



INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research

Volume 4 Nomor 4 Tahun 2024 Page 7044-7057

E-ISSN 2807-4238 and P-ISSN 2807-4246

Website: <https://j-innovative.org/index.php/Innovative>

## Kemampuan Pemerintah Daerah dalam Mengelola Pinjaman Daerah sebagai Pembiayaan Utang Daerah

Wira Dwitya

Universitas Indonesia

Email : [wiradwitya@gmail.com](mailto:wiradwitya@gmail.com)

### Abstrak

Otonomi daerah dan desentralisasi telah menuntut pemerintah daerah untuk dapat mengelola keuangan daerahnya dengan baik terutama dalam tuntutan pembangunan dan pelayanan publik. Akibat semakin meningkatnya kebutuhan tersebut, pinjaman daerah menjadi salah satu solusi yang dapat digunakan pemerintah daerah untuk membiayai pembangunan daerah. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisa kemampuan pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan terhadap pinjaman daerah sebagai pembiayaan daerah dalam melaksanakan pembangunan. Metode yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan studi pustaka. Data dalam penelitian ini dikumpulkan dari jurnal, publikasi konferensi, buku dan lain sebagainya kemudian dianalisa secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah daerah di Indonesia melakukan pinjaman daerah untuk mendorong pembangunan dan pelayanan publik di wilayahnya. Pinjaman daerah yang mengalami penurunan telah terbukti menghambat pembangunan infrastruktur daerah sehingga menghambat pertumbuhan ekonomi daerah. Pemerintah daerah kemudian dituntut untuk dapat mengelola pinjaman daerah melalui perencanaan, penggunaan utang, dan pengendalian utang di lingkungan pemerintah daerah yang tepat.

Kata Kunci: *Pinjaman Daerah, Pemerintah Daerah, Pembiayaan Utang Daerah, Pembangunan Daerah, Pertumbuhan Ekonomi.*

## Abstract

Regional autonomy and decentralization have required local governments to be able to manage their regional finances well, especially in the demands of development and public services. As a result of this increasing need, regional loans are one of the solutions that can be used by local governments to finance regional development. This paper aims to analyze the ability of local governments to manage regional loans as regional financing in implementing development. The method used is qualitative with a literature study approach. Data in this study was collected from journals, conference publications, books and so on then analyzed qualitatively. The results showed that local governments in Indonesia make regional loans to encourage development and public services in their regions. Regional loans that have decreased have been proven to hinder the development of regional infrastructure, thus hampering regional economic growth. Local governments are then required to be able to manage regional loans through planning, debt use, and debt control in the right local government environment.

Keywords: *Regional Loans, Local Government, Regional Debt Financing, Regional Development, Economic Growth.*

## PENDAHULUAN

Indonesia mengadopsi berbagai kebijakan sejak adanya reformasi, salah satunya adalah untuk menerapkan otonomi daerah. Otonomi daerah pada dasarnya berkaitan dengan upaya dari pemerintah pusat untuk mendorong adanya pemberdayaan daerah untuk dapat melakukan pengelolaan pembangunan di daerahnya. Hal ini kemudian menimbulkan adanya konsekuensi bahwa daerah harus dapat meningkatkan kreativitas, inovasi dan kemandirian untuk dapat mengurangi ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat (Christia, dkk, 2019). Otonomi daerah berimplikasi pada adanya berbagai kewenangan pusat yang dapat dikelola daerah, namun hal ini juga membutuhkan adanya kesiapan daerah untuk melakukan tanggungjawab yang diberikan akibat adanya desentralisasi (Habibi, 2016). Otonomi daerah telah menyebabkan bertambahnya urusan pemerintah daerah yang semula ditangani oleh pusat, salah satunya mengenai pembiayaan.

Otonomi daerah salah satunya menyebabkan adanya desentralisasi fiskal. Hal ini diterapkan berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang utamanya mengatur tentang penyerahan kewenangan pengelolaan keuangan daerah yang berupa pajak daerah, retribusi daerah, dan dana perimbangan. Hal ini kemudian menunjukkan adanya penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah dalam berbagai aspek termasuk pembangunan daerah. Hal tersebut kemudian menyebabkan adanya kewajiban pemerintah daerah untuk memiliki sumber keuangan sendiri dengan tujuan untuk memastikan bahwa terdapat pelayanan publik yang baik dan menjamin kesejahteraan rakyat daerah (Siagian, 2020).

