

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keuangan merupakan unsur penting bagi setiap kegiatan pemerintahan dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Keuangan merupakan salah satu faktor pengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Kondisi terkini keuangan sebuah daerah dapat terlihat pada struktur APBD-nya. APBD menggambarkan perencanaan keuangan daerah yang meliputi proyeksi penerimaan, pengeluaran dan sumber pembiayaan pemerintah daerah pada periode tertentu (Saragih, 2003)

Kemandirian keuangan daerah tidak menuntut setiap pemerintah daerah harus membiayai seluruh kebutuhannya hanya dari pendapatan asli daerah. UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah, penerimaan daerah mencakup PAD, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah dan Lain-lain Penerimaan yang sah. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus meningkatkan pendapatan guna mendukung pelaksanaan pembangunan, meskipun sumber PAD untuk membiayai belanja daerah masih sangat rendah. Untuk menutupi kekurangan tersebut, pemerintah daerah diberi kewenangan menggunakan dana pinjaman sebagai salah satu alternatif pembiayaan pembangunan.

Pembangunan daerah memerlukan ketersediaan dana yang mencakup perkembangan fiskal sehingga pemerintah daerah perlu memperkuat struktur ekonomi dan mengelola sumber keuangan untuk mendukung pemerintahan, pembangunan serta pelayanan masyarakat. Pembangunan daerah

dapat dilakukan melalui dua pendekatan yaitu pendekatan sentralistik dan pendekatan desentralistik. Pendekatan sentralistik merupakan pelaksanaan pembangunan yang sepenuhnya dibebankan kepada pemerintah pusat. Sedangkan pendekatan desentralistik adalah pembangunan daerah yang sebagian besarnya dibebankan kepada daerah dan dilaksanakan sendiri oleh daerah secara otonom.

Dalam UU No 1 Tahun 2002 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah disebutkan bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, demi memberikan alternatif sumber pembiayaan bagi pemerintah daerah guna mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan pelayanan masyarakat, maka pemerintah dapat mengambil pinjaman. Menurut Suparmoko (2002:33) tujuan kebijakan desentralisasi adalah mewujudkan keadilan antara kemampuan dan hak daerah, peningkatan PAD dan pengurangan subsidi dari pemerintah pusat serta mendorong pembangunan sesuai dengan aspirasi masing-masing daerah.

Menurut Kunarjo (1996:181) kecilnya PAD dibandingkan kebutuhan daerah untuk pembangunan, maka pemerintah daerah memerlukan pinjaman untuk proyek-proyek yang dapat menghasilkan pendapatan. Sumber penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat telah memberikan kontribusi yang cukup besar, tetapi dengan meningkatnya kegiatan perekonomian dan pesatnya pembangunan untuk melaksanakan otonomi daerah menyebabkan kebutuhan terhadap fasilitas pelayanan masyarakat juga mengalami peningkatan sedangkan kemampuan keuangan pemerintah daerah yang cukup terbatas.

Dalam rangka mempercepat pembangunan dan mendorong pertumbuhan ekonomi, pemerintah daerah di Indonesia memanfaatkan instrumen pinjaman daerah sebagai salah satu sumber pembiayaan. UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah diberikan peluang untuk mengakses dana tambahan di luar Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Tujuan dilakukannya pinjaman adalah untuk mendukung proyek-proyek strategis yang memiliki nilai ekonomis dan sosial seperti infrastruktur, pendidikan dan kesehatan.

Pinjaman daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2018 yang memberikan dasar hukum bagi pemerintah daerah untuk mengakses sumber pembiayaan di luar Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Transfer dari pemerintah pusat. Berdasarkan regulasi tersebut, pinjaman daerah dapat dilakukan dengan syarat pemerintah daerah harus mampu menunjukkan kapasitas fiskalnya dalam mengembalikan pinjaman. Selain itu, Peraturan Menteri Keuangan No. 117/PMK.07/2022 tentang Pengelolaan Pinjaman Daerah juga mengatur persyaratan, mekanisme dan pelaporan pinjaman daerah.

