

BAB V

METODE PENELITIAN

V.A. Jenis Penelitian.

Berdasarkan pada tujuan penelitian maka bentuk penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif yaitu memusatkan pada suatu kasus tertentu secara intensif, dalam hal ini adalah analisis keuangan daerah dan perhitungan kemampuan kabupaten dan kota Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melakukan pinjaman daerah.

V.B. Obyek Penelitian.

Daerah penelitian yang merupakan obyek tempat akan diadakan penelitian yang mendukung skripsi. Dalam hal ini akan mengambil lokasi di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari 4 kabupaten dan 1 kota, yaitu Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, Kabupaten Gunung Kidul, dan Kota Yogyakarta periode 1994/1995-2003.

V.C. Jenis dan Metode Pengumpulan Data.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian adalah data sekunder yang bersifat kuantitatif. Yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta berupa laporan tahunan yang bersangkutan.

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, Bantuan, Sumbangan Subsidi, Dana Alokasi Umum, Belanja Wajib atau Belanja Rutin, Pinjaman dan Bunga yang

Jatuh Tempo dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan lain-lain.

V.D. Batasan Variabel.

Supaya tidak terjadi salah penafsiran terhadap suatu variabel maka dalam penelitian ini dibuat batasan-batasan variabel yang digunakan sebagai berikut:

1. Derajat desentralisasi fiskal adalah membandingkan antara nilai pendapatan asli daerah (PAD, yang meliputi hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah seperti laba Badan Usaha Milik Daerah, penerimaan dari dinas-dinas, dan penerimaan lain-lain yang sah seperti jasa giro, hasil penjualan aset daerah), bagi hasil pajak dan bukan pajak (BHPBP, bagi hasil pajak misalnya Pajak Bumi dan Bangunan, Pajak Penghasilan, Bea Perolehan atas Hak Tanah dan Bangunan, sedang bagi hasil bukan pajak seperti penerimaan kehutanan, penerimaan pertambangan, penerimaan perikanan, penerimaan pertambangan minyak) dan sumbangan (SB, yang meliputi Sumbangan dan Bantuan (sebelum otonomi daerah) dan Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus (sesudah otonomi daerah)) terhadap total penerimaan daerah (TPD, Total Penerimaan Daerah meliputi Sisa Lebih Tahun Lalu, Pendapatan Asli Daerah, Bagian Dana Perimbangan yang meliputi bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, Dana Alokasi Umum, dana

Alokasi Khusus, dan Bagian Penerimaan Pembangunan yang meliputi penerimaan dari pemerintah pusat, pinjaman pemerintah daerah, pinjaman untuk BUMD.

2. Pinjaman Daerah untuk mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat dihitung dengan menggunakan rumus pinjaman daerah jangka panjang, karena pinjaman jangka pendek hanya untuk menutup kekurangan arus kas sedangkan pinjaman jangka menengah dipergunakan untuk membiayai penyediaan pelayanan umum yang tidak menghasilkan penerimaan.
3. Besarnya jumlah Sisa Pokok Pinjaman dihitung dengan menjumlahkan sisa Pinjaman Daerah dengan jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya. Penerimaan APBD sebelumnya adalah seluruh penerimaan APBD tidak termasuk Dana Alokasi Khusus (sebelum tahun 2001 atau sebelum berlakunya otonomi daerah, Dana Alokasi Khusus menggunakan nama Bantuan), Dana Darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain yang kegunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu.
4. Besarnya pinjaman daerah jangka panjang yang dihitung dengan rumus *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) dihitung dengan menjumlahkan Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum (sebelum tahun 2001 atau sebelum berlakunya otonomi daerah, Dana

Alokasi Umum menggunakan nama Sumbangan), dan Bagian Daerah dikurangi Belanja Wajib dibagi Angsuran Pokok Pinjaman, Bunga Pinjaman, dan Biaya Lain, dimana jumlahnya lebih besar dari 2,5.

V.E. Metode Analisis Data.

Metode analisis dalam penelitian ini menggunakan alat analisa deskriptif. Analisa deskriptif dimaksudkan untuk memberi gambaran perkembangan Derajat Desentralisasi Fiskal dan perkembangan realisasi Pinjaman Daerah yang sudah dilakukan, dengan menggunakan alat analisis sebagai berikut:

V.E.1. Analisis Derajat Desentralisasi Fiskal.

