



KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA
Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan

Potensi Penyediaan Pinjaman Lunak ke Daerah untuk Pembangunan Infrastruktur

PENULIS

Dr. B. Raksaka Mahi
Masrizal, M.Soc.Sc.
Dr. Fauziah Zen

Universitas Indonesia
Universitas Andalas
Universitas Indonesia

EDITOR

Prof. Dr. Robert A. Simanjuntak
Dr. Hefrizal Handra

Universitas Indonesia
Universitas Andalas

TIM ASISTENSI KEMENTERIAN KEUANGAN
BIDANG DESENTRALISASI FISKAL

2012

Didukung oleh:

AUSTRALIA INDONESIA PARTNERSHIP
FOR DECENTRALISATION (AIPD)





KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA
Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan

Potensi Penyediaan Pinjaman Lunak ke Daerah untuk Pembangunan Infrastruktur

PENULIS

Dr. B. Raksaka Mahi	Universitas Indonesia
Masrizal, M.Soc.Sc.	Universitas Andalas
Dr. Fauziah Zen	Universitas Indonesia

EDITOR

Prof. Dr. Robert A. Simanjuntak	Universitas Indonesia
Dr. Hefrizal Handra	Universitas Andalas

**TIM ASISTENSI KEMENTERIAN KEUANGAN
BIDANG DESENTRALISASI FISKAL**

2012

Didukung Oleh:

**AUSTRALIA INDONESIA PARTNERSHIP
FOR DECENTRALISATION (AIPD)**





AUSTRALIA INDONESIA PARTNERSHIP
FOR DECENTRALISATION (AIPD)



Acknowledgement

Buku *Potensi Penyediaan Pinjaman Lunak ke Daerah untuk Pembangunan Infrastruktur* ini disusun oleh Tim Asistensi Kementerian Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal (TADF) Republik Indonesia dan didukung oleh Program Australia Indonesia Partnership for Decentralisation (AIPD).

Disclaimer

Pandangan dan pendapat dalam buku *Potensi Penyediaan Pinjaman Lunak ke Daerah untuk Pembangunan Infrastruktur* ini bersumber dari Tim Asistensi Kementerian Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal (TADF) Republik Indonesia dan tidak menggambarkan pandangan Pemerintah Australia.

Daftar Isi

Executive Summary	vii
Kata Pengantar Direktur Program AIPD.....	xiii
Kata Pengantar Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan.....	xv
BAB I Pendahuluan	1
BAB II Tinjauan Literatur Pinjaman Daerah.....	7
BAB III Metodologi Penelitian.....	18
BAB IV Konteks Institusional dan Regulasi Pinjaman Daerah	22
BAB V Analisis Hasil Penelitian	43
BAB VI Kesimpulan dan Rekomendasi.....	75
Daftar Pustaka	80
Lampiran	83

Executive Summary

Besarnya Pembiayaan Infrastruktur, namun Minat Pinjaman Daerah Masih Rendah

Sampai sekarang ini, tampaknya pinjaman daerah belum menjadi pertimbangan dan prioritas utama bagi pemerintah daerah untuk membiayai pembangunan infrastruktur, walaupun sebagian besar daerah sampel menunjukkan besarnya kebutuhan infrastruktur di daerah.

Secara umum kebutuhan pembangunan infrastruktur daerah terhitung cukup besar di setiap daerah, terutama kebutuhan infrastruktur untuk mendukung percepatan pembangunan ekonomi serta peningkatan kualitas layanan publik yaitu: pembangunan jalan dan jembatan, pembangunan pelabuhan, pembangunan irigasi, sarana dan prasarana pendidikan, kesehatan dan air minum.

Berbagai pertimbangan daerah untuk tidak melakukan pinjaman saat ini adalah karena :

1. Tingkat bunga pinjaman masih relatif tinggi
2. Mekanisme dan prosedur pinjaman yang terlalu sulit birokrasinya.
3. Pengalaman dan trauma daerah dengan sistem pinjaman lama.

4. Pertimbangan kepala daerah sendiri untuk tidak melakukan pinjaman selama masa jabatannya, agar tidak membebani pemerintahan selanjutnya.
5. Aspek persyaratan pinjaman lainnya yang tidak menarik, seperti belum adanya tenggat waktu (*grace period*)

Belum Optimalnya Pengelolaan Pinjaman Daerah Saat Ini

- Pengelolaan program pinjaman lunak saat ini sudah ada wadah hukum dan operasionalnya yaitu Pusat Investasi Pemerintah (PIP) sebagai operator sedangkan regulator adalah Dit. Sistem Manajemen Investasi di Ditjen Perbendaharaan.
- Institusi PIP kelihatannya mempunyai cakupan objektif yang luas, baik ekonomi maupun sosial. Luasnya cakupan ini membuat PIP memiliki beban yang terlalu besar, sehingga ada kemungkinan menjadi kurang fokus pada tujuan utamanya sendiri.
- Saat ini PIP telah aktif melakukan pinjaman ke daerah namun dengan persyaratan dan kondisi yang belum sesuai dengan kemampuan daerah, antara lain, tingkat bunga masih relatif tinggi.

Minat yang Besar Terhadap Pinjaman Lunak

- Pemberian Pinjaman Lunak diminati oleh Pemerintah daerah dan dapat menjadi pemicu untuk pembangunan infrastruktur di daerah, apalagi kebutuhan pembiayaan pembangunan infrastruktur begitu besar di daerah.
- Namun demikian, minat yang besar saja tidak cukup untuk membuat pemerintah daerah untuk benar-benar melakukan pinjaman daerah, diperlukan pula penyederhanaan prosedur dan mekanisme pinjaman daerah saat ini.

- Beberapa penyederhanaan yang diusulkan oleh pemerintah daerah, antara lain:
 1. Memotong proses birokrasi pinjaman daerah, dengan mengurangi peran DPRD.
 2. Tidak terlalu mengkaitkan masa pinjaman daerah dengan masa kerja kepala daerah.
 3. Mengurangi biaya penalti bila pemerintah daerah melakukan pelunasan dini.

Perlunya Seleksi Proyek untuk Pinjaman Lunak

Pertimbangan-pertimbangan dalam melakukan seleksi terhadap proyek yang dapat memperoleh bantuan pinjaman lunak sangatlah diperlukan, karena banyaknya kebutuhan pembiayaan infrastruktur di daerah. Setidaknya proses seleksi mempertimbangkan :

1. Mengutamakan proyek yang mempunyai *multiplier effect* terhadap perekonomian.
2. Perlu *mapping* terkait dengan proyek mana saja yang perlu dibiayai pinjaman lunak.
3. Terkait dengan pinjaman ke daerah untuk Infrastruktur, dapat difokuskan kepada infrastruktur jalan, mengingat sebanyak 90% dari 80% infrastruktur jalan yang menjadi tanggung jawab kabupaten/ kota mengalami kerusakan.

Optimalisasi Pengelolaan Pinjaman Lunak dalam Jangka Pendek dan Menengah

Alternatif pengelolaan program pinjaman lunak ini dalam jangka pendek dan menengah, yaitu:

1. Pertama, seperti yang sedang berlaku sekarang, yaitu di bawah PIP, dengan perbaikan sistem supaya dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas pinjaman daerah.
2. Kedua, adalah membentuk unit baru pelaksana yang terpisah dari PIP tetapi secara regulasi ada di bawah Direktorat yang sama, dengan fokus mengelola pinjaman daerah.
3. Ketiga, operator program adalah bank yang ditunjuk Menteri Keuangan. Bank ini harus tunduk pada ketentuan tingkat suku bunga dan penetapan yang bersifat konsep program yang ditentukan oleh Menkeu, namun tetap bersifat profesional, yaitu menerapkan *good corporate governance* dan *prudent*.
 - Hasil kajian ini merekomendasikan bahwa pemerintah dapat memanfaatkan dan memberdayakan PIP untuk optimalisasi pinjaman daerah, khususnya dalam jangka pendek dan menengah, mengingat bahwa PIP telah mengisi kekosongan peran eksekutor pinjaman daerah dalam beberapa tahun terakhir ini.
 - Namun untuk meningkatkan efisiensi dari PIP, tidak ada salahnya pula pemerintah mulai mempertimbangkan menyalurkan pinjaman lunak melalui sistem perbankan yang memiliki cabang-cabang luas di daerah.

Pembentukan Unit Baru Pengelola Pinjaman Daerah

- Untuk pembentukan unit baru, sebaiknya pemerintah merencanakan dengan lebih matang, yaitu mengkaitkan peran dari Unit Baru tersebut tidak hanya sebatas pada konsep jangka pendek dan menengah, namun juga konsep pengembangan jangka panjang.
- Dalam kajian institusional, terdapat pilihan jangka panjang yang dirasakan cukup ideal yaitu membentuk MDF (*Municipal Development Funds*) seperti yang telah dibuat di beberapa Negara. Untuk menjadi

MDF, maka kajian/penelitian ini telah memberikan skenario tahapan pendirian MDF di masa depan.

- Dalam upaya membentuk unit baru ini, perlu pertimbangan regulasi yang diperlukan, yang memadai dan cukup fleksibel sehingga unit baru ini dapat bekerja optimal.
- Dalam jangka pendek, bila unit baru ini akan dibentuk, maka dapat berupa BLU (Badan Layanan Umum) dalam kementerian keuangan, dengan bidang kekhususan pinjaman daerah. Dalam jangka menengah diharapkan BLU ini dapat menjadi eksekutor yang setara dengan kinerja PIP saat ini dalam memberikan dan mengelola pinjaman daerah.

Kata Pengantar Direktur Program AIPD

Pemerintah Australia mendukung usaha Pemerintah Indonesia untuk memperkuat kebijakan desentralisasi di Indonesia, terutama melalui *Australia Indonesia Partnership for Decentralisation* (Program AIPD). Tujuan AIPD adalah untuk mendorong perbaikan layanan publik melalui pengelolaan keuangan daerah yang lebih baik.

Pada tahun 2013 ini Program AIPD telah mendukung Tim Asistensi Kementerian Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal (TADF) untuk melakukan empat penelitian terkait desentralisasi fiskal. Buku pertama dari hasil penelitian tersebut adalah *Potensi Penyediaan Pinjaman Lunak ke Daerah untuk Pembangunan Infrastruktur*.

Penulisan buku hasil penelitian ini pastilah akan sangat bermanfaat tidak hanya bagi para pengambil kebijakan tetapi juga bagi semua pihak yang menaruh perhatian pada perbaikan implementasi kebijakan desentralisasi di Indonesia. Peningkatan pelayanan publik di daerah, sebagaimana dijelaskan dalam buku ini, sering terkendala oleh adanya keterbatasan pembiayaan pembangunan, terutama untuk pembangunan infrastruktur yang pada umumnya membutuhkan biaya yang sangat tinggi. Sementara

itu, pembangunan infrastruktur yang tepat sasaran pada gilirannya dapat menunjang peningkatan pelayanan publik dan pengembangan ekonomi lokal. Semoga buku hasil penelitian ini bisa mendorong adanya wacana yang lebih luas dan akhirnya muncul terobosan baru untuk mengatasi keterbatasan pembiayaan pembangunan yang bisa meningkatkan pelayanan publik di daerah.

Akhirnya, kami ingin menyampaikan penghargaan kami kepada Tim Peneliti dari TADF yang telah bekerja keras untuk terwujudnya buku hasil penelitian ini. Penghargaan yang setinggi-tingginya juga kami sampaikan kepada Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Berkat inisiatif dan komitmen DJPK yang tinggi untuk pengembangan kebijakan berbasis penelitian (*research based policy*), hasil penelitian ini telah berhasil didokumentasikan dan dibagikan ke masyarakat luas.

Richard Manning
Direktur Program AIPD

Kata Pengantar Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan

Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal selama lebih dari sepuluh tahun terakhir masih perlu secara terus-menerus dilakukan penyempurnaan. Melalui penyempurnaan kebijakan yang didasarkan pada hasil kajian yang sifatnya netral, jujur, dan ilmiah diharapkan dapat meningkatkan kualitas kebijakan tersebut. Untuk itu, Kementerian Keuangan bekerjasama dengan Tim Asistensi Kementerian Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal (TADF) yang beranggotakan para akademisi dari berbagai universitas terkemuka di Indonesia dan para pakar di bidang desentralisasi fiskal dan otonomi daerah terus berupaya melakukan kajian-kajian dimaksud.

Hasil kajian tahun 2012 yang menjadi rekomendasi kebijakan TADF kepada Menteri Keuangan meliputi empat hasil penelitian dan tujuh *policy brief*. Salah satu hasil penelitian tersebut adalah kajian mengenai potensi penyediaan pinjaman lunak ke daerah untuk pembangunan infrastruktur. Kajian ini dilatarbelakangi oleh kenyataan semakin sempitnya ruang gerak

APBD dalam pendanaan pembangunan infrastruktur layanan publik. Salah satu alternatif pendanaan untuk pembangunan infrastruktur adalah pinjaman daerah, akan tetapi ternyata banyak daerah enggan untuk melakukan pinjaman. Hal ini menyebabkan timbul wacana pemberian pinjaman lunak bagi daerah.

Pada dasarnya sebagian besar daerah sangat berminat terhadap skim pinjaman dengan bunga lunak. Rekomendasi yang mendasar dari kajian ini adalah perlunya pemilihan proyek-proyek infrastruktur yang diutamakan untuk mendapatkan pinjaman dari pusat dengan bunga lunak. Pengelolaan atas pinjaman ini sebaiknya dilakukan oleh Pusat Investasi Pemerintah baik secara jangka pendek maupun jangka menengah, namun untuk jangka panjang perlu didesain unit khusus yang akan menangani pengelolaan pinjaman lunak ini. Rekomendasi berdasarkan kajian ilmiah ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi perumusan kebijakan yang terkait dengan pemberian pinjaman kepada daerah, agar kebutuhan akan pendanaan pembangunan infrastruktur bisa teratasi.

Kami menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan kontribusi dalam penelitian ini dan juga kepada *Australia Indonesia Partnership for Decentralization* yang telah mendukung terlaksananya kegiatan TADF 2012. Kami berharap bahwa hasil penelitian ini bermanfaat bagi kita semua dan pihak-pihak terkait lainnya dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang lebih baik di Indonesia.

Marwanto Harjowiryo

Direktur Jenderal

BAB I

Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Sejak Januari Tahun 2001 Pemerintah secara resmi telah mencanangkan pelaksanaan Otonomi Daerah. Pemberian otonomi kepada daerah dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam melaksanakan kegiatan pembangunan sehingga secara sekaligus dapat meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat. Menurut Davey (1988) dan Devas (1989), pemberian otonomi dan tanggung jawab yang lebih besar dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah pada prinsipnya untuk membantu pemerintah pusat dalam mendorong percepatan pembangunan di daerah.

Sejalan dengan pencanangan otonomi daerah dan pelaksanaan azas desentralisasi kepada setiap daerah, jelas membawa konsekuensi yang besar terhadap kemampuan keuangan daerah serta pengelolaannya. Dengan diberlakukannya Otonomi Daerah maka diharapkan alokasi anggaran untuk mendukung pembangunan infrastruktur di daerah semakin lama makin meningkat, sehingga kondisi infrastruktur di daerah serta pelayanan publik juga semakin baik. Hal ini diharapkan dapat terwujud karena me-

rupakan suatu tuntutan baik di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun Undang-undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Salah satu investasi Pemerintah Daerah yang perlu mendapat perhatian pada pelaksanaan otonomi daerah adalah belanja modal untuk pembangunan infrastruktur. Alokasi belanja modal untuk infrastruktur meliputi banyak jenis, antara lain: infrastruktur perhubungan (jalan, jembatan, pelabuhan laut) dan telekomunikasi, pendidikan, dan kesehatan serta RSUD. Meningkatnya pembangunan infrastruktur ini pada gilirannya akan dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di daerah.

Meskipun pelaksanaan otonomi daerah sudah berjalan selama lebih kurang 12 tahun, akan tetapi dalam beberapa tahun terakhir ini, kondisi infrastruktur di daerah hampir di seluruh daerah di Indonesia pada pasca-desentralisasi tidaklah mengalami perbaikan yang berarti dan cenderung stagnan (KPPOD, 2012). Hal ini diakibatkan, antara lain, karena sempitnya ruang fiskal yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dengan mengembangkan pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik, pemda mempertaruhkan *opportunity cost* berupa pembiayaan bagi kegiatan rutinnya. Dikatakan sebagai sebuah biaya kesempatan (*opportunity cost*), karena bila biaya rutin yang umumnya berupa biaya pegawai tersebut tidak dibayar, maka tentu akan menjadi masalah dalam aspek-aspek pengelolaan sumber daya manusia di daerah, yang pada akhirnya dapat memperburuk pelayanan publik, seperti pendidikan dan kesehatan. Oleh karena itu pada umumnya pemda melakukan pilihan yang aman yaitu dengan memprioritaskan belanja pegawai dan belanja rutin lainnya di atas belanja modal.

Berdasarkan data dari DJPK Kementerian Keuangan, pada tahun 2012, porsi belanja pegawai mencapai sebesar 42,30%, sedangkan porsi belanja modal trend nya malahan mengalami penurunan selama periode 2007-2012. Pada tahun 2012 porsi belanja modal terhadap total belanja hanya mencapai sebesar 22,26% saja. Selain itu, peningkatan penerimaan dalam APBD tampaknya juga belum diikuti dengan peningkatan belanja modal

dengan proporsi yang sama. Kondisi yang demikian jelas membawa pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi di daerah. Dimana banyak daerah provinsi maupun kabupaten dan kota yang memiliki laju pertumbuhan ekonominya masih dibawah 6,5%.

Suatu hal yang pasti, bahwa pembangunan infrastruktur tersebut jelas membutuhkan dana yang sangat besar, namun kemampuan anggaran pemerintah maupun pemerintah daerah adalah sangat terbatas. Sementara itu, ketentuan defisit APBN secara legal sebenarnya telah menyediakan ruang bagi daerah untuk menganggarkan defisit, dimana defisit tersebut dapat dibiayai dengan pinjaman dari Pemerintah Pusat. Hal ini didalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 22 ayat (2) menyatakan bahwa pemerintah pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintah daerah atau sebaliknya.

Untuk mempercepat proses pembangunan di daerah serta meningkatkan kualitas pelayanan publik terutama di bidang infrastruktur maka pemerintah membuka kesempatan kepada pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan. Akan tetapi sampai saat ini, pinjaman dari pemerintah pusat tersebut belum menjadi instrumen umum bagi daerah untuk menutup defisitnya dan/atau membiayai pembangunan infrastruktur serta peningkatan kualitas pelayanan publik. Salah satu alasan yang mungkin mengurangi minat pemerintah daerah untuk meminjam dari pusat adalah masih relatif mahalnya bunga yang harus dibayarkan. Hal ini mungkin akan menjadi sangat berarti khususnya bagi pemerintah daerah yang memiliki keterbatasan anggaran maupun sumber-sumber penerimaan daerah.

Salah satu pemikiran yang sedang berkembang saat ini adalah melalui penyediaan pinjaman lunak untuk pemerintah daerah, yang bertujuan untuk pembangunan infrastruktur. Namun demikian skema pinjaman lunak ini tetap harus memperhitungkan kaidah disiplin fiskal. Dengan dikembangkannya instrumen tersebut, terdapat opsi tambahan bagi pe-

merintah daerah untuk membiayai salah satu aspek pelayanan publiknya— yakni penyediaan infrastruktur.

Dari sisi pemerintah pusat, pemberian pinjaman lunak tersebut berpotensi mengurangi anggaran untuk intervensi pusat terhadap infrastruktur daerah. Namun, pemberian pinjaman tersebut harus diperhitungkan dalam beban risiko fiskal pemerintah pusat agar tidak terjadi ancaman terhadap kesinambungan fiskal nasional.

Namun demikian, mengingat bahwa pinjaman lunak bersubsidi bagi pemerintah daerah untuk pembangunan infrastruktur merupakan sebuah pemikiran yang masih baru, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi terhadap aspek manfaat dan biaya yang mungkin akan timbul dari kebijakan ini.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada beberapa permasalahan seperti di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah pemahaman dan kemampuan pemerintah daerah tentang pengelolaan defisit anggaran, khususnya defisit anggaran yang dibiayai melalui pinjaman.
- b. Bagaimanakah minat pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman untuk pembangunan infrastruktur, yang akan dibiayai melalui pinjaman lunak dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.
- c. Bagaimanakah pengaturan kelembagaan pemerintah pusat yang berperan dalam menentukan besaran pinjaman, kriteria, dan penyaluran pinjaman.

