kedua *pendelegasian (delegation)* dimana pemerintah pusat secara bersyarat mendelegasikan kekuasaannya kepada pemerintah daerah namun dengan tetap memiliki kesanggupan untuk mengambil kekuasaan dominasi kekuasaan atas pemerintah daerah; dan yang ketiga ialah *devolution (devolution)* dimana pemerintah pusat secara aktual menyerahkan kekuasaannya kepada pemerintah daerah.

Dalam hal ini, hanya otonomi daerah dalam artian yang ketiga yang akan menciptakan sebuah kemajuan yang berarti

---

<sup>38</sup>Gustav dan Stewart, *Otonomi Daerah*, Mc Graw Hill Book Company, 1994. Hal. 47.

dalam otonomi daerah jika dibandingkan dengan prakarsa-prakarsa otonomi daerah yang sebelumnya.

Kebijakan otonomi daerah yang dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan yang semula tersentralisasi pada pemerintah pusat dialihkan kepada pemerintah daerah. Pada Dari sisi kepentingan pemerintah daerah, tujuan *pertama* dari desentralisasi adalah untuk mewujudkan apa yang disebut dengan *political equality*. Ini berarti, melalui pelaksanaan desentralisasi, diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal.

Tujuan *kedua* desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah daerah adalah *local accountability*. Tujuan *ketiga* dari desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah daerah adalah *local responsiveness*. Salah satu asumsi dasar dari nilai desentralisasi yang ketiga ini adalah karena pemerintah daerah dianggap mengetahui lebih banyak tentang berbagai masalah yang dihadapi oleh komunitasnya, maka melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan menjadi jalan yang terbaik untuk mengatasi dan sekaligus meningkatkan akselerasi dari pembangunan sosial dan ekonomi di daerah.<sup>39</sup>

Tentang desentralisasi ini ada beberapa konsep yang dikemukakan oleh para ahli sebagai berikut :

---

<sup>39</sup>Syarif Hidayat, *Kegamangan Otonomi Daerah*, PT. Pustaka Quantum, Jakarta, 2004. Hal. 25.

Menurut Soejito (1990 : 79)<sup>40</sup> mengemukakan desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi, dimana sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

Menurut Mardiasmo<sup>41</sup> desentralisasi tidak hanya berarti pada pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintahan ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi.

Menurut Koswara (1999 : 69)<sup>42</sup> pengertian desentralisasi pada dasarnya mempunyai makna bahwa melalui proses desentralisasi urusan-urusan pemerintahan yang semula termasuk wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat sebagian diserahkan kepada pemerintah daerah agar menjadi urusan rumah tangganya sehingga urusan tersebut beralih kepada dan menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah.

---

<sup>40</sup>Soejito, *Mencari Sosok Desentralisasi Manajemen Pendidikan di Indonesia*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 1990. Hal. 79.

<sup>41</sup>Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, 2002. Hal. 38.

<sup>42</sup>Koswara, Kertapradja, *Otonomi Daerah : Untuk Demokrasi & Kemandirian Rakyat*, PT. Candi Cipta Paramuda, Jakarta, 1999. Hal. 69.

Selanjutnya Osborne dan Gaebler mengemukakan bahwa terdapat empat keuntungan yang diperoleh dari desentralisasi, yakni<sup>43</sup> :

- a) Desentralisasi jauh lebih fleksibel daripada yang tersentralisasi, oleh karena desentralisasi akan member respon yang cepat terhadap perubahan lingkungan dan perubahan kebutuhan masyarakat.
- b) Desentralisasi jauh lebih efektif daripada sistem sentralisasi, karena memberikan partisipasi dari masyarakat
- c) Desentralisasi jauh lebih inovatif daripada sentralisasi, karena memberikan peluang dan tumbuhnya ide-ide dari bawah dari pelaksanaan yang berhubungan langsung dengan konsumen atau masyarakat
- d) Desentralisasi menumbuhkan semangat dan moral, komitmen serta produktivitas yang tinggi

Dari beberapa konsep tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi merupakan penyerahan wewenang urusan-urusan yang semula menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan-urusan tersebut.

Undang undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa dalam mendukung desentralisasi, daerah diberikan pendanaan yang cukup atau sering disebut sebagai *money follows function*. Untuk

---

<sup>43</sup> Dr. I. Nyoman Sumaryadi, “Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah”, Citra Utama, hal. 70

mengimplementasikan hal tersebut, pemerintah telah mentransfer dana ke daerah melalui mekanisme perimbangan keuangan. Dalam konteks perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antar-Daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan Daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Kebijakan perimbangan keuangan ditekankan pada empat tujuan utama<sup>44</sup>, yaitu: (a) memberikan sumber dana bagi daerah otonom untuk melaksanakan urusan yang diserahkan yang menjadi tanggungjawabnya; (b) mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan antar pemerintah daerah, (c) meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan publik dan mengurangi kesenjangan kesejahteraan dan pelayanan publik antar daerah; serta (d) meningkatkan efisiensi, efektifitas dan akuntabilitas pengelolaan sumber daya daerah, khususnya sumber daya keuangan. Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan

---

<sup>44</sup> Dr.W. Riawan Tjandra, "Hukum Keuangan Negara", Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2013

desentralisasi, yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah

Faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Dalam penyelenggaraannya urusan rumah tangganya, daerah membutuhkan dana atau uang.

Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan, Pamudji menegaskan<sup>45</sup> Pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan dan keuangan inilah yang merupakan salah satu kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

## **2. Tujuan dan Manfaat Otonomi Daerah**

Tujuan ditetapkan kebijakan otonomi daerah pada prinsipnya membebaskan pemerintah pusat dari berbagai beban dan menangani urusan suatu daerah yang dapat diserahkan kepada pemerintah daerah<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup>Drs. Josef Riwo Kaho, MPA "Prospek Otonomi Daerah", PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, Hal 110

<sup>46</sup> Ibid. Hal.40

Kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah tetap harus berpedoman pada undang–undang yang berlaku secara nasional di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tidak ada pertentangan antara kebijakan hukum secara nasional dengan kebijakan hukum di daerah. Adanya perbedaan diantaranya sangat dimungkinkan terjadi selama perbedaan tersebut tidak bertentangan dengan undang–undang karena inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan daerah yakni, memaksimalkan hasil yang akan dicapai dan sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang dapat menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, tuntutan masyarakat dapat terjawab secara nyata dengan penerapan otonomi daerah yang luas dan kelangsungan pelayanan umum tidak diabaikan.

Secara konseptual, Indonesia dilandasi oleh tiga tujuan utama yang meliputi: tujuan politik, tujuan administratif dan tujuan ekonomi. Hal yang ingin diwujudkan melalui tujuan politik dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perwujudan tujuan administratif yang ingin dicapai melalui pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah, termasuk sumber keuangan, serta pembaharuan manajemen birokrasi pemerintahan di daerah. Sedangkan tujuan ekonomi yang ingin dicapai dalam

pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah terwujudnya peningkatan indeks pembangunan manusia sebagai indikator peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah setidak-tidaknya meliputi 4 aspek sebagai berikut <sup>47</sup>:

- a) Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi dilapisan bawah
- b) Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat
- c) Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat dengan melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya

---

<sup>47</sup>Pipin Syarifin, SH, MH & Dra Dedah Jubaedah, M.Si, "Pemerintahan Daerah Indonesia", CV Pustaka Setia, Hal 70

- d) Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah meningkatkan pelayanan publik (public service) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya, dalam tujuan ini terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah<sup>48</sup> :

- a) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat
- b) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
- c) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat publik untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan

Adapun manfaat otonomi daerah yaitu memberikan hak kepada daerah otonom untuk mengatur daerahnya sendiri, agar mereka memiliki kebebasan dalam meningkatkan pelayanan terhadap masyarakatnya, juga mempermudah pemda otonom untuk mengetahui atau mengerti kebutuhan masyarakat didalamnya.

Manfaat otonomi daerah lainnya antara lain<sup>49</sup>:

- a) Pelaksanaan otonomi daerah dapat dilaksanakan sesuai kepentingan masyarakatnya.

---

<sup>48</sup> Utang Rosidin, "otonomi daerah dan desentralisasi" (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2010) hal 219

<sup>49</sup> Ibid. Hal 80

- b) Memotong jalur birokrasi yang sedikit rumit dan prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat.
- c) Mampu meningkatkan efisiensi pemerintahan pusat, pejabat pusat tidak lagi menjalankan tugas rutin ke daerah-daerah karena hal itu bisa diserahkan kepada pejabat daerah otonom.
- d) Dapat meningkatkan pengawasan dalam berbagai kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh *elite lokal*, yang biasanya tidak simpatik dengan program-program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan dari kalangan miskin di suatu pedesaan.
- e) Dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa disuatu daerah dengan biaya yang terjangkau dan lebih rendah, hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena telah diserahkan kepada pemda.

## **B. Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Terkait Otonomi Daerah**

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mengatur bagaimana caranya sejumlah dana dibagi diantara berbagai tingkat pemerintah, serta bagaimana caranya mencari sumber-sumber pembiayaan daerah untuk menunjang kegiatan sektor publiknya<sup>50</sup>.

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang merupakan suatu sistem pendanaan pemerintahan dalam

---

<sup>50</sup> Kartasmita, Ginanjar. *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan.*, Penerbit Pustaka, Hal. 88

kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta pemerataan antardaerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya<sup>51</sup>.

Hubungan keuangan pusat dan daerah berusaha mewujudkan sebuah tatanan pemerintahan yang baik menuju clean government dan good governance.

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan: potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangan<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Ibid. hal 92

<sup>52</sup> Dr. W. Riawan Tjandra, Hukum Keuangan Negara, PT. Gramedia, 2013 hal 106

Instrumen yang dipergunakan dalam perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah<sup>53</sup> :

1) Dana perimbangan

Dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi

2) Dana Alokasi Umum

Dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi

3) Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu

4) Dana Bagi hasil

Pembagian hasil penerimaan dari (1) SDA dari antara lain : Minyak bumi, gas alam, pertambangan umum, kehutanan dan perikanan dan (2) penerimaan perpajakan dari antara lain : Pajak Perseorangan (PPh), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan Bea Perolehana Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)

Mempertimbangkan hal-hal tersebut maka hubungan perimbangan keuangan dapat terlaksana dengan baik dengan adanya mekanisme

---

<sup>53</sup> Ibid Hal 107

yang jelas dalam hal pembagian dana perimbangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pengaturan hubungan pusat dan daerah yaitu UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Pokok-pokok perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang hendak mengatur suatu perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang berdasarkan atas hubungan fungsi, yaitu berupa sistem keuangan daerah yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab antartingkat pemerintahan sesuai dengan pengaturan pada UU tentang pemerintah daerah. UU perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah meliputi ruang lingkup pengaturan dari : (1) prinsip-prinsip pembiayaan fungsi pemerintah di daerah. (2) sumber-sumber pembiayaan fungsi dan tugas tanggung jawab daerah yang meliputi: (a) pendapatan asli daerah, (b) Dana Perimbangan (c) pinjaman, (d) pembiayaan pelaksanaan asas desentralisasi bagi propinsi, (3) pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah, (4) sistem informasi keuangan daerah<sup>54</sup>.

