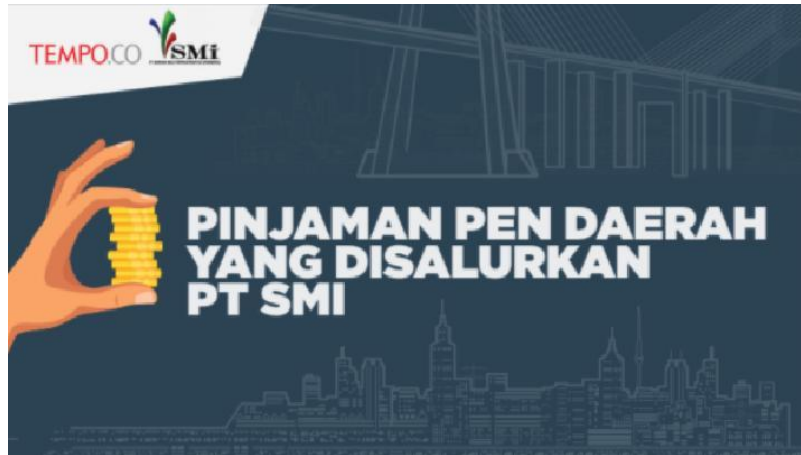


PINJAMAN PEMULIHAN EKONOMI NASIONAL (PINJAMAN-PEN) DAERAH DALAM RANGKA PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR, SOLUSI ATAU MASALAH



<https://nasional.tempo.co/read/1411117/smi-salurkan-pinjaman-pen-ke-21-daerah>

ABSTRAKSI

Program Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) Daerah merupakan salah satu bentuk Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) yang ditujukan untuk mendukung pembiayaan Pemerintah Daerah. Hasil analisis terhadap politik hukum pengaturan Pinjaman PEN Daerah menunjukkan bahwa pinjaman PEN Daerah bertujuan untuk mendukung percepatan pembangunan Infrastruktur yang sempat terhambat akibat Covid-19. Meski demikian, dalam pelaksanaannya, tidak semua Pemerintah Daerah memiliki kemampuan untuk melakukan pengelolaan pinjaman dengan baik, salah satu contohnya adalah Pemerintah Kabupaten Gorontalo. Terdapat 15 paket pekerjaan yang didanai oleh Pinjaman PEN Daerah mengalami putus kontrak, sehingga menimbulkan kerugian baik secara material maupun immaterill. Hal tersebut tidak menghapuskan kewajiban Pemerintah Kabupaten Gorontalo untuk mengembalikan pokok pinjaman PEN Daerah yang dilakukan melalui pemotongan Dana Transfer Umum (DTU).

Pengembalian Pinjaman PEN Daerah melalui pemotongan DTU mempersempit ruang gerak pemanfaatan APBD oleh Pemerintah Daerah, mengingat adanya *mandatory spending* dan Dana Alokasi Umum yang telah ditentukan penggunaannya. Salah satu *mandatory spending* yang harus dipenuhi adalah Belanja Infrastruktur pelayanan publik minimal 40% dari total belanja APBD di luar belanja bagi hasil dan/atau transfer kepada Daerah dan/atau desa. Pada dasarnya Pinjaman PEN Daerah digunakan untuk pembangunan infrastruktur, oleh karena itu, pengembalian pokok pinjaman PEN Daerah seyogyanya dapat diperhitungkan sebagai pemenuhan *mandatory spending* belanja infrastruktur. Tujuannya adalah agar

Pemerintah Daerah dapat lebih leluasa mengelola keuangan secara mandiri sesuai dengan tujuan diterapkannya dari otonomi daerah.

Kata kunci: Pinjaman PEN Daerah, Infrastruktur, *Mandatory Spending*, APBD

A. PENDAHULUAN

Pada tahun 2020, terjadi pandemi covid-19 yang menyebabkan perlambatan Pertumbuhan Ekonomi Nasional, Penurunan Penerimaan Negara, Peningkatan Belanja Negara dan Pembiayaan.¹ Kondisi tersebut mengakibatkan memburuknya sistem keuangan di Indonesia yang ditunjukkan dengan penurunan berbagai aktivitas ekonomi.² Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia menetapkan beberapa kebijakan terkait keuangan Negara untuk menanggulangi dampak negatif pandemi covid-19 bagi perekonomian Nasional.³ Salah satu kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah adalah program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN)⁴

Program PEN adalah rangkaian kegiatan untuk pemulihan perekonomian nasional yang merupakan bagian dari kebijakan keuangan negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah untuk mempercepat penanganan pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan serta penyelamatan ekonomi nasional.⁵ Tujuannya adalah untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan kemampuan ekonomi para Pelaku Usaha dalam menjalankan usahanya.⁶ Pelaksanaan Program PEN dapat dilakukan melalui beberapa cara yaitu Penyertaan Modal Negara (PMN), penempatan dana, investasi Pemerintah, dan/atau penjaminan.⁷ Masing-masing cara pelaksanaan PEN ditujukan kepada subjek/penerima manfaat yang berbeda-beda, PMN ditujukan untuk BUMN, Penempatan Dana ditujukan untuk Perbankan, investasi pemerintah ditujukan untuk BUMN dan Pemerintah Daerah, Penjaminan ditujukan untuk badan usaha penjaminan. Dari beberapa subjek tersebut hanya Pemerintah Daerah yang bukan merupakan badan usaha, namun dijadikan sebagai subjek/penerima manfaat dari Program PEN.

Pemerintah Daerah dapat memanfaatkan program PEN melalui investasi pemerintah dalam bentuk Pinjaman PEN Daerah.⁸ Pinjaman tersebut merupakan bentuk dukungan pembiayaan

¹ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, Konsideran huruf a

² Ibid, Konsideran huruf b

³ Ibid, Konsideran huruf f

⁴ Ibid, Pasal 11.

⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional Dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan serta Penyelamatan Ekonomi Nasional, Pasal 1, angka 1,

⁶ Ibid, Pasal 2

⁷ Ibid, Pasal 4

⁸ Ibid, Pasal 15 ayat (2)

pemerintah kepada pemerintah Daerah dalam rangka percepatan pemulihan ekonomi Nasional.⁹ Pinjaman PEN daerah memiliki jangka waktu pinjaman paling lama 8 tahun,¹⁰ dan dalam kurun waktu tersebut, Pemerintah Daerah berkewajiban untuk melakukan mengembalikan pokok pinjaman dan pembayaran bunga dari Pinjaman PEN Daerah.¹¹ Selain pokok dan bunga yang harus dibayar, terdapat biaya lain yang harus dibayar oleh Pemerintah Daerah, yaitu pengelolaan pinjaman per tahun sebesar 0, 185% (nol koma satu delapan lima persen) dari jumlah Pinjaman PEN Daerah dan biaya provisi sebesar 1 % (satu persen) dari jumlah Pinjaman PEN Daerah.¹²

Salah satu Pemerintah Daerah yang memanfaatkan Pinjaman PEN Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Gorontalo dengan total penerimaan pinjaman sebesar Rp447.565.048.578,55 dengan rincian sebagai berikut:¹³