Pengelolaan keuangan daerah oleh Pemerintah Daerah pada dasarnya tidak selalu berjalan dengan mulus. Pemerintah Daerah pada dasarnya akan berusaha dengan keras untuk dapat melaksanakan pembangunan daerah dan mengupayakan kesejahteraan rakyat daerah. Namun hal ini ditentukan salah satunya dengan pengelolaan APBD secara efektif dan efisien. Namun kemudian ketika Pemerintah Daerah tidak dapat melaksanakan pengelolaan APBD dengan baik maka akan menghambat kinerja Pemerintah Daerah dalam upaya pembangunan daerah. Hal ini terutama ketika Pemerintah Daerah dihadapkan pada masalah jumlah belanja daerah yang kecil, namun kebutuhan yang harus ditanggung Pemerintah Daerah sangat besar (Ndede, 2016). Pemerintah daerah kemudian dituntut untuk semakin kreatif dan inovatif dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, selain mengandalkan sumber-sumber penerimaan daerah seperti pajak dan retribusi, juga memanfaatkan dana pinjaman sebagai sumber pembiayaan (Oktaviani, 2018). Berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018, pinjaman daerah mengacu pada segala macam transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali. Pinjaman daerah merupakan salah satu cara pemenuhan terhadap kekurangan dalam APBD yang tidak dapat dicapai karena kurangnya penerimaan melalui pendanaan dari pusat maupun penarikan retribusi dan pajak daerah. Pinjaman daerah ini harus dilaksanakan secara taktis dan strategis sesuai dengan prinsip defisit anggaran (Trianto, 2016). Sehingga kemudian pinjaman daerah ini dianggap sebagai salah satu solusi yang dapat digunakan oleh daerah untuk dapat melakukan pembangunan dengan baik.

Keuntungan dari adanya pinjaman daerah yang dapat mendorong pembangunan daerah ini tidak datang dengan potensi yang merugikan. Pinjaman daerah yang terlalu besar dapat mengancam kesinambungan fiskal, mempengaruhi stabilitas keuangan daerah dan pada akhirnya akan menyebabkan tidak kondusifnya pada akhirnya tidak kondusif bagi pertumbuhan ekonomi jangka panjang daerah. Hal ini dapat menimbulkan dampak yang semakin parah ketika pinjaman publik ini terkonsentrasi di tingkat pemerintah daerah karena dianggap menyediakan potensi risiko tersembunyi yang lebih tinggi (Ying, 2019). Hal tersebut kemudian menyebabkan adanya tuntutan bagi Pemerintah Daerah untuk dapat mengelola pinjamannya dengan baik.

Mekanisme pembiayaan daerah merupakan bagian penting dari penyelenggaraan pemerintah daerah terutama untuk dapat pengembangan ekonomi lokal, untuk mengatasi kekurangan modal untuk pembangunan infrastruktur kota, dan membantu pemerintah

daerah untuk pembiayaan sehingga mencapai operasi aset yang wajar dan operasi modal. Hal ini juga penting sebagai saluran dan sarana untuk melakukan pembangunan infrastruktur daerah. Namun kemudian perkembangan pesat yang terjadi di daerah secara relatif juga dapat menyediakan masalah pengelolaan dan konstruksi. Oleh karena itu, analisis dan investigasi terhadap upaya pembiayaan pemerintah daerah menjadi penting bagi pemerintah daerah (Gai, dkk, 2015).

Pembiayaan utang daerah merupakan kewajiban pemerintah daerah, yang dapat dibagi menjadi obligasi pemerintah daerah, obligasi daerah, sewa pembiayaan dan pinjaman (Zhao, dkk, 2019). Mekanisme pembiayaan seperti ini sudah diterapkan di seluruh dunia dengan pemerintah daerah yang melakukan pinjaman kepada bank komersial, perusahaan perwalian, dan pasar obligasi korporasi untuk membiayai berbagai proyek seperti investasi infrastruktur, investasi perumahan, dan kegiatan terkait pasar properti. Pembiayaan dengan cara seperti ini dilakukan oleh pemerintah daerah untuk dapat melaksanakan tanggungjawabnya dalam melakukan pembangunan infrastruktur, pemberian layanan, dan pengeluaran sosial. Semua hal tersebut telah menjadi beban pemerintah daerah akibat adanya otonomi dan desentralisasi.

Tulisan ini bertujuan untuk melakukan tinjauan terhadap kemampuan pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan terhadap pinjaman daerah sebagai pembiayaan daerah dalam melaksanakan pembangunan. Tulisan ini terutama berkontribusi pada literatur pembiayaan utang daerah dengan menyediakan tinjauan mengenai praktik pinjaman daerah yang ada di Indonesia dan bagaimana pemerintah daerah melakukan pengelolaan sehingga pembiayaan di tingkat daerah dapat terjadi secara efektif dan efisien.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan metode kualitatif. Metode penelitian kualitatif pada dasarnya merupakan penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah dengan peneliti sebagai instrumen kunci dalam penelitian. Data yang dihasilkan oleh penelitian kualitatif adalah data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan (Moleong, 2004). Sehingga kemudian jenis penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran, menerangkan dan menjawab permasalahan penelitian secara lebih rinci dengan cara mempelajari semaksimal mungkin objek penelitian. Selanjutnya penelitian ini menggunakan pendekatan studi pustaka yang merupakan pendekatan yang dilakukan dengan cara mencari data atau informasi riset melalui tinjauan terhadap ilmiah, buku-buku referensi dan bahan-bahan publikasi (Ruslan, 2008). Tujuan digunakannya pendekatan

studi kepustakaan adalah untuk dapat mempelajari sumber literatur yang ada dan dianggap dapat memberikan informasi yang berkaitan dengan masalah penelitian.