Pemberlakuan undang-undang baru mengenai pemerintahan daerah yaitu UU No. 23 Tahun 2014, urusan-urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi semakin jelas. Apabila dana perimbangan yang menjadi sumber keuangan daerah seperti tercantum dalam UU No. 33 Tahun 2004 dikaitkan dengan

---

<sup>54</sup> Bohari Alam, Hukum Anggaran Daerah, Rajawali Press, Hal 80

urusan-urusan pemerintahan dalam UU No. 23 Tahun 2014, maka dapat diketahui bahwa urusan-urusan pemerintahan daerah yang didanai oleh salah satu jenis dana perimbangan yaitu dana alokasi umum ialah diantaranya urusan pemerintahan konkuren baik itu urusan wajib maupun pilihan seperti urusan di bidang pendidikan, kesehatan, tenaga kerja, pertanahan, dan urusan-urusan lainnya yang diserahkan ke daerah, dimana urusan-urusan tersebut menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Sekalipun dengan dibentuknya UU No. 23 Tahun 2014 besarnya kewenangan yang diserahkan kepada daerah terkait dengan penyerahan sumber-sumber keuangan oleh pemerintah pusat kepada daerah yang tercermin dalam UU No. 33 Tahun 2004.

Salah satu bentuk hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yaitu pinjaman daerah. Dalam hal membiayai kebutuhan Daerah berkaitan dengan penyediaan prasarana yang dapat menghasilkan Daerah dapat melakukan pinjaman baik dari dalam negeri (Pemerintah Pusat dan Lembaga Keuangan) maupun dari luar negeri dengan persetujuan dan melalui Pusat. Sumber pinjaman bisa berasal dari sumber di luar keuangan negara, yaitu jika pinjaman berasal dari lembaga swasta atau masyarakat langsung.

### **C. Kebijakan Pinjaman Daerah di Era Otonomi Daerah**

Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945 merupakan hukum tertinggi dan instrument utama bagi pemerintah Indonesia, Undang-undang Dasar (UUD) 1945 ini telah menuntut proses perubahan

berbagai lembaga pemerintahan dan menjadi dasar bagi stabilitas politik, kebebasan hak asasi manusia, pertumbuhan ekonomi dan kemajuan sosial.

Para penyelenggaraan pemerintah daerah yang merupakan bagian dari sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia yang juga membantu mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan kesejahteraan sosial melalui pembangunan daerah. Asas otonomi dan tugas pembangunan secara yuridis formal tercantum dalam pasal 18 UUD 1945<sup>55</sup> :

- a) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-undang
- b) Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan
- c) Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum
- d) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis

---

<sup>55</sup> Dr. I. Nyoman Sumaryadi, "Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah", Citra Utama, Hal 30

- e) Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat
- f) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan
- g) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah, maka penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah. Daerah harus memiliki hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa :kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber

pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan demikian, hubungan keuangan pusat-daerah menyangkut pembagian kekuasaan dalam pemerintahan, dan hak mengambil keputusan mengenai anggaran pemerintah (bagaimana memperoleh dan membelanjakannya). Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mengatur bagaimana caranya sejumlah dana dibagi diantara berbagai tingkat pemerintah, serta bagaimana caranya mencari sumber-sumber pembiayaan daerah untuk menunjang kegiatan-kegiatan sektor publiknya<sup>56</sup>.

Ada beberapa model hubungan keuangan pusat dan daerah yang dapat digunakan, yaitu<sup>57</sup>:

- a) By Percentage : distribusi penerimaan ke daerah didasarkan pada persentase tertentu, seperti ditetapkan pada pajak bumi dan bangunan, royalti/license fee di bidang kehutanan dan pertambangan diberikan sebagai hasilnya kepada daerah dengan berdasarkan persentase tertentu
- b) By Origin : distribusi penerimaan ke daerah didasarkan pada/menurut asal sumber penerimaan
- c) By Formula : distribusi penerimaan kepada daerah didasarkan pada suatu formula tertentu atau mempertimbangkan faktor tertentu, seperti : jumlah penduduk, luas wilayah, panjang jalan yang harus dipelihara daerah.

---

<sup>56</sup> Ibid. Hal 35

<sup>57</sup> Ibid. Hal 37

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah harus mempunyai sumber-sumber keuangan yang memadai untuk membiayai penyelenggaraan otonominya. Kapasitas keuangan pemerintah daerah akan menentukan kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsinya seperti melaksanakan fungsi pelayanan masyarakat (public service function), melaksanakan fungsi pembangunan (development function) dan perlindungan masyarakat (protective function).

Untuk melaksanakan reformasi manajemen keuangan negara baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah diperlukan landasan hukum yang memadai dan andal. Produk hukum yang mendasari pengelolaan keuangan negara/daerah yaitu:

a) UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara antara lain menetapkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara. Hal ini mengingat, bahwa APBD juga merupakan bagian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Selanjutnya pasal 12 ayat (3) Undang-undang No.17 Tahun 2003 tersebut memberikan suatu petunjuk yang jelas, bahwa pengelolaan keuangan defisit dimungkinkan, sejauh ada kejelasan dari mana sumber-sumber pembiayaan defisit tersebut dan dengan jumlah deficit tertentu. Dalam hal APBD

diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup deficit tersebut dalam peraturan daerah tentang APBD<sup>58</sup>.

Penjelasan Pasal 17 ayat (3) Undang-undang No.17 Tahun 2003 menyatakan bahwa defisit APBD dapat dibiayai dari beberapa sumber, yaitu : (1) sisa lebih perhitungan Anggaran (SILPA) tahun sebelumnya, (2) pencairan dana cadangan, (3) hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, (4) penerimaan kembali pemberian pinjaman, dan (5) penerimaan pinjaman. Batasan yang dinyatakan dalam penjelasan Pasal 17 ayat (3) ini bukan merupakan suatu batasan yang didasarkan atas teori tertentu, karena defisit sebesar 3% terhadap suatu *output*, tentu saja sangat tergantung dari mana sumber-sumber pembiayaan defisit tersebut akan diperoleh dan sudah seberapa kronisnya kondisi pinjaman daerah yang bersangkutan. Bagi suatu daerah yang telah memiliki tumpukan pinjaman, batasan sebesar 3% sudah sangat tinggi, apalagi bila kemudian sumber pembiayaan defisit tersebut akan diperoleh lagi melalui pinjaman yang baru. Begitu pula halnya bagi daerah yang relatif tidak memiliki tumpukan pinjaman, dan memiliki kemampuan pengembalian pinjaman yang cukup besar, maka batasan sebesar 3% tersebut tetap menjadi suatu masalah, karena akan mengurangi

---

<sup>58</sup>TIM RIA PKD DJPK Departemen Keuangan Republik Indonesia, PMK No.123/PMK.07/2008 tentang Batas Maksimal Defisit APBD Masing-masing Daerah, dan Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah Tahun Anggaran 2009.,(Jurnal Departemen Keuangan).

kemampuan ekspansi pembangunan daerah termasuk kemampuan dalam penyediaan barang dan jasa publik bagi masyarakat.

Mengingat bahwa dalam pengaturan negara, persoalan defisit ini menjadi sangat krusial pada tingkat nasional, dan menyadari bahwa akumulasi defisit APBD ini dapat memberikan implikasi secara nasional, khususnya bila deficit tersebut dibiayai melalui pinjaman daerah, maka pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit APBN dan APBD untuk sedikit mengoreksi Undang-undang Keuangan Negara, sehingga dimaksud dengan defisit APBD adalah setelah memperhitungkan defisit APBN. Dengan demikian batas maksimal 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB) adalah Jumlah Kumulatif Defisit APBN dan APBD. Penetapan PP Nomor 23 Tahun 2003 ini adalah dalam rangka prinsip pengelolaan fiskal yang hati-hati berkesinambungan<sup>59</sup>.

Dalam rangka menjaga kesinambungan fiskal tersebut, Pemerintah perlu melakukan pengendalian terhadap jumlah kumulatif defisit APBN dan APBD, serta jumlah kumulatif pinjaman Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah agar tidak menimbulkan beban yang berat bagi keuangan negara.

---

<sup>59</sup> Ibid. hal 5

- b) UU Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan negara  
Didalam Ruang lingkup UU no. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara membahas tentang, yaitu: a. pelaksanaan pendapatan dan belanja negara; b. pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah; c. pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara; d. pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah; e. pengelolaan kas; f. pengelolaan piutang dan utang negara/daerah; g. pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah; h. penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah; i. penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD; j. penyelesaian kerugian negara/daerah; k. pengelolaan Badan Layanan Umum; l. perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD
- c) UU Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- d) UU Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah  
Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengatur juga mengenai defisit anggaran dan pinjaman daerah. Dalam pasal 49 UU Nomor 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa batas maksimal kumulatif pinjaman pemerintah dan pemerintah

daerah tidak melebihi 60% dari PDB tahun yang bersangkutan. Sedangkan dalam pasal 83 Undang-undang yang sama disebutkan bahwa jumlah kumulatif defisit APBN dan APBD tidak melebihi 3% dari PDB yang bersangkutan. Menteri Keuangan dalam Undang-undang tersebut diamanatkan untuk menetapkan batas maksimal jumlah kumulatif defisit APBN dan APBD dan batas maksimal kumulatif pinjaman daerah setiap tahun anggaran pada bulan Agustus untuk tahun anggaran berikutnya. Penetapan batas maksimal ini juga untuk menjaga kesinambungan fiskal dimana pemerintah perlu mempertimbangkan defisit secara keseluruhan baik dari APBN maupun APBD, sehingga diharapkan pengelolaan keuangan negara bisa lebih baik.

Konsep dasar pinjaman daerah dalam PP 54 Tahun 2005 dan PP 30 Tahun 2011 pada prinsipnya diturunkan dari UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam UU tersebut disebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, untuk memberikan alternative sumber pembiayaan bagi pemerintah daerah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup>. Ibid. hal 7

### **BAB III**

## **KEBIJAKAN PEMBERIAN PINJAMAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 30 TAHUN 2011**

### **A. Pengaturan Pinjaman Daerah**

Peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan pinjaman daerah adalah Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah yang merupakan pengganti dari PP 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah. Namun PP No. 30 Tahun 2011 ini merupakan penjabaran dari beberapa peraturan perundang-undangan<sup>61</sup>, yaitu : pertama, pasal 5 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indoneia Tahun 1945, yang mengamanatkan kepada Presiden guna menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang; kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; dan ketiga, Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Terkait dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya tentang pinjaman daerah. Sedangkan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah

---

<sup>61</sup> [www.google.com](http://www.google.com). Search Pengelolaan Keuangan Daerah yang ditulis melalui blog. Drs. Dadang solihin, M.A, Dir. Evaluasi Kerja Pembangunan Daerah Bappenas

Daerah, cukup banyak memberikan pengaturan mengenai pinjaman daerah, terutama terkait dengan hal-hal sebagai berikut : 1). Sumber-sumber pinjaman daerah, 2) jenis dan penggunaan pinjaman daerah, 3) Persyaratan dan Prosedur Pinjaman Daerah, 4) Penggunaan Pinjaman Daerah, 5) Pembayaran Kembali Pinjaman, dan 6) Pelaporan Pinjaman Daerah yang diuraikan sebagai berikut <sup>62</sup>:

### **1) Sumber Pinjaman Daerah**

Ada beberapa sumber pinjaman dalam negeri dan luar negeri

#### **a) Pinjaman Dalam Negeri**

##### **(1) Pemerintah Pusat;**

Ketentuan-ketentuan mengenai pinjaman yang bersumber dari pemerintah pusat seperti jenis jangka waktu pinjaman, masa tenggang, tingkat bunga, cara perhitungan dan cara pembayaran bunga, pengadministrasian dan penyaluran dana pinjaman, ditetapkan oleh menteri keuangan;

##### **(2) Lembaga Keuangan Bank;**

Pelaksanaan pinjaman daerah yang bersumber dari lembaga keuangan bank mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

##### **(3) Lembaga Keuangan Bukan Bank**

Pelaksanaan pinjaman daerah yang bersumber dari lembaga keuangan bukan bank mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>62</sup>Trilaksono Nugroho, "PROSPEK PEMANFAATAN PINJAMAN DAERAH, Yang diakses melalui internet tanggal 1 Agustus 2015

## (4) Masyarakat

Pinjaman daerah kepada masyarakat dilakukan melalui penerbitan obligasi. Pelaksanaan penerbitan dan pembayaran obligasi daerah mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

## (5) Sumber Lainnya

Pinjaman daerah selain sumber-sumber tersebut butir (1) sampai dengan butir (4) diatas, misalnya pinjaman daerah dari pemerintah daerah lainnya.

