

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Sejak diberlakukannya undang-undang tentang pelaksanaan otonomi daerah, ketimpangan pembiayaan pembangunan antar daerah kian menonjol. Kendati berbagai usaha telah dilakukan dalam membenahi seluruh regulasi, namun masih ditemui bermacam-macam kekhawatiran mengenai efektifitas dari regulasi dan peraturan tersebut dalam mewujudkan pemerataan pembangunan daerah oleh pemerintah.

Dalam kegiatan penatausahaan negara, desentralisasi menjadi pilihan pemerintah Indonesia yang tercermin dalam pasal 18 Undang-undang Dasar Tahun 1945. Selanjutnya pada era reformasi hubungan pemerintah pusat dan daerah diuraikan secara teratur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Begitu juga dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.

Dengan diberlakukannya peraturan-peraturan tersebut di atas, pemerintah daerah diberikan kewenangan dan kekuasaan lebih luas dalam mengurus rumah tangga sendiri yakni segala urusan pemerintahan beserta sumber pendanaannya

diluar 6 (enam) urusan yang tetap menjadi kewenangan absolut pemerintah pusat. Selain itu juga, munculnya desakan bagi terciptanya kondisi perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah agar lebih rasional dan proporsional. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadikan sebagian besar daerah memperoleh pendapatan relatif lebih besar. Oleh sebab itu, perlunya prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan keuangan daerah guna menjamin tidak terjadi penyimpangan dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Konsekuensi dari Undang-undang tersebut yaitu daerah diharapkan mampu mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata serta bertanggungjawab dalam upaya pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keuangan, lembaga adat dan lembaga swadaya masyarakat serta seluruh potensi masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan otonomi daerah merupakan proses yang memerlukan keterlibatan segenap unsur dan lapisan masyarakat serta memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah, sehingga peran pemerintah adalah sebagai katalisator dan fasilitator karena pihak pemerintahlah yang lebih mengetahui sasaran dan tujuan pembangunan yang akan dicapai (Nurcholis, 2007: 96).

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Darumuti dan Rauta (2000: 49) bahwa implikasi dari adanya kewenangan urusan pemerintahan yang begitu luas yang diberikan kepada daerah dalam rangka otonomi daerah, dapat merupakan berkah bagi daerah namun pada sisi lain bertambahnya kewenangan daerah

tersebut sekaligus juga merupakan beban yang menuntut kesiapan daerah untuk melaksanakannya, karena semakin bertambahnya urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Oleh karena itu ada aspek-aspek penting yang harus dipersiapkan seperti sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sarana dan prasarana.

Dengan memperhatikan pandangan lain yang diungkapkan oleh Pamudji menegaskan bahwa pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan (Kaho, 1998: 124). Dan keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumahtangganya sendiri. Dengan demikian masalah keuangan merupakan masalah yang sangat penting dalam setiap kegiatan pemerintah di dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah yang semua kegiatannya membutuhkan biaya, selain itu faktor keuangan juga merupakan faktor penting di dalam menilai tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Kemampuan daerah yang dimaksud dalam pengertian tersebut adalah sampai seberapa jauh daerah dapat menggali sumber-sumber keuangan sendiri guna membiayai kebutuhannya dengan tidak terlalu menggantungkan diri pada dana transfer dari pemerintah pusat.

Musgrave dan Musgrave (1993: 6–13) mengemukakan bahwa pesatnya pembangunan daerah menuntut tersedianya dana bagi pembiayaan pembangunan yang menyangkut perkembangan kegiatan fiskal yaitu alokasi, distribusi dan stabilisasi sumber-sumber pembiayaan yang semakin besar. Tatanan pemerintah

yang mengarah pada diperluasnya otonomi daerah, menuntut kemandirian daerah di dalam mengatur dan menetapkan kebijakan pemerintahan di daerah menurut prakasa dan aspirasi masyarakat. Untuk mempersiapkan kemandirian daerah tersebut, yang harus dilakukan daerah adalah dengan memperkuat struktur perekonomiannya sehingga pemerintah daerah harus dapat memiliki sumber-sumber keuangan yang memadai. Untuk itu pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola dan menggali sumber-sumber keuangannya agar dapat membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya.

