

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Penyelenggaraan urusan pemerintahan di Indonesia menganut sistem desentralisasi. Sehingga setiap daerah di Indonesia memiliki hak otonom. Otonomi daerah mulai diselenggarakan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang-undang tersebut kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang terbaru, Otonomi Daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu bentuk otonomi daerah ini diwujudkan dalam penyusunan rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah atau yang biasa disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pemerintah daerah dapat mengelola keuangan tahunan sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah. Dalam penyusunan APBD ini, Pemerintah Daerah dapat mengklasifikasikan alokasi anggaran menurut kelompok dan jenis anggaran berdasarkan pos Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan.

Pemerintah Daerah dapat menetapkan kebijakan surplus maupun defisit. Surplus merupakan keadaan penerimaan lebih tinggi dari pengeluaran. Sebaliknya, defisit merupakan kondisi ketika penerimaan kurang dari pengeluaran. Dalam hal terjadi defisit, Pemerintah Daerah dapat menutup kekurangan tersebut melalui pembiayaan daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 mendefinisikan pembiayaan sebagai setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran berkenaan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Dari definisi tersebut dapat diketahui bahwa pembiayaan terdiri dari pengeluaran pembiayaan dan penerimaan pembiayaan. Pengalokasian dalam pengeluaran pembiayaan dilakukan dalam hal APBD diperkirakan surplus. Sebaliknya, penerimaan pembiayaan dilakukan dalam hal APBD diperkirakan defisit.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan rincian pengeluaran dan penerimaan pembiayaan daerah. Pengeluaran pembiayaan daerah dapat digunakan untuk mendanai rencana pembiayaan antara lain: pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo; penyertaan modal daerah; pembentukan dana cadangan; dan/atau pengeluaran pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Sementara itu, penerimaan pembiayaan daerah dapat bersumber dari: sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya; pencairan dana cadangan; hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan; pinjaman daerah; dan penerimaan pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Siagian dan Veritawati (2020) mendefinisikan pinjaman sebagai kewajiban suatu pihak untuk dibayarkan kepada pihak lain baik berupa barang maupun jasa sesuai dengan perjanjian tertulis ataupun lisan, dan wajib dibayarkan kembali dalam jangka waktu tertentu (jatuh tempo). Dari pengertian tersebut, dapat diketahui bahwa ketika terdapat satu pihak yang memberikan pinjaman, maka pihak lain sebagai penerima pinjaman wajib untuk mengembalikan pinjaman tersebut dalam jangka waktu tertentu (jatuh tempo) yang telah disepakati.

Sementara itu, Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 mendefinisikan pinjaman daerah sebagai 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 dapat bersumber dari pemerintah pusat, pemerintah daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, dan masyarakat.

Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 mengatur bahwa pinjaman daerah yang bersumber dari daerah lain harus dilakukan dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan ketersediaan kas. Kemampuan keuangan daerah dapat dikategorikan dengan cara menghitung Kapasitas Fiskal Daerah. Hal ini untuk menunjukkan kelayakan finansial suatu daerah sebagai pemberi pinjaman.

Pada tahun 2021, melalui Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 10 Tahun 2021, Pemerintah Kabupaten Bojonegoro merencanakan pembiayaan daerah yang terdiri dari penerimaan pembiayaan berupa SiLPA Tahun Sebelumnya sebesar Rp2.000.905.270.003 dan Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman

Daerah sebesar Rp581.594.891 serta pengeluaran pembiayaan berupa Penyertaan Modal Daerah sebesar Rp12.754.359.114.

Sesuai dengan pos Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman Daerah, berarti Pemerintah Kabupaten Bojonegoro pada tahun-tahun sebelumnya telah memberikan pinjaman kepada pihak lain. Pada tahun-tahun sebelumnya tersebut Pemerintah Kabupaten Bojonegoro seharusnya memiliki sisa anggaran lebih yang dapat dimanfaatkan dalam pemberian pinjaman daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 menjelaskan bahwa pemberian pinjaman daerah merupakan bentuk investasi Pemerintah Daerah pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah lainnya, Badan Layanan Umum Daerah milik Pemerintah Daerah lainnya, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, koperasi, dan masyarakat dengan hak memperoleh bunga dan pengembalian pokok pinjaman. Pemberian pinjaman tersebut diharapkan dapat memberi imbal balik kepada Pemerintah Kabupaten Bojonegoro.