Sedangkan pinjaman luar negeri, dapat dilakukan melalui:

(1) Pinjaman Bilateral; dan

(2) Pinjaman Multilateral.

## 2) Jenis dan Penggunaan Pinjaman Daerah

Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pasal 52 menyatakan bahwa Jenis dan Jangka Waktu Pinjaman dan Pasal 53 tentang Penggunaan Pinjaman, Jenis dan Kegunaan Pinjaman terbagi menjadi tiga macam, yaitu :

### a) Pinjaman Jangka Pendek

Pinjaman jangka pendek merupakan pinjaman daerah dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun anggaran, dengan kisi-kisi:

(1) Kewajiban pembayaran kembali pinjaman jangka pendek yang meliputi pokok pinjaman, bunga, dan/atau

kewajibannya lainnya seluruh harus dilunasi dalam tahun anggaran yang berkenaan;

(2) Pinjaman Jangka pendek bersumber dari:

- (a) Pemerintah Daerah lain;
- (b) Lembaga Keuangan Bank;
- (c) Lembaga Keuangan Bukan Bank.

b) Pinjaman Jangka Menengah

Pinjaman Jangka Menengah merupakan pinjaman daerah dalam jangka waktu lebih dari 1(satu) tahun anggaran, dengan kisi-kisi :

(1) Kewajiban pembayaran kembali pinjaman jangka menengah

yang meliputi pokok pinjaman, bunga, dan/atau kewajiban lainnya seluruhnya harus dilunasi dalam kurun waktu yang tidak melebihi sisa masa jabatan gubernur, bupati, atau walikota yang bersangkutan;

(2) Pinjaman jangka menengah bersumber dari :

- (a) Pemerintah
- (b) Pemerintah Daerah lain
- (c) Lembaga Keuangan Bank
- (d) Lembaga Keuangan Bukan Bank

(3) Pinjaman Jangka Menengah digunakan untuk membiayai pelayanan publik yang tidak menghasilkan penerimaan

c) Pinjaman Jangka Panjang

Pinjaman jangka panjang merupakan pinjaman daerah dalam jangka waktu lebih dari 1(satu) tahun anggaran, dengan kisi-kisi :

- (1) Kewajiban pembayaran kembali pinjaman jangka panjang yang meliputi pokok pinjaman, bunga, dan/atau kewajiban lain seluruhnya harus dilunasi pada tahun anggaran berikutnya sesuai dengan persyaratan perjanjian pinjaman yang bersangkutan
- (2) Pinjaman jangka

### 3) Persyaratan dan Prosedur Pinjaman Daerah

Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Pasal 54 tentang Persyaratan Pinjaman, dalam melakukan pinjaman, daerah wajib memenuhi persyaratan :

- a) Jumlah sisa pinjaman daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya
- b) Rasio Kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman ditetapkan oleh Pemerintah
- c) Tidak mempunyai tunggakan atas pengembalian pinjaman yang berasal dari pemerintah

Di Indonesia, *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) atau rasio kemampuan membayar kembali pinjaman digunakan untuk menentukan batas maksimal pinjaman jangka panjang. Semakin besar DSCR suatu daerah maka semakin bagus pula keadaan keuangan daerah<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Ibid

Sedangkan dalam PP Nomor 30 Tahun 2011 Pasal 15 tentang Persyaratan Pinjaman yang menyatakan bahwa dalam melakukan pinjaman daerah, pemerintah daerah wajib memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- (1) Jumlah sisa Pinjaman daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya
- (2) memenuhi ketentuan rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman yang ditetapkan oleh Pemerintah; dan
- (3) persyaratan lainnya yang ditetapkan oleh calon pemberi pinjaman.

Selain memenuhi persyaratan dalam hal Pinjaman Daerah diajukan kepada Pemerintah, Pemerintah Daerah juga wajib memenuhi persyaratan tidak mempunyai tunggakan atas pengembalian pinjaman yang bersumber dari Pemerintah.

Prosedur pinjaman daerah menurut Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Pasal 56 tentang Prosedur Pinjaman Daerah, yaitu :

- a) Pemerintah dapat memberikan pinjaman kepada pemerintah daerah yang dananya berasal dari luar negeri
- b) Pinjaman kepada pemerintah daerah dilakukan melalui perjanjian penerusan pinjaman kepada pemerintah daerah

- c) Perjanjian penerusan pinjaman dilakukan antara Menteri Keuangan dan Kepala Daerah. Perjanjian penerusan pinjaman dapat dinyatakan dalam mata uang rupiah atau mata uang asing.

#### **4) Penggunaan Pinjaman Daerah**

- a) Pinjaman Jangka Pendek, hanya dipergunakan untuk menutup kekurangan arus kas pada tahun anggaran yang bersangkutan;
- b) Pinjaman jangka menengah dipergunakan, untuk membiayai penyediaan layanan umum yang tidak menghasilkan penerimaan;
- c) Pinjaman jangka panjang dipergunakan untuk membiayai investasi yang menghasilkan penerimaan.

(1) Pinjaman jangka panjang yang bersumber dari pemerintah, pemerintah daerah lain, lembaga keuangan bank, dan lembaga keuangan bukan bank digunakan untuk membiayai kegiatan investasi prasarana dan/atau sarana dalam rangka penyediaan pelayanan publik yang :

- (a) Menghasilkan penerimaan langsung berupa pendapatan bagi APBD yang berkaitan dengan pembangunan prasarana dan sarana tersebut;
- (b) Menghasilkan penerimaan tidak langsung berupa penghematan terhadap belanja APBD yang seharusnya dikeluarkan apabila kegiatan tersebut tidak dilaksanakan; dan/atau
- (c) Memberikan manfaat ekonomi dan sosial

- (2) Pinjaman jangka panjang yang bersumber dari masyarakat digunakan untuk membiayai kegiatan investasi prasarana dan/atau sarana dalam rangka penyediaan pelayanan publik yang menghasilkan penerimaan bagi APBD yang diperoleh dari pungutan atas penggunaan prasarana dan/atau sarana tersebut.

**e. Pembayaran Kembali Pinjaman**

- a) Seluruh kewajiban pinjaman daerah yang jatuh tempo wajib dianggarkan dalam APBD tahun anggaran yang bersangkutan;
- b) Dalam hal daerah tidak memenuhi kewajiban membayar pinjamannya kepada Pemerintah, kewajiban membayar pinjaman tersebut diperhitungkan dengan DAU dan/atau Dana Bagi Hasil yang menjadi hak daerah tersebut

**f. Pelaporan Pinjaman**

- a) Pemerintah daerah wajib melaporkan posisi kumulatif pinjaman dan kewajiban pinjaman kepada Pemerintah setiap semester dalam tahun anggaran berjalan;
- b) Dalam hal daerah tidak menyampaikan laporan, Pemerintah dapat menunda penyaluran Dana Perimbangan

## **B. Kerangka Pinjaman Daerah Dalam Penyusunan APBD**

Pinjaman daerah sebagai salah satu sumber penerimaan pembiayaan merupakan bagian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Oleh sebab itu dalam hal pemerintah daerah akan melakukan pinjaman daerah, perlu memperhatikan siklus APBD<sup>64</sup>, sebagai berikut :

### **1. Perencanaan dan Penganggaran**

Pada tahap perencanaan dan penyusunan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Terkait dengan masalah tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat. Selain itu, harus disadari adanya masalah yang cukup berbahaya jika anggaran pendapatan diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang anggaran pengeluaran.

### **2. Pelaksanaan dan Penatausahaan**

#### **- Pelaksanaan**

Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan daerah dikelola dalam APBD. Pelaksanaan APBD meliputi pelaksanaan anggaran pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Penjelasan berikut ini didasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Pengeluaran dapat dilakukan jika dalam keadaan darurat, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan

---

<sup>64</sup> Penjelasan PP 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

perubahan APBD dan/atau disampaikan dalam laporan realisasi anggaran. Kriteria keadaan darurat ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan Anggaran oleh Kepala SKPD dilaksanakan setelah Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD (DPA-SKPD) ditetapkan oleh PPKD dengan persetujuan Sekretaris Daerah. Proses penetapan DPA-SKPD adalah sebagai berikut. APBD ditetapkan, memberitahukan kepada semua kepala SKPD agar menyusun rancangan DPA-SKPD.

Setiap SKPD yang mempunyai tugas memungut dan/atau menerima pendapatan daerah wajib melaksanakan pemungutan dan/atau penerimaan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Penerimaan SKPD dilarang digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan. Penerimaan SKPD berupa uang atau cek harus disetor ke rekening kas umum daerah paling lama 1(satu) hari kerja oleh Bendahara Penerimaan dengan didukung oleh bukti yang lengkap.

Semua penerimaan daerah dilakukan melalui rekening kas umum daerah. SKPD dilarang melakukan pungutan selain dari yang ditetapkan dalam peraturan daerah. SKPD yang mempunyai tugas memungut dan/atau menerima dan/atau kegiatannya berdampak pada penerimaan daerah wajib mengintensifkan pemungutan dan penerimaan tersebut.

Semua penerimaan daerah apabila berbentuk uang harus segera disetor ke kas umum daerah dan berbentuk barang menjadi milik/asset daerah yang dicatat sebagai inventaris daerah. Pengembalian atas kelebihan pajak, retribusi, pengembalian tuntutan ganti rugi dan sejenisnya dilakukan dengan membebankan pada rekening penerimaan yang bersangkutan untuk pengembalian penerimaan yang terjadi dalam tahun yang sama. Untuk pengembalian kelebihan penerimaan yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya dibebankan pada rekening belanja tidak terduga. Jumlah belanja yang dianggarkan dalam APBD merupakan batas tertinggi untuk setiap pengeluaran belanja. Pengeluaran tidak dapat dibebankan pada anggaran belanja jika untuk pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dalam APBD. Setiap SKPD dilarang melakukan pengeluaran atas beban anggaran daerah untuk tujuan lain dari yang telah ditetapkan dalam APBD. Pengeluaran belanja daerah menggunakan prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap pengeluaran harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah mengenai hak yang diperoleh oleh pihak yang menagih. Pengeluaran kas yang mengakibatkan beban APBD tidak dapat dilakukan sebelum rancangan peraturan daerah tentang APBD ditetapkan dan ditempatkan dalam lembaran daerah. Pengeluaran kas tersebut tidak termasuk belanja yang bersifat mengikat dan belanja yang bersifat wajib.

Pembayaran atas beban APBD dapat dilakukan berdasarkan Surat Penyediaan Dana (SPD), atau Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD (DPA-SKPD), atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD. Khusus untuk biaya pegawai diatur bahwa gaji pegawai negeri sipil daerah dibebankan dalam APBD. Pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada pegawai negeri sipil daerah berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Pengelolaan anggaran pembiayaan daerah dilakukan oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD). Semua penerimaan dan pengeluaran pembiayaan daerah dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah.