1.3. Tujuan

- a. Mengkaji pemahaman dan kemampuan daerah tentang pengelolaan defisit anggaran, khususnya defisit anggaran yang dibiayai melalui pinjaman.
- b. Mengkaji minat daerah untuk melakukan pinjaman untuk pembangunan infrastruktur, yang akan dibiayai melalui pinjaman lunak pusat ke daerah.
- c. Mengidentifikasi pengaturan kelembagaan pemerintah pusat yang berperan dalam menentukan besaran pinjaman, kriteria, dan penyaluran.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil kajian ini akan digunakan sebagai masukan bagi Pemerintah khususnya Kementerian Keuangan Republik Indonesia untuk mengambil kebijakan dalam menentukan pinjaman daerah. Diharapkan bahwa dengan diimplementasikannya rekomendasi kebijakan berbasis kajian ini, akan meningkatkan minat dan keinginan Pemda untuk meminjam terutama untuk pembangunan infrastruktur serta peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah.

1.5. Sistematika Penulisan

Laporan kajian ini akan terdiri dari beberapa bab, dan setiap bab akan dibagi lagi atas beberapa sub-bab. Adapun rancangan sistematika penulisan laporan ini adalah sebagai berikut: Bab I berisi Pendahuluan yang menjelaskan latar belakang dan tujuan penelitian ini. Bab II membahas studi literatur terkait dengan kebijakan pinjaman ke daerah. Selanjutnya Bab III mengetengahkan metodologi penelitian termasuk diantaranya cara mendapatkan dan sumber data serta rancangan kuesioner. Bab IV

membahas khusus konteks regulasi dan institusional yang berlaku di Indonesia untuk pengaturan pinjaman ke daerah. Analisis hasil FGD dan hasil pengolahan data primer dan sekunder akan dibahas pada Bab V, yang merupakan bagian terpenting pada laporan penelitian ini. Berdasarkan hasil analisis ini, pada Bab VI akan diberikan simpulan dan rekomendasi untuk perbaikan sistem yang ada.

BAB II

Tinjauan Literatur Pinjaman Daerah

2.1. Sumber dan Manfaat Pinjaman Daerah

Pinjaman daerah merupakan salah satu alternatif yang ditempuh untuk membiayai defisit Anggaran Daerah. Pendapatan Daerah yang umumnya berasal dari dana transfer maupun Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak mampu menutupi besarnya belanja daerah, sehingga anggaran harus mengalami defisit yang dapat dibiayai melalui pinjaman daerah. Sumber pinjaman daerah dapat berasal dari Pemerintah Pusat, institusi keuangan dalam negeri, penerbitan obligasi maupun pinjaman luar negeri. Namun di dalam UU No. 33 Tahun 2004 diamanatkan bahwa pinjaman daerah bersumber dari (a) Pemerintah, (b) Pemerintah daerah lain, (c) Lembaga keuangan bank, (d) Lembaga keuangan bukan bank, dan (e) Masyarakat.

Terdapat berbagai kebutuhan pembiayaan pembangunan yang harus dibiayai oleh pemerintah daerah, terutama adalah belanja pegawai dan belanja modal yang diperuntukkan untuk mempercepat pertumbuhan

ekonomi daerah. Pinjaman daerah ini diharapkan untuk membiayai belanja investasi pada sektor publik, yang pada akhirnya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah dan pendapatan masyarakat. Selain itu, apabila proyek publik yang dibiayai berupa proyek infrastruktur yang bersifat *revenue generating project*, yaitu proyek-proyek yang nantinya akan menghasilkan pendapatan bagi pemerintah daerah, maka pengembangan dari proyek-proyek ini akan membantu meringankan pemerintah daerah dalam pembayaran kembali pinjaman untuk pembangunan infrastruktur tersebut. Bahkan proyek tersebut, baik dalam masa pengembalian pinjaman maupun setelah pinjaman dilunasi, akan dapat meningkatkan penerimaan PAD Pendapatan Asli Daerah (PAD) di masa yang akan datang.

Peranan pinjaman daerah sebagai alternatif sumber pembiayaan pembangunan bagi pemerintah daerah sering dilakukan pula di negara lain, seperti di negara Argentina, Jepang, Perancis, Belanda dan Amerika Serikat. Negara ini memperbolehkan pemerintah daerahnya untuk meminjam kepada beberapa sumber, antara lain dari perbankan, pasar obligasi domestik, dan luar negeri. Pada tahun 2001, pembayaran pinjaman bahkan telah mencapai 25% dari total pengeluaran provinsi di Argentina. Namun demikian, pemerintah daerah di Argentina cenderung kurang berhati-hati dalam mengelola pinjaman tersebut, sehingga terjadi kegagalan membayar pinjaman, yang memberikan dampak resiko finansial yang cukup besar, tidak hanya pada tingkat daerah, tetapi juga nasional. Permasalahan ini diperburuk lagi dengan adanya devaluasi dan tingginya tingkat suku bunga domestik, yang berakibat terjadinya peningkatan risiko gagal bayar (*default*). Bangkrutnya ekonomi Argentina pada tahun 1998 memberikan pelajaran berharga pada negara lain, diantaranya untuk pengelolaan utang secara *prudent*. Sedangkan Jepang menggunakan pinjaman daerah untuk pembangunan infrastruktur di daerah pada tahun 2002.

Mengingat bahwa pinjaman daerah perlu dikelola dengan hati-hati, maka pada umumnya banyak pemerintah negara lain yang memberikan

batasan-batasan secara signifikan, dan mengakibatkan rendahnya peran pinjaman daerah dalam pembiayaan anggaran, khususnya di negara berkembang. Prinsip keberhati-hatian ini sangat menonjol pada negara-negara berkembang. Survey yang dilakukan terhadap negara berkembang menunjukkan bahwa pemerintah daerah umumnya hanya meminjam sekitar 6% dari pendapatan mereka. Sementara itu di negara maju, seperti Amerika Serikat, pemerintah daerah dapat meminjam sekitar 20% dari pendapatan mereka. Negara-negara di Eropa bahkan memungkinkan pemerintah daerah untuk meminjam dalam porsi yang besar, khususnya untuk belanja investasi. Sebagai contoh, di negara Perancis 75% dari modal investasi pemerintah daerah dibiayai dari pinjaman, sementara di Belanda, 60% dari modal investasi pemda dibiayai melalui pinjaman.

Dalam berbagai kajian pinjaman daerah, ditemukan bahwa minat pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman di Indonesia masih sangat rendah, sementara di pihak lain disadari perlunya pembangunan infrastruktur yang cukup besar. Atas dasar inilah pemerintah pusat sedang mempertimbangkan berbagai inisiatif untuk mendorong Pemerintah Daerah melakukan pinjaman daerah, tanpa mengabaikan *fiscal prudent*. Namun untuk memahami permasalahan pinjaman daerah di Indonesia, perlu untuk ditinjau kembali berbagai peraturan yang telah ada, dan mungkin ke depan diperlukan berbagai perubahan agar dapat mendorong pemanfaatan skema pinjaman daerah bagi pembangunan infrastruktur.

2.2. Pengalaman Indonesia dan Internasional dalam Pengelolaan Pinjaman Daerah

2.2.1. Batasan Pinjaman Daerah

Pinjaman daerah secara prinsip sangat dibutuhkan untuk mempercepat berbagai pembangunan fasilitas publik, khususnya infrastruktur, yang pada umumnya memerlukan pembiayaan yang besar dan tidak dapat di-

tutup oleh pendapatan daerah. Namun demikian, dengan berbagai latar belakang historis yang berbeda, serta prinsip-prinsip *governance* yang berbeda antara pemerintahan negara-negara di dunia ini, maka pendekatan terhadap pinjaman daerah pun memiliki variasi yang cukup besar. Tabel 2.1. memberikan sebuah ringkasan terhadap perbedaan pengaturan batas pinjaman daerah di berbagai negara di dunia.

Tabel 2.1.
Batas Pinjaman Daerah: Beberapa Negara

Negara	<i>Debt Service Ratio</i>	Rasio Utang terhadap Pendapatan	Beberapa Macam Pembatasan
Jepang	Rata-rata 3 tahun untuk besaran di bawah atau sama dengan 20% dari pendapatan. Akan lebih dibatasi bila lebih dari 20% pendapatan	Tidak ada	Lebih untuk proyek infrastruktur; tidak ada pinjaman luar negeri
India	Tidak ada	Tidak ada	persetujuan kasus demi kasus
Italia	Hanya boleh lebih rendah atau sama dengan 25% PAD netto		Hanya untuk pengeluaran modal; tidak ada pinjaman luar negeri
Rusia	Lebih kecil atau sama dengan 15% dari pendapatan	Lebih kecil atau sama dengan 30% (provinsi) Lebih kecil atau sama dengan 15% (kabupaten/ Kota)	

Negara	<i>Debt Service Ratio</i>	Rasio Utang terhadap Pendapatan	Beberapa Macam Pembatasan
Lithuania (<i>proposed</i>)	Lebih kecil atau sama dengan 15% pendapatan	Lebih kecil atau sama dengan 30% dari pendapatan total	Tidak ada jaminan negara; Kementerian keuangan dapat menyetujui batas bawah untuk kabupaten/kota; kredit jangka panjang untuk investasi saja
Spanyol	Lebih kecil atau sama dengan 25% pendapatan total		Kredit jangka panjang untuk investasi saja; persetujuan dibutuhkan untuk pinjaman luar negeri

Sumber: Mahi, Simanjuntak, dan Syahrial (2010).

Selain mengatur batas maksimum pinjaman, beberapa regulasi lain diatur pada sejumlah negara. Sebagai contoh, Negara Bagian Ohio di Amerika Serikat memiliki Program Pengawasan Fiskal yang dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Badan tersebut melakukan evaluasi fiskal untuk menentukan apakah suatu pemerintah daerah mendekati kondisi darurat fiskal (*fiscal emergency*) atau tidak. Program pengawasan fiskal – suatu sistem peringatan dini – memberikan petunjuk penting bagi pemerintah daerah untuk memperbaiki manajemen fiskal.

Pengalaman lain yang diperoleh dari negara Brasil, yang pernah mengalami tiga kali krisis pinjaman daerah dan menciptakan beban biaya besar bagi pemerintah pusat. Sebagai respon terhadap hal tersebut, Senat Brazil mengeluarkan resolusi Nomor 78 Tahun 1998 dengan beberapa kebijakan sebagai berikut:

- 1) Pemerintah daerah tidak diizinkan untuk meminjam dari perusahaan atau pemasoknya sendiri.
- 2) Pinjaman harus sama atau kurang dari belanja modal.
- 3) Pinjaman baru tidak dapat melebihi 18% dari pendapatan bersih (*net revenue*) saat ini, utang (*debt service*) tidak dapat melebihi 13% dari pendapatan bersih saat ini, serta stok hutang harus lebih kecil dari 200% dari pendapatan bersih saat ini.
- 4) Setiap pemerintah daerah yang meminjam harus memiliki surplus primer. Bagi pemda yang tidak mencapai ini, tidak diperbolehkan untuk meminjam.
- 5) Total jaminan yang dikeluarkan (*outstanding*) dari pemerintah daerah harus lebih kecil dari 25% dari pendapatan bersih saat ini.
- 6) Pinjaman antisipasi pendapatan jangka pendek tidak boleh melebihi 8% dari pendapatan bersih saat ini.

Indonesia sebelum periode kebijakan otonomi daerah juga telah memiliki pengalaman dalam kebijakan pinjaman daerah. Pada periode tersebut, sumber utama pinjaman daerah di Indonesia berasal dari pemerintah pusat. Kebijakan pinjaman daerah dilaksanakan untuk menunjang pembangunan nasional dan regional, khususnya selama masa orde baru. Untuk menunjang pembangunan tersebut, pemerintah menyediakan dana penyertaan pemerintah.

Contoh proyek pinjaman daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia adalah berkaitan dengan proyek penyediaan air minum yang disalurkan kepada PDAM melalui Ditjen Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum RI. Ditjen Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum merumuskan banyak proyek di bidang ini, diawali dengan proyek air minum 5 (lima) kota yang dibiayai dengan pinjaman Bank Dunia pada sekitar tahun 1975/1976.

Selain pinjaman untuk pembangunan prasarana perkotaan, kebijakan pemberian pinjaman lainnya kepada daerah menyangkut pembangunan sarana pasar untuk golongan pedagang ekonomi lemah. Pada tahun

anggaran 1976/1977 diterbitkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1978 tentang bantuan kredit pembangunan dan pemugaran pasar. Instruksi Presiden (Inpres) ini diperbaharui setiap tahun.

Pemberian skema kredit ini dilandasi oleh kebijakan untuk menciptakan pemerataan kesempatan berusaha bagi pedagang kecil yang umumnya merupakan pedagang pribumi. Sumber dana pinjaman ini berasal dari perbankan. Peranan pemerintah (APBN) adalah memberikan subsidi bunga dan talangan untuk melunasi terlebih dahulu dalam 5 tahun. Dengan demikian bunga sebesar 12% dibayar oleh pusat. Pusat juga melunasi pinjaman tersebut terlebih dahulu kepada bank pelaksana dalam tempo 5 tahun. Selanjutnya daerah membayar angsuran kepada pusat dalam 15 tahun atau 20 tahun.

2.2.2. Skema Pinjaman Daerah Berbunga Lunak

Skema pemberian pinjaman dengan bunga lunak saat ini sedang dalam pertimbangan pemerintah pusat. Namun demikian, pemerintah daerah di beberapa negara tampaknya telah menikmati pinjaman dengan bunga lunak ini. Hal ini terjadi karena setidaknya dua hal: (1) Pemerintah pusat memberikan bantuan subsidi bunga yang signifikan, terutama untuk pembangunan infrastruktur, seperti yang terjadi di Cina, (2) Mekanisme pasar yang kompetitif mengakibatkan pasar kredit beroperasi pada tingkat bunga yang rendah. Hal ini dialami oleh beberapa negara bagian di Amerika Serikat. Umumnya pinjaman daerah ini diperoleh tidak dari pinjaman pemerintah pusat, melainkan melalui penerbitan obligasi daerah dengan tingkat bunga yang rendah. Sebagai contoh Kota Ocean City menerbitkan obligasi daerah dengan bunga hanya 1,87 % untuk nilai obligasi daerah sebesar \$ 9,9 juta (Berita Ocean City, 8 Februari 2013).

Dalam mengelola tingkat bunga yang harus dibebankan kepada pemerintah daerah, perlu dipertimbangkan bahwa tingkat bunga yang rendah harus ditawarkan dengan mekanisme pengelolaan pinjaman yang

efisien. Ada kalanya tingkat bunga yang rendah dibebani dengan biaya pengelolaan pinjaman (*management fee*), biaya penarikan pinjaman (*drawdown fee*), dan biaya pemanfaatan pinjaman (*utilization fee*) yang pada akhirnya tetap memberikan beban pinjaman yang besar kepada pemerintah daerah.

Salah satu alasan dipertimbangkannya pinjaman kepada daerah dengan bunga lunak adalah untuk mendorong agar pemerintah daerah bersedia melakukan pinjaman dalam rangka pembiayaan infrastruktur di daerah. Namun demikian, pengalaman di negara lain, pertimbangan untuk memberikan pinjaman lunak terjadi karena besarnya pinjaman pemerintah daerah dengan belanja untuk pembayaran tingkat bunga yang telah mengganggu stabilitas pembangunan di daerah. Negara-negara yang mengalami hal ini diantaranya adalah Cina, Selandia Baru dan Amerika Serikat. Oleh karena itu, pemerintahan di kedua negara melakukan strategi finansial untuk meringankan beban pembiayaan bunga pemerintah daerahnya.

2.3. Prinsip dan Persyaratan Pinjaman Daerah di Indonesia

Prinsip-prinsip umum pinjaman daerah di Indonesia diatur secara khusus dalam Bab II PP No. 54 Tahun 2005. Secara sistematis, prinsip-prinsip pinjaman daerah tersebut adalah sebagai berikut:

- Pinjaman daerah merupakan alternatif sumber pembiayaan APBD dan/atau untuk menutup kekurangan kas;
- Pinjaman daerah digunakan untuk membiayai kegiatan yang merupakan inisiatif dan kewenangan pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- Pemerintah daerah dilarang melakukan pinjaman langsung kepada pihak luar negeri, kecuali dalam hal pinjaman langsung kepada pihak luar negeri yang terjadi karena kegiatan transaksi obligasi daerah sesuai peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal;

- Pemerintah daerah dilarang memberikan jaminan atas pinjaman pihak lain;
- Pendapatan Daerah dan/atau barang milik daerah tidak boleh dijadikan jaminan pinjaman daerah;
- Proyek yang dibiayai dari obligasi daerah beserta barang milik daerah yang melekat dalam proyek tersebut dapat dijadikan jaminan obligasi daerah;

Menteri Keuangan mengelola pinjaman daerah yang bersumber dari pemerintah pusat yang dapat berasal dari pinjaman luar negeri maupun selain pinjaman luar negeri. Pengaturan mengenai batas pinjaman daerah tidak terlepas dari pengaturan mengenai batas kumulatif defisit yang diatur oleh pemerintah secara bersamaan dengan batas maksimum pinjaman daerah dalam Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2004 tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta Jumlah Kumulatif Pinjaman Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pengaturan mengenai hal ini kemudian ditegaskan kembali dalam PP No. 54 Tahun 2005 Pasal 10 yang mengatur mengenai batas Pengaturan mengenai batas pinjaman daerah tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Batas maksimal kumulatif pinjaman pemerintah dan pemerintah daerah tidak melebihi 60% dari Produk Domestik Bruto tahun yang bersangkutan.
- 2) Menteri Keuangan menetapkan batas maksimal kumulatif pinjaman daerah secara keseluruhan paling lambat bulan Agustus untuk tahun anggaran berikutnya dengan memperhatikan keadaan dan prakiraan perkembangan perekonomian nasional.
- 3) Menteri Keuangan menetapkan pedoman pelaksanaan dan mekanisme pemantauan serta pengendalian batas maksimal kumulatif pinjaman daerah.

Penetapan batas maksimal kumulatif pinjaman pemerintah daerah secara keseluruhan selambat-lambatnya bulan Agustus agar daerah dapat menetapkan jumlah pinjaman dalam APBD.

Yang dimaksud dengan “jumlah kumulatif pinjaman pemerintah pusat dan pemerintah daerah” adalah total pinjaman pemerintah pusat setelah dikurangi pinjaman yang diberikan kepada pemerintah daerah, ditambah total pinjaman seluruh pemerintah daerah setelah dikurangi pinjaman yang diberikan kepada pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah lain.

Persyaratan pinjaman secara garis besar dapat dibagi berdasarkan jenis pinjaman daerah. Penjelasan persyaratan tersebut dapat dijelaskan berikut ini :

a. Pinjaman Jangka Pendek

Persyaratan umum bagi pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman jangka pendek adalah sebagai berikut:

- Kegiatan yang akan dibiayai dari pinjaman jangka pendek sudah dianggarkan dalam APBD tahun bersangkutan.
- Kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang bersifat mendesak dan tidak dapat ditunda, misalnya gaji pegawai.
- Persyaratan lainnya yang dipersyaratkan oleh calon pemberi pinjaman.

b. Pinjaman Jangka Menengah dan Jangka Panjang

Ada empat kondisi yang menjadi persyaratan bagi pemerintah daerah dalam melakukan pinjaman jangka menengah dan jangka panjang, yaitu:

- Jumlah sisa pinjaman daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% dari jumlah pendapatan umum APBD tahun sebelumnya

$$PU = PD - (DAK + DD + DP + PL)$$

Dengan

PU = Pendapatan Umum APBD

PD = Jumlah Pendapatan Daerah

DAK = Dana Alokasi Khusus

DD = Dana Darurat

DP = Dana Pinjaman

PL = Pendapatan lain yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu.

Secara umum, formula Pendapatan Umum APBD di atas menunjukkan besaran pendapatan APBD yang tidak dibatasi penggunaannya. Besaran pendapatan umum ini adalah besarnya pendapatan daerah yang masih memiliki ruang kebebasan bagi pemerintah daerah untuk menggunakannya. Hal ini untuk mengantisipasi akan adanya kewajiban yang timbul dari pemerintahan daerah akibat adanya pinjaman daerah.

BAB III

Metodologi Penelitian

3.1. Data dan Sumber Data

Studi ini menggunakan dua jenis sumber data utama, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari sumber data secara langsung yang digali melalui dua metode utama sebagai berikut:

1. Kuesioner dengan 46 daerah sampel.
2. *Focus Group Discussion* (FGD) dengan 7 Daerah dan beberapa K/L terkait pada tingkat pusat.

Kuesioner dirancang untuk mengetahui gambaran kebutuhan akan pembiayaan pembangunan infrastruktur dan minat untuk melakukan pinjaman. Rancangan kuesioner dibagi empat bagian yaitu: a) Bagian pertama untuk menangkap variasi daerah yang menjadi tantangan dan mempengaruhi kebutuhan akan infrastruktur terutama dari segi geografis dan kependudukan; b) Bagian kedua dari kuesioner mencoba melihat bagaimana daerah selama ini menjalankan anggarannya, bagaimana keseimbangan anggaran dipersepsikan dan alasan yang mendasari keputusan mengenai surplus/defisit anggaran; kemudian c) Bagian ketiga dibuat untuk menggali informasi mengenai penilaian daerah atas kebutuhan

infrastruktur dan sejauh apa APBD dapat mengakomodasi kebutuhan tersebut; sedangkan d) Bagian keempat berusaha mengidentifikasi minat daerah untuk melakukan pinjaman, dari pengalaman (data historis) maupun berupa kebutuhan di masa depan terutama untuk keperluan membiayai pembangunan infrastruktur.