Peraturan terbaru tentang pinjaman daerah terbit pada tahun 2018, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah. Kemudian pada tahun selanjutnya terbit Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Terakhir, terbit Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Ketiga peraturan ini menjadi dasar terbaru dalam bidang pinjaman daerah.

Namun, pemberian pinjaman daerah oleh Kabupaten Bojonegoro sendiri terakhir dilakukan pada tahun 2014. Hal tersebut terlihat dari Laporan Arus Kas per 31 Desember 2017, 2016, 2005, 2014 dan 2013 yang termasuk bagian dari Laporan

Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro. Pada bagian Arus Keluar Kas, terdapat pos Pemberian Pinjaman Daerah yang tercatat pada tahun 2013 sebesar Rp19.831.500.000. Kemudian pada tahun 2014 tercatat sebesar Rp10.612.500.000. Namun pada tahun-tahun selanjutnya tidak terdapat pos Pemberian Pinjaman Daerah. Hal ini menunjukkan bahwa Pemberian Pinjaman Daerah oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro telah berhenti sejak tahun 2014.

Akibatnya, muncul ketidaksesuaian antara pemberian pinjaman daerah oleh Kabupaten Bojonegoro yang dilakukan tahun 2014, sedangkan peraturan tentang pinjaman daerah terbit pada tahun 2018. Padahal dalam melaksanakan segala kebijakan, terutama pemberian pinjaman daerah ini, setiap instansi pemerintah wajib berpedoman pada peraturan yang mengikat. Dalam hal memberi pinjaman daerah, perlu diketahui kelayakan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro sebagai pemberi pinjaman daerah yang didasari pada peraturan tentang pinjaman daerah yang berlaku pada tahun tersebut.

Meski begitu, kewajiban penerima pinjaman untuk membayar kembali masih berlanjut. Sehingga pada tahun-tahun selanjutnya, pemberian pinjaman tersebut direncanakan akan diterima kembali sebagai hak Pemerintah Kabupaten Bojonegoro atas pinjaman daerah yang sebelumnya telah diberikan sesuai dengan kontrak yang berlaku.

Namun, belum ada pembahasan detail mengenai kelayakan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam memberikan pinjaman daerah pada tahun 2014. Oleh karena itu, penulisan karya tulis tugas akhir ini akan menguraikan tentang

kelayakan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro sebagai pemberi pinjaman daerah dari sisi regulasi dan finansial yang sesuai pada tahun tersebut.

Kelayakan dari sisi regulasi akan dianalisis dari tujuan pemberian pinjaman daerah tersebut. Perlu dilihat kesesuaiannya dengan peraturan-peraturan yang mengatur tentang pemberian pinjaman daerah pada tahun 2014 karena peraturan tentang pinjaman daerah terbit pada tahun 2018 (PP Nomor 56 tahun 2018). Kemudian akan dilihat ketercapaian pemberian pinjaman daerah tersebut dengan tujuan awal yang direncanakan. Kelayakan dari sisi finansial akan dilihat berdasarkan Kapasitas Fiskal Daerah dan kesesuaian realisasi pencapaian penerimaan kembali pemberian pinjaman daerah dengan target awal yang direncanakan.

Selain itu, akan diuraikan mengenai realisasi pelaksanaan pemberian pinjaman daerah tersebut. Realisasi dapat berupa daftar penerima pinjaman daerah tersebut, kelancaran pembayaran kembali oleh penerima pinjaman, dan masalah-masalah yang terjadi dalam pemberian pinjaman daerah oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Analisis terhadap kelayakan dan realisasi ini diharapkan dapat menjadi referensi dalam evaluasi pinjaman daerah di Kabupaten Bojonegoro.

