

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam rangka mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional serta memberikan arah bagi pelaksanaan pembangunan agar dapat berjalan efektif, efisien dan sesuai dengan sasarannya maka diperlukan kebijakan yang mampu merealisasikan cita-cita dan tujuan tersebut. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah adalah dengan melaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan landasan utama pelaksanaan desentralisasi di bidang politik, administrasi, dan fiskal dalam rangka mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah.

Otonomi daerah salah satunya menyebabkan adanya desentralisasi fiskal. Hal ini diterapkan berdasarkan pada UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang utamanya mengatur tentang penyerahan kewenangan pengelolaan keuangan daerah yang berupa pajak daerah, retribusi daerah, dan dana perimbangan. Daerah diberikan kewenangan untuk mengelola sumber-sumber penerimaan daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah guna membiayai kegiatan pembangunan di daerah. Hal tersebut kemudian menyebabkan adanya kewajiban pemerintah daerah untuk memiliki sumber keuangan sendiri guna memastikan bahwa terdapat pelayanan publik yang baik dan menjamin kesejahteraan rakyat daerah (Siagian & Veritawati, 2020).

Walaupun pemerintah daerah wajib memiliki sumber keuangan sendiri yang nantinya berdampak pada peningkatan pelayanan publik, namun sumber pendapatan daerah belum dapat dikelola dengan maksimal sehingga anggaran pembangunan menjadi terbatas. Dianniar (2021) menyatakan bahwa pesatnya pembangunan daerah menuntut tersedianya dana bagi pembiayaan pembangunan yang semakin besar pula. Hal ini dikarenakan untuk melaksanakan program-program pembangunan dibutuhkan biaya yang sangat besar, sementara anggaran pemerintah sangat terbatas.

Salah satu alternatif untuk mengatasi masalah keuangan tersebut adalah dengan melakukan pinjaman daerah. Selain mengandalkan sumber-sumber penerimaan daerah seperti pajak dan retribusi, pemerintah juga memanfaatkan pinjaman daerah sebagai sumber pembiayaan (Oktaviani, 2018). Adapun pengertian pinjaman daerah itu sendiri sesuai Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah, adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali. Pinjaman daerah merupakan salah satu cara pemenuhan terhadap kekurangan dalam APBD yang tidak dapat dicapai karena kurangnya penerimaan melalui pendanaan dari pusat maupun penarikan retribusi dan pajak daerah (Dwitya, 2024).

Salah satu jenis pinjaman yang ditawarkan kepada pemerintah daerah adalah Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) melalui PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI). PT SMI merupakan *Special Mission Vehicle* (SMV)

Kementerian Keuangan Republik Indonesia (Kemenkeu RI) yang bergerak di bidang pembiayaan pembangunan dan berbentuk Lembaga Keuangan Bukan Bank. SMV dibentuk untuk melaksanakan tugas-tugas pembangunan yang diamanatkan kepada Menteri Keuangan di luar fungsi pengelolaan fiskal utama/rutin. Sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang seluruh sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Republik Indonesia melalui Kemenkeu, PT SMI berfokus untuk mendukung percepatan dan pemerataan pembangunan di Indonesia yang berkelanjutan. Di tengah pandemi COVID-19, pemerintah berupaya melakukan pemulihan dengan memandatkan PT SMI sebagai alat fiskal untuk kebijakan ekspansif pemerintah dengan memperhatikan peraturan yang telah ditetapkan (Girsang, 2022).

Dasar hukum pinjaman PEN daerah adalah PP Nomor 43 Tahun 2020 Tentang Perubahan atas PP 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, yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam PMK Nomor 53 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional untuk Pemerintah Daerah.

Dalam ketentuan Peraturan Menteri Keuangan tersebut yang dimaksud sebagai Pinjaman PEN yakni dukungan pembiayaan yang diberikan

oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berupa pinjaman untuk digunakan dalam rangka melakukan percepatan pemulihan ekonomi di daerah sebagai bagian dari Program PEN. Dilansir dari laman resmi Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Program PEN merupakan upaya pemerintah dalam mengintegrasikan berbagai langkah untuk meminimalisir dampak dari COVID-19 terhadap ekonomi, baik di tingkat individu/rumah tangga hingga korporasi. Secara umum, terdapat 6 kebijakan utama program PEN, yakni penanganan kesehatan, perlindungan sosial, insentif bagi dunia usaha, dukungan untuk Usaha Mikro Kecil dan Menengah, pembiayaan korporasi, serta program sektoral Kementerian Lembaga dan Pemerintah Daerah.

Merujuk pada Pasal 4 PMK Nomor 53 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional untuk Pemerintah Daerah, dalam mendapatkan Pinjaman PEN ada beberapa kriteria yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah. Pertama, merupakan daerah terdampak pandemi COVID-19. Kedua, adanya program atau kegiatan daerah yang mendukung program PEN. Ketiga, akumulasi dari sisa dan jumlah pinjaman yang ditarik tidak boleh melebihi 75 persen dari penerimaan APBD tahun sebelumnya. Keempat, daerah harus memenuhi nilai rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman daerah paling sedikit sebesar 2,5.

Pinjaman PEN diberikan selama 2 tahun, yaitu tahun 2020 dan tahun 2021. Kementerian Keuangan Republik Indonesia (2021) menyatakan bahwa

telah terdapat 28 pemerintah daerah yang mengakses Pinjaman PEN TA 2020 dengan total nilai komitmen Pinjaman PEN 2020 sebesar 19,13 Triliun. Kemudian untuk Pinjaman PEN tahun 2021 (Pinjaman PEN APBN), telah dilaksanakan perjanjian antara PT SMI dengan 42 Pemda dengan nilai komitmen Rp9,71 triliun. Selain itu, pada tahun 2021 melalui PT SMI memberikan pinjaman daerah dalam rangka mendukung Program PEN (Pinjaman PEN PT SMI), yang telah dilaksanakan perjanjian antara PT SMI dengan 32 Pemda dengan nilai komitmen sebesar Rp8,8 triliun (Sofi et al., 2023).

Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) adalah salah satu pemerintah daerah yang juga turut andil menerima adanya Pinjaman PEN. Penyebaran COVID-19 yang sangat cepat dan berbahaya telah berdampak luas pada berbagai aspek kehidupan manusia seperti aspek sosial maupun ekonomi (McKibbin & Fernando, 2023). Pandemi COVID-19 berdampak pada terganggunya perencanaan pembangunan daerah Provinsi NTT untuk jangka panjang. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Provinsi NTT harus menetapkan strategi dan kebijakan yang difokuskan untuk memulihkan perekonomian dengan pelaksanaan Pinjaman PEN.

Pinjaman PEN tersebut telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi NTT dan telah dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi NTT tahun 2021. Pinjaman PEN menjadi dukungan kepada pemerintah daerah yang diharapkan bisa membangun infrastruktur yang telah direncanakan sebelum Pandemi COVID-19 sehingga dapat tetap

berjalan untuk dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik (Sakti et al., 2022).

Dikaji dari Catatan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur diketahui bahwa total pinjaman daerah yang bersumber dari PT. SMI sesuai Perjanjian Pinjaman Pembiayaan Nomor: PERJ-115/SMI/0821 tanggal 13 Agustus 2021 senilai Rp1.003.113.760.000,00 namun hanya terealisasi senilai Rp980.877.323.256,00 yang digunakan untuk membiayai penanganan 77 paket pekerjaan jalan, 10 paket pekerjaan embung, 19 paket pekerjaan SPAM dan 2 paket pekerjaan pengadaan alat penyulingan.

Pinjaman daerah dapat menjadi sumber pembiayaan untuk memulihkan ekonomi di Provinsi NTT pasca-pandemi COVID-19, namun juga menambah kewajiban untuk mengembalikan angsuran pokok dan bunga pinjaman. Pinjaman PEN akan diangsur selama 8 (delapan) tahun dengan bunga 6,19% per tahun. Selain itu, terdapat kewajiban lainnya yang wajib dibayarkan oleh Pemerintah Provinsi selain bunga yakni biaya provisi dibayarkan 1 (satu) kali pinjaman sebesar 1% dan biaya pengelolaan sebesar 0,185% dibayarkan setiap tahun berdasarkan *baki outstanding*. (BPK Perwakilan Provinsi Nusa Tenggara Timur, 2023).

