

ANALISIS PINJAMAN SEBAGAI POTENSI PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DAERAH: Studi Kasus Daerah Istimewa Jogjakarta

Rokhedi P. Santoso

Fakultas Ekonomi, Universitas Islam Indonesia

Abstract

This research aimed to analyze the potential of regional financing from regional debt both short run and long run debt in DIY. The criterias General Revenue and Debt Service Coverage Ratio as regulated in PP 107/2000 are used to decide whether the regional government is eligible to borrow long run debt. Because all of regions are eligible according to General Revenue criteria, so the eligibility is only determined by DSCR criteria. Over period 1995 – 2002, DCSR fluctuates especially in crisis period. However, the short run eligibility criteria can not disclose the real financing needed For that reason, it is needed advance criteria that is more representative.

Key word: regional debt, financing, DSCR

LATAR BELAKANG PERMASALAHAN

Dianalisis dari struktur penerimaan keuangan daerah selama otonomi daerah, terlihat jelas bahwa sumber pembiayaan pembangunan pemerintah daerah di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) terutama berasal dari transfer yaitu Dana Alokasi Umum (DAU). Selama periode 2001 – 2002, peran tersebut semakin meningkat, dimana secara rata-rata berperan lebih dari 75 persen. Pada sisi yang lainnya, peran dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) ada yang mengalami peningkatan akan tetapi juga penurunan untuk daerah seperti Gunungkidul, Kulonprogo, dan Jogjakarta (lihat Tabel 1).

Dari segi potensi alam, wilayah Propinsi DIY dapat dikatakan relative miskin dibandingkan dengan daerah lainnya. Di DIY tidak terdapat bahan mineral yang bernilai ekonomi tinggi dimana porsi bagi hasil antara daerah dan pusat untuk bahan mineral ini relatif besar. Dari data selama otonomi daerah 2001-2002, peran Bagi Hasil

Bukan Pajak – Sumber Daya Alam (BHBP-SDA) sangat kecil sekali yaitu kontribusi bagi penerimaan daerah kurang dari 1 persen. Bahkan untuk Bantul dan Gunungkidul tidak ada BHBP-SDA.

Begitu pun dengan peran Bagi Hasil Pajak (BHP) bagi penerimaan daerah juga kecil sekali. Secara rata-rata peran tersebut hanya sebesar 4 persen saja. Hal ini disebabkan oleh kecilnya pajak yang bisa dikumpulkan dari masyarakat DIY mengingat tidak banyak industri dan juga rata-rata penghasilan masyarakatnya juga kecil.

Dari berbagai sumber penerimaan daerah, pinjaman daerah belum dianggap sebagai potensi yang baik dalam pembiayaan pembangunan. Selama periode 2001 – 2002, baru Kabupaten Gunungkidul dan Bantul saja yang sudah pernah melakukan pinjaman. Daerah lainnya sama sekali belum pernah melakukan pinjaman. Kedepan daerah dapat memanfaatkan potensi pinjaman untuk pembiayaan pembangunannya.

Tabel 1. Struktur Penerimaan Keuangan Daerah di DIY Periode 2001 – 2002

Wilayah	PAD		BHP		BHBP-SDA		DAU		DAK		Pinjaman	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Prop.DIY	32,80	37,48	4,86	4,46	0,27	-	25,41	47,43	-	-	-	-
Bantul	5,26	6,22	4,10	3,40	0,00	0,00	67,50	80,02	-	-	5,08	-
Gunungkidul	4,28	4,27	3,98	3,17	0,01	0,00	76,27	89,71	0,09	-	5,95	-
Kulonprogo	4,58	4,04	3,16	1,91	0,00	0,27	86,56	82,68	0,47	0,66	-	-
Sleman	9,58	10,37	6,81	6,25	0,02	0,21	76,35	77,85	-	-	-	-
Jogjakarta	17,78	15,23	14,38	6,62	0,21	0,28	49,97	69,86	9,12	-	-	-

Sumber: www.djpkpd.go.id

Dalam era otonomi ini, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 107 Tahun 2000 Tentang Pinjaman Daerah. Menurut peraturan ini, pinjaman daerah merupakan semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bemilai uang sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek yang lazim terjadi dalam perdagangan. Pinjaman ini dapat bersumber dari dalam negeri seperti dari pemerintah pusat, lembaga keuangan bank dan bukan bank, masyarakat; maupun dari luar negeri berupa pinjaman bilateral maupun multilateral.