Tabel 1 Penerimaan Dana Pinjaman PEN Kabupaten Gorontalo TA 2021 s.d. TA 2022

No	Uraian	Nilai Pengadaan	Nilai Realisasi	Sisa
A	Belanja Modal Infrastruktur	424.527.608.206,36	366.676.492.204,53	57.851.116.001,83
1	Belanja Modal Gedung/Bangunan	127.619.983.538,20	98.389.134.733,80	29.230.848.804,40
2	Belanja Modal Jalan	288.438.939.215,87	259.818.672.021,73	28.620.267.194,14
3	Belanja Modal Jembatan	8.468.685.452,29	8.468.685.449,00	3,29
B	Belanja Modal Peralatan dan Mesin	18.437.136.948,00	17.901.275.448,00	535.861.500,00
1	Belanja Modal Alat Kesehatan	18.437.136.948,00	17.901.275.448,00	535.861.500,00
C	Belanja Modal Pengadaan Pagar	1.328.618.000,00	1.324.522.100,00	4.095.900,00
1	Belanja Modal Pengadaan Pagar	1.328.618.000,00	1.324.522.100,00	4.095.900,00
2	Belanja Modal Pagar	1.328.618.000,00	1.324.522.100,00	4.095.900,00
B	Belanja Bantuan Sosial	1.178.277.000,00	1.178.277.000,00	-
1	Belanja Bantuan Sosial Barang yang direncanakan pada Kelompok	1.178.277.000,00	1.178.277.000,00	-
C	Belanja Jasa Konsultasi	2.093.408.424,20	1.290.434.956,00	802.973.468,20
1	Belanja Jasa Konsultasi Perencanaan Arsitektur - Jasa Desain	540.908.024,20	540.143.794,00	764.230,20
2	Belanja Jasa Konsultasi Lainnya	1.552.500.400,00	750.291.162,00	802.209.238,00
	Jumlah	447.565.048.578,56	388.371.001.708,53	59.194.046.870,03

⁹ Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 43/PMK.07/2021 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07 /2020 Tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional Untuk Pemerintah Daerah Pasal 1 angka 10

¹⁰ Ibid, Pasal 2 ayat (2)

¹¹ Ibid, Pasal 16 ayat (1)

¹² Ibid.

¹³ Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Tahun 2022 Nomor: 07.B/LHP/XIX/GOR/05/2023 tanggal 16 Mei 2023., hal 30.

Pemerintah Kabupaten Gorontalo memanfaatkan Pinjaman PEN Daerah untuk belanja modal Infrastruktur sebesar 94,41% dari total keseluruhan realisasi pinjaman PEN Daerah atau senilai Rp366.676.492.204,53.

Berdasarkan Laporan Realisasi Penyerapan dan Pelaksanaan Kegiatan Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) serta Laporan Hasil Reviu Inspektorat Kabupaten Gorontalo diketahui terdapat 15 paket pekerjaan belanja modal infrastruktur yang mengalami putus kontrak¹⁴. Hal tersebut mengakibatkan:

- 1) Kerugian daerah dari Jaminan Pelaksanaan tujuh paket pekerjaan yang tidak dicairkan ke Kas Daerah sebesar Rp 1.427.370.432,50
- 2) Kekurangan penerimaan daerah dari Jaminan Pelaksanaan delapan paket pekerjaan yang belum dicairkan ke Kas Daerah sebesar Rp3.055.196.678,49
- 3) Kekurangan penerimaan daerah dari denda keterlambatan 15 paket pekerjaan yang belum ditetapkan sebesar Rp20.615.190.302,71
- 4) Kelebihan pembayaran atas kekurangan volume pada tujuh paket pekerjaan senilai Rp2.759.689.266,75.¹⁵

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pemanfaatan Pinjaman PEN Daerah oleh Pemerintah Kabupaten Gorontalo belum dapat mencapai tujuan dari program PEN itu sendiri, bahkan justru membebani keuangan Pemerintah Daerah. Sebelum adanya program Pinjaman PEN Daerah, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah dengan mekanisme dan persyaratan pengajuan yang berbeda.

Tulisan hukum ini membahas mengenai bagaimana pengaturan Pinjaman PEN Daerah, mekanisme penagturan Pinjaman Daerah dengan Pinjaman PEN Daerah serta dampak kemandirian fiskal daerah dalam pengelolaan Pinjaman PEN Daerah.. Tulisan hukum ini adalah tulisan hukum normatif yang berangkat dari norma hukum yang mengatur tentang PEN yang uraikan secara deskriptif. Pengumpulan data secara primer yang diperoleh dari peraturan-peraturan terkait Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Gorontalo dan data sekunder berupa buku dan jurnal hukum yang membahas terkait topik permasalahan yang diangkat dalam tulisan hukum ini.

¹⁴ Ibid, Hal 31.

¹⁵ Ibid, Hal 70.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakan pendahuluan yang diuraikan uraian diatas, ditemukan beberapa permasalahan yang selanjutnya akan dibahas dalam tulisan hukum ini, permasalahan-permasalahan tersebut adalah:

1. Bagaimanakah sejarah dan politik hukum pengaturan pelaksanaan program pemulihan ekonomi nasional terkait pembiayaan belanja infrastruktur daerah yang bersumber dari dana PEN?
2. Bagaimanakah pengaturan atas mekanisme pembiayaan belanja infrastruktur yang bersumber dari pinjaman daerah dengan pinjaman yang bersumber dari dana PEN?
3. Bagaimanakah pelaksanaan program pembangunan infrastruktur daerah atas pinjaman dana PEN terhadap kemandiraan dan ketahanan fiskal daerah?

C. PEMBAHASAN

1. Sejarah dan Politik Hukum Pengaturan Pinjaman PEN Daerah dalam Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional

- a) Sejarah hukum Pemulihan Ekonomi Nasional Melalui Pinjaman Dana PEN Daerah

Secara historis, munculnya pinjaman PEN Daerah bermula dari ditetapkannya kebijakan Keuangan Negara melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid- 19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Perpu merupakan produk hukum yang diterbitkan apabila terdapat hal ihwal kegentingan yang memaksa, maka Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.¹⁶ Perpu yang telah diterbitkan harus mendapatkan persetujuan dari DPR¹⁷ untuk selanjutnya ditetapkan sebagai Undang-Undang. Pemerintah Indonesia telah mengesahkan perpu tersebut melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 dan salah satu bentuk kebijakan yang tetuang dalam Perpu tersebut yaitu Program PEN.

Selanjutnya, Pelaksanaan Program PEN diatur dalam PP Nomor 23 Tahun 2020 tentang tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-

¹⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22

¹⁷ Ibid.

19) dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan Serta Penyelamatan Ekonomi Nasional. Tujuan Program PEN adalah melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan kemampuan ekonomi para Pelaku Usaha dalam menjalankan usahanya.¹⁸ Dapat terlihat bahwa yang menjadi subjek/penerima manfaat Program PEN adalah Badan Usaha, namun demikian dilakukan perubahan melalui PP Nomor 43 Tahun 2020 yang memuat mengenai Pinjaman PEN untuk Pemerintah Daerah.

