

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan daerah di Indonesia masih menghadapi tantangan besar, terutama karena kapasitas fiskal yang terbatas. Di tengah meningkatnya kebutuhan masyarakat terhadap infrastruktur, pendidikan, dan layanan publik, ruang fiskal pemerintah daerah semakin sempit karena tekanan inflasi, ketidakpastian ekonomi global, serta tingginya beban belanja negara. Kondisi ini membatasi kemampuan daerah untuk membiayai pembangunan secara mandiri dan berkelanjutan. Dalam konteks tersebut, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal diharapkan menjadi instrumen penting untuk memperkuat kemandirian keuangan daerah. Melalui desentralisasi fiskal, daerah diberi kewenangan untuk menggali potensi pendapatan, mengalokasikan anggaran sesuai kebutuhan lokal, dan mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat (Dwitya., 2024).

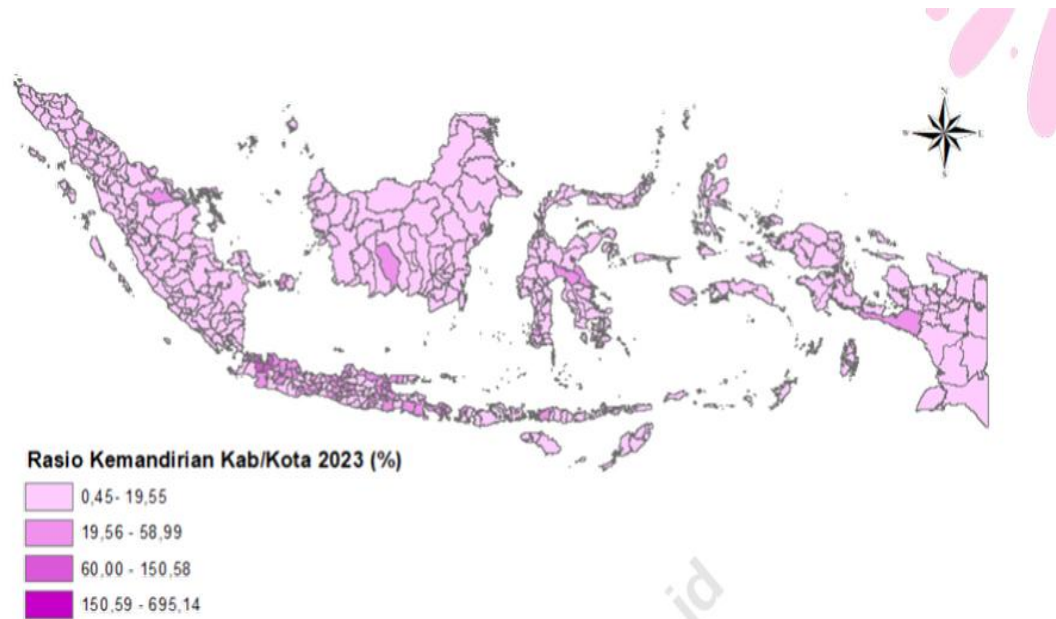
Pelaksanaan desentralisasi fiskal telah melahirkan beberapa daerah yang memiliki kinerja baik dan mandiri. Akan tetapi, masih terdapat banyak daerah yang perlu ditingkatkan kinerjanya agar pemerataan pelayanan masyarakat dapat segera terwujud (Kemenkeu., 2023). Menurut laporan statistika keuangan pemerintah Kabupaten/Kota yang dipublikasikan oleh BPS, sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia masih berada pada kategori derajat desentralisasi fiskal yang rendah.

Tabel 1. 1 Kategori Derajat Desentralisasi Fiskal Kabupaten/Kota di Indonesia

Kategori Derajat Desentralisasi	Realisasi				Anggaran
	2020	2021	2022	2023	2024
Sangat Kurang (0 – 10%)	284	272	280	255	234
Kurang (>10 – 20%)	165	154	145	162	167
Cukup (>20 – 30%)	37	56	51	54	64
Sedang (>30 – 40%)	12	13	14	19	20
Baik (>40 – 50%)	7	11	13	12	17
Sangat Baik (>50%)	3	2	5	6	6
Jumlah	508	508	508	508	508

Sumber : Badan Pusat Statistik, 2023

Pada tahun 2023, tercatat 255 kabupaten/kota yang masih berada pada kategori sangat kurang (0–10%) dan hanya 6 daerah yang masuk kategori sangat baik (>50%). Kondisi ini menunjukkan bahwa tingkat kemandirian fiskal daerah secara umum masih rendah, dengan ketergantungan tinggi terhadap transfer pusat.