Alokasi penggunaan pinjaman ini dapat untuk membiayai pembangunan prasarana yang merupakan aset daerah dan dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran kembali pinjaman, serta memberikan manfaat bagi pelayanan masyarakat. Jenis pinjaman ini merupakan pinjaman jangka panjang. Pinjaman jangka panjang merupakan pinjaman daerah dengan jangka waktu lebih dari satu tahun dengan persyaratan bahwa pembayaran kembali pinjaman berupa pokok pinjaman, bunga, dan biaya lain sebagian atau seluruhnya harus dilunasi pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Sedangkan jenis pinjaman jangka pendek digunakan untuk membiayai belanja administrasi umum serta belanja operasional dan pemeliharaan. Pinjaman jangka pendek

merupakan pinjaman daerah dengan jangka waktu kurang atau sama dengan satu tahun dengan persyaratan bahwa pembayaran kembali pinjaman berupa pokok pinjaman, bunga, dan biaya lain seluruhnya harus dilunasi dalam tahun anggaran yang bersangkutan.

Pemerintah daerah di wilayah Daerah Istimewa Jogjakarta memiliki keterbatasan pembiayaan dari potensi sendiri (PAD), terutama Bagi Hasil Sumber Daya Alam. Selama ini komponen pembiayaan terbesar berasal dari dana transfer pemerintah pusat yaitu DAU dan hanya sebagian kecil dari Pendapatan Asli Daerah. Potensi pembiayaan yang lainnya belum dikelola yaitu dari pinjaman daerah. Pinjaman daerah dengan demikian dipandang sebagai alternatif pembiayaan yang potensial bagi pemerintah daerah. Pertanyaan yang akan dijawab melalui penelitian ini adalah seberapa besar potensi pembiayaan pemerintah daerah di Daerah Istimewa Jogjakarta yang berasal dari pinjaman. Dari potensi tersebut kita bisa membandingkan sejauhmana pemerintah daerah telah memanfaatkan potensi tersebut.

Meskipun terdapat kecenderungan yang positif dalam hal pinjaman daerah, masih terdapat beberapa permasalahan yang mendasar yang mengakibatkan daerah belum mampu secara optimal memanfaatkan potensi pembiayaan dari sumber ini.

Secara umum, tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji seberapa besar po-

tensi pinjaman daerah sebagai alternative pembiayaan pembangunan daerah. Secara khusus, tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis kemampuan daerah dalam mengelola pinjaman, dan menganalisis kapasitas pemanfaatan pinjaman daerah.

LANDASAN TEORI DAN KAJIAN PUSTAKA

DSCR Sebagai Ukuran Potensi Pinjaman

Kreditur sebagai pemilik dana sangat berkepentingan dalam menentukan sampai seberapa besar pinjaman dapat diberikan dengan mempertimbangkan kemampuan debitur dalam mengembalikan pinjaman tersebut. Terdapat berbagai ukuran untuk menentukan jumlah pinjaman tersebut. Ukuran tersebut adalah Debt to Income Ratio, Debt Service Coverage Ratio (DSCR), Loan to Value, Credit Worthiness, Supportable Loan Amount and NOI, Owner Occupied Properties, Amortization Period, Loan Term, Rate dan sebagainya. Variasi penggunaan ukuran ini mulai dari dunia bisnis maupun aktifitas pemerintahan.

Diantara berbagai ukuran tersebut, DSCR merupakan salah satu ukuran kunci. Secara umum, DSCR merupakan jumlah penerimaan yang tersedia untuk membayar pinjaman dibandingkan dengan jumlah pembayaran pinjaman yang diwajibkan untuk suatu pinjaman. Sebagai contoh, jika kreditur mensyaratkan DSCR sebesar 1.25:1 berarti kreditur menginginkan tersedianya penerimaan sebesar \$1.25 setelah pengeluaran untuk setiap \$1 dari pembayaran pinjaman. Jika kreditur merasa bahwa pinjaman tersebut semakin beresiko, maka mereka dapat menetapkan DSCR yang lebih tinggi.

Penggunaan DSCR sering digunakan dalam analisis pembiayaan dalam infrastruktur. Dalam pembiayaan proyek infrastruktur modern, DSCR digunakan sebagai ukuran *credit worthiness*. Untuk proyek ini, DSCR besarnya lebih dari 1.5.

Di Indonesia, DSCR juga digunakan untuk menentukan batas maksimal pinjaman jangka panjang. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 107 Tahun 2000 Tentang Pinjaman Daerah mengenai Persyaratan Pinjaman Daerah, batas maksimum jumlah pinjaman jangka panjang adalah:

- a) Jumlah kumulatif pokok Pinjaman Daerah yang wajib dibayar tidak melebihi 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah Penerimaan Umum APBD tahun sebelumnya; dan
- b) Berdasarkan proyeksi penerimaan dan pengeluaran Daerah tahunan selama jangka waktu pinjaman, Debt Service Coverage Ratio (DSCR) paling sedikit 2,5 (dua setengah).