Data dalam penelitian ini dikumpulkan dari berbagai literatur seperti jurnal, publikasi konferensi, buku dan lain sebagainya yang dianggap mendukung penyelesaian masalah penelitian. Data yang dikumpulkan kemudian dianalisa berdasarkan pada model analisis data kualitatif menurut Miles dan Huberman yang terdiri dari reduksi data, penyajian data, verifikasi dan penarikan kesimpulan (Wirartha, 2006). Teknik analisis data tersebut akan menyediakan suatu cara analisis yang menggambarkan dan meringkas data yang didapatkan dengan jelas sehingga kemudian dapat ditarik kesimpulan yang komprehensif.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1.1. Pelaksanaan pinjaman daerah di Indonesia

Berdasarkan observasi yang dilakukan oleh Dianniar, terdapat beberapa konsekuensi dari penerapan pinjaman daerah sebagai salah satu mekanisme pembiayaan utang daerah di Indonesia. Pertama berkaitan dengan terbukanya peluang investasi/akumulasi modal untuk melakukan pembiayaan pembangunan infrastruktur bagi kesejahteraan masyarakat. Konsekuensi lainnya adalah pemerintah daerah harus dapat mengembalikan sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati. Hal ini kemudian menyebabkan Pinjaman Daerah harus disesuaikan dengan kapasitas daerah untuk mencegah adanya beban yang terlalu besar pada APBD. Hal ini juga perlu didukung pengelolaan Pinjaman Daerah yang baik, karena adanya risiko perilaku sembrono (*moral hazard*) dan korupsi (Dianniar, 2021).

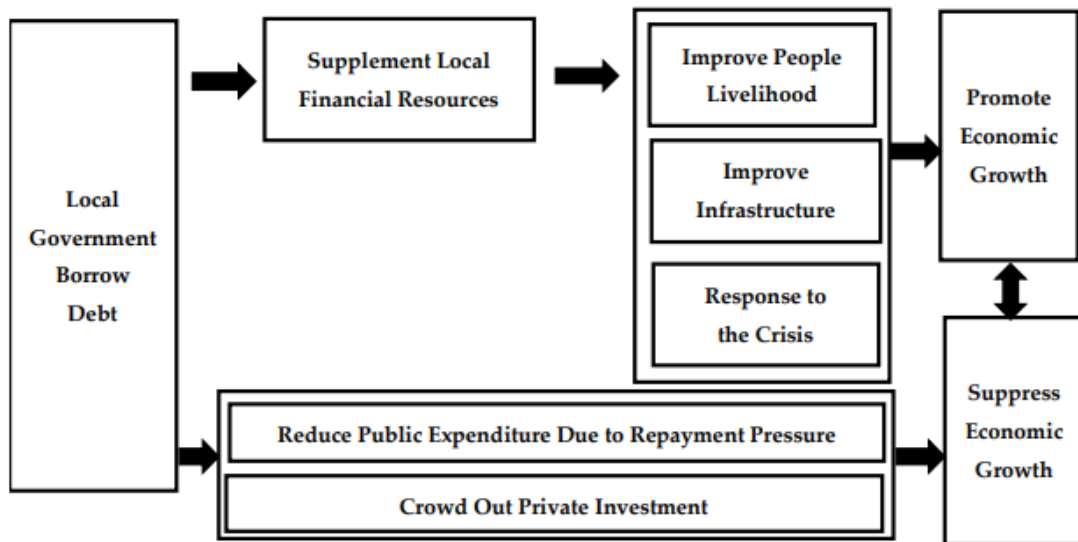
Pinjaman daerah juga dapat menyediakan konsekuensi jangka panjang terutama ketika pinjaman melebihi sisa masa jabatan kepala daerah yang dapat menyebabkan memberatkan pemerintah berikutnya. Hal ini juga disertai adanya ketidakpastian kenaikan PAD di masa depan. Pinjaman daerah juga dapat menyediakan risiko fiskal berkaitan dengan pengembalian Pinjaman Daerah terutama bagi daerah-daerah dengan tingkat ekspansi fiskal yang masih bergantung pada dana transfer Pemerintah Pusat. Berkaitan dengan hal ini, terdapat risiko bahwa dana-dana seperti DAU, DAK dan dana insentif daerah lainnya hanya akan digunakan sebagai sarana pembayaran tunggakan pokok atau beban bunga utang dan denda akibat utang yang dilakukan di masa lampau. Berbagai konsekuensi dari pinjaman daerah tersebut kemudian memaksa daerah untuk dapat melakukan kajian yang mendalam mengenai kapasitas daerah sebelum melakukan pinjaman daerah. Hal ini baik dari segi kapasitas keuangan, bagaian, kesiapan sumber daya manusia, kapasitas dalam pengembalian pinjaman daerah, dan lain sebagainya (Dianniar, 2021).