Gambar 1. 1 Peta Distribusi Rasio Kemandirian Fiskal Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun 2023

Sumber : Badan Pusat Statistik, 2023

Dapat dilihat juga bahwa peta rasio kemandirian kabupaten/kota tahun 2023 memperkuat temuan tersebut. Mayoritas daerah di Indonesia masih berada pada kisaran rasio kemandirian rendah, yaitu antara 0,45% hingga 19,55%. Hanya sedikit wilayah yang mampu mencapai rasio kemandirian fiskal di atas 60%, yang umumnya terletak di daerah dengan basis ekonomi besar atau pusat pertumbuhan. Ketimpangan ini menunjukkan bahwa sebagian besar pemerintah daerah masih menghadapi keterbatasan kapasitas fiskal untuk membiayai pembangunan secara mandiri.

Keterbatasan tersebut mendorong pemerintah daerah untuk mencari alternatif pembiayaan melalui pinjaman daerah. Hal ini diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah

Pusat dan Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah, salah satu alternatif pembiayaan yang dapat digunakan adalah pinjaman daerah. Melalui pinjaman, pemerintah daerah dapat membiayai proyek prioritas, terutama infrastruktur yang membutuhkan dana besar dan tidak dapat ditunda.

Pinjaman daerah diatur dalam PP No. 56 Tahun 2018 yang menjelaskan bahwa pinjaman daerah merupakan salah satu solusi untuk menutupi kekurangan anggaran dalam APBD yang tidak dapat dipenuhi melalui pendanaan dari pemerintah pusat atau dari penerimaan pajak dan retribusi daerah. Pelaksanaan pinjaman daerah harus dilakukan dengan pendekatan yang hati-hati dan strategis yang sejalan dengan prinsip defisit anggaran (Trianto., 2016). Dengan demikian, pinjaman daerah dianggap dapat mengurangi ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat, dan diharapkan dapat mendewasakan pemerintah daerah untuk memperkirakan pengelolaan anggaran pemerintah daerah yang lebih baik dan mandiri (Arifin et al., 2024).

Pinjaman daerah menjadi alternatif penting bagi pemerintah daerah untuk membiayai program pembangunan jangka panjang seperti infrastruktur, kesehatan, dan pendidikan yang memiliki multiplier effect besar terhadap perekonomian. Namun, penggunaannya harus disesuaikan dengan kapasitas fiskal daerah agar kemampuan pembayaran tetap terjaga (Surya., 2016). Di sisi lain, pengelolaan pinjaman daerah tidak terlepas dari berbagai tantangan yang perlu diantisipasi sejak awal. Pengelolaan pinjaman yang kurang matang dapat menimbulkan beban fiskal di masa depan, dan mengurangi ruang anggaran untuk sektor produktif. Kasus Kabupaten Halmahera Utara tahun 2022 menunjukkan bahwa meskipun pinjaman digunakan untuk membiayai infrastruktur, rasio DSCR yang negatif (-76,980) menandakan kondisi fiskal belum layak (Arifin et al., 2024). Hal ini membuktikan bahwa pinjaman dapat mendorong pembangunan, tetapi juga berpotensi menimbulkan risiko keberlanjutan fiskal jika tidak dikelola secara hati-hati.

Debt Service Coverage Ratio (DSCR) adalah rasio keuangan yang digunakan untuk menilai kemampuan pemerintah daerah dalam memenuhi kewajiban pembayaran pinjaman secara berkelanjutan. Dalam kebijakan

pengelolaan pinjaman daerah, DSCR dijadikan sebagai salah satu persyaratan utama yang harus dipenuhi sebelum pemerintah daerah dapat memperoleh persetujuan pinjaman. Berdasarkan PP No.56 Tahun 2018, pemerintah daerah hanya diperkenankan melakukan pinjaman apabila memiliki nilai DSCR minimal sebesar 2,5, yang menunjukkan bahwa kemampuan keuangan daerah sekurang-kurangnya 2,5 kali lebih besar dibandingkan kewajiban pembayaran pokok, bunga, dan biaya pinjaman yang jatuh tempo dalam satu tahun anggaran. Rasio ini dihitung dengan membandingkan penerimaan umum daerah, yang berasal dari pendapatan daerah setelah dikurangi belanja wajib, terhadap total kewajiban pinjaman daerah. Penetapan batas minimal DSCR tersebut bertujuan untuk menerapkan prinsip kehati-hatian fiskal agar kebijakan pembiayaan melalui pinjaman tidak menimbulkan tekanan berlebihan terhadap APBD serta tetap menjaga kesinambungan fiskal daerah. Dengan demikian, DSCR berfungsi tidak hanya sebagai indikator kemampuan bayar utang, tetapi juga sebagai alat pengendalian risiko fiskal dan jaminan bahwa pinjaman daerah dilakukan secara terukur, bertanggung jawab, dan mendukung pembangunan daerah secara berkelanjutan.