Pemerintah daerah harus cerdas dalam mengelola keuangan agar mampu memenuhi kewajiban tersebut. Ramadhan et al. (2022) menyatakan bahwa kemampuan daerah dalam mengelola keuangan daerah dapat terlihat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di mana tercermin kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan pemerintah,

pembangunan, hingga pelayanan sosial masyarakat. Berikut ini disajikan rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi NTT tahun 2021-2024:

Tabel 1.1
Rincian APBD Provinsi NTT Tahun 2021-2024
(Dalam Milliar Rupiah)

No	Akun	2021	2022	2023	2024
1.	Pendapatan Daerah	5.312,45	4.426,47	4.624,90	4.834,52
	Pendapatan Asli Daerah	1.238,03	1.363,74	1.427,04	1.451,44
	Pendapatan Transfer	4.000,66	3.053,84	3.194,68	3.380,19
	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	73,76	8,90	3,18	2.895,81
2.	Belanja Daerah	5.508,77	4.816,65	4.460,91	4.734,08
3.	Surplus/Defisit	(196,32)	(390,18)	163,99	100,44
4.	Pembiayaan Daerah	258,87	473,21	(42,78)	162,76

Sumber: APBD Provinsi NTT Tahun 2021-2024

Dalam menilai kemampuan fiskal suatu daerah dalam melunasi pinjaman, salah satu indikator yang dapat diperhatikan adalah besarnya pendapatan daerah yang dimiliki (Arsyad, 2022). Dilihat pada tabel 1.1 menunjukkan bahwa Pendapatan Daerah Provinsi NTT mengalami fluktuasi, namun PAD menunjukkan tren positif yang konsisten dengan kenaikan setiap tahun. Pada tahun 2024, PAD mencapai Rp1.451,44 M, yang merupakan angka tertinggi dalam empat tahun terakhir. Ini menunjukkan bahwa Provinsi NTT berhasil meningkatkan kemampuan dalam menggali potensi sumber-sumber PAD secara maksimal.

Provinsi NTT mengalami defisit anggaran pada dua tahun pertama (2021-2022). Defisit anggaran ini menunjukkan bahwa realisasi pengeluaran daerah lebih besar daripada realisasi pendapatan yang diterima (Jehalut et al., 2024). Namun, pada tahun 2023 dan 2024, Provinsi NTT berhasil mencatatkan

surplus anggaran sebesar Rp163,99 M dan Rp100,44 M, yang merupakan perbaikan signifikan dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya.

Peningkatan PAD dan keberhasilan mencapai surplus di tahun 2023 dan 2024, menunjukkan Provinsi NTT memiliki kapasitas yang lebih baik dalam mengelola kewajiban pinjamannya (Purwowidhu, 2024). Meski demikian, alokasi pendapatan transfer ini masih merupakan sumber pendanaan terbesar bagi Provinsi NTT. Oleh karena itu, Provinsi NTT perlu terus mengoptimalkan PAD dan mengelola belanja daerah dengan hati-hati agar dapat tetap menjaga kemampuan pembayaran pinjaman di masa depan.

Sesuai perjanjian dengan PT SMI, *grace period* terhadap pinjaman yang bersumber dari dana PEN adalah 24 bulan maka pengembalian pokok akan dilaksanakan mulai Januari 2024 sampai tahun 2029 (Laporan Hasil Pemeriksaan Provinsi NTT, 2023). Berkenaan dengan konsekuensi daerah dalam melakukan pinjaman yakni pengembalian dana pada tahun pertama dan tahun kedua hanya dibebankan pada pembayaran bunga pinjaman, sedangkan tahun ketiga sampai dengan tahun kedelapan, Pemerintah Daerah Provinsi NTT wajib membayar pokok pinjaman disertai dengan bunga yang ada.