Salah satu aspek penting pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi yaitu terkait manajemen pengelolaan keuangan daerah dan manajemen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Paradigma pengelolaan keuangan daerah menekankan akuntabilitas dan transparansi yang semakin kuat dengan tetap mengacu kepada asas kepatutan dan keadilan. Masyarakat tidak hanya dipandang sebagai objek pembangunan tetapi juga berperan sebagai subjek pembangunan (Halim, 2012: 11). APBD merupakan kebijaksanaan keuangan tahunan pemerintah daerah yang disusun berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, serta berbagai pertimbangan lainnya dengan maksud agar penyusunan, pemantauan, pengendalian dan evaluasi anggaran pendapatan belanja daerah dapat dilakukan dengan mudah. Dalam perspektif berbeda, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi sarana pihak tertentu untuk melihat atau mengetahui kemandirian keuangan dan kemampuan daerah baik dari sisi pendapatan maupun belanja.

Kemandirian keuangan daerah tidak pula diartikan bahwa setiap pemerintah daerah harus dapat membiayai seluruh kebutuhan belanjanya semata-mata hanya dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), sebab disamping PAD sebenarnya masih ada penerimaan lain, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, disebutkan bahwa sumber pembiayaan daerah berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah. Sejalan dengan undang-undang tersebut maka pemerintah daerah dituntut untuk dapat meningkatkan pendapatannya di dalam pelaksanaan pembangunan daerah, sementara itu kontribusi yang bersumber dari pendapatan asli daerah untuk membiayai belanja daerah masih sangat rendah sehingga kemampuan pemerintah daerah untuk menyediakan dana pembangunan masih sangat terbatas, untuk menutupi kekurangan dana tersebut maka pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk melakukan pinjaman daerah. Penggunaan dana pinjaman daerah ini sebagai salah satu sumber pilihan pembiayaan pembangunan pada masa mendatang akan memegang peranan penting dan membuka peluang bagi daerah untuk melakukan pinjaman dari pihak luar sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Permasalahan pembiayaan pembangunan di daerah juga dialami Pemerintah Daerah Kabupaten Merangin. Hal ini dapat dilihat pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Merangin selama periode penelitian mengalami defisit dalam memenuhi kebutuhan belanja wajib dan

pilihan. Sehingga dengan kemampuan keuangan yang ada saat ini, Pemerintah Kabupaten Merangin tidak memiliki keleluasaan untuk mengalokasikan anggaran untuk pembangunan berskala besar dan strategis baik yang telah direncanakan maupun yang akan direncanakan nantinya.

Keterbatasan dana yang dimiliki sangat berdampak terhadap kegiatan pembangunan di Kabupaten Merangin, dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir tidak terlihat pembangunan fisik berskala besar. Jika dibandingkan dengan kabupaten/kota lain di Provinsi Jambi, pertumbuhan pembangunan sarana maupun prasarana fisik di Kabupaten Merangin masih tergolong tertinggal. Padahal pembangunan di bidang infrastruktur selalu menjadi program prioritas dari Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Merangin terpilih, sudah banyak program dan kegiatan direncanakan pemerintah namun banyak juga yang batal dilaksanakan karena sangat terbatasnya kemampuan keuangan daerah. Sehingga dokumen perencanaan yang telah disusun oleh pemerintah Kabupaten Merangin terkesan tidak operasional dan hanya tertuang di atas kertas saja.

Hingga saat ini Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Merangin telah memasuki periode kedua dari tahapan pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Merangin untuk Tahun 2008-2028. Selama dua periode RPJMD tersebut telah dijabarkan prioritas dan arah pembangunan yang selanjutnya dituangkan dalam dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Untuk proyek fisik biasanya juga disusun dokumen perencanaan teknis lain seperti masterplan, studi

kelayakan (*feasibility study*) dan *Detail Engineering Design* (DED) dari proyek pembangunan yang rencananya akan dilaksanakan.

Pada Tahun 2013, Bappeda Kabupaten Merangin telah menyusun Master Plan Pembangunan Pusat Olahraga (*Sport Center*) Kabupaten Merangin. Berdasarkan hasil analisis terhadap proyek pembangunan tersebut, dinyatakan bahwa pembangunan Pusat Olahraga (*Sport Center*) Kabupaten Merangin telah memenuhi kriteria investasi dan layak untuk dilaksanakan. Dari hasil perhitungan, diperkirakan selama kurun waktu 30 (tiga puluh) tahun kedepan diperoleh nilai NPV = 68,242,927,658, B/C Ratio = 1,144798164 dan IRR = 8,63%.

