

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Rendahnya Penerimaan Pendapatan Asli Daerah

Pada masa sekarang ini dengan perubahan paradigma pemerintahan yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, pemerintah pusat mencoba meletakkan kembali arti penting otonomi daerah pada posisi yang sebenarnya. Hal tersebut sesuai dengan definisi dari otonomi daerah yaitu kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan. Kewenangan daerah tersebut mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Kewenangan yang begitu luas tentunya akan membawa konsekuensi-konsekuensi tertentu bagi daerah untuk menjalankan kewenangannya tersebut. Salah satu konsekuensinya adalah bahwa daerah harus mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang menjadi kewenangannya. Sejalan dengan hal tersebut, Koswara (2000 : 5) menyatakan bahwa daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan pusat secara bertahap harus dikurangi, sehingga PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.

Isyarat bahwa PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan bahwa PAD merupakan tolok ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah. Di samping itu PAD juga mencerminkan kemandirian suatu daerah. Sebagaimana Santoso (1995 : 20) mengemukakan bahwa PAD merupakan sumber penerimaan yang murni dari daerah, yang merupakan modal utama bagi daerah sebagai biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Meskipun PAD tidak seluruhnya dapat membiayai total pengeluaran daerah, namun proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah tetap merupakan indikasi derajat kemandirian keuangan suatu pemerintah daerah.

Pendapatan Asli Daerah meskipun diharapkan dapat menjadi modal utama bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, pada saat ini kondisinya masih kurang memadai. Dalam arti bahwa proporsi yang dapat disumbangkan PAD terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) masih relatif rendah. Sebagaimana yang dialami Pemerintah Kota Yogyakarta, selama kurun waktu tahun anggaran 1991/1992 – 2000 proporsi PAD terhadap TPD rata-rata sebesar 32,96 %. Proporsi sebesar ini sebenarnya tidaklah terlalu kecil bila dibandingkan dengan kabupaten/kota lain di seluruh Indonesia. Seperti halnya penelitian yang dilakukan oleh Fisipol UGM bekerjasama dengan Badan Litbang Depdagri menunjukkan bahwa selama 5 tahun (1986/1987 – 1989/1990) sebagian besar Daerah Kabupaten/Kota atau sebanyak 173 Daerah Kabupaten/Kota (59,25 % dari seluruh Indonesia) mempunyai angka prosentase PAD terhadap total penerimaan daerah di bawah 15 %.

Apabila diamati lebih jauh, maka dapat dilihat di mana sebenarnya letak kecilnya nilai PAD suatu daerah. Untuk mengetahui hal ini perlu diketahui terlebih dahulu unsur-unsur yang termasuk dalam kelompok PAD. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dinyatakan bahwa PAD terdiri dari :

1. hasil pajak daerah;

2. hasil retribusi daerah;
3. hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkannya;
4. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Menurut Widayat (1994 : 31) faktor-faktor yang mempengaruhi rendahnya penerimaan PAD antara lain adalah :

1. banyak sumber pendapatan di kabupaten/kota yang besar, tetapi digali oleh instansi yang lebih tinggi, misalnya pajak kendaraan bermotor (PKB), dan pajak bumi dan bangunan (PBB);
2. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) belum banyak memberikan keuntungan kepada Pemerintah Daerah;
3. kurangnya kesadaran masyarakat dalam membayar pajak, retribusi, dan pungutan lainnya;
4. adanya kebocoran-kebocoran;
5. biaya pungut yang masih tinggi;
6. banyak Peraturan Daerah yang perlu disesuaikan dan disempurnakan;
7. kemampuan masyarakat untuk membayar pajak yang masih rendah.

Menurut Jaya (1996 : 5) beberapa hal yang dianggap menjadi penyebab utama rendahnya PAD sehingga menyebabkan tingginya ketergantungan daerah terhadap pusat, adalah sebagai berikut :

1. kurang berperannya Perusahaan Daerah sebagai sumber pendapatan daerah;

2. tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan, karena semua jenis pajak utama yang paling produktif baik pajak langsung maupun tidak langsung ditarik oleh pusat;
3. kendati pajak daerah cukup beragam, ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan;
4. alasan politis di mana banyak orang khawatir apabila daerah mempunyai sumber keuangan yang tinggi akan mendorong terjadinya disintegrasi dan separatisme;
5. kelemahan dalam pemberian subsidi Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang hanya memberikan kewenangan yang lebih kecil kepada Pemerintah Daerah merencanakan pembangunan di daerahnya.

Secara umum dari kedua pendapat di atas diketahui bahwa masalah rendahnya PAD disebabkan lebih banyak pada unsur perpajakan. Lebih jauh mengenai perpajakan dan permasalahannya dikemukakan pendapat Reksohadiprodjo (1996 : 74-78), yaitu bahwa beberapa masalah yang sering dihadapi sistem pajak di daerah secara keseluruhan, di antaranya adalah adanya kemampuan menghimpun dana yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah lainnya, yang disebabkan karena perbedaan dalam *resources endowment*, tingkat pembangunan, dan derajat urbanisasi. Masalah lainnya adalah terlalu banyaknya jenis pajak daerah dan sering tumpang tindih satu dengan yang lainnya. Tidak ada perbedaan yang jelas antara pajak dengan pungutan lainnya, dan masalah biaya administrasi pajak yang tinggi.

Pada akhirnya keberhasilan otonomi daerah tidak hanya ditentukan oleh besarnya PAD atau keuangan yang dimiliki oleh daerah tetapi ada beberapa faktor lain yang dapat mempengaruhi keberhasilannya. Sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Kaho (1997 : 34-36) bahwa keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu :

1. faktor manusia;

2. faktor keuangan;
3. faktor peralatan;
4. faktor organisasi dan manajemen.

Salah satu ukuran kemampuan daerah untuk melaksanakan otonomi adalah dengan melihat besarnya nilai PAD yang dapat dicapai oleh daerah tersebut. Dengan PAD yang relatif kecil akan sulit bagi daerah tersebut untuk melaksanakan proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara mandiri, tanpa didukung oleh pihak lain. Padahal dalam pelaksanaan otonomi daerah, daerah dituntut untuk mampu membiayai dirinya sendiri.

2.1.2 Pembagian Kewenangan Pusat Dan Daerah

Dalam upaya pembiayaan kegiatan – kegiatan pemerintah daerah tentunya memerlukan kepastian pembagian kewenangan yang jelas sehingga pembiayaan dari suatu proyek menjadi tidak tumpang tindih antara pemerintah pusat, pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten. Pemerintah dalam hal ini telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten /Kota. Dalam PP tersebut disebutkan bahwa enam urusan pemerintahan yang hanya dilaksanakan oleh pemerintah pusat yaitu politik luar negeri, pertahanan /keamanan, peradilan, moneter/fiskal dan agama. Selain itu urusan pemerintahan dibagi antara pemerintah pusat, daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan dimaksud terdiri dalam 31 bidang urusan pemerintahan meliputi :

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum;
- d. perumahan;
- e. penataan ruang;

- f. perencanaan pembangunan;
- g. perhubungan;
- h. lingkungan hidup;
- i. pertanahan;
- j. kependudukan dan catatan sipil;
- k. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- l. keluarga berencana dan sejahtera;
- m. sosial
- n. ketenagakerjaan dan transmigrasi;
- o. koperasi usaha kecil dan menengah;
- p. penanaman modal;
- q. kebudayaan dan pariwisata;
- r. kepemudaan dan olah raga;
- s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
- u. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- v. statistik;
- w. kearsipan;
- x. perpustakaan;
- y. komunikasi dan informatika;
- z. pertanian dan ketahanan pangan;
- â. kehutanan;
- ä. energi dan sumber daya mineral;
- ö. kelautan dan perikanan;
- aa. perdagangan dan
- bb. perindustrian.

Untuk masing – masing bidang dirinci lebih lanjut kedalam sub-sub bidang yang lebih detail sehingga terdapat kejelasan kewenangan pemerintahan yang

menangani suatu urusan. Tabel 2.1 menunjukkan contoh matrik pembagian kewenangan antara pusat dan daerah untuk urusan pekerjaan umum terkait kewenangan pembangunan jalan.

Tabel 2.1
Perbandingan Perbedaan Kewenangan menurut PP 38 Tahun 2007

Pusat	Propinsi	Kabupaten /Kota	Ket.
Pembangunan jalan nasional:	Pembangunan jalan provinsi:	Pembangunan jalan kabupaten/kota:	
a. Pembiayaan pembangunan jalan nasional.	a. Pembiayaan pembangunan jalan provinsi.	a. Pembiayaan pembangunan jalan kabupaten/desa dan jalan kota.	
b. Perencanaan teknis, pemrograman dan penganggaran, pengadaan lahan, serta pelaksanaan konstruksi jalan nasional.	b. Perencanaan teknis, pemrograman dan penganggaran, pengadaan lahan, serta pelaksanaan konstruksi jalan provinsi.	b. Perencanaan teknis, pemrograman dan penganggaran, pengadaan lahan, serta pelaksanaan konstruksi jalan kabupaten/desa dan jalan kota.	
c. Pengoperasian dan pemeliharaan jalan nasional.	c. Pengoperasian dan pemeliharaan jalan provinsi.	c. Pengoperasian dan pemeliharaan jalan kabupaten/desa dan jalan kota.	
d. Pengembangan dan pengelolaan sistem manajemen jalan nasional.	d. Pengembangan dan pengelolaan sistem manajemen jalan provinsi.	d. Pengembangan dan pengelolaan manajemen jalan kabupaten desa dan jalan kota.	

Sumber : Ditjen Anggaran, Departemen Keuangan

Dalam PP 38 Tahun 2007 juga disebutkan bahwa pembagian kewenangan ini juga secara otomatis diikuti dengan diserahkannya sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana dan kepegawaian kepada daerah.

2.1.3 Pinjaman Daerah

Sumber penerimaan daerah dari pinjaman dapat berasal dari berbagai pihak, baik dari dalam, negeri maupun luar negeri. Banyaknya pihak yang dapat dijadikan sumber pinjaman membuat pembiayaan pembangunan dengan pinjaman mampu mengumpulkan dana yang cukup besar.

Pinjaman dalam negeri dapat berasal dari pemerintah pusat, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, masyarakat, dan sumber lainnya seperti pinjaman dari daerah lain. Pinjaman dari masyarakat, penghimpunan dana dapat melalui penerbitan Obligasi Daerah. Walaupun kemungkinan nilai pinjaman yang dapat dikumpulkan cukup besar, namun yang perlu diperhatikan adalah batas meminjam yang disesuaikan dengan kemampuan tiap-tiap daerah.

Risiko yang terkandung dalam melakukan pinjaman, terutama risiko dalam pembayaran bunga maupun pokok, harus menjadi pertimbangan dalam melakukan pinjaman. Pinjaman dapat dibedakan berdasarkan jangka waktu, yaitu jangka pendek dan jangka panjang. Pemilihan jangka waktu tersebut salah satunya, tergantung pada jenis proyek yang akan dibiayai.

Ada empat alasan bagi pemerintah untuk melakukan pinjaman. *Pertama*, untuk memenuhi kebutuhan mendesak seperti perang dan depresi ekonomi. *Kedua*, membiayai institusi yang menghasilkan jasa pelayanan masyarakat. *Ketiga*, membayar institusi yang menghasilkan keuntungan bagi dirinya sendiri dan pemerintah. *Keempat*, untuk membiayai pengeluaran dalam mengantisipasi pengenaan pajak tertentu.

Dalam konteks, pemerintah daerah, alasan pertama dan kedua merupakan alasan yang paling umum dalam menentukan tujuannya. Ada tiga argumen yang dapat mendukung pinjaman (LPEM UI: 2003):

1. Pinjaman dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi, karena menyebabkan mereka mampu untuk melakukan investasi di atas kapasitas sumber daya mereka.
2. Pinjaman dapat menciptakan keadilan bagi masalah kekayaan antar generasi, karena adanya transfer beban terhadap generasi mendatang. Disamping itu prinsip

keuangan publik menyatakan bahwa jasa publik haruslah dibiayai berdasarkan asas manfaat, dimana dalam konteks ini setiap generasi haruslah membayar berdasarkan manfaat yang mereka terima.

3. Pinjaman publik berbeda dari pinjaman swasta karena pinjaman publik didukung oleh pemerintah yang tidak mungkin bangkrut, jadi pinjaman publik merupakan investasi yang lebih aman bagi dana surplus.

