

# ANALISIS RUU TENTANG APBN

No. 12/an.PKA/APBN/IX/2020

## Mendorong Kemandirian Fiskal Daerah Melalui Pembiayaan Kreatif

**PUSAT KAJIAN ANGGARAN**

**BADAN KEAHLIAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

## **Ringkasan Eksekutif**

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal mengharapkan pemerintah daerah memiliki kemandirian yang lebih besar dalam keuangan daerah. Namun seiring dengan diterapkannya Kebijakan otonomi daerah yang telah dilaksanakan sejak tahun 2001 dan kebijakan desentralisasi fiskal sejak 2004, kemandirian daerah belum dapat terwujud sampai saat ini. Hal ini dapat dilihat dari rendahnya derajat desentralisasi fiskal pemerintahan kabupaten/kota di Indonesia.

Hasil analisis yang dilakukan pada tingkat kabupaten/kota, diperoleh bahwa rata-rata proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah pada tahun 2018 sebesar 11,81 persen. Jika dilihat dari rasio pola hubungan dan tingkat kemampuan/ kemandirian suatu daerah, maka dapat diartikan bahwa pemerintah kabupaten/ kota di Indonesia memiliki pola hubungan yang instruktif. Hal ini dapat dikatakan bahwa pemerintah daerah lebih banyak mendapatkan pengarahannya dan petunjuk dari pemerintah pusat, sehingga tingkat kemandiriannya sangat kurang. Tingginya tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat dapat mengindikasikan ketidakmampuan daerah dalam melaksanakan urusan otonominya.

Dalam Nota Keuangan RAPBN 2021, pemerintah berencana mendorong pemerintah daerah dapat melakukan terobosan dalam mencari sumber pembiayaan yang di luar APBN/APBD melalui pemanfaatan pembiayaan kreatif. Selain itu, pembangunan infrastruktur di daerah diharapkan juga bisa dilakukan melalui mekanisme kerja sama antar daerah, serta dukungan TKDD untuk pelaksanaan pembiayaan kreatif melalui skema pembiayaan terintegrasi. Dengan skema tersebut, pembiayaan kreatif diharapkan dapat menjadi solusi akan keterbatasan APBD. Kebijakan ini merupakan salah satu poin dalam arah kebijakan TKDD di tahun 2021 dalam rangka mendukung “Percepatan Pemulihan Ekonomi dan Penguatan Reformasi”.

Tulisan ini akan membahas kemandirian daerah kemandirian daerah serta pembiayaan kreatif secara menyeluruh beserta tantangan yang dihadapi daerah. Selanjutnya tulisan ini juga akan memberikan catatan berupa rekomendasi apa saja yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam rangka meningkatkan kemandirian daerah melalui pembiayaan kreatif

# Mendorong Kemandirian Fiskal Daerah Melalui Pembiayaan Kreatif

Oleh: Ratna Christianingrum & Adhi Prasetyo S.W.<sup>1</sup>

## Pendahuluan

Penerapan otonomi daerah diberlakukan sejak tanggal 1 Januari 2001 membawa implikasi pada pelimpahan wewenang antara pusat dan daerah dalam pelbagai bidang. Kebijakan terkait yang tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-Undang ini dalam perkembangannya diperbaharui dengan dikeluarkannya UU No.32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004. Diberlakukannya undang-undang ini memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 berisikan pembagian kewenangan dan fungsi (*power sharing*) antara pemerintah pusat dan daerah. Sementara Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 mengatur pembagian sumber-sumber daya keuangan (*financial sharing*) antara pusat-daerah didesain dengan menggunakan prinsip *money follow function* atau “ uang mengikuti kewenangan”. Artinya, penyerahan kewenangan daerah juga dibarengi dengan penyerahan sumber-sumber pembiayaan yang sebelumnya masih dipegang oleh pemerintah pusat (Mahi, 2001).

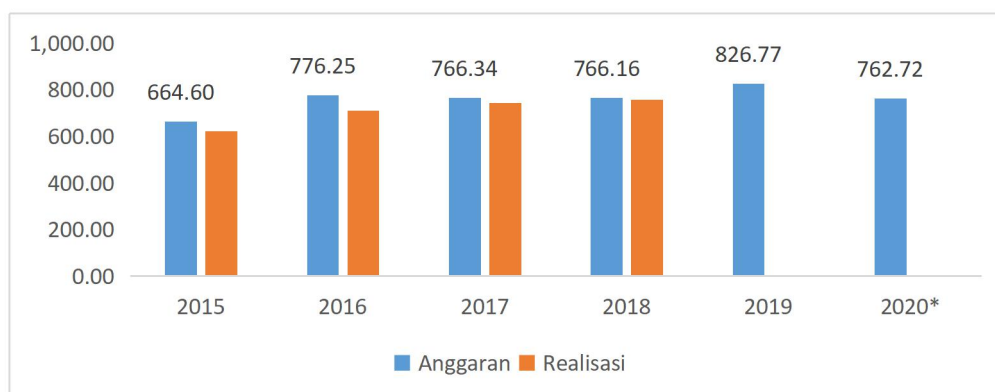
Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 dikenal dengan Undang-Undang Otonomi Daerah, merupakan pijakan hukum atas implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia. Dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, maka akan terjadi perluasan wewenang pemerintah daerah. Sedangkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 akan tercipta peningkatan kemampuan keuangan daerah. Oleh karena itu, otonomi daerah diharapkan bisa menjadi jembatan bagi pemerintah daerah untuk mendorong efisiensi ekonomi, efisiensi pelayanan publik sehingga mampu mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta meningkatkan kesejahteraan penduduk lokal melalui berbagai efek multiplier dari desentralisasi yang diharapkan bisa terwujud (Khusnaini, 2016).