Pada awalnya, tidak banyak pemerintah daerah di Indonesia yang melakukan pembiayaan utang untuk mendiversifikasi pendanaan dan menarik pembiayaan yang dibutuhkan untuk investasi di bidang infrastruktur. Menurut Nasution (Nasution, 2016), secara umum pembiayaan utang hanya tersedia untuk pemerintah subnasional yang kaya di negara-negara dengan pasar keuangan yang matang dengan aturan hukum yang baik yang memberikan informasi yang transparan, melindungi hak milik, dan menegakkan kontrak. Di Indonesia sendiri, standar atau praktik akuntansi, persyaratan pengungkapan dan tata kelola perusahaan emiten, serta hukum dan prosedur kepailitan perlu ditingkatkan. Hal ini berarti menuntut adanya pelunasan hutang dari pendapatan yang dihasilkan oleh investasi dalam kegiatan produksi. Indonesia tidak memiliki investor institusi dalam negeri yang kaya uang seperti perusahaan asuransi, pensiun dan reksa dana, atau sistem perbankan bayangan untuk menyerap obligasi. Tidak seperti di beberapa negara Eropa dan Jepang, Indonesia tidak memiliki Bank Tabungan Pos yang kaya. Hal tersebut kemudian menyebabkan hambatan pembiayaan utang di Indonesia.

Hingga saat ini, dari sisi aset dan jaringan cabang, industri perbankan komersial telah menjadi inti dari sistem keuangan di Indonesia. Intermediasi keuangan terutama mengambil bentuk pinjaman bank daripada penerbitan obligasi atau ekuitas di pasar modal. Sebagian besar kredit dijamin dengan tanah. Operasi bank terutama terkonsentrasi pada pengambilan simpanan dan pinjaman tradisional, dan kurang terfokus pada pasar modal dan obligasi. Ini karena periode panjang tekanan keuangan selama pemerintahan Presiden Suharto dari 1966 hingga 1998. Ketersediaan kredit murah dan berisiko rendah dari bank-bank milik negara mengurangi kebutuhan sektor bisnis untuk mengapungkan obligasi atau menerbitkan saham ekuitas (Nasution, 2016).

## 1.2. Pinjaman Daerah dan pertumbuhan Regional di Indonesia

Terdapat berbagai literatur yang berpendapat bahwa bahwa penerapan yang tepat dari utang pemerintah daerah dapat merangsang pertumbuhan ekonomi. Namun, jika utang tersebut terus menumpuk di atas pagu utang, maka akan ada konsekuensi serius bagi pembangunan ekonomi. Utang pemerintah daerah yang tidak berkelanjutan dapat menghambat program pembangunan dan sosial karena sebagian besar pendapatan yang diperoleh pemerintah daerah akan digunakan untuk membayar utang. Oleh karena itu, peningkatan utang publik dan defisit telah secara signifikan mengurangi pembangunan ekonomi di berbagai pemerintah daerah di seluruh dunia melalui pengurangan pendapatan dan pengeluaran, bersama dengan pembatasan defisit dan penggunaan utang (Zhao, dkk, 2019).



Gambar 1. Mekanisme pengaruh utang pemerintah daerah terhadap pertumbuhan ekonomi daerah

Gambar 1 menggambarkan mengenai pengaruh utang pemerintah daerah terhadap pertumbuhan ekonomi regional. Pertama, utang pemerintah daerah dapat mempercepat laju pertumbuhan ekonomi daerah dengan mendorong sumber daya keuangan daerah, memadati investasi swasta, dan meningkatkan belanja publik pemerintah daerah. Pada dasarnya, pengaruh utang pemerintah daerah terhadap pertumbuhan ekonomi tergantung pada berbagai faktor, termasuk skala investasi utang, kinerja dana utang, dan keberlanjutan utang. Efek bersih dari faktor-faktor tersebut di atas tergantung pada apakah tingkat utang berada dalam kisaran yang wajar. Kedua, utang pemerintah daerah yang masih dalam batas wajar membantu mengatasi masalah yang terkait dengan pembangunan infrastruktur dan proyek kesejahteraan masyarakat, yang pada gilirannya memperbaiki kegagalan pasar yang disebabkan oleh eksternalitas dan barang publik.