Berdasarkan metode yang populer digunakan untuk menganalisis suatu proyek, apabila nilai dari NPV > 0, maka proyek investasi dianggap layak untuk dijalankan. Perhitungan terhadap IRR menghasilkan nilai sebesar 8,63%, nilai ini juga lebih besar dari *discount factor* yang dipakai yaitu sebesar 6% yang menandakan berarti proyek ini dapat diterima. Demikian pula halnya dengan perhitungan B/R Ratio menghasilkan nilai BCR > 1, dan apabila nilai B/R Ratio lebih besar dari satu maka proyek dianggap menguntungkan. Dengan demikian, dari hasil perhitungan IRR, NPV dan B/C Ratio secara ekonomi rencana Pembangunan Kawasan Pusat Olahraga (*Sport Center*) Kabupaten Merangin dapat dilaksanakan atau direalisasikan (*go*) untuk pembangunan selanjutnya.

Mengacu kepada hasil analisis dan perhitungan di dalam dokumen Master Plan Pembangunan Pusat Olahraga (*Sport Center*) Kabupaten Merangin, jumlah total biaya yang dibutuhkan untuk merealisasikan pembangunan proyek tersebut

sangat besar yakni Rp284.503.734.000,00. Apabila kita dibandingkan dengan jumlah belanja daerah Kabupaten Merangin selama satu tahun, alokasi anggaran untuk pembangunan Pusat Olahraga (*Sport Center*) tersebut akan menyita sebanyak 40-50% dari alokasi anggaran belanja operasional Pemerintah Kabupaten Merangin.

Terbatasnya kemampuan keuangan yang dimiliki Kabupaten Merangin menyebabkan hingga saat ini rencana pembangunan proyek tersebut belum dapat direalisasikan. Untuk itu, perlu dicari alternatif pembiayaan lain diluar sumber pendapatan daerah yang telah ada untuk meningkatkan kemampuan keuangan Pemerintah Kabupaten Merangin dalam memenuhi kebutuhan pembangunan. Salah satu sumber pembiayaan daerah yang dapat digunakan untuk membiayai kegiatan pembangunan Pusat Olahraga (*Sport Center*) ini adalah dengan menggunakan dana pinjaman daerah, walaupun Pendapatan Asli Daerah (PAD) tetap menjadi potensi utama yang dapat diupayakan tetapi paling tidak pinjaman daerah ini dapat mempercepat proses pembangunan yang dilaksanakan oleh daerah. Karena pinjaman daerah ini dapat digunakan membiayai proyek yang sifatnya *cost recovery* terutama untuk kepentingan pelayanan masyarakat sehingga dapat meningkatkan pembangunan dan perekonomian daerah.

Menurut Devas dkk (1999: 222) pinjaman daerah dibenarkan atas dasar pertimbangan yakni, (1) Dana pinjaman digunakan untuk menanam modal, pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan di wilayahnya, dibandingkan dengan jika kegiatan pembangunan hanya bergantung pada penerimaan berjalan (2) Karena manfaat penanaman modal baru dapat dinikmati

setelah jangka waktu yang panjang, maka sudah sepatutnya jika biaya dibebankan kepada mereka yang akan menikmati manfaatnya di masa datang.

Disamping itu, dengan melakukan pinjaman daerah dapat meningkatkan kemampuan pemerintah daerah untuk menggali Pendapatan Asli daerah (PAD) yang pada akhirnya dapat meningkatkan kemampuan daerah dalam membayar kembali pinjamannya. Untuk menentukan apakah suatu daerah tersebut layak atau tidak untuk melakukan pinjaman, perlu dilakukan suatu analisis untuk menghitung kemampuan keuangan daerah dan menentukan besarnya pinjaman, serta batas maksimum pinjaman yang diperbolehkan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah. Hal ini sangat perlu dilakukan, karena pinjaman daerah ini tidak sama dengan Pendapatan Asli Daerah seperti pajak dan retribusi, dalam pinjaman daerah ini terdapat kewajiban dari pemerintah daerah untuk mengembalikan angsuran pokok pinjaman beserta bunganya, biaya administrasi serta denda, sehingga pemerintah daerah harus berhati-hati ketika berencana akan melakukan pinjaman. Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang rencana pembiayaan bagi pembangunan Pusat Olahraga (*Sport Center*) di Kabupaten Merangin melalui pinjaman daerah.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Pinjaman daerah merupakan sumber penerimaan keuangan bagi daerah yang menjadi alternatif pembiayaan pembangunan yang dipilih karena terbatasnya jumlah pendapatan daerah. Kebijakan pemerintah daerah dalam melakukan