Secara konseptual, terdapat dua model pembiayaan bagi pemerintah daerah. Model pertama, memandang pemerintah daerah terutama didasarkan pada *ability to pay* -nya. Berkebalikan dengan model pertama, model benefit memandang pemerintah daerah sebagai agen yang menghasilkan pelayanan yang sudah teridentifikasi (*identifiable services*) kepada warga masyarakatnya yang sudah teridentifikasi pula (*identifiable local residents*). Model benefit ini paling sesuai dengan analisis ekonomi. Menurut pandangan ini, pemerintah daerah dipandang sebagai sebuah perusahaan yang menghasilkan jasa dimana *marginal willing to pay a price* sama dengan marginal benefit yang mereka terima.

Pendekatan kedua tersebut dipandang lebih adil (*equitable*) dalam konteks dimana tidak ada seorang pun yang membayar kurang (atau lebih) daripada apa *willingness to pay* nya, dan secara ekonomi efisien. Bagaimana pun juga, model ini memiliki paling tidak dua permasalahan yang timbul. Permasalahan pertama adalah kesulitan dalam menerapkan kebijakan harga yang tepat untuk suatu pelayanan public. Perma-

salahan kedua adalah secara politis tidak menarik.

Pengalaman Pinjaman Daerah di Beberapa Negara

Pemerintah daerah tidak dapat begitu saja mengakses pasar untuk mendapatkan pinjaman. Meskipun pemerintah pusat secara implisit menjamin pinjaman pemerintah daerah tersebut, mereka tetap melakukan pembatasan dan kontrol untuk menghindari kebangkrutan yang pada akhirnya akan membebani anggaran pemerintah pusat. Sebagai contoh di Kanada, batasan-batasan mengenai jumlah pinjaman, jenis instrumen pinjaman, jangka waktu, tingkat bunga, dan penggunaan dana pinjaman diatur secara tegas dalam suatu peraturan. Beberapa pemerintah propinsi mensyaratkan persetujuan dari legislatif sebelum melakukan pinjaman. Di Kolombia, pemerintah daerah untuk dapat melakukan pinjaman harus mendapatkan persetujuan paling tidak 100 orang tenaga pemerintah sehingga untuk menentukannya diperlukan waktu 1 tahun. Sebaliknya, di pemerintah daerah di Hungaria memiliki kewenangan meminjam yang tidak terbatas yang dan hal ini telah diatur dengan perundangan. Hal ini menjadi perhatian para analis atas kemungkinan kesulitan yang tidak diinginkan.

Kerangka analisis untuk mengetahui besarnya kapasitas pinjaman yang dilakukan oleh pemerintah daerah antara lain market discipline, direct administrative control, cooperative control, rule-based control. Masing-masing negara mendasarkan pada analisis yang berbeda-beda bagi masing-masing daerahnya. Negara yang menerapkan market discipline untuk pinjaman baik domestic maupun luar negerinya antara lain Kanada, Perancis, Finlandia, Portugal, Swedia, dan Rusia. Negara-negara seperti Australia, Belgia, Denmark, dan Afrika Selatan menerapkan analisis cooperative control untuk pinjaman baik dari luar negeri

maupun domestik. Sedangkan negara-negara Argentina, Brazil, Bolivia, Chili, dan Columbia menerapkan cooperative control hanya untuk pinjaman domestik saja.

Jerman, Italia, Belanda, Swiss, dan Amerikan Serikat menerapkan analisis rule-based control untuk pinjaman baik luar negeri maupun domestiknya. Negara yang tidak memperbolehkan daerah untuk melakukan pinjaman luar negeri maupun domestik antara lain negara Albania, Armenia, Azerbaijan, Belarusia, Bulgaria, China, Georgia, Kazakhstan, Kyrgistan, Polandia, Rumania, Slovenia, Tajikistan, Ukraina, Uzbekhistan, dan Thailand. Negara Ethiopia dan Mexico tidak memperbolehkan pemerintah daerahnya untuk melakukan pinjaman luar negeri.

Analisis direct administrative control diterapkan oleh negara Austria, Yunani, Irlandia, Jepang (pinjaman domestik), Norway, Spanyol, Inggris, Argentina (pinjaman luar negeri), Bolivia (pinjaman luar negeri), Chili (pinjaman luar negeri), Brazil (pinjaman luar negeri), Columbia (pinjaman luar negeri), India, Korea, Mexico (pinjaman domestik), Peru, Ethiopia (pinjaman domestik), Estonia, Latvia, Lithuania, dan Hungaria. Indonesia sendiri menerapkan analisis direct administrative ini.