Metode analisis ini digunakan untuk menganalisis hubungan antara keuangan pusat-daerah dan kemandirian pembiayaan keuangan daerah, dalam hal ini desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dan daerah. Analisis ini menggunakan metode rasio, yaitu membandingkan antara nilai (Tri Nurmani Ariyanti, 2002: 10):

$$a) \frac{PAD}{TPD}$$

Keterangan: PAD: Pendapatan Asli Daerah.

TPD: Total Penerimaan Dearah.

$$b) \frac{BHPBP}{TPD}$$

Keterangan: BHPBP: Bagi Hasil pajak dan Bukan Pajak.

TPD : Total Penerimaan Daerah.

$$c) \frac{SB}{TPD}$$

Keterangan: SB : Sumbangan dan Bantuan

TPD: Total Penerimaan Daerah.

Berdasarkan rasio ketiga komponen tersebut dalam struktur penerimaan APBD akan diketahui derajat desentralisasi fiskal daerah; (Tri Nurmani Ariyanti, 2002: 10);

- Derajat desentralisasi fiskal rendah bila kontribusi pos sumbangan dan bantuan terhadap total penerimaan daerah lebih besar dari kontribusi pendapatan asli daerah dan bagi hasil pajak dan bukan pajak terhadap total penerimaan daerah yang berarti keuangan daerah masih tergantung pada pemerintah pusat.
- Derajat desentralisasi fiskal tinggi jika kontribusi pendapatan asli daerah dan bagi hasil pajak dan bukan pajak terhadap total penerimaan daerah lebih besar dari kontribusi bantuan dan sumbangan terhadap total penerimaan daerah yang berarti keuangan daerah dikatakan mandiri.

V.E.2. Jumlah Pinjaman Jangka Panjang Daerah yang dapat diperoleh.

V.E.2.a. Jumlah Sisa Pokok Pinjaman.

Dalam UU no. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat Dan Pemerintah Daerah, salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh daerah dalam melakukan pinjaman daerah adalah dengan Jumlah Sisa Pokok Pinjaman. Yaitu Jumlah Sisa Pokok Pinjaman ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya, atau:

$$SPP + Pt < 75\% TPn-1$$

Keterangan:

SPP : Jumlah Sisa Pokok Pinjaman.

Pt : Jumlah Pinjaman yang akan ditarik.

TPn-1 : Jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya.

Penerimaan Umum yaitu seluruh penerimaan APBD tidak termasuk Dana Alokasi Khusus (sebelum tahun 2001 atau sebelum berlakunya otonomi daerah, Dana Alokasi Khusus menggunakan nama Bantuan), Dana Darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain yang kegunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu.

Suatu daerah jika jumlah sisa pokok pinjamannya ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% (<75%) dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya maka daerah

tersebut boleh melakukan pinjaman daerah jangka panjang, sebaliknya jika jumlah sisa pokok pinjamannya ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik melebihi 75% (>75%) dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya maka daerah tersebut tidak boleh melakukan pinjaman daerah jangka panjang.

V.E.2.b. *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)*

Besarnya pinjaman jangka panjang daerah yang dapat diperoleh kabupaten dan kota di Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dicari dengan rumus (Penjelasan UU No. 33 tahun 2004 pasal 54 Huruf b):

$$DSCR = \frac{(PAD + DAU + (DBH - DBHDR) - BW)}{(P + B + BL)} \geq 2,5$$

Keterangan:

- DSCR : *Debt Service Coverage Ratio* atau Rasio Kemampuan Membayar Kembali Pinjaman.
- PAD : Pendapatan Asli Daerah.
- DAU : Dana Alokasi Umum.
- DBH : Dana Bagi Hasil.
- DBHDR : Dana Bagi Hasil dana Reboisasi.
- BW : Belanja Wajib, yaitu belanja yang harus dipenuhi atau tidak bisa dihindarkan dalam tahun anggaran yang bersangkutan oleh Pemerintah Daerah seperti Belanja Pegawai.

- P** : Angsuran pokok pinjaman yang jatuh tempo pada tahun anggaran yang bersangkutan.
- B** : Bunga Pinjaman yang jatuh tempo pada tahun anggaran yang bersangkutan..
- BL** : Biaya Lain (biaya komitmen, biaya bank, dan lain-lain) yang jatuh tempo.