Sementara itu, pendapat yang menentang pinjaman, mempunyai alasan sebagai berikut (LPEM UI: 2003) :

1. Pinjaman publik cenderung menyebabkan *efek crowding out*, karena pengeluaran publik dibiayai dengan pengeluaran swasta yang makin berkurang. Pinjaman publik hanya akan berguna bila dibiayai oleh surplus dana yang tidak dibutuhkan oleh swasta.
2. Pengeluaran publik akan bersifat tidak produktif bila dibandingkan dengan pengeluaran swasta.
3. Pinjaman publik (eksternal) cenderung menyebabkan perilaku keuangan yang tidak bertanggungjawab, karena pemerintah akan didorong untuk menjalankan anggaran yang tinggi dan defisit nilai tukar, yang pada akhirnya akan menyebabkan beban yang luar biasa bagi generasi yang akan datang.
4. Terdapat bahaya dalam bentuk perkiraan yang berlebihan dari kapasitas pemerintah untuk membayar pinjaman, karena sulitnya menentukan faktor yang harus diikutsertakan dalam penghitungan membayar hutang.
5. Kontrol pemerintah pusat atas pinjaman daerah berguna untuk menghindari konsekuensi dari pinjaman yang berlebihan dan pemerataan beban antar generasi.
6. Akses tiap-tiap pemda terhadap pasar modal tidaklah sama, namun tergantung dari besarnya daerah dan kemampuan finansial. Bagi pemda yang kecil dengan keuangan yang tidak sehat, akses terhadap pasar modal akan mengalami kesulitan.

2.1.4 Pinjaman Sebagai Sumber Pembiayaan & Penggunaannya

Kemampuan daerah dalam menghasilkan pendapatannya sendiri masih terbatas, sementara nilai dana transfer dari pemerintah pusat tidak akan mencukupi ditambah dengan adanya pengurangan jumlahnya secara bertahap. Perkembangan yang berhubungan dengan otonomi daerah telah mendorong pemerintah daerah untuk berupaya mencari alternatif atau model baru sumber pembiayaan (*sources of financing*) untuk kegiatan ekonomi daerah, terutama dalam pembangunan sarana dan prasarana publik.

Pinjaman pada dasarnya dapat digunakan untuk pembiayaan defisit aliran kas jangka pendek, pembiayaan defisit anggaran rutin tahunan, pembelian peralatan dan kendaraan yang memiliki umur ekonomis jangka menengah, pembiayaan investasi yang diharapkan dapat secara langsung menghasilkan pendapatan, dan pembiayaan investasi jangka panjang yang tidak menghasilkan pendapatan secara langsung. Walaupun demikian, pinjaman harus didefinisikan sebagai sumber dana pelengkap untuk mempercepat proses pembangunan daerah. Pinjaman harus secara langsung dikaitkan dengan kemampuan mengangsur serta cara mengalokasikan pada pembangunan dan atau penyediaan layanan public yang produktif. Pinjaman daerah sebaiknya bersifat jangka panjang guna membiayai pembangunan prasarana yang merupakan aset daerah dan dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran kembali pinjaman serta memberikan manfaat bagi pelayanan masyarakat (wiratmo, 2001).

Berdasarkan penggunaan dan melihat jangka waktunya maka pinjaman daerah dibagi menjadi;

1. Pinjaman jangka pendek dapat digunakan untuk membantu kelancaran arus kas dan dana awal bagi investasi jangka panjang;
2. Pinjaman jangka panjang dapat digunakan untuk membiayai pembangunan prasarana yang dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran kembali, serta memberikan manfaat bagi pelayanan masyarakat.

Kebutuhan akan pinjaman daerah muncul akibat kecenderungan yang terjadi dimana peningkatan peran pemerintah daerah dalam pengelolaan dan pembiayaan pembangunan proyek-proyek investasi daerah, misalnya proyek - proyek infrastruktur jalan, jembatan, gedung, irigasi), semakin besar. Hal ini dilandasi dengan perkembangan tingkat urbanisasi yang lebih tinggi daripada kemampuan daerah menyediakan berbagai infrastruktur dan fasilitas pelayanan publik. Alasan yang kedua adalah kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk menentukan prioritas investasi daerah dan pelaksanaan proyek-proyek pembangunan daerah. Sedangkan alasan yang ketiga adalah keterbatasan keuangan Pemerintah Pusat yang berimplikasi pada dana perimbangan pusat dan daerah. Disamping itu, keterbatasan keuangan pemerintah daerah dalam memobilisasi sumber-sumber penerimaan daerah yang berasal dari daerahnya sendiri menjadi alasan penggunaan pinjaman dalam pembiayaan suatu daerah.

Dari sisi teori fiskal, pendapat yang mendukung pinjaman daerah mengacu pada prinsip keadilan antar generasi (*intergenerational equity considerations*). Proyek-proyek yang bersifat jangka panjang dengan manfaat ekonomi dan sosial selayaknya didanai oleh pembiayaan jangka panjang. Masyarakat yang menerima manfaat proyek di masa mendatang secara prinsip harus ikut menanggung beban biaya pengadaan proyek tersebut, sedangkan pinjaman daerah yang berasal dari sumber nonpemerintah (*private debt sources*) akan meningkatkan efisiensi penggunaannya karena Pemerintah Daerah harus memperhitungkan secara tepat nilai *opportunity cost of capital* yang sesungguhnya dan memprioritaskan proyek-proyek yang akan dilaksanakannya sesuai dengan tingkat manfaat sosial dan ekonomi (Alisjahbana, 2001).

Prasyarat utama bagi diperbolehkannya daerah meminjam adalah dengan menerapkan "*the golden rule guidelines*" bagi pinjaman daerah (Magrassi, 2000):

"..... *local government should only use sub-national debt to finance capital projects that are anticipated to produce financial rate of returns that, vis-avis the project socioeconomic benefits, justify the debt service paid to lenders*".

Untuk menghindari risiko yang dapat terjadi atas penggunaan pinjaman daerah dalam pembiayaan hendaknya memperhatikan kaidah yang berlaku dalam memperkirakan kapasitas meminjam Pemerintah Daerah. Dua ukuran yang sering digunakan untuk itu adalah *Debt Service Ratio* (DSR) dan *Debt Coverage Ratio* (DCR).

1. DSR merupakan ambang batas kemampuan pelunasan daerah yang pada prinsipnya digunakan Pemerintah Daerah untuk mengendalikan jumlah pinjaman yang relatif aman.
2. Sedangkan DCR pada prinsipnya merupakan angka perbandingan antara perkiraan kemampuan daerah yang dapat disisihkan (tabungan neto) dengan total rencana pembayaran pinjaman setiap tahunnya. Istilah disisihkan dimaksudkan untuk mempertegas adanya rencana untuk membiayai proyek melalui dana pinjaman daerah, dan terutama tersedianya dana untuk pengembalian.

Masalah pokok yang harus diperhatikan dalam pinjaman adalah besarnya pinjaman dan penggunaan pinjaman daerah. Penggunaan pinjaman daerah seharusnya dipergunakan untuk membiayai pengeluaran kapital atau pembangunan jangka panjang. Namun demikian pinjaman sering juga dipergunakan untuk menanggulangi defisit karena fluktuasi antara pendapatan dan pengeluaran.

Apabila pinjaman untuk membiayai investasi, maka perlu diperhatikan apakah investasi tersebut bersifat *cost recovery* atau tidak. Untuk pembayaran investasi yang bersifat *cost recovery* jumlah atau besar pinjaman tidak menjadi masalah. Akan tetapi pinjaman untuk pembiayaan investasi yang bersifat *non cost recovery* haruslah terdapat ambang batas jumlah maksimal tertentu yang ditentukan oleh pemerintah pusat ataupun oleh pemerintah daerah dengan maksud agar tidak terlalu membebani pendapatan daerah untuk pembayaran angsurannya.

2.1.5 Obligasi Daerah Sebagai Salah Satu Bentuk Pinjaman

Salah satu bentuk pinjaman yang dananya bersumber dari masyarakat adalah penerbitan Obligasi Daerah. Penerbitan obligasi oleh pemerintah daerah dan atau

lembaga dibawahnya akan membawa implikasi bagi perkembangan ekonomi di daerah tersebut. Perkembangan ekonominya tersebut dapat diindikasikan antara lain dari adanya peningkatan investasi; peningkatan penyediaan sarana dan prasarana pelayanan umum, peningkatan kegiatan bisnis, dan peningkatan penyerapan tenaga kerja.

Dalam bidang pembiayaan, Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2005 disebutkan bahwa pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman daerah baik jangka menengah maupun jangka panjang. Salah satu sumber pinjaman daerah berasal dari masyarakat yang berbentuk obligasi. Dengan demikian obligasi Daerah merupakan salah satu sumber keuangan yang dapat dimanfaatkan oleh daerah. Untuk dapat menerbitkan obligasi daerah harus dipenuhi beberapa persyaratan, antara lain jumlah pinjaman/obligasi tidak boleh melebihi kemampuan daerah tersebut untuk mengembalikannya pada saat jatuh tempo, tanpa mengganggu kewajiban daerah lainnya seperti pembayaran gaji pegawai, serta pembiayaan operasional dan pemeliharaan atas sarana dan prasarana yang ada.

Dalam penerbitan obligasi Daerah membutuhkan kepercayaan masyarakat yang didukung dengan profesionalisme kerja perangkat daerah dan penegakan hukum, dimana hal tersebut harus dilakukan secara tegas. Langkah selanjutnya yang perlu diperhatikan adalah membentuk lembaga/kelembagaan yang bertugas mengatur segala hal yang menyangkut Obligasi Daerah (baik penerbitan maupun pengelolaan), agar penerbitan Obligasi Daerah akan semakin efektif. Lembaga ini yang akan menerbitkan Obligasi Daerah dengan nilai nominal tertentu berdasarkan kebutuhan dana yang diajukan oleh pemerintah daerah. Lembaga ini juga yang nantinya akan mengelola Obligasi yang diperdagangkan di pasar modal. Harapannya Obligasi Daerah ini akan diperdagangkan selayaknya obligasi lainnya di pasar modal, sebab apabila terlalu banyak dicampuri pemerintah, perdagangannya tidak akan mengikuti mekanisme pasar.

Kompleksitas permasalahan yang terkait dengan penerbitan dan pengelolaan Obligasi Daerah mengimplikasikan tiga hal yaitu: Pertama, perlu adanya pengelolaan

keuangan daerah yang terintegrasi dan terkoordinasi dengan baik yang dilaksanakan secara efisien dan efektif. Hal ini penting untuk menunjukkan kredibilitas dan akuntabilitas pemerintah daerah sehingga masyarakat merasa yakin (*confidence*) untuk memegang obligasi Pemerintah Daerah. Kedua, penerbitan Obligasi Daerah sebagai sumber pembiayaan alternatif pembangunan prasarana publik di daerah tetap merupakan pilihan yang tidak mudah bagi daerah, mengingat cukup besarnya konsekuensi fiskal yang ditimbulkannya terhadap APBD. Untuk itu perlu dilakukan studi secara khusus tentang Obligasi Daerah guna melihat berbagai kemungkinan dan hambatan didalamnya, juga melihat risiko dan tantangan yang harus dihadapi.

Selama ini, kewenangan pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman tidak banyak dilakukan. Berdasarkan data yang ada mengenai jumlah pinjaman yang dilakukan oleh pemerintah daerah relatif masih sangat kecil. Menurut survey yang dilakukan oleh Departemen Keuangan (2002), terdapat tiga hal yang menyebabkan hal tersebut terjadi, yaitu : *Pertama*, telah menjadi kebijaksanaan pemerintah pusat untuk membatasi pinjaman oleh pemerintah daerah. *Kedua*, pemerintah daerah sendiri bersikap sangat hati-hati dalam hal pinjam-meminjam dana. *Ketiga*, belum berkembangnya pasar obligasi di Indonesia(kurang likuid).