Dalam kasus pemerintah daerah di Indonesia, menurut Pakpahan, pinjaman yang dilakukan oleh daerah biasanya digunakan untuk pembiayaan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yaitu sekitar 90 persen. Padahal, PDAM sendiri banyak yang tidak sehat oleh karena tingginya biaya maupun keuangan yang tidak baik oleh karena kendala fisik, tingginya biaya supply, dan tariff yang tidak fleksibel. Jika kita lihat pengalaman Amerika, pinjaman sebagian dialokasikan untuk *highway* (33 persen), pendidikan (25 persen), dan pengairan (15 persen). (Pakpahan dan Lewis, 2001)

Studi yang dilakukan oleh Lewis (2001), menurut pasal 6 Peraturan Pemerin-

tah No. 107/2000 tidak semua daerah memiliki hak untuk melakukan pinjaman jangka panjang. Jika kedua aturan persyaratan tersebut diterapkan, hampir semua daerah berhak melakukan pinjaman meskipun dengan jumlah yang terbatas. Hasil studi menunjukkan bahwa pinjaman paling kecil oleh Sibolga sebesar 37.55 miliar dan paling besar oleh Kutai sebesar 1,167.8 miliar. Dengan kondisi seperti ini, jika daerah diperbolehkan melakukan pinjaman sesuai dengan peraturan tersebut, maka dikhawatirkan akan semakin terjadi kesenjangan antara daerah miskin dan kaya tersebut. Di samping itu, terdapat kekhawatiran dari sisi makroekonomi.

Studi yang dilakukan oleh LPEM UII (2000) menunjukkan bahwa kapasitas daerah kabupaten untuk melakukan pinjaman yang besarnya dari 10 miliar sampai 100 miliar sejumlah 73.3 persen. Sedangkan untuk kota sejumlah 28.3 persen. Untuk pinjaman di atas 100 miliar hanya sedikit daerah yang berhak yaitu 9.5 persen untuk kabupaten dan 3.3 persen untuk kota. Sebaliknya kapasitas pinjaman daerah tidak lebih dari 10 miliar. Bahkan 50 persen kota tidak diperbolehkan melakukan pinjaman.

MODEL

Model yang digunakan dalam penelitian ini merujuk pada ketentuan maksimal pinjaman sesuai dengan PP No. 107/2000.

1. Kemampuan daerah dalam mengelola pinjaman jangka pendek adalah maksimal 1/6 jumlah belanja

$$\text{Model : } PJ_{\text{pendek}} = 1/6B$$

dimana,

PJ_{pendek} : Pinjaman Jangka Pendek

B : Jumlah Belanja APBD

2. Kemampuan daerah dalam mengelola pinjaman jangka panjang

Model 1: Jumlah Kumulatif Pokok Pinjaman Daerah Yang Wajib Dibayar adalah 0,75 Penerimaan Umum APBD tahun sebelumnya

$$PU = PD - (DAK + DD + DP + FL)$$

dimana,

PU : Penerimaan Umum APBD

PD : Jumlah Penerimaan Daerah

DAK : Dana Alokasi Khusus

DD : Dana Darurat

DP : Dana Pinjaman

PL : Penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu

Model 2: Debt Service Coverage Ratio minimal 2,5

$$DSCR_i = \frac{(PAD + BD + DAU) - BW}{(P + B + BL)} \geq 2.5$$

dimana,

DSCR: Debt Service Coverage Ratio

PAD : Pendapatan Asli Daerah

BD : Bagian Daerah dari Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan Penerimaan Sumber Daya Alam

DAU : Dana Alokasi Umum

BW : Belanja Wajib, yaitu belanja yang harus dipenuhi/tidak bisa dihindarkan dalam tahun anggaran yang bersangkutan oleh Pemerintah Daerah seperti belanja pegawai

P : Angsuran pokok pinjaman yang jatuh tempo pada tahun anggaran bersangkutan

B : Bunga pinjaman yang jatuh tempo pada tahun anggaran yang bersangkutan

BL : Biaya lainnya (biaya komitmen, biaya bank, dan lain-lain) yang jatuh tempo

3. kapasitas pemanfaatan pinjaman daerah (C)

$$C = \frac{aD}{P} \times 100$$

dimana,

aD adalah pinjaman daerah actual

P adalah potensi pinjaman jangka pendek

Data

Periode penelitian ini mencakup tahun 1995 sampai dengan 2002. Data yang digunakan adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Oleh karena terdapat perbedaan struktur keuangan daerah antara sebelum otonomi daerah dengan setelah otonomi daerah maka dilakukan penyesuaian. Sebelum otonomi daerah tidak terdapat dana perimbangan. Penyesuaian dilakukan untuk pos Bantuan Pembangunan dan Subsidi Daerah Otonom. Pos Bantuan Pembangunan dianggap analog dengan Dana Alokasi Umum pada masa otonomi daerah, sedangkan pos Subsidi Daerah Otonom dianggap analog dengan Dana Alokasi Khusus pada masa otonomi daerah. Data ini bersumber dari Statistik Keuangan Daerah Departemen Keuangan Republik Indonesia.