Untuk pencairan dana cadangan, pemindahbukuan dari rekening dana cadangan ke Rekening Kas Umum Daerah dilakukan berdasarkan rencana pelaksanaan kegiatan, setelah jumlah dana cadangan yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan yang berkenaan mencukupi. Pemindahbukuan tersebut paling tinggi sejumlah pagu dana cadangan yang akan digunakan untuk mendanai pelaksanaan kegiatan dalam tahun anggaran berkenaan sesuai dengan yang ditetapkan dalam peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan. Pemindahbukuan dari rekening dana cadangan ke

rekening kas umum daerah tersebut dilakukan dengan surat perintah pemindahbukuan oleh kuasa BUD atas persetujuan PPKD.

Penjualan kekayaan milik daerah yang dipisahkan dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Pencatatan penerimaan atas penjualan kekayaan daerah didasarkan pada bukti penerimaan yang sah. Penerimaan pinjaman daerah didasarkan pada jumlah pinjaman yang akan diterima dalam tahun anggaran yang bersangkutan sesuai dengan yang ditetapkan dalam perjanjian pinjaman berkenaan. Penerimaan pinjaman dalam bentuk mata uang asing dibukukan dalam nilai rupiah. Penerimaan kembali pemberian pinjaman daerah didasarkan pada perjanjian pemberian pinjaman daerah sebelumnya, untuk kesesuaian pengembalian pokok pinjaman dan kewajiban lainnya yang menjadi tanggungan pihak peminjam.

Pelaksanaan pengeluaran pembiayaan mencakup pelaksanaan pembentukan dana cadangan, penyertaan modal, pembayaran pokok utang, dan pemberian pinjaman daerah. Jumlah pendapatan daerah yang disisihkan untuk pembentukan dana cadangan dalam tahun anggaran bersangkutan sesuai dengan jumlah yang ditetapkan dalam peraturan daerah. Pemindahbukuan jumlah pendapatan daerah yang disisihkan yang ditransfer dari rekening kas umum daerah ke rekening dana cadangan dilakukan dengan surat perintah pemindahbukuan oleh kuasa BUD atas persetujuan PPKD.

- **Penatausahaan**

Pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran, bendahara penerimaan, bendahara pengeluaran dan orang atau badan yang menerima atau menguasai uang/barang/kekayaan daerah wajib menyelenggarakan penatausahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penerimaan daerah disetor ke rekening kas umum daerah pada bank pemerintah yang ditunjuk dan dianggap sah setelah kuasa BUD menerima nota kredit.

Bendahara penerimaan wajib menyelenggarakan penatausahaan terhadap seluruh penerimaan dan penyetoran atas penerimaan yang menjadi tanggung jawabnya. Bendahara penerimaan pada SKPD wajib mempertanggungjawabkan secara administratif atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan kepada pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran melalui PPK-SKPD paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya. Disamping pertanggungjawaban secara administratif, Bendahara penerimaan pada SKPD wajib mempertanggung jawabkan secara fungsional atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan kepada PPKD selaku BUD paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya.

### 3. Pertanggungjawaban

Pengaturan bidang akuntansi dan pelaporan dilakukan dalam rangka untuk menguatkan pilar akuntabilitas dan transparansi. Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan, pemerintah daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban berupa (1) Laporan Realisasi Anggaran, (2) Neraca, (3) Laporan Arus Kas, dan (4) Catatan atas Laporan Keuangan. Laporan keuangan dimaksud disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Sebelum dilaporkan kepada masyarakat melalui DPRD, laporan keuangan perlu diperiksa terlebih dahulu oleh BPK.

Fungsi pemeriksaan merupakan salah satu fungsi manajemen sehingga tidak dapat dipisahkan dari manajemen keuangan daerah. Berkaitan dengan pemeriksaan telah dikeluarkan UU Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Terdapat dua jenis pemeriksaan yang dilaksanakan terhadap pengelolaan keuangan negara, yaitu pemeriksaan intern dan pemeriksaan ekstern.

Pemeriksaan atas pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan sejalan dengan amandemen IV UUD 1945. Berdasarkan UUD 1945, pemeriksaan atas laporan keuangan dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Dengan demikian BPK RI akan melaksanakan pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah.

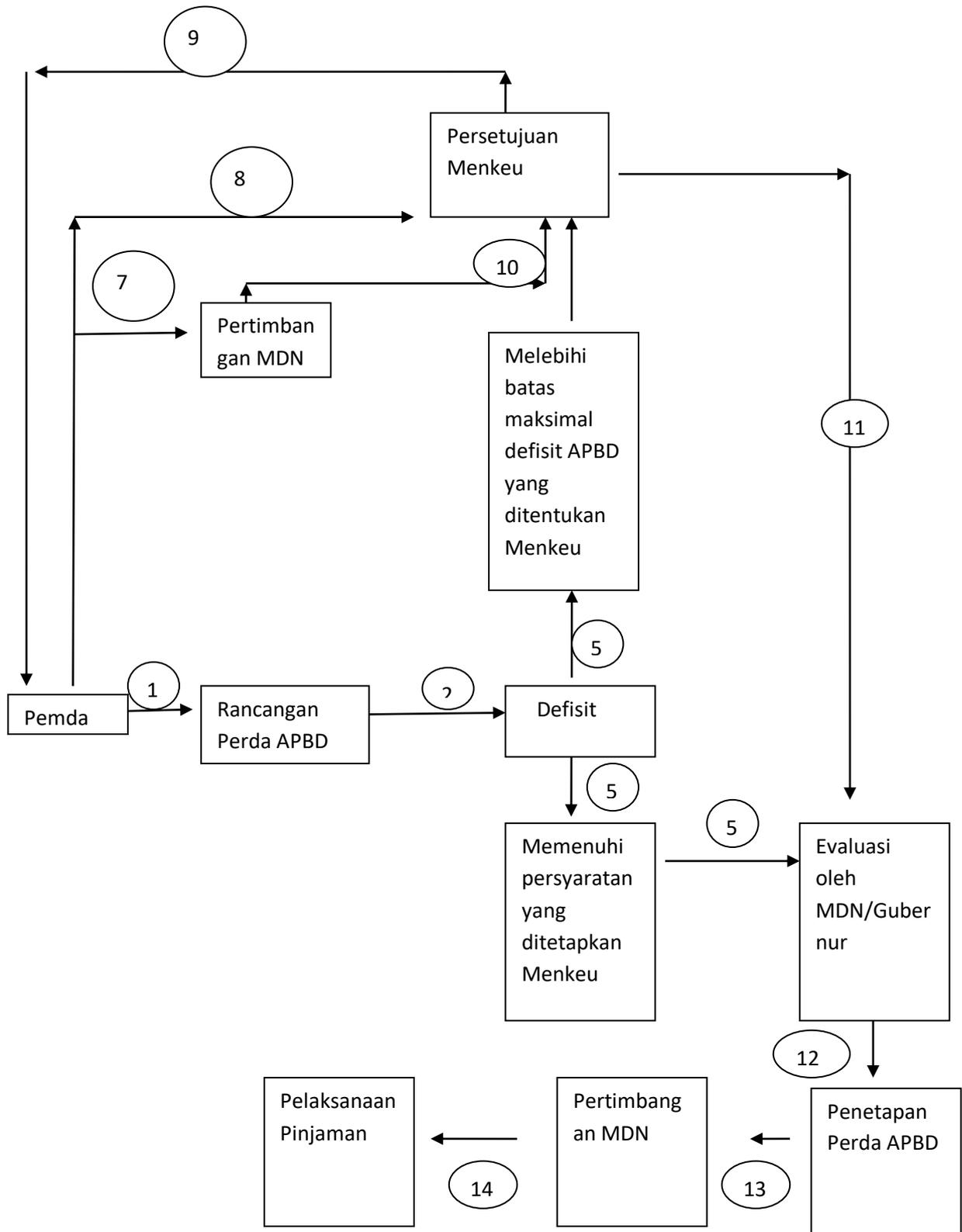
Dalam rangka pelaksanaan pemeriksaan keuangan ini, BPK sebagai auditor yang independen akan melaksanakan audit sesuai dengan

standar audit yang berlaku dan akan memberikan pendapat atas kewajaran laporan keuangan. Kewajaran atas laporan keuangan pemerintah ini diukur dari kesesuaiannya terhadap standar akuntansi pemerintahan. Selain pemeriksaan ekstern oleh BPK, juga dapat dilakukan pemeriksaan intern. Pemeriksaan ini pada pemerintah daerah dilaksanakan oleh Badan Pengawasan Daerah.

Oleh karena itu dengan spirit sinkronisasi dan sinergitas terhadap berbagai undang-undang tersebut diatas, maka pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam peraturan pemerintah ini bersifat umum dan lebih menekankan kepada hal yang bersifat prinsip, norma, asas, landasan umum dalam penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

Sementara itu sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah secara rinci ditetapkan oleh masing-masing daerah. Kebhinekaan dimungkinkan terjadi sepanjang hal tersebut masih sejalan atau tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah ini. Dengan upaya tersebut, diharapkan daerah didorong untuk lebih tanggap, kreatif dan mampu mengambil inisiatif dalam perbaikan dan pemutakhiran sistem dan prosedurnya serta meninjau kembali sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan memaksimalkan efisiensi tersebut berdasarkan keadaan, kebutuhan dan kemampuan setempat. Dalam kerangka otonomi, Pemerintah Daerah dapat mengadopsi sistem yang disarankan oleh pemerintah sesuai dengan kebutuhan dan kondisinya, dengan tetap memperhatikan standar dan pedoman yang ditetapkan.

Diagram Pinjaman Daerah Kaitan dengan Penyusunan Peraturan Daerah tentang APBD



Keterangan<sup>65</sup>:

1. Pemerintah Daerah menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD
2. Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD diperkirakan defisit dan tidak cukup ditutup SILPA serta pencairan dana cadangan, sehingga perlu melakukan pinjaman daerah
3. Defisit APBD memenuhi persyaratan sebagaimana diatur oleh Menteri Keuangan
4. Untuk Rancangan Perda APBD Provinsi, sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Daerah, terlebih dahulu disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi. Sedangkan untuk Rancangan Perda APBD Kabupaten/Kota disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi
5. Dalam hal defisit APBD diperkirakan melebihi batas maksimal sebagaimana diatur oleh Menteri Keuangan, maka sebelum disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi, harus mendapat persetujuan Menteri Keuangan setelah mendapat pertimbangan Menteri Dalam Negeri
6. Berkaitan butir 5, Pemda mengajukan usul pertimbangan kepada Menteri dalam Negeri apabila tidak melebihi batas maksimal defisit.

---

<sup>65</sup> Hasil Wawancara dengan kasubdit Pinjaman Daerah Direktorat Jenderal Keuangan Daerah

## C. Implementasi Kebijakan Pemberian Pinjaman Daerah

### 1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab, menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian<sup>66</sup>.

Implementasi kebijakan menurut Grindle<sup>67</sup> berpendapat bahwa implementasi kebijaksanaan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. oleh karena itu dapat dikatakan bahwa implementasi kebijaksanaan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijaksanaan.

---

<sup>66</sup> Kumoroto., "Desentralisasi Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004, Kencana Predana Media Group, Hal 45

<sup>67</sup> Ibid. Hal 47

Dalam kaitannya dengan konsep implementasi wahab secara jelas menyimpulkan “implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, pemerintah eksekutif atau dekrit presiden). Bahkan daniel a mazmanian dan paul a sabatier di dalam buku yang sama menyatakan bahwa : memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Menurut anderson dampak kebijakan memiliki beberapa dimensi, yaitu<sup>68</sup>:

- a. dampak kebijakan yang diharapkan (*intended consequences*) atau tidak diharapkan (*unintended consequences*) baik pada problemnya maupun pada masyarakat.
- b. limbah kebijakan terhadap situasi atau orang-orang (kelompok) yang bukan menjadi sasaran/tujuan utama dari kebijakan tersebut, biasanya disebut “*externalities*”.
- c. dampak kebijakan dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang atau kondisi yang akan datang.