Berdasarkan ketentuan regulasi tersebut, Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur kemudian memanfaatkan skema pinjaman daerah sebagai salah satu alternatif pembiayaan, yang diwujudkan melalui kerja sama dengan PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI) dalam program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN). Sejak tahun 2020, Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur melakukan pinjaman daerah, salah satunya kepada PT Sarana Multi Infrastruktiur (SMI) dalam rangka Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN). Total pinjaman daerah yang

bersumber dari PT SMI-PEN sesuai dengan Perjanjian Pinjaman Pembiayaan Nomor: PERJ-12-7/SMI/0821 tanggal 23 Agustus 2021 senilai Rp. 1.003.003.760.000,00 digunakan untuk membiayai 77 paket pekerjaan jalan, 10 paket pekerjaan embung dan 19 paket pekerjaan SPAM. Namun, sesuai perjanjian pinjaman maka yang ditransfer ke kas daerah senilai Rp, 980.877.323.256,00 dengan 3 (tiga) kali transfer yaitu tahun 2021 senilai uang muka pekerjaan yakni 25% dari nilai kontrak dan tahun 2022 terjadi 2 (dua) kali transfer.

Adapun rincian penerimaan pinjaman daerah yang bersumber dari PT SMI-PEN dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.1
Daftar Rincian Penerimaan Pinjaman yang bersumber dari PT SMI-PEN

No	Tanggal	Rekening	Jumlah (Rp)
1	17 Desember 2021	00101020010187/1013548863	250.778.440.000,00
2	14 April 2022	00101020010187/1013548863	451.401.192.000,00
3	14 Oktober 2022	00101020010187/1013548863	278.697.691.256,00
Jumlah			980.877.323.256,00

Sumber: Badan Keuangan Daerah

Berdasarkan transfer PT SMI senilai Rp. 980.877.323.256,00 telah dibayarkan ke penyedia senilai Rp. 952.646.871.966,00, sementara sisa senilai Rp. 28.230.451.260,00 telah dikembalikan pada tahun 2023 berdasarkan hasil rekonsiliasi terakhir antara PT SMI dan Pemerintah Provinsi NTT nomor: BA-165/SMI/DPPPP/DPPU-1/0823 tanggal 15 Agustus 2023 perial tindak lanjut

pengembalian sisa dana pinjaman PEN Daerah senilai Rp. 24.779.266.206,00 pada tanggal 1 Desember 2023 dan tahun 2024 senilai Rp. 3.451.185.054,00.

Kondisi ini menunjukkan bahwa dinamika pengembalian pinjaman daerah tidak hanya terkait pada aspek administratif pembayaran, tetapi juga erat kaitannya dengan kemampuan fiskal daerah. Sebagaimana ditegaskan oleh Rahman (2020), keterbatasan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan tingginya ketergantungan pada dana perimbangan berimplikasi langsung terhadap stabilitas fiskal serta kapasitas daerah dalam memenuhi kewajiban pengembalian pinjaman. Dengan demikian, kasus pengembalian sisa dana pinjaman PEN Daerah di Provinsi NTT dapat dipahami dalam kerangka permasalahan struktural pengelolaan keuangan daerah di Indonesia.

Bahl dan Linn (1992) menekankan pentingnya pinjaman daerah sebagai alat untuk meningkatkan kapasitas fiskal daerah dan diperlukan tata kelola yang baik dalam pengelolaan pinjaman agar tidak terjadi pemborosan atau peningkatan beban utang yang berlebihan. Studi yang dilakukan Yusuf (2021) mengenai kajian beban utang daerah dan dampaknya terhadap stabilitas fiskal di Indonesia menunjukkan bahwa ketergantungan pada dana transfer akan meningkatkan risiko fiskal daerah. Hal ini dapat dilihat dari fenomena pada ketergantungan Provinsi Maluku Utara pada dana perimbangan melebihi 80% dari total pendapatan daerah. Ketika pemerintah pusat memangkas dana transfer akibat pandemi COVID-19 pada tahun 2020, Provinsi Maluku Utara mengalami kesulitan dalam membayar pinjaman untuk proyek infrastruktur.