Selanjutnya berdasarkan penelitian ketika rasio utang pemerintah daerah terhadap PDB kurang dari 0,837, utang pemerintah daerah dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, sedangkan, ketika rasio utang lebih besar dari 0,837, dapat menimbulkan konsekuensi negatif bagi pertumbuhan ekonomi (Shiyi, dkk, 2016). Penelitian tersebut menunjukkan bahwa ketika utang pemerintah daerah berada di atas pagu utang, pertumbuhan ekonomi bisa terhambat. Lebih lanjut, dinyatakan pula bahwa efek negatif dari utang pemerintah daerah yang tinggi terhadap pertumbuhan ekonomi berasal dari crowding out investasi swasta dan pengurangan pengeluaran publik yang disebabkan oleh tekanan pembayaran kembali fiskal.

Berdasarkan hal tersebut, Zhao et al kemudian berpendapat bahwa pinjaman daerah dapat mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Setelah utang pemerintah daerah telah melampaui tingkat yang wajar, kinerja utang akan terus menurun karena tingkat investasi

pemerintah yang berlebihan. Hal tersebut kemudian menunjukkan bahwa setelah utang pemerintah daerah telah melampaui tingkat yang wajar, kemampuan utang tersebut untuk melawan kegagalan pasar akan melemah dan hilang, dan, efek negatif dari utang tersebut akan mulai muncul. Kemudian, pengaruh utang pemerintah daerah terhadap pertumbuhan ekonomi akan berubah dari positif menjadi negatif (Zhao, 2019).

Di Indonesia sendiri, pemerintah daerah diperbolehkan mengambil pinjaman jangka panjang untuk pengembangan modal, namun dilakukan berdasarkan pada beberapa syarat. Pinjaman pemerintah daerah harus digunakan untuk membiayai infrastruktur yang secara langsung menghasilkan pendapatan asli daerah. Kriteria lain adalah bahwa utang pemerintah daerah yang belum dibayar tidak boleh melebihi 75 persen dari pendapatan umum tahun sebelumnya, termasuk semua pendapatan kecuali hibah tujuan khusus dan hibah darurat dan rasio cakupan layanan utang harus setidaknya 2,5%. Selain itu, pemerintah daerah tidak dapat meminjam lebih dari jumlah maksimum yang ditentukan oleh pemerintah pusat, juga tidak dapat meminjam selama pinjaman masa lalu masih tertunggak. Peraturan ketat ini telah membatasi pinjaman pemerintah daerah dan Otoritas Air Daerah dan dengan demikian membatasi belanja modal publik di tingkat pemerintah daerah (Akbar, 2015).

Sebagian besar pinjaman pemerintah daerah dan Badan usaha milik daerah (BUMD) terutama disalurkan melalui dua mekanisme pemerintah pusat: *Subsidiary Loan Agreement (SLA)* dan *Regional Development Account (RDA)*. Hanya ada sedikit pinjaman daerah dari lembaga keuangan lain, seperti bank pembangunan daerah, negara, atau komersial, dan sebagian besar untuk membantu pengelolaan arus kas daerah. SLA adalah mekanisme pinjaman untuk dana donor utama dan telah dikaitkan erat selama bertahun-tahun dengan Program Pembangunan Infrastruktur Perkotaan Terpadu (IUIDP) Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia. RDA adalah saluran pemerintah untuk meminjamkan dana APBN kepada pemerintah daerah dan BUMD. Rekening tersebut digunakan untuk membiayai infrastruktur daerah. Mekanisme pinjaman SLA dan RDA keduanya dikelola oleh Kementerian Keuangan (Akbar, 2015).

Mayoritas peminjam di lingkungan pemerintah daerah adalah BUMD, terutama yang berada di perkotaan. BUMD mencakup sekitar dua pertiga dari total pinjaman. Mayoritas pinjaman BUMD digunakan untuk proyek utilitas air dengan sisa kecil dialokasikan untuk daur ulang, pengumpulan sampah dan operasi layanan pembuangan. Dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah daerah tidak meminjam terlalu banyak untuk membiayai belanja modalnya. Tingkat pinjaman yang rendah ini memiliki konsekuensi negatif bagi investasi di bidang infrastruktur, khususnya penyediaan layanan air minum (Akbar, 2015).

Penelitian yang dilakukan Akbar terhadap pengaruh pinjaman daerah dan pertumbuhan di daerah menunjukkan bahwa terdapat hubungan nonlinier antara pertumbuhan dan utang pemerintah daerah. Titik balik atau ambang batas utang berkisar antara 57 hingga 75 persen. Koefisien bentuk kuadrat dari utang lokal terhadap GRP adalah negatif, menunjukkan hubungan berbentuk U cekung atau terbalik antara utang lokal dan pertumbuhan. Hasilnya mengkonfirmasi asumsi teoretis bahwa pada tingkat utang yang rendah, memberikan dampak positif terhadap pertumbuhan daerah, tetapi di luar ambang batas utang, akan berlaku efek buruk pada pertumbuhan daerah (Akbar, 2015).