---

<sup>68</sup> Islamy & M.Irvan, Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara, Bumi Aksara, Hal 56

## 2. Implementasi Kebijakan Pemberian Pinjaman daerah

Kebijakan baru dari pemerintah republik Indonesia yang “mereformasi” berbagai hal, termasuk pengelolaan keuangan daerah. Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah pusat sesuai dengan urusan pemerintah pusat yang diserahkan, kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan perimbangan lainnya, hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan<sup>69</sup>.

Sumber pendanaan dalam APBD dapat dialokasikan untuk mendanai pelaksanaan urusan wajib dan urusan pilihan dalam bentuk program dan kegiatan yang terkait dengan peningkatan pelayanan publik, penciptaan lapangan kerja, pengentasan kemiskinan, peningkatan kualitas lingkungan, dan pertumbuhan ekonomi daerah.

Implikasi dari kebijakan tersebut, kebutuhan terhadap dana untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi yang telah menjadi kewenangan daerah juga meningkat. Karena itu, pemerintah pusat melaksanakan kebijakan desentralisasi fiskal melalui perimbangan keuangan antara pusat dan daerah sesuai dengan asas *money follows*

---

<sup>69</sup> Devas, ” Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia”, UI Press, Jakarta, Hal.67

*function* sebagai upaya untuk mendukung pembiayaan berbagai urusan dan kewenangan yang telah dilimpahkan kepada daerah<sup>70</sup>.

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan; potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangan<sup>71</sup>.

Pinjaman Daerah merupakan salah satu sumber pembiayaan yang bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Mengingat peranannya sebagai salah satu sumber pembiayaan, Pemerintah Daerah dituntut mampu mengelola pinjaman berdasarkan kriteria, persyaratan dan mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi kondisi keuangan daerah yang bersangkutan serta stabilitas ekonomi dan moneter secara nasional.

Pinjaman daerah sebagaimana diatur dalam PP 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah, merupakan alternatif pendanaan APBD yang digunakan untuk menutup defisit APBD dan merupakan

---

<sup>70</sup>Soebagio, M, "Hukum Keuangan Negara RI", Rajawali Press, Cetakan II, Jakarta. Hal 56

<sup>71</sup>Soekarwo, Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah", Erlangga, Jakarta, Hal 80

inisiatif dalam rangka melaksanakan kewenangan pemerintah daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Karakter hukum dari surat perjanjian pinjaman antara daerah dengan pemberi pinjaman tersebut menunjukkan administrasi negara melakukan perbuatan hukum keperdataan (*Privaatrecht handeling*). Pemerintah daerah tersebut bertindak dalam kapasitas selaku pelaku hukum perdata (*civil actor*), yang bertanggungjawab secara keperdataan apabila terjadi perselisihan hukum dengan pemberi pinjaman. Namun, persyaratan-persyaratan hukum publik tetap menjadi landasan dalam melakukan aktivitas keperdataan dalam membuat perjanjian daerah tersebut.

**BAB IV**  
**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBERIAN PERTIMBANGAN**  
**PINJAMAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF PERATURAN PEMERINTAH**  
**NOMOR 30 TAHUN 2011**

**A. Data Usulan Daerah Yang Akan Melakukan Pinjaman Daerah Tahun 2013 dan 2014**

Pada dasarnya semua pembiayaan yang ada di daerah sudah ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan tetapi pemerintah daerah memiliki kebutuhan-kebutuhan lain di luar APBD tersebut dikarenakan terbatasnya APBD. Kebutuhan tersebut antara lain untuk pembiayaan layanan kesehatan masyarakat, dan peningkatan sarana prasarana umum. Oleh karena itu pemerintah daerah memerlukan dana tambahan untuk melaksanakan kegiatan tersebut dengan cara melakukan pinjaman. Pemerintah Daerah dapat melakukan pinjaman kepada Pemerintah Pusat, Lembaga Perbankan, Lembaga bukan bank, dan lain-lain. Akan tetapi sampai sekarang Pemerintah Pusat sangat membatasi untuk Pemerintah Daerah melakukan pinjaman<sup>72</sup>.

Dalam hal pemerintah daerah akan melakukan pinjaman daerah, harus memperhatikan pengaturan mengenai batas maksimal kumulatif defisit APBD. Pengaturan mengenai batas maksimal diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 Pasal 7 ayat 1 Menteri menetapkan Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Pemerintah Daerah secara keseluruhan pada

---

<sup>72</sup> Bachrul Elmi, "Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia", UI Press, Hal 38

bulan Agustus untuk Tahun Anggaran berikutnya. Batas maksimal defisit APBD dan batas maksimal kumulatif pinjaman daerah yang setiap tahun anggaran ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Didalam thesis saya, dapat disajikan data untuk Tahun Anggaran 2014 dan Tahun Anggaran 2013, yaitu :

- Pada Tahun Anggaran 2014 sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 125/PMK.07/2013 tentang Batas Maksimal Kumulatif Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Batas Maksimal Defisit Anggaran dan Belanja Daerah, dan Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah , dan Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah Tahun Anggaran 2014. Dalam PMK 125/PMK.07/2013 menyatakan bahwa untuk tahun anggaran 2014 ditetapkan sebesar 0,3% (Nol Koma Tiga Persen) dari Proyeksi PDB tahun anggaran 2014 dan
- Sedangkan untuk Tahun Anggaran 2013 diatur dalam PMK Nomor 137/PMK.07/2012 tentang Batas Maksimal Defisit Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dan Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah Tahun Anggaran 2013. Didalam Pasal 2 PMK Nomor 137/PMK.07/2012 menyatakan bahwa Batas Maksimal Kumulatif Defisit APBD Tahun Anggaran 2013 ditetapkan sebesar 0,5% dari proyeksi PDB tahun anggaran 2013

Pada prinsipnya, Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah untuk menutup defisit anggaran adalah sebesar 0,3 persen dari proyeksi Product Domestic Bruto (PDB) tidak terlampaui, dan pinjaman sudah dinyatakan efektif, untuk pinjaman yang bersumber dari Pemerintah Pusat, dan Rencana Pinjaman sudah mendapat Pertimbangan Menteri Dalam Negeri.

Pemerintah Daerah harus dapat mengelola pinjamannya dengan baik, dengan cara menyusun arus kas untuk pembiayaan pinjaman tersebut, memperhatikan resiko yang dapat ditimbulkan, dan juga pengalokasian pinjaman dengan baik. Pada saat ini pinjaman daerah dipergunakan untuk keperluan mendesak antara lain untuk peningkatan pelayanan kesehatan, dan juga pembangunan infrastruktur seperti jalan tol, dan juga pembangunan sarana transportasi, mengingat banyaknya Pemerintah Daerah yang telah berkembang dan maju

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 2011 terkait dengan 1).Persyaratan, 2). Pengajuan dan Penilaian Usulan Pinjaman Jangka Menengah dan Pinjaman Jangka Panjang, pasal-pasal terkait tersebut yaitu: Persyaratan umum bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan pinjaman adalah sebagai berikut:

- a) Jumlah sisa pinjaman daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya. Penerimaan umum APBD tahun sebelumnya adalah seluruh penerimaan APBD tidak termasuk Dana Alokasi Khusus, Dana Darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain yang kegunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu.
- b) Memenuhi ketentuan rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman yang ditetapkan oleh Pemerintah. Nilai rasio 5

kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman (Debt Service Coverage Ratio/DSCR) paling sedikit 2,5 (dua koma lima). DSCR dihitung dengan rumus sebagai berikut:

$$DSCR = \frac{PAD + BD + DAU}{Angsuran\ Pokok\ Pinjaman + Bunga + BL} \geq 2,5$$

Angsuran Pokok Pinjaman + Bunga + BL

DSCR : *Debt Service Coverage ratio*

PAD : Pendapatan Asli Daerah

BD : Bagian Daerah dari PBB,

BPHTB, Penerimaan Sumber Daya Alam serta Bagian Daerah Lainnya seperti PPh Perseorangan (Dana Bagi Hasil)

DAU : Dana Alokasi Umum

BW : Belanja Wajib yaitu belanja yang harus dipenuhi/tidak bisa dihindarkan dalam tahun anggaran yang bersangkutan

BL : Biaya Lainnya Yang Jatuh Tempo (Biaya komitmen, Biaya Bank dan Lain-lain yang jatuh tempo)

- c) Dalam hal Pinjaman Daerah diajukan kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah harus tidak mempunyai tunggakan atas pengembalian pinjaman yang bersumber dari Pemerintah.
- d) Khusus untuk Pinjaman Jangka Menengah dan Jangka Panjang wajib mendapatkan persetujuan dari DPRD

**Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah**

1. Sebelum mengajukan usulan Pinjaman Jangka Menengah atau Pinjaman Jangka Panjang kepada calon pemberi pinjaman, gubernur harus

menyampaikan rencana Pinjaman Jangka Menengah atau Pinjaman Jangka Panjang kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapat pertimbangan.

2. Sebelum mengajukan usulan Pinjaman Jangka Menengah atau Pinjaman Jangka Panjang kepada calon pemberi pinjaman, bupati atau walikota harus menyampaikan rencana Pinjaman Jangka Menengah atau Pinjaman Jangka Panjang kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pertimbangan dan tembusannya disampaikan kepada gubernur.
3. Penyampaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) paling sedikit melampirkan:
  - a) persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
  - b) salinan berita acara pelantikan gubernur, bupati, atau walikota;
  - c) pernyataan tidak mempunyai tunggakan atas pengembalian pinjaman yang berasal dari Pemerintah;
  - d) kerangka acuan kegiatan;
  - e) perhitungan tentang rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman;
  - f) Laporan Keuangan Pemerintah Daerah selama 3 (tiga) tahun terakhir;
  - g) Rancangan APBD tahun berkenaan;
  - h) Perbandingan sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya; dan

- i) Rencana keuangan pinjaman (4) Menteri Dalam Negeri memberikan pertimbangan kepada gubernur, bupati, atau walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) setelah berkoordinasi dengan Menteri.