Melihat kondisi keuangan daerah di seluruh Indonesia pada era otonomi sangat berbeda dengan kondisi keuangan daerah sebelum berlakunya otonomi daerah. Bentuk dana perimbangan, khususnya dana transfer dari pusat yang dialokasikan untuk pembiayaan kegiatan otonomi daerah telah mengalir dan meningkat dari tahun ke tahun dalam jumlah yang relatif besar. Gambar 1 menunjukkan bahwa besaran dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) cenderung mengalami peningkatan sejak tahun 2015 hingga 2019. Peningkatan nilai TKDD dapat mengindikasikan besarnya kepercayaan Pemerintah kepada pemerintah daerah untuk secara mandiri menjalankan kewenangannya di semua bidang kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, fiskal, dan keagamaan (Nugraha, 2019).

---

<sup>1</sup> Analis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian DPR RI

Gambar 1. Perkembangan TKDD Tahun Anggaran 2015-2020 (dalam Triliun rupiah)



Sumber: LKPP, UU APBN, PMK No. 35/PMK.07/2020

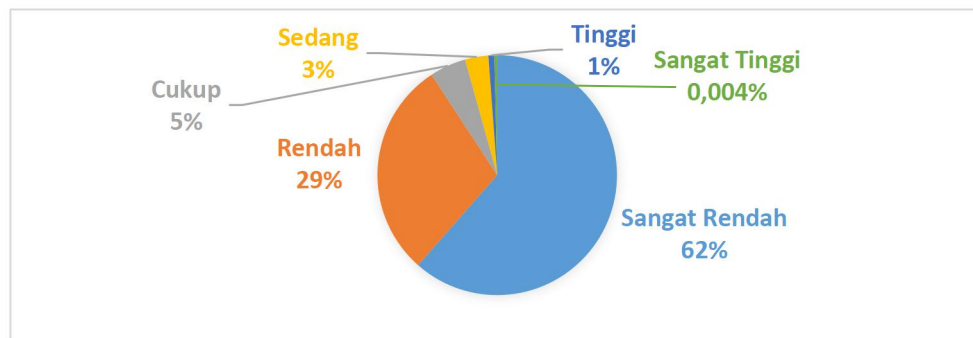
Namun kondisi saat ini berbanding terbalik masih jauh dari yang diharapkan oleh pemerintah. Menurut Menteri Keuangan, ketergantungan daerah terhadap TKDD masih sangat tinggi. Secara rata-rata nasional, ketergantungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terhadap TKDD sebesar 80,1 persen. Sementara itu, kontribusi Pendapatan Asli Daerah hanya sekitar 12,87 persen (Nugraha, 2019) . Sehingga tulisan ini akan menganalisis bagaimana kondisi kemandirian fiskal pada tingkat kabupaten/kota di Indonesia serta bagaimana kebijakan yang harus diambil guna meningkatkan kemandirian fiskal daerah melalui pembiayaan kreatif.

### Kondisi Kemandirian Fiskal Daerah saat ini

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal mengharapkan pemerintah daerah (pemda) memiliki kemandirian yang lebih besar dalam keuangan daerah. Namun seiring dengan diterapkannya Kebijakan otonomi daerah yang telah dilaksanakan sejak tahun 2001 dan kebijakan desentralisasi fiskal sejak 2004, kemandirian daerah belum dapat terwujud sampai saat ini. Hal ini dapat dilihat dari rendahnya derajat desentralisasi fiskal pemerintahan kabupaten/kota di Indonesia.

Untuk mengukur kinerja/kemampuan keuangan daerah dapat dilakukan dengan menggunakan indikator derajat desentralisasi fiskal (Musgrave, 1980 dalam (Tamawiy, Sondakh, & Warongan , 2020) ). Hasil analisis yang dilakukan pada tingkat kabupaten/kota, diperoleh bahwa rata-rata proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah pada tahun 2018 sebesar 11,81 persen. Jika dilihat dari rasio pola hubungan dan tingkat kemampuan/ kemandirian suatu daerah, maka dapat diartikan bahwa pemerintah kabupaten/ kota di Indonesia memiliki pola hubungan yang instruktif. Hal ini dapat dikatakan bahwa pemda lebih banyak mendapatkan pengarahan dan petunjuk dari pemerintah pusat, sehingga tingkat kemandiriannya sangat kurang. Tingginya tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat dapat mengindikasikan ketidakmampuan daerah dalam melaksanakan urusan otonominya.

Gambar 2. Status Desentralisasi Fiskal pada Pemerintahan Kabupaten/Kota Tahun 2018



Sumber: diolah

Gambar 2 memperlihatkan bahwa sebagian pemerintah daerah tingkat II memiliki status desentralisasi fiskal yang sangat rendah. Hal ini dapat diartikan bahwa 62 persen pemerintah Kab/Kota di Indonesia memiliki ketergantungan fiskal terhadap pemerintah pusat yang sangat tinggi. Bahkan jumlah daerah yang memiliki tingkat kemandirian fiskal rendah juga mencapai 29 persen. Hal ini memperlihatkan bahwa lebih dari 90 persen kabupaten/kota di Indonesia masih bergantung kepada pemerintah pusat untuk membiayai urusan daerah.