### 1.3. Manajemen Pinjaman Daerah untuk menjamin pertumbuhan daerah

Dalam pengelolaan keuangan daerah APBD memerankan peran yang penting. APBD memberikan gambaran tentang rencana keuangan masa depan atas total pendapatan, pengeluaran, surplus/defisit, pendanaan, serta program kerja dan kegiatan yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah (Mahmudi, 2016). Fungsi APBD adalah sebagai alat yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk mendukung terciptanya akuntabilitas publik. Konsep akuntabilitas publik dikaitkan dengan peningkatan kinerja organisasi, sehingga dalam pelaksanaan otonomi daerah diperlukan pengelolaan keuangan dan sistem anggaran daerah yang berorientasi pada kinerja.

Permasalahan dalam penyusunan anggaran pada pemerintah daerah di Indonesia adalah adanya konflik kepentingan antar anggota pemerintah daerah. Proses penganggaran partisipatif pada pemerintah daerah di Indonesia cenderung menyebabkan senjangan anggaran karena adanya konflik kepentingan di antara anggota pemerintah (Rochmatullah, 2016). Hal tersebut yang kemudian menyebabkan adanya ketidaksempurnaan dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah, termasuk dalam pengelolaan pinjaman daerah. Padahal ketika manajemen keuangan daerah tidak dilakukan dengan baik hal ini dapat menyediakan celah yang dapat digunakan oleh mereka yang tidak bertanggungjawab untuk melakukan tindakan korupsi.

Manajemen pinjaman daerah yang efektif merupakan elemen yang paling penting dalam pelaksanaan pinjaman daerah. Dalam hal ini, jika sumber daya utang dihabiskan untuk pembangunan ekonomi, maka hal ini akan menjadi suatu investasi positif bagi pemerintah daerah. Sebaliknya ketika ada ketergantungan yang begitu besar pada instrumen utang, maka hal ini dapat menjadi faktor risiko, terutama dalam situasi yang tidak dapat diprediksi, seperti krisis atau bencana alam (Slav'yuk, dkk, 2018). Namun kemudian tinjauan secara umum terhadap pengelolaan pembiayaans daerah menunjukkan beberapa kelemahan, diantaranya (1) Platform investasi dan pembiayaan pemerintah daerah berkembang pesat bahkan skalanya sangat besar, tetapi posisinya tidak tepat; (2) Sebagian

besar saluran pembiayaan platform pembiayaan, manajemen desentralisasi utang, kegagalan mekanisme pemantauan; (3) Ukuran utang terlalu besar dan ada potensi risiko investasi dan pembiayaan; dan (4) Kurangnya operasi pasar. Dalam proses pembangunan dan pengelolaan platform investasi dan pembiayaan pemerintah daerah, banyak pemerintah daerah yang tidak mengadopsi mode operasi yang berorientasi pasar (Gai, dkk, 2015).

Berdasarkan adanya berbagai permasalahan tersebut, maka pemerintah daerah harus dapat menerapkan manajemen pinjaman daerah dengan baik. Dalam pengelolaan utang, ada tiga elemen penting, yaitu perencanaan, penggunaan utang, dan pengendalian utang. Dalam kasus manajemen yang tidak efektif dan adanya krisis ekonomi, pemerintah daerah harus mencari instrumen pengurangan utang. Namun kemudian pilihan yang terbaik adalah pencegahan pertumbuhan beban utang. Pertama, setiap pemerintah daerah harus memiliki rencana pinjaman pemerintah, yang mencakup tujuan pinjaman, memilih varian terbaik, menentukan struktur yang sesuai (eksternal atau pinjaman internal, periode untuk membentuk jadwal pembayaran terbaik). Penting bagi pemerintah daerah untuk dapat memiliki batas resmi pinjaman pemerintahnya sendiri. Di berbagai pemerintah daerah pemerintah meminjam tanpa strategi jangka panjang, hanya untuk membiayai kebutuhan saat ini, dan pembayaran utang pemerintah dalam sepuluh tahun bukanlah masalah pemerintah saat ini (Slav'yuk, dkk, 2018). Hal ini tentu akan merugikan bagi pemerintah daerah di masa depan dan masyarakat secara umum karena pada dasarnya mereka lah yang akan menanggung beban utang tersebut di masa depan.