Sejalan dengan itu, Zend., (2022), berpendapat bahwa pinjaman publik, termasuk pinjaman daerah, hanya dapat mendorong pertumbuhan apabila dikelola secara wajar, namun akan menjadi beban apabila melebihi kapasitas fiskal yang tersedia. Risiko semakin besar apabila pinjaman digunakan untuk kegiatan non-produktif, karena dapat memperlemah kemandirian fiskal yang seharusnya dibangun melalui desentralisasi. Menurut data Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2023), total pinjaman daerah di Indonesia mencapai Rp2,07 triliun hingga akhir tahun 2023. Angka ini menunjukkan bahwa pinjaman daerah masih menjadi alternatif penting dalam pembiayaan pembangunan di tengah keterbatasan kapasitas fiskal. Dengan demikian, pinjaman daerah dapat mendukung pembangunan jika dikelola dengan hati-hati, tetapi juga dapat menjebak daerah dalam masalah fiskal apabila tanpa analisis risiko yang memadai.

Fenomena pinjaman daerah dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik faktor fiskal maupun faktor makroekonomi. Faktor-faktor ini menjadi bahan perdebatan dalam penelitian sehingga relevan dijadikan variabel penelitian. Seperti,

variabel desentralisasi fiskal yang kerap dipandang sebagai salah satu pendorong pinjaman daerah. Galinski., (2023) menemukan bahwa semakin tinggi desentralisasi, semakin besar pinjaman pemerintah daerah karena tanggung jawab pembiayaan meningkat lebih cepat daripada kapasitas pendapatan. Namun secara teori, daerah dengan desentralisasi tinggi seharusnya lebih mandiri melalui PAD yang kuat, sehingga lebih selektif dalam mengambil pinjaman dibandingkan daerah dengan desentralisasi rendah.

Selanjutnya, variabel transfer pusat juga menunjukkan temuan yang beragam. Penelitian yang dilakukan oleh Ilmiddaviq., (2018) di Jawa Timur mengungkapkan bahwa dana transfer dari pemerintah pusat berpengaruh positif terhadap pinjaman daerah. Sedangkan, penelitian yang dilakukan oleh Yulsiati & Maqruf., (2022) menemukan bahwa dana transfer berupa Dana Alokasi Umum (DAU) justru tidak berpengaruh signifikan terhadap pinjaman. Perbedaan hasil ini menunjukkan ruang diskusi yang penting. Transfer pusat seharusnya memperkuat kapasitas fiskal dan mengurangi kebutuhan utang, namun transfer yang besar juga dapat menimbulkan moral hazard, karena daerah merasa lebih longgar secara fiskal sehingga berani menambah pinjaman.

Penelitian yang dilakukan oleh Ilmiddaviq., (2018) menemukan bahwa variabel defisit anggaran tidak berpengaruh signifikan terhadap pinjaman daerah, yang menandakan defisit bukan selalu faktor utama pendorong utang.. Namun, hasil penelitian lain Balaguer-Coll et al., (2016) menemukan bahwa defisit anggaran berpengaruh positif terhadap pinjaman daerah karena mendorong kebutuhan pembiayaan alternatif. Perbedaan ini menunjukkan bahwa daerah dengan kapasitas fiskal kuat dapat menutup defisit melalui PAD atau transfer pusat, sedangkan daerah dengan kapasitas terbatas cenderung menggunakan pinjaman sebagai solusi pembiayaan pembangunan.

Sejumlah penelitian terdahulu menunjukkan bahwa determinan pinjaman daerah masih menyisakan perbedaan temuan yang menarik untuk dikaji lebih lanjut. Pada variabel belanja modal, beberapa penelitian menemukan bahwa variabel belanja modal berpengaruh positif terhadap pinjaman daerah, karena pinjaman dipakai untuk membiayai infrastruktur dan aset produktif jangka panjang yang

produktif (Yulsiati & Maqruf., 2022). Namun, fenomena di lapangan memperlihatkan variasi. Berdasarkan data APBD yang diperoleh dari DJPK, Kota Semarang hanya melakukan pinjaman pada dua tahun anggaran dalam sepuluh tahun terakhir, tetapi tetap mampu menjadi salah satu daerah dengan infrastruktur terbaik di Indonesia. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah belanja modal selalu menjadi faktor utama pendorong pinjaman, atau justru faktor lain seperti kemandirian fiskal, efisiensi APBD, dan dukungan transfer pusat yang lebih menentukan. Oleh karena itu, hubungan antara belanja modal dan pinjaman daerah perlu dikaji lebih lanjut secara komprehensif