Kegiatan FGD yang dilakukan di daerah bertujuan menggali secara langsung informasi yang lebih dalam dari kuesioner yang diberikan sebelumnya. Melalui FGD juga diharapkan informasi yang sulit dituliskan dalam kuesioner bisa diperoleh dan didiskusikan. FGD akan berusaha memfasilitasi daerah dalam mengenali kebutuhan mereka akan pembangunan infrastruktur dan alternatif pembiayaannya, serta permasalahan yang selama ini menjadi kendala.

FGD yang dilakukan di pusat berusaha menggali dari sisi penawaran (*supply*), persepsi pusat, kerangka institusional, dan identifikasi kebutuhan infrastruktur daerah oleh K/L terkait. FGD juga diharapkan dapat mengungkapkan permasalahan di sisi peraturan, mekanisme pemberian/penyaluran pinjaman ke daerah, dan masalah kemampuan bayar daerah selama ini. Perlu juga untuk mengidentifikasi faktor-faktor penghalang untuk menjalankan sistem yang jelas, sederhana dan terkontrol.

Data sekunder dikumpulkan dari berbagai jenis laporan Pemda, Buku Daerah Dalam Angka, RPJMD, RTRW serta laporan SKPD yang terkait dengan penelitian ini. Data disediakan oleh atau diperoleh dari DJPK, BPS, dan Pemda setempat.

3.2. Penentuan Daerah Sampel

Dasar pemilihan daerah sampel adalah:

- a. *Stratified sampling* yaitu adanya perwakilan dari masing-masing grup kapasitas fiskal daerah berdasarkan pada PMK No. 244 Tahun 2011, yang terbagi atas tiga kategori: tinggi/sangat tinggi, sedang, dan

rendah. Keterwakilan sebaran daerah diperhatikan agar tidak terkonsentrasi pada sedikit provinsi saja.

- b. Potensi daerah tersebut untuk melakukan pinjaman guna pembiayaan infrastruktur.

Daerah yang paling berpotensi melakukan pinjaman adalah daerah yang memiliki kepentingan membangun infrastruktur yang diharapkan akan menjadi pemicu pertumbuhan ekonomi, sebab dengan demikian pemda tersebut akan mampu membayar pinjaman melalui peningkatan pendapatan daerah.

- c. Kombinasi antara provinsi dan kabupaten/kota, dan kewilayahan (pulau, timur-barat, perbatasan).

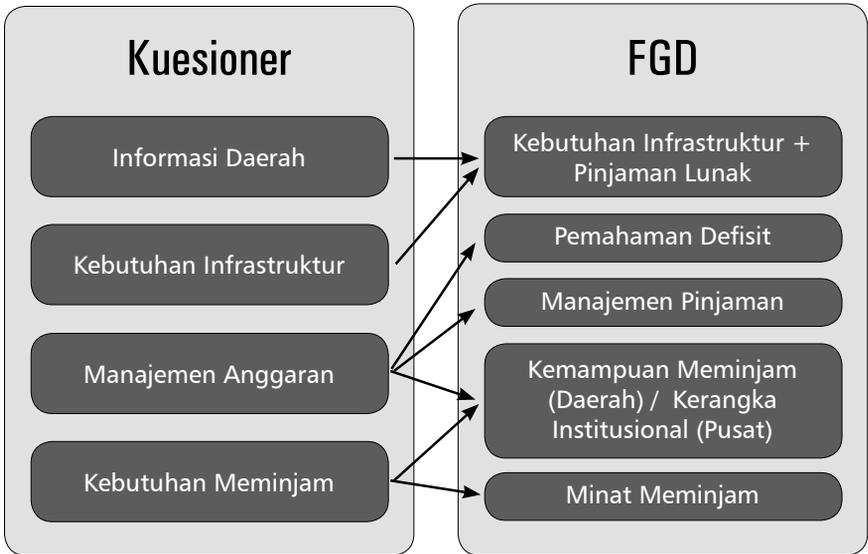
Sedangkan daerah sampel untuk FGD ditentukan dengan metode yang sama, yaitu keterwakilan dari kategori kapasitas fiskal daerah dan karakteristik geografis.

3.3. Peralatan Analisis

Data dari kuesioner akan dimasukkan ke dalam suatu file dengan *template* yang merupakan pengelompokan pertanyaan berdasarkan kategori di dalam kuesioner. Data kuesioner akan diolah sehingga menghasilkan nilai statistik deskriptif dari tiap pertanyaan dan *highlight* dari beberapa pernyataan yang penting.

Selain itu, akan dilakukan analisis kelompok hasil kategorisasi di kuesioner dan hubungannya dengan hasil FGD baik di tingkat pusat maupun di daerah.

Gambar 3.1.
Matriks Hubungan antara FGD dan Kuesioner



Analisis akan dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antar informasi dari berbagai sumber tersebut (kuesioner, FGD Daerah, dan FGD Pusat) sekaligus sebagai alat verifikasi pernyataan-pernyataan yang mungkin saling bertolak belakang.

BAB IV

Konteks Institusional dan Regulasi Pinjaman Daerah

4.1. Konteks Institusional Pinjaman Daerah

4.1.1. Peraturan Perundangan

Konsep peraturan perundangan mengenai pinjaman daerah pada dasarnya diturunkan dari UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Ada beberapa Peraturan Pemerintah yang terkait dengan pinjaman daerah yaitu:

1. PP Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah
2. PP Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah
3. PP 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah
4. Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Nomor 005/M.PPN/06/2006 tentang Tatacara Peren-

canaan dan Pengajuan Usulan serta Penilaian Kegiatan yang Dibiayai dari Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri;

5. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 45/PMK.02/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan dan Mekanisme Pemantauan Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Pinjaman Daerah;
6. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 147/PMK.07/2006 tentang Tatacara Penerbitan, Pertanggungjawaban, dan Publikasi Informasi Obligasi Daerah.

Berdasarkan beberapa Peraturan Pemerintah di atas, ada tiga jenis pinjaman yang dapat dibuat oleh daerah, yaitu:

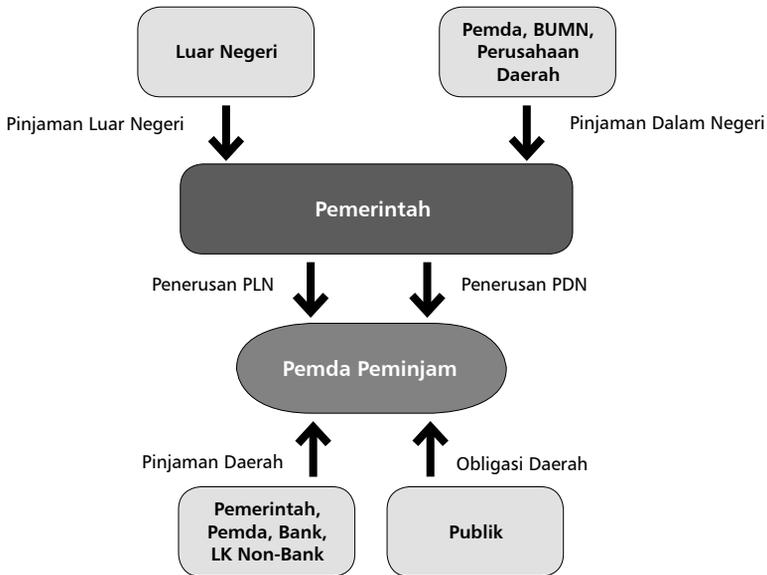
1. Pinjaman Dalam Negeri yang berasal dari:
 - a. penerusan pinjaman dalam negeri, atau
 - b. pinjaman daerah, atau
 - c. obligasi daerah.
2. Pinjaman yang berasal dari luar negeri yang merupakan penerusan pinjaman LN.

Ada beberapa hal penting yang harus diperhatikan dalam konsep pinjaman daerah yaitu:

- a. Harus merupakan inisiatif pemda.
- b. Pemda tidak bisa memberi jaminan atas utang yang dibuat pihak lain.
- c. Aset daerah tidak bisa menjadi jaminan utang, kecuali yang dibiayai oleh obligasi daerah.
- d. Tercatat dalam APBD.

Berdasarkan peraturan yang berlaku, dapat digambarkan tipologi pinjaman daerah sebagai berikut:

Gambar 4.1.
Tipologi Pinjaman Daerah



Sumber: PP No. 10/2011, PP No. 30/2011, PP No. 1/2008

Penerusan pinjaman, baik yang bersumber dari dalam dan luar negeri, begitu pula pinjaman daerah, harus tertuang dalam Surat Perjanjian. Pinjaman daerah yang berupa penerusan pinjaman luar negeri (PPLN) ada di bawah wewenang Menteri Keuangan yang dikuasakan pada Direktur Sistem Manajemen Investasi (Dit. SMI) Direktorat Jenderal Perbendaharaan. Dit. SMI ini dahulunya adalah Dit. Pengelolaan Investasi yang digabungkan dengan Direktorat Pengelolaan Penerusan Pinjaman.

Sebelumnya, PPLN dikelola oleh Direktorat Pengelolaan Penerusan Pinjaman. Kemudian Kementerian Keuangan menindaklanjuti UU Perbendaharaan Negara yang mengamanatkan pemerintah melaksanakan investasi jangka panjang yang memberikan manfaat ekonomi, sosial, dan lainnya (Pasal 41) dengan mengeluarkan PP No. 8/2007 tentang Investasi

Pemerintah yang kemudian diubah dengan PP No. 1/2008 yang memuat perluasan bentuk investasi pemerintah.

PP No. 1/2008 membatasi definisi investasi Pemerintah sebagai “*penempatan sejumlah dana dan/atau barang dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan Investasi Langsung untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.*” Hal ini membatasi jangka penempatan investasi yang hanya berbentuk jangka panjang. Dengan asumsi definisi yang konsisten, maka dalam PP No. 30/2011 menyatakan bahwa Pinjaman jangka panjang adalah dalam jangka waktu lebih dari 1 (satu) tahun anggaran dan digunakan untuk membiayai kegiatan investasi prasarana dan/atau sarana dalam rangka penyediaan pelayanan publik yang: (a) menghasilkan penerimaan langsung, (b) menghasilkan penerimaan tidak langsung, (c) memberikan manfaat ekonomi dan sosial.

Unit yang semula ditunjuk sebagai pelaksana PP 8/2007 adalah Satker Sementara Badan Investasi Pemerintah yang berada di bawah Dit. Pengelolaan Dana Investasi, Ditjen Perbendaharaan. Unit ini berbentuk Badan Layanan Umum (BLU) dengan status bertahap. Selanjutnya untuk menegakkan azas *Good Governance* pemerintah memisahkan fungsi regulator dan operator untuk pengelolaan investasi negara. Fungsi regulator tetap dipegang oleh Direktorat Pengelolaan Dana Investasi, sedangkan fungsi operator dilaksanakan oleh **Pusat Investasi Pemerintah (PIP)** yang berasal dari Satker Sementara BIP. PIP kemudian menjadi BLU penuh pada tahun 2009. PIP mendapatkan pembinaan teknis oleh Ditjen Perbendaharaan dan pembinaan administratif oleh Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan.

Sampai saat ini pinjaman daerah dominan berupa Penerusan Pinjaman. Dari total pinjaman *outstanding* pada akhir tahun 2011, pinjaman dari PIP mempunyai porsi sekitar 17%. Sementara itu realisasi penerusan pinjaman pada TA 2012 adalah sebesar Rp2,2 triliun atau 25,6% dari pagu APBNP 2012 yang dianggarkan sebesar Rp8,4 triliun. Angka ini lebih

rendah dibandingkan data TA 2011 yang mencatatkan realisasi PPLN sebesar Rp 4,2 triliun atau 36% dari pagu APBNP 2011.

Berdasarkan empat dokumen Perjanjian Induk Pinjaman Dalam Negeri yang ditandatangani pada tahun 2010, 2011 dan 2012, sampai dengan 31 Desember 2012 telah ditandatangani sebanyak 83 *individual loan agreement* dengan total nilai Rp 2.569,36 miliar. Terhadap pinjaman tersebut, sampai dengan triwulan IV tahun 2012 telah dilakukan penarikan dana sebesar Rp1.792,05 miliar.

4.1.2. Analisis Institusional untuk Kondisi Saat Ini dan Jangka Menengah

Analisis institusional dilakukan pada tiga kelompok utama pinjaman daerah yang bukan merupakan pinjaman jangka pendek:

a. Penerusan Pinjaman LN

Dibawah kendali Direktorat SMI, penerusan PLN melibatkan beberapa K/L lainnya. Mula-mula Bappenas akan membuat perencanaan pemanfaatan pinjaman luar negeri untuk pinjaman kegiatan jangka menengah dan tahunan untuk membiayai pelaksanaan kegiatan prioritas di K/L, atau untuk diteruskanpinjamkan ke BUMN dan Pemda, atau untuk dihibahkan pada Pemda. Sementara itu Menteri Keuangan menyusun rencana batas maksimal pinjaman LN yang ditinjau tiap tahun.

Selanjutnya K/L, BUMN, dan Pemda mengajukan usulan kegiatan yang direncanakan dibiayai oleh pinjaman LN. Menteri Bappenas akan melakukan penilaian kelayakan usulan, di mana untuk usulan Pemda, Menteri Bappenas dapat berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri.

Usulan yang disetujui dimasukkan ke dalam RKA K/L dan dinilai oleh Menteri Keuangan sesuai dengan beberapa kriteria, diantaranya: kebutuhan riil pembiayaan LN, kemampuan membayar kembali, dan batas maksimal kumulatif utang. Setelah itu Menkeu akan menetapkan PPLN yang

menjadi pinjaman BUMN dan Pemda, serta yang menjadi hibah untuk Pemda.

b. Pinjaman dari Dana Investasi Pemerintah

Pemda mengajukan usulan pinjaman daerah ke Menkeu melalui PIP. PIP akan melakukan penilaian kelayakan usulan pinjaman.

c. Obligasi

Obligasi daerah memerlukan beberapa persyaratan yang cukup ketat terutama menyangkut kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman dan kemampuan mengelola administrasi keuangan. Pihak yang berperan adalah Kepala Daerah yang membentuk unit pelaksana dan harus mendapatkan persetujuan DPRD dan izin prinsip dari Menteri Keuangan. Obligasi daerah hanya bisa diterbitkan di pasar modal domestik dan dalam mata uang rupiah serta dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal. Tembusan laporan pelaksanaan pengelolaan obligasi daerah disampaikan ke Ditjen Perimbangan Keuangan.

Dengan memahami ketiga jenis produk pinjaman daerah tersebut di atas, maka analisis institusional untuk alternatif pelaksana pinjaman lunak untuk daerah akan difokuskan kepada beberapa opsi institusi yang diperkirakan dapat menjalankan fungsi pinjaman daerah tersebut. Untuk itu ada 3 (tiga) alternatif pelaksana (operator) yaitu :

1. Operator: Pusat Investasi Pemerintah (kondisi saat ini)
2. Operator: unit baru di Kemenkeu
3. Operator: bank yang ditunjuk Menteri Keuangan

PP No. 1/2008 juga menyatakan bahwa Menteri Keuangan membentuk Badan Investasi Pemerintah yang dapat berupa satu atau lebih satuan

kerja atau badan hukum. Hal ini menunjukkan bahwa bisa saja unit se-macam PIP dibuat lebih dari satu¹.

Tabel 4.1.

Tinjauan Ringkas Alternatif Pelaksanaan Program Pinjaman Lunak

	Alternatif 1	Alternatif 2	Alternatif 3
Aspek Tinjauan	Regulator: Dit. SMI Operator: PIP	Regulator: Pemerintah Operator: Pemerintah (non PIP)	Regulator dan penentu pemberi pinjaman: pemerintah Operator: bank swasta Bank swasta tidak mematok suku bunga sendiri tetapi ditentukan pemerintah. Mendapat profit dari <i>service fee</i> yang dibayar oleh Pemerintah pusat dan daerah. Risiko NPL ditanggung pemerintah.
Tujuan	Investasi Pemerintah yang memberi manfaat ekonomi, sosial dan lainnya	Pinjaman ke daerah untuk mendorong pemenuhan kebutuhan infrastruktur dasar dan mendorong pertumbuhan daerah	Sama seperti Alt.2

¹ Pasal 12.2: Untuk menyelenggarakan kewenangan operasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (4), Menteri Keuangan membentuk Badan Investasi Pemerintah yang dapat berupa satu atau lebih satuan kerja atau badan hukum.

Regulasi	Cukup	Memungkinkan, hanya perlu Permenkeu untuk membentuk Unit baru sebagai pelaksana	Memungkinkan, mungkin diperlukan Permenkeu untuk penugasan ke unit tertentu dan pelaksanaan oleh swasta.
Implementasi	Pro: Pemisahan fungsi	Pro: Pemisahan fungsi	Pro: Pemisahan fungsi yang lebih jelas.
	Cakupan jenis pinjaman yg komprehensif	Fokus pada jenis pinjaman yang spesifik (tujuan: social/ development benefit)	Posisi pengawas dan yang diawasi tidak horizontal dan berbeda tipe (publik vs swasta) Penggunaan kompetensi swasta
			Penggunaan jaringan yang sudah dimiliki swasta Mengurangi risiko akibat pengawasan yang lemah dan mengurangi beban administrasi pada pemerintah
	Kontra: Terlalu luas sehingga sulit untuk fokus pada dua fungsi yang berbeda: <i>financial profit</i> dan <i>social profit</i>	Kontra: Pembentukan unit baru (memperbesar ukuran pemerintah).	Kontra: Menentukan <i>fee for services</i> untuk jasa bank: harus transparan dan <i>fair</i> .

	<p>Kemampuan mengawasi proyek di luar kompetensi PIP.</p>	<p>Fungsi pengawasan dari regulator terhadap operator bisa kurang tegas karena posisi yang horizontal dan sama tipe.</p>	<p>Keterikatan pada bank yang sama karena mereka membangun akumulasi <i>knowledge</i>.</p>
	<p>Pemerintah terpapar pada risiko keuangan dan menanggung beban administrasi.</p>	<p>Kemampuan mengawasi proyek di luar kompetensi unit pemerintah.</p> <p>Pemerintah terpapar pada risiko keuangan dan menanggung beban administrasi.</p>	
<p>Efisiensi</p>	<p>Efisiensi dapat ditingkatkan jika objektif terdefinisi lebih jelas dan terukur.</p>	<p>Akan efisien jika definisi dan ruang lingkup penugasan jelas, serta otoritas yang diberikan sesuai dengan objektif. Kuncinya adalah fokus pada tujuan program ini.</p>	<p>Dalam skala masif diduga akan efisien karena dapat memanfaatkan kompetensi SDM, sistem, dan etos kerja perbankan serta sistem jaringan yang sudah terbentuk.</p>

	Cakupan manfaat yang dipakai saat ini terlalu luas sehingga PIP kurang fokus pada pinjaman lunak bersubsidi ke daerah.	Ukuran unit tidak perlu besar tetapi diberi target yang optimal.	
Efektivitas	Akan lebih efektif jika daerah paham bahwa PIP adalah operator tunggal dan SOP/manual baik untuk daerah calon peminjam maupun untuk internal tersedia secara semestinya (mudah diakses, lengkap tapi tidak kompleks).	Efektif jika perangkat hukum yang mencakup otoritas, pengawasan, dan evaluasi tersedia sesuai dengan tujuan. Kecakapan SDM dengan spesialisasi pembiayaan infrastruktur.	Efektif jika Bank tersebut memiliki jaringan yang luas di daerah.
	Hal ini akan menuntut penambahan ukuran organisasi yang harus dipertimbangkan dengan azas efisiensi.	Target yang optimal akan membantu pengarahan kerja yang fokus.	Sebagai operator, Bank tidak campur tangan dengan keputusan yang bersifat kebijakan publik.

<p>Kapasitas</p>	<p>Tugas dan besaran nominal dana investasi pemerintah yang harus dialokasikan cukup besar dibandingkan kapasitas unit pelaksana. Masih banyak dana investasi yang mengendap di bank dan deposito.</p>	<p>Jika objektif, ruang lingkup dan target didefinisikan secara jelas, maka kebutuhan SDM dapat diestimasi untuk mencapai target.</p>	<p>Memadai karena bank dapat memanfaatkan SDM-nya yang sudah terlatih.</p>
-------------------------	--	---	--

Sumber: data sekunder yang diolah.