Kedua, penggunaan utang pemerintah merupakan elemen yang sangat penting. Dalam banyak kasus, pemerintah menggunakan sumber daya pinjaman untuk membiayai defisit anggaran, kebutuhan pemerintah daerah saat ini. Dalam hal ini, efektivitas sumber daya yang dipinjam jauh lebih rendah. Penggunaan yang berorientasi pada tujuan untuk proyek-proyek investasi dapat mempengaruhi perkembangan ekonomi dalam perspektif. Utang pemerintah dapat menjadi sumber investasi tambahan bagi perekonomian, tetapi hanya dalam hal penggunaan yang efektif dan pembatasan tingkat resmi. Ketiga, penting untuk mengontrol proses penggunaan utang pemerintah. Kontrol sangat penting untuk mencegah secara tidak efektif dan bukan penggunaan sumber daya pinjaman yang berorientasi pada tujuan. Hal yang kemudian perlu dihindari adalah menampilkan statistik yang tidak benar atau disajikan secara selektif atau tidak memadai (Slav'yuk, dkk, 2018).

Selain upaya manajemen pinjaman daerah seperti itu, dibutuhkan pula peran Pemerintah pusat yang dapat mendukung pinjaman daerah dengan meningkatkan kerangka hukum, peraturan dan kebijakan yang memungkinkan adanya pinjaman daerah

dengan cara yang lebih mudah. Namun kemudian hal tersebut harus dibarengi dengan pengaturan tentang daerah dengan kapasitas utang yang rendah untuk terus meningkatkan pinjaman daerahnya. Di negara lain dimana pemerintah daerah tidak dapat mengakses pasar modal, program nasional dibuat untuk dapat membantu pemerintah nasional atau donor untuk memutuskan apakah (a) akan berfokus pada mendukung daerah-daerah dengan prospek realistis untuk mengakses transaksi modal sektor swasta dalam jangka menengah hingga panjang; (b) mengembangkan program sebagai alat untuk meningkatkan keterlibatan dan diagnosis, (c) ada atau tidaknya prospek transaksi modal sektor swasta; dan (d) untuk terlibat secara strategis dan dalam jangka panjang untuk mendukung reformasi kelembagaan dan hukum jika diperlukan dan memiliki peluang keberhasilan yang wajar. Hal ini pada akhirnya akan menyediakan mekanisme untuk dapat memperluas dukungan teknis ke daerah-daerah untuk meningkatkan kelayakan kredit dan akses ke keuangan. Dukungan teknis tersebut misalnya dalam bentuk pendanaan program untuk membantu daerah meningkatkan manajemen fiskal, memperkuat basis pendapatan mereka, dan bergerak menuju pasar modal secara bertahap dan strategis, mis. memberikan jaminan sebagian, dan mengiklankan manfaat pergi ke pasar (Freire,dkk, 2018).

## SIMPULAN

Tulisan ini telah melakukan tinjauan terhadap kemampuan pemerintah daerah di Indonesia dalam melakukan pengelolaan terhadap pinjaman daerah sebagai instrumen dalam melakukan pembangunan daerah. Temuan penelitian menunjukkan bahwa pembangunan daerah dan pelaksanaan pelayanan publik di daerah telah menjadi kewenangan daerah sebagai akibat dari adanya otonomi. Hal ini kemudian menyebabkan adanya kebutuhan pendanaan yang semakin meningkat. Terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi adanya pinjaman daerah, termasuk kondisi keuangan (atau fiskal), politik, dan sosial dari pemerintah daerah itu sendiri. Konsekuensi dari adanya pinjaman daerah termasuk terbukanya peluang investasi/akumulasi modal untuk melakukan pembiayaan pembangunan infrastruktur bagi kesejahteraan masyarakat. Namun hal ini juga menyediakan risiko fiskal yang parah terutama bagi daerah yang memiliki ketergantungan tinggi terhadap pemerintah pusat. Temuan lainnya menunjukkan bahwa pinjaman daerah dapat menyebabkan adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi atau menimbulkan efek sebaliknya, yaitu penurunan pertumbuhan ekonomi. Pada dasarnya tingkat utang yang rendah, memberikan dampak positif terhadap pertumbuhan daerah, tetapi di luar ambang batas utang, akan berlaku efek buruk pada pertumbuhan daerah. Tinjauan di Indonesia menunjukkan bahwa belakangan terdapat penurunan jumlah pinjaman daerah yang