Dari sisi kapasitas ekonomi, variabel PDRB per kapita juga menunjukkan pengaruh yang beragam. Beberapa penelitian, seperti di Meksiko (Simionescu & Cifuentes-Faura., 2023) dan Eropa (Galiński., 2023), menunjukkan bahwa daerah dengan PDRB tinggi lebih mudah memperoleh pinjaman karena dianggap lebih layak secara fiskal. Namun, daerah dengan PDRB rendah juga bisa berutang lebih besar untuk menutupi keterbatasan fiskal dan memenuhi kebutuhan dasar. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah pinjaman mencerminkan kekuatan fiskal atau justru keterbatasan fiskal daerah. Menariknya, studi lain yang dilakukan oleh Ilmiddaviq., (2018) menemukan bahwa PDRB per kapita tidak berpengaruh signifikan terhadap pinjaman daerah, sehingga mempertegas perdebatan mengenai faktor utama yang mendorong pemerintah daerah berutang.

Variabel tingkat kemiskinan juga memperlihatkan hasil penelitian yang kontradiktif. Studi yang dilakukan oleh Simionescu & Cifuentes-Faura., (2023) di Meksiko menemukan bahwa daerah miskin cenderung lebih banyak meminjam untuk membiayai layanan dasar dan program sosial, sedangkan penelitian Johnson & Yushkov., (2023) di Rusia menunjukkan bahwa pinjaman justru lebih umum pada daerah kaya karena dianggap lebih layak oleh kreditur. Perbedaan ini menunjukkan bahwa hubungan antara kemiskinan dan pinjaman daerah masih belum pasti, tergantung pada kondisi fiskal dan kapasitas ekonomi masing-masing daerah.

Dalam konteks tersebut, penting untuk memahami faktor-faktor apa saja yang mendorong pemerintah daerah melakukan pinjaman dan sejauh mana kapasitas fiskal dapat menopang keputusan tersebut. Penelitian mengenai pinjaman

daerah di Indonesia, khususnya pada level kabupaten/kota, masih relatif terbatas, terutama yang mengkaji faktor fiskal dan makroekonomi secara bersamaan. Beberapa studi yang ada umumnya berfokus pada tingkat provinsi atau hanya menyoroiti sebagian variabel. Sebagai contoh, penelitian Yulsiati & Maqruf., (2022) meneliti pengaruh belanja modal terhadap pinjaman daerah di tingkat provinsi tanpa memasukkan faktor lain seperti PDRB per kapita dan tingkat kemiskinan. Hal ini menimbulkan *research gap* yang perlu diisi melalui kajian yang lebih komprehensif dengan cakupan wilayah dan waktu yang lebih luas. Selain itu, jika dibandingkan dengan studi internasional, terlihat bahwa penelitian yang dilakukan oleh Moćević & Lazović-Pita., (2025) menyoroiti bahwa faktor fiskal berpengaruh terhadap tingkat pinjaman suatu daerah. Sementara itu, studi di Afrika Selatan oleh Worship et al., (2022) menekankan peran dominan faktor makroekonomi seperti pengangguran dan inflasi dalam mendorong kenaikan utang. Alonso-Morales et al., (2025) menunjukkan keterkaitan antara belanja publik, pinjaman, dan tujuan pembangunan berkelanjutan. Perbandingan ini memperlihatkan bahwa kajian tentang pinjaman daerah di Indonesia masih tertinggal, karena belum banyak penelitian yang menggabungkan faktor fiskal dan makroekonomi secara bersamaan sebagaimana yang dilakukan di berbagai negara.

Urgensi dari penelitian ini terletak pada pentingnya memahami faktor-faktor yang mempengaruhi pemerintah daerah untuk meminjam, khususnya pada level kabupaten/kota di Indonesia yang memiliki kondisi fiskal dan makroekonomi yang berbeda-beda. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam mengidentifikasi daerah-daerah yang berisiko tinggi dalam hal pinjaman daerah, serta memberikan masukan bagi pemerintah daerah dan pusat dalam merumuskan kebijakan terkait pembiayaan daerah. Dengan menggunakan pendekatan kuantitatif berbasis panel data dari periode 2015–2023, diharapkan penelitian ini bisa memberikan gambaran yang lebih lengkap tentang bagaimana variabel fiskal, seperti belanja modal, desentralisasi fiskal, defisit anggaran transfer pusat, serta variabel makroekonomi, seperti tingkat kemiskinan dan PDRB per kapita, saling berinteraksi dalam menentukan tingkat pinjaman daerah di Indonesia, khususnya di tingkat kabupaten/kota.