Pengelolaan pinjaman daerah tidak selalu berjalan baik dikarenakan beberapa daerah menghadapi kendala dalam mengembalikan pinjaman tepat waktu. Laporan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tahun 2022 menyebutkan bahwa sekitar 18% daerah di Indonesia memiliki rasio utang terhadap pendapatan yang melebihi batas aman dari yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Situasi ini memunculkan kekhawatiran mengenai tata kelola pinjaman yang tidak efektif dan risiko gagal bayar. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kemampuan pengembalian pinjaman daerah mencakup Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana transfer pemerintah pusat, efisiensi pengelolaan belanja daerah serta kondisi makroekonomi.

Mardiasmo (2009) menyatakan bahwa pinjaman daerah merupakan faktor pendukung kemandirian daerah namun pemanfaatan pinjaman daerah harus dilakukan dengan pertimbangan yang matang terutama dalam hal kemampuan fiskal dan tata kelola keuangan yang baik. Dalam hal ini, kemampuan fiskal mencakup Pendapatan Asli Daerah (PAD), efisiensi pengelolaan anggaran serta proyeksi pertumbuhan ekonomi daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan komponen utama dalam mengukur kemampuan daerah untuk membiayai kebutuhannya sendiri. PAD mencakup berbagai sumber pendapatan seperti pajak daerah, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain penerimaan yang sah. Teori kapasitas fiskal menyatakan bahwa kemampuan suatu daerah untuk

meningkatkan pendapatan sendiri dipengaruhi oleh tingkat ekonomi, infrastruktur dan kapasitas administratif (Musgrave, 1993).

Sidik dan Denok (2017) menjelaskan bahwa PAD yang baik mampu memberikan kontribusi besar terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sehingga daerah tidak bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat atau dana perimbangan. Sihombing (2010) menekankan bahwa optimalisasi PAD dalam pengelolaan keuangan daerah harus diimbangi dengan kebijakan yang tepat dalam pemanfaatan dana perimbangan. Menurutnya, ketergantungan yang tinggi pada dana perimbangan dapat mengurangi kemandirian daerah sehingga pengelolaan pinjaman harus mempertimbangkan kemampuan daerah dalam mengelola PAD sebagai sumber pembayaran utang dan dana perimbangan digunakan sebagai sumber pendukung dalam kondisi darurat pada Pendapatan Asli Daerah (PAD). Supriyanto (2020) menambahkan bahwa peningkatan PAD sebesar 10% dapat meningkatkan kemampuan daerah dalam membayar pinjaman hingga 8%.

Selain PAD, dana transfer dari pemerintah pusat seperti Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) mempunyai peran penting dalam mendukung anggaran daerah. Menurut Musgrave (1959) keuangan daerah harus diarahkan untuk mendukung fungsi alokasi, distribusi dan stabilitasi. Dana transfer pusat dapat digunakan untuk menutupi kesenjangan fiskal antara kebutuhan pembiayaan daerah dan kapasitas pendapatan daerah. Dengan adanya dana transfer, kemampuan daerah untuk memenuhi kewajiban keuangannya dapat lebih terjamin.

Dana transfer diatur dalam UU No. 1 Tahun 2022 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Data Kementerian Keuangan (2023) menunjukkan sekitar 70% total pendapatan daerah di Indonesia berasal dari transfer pusat. Ketergantungan yang berlebihan terhadap dana transfer dapat berupa kurangnya kemandirian fiskal, fleksibilitas anggaran uang terbatas serta ketidakpastian alokasi dana. Studi oleh Yusuf dan Rahmawati (2021) menemukan bahwa daerah yang memiliki proporsi transfer pusat lebih besar dari 60% total pendapatannya cenderung memiliki kemampuan pengembalian pinjaman yang lebih lemah dibandingkan daerah yang lebih mandiri secara fiskal.

Dana transfer pusat tidak hanya memberikan dukungan keuangan bagi daerah dengan kapasitas PAD yang terbatas, tetapi juga berfungsi sebagai alat untuk mendorong efisiensi belanja melalui alokasi dana yang terarah pada prioritas pembangunan nasional dan daerah. Penggunaan dana transfer yang optimal dapat menciptakan belanja yang produktif baik dalam bentuk pengeluaran operasional yang efektif maupun belanja modal yang berdampak jangka panjang, sehingga tujuan pembangunan dapat tercapai secara berkelanjutan.