Dari penjelasan tersebut diatas, dapat disampaikan rekapitulasi data daerah yang mendapat pertimbangan Menteri Dalam Negeri dan tidak dapat pertimbangan Menteri Dalam Negeri dari tahun 2013 dan 2014, yaitu :

- 1) Data Daerah yang Mendapat Pertimbangan Menteri Dalam Negeri Terkait Pinjaman Daerah, Defisit APBD dan Obligasi Daerah Tahun Anggaran 2013

NO	PROVINSI/ KABUPATEN/ KOTA	BERDASARKAN SURAT PERTIMBANGAN MENDAGRI	JUMLAH PINJAMAN	BATAS WAKTU PENGEBALIAN PINJAMAN DAERAH	BERAKHIRNYA MASA JABATAN KEPALA DAERAH	STATUS LAPORAN	KETERANGAN
1	2	3	4	5	6	7	
<b>DAERAH YANG MENDAPAT PERTIMBANGAN MENDAGRI UNTUK RENCANA PINJAMAN DAERAH</b>							
1.	Provinsi DKI Jakarta	050/2046/SJ, Tanggal 24 April 2013	\$ 24.556,5 juta	-	-	-	Penerusan Pinjaman Luar Negeri untuk pembiayaan penyelesaian Proyek MRT Jakarta Jalur Ultra-Selatan (Koridor Lebak Bulus Bundaran HI)
<b>DAERAH YANG TIDAK MENDAPAT PERTIMBANGAN MENDAGRI UNTUK RENCANA PINJAMAN DAERAH</b>							
1.	Kota Kendari		45.000.000.000,00				Tidak melampirkan persyaratan sebagaimana amanat PP 30 Tahun 2011 ttg Pinjaman Daerah
2.	Kabupaten Jaya Wijaya		80.000.000.000,-				Jangka waktu pengembalian pinjaman melebihi masa jabatan Kepala Daerah
<b>DAERAH YANG MENDAPAT PERTIMBANGAN MENDAGRI UNTUK DEFISIT APBD</b>							
1.	Kabupaten Kotawaringin Barat	903/016/Keuda, tanggal 7 Januari 2013					Diberikan pertimbangan defisit APBD kepada Menteri Keuangan dengan catatan

NO	PROVINSI/ KABUPATEN/ KOTA	BERDASARKAN SURAT PERTIMBANGAN MENDAGRI	JUMLAH PINJAMAN	BATAS WAKTU PENGEMBALIAN PINJAMAN DAERAH	BERAKHIRNYA MASA JABATAN KEPALA DAERAH	STATUS LAPORAN	KETERANGAN
							<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Bila defisit APBD sebesar Rp. 89.796.056.000,- akan ditutup sebagian dengan pinjaman daerah, perlu dipertimbangkan mengingat sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu (SILPA) dianggarkan sebesar Rp. 68.396.056.000,- dan penyertaan modal sebesar Rp. 8.600.000.000,-. Jumlah SILPA dan penyertaan modal tersebut sebesar Rp. 79.996.056.000,-, sementara rencana pinjaman daerah hanya sebesar Rp. 30.000.000.000,-.</li> </ul>

NO	PROVINSI/ KABUPATEN/ KOTA	BERDASARKAN SURAT PERTIMBANGAN MENDAGRI	JUMLAH PINJAMAN	BATAS WAKTU PENGEMBALIAN PINJAMAN DAERAH	BERAKHIRNYA MASA JABATAN KEPALA DAERAH	STATUS LAPORAN	KETERANGAN
<b>DAERAH YANG TIDAK MENDAPAT PERTIMBANGAN MENDAGRI UNTUK DEFISIT APBD</b>							
1.	Kabupaten Buru	580/471/Keuda, tanggal 19 Maret 2013					<p>Tidak diberikan pertimbangan defisit APBD karena Hasil LHP BPK memuat opini tidak cukup untuk BPK menyatakan pendapat dan BPK tidak menyatakan pendapat atas laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Buru Tahun 2011 sehingga tidak memenuhi ketentuan yang dipersyaratkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 137/PMK.07/2012 tentang Batas Maksimal Defisit APBD dan Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah Tahun Anggaran 2013</p>

## 2) Data Daerah Yang Mendapat Pertimbangan Menteri Dalam Negeri Terkait Pinjaman Daerah Tahun Anggaran 2014

NO	PROVINSI/ KABUPATEN/ KOTA	BERDASARKAN SURAT PERTIMBANGAN MENDAGRI	JUMLAH PINJAMAN	BATAS WAKTU PENGEMBALIAN PINJAMAN DAERAH	BERAKHIRNYA MASA JABATAN KEPALA DAERAH	STATUS LAPORAN	KETERANGAN
1	2	3	4	5	6	7	
<b>DAERAH YANG MENDAPAT PERTIMBANGAN MENDAGRI UNTUK RENCANA PINJAMAN DAERAH</b>							
1.	Kabupaten Landak		Rp. 30.000.000.000,-	2015	Agustus 2011 s.d Agustus 2016		<p>Penarikan pinjaman di tahun 2014 Digunakan untuk</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Pembangunan jalan</li> <li>&gt; Peningkatan jalan</li> <li>&gt; pembangunan embung penampungan air bersih</li> </ul>
2.	Kabupaten Lombok Barat		Rp. 100.000.000.000,-	Maret 2019	Apri 2014 s.d April 2019		<p>Penarikan pinjaman di tahun 2015</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; pembangunan infrastruktur jalan;</li> <li>&gt; pembangunan infrastruktur perdagangan dan perekonomian; dan</li> <li>&gt; pembangunan Infrastruktur destinasi pariwisata</li> </ul>

NO	PROVINSI/ KABUPATEN/ KOTA	BERDASARKAN SURAT PERTIMBANGAN MENDAGRI	JUMLAH PINJAMAN	BATAS WAKTU PENGEMBALIAN PINJAMAN DAERAH	BERAKHIRNYA MASA JABATAN KEPALA DAERAH	STATUS LAPORAN	KETERANGAN
<b>DAERAH YANG TIDAK MENDAPAT PERTIMBANGAN MENDAGRI UNTUK RENCANA PINJAMAN DAERAH</b>							
1.	Kabupaten Dharmasraya		Rp. 24.000.000.000,-				Rencana Penerimaan Pinjaman daerah untuk tahun 2014 belum dianggarkan dalam APBD 2014
2.	Kabupaten Lombok Barat		Rp. 90.000.000.000,-				belum adanya salinan berita acara pelantikan Bupati
3.	Kota Pematangsiantar		Rp. 50.000.000.000,-				Jangka waktu pengembalian pinjaman melebihi masa jabatan Kepala Daerah
4.	Kota Singkawang		57.243.733.856,00				Tidak melampirkan persyaratan sebagaimana amanat PP 30 Tahun 2011 ttg Pinjaman Daerah
5.	Kab Lhokseumawe		Rp. 30.000.000.000,-				Kurangnya persyaratan sebagaimana amanat PP 30 Tahun 2011 ttg Pinjaman Daerah
6.	Kab. Tanggamus		Rp41.111.535.318,77				> hibah sebesar Rp17.464.964.925,00 > bantuan sosial sebesar Rp5.737.498.799,92 > Pembayaran Hutang pada Pihak Ketiga sebesar

NO	PROVINSI/ KABUPATEN/ KOTA	BERDASARKAN SURAT PERTIMBANGAN MENDAGRI	JUMLAH PINJAMAN	BATAS WAKTU PENGEMBALIAN PINJAMAN DAERAH	BERAKHIRNYA MASA JABATAN KEPALA DAERAH	STATUS LAPORAN	KETERANGAN
							Rp62.065.000.000,00 > SILPA TA 2014 sebesar Rp25.000.000.000,00
7.	Kabupaten Aceh Utara		Rp54.835.257.794,00				> telah menetapkan Peraturan Daerah nomor 7 Tahun 2014 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Aceh Utara Tahun Anggaran 2014 > sisa waktu dan tahapan kegiatan penggunaan pinjaman daerah tidak memungkinkan lagi untuk dilaksanakan pada TA. 2014.

## **B. Analisis Kebijakan Pemberian Pertimbangan Pinjaman Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri.**

Dari uraian rekapitulasi pinjaman daerah pada tahun 2013 dan 2014 data yang melakukan pinjaman daerah Provinsi, Kab/Kota dapat diidentifikasi permasalahan-permasalahan terhadap Pinjaman Daerah tersebut, sebagai berikut<sup>73</sup> :

- 1) Pinjaman daerah merupakan sumber pembiayaan daerah yang diutamakan untuk membiayai belanja modal yang berkaitan dengan kegiatan yang bersifat meningkatkan perekonomian daerah yang dapat

<sup>73</sup> Hasil Wawancara dengan Kepala Sub Direktorat Pinjaman Daerah

digunakan untuk mengembalikan pinjaman, serta memberikan manfaat bagi pelayanan masyarakat

- 2) Adanya anggapan bahwa Surat Pertimbangan Menteri Dalam Negeri berlaku sampai jumlah pinjaman terpenuhi. Walaupun melebihi tahun anggaran. Padahal surat pertimbangan tersebut hanya berlaku untuk satu tahun anggaran karena perhitungan DSCR berdasarkan pada Perda APBD saat pemda mengajukan pinjaman dan digunakan untuk membiayai kegiatan pada tahun anggaran berjalan
- 3) Penggunaan Pinjaman tidak sesuai dengan rencana kegiatan yang disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri saat meminta melakukan pinjaman
- 4) Ada beberapa daerah tidak melaporkan pelaksanaan pinjaman daerah, sesuai dengan PP 30 Tahun 2011, yang menyatakan bahwa “dalam hal pemerintah daerah tidak menyampaikan perjanjian pinjaman yang telah dilakukan sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (7) dan/atau Pemerintah Daerah membuat perjanjian pinjaman yang tidak sesuai dengan Pertimbangan Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2), maka Pemerintah Daerah yang bersangkutan dilarang melakukan Pinjaman Daerah selama 3(tiga) tahun berturut-turut”.

### **C. Implementasi Kebijakan Pemberian Pertimbangan Pinjaman Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri kepada Pemerintah Daerah.**

Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah telah memberikan pengaturan antara lain mengenai prosedur/mechanisme pinjaman daerah, namun Peraturan Pemerintah tersebut masih memerlukan penjabaran dalam bentuk kebijakan yang lebih operasional. Hal ini mengingat hingga saat ini, pemerintah melalui institusi yang berwenang seperti Kementerian Dalam Negeri menetapkan pedoman dimaksud. Untuk itu melalui thesis ini penulis ingin menyumbangkan pemikiran dalam rangka memberikan pertimbangan terhadap usulan pinjaman daerah melalui penetapan hal-hal sebagai berikut :

- 1) Sebelum Menteri Dalam Negeri memberikan surat pertimbangan, Kementerian Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Keuangan Daerah harus melakukan penilaian. Penilaian terhadap usulan pinjaman daerah bertujuan untuk :
  - a) Pengendalian defisit anggaran daerah;
  - b) Menilai program prioritas yang perlu dibiayai dari pinjaman daerah
  - c) Optimalisasi pengelolaan dana pinjaman oleh pemerintah daerah baik dari aspek perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan anggaran serta laporan dan pertanggungjawaban
  - d) Meningkatkan sinergitas koordinasi dalam rangka menciptakan sistem pinjaman daerah yang tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatuhan serta manfaat untuk masyarakat.

Penilaian tersebut menggunakan sistem skoring yang didasarkan atas pengelompokkan persyaratan :

a. Baku Administrasi;

Penilaian kriteria baku administrasi pinjaman daerah bersumber dari pemerintah daerah lain, lembaga keuangan bank, dan lembaga keuangan bukan bank

No	Materi Penilaian	Penilaian		Nilai Skor	Keterangan
		Ada	Tdk Ada		
		SKOR			
		1	0		
1	Surat Permohonan Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri Untuk mendapat pertim-Bangan pinjaman yang Bersumber dari pemerin-tah daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank				No..... Tgl.....
2	Surat Persetujuan DPRD				No..... Tgl.....
3	Salinan Surat Pelantikan Kepala daerah, (untuk pinjaman jangka menengah)				No..... Tgl.....
4	Surat Pernyataan dari kepala				No.....

	Daerah tidak mempunyai tung- gakan atas pengembalian pin- jaman yang berasal dari peme- rintah				Tgl.....
5	Surat Persetujuan Menteri Keu- angan tentang persetujuan pelampuan defisit APBD (bagi Pemerintah Daerah yang akan melakukan pinjaman ber- dampak pada pelampuan defisit APBD yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan )				No..... Tgl.....
6	Rencana Keuangan (Financing Plan) pinjaman yang akan Diusulkan				Ditandatangani Oleh... Tgl....
7	Kerangka Acuan Kegiatan				Ditandatangani Oleh... Tgl....
	Jumlah				

Penilaian kriteria baku administrasi pinjaman daerah bersumber dari masyarakat berupa obligasi daerah.