Perubahan tersebut dilakukan untuk memperluas lingkup guna mengoptimalkan penggunaan modalitas dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional.¹⁹ Perluasan lingkup tersebut didasari oleh dampak signifikan dari pandemi covid-19 terhadap keuangan Pemerintah Daerah. Belanja yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah meningkat karena kewajiban pemerintah daerah untuk memperluas dan menetapkan program dan tanggung jawab baru dalam mengatasi keadaan darurat Covid-19. Disisi lain, pemerintah daerah juga mengalami peningkatan biaya akibat protokol baru yang memungkinkan mereka untuk terus menjalankan program yang ada sekaligus melindungi kesehatan masyarakat dan kesehatan aparaturinya.²⁰

Kebijakan-kebijakan yang tidak dapat dihindari seperti *lockdown*, *physical distancing*, *travel ban/restriction* menimbulkan konsekuensi turunnya aktivitas ekonomi secara signifikan, yang tentunya menghasilkan implikasi yang sangat besar.²¹ Oleh karena itu, dilakukan perluasan lingkup Program PEN, salah satunya dengan menerbitkan Program Pinjaman PEN untuk Pemerintah Daerah.

Peraturan pelaksanaan Pinjaman PEN Daerah pertama kali dimuat dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 105/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional untuk Pemerintah Daerah. Tujuan dari program pinjaman PEN Daerah adalah untuk mendukung pembiayaan Pemerintah Daerah.²² Dalam PMK tersebut, diatur mengenai sumber dana Pinjaman PEN Daerah dapat berasal dari Pemerintah dengan

¹⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional Dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan serta Penyelamatan Ekonomi Nasional, Pasal 1, angka 1.

¹⁹ Ibid, Konsideran huruf d.

²⁰ An Initial Look at Effects of the COVID-19 Pandemic on Local Government Fiscal Condition diakses pada <https://lao.ca.gov/Publications/Report/4428>

²¹ Pengaruh Covid-19 Atas Kondisi Sosial Ekonomi Global 2020 diakses pada situs <https://pen.kemenkeu.go.id/in/page/sosialekonomiglobal>

²² Pasal 1 angka 10, Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 43/PMK.07/2021 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07 /2020 Tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional Untuk Pemerintah Daerah

tingkat suku bunga pinjaman yang ditetapkan adalah sebesar 0 (nol) persen dan jangka waktu pinjaman paling lama 10 tahun. Selanjutnya dilakukan perubahan secara berturut-turut melalui melalui PMK Nomor 179/PMK.07/2020 dan PMK Nomor 43/PMK.07/2021 yang merubah beberapa ketentuan diantaranya terkait jangka waktu Pinjaman dan tingkat suku bunga. Jangka waktu pinjaman semula paling lama 10 tahun, diubah menjadi paling lama 8 tahun.

Tingkat suku bunga pinjaman PEN Daerah yang bersumber dari APBN TA 2020 dan ditandatangani tahun 2020 ditetapkan sebesar 0 (nol) persen sedangkan untuk APBN TA 2021 tingkat suku bunganya ditetapkan melalui Keputusan Menteri Keuangan. Meskipun Penetapan bunga atas pinjaman merupakan hal yang lazim dalam sistem perekonomian namun kondisi tersebut menunjukkan bahwa terdapat upaya dari Pemerintah Pusat untuk mendapatkan timbal balik atas Pinjaman PEN Daerah dalam rangka memperbaiki stabilitas perekonomian. Kondisi demikian didasari oleh adanya tambahan belanja untuk penanganan pandemic Covid-19 sebesar Rp255,110 triliun pada APBN TA 2020.²³

b) Politik Hukum Pemulihan Ekonomi Nasional Melalui Pengaturan Pinjaman Dana PEN Daerah

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *recht* dan *politiek*.²⁴ Menurut Soedarto, Politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.²⁵ Politik hukum secara sederhana dapat dipahami sebagai arah resmi tentang hukum yang diberlakukan untuk mencapai tujuan negara.²⁶

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.²⁷ Terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam mempelajari politik hukum, diantaranya yaitu tujuan apa yang hendak dicapai, bagaimana cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut, kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan

²³ Perubahan Postur dan Rincian APBN 2020 Di Masa Pandemi Covid-19 Diakses pada situs <https://anggaran.kemenkeu.go.id/in/post/perubahan-postur-dan-rincian-apbn-2020-di-masa-pandemi-covid-19>

²⁴ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hal. 19

²⁵ Ibid, hal 27-28.

²⁶ Ibnu Sina Chandranegara, *Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Transisi Politik: Dinamika Penuangan dan Implementasinya*, UM Jakarta Press, Jakarta, 2018, hlm. 39 40

²⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1991, hlm. 352.

dilakukan, dapatkah dirumuskan suatu pola yang bisa membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.²⁸

Menurut Mahfud MD, Politik hukum itu memiliki dua sifat, permanen atau jangka panjang dan ada yang bersifat periodik.²⁹ Politik hukum yang bersifat permanen misalnya pemberlakuan prinsip pengujian yudisial, ekonomi kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, penggantian hukum-hukum peninggalan kolonial dengan hukum-hukum nasional, penguasaan sumber daya alam oleh negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan sebagainya.³⁰ Di sini terlihat bahwa beberapa prinsip yang dimuat di dalam UUD sekaligus berlaku sebagai politik hukum. Sedangkan politik hukum yang bersifat periodik adalah politik hukum yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi yang dihadapi pada setiap periode tertentu baik yang memberlakukan maupun yang akan mencabut.³¹

Politik hukum yang bersifat periodik dapat dilihat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk menanggulangi dampak dari pandemi Covid-19. Pemerintah Indonesia telah menetapkan kebijakan berupa program PEN, yang diantaranya mengatur mengenai Pinjaman PEN Daerah.

Pelaksanaan Pinjaman PEN Daerah yang sumber dananya dari Pemerintah Pusat, dilaksanakan melalui PT Sarana Multi Infrastruktur (PT SMI), selaku Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang keseluruhan modalnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia di bawah Kementerian Keuangan.³² PT SMI bergerak dalam bidang pembiayaan dan investasi Infrastruktur dengan 8 (delapan) sektor operasional yang dapat dibiayai oleh PT SMI, yaitu; jalan dan jembatan, transportasi, minyak dan gas, telekomunikasi, pengelolaan sampah, listrik, irigasi, dan penyediaan air minum. Pengelolaan pinjaman PEN Daerah melalui PT SMI menunjukkan program Pinjaman PEN Daerah sejatinya adalah dukungan dalam pembiayaan infrastruktur Pemerintah.

Analisis terhadap historis pengaturan Pinjaman PEN Daerah dan mekanisme pelaksanaannya, diketahui bahwa Politik Hukum pengaturan program Pinjaman PEN Daerah adalah untuk mendukung penyelenggaraan infrastruktur yang terhambat akibat adanya pandemic covid 19.

²⁸ Ibid, hal 352-353.

²⁹ Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hal. 3

³⁰ Ibid.S

³¹ Ibid.