Efisiensi dalam pengelolaan belanja merupakan salah satu faktor dalam menentukan kemampuan pengembalian pinjaman daerah. Daerah yang mampu mengelola anggarannya secara efisien cenderung memiliki surplus anggaran yang dapat digunakan untuk membayar kewajiban utang. Menurut Kurniawan (2019), sekitar 25% anggaran daerah di Indonesia digunakan untuk belanja

yang kurang produktif seperti belanja pegawai yang berlebih atau pengadaan barang yang tidak mendukung pelayanan publik. Daerah dengan belanja yang tidak efisien akan mengalami defisit anggaran dan memperburuk kemampuan pengembalian pinjaman.

Efisiensi belanja daerah tidak hanya berdampak pada peningkatan kualitas pelayanan publik dan pembangunan daerah, tetapi juga berkontribusi terhadap stabilitas dan pertumbuhan kondisi makroekonomi secara nasional, terutama melalui pengelolaan anggaran yang mendukung distribusi sumber daya, penciptaan lapangan kerja serta pengendalian inflasi di tingkat regional. Faktor-faktor makroekonomi seperti pertumbuhan ekonomi, inflasi dan tingkat pengangguran juga berperan penting dalam mempengaruhi kemampuan daerah dalam pengembalian pinjaman.

Provinsi Nusa Tenggara Timur merupakan salah satu daerah dengan karakteristik geografis kepulauan dan pendapatan per kapita yang relatif rendah dibandingkan rata-rata nasional. Laporan Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2023 mencatat bahwa tingkat kemiskinan di NTT mencapai 20,23%. Selain itu, Kementerian Keuangan menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi NTT pada tahun 2023 hanya menyumbang 11% dari total pendapatan daerah dengan sisa pendapatan bergantung pada transfer pemerintah pusat serta lebih dari 85% pendapatan Provinsi NTT berasal dari DAU, DAK dan DBH. Ketergantungan ini menunjukkan kelemahan kemandirian fiskal sehingga pemerintah daerah memiliki ruang yang terbatas dalam mengalokasikan anggaran secara fleksibel. Berdasarkan laporan

Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2023, lebih dari 40% anggaran Provinsi NTT digunakan untuk belanja pegawai, sedangkan belanja modal hanya mencapai sekitar 20%.

Rincian realisasi pendapatan dan pembiayaan daerah yang mencakup Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Transfer dari pemerintah pusat serta Pinjaman Daerah dapat dilihat pada Tabel 1.1 berikut ini :

Tabel 1.2
Pendapatan Asli Daerah dan Dana Transfer Provinsi NTT Tahun 2021-2024

Tahun	Pendapatan Asli Daerah		Dana Transfer ke Daerah	
	Anggaran Setelah Perubahan	Realisasi	Anggaran Setelah Perubahan	Realisasi
2021	1.672.063.318.672,00	1.238.032.648.888,51	4.124.996.231.200,00	4.000.655.446.445,00
2022	1.908.984.931.665,00	1.363.737.981.851,23	3.110.242.996.000,00	3.053.836.755.861,00
2023	1.712.892.170.870,00	1.427.035.167.291,26	3.201.541.919.000,00	3.194.678.968.455,00
2024	1.581.781.608.941,00	1.451.440.158.100,74	3.401.462.860.000,00	3.368.846.953.696,00

Sumber: Badan Keuangan Daerah

Berdasarkan tabel 1.2, realisasi total penerimaan pemerintah Provinsi NTT masih didominasi oleh dana transfer dari pemerintah pusat yang mencerminkan adanya ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat. Ketergantungan terhadap dana transfer menunjukkan bahwa daerah belum mandiri secara finansial dan sangat bergantung pada kebijakan pemerataan pusat. Selain itu, Provinsi NTT belum mampu memaksimalkan potensi pajak dan retribusi lokal akibat keterbatasan infrastruktur, kurangnya inovasi dalam pengelolaan sumber daya, serta kendala dalam tata kelola pemerintahan.

Balaguer (2013) juga melakukan penelitian mengenai pengaruh PAD, dana transfer, belanja modal, surplus dan defisit anggaran, jumlah penduduk dan faktor politik terhadap pinjaman daerah. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa belanja modal, surplus dan defisit anggaran, dana transfer, PAD dan

faktor politik mempengaruhi pinjaman daerah sedangkan jumlah penduduk tidak berpengaruh terhadap pinjaman daerah.

Yulsiati (2022) melakukan penelitian mengenai determinan pinjaman pemerintah daerah Provinsi di Indonesia. Hasilnya adalah PAD dan DAU tidak berpengaruh terhadap pinjaman daerah sedangkan belanja modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap pinjaman daerah.

Dalam penelitian ini, penulis akan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kemampuan pengembalian pinjaman daerah, yang meliputi Pendapatan Asli Daerah, Dana Transfer, Tingkat Efisiensi Belanja Daerah dan Stabilitas Ekonomi Lokal. Pemilihan faktor-faktor ini mengacu pada penelitian sebelumnya yaitu Yulsiati (2022) untuk melihat konsistensi hasil penelitian ini dengan penelitian sebelumnya.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis determinan kemampuan pengembalian pinjaman daerah dari perspektif keuangan daerah dengan fokus pada faktor-faktor seperti PAD, Dana Transfer, Tingkat Efisiensi Belanja Daerah dan Stabilitas Ekonomi Lokal. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang menggunakan metode kuantitatif, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk menggali pemahaman yang lebih mendalam terkait dinamika pengelolaan keuangan daerah dalam mendukung kemampuan pengembalian pinjaman.

1.2 Masalah Penelitian

Pengelolaan keuangan daerah menjadi aspek penting dalam mendukung pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, terutama melalui pemanfaatan sumber daya keuangan yang tersedia. Kemampuan daerah dalam mengembalikan pinjaman menjadi indikator yang mencerminkan kapasitas pengelolaan keuangan secara keseluruhan. Faktor-faktor seperti Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Transfer ke Daerah, Tingkat Efisiensi Pengelolaan Anggaran dianggap memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kemampuan pengembalian pinjaman.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis determinan kemampuan pengembalian pinjaman daerah dengan fokus pada ketiga faktor utama yang mempengaruhi kinerja keuangan di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran empiris mengenai sejauh mana PAD, Dana Transfer ke Daerah, dan Tingkat Efisiensi Pengelolaan Anggaran berperan dalam memperkuat kemampuan pengembalian pinjaman.

Untuk itu, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana gambaran mengenai pinjaman Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur ?
2. Bagaimana gambaran mengenai pengembalian pinjaman Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur ?

3. Bagaimana Dana Transfer ke Daerah berperan dalam pengembalian pinjaman daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur?
4. Bagaimana Tingkat Efisiensi Pengelolaan Anggaran Daerah mempengaruhi kemampuan pengembalian pinjaman daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis gambaran mengenai pinjaman Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur.
2. Untuk menganalisis gambaran mengenai pengembalian pinjaman Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur.
3. Untuk mengevaluasi peran Dana Transfer ke Daerah dalam mendukung pengembalian utang daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur.
4. Untuk menilai pengaruh Tingkat Efisiensi Pengelolaan Anggaran terhadap kemampuan pengembalian pinjaman daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Bagi penulis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang manajemen keuangan daerah
 - b. Bagi mahasiswa. Melatih mahasiswa untuk dapat menguraikan dan membahas suatu permasalahan secara ilmiah, teoritis dan sistematis.

Serta sebagai tambahan pembelajaran bagi mahasiswa mengenai pembahasan yang terkait.

- c. Bagi peneliti selanjutnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi dan literatur untuk penelitian yang akan datang

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan masukan dalam penetapan pengambilan pinjaman daerah dengan memperhatikan determinan kemampuan pengembalian pinjaman daerah.
- b. Penelitian ini berfungsi sebagai masukan dan acuan untuk melanjutkan penelitian di masa yang akan datang
- c. Penelitian ini memberikan tambahan informasi bagi masyarakat untuk mendukung pemerintah dalam pengambilan pinjaman daerah guna peningkatan pembangunan infrastruktur di Provinsi Nusa Tenggara Timur
- d. Penelitian ini dapat menjadi alat penting untuk memperkuat pengelolaan keuangan daerah, meningkatkan efisiensi dalam penggunaan pinjaman, serta menjaga stabilitas fiskal jangka panjang yang dapat mendukung pembangunan ekonomi daerah dan kesejahteraan masyarakat.