No	Materi Penilaian	Penilaian		Nilai Skor	Keterangan
		Ada	Tdk Ada		
		SKOR			
		1	0		
1	Surat Permohonan Kepala Daerah kepada Menteri-Keuangan untuk mendapatkan Persetujuan menerbitkan obligasi daerah				No..... Tgl.....
2	Studi Kelayakan Kegiatan				Ditandatangani Oleh..... Tgl.....
3	Kerangka Acuan Kegiatan				Ditandatangani Oleh..... Tgl.....
4	Rencana Keuangan (Financing Plan) pinjaman yang akan Diusulkan				Ditandatangani Oleh..... Tgl.....
5	Surat Persetujuan prinsip DPRD				Surat Keputusan Nomor..... Tanggal .....

**Contoh** : Penilaian Baku Administrasi untuk pinjaman daerah bersumber dari pemerintah daerah lain, lembaga keuangan bank dan lembaga keuangan bukan bank

No	Materi Penilaian	Penilaian		Nilai Skor	Keterangan
		Ada	Tdk Ada		
		SKOR			
		1	0		
1	Surat Permohonan Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri Untuk mendapat pertim-Bangan pinjaman yang Bersumber dari pemerin-tah daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank	v		1	No..... Tgl.....
2	Surat Persetujuan DPRD	v		1	No..... Tgl.....
3	Salinan Surat Pelantikan Kepala daerah, (untuk pinjaman jangka menengah)	v		1	No..... Tgl.....
4	Surat Pernyataan dari kepala Daerah tidak mempunyai tung-gakan atas pengembalian pin-jaman yang berasal dari peme-rintah	v		1	No..... Tgl.....

5	Surat Persetujuan Menteri Keuangan tentang persetujuan pelampuan defisit APBD (bagi Pemerintah Daerah yang akan melakukan pinjaman berdampak pada pelampuan defisit APBD yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan )	v		1	No..... Tgl.....
6	Rencana Keuangan (Financing Plan) pinjaman yang akan Diusulkan	v		1	Ditandatangani Oleh... Tgl....
7	Kerangka Acuan Kegiatan	v		1	Ditandatangani Oleh... Tgl....
	Jumlah			7 (tujuh)	

## (2) Baku Kinerja Keuangan;

No	Materi Penilaian	Penilaian		Nilai Skor	Keterangan
		Meme- nuhi	Tdk Meme- Nuhi		
		SKOR			
		1	0		
1	Rasio Kemampuan keuangan daerah dalam memenuhi kewajiban pembayaran kembali pinjaman (DSCR)				Hasil analisis DSCR =..... (persyaratan $\geq 2,5$ )

	Tahun Anggaran .....				
2	Jumlah sisa pinjaman daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum APBD..... Tahun anggaran.....				Hasil analisis = .....% Persyaratan <75%
3	Defisit APBD Tahun Anggaran..				Hasil analisis = .....% (persyaratan Sesuai PMK No.....≤. .%)
4	Peraturan Daerah tentang APBD ..... Tahun anggaran				Peraturan Daerah ..... Nomor .... Tahun Anggaran....
5	Analisis Kelayakan investasi (untuk investasi yang menghasilkan penerimaan )				Layak atau Tidak layak
6	Peraturan Daerah tentang APBD 3 (tiga) tahun terakhir berturut-turut. Sedangkan untuk penerbitan obligasi daerah wajib menyampaikan Peraturan Daerah tentang Pertanggung Jawaban pelaksanaan APBD 3(tiga) tahun terakhir				b)Peraturan Daerah Nomor..... Tanggal... c)Peraturan Daerah Nomor... Tanggal

					d)Peraturan Daerah Nomor... Tanggal....
	Jumlah				

## (3) Dinamika Kelayakan Kegiatan.

No	Materi penilaian	Penilaian			Nilai Skor	Keterangan
		Diuraikan lengkap	Diurai- kan Kurang lengkap	Tidak Diurai- kan		
		Skor				
		2	1	0		
1	Latar belakang Pengajuan Pinjaman	V			2	
2	Aspek kelayakan		v		1	
3	Keterpaduan/ Sinergitas		v		1	

	Dengan kegiatan lain					
4	Jadwal waktu Pelaksanaan	V			2	
5	RPJMD	V			2	Perda No...
6	Peta Wilayah Dan lokasi kegiatan			V	0	Tidak Ada
7	Struktur organisasi pengelolaan kegiatan dan keuangan			V	0	Tidak Ada
	Jumlah				8 (delapan)	

Penilaian ini merupakan instrument atau alat yang dipergunakan oleh instansi berwenang seperti Kementerian Dalam Negeri, dalam menentukan layak atau tidak layak suatu daerah dalam mengajukan usul pinjaman daerah, sesuai yang dipersyaratkan.

- 2) Berdasarkan penilaian terhadap usulan pinjaman daerah, Menteri Dalam Negeri memberikan pertimbangan terhadap usulan pinjaman daerah, Menteri Dalam Negeri memberikan pertimbangan terhadap usulan pinjaman daerah untuk pinjaman yang jangka menengah dan jangka panjang yang bersumber dari <sup>74</sup>:
- a) Pemerintah yang dananya dari pinjaman luar negeri;
  - b) Pemerintah daerah lain;
  - c) Lembaga Keuangan Bank; dan
  - d) Lembaga Keuangan Bukan Bank.

Pertimbangan Menteri Dalam Negeri terhadap usulan pinjaman daerah tersebut, berupa pernyataan :

- a) Tidak layak melakukan pinjaman; atau
- b) Layak melakukan pinjaman dengan catatan; atau
- c) Layak melakukan pinjaman

**Contoh : layak melakukan pinjamn**

Penilaian terhadap usulan pinjaman daerah yang didasarkan pada kriteria yang telah ditetapkan tersebut, dilakukan rekapitulasi sebagai dasar Menteri Dalam Negeri dalam memberikan pertimbangan.

---

<sup>74</sup> Hasil Wawancara dengan Kepala Sub Direktorat Pinjaman Daerah Direktorat Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri

## a) Baku administrasi dan baku kinerja keuangan

No	Kriteria	Skor	Hasil Penilaian
1	Baku Administrasi	7	Memenuhi per- Syaratan
2	Baku kinerja keuangan	6	Memenuhi persyaratan
	Jumlah	13 (tiga belas)	

## b) Dinamikan kelayakan kegiatan

No	Kriteria	Skor	Hasil Penilaian
1	Dinamikan Kelayakan Kegiatan	8	
	Jumlah	8(delapan)	

Kriteria persyaratan dinamikan kelayakan kegiatan :

0-4,66 : Proses pinjaman ditangguhkan sampai persyaratan dipenuhi

4,67-9,32 : layak melakukan pinjaman dengan catatan

9,33-14,00 : layak melakukan pinjaman

Dari hasil penilaian, diperoleh skor dinamika kelayakan kegiatan = 8, berarti Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota...”Layak melakukan pinjaman dengan catatan”

Sehingga rencana Provinsi/Kabupaten/Kota...untuk melakukan pinjaman masuk dalam criteria “memenuhi persyaratan dan layak melakukan pinjaman dengan catatan”.

Pertimbangan yang disusun oleh Menteri Dalam Negeri ini, disampaikan kepada Menteri Keuangan untuk digunakan dalam memberikan persetujuan terhadap usulan pinjaman daerah.

#### **D. Mekanisme Pemberian Pertimbangan Pinjaman Daerah**

Didalam hal menerapkan suatu mekanisme diperlukan suatu standar operating procedure. Standard Operating Prosedure (SOP) adalah serangkaian instruksi tertulis yang dibakukan (terdokumentasi ) mengenai berbagai proses penyelenggaraan administrasi perusahaan, bagaimana dan kapan harus dilakukan, dimana dan oleh siapa dilakukan.

Direktorat Jenderal Keuangan Daerah belum mempunyai SOP yang telah ditetapkan menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri terkait dengan mekanisme pinjaman daerah, ada 2(dua) yang harus dibuat menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri terkait SOP Tidak Melampaui Batas Maksimal Defisit dan Yang Melampui Defisit yaitu :

- a. Standar Operasional Prosedure (SOP) mengenai Pertimbangan Menteri Dalam Negeri Terkait Pinjaman Daerah Yang Tidak Melampaui Batas Maksimal Defisif APBD<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Ibid.

Uraian Prosedur	Pelaku						Mutu Baku			Ket
	Dirjen	Sekretaris	Direktur	Kasubdit	Kasi	JFU	Persyaratan/ Kelengkapan	Waktu	Output	
1 Menerima, menelaah surat permohonan, dokumen persyaratan pinjaman dari pemerintah daerah dan memberikan petunjuk							<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surat Permohonan Pinjaman</li> <li>- Dokumen Persyaratan</li> </ul>	10 menit	- Disposisi	
2 Menerima, menelaah, surat permohonan dan dokumen persyaratan pinjaman dan memberikan petunjuk kepada kasi untuk proses lebih lanjut							<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lembar disposisi</li> <li>- Surat PermohonanPinjaman</li> <li>- Dokumen Persyaratan</li> </ul>	10 menit	- Disposisi	
3 Menerima, menelaah, menganalisis surat permohonan, dokumen persyaratan pinjaman dari pemerintah daerah dan memberikan petunjuk							<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lembar disposisi</li> <li>- Surat PermohonanPinjaman</li> <li>- Dokumen Persyaratan</li> </ul>	10 menit	- Disposisi	
4 Menerima dokumen kelengkapan persyaratan pinjaman, menghitung dan mengisi form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan, mengonsep nota dinas pengantar, surat undangan rapat koordinasi dan melaporkan.							<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lembar disposisi</li> <li>- Surat PermohonanPinjaman</li> <li>- Dokumen Persyaratan</li> </ul>	2 hari	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konsep Nota Dinas</li> <li>- Konsep Surat Pengantar</li> <li>- Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan</li> </ul>	
5 Menerima, memeriksa dokumen kelengkapan persyaratan pinjaman, memaraf konsep nota dinas pengantar, konsep surat undangan, dan melaporkan Perhitungan DSCR, Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan,							<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surat Permohonan Pinjaman</li> <li>- Dokumen Persyaratan</li> <li>- Konsep Nota Dinas</li> <li>- Konsep Surat Pengantar</li> <li>- Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan,</li> </ul>	2 jam	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konsep Nota Dinas</li> <li>- Konsep Surat Pengantar</li> <li>- Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan</li> </ul>	
6 Menerima, memeriksa dokumen kelengkapan persyaratan pinjaman, memaraf konsep nota dinas pengantar, konsep surat undangan, dan melaporkan Perhitungan DSCR, Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan,							<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surat Permohonan Pinjaman</li> <li>- Dokumen Persyaratan</li> <li>- Konsep Nota Dinas</li> <li>- Konsep Surat Pengantar</li> <li>- Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan,</li> </ul>	30 menit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konsep Nota Dinas</li> <li>- Konsep Surat Pengantar</li> <li>- Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan,</li> </ul>	
7 Menerima, memeriksa dokumen kelengkapan persyaratan pinjaman, menandatangani konsep nota dinas pengantar, Perhitungan DSCR, Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan Perhitungan Defisit APBD tahun							<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surat Permohonan Pinjaman</li> <li>- Dokumen Persyaratan</li> <li>- Konsep Nota Dinas</li> <li>- Konsep Surat Pengantar</li> <li>- Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman</li> </ul>	30 menit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nota Dinas</li> <li>- Konsep Surat Pengantar</li> <li>- Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD</li> </ul>	