pinjaman daerah akan diikuti dengan kewajiban membayar kembali pinjaman tersebut dalam periode waktu tertentu yang juga disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah. Guna mengantisipasi agar Pemerintah Kabupaten Merangin tidak terjebak ke dalam perangkap utang (*debt trap*) diperlukan kajian secara cermat dengan mempertimbangkan kapasitas fiskal daerah yang didukung pengelolaan keuangan yang ekonomis, efisien dan efektif sesuai tuntutan desentralisasi dan otonomi daerah. Hal itu menimbulkan pertanyaan yang menurut penulis perlu dijadikan kajian, sehingga berdasarkan pemikiran di atas penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kondisi kemampuan keuangan Pemerintah Kabupaten Merangin di dalam melakukan pinjaman daerah berdasarkan ketentuan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011?
2. Bagaimana kapasitas daerah dalam pengembalian pinjaman daerah guna membiayai pembangunan pusat olahraga (*sport center*) di Kabupaten Merangin?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan di atas, penelitian bertujuan untuk:

1. Melakukan analisis terhadap kondisi kemampuan keuangan Pemerintah Kabupaten Merangin di dalam melakukan pinjaman daerah berdasarkan ketentuan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011.
2. Menghitung proyeksi kemampuan keuangan Pemerintah Kabupaten Merangin dan mengidentifikasi sumber dana yang dapat digunakan untuk

pengembalian pinjaman daerah guna membiayai pembangunan pusat olahraga (*sport center*) di Kabupaten Merangin.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Dari hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat dari sisi teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi peningkatan dan pengembangan ilmu pengetahuan khususnya bidang perencanaan pembangunan.
2. Manfaat dari sisi metodologis, semoga dapat menjadi referensi bagi penelitian berikutnya dalam perencanaan keuangan daerah sehingga menjadi acuan dalam perencanaan pembangunan.
3. Manfaat dari sisi kebijakan, menjadi masukan bagi Pemerintah Kabupaten Merangin dalam menentukan arah pembangunan berdasarkan kemampuan keuangan daerah dan alternatif-alternatif pembiayaan yang ada.

#### **1.5. Ruang Lingkup Penelitian**

Dalam penelitian ini, yang menjadi ruang lingkup adalah:

1. Penelitian ini merencanakan sebuah alternatif pembiayaan terhadap pembangunan Pusat Olahraga (*Sport Center*) di Kabupaten Merangin, difokuskan kepada analisis terhadap kemampuan keuangan daerah untuk memperoleh pinjaman daerah.

2. Untuk melihat kemampuan keuangan Pemerintah Kabupaten Merangin, data yang diambil adalah data 6 (enam) tahun terakhir, karena mencerminkan keadaan terkini, mulai dari tahun 2010 hingga 2015.
3. Untuk melihat kelayakan terhadap pembagunan Pusat Olahraga (*Sport Center*) di Kabupaten Merangin, digunakan dokumen master plan dan studi kelayakan pembagunan Pusat Olahraga (*Sport Center*) yang telah disusun oleh Bappeda Kabupaten Merangin pada Tahun 2013.
4. Sumber informasi (*informan*) dibatasi hanya dari para pengambil kebijakan dan unsur pemerintah daerah yang menyelenggarakan tugas pokok dan fungsi di bidang perencanaan dan pengelolaan keuangan di Kabupaten Merangin.

#### **1.6. Sistematika Penulisan**

Untuk memudahkan pembahasan, makan penelitian ini disusun dalam 6 (enam) bab dengan sistematika sebagai berikut :

**BAB I** : merupakan bab pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian, dan sistematika penulisan.

**BAB II** : berisikan tentang landasan teoritis yang berkaitan dengan penelitian. Bab ini mengemukakan pendapat dan pernyataan dari pakar, hasil penelitian terdahulu dan informasi-informasi yang mendukung penelitian.

- BAB III : menjelaskan metode yang digunakan dalam penelitian ini. Dimana penelitian dilaksanakan, waktu penelitian, teknik pengumpulan data, pengelolaan dan perhitungan.
- BAB IV : berisikan uraian atau gambaran daerah secara umum mengenai daerah objek penelitian.
- BAB V : bab ini menguraikan pembahasan hasil analisis dan perhitungan yang telah dilakukan dengan metode dan formula yang telah dipaparkan pada BAB III, serta mendeskripsikan hasil-hasil dari perhitungan tersebut.
- BAB VI : bab ini berisikan kesimpulan dan saran yang diturunkan dari hasil analisa pada BAB V.