Secara Umum DSCR merupakan jumlah penerimaan yang tersedia untuk membayar pinjaman dibandingkan dengan jumlah pembayaran pinjaman yang diwajibkan untuk suatu pinjaman. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 107 tahun 2000 Tentang Pinjaman Daerah mengenai Persyaratan Pinjaman Daerah, nilai dari DSCR paling sedikit 2,5 (dua setengah), jadi bila nilai DSCR suatu daerah lebih besar atau sama dengan 2,5 ($\geq 2,5$) maka daerah boleh melakukan pinjaman daerah jangka panjang, sebaliknya jika nilai DSCR suatu daerah lebih kecil dari 2,5 ($\leq 2,5$) maka daerah tidak boleh melakukan pinjaman daerah jangka panjang.

BAB VI

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab VI ini akan disajikan analisis terhadap data penelitian tentang derajat desentralisasi fiskal dan menghitung besarnya kapasitas pinjaman daerah jangka panjang kabupaten dan kota di Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai alternatif pembiayaan pembangunan berdasarkan kemampuan keuangan selama periode 1994/1995-2003.

VI.A. Analisis Derajat Desentralisasi Fiskal.

Derajat desentralisasi fiskal suatu daerah digunakan untuk menilai hubungan antara keuangan pusat dengan daerah dan untuk mengukur tingkat kemandirian pembiayaan keuangan daerah. Derajat desentralisasi fiskal diukur dengan membandingkan rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang meliputi hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah seperti laba Badan Usaha Milik Daerah, penerimaan dari dinas-dinas, dan penerimaan lain-lain yang sah seperti jasa giro, hasil penjualan aset daerah terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD). Rasio Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP), bagi hasil pajak misalnya Pajak Bumi dan Bangunan, Pajak Penghasilan, Bea Perolehan atas Hak Tanah dan Bangunan, sedang bagi hasil bukan pajak seperti penerimaan kehutanan, penerimaan pertambangan, penerimaan perikanan, penerimaan pertambangan minyak terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD). Rasio Sumbangan dan Bantuan (SB) yang meliputi Sumbangan dan Bantuan (sebelum otonomi daerah) dan Dana

Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus (sesudah otonomi daerah) terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD). Dimana Total Penerimaan Daerah meliputi Sisa Lebih Tahun Lalu, Pendapatan Asli Daerah, Bagian Dana Perimbangan yang meliputi bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, Dana Alokasi Umum, dana Alokasi Khusus, dan Bagian Penerimaan Pembangunan yang meliputi penerimaan dari pemerintah pusat, pinjaman pemerintah daerah, pinjaman untuk BUMD. Bila didominasi pusat (pos sumbangan dan bantuan), berarti tingkat desentralisasi fiskal masih rendah. Sebaliknya, jika pos bantuan dan sumbangan lebih rendah dari pada pos PAD dan BHPBP, maka derajat desentralisasi fiskal daerah tinggi.

Selama kurun waktu 10 tahun, yaitu tahun 1994/1995-2003 dapat dilihat hasil perhitungan derajat desentralisasi fiskal kabupaten dan kota Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) pada tabel 6.1.

Dari tabel 6.1, dapat dilihat bahwa tingkat ketergantungan kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pemerintah pusat masih tinggi. Angka ini dapat dilihat dari porsi bantuan pemerintah pusat terhadap masing-masing kabupaten jauh lebih besar dari pos Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP), sedang Kota Yogyakarta sebagai ibukota Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum otonomi daerah memiliki proporsi bantuan hampir seimbang dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP), tetapi setelah otonomi daerah rasio sumbangan meningkat sedang PAD dan BHPBP mengalami penurunan.

Tabel 6.1. Derajat Desentralisasi Fiskal Kabupaten dan Kota Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 1994/1995 – 2003 (Dalam Persen)