						4	APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan			
14	Menerima, memeriksa, memaraf konsep nota dinas pengantar, surat pertimbangan dan melaporkan						<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konsep Nota Dinas</li> <li>- Konsep Surat Pertimbangan</li> <li>- Surat Permohonan Pinjaman</li> <li>- Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan</li> </ul>	30 menit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konsep Nota Dinas</li> <li>- Konsep Surat Pertimbangan</li> </ul>	
15	Menerima, memeriksa dan memaraf konsep nota dinas pengantar, konsep surat pertimbangan dan melaporkan						<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konsep Nota Dinas</li> <li>- Konsep Surat Pertimbangan</li> <li>- Surat Permohonan Pinjaman</li> <li>- Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan</li> </ul>	30 menit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konsep Nota Dinas</li> <li>- Konsep Surat Pertimbangan</li> </ul>	
16	Menerima, memeriksa dan menandatangani nota dinas pengantar, memaraf konsep surat pertimbangan dan menyampaikan					5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konsep Nota Dinas</li> <li>- Konsep Surat Pertimbangan</li> <li>- Surat Permohonan Pinjaman</li> <li>- Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik</li> </ul>	30 menit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nota Dinas</li> <li>- Konsep Surat Pertimbangan</li> </ul>	
						5	dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan			
17	Menerima dan memaraf konsep surat pertimbangan dan menyampaikan						<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nota Dinas</li> <li>- Konsep Surat Pertimbangan</li> <li>- Surat Permohonan Pinjaman</li> <li>- Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan</li> </ul>	30 menit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konsep Surat Pertimbangan</li> </ul>	
18	Menerima dan menandatangani konsep surat pertimbangan mdn atas nama menteri dan memberi arahan						<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nota Dinas</li> <li>- Konsep Surat Pertimbangan</li> <li>- Surat Permohonan Pinjaman</li> <li>- Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan</li> </ul>	1 jam	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surat Pertimbangan</li> </ul>	
19	Menyampaikan surat pertimbangan					6	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surat Pertimbangan</li> <li>- Surat Permohonan Pinjaman</li> <li>- Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik</li> </ul>	20 menit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disposisi</li> </ul>	
						6	dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan			
20	Menerima dan memberi petunjuk						<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surat Pertimbangan</li> <li>- Surat Permohonan Pinjaman</li> <li>- Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan</li> </ul>	20 menit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disposisi</li> </ul>	
21	Menerima, menggandakan, mengarsipkan dan mendistribusikan surat pertimbangan Menteri Dalam Negeri.						<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surat Pertimbangan</li> <li>- Surat Permohonan Pinjaman</li> <li>- Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan</li> </ul>	20 menit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tanda Terima</li> </ul>	
							selesai			

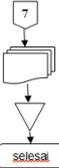
## 2.SOP terkait Pertimbangan Menteri Dalam Negeri Terkait Pinjaman Daerah Yang Melampaui Batas Maksimal Defisit APBD

Uraian Prosedur	Pelaku						Mutu Baku			Ket
	Dirjen	Sekretaris	Direktur	Kasubdit	Kasi	JFU	Persyaratan/ Kelengkapan	Waktu	Output	
1 Menerima, menelaah surat permohonan, dokumen persyaratan pinjaman dari pemerintah daerah, permohonan persetujuan melebihi batas maksimal defisit APBD dari Kementerian Keuangan dan memberikan petunjuk.			mulai				- Surat Permohonan Pinjaman; - Permohonan persetujuan melebihi batas maksimal defisit APBD dari Kementerian Keuangan; - Dokumen Persyaratan;	10 menit	- Disposisi	
2 Menerima, menelaah, surat permohonan, dokumen persyaratan pinjaman dari pemerintah daerah, permohonan persetujuan melebihi batas maksimal defisit APBD dari Kementerian Keuangan dan memberikan petunjuk kepada kasi untuk proses lebih lanjut							- Lembar disposisi; - Surat PermohonanPinjaman; - Permohonan persetujuan melebihi batas maksimal defisit APBD dari Kementerian Keuangan; - Dokumen Persyaratan	10 menit	- Disposisi	
3 Menerima, menelaah, menganalisis surat permohonan, dokumen persyaratan pinjaman dari pemerintah daerah, permohonan persetujuan melebihi batas maksimal defisit APBD dari Kementerian Keuangan dan memberikan petunjuk						1	- Lembar disposisi; - Surat PermohonanPinjaman; - permohonan persetujuan melebihi batas maksimal defisit APBD dari	10 menit	- Disposisi	
						1	Kementerian Keuangan; - Dokumen Persyaratan			
4 Menerima dokumen kelengkapan persyaratan pinjaman, permohonan persetujuan melebihi batas maksimal defisit APBD dari Kementerian Keuangan, menghitung, mengisi form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan, mengonsep nota dinas pengantar, surat undangan rapat koordinasi dan melaporkan.							- Lembar disposisi; - Surat PermohonanPinjaman; - Permohonan persetujuan melebihi batas maksimal defisit APBD dari Kementerian Keuangan; - Dokumen Persyaratan	2 hari	- Konsep Nota Dinas - Konsep Surat Pengantar - Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan	
5 Menerima, memeriksa dokumen kelengkapan persyaratan pinjaman, permohonan persetujuan melebihi batas maksimal defisit APBD dari Kementerian Keuangan, memaraf konsep nota dinas pengantar, konsep surat undangan, dan melaporkan Perhitungan DSCR, Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan,						2	- Surat PermohonanPinjaman; - Permohonan persetujuan melebihi batas maksimal defisit APBD dari Kementerian Keuangan; - Dokumen Persyaratan; - Konsep Nota Dinas; - Konsep Surat Pengantar; - Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan	2 jam	- Konsep Nota Dinas - Konsep Surat Pengantar - Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan	



	<p>umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan menandatangani berita acara dan memberi arahan untuk menyiapkan konsep surat pertimbangan</p>						<p>Pinjaman - Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman - Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan.</p>			
11	<p>Memberi petunjuk kepada kasi untuk mengonsep surat pertimbangan Menteri Dalam Negeri terkait pinjaman daerah</p>						<p>- Disposisi - Berita Acara - Permohonan persetujuan melebihi batas maksimal defisit APBD dari Kementerian Keuangan - Surat Permohonan Pinjaman - Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman - Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan.</p>	30 menit	- Disposisi	
12	<p>Menerima, menelaah, mengonsep nota dinas pengantar dan surat pertimbangan</p>						<p>- Disposisi - Berita Acara - Permohonan persetujuan melebihi batas maksimal defisit APBD dari Kementerian Keuangan - Surat Permohonan Pinjaman - Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman</p>	3 jam	- Disposisi - Konsep Nota Dinas	
							<p>Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan.</p>			
13	<p>Menerima, menyusun konsep nota dinas pengantar, surat pertimbangan dan melaporkan</p>						<p>4</p> <p>- Disposisi - Konsep Nota Dinas - Permohonan persetujuan melebihi batas maksimal defisit APBD dari Kementerian Keuangan - Surat Permohonan Pinjaman - Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman - Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan.</p>	3 jam	- Konsep Nota Dinas - Konsep Surat Pertimbangan	
14	<p>Menerima, memeriksa, memaraf konsep nota dinas pengantar, surat pertimbangan dan melaporkan</p>						<p>5</p> <p>- Konsep Nota Dinas - Konsep Surat Pertimbangan - Permohonan persetujuan melebihi batas maksimal defisit APBD dari Kementerian Keuangan - Surat Permohonan Pinjaman - Form Perhitungan DSCR, form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman - Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik</p>	30 menit	- Konsep Nota Dinas - Konsep Surat Pertimbangan	



19	Menyampaikan surat pertimbangan							<p>Form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Surat Pertimbangan Permohonan persetujuan melebihi batas maksimal defisit APBD dari Kementerian Keuangan</li> <li>- Surat Permohonan Pinjaman</li> <li>- Form Perhitungan DSCR, Form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan</li> </ul>	20 menit	- Disposisi
20	Menerima dan memberi petunjuk							<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surat Pertimbangan Permohonan persetujuan melebihi batas maksimal defisit APBD dari Kementerian Keuangan</li> <li>- Surat Permohonan Pinjaman</li> <li>- Form Perhitungan DSCR, Form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan</li> </ul>	20 menit	- Disposisi
21	Menerima, mengandakan, mengarsipkan dan mendistribusikan surat						<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surat Pertimbangan Permohonan persetujuan melebihi batas</li> </ul>	20 menit	- Tanda Terima	
	pertimbangan Menteri Dalam Negeri.						<ul style="list-style-type: none"> <li>- maksimal defisit APBD dari Kementerian Keuangan</li> <li>- Surat Permohonan Pinjaman</li> <li>- Form Perhitungan DSCR, Form Perhitungan Jumlah Sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik dari penerimaan umum Perubahan APBD Tahun sebelumnya, dan form Perhitungan Defisit APBD tahun berkenaan</li> </ul>			

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Dari hasil uraian pembahasan pada bab-bab sebelumnya dapat disimpulkan bahwa Pinjaman Daerah merupakan salah satu sumber pembiayaan yang bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Mengingat peranannya sebagai salah satu sumber pembiayaan, Pemerintah Daerah dituntut mampu mengelola pinjaman berdasarkan kriteria, persyaratan dan mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi kondisi keuangan daerah yang bersangkutan serta stabilitas ekonomi dan moneter secara nasional.

Pinjaman daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 pelaksanaannya belum optimal, sehingga penulis mengusulkan perlunya pengaturan lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negeri selaku pemegang fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah sebagaimana termaktub dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Hal tersebut dapat diindikasikan dengan banyaknya daerah yang mengusulkan permohonan pertimbangan kepada Menteri Dalam Negeri agar dapat melakukan pinjaman, namun beberapa daerah ditolak atau tidak mendapatkan pertimbangan pinjaman dimaksud dari Menteri Dalam Negeri.

## B. Saran

Berikut merupakan saran yang penulis usulkan dari hasil penelitian sebagai bahan masukan kebijakan:

1. Dalam rangka mengoptimalisasikan peluang pendanaan bagi Pemerintah Daerah yang Anggaran Pendapatan Belanja Daerahnya defisit dan banyaknya daerah yang memanfaatkan peluang pinjaman daerah untuk mempercepat pembangunan, maka Kementerian Dalam Negeri perlu membuat Standar Operasional Prosedur (SOP) agar mempermudah bagi Pemerintah Daerah yang akan melakukan Pinjaman Daerah. Sehubungan dengan hal tersebut, penulis mengusulkan SOP dimaksud sebagaimana diuraikan dalam Bab sebelumnya, yang terdiri atas pemberian pertimbangan Menteri Dalam Negeri terkait
  - a. Pinjaman Daerah Yang Melampaui Batas Maksimal Defisit APBD;  
dan
  - b. Pinjaman Daerah Yang Tidak Melampaui Batas Maksimal Defisit APBD
2. Dalam hal Menteri Dalam Negeri memberikan pertimbangan pinjaman daerah, perlu dilakukan penilaian yang meliputi penilaian terhadap: (a) dokumen administrasi; (b) kinerja keuangan; dan (c) kelayakan kegiatan pemerintah daerah yang mengusulkan. Sehingga dengan dilakukannya penilaian terhadap ketiga hal tersebut, dapat memudahkan Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah sebagai institusi pelaksana untuk lebih obyektif dan teliti dalam memberikan pertimbangan rencana pinjaman yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah.

3. Agar SOP tersebut angka 2 (dua) dapat lebih mengikat sebagai sebuah pengaturan, penulis menyarankan agar SOP dimaksud ditetapkan dalam bentuk Peraturan Menteri Dalam Negeri.