2.1.6 Obligasi Syariah

Konsep keuangan berbasis syariah Islam (*Islamic finance*) dewasa ini telah tumbuh secara pesat, diterima secara universal dan diadopsi tidak hanya oleh negara-negara Islam di kawasan Timur Tengah saja, melainkan juga oleh berbagai negara di kawasan Asia, Eropa, dan Amerika. Hal tersebut ditandai dengan didirikannya berbagai lembaga keuangan syariah dan diterbitkannya berbagai instrumen keuangan berbasis syariah. Selain itu, juga telah dibentuk lembaga internasional untuk merumuskan infrastruktur sistem keuangan Islam dan standar instrument keuangan Islam, serta didirikannya lembaga *rating* Islam. Beberapa prinsip pokok dalam transaksi keuangan sesuai syariah antara lain berupa penekanan pada perjanjian yang adil, anjuran atas sistem bagi hasil atau *profit sharing*, serta larangan terhadap *riba*,

gharar, dan *maysir*. Salah satu bentuk instrumen keuangan syariah yang telah banyak diterbitkan baik oleh korporasi maupun negara adalah sukuk.

Islam mengharamkan riba sebagaimana disebutkan Allah dalam surat Al-Baqarah:275 sebagai berikut :

الَّذِينَ يَأْكُلُونَ الرِّبَا لَا يَقُومُونَ يَقُومُونَ إِلَّا كَمَا يَقُومُ الَّذِي يَتَخَبَّطُهُ الشَّيْطَانُ مِنَ الْمَسِّ ذَلِكَ بِأَنَّهُمْ قَالُوا إِنَّمَا هُمْ عَادٌ وَمَنْ لَلَّهِ إِلَى وَأَمْرُهُ سَلَفَ مَا قَلِيلٌ فَأَنْتَهُمْ بِئِذٍ مِنْ مَوْعِظَةٍ جَاءَهُ فَمَنْ الرِّبَا وَحَرَّمَ الْبَيْعَ اللَّهُ وَأَحَلَّ الرِّبَا مِثْلَ قَوْلِكَ أَصْحَابُ النَّارِ فِيهَا خَالِدُونَ

Artinya : “Orang-orang yang makan (mengambil) riba [174] tidak dapat berdiri melainkan seperti berdirinya orang yang kemasukan syaitan lantaran (tekanan) penyakit gila [175]. Yang demikian itu lantaran mereka berkata bahwa jual beli sama dengan riba. Padahal Allah telah menghalalkan jual beli dan mengharamkan riba. Barang siapa mendapat peringatan Tuhannya, lalu dia berhenti, maka apa yang diperolehnya dahulu menjadi miliknya dan urusannya terserah Allah. Barang siapa mengulangi maka mereka penghuni neraka, mereka kekal di dalamnya.”

Di beberapa negara, sukuk telah menjadi instrumen pembiayaan anggaran negara yang penting. Pada saat ini, beberapa negara telah menjadi *regular issuer* dari sukuk, misalnya Malaysia, Bahrain, Brunei Darussalam, Uni Emirate Arab, Qatar, Pakistan, dan State of Saxony Anhalt - Jerman. Penerbitan *sovereign sukuk* biasanya ditujukan untuk keperluan pembiayaan negara secara umum (*general funding*) atau untuk pembiayaan proyek-proyek tertentu, misalnya pembangunan bendungan, unit pembangkit listrik, pelabuhan, bandar udara, rumah sakit, dan jalan tol. Selain itu, sukuk juga dapat digunakan untuk keperluan pembiayaan *cash-mismatch*, yaitu dengan menggunakan sukuk dengan jangka waktu pendek (*Islamic Treasury Bills*) yang juga dapat digunakan sebagai instrumen pasar uang.

Total emisi sukuk internasional berkembang pesat dari semula pada tahun 2002 hanya sekitar USD1 miliar, menjadi USD17 miliar pada bulan April 2007. Jumlah dan jenis instrumen sukuk juga terus berkembang, dari semula hanya dikenal

sukuk al ijarah berkembang menjadi 14 jenis sukuk sebagaimana ditetapkan oleh *The Accounting and Auditing Organisation of Islamic Financial Institutions* (AAOIFI). Adapun investor sukuk, tidak lagi hanya terbatas pada investor Islami, karena pada saat ini sebagian besar investor sukuk justru merupakan investor konvensional. Di dalam negeri sendiri, pasar keuangan syariah, termasuk pasar sukuk juga tumbuh secara cepat, meskipun proporsinya dibandingkan pasar konvensional masih relatif sangat kecil. Untuk keperluan pengembangan basis sumber pembiayaan anggaran negara dan dalam rangka pengembangan pasar keuangan syariah dalam negeri, telah disahkan UU tentang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) No. 19/2008 sebagai *legal basis* bagi penerbitan dan pengelolaan Sukuk Negara atau SBSN.

Secara istilah sukuk berasal dari bentuk jamak dari bahasa Arab 'sak' atau sertifikat. Secara singkat AAOIFI mendefinisikan sukuk sebagai sertifikat bernilai sama yang merupakan bukti kepemilikan yang tidak dibagikan atas suatu asset, hak manfaat, dan jasa-jasa atau kepemilikan atas proyek atau kegiatan investasi tertentu. Sukuk pada prinsipnya mirip seperti obligasi konvensional, dengan perbedaan pokok antara lain berupa penggunaan konsep imbalan dan bagi hasil sebagai pengganti bunga, adanya suatu transaksi pendukung (*underlying transaction*) berupa sejumlah tertentu aset yang menjadi dasar penerbitan sukuk, dan adanya aqad atau perjanjian antara para pihak yang disusun berdasarkan prinsip-prinsip syariah. Selain itu, sukuk juga harus distruktur secara syariah agar instrumen keuangan ini aman dan terbebas dari *riba*, *gharar* dan *maysir*.

Secara umum sukuk mempunyai karakteristik sebagai berikut :

1. merupakan bukti kepemilikan suatu aset berwujud atau hak manfaat (*beneficial title*);
2. pendapatan berupa imbalan (kupon), marjin, dan bagi hasil, sesuai jenis aqad yang digunakan;
3. terbebas dari unsur *riba*, *gharar* dan *maysir*;
4. penerbitannya melalui *special purpose vehicle* (SPV);
5. memerlukan *underlying asset*;

6. penggunaan *proceeds* harus sesuai prinsip syariah.

Tujuan Penerbitan Sukuk Negara (SBSN) adalah sebagai berikut :

- a. memperluas basis sumber pembiayaan anggaran negara;
- b. mendorong pengembangan pasar keuangan syariah;
- c. menciptakan *benchmark* di pasar keuangan syariah;
- d. diversifikasi basis investor;
- e. mengembangkan alternatif instrumen investasi;
- f. mengoptimalkan pemanfaatan Barang Milik Negara; dan
- g. memanfaatkan dana-dana masyarakat yang belum terjangkau oleh sistem perbankan konvensional

Beberapa kelebihan berinvestasi dalam Sukuk Negara, khususnya untuk struktur Ijarah adalah :

1. Memberikan penghasilan berupa Imbalan atau nisbah bagi hasil yang kompetitif dibandingkan dengan instrumen keuangan lain;
2. Pembayaran Imbalan dan Nilai Nominal sampai dengan sukuk jatuh tempo dijamin oleh Pemerintah;
3. Dapat diperjual-belikan di pasar sekunder;
4. Memungkinkan diperolehnya tambahan penghasilan berupa margin (*capital gain*);
5. Aman dan terbebas dari *riba (usury)*, *gharar (uncertainty)*, dan *maysir (gambling)*.
6. Berinvestasi sambil mengikuti dan melaksanakan syariah.

Berbagai jenis struktur sukuk yang dikenal secara internasional dan telah mendapatkan *endorsement* dari *The Accounting and Auditing Organisation for Islamic Financial Institutions* (AAOIFI) antara lain:

- a. **Sukuk Ijarah**, yaitu sukuk yang diterbitkan berdasarkan perjanjian atau akad Ijarah di mana satu pihak bertindak sendiri atau melalui wakilnya menjual atau menyewakan hak manfaat atas suatu aset kepada pihak lain berdasarkan harga dan periode yang disepakati, tanpa diikuti dengan pemindahan kepemilikan aset itu

sendiri. Sukuk Ijarah dibedakan menjadi *Ijarah Al Muntahiyah Bittamlik* (*Sale and Lease Back*) dan *Ijarah Headlease and Sublease*.

- b. **Sukuk Mudharabah**, yaitu sukuk yang diterbitkan berdasarkan perjanjian atau akad Mudharabah di mana satu pihak menyediakan modal (*rab al-maal*) dan pihak lain menyediakan tenaga dan keahlian (*mudharib*), keuntungan dari kerjasama tersebut akan dibagi berdasarkan perbandingan yang telah disetujui sebelumnya. Kerugian yang timbul akan ditanggung sepenuhnya oleh pihak yang menjadi penyedia modal.
- c. **Sukuk Musyarakah**, yaitu sukuk yang diterbitkan berdasarkan perjanjian atau akad Musyarakah di mana dua pihak atau lebih bekerjasama menggabungkan modal untuk membangun proyek baru, mengembangkan proyek yang telah ada, atau membiayai kegiatan usaha. Keuntungan maupun kerugian yang timbul ditanggung bersama sesuai dengan jumlah partisipasi modal masing-masing pihak.
- d. **Istisna'**, yaitu Sukuk yang diterbitkan berdasarkan perjanjian atau akad Istisna' di mana para pihak menyepakati jual-beli dalam rangka pembiayaan suatu proyek/barang. Adapun harga, waktu penyerahan, dan spesifikasi barang/proyek ditentukan terlebih dahulu berdasarkan kesepakatan.

Beberapa pihak yang terlibat dalam penerbitan Sukuk:

1. **Obligor**, adalah pihak yang bertanggung jawab atas pembayaran *imbalan* dan nilai nominal sukuk yang diterbitkan sampai dengan sukuk jatuh tempo. Dalam hal *sovereign* sukuk, obligornya adalah Pemerintah.
2. **Special Purpose Vehicle (SPV)** yaitu badan hukum yang didirikan khusus untuk penerbitan sukuk dengan fungsi: (i) sebagai penerbit sukuk, (ii) menjadi *counterpart* Pemerintah dalam transaksi pengalihan aset, (iii) bertindak sebagai wali amanat (*trustee*) untuk mewakili kepentingan investor.
3. **Investor**, adalah pemegang sukuk yang memiliki hak atas imbalan, marjin, dan nilai nominal sukuk sesuai partisipasi masing-masing.

Penerbitan sukuk memerlukan sejumlah tertentu aset yang akan menjadi objek perjanjian (*underlying asset*). Aset yang menjadi objek perjanjian harus memiliki nilai ekonomis, dapat berupa aset berwujud atau tidak berwujud, termasuk proyek yang akan atau sedang dibangun. Fungsi *underlying asset* tersebut adalah (i) untuk menghindari riba, (ii) sebagai prasyarat untuk dapat diperdagangkannya sukuk di pasar sekunder, dan (iii) akan menentukan jenis struktur sukuk. Dalam sukuk *Ijarah Al Muntahiyah Bittamlik* atau *Ijarah-Sale and Lease Back*, penjualan aset tidak disertai penyerahan fisik aset tetapi yang dialihkan adalah hak manfaat (*beneficial title*) sedangkan kepemilikan aset (*legal title*) tetap pada obligor. Tabel 2.2 menunjukkan perbandingan perbedaan antara sukuk dan obligasi.

Tabel 2.2
Perbandingan Perbedaan antara Sukuk dan Obligasi

Deskripsi	Sukuk	Obligasi
Penerbit	Pemerintah, korporasi	Pemerintah, Korporasi
Sifat instrumen	Sertifikat kepemilikan /penyertaan atas suatu aset utang	Instrumen pengakuan utang
Penghasilan	Imbalan, bagi hasil, <i>margin</i>	Bunga/kupon, <i>capital gain</i>
Jangka waktu	Pendek - menengah	Menengah - panjang
<i>Underlying asset</i>	Perlu	Tidak perlu
Pihak yang terkait	Obligor, SPV, investor, <i>Trustee</i>	Obligor/ <i>issuer</i> , investor
Price	<i>Market Price</i>	<i>Market Price</i>
Investor	Islami, konvensional	konvensional
Pembayaran pokok	<i>Bullet</i> atau amortisasi	<i>Bullet</i> atau amortisasi
Penggunaan hasil penerbitan	Harus sesuai syariah	Bebas

Sumber : Ditjen Pengelolaan Utang, Dep Keuangan

Penerbitan sukuk harus terlebih dahulu mendapatkan pernyataan kesesuaian prinsip syariah (*syariah compliance endorsement*) untuk meyakinkan investor bahwa sukuk telah distruktur sesuai syariah. Pernyataan syariah *compliance* tersebut bisa diperoleh dari individu yang diakui secara luas pengetahuannya di bidang syariah atau institusi yang khusus membidangi masalah syariah. Untuk penerbitan sukuk di dalam negeri, *syariah compliance endorsement* dapat dimintakan kepada Dewan Syariah Nasional - MUI. Untuk penerbitan sukuk internasional, diperlukan *endorsement* dari ahli/lembaga syariah yang diakui komunitas syariah internasional, misalnya IIFM.

2.1.7 Mengukur Kemampuan Daerah Untuk Meminjam

Sesuai dengan UU nomor 33 tahun 2004, sumber pinjaman daerah berasal dari dalam dan luar negeri. Sumber-sumber dalam negeri adalah pemerintah pusat, lembaga keuangan bukan bank, bank, dan masyarakat. Bagi pemerintah daerah, yang harus diperhatikan adalah pengukuran kapasitas keuangan pemerintah daerah untuk meminjam. Kapasitas keuangan terkait dengan sumber-sumber penerimaan daerah untuk desentralisasi atas pinjaman daerah. Jadi yang diperhitungkan proyeksi Pendapatan Asli Daerah dari setiap daerah, estimasi penerimaan daerah dari bagi hasil pajak dan Sumber Daya Alam, serta estimasi penerimaan daerah uang berasal dari Dana Alokasi Umum. Perkiraan penerimaan total daerah kemudian dibandingkan dengan belanja wajib. Jika belanja wajib sama atau melebihi total penerimaannya, maka daerah yang bersangkutan sama sekali tidak layak untuk mendapatkan pinjaman. Jika selisih penerimaan dan belanja wajibnya positif, maka akan ditemukan angka Debt Service Coverage Ratio (sesuai dengan peraturan pemerintah nomor: 54 tahun 2005, DSCR: 2,5) digunakan sebagai penentu jumlah cicilan pokok, dan jumlah pinjaman yang bisa diajukan daerah bersangkutan (LPEM UI, 2003).

2.2 Tinjauan Terhadap Ketentuan Yang Mengatur Tentang Pinjaman Daerah

2.2.1 Jenis-jenis Pinjaman sesuai dengan PP No. 54 tahun 2005

Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2005 menyebutkan bahwa pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai uang sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek yang lazim terjadi dalam perdagangan.

Berdasarkan jangka waktu pinjaman (*maturity*) dan peruntukannya, pinjaman daerah dibagi menjadi tiga jenis yaitu:

1. Pinjaman jangka panjang merupakan pinjaman daerah dalam jangka waktu lebih dari satu tahun anggaran dan kewajiban pembayaran kembali pinjaman yang meliputi pokok pinjaman, bunga, dan biaya lain harus dilunasi pada tahun-tahun anggaran berikutnya sesuai dengan persyaratan perjanjian pinjaman yang bersangkutan.
2. Pinjaman jangka menengah merupakan pinjaman daerah dalam jangka waktu lebih dari satu tahun anggaran dan kewajiban pembayaran kembali pinjaman yang meliputi pokok pinjaman, bunga, dan biaya lain harus dilunasi dalam kurun waktu yang tidak melebihi sisa masa jabatan kepala daerah yang bersangkutan.
3. Pinjaman jangka pendek merupakan pinjaman daerah dalam jangka waktu kurang atau sama dengan satu tahun anggaran dan kewajiban pembayaran kembali pinjaman yang meliputi pokok pinjaman, bunga, dan biaya lain seluruhnya harus dilunasi dalam tahun anggaran yang bersangkutan.

Sumber pinjaman jangka pendek adalah: Pemerintah Daerah lain, lembaga keuangan baik bank dan non bank. Sumber pinjaman jangka menengah dan jangka panjang adalah pemerintah yang dananya berasal dari pendapatan APBN dan/atau pengadaan pinjaman luar negeri, pemerintah daerah lain, masyarakat dalam bentuk obligasi, lembaga keuangan bank dan non bank.

Apabila dibandingkan dengan peraturan pemerintah sebelumnya yaitu PP No. 107 tahun 2000 tentang pinjaman daerah yang kemudian diperbarui dengan PP nomor

54 tahun 2005, terdapat perbedaan jenis pinjaman yang cukup mendasar. Pada PP No.107 tahun 2000 pinjaman daerah terdiri dari 2 jenis pinjaman yaitu jangka pendek dan jangka panjang. Sedangkan pada PP No.54 Tahun 2005 pemerintah memperluas lingkup pinjaman dengan adanya jenis pinjaman jangka menengah. Pinjaman ini dapat digunakan untuk meningkatkan layanan umum yang tidak menghasilkan penerimaan bagi APBD-nya dan masa pinjamannya dikaitkan dengan masa jabatan kepala daerah yang bersangkutan.

2.2.2 Batas dan Persyaratan Umum Pinjaman Daerah

Sesuai dengan pasal 10 PP No.54 Tahun 2005 Pinjaman Daerah dibatasi oleh batas maksimal kumulatif pinjaman Pemerintah dan Pinjaman Daerah tidak melebihi 60 persen dari Produk Domestik Bruto tahun bersangkutan.

Persyaratan umum pinjaman daerah dibagi menjadi 2 persyaratan umum:

1. Persyaratan Umum Pinjaman Jangka Pendek, yaitu kegiatan yang akan dibiayai dari pinjaman jangka pendek telah dianggarkan dalam APBD, kegiatan yang akan didanai pinjaman jangka pendek ini merupakan kegiatan yang bersifat mendesak dan tidak dapat ditunda dan syarat yang ketiga yaitu syarat-syarat lain yang ditentukan oleh calon pemberi pinjaman.
2. Persyaratan umum Pinjaman Jangka Panjang dan Jangka Menengah adalah sebagai berikut :
 - a. Jumlah sisa pinjaman daerah dan jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% dari APBD tahun sebelumnya.
 - b. Rasio proyeksi kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman (*Debt to Service Coverage Ratio / DSCR*) paling sedikit 2,5.
 - c. Telah mendapatkan persetujuan dari DPRD

Persyaratan untuk pinjaman jangka pendek ini dimaksudkan untuk membatasi pinjaman agar digunakan untuk kegiatan yang telah dianggarkan dalam APBD yang mengalami kekurangan arus kas. Dengan demikian pinjaman ini harus selesai ketika APBD daerah yang bersangkutan selesai.

dokumen yang sama dengan prosedur pinjaman dari pemerintah yang dananya berasal dari selain pinjaman luar negeri. Setelah mendapat pertimbangan dan dilakukan kesepakatan dengan pemberi pinjaman, pemerintah daerah melaporkan perjanjian dimaksud kepada Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri.

2.2.3 Pinjaman Daerah dalam UU No. 33 Tahun 2004

Pasal 51. ayat 1 menyebutkan bahwa pinjaman daerah bersumber dari; a) pemerintah, b) pemerintah daerah lain, c) lembaga keuangan bank, d) lembaga keuangan bukan bank, dan e) masyarakat. Adapun jenis pinjaman dijelaskan dalam Pasal 52 ayat 1, yaitu; a) pinjaman jangka pendek, b) pinjaman jangka menengah, c) pinjaman jangka panjang. Sementara itu, penggunaan pinjaman dijelaskan dalam Pasal 53, yaitu; a) pinjaman jangka pendek dipergunakan hanya untuk menutup kekurangan arus kas, b) pinjaman jangka menengah dipergunakan untuk membiayai penyediaan layanan umum yang tidak menghasilkan penerimaan, c) pinjaman jangka panjang dipergunakan untuk membiayai proyek investasi yang menghasilkan penerimaan, dan d) pinjaman jangka menengah dan jangka panjang wajib mendapatkan persetujuan DPRD.

Ada beberapa kewajiban dan konsekuensi yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam melakukan pinjaman sebagaimana disebutkan pada Pasal 63 dan 64. Pasal 63 menyebutkan bahwa (1) pemerintah daerah wajib melaporkan posisi kumulatif pinjaman dan kewajiban pinjaman kepada pemerintah setiap semester dalam tahun anggaran berjalan, (2) dalam hal daerah tidak menyampaikan laporan, pemerintah dapat menunda penyaluran Dana Perimbangan. Sementara itu, Pasal 64 menyebutkan bahwa (1) seluruh kewajiban pinjaman daerah yang jatuh tempo wajib dianggarkan dalam APBD tahun anggaran yang bersangkutan, (2) dalam hal daerah tidak memenuhi kewajiban membayar pinjamannya kepada pemerintah, kewajiban membayar pinjaman tersebut diperhitungkan dengan DAU dan/atau Dana Bagi Hasil dari Penerimaan Negara yang menjadi hak daerah tersebut.

2.3 Faktor yang mempengaruhi permintaan

Dalam hukum permintaan beberapa hal yang menentukan tingkat besarnya permintaan suatu produk adalah (i) Harga barang, (ii) Harga barang lain yang berkaitan erat dengan barang tersebut, (iii) Pendapatan RT dan pendapatan rata-rata masyarakat, (iv) Corak distribusi pendapatan dalam masyarakat, (v) Cita rasa masyarakat / Selera, (vi) Jumlah penduduk. (vii) Ramalan keadaan di masa datang.

Hubungan harga dan permintaan bahwa makin rendah harga suatu barang maka makin banyak permintaan terhadap barang tersebut. Sebaliknya makin tinggi harga suatu barang maka makin sedikit permintaan terhadap barang tersebut.

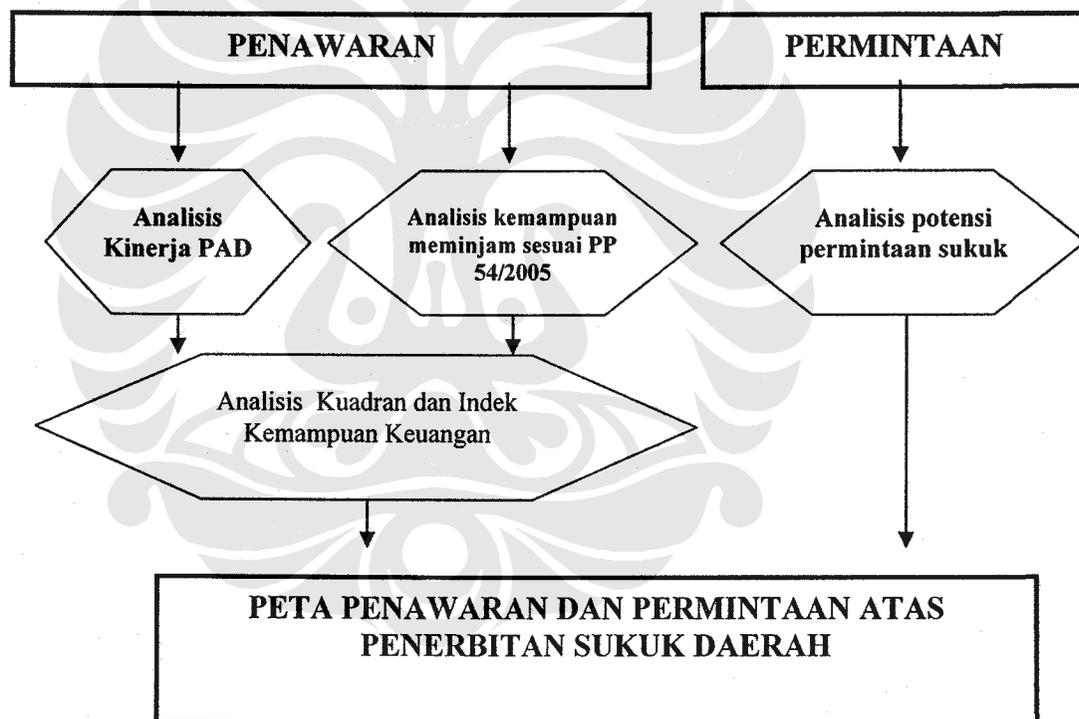
Pendapatan para pembeli merupakan faktor yang sangat penting dalam menentukan corak permintaan terhadap berbagai barang. Perubahan pendapatan selalu menimbulkan perubahan terhadap permintaan berbagai jenis barang. Corak distribusi pendapatan dalam masyarakat juga menentukan pola permintaan dalam hal ini mempengaruhi permintaan sukuk yang diterbitkan secara ritel. Cita rasa / selera dalam hal ini menyangkut keyakinan beragama bahwa dengan berinvestasi pada sukuk daerah misalnya telah menghindarkan diri dari perbuatan riba bahkan lebih jauh dari itu bahwa memberi kontribusi bagi pembangunan daerah adalah jihad bagi sebagian kalangan. Ramalan dimasa mendatang juga mempengaruhi tingkat permintaan suatu produk investasi karena akan mempengaruhi tingkat ekspektasi terhadap return yang akan diperoleh oleh investor terhadap suatu produk jika dibandingkan dengan produk lainnya.

Dari sisi potensi kemampuan pembeli, permintaan sukuk dapat dibedakan menjadi :

- 1) Permintaan absolut : permintaan yang harus dipenuhi tanpa mempertimbangkan kemampuan
 - 2) Permintaan potensial : permintaan yang disertai dengan kemampuan membeli
- Permintaan efektif : permintaan yang benar – benar dilaksanakan

2.4 Kerangka Konseptual

Kerangka konsep didalam penelitian adalah menggambarkan hubungan antar variable didalam penelitian. Variabel PAD sebagai wujud kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan dalam melakukan kebijakan peminjaman pemerintah daerah harus merujuk pada peraturan perundangan yang berlaku. Di sisi lain dari sisi permintaan akan penerbitan sukuk akan dilihat kemungkinan tingkat permintaan dengan mempertimbangkan komposisi jumlah muslim dari suatu daerah, jumlah keluarga sejahtera dari suatu propinsi dan komposisi dana pihak ketiga yang likuit untuk pembelian sukuk daerah. Berikut skema kerangka konseptual penelitian :



2.5 Penelitian Sebelumnya

2.5.1 Keterbatasan Penggalian PAD

Penelitian mengenai peranan PAD dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya sudah banyak dilakukan. Saragih (1996) mengatakan bahwa peran PAD

sebagai sumber pembiayaan pembangunan masih rendah meskipun perolehannya setiap tahun mengalami peningkatan. Lains (1995) meneliti tentang keuangan dan pembangunan daerah di Sumatera Barat. Menurut Lains kemampuan pembiayaan dengan PAD dalam pelaksanaan pembangunan daerah sangat kecil atau dengan kata lain sebagian besar pembiayaan dasar dibiayai oleh Pemerintah Pusat. Kecilnya proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah disebabkan antara lain karena jenis-jenis pajak yang menjadi hak daerah kurang potensial. Lains menyarankan perlu adanya desentralisasi perencanaan dan pelaksanaan pembiayaan serta sistem pajak dengan pemberian wewenang yang lebih besar kepada Pemerintah Daerah.

Lee dan Snow (1997) mengungkapkan bahwa apabila Pemerintah Daerah akan menaikkan penerimaan pajak, maka sebaiknya Pemerintah Daerah memperhitungkan kemampuan membayar dari masyarakat di daerah tersebut dengan mempertimbangkan aspek sosial, ekonomi, dan politik. Radianto (1997 : 39) penelitian yang dilakukan di Daerah Tingkat II Maluku mengatakan bahwa peranan PAD dalam membiayai pembangunan Daerah Tingkat II Maluku masih sangat rendah. Hal ini tercermin dari Indeks Kemampuan Rutin (IKR) Daerah Tingkat II Maluku yang masih berada jauh di bawah rata-rata IKR Daerah Tingkat II secara nasional. Misalnya selama kurun waktu Pelita V (1991/1992-1993/1994) IKR Daerah Tingkat II Maluku berturut-turut adalah sebesar 8,1 persen, 7,3 persen, dan 6,5 persen.

Kuncoro (1995) memfokuskan pengamatannya pada kenyataan rendahnya PAD, sehingga ketergantungan keuangan Pemerintah Daerah sangat tinggi kepada Pemerintah Pusat. Untuk mengurangi beban subsidi Pemerintah Pusat, Kuncoro menganjurkan diberikannya otonomi keuangan daerah yang relatif luas, sehingga daerah mampu menggali sumber-sumber keuangan sendiri dan memanfaatkannya secara optimal. Lebih lanjut Kuncoro (1995) mengungkapkan bahwa PAD menunjukkan kontribusi yang sangat rendah terhadap total penerimaan daerah di propinsi di Indonesia rata-rata hanya 15,4 % selama tahun 1984/1985 – 1990/1991. Artinya dibanding dengan PAD, subsidi dari Pemerintah Pusat lebih banyak dalam

membiyai pengeluaran daerah. PAD hanya 30 % mampu membiyai pengeluaran rutin. Untuk Daerah Tingkat II, PAD hanya mampu membiyai pengeluarannya sebesar kurang dari 22 %. Sebagian besar Daerah Tingkat II di Indonesia prosentase PAD terhadap total belanja daerah kurang dari 15 %.

PAU-SE UGM (2000) yang melakukan penelitian di Kabupaten Magelang menyimpulkan bahwa ketergantungan daerah terhadap sumber penerimaan dari sumbangan dan bantuan Pemerintah Pusat dan dari Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Tengah masih sangat tinggi. Dalam era otonomi daerah akan semakin sulit mendapatkan sumbangan dan bantuan sehingga perlu biaya untuk meningkatkan pendapatan daerah sendiri, terutama dari pajak daerah dan retribusi daerah. Miller dan Russek (1997) meneliti semua negara bagian di Amerika Serikat mengenai struktur pajak dan pertumbuhan ekonomi, dan menemukan bahwa pajak dapat berpengaruh positif dan negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Implikasinya adalah Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah harus dapat mendorong penerimaan melalui pajak dan menggunakannya secara tepat untuk membiyai pengeluaran yang bersifat strategis untuk mendorong pertumbuhan ekonomi.

2.5.2 Kajian Kinerja PAD

Penelitian tentang kinerja PAD pernah dilakukan pada tahun 2002 oleh Deputi Pendanaan Bappenas dengan judul Peta Kemampuan Keuangan Provinsi Dalam Era Otonomi Daerah : Tinjauan atas Kinerja PAD dan Upaya yang dilakukan daerah. Parameter yang digunakan dalam penelitian dimaksud adalah Perhitungan dan Analisis Kinerja PAD melalui Ukuran Elastisitas, *Share*, dan *Growth*; Pemetaan dan Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dengan Metode Kuadran dan Metode Indeks;

Dalam menghitung kinerja PAD menggunakan Indeks Pertumbuhan (*Growth*), Indeks Elastisitas, dan Indeks *Share*. Sedangkan metode statistik yang digunakan dalam penelitian dimaksud adalah statistik deskriptif dengan metode indeks. Untuk menyusun indeks ketiga komponen tersebut, ditetapkan nilai maksimum dan minimum dari masing-masing komponen. Selanjutnya dari hasil

penghitungan dengan metode indeks tersebut dilakukan pemetaan dengan metode kuadran dan pemeringkatan.

Hasil kajian ini antara lain menyimpulkan bahwa: (1) dilihat dari indikator kinerja PAD, secara umum provinsi-provinsi di Kawasan Barat Indonesia (KBI) mempunyai kemampuan keuangan lebih baik jika dibanding provinsi-provinsi di Kawasan Timur Indonesia (KTI); (2) provinsi yang mempunyai sumberdaya alam melimpah tidak serta merta memiliki kinerja PAD yang baik.

Berbagai upaya telah dilakukan oleh daerah untuk meningkatkan kemampuan keuangan dan mendorong potensi ekonomi lokal melalui peningkatan PAD dan investasi berdasarkan potensi yang dimilikinya. Beberapa upaya tersebut justru menimbulkan eksese berupa kebijakan demi peningkatan PAD yang bersifat kontra produktif terhadap peningkatan investasi.

Banyak pengalaman positif daerah yang dapat dijadikan pelajaran bagi daerah lain untuk meningkatkan PAD ataupun investasi. Sehubungan dengan peningkatan PAD, pelajaran yang dapat diambil adalah: (1) intensifikasi dan ekstensifikasi pajak; (2) negosiasi ulang kerjasama dengan pihak ketiga; (3) akomodasi terhadap penerimaan dinas eks kanwil, dan; (4) optimalisasi sumbangan pihak ketiga. Sedangkan pelajaran yang terkait dengan peningkatan investasi adalah: (1) dukungan infrastruktur dasar dan penunjang, politik, dan hankam; (2) revitalisasi institusi dibidang investasi; (3) kerjasama regional; (4) kemudahan informasi, dan; (5) pemberian fasilitas insentif. Peningkatan PAD tidak serta merta akan menunjukkan pengaruh positif bagi perekonomian daerah oleh karena itu kemampuan kinerja PAD daerah dapat dijadikan benchmark bagi kemampuan daerah dalam mengelola pinjaman yang akan dilakukan guna membiayai pengeluaran – pengeluaran investasi yang akan dilakukan.

2.5.3. Pinjaman Daerah

Penelitian yang dilakukan oleh Devas dkk (1999 : 223) pinjaman pemerintah daerah di Indonesia tidak pernah besar. Pada tahun 1983/1984, propinsi meminjam Rp4,5 milyar, atau hanya 0,2 % dari penerimaan propinsi total.

Seperti yang dikemukakan Devas dkk (1999: 222) pinjaman daerah dibenarkan atas dasar dua pertimbangan :

1. dengan cara meminjam dana untuk menanam modal, pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan di wilayahnya, dibandingkan dengan jika kegiatan pembangunan hanya bergantung pada penerimaan berjalan;
2. karena manfaat penanaman modal baru dapat dipetik setelah jangka waktu yang panjang, maka sudah sepatutnya jika biaya dipikul oleh mereka yang akan menikmati manfaatnya di masa datang.

Selain itu dengan cara meminjam daerah dapat meningkatkan kemampuan pemerintah daerah untuk menggali Pendapatan Daerah Sendiri (PDS) yang pada gilirannya dapat meningkatkan kemampuan daerah membayar kembali pinjamannya. Namun untuk menentukan apakah suatu daerah tersebut layak atau tidak untuk melakukan pinjaman, diperlukan adanya analisis untuk menghitung kemampuan keuangan daerah dan menentukan besarnya pinjaman, serta batas maksimum pinjaman yang diperbolehkan. Karena pinjaman daerah ini berbeda dengan Pendapatan Asli Daerah seperti pajak dan restribusi, dalam pinjaman ini terdapat kewajiban dari pemerintah daerah untuk mengembalikan berupa angsuran pokok pinjaman yang disertai dengan bunga, biaya administrasi dan denda, sehingga pemerintah daerah harus hati-hati apabila akan melakukan pinjaman.

Dalam praktek pinjaman daerah di berbagai negara, pemerintah daerah tidak dapat begitu saja mengakses pasar untuk mendapatkan pinjaman. Pemerintah tetap melakukan pembatasan dan kontrol untuk menghindari kebangkrutan yang pada

akhirnya akan membebani anggaran pemerintah pusat. Sebagai contoh di Kanada, batasan-batasan mengenai jumlah pinjaman, jenis instrumen pinjaman, jangka waktu, tingkat bunga dan penggunaan dana pinjaman diatur secara tegas dalam peraturan. Beberapa pemerintah propinsi mensyaratkan persetujuan dari legislatif sebelum melakukan pinjaman. Di Kolumbia, pemerintah daerah untuk dapat melakukan pinjaman harus mendapatkan persetujuan paling tidak 100 orang tenaga pemerintah sehingga untuk menentukannya diperlukan waktu satu tahun. Sebaliknya, pemerintah daerah di Honggaria memiliki kewenangan meminjam yang tidak terbatas dan hal ini diatur dalam perundang-undangan. Kasus ini menjadi perhatian, apabila pemerintah daerah kesulitan dalam pengembalian pinjaman.

Untuk mengetahui kapasitas pinjaman yang dilakukan oleh pemerintah daerah, antara lain dengan menerapkan market discipline, direct administrative control, cooperative control, rule based control. Masing-masing negara menerapkan analisis yang berbeda-beda. Negara yang menerapkan market discipline baik untuk pinjaman domestik maupun luar negeri adalah Kanada, Perancis, Portugal dan Rusia. Sedangkan negara-negara yang menggunakan analisis *cooperative control* adalah Australia, Belgia, Denmark dan Afrika Selatan.

Sedangkan Argentina, Bazil, dan Columbia menerapkan cooperative control untuk pinjaman domestik saja. Jerman, Italia, Belanda, Swiss dan Amerika Serikat menerapkan analisis rule based control untuk pinjaman baik luar negeri maupun dalam negeri. Negara yang tidak memperbolehkan daerah untuk melakukan pinjaman luar negeri maupun dalam negeri Albania, Armenia, Bulgaria, China dan Thailand. Analisis *direct administrative* diterapkan oleh negara Austria, Yunani, Iriandia, Jepang (domestik), Spanyol, Inggris, Argentina (pinjaman luar negeri), Bolivia, Chili dan Brazil untuk pinjaman luar negeri. Indonesia sendiri menggunakan analisis direct administrative.

Dalam kasus pemerintah Indonesia, menurut Pakpahan, pinjaman yang dilakukan oleh daerah biasanya digunakan untuk pembiayaan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yaitu sekitar 90 persen. Padahal, PDAM banyak yang tidak sehat oleh karena tingginya biaya maupun keuangan yang tidak baik oleh karena kendala

fisik, tingginya biaya supply, dan tarif yang tidak fleksibel. Sekedar contoh di Amerika, pinjaman sebagian dialokasikan untuk jalan sebesar 33 persen, pendidikan 25 persen dan pengairan 15 persen (Pakpahan dan Lewis:2001). Studi yang dilakukan oleh Lewis (2001) menurut pasal 6 Peraturan Pemerintah no. 107/2000 (sebelum diganti dengan PP no. 54/2005) tidak semua daerah memiliki hak untuk melakukan pinjaman jangka panjang. Jika kedua aturan tersebut diterapkan hampir semua daerah berhak melakukan pinjaman meskipun dengan jumlah yang terbatas. Hasil studi menunjukkan bahwa pinjaman paling kecil oleh Sibolga sebesar Rp 37,55 milyar dan paling besar Rp 1.167,8 milyar.

Dengan kondisi ini, jika daerah diperbolehkan melakukan pinjaman sesuai dengan peraturan, maka dikhawatirkan akan semakin terjadi kesenjangan antara daerah miskin dan kaya. Studi yang dilakukan oleh Universitas Islam Indonesia Yogyakarta (2000) menunjukkan bahwa kapasitas daerah kabupaten untuk melakukan pinjaman yang besarnya dari 10 sampai dengan 100 milyar sejumlah 73,3 persen. Sedangkan untuk kota sejumlah 28,3 persen. Untuk pinjaman diatas 100 milyar hanya sedikit daerah yang berhak yaitu 9,5 persen untuk kabupaten dan 3,3 persen untuk kota. Selebihnya kapasitas pinjaman daerah tidak lebih dari 10 milyar, bahkan 50 persen kota tidak diperbolehkan melakukan pinjaman.

Samsuhar Saleh (2002) berdasarkan penelitiannya menyebutkan bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat masih tinggi. Sumber pembiayaan anggaran pemerintah kabupaten/kota yang berasal dari Penerimaan Asli Daerah (PAD) masih sangat rendah. Lebih dari setengah daerah yang diobservasi (pemerintah kabupaten/kota seluruh Indonesia) memiliki rasio PAD/total penerimaan kurang dari 10 persen. Sementara itu, hasil studi Arlen T. Pakpahan, dkk. (2001) dari Biro Analisa Keuangan Daerah Departemen Keuangan menyebutkan bahwa terhadap peminjam yang tidak mampu mengembalikan pinjaman perlu diberikan tindakan khusus, seperti rescheduling, pembebasan bunga, dan kapitalisasi atau penyertaan modal. Untuk yang akan datang agar tidak terjadi penunggakan perlu adanya persyaratan-persyaratan yang ketat dan mekanisme pengelolaan yang jelas dan transparan.

Hasil studi yang dilakukan oleh Rokhedi P. Santoso (2003) menyebutkan bahwa pemerintah daerah memiliki potensi pinjaman semakin besar, namun pada kenyataannya daerah belum secara optimal memanfaatkan potensi tersebut secara optimal untuk pembiayaan daerah. Hal ini tercermin dari kapasitas pemanfaatan pinjaman yang kecil.

Menurut laporan yang diterbitkan oleh Departemen Dalam Negeri (Depdagri, 2000), terdapat tiga masalah yang terkait dengan perusahaan air lokal (PDAM): Pertama, sekitar 96 % dari PDAM diperkirakan tidak berada dalam kondisi yang sehat. Kedua, hanya sekitar sepertiga yang mampu meminjam dengan syarat yang lunak dan yang ketiga sekitar setengah memiliki lingkungan yang cukup untuk meningkatkan pendapatan dan menurunkan biaya untuk menjadi sehat. Antara sepertiga sampai setengah dari seluruh PDAM berbiaya tinggi dan kurang layak secara finansial karena: (i) Batasannya telah digambarkan terlalu ketat dan terlalu kecil untuk dapat hidup secara finansial; atau (ii) Batasannya tidak berhubungan dengan kenyataan secara fisik dan biaya pasokan lebih tinggi daripada yang diperlukan.

Berdasarkan survei yang dilakukan oleh Departemen Keuangan RI (2000), terkait dengan kinerja pengembalian pinjaman daerah, dari empat pemda yang menjadi responden terdapat tiga pemda yang menunda angsuran pinjaman. Persentase tunggakan terbesar berada di Kota Jambi' sebesar 52,81% lalu Kota Yogyakarta sebesar 15,01%, sedangkan yang paling kecil adalah Kota Surabaya yaitu 14,47%. Sehingga rata-rata persentase tunggakan terhadap utang jatuh tempo yang menunggak adalah 27,43%. Sementara itu, penelitian yang dilakukan oleh Departemen Keuangan RI (2002) terhadap 95 pemerintah kabu paten/kota mengindikasikan bahwa;

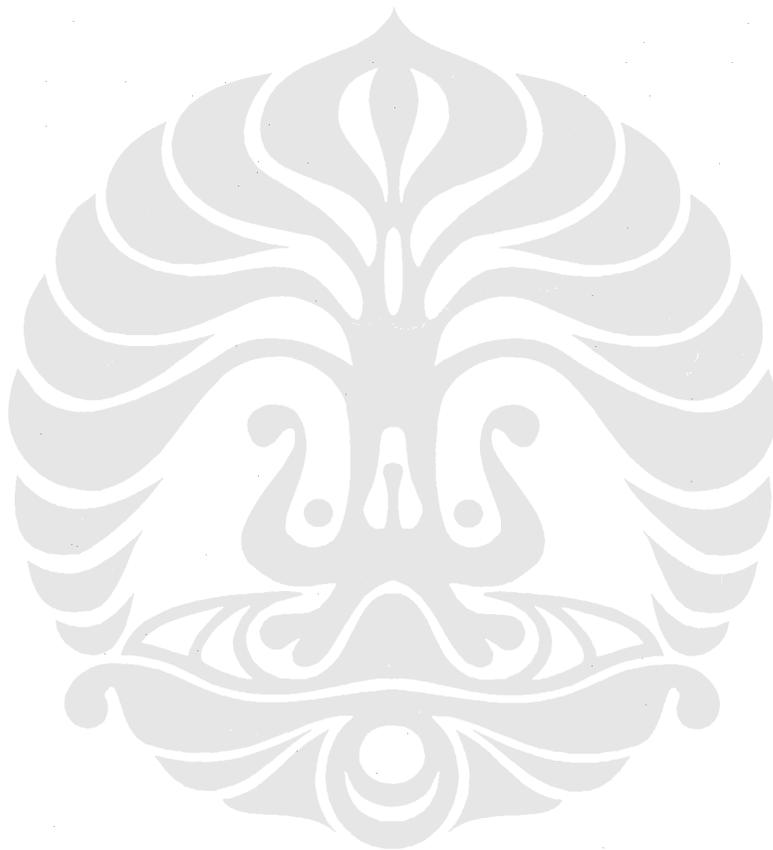
1. Terkait dengan pengembangan ekonomi daerah, sebanyak 22 pemerintah kabupaten/kota menyaikan perlunya daerah melakukan pinjaman daerah (termasuk pinjaman luar negeri);
2. Pertimbangan dari 22 pemerintah kabupaten/kota tersebut akan pentingnya melakukan pinjaman daerah adalah karena PAD yang terbatas, penerimaan DAU kurang memadai, dan dana bagi hasil yang kurang mencukupi;

3. Jenis pinjaman daerah yang diinginkan oleh pemerintah kabupaten/kota lebih banyak pinjaman dalam negeri dari pada pinjaman luar negeri.
4. Sumber pinjaman dalam negeri yang diharapkan pemerintah kabupaten/kota oleh bersumber dari pemerintah pusat.
5. Mengenai penggunaan pinjaman daerah, sebanyak 23 pemerintahan kabupaten/kota akan menggunakan pinjaman daerah untuk pembiayaan pembangunan daerah dan pengembangan BUMD.
6. Dalam membayar kembali pinjaman (luar negeri), sebanyak 10 pemerintah kabupaten/kota menyatakan tidak kesulitan, dan pemerintah kabupaten/kota mengalami kesulitan. Kesulitan tersebut diakibatkan oleh kendala financial/target penerimaan APBD tidak tercapai dan factor eksternal (untuk pinjaman luar negeri misalnya penguatan nilai dolar AS). Mengenai rencana daerah untuk melakukan pinjaman luar negeri dalam waktu dekat, 16 pemerintah kabupaten/kota menyatakan tidak akan melakukannya, dan 8 pemerintah kabupaten/kota akan melakukannya dalam waktu dekat. Mengenai potensi sumber daya alam (SDA) maupun ekonomi daerah mendukung dilakukannya pinjaman luar negeri daerah, sebanyak 13 pemerintah kabupaten/kota menyatakan bahwa SDA di daerahnya mendukung dilakukannya pinjaman luar negeri daerah, dan 12 pemerintah kabupaten/kota menyatakan sebaliknya pinjaman luar negeri yang diinginkan daerah pada umumnya berbunga rendah atau lunak (2% - 6%), jangka waktu pinjaman yang panjang (10 tahun - 25 tahun), syarat penarikan yang mudah dan cepat, syarat pembayaran kembali yang ringan dan lunak, dan mata uang pinjaman dalam rupiah.

2.5.4 Potensi permintaan obligasi daerah

Penelitian tentang potensi pasar obligasi negara yang dijual secara retail yang dilakukan Badan Pengkajian Ekonomi Keuangan dan Kerjasama Internasional, Departemen Keuangan, dengan menggunakan data Susenas 2002 dan SKTIR 2003 sebagai sumber data, menunjukkan bahwa terdapat 6,4 juta keluarga mampu dengan

total investasi sebesar Rp81,9 triliun per tahun. Dari jumlah tersebut, sekitar 61,32% atau sekitar Rp50,2 triliun adalah tabungan dalam bentuk likuid. Apabila dari jumlah tersebut diasumsikan sekitar 20% diinvestasikan dalam bentuk obligasi, maka akan mampu menyerap obligasi sebesar Rp10,0 triliun per tahun. Tabel 2.3 menunjukkan gambaran sebaran keluarga sejahtera per propinsi dan potensinya sebagai target pasar.



Tabel 2.3
Sebaran Keluarga Sejahtera di Indonesia

No	Propinsi	Jumlah Keluarga (Ribu)	Total Investasi (Milyar Rp)	Investasi Likuid (Milyar)	Nilai (Milyar)
1	Sumatera Utara	438,76	5.910,60	3.624,58	724,92
2	Sumatera Barat	149,11	1.787,70	1.096,28	219,26
3	Riau	357,09	5.035,29	3.087,81	617,56
4	Jambi	99,26	2.036,82	1.249,05	249,81
5	Sumatera Selatan	189,23	2.336,32	1.432,71	286,54
6	Bengkulu	27,83	351,95	215,83	43,17
7	Lampung	129,14	1.442,96	884,87	176,97
8	Bangka Belitung	49,64	457,57	280,60	56,12
9	DKI Jakarta	489,47	8.259,22	5.064,83	1.012,97
10	Jawa Barat	1.046,72	12.469,98	7.647,01	1.529,40
11	Jawa Tengah	688,34	7.870,69	4.826,57	965,31
12	DI Yogyakarta	117,75	1.783,59	1.093,76	218,75
13	Jawa Timur	893,28	10.127,70	6.210,65	1.242,13
14	Banten	266,10	3.352,54	2.055,89	411,18
15	Bali	197,99	2.558,97	1.569,25	313,85
16	NTB	92,75	1.250,72	766,98	153,40
17	NTT	85,06	1.111,35	681,52	136,30
18	Kalimantan Barat	125,03	1.260,37	772,90	154,58
19	Kalimantan Tengah	117,40	1.465,78	898,87	179,77
20	Kalimantan Selatan	129,34	2.132,46	1.307,70	261,54
21	Kalimantan Timur	186,38	2.748,94	1.685,74	337,15
22	Sulawesi Utara	108,10	1.426,38	874,70	174,94
23	Sulawesi Tengah	82,51	987,19	605,38	121,08
24	Sulawesi Selatan	237,03	2.773,54	1.700,83	340,17
25	Sulawesi Tenggara	56,86	693,34	425,18	85,04
26	Gorontalo	24,77	279,52	171,41	34,28
	Jumlah	6.384,94	81.911,49	50.230,90	10.046,19

Sumber : Susenas 2002 dan SKTIR 2003, diolah

2.2.5 Kajian Kebutuhan Pendanaan Infrastruktur Jalan

Jalan merupakan infrastruktur yang sangat dibutuhkan bagi transportasi darat. Fungsi jalan adalah sebagai penghubung satu wilayah dengan wilayah lainnya. Jalan merupakan infrastruktur yang paling berperan dalam perekonomian nasional. Besarnya mobilitas ekonomi tahun 2002 yang melalui jaringan jalan nasional dan provinsi rata - rata perhari dapat mencapai sekitar 201 juta kendaraan-kilometer (Bappenas, 2003). Hal ini belum termasuk mobilitas ekonomi yang mempergunakan jaringan jalan kabupaten sepanjang 240 ribu kilometer serta jaringan jalan desa. Artinya adalah infrastruktur jalan memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap perekonomian nasional.

Adapun kontribusi transportasi jalan terhadap subsektor transportasi mencapai 50%. Selain itu, berdasarkan hasil survei asal tujuan transportasi nasional 1996 memperlihatkan bahwa moda jalan hampir mendominasi di seluruh Propinsi yaitu antara 60% - 90%, kecuali Maluku moda jalannya mendominasi sebesar 20% (Bappenas, 2003). Sedangkan di Pulau Jawa dan Sumatera moda jalan mendominasi sekitar 80% - 90% dari seluruh perjalanan. Moda jalan merupakan pilihan utama untuk perjalanan jarak pendek dan menengah dalam satu pulau atau kawasan.

Berdasarkan hasil survei jalan dan lalu lintas nasional tahun 2002 yang menggunakan data dasar tahun 2001, diperkirakan besarnya biaya pengguna jalan (*Road User Cost/RUC*) di seluruh jaringan jalan nasional dan provinsi mencapai Rp 1,55 triliun per hari yang terdiri dari Rp 1,38 triliun biaya operasi kendaraan (BOK) dan Rp 168 milyar biaya waktu perjalanan (*travel time value*). Dari RUC tersebut yang ditanggung pengguna jalan di Jawa sebesar Rp 720 milyar, Sumater sebesar Rp 480 milyar, dan sisanya sebesar Rp 350 milyar ditanggung Kawasan Timur Indonesia. Hal ini berarti pulau Jawa merupakan pulau yang mempunyai infrastruktur jalan yang terpanjang dan terbanyak dibandingkan dengan wilayah lainnya di Indonesia.

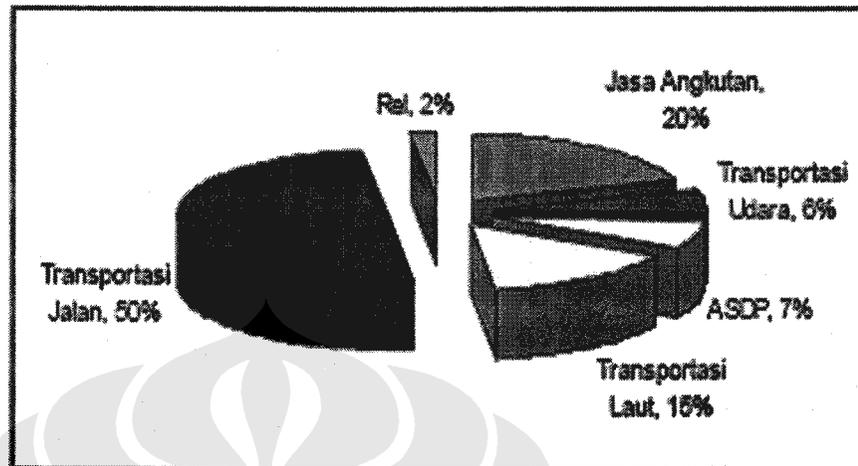
Pembangunan transportasi jalan merupakan bagian yang amat penting dalam pembangunan nasional, sehingga prasarana jalan sebagai parasarana publik memiliki

nilai ekonomi, nilai sosial dan nilai strategis. Fungsi jaringan jalan sebagai salah satu komponen prasarana transportasi sudah saatnya diletakkan pada posisi yang setara dalam perencanaan transportasi secara global, terutama di era desentralisasi, sebagai perekat keutuhan bangsa dan negara dalam segala aspek sosial, budaya, ekonomi, politik, dan keamanan.

Tujuan pembangunan transportasi jalan adalah meningkatkan pelayanan jasa transportasi secara efisien, handal, berkualitas, aman, harga terjangkau dan mewujudkan sistem transportasi nasional secara intermoda dan terpadu dengan pembangunan wilayah dan menjadi bagian dari suatu sistem distribusi yang mampu memberikan pelayanan dan manfaat bagi masyarakat luas, termasuk meningkatkan jaringan desa-kota yang memadai. Hal penting untuk mencapai tujuan ini adalah menghilangkan arogansi sektoral, sehingga mampu memberikan pelayanan yang proporsional dan efektif. Panjang jalan total seluruh Indonesia terus meningkat terutama terjadi pada jalan kabupaten. Gambar 2.1 menunjukkan komposisi penggunaan transportasi termasuk transportasi jalan. Penambahan panjang jalan kabupaten terus meningkat cukup tajam dari tahun 1981 – 1994, dan setelah itu relatif stabil. Namun saat, krisis ekonomi melanda Indonesia, pembangunan dan rehabilitasi jalan pun mengalami penurunan karena pendanaan difokuskan untuk membantu masyarakat yang terpuruk akibat krisis ekonomi. Oleh karena itu, secara umum kondisi jaringan jalan nasional beberapa tahun terakhir terus mengalami penurunan.

Beberapa sebab utama adalah kualitas konstruksi jalan yang belum optimal, pembebanan berlebih (*excessive over loading*), bencana alam seperti longsor, banjir, dan gempa bumi, serta menurunnya kemampuan pembiayaan setelah masa krisis ekonomi yang menyebabkan berkurangnya secara drastis biaya pemeliharaan jalan oleh pemerintah. Pada tahun 2004, dari total panjang jalan 348.148 km, kondisi jalan yang rusak mencapai 19 persen dari 34.629 km jalan nasional, 37 persen dari 46.499 km jalan provinsi, 56 persen dari 240.946 km jalan kabupaten, dan 4 persen dari 25.518 km jalan kota.

Gambar 2.1.
Komposisi Penggunaan Transportasi



Sumber : Ditjen Prasarana Wilayah, Dep

Di samping itu terdapat jalan tol sepanjang 606 km yang secara keseluruhan dalam kondisi baik. Kondisi sistem jaringan jalan pada tahun 2004 yang meliputi jalan nasional, provinsi, kabupaten, kota maupun jalan tol yang dalam kondisi baik dan sedang (mantap) mencapai 54 persen dari seluruh jaringan jalan yang ada. Perkembangan kondisi baik dan sedang jalan kabupaten dan provinsi cenderung terus mengalami penurunan, sementara perkembangan kondisi jalan nasional relatif lebih baik dan terus mengalami peningkatan. Kondisi sedang merupakan presentase terbesar dari sistem jaringan jalan yang ada. Hal ini disebabkan karena komposisi utama sistem jaringan jalan nasional yang terbesar adalah terdiri dari jalan kabupaten dan provinsi yang saat ini berada pada kondisi sedang dan mengarah pada kondisi rusak ringan.

Bila kita lihat kondisi jalan per pulau di Indonesia, perbandingan antara kondisi jalan baik dan buruk hampir sama. Di wilayah Sumatera kondisi jalan mantap (kondisi baik dan sedang) menunjukkan persentase yang besar dibandingkan dengan kondisi jalan buruk. Begitu pula dengan wilayah-wilayah lainnya di Indonesia. Rata-rata kondisi jalan mantap untuk setiap wilayah di Indonesia antara 60% – 70 % dari total panjang jalan. Berdasarkan hasil penelitian LPEM FEUI (2003), kerusakan jalan

nasional dan propinsi yang banyak dikeluhkan pengusaha terdapat di Lintas Timur Sumatera. Jalur Lintas Timur Sumatera dan Pantai Utara Jawa merupakan jalur strategis bagi distribusi barang. Kerusakan jalan menyebabkan waktu tempuh yang lebih lama sehingga biaya transportasi semakin besar.

Selain itu di beberapa tempat seperti di Kalimantan, rusaknya jalan juga menimbulkan berkurangnya keamanan pengiriman barang karena pada saat laju kendaraan lambat merupakan sasaran yang empuk bagi para perampokan. Diperkirakan ongkos sosial dan ekonomi dari jalan rusak tersebut diderita oleh masyarakat pengguna jalan mencapai 200 triliun per tahun (Bappenas, 2003). Adapun hasil studi yang dilakukan oleh Departemen Kimpraswil Tahun 2000 menunjukkan bahwa untuk merehabilitasi kerusakan jalan sampai dengan kondisi sebelum krisis dibutuhkan dana sebesar 6-7 triliun.

Dampak penurunan kualitas jalan terhadap kegiatan ekonomi memang lebih terasa pada untuk Pulau Jawa dan Sumatera karena pada kedua wilayah tersebut kepadatan jalan dan lalu lintas jalan lebih dibandingkan dengan pulau lainnya. Konsentrasi ketersediaan jalan raya berada di Pulau Jawa yang luasnya hanya 6,7% dari seluruh luas wilayah Indonesia tetapi memiliki 27% panjang jalan di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini sejalan dengan jumlah penduduk Indonesia yang tinggal di Pulau Jawa sebesar 62% jumlah penduduk Indonesia. Konsentrasi terkecil di Papua dengan luas wilayah 23,4% dari luas dataran di Indonesia hanya memiliki 6% panjang jalan dari seluruh wilayah Indonesia. Gambar 2.2 menunjukkan komposisi tingkat kerusakan jalan antar jenis belanja.

Gambar 2.2
Komposisi Tingkat Kerusakan Jalan

Jenis Jalan	Panjang (km)	Kondisi Jalan (Persen)			
		Baik	Sedang	Rusak Ringan	Rusak Berat
Jalan Nasional	34.629	37,4	44,0	7,7	10,9
Jalan Provinsi	46.499	27,5	35,3	14,4	22,7
Jalan Kabupaten	240.946	17,0	28,4	21,9	34,7
Jalan Kota	25.518	9,0	87,0	4,0	0,0
Jalan Tol	606	100,0	0,0	0,0	0,0
Total	348.148	20,0	33,7	18,2	28,1

Sumber: Ditjen Prasarwil (2004)

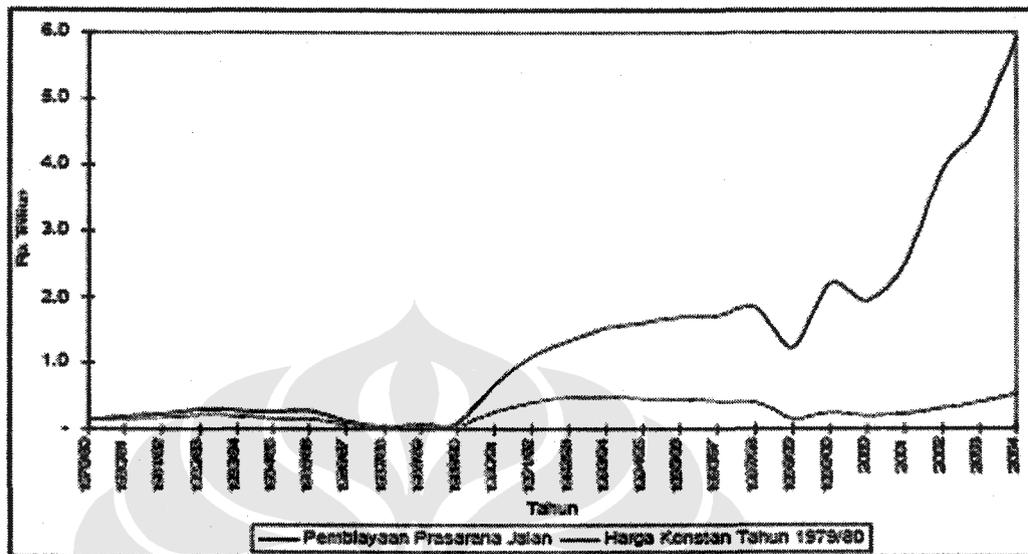
Catatan : Data Jalan Nasional & Provinsi berdasarkan hasil survey IRMS 2003, dirombak ke 2004

Data Jalan Kab/Kota berdasarkan hasil survey IRMS 2003

Pembiayaan dari tahun ke tahun relatif sama, bahkan dari sisi kemampuan mengalami penurunan. Walaupun secara nominal, pembiayaan prasarana jalan dari tahun ke tahun mengalami peningkatan, peningkatan tersebut belum menunjukkan kemampuan pemenuhan dana untuk pemeliharaan atau pembangunan prasarana jalan yang ada.

Hal ini dapat ditunjukkan melalui konversi terhadap harga konstan tahun 1979/80, yaitu kemampuan pembiayaan dengan adanya inflasi yang cukup beragam dari tahun ke tahun. Walaupun kemampuan tersebut mengalami kenaikan mulai tahun 2002, namun masih di bawah rata-rata tahun-tahun sebelum krisis ekonomi. Karena kebutuhan dana pemeliharaan jalan tidak dapat terpenuhi, terjadi *backlog maintenance* yang berdampak besar bagi kemandirian kondisi jaringan jalan nasional. Gambar 2.3 menunjukkan perkembangan pembiayaan jalan dari tahun 1980 s/d tahun 2004.

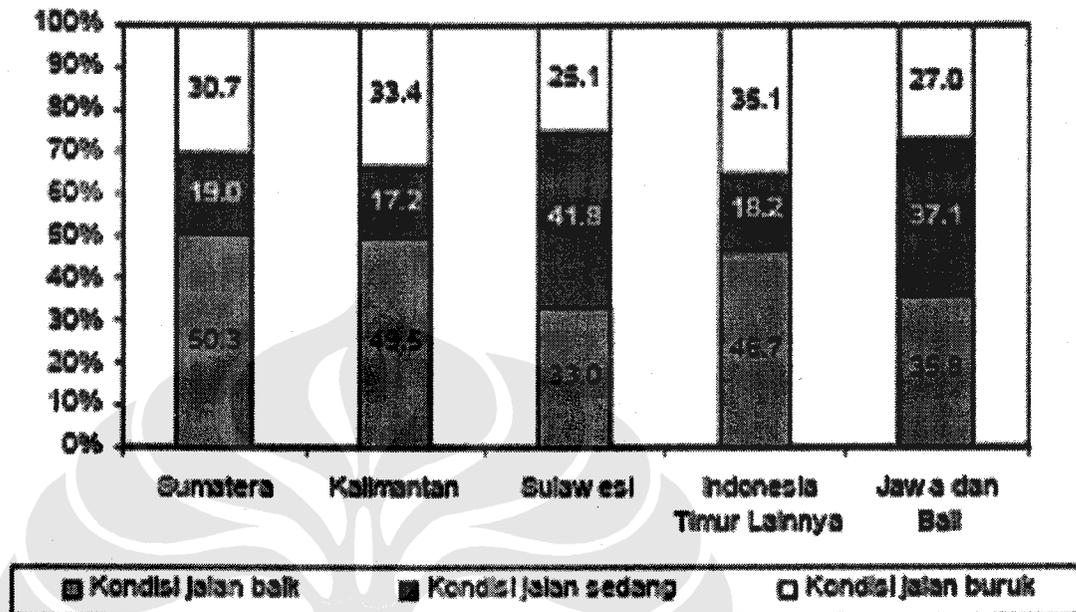
Gambar 2.3
Perkembangan Pembiayaan Jalan



Sumber: Ditjen Prasarwil 2004

Tingkat kerusakan jalan akibat pembebanan muatan lebih (*excessive over loading*) dan sistem penanganan yang belum memadai, berakibat pada hancurnya jalan sebelum umur teknis jalan tersebut tercapai (Gambar 2.4 menunjukkan kondisi jalan di masing – masing propinsi) . Hal tersebut akan membutuhkan biaya tambahan untuk mempertahankan fungsi jalan tersebut dan mengurangi alokasi dana untuk jalan yang lain, sehingga pada akhirnya pengelolaan seluruh jaringan jalan akan terganggu. Selain itu, kerugian paling besar secara langsung akan dialami oleh pengguna jalan yaitu bertambahnya waktu tempuh perjalanan sehingga biaya operasional kendaraan akan semakin tinggi, serta akibat tak langsung komponen biaya transportasi pada proses distribusi barang semakin bertambah. Oleh karena itu pemerintah pusat bersama-sama dengan pemerintah daerah harus melakukan upaya terpadu untuk mengurangi, dan sedapatnya menghilangkan pembebanan muatan lebih dari kendaraan berat, khususnya truk bergandar tunggal, dengan tekanan gandar jauh melampaui daya dukung jalan. Apabila sebab-sebab yang mendasar tersebut belum diselesaikan secara tuntas, maka pemeliharaan jalan dengan biaya APBN tidak akan dapat mengejar proses kerusakan yang begitu cepat terjadi.

Gambar 2.4
Kondisi Jalan Masing – Masing Propinsi



Sumber : Ditjen Prasarana Wilayah, Dep PU

Kinerja pelayanan prasarana jalan yang didasarkan atas kecepatan yang mampu dicapai oleh kendaraan masih rendah. Menurunnya tingkat pelayanan prasarana jalan ditandai dengan terjadinya berbagai kemacetan yang menyebabkan kurang berfungsinya kota sebagai pusat pelayanan distribusi komoditi dan industri. Masih banyak jalan arteri primer yang melewati daerah padat yang biasanya merupakan pusat kemacetan, sementara ketersediaan jaringan jalan tol saat ini masih sangat terbatas, sehingga belum mampu memberikan pelayanan yang optimal dalam pola distribusi. Lintas yang cukup padat adalah lintas Pantura Jawa yang mempunyai kecepatan rata-rata 55 km per jam. Berdasarkan hasil survey tahun 2003, V/C ratio di Jawa yang di atas 0,6 sudah mencapai 890 km terutama pantai utara Jawa (Banten, Jabar dan Jateng) dan jalur tengah (Jawa Tengah dan Jawa Timur). Mempertimbangkan kondisi di atas, rencana pembangunan jalan tol dan pembangunan *fly-over* diharapkan mampu meningkatkan aksesibilitas dan mobilitas di wilayah perkotaan.

Sistem jaringan jalan yang merupakan lintas utama di masing-masing pulau di kawasan timur Indonesia belum terhubung. Jalan lintas utama di tiap pulau antara lain Kalimantan dan Sulawesi saat ini belum bisa menghubungkan secara langsung pusat-pusat distribusi barang dan jasa di tiap pulau. Apabila hal ini terus berlanjut dan tidak segera diatasi melalui pembangunan jalan baru atau peningkatan kapasitas, diperkirakan dapat mengganggu kegiatan investasi di sektor ekonomi lainnya yang memerlukan dukungan jasa prasarana, yang pada akhirnya dapat menghambat pertumbuhan ekonomi.

Sejak krisis ekonomi, perkembangan jalan tol baru sangat melambat, bahkan partisipasi swasta dalam penyelenggaraan jalan tol terhenti. Hal ini disebabkan antara lain: belum adanya perencanaan sistem jaringan jalan tol yang dapat mendorong terjadinya kompetisi, belum adanya regulasi, tata cara dan aturan yang mengatur penyelenggaraan jalan tol oleh pihak swasta, tidak ada prosedur pemilihan kompetitif dan investor swasta yang dilibatkan dipilih melalui negosiasi yang tidak transparan, pengadaan lahan, *cost sharing*, masa konsesi, dan dasar pembagian pendapatan.

Untuk mengatasi masalah tersebut pemerintah telah menerbitkan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang jalan yang mengatur penyelenggaraan prasarana jalan. Pemerintah akan segera menerbitkan serangkaian peraturan pelaksanaan undang-undang tersebut terutama yang mengatur partisipasi pihak swasta dalam penyelenggaraan jalan tol.

Mekanisme pendanaan dan penanganan jalan nasional, provinsi, kabupaten, kota, dan desa belum jelas bahkan masih mengacu kepada batas-batas administrasi wilayah, sehingga berdampak kepada sistem jaringan jalan yang belum membentuk suatu jaringan transportasi intermoda yang terpadu. Di era desentralisasi, wewenang perencanaan, pemeliharaan dan pelaksanaan pembangunan jaringan jalan di daerah untuk jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota, dan jalan desa, termasuk pembiayaannya, sepenuhnya ada di pemerintah daerah. Sementara itu, konsep pengembangan prasarana jalan juga harus mampu mendukung pertumbuhan ekonomi regional melalui pendekatan kewilayahan. Saat ini, konsep ini sedang dikembangkan di Pulau Sumatera melalui pembentukan *Transport Planning Group (TPG)* di tiap-

tiap provinsi dan akan diterapkan kepada proses perencanaan bidang transportasi jalan dengan tetap mendukung semangat desentralisasi. Agenda lain adalah upaya mencari alternatif sumber pembiayaan jalan di luar Anggaran Pembangunan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah (APBD) provinsi/kabupaten/kota, karena selama ini sumber pembiayaan tersebut tidak dapat membiayai sepenuhnya pemeliharaan, peningkatan dan pembangunan jalan dan jembatan.

2.2.6 Kajian potensi permintaan pasar internasional

Potensi dana dari Timur Tengah diperkirakan bisa mencapai sekitar US\$ 800 miliar yang didorong naiknya harga minyak di pasar internasional. Cash flow di kawasan tersebut terus meningkat akibat melonjaknya harga minyak. Fenomena ini membuat kawasan tersebut cenderung sulit untuk mengalokasikan dana sehingga harus dimanfaatkan supaya dana ini masuk ke Indonesia. Pemerintah Qatar melalui Qatar Investment Authority juga berencana menanamkan modal untuk membangun infrastruktur di Indonesia. Bahkan, Pemerintah Qatar telah menawarkan kerja sama kepada Pemerintah Indonesia guna mengelola dana senilai 1 miliar dollar AS yang akan digunakan untuk membiayai proyek-proyek infrastruktur di Indonesia. Pemerintah Qatar bersedia menanamkan dana sebesar 850 juta dollar AS atau 85 persen dari total dana yang dibutuhkan. Sisanya 150 juta dollar atau 15 persen disediakan oleh Pemerintah Indonesia. Dubai Islamic Bank, misalnya juga menawarkan dana untuk pembangunan infrastruktur, monorel, dan usaha yang terkait dengan ekspor. Selain itu sejumlah investor Timur Tengah juga berencana masuk ke Lombok Tourism Development Centre (LTDC). LTDC berencana mengelola kompleks turisme Mandalika Resort di Pulau Lombok seluas 1.175 hektare. Mandalika Resort juga mencakup kawasan pantai pasir putih dengan panjang delapan hingga sembilan kilo meter

Seperti Malaysia yang pada tahun 2002 menerbitkan *sukuk* dengan nilai 600 juta \$ US. Penerbitan *sukuk* ini terserap habis oleh pasar dengan cepat. Begitu pula pada Desember 2004, pemerintah Pakistan menerbitkan *sukuk* di pasar global dengan nilai 600 juta \$ US dan langsung terserap habis oleh pasar. Selain itu peluang sumber dana dari *sukuk* (obligasi syariah) ini cukup besar, mengingat pasar keuangan islam internasional sendiri saat ini cukup besar. Total dana investor muslim dipasar keuangan global mencapai USD 1.3 trilyun, sedangkan *asset* keuangan syariah diperkirakan mencapai USD 250 miliar hingga USD 400 miliar serta terus tumbuh 12% sampai 15 % dan terdapat lebih dari 300 lembaga keuangan syariah yang beroperasi di 75 negara.