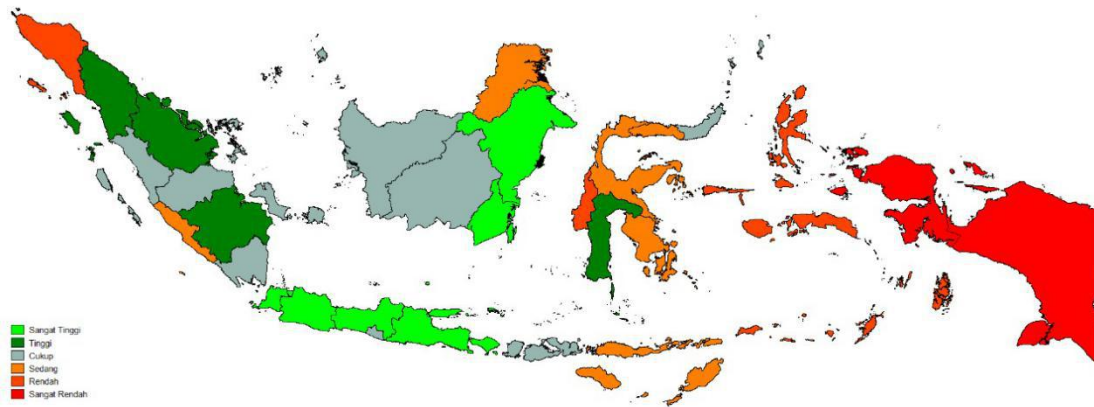
Menurut Mudrajad Kuncoro (2004), ada lima penyebab tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, yaitu sebagai berikut: 1. Kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan; 2. Tingginya derajat sentralisasi dibidang perpajakan. Pajak yang produktif baik pajak langsung maupun pajak tidak langsung ditarik oleh pusat. Pajak penghasilan badan atau perorangan (termasuk migas) seperti pajak pertambahan nilai, bea cukai, PBB, royalti/IHH/IHPH (atas minyak, pertambangan, kehutanan) semua dikelola administrasi dan ditentukan tarifnya oleh pusat. Alasan sentralisasi perpajakan sering dikemukakan sebagai upaya mengurangi disparitas antar daerah, efisiensi administrasi dan keseragaman perpajakan; 3. Kendati pajak daerah cukup beragam ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan; 4. Adanya kekuatiran apabila daerah memiliki sumber keuangan yang tinggi maka ada kecenderungan terjadi disintegrasi dan separatisme; 5. Kelemahan dalam pemberian subsidi dari pemerintah kepada pemerintah daerah.

Pada tahun 2018, hanya ada 2 kab/kota yang memiliki tingkat desentralisasi fiskal yang sangat tinggi, yaitu Kota Surabaya dan Kab. Bandung. Hal ini dapat mengindikasikan bahwa kedua kab/kota tersebut memiliki kemandirian fiskal yang sangat baik. Kedua kab/kota tersebut telah matang dan mampu mandiri. Mereka sangat mengurangi campur tangan dari pemerintah pusat untuk mengurus urusan otonomi daerah.

Pada tingkat provinsi, hanya terdapat 8 provinsi yang memiliki kemandirian fiskal yang sangat tinggi. Dimana provinsi-provinsi yang memiliki status kemandirian fiskal sangat tinggi sebagian besar berada di pulau Jawa dan Bali. Delapan provinsi dengan status kemandirian fiskal sangat tinggi ialah DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Banten, Bali, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur.



Gambar 3. Status Kemandirian Fiskal Provinsi-Provinsi di Indonesia Tahun 2018



Sumber: diolah

Sedangkan provinsi dengan kemandirian sangat rendah berada di pulau Papua. Kedua provinsi di Papua memiliki kemandirian fiskal yang sangat rendah. Rendahnya kemandirian fiskal di Papua disebabkan ketidakmampuan pemerintah daerah setempat dalam mengoptimalkan PAD. Belum adanya sumber daya manusia yang memadai dalam mengelola PAD merupakan salah satu penyebab belum optimalnya pengelolaan PAD di Papua (LKDP Provinsi Papua (2018) dan LKDP Provinsi Papua Barat (2018)). Hal ini ditandai dengan adanya penempatan pejabat dan personil kunci yang belum dimutasi lebih dari 5 tahun. Tidak adanya mutasi menimbulkan kejenuhan dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab pejabat yang bersangkutan. Hal ini akan berdampak pada kurangnya inovasi dalam upaya meningkatkan PAD dan timbulnya kesalahan dalam menentukan tarif pajak daerah. Selain SDM, penganggaran atas Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada BUMD belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap PAD. Hal ini berdampak pada tidak optimalnya PAD dari komponen Pajak Daerah dan deviden yang diperoleh dari BUMD.

Tabel 1 Peta Kemampuan Keuangan Kab/Kota Berdasar Metode Kuadran Tahun 2018

Growth

Share	KUADRAN II 66 kabupaten/ kota	KUADRAN I 52 kabupaten/kota
	KUADRAN IV 245 kabupaten/Kota	KUADRAN III 146 kabupaten/Kota

Sumber: diolah

Metode kuadran merupakan salah satu cara menampilkan peta kemampuan keuangan daerah, dimana masing-masing kuadran ditentukan oleh besaran nilai *growth* dan *share*. *Share* merupakan rasio PAD terhadap belanja rutin dan belanja pembangunan daerah. Sedangkan *growth* merupakan angka pertumbuhan PAD dibandingkan tahun sebelumnya (Bappenas,2019).

Tabel 1 menunjukkan bahwa hanya 52 kabupaten/ kota yang berada dalam kondisi ideal. Kondisi ideal yang dimaksud adalah kondisi dimana PAD

kabupaten/kota mengambil peran besar dalam APBD dan daerah mempunyai kemampuan mengembangkan potensi lokal. Kondisi ini ditunjukkan dengan besarnya nilai *share* disertai nilai *growth* yang tinggi.