4.2. Regulasi Pinjaman Daerah

4.2.1. Analisis Regulasi dan Kebutuhan

Regulasi yang ada sekarang cukup untuk memberikan payung hukum pada Pemerintah untuk menjalankan sistem pinjaman ke daerah yang bertujuan untuk keperluan percepatan pembangunan infrastruktur di daerah. Meskipun demikian, ada hal yang bisa ditingkatkan untuk mendukung suatu sistem yang *prudent* tetapi efisien dan efektif. Alternatif di bagian 4.1 memberikan opsi untuk menjalankan sistem pinjaman lunak ke daerah. Pilihan ini akan mempengaruhi jenis regulasi baru yang dibutuhkan, direvisi, atau yang tidak dibutuhkan.

Dari pengalaman PPLN di masa lalu yang menimbulkan banyak ketidakjelasan dan menimbulkan masalah kinerja yang buruk dalam pengelolaan pinjaman. Karena itu, masalah yang harus diperhatikan adalah perlunya evaluasi konsep dan teknis dalam pelaksanaan operasional. Misalnya, tender terbuka untuk mendapatkan pemenang pelaksana (jika

diputuskan menggunakan jasa perbankan sebagai *operator/channel*); tingkat jasa bank yang harus berkorelasi dengan kinerja (kemampuan menagih, mengawasi, dan menanggung sebagian risiko); pencatatan secara detil semua arus laporan keuangan yang mematuhi azas transparansi dan standar internasional, dan sistem pelaporan yang terintegrasi dan terbuka.

4.2.2. Manajemen, Kepemilikan, dan Pengelolaan

Manajemen kreditur seharusnya adalah manajemen yang mengerti kebutuhan pasar. Pasar program pinjaman lunak adalah Pemda. Kebutuhan pasar pada setiap daerah bisa berbeda antara satu dengan lainnya. Kebutuhan pasar itu bisa berupa investasi yang menghasilkan penerimaan ataupun kebutuhan investasi yang tidak menghasilkan penerimaan atau penerimaan yang tidak *financially viable*. Pemasaran program ini akan sukses jika dilakukan dengan menggabungkan analisis potensi meminjam Pemda dan pendekatan edukatif pada Pemda. Banyak Pemda yang sebenarnya berpotensi meminjam untuk membiayai pembangunan infrastruktur, tetapi tidak melakukannya karena berbagai hal termasuk ketidak tahuan.

Strategi dalam pengelolaan pinjaman lunak juga mencakup kemampuan menentukan tingkat suku bunga yang sesuai dengan kriteria program pinjaman. Penetapan suku bunga pinjaman ini bisa saja berbeda antar proyek, antar daerah, atau antar waktu, asalkan keputusan tersebut didasari oleh argumen yang rasional, transparan dan akuntabel.

Selain itu, institusi pengelola program pinjaman lunak ini harus bebas intervensi. Artinya semua keputusan yang diambil berdasarkan aturan yang adalah menjadi tanggung jawab pengelola dan dapat dipertanggungjawabkan oleh otoritas yang disertai tanggungjawab. Karena itu, tidak boleh ada campur tangan politik dalam keputusan. Pertimbangan manfaat dan risiko program pinjaman dilakukan secara profesional de-

ngan pertimbangan kebijakan pemerintah terhadap *trade-off* antara azas keadilan/pemerataan dan efisiensi.

Meskipun otoritas diberikan penuh kepada pengelola pinjaman lunak, namun prinsip kehati-hatian harus tetap dijaga. Beberapa faktor yang dianggap berpengaruh antara lain, kualitas sistem akuntansi, sistem pengawasan dan pelaporan, serta integritas dan kompetensi pengelola. Karena itu, adanya integrasi dengan sistem akuntansi pemerintah akan sangat membantu dalam aspek pengawasan nantinya.

4.3. Alternatif Institusi Di Masa Depan: *Municipal Development Funds* (MDF)

Salah satu alternatif yang lebih maju adalah pembentukan *Municipal Development Funds* atau Lembaga Dana Pembangunan Daerah. Di berbagai belahan dunia, terdapat sekitar 50 negara yang mempunyai *Municipal Development Funds* (MDF) yang merupakan suatu lembaga perantara otoritas (*parastatal intermediary*) untuk menyediakan kredit kepada Pemerintah Daerah dan lembaga lain yang membangun infrastruktur daerah. Di beberapa Negara Federal yang besar, MDF juga dibangun pada tingkat Negara bagian. Di Indonesia, RPD (Rekening Pembangunan Daerah) kadang dianggap sebagai MDF bagi lembaga partner pembangunan seperti World Bank. Tetapi RPD di Indonesia dikelola sebagai bagian dari tupoksi Kemenkeu dan merupakan bagian internal dari Kemenkeu. RPD hanya bisa digunakan untuk membiayai proyek daerah di bidang air bersih, persampahan, terminal, pasar, dan RSUD.

Tabel 4.2.
Fungsi MDF di berbagai Negara

Country and M DF	Economic & Financial Appraisal of Projects	Construction Oversight	Financial Technical Assistance	Capital Subsidy Allocation	Credit Assessment & Payment Collections	Post-Project Monitoring
Brazil PrAM/PIMES	No, for small projects	Little	Yes	Yes	Yes	No
Colombia DETER	Yes	Yes	Yes	No currently. Yes, in past.	No	No
Czech Republic MUFIS	No	No	No	No	No	No
Ecuador BEDE	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No
Honduras BANMA	Yes	Yes	Some	Loan Forgiveness	Yes	No
Indonesia RDA	Yes	No	Yes	Some	Yes	No
Jordan CVDB	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No
Kenya LGLA	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No
Morocco FEC	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No
Philippines MDF	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No

Sumber: Peterson (1996)²

Manajemen pengelolaan rekening yang tidak mengacu pada prinsip pengelolaan keuangan modern di masa lalu menimbulkan kredit macet

² Peterson, George. E. 1996. "Using Municipal Development Funds to Build Municipal Credit Market," Urban Management Program, World Bank.

(NPL) yang tinggi. Tahun 2005, dari total Rekening Dana Investasi (RDI) dan RPD sebesar Rp60,371 triliun terdapat tunggakan pokok sebesar Rp5,682 triliun dan tunggakan bunga, biaya komitmen, dan denda sebesar Rp10,057 triliun. Pada pertengahan tahun 2008, terdapat 175 PDAM (dari 285 PDAM yang meminjam) yang menunggak sebesar Rp 4,6 triliun.

Pada periode 2005-2010 Menkeu melakukan kebijakan untuk menghapuskan sebagian dan mengkonversi sebagian lainnya tunggakan non-pokok menjadi penyertaan modal. Hal ini memberikan pelajaran berharga bagi Kemenkeu ketika ingin membangun sistem dana pinjaman daerah atau MDF yang kuat dan sehat.

MDF yang didiskusikan pada laporan ini berbeda dengan ketiga alternatif di atas, karena MDF mempunyai otoritas yang lebih dan sebagai implikasinya MDF menanggung risiko yang lebih besar pula dibanding operator swasta/bank di atas. MDF umumnya didirikan oleh pemerintah sehingga saham mayoritas dimiliki pemerintah, atau menerima dana titipan dari pemerintah dengan ketentuan yang dibuat pemerintah. Secara prinsip, MDF mempunyai *dual objectives* (Peterson, 1996) yaitu: (i) Dalam jangka pendek, MDF mempunyai tugas untuk menyalurkan kredit bagi Pemda dan memastikan bahwa investasi tersebut berjalan sebagaimana mestinya, dan (ii) Di jangka menengah-panjang MDF menyiapkan jalan untuk menuju Sistem Kredit Daerah (SKD) yang berkesinambungan.

SKD ini dapat mengakses dan diakses oleh pasar modal sehingga menjadi bagian dari pasar modal suatu Negara. Di sini kita bisa melihat peran lain dari pinjaman daerah, bukan hanya untuk menutup *financing gap* tetapi menjadi bagian dari usaha membangun instrumen peringkat investasi pada tingkat daerah. Di Negara maju, lembaga pemeringkat kredit dapat menilai peringkat utang pada Pemda sehingga Pemda menjadi entitas yang *eligible* dan memenuhi syarat untuk menerbitkan obligasi. Pihak investor mempunyai tolok ukur penilaian risiko dan manfaat investasi pada daerah.

Pada tahap Pemda bisa meminjam pada MDF, kemampuan Pemda dalam mengelola utang dan membangun infrastruktur secara efisien dan efektif akan memberikan efek demonstrasi pada publik dan lembaga pemeringkat. Di Negara yang pasar keuangan lokalnya cukup maju dan aktif, seperti South Africa dan Chile, mereka bisa menarik modal swasta untuk berpartisipasi dalam SKD karena sebelumnya pemda dan MDF telah membuktikan kemampuan mereka untuk mengelola dana pinjaman yang berasal dari pemerintah pusat atau donor secara *businesslike*.

Untuk membangun MDF yang sehat dan menuju SKD, ada beberapa konsep yang perlu dibahas, yang berkaitan dengan penajaman peran pemerintah/publik versus peran swasta. Dalam konsep “penguraian” ini, beberapa aspek yang patut dipertimbangkan adalah:

a. Pemisahan fungsi Regulator vs Operator

Regulator bertugas membuat dan menegakkan aturan yang menjadi ranah publik/pemerintah, semisal kriteria investasi yang dibolehkan, panjang maksimum periode pinjaman, *grace periode range*, sistem kolateral, dan sebagainya. Sedangkan operator melakukan pekerjaan pelaksanaan semisal berinteraksi dengan calon peminjam, mengecek kelengkapan persyaratan pengajuan pinjaman, melakukan penagihan, dan sebagainya. Pemisahan ini penting karena fokus yang berbeda antara dua fungsi ini. Pemisahan akan membuat efisiensi dan produktivitas yang lebih tinggi.

b. Pemisahan fungsi *Regulator* vs *Asesor*

Fungsi regulasi dan penilaian proyek juga sebaiknya dipisahkan. Regulator dapat membuat rambu-rambu asesmen, seperti untuk proyek yang *non-generating revenue* diberikan daftar variabel untuk menilai kemampuan membayar pinjaman. Sedangkan asesor akan mengestimasi secara lebih detil mengenai kelayakan finansial dan risiko proyek, termasuk risiko

konstruksi dan risiko *revenue-gap/ridership*. Pihak swasta yang sesuai akan memiliki kompetensi ini secara lebih baik dan efisien dibanding jika pemerintah yang melakukannya. Berdasarkan asesmen risiko ini, dapat dibuat rekomendasi apakah pinjaman tersebut layak secara finansial dan risiko dapat dialokasikan dengan lebih baik. Asesor ini dapat menjadi bagian dari operator swasta, unit pemerintah khusus sebagai asesor (misalnya dalam bentuk BLU), atau perbankan.

Pihak asesor dapat mempunyai skema sebagai (i) pelaksana saja tanpa menanggung risiko pinjaman, atau (ii) menanggung sebagian risiko, misalnya jika dalam asesmen mereka risiko ini ditaksir rendah tetapi kemudian mejadi kredit macet karena kesalahan penilaian, maka sebagian risiko harus ditanggung oleh pihak asesor.

Pada skema (i), pemerintah membayar jasa asesor sesuai kesepakatan, dan asesor tidak mempunyai otoritas untuk menyetujui atau menolak proposal pinjaman. Sedangkan pada skema (ii) pemerintah dan asesor bersama membagi "keuntungan" dan risiko. Keuntungan di sini bukan berarti suku bunga ditentukan oleh asesor atau pasar tetapi tetap oleh pemerintah (1-3%). Karena asesor menanggung sebagian risiko maka tarif jasanya tidak *fixed* tetapi dikaitkan dengan kinerja kelancaran kredit.

c. Pemisahan pengelolaan Subsidi vs Utang

Karena tujuan pinjaman lunak ini adalah untuk memicu dan meningkatkan kualitas pembangunan regional, maka instrumen seperti subsidi dapat dijustifikasi. Yang perlu diperhatikan adalah prinsip yang tidak mencampuradukkan tujuan dan dampak yang berbeda. Pemerintah memberikan utang, utang ini harus tunduk pada prinsip utang yang baik, yaitu:

- i. Aman, artinya asesmen menunjukkan bahwa peminjam akan mampu membayar utangnya.
- ii. Likuiditas peminjam untuk membayar cicilan tepat waktu.

- iii. Tujuan yang dapat dinilai, bukan bersifat spekulasi, dan benar-benar digunakan sesuai dengan tujuan yang diajukan.
- iv. Diversifikasi jenis pinjaman yang diberikan (*risk spread*), misalnya dalam hal ini pinjaman yang untuk investasi sosial dikombinasikan dengan pinjaman yang bersifat produktif.

Sedangkan Pemerintah dapat memberi subsidi yang terkait pinjaman, misalnya:

- i. Subsidi bunga sehingga daerah dapat meminjam di bawah suku bunga bank komersial.
- ii. Subsidi *exchange risk*, jika sumber dana pinjaman adalah penerusan pinjaman LN, maka peminjam terpapar risiko volatilitas nilai tukar. Pemerintah dapat memberikan subsidi dengan membelikan skema *reinsurance* atau *hedging* pada perusahaan yang menyediakan atau jika nilai risikonya kecil dapat di-*absorb* ke dalam *internal risk*.
- iii. Subsidi *grace period*, sehingga pemda tidak perlu membayar sampai konstruksi selesai atau sampai fasilitas tersebut memberikan manfaat.
- iv. Subsidi *technical assistance*, pemerintah pusat menyediakan tenaga ahli untuk daerah yang memerlukannya.

Kombinasi pinjaman dan hibah, dimana sebagian pinjaman dialihkan dalam bentuk hibah.

Kedua hal tersebut (utang dan subsidi) mempunyai tujuan dan aspek yang berbeda, sehingga untuk menegakkan *good governance* seharusnya kedua elemen tersebut sebaiknya dipisahkan pelaksanaannya. Hal ini akan membantu aspek pencatatan, akunting, monitor, evaluasi dan keputusan yang harus diambil. Pemilahan ini dapat dilakukan dengan mudah, pemerintah bertanggung jawab dan memutuskan jenis dan besaran subsidi dan membayarkan pada operator (bukan tidak dibayar atau diberikan pada pemerintah daerah). Sedangkan operator melaksanakan tugasnya untuk menegakkan prinsip pengelolaan pemberian utang yang baik. Operator

tidak bisa memberi alasan kerugian akibat subsidi, karena subsidi dibayarkan langsung oleh pemerintah.

d. MDF Sentral vs MDF Regional

Di beberapa negara besar seperti Brazil dan India, beberapa negara baginya membentuk MDF sendiri. Indonesia dengan ukuran yang besar dan sistem desentralisasi sebenarnya dapat mempertimbangkan bentuk ini. MDF regional mungkin bisa dibangun berdasarkan kewilayahan, misalnya Barat I, Barat II, Barat III, Tengah, Timur. Yang paling penting adalah sistem yang terintegrasi dan standar.

Penguraian atau pemisahan tugas antara beberapa fungsi di atas bertujuan untuk meningkatkan efisiensi (pemerintah tidak harus mengerjakan semuanya sehingga perlu menambah pegawai), efektivitas (swasta mempunyai kompetensi dan kapabilitas yang lebih baik untuk beberapa fungsi sehingga pemerintah dapat berkonsentrasi pada tugas publik yang tidak dapat digantikan), menggeser risiko ke pihak yang lebih mampu mengatasinya (swasta memiliki sistem yang dapat meng-*absorb* lebih baik beberapa risiko), dan mendukung ke arah pembentukan pasar kredit untuk pemerintah daerah yang profesional.

4.4. Tahapan Pengembangan Institusi Pelaksana Pinjaman Daerah

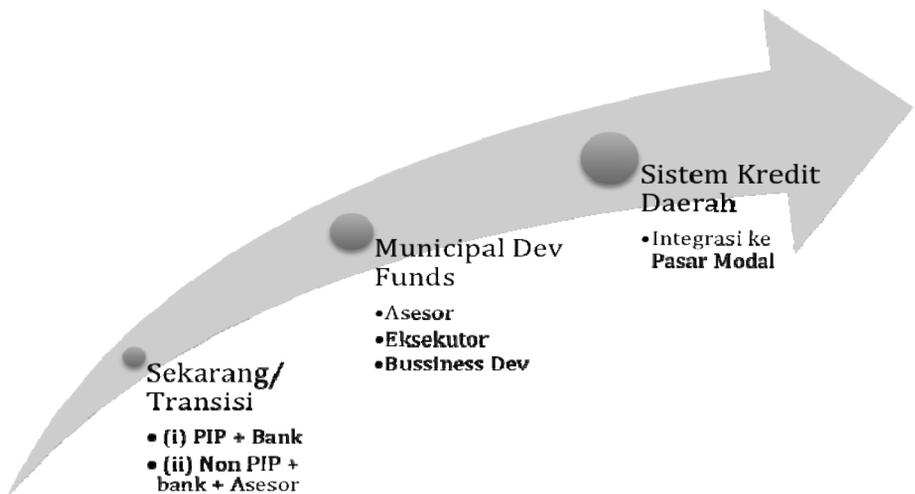
Berdasarkan atas uraian di atas, maka pada dasarnya untuk membangun institusi pelaksana pinjaman daerah ke depan seyogyanya mengacu kepada pembentukan MDF, karena seperti yang telah diuraikan di atas, MDF mempunyai otoritas yang lebih dan dengan beban tugasnya, maka MDF umumnya menanggung risiko yang lebih besar pula dibanding operator swasta/bank. Oleh karena itu, walaupun ke depan MDF bersifat institusi di luar pemerintah, namun pada umumnya sahamnya adalah mayoritas

dimiliki pemerintah, atau menerima dana titipan dari pemerintah dengan ketentuan yang dibuat pemerintah.

Untuk memberikan gambaran bagaimana sebaiknya pembentukan kelembagaan yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pinjaman daerah, maka berikut ini diuraikan sebuah skenario yang berupa tahapan pengembangan institusi pelaksana pinjaman daerah saat ini dan menuju ke depan (Gambar 4.2). Untuk memperoleh masukan atas kelembagaan pinjaman daerah, maka dilakukan pula *Focus Group Discussion* terhadap permasalahan ini, khususnya mengkaji institusi yang relevan untuk saat ini. Adapun hasilnya disampaikan pada Bab 5.

Gambar 4.2.

Tahap Pengembangan Pinjaman Daerah yang menuju MDF dan SKD



Pada saat ini jika pinjaman lunak untuk pemda dirasakan sangat mendesak untuk dilaksanakan, maka Menteri Keuangan dapat menerbitkan Permen yang mengatur penunjukan bank yang menjadi *channel* penyaluran dan penagihan kredit. Hal ini telah dilaksanakan dalam kasus pinjaman

RPD terhadap Pemda dan BUMD. Hanya perlu dievaluasi apakah sistem yang berlaku tersebut sudah menjamin *good governance*, termasuk proses pemilihan bank secara transparan, penetapan *fee for service* yang wajar, dan pemilihan skema pembagian beban risiko yang setara dengan *fee*.

Selanjutnya segera dipersiapkan konsep dan kerangka aturan untuk menunjuk atau membentuk unit penilai (*asesor*). Unit ini memerlukan keahlian khusus. Perlu dipertimbangkan secara matang beberapa opsi bentuk unit penilai, apakah Unit ini merupakan bagian dari pemerintah (BLU) atau suatu badan independen. Ke depan, unit penilai ini akan menjadi bagian dari MDF.

Pembentukan MDF dalam jangka menengah memerlukan persiapan yang matang, baik dalam konsep, peraturan, tingkat pelaksanaan, alokasi dana, kesinambungan, sasaran, sistem evaluasi, dan sebagainya. MDF merupakan badan yang diharapkan dapat mendukung terbentuknya Sistem Kredit Daerah di masa depan, sehingga MDF diharapkan mampu menunjukkan kinerja yang efisien, efektif dan ekspansif tanpa mendesak peran sektor swasta. Sebagai salah satu rekomendasi adalah perlu dilakukan kajian yang lebih dalam mengenai pembentukan MDF yang di masa depan siap mendukung SKD.

BAB V

Analisis Hasil Penelitian

5.1. Analisis Hasil Focus Group Discussion

5.1.1. Analisis FGD Dengan Pemerintah

Infrastruktur merupakan salah satu komponen penting yang dapat mempercepat keberhasilan pembangunan ekonomi suatu negara maupun daerah. Perannya dalam percepatan pembangunan ekonomi daerah juga diharapkan dapat untuk mendorong tumbuh dan berkembangnya sektor-sektor ekonomi yang potensial dan saling terkait, sehingga pada akhirnya dapat menciptakan lapangan kerja dan peningkatan output di daerah. Makin meningkatnya kegiatan ekonomi di berbagai daerah, terutama setelah dilaksanakannya otonomi daerah, maka peningkatan daya dukung serta peningkatan pembangunan infrastruktur untuk mendukung perkembangan perekonomian di daerah mutlak untuk dilakukan.

Analisis FGD dengan pemerintah difokuskan kepada pembahasan tentang penyediaan pinjaman untuk pembangunan infrastruktur, kebu-

tuan pinjaman, minat untuk meminjam, pengelolaan pinjaman daerah, serta institusi pengelola pinjaman daerah.

a. Mekanisme Penyediaan Pinjaman untuk Pembangunan Infrastruktur

Seiring dengan makin pesatnya perkembangan pembangunan daerah di Indonesia terutama daerah perkotaan, maka kebutuhan pembangunan terhadap berbagai macam infrastruktur tersebut juga mutlak untuk dilakukan. Berdasarkan hasil *Focus Group Discussion* (FGD) yang dilakukan dengan Pemerintah ternyata bahwa pinjaman berbunga lunak untuk daerah ini sudah dimulai semenjak tahun 1977, yaitu dengan lahirnya Inpres No 6 Tahun 1997. Selanjutnya melalui Inpres No. 9 Tahun 1980 tampaknya Pemerintah juga telah mengalokasikan pinjaman berbunga lunak untuk bantuan pembiayaan pemugaran pasar.

Skema pinjaman berbunga lunak itu sendiri bukanlah suatu hal baru di berbagai Negara lain. Sebagai contoh, di Jepang pada tahun 2002, Pemerintahnya juga memberikan pinjaman berbunga lunak untuk pembangunan jalur kereta Akihabara-Tsukuba oleh *Metropolitan Intercity Railway Company* (MIRC) dibiayai oleh JRJT dengan skema *non-interest-bearing loans*. Pinjaman dengan total 808 miliar yen dibiayai dengan struktur 80% pinjaman tanpa bunga.

Untuk menentukan pemilihan proyek yang akan dibiayai melalui pinjaman SLA (*Subsidiary Loan Agreement*), diusulkan untuk melibatkan Kementerian Keuangan dalam perumusan sebuah proyek sejak awal.

Hasil FGD juga menetapkan langkah-langkah untuk penetapan sebuah proyek agar dapat dibiayai melalui pinjaman pusat (SLA), yaitu sebagai berikut :

1. Tidak melakukan pembedaan antara proyek yang bersifat *revenue generating project* ataupun *non-revenue generating project*, namun yang akan dibantu adalah proyek yang mempunyai *multiplier effect* terhadap perekonomian.

2. Perlu *mapping* terkait dengan proyek mana saja yang perlu dibiayai. Untuk itu jenis proyek perlu dibedakan menjadi tiga kategori. Pertama, proyek pada sektor hulu, kedua *transmitting*, dan ketiga *retailing*. Pada umumnya swasta tidak berminat melakukan pembiayaan proyek pada sektor hulu karena BEP (*Break-Even Point*) yang lama, biaya besar, dan *risk sharing* yang tidak jelas. Terkait dengan *mapping* proyek infrastruktur. Pinjaman luar negeri hanya untuk proyek infrastruktur dan energi.
3. Terkait dengan pinjaman ke daerah untuk infrastruktur, dapat difokuskan kepada infrastruktur jalan, mengingat sebanyak 90% dari 80% infrastruktur jalan yang menjadi tanggung jawab kabupaten/ kota mengalami kerusakan. Untuk menjamin pengembalian pinjaman, PIP mengusulkan sebuah bentuk *revenue type basis* yang dikaitkan dengan penerimaan asli daerah sebagai sumber pembiayaan cicilan pinjaman. Sebagai contoh, untuk provinsi, cicilan dapat dialokasikan berdasarkan komitmen tertentu dari nilai pemasukan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB).

b. Pengelolaan Pinjaman Daerah

Mengingat pengalaman pinjaman daerah di masa lalu, maka FGD memberikan usulan untuk membuat mempertimbangkan beberapa aspek penting tentang pinjaman daerah ditetapkan. Hal ini terkait dengan tingginya *bad debt* (piutang tak tertagih/tunggakan) pinjaman Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat di masa yang lalu.

Hal-hal yang perlu menjadi pertimbangan untuk pinjaman ke suatu daerah adalah:

1. Penghitungan kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman (DSCR) dan kapasitas fiskal.
2. Untuk menghindari resiko gagal bayar oleh pemerintah daerah dapat diminimalisir dengan pemberlakuan mekanisme pemotongan DAU dan/atau DBH.

3. Untuk menghindari *mismanagement*, dapat dilakukan dengan pemisahan yang jelas antara fungsi kebijakan pemberian pinjaman dan fungsi administrasi penyaluran dan penagihan. Semua itu bermuara kepada pembentukan unit pengelola, mekanisme pengelolaan, dan persyaratan pengajuan pinjaman lunak memerlukan payung hukum yang jelas dan pasti. Untuk itu, perlu diterbitkan peraturan yang dapat mengakomodir implementasinya.

c. Institusi Pengelola Pinjaman Daerah

Dalam konteks institusi, saat ini Pusat Investasi Pemerintah, dikenal sebagai PIP adalah institusi yang sangat aktif dalam memberikan pinjaman ke daerah. Namun demikian, peserta FGD berpendapat bahwa PIP didirikan terutama sebagai institusi yang beroperasi untuk mencari keuntungan, oleh karena itu maka tidak tepatlah PIP dijadikan wadah yang mengelola pinjaman daerah. Sebagai solusinya perlu dibentuk institusi baru di luar PIP yang khusus untuk mengelola pinjaman daerah.

Namun demikian, hasil FGD mengerucut pada sebuah kesimpulan bahwa pengelola (eksekutor) pinjaman daerah ini dapat dilakukan oleh institusi manapun asalkan regulasinya dibuat jelas. Bahkan dapat dipertimbangkan keberadaan eksekutor di luar Pemerintah merupakan ide yang cukup menarik.

5.1.2. Hasil FGD Dengan Pemda

5.1.2.1. Kebutuhan Pembangunan Infrastruktur

Berdasarkan FGD yang telah dilakukan pada 7 (tujuh) daerah sampel penelitian, maka dapat dikemukakan bahwa ternyata kebutuhan pembangunan infrastruktur memiliki beberapa kesamaan antara satu daerah dengan daerah lainnya. Kota Surabaya merupakan salah satu daerah kota di Indonesia yang cukup pesat perkembangan pembangunannya. Karena

itu tuntutan terhadap kebutuhan pembangunan infrastruktur juga cukup tinggi. Untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada publik, kota yang berkembang pesat membutuhkan pembangunan infrastruktur seperti yang dapat dilihat pada Tabel 5.1.

Kebutuhan pembangunan infrastruktur ini ada yang dalam jangka menengah dan ada juga dalam jangka pendek atau kebutuhan yang dianggap mendesak. Karakteristik dinamika kota/daerah sangat mempengaruhi jenis infrastruktur tersebut. Misalnya daerah DKI Jakarta yang terdesak masalah kemacetan dan pengelolaan limbah sudah tentu membutuhkan solusi secara cepat melalui pembangunan infrastruktur yang terkait dan memadai. Kota Padang yang pernah dilanda gempa bumi membutuhkan pasar dan terminal baru yang memenuhi persyaratan dan tahan gempa. Sedangkan Kota Mataram dan Provinsi NTB membutuhkan pelabuhan laut yang bisa menghubungkan mereka dengan kepulauan luar.

Tabel 5.1.
Kebutuhan Pembangunan Infrastruktur Daerah

No	Daerah	Kebutuhan Pembangunan Infrastruktur
1	Kota Surabaya	Pembangunan jalan lingkar kota Pembangunan sarana dan prasarana sekolah Pembangunan sarana dan prasarana kesehatan Pembangunan rail
2	Kota Padang	Pembangunan jalan jalur evakuasi Pembangunan jembatan Pembangunan RSUD Pembangunan shelter Pembangunan terminal Pembangunan pasar
3	Kota Mataram	Pembangunan jalan dalam kota Pembangunan pelabuhan laut Pembangunan sarana & prasarana air bersih Pembangunan irigasi Pembangunan rehabilitasi pasar Manggalika

4	Kota Batam	Pembangunan jalan dan jembatan Pembangunan sarana dan prasarana pendidikan Pembangunan sarana dan prasarana kesehatan Pembangunan sarana dan prasarana air bersih Pembangunan RSUD
5	Kota Pontianak	Pembangunan jalan Pembangunan RSUD Pembangunan sarana dan prasarana air bersih Pembangunan drainase
6	Prov. NTB	Pembangunan RSUD Pembangunan pelabuhan laut Pembangunan gedung hasil produksi daerah
7	DKI	Pembangunan proyek monorel & MRT Pembangunan sarana dan prasarana pendidikan Pembangunan sarana dan prasarana kesehatan Pembangunan pariwisata Pembangunan sarana dan prasarana transportasi Pembangunan pengolahan air limbah Penanggulangan banjir Pembangunan pasar & PKL Pembangunan Rusunawa

Sumber: Hasil FGD

5.1.2.2. Kebutuhan Pembiayaan Infrastruktur dan Sumber Pembiayaan

Suatu hal yang tidak bisa dipungkiri bahwa kebutuhan pembiayaan terhadap pembangunan infrastruktur daerah adalah sangat besar. Hal ini kelihatannya tidak seimbang dengan kemampuan Pemerintah Daerah untuk membiayai pembangunan tersebut. Kenyataan ini ditunjukkan dari masih tingginya tingkat ketergantungan seluruh Pemerintah Daerah terhadap dana perimbangan. Pada tahun 2012, menurut data dari Kementerian Keuangan porsi dana perimbangan masih mendominasi APBD dimana besarnya mencapai 66,02%.

Hasil FGD dan kuesioner menunjukkan kebutuhan infrastruktur biasanya semakin tinggi pada daerah dengan dinamika pembangunan dan aktivitas ekonomi yang tinggi, seperti DKI Jakarta dan Kota Surabaya. Kebutuhan

pembiayaan untuk pembangunan monorail di DKI Jakarta mencapai Rp 8 triliun dan di Surabaya Rp 11 triliun, sedangkan untuk pembangunan MRT Jakarta dibutuhkan biaya sebesar Rp 47 triliun.

Menurut peraturan dan perundang-undangan yang berlaku, daerah dapat memanfaatkan beberapa sumber pembiayaan di luar dari penerimaan di APBD, yaitu dana yang berasal dari:

1. Pemerintah Pusat (Penerusan Pinjaman Luar Negeri, Penerusan pinjaman dalam negeri dan pinjaman melalui Pusat Investasi Pemerintah)
2. Pemerintah Daerah lain
3. Lembaga keuangan bank
4. Lembaga keuangan bukan bank
5. Masyarakat dalam bentuk obligasi daerah

Meskipun terdapat opsi sumber pembiayaan seperti tersebut di atas, hasil FGD menunjukkan Pemda masih cenderung mengandalkan dana APBN dalam bentuk DAK atau hibah. Padahal dana APBN sangat terbatas dibandingkan dengan berbagai kebutuhan pembiayaan untuk pembangunan infrastruktur. Adapun hasil FGD mengenai harapan dan rencana Pemda untuk membangun infrastruktur beserta perkiraan besaran biaya dan sumber pembiayaan yang diharapkan, seperti Tabel 5.2 berikut :

Tabel 5.2.
Kebutuhan Pembiayaan Infrastruktur dan Sumber Pembiayaannya

No	Daerah	Kebutuhan Pembangunan Infrastruktur	Kebutuhan Pembiayaan (Rp.)	Sumber Pembiayaan
1	Kota Surabaya	1. Pembangunan jalan lingkar kota	1 triliun	APBN (DAK, Hibah dan bantuan lainnya)
		2. Pembangunan sarana dan prasarana sekolah	2,5 miliar	
		3. Pembangunan sarana dan prasarana kesehatan	0,5 miliar	
		4. Pembangunan monorail	11 triliun	

2	Kota Padang	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembangunan jalan jalur evakuasi 2. Pembangunan RSUD 3. Pembangunan shelter 4. Pembangunan terminal 5. Pembangunan pasar 	<p>2,2 triliun</p> <p>100 miliar</p> <p>1,8 triliun</p> <p>750 miliar</p> <p>270 miliar</p>	<p>APBN</p> <p>Pinjaman APBN (DAK, Hibah Dan Bantuan) Pinjaman APBD & APBN</p>
3	Kota Mataram	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembangunan RSUD 2. Pembangunan jalan dalam kota 3. Pembangunan sarana dan prasarana air bersih 4. Pembangunan rehabilitasi pasar Manggalika 	<p>10,6 miliar</p> <p>1.600 miliar</p> <p>50 miliar</p> <p>37 miliar</p>	<p>APBD</p> <p>Pinjaman</p> <p>APBD dan Pinjaman APBD dan Pinjaman</p>
4	Kota Batam	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembangunan jalan dan jembatan 2. Pembangunan sarana dan prasarana pendidikan 3. Pembangunan sarana dan prasarana kesehatan 4. Pembangunan sarana dan prasarana air bersih 5. Pembangunan RSUD 	<p>800 miliar</p> <p>400 miliar</p> <p>300 miliar</p> <p>350 miliar</p> <p>250 miliar</p>	<p>APBN (DAK)</p> <p>APBN & APBD</p> <p>APBN & APBD</p> <p>Pinjaman</p> <p>APBD / Pinjaman</p>
5	Kota Pontianak	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembangunan jalan 2. Pembangunan RSUD 3. Pembangunan sarana dan prasarana air bersih 4. Pembangunan drainase 	<p>300 miliar</p> <p>120 miliar</p> <p>400 miliar</p> <p>68 miliar</p>	<p>APBD</p> <p>APBD / Pinjaman</p> <p>APBD / Pinjaman</p>
6	Prov. NTB	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembangunan RSUD 2. Pembangunan Jalan 3. Pembangunan pelabuhan laut 4. Pembangunan gedung hasil produksi daerah 	<p>550 miliar</p> <p>600 miliar</p> <p>270 miliar</p> <p>7 miliar</p>	<p>350 M pinjaman & 200 M APBD</p> <p>APBN</p> <p>APBD / Pinjaman</p>
7	DKI	<p>Pembangunan proyek monorel & MRT</p> <p>Pembangunan sarana dan prasarana pendidikan</p> <p>Pembangunan sarana dan prasarana kesehatan</p> <p>Pembangunan sarana dan prasarana transportasi</p> <p>Pembangunan pengolahan air limbah</p> <p>Penanggulangan banjir</p> <p>Pembangunan pasar & PKL</p> <p>Pembangunan Rusunawah</p>	<p>47 triliun</p> <p>1,2 triliun</p> <p>2,3 triliun</p> <p>70 miliar</p> <p>800 miliar</p>	<p>Monorel 7 T & MRT 40 T /</p> <p>Pinjaman</p> <p>APBD</p> <p>APBD</p> <p>Pinjaman</p>

Sumber : Hasil FGD

Gambaran kebutuhan pembiayaan pembangunan infrastruktur seperti di atas adalah merupakan kebutuhan dana riil oleh Pemda untuk pembiayaan infrastruktur dalam jangka pendek. Untuk menentukan kebutuhan tersebut Pemda sudah menghitung dan menyusun RAB (Rencana Anggaran Belanja) sesuai dengan kebutuhan. Kajian untuk melakukan perhitungan RAB tersebut tampaknya dilakukan secara serius. Hal ini terlihat dari penyusunan RAB untuk pembiayaan Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) di Prov. NTB, dengan kebutuhan pembiayaan sebesar Rp 550 miliar, kebutuhan dana pembangunan jalan oleh SKPD PU Kota Mataram, dan dana pembangunan jalan dan jembatan di Kota Padang dan lainnya. Selama ini beberapa Pemda sebenarnya sudah melakukan pinjaman, dan untuk pembiayaan jangka pendek sebagian memanfaatkan SILPA APBD. Beberapa daerah juga menunjukkan minat meminjam dengan catatan kemampuan membayar dan proses yang tidak memberatkan.

5.1.2.3. Pengalaman Meminjam dan Minat Meminjam

Dari 7 (tujuh) daerah yang menjadi sampel penelitian melalui kegiatan FGD, ditemukan 2 (dua) daerah (yaitu Kota Surabaya dan Kota Padang) yang memiliki pengalaman meminjam dengan sistem pinjaman lama, dan 2 daerah, yaitu Kota Padang dan Prov. NTB yang sedang dalam proses untuk melakukan pinjaman baru. Meskipun Kota Surabaya telah memiliki pengalaman dalam melakukan pinjaman, namun saat ini Kota Surabaya tampaknya masih belum berminat untuk melakukan pinjaman baru, sedangkan Kota Padang masih belum memutuskan atau ragu-ragu untuk melakukan pinjaman. Adapun beberapa alasan yang menyebabkan ada daerah yang tidak mau meminjam dan ada yang masih ragu tersebut antara lain adalah:

- Pemda Kota Surabaya dan Pemda Kota Padang merasa terbebani oleh pengalaman pinjaman masa lalu. Pinjaman masa lalu tersebut beban bunganya saja sudah lebih besar dari pokok pinjaman. Disamping itu, ada lagi beban *fee* yang cukup besar harus dibayar juga oleh pemda

yaitu sebesar Rp2 miliar yang perhitungan besarnya *fee* tersebut tidak dipahami oleh pemda.

- Saat ini Pemda Kota Surabaya menjalankan anggaran surplus. Kalau pun ada defisit APBD maka ditutupi dengan SILPA. Pada Tahun Anggaran 2009 saja SILPA APBD Kota Surabaya mencapai Rp1 triliun.
- Beberapa kegiatan pembangunan dilakukan oleh Pemda dengan jalan memanfaatkan dana kerjasama/kemitraan dengan pihak ketiga (dana CSR).
- Untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan untuk pembangunan infrastruktur yang masih cukup besar, Pemda Kota Surabaya tampaknya mengharapkan dana APBN baik berupa DAK, hibah dan bantuan lainnya.
- Disamping itu banyaknya permasalahan hukum yang menjerat beberapa pejabat daerah dalam pengelolaan keuangan daerah, tampaknya juga mengurangi minat Pemda untuk melakukan pinjaman, meskipun ditawarkan dengan bunga lunak.

Pemda yang berpotensi meminjam untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik cenderung tidak mau mengambil risiko, baik risiko dalam bentuk defisit anggaran, maupun risiko yang terkait dengan masalah hukum. Kekhawatiran hukum terkait dengan keraguan kinerja pengelolaan dana pinjaman yang belum transparan dan akuntabel. Pemda juga umumnya masih mempunyai pandangan pendek (*myopic*) yang belum mengantisipasi kebutuhan infrastruktur di masa depan untuk disiapkan sejak saat ini.

Selain itu, melalui FGD juga ditemukan mengenai pemahaman atas konsep pinjaman lunak yang masih terbatas pada manfaat pinjaman untuk menutup *gap* kebutuhan pembiayaan; belum sampai pada menggunakan pinjaman sebagai instrumen peningkatan kinerja pengelolaan keuangan, instrumen untuk menaikkan daya tarik investasi, dan bentuk dari *intergenerational transfer* untuk memanfaatkan momen pertumbuhan ekonomi.

Padahal jika berkaca dari pengalaman seperti DKI Jakarta, maka kota Padang dan Surabaya serta daerah lainnya akan dapat melakukan tindakan antisipasi untuk mencegah munculnya permasalahan yang akut di masa depan. Untuk mengantisipasi kebutuhan mobilitas penduduk di kota yang terus berkembang cepat, seharusnya Pemda sudah memikirkan membangun sistem transportasi masal sejak sekarang. Begitu pula permasalahan perkotaan lainnya semisal: pengolahan air limbah, penyediaan air bersih, sarana dan fasilitas pendidikan dan kesehatan, serta keamanan. Kenyataan yang dihadapi oleh daerah seperti di atas akan dapat diatasi bila *mindset* Pemda sudah berubah untuk mau memanfaatkan sumber pembiayaan yang tersedia sekarang dari pinjaman lunak untuk mempercepat proses pembangunan.

Selanjutnya melalui FGD juga ditemukan bahwa pandangan sebagian besar Pemda menyatakan agar pinjaman harus berupa pembiayaan *revenue-generating projects* tampaknya masih dominan. Padahal pinjaman publik dapat dibenarkan untuk *non-revenue generating projects* misalnya proyek yang memberikan manfaat ekonomi (*non-financial*) dan manfaat sosial yang tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa jika Kementerian Keuangan ingin meningkatkan kinerja pinjaman daerah, maka tidak hanya dituntut untuk menyediakan dana dan sistem, tetapi juga melakukan edukasi mengenai konsep pinjaman.

Beberapa daerah yang menunjukkan minat meminjam adalah Pemda Kota Mataram untuk pembangunan jalan kota, pembangunan sarana dan prasarana air bersih dan pembangunan rehabilitasi pasar. Pemda Kota Batam dan Pemda Kota Pontianak juga memiliki minat untuk meminjam terutama untuk pembangunan sarana dan prasarana air bersih. Sedangkan Pemda Provinsi NTB sudah mengajukan pinjaman melalui PIP sebesar Rp 350 miliar dari Rp 550 miliar kebutuhan dana pembangunannya. Untuk pembiayaan monorail, Pemda DKI juga sudah mengajukan pinjaman dengan bunga lunak sebesar Rp 8 triliun pada tahun 2005.

Salah satu permasalahan yang menghambat keinginan untuk meminjam adalah proses dan prosedur meminjam yang masih dianggap rumit dan tidak jelas, serta tingkat biaya (bunga dan *fee*) yang dianggap tidak menarik. Menurut pendapat peserta FGD, PIP mengenakan bunga yang cukup tinggi dan hampir setara dengan bunga BPD. Sedangkan untuk Penerusan Pinjaman Luar Negeri (PPLN) risiko volatilitas nilai tukar (*exchange risk*) dibebankan ke daerah peminjam sehingga tingkat bunga yang ditanggung daerah lebih tinggi daripada tingkat bunga yang dikenakan oleh lembaga kreditur. Bahkan hal ini menimbulkan kecurigaan daerah bahwa Pemerintah Pusat mengambil untung dari PPLN. Tabel 5.3 memberikan ringkasan mengenai pengalaman meminjam dan minat meminjam beberapa daerah.

Tabel 5.3.
Pengalaman Meminjam dan Minat Meminjam Daerah

No.	Daerah	Minat Meminjam	Keterangan
1	Kota Surabaya	Tidak	Trauma dengan adanya beban <i>fee</i> yang tinggi
2	Kota Padang	Berminat tapi ragu-ragu	Masih ragu, karena prosesnya kurang transparan dan akuntabel.
3	Kota Mataram	Berminat	Proses perlu dipercepat dan dipermudah
4	Kota Batam	Berminat	Proses perlu dipercepat dan dipermudah
5	Kota Pontianak	Berminat	Proses perlu dipercepat dan dipermudah
6	Prov. NTB	Berminat	Sudah dalam proses PIP
7	DKI	Berminat	Proses

Sumber: Hasil FGD

5.1.2.4. Respon terhadap Pinjaman Berbunga Lunak

Dari hasil FGD yang dilakukan ternyata respon Pemda terhadap pinjaman bunga lunak bervariasi. Pemda Kota Surabaya menyatakan tidak berminat untuk melakukan pinjaman bunga lunak meskipun jika tingkat bunga yang ditawarkan hanya 1%. Sedangkan Pemda Kota Padang tertarik untuk melakukan pinjaman bunga lunak dengan syarat tingkat bunga rendah (1-2%) serta proses dan prosedur pinjaman yang lebih mudah. Sedangkan Pemda DKI Jakarta sudah memproses pinjaman bunga lunak untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur yang cukup besar. DKI Jakarta pada tahun 2005 sudah mengajukan pinjaman untuk pembangunan proyek *Mass Rapid Transit* (MRT) kepada Pemerintah yang bersumber dari Jepang senilai Rp 8 triliun. Pinjaman ini bunga sangat rendah yaitu 0,2% per tahun untuk pekerjaan sipil dan peralatan serta bunga 0,1% per tahun untuk pekerjaan jasa konsultasi. Akan tetapi pada tahun 2013 pinjaman tersebut membengkak menjadi 15 triliun karena adanya revisi pada jenis pekerjaan konstruksi dan spesifikasi proyek.

Selanjutnya Pemerintah Provinsi NTB juga menyatakan minat yang besar untuk melakukan pinjaman terutama untuk pembiayaan pembangunan RSUD yang diharapkan terealisasi dalam Tahun Anggaran 2013. Daerah lainnya seperti Kota Mataram, Kota Batam dan Kota Pontianak juga menunjukkan minat untuk melakukan pinjaman meskipun masih terkendala dengan pemahaman dan kejelasan informasi mengenai sistem pinjaman bunga lunak bersubsidi. Berdasarkan uraian di atas, pada umumnya Pemda menyambut baik jika tingkat bunga untuk pinjaman lunak bersubsidi tersebut berkisar antara 1-3%.

5.1.2.5. Kemampuan meminjam

Rasio proyeksi kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman ditetapkan oleh pemerintah dalam bentuk nilai Indeks DSCR (*Debt Service Coverage Ratio*) harus minimal lebih besar atau sama dengan 2,5.

Formula Indeks DSCR tersebut secara prinsip menggambarkan berapa kali lebih besar pendapatan daerah yang tidak dibatasi penggunaannya dari besaran kewajiban pinjaman daerah pada setiap tahun anggaran. Semakin besar nilai indeks ini, semakin besar kemampuan fiskal setiap daerah dalam membayar kewajiban pinjaman daerah berupa pembayaran cicilan pokok, bunga dan biaya lainnya.

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

$$\text{P} + \text{B} + \text{BL}$$

dengan

PAD = Pendapatan Asli Daerah

DAU = Dana Alokasi Umum

DBH = Dana Bagi Hasil

DBHDR = Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi

BW = Belanja Wajib yaitu belanja pegawai dan belanja DPRD dalam tahun anggaran yang bersangkutan

P = Angsuran pokok pinjaman yang jatuh tempo pada tahun anggaran yang bersangkutan

B = Bunga pinjaman yang jatuh tempo pada tahun anggaran yang bersangkutan

BL = Biaya lainnya (biaya komitmen, biaya provisi, dan lain-lain) yang jatuh tempo

- Tidak mempunyai tunggakan atas pengembalian pinjaman yang berasal dari pemerintah pusat dan atau pihak luar negeri, serta pemberi pinjaman lain
- Mendapat persetujuan DPRD. Persetujuan DPRD ini juga termasuk berkaitan dengan apakah pinjaman tersebut terus dipinjamkan dan/ atau diteruskan sebagai penyertaan modal kepada BUMD.

Berdasarkan perhitungan dari Kementerian Keuangan tahun 2012, maka dari daerah sampel penelitian, terdapat Kota Mataram yang tidak memiliki kemampuan untuk meminjam, karena nilai DSCR kota tersebut dibawah 2,5 (lampiran A.2). Dalam perhitungan DSCR ini, yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan, ditunjukkan pula bahwa daerah sampel lainnya memiliki DSCR di atas 2,5 dan sangat menarik bahwa Provinsi NTB memiliki DSCR yang tinggi, yang menandakan bahwa Provinsi tersebut memiliki kemampuan melakukan pinjaman signifikan.

5.1.2.6. Institusi Pengelola Pinjaman Daerah

Sebagian besar pemerintah daerah yang dikunjungi dalam FGD ini mengatakan bahwa perlunya kejelasan tentang instansi pemberi pinjaman daerah. Pada saat ini pemerintah daerah umumnya hanya mengenal tentang keberadaan Pusat Investasi Pemerintah (PIP), namun dalam diskusi FGD di daerah, misalnya diskusi dengan Pemprov NTB maupun Pemkot Mataram, banyak peserta yang belum paham tentang fungsi dan peran dari PIP tersebut dalam konteks kebijakan keuangan dan investasi pusat dan daerah.

Sebagai eksekutor dari pinjaman daerah yang berasal dari pemerintah, maka peran dari PIP saat ini sangat strategis dan tampaknya pemerintah daerah tidak memiliki pilihan lain untuk saat ini. Oleh karena itu, semua persyaratan PIP umumnya diikuti oleh pemda, walaupun pada dasarnya banyak pemda yang belum puas dan merasakan bahwa beberapa persyaratan cenderung berlebihan. Beberapa pemda yang telah mengajukan pinjaman ke PIP memperlakukan perlu tidaknya sebuah Perda yang disahkan oleh DPRD sebelum mengajukan pinjaman ke PIP. Menurut responden pemda, proses untuk memperoleh perda dari DPRD ini merupakan proses yang tidak mudah dan memperlambat proses pengajuan pinjaman ke PIP.

Selain itu, ruang gerak PIP dalam menetapkan besarnya tingkat bunga juga terbatas, karena harus mengikuti ketentuan yaitu berbasis kepada bunga SBI dan ditambahkan pada bunga tersebut bunga yang bersifat

untuk administrasi. Dengan bunga SBI saat ini sekitar 5,75%, maka praktis bunga yang ditawarkan PIP dengan asumsi tambahan beban bunga 1%, setidaknya bunga yang ditawarkan adalah 6,75%. Oleh karena itu, apabila pemerintah bermaksud memberikan bunga lunak, maka perlu ada perubahan regulasi dalam ketentuan penerapan bunga PIP ini, khususnya bila pinjaman daerah tetap menggunakan PIP sebagai pelaksana (eksekutor)nya.

5.2. Analisis Hasil Kuesioner

Selain melakukan analisa terhadap hasil FGD (*Focus Group Discussion*), maka kajian ini secara khusus juga melakukan analisa terhadap data yang diperoleh dari kuesioner yang dikirimkan ke 47 pemerintah daerah. Adapun jawaban yang diperoleh adalah 29 (dua puluh sembilan) dari pemerintah daerah yang bersedia melakukan pengisian kuesioner.

Berikut ini adalah uraian analisis yang diperoleh berdasarkan data kuesioner yang terkumpul.

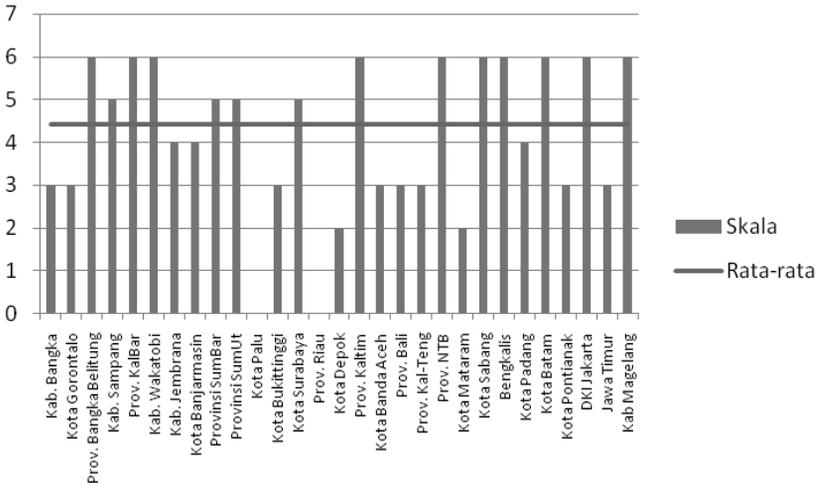
a. Karakteristik Geografis Daerah Sampel

Penyediaan infrastruktur untuk kebutuhan pelayanan publik dapat dilihat dari karakteristik geografis suatu wilayah. Semakin tinggi tantangan geografis yang dihadapi oleh suatu wilayah, berarti semakin besar nilai skalanya, maka semakin besar pula biaya yang dibutuhkan untuk pembangunan infrastruktur. Kebutuhan biaya pembangunan jalan di daerah yang terdiri atas daerah kepulauan sudah tentu tidak sama dengan pembangunan jalan di wilayah yang keadaan geografisnya datar.

Hasil pengolahan kuesioner menunjukkan bahwa rata-rata daerah sampel memiliki skala karakteristik geografis yang bersifat sedang (skala

4,4 dari 6)¹. Mayoritas daerah yang skala karakteristik geografisnya di atas rata-rata adalah daerah yang berada di luar Pulau Jawa.

Gambar 5.1.
Skala Karakteristik Geografis Daerah Sampel



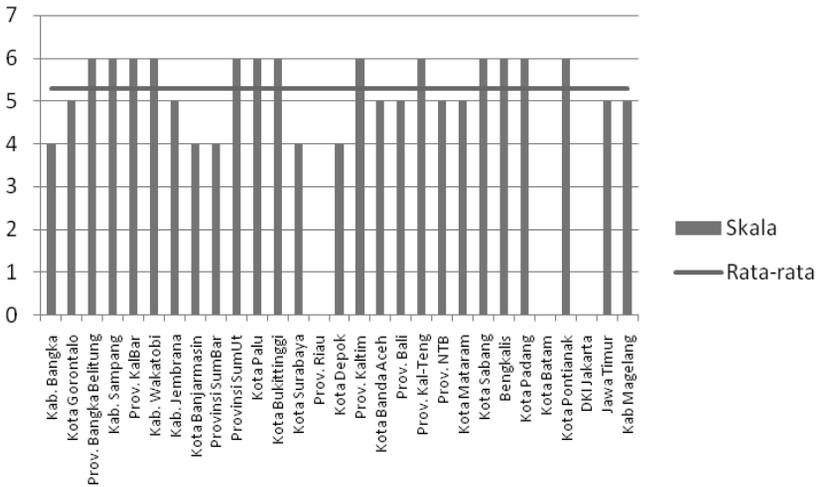
b. Potensi Ekonomi atau Pemenuhan Layanan Publik yang Mendesak untuk Ditingkatkan

Pengembangan potensi ekonomi suatu daerah dan pemenuhan layanan publik yang berkualitas jelas sangat terkait dengan masalah ketersediaan infrastruktur. Artinya penyediaan infrastruktur yang memadai diharapkan akan mendukung pengembangan potensi ekonomi yang sangat banyak yang terdapat pada setiap daerah. Kenyataan ini didapatkan dari hasil kuesioner, dimana masih sangat banyaknya daerah yang merasa potensi ekonomi daerah yang perlu untuk dikembangkan dan membutuhkan sarana dan prasarana pelayanan publik yang memadai. Hal ini adalah wajar saja,

¹ Skala 1 berarti “tidak sulit” sampai skala 6 berarti “banyak tantangan”.

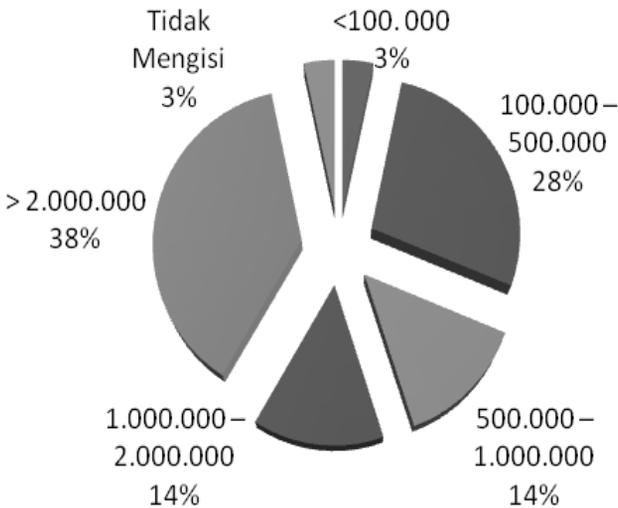
karena sampai dengan sekarang ini masih banyak sarana dan prasarana layanan publik terutama di bidang infrastruktur yang masih sangat terbatas sekali. Tanpa ada dukungan sarana dan prasarana yang berkualitas, tampaknya juga sulit untuk mempercepat pengembangan potensi ekonomi daerah yang juga diharapkan untuk mendukung percepatan pertumbuhan ekonomi nasional.

Gambar 5.2.
Skala Potensi Ekonomi Daerah Sampel



Pegawai negeri sipil daerah (PNSD) merupakan salah satu ujung tombak dalam memberikan pelayanan publik di suatu daerah. Kemampuan kuantitas maupun kualitasnya akan berpengaruh terhadap upaya dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Hasil olahan kuesioner menunjukkan bahwa rata-rata jumlah PNSD daerah sampel adalah sebanyak 7.220 orang.

Gambar 5.3.
Persentase Jumlah Penduduk Daerah Sampel (jiwa)



Penduduk merupakan salah satu dari obyek pembangunan. Grafik di atas menunjukkan bahwa persentase rata-rata penduduk pada daerah sampel sebanyak lebih dari 2.000.000 jiwa. Angka tersebut tentu saja cukup besar. Jumlah penduduk yang semakin besar dan diiringi dengan peningkatan yang semakin tinggi sudah tentu membutuhkan sarana dan prasarana layanan publik yang berkualitas. Sarana dan prasarana yang baik untuk menunjang penduduk dalam melakukan berbagai macam kegiatan perekonomian perlu disediakan oleh pemerintah daerah.

c. Manajemen Anggaran

Anggaran Pendapatan dan Belanja Pemerintah Daerah (APBD) merupakan representasi dari keuangan daerah. Menurut konsepnya paling tidak terdapat tiga prinsip dalam penyusunan APBD, yaitu berimbang, surplus, dan defisit. Hasil kuesioner menunjukkan, hanya satu daerah yang menganut

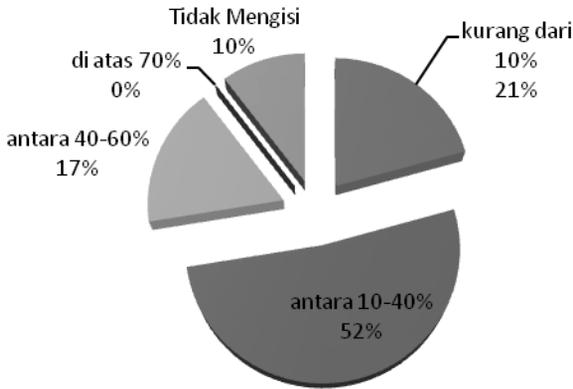
sistem Anggaran APBD 2012 surplus yaitu Kota Banjarmasin dari 29 daerah sampel. Sedangkan sebagian besar daerah lainnya menerapkan prinsip defisit. Mayoritas daerah beralasan bahwa belanja daerah dianggarkan lebih tinggi dibandingkan pendapatan sehingga neraca APBD defisit. Untuk menutupi defisit APBD tersebut, pemerintah daerah menutupnya dengan SiLPA tahun sebelumnya. Hasil FGD juga menunjukkan bahwa beberapa daerah selalu menerapkan prinsip anggaran defisit pada APBD mereka seperti Kota Mataram, Padang dan Kota Batam. Rata-rata defisit daerah dalam APBD Tahun 2012 mencapai sebesar 7,8%.

Sejalan dengan APBD Tahun 2012, pada penyusunan APBD Tahun 2013 mayoritas daerah realisasi anggarannya tidak pernah surplus. Jika realisasinya surplus, maka rencana dana tersebut digunakan untuk membiayai pembangunan tahun selanjutnya. Pada Rancangan APBD Tahun 2013, semua daerah sampel merencanakan anggaran defisit. Rencananya, defisit tersebut akan ditutup dengan SiLPA tahun-tahun sebelumnya dan pinjaman.

d. Kebutuhan Infrastruktur dan Pembiayaannya

Secara spesifik, sebanyak 55% daerah sampel menyatakan bahwa prioritas pembangunan infrastruktur utama bagi Pemda adalah untuk membangun jalan dan jembatan. Daerah lainnya memilih untuk membangun infrastruktur seperti terminal, pelabuhan, pasar, gedung parkir, dan sarana air bersih. Hal ini menunjukkan bahwa infrastruktur yang berkaitan dengan transportasi memiliki urgensi terpenting untuk dibangun.

Gambar 5.4.
Persentase dari total kebutuhan infrastruktur daerah yang dapat dibangun dengan dana APBD



Gambar 5.4 di atas menunjukkan bahwa kebutuhan infrastruktur daerah melalui dana APBD hanya sebesar 10-40% dari APBD. Masih terdapat daerah yang memiliki *share* pendanaan infrastruktur melalui APBD di bawah 10%. Porsi belanja APBD masih didominasi oleh belanja pegawai dibandingkan jenis belanja lainnya. Pada tahun 2012, porsi belanja pegawai mencapai sebesar 42,30%.

Dilihat dari sumber pendanaan untuk pembangunan infrastruktur, pemerintah daerah masih sangat bergantung kepada dana dari pusat berupa DAU dan DAK (52%), kemudian pendanaan dari APBD (17%) dan hibah (17%). Sedangkan untuk pinjaman sebagai sumber pembiayaan pembangunan infrastruktur, hanya sebanyak 5,7% saja dari daerah yang pernah menjadikan pinjaman sebagai sumber pendanaannya. Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah daerah belum sepenuhnya mandiri dalam hal pendanaan pembangunan karena mayoritas mereka masih bergantung dari dana perimbangan dari pusat. Selain itu, untuk hibah, tercatat ada dua daerah sampel mendapatkan hibah dari luar negeri untuk pendanaan pembangunan infrastruktur yaitu Kota Banda Aceh dan Kota Banjarmasin.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa sebanyak 93% daerah sampel yang memiliki rencana untuk membangun infrastruktur namun tidak dapat didanai dengan APBD. Dalam jangka pendek ini hanya kota Surabaya yang tidak akan memanfaatkan pinjaman lunak untuk pembangunan infrastruktur, karena Pemkot Surabaya dapat mencari sumber pembiayaan untuk pembangunan infrastruktur melalui dana *Corporate Social Responsibilities (CSR)*. Melihat pengalaman Kota Surabaya tersebut, maka diperlukan suatu terobosan baru juga bagi pemerintah daerah lainnya untuk mencari sumber pembiayaan pembangunan lainnya. Adapun salah satu solusi sumber pembiayaan tersebut adalah dengan memanfaatkan pinjaman lunak bunga bersubsidi.

e. Pengalaman Pinjaman Daerah

Di dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dikemukakan bahwa pinjaman daerah menurut periode pengembaliannya dibagi menjadi tiga jenis, yaitu pinjaman jangka pendek, pinjaman jangka menengah, dan pinjaman jangka panjang. Ciri pinjaman jangka pendek adalah 1) Jangka waktu kurang atau sama dengan satu tahun anggaran, 2) Kewajiban pembayaran kembali pinjaman harus dilunasi dalam tahun anggaran bersangkutan, dan 3) Digunakan hanya untuk menutup kekurangan arus kas. Hanya Kota Gorontalo yang pernah melakukan pinjaman jangka pendek yang sumbernya berasal dari perbankan. Pinjaman dengan bunga di atas 10% per tahun tersebut digunakan untuk pembangunan asrama, pembangunan sarana publik.

Selain pinjaman jangka pendek, untuk pemerintah daerah juga disediakan jenis pinjaman jangka menengah dan jangka panjang. Kedua jenis pinjaman tersebut memiliki ciri-ciri yaitu: 1) Jangka waktu lebih dari satu tahun anggaran dan 2) Kewajiban pembayaran kembali pinjaman harus dilunasi pada tahun-tahun anggaran berikutnya sesuai dengan persyaratan perjanjian pinjaman yang bersangkutan. Pinjaman jangka panjang diguna-

kan untuk membiayai kegiatan investasi prasarana dan/atau sarana dalam rangka penyediaan pelayanan publik yang:

- menghasilkan penerimaan langsung,
- menghasilkan penerimaan tidak langsung, dan/atau
- memberikan manfaat ekonomi dan sosial.

Hasil pengolahan data kuesioner menunjukkan bahwa cukup banyak daerah yang pernah melakukan pinjaman jangka menengah dan panjang. Sebanyak 34,48% daerah sampel pernah melakukan pinjaman jangka menengah/panjang, sedangkan sekitar 37,93% daerah sampel belum pernah melakukan pinjaman jangka menengah/ panjang, dan sisanya tidak mengisi.

Gambar 5.5.

Apakah Daerah Sampel Pernah meminjam dengan Masa Pengembalian Lebih dari Satu Tahun Anggaran



Pinjaman jangka panjang tersebut digunakan untuk membangun berbagai macam infrastruktur. Berikut ini kegiatan pembangunan infrastruktur yang dibangun pada beberapa daerah yang dibiayai dengan pinjaman daerah:

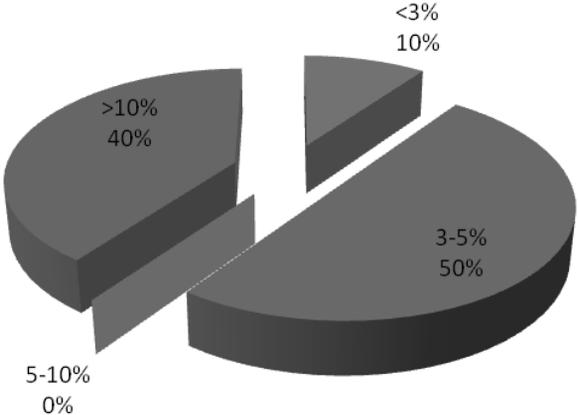
- Kabupaten Bangka digunakan untuk Pembiayaan Sumatera *Urban Development (Sector) Project* (SUDSP)
- Kota Gorontalo digunakan untuk pembiayaan Pembangunan Sarana Infrastruktur Sarana Transportasi (Terminal Dungungi)
- Kabupaten Sampang digunakan untuk pembiayaan pembangunan jalan raya.
- Kota Banjarmasin digunakan untuk pembiayaan Program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu- *Kalimantan Urban Development Project* (P3KT – KUDP), *Mandatory/Key Inspection Point* (KIP-MIP), dan pengembangan air bersih (PDAM)
- Kota Surabaya digunakan untuk pembiayaan *Surabaya Development Project*.
- Kota Banda Aceh digunakan untuk pembiayaan pembangunan pasar Kota Banda Aceh tahap II
- Kota Bengkalis digunakan untuk pembiayaan P3KT Komponen *Solid Waste Management*, P3KT Komponen Drainase, dan P3KT Komponen Air Bersih.
- Kota Pontianak digunakan untuk pembiayaan Konsultan *Detail Engineering Design* (DED), Pembiayaan *Financial Engineering Design*, Pembiayaan Konsultan *Management Financial Auditory*, Pembiayaan Saluran Drainase, dan Pembiayaan Rehabilitasi Pasar Tradisional.
- Provinsi DKI Jakarta digunakan untuk pembiayaan normalisasi saluran drainase dan pengerukan sungai.

Sebanyak 60% (6 daerah) dari total daerah yang pernah meminjam (10 daerah) menyatakan bahwa pemerintah daerah mengalami kesulitan dalam memperoleh pinjaman. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor antara lain persyaratan administrasi yang terlalu berat, bunga yang cukup tinggi, persetujuan DPRD yang lama dan mekanisme serta prosedur birokrasi pengurusan pinjaman yang masih sulit. Sebagai contoh, Pemda Kota Gorontalo menyatakan bahwa salah satu kesulitan yang dihadapi adalah

berupa mekanisme dan prosedur untuk mendapatkan pinjaman tersebut terlalu sulit birokrasinya. Pengalaman Pemda Kota Depok menyatakan bahwa kesulitan yang dihadapi adalah berupa prosedur yang panjang dan membutuhkan waktu yang lama, sedangkan Provinsi DKI Jakarta menyatakan kesulitan yang dihadapi berupa perubahan peraturan. Sedangkan ketiga daerah lainnya malahan tidak mengisi sama sekali.

Semua daerah yang meminjam dalam jangka menengah dan panjang meminjam dengan porsi pinjaman sebesar lebih dari 10% dari APBD mereka. Mayoritas daerah (90%) mendapatkan pinjaman jangka menengah dan panjang yang bersumber dari PPLN (kecuali Kota Gorontalo dari PIP). Daerah yang meminjam dalam jangka menengah dan jangka panjang mendapat suku bunga dibawah 3% (10%), antara 3-5% (50%), dan diatas 10% (40%) seperti yang ditampilkan pada grafik 4 di bawah ini.

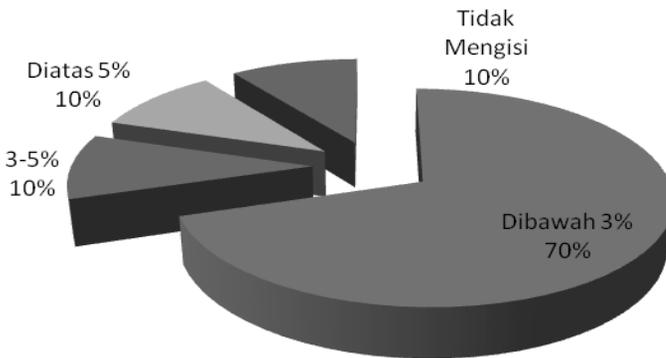
Gambar 5.6.
Suku Bunga Pinjaman per Tahun
untuk Pinjaman Jangka Menengah-Panjang



Semua daerah yang melakukan pinjaman jangka menengah-panjang menjawab jika tingkat suku bunga yang mereka terima memberatkan. Sebanyak 70% daerah yang pernah melakukan pinjaman jangka menengah

dan panjang menyatakan bahwa suku bunga yang seharusnya tidak memberatkan pemerintah daerah adalah sebesar dibawah 3%. Sedangkan sisanya adalah sebesar 0% dan (3-5%).

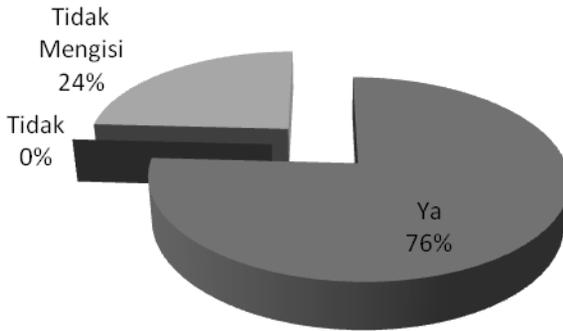
Gambar 5.7.
Tingkat Suku Bunga Pinjaman yang Tidak Memberatkan bagi Pemerintah Daerah



f. Minat Meminjam

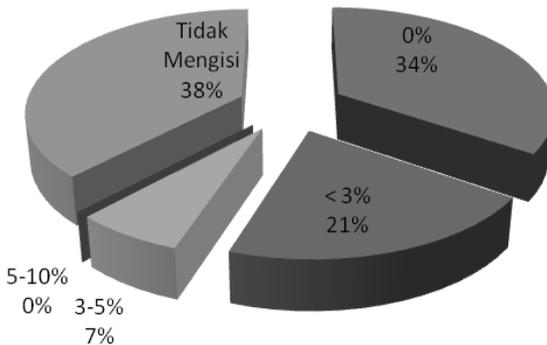
Hasil penelitian melalui data kuesioner juga menunjukkan bahwa semua daerah mengemukakan agar pemerintah pusat perlu menyediakan pinjaman jangka panjang yang digunakan untuk membantu daerah dalam membiayai pembangunan infrastruktur. Jika pemerintah pusat tidak mengenakan tingkat suku bunga pinjaman (suku bunga 0%) maka sebanyak 68,97% daerah akan memanfaatkan skema pinjaman tersebut.

Gambar 5.8.
Penyediaan Pinjaman Jangka Panjang oleh Pemerintah Pusat.

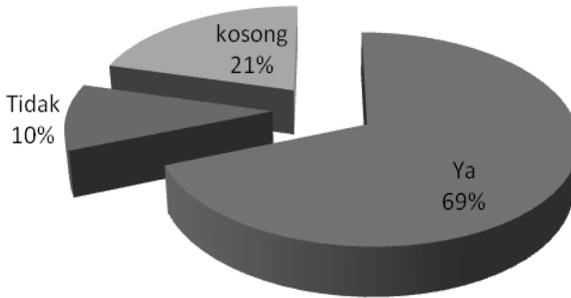


Hasil pengolahan data kuesioner pada gambar 5.9 berikut menunjukkan suku bunga per tahun yang wajar dan tidak membebani pemda menurut pandangan responden. Sebanyak 34% daerah sampel mengemukakan bahwa bunga yang dianggap wajar oleh pemerintah daerah jika nantinya ada pinjaman lunak adalah sebesar 0%, dan 21% daerah lainnya menjawab suku bunga yang tidak memberatkan adalah 0-3%

Gambar 5.9.
Suku Bunga per Tahun yang Wajar dan Tidak Membebani Pemda



Gambar 5.10.
Persentase Kemungkinan Daerah Meminjam
dengan Tingkat Suku Bunga 0%



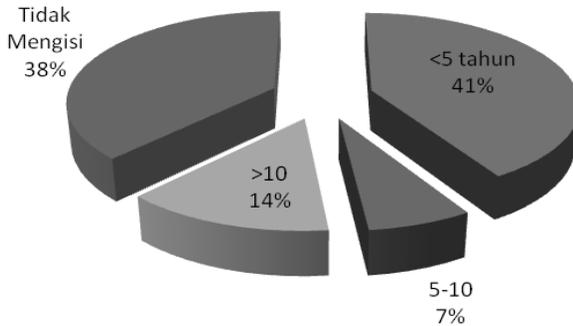
Selanjutnya gambar 5.10 di atas menunjukkan persentase daerah yang akan meminjam jika pemerintah pusat memberikan fasilitas pinjaman sebesar 0%. Sebanyak 69% daerah dimungkinkan akan melakukan pinjaman daerah jika suku bunga yang ditetapkan sebesar 0%. Namun, beberapa daerah seperti Provinsi Riau, Kalimantan Timur, dan Kota Padang tidak akan memanfaatkan fasilitas pinjaman jangka panjang bagi daerahnya untuk membangun infrastruktur dengan bunga 0% tersebut. Alasannya adalah mekanisme dan prosedur untuk mendapatkan pinjaman tersebut terlalu sulit proses birokrasinya.

Sedangkan alasan daerah sampel yang akan memanfaatkan fasilitas pinjaman jangka panjang tersebut adalah pemerintah daerah tidak akan terbebani dengan bunga pinjaman karena bunga pinjaman 0%. Namun, jika bunga pinjaman jangka panjang dinaikkan menjadi (1-3)% saja, maka keempat daerah yang awalnya berminat untuk melakukan pinjaman beralih untuk tidak meminjam lagi. Salah satu alasannya adalah suku bunga sebesar itu masih dirasakan cukup berat bagi pemerintah daerah. Keempat daerah tersebut adalah Kabupaten Sampang, Kabupaten Wakatobi, Provinsi Sumatera Utara, dan Kota Banda Aceh.

Selain tingkat bunga pinjaman, pemerintah daerah juga perlu memperhatikan tenggat waktu jatuh tempo pinjaman. Sebanyak 41 % responden dari Pemda menyatakan masa tenggat pengembalian yang wajar adalah kurang dari lima tahun dan antara lima sampai sepuluh tahun adalah sebesar 7% (gambar 5.11). Alasan utamanya adalah agar pokok pinjaman dan bunga yang dibayar tidak membebani APBD pada rentang waktu tahun pinjaman, yakni disesuaikan dengan RPJMD Bupati/wakil bupati terpilih, dan agar sesuai dengan masa jabatan pemerintah daerah.

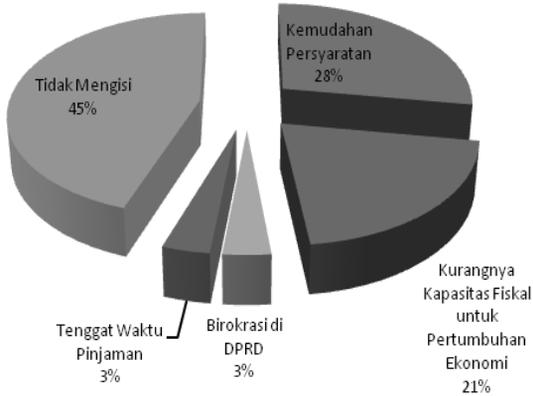
Gambar 5.11.

Masa Tenggat Pengembalian Pinjaman yang Dianggap Wajar



Faktor penting yang dianggap mempengaruhi minat meminjam suatu daerah selain tingkat suku bunga pinjaman adalah kemudahan persyaratan pinjaman. Sebanyak 28% daerah sampel menyatakan bahwa persyaratan pinjaman yang mudah akan menarik minat Pemda untuk meminjam. Selain itu, faktor lainnya adalah kurangnya kemampuan kapasitas fiskal untuk mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi (21%), birokrasi di DPRD (3%), dan tenggat waktu pinjaman (3%). Kenyataan ini kelihatannya cukup menggembirakan, sebab sebagian Pemda di daerah sampel sudah mengerti dan memahami akan peranan pinjaman daerah terhadap percepatan pembangunan ekonomi daerah.

Gambar 5.12.
Beberapa Faktor Lain yang Mendorong Minat Meminjam
selain Suku Bunga

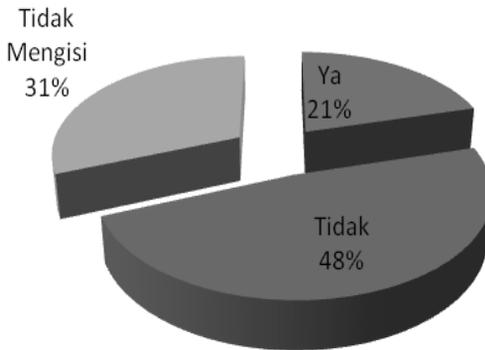


Selain pinjaman lunak bersubsidi, skema pendanaan alternatif lainnya dapat diupayakan melalui penerbitan obligasi daerah. Pinjaman jangka panjang yang bersumber dari masyarakat (obligasi daerah) digunakan untuk mendanai kegiatan investasi prasarana dan/atau sarana dalam rangka penyediaan layanan publik yang berkualitas. Hal ini secara sekaligus juga diharapkan menghasilkan pendapatan daerah yang diperoleh dari pungutan atas penggunaan prasarana dan/atau sarana tersebut. Hal ini berarti bahwa saat sekarang ini Pemda memiliki peluang yang bagus untuk meningkatkan pendapatan daerahnya dengan mengelola obligasi daerah.

Meskipun dengan mengelola obligasi daerah peluang Pemda untuk meningkatkan pendapatan daerah cukup besar, namun hasil olahan kuesioner menunjukkan sebanyak 48,28% daerah tidak berminat untuk menerbitkan obligasi. Beberapa alasannya adalah daerah masih belum memahami prosedur obligasi daerah, sumber daya manusia (SDM) untuk mengelola obligasi daerah masih terbatas serta tingkat kepercayaan masyarakat terhadap obligasi daerah masih kurang. Akan tetapi Pemda yang tertarik untuk mengelola obligasi daerah sebagai sumber pembiayaan

alternatif juga cukup tinggi yakni sebesar 21 % seperti dalam Gambar 5.13 berikut.

Gambar 5.13.
Minat Daerah Untuk Menerbitkan Obligasi



Hasil dari pengolahan kuesioner menunjukkan bahwa beberapa daerah berminat melakukan pinjaman khususnya yang bersifat jangka menengah-panjang. Hal ini didorong dengan adanya kebutuhan terhadap pembiayaan pembangunan infrastruktur yang besar, sedangkan APBD yang tersedia sangat terbatas. Sebab sampai saat ini pemerintah daerah hanya mengandalkan pembiayaan yang berasal dari APBD dan dana dari pusat seperti DAU, DAK dan hibah.

Sementara itu, untuk mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi daerah yang tinggi, diperlukan pembangunan infrastruktur seperti jalan, pasar, pelabuhan dan terminal, serta rumah sakit dan puskesmas. Untuk mewujudkan hal itu, maka salah satu sumber pembiayaan yang akan ditawarkan oleh Pemerintah adalah pinjaman lunak bersubsidi. Namun, terdapat beberapa sebab keengganan pemerintah daerah dalam melakukan pinjaman. Salah satunya adalah masalah mekanisme pinjaman yang dianggap sulit. Di samping itu, suku bunga yang tinggi juga menjadi faktor utama dalam pemberian pinjaman lunak ini. Opsi untuk menerbitkan

obligasi daerah sebagai salah satu sumber pendanaan daerah masih belum dimungkinkan karena mayoritas pemerintah daerah belum siap. Oleh sebab itu, pemerintah pusat perlu untuk menyediakan skema pinjaman lunak ke daerah dalam rangka pendanaan infrastruktur demi upaya kemandirian keuangan pemerintah daerah dalam jangka panjang.

BAB VI

Kesimpulan dan Rekomendasi

6.1. Kesimpulan

Sampai sekarang ini, tampaknya pinjaman daerah belum menjadi pertimbangan dan prioritas utama bagi pemerintah daerah untuk membiayai pembangunan infrastruktur. Hal ini terbukti dari tidak banyaknya daerah yang melakukan kebijakan defisit yang dibiayai dengan pinjaman daerah. Selama ini defisit APBD cenderung ditutupi dengan menggunakan SilPA tahun sebelumnya. Meskipun Pemerintah telah berupaya untuk menawarkan pinjaman bunga lunak bersubsidi, namun masih banyak daerah yang belum tertarik untuk memanfaatkan pinjaman tersebut. Berbagai pertimbangan daerah untuk tidak melakukan pinjaman saat ini adalah karena:

1. Tingkat bunga pinjaman masih relatif tinggi
2. Mekanisme dan prosedur pinjaman yang terlalu sulit birokrasinya.
3. Pengalaman dan trauma daerah dengan sistem pinjaman lama.

4. Pertimbangan kepala daerah sendiri untuk tidak melakukan pinjaman selama masa jabatannya, agar tidak membebani pemerintahan selanjutnya.
5. Aspek persyaratan pinjaman lainnya yang tidak menarik, seperti belum adanya tenggat waktu (*grace period*)
6. Pengelolaan program pinjaman lunak saat ini sudah ada wadah hukum dan operasionalnya yaitu Pusat Investasi Pemerintah (PIP) sebagai operator sedangkan regulator adalah Dit. Sistem Manajemen Investasi di Ditjen Perbendaharaan.

Institusi PIP kelihatannya mempunyai cakupan obyektif yang luas. Hal ini terlihat dari kegiatan investasi untuk mendapatkan keuntungan ekonomi sampai ke yang memberikan manfaat lainnya (termasuk sosial). Luasnya cakupan ini membuat PIP mempunyai beban yang terlalu besar, sehingga tidak fokus sesuai dengan tujuannya.

Berdasarkan kajian institusi yang berbasis kepada kondisi implementasinya di Indonesia saat ini, serta berdasarkan pengalaman internasional maka dapat disimpulkan bahwa dalam jangka pendek dan jangka menengah peran dari Pusat Investasi Pemerintah sebagai pelaksana pinjaman daerah dan nantinya juga pelaksana pinjaman lunak ke daerah menjadi sangat strategis. Saat ini PIP telah aktif melakukan pinjaman ke daerah namun dengan persyaratan dan kondisi yang belum sesuai dengan kemampuan daerah, antara lain, tingkat bunga masih relatif tinggi.