ANALISIS

Kerangka umum analisis potensi kemampuan daerah dalam mengelola pinjaman adalah analisis deskriptif terhadap potensi pinjaman jangka pendek maupun jangka panjang. Seperti telah disebutkan dalam metodologi di atas, analisis untuk potensi pinjaman jangka pendek ditentukan oleh 1/6 dari total pengeluaran anggaran tahun sebelumnya. Sedangkan untuk analisis pinjaman jangka panjang menggunakan dua model yaitu 0,75 penerimaan umum dan analisis DSCR. Baik analisis potensi pinjaman jangka panjang maupun pendek, semuanya akan dibandingkan dengan pinjaman aktual untuk mendapatkan analisis kapasitas pemanfaatan pinjaman. Analisis berikut diambil dari hasil pengolahan data yang terdapat dalam lampiran.

Analisis Pinjaman Jangka Pendek

Dari tahun ke tahun, kemampuan daerah dalam mengelola pinjaman jangka pendek cenderung meningkat secara bertahap. Pada periode 1995/1996 sampai sebelum krisis, pertumbuhan potensi tersebut

relatif tinggi untuk semua wilayah kabupaten dan kota. Akan tetapi, pertumbuhan untuk wilayah propinsi relatif rendah.

Bertolak belakang dengan periode sebelumnya, pada saat krisis antara periode 1998/1999 sampai dengan 1999/2000 potensi pinjaman jangka pendek mengalami penurunan atau pertumbuhannya negatif. Untuk Kabupaten Bantul, Sleman dan Propinsi DIY, pada tahun 1998/1999 mengalami penurunan sebesar 30 – 40 persen. Sementara itu pada tahun 1999/2000, Kota Jogjakarta dan Kabupaten Gunungkidul juga mengalami penurunan akan tetapi relatif kecil. Pada tahun 2000, Kabupaten Kulonprogo juga mengalami penurunan yang besar yaitu 42 persen. Pada periode krisis ini, penerimaan daerah telah menurun dalam jumlah yang cukup besar. Oleh karena daerah menerapkan sistem anggaran yang seimbang, maka belanja daerah juga diturunkan meskipun sebenarnya kebutuhan belanja justru lebih besar.

Pada masa transisi menuju otonomi daerah dimana terdapat perubahan struktur keuangan daerah, potensi pinjaman jangka pendek mengalami pertumbuhan yang drastis. Sebagai konsekuensi dari model yang digunakan, maka peningkatan potensi ini seiring dengan peningkatan penerimaan dus belanja APBD. Pada masa transisi ini, penerimaan yang meningkat tajam oleh karena adanya dana perimbangan telah mendorong juga peningkatan alokasi belanja. Peningkatan pada umumnya lebih dari 100 persen kecuali untuk Kota Jogjakarta. Namun setelah periode transisi, pertumbuhan sebesar 15 – 40 persen untuk semua daerah.

Jika dilihat dari model yang digunakan, penurunan potensi pinjaman jangka pendek meningkat atau menurun secara proporsional dengan fluktuasi belanja APBD. Bagaimanapun, dengan model ini tidak dapat mencerminkan apakah nilai pinjaman ini secara riil mampu memenuhi kebutuhan belanja yang memang sebenarnya dibu-

tuhkan saat itu. Hal ini mengingat banyak daerah yang menerapkan prinsip balance budget dimana pada umumnya besarnya alokasi belanja akan mengikuti besarnya penerimaan.

Meskipun memiliki potensi pinjaman jangka pendek yang relatif besar, namun tingkat kapasitas pemanfaatan pinjaman ini masih sangat rendah. Bahkan untuk wilayah Propinsi DIY tidak pernah melakukan pinjaman. Terdapat kecenderungan bahwa pada masa transisi menuju otonomi daerah, tingkat kapasitas pemanfaatan pinjaman jangka pendek relatif tinggi sebesar 25 – 30 persen untuk Kabupaten Bantul dan Gunungkidul. Hal ini disebabkan oleh pelimpahan pegawai dari pusat atau wilayah kepada daerah yang berimplikasi pada peningkatan kebutuhan kas untuk gaji pegawai tersebut. Setelah masa transisi ini, terdapat kecenderungan bahwa daerah tidak melakukan pinjaman lagi.

Analisis Pinjaman Jangka Panjang

Potensi pinjaman jangka panjang yang dilihat dari jumlah kumulatif pokok pinjaman daerah yang wajib dibayar mengalami peningkatan secara bertahap sampai pada periode sebelum krisis. Pada saat krisis ekonomi yaitu pada tahun 1997/1998 sampai dengan tahun 2000 untuk beberapa daerah mengalami penurunan. Pada periode otonomi daerah terutama pada tahun 2002, jumlah kumulatif tersebut meningkat sangat tajam. Peningkatan tersebut berkisar antara 200 persen untuk Propinsi DIY sampai dengan 800 persen untuk Kabupaten Kulonprogo. Secara nominal jumlah kumulatif pokok pinjaman daerah yang dapat dilakukan berkisar dari Rp. 145 miliar untuk Kabupaten Gunungkidul sampai dengan Rp. 231 miliar untuk Kabupaten Sleman. Sementara itu Propinsi DIY sebesar Rp. 241 miliar. Peningkatan tersebut disebabkan oleh peningkatan penerimaan daerah yang meningkat dimana daerah mendapat dana perimbangan yang cukup besar. Dengan kriteria

ini, semua wilayah berhak melakukan pinjaman jangka panjang.

Sementara itu, potensi pinjaman jangka panjang yang mensyaratkan nilai DSCR minimal 2,5 menunjukkan kecenderungan yang sama untuk semua wilayah kabupaten dan kota. Secara umum, sebelum periode krisis nilai DSCR masing-masing daerah lebih dari 2,5 kecuali untuk Kabupaten Sleman dan Propinsi DIY. Selanjutnya pada masa krisis ekonomi, nilai DSCR semua kabupaten dan kota maupun propinsi lebih kecil dari 2,5. Hal ini mengimplikasikan bahwa kemampuan keuangan daerah untuk melakukan pinjaman jangka panjang sangat kecil sekali bahkan jika melihat persyaratan minimal DSCR 2,5, maka semua daerah tidak berhak melakukan pinjaman jangka panjang. Seiring dengan proses *recovery* perekonomian Indonesia dari krisis ekonomi, kemampuan daerah untuk mengelola pinjaman jangka panjang juga semakin meningkat. Hal ini ditunjukkan oleh besarnya DSCR yang lebih dari 2,5.

Pada tahun 2001, beberapa daerah seperti Kabupaten Gunungkidul, Kulonprogo, Sleman dan Kota Jogjakarta telah memiliki nilai DSCR lebih dari 2,5. Dengan demikian, memperhatikan persyaratan pinjaman jangka panjang dalam PP 107/2000 maka semua daerah ini berhak melakukan pinjaman jangka panjang. Besarnya pinjaman yang dapat dilakukan berkisar dari Rp. 4,3 miliar untuk Kota Jogjakarta sampai dengan Rp. 28,494 miliar untuk Kabupaten Kulonprogo. Sedangkan untuk Kabupaten Bantul dan Propinsi DIY masih lebih kecil dari 2,5. Meskipun syarat pertama kumulatif pokok pinjamannya tinggi, namun nilai DSCR Kabupaten Bantul yang kurang dari 2,5 menjadikan kabupaten dan propinsi ini tidak berhak melakukan pinjaman jangka panjang.

Sementara itu tahun 2002, semua daerah memiliki nilai DSCR yang lebih dari 2,5 kecuali Kabupaten Sleman. Dengan

demikian, pada tahun ini semua daerah berhak melakukan pinjaman jangka panjang sesuai dengan persyaratan dalam PP 107/2000. Besarnya pinjaman jangka panjang yang dapat dilakukan berkisar antara Rp. 1,159 miliar oleh Kabupaten Bantul sampai dengan Rp. 16,044 miliar untuk Kabupaten Kulonprogo. Sedangkan untuk Propinsi DIY pinjaman jangka panjang yang dapat dilakukan sebesar Rp. 17,919 miliar.

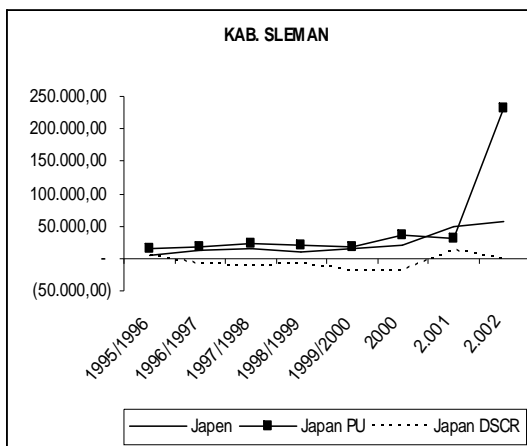
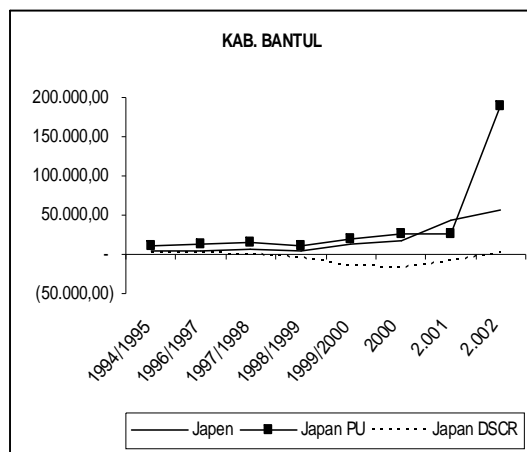
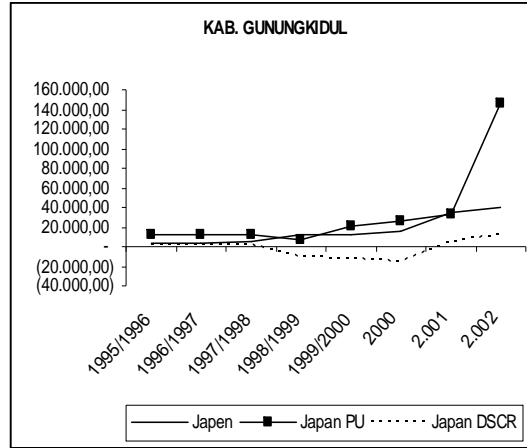
KESIMPULAN