TAHUN	KABUPATEN DAN KOTA DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA															
	KULON PROGO				BANTUL				GUNUNG KIDUL				SLEMAN			
	PAD/TPD	BHPBP/TPD	SB/TPD	PAD/TPD	BHPBP/TPD	SB/TPD	PAD/TPD	SB/TPD	PAD/TPD	BHPBP/TPD	SB/TPD	PAD/TPD	BHPBP/TPD	SB/TPD	PAD/TPD	SB/TPD
1994/1995	12,2	18,7	65,5	15,1	15,5	66,0	10,6	17,6	68,5	19,9	15,8	60,9	37,4	16,2	41,6	
1995/1996	11,7	19,5	63,7	17,4	16,6	61,8	12,3	19,3	68,2	23,6	15,6	59,2	35,2	15,4	37,2	
1996/1997	13,6	18,4	59,3	15,9	15,7	52,6	10,2	16,8	54,1	14,7	9,1	74,3	38,2	15,9	35,3	
1997/1998	12,9	15,5	68,6	13,7	14,0	68,7	9,6	17,2	73,0	14,9	8,3	75,5	35,0	14,7	44,3	
1998/1999	9,8	7,6	80,6	9,0	7,5	88,2	6,9	8,5	81,0	14,9	7,8	76,7	27,9	12,1	55,6	
1999/2000	8,2	6,6	80,6	8,4	6,9	81,8	6,2	6,9	83,4	13,5	8,1	74,7	25,4	10,8	56,5	
2000 (9 Bulan)	9,7	8,2	78,8	7,3	8,3	77,2	5,8	6,9	63,7	12,8	5,3	81,7	11,5	11,7	46,1	
2001	4,5	3,1	87,0	5,2	4,1	67,5	4,2	3,9	76,3	9,5	6,8	66,5	17,7	14,5	59,1	
2002	5,7	3,1	73,8	6,6	3,8	76,8	5,3	3,7	86,1	10,1	7,2	66,6	18,6	8,2	53,7	
2003	5,3	3,2	65,9	7,5	3,9	67,3	5,1	3,4	76,3	9,8	5,7	73,3	16,8	7,9	49,2	
RATA- RATA	9,3	10,3	72,3	10,6	9,6	70,7	7,6	10,4	73,0	14,3	9,0	71,0	26,4	12,7	47,8	
Rata-rata Sebelum Otonomi Daerah	11,1	13,5	71,0	12,4	12,1	70,9	8,8	13,3	70,2	16,3	10,0	71,8	30,1	13,8	45,2	
Rata-rata Setelah Otonomi Daerah	5,1	3,1	75,5	6,4	3,9	70,5	4,8	3,6	79,5	9,8	6,5	68,8	17,7	10,2	54,0	

Data: Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Angka

Hasil ringkasan survai atas data sekunder yang telah diolah

Keterangan: Sebelum otonomi daerah yaitu selama tahun 1994/1995-2000, sedang setelah otonomi daerah yaitu selama tahun 2001-2003
Dimana, TPD :Total Penerimaan Dearah; BHPBP :Bagi Hasil pajak dan Bukan Pajak.
PAD :Pendapatan Asli Daerah; SB :Sumbangan dan Bantuan.

Berdasarkan tabel 6.1. dapat diketahui kontribusi Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, dan Sumbangan terhadap Total Penerimaan Daerah sebelum dan sesudah otonomi daerah pada masing-masing daerah.

V.A.1. Pendapatan Asli daerah

Pada era sebelum otonomi daerah (1994/1995-2000), kontribusi rata-rata Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah terbesar adalah Kota Yogyakarta dengan prosentase 30,1%, sedang kontribusi terendah adalah Kabupaten Gunung Kidul sebesar 8,8%

Pada era setelah otonomi daerah (2001-2003), kontribusi rata-rata Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Penerimaan Daerah terbesar terjadi di Kota Yogyakarta yaitu sebesar 17,7%, sedang kontribusi terkecil pada Kabupaten Gunung Kidul sebesar 4,8%

V.A.2. Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak

Pada era sebelum otonomi daerah (1994/1995-2000), Porsi Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) terbesar adalah Kota Yogyakarta sebesar 13,8%, sedang prosentase terendah adalah Kabupaten Sleman yaitu sebesar 10%.

Pada era setelah otonomi daerah (2001-2003), prosentase terbesar penerimaan dari pos Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP), adalah Kota Yogyakarta sebesar 10,2%, Prosentase terkecil yaitu di Kabupaten Kulon Progo sebesar 3,1%.

V.A.3. Sumbangan dan Bantuan

Pada era sebelum otonomi daerah (1994/1995-2000), Porsi bantuan pemerintah pusat rata-rata terbesar adalah Kabupaten Sleman yaitu sebesar 71,8%, sedangkan porsi bantuan pemerintah pusat rata-rata terkecil adalah Kota Yogyakarta yaitu sebesar 45,2%.

Pada era setelah otonomi daerah (2001-2003), Porsi bantuan pemerintah pusat rata-rata terbesar dipegang oleh Kabupaten Gunung Kidul yaitu sebesar 79,5%, sedang yang memiliki proporsi terkecil bantuan pemerintah pusat rata-rata adalah Kota Yogyakarta yaitu sebesar 54%.

Dari tabel 6.1. dapat dilihat bahwa kontribusi rata-rata PAD dan juga rata-rata BHPBP terhadap Total Penerimaan daerah turun setelah pelaksanaan otonomi daerah di setiap kabupaten dan kota. Yang paling mencolok terjadi di Kota Yogyakarta, sebelum otonomi daerah rata-rata kontribusi PAD terhadap Total Penerimaan daerah sebesar 30,1%, sedang sesudah otonomi daerah turun menjadi sebesar 17,7%. Penurunan pos BHPBP paling mencolok terjadi di Kabupaten Kulon Progo, yaitu dari rata-rata 13,5% pada sebelum otonomi daerah menjadi sebesar 3,1% setelah otonomi daerah. Pada pos Sumbangan dan Bantuan, Kabupaten Bantul dan Kabupten Sleman sesudah otonomi daerah mengalami penurunan yaitu sebesar 0,4% untuk Kabupaten Bantul dan 3% untuk Kabupaten Sleman, sedang untuk, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Gunung Kidul dan Kota Yogyakarta mengalami peningkatan. Yaitu sebesar 4,5% untuk Kabupaten

Kulon Progo, 9,3% untuk Kabupaten Gunung Kidul, dan 8,8% untuk Kota Yogyakarta. Dari hasil perhitungan tersebut, otonomi daerah lebih banyak membawa dampak negatif daripada dampak positifnya bagi keuangan daerah, terutama jika dilihat dari pos Pendapatan Asli Daerah dan Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajaknya. Hal ini dikarenakan pemerintah daerah yang belum siap dalam menghadapi otonomi daerah sehingga tidak bisa maksimal dalam mengelola potensi wilayahnya untuk meningkatkan PAD.

Berdasarkan rendahnya proporsi PAD dan BHPBP seluruh kabupaten dan kota di Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap total penerimaan daerah, yaitu sebesar 13,6 untuk rata-rata proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah dan sebesar 10,4 untuk rata-rata proporsi BHPBP terhadap total penerimaan daerah serta tingginya proporsi sumbangan dan bantuan daerah seluruh kabupaten dan kota di Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap total penerimaan daerah yaitu sebesar 66,9 untuk rata-rata proporsi sumbangan dan bantuan terhadap total penerimaan daerah menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal seluruh kabupaten dan kota di Daerah Istimewa Yogyakarta masih rendah. Keadaan ini menggambarkan betapa kabupaten dan kota di Daerah Istimewa Yogyakarta masih tergantung pada pemerintah pusat.

Rendahnya derajat desentralisasi fiskal tersebut disamping karena kemampuan dari pemerintah daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta untuk meningkatkan PAD belum maksimal, juga karena pemungutan pajak dan bukan pajak yang diserahkan oleh pusat kepada daerah juga mengalami penurunan,

walaupun nilai nominalnya bertambah tapi kontribusinya terhadap total penerimaan daerah menurun.

Dari berbagai sumber penerimaan daerah, Pinjaman daerah jangka panjang merupakan salah satu alternatif untuk meningkatkan derajat desentralisasi fiskal sehingga pemerintah daerah tidak terlalu tergantung terhadap pemerintah pusat. Berikut akan disajikan analisis tentang pinjaman daerah jangka panjang kabupaten dan kota Daerah Istimewa Yogyakarta.

VL.B. Analisis Pinjaman Daerah Jangka Panjang.

Dalam analisis ini akan diuraikan hasil perhitungan kemampuan pinjaman daerah jangka panjang dengan Jumlah Sisa Pokok Pinjaman Daerah, dan *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR). Data keuangan kabupaten dan kota di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta selama 10 Tahun anggaran (tahun 1994/19995-2003) menunjukkan bahwa daerah yang paling banyak melakukan pinjaman daerah adalah Kabupaten Bantul yaitu selama tujuh tahun anggaran.. sedangkan daerah yang paling sedikit melakukan pinjaman daerah adalah Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Sleman, dan Kota Yogyakarta, yaitu selama empat tahun anggaran.. Gambaran realisasi pinjaman daerah kabupaten dan kota di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta selengkapnya dapat dilihat pada tabel 6.2.

Tabel 6.2. Realisasi Pinjaman Daerah Kabupaten dan Kota di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Dalam Ribuan Rupiah)

Tahun Anggaran	Kabupaten/Kota				
	Kulon Progo	Bantul	Gunung Kidul	Sleman	Yogyakarta
1994/1995	-	452.114	-	837.441	1.062.844
1995/1996	-	662.617	-	459.055	2.158.202
1996/1997	1.143.370	4.532.307	1.031.692	424.478	1.352.424
1997/1998	227.439	84.552	8.211	296.420	739.186
1998/1999	-	-	-	-	-
1999/2000	-	-	-	-	-
2000 (9 bulan)	417.276	2.543.900	-	-	-
2001	413.206	13.583.844	12.302.025	-	-
2002	7.849.552	863.743	8.949.968	-	-
2003	-	-	-	-	-

Sumber: Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Angka.

Keterangan: tanda (-) berarti daerah tidak melakukan pinjaman daerah.

Berdasarkan tabel diatas, terlihat bahwa pada tahun 1998/1999 dan tahun 1999/2000 semua daerah tidak melakukan pinjaman daerah, bahkan Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta tidak melakukan pinjaman sampai tahun 2003. Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Bantul mulai melakukan pinjaman lagi pada tahun 2000.

V.B.1. Jumlah Sisa Pokok Pinjaman Daerah.

Persyaratan Pinjaman Daerah telah diatur dalam pasal 54 UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Dalam pasal ini telah disebutkan bahwa jumlah Sisa Pokok Pinjaman ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya. Lebih lanjut dalam penjelasan pasal

54 huruf (a) UU 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah diuraikan bahwa arti penerimaan umum APBD tahun sebelumnya adalah seluruh penerimaan APBD tidak termasuk Dana Alokasi Khusus, Dana Darurat, Dana Pinjaman Lama, dan Penerimaan Lain yang kegunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu. Hasil perhitungan Sisa Pokok Pinjaman di kabupaten dan kota Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta selengkapnya dapat dilihat pada tabel 6.3.

Tabel 6.3. Hasil Perhitungan Jumlah Sisa Pokok Pinjaman Kabupaten dan Kota di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Tahun Anggaran	Kabupaten/Kota				
	Kulon Progo	Bantul	Gunung Kidul	Sleman	Yogyakarta
1994/1995	-	-	-	-	-
1995/1996	0,21%	17,02%	0,00%	6,56%	50,10%
1996/1997	9,70%	40,99%	8,06%	6,61%	40,80%
1997/1998	8,66%	28,66%	5,12%	2,39%	31,65%
1998/1999	5,11%	14,11%	3,84%	1,60%	23,04%
1999/2000	2,24%	4,03%	1,57%	1,29%	13,09%
2000 (9 bulan)	2,15%	4,11%	1,03%	0,58%	6,84%
2001	2,14%	21,68%	15,23%	0,43%	4,65%
2002	3,79%	1,02%	10,48%	0,03%	1,73%
2003	2,94%	0,45%	3,36%	0,02%	0,44%
Rata-rata Sebelum Otonomi Daerah	4,67%	18,15%	3,27%	3,17%	27,58%
Rata-rata Sesudah Otonomi Daerah	2,95%	7,71%	9,69%	0,16%	2,27%

Data: Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Angka
Hasil ringkasan survai atas data sekunder yang telah diolah

Pada tabel 6.3. dapat diketahui bahwa pada era sebelum otonomi daerah rata-rata jumlah Sisa Pokok Pinjaman kabupaten dan kota Propinsi Daerah

Istimewa Yogyakarta yang terbesar dimiliki oleh Kota Yogyakarta sebesar 27,58%. Sedangkan rata-rata jumlah Sisa Pokok Pinjaman yang terkecil dimiliki oleh Kabupaten Sleman sebesar 3,17%. Pada era sesudah otonomi daerah rata-rata jumlah Sisa Pokok Pinjaman kabupaten dan kota Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang terbesar dimiliki oleh Kabupaten Gunung Kidul sebesar 9,69%. Sedangkan rata-rata jumlah Sisa Pokok Pinjaman terkecil dimiliki oleh Kabupaten Sleman yaitu sebesar 0,16%.

Besarnya jumlah sisa pokok pinjaman sebelum dan sesudah otonomi daerah masih kecil, yaitu rata-rata masih dibawah 30%. Prosentase ini masih relatif kecil dibandingkan dengan batasan 75% sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 54 UU No. 33 Th. 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Dari tabel 6.3. dilihat bahwa jumlah sisa pokok pinjaman cenderung menurun, ini disebabkan karena peningkatan penerimaan daerah tidak diikuti oleh peningkatan pinjaman daerah yang ditarik. Hal ini menunjukkan bahwa kabupaten dan kota Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki peluang untuk mengembangkan sumber-sumber pembiayaan Daerah dengan melakukan pinjaman daerah jangka panjang masih cukup terbuka lebar. Sehingga secara umum kabupaten dan kota Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta masih mampu dan memungkinkan untuk melakukan pinjaman daerah sebagai alternatif pengembangan sumber pembiayaan daerah dalam rangka membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan untuk mengurangi ketergantungan daerah terhadap pusat.

VI.B.2. *Debt Service Coverage Ratio (DSCR).*

Kemampuan daerah untuk mendapatkan pinjaman daerah jangka panjang menurut penjelasan pasal 54 huruf (b) UU 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah dapat diukur dengan cara menghitung *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)*. Dalam PP No. 107 Th. 2000 disebutkan bahwa batasan DSCR adalah minimal 2,5 (dua setengah). DSCR menunjukkan kemampuan Keuangan Daerah untuk membayar pokok pinjaman dan bunganya, yang dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang meliputi hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah seperti laba Badan Usaha Milik Daerah, penerimaan dari dinas-dinas, dan penerimaan lain-lain yang sah seperti jasa giro, hasil penjualan asset daerah. Dana Bagi Hasil (DBH) yang meliputi bagi hasil pajak seperti Pajak Bumi dan Bangunan, Pajak Penghasilan, Bea Perolehan atas Hak Tanah dan Bangunan dan bagi hasil bukan pajak seperti penerimaan kehutanan, penerimaan pertambangan, penerimaan perikanan, penerimaan pertambangan minyak, dan Dana Alokasi Umum (DAU) setelah dikurangi Belanja Wajib, yaitu belanja yang harus dipenuhi pada tahun anggaran yang bersangkutan seperti belanja pegawai dibagi dengan jumlah Angsuran Pokok Pinjaman, Bunga Pinjaman, dan Biaya Lain (biaya komitmen, biaya bank, dan lain-lain) yang Jatuh Tempo.

Pada tabel 6.4. dapat diketahui bahwa pada era sebelum otonomi daerah rata-rata *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)* terbesar dimiliki oleh Kabupaten Gunung Kidul sebesar 2.515,42 Sedangkan daerah yang memiliki rata-rata *Debt*

Service Coverage Ratio (DSCR) terkecil adalah Kota Yogyakarta sebesar 16,65 setelah era otonomi daerah kabupaten dan kota Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) terbesar adalah Kabupaten Gunung Kidul yaitu sebesar 309,50. Sedangkan daerah yang memiliki rata-rata *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) terkecil adalah Kota Yogyakarta sebesar 58,10.

Tabel 6.4. Hasil Perhitungan *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) Kabupaten dan Kota Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Tahun Anggaran	Kabupaten/Kota				
	Kulon Progo	Bantul	Gunung Kidul	Sleman	Yogyakarta
1994/1995	-	1.449,29	-	291,20	24,81
1995/1996	-	170,14	-	124,61	14,52
1996/1997	118,43	85,60	12.148,02	101,93	11,92
1997/1998	70,99	5,49	104,86	91,86	12,20
1998/1999	70,99	6,06	95,17	201,62	11,66
1999/2000	70,90	8,09	111,92	65,26	15,11
2000 (9 bulan)	27,77	21,99	117,13	133,35	26,37
2001	131,68	6,63	607,35	110,54	67,24
2002	-	81,11	7,14	-	48,95
2003	-	110,02	580,22	-	-
Rata-rata Sebelum Otonomi Daerah	71,81	249,52	2.515,42	144,26	16,65
Rata-rata Sesudah Otonomi Daerah	131,68	65,92	309,50	110,54	58,10

Data: Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Angka

Hasil ringkasan survai atas data sekunder yang telah diolah

Keterangan: tanda (-) berarti daerah tidak mempunyai Pinjaman, Bunga dan Biaya lain yang jatuh tempo sehingga tidak memiliki *DSCR*.