menyebabkan hambatan investasi infrastruktur daerah. Hal ini kemudian menuntut perlunya manajemen pinjaman daerah yang dapat dilakukan melalui perencanaan, penggunaan utang, dan pengendalian utang di lingkungan pemerintah daerah.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, R.(2015). Local Government Debt and Regional Growth in Indonesia. 21st International Congress on Modelling and Simulation, *Gold Coast*, Australia, 29 Nov to 4 Dec 2015. Pp. 980- 986
- Anggoro, D. D. (2017). *Pajak daerah dan retribusi daerah*. Universitas Brawijaya Press.
- Ayunasta, P., Setiaji, B., & Hakim, L. (2020). Debt and consumption in indonesia: Ricardian equivalence approach. *Issues on Inclusive Growth in Developing Countries*, 1(1), 49-60.
- Balaguer-Coll, M. T., Prior, D., & Tortosa-Ausina, E. (2015). On the Determinants of Local Government Debt: Does One Size Fit All? *International Public Management Journal*, 19(4), 513–542. doi:10.1080/10967494.2015.1104403
- Christia, A. M., & Ispriyarso, B. (2019). Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia. *Law Reform*, 15(1), 149-163.
- Dianniar, U. (2021). Alternatif Pembiayaan Pembangunan Daerah. *Abdi Equator*, 1(2), 45-54.
- Faradilla Herlin, S. E., Ratih Rosita, S. E., & M E, H. B. (2021). *Keuangan Daerah*. Cv. Azka Pustaka.
- Freire, M. E., & Kopanyi, M. (2018). Asset and debt management for cities. Policy Note, International Growth Centre, London School of Economics.
- Gai, H., & Hou, X. (2015). The Investigation of Local Government Investment and Financing Platform Problems and Countermeasures. In *Proceedings of 2014 1st International Conference on Industrial Economics and Industrial Security* (pp. 479-484). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Habibi, M. M. (2016). Analisis Pelaksanaan Desentralisasi dalam Otonomi daerah kota/kabupaten. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan*, 28(2).
- I Made Wirartha. (2006). Metodologi Penelitian Sosial Ekonomi. Yogyakarta: CV. Andi Offset
- Kalcheva, D. (2017). Access to Debt Financing-Opportunities for Improvement of the Investment Capacity of Bulgarian Municipalities (for the period 2003-2015). *Economic Alternatives*, 3, 390-404.
- Khusaini, M. (2018). *Keuangan Daerah*. Universitas Brawijaya Press.
- Lexy J. Moleong. (2004) Metodologi Penelitian Kualitatif, Bandung: Remaja Rosdkarya.
- Mahmudi., (2016). *Analisis laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Edisi Ketiga*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN.

- Martell, C. R., & Guess, G. M. (2006). Development of Local Government Debt Financing Markets: Application of a Market - Based Framework. *Public Budgeting & Finance*, 26(1), 88-119.
- Minakir, P. A., & Leonov, S. N. (2019). Regional public debt: trends and formation specifics. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 12(4), 26-41.
- Nasution, A. (2016). Government Decentralization Program in Indonesia. ADBI Working Paper 601. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Available: <https://www.adb.org/publications/government-decentralization-program-indonesia/>
- Ndede, Y. (2016). Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal Di Kota Manado. *Jurnal Berkala Ilmiah Efisiensi*, 16(3).
- Oktaviani, A. N. (2018). Pengaruh Pinjaman Daerah, Pendapatan Asli Daerah Terhadap Kemiskinan Dan Pertumbuhan Ekonomi Di Jawa Tengah. *Economics Development Analysis Journal*, 7(3), 305-313.
- Pohan, C. A. (2021). *Kebijakan dan Administrasi Perpajakan Daerah di Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama.
- Rochmatullah, M. R., Hartanto, R., & Arifin, A. (2016). Determinating the Value of Capital Expenditure Allocation in Indonesia Local Government. *Jurnal Ekonomi Pembangunan: Kajian Masalah Ekonomi dan Pembangunan*, 17(2), 152-166.
- Ruslan, Rosady. (2008). Metodologi Penelitian Public Relations dan Komunikasi,. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Shiyi, C., & Li, W. (2016). China's Local Government Debts and Regional Economic Growth. *Academic Monthly*.
- Siagian, J. R. H., & Veritawati, I. (2020). Sistem Informasi Pengawasan Pinjaman Daerah Oleh Kementerian Dalam Negeri. *JURNAL ILMIAH INFORMATIKA*, 8(02), 91-98.
- Slav'yuk, R., & Slaviuk, N. (2018). Government debt management: challenges and perspectives. *Investment Management and Financial Innovations*, Volume 15, Issue 3, 143- 156
- Sugianto. (2008). *Pajak & Retribusi Daerah*. Jakarta : Grasindo.
- Trianto, A. (2016). Analisis Efektivitas Dan Efisiensi Pengelolaan Keuangan Daerah Di Kota Palembang. *Akuisisi: Jurnal Akuntansi*, 12(1).
- Vammalle, C., & Bambalaite, I. (2021). Funding and financing of local government public investment: A framework and application to five OECD countries.
- Wojtasiak-Terech, A. (2019). Regional competitiveness and local government debt. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 63(12).

- Ying, W., & Wenjie, P. (2019). Local Government Debt, Financing Platform and Fiscal Risk. *International Business Research*, 12(3), 40-49.
- Zhao, R., Tian, Y., Lei, A., Boadu, F., & Ren, Z. (2019). The effect of local government debt on regional economic growth in China: A nonlinear relationship approach. *Sustainability*, 11(11), 3065.