Apabila dilihat dari peta kemampuan keuangan daerah, sebagian besar kabupaten/kota di Indonesia berada di kuadran IV. Sebanyak 245 kabupaten/kota atau hampir mencapai 50 persen kabupaten/kota di Indonesia berada di kuadran IV. Kuadran ini merupakan kondisi yang paling buruk. Peran PAD di kabupaten/kota belum mengambil peran yang besar dalam APBD. Selain itu hal ini juga menunjukkan bahwa daerah belum mempunyai kemampuan dalam mengembangkan potensi lokal. Daerah yang berada di kuadran iv, memiliki nilai *share* dan *growth* yang rendah.

Tabel 2 Peta Kemampuan Keuangan Provinsi Berdasar Metode Kuadran Tahun 2018

		Growth	
		<b>KUADRAN II</b>	<b>KUADRAN I</b>
		DKI Jakarta Banten Sulawesi Selatan	Jawa Barat Jawa Tengah Jawa Timur Kalimantan Timur Bali Sumatera Selatan
Share	<b>KUADRAN IV</b>		<b>KUADRAN III</b>
	Bengkulu NTT Aceh Maluku Utara Papua Sumatera Barat NTB Riau	Sulawesi Tengah Gorontalo Maluku Sulawesi Barat Kalimantan Selatan Lampung Kep. Riau	Sulawesi Tenggara Papua Barat DI Yogyakarta Kalimantan Tengah Bangka Belitung Kalimantan Utara Jambi Kalimantan Barat Sulawesi Utara Sumatera Utara

Sumber: diolah

Pada tingkat provinsi, hanya 6 provinsi yang berada dalam kondisi Ideal. Hal ini berarti bahwa PAD mengambil peran yang besar dalam APBD di provinsi-provinsi tersebut. Selain itu pemerintah provinsi keenam daerah tersebut memiliki kemampuan untuk mengembangkan potensi lokal.

Namun masih ada 15 provinsi yang berada di kuadran IV. Provinsi-provinsi tersebut belum memiliki kemampuan dalam mengembangkan potensi lokal. Hal ini berdampak pada rendahnya sumbangan PAD di dalam APBD,

Menurut BPS (2004), ada beberapa faktor yang menyebabkan kecilnya PAD terhadap total belanja: 1. Masih adanya sumber pendapatan potensial yang dapat digali oleh pemerintah daerah akan tetapi berada di luar wewenang pemerintah daerah; 2. Rendahnya tingkat hidup dan ekonomi masyarakat yang tercermin dalam pendapatan perkapita; 3. Kurang mampunya pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan yang ada.

Melihat masih banyaknya daerah yang belum memiliki kemampuan dalam mengembangkan potensi lokal daerah masing-masing, maka upaya yang perlu dilakukan dalam jangka waktu yang pendek adalah melakukan efisiensi. Adanya pandemi COVID-19 dapat menjadi momentum pemerintah untuk melakukan evaluasi kebutuhan SDM, khususnya SDM di daerah. Mengingat belanja pegawai merupakan komponen belanja terbesar dalam APBD. Dengan adanya evaluasi kebutuhan

pegawai, diharapkan dapat terjadi efisiensi belanja pegawai. Sedangkan dalam jangka panjang, perlu dilakukan penguatan SDM sehingga dapat menumbuhkan BUMD-BUMD baru. Dengan banyaknya BUMD baru yang terbentuk, diharapkan dapat memberikan kontribusi labanya kepada APBD.

## Pembiayaan Kreatif

Beberapa tahun belakangan ini pemerintah Indonesia sedang gencar melakukan percepatan pembangunan infrastruktur di seluruh wilayah Indonesia khususnya daerah Indonesia timur dan daerah terpencil. Program ini tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, namun pemerintah daerah juga turut serta sesuai dengan pembagian wewenang yang tercantum pada UU Nomor 23 Tahun 2014.

Tabel 3. Perbedaan Pembiayaan Kreatif

	Pinjaman Daerah	Obligasi Daerah	KPBU	PINA
Definisi	Semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima manfaat yang bernilai tang dari pihak lain sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali.	Pinjaman daerah yang ditawarkan kepada publik penawaran umum di pasar modal dalam bentuk pinjaman jangka panjang yang berasal dari untuk membiayai proyek/kegiatan prasarana dan/atau sarana publik yang menghasilkan penerimaan bagi APBD dan/atau memberikan manfaat bagi masyarakat	Kerjasama antara Pemerintah dan Badan Usaha menyediakan layanan infrastruktur untuk kepentingan umum berdasarkan perjanjian kedua belah pihak memperhatikan prinsip pembagian risiko dengan IRR 6-12%.	Mekanisme pembiayaan proyek investasi prioritas yang dananya bersumber dari anggaran non yang didorong dan difasilitasi oleh Kementerian PPN/Bappenas dengan IRR PINA > 13%.
Jenis/Kriteria	1. Pinjaman jangka pendek 2. Pinjaman jangka menengah 3. Pinjaman jangka panjang	1. General Bond 2. Revenue Bond 3. Double Barelled Bond	1. Dukungan sebagian konstruksi, 2. Pengembalian investasi melalui tarif dan VGF 3. Penjaminan pemerintah 4. Pengembalian investasi melalui Availability	1. Mendukung pencapaian target prioritas 2. Memiliki manfaat ekonomi dan sosial bagi masyarakat 3. Memiliki kelayakan komersial 4. Memenuhi kriteria kesiapan.
Sumber Pembiayaan	1. Pemerintah pusat 2. Lembaga Keuangan Bank 3. Lembaga Keuangan Bukan Bank 4. Pemda lain 5. Masyarakat	Masyarakat	Sebagian atau seluruhnya di biayai Badan Usaha	1. Penanaman modal 2. Dana kelolaan 3. Perbankan 4. Pasar Modal 5. Asuransi 6. Lembaga Pembiayaan 7. Lembaga Jasa Keuangan Lain; dan 8. Pembiayaan Lain yang Sah.
Syarat	1. Jumlah sisa pinjaman daerah + jumlah pinjaman 2. Rasio kemampuan keuangan daerah untuk 3. Tidak memiliki tunggakan kepada Pemerintah 4. Mendapat persetujuan DPRD	1. Jumlah sisa pinjaman daerah + jumlah pinjaman 2. Mendapat persetujuan DPRD setelah 3. Tidak melampaui akhir tahun anggaran pada masa	1. Kemitraan 2. Kemanfaatan 3. Bersaing 4. Pengendalian dan pengelolaan risiko 5. Efektif dan efisien.	1. Mendukung pencapaian target prioritas 2. Memiliki manfaat ekonomi dan sosial bagi masyarakat 3. Memiliki kelayakan komersial 4. Memenuhi kriteria kesiapan.
Contoh Kegiatan	1. Pinjaman PEN DKI Jakarta 12,5T dan Jawa Barat	.....	1. Jalan Tol Manado-Bitung (Sebagian Konstruksi) 2. Proyek PLTU 2X1000 MW Jateng (Penjaminan Pemerintah) 3. Proyek SPAM Umbulan (Pengembalian Investasi melalui tarif dan VGF)	1. Waskita Toll Road: USD 10 miliar 2. PLTU Muallaboh 2x200 MW: USD 540 juta 3. Bandara Udara Kertajati: USD 2,2 miliar