Besarnya *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) sebelum dan sesudah otonomi daerah tersebut juga jauh lebih besar dibandingkan dengan ketentuan dalam UU No. 34 Tahun 2004 dengan batas minimal *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) yang dipersyaratkan yaitu lebih besar atau sama dengan dua setengah ($\geq 2,5$). Kota Yogyakarta sebelum otonomi daerah. Dari analisis diatas, terlihat bahwa kabupaten dan kota di Daerah Istimewa Yogyakarta belum memanfaatkan sumber penerimaan yang berasal dari pinjaman daerah. Padahal pinjaman daerah, terutama pinjaman jangka panjang merupakan salah satu alternatif bagi daerah untuk mengurangi ketergantungan terhadap transfer dari pusat, yaitu dengan mengoptimalkan pinjaman daerah yang didapat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Beberapa penyebab kenapa daerah belum bisa mengoptimalkan pinjaman daerah antara lain karena lemahnya kinerja BUMD dalam menjalankan usahanya sehingga sering merugi sehingga menunggak mengembalikan pinjaman, juga karena sumber dana dari penerbitan obligasi daerah belum dapat dimanfaatkan karena ketidakpercayaan masyarakat terhadap perusahaan dan pemerintah daerah. Penyebab lain adalah belum terbentuknya lembaga pasar modal yang mampu menyediakan dana secara murah dan mudah diperoleh oleh pemerintah daerah, sehingga daerah tergantung pada pemerintah pusat dalam memperoleh dana pinjaman daerah.

BAB VII

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil Analisis Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah dan Pinjaman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun anggaran 1994/1995/2003, maka penelitian ini dapat dibuat kesimpulan-kesimpulan dan saran-saran sebagai berikut:

VII.A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan pada bab sebelumnya, penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Selama tahun penelitian, derajat desentralisasi fiskal kabupaten dan kota di Daerah Istimewa Yogyakarta masih rendah, hal ini ditandai oleh struktur penerimaan APBD yang masih didominasi oleh sumbangan dan bantuan dari pusat. Setelah otonomi daerah, Pendapatan Asli Daerah di semua kabupaten dan kota di Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami penurunan dibandingkan sebelum otonomi daerah. Hal ini disebabkan karena pemerintah daerah yang belum siap dalam menghadapi otonomi daerah sehingga tidak bisa maksimal dalam mengelola potensi wilayahnya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.
2. Hasil perhitungan kemampuan daerah dalam melakukan pinjaman daerah jangka panjang menunjukkan bahwa kabupaten dan kota di Propinsi Daerah

Istimewa Yogyakarta masih memiliki peluang untuk mengembangkan sumber-sumber pembiayaan daerah untuk mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat melalui pinjaman daerah jangka panjang. Hal ini ditunjukkan dengan jumlah Sisa Pokok Pinjaman Daerah yang lebih kecil dibandingkan dengan ketentuan UU No. 33 Th. 2004 yaitu sebesar 75% dan *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) yang lebih besar dibandingkan dibandingkan dengan ketentuan UU No. 33 Th. 2004 yaitu ≤ 2.5 .

VII.B. Saran/Implikasi

Berdasarkan pembahasan dan pengamatan serta pengetahuan, maka beberapa saran sebagai pertimbangan, antara lain:

1. Struktur penerimaan keuangan daerah di kabupaten dan kota Daerah Istimewa Yogyakarta menunjukkan bahwa sumbangan dan bantuan masih mendominasi. Berkenaan dengan kemampuan pinjaman daerah seluruh kabupaten dan kota di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta perlu dikembangkan alternatif pinjaman daerah terutama pinjaman jangka panjang sebagai sumber pembiayaan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sehingga sumber Penerimaan Daerah tidak hanya menggantungkan subsidi dari Pemerintah Pusat dalam bentuk Dana Alokasi Umum.

2. Dengan mengoptimalkan penerimaan daerah dari pos pinjaman daerah dan menggunakannya untuk meningkatkan penerimaan daerah dari Pendapatan Asli Daerah, maka tingkat ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat akan semakin kecil, misal dengan mengembangkan obyek-obyek wisata di Daerah Istimewa Yogyakarta sehingga bisa mendatangkan retribusi daerah yang cukup besar, atau digunakan sebagai investasi Badan Usaha Milik daerah (BUMD).
3. Meskipun memiliki kapasitas pinjaman daerah yang cukup besar namun sebaiknya kabupaten dan kota Daerah Istimewa Yogyakarta bertindak hati-hati dalam pengelolaan pinjaman tersebut supaya pinjaman tersebut tidak menjadi beban baru dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN) tahun-tahun berikutnya.
4. Diperlukan ahli yang mempunyai kemampuan untuk mengkaji dan mengelola pinjaman daerah, ini diperlukan untuk menghindari defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada masa yang akan datang, hingga pada akhirnya pinjaman daerah bisa secara maksimal diperoleh tanpa mengganggu neraca keuangan.