Mekanisme sistem pelunasan pinjaman yang membebaskan daerah di masa-masa akhir pelunasan pinjaman, membuat daerah dituntut untuk cerdas dalam mengelola keuangan daerahnya. Apabila pinjaman daerah tersebut tidak dikelola dengan baik dan daerah tidak mampu memenuhi kewajibannya, hal ini dapat menyebabkan kebutuhan fiskal daerah semakin membesar, yang pada

gilirannya dapat berisiko terhadap stabilitas keuangan daerah dan menjadi beban bagi keuangan daerah di masa-masa berikutnya (Arsyad, 2022).

Oleh karena itu, analisis untuk mengukur kemampuan keuangan pemerintah Provinsi NTT dalam melakukan pengembalian pinjaman menjadi sangat relevan. *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) merupakan rasio keuangan untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam membayar kembali pinjaman daerah (Mahmudi, 2016). Pelaksanaan Pinjaman PEN juga harus memperhatikan nilai DSCR yang ditentukan yaitu bernilai minimal 2,5 sesuai yang tercantum dalam PMK Nomor 53 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional untuk Pemerintah Daerah.

Permasalahan penelitian ini didukung dengan perbedaan hasil penelitian terdahulu yang menunjukkan adanya perspektif yang berbeda dalam pengembalian pinjaman pemerintah daerah, yang berkaitan dengan konteks kemampuan keuangan daerah dalam pengembalian pinjaman hal ini diukur dengan menggunakan salah satu rasio keuangan yaitu DSCR. Penelitian Mooduto et al. (2021) mengenai Menakar Kelayakan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) Daerah pada Kabupaten Bone Bolango, menemukan bahwa Kabupaten Bone Bolango dapat mengembalikan angsuran pokok pinjaman pada 2022 hingga 2026, dengan nilai DSCR yang melebihi batas minimum 2,5, yang menunjukkan kelayakan pengembalian pinjaman.

Namun dalam penelitian yang dilakukan oleh Yulitiawati & Mustika (2020) berjudul Analisis Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Kemandirian Keuangan Daerah, dan DSCR dalam Mengukur Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Tahun Anggaran 2013-2017, menunjukkan bahwa pada tahun 2014 nilai DSCR mencapai 30,80, tetapi pada tahun-tahun lainnya nilai DSCR nihil, karena hanya pada 2014 daerah ini dibebankan untuk pengembalian pokok pinjaman.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan, maka dapat diambil judul dalam penelitian ini adalah "Analisis Kemampuan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi NTT dalam Pengembalian Pinjaman PEN"

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka peneliti merumuskan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana kemampuan keuangan Pemerintah Daerah Provinsi NTT dalam mengembalikan pinjaman PEN jika diukur dengan *Debt Service Coverage Ratio*?
2. Apa saja strategi yang diambil oleh Pemerintah Provinsi NTT dalam menunjang pengembalian pinjaman PEN?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang penelitian dan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini yaitu:

1. Mengetahui kemampuan keuangan Pemerintah Daerah Provinsi NTT dalam mengembalikan pinjaman PEN jika diukur dengan DSCR;
2. Menganalisis strategi yang diambil oleh Pemerintah Provinsi NTT dalam menunjang pengembalian pinjaman PEN.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa manfaat yakni manfaat teoritis dan praktis yang di uraikan sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur

Penelitian ini dapat menjadi masukan dan informasi bagi Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam memberi arah atau kebijakan yang berkaitan dengan pelaksanaan pinjaman daerah sehingga mereka dapat melakukan pengelolaan pinjaman yang lebih baik untuk pembangunan daerah.

2. Bagi Akademik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi sebagaimana yang diharapkan sekaligus menjadi referensi yang memadai untuk penelitian lebih lanjut dengan objek kajian yang lebih mendalam mengenai keuangan daerah khususnya mengenai kemampuan keuangan dan strategi yang diambil oleh Pemerintah Provinsi NTT dalam menunjang pengembalian pinjaman PEN.

3. Bagi Penelitian Selanjutnya

Penelitian ini dapat diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan sebagai acuan bagi peneliti lanjutan dalam pembahasan tentang pinjaman daerah.