Berdasarkan uraian di atas, penulis akan menyusun karya tulis tugas akhir dengan judul “ANALISIS KELAYAKAN PEMERINTAH KABUPATEN BOJONEGORO SEBAGAI PEMBERI PINJAMAN DAERAH”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis mengajukan rumusan masalah sebagai berikut.

1. Bagaimana kriteria kelayakan pemberian pinjaman daerah oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro tahun 2014?
2. Bagaimana realisasi pelaksanaan pemberian pinjaman daerah oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro?

### **1.3 Tujuan Penulisan**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan dari penulisan karya tulis tugas akhir sebagai berikut.

1. Mengetahui kriteria kelayakan pemberian pinjaman daerah oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro tahun 2014.
2. Mengetahui realisasi pelaksanaan pemberian pinjaman daerah oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro.

### **1.4 Ruang Lingkup Penulisan**

Karya tulis tugas akhir ini membahas mengenai pemberian dan penerimaan kembali pemberian pinjaman daerah Kabupaten Bojonegoro sebagaimana tercantum dalam Perubahan APBD Kabupaten Bojonegoro Tahun Anggaran 2021. Sehingga dalam melakukan penulisan karya tulis tugas akhir ini, penulis membatasi pembahasan tentang pemberian pinjaman daerah hanya pada tahun 2014 sebagai tahun terakhir pemberian pinjaman. Sedangkan penerimaan kembali pemberian pinjaman daerah akan dibahas mengikuti pinjaman daerah yang diberikan pada tahun 2014 yang maksimal sampai Perubahan APBD Kabupaten Bojonegoro Tahun Anggaran 2021.

## **1.5 Manfaat Penulisan**

Penulisan karya tulis tugas akhir ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis sebagai berikut.

### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, penulisan ini diharapkan dapat berkontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya mengenai pinjaman daerah yang berada pada ruang lingkup pengelolaan utang dan hibah.

### **2. Manfaat Praktis**

Secara praktis, penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut.

- a. Bagi penulis, penulisan ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman penulis tentang pinjaman daerah.
- b. Bagi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro, penulisan ini diharapkan dapat menjadi referensi yang dapat digunakan pada saat evaluasi.

## **1.6 Sistematika Penulisan KTTA**

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini membahas mengenai gambaran umum Karya Tulis Tugas Akhir yang telah disusun. Gambaran umum tersebut meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penulisan, ruang lingkup penulisan, manfaat penulisan, dan sistematika penulisan Karya Tulis Tugas Akhir.

### **BAB II LANDASAN TEORI**

Bab ini membahas mengenai dasar-dasar teori tentang pinjaman daerah sebagai topik utama Karya Tulis Tugas Akhir ini. Dasar-dasar teori tersebut



mencakup tentang otonomi daerah, kapasitas fiskal daerah, dan pinjaman daerah. Bab ini menjelaskan mengenai hubungan ketiga dasar teori tersebut dengan pemberian pinjaman daerah yang menjadi pembahasan utama Karya Tulis Tugas Akhir ini.

### BAB III METODE DAN PEMBAHASAN

Bab ini terdiri dari dua bagian, yaitu metode dan pembahasan. Bagian metode membahas mengenai metode pengumpulan data dan metode analisis data yang digunakan dalam pengolahan data karya tulis. Bagian pembahasan akan menjelaskan tentang gambaran umum objek penulisan dan pembahasan hasil. Gambaran umum objek terdiri dari gambaran umum Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bojonegoro. Pembahasan hasil menguraikan tentang hasil dari pengumpulan dan pengolahan data yang telah dilakukan. Hasil tersebut dijelaskan menggunakan analisis *fishbone*. Analisis tersebut akan menguraikan satu per satu mulai dari permasalahan utama hingga penyebab-penyebab terjadinya masalah tersebut.

### BAB IV SIMPULAN

Bab ini menjelaskan tentang simpulan yang diperoleh dari pengolahan data dan pembahasan hasil yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya.