

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata, bertanggung jawab kepada daerah dan membuka jalan bagi daerah dalam mengembangkan kreatifitasnya dan produktifitasnya sesuai dengan kepentingan dan keperluan daerah masing-masing. Hal yang menjadi fokus otonomi daerah adalah adanya kewenangan bagi daerah untuk menggali potensi sumber keuangan daerahnya. Pemerintah daerah dituntut untuk jeli mengamati kondisi daerahnya dan selanjutnya melakukan upaya-upaya yang mengarah pada cara meningkatkan pendapatan daerahnya. Hal ini tentu saja selain memperhatikan kondisi daerah, harus diperhatikan juga kemampuan masyarakat yang merupakan pendukung utama dalam pelaksanaan otonomi daerah ini.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menetapkan bahwa Pinjaman Daerah merupakan salah satu sumber Penerimaan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi, yang dicatat dan dikelola dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pinjaman Daerah merupakan alternatif sumber pembiayaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan atau untuk menutup kekurangan kas yang digunakan untuk membiayai kegiatan yang merupakan inisiatif dan kewenangan Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dana Pinjaman merupakan pelengkap dari sumber-sumber penerimaan Daerah yang ada dan ditujukan untuk membiayai pengadaan prasarana Daerah atau harta tetap lain yang berkaitan dengan kegiatan yang bersifat 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.¹

Dalam pelaksanaannya, besaran Pinjaman Daerah perlu disesuaikan dengan kemampuan Daerah karena dapat menimbulkan beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun-tahun berikutnya, sehingga perlu didukung dengan ketrampilan perangkat Daerah dalam mengelola Pinjaman Daerah. Untuk meningkatkan kemampuan obyektif dan disiplin Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pengembalian pinjaman, maka diperlukan kecermatan dan kehati-hatian dalam pengelolaan Pinjaman Daerah.

Dana pinjaman daerah terutama digunakan untuk investasi yang produktif misalnya pada sektor pertanian, perkebunan, pertambangan dan pembangunan industri yang juga menciptakan lapangan pekerjaan di daerah. Berdasarkan hal tersebut maka penulis tertarik untuk mengetahui peranan pinjaman daerah dalam pembangunan daerah pada masa otonomi daerah di Indonesia.

¹ HAW Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm 187.

B. Rumusan Masalah

Bagaimanakah peranan Pinjaman Daerah dalam pembangunan dalam rangka otonomi daerah di Indonesia?

C. Tinjauan Pustaka

Pengaturan tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 Amandemen kedua. Pemerintah adalah intitusi atau lembaga yang melaksanakan kegiatan pemerintah dalam arti sempit yaitu eksekutif administrasi negara, sedangkan pemerintah dalam arti luas meliputi eksekutif, legislatif dan yudikatif serta administrasi Negara.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan. Penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, serta memperhatikan keanekaragaman daerah.

Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan salah satu prioritas utama yang harus dilaksanakan pemerintah Indonesia dalam rangka merealisasikan agenda reformasi, agenda otonomi daerah dalam arti yang seluas-luasnya merupakan keputusan politik untuk mengakomodir tuntutan daerah dan dinamika masyarakat yang semakin kritis dan responsive untuk memaknai pembangunan.²

²Sudjaipul Rahman, 2004, *Pembangunan dan Otonomi Daerah, Realisasi Program Gotong Royong*, Jakarta, Pancar Suwuh, hlm. 150.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Peraturan daerah bersifat administratif rechtelijk tidak bersifat *staatsrechtelijk* karena hanya berfungsi mengatur kekuasaan daerah otonom dibidang administrasi negara disini antara lain perbedaan dasar hubungan antara pada pusat dengan negara bagian dalam bentuk negara federal yang lebih bersifat kenegaraan.³

Hal-hal yang mendasar dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini mengakibatkan terjadi perubahan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Menurut The Liang Gie” Bahwa Pemerintah Daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.⁴

³ Djuanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung, Alumni, hlm. 203.

⁴ The Liang Gie, 1.1, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta, Gunung Agung, hlm. 44.

Pasal 1 ayat (9) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah menyatakan bahwa 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.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang diperbarui dengan Undang-Undang Nomor. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menyatakan bahwa untuk membiayai pengeluaran, pemerintah daerah memperoleh penerimaan yang bersumber dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, serta lain-lain penerimaan yang sah.

Salah satu tujuan dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk mengurangi kesenjangan alokasi sumber pembiayaan pembangunan dan meningkatkan pemerataan pembangunan antar daerah. Sumber pembiayaan dalam APBD umumnya masih sangat terbatas untuk menyediakan biaya investasi pembangunan daerah. Selain dari pada melakukan pinjaman kepada Pemerintah pusat, pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman kepada pihak luar negeri dan badan internasional atau melalui penerbitan obligasi daerah. Dengan berlakunya UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah, pemerintah daerah memiliki legitimasi berutang ke luar negeri sebagai salah satu sumber pembiayaan.

Pada dasarnya sumber pembiayaan luar negeri dapat berupa pinjaman (*loan*) atau hibah (*grant*). Pengalokasian atau penggunaan dana luar negeri ini, baik pinjaman maupun hibah, perlu didasarkan secara sungguh-sungguh pada kelayakan dan *eligibility* dari proyek yang direncanakan.

Dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi, pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman, baik yang bersumber dari dalam negeri maupun yang bersumber dari luar negeri⁵. Khusus menyangkut pinjaman daerah yang bersumber dari luar negeri sampai saat belum dapat berjalan secara efektif. pinjaman tersebut dapat berupa pinjaman jangka panjang dan jangka pendek. pinjaman jangka panjang dimaksudkan untuk membiayai pembangunan prasarana yang merupakan aset daerah dan dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran kembali pinjaman, serta membaeri manfaat bagi pelayanan masyarakat. Sedangkan pinjaman jangka pendek dimaksudkan untuk pengaturan arus kas dalam rangka pengelolaan kas daerah.

Dana pinjaman daerah terutama digunakan untuk investasi yang produktif misalnya pada sektor pertanian, perkebunan, pertambangan dan pembangunan industri yang juga menciptakan lapangan pekerjaan di daerah. Dana pinjaman jangan dipergunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai keperluan yang konsumtif akan tetapi digunakan untuk membiayai proyek-proyek yang produktif dan membuka lapangan kerja.

Kebutuhan dana yang jumlahnya lebih besar adalah untuk modal investasi dan pembangunan prasarana umum (*public utilities*). Memasuki era

⁵ Kertonegoro, Sentanoe, 1983, *Analisa dan Manajemen Investasi*, Jakarta, Widya Press, hlm 43

otonomi daerah mulai tahun 2001, pemerintah daerah diharapkan sudah mampu mengurus rumahtangganya sendiri. Kondisi seperti itu merupakan suatu tantangan (*threat*) terhadap kemampuan daerah untuk lebih berkembang ke arah yang lebih baik dengan cara memanfaatkan dana pinjaman sebagai *initial capital investment*. pinjaman dana untuk proyek-proyek misalnya pendirian hotel, pembangunan pasar, penyediaan air bersih, pariwisata, pabrik pengolahan dan lain-lain, akan menghasilkan *profit margin* yang mampu meningkatkan pendapatan daerah (PAD).

Di beberapa negara penggunaan dana pinjaman oleh pemerintah daerah masih dibatasi karena alasan tertentu.⁶ *Pertama*, karena pinjaman sektor pemerintah secara makro akan berdampak terhadap kebijakan moneter dan pengendalian inflasi, contohnya kebijakan pemerintah Inggris pada tahun 1980-an. *Kedua*, adanya pembatasan pemberian dana pinjaman kepada pemerintah daerah untuk mencegah jangan sampai pemerintah daerah terjerumus ke dalam beban pengembalian hutang (*debt trap*). *Ketiga*, pemerintah pusat tetap berkeinginan melakukan kontrol terhadap pembiayaan investasi pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah karena akan membawa dampak pembangunan strategi dan kebijakan dalam pembangunan ekonomi nasional. dan yang lebih mendasar lagi bagi pemerintah Indonesia, otonomi daerah bertujuan memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengatur dan memanfaatkan sumber daya nasional, sesuai prinsip demokrasi, peran masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi

⁶Devas, Nick, 1989, "Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia", Penerjemah Masri Maris, hlm. 55.

keanekaragaman daerah dilaksanakan dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

Dana pinjaman sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan sebagian besar diserap oleh sektor pembangunan perkotaan (*urban development*) antara lain karena:⁷

1. Proyek-proyek perkotaan dianggap lebih memiliki potensi dalam pengembalian biaya investasi (*cost recovery*).
2. Kawasan urban lebih banyak memiliki sumber penadapatan yang dapat digunakan untuk membayar angsuran pinjaman. Oleh karenanya pihak kreditur lebih optimis membiayai proyek perkotaan.
3. Institusi memberi pinjaman misalnya Bank Dunia menghendaki pembayaran kembali pinjaman itu dari sumber pemerintah daerah, dan bukan hanya dari proyek itu sendiri. Hal ini mengandung maksud bahwa Bank Dunia menghendaki agar masyarakat dan pemerintah daerah bertanggungjawab terhadap dana yang dipinjamkannya.

Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah menyebutkan bahwa :

1. Pemerintah Daerah dapat melakukan Pinjaman Jangka Pendek yang bersumber dari:
 - a. Pemerintah Daerah lain;
 - b. Lembaga Keuangan Bank yang berbadan hukum Indonesia dan mempunyai tempat kedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia; dan/atau
 - c. Lembaga Keuangan bukan bank yang berbadan hukum Indonesia dan mempunyai tempat kedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia.

⁷ *Ibid*, hlm 59

2. Pemerintah Daerah dapat melakukan Pinjaman Jangka Menengah dan Jangka Panjang yang bersumber dari:
 - a. Pemerintah yang dananya berasal dari pendapatan APBN dan/atau pengadaan pinjaman Pemerintah dari dalam negeri maupun luar negeri;
 - b. Pemerintah Daerah lain;
 - c. Lembaga keuangan bank yang berbadan hukum Indonesia dan mempunyai tempat kedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia;
 - d. Lembaga keuangan bukan bank yang berbadan hukum Indonesia dan mempunyai tempat kedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia; dan/atau
 - e. Masyarakat.
3. Pinjaman Daerah yang bersumber dari masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf e berupa Obligasi Daerah yang diterbitkan melalui penawaran umum kepada masyarakat di pasar modal dalam negeri.

Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang pinjaman daerah menyatakan bahwa :

1. Pemerintah Daerah dilarang memberikan jaminan atas pinjaman pihak lain.
2. Pendapatan Daerah dan/atau barang milik Daerah tidak boleh dijadikan jaminan Pinjaman Daerah.
3. Proyek yang dibiayai dari Obligasi Daerah beserta barang milik Daerah yang melekat dalam Proyek tersebut dapat dijadikan jaminan Obligasi Daerah.

Di Indonesia sumber dana pinjaman daerah berasal dari pemerintah pusat, yang disediakan dari dana APBN yang ditampung ke dalam rekening pembangunan daerah (RPD), dan pinjaman luar negeri yang disalurkan (SLA) kepada daerah sebagai pinjaman.

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji peranan pinjaman daerah dalam pembangunan daerah dalam rangka otonomi daerah di Indonesia

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi Pengetahuan

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan data yang akurat mengenai obyek yang diteliti sebagai bahan dasar penyusunan penulisan hukum sebagai syarat memperoleh gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

2. Bagi Pembangunan

Untuk menambah bahan bacaan di bidang Hukum Tata Negara khususnya mengenai peranan Pinjaman Daerah dalam Pembangunan Daerah dalam rangka otonomi daerah di Indonesia.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian kepustakaan yaitu dengan cara membaca buku-buku, peraturan perundang-undangan, surat kabar, majalah yang kesemuanya berhubungan dengan penelitian.

2. Bahan atau materi penelitian

- 1) Bahan hukum primer, yang terdiri dari Peraturan Perundang-undangan termasuk norma dasar, peraturan dasar
 - a) Undang-Undang Dasar 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
 - c) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah
 - d) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
 - e) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah
 - f) Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah
 - g) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah
- 2) Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer misalnya makalah atau karya ilmiah yang berkaitan dengan pinjaman daerah

3. Teknik pengumpulan data

Penelitian kepustakaan yaitu studi pustaka dengan mempelajari Peraturan Perundang-undangan, buku-buku dan artikel yang berkaitan dengan materi yang diteliti

4. Teknik Pengolahan Data

Pengolahan data dilakukan dengan cara melakukan klasifikasi data, dengan cara data yang telah terkumpul lalu diklasifikasikan, sehingga peranan pinjaan daerah dalam pembangunan daerah dalam rangka otonomi daerah di Indonesia dapat diikuti dengan cermat, sistematis dan logis.

5. Analisis Data

Analisis data pada penelitian ini dilakukan dengan cara data yang diklasifikasikan itu dianalisis berdasarkan cara kualitatif. Analisis data ini bertujuan untuk mengetahui peranan pinjaan daerah dalam pembangunan daerah dalam rangka otonomi daerah di Indonesia dapat diikuti dengan cermat, sistematis dan logis.