³² Sekilas PT SMI diakses pada situs <https://ptsmi.co.id/sekilas-pt-smi>

2. Pengaturan atas mekanisme pembiayaan belanja infrastruktur yang bersumber dari pinjaman daerah dengan pinjaman yang bersumber dari dana PEN

Sebelum adanya Program Pinjaman PEN Daerah, pemerintah telah menetapkan pengaturan terkait Pinjaman Daerah melalui PP Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah. Mekanisme Pinjaman Daerah dan Pinjaman PEN Daerah memiliki beberapa perbedaan dan kesamaan, dengan rincian sebagai berikut;

- a) Pinjaman Daerah berdasarkan PP Nomor 56 Tahun 2018
 - 1) Jenis Pinjaman daerah, terdiri atas:³³
 - a. pinjaman jangka pendek; (kurang/sama dengan satu tahun)
 - b. pinjaman jangka menengah (lebih dari satu tahun, tapi tidak melebihi sisa masa jabatan kepala Daerah);
 - c. pinjaman jangka Panjang (lebih dari 1 tahun)
 - 2) Persyaratan Pinjaman Daerah, harus memenuhi :³⁴
 - a. jumlah sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah penerimaan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun sebelumnya;
 - b. nilai rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan Pinjaman Daerah sebagaimana ditetapkan oleh Menteri Keuangan; dan
 - c. tidak mempunyai tunggakan atas pengembalian pinjaman yang berasal dari Pemerintah Pusat.
 - d. kegiatan yang dibiayai dari Pinjaman Daerah harus sesuai dengan dokumen perencanaan daerah; dan
 - e. persyaratan lain yang ditetapkan pemberi pinjaman sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 - 3) Mekanisme Pengajuan Pinjaman Daerah, dilaksanakan dengan cara:³⁵
 - a. Kepala Daerah menyampaikan dokumen usulan rencana Pinjaman Daerah untuk mendapatkan pertimbangan Menteri Dalam Negeri, yang memuat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, salinan berita acara pelantikan Kepala Daerah, kerangka acuan kegiatan, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Rencana Kerja Pemerintah Daerah, laporan keuangan Pemerintah Daerah selama 3 (tiga) tahun

³³ Pasal 11, Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah

³⁴ Ibid, Pasal 15

³⁵ Ibid, Pasal 18

- terakhir, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran berjalan, rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun berkenaan; dan rencana keuangan Pinjaman Daerah.
- b. Berdasarkan pertimbangan Menteri Dalam Negeri, Kepala Daerah menyampaikan dokumen usulan rencana Pinjaman Daerah kepada Menteri Keuangan untuk mendapatkan Persetujuan
 - c. Menteri Keuangan menyetujui atau menolak usulan Pinjaman Daerah berdasarkan penilaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (3) paling lama 15 (lima belas) hari kerja setelah diterimanya dokumen usulan Pinjaman Daerah secara lengkap dan benar.
- 4) Penatausahaan, Pelaporan dan Pertanggungjawaban
- a. Menteri Keuangan melakukan penatausahaan Pinjaman Daerah yang bersumber dari Pemerintah Pusat atas penarikan dan/atau penyaluran Pinjaman Daerah; dan penerimaan kewajiban pembayaran kembali Pinjaman Daerah.³⁶
 - b. Kepala Daerah melakukan penatausahaan Pinjaman Daerah atas: penerimaan dan penggunaan Pinjaman Daerah; dan kewajiban pembayaran kembali Pinjaman Daerah.³⁷ Pemerintah Daerah wajib melaporkan posisi kumulatif pinjaman dan kewajiban pinjaman, termasuk alokasi pemenuhan kewajiban dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan setiap semester.³⁸
- 5) Pengembalian pinjaman meliputi, pengembalian pokok pinjaman, pembayaran bunga dan biaya lainnya,³⁹ yang dilaksanakan melalui pembayaran langsung, rekening khusus, pemindahbukuan ke rekening kas umum daerah, *letter of credit* atau pembiayaan pendahuluan.⁴⁰
- 6) Sanksi diberikan kepada Pemerintah Daerah yang Tidak menyampaikan laporan posisi kumulatif pinjaman dan kewajiban pinjaman kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan, Menteri Keuangan berupa menunda/pemotongan penyaluran DAU dan/atau DBH.⁴¹

³⁶ Ibid, Pasal 47 ayat (1)

³⁷ Ibid, Pasal 47 ayat (2)

³⁸ Ibid, Pasal 49

³⁹ Ibid, Pasal 12 ayat (1), 13 ayat (1) dan Pasal 14 ayat (1)

⁴⁰ Ibid, Pasal 27 ayat (2)

⁴¹ Ibid, Pasal 53

b) Pinjaman PEN Daerah berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan

Pengaturan pembiayaan pembangunan infrastruktur yang bersumber dari Pinjaman Dana PEN, diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 43/PMK.07/2021 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07 /2020 Tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional Untuk Pemerintah Daerah. Berikut bagan alur mekanisme pinjaman PEN Daerah.

Gambar 1. Mekanisme Pinjaman PEN Daerah



Lebih lanjut, dalam pelaksanaan pembangunan dalam rangka percepatan pemulihan ekonomi nasional, pinjaman Dana PEM berdasarkan Peraturan menteri keuangan tersebut diatur ketentuan-ketentuan sebagai berikut, antara lain.

1) Jenis Pinjaman PEN Daerah terdiri atas:⁴²

⁴² Pasal 2 ayat (1), Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 43/PMK.07/2021 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07 /2020 Tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional Untuk Pemerintah Daerah

- a. Pinjaman berbasis Program,
 - b. Pinjaman berbasis Kegiatan
- Dengan jangka waktu Pinjaman paling lama 8 (delapan) tahun.
- 2) Persyaratan Pinjaman PEN Daerah harus memenuhi kriteria dan persyaratan:⁴³
- a. Merupakan Daerah terdampak pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19);
 - b. Memiliki program dan/ atau kegiatan pemulihan ekonomi daerah yang mendukung Program PEN;
 - c. jumlah sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya; dan
 - d. memenuhi nilai rasio kemampuan keuangan Daerah untuk mengembalikan Pinjaman Daerah paling sedikit sebesar 2,5 (dua koma lima).
- 3) Mekanisme Pengajuan Pinjaman PEN Daerah, dilaksanakan dengan cara:
- a. Kepala Daerah menyampaikan surat pernyataan minat kepada Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan untuk mendapatkan Pinjaman PEN Daerah,⁴⁴
 - b. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dan/atau Direktur Utama PT SMI menyampaikan surat pemberitahuan dan/ atau informasi terkait Pinjaman PEN Daerah.⁴⁵
 - c. Kepala Daerah menyusun Paket Kebijakan untuk Pinjaman Program; dan/ atau Kerangka Acuan Kegiatan untuk Pinjaman Kegiatan, yang dikoordinasikan dengan Kementerian Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, dan PT SMI dalam rapat koordinasi teknis.⁴⁶
 - d. Berdasarkan surat minat tersebut, Pemerintah Daerah Daerah mengajukan surat permohonan Pinjaman PEN Daerah kepada Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri dan Direktur Utama PT SMI, yang paling sedikit mencantumkan besaran Pinjaman PEN Daerah,

⁴³ Pasal 4, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07 /2020 Tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional Untuk Pemerintah Daerah

⁴⁴ Pasal 9 ayat (2), Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 43/PMK.07/2021 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07 /2020 Tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional Untuk Pemerintah Daerah

⁴⁵ Ibid, Pasal 9 ayat (2)

⁴⁶ Ibid, Pasal 9 ayat (3)

jangka waktu Pinjaman PEN Daerah, tingkat suku bunga Pinjaman PEN Daerah; dan penggunaan dana Pinjaman PEN Daerah.⁴⁷

- e. Menteri Dalam Negeri memberikan pertimbangan atas permohonan Pinjaman PEN Daerah dan menyampaikan kepada Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya surat permohonan Pinjaman PEN Daerah.⁴⁸
 - f. Dalam hal permohonan Pinjaman PEN Daerah disetujui, pemberian Pinjaman PEN Daerah dituangkan dalam Perjanjian Pemberian Pinjaman.⁴⁹ Dalam hal permohonan Pinjaman PEN Daerah tidak disetujui, Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan menyampaikan surat penolakan kepada Pemerintah Daerah dengan tembusan kepada Kementerian Dalam Negeri dan PT SMI.⁵⁰
- 4) Penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban
- a. Kepala Daerah menyampaikan kepada Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal berakhirnya seluruh pelaksanaan kegiatan dan/atau pelaksanaan program yang dibiayai dengan Pinjaman PEN Daerah. Laporan pelaksanaan Pinjaman PEN Daerah yang paling sedikit memuat jenis program/kegiatan, nilai pagu dana program/kegiatan, realisasi penyerapan dana, capaian keluaran program dan/ atau kegiatan, capaian hasil jangka pendek, manfaat ekonomi dan sosial bagi masyarakat, jumlah penyerapan tenaga kerja dari dalam negeri/lokal dan penggunaan bahan baku dari dalam negeri/lokal.⁵¹
 - b. PT SMI menyampaikan laporan pemantauan dan evaluasi terhadap Pinjaman PEN Daerah dan Pinjaman PEN Daerah kepada Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan setiap triwulanan, terkait perkembangan penyerapan atau realisasi pencairan pinjaman; dan penyelesaian program dan/atau kegiatan, yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan Perjanjian Pemberian Pinjaman.⁵²
- 5) Pengembalian Pinjaman meliputi pengembalian pokok pinjaman, pembayaran bunga, pembayaran biaya pengelolaan pinjaman per tahun sebesar 0,185% dari jumlah pinjaman

⁴⁷ Ibid, Pasal 10 ayat (1)

⁴⁸ Ibid, Pasal 10 ayat (3)

⁴⁹ Ibid, Pasal 13 ayat (1)

⁵⁰ Ibid, Pasal 13 ayat (2)

⁵¹ Ibid, Pasal 22a ayat (1)

⁵² Ibid, Pasal 23 ayat (1a)

PEN Daerah dan biaya provisi sebesar 1% dari jumlah pinjaman PEN Daerah.⁵³ Pengembalian dilakukan dengan diperhitungkan langsung terhadap penyaluran Dana Transfer Umum (DTU)⁵⁴

6) Pinjaman PEN Daerah tidak mengatur sanksi.

Berdasarkan uraian diatas, diketahui bahwa secara hirarki peraturan perundang-undang, pengaturan Pinjaman Daerah dimuat dalam Peraturan Pemerintah yang kedudukannya lebih tinggi daripada Peraturan Menteri. Pada dasarnya keduanya sama-sama mengatur terkait Pinjaman yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, yang menjadi batas antara keduanya adalah Pinjaman PEN Daerah diberikan kepada Pemerintah Daerah yang terkena dampak pandemi covid-19. Dalam Pinjaman Daerah diatur mengenai prinsip-prinsip yang harus dipenuhi, yaitu, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, transparan, akuntabel, efisien dan efektif; dan kehati-hatian.⁵⁵ Oleh karena itu, seyogyanya prinsip-prinsip tersebut diadopsi dalam pelaksanaan Pinjaman PEN Daerah.

Lebih lanjut, tata cara pengembalian pinjaman PEN Daerah lebih memberikan kepastian hukum bagi pemberi pinjaman dibandingkan dengan tata cara dalam Pinjaman Daerah. Pengembalian dengan pemotongan DTU tentunya lebih memberikan jaminan atas ketepatan waktu pengembalian.

3. Pembangunan infrastruktur Daerah yang berseumber dari pinjaman dana PEN Daerah

1) Kemampuan Keuangan Daerah dalam pembangunan Infrastruktur Daerah

Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah.⁵⁶ Oleh karena itu, Pembangunan infrastruktur merupakan salah satu lingkup dari pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam melaksanakan pengelolaan keuangan Daerah, terdapat asas-asas pengelolaan keuangan daerah meliputi, dilakukan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.⁵⁷ Sebagai bagian dari lingkup pengelolaan keuangan Daerah, asas-asas tersebut hendaknya diterapkan juga dalam pembangunan infrastruktur.

⁵³ Ibid, Pasal 2 ayat (2)

⁵⁴ Ibid, Pasal 22 ayat (2a)

⁵⁵ Pasal 3, Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah

⁵⁶ Arsan Latif et al, Buku Pintar Pengelolaan Keuangan Daerah, Direktorat Jendral Bina Keuangan Daerah, Jakarta, 2019, hal 3

⁵⁷ Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, BAB V Pelaksanaan dan Penatausahaan

Pembangunan infrastruktur merupakan salah satu belanja regular Pemerintah Daerah. Dengan Pinjaman PEN Daerah dapat mendorong percepatan infrastruktur di Daerah. Meski demikian, pembangunan infrastruktur secara besar-besaran harus disertai dengan kemampuan Daerah untuk melakukan pembangunan tersebut. Salah satu gambaran ketidakmampuan daerah dalam melakukan pembangunan infrastruktur berdasarkan asas-asas pengelolaan keuangan daerah adalah Kabupaten Gorontalo. Terdapat 14 proyek yang didanai oleh Pinjaman PEN Daerah mengalami putus kontrak yang menimbulkan kerugian material dan immateril.

Kerugian materil biasanya dapat dihitung bisa berupa uang ataupun benda kekayaan, sedangkan dalam kerugian immateril tidak dapat dinilai dalam jumlah atau uang.⁵⁸ Kerugian secara material dapat terlihat dari Laporan Hasil Pemeriksaan BPK sebagaimana tertuang dalam pendahuluan tulisan hukum ini, sedangkan kerugian immateril yang diderita adalah manfaat atas pembangunan infrastruktur belum diterima oleh masyarakat. Salah satu penyebab terjadinya pemutusan kontrak adalah ketersediaan Asphalt Mixing Plant (AMP) untuk memproduksi bahan pelapisan permukaan jalan atau campuran beraspal panas yang masih kurang.⁵⁹

Pemutusan kontrak paket pekerjaan yang didanai oleh Pinjaman PEN Daerah juga terjadi di Pemerintah Provinsi Gorontalo dan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara. Selain keterbatasan AMP di Gorontalo, faktor lain yang menjadi penyebabnya adalah pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah terhadap pelaksanaan pembangunan infrastruktur tidak dilakukan dengan baik, sehingga terjadi kekurangan volume pekerjaan dan berakhir pada pemutusan kontrak. Hal tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah tidak cermat dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan Daerah.

Lebih lanjut, diketahui bahwa dalam pasal 12 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 43/PMK.07/2021 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07/2020 Tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional menjelaskan bahwa sebelum pinjaman PEN Daerah yang diajukan Pemerintah Daerah disetujui, dilakukan penilaian atas aspek keuangan dan penilaian atas indikator pencairan dana, bobot terhadap

⁵⁸ Hary Dewantoro, Tanggung Jawab Perdata Akibat Wanprestasi Dalam Kerjasama Pembangunan Gedung Bioskop, *Jurnal Al Azhar Indonesia*, Vol. VII, Universitas Al Azhar Indonesia, 2022, hal 43.

⁵⁹ Sempat Dihentikan, 14 Proyek Jalan Kabupaten Gorontalo Kembali Dikerjakan diakses pada <https://gorontalo.tribunnews.com/2023/09/18/sempat-dihentikan-14-proyek-jalan-kabupaten-gorontalo-kembali-dikerjakan>.

nilai pinjaman, dan tanggal pencapaian untuk Pinjaman Program atau kesesuaian kegiatan dengan Kerangka Acuan Kegiatan untuk Pinjaman Kegiatan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, penilaian atas pinjaman yang diajukan Pemerintah Daerah terbatas pada aspek tersebut diatas, namun tidak diatur terkait kemampuan Daerah dalam melaksanakan kegiatan tersebut.

2) **Beban APBD atas Kewajiban Pengembalian Pinjaman Dana PEN**

Program Pinjaman PEN Daerah merupakan salah produk dari kebijakan Pemerintah dalam menanggulangi perburukan ekonomi akibat pandemi covid-19. Program tersebut memberikan fasilitas dukungan Pembiayaan Infrastruktur dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah, melalui PT SMI. Adanya pinjaman PEN Daerah, menimbulkan kewajiban bagi Pemerintah Daerah untuk mengembalikan uang tersebut, yang secara langsung akan berdampak APBD Pemerintah Daerah sampai dengan Pinjaman PEN Daerah tersebut dilunasi.

Tingkat suku bunga untuk Pinjaman PEN pada tahun 2021, ditetapkan dengan KMK Nomor 125/KMK.07/2021. Dimana tingkat bunga dibagi menjadi 3 yaitu:⁶⁰

1. Bunga sebesar 5,30 persen untuk jangka waktu 3 tahun
2. Bunga sebesar 5,66 persen untuk jangka waktu 5 tahun, dan
3. Bunga sebesar 6,19 persen untuk jangka waktu 8 tahun.

Pengembalian pokok pinjaman daerah dan Bunga PEN tentunya akan berpengaruh pada pengelolaan keuangan Daerah. Sebagai ilustrasi, setiap Pemerintah Daerah yang mengajukan pinjaman di tahun 2021, per Rp100 miliar-nya, wajib mengembalikan pokok pinjaman sebesar kurang/lebih Rp33 miliar dan bunga sebesar Rp5,3 miliar per-tahunnya untuk jangka waktu pinjaman selama 3 tahun. Kemudian untuk jangka waktu pinjaman 5 tahun, pengembalian pokok pinjaman sebesar kurang/lebih Rp20 miliar dan bunga sebesar Rp5,66 per-tahunnya. Selanjutnya untuk jangka waktu 8 tahun, pengembalian pokok pinjaman sebesar kurang lebih Rp12,5 miliar dan bunga sebesar Rp6,19 miliar pertahunnya.

Kondisi demikian telah diketahui dan disetujui oleh Pemerintah Daerah, namun apakah Pemerintah Daerah telah mempersiapkan strategi untuk menggantikan DTU yang terpotong akibat kewajiban mengembalikan pinjaman PEN Daerah, mengingat terdapat *mandatory*

⁶⁰ Irfan Sofi et al, Evaluasi Pinjaman PEN Daerah dan Pinjaman PEN Daerah dalam Rangka Mendukung Program PEN Tahun 2021, Jurnal Defis Edisi 12, Volume XII, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan, 2023, hal 8.

spending atau belanja atau pengeluaran negara yang sudah diatur oleh undang-undang, diantaranya yaitu:⁶¹

1. Alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBD⁶²
2. Alokasi dana Desa (ADD) paling sedikit 10% dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus⁶³
3. Belanja Pegawai maksimal 30% dari total belanja APBD⁶⁴
4. Belanja Infrastruktur pelayanan publik minimal 40% dari total belanja APBD di luar belanja bagi hasil dan/atau transfer kepada Daerah dan/atau desa.⁶⁵

Selain *mandatory spending*, pada pembentukan APBD Tahun 2023, dalam DTU yang terdiri atas Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH), terdapat DAU yang ditentukan penggunaannya, diantaranya:⁶⁶

1. Penggajian formasi PPPK sesuai jumlah formasi, gaji, dan jumlah bulan penggajian
2. Pendanaan kelurahan sesuai dengan satuan biaya per Kelurahan dan jumlah Kelurahan tiap-tiap Pemerintah Daerah.
3. bidang pendidikan, berdasarkan indikator yang mencerminkan tingkat kinerja Daerah pada tiap-tiap urusan Pemerintahan Daerah.
4. bidang kesehatan, berdasarkan indikator yang mencerminkan tingkat kinerja Daerah pada tiap-tiap urusan Pemerintahan Daerah.
5. bidang pekerjaan umum, berdasarkan indikator yang mencerminkan tingkat kinerja Daerah pada tiap-tiap urusan Pemerintahan Daerah.

Adanya *mandatory spending* dan DAU yang ditentukan penggunaannya, sejatinya sudah mempersempit ruang gerak pengelolaan APBD, begitu pula dengan kewajiban pengembalian pinjaman PEN Daerah. Perbedaannya adalah *mandatory spending* dan DAU yang ditentukan penggunaannya timbul akibat perintah langsung dari Undang-

⁶¹ Apakah yang disebut *mandatory spending*? diakses pada <https://djkp.kemenkeu.go.id/?ufaq=apakah-yang-disebut-dengan-mandatory-spending>

⁶² Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pasal 49 ayat (1)

⁶³ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 72

⁶⁴ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pasal 146

⁶⁵ Ibid, Pasal 147

⁶⁶ Peraturan Menteri Keuangan Nomor 212/PMK.07/2022 tentang Indikator Tingkat Kinerja Daerah dan Ketentuan Umum Bagian Dana Alokasi Umum Yang Ditentukan Penggunaannya Tahun Anggaran 2023, pasal 2

Undang/Peraturan sedangkan, pengembalian Pinjaman PEN timbul akibat kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Daerah.