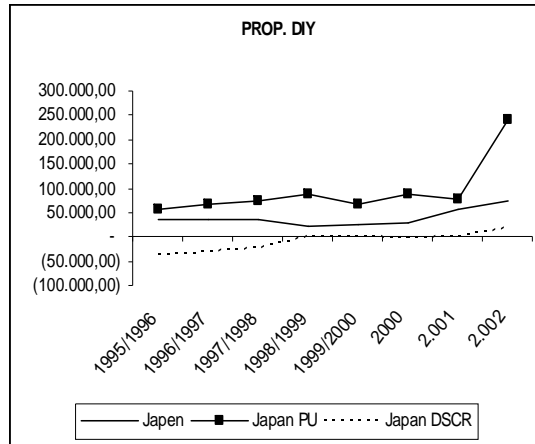
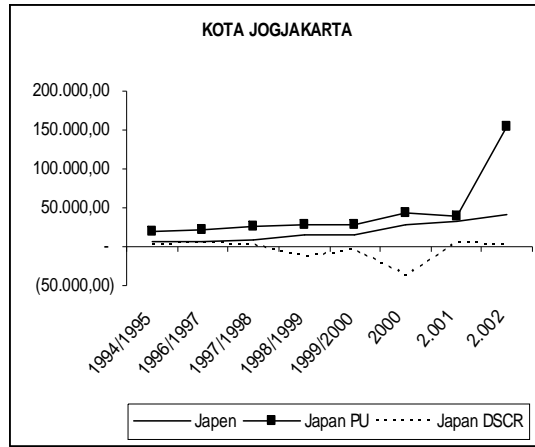
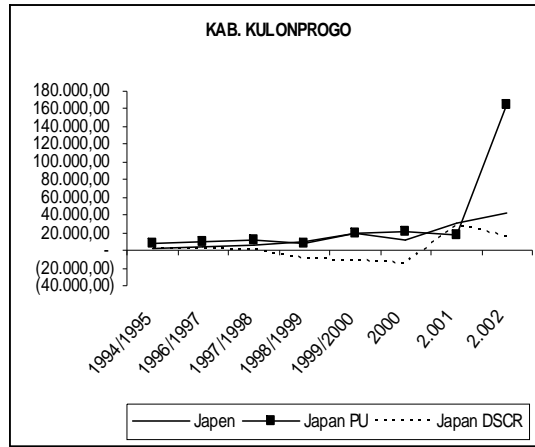
1. Kemampuan daerah dalam mengelola pinjaman jangka pendek maupun panjang cenderung mengalami peningkatan secara bertahap.
2. Krisis ekonomi menyebabkan kemampuan daerah dalam mengelola pinjaman baik jangka pendek maupun panjang menurun.
3. Meskipun memiliki potensi pinjaman yang relatif besar, namun daerah belum secara optimal memanfaatkan potensi tersebut untuk pembiayaan daerah. Hal ini tercermin dari kapasitas pemanfaatan pinjaman yang kecil dan bahkan tidak pernah melakukan pinjaman sama sekali.
4. Dengan prinsip anggaran berimbang, potensi pinjaman jangka pendek menjadi tidak sepenuhnya mencerminkan kebutuhan pembiayaan eksternal sebenarnya. Dengan demikian diperlukan suatu model yang mampu memproyeksi kebutuhan belanja yang tidak bisa dipenuhi oleh proyeksi penerimaan suatu daerah.
5. Meskipun terdapat 2 syarat pinjaman jangka panjang, namun berhaktidaknya daerah dalam melakukan pinjaman jangka panjang hanya ditentukan oleh syarat DSCR lebih dari 2,5 saja.