Sumber: Kemenkeu, diolah dari berbagai sumber

Akan tetapi hal ini tidak mudah dilaksanakan, salah satu penyebabnya adalah keterbatasan anggaran yang cukup dalam membiayai seluruh kebutuhan infrastruktur tersebut. Secara kapasitas fiskal, mayoritas daerah di Indonesia belum memiliki kemandirian keuangan daerah hal ini dapat tergambar dari rendahnya derajat kemandirian fiskal daerah pada Kabupaten Kota di Indonesia pada pembahasan di atas. Menjawab permasalahan tersebut, pemerintah tentu perlu berfikir kreatif untuk menyediakan infrastruktur dengan tepat, efisien serta memberi nilai manfaat yang besar. Dalam Nota Keuangan RAPBN 2021, pemerintah berencana mendorong pemerintah daerah dapat melakukan terobosan dalam mencari sumber pembiayaan yang di luar APBN/APBD melalui pemanfaatan pembiayaan kreatif. Selain itu, pembangunan infrastruktur di daerah diharapkan juga bisa dilakukan melalui mekanisme kerja sama antar daerah, serta dukungan TKDD untuk pelaksanaan pembiayaan kreatif melalui skema pembiayaan terintegrasi. Dengan skema tersebut, pembiayaan kreatif diharapkan dapat menjadi solusi akan keterbatasan APBD. Kebijakan ini merupakan salah satu poin dalam arah kebijakan TKDD di tahun 2021 dalam rangka mendukung “Percepatan Pemulihan Ekonomi dan Penguatan Reformasi”.

Adapun pembiayaan pembangunan daerah melalui pembiayaan kreatif terdiri dari Pinjaman Daerah, Obligasi Daerah, KPBU dan PINA. Perbedaan dari keempat pembiayaan kreatif tersebut dapat kita lihat pada tabel 3.



## Tantangan Pembiayaan Kreatif yang dihadapi daerah

Mewujudkan pembiayaan kreatif dalam membiayai proyek infrastruktur di daerah tentu memiliki tantangan tersendiri ketika akan diimplementasikan di daerah, untuk itu pada bagian ini akan mengulas mengenai pembiayaan kreatif beserta tantangan apa yang dihadapi daerah dalam rangka merealisasikannya.

### ➤ Pinjaman Daerah

Pinjaman daerah merupakan alternatif daerah dalam mengatasi keterbatasan dalam pembiayaan pembangunan. Meskipun memiliki potensi pinjaman yang relatif besar, namun sebagian besar daerah belum secara optimal memanfaatkan potensi tersebut untuk pembiayaan daerah. Hal ini tercermin dari kapasitas pemanfaatan pinjaman yang kecil dan bahkan tidak pernah melakukan pinjaman sama sekali. Menteri Keuangan menyebutkan bahwa rasio pemerintah daerah yang mampu dan mau melakukan pinjaman ke PT Sarana Multi Infrastruktur hanya 16 persen dari seluruh Pemda yang sebetulnya *eligible* untuk melakukan pinjaman daerah (sindonews.com, 2020). Menurut catatan penulis, pinjaman daerah merupakan pembiayaan kreatif yang paling sering di akses. Hal ini lebih dikarenakan persyaratan yang relatif lebih mudah dipenuhi oleh daerah jika dibandingkan pembiayaan kreatif lainnya.

Saat ini sudah ada beberapa pemda yang mengajukan pinjaman daerah, sebagai contoh hingga akhir tahun 2019 PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI) telah membuat komitmen pinjaman daerah senilai Rp4,6 triliun kepada 24 Pemda (DJKN,2020). Kemudian yang terbaru terdapat Pemprov DKI Jakarta dan Pemprov Jawa Barat yang mendapatkan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional bersumber dari APBN dimana pengelolaannya dilakukan oleh DJPK dan dilaksanakan melalui PT SMI. Pemprov DKI Jakarta sendiri mendapatkan pinjaman sebesar Rp4,5 triliun (2020) dan Rp8 triliun (2021).

Lebih lanjut, implementasi pinjaman daerah masih menemukan berbagai tantangan yang perlu diselesaikan. Tantangan pertama, ijin prinsip DPRD. Pada berbagai kasus pinjaman daerah, ijin prinsip tidak dikeluarkan oleh DPRD lebih dikarenakan dinamika politik antara Kepala Daerah dengan fraksi-fraksi di lembaga legislatif daerah serta adanya pandangan jika pinjaman daerah akan meninggalkan beban hutang bagi pemerintahan yang akan datang. Selain itu, masih adanya pemahaman mengenai pinjaman atau hutang masih mendapat tempat yang kurang baik disebagian masyarakat. Hal ini menyebabkan usulan terhadap pinjaman daerah mendapat penolakan dari masyarakat yang disuarakan melalui DPRD.

Tantangan yang kedua, *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) setiap daerah yang berbeda-beda. Sesuai PP 56 Tahun 2018 nilai DSCR ditetapkan paling sedikit 2,5, DSCR merupakan rasio yang menunjukkan kemampuan daerah dalam melakukan pembayaran kembali pinjaman. Perhitungan DSCR harus dibuat untuk setiap tahun hingga obligasi daerah jatuh tempo. Hal ini dimaksudkan agar memberikan gambaran bahwa pemerintah daerah benar-benar memiliki kemampuan membayar pokok dan bunga obligasi hingga jatuh tempo. Besaran DSCR ditentukan minimal 2,5 yang berarti setiap 1 rupiah hutang daerah, akan dibayar dengan 2,5 pendapatan daerah. Jika melihat perhitungan pada bagian pembahasan mengenai kemandirian fiskal maka akan ditemui sangat sedikit sekali daerah yang memiliki kemampuan dalam mengajukan pinjaman daerah.

## ➤ **Obligasi Daerah**

Obligasi daerah adalah pinjaman daerah yang ditawarkan kepada publik melalui penawaran umum di pasar modal serta telah mempunyai landasan hukum mulai dari UU, PP, PMK hingga Peraturan OJK (POJK) yang mengatur secara rinci mengenai obligasi daerah. Meskipun beberapa daerah seperti DKI Jakarta, Jabar dan Jateng telah mencantumkan instrumen pembiayaan dari Obligasi Daerah dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk beberapa proyek di daerah, namun hingga saat ini belum ada daerah yang mampu menerbitkan obligasi daerah. Dalam dokumen Asian Development Bank (ADB) dengan judul Indonesia: “*Strengthening the lokal Government Bond Market*” yang dikeluarkan pada Januari 2020 disebutkan jika obligasi daerah tidak kunjung diterbitkan oleh Pemda antara lain disebabkan oleh pasar modal Indonesia yang tersebar luas dan relatif dangkal, kurangnya kapasitas pengelolaan keuangan publik di tingkat pemerintah daerah, dan rendahnya kelayakan kredit Pemda.

Selain beberapa hal yang disampaikan dalam laporan ADB, dalam penerbitan obligasi daerah, Pemda juga mengalami kendala yang sama seperti halnya pinjaman daerah yaitu tantangan dalam pemberian ijin Prinsip dari DPRD. Selanjutnya Aditya (2016) dalam Kajian Literatur Faktor-Faktor yang Menyebabkan Pemerintah Daerah Belum Berhasil Menerbitkan Obligasi Daerah yang diterbitkan pada makalah Keuangan Negara dan Daerah menemukan terdapat beberapa kendala yang dihadapi oleh beberapa daerah dalam menerbitkan obligasi daerah. Kendala tersebut adalah: sumber daya manusia di daerah untuk mengelola obligasi daerah masih rendah, kesiapan dari pemerintah daerah itu sendiri, belum adanya regulasi mengenai laporan keuangan pemerintah daerah diaudit oleh akuntan publik, tumpang tindih peraturan perundang-undangan, dan kondisi politik di Indonesia

Selanjutnya tantangan yang paling banyak ditemui dalam penerbitan obligasi adalah transparansi keuangan daerah. Sebelum menerbitkan obligasi, daerah dituntut untuk membenahi pengelolaan keuangan daerah (APBD) dan pengambilan kebijakan secara transparan. Melalui transparansi keuangan, masyarakat sebagai investor dapat mengetahui bagaimana daerah mengelola keuangannya serta potensi yang didapatkan masyarakat dari penerbitan obligasi yang bersifat jangka panjang.

## ➤ **KPBU**

KPBU merupakan skema penyediaan layanan infrastruktur untuk kepentingan umum berdasarkan pada suatu perjanjian (kontrak) antara Pemerintah yang diwakili oleh Menteri/Kepala Lembaga/Pemerintah Daerah, yang disebut sebagai Penanggung Jawab Proyek Kerja sama (PJPK) dan pihak swasta, dengan memperhatikan prinsip pembagian risiko diantara para pihak. Adapun menurut Wibowo (2017) dalam pelaksanaannya KPBU masih menghadapi beberapa tantangan seperti<sup>2</sup>:

Pertama, mengembangkan kerangka seleksi dan prioritas proyek yang kuat dan komprehensif sehingga didapatkan proyek-proyek yang memang betul layak dilakukan secara KPBU, *sustainable* dalam pelaksanaan nantinya serta memberikan manfaat kepada publik secara nyata. Saat ini Pemerintah masih berada dalam tekanan untuk mendapatkan proyek KPBU terutama dalam hal jumlah proyek yang bisa di-

---

<sup>2</sup> Farid Arif Wibowo, Meningkatkan Kualitas APBN dengan Skema KPBU, Info Risiko Fiskal

KPBU-kan. Diharapkan hal itu bukan berarti semua proyek yang diajukan oleh pemilik atau penanggung jawab proyek bisa dilaksanakan dengan skema KPBU. Keputusan untuk melaksanakan proyek dengan skema KPBU harus didasarkan pada penilaian yang teliti apakah proyek tersebut lebih baik dilaksanakan dengan skema tradisional atau skema KPBU, dengan memperbandingkan *value for money* yang didapatkan apabila proyek tersebut dilakukan dengan skema KPBU.

Kedua, meningkatkan pemahaman para pengelola dan pemangku kepentingan (*stakeholders*) KPBU terutama di sisi PJPK maupun di sisi regulator dan penyedia fasilitas seperti di Bappenas, LKPP dan Kementerian Keuangan. Skema KPBU dapat dipahami sebagai sebuah *sophisticated transaction* sekaligus *unfinished contract* yang melibatkan kompleksitas struktur transaksi antara pihak Pemerintah sebagai pemilik proyek maupun penyedia fasilitas, pihak pelaksana proyek (SPV), pihak penyedia dana (*lenders*).

Ketiga, koordinasi antara pihak-pihak yang terkait dengan proyek KPBU, terutama pihak yang berada di sisi Pemerintah. Sebagaimana pada proyek yang diadakan dengan skema tradisional, proyek KPBU juga melibatkan jaringan (*network*) yang kompleks karena melalui proses yang panjang dari mulai pengusulan, perencanaan, penyiapan, pelelangan, pelaksanaan dan pemantauan. Proses ini melibatkan banyak lembaga Pemerintahan termasuk PJPK sendiri, Bappenas, LKPP, Kementerian Keuangan dan lain-lain, di mana tiap-tiap pihak mempunyai ukuran keberhasilan yang berbeda-beda.

Keempat, evaluasi dan pengembangan kerangka kebijakan KPBU termasuk keberadaan regulasi dan instrumen fasilitas pendukung dalam rangka mendorong terlaksananya skema KPBU. Sebagaimana telah disebutkan di atas, saat ini Pemerintah telah menyediakan beberapa kerangka kebijakan dalam bentuk regulasi dan instrument pendukung termasuk beberapa fasilitas fiskal seperti fasilitas penyiapan proyek, dana dukungan kelayakan dan penjaminan Pemerintah. Menjadi tantangan bagi Pemerintah untuk selalu mengevaluasi efektifitas dari kerangka kebijakan dan instrumen ini secara terus menerus, apakah sudah memberikan manfaat yang nyata bagi pengembangan kebijakan KPBU di satu sisi dan menjamin efisiensi pengelolaan keuangan negara di sisi lain.

#### ➤ **Pembiayaan Investasi Non Anggaran**

Pembiayaan Investasi Non-Anggaran Pemerintah merupakan skema yang pembiayaan infrastruktur yang tidak mendapatkan dana dari APBN serta tidak mendapatkan fasilitas Dana Penyiapan Proyek dan Dana Dukungan Kelayakan seperti KPBU. Oleh sebab itu proyek PINA memiliki Internal Rate of Return (IRR) minimal 13 persen, dikarenakan PINA ditujukan untuk proyek strategis nasional yang layak secara ekonomi dan finansial.

Berkenaan dengan kesiapan pemda dalam menerima investasi, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat telah menentukan faktor-faktor yang menentukan kesiapan suatu daerah. Pertama, Kesiapan daerah dalam regulasi yang mendorong investasi infrastruktur yang terdiri dari RPJMND, Regulasi daerah tentang PINA di bidang infrastruktur sosial, Kemudahan perizinan, Kemudahan pembebasan Lahan dan Kemudahan interaksi pemda-Pelaku usaha. Kedua Kesiapan daerah dalam kemajuan perekonomian yang terdiri dari PDRB, PAD, Realisasi investasi, Tingkat daya beli masyarakat dan Indeks Kebijakan Fiskal. Ketiga, Kesiapan daerah dalam perangkat operasional lainnya yang terdiri dari Perangkat Institusional, Perangkat

organisasi daerah, SDM yang memahami PINA dan Pengalaman dalam menyelenggarakan PINA.

Menurut penulis dalam beberapa faktor tersebut diatas, sama seperti dengan pembiayaan kreatif lainnya baik itu Pinjaman Daerah, Obligasi Daerah maupun KPBU peran Kepala Daerah sangatlah penting dalam menentukan sukses atau tidaknya pembiayaan. Berdasarkan hasil survei yang dilakukan KPPOD pada tahun 2016, belum banyak Kepala Daerah yang berkapasitas dan berintegritas baik. Sedangkan Kepala Daerah yang berkapasitas dan berintegritas mempengaruhi perkembangan investasi di daerah. Kapasitas Kepala Daerah tercermin dari tingkat pemahaman terhadap dunia usaha. Sementara integritas Kepala Daerah terlihat dari sikap profesional dalam melakukan tata kelola termasuk pengelolaan birokrasi, penempatan aparat secara profesional dan ketegasan terhadap staf. Melalui kapasitas dan integritas dapat memunculkan kepercayaan publik, khususnya dunia usaha.

### **Rekomendasi**

Melihat masih banyaknya daerah yang belum memiliki kemampuan dalam mengembangkan potensi lokal daerah masing-masing, maka upaya yang perlu dilakukan dalam jangka waktu yang pendek adalah melakukan efisiensi. Adanya pandemi Covid-19 dapat menjadi momentum pemerintah untuk melakukan evaluasi kebutuhan SDM, khususnya SDM di daerah. Mengingat belanja pegawai merupakan komponen belanja terbesar dalam APBD. Dengan adanya evaluasi kebutuhan pegawai, diharapkan dapat terjadi efisiensi belanja pegawai. Sedangkan dalam jangka panjang, perlu dilakukan penguatan SDM sehingga dapat menumbuhkan BUMD-BUMD baru. Dengan banyaknya BUMD baru yang terbentuk, diharapkan dapat memberikan kontribusi labanya kepada APBD sehingga mampu melaksanakan pelayanan publik dan melaksanakan pembangunan infrastruktur.

Selanjutnya, dalam mendukung program pembiayaan kreatif di daerah diperlukan komitmen dari pemerintah pusat. Untuk itu pemerintah dirasa perlu meninjau kembali seluruh regulasi yang tumpang tindih, memangkas regulasi, serta memberikan pendampingan kepada pemerintah daerah dalam hal pembiayaan kreatif. Lebih lanjut, pemerintah perlu memberikan dukungan melalui peningkatan kapasitas SDM agar siap dalam pengelolaan keuangan publik di tingkat pemerintah daerah. Disamping itu, mengingat pentingnya peran Kepala Daerah dalam mensukseskan pembiayaan kreatif Pemerintah hendaknya memperbaiki kapasitas dan integritas Kepala Daerah dengan memperbaharui regulasi syarat rekrutmen. Mengikuti kursus atau pendidikan di Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) bisa dijadikan salah satu opsi. Dengan demikian, setiap calon kepala daerah ketika menjabat sudah memiliki wawasan kebangsaan, sistem pemerintahan, termasuk administrasi pemerintahan, dan sistem politik.

Sementara itu, PP Nomor 56/2018 mengamanatkan pemda untuk mendapatkan persetujuan DPRD, sebelum mengajukan pinjaman daerah. Oleh sebab itu, penting bagi pemda untuk membangun hubungan baik dengan pihak legislatif daerah untuk bersama-sama membangun daerah. Setelah itu Pemda juga perlu memberikan pemahaman kepada masyarakat serta seluruh pihak terkait mengenai pentingnya pembiayaan kreatif yang dapat memberikan dampak positif kepada daerah, yang pada akhirnya dapat mendorong kemandirian fiskal daerah tersebut.

## Daftar Pustaka

- Aditya, Roby. 2016. Kajian Literatur Faktor-Faktor yang Menyebabkan Pemerintah Daerah Belum Berhasil Menerbitkan Obligasi Daerah. Makalah Keuangan Negara dan Daerah
- Ananda Candra Fajri, Tantangan Pinjaman Daerah. Sindonews. Diakses dari <https://nasional.sindonews.com/read/115406/18/tantangan-pinjaman-daerah-1595902062>
- Bappenas. (-). Peta Kemampuan Keuangan Provinsi dalam Era Otonomi Daerah: Tinjauan atas Kinerja PAD, dan Upaya yang Dilakukan Daerah. *Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah*, 1-12.
- Farid Arif Wibowo, Meningkatkan Kualitas APBN dengan Skema KPBU, Info Risiko Fiskal
- Indonesia: Strengthening the lokal Government Bond Market. ADB Completion Report
- KPPOD. 2017. Infografis Tata Kelola Ekonomi Daerah 2016. Jakarta.
- Mudrajad Kuncoro. 2004. Otonomi dan Pembangunan Daerah, Reformasi Perencanaan, Strategi Dan Peluang. Jakarta, Penerbit Erlangga.
- Hingga Akhir 2019, PT SMI Telah Berikan Komitmen Pinjaman Daerah Sebesar Rp4,6 Triliun. DJKN Kementerian Keuangan. Diakses dari: <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita/baca/19723/Hingga-Akhir-2019-PT-SMI-Telah-Berikan-Komitmen-Pinjaman-Daerah-Sebesar-Rp46-Triliun.html>
- Khusnaini, M. (2016). Ekonomi Publik: Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah. *BPFE UNIBRAW Malang*, 21.
- Kuncoro, M. (2004). *Otonomi dan Pembangunan Daerah Reformasi Perencanaan Strategis dan Peluang*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Mahi, R. (2001). Fiscal Decentralization: Its Impact on Cities Growth. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia Vol 2, No. 1*, 177-194.
- Nugraha, Y. N. (2019, 01 20). *Ketergantungan Fiskal Daerah Dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia*. Retrieved from [www.kemenkeu.go.id](http://www.kemenkeu.go.id): <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/ketergantungan-fiskal-daerah-dalam-pelaksanaan-desentralisasi-fiskal-di-indonesia/>
- Tamawiy, J., Sondakh, J. j., & Warongan, J. D. (2020, 09 02). *Pengaruh Kinerja Keuangan pemerintah Daerah terhadap Belanja Modal untuk Pelayanan Publik (Studi pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Sulawesi Utara)*. Retrieved from [www.garuda.ristekdikti.go.id: http://download.garuda.ristekdikti.go.id/article.php?article=116601&val=5316&title=ANALISIS%20KETERGANTUNGAN%20FISKAL%20PEMERINTAH%20DAERAH%20DI%20PROVINSI%20SULAWESI%20SELATAN%20PADA%20ERA%20OTONOMI%20DAERAH](http://download.garuda.ristekdikti.go.id/article.php?article=116601&val=5316&title=ANALISIS%20KETERGANTUNGAN%20FISKAL%20PEMERINTAH%20DAERAH%20DI%20PROVINSI%20SULAWESI%20SELATAN%20PADA%20ERA%20OTONOMI%20DAERAH)



**PUSAT KAJIAN ANGGARAN  
BADAN KEAHLIAN DPR RI**

JL. JEND. GATOT SUBROTO - JAKARTA PUSAT  
TELP. (021) 5715635 - FAX (021) 5715635

[HTTP://www.puskajianggaran.dpr.go.id](http://www.puskajianggaran.dpr.go.id)

EMAIL: [puskaji.anggaran@dpr.go.id](mailto:puskaji.anggaran@dpr.go.id)