Dengan demikian, masih terdapat kekosongan penelitian dalam menelaah secara komprehensif bagaimana faktor-faktor fiskal dan makroekonomi mempengaruhi keputusan pemerintah kabupaten/kota di Indonesia untuk melakukan pinjaman. Oleh karena itu, penelitian ini berusaha mengisi celah tersebut melalui kajian berjudul “Determinan Pinjaman Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia”, yang diharapkan dapat memberikan kontribusi empiris yang lebih kontekstual sekaligus memperdalam pemahaman mengenai dinamika pinjaman daerah di Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

Dalam rangka mendukung pembangunan, pemerintah kabupaten/kota di Indonesia kerap menghadapi keterbatasan anggaran dari pendapatan asli daerah maupun transfer pusat. Kondisi ini mendorong munculnya alternatif pembiayaan melalui pinjaman daerah. Sebagaimana dinyatakan oleh Dwitya., (2024), pemerintah daerah di Indonesia melakukan pinjaman daerah untuk mendorong pembangunan dan pelayanan publik di wilayahnya. Namun, praktik di lapangan menunjukkan bahwa baik daerah dengan kapasitas fiskal rendah maupun tinggi tetap menggunakan pinjaman untuk mendanai infrastruktur dan pelayanan publik. Hal ini sejalan dengan pendapat Santoso., (2003), yang menyatakan bahwa pinjaman daerah dipandang sebagai alternatif pembiayaan yang potensial bagi pemerintah daerah

Meskipun demikian, penggunaan pinjaman daerah memunculkan dilema. Di satu sisi, pinjaman dapat membatasi ruang kebijakan fiskal dan menimbulkan risiko keberlanjutan keuangan daerah. Di sisi lain, apabila dikelola dengan tepat, pinjaman justru dapat menjadi instrumen strategis untuk mempercepat pembangunan. Penelitian Ratnasari et al., (2024) menemukan bahwa kapasitas fiskal daerah dan belanja modal mempengaruhi pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman daerah. Temuan ini membuka ruang untuk meninjau lebih jauh faktor-faktor lain yang mungkin ikut berperan. Hal ini penting karena setiap daerah memiliki kondisi fiskal dan kebutuhan pembangunan yang berbeda, sehingga kemungkinan terdapat variabel lain yang juga memengaruhi keputusan pinjaman.

Sejalan dengan permasalahan yang telah dipaparkan, melalui penelitian ini rumusan masalah penelitian yang akan dibahas adalah apakah desentralisasi fiskal, transfer pusat, belanja modal, defisit anggaran, PDRB per kapita, dan tingkat kemiskinan memiliki peluang terhadap pemerintah kabupaten/kota di Indonesia dalam melakukan pinjaman daerah.

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis peluang desentralisasi fiskal terhadap pinjaman daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Indonesia.
2. Untuk menganalisis peluang transfer pusat terhadap pinjaman daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Indonesia.
3. Untuk menganalisis peluang belanja modal terhadap pinjaman daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Indonesia.
4. Untuk menganalisis peluang defisit anggaran terhadap pinjaman daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Indonesia.
5. Untuk menganalisis peluang PDRB perkapita terhadap pinjaman daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Indonesia.
6. Untuk menganalisis peluang tingkat kemiskinan terhadap pinjaman daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Memberikan kontribusi teoritis dalam kajian ekonomi keuangan daerah, khususnya dalam menjelaskan dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi pinjaman daerah. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengembangkan pemahaman tentang mekanisme pengelolaan pinjaman daerah dalam konteks fiskal dan pembangunan daerah.
2. Memberikan informasi yang berguna bagi pembuat kebijakan di tingkat pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Dengan pemahaman mengenai faktor-faktor yang mendorong pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman, diharapkan kebijakan yang lebih tepat dapat diterapkan dalam pengelolaan pinjaman daerah. Selain itu, penelitian ini

juga diharapkan dapat memberikan wawasan bagi pihak-pihak yang terlibat dalam perencanaan dan pengelolaan anggaran daerah untuk memitigasi risiko terkait dengan pinjaman daerah.

3. Menjadi sumber referensi yang berguna bagi penelitian selanjutnya dan diharapkan penelitian ini dapat mendorong diskusi lebih lanjut mengenai mekanisme dan kebijakan pinjaman daerah yang berkelanjutan.