DAFTAR PUSTAKA

- Arlen T. Pakpahan, Raksaka Mahi dan Robert Simanjuntak; *Managing Local Government Borrowing: The Case of Indonesia*; Makalah Dipresentasikan pada World Bank Workshop on *Intergovernmental Fiscal Relations in East Asia*, Bali Cliff Hotel, Bali, Januari 10-11,2002.
- Financing Local Services Within Countries, internet.
- How a Lender Sees Your Loan Request, internet.
- Katia Karpova; *Financing Strategies for Infrastructure: Perspectives for Sound Development*; IP3 Publications; IP3 Regional Coordinator for Europe and Central Asia.
- Lewis, Blane D, *Local Government Borrowing and Repayment in Indonesia: Does Fiscal Capacity Matter?* 2001 (Draft for publication).
- Professor Robert B.H. Hauswald; *Modern Infrastructure Project Finance*; Financial Foundations of Project Design; Kogod School of Business, AU; 2002
- Restrictions on Local Borrowing, internet.
- Sri Mulyani Indrawati dan James Alm; *Decentralization and Local Borrowing in Indonesia*; Makalah Dipresentasikan pada Seminar *Can Decentralization Can Help Rebuild Indonesia?* Andrew Young School of Public Policy, GSU, 2002.

LAMPIRAN





Daerah	Tahun	Japen	Japan PU	Japan DSCR	Actual Japen
BANTUL	1994/1995	3.961,47	11.310,32	2.400,95	16,73
	1996/1997	5.228,32	12.648,19	3.222,48	86,63
	1997/1998	7.147,86	15.612,09	557,67	1,18
	1998/1999	4.754,10	10.038,47	(4.547,58)	4,92
	1999/2000	13.887,33	19.660,71	(15.067,42)	0,00
	2000	16.665,07	25.876,74	(16.810,34)	15,26
	2001	43.149,66	26.281,58	(9.273,73)	31,48
GN.KIDUL	2002	56.768,02	189.460,08	1.159,83	0,00
	1995/1996	3.326,67	11.731,12	2.109,64	0,00
	1996/1997	3.982,91	11.903,57	1.914,62	25,90
	1997/1998	6.039,21	12.943,39	1.065,69	0,14
	1998/1999	11.682,28	7.123,02	(11.236,64)	0,00
	1999/2000	11.404,58	20.177,20	(11.707,37)	0,00
	2000	16.292,13	25.601,26	(15.113,99)	0,00
K.PROGO	2001	34.036,43	33.614,42	4.526,77	36,14
	2002	40.036,09	145.641,16	12.891,28	0,00
	1994/1995	2.912,77	8.311,70	1.158,06	0,00
	1996/1997	3.607,23	9.653,37	1.523,28	31,70
	1997/1998	5.241,36	11.261,19	(5,03)	4,34
	1998/1999	10.317,30	7.221,37	(9.311,42)	0,00
	1999/2000	20.058,72	19.044,32	(11.458,16)	0,00
SLEMAN	2000	11.717,61	20.772,74	(14.403,76)	5,12
	2001	31.577,33	17.444,68	28.494,38	0,00
	2002	41.910,16	164.993,54	16.044,63	0,00
	1995/1996	5.326,01	14.995,05	4.068,62	8,62
	1996/1997	11.874,33	18.848,44	(8.595,33)	3,57
	1997/1998	14.961,57	22.313,20	(10.849,62)	1,98
	1998/1999	9.032,70	20.223,09	(7.811,28)	0,00
JOGJAKARTA	1999/2000	14.261,05	17.130,90	(19.878,79)	0,00
	2000	19.770,45	36.013,26	(19.995,91)	0,00
	2001	48.871,65	31.574,18	12.270,44	0,00
	2002	56.333,33	231.398,69	(985,74)	0,00
	1994/1995	6.213,65	18.800,29	2.921,34	34,73
	1996/1997	7.116,20	22.622,54	3.661,35	19,00
	1997/1998	8.621,17	26.641,59	1.591,89	0,00
DIY	1998/1999	15.799,16	27.972,18	(13.743,51)	0,00
	1999/2000	14.341,67	28.602,76	(4.222,98)	0,00
	2000	29.171,07	44.137,53	(37.367,26)	0,00
	2001	32.068,99	39.844,91	4.378,86	0,00
	2002	40.366,60	154.721,19	1.766,97	0,00
	1995/1996	35.241,44	57.990,01	(36.906,94)	0,00
	1996/1997	34.454,59	67.663,29	(28.743,03)	0,00
1997/1998	35.085,79	74.837,36	(24.715,81)	0,00	

	1998/1999	20.723,27	87.440,25	502,90	0,00
	1999/2000	26.168,76	65.962,44	2.018,48	0,00
	2000	27.181,40	88.507,98	(2.543,04)	0,00
	2001	54.881,03	77.944,09	(85,42)	0,00
	2002	75.364,07	241.704,26	17.919,37	0,00