3) **Penilaian kemampuan Daerah dalam melaksanakan Pinjaman PEN Daerah**

Terhadap Pemerintah Daerah yang akan mengajukan Pinjaman PEN Daerah, diwajibkan melampirkan dokumen-dokumen berupa paket kebijakan untuk pinjaman berbasis program dan kerangka acuan kegiatan untuk pinjaman berbasis kegiatan. Selanjutnya PT SMI dan berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan melakukan penilaian atas dokumen tersebut. Aspek yang dinilai diantaranya yaitu: penilaian atas aspek keuangan dan penilaian atas indikator pencairan dana, bobot terhadap nilai pinjaman, dan tanggal pencapaian untuk Pinjaman Program atau kesesuaian kegiatan dengan Kerangka Acuan Kegiatan untuk Pinjaman Kegiatan.⁶⁷

Penilaian yang dilakukan tidak mencakup penilaian atas kemampuan Daerah dalam melaksanakan program/kegiatan, sehingga mengakibatkan timbulnya beberapa permasalahan terkait pemutusan kontrak. Secara sederhana penilaian kemampuan Daerah yang dapat dilakukan diantaranya yaitu: melakukan perbandingan atas realisasi belanja infrastruktur Pemerintah Daerah pada tahun sebelumnya dengan nilai pengajuan Pinjaman PEN Daerah. Apabila jumlah pinjaman PEN Daerah dalam kurun waktu 1 tahun melebihi jumlah realisasi belanja daerah tahun sebelumnya, maka persetujuan atas pinjaman PEN Daerah tersebut perlu dipertimbangkan kembali.

Selain itu, perbandingan antara anggaran dan realisasi belanja infrastruktur Daerah pada tahun sebelum pengajuan Pinjaman PEN Daerah juga dapat dilakukan sebagai salah satu indikator penilaian pada Pinjaman PEN Daerah. Selanjutnya penilaian kemampuan Daerah secara mendalam yang dapat dilakukan meliputi penilaian atas ketersediaan peralatan dan bahan bakunya serta kualitas sumber daya manusia. Untuk melakukan penilaian tersebut, PT SMI dapat berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan dan kementerian lain yang terkait program/kegiatan yang diajukan oleh Pemerintah Daerah. Selain itu dalam proses pengajuan, pada saat pelaksanaan juga dapat dilakukan peningkatan koordinasi dan asistensi dengan Pemerintah Daerah agar SDM dapat lebih memahami mekanisme teknis pengelolaan Pinjaman PEN Daerah.⁶⁸

⁶⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional Dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan serta Penyelamatan Ekonomi Nasional, Pasal 12

⁶⁸ Irfan Sofi et al, *Pelaksanaan Pinjaman Pen Daerah Dan Dampaknya Terhadap Penyerapan Tenaga Kerja di Daerah*, Jurnal Anggaran dan Keuangan Negara Indonesia Vol. 4 No.1, 2022, hal 20

4) **Memperhitungkan Pengembalian Pinjaman PEN Daerah sebagai kewajiban *Mandatory Spending* Infrastruktur**

Pada dasarnya kewenangan pengelolaan daerah merupakan bentuk penerapan dari otonomi Daerah, yang meliputi hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶⁹ Adanya otonomi daerah mengakibatkan Pemerintah Daerah harus dapat secara mandiri mengurus urusan pemerintahannya termasuk pengelolaan keuangan daerahnya. Meski demikian, mayoritas pemerintah Daerah masih mengandalkan DTU dari Pemerintah Pusat.

Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) mulai tahun 2018 telah melaksanakan reviu kemandirian fiskal daerah untuk mengetahui apakah tujuan kebijakan otonomi daerah oleh pemerintah telah terwujud. Hasil pemeriksaan BPK tahun 2020 terkait indeks kemandirian fiskal terhadap 503 pemerintah daerah (pemerintah provinsi dan kabupaten/kota) menunjukkan bahwa 92,5 persen atau 433 pemerintah daerah masih berstatus “belum mandiri”, sebanyak 5,98 persen atau 28 pemerintah daerah berstatus “menuju kemandirian”, dan hanya 1,50 persen atau 7 pemerintah daerah berstatus “mandiri”.⁷⁰

Beberapa faktor yang menjadi penghambat kemandirian fiskal daerah adalah kurangnya inovasi pemerintah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), minimnya SDM aparatur pemerintah daerah, hingga penerapan kebijakan simetris dari pemerintah pusat dalam pengelolaan keuangan Daerah.⁷¹ Penerapan kebijakan yang berlaku untuk semua daerah dalam mengelola keuangannya juga perlu diperbaiki agar tidak menghambat tujuan dari otonomi daerah.⁷²

Mandatory Spending pembangunan infrastruktur sebesar 40% dari APBD di luar belanja bagi hasil dan/atau transfer kepada Daerah dan/atau desa secara langsung akan berdampak pada kemandirian Pemerintah Daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan Daerah. Kewenangan Daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan menjadi terbatas, sehingga mengakibatkan kemampuan Daerah untuk menggali potensi wilayahnya berkurang. *Mandatory Spending* terkait infrastruktur diberlakukan untuk semua Daerah tanpa terkecuali, termasuk Daerah yang telah merealisasikan Pinjaman PEN Daerah.

⁶⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 1 angka 6

⁷⁰ Slamet Widodo, Kinerja Keuangan Pemerintahan Kabupaten/Kota Sebelum Dan Sesudah Pengalokasian Dana Perimbangan, Jurnal Budget Vol. 7 Edisi 1, Pusat Kajian Anggaran Sekretariat Jendral DPR, 2022, hal 38

⁷¹ Ibid, hal 40

⁷² Ibid

Pengembalian Pinjaman PEN Daerah yang dipotong langsung dari DTU semakin mempersempit ruang gerak pengelolaan keuangan daerah itu sendiri. Untuk mendukung pelaksanaan otonomi Daerah dan meningkatkan kemandirian fiskal daerah, sebaiknya diberikan ruang gerak terhadap pengelolaan keuangan daerah, khususnya bagi Pemerintah Daerah yang telah melaksanakan pembangunan infrastruktur menggunakan Pinjaman PEN Daerah.

Salah satu cara yang dapat dilakukan adalah dengan memperhitungkan pengembalian pokok pinjaman PEN tahun berjalan kedalam perhitungan pembangunan infrastruktur tahun Berjalan. Dengan diperhitungkannya pengembalian pokok pinjaman PEN mampu memberikan ruang gerak bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan dengan memperhatikan potensi Daerahnya masing-masing guna meningkatkan Pendapatan Daerah dan mencapai kemandirian fiskal.

D. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan pokok permasalahan diatas, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Bahwa sejarah dan politik hukum atas pengaturan Pinjaman Dana PEN daerah diawali atas pertimbangan untuk melakukan penyelamatan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan Pemerintah menetapkan Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) yang didalamnya memuat beberapa tindakan dalam rangka menanggulangi pandemi covid 19. Salah satu pengaturan utama yang diatur dalam pinjaman Dana PEN adalah pengaturan terkait k dukungan pembiayaan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam mendorong pembangunan infrastruktur di Daerah yang terhambat akibat pandemi covid-19. Selain itu bentuk dukungan kepada Pemerintah Daerah, program pinjaman PEN Daerah menghasilkan penerimaan bagi Pemerintah melalui bunga Pinjaman sesuai dengan jangka waktu pinjaman tersebut.
- 2) Bahwa sumber pembiayaan pelaksanaan pembangunan infrastruktur di daerah dapat menggunakan melalui mekanisme Pinjaman Daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah dan Pijmanan Dana PEN sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 43/PMK.07/2021 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07 /2020 Tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional Untuk Pemerintah Daerah. Mekanisme peminjaman sperti, syarat dan ketentuannya antaran Pinjaman Daerah dan Pinjman dana PEN secara umum hampir sama dan hanya berbeda pada pemberian Sanksi dimana Jika Pinjaman Daerah Bersumber dari Pinjaman Daerah mengatur Sanksi berupa Penundaan Dana Alokasi Umum, sedangkan Dalam Pinjaman PEN

tidak diatur sanksi namun pengembalian cicilan pinjaman dan bunga langsung diperhitungkan pada diperhitungkan langsung terhadap penyaluran Dana Transfer Umum (DTU).

Lebih lanjut dalam pengaturan mekanisme perhitungan pengembalian pinjaman atas pinjaman daerah melalui pembiayaan mekanisme pinjaman daerah diatur sebagaimana tercantum dalam Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 sedangkan Pembiayaan melalui Mekanisme Pinjaman Dana PEM perhitungan pengembalian Pinjaman Daerah diatur sesuai dengan Pasal 4 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 43/PMK.07/2021 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07/2020. Meskipun terdapat perbedaan pengaturan diantara kedua peraturan tersebut, terdapat prinsip-prinsip yang harus dipatuhi dalam pengelolaan Pinjaman Daerah, yaitu taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, transparan, akuntabel, efisien dan efektif; dan kehati-hatian.

- 3) Bahwa Program Pinjaman PEN Daerah merupakan salah produk dari kebijakan Pemerintah dalam menanggulangi perburukan ekonomi akibat pandemi covid-19. Program tersebut memberikan fasilitas dukungan Pembiayaan Infrastruktur dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah, melalui PT SMI. Adanya pinjaman PEN Daerah, menimbulkan kewajiban bagi Pemerintah Daerah untuk mengembalikan uang tersebut, yang secara langsung akan berdampak APBD Pemerintah Daerah sampai dengan Pinjaman PEN Daerah tersebut dilunasi.

Pada pelaksanaannya, Program Pinjaman PEN Daerah memberi pengaruh terhadap kemandirian fiskal daerah dikarenakan kewajiban yang timbul dari Pinjaman PEN Daerah mempersempit ruang gerak pemanfaatan APBD dimana Pemerintah Daerah apakah telah mempersiapkan strategi untuk menggantikan DTU yang terpotong akibat kewajiban mengembalikan pinjaman PEN Daerah, mengingat terdapat *mandatory spending* atau belanja atau pengeluaran negara yang sudah diatur oleh undang-undang, antara lain Alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBD; Alokasi dana Desa (ADD) paling sedikit 10% dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus, Belanja Pegawai maksimal 30% dari total belanja APBD, Belanja Infrastruktur pelayanan publik minimal 40% dari total belanja APBD di luar belanja bagi hasil dan/atau transfer kepada Daerah dan/atau desa. Terlebih lagi dengan adanya Mandatory Spending dan DAU yang ditentukan penggunaannya.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid- 19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan /Atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional Dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan serta Penyelamatan Ekonomi Nasional

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 43/PMK.07/2021 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07 /2020 Tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional Untuk Pemerintah Daerah

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 212/PMK.07/2022 tentang Indikator Tingkat Kinerja Daerah dan Ketentuan Umum Bagian Dana Alokasi Umum Yang Ditetapkan Penggunaannya Tahun Anggaran 2023

Buku dan Karya Ilmiah

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, 2018, Dasar-dasar Politik Hukum, Rajawali Pers, Depok

Ibnu Sina Chandranegara, *Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Transisi Politik: Dinamika Penuangan dan Implementasinya*, UM Jakarta Press, Jakarta, 2018

Ibnu Sina Chandranegara, 2018, *Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Transisi Politik: Dinamika Penuangan dan Implementasinya*, UM Jakarta Press, Jakarta

Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakhti, Bandung

Ibnu Sina Chandranegara, 2018, *Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Transisi Politik: Dinamika Penuangan dan Implementasinya*, UM Jakarta Press, Jakarta

Mahfud MD, 2011, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta

Arsan Latif et al, 2019, *Buku Pintar Pengelolaan Keuangan Daerah*, Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah, Jakarta

Hary Dewantoro, *Tanggung Jawab Perdata Akibat Wanprestasi Dalam Kerjasama Pembangunan Gedung Bioskop*, Jurnal Al Azhar Indonesia, Vol. VII, Universitas Al Azhar Indonesia, 2022, hal 43.

Irfan Sofi et al, 2021, *Evaluasi Pinjaman PEN Daerah dan Pinjaman PEN Daerah dalam Rangka Mendukung Program PEN Tahun 2021*, Jurnal Defis Edisi 12, Volume XII, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan, Jakarta

Irfan Sofi et al, 2022, *Pelaksanaan Pinjaman Pen Daerah Dan Dampaknya Terhadap Penyerapan Tenaga Kerja di Daerah*, Jurnal Anggaran dan Keuangan Negara Indonesia Vol. 4 No.1, Jakarta

Slamet Widodo, *Kinerja Keuangan Pemerintahan Kabupaten/Kota Sebelum Dan Sesudah Pengalokasian Dana Perimbangan*, Jurnal Budget Vol. 7, Pusat Kajian Anggaran Sekretariat Jendral DPR, Edisi 1, Jakarta

Sumber Lainnya

Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Tahun 2022 Nomor: 07.B/LHP/XIX/GOR/05/2023 tanggal 16 Mei 2023.

An Initial Look at Effects of the COVID-19 Pandemic on Local Government Fiscal Condition diakses pada <https://lao.ca.gov/Publications/Report/4428>

Pengaruh Covid-19 Atas Kondisi Sosial Ekonomi Global 2020 diakses pada situs <https://pen.kemenkeu.go.id/in/page/sosialekonomiglobal>

Perubahan Postur dan Rincian APBN 2020 Di Masa Pandemi Covid-19 Diakses pada situs <https://anggaran.kemenkeu.go.id/in/post/perubahan-postur-dan-rincian-apbn-2020-di-masa-pandemi-covid-19>

Sekilas PT SMI diakses pada situs <https://ptsmi.co.id/sekilas-pt-smi>

Sempat Dihentikan, 14 Proyek Jalan Kabupaten Gorontalo Kembali Dikerjakan diakses pada <https://gorontalo.tribunnews.com/2023/09/18/sempat-dihentikan-14-proyek-jalan-kabupaten-gorontalo-kembali-dikerjakan>.

Apakah yang disebut mandatory spending? diakses pada <https://djk.kemenkeu.go.id/?ufaq=apakah-yang-disebut-dengan-mandatory-spending>