Dalam kajian institusional, terdapat pilihan jangka panjang yang dirasakan cukup ideal yaitu membentuk MDF (*Municipal Development Funds*) seperti yang telah dibuat di beberapa Negara. Untuk itu kajian ini telah memberikan skenario tahapan pendirian MDF di masa depan.

Yang menjadi permasalahan pokok dari kajian ini adalah, institusi apa yang sebaiknya dapat mengelola pinjaman daerah dalam jangka pendek dan jangka menengah. Hasil kajian FGD baik di Pusat dan di daerah mengerucut kepada tetap berperannya Pusat Investasi Pemerintah (PIP),

namun tidak menutup pula peran dari perbankan dan juga kemungkinan dibentuknya unit pengelola pinjaman daerah, yang merupakan unit baru, di kementerian keuangan. Hasil dari kajian ini menyimpulkan bahwa unit di luar PIP, khususnya perbankan, perlu dilibatkan mengingat bahwa bank memiliki kemampuan profesionalisme dalam melakukan analisa dan memberikan pinjaman pada umumnya.

6.2. Rekomendasi

Pemberian pinjaman lunak diminati oleh pemerintah daerah dan dapat menjadi pemicu untuk pembangunan infrastruktur di daerah. Namun demikian diperlukan sebuah proses untuk melakukan seleksi terhadap Proyek yang akan dibiayai dengan pinjaman lunak.

Beberapa aspek berikut ini dapat dijadikan pertimbangan dalam melakukan seleksi terhadap proyek yang dapat memperoleh bantuan pinjaman lunak dari pemerintah pusat :

1. Tidak melakukan pembedaan antara proyek yang bersifat *revenue generating project* ataupun *non-revenue generating project*, namun yang akan dibantu adalah proyek yang mempunyai *multiplier effect* terhadap perekonomian.
2. Perlu *mapping* terkait dengan proyek mana saja yang perlu dibiayai pinjaman lunak. Tahap selanjutnya adalah melakukan seleksi berdasarkan prioritas nasional dan strategis daerah.
3. Terkait dengan pinjaman ke daerah untuk infrastruktur, dapat difokuskan kepada infrastruktur jalan, mengingat sebanyak 90% dari 80% infrastruktur jalan yang menjadi tanggung jawab kabupaten/ kota mengalami kerusakan. Juga di kabupaten/kota umumnya diperlukan jalan-jalan baru. Namun bagi yang telah lebih maju, dapat difokuskan kepada bentuk fasilitas publik lainnya.

Jika pemerintah ingin menguatkan program pinjaman lunak ke daerah dengan tujuan mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di daerah, maka pengelolaan program ini selayaknya dipisahkan dari tujuan profit. Suku bunga pinjaman juga didesain dibawah harga pasar, sehingga program pinjaman lunak tidak akan menghasilkan profit tetapi harus berkesinambungan.

Ada beberapa alternatif pengelolaan program pinjaman lunak ini dalam jangka pendek dan menengah, yaitu :

Pertama, seperti yang sedang berlaku sekarang, yaitu di bawah PIP. Hal ini untuk mengelola pinjaman daerah dalam jangka pendek tentu saja bisa. Namun perlu beberapa usaha perbaikan sistem supaya dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas. Namun demikian mekanisme dan prosedur yang dilakukan oleh PIP sudah cukup bagus dan dari segi kehati-hatian sudah cukup ketat dalam melakukan seleksi calon peminjam, termasuk Pemda.

Kedua, adalah membentuk unit baru pelaksana yang terpisah dari PIP tetapi secara regulasi ada di bawah direktorat yang sama. Diharapkan unit baru ini dapat lebih fokus dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas program.

Ketiga, operator program adalah bank yang ditunjuk Menteri Keuangan. Bank ini harus tunduk pada ketentuan tingkat suku bunga dan penetapan yang bersifat konsep program yang ditentukan oleh Menkeu. Tetapi pelaksanaan pinjaman itu sendiri tetap bersifat profesional, yaitu menerapkan *good corporate governance* dan *prudent*. Dalam rangka pengelolaan melalui bank, maka dapat dipertimbangkan perlu tidaknya dibentuk kembali bank khusus untuk pembangunan infrastruktur.

Hasil kajian ini merekomendasikan bahwa pemerintah tetap melakukan pemberdayaan dan menggunakan PIP dalam jangka pendek dan menengah, mengingat bahwa PIP telah mengisi kekosongan peran eksekutor pinjaman daerah dalam beberapa tahun terakhir ini. Namun untuk meningkatkan efisiensi dari PIP, tidak ada salahnya pula pemerintah mulai

memikirkan untuk menyalurkan pinjaman lunak melalui sistem perbankan yang memiliki cabang-cabang luas di daerah.

Untuk pembentukan unit baru, sebaiknya pemerintah merencanakan dengan lebih matang, yaitu mengkaitkan peran dari Unit Baru tersebut tidak hanya sebatas pada konsep jangka pendek dan menengah, namun juga konsep pengembangan jangka panjang. Oleh karena itu, dalam upaya membentuk unit baru ini, perlu dipikirkan “bentuk akhir yang ideal” di masa depan, misalnya MDF. Dengan mengacu kepada sebuah bentuk ideal di masa depan, maka pembentukan unit baru ini perlu dilakukan dengan mempertimbangkan regulasi yang diperlukan, yang memadai dan cukup fleksibel sehingga unit baru ini dapat bekerja optimal. Perlu dipikirkan bahwa unit baru ini suatu saat akan menjadi unit yang mandiri di luar pemerintah seperti halnya di negara maju, namun tetap memiliki permodalan yang kuat.

Untuk saat ini, unit baru ini dapat berupa BLU (Badan Layanan Umum) dalam kementerian keuangan, dengan bidang kekhususan pinjaman daerah. Dalam jangka menengah diharapkan BLU ini dapat menjadi eksekutor yang setara dengan kinerja PIP saat ini dalam memberikan dan mengelola pinjaman daerah.

Daftar Pustaka

- Bhajan S, Grewal., *Australian Loan Council Arrangements and Experience with Bailouts*, Victoria University, Melbourne, November 2000.
- Brodjonegoro, Bambang P.S., *Sekema Pembiayaan Jangka Panjang Untuk Pengembangan Infrastruktur*, dalam Prosiding Sidang Pleno ISEI XV dan Seminar Nasional "Mencari Skema Pembiayaan Jangka Panjang Untuk Pengembangan Insfrastruktur dan Energi. Pekanbaru, 19-21 Juli 2011.
- Devas, Nick., *Keuangan Pemerintah Daerah*, Penerbit Universitas Indonesia, UI-Press, 1988.
- Freire *et.all* (eds.), *Subnational Capital Markets in Developing Countries from Theory to Practice*. World Bank dan Oxford University Press, 2003.
- Instruksi Presiden Nomor 7/1976 *Tentang Bantuan Kredit Pembangunan dan Pemugaran Pasar*.
- Instruksi Presiden Nomor 9/1980 *Tentang Bantuan Kredit Pembangunan dan Pemugaran Pasar Tahun 1980/1981*.

- Kementerian Keuangan RI., *Pelengkap Buku Pegangan Kebijakan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah 2012*, Jakarta.
- KPPOD., *Infrastruktur Peranan dan Problematikanya*, Edisi Sept-Okt 2012, Jakarta.
- Mahi, B. Raksaka, Robert A. Simanjuntak, Syarif Syahrial, *Pemanfaatan Pinjaman Daerah untuk Pembiayaan Pembangunan di Daerah*, FEUI, GIZ dan APEKSI, 2010.
- Nurhaida, *Mencari Sekema Pembiayaan Jangka Panjang Pengembangan Infrastruktur*, dalam Prosiding Sidang Pleno ISEI XV dan Seminar Nasional "Mencari Skema Pembiayaan Jangka Panjang Untuk Pengembangan Infrastruktur dan Energi. Pekanbaru, 19-21 Juli 2011.
- Peraturan Pemerintah No. 107 Tahun 2000 *Tentang Pinjaman Daerah*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2003 *Tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit APBN dan APBD serta Jumlah Kumulatif Pinjaman Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 *Tentang Pinjaman Daerah*.
- Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2006 *Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri*.
- Peraturan Menteri Keuangan No.45/PMK.02/2006 *Tentang Pedoman Pelaksanaan dan Mekanisme Pemantauan Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Pinjaman Daerah*.
- Peraturan Menteri Keuangan No. 53 / PMK.010./ 2006 *Tentang Tata Cara Pemberian Pinjaman Daerah yang Dananya Bersumber dari Pinjaman Luar Negeri*.
- Peraturan Menteri Keuangan No. 72/PMK.02/2006 *Tentang Batas Maksimal Jumlah Kumulatif Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Batas Maksimal Defisit APBD Masing-Masing Daerah, dan Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah untuk Tahun Anggaran 2007*.

- Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Bappenas No. PER.005 / M PPN / 06 / 2006 *Tentang Tata Cara Perencanaan dan Pengajuan Usulan serta Penilaian Kegiatan yang Dibiayai dari Pinjaman dan / atau Hibah Luar Negeri.*
- Purwoko., Analisis Peluang Penerbitan Obligasi daerah Sebagai Alternatif Pembiayaan Infrastruktur Daerah, *Kajian Ekonomi dan Keuangan, Edisi Khusus*, Nov. 2005.
- Purwanto., *Pembiayaan Pembangunan Daerah Dalam Perekonomian Regional di Indonesia.*, LIPI, Jakarta Tahun 2010.
- Rodden *et.all* (edited). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints.* MIT Press, 2003.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 *Tentang Keuangan Negara.*
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *Tentang Pemerintahan Daerah.*
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 *Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.*

Lampiran

A. Pinjaman Daerah

A.1. Jumlah Pinjaman Daerah

DAERAH	SUMBER	NO/TGL PERJANJIAN	JML PINJAMAN	KET
Prov. Aceh	Pemerintah Pusat (SLA)	RDI-352/DP3/1999	16,915,000,000	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	PRJ-083/MK.11/1981	250,000,000	*)
Kab. Aceh Selatan	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-82/DDI/1992	6,551,373,536	*)
Kab. Aceh Singkil				
Kab. Aceh Tengah	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1104/PD3/1999	705,631,790	*)
Kab. Aceh Tenggara	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-309/DP3/2000	3,522,400,000	*)
Kab. Aceh Timur	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1195/DP3/2005	34,723,986,576	*)

DAERAH	SUMBER	NO/TGL PERJANJIAN	JML PINJAMAN	KET
Kab. Aceh Utara				
Kab. Bireun	Bank Aceh - Cab. Bireun	29 Desember 2011	13,000,000,000	**)
Kota Banda Aceh	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1239/DSMI/2011	6,075,601,817	*)
Kota Langsa	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1107/DP3/1999	776,631,980	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-191/DP3/1994	5,789,008,502	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	AMA-33/RDA-191	1,374,842,967	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	AMA-RESC-191	1,535,078,932	*)
Kab. Asahan	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-69/DDI/1991	2,958,628,195	*)
Kab. Dairi	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-301/DP3/1998	1,838,365,000	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-328/DP3/2007	9,540,094,000	*)
Kab. Deli Serdang	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-470/DDI/1989	4,341,870,140	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-72/DDI/1991	570,987,538	*)
Kab. Karo	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-597/DDI/1991	544,335,499	*)
Kab. Labuhan Batu	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-973/DP3/1997	1,344,603,248	*)
Kab. Langkat	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-256/DP3/1996	752,963,301	*)
Kab. Tapanuli Utara	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-599/DDI/1991	260,632,069	*)

DAERAH	SUMBER	NO/TGL PERJANJIAN	JML PINJAMAN	KET
Kota Medan	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-467/ DDI/1989	7,764,852,831	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-41/ DDI/1990	5,914,095,699	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-049/ DDI/1982	3,473,724,894	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-312/ DDI/1987	11,404,835,658	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDI-186/ DDI/1998	5,176,458,674	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDI-72/ DDI/1984	6,592,086,280	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-491/ DDI/1989	36,303,858,532	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-42/ DDI/1990	5,657,495,580	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RESCH SLA-467	5,554,118,632	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-041	4,954,133,275	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RESC-SLA 312	8,425,021,943	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RESCH RDI-186/88	2,156,857,780	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RESC-SLA-491	25,682,396,224	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RESCH-RDA-42	2,619,873,634	*)
	PIP	06 September 2012	77,454,148,000	
Kota Pematang Siantar	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-600/ DDI/1991	1,035,553,988	*)

DAERAH	SUMBER	NO/TGL PERJANJIAN	JML PINJAMAN	KET
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1006/DP3/1997	753,378,016	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-298/DP3/1998	5,001,905,432	*)
Kota Bukit Tinggi	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-598/DDI/1991	105,011,044	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-937/DP3/1997	65,203,250	*)
Kota Padang Panjang	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-955/DP3/1997	419,795,569	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-183/DP3/1994	1,000,000,000	*)
Kota Padang	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-251/DP3/1996	5,016,055,435	*)
Kota Solok	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-592/DDI/1991	313,140,917	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-943/DP3/1997	371,708,350	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-091/DDI/1992	3,232,740,470	*)
Kota Pariaman	Pemerintah Pusat (SLA)	AMA-334/SLA-949/DSMI	161,931,368	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	AMA-41/RDA-295/DSMI	3,940,942,466	*)
Prov. Riau	Pemerintah Pusat (SLA)	RPD-329/Eks-RDA-259	6,042,944,669	*)
Kab. Bengkalis	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1085/DP3/1998	1,273,510,481	*)
Kab. Indragiri Hulu	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-199/DP3/1994	2,510,822,075	*)
Kab. Kampar	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-621/DDI/1991	287,023,610	*)

DAERAH	SUMBER	NO/TGL PERJANJIAN	JML PINJAMAN	KET
Kab. Kerinci	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-319/DP3/2002	9,097,090,000	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RESCH-RDA-319	2,672,992,189	*)
Kota Jambi	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-209/DP3/1994	3,595,002,191	*)
Prov. Sumatera Selatan	Pemerintah Pusat (SLA)	PRJ-092/MK.11/1981	200,000,000	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	PRJ-092/MK.11/81B	150,000,000	*)
Kab. Ogan Komering Ulu	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-610/DDI/1991	155,566,680	*)
Kota Palembang	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-039/DDI/1982	1,791,404,270	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-682/DP3/1992	25,736,672,960	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	PRJ-756/MD.4/85	2,920,000,000	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	PRJ-055/MD.4/1987	1,000,000,000	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-013/DDI/1988	578,942,961	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-76/DDI/1992	997,297,790	*)
Kota Prabumulih				
Kota Lubuk Linggau	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-100/DP3/1992	3,143,562,631	*)
Prov. Bengkulu				
Kab. Bengkulu Selatan	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-962/DP3/1997	1,097,325,377	*)

DAERAH	SUMBER	NO/TGL PERJANJIAN	JML PINJAMAN	KET
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-290/ DP3/1997	3,428,699,166	*)
Kab. Rejang Lebong	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-750/ DP3/1994	417,775,453	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-965/ DP3/1997	371,886,893	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-257/ DP3/1996	2,090,114,465	*)
Kota Bengkulu	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-619/ DDI/1991	531,614,544	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1029/ DP3/1998	536,440,136	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-278/ DP3/1997	2,487,403,646	*)
Kab. Mukomuko	PIP	03 Mei 2012	53,670,000,000	
Kab. Lampung Tengah	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-596/ DDI/1991	567,645,000	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1106/ DP3/1999	1,231,180,388	*)
Kab. Lampung Utara	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-274/ DP3/1997	2,994,297,418	*)
Kota Bandar Lampung	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-594/ DDI/1991	307,931,820	*)
	PIP	04 Juni 2012	96,000,000,000	
Prov. DKI Jakarta	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-614/ DDI/1991	29,640,101,853	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-650/ DDI/1992	15,840,326,378	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-876/ DP3/1996	120,516,370,289	*)

DAERAH	SUMBER	NO/TGL PERJANJIAN	JML PINJAMAN	KET
Prov. Jawa Barat				
Kab. Ciamis	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-308/DP3/2000	7,506,472,000	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1118/DP3/1999	322,727,728	*)
Kab. Garut	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-974/DP3/1997	756,960,600	*)
Kab. Karawang	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-622/DDI/1991	433,244,679	*)
Kab. Purwakarta	Pemerintah Pusat (SLA)	SKU-463/MK/1981	1,959,000,000	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SKU-463/MK.11/1981	920,000,000	*)
Kota Bekasi	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1130/DP3/2000	1,455,310,000	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1128/DP3/2000	3,230,238,182	*)
Kota Bogor	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1226/DSMI/2009	8,109,058,825	*)
Kota Cirebon	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-394/DDI/1988	3,890,428,706	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-781/DP3/1995	464,333,592	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	PRJ-054/MD.4/1987	97,662,330	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-04/DDI/1988	282,362,886	*)
Kota Tasikmalaya	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-659/DDI/1992	280,645,682	*)
Kota Cimahi	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1208/DP3/2007	12,832,623,298	*)

DAERAH	SUMBER	NO/TGL PERJANJIAN	JML PINJAMAN	KET
Kab. Batang	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-860/DP3/1996	2,437,598,434	*)
Kab. Blora	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-857/DP3/1996	1,059,869,356	*)
Kab. Boyolali	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-839/DP3/1996	656,215,091	*)
Kab. Cilacap	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-765/DP3/1994	1,299,653,901	*)
Kab. Demak				
Kab. Grobogan	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-866/DP3/1996	1,393,433,999	*)
	Bank Jateng	24 Nopember 2008	81,101,110,500	**)
Kab. Karanganyar	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-864/DP3/1996	1,406,297,714	*)
	Bank Jateng	05/PMD/AH/07/09	20,000,000,000	*+)
Kab. Kebumen				
Kab. Kendal	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-848/DP3/1996	2,625,445,956	*)
Kab. Klaten	BPD Cab. Klaten	1545/RD,02,01/009/X/2011	18,750,000,000	**)
Kab. Kudus	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-859/DP3/1998	1,697,366,025	*)
Kab. Pekalongan	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-870/DP3/1996	2,604,073,528	*)
Kab. Pemalang	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-863/DP3/1996	7,158,796,534	*)
Kab. Purbalingga	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-867/DP3/1996	955,811,181	*)

DAERAH	SUMBER	NO/TGL PERJANJIAN	JML PINJAMAN	KET
Kab. Purworejo	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-841/DP3/1998	1,655,833,613	*)
Kab. Rembang	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-850/DP3/1996	801,762,636	*)
Kab. Semarang	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-836/DP3/1996	259,000,909	*)
Kab. Sukoharjo	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-855/DP3/1996	1,388,287,973	*)
Kab. Tegal	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-858/DP3/1996	1,779,498,001	*)
Kota Semarang	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-768/DP3/1994	27,181,765,895	*)
Kota Surakarta	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-772/DP3/1994	9,982,483,833	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-304/DP3/1999	13,334,158,000	*)
	PIP	27 Juni 2011	40,541,000,000	
Kota Tegal	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-862/DP3/1996	5,487,649,115	*)
Kab. Bantul	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-771/DP3/1994	1,728,460,144	*)
Kab. Gunung Kidul	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-892/DP3/1996	1,039,903,654	*)
Kab. Kulon Progo	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-845/DP3/1996	1,370,809,272	*)
Kab. Sleman	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-770/DP3/1994	2,066,173,926	*)
Kota Yogyakarta	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-759/DP3/1994	5,424,782,323	*)
Prov. Jawa Timur	Bank Jatim	040/071/KRD/SDK-II	20,000,000,000	***)

DAERAH	SUMBER	NO/TGL PERJANJIAN	JML PINJAMAN	KET
	Bank Jatim	048/499/KMK	30,000,000,000	**)
	Bank Jatim	040/038/KRD	51,500,000,000	**)
Kab. Blitar	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1019/DP3/1998	288,372,600	*)
Kab. Bojonegoro	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1101/DP3/1999	960,089,400	*)
Kab. Bondowoso	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-264/DP3/1997	3,206,723,378	*)
Kab. Gresik				
Kab. Jember	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1112/DP3/1999	702,693,450	*)
Kab. Jombang				
Kab. Kediri	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1011A/DP3/1997	2,943,391,050	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-320/DP3/2002	4,682,585,000	*)
Kab. Lamongan	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1054/DP3/1998	300,000,000	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA.P5-127/DP3/1993	248,750,000	*)
	Bank Jatim	07 Januari 2012	46,500,000,000	**)
Kab. Lumajang	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1024/DP3/1998	2,159,658,269	*)
Kab. Madiun	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1002A/DP3/1997	999,705,960	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-273A/DP3/1997	3,730,346,061	*)
Kab. Magetan				

DAERAH	SUMBER	NO/TGL PERJANJIAN	JML PINJAMAN	KET
Kab. Malang	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1099/ DP3/1999	1,725,987,491	*)
Kab. Mojokerto	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1033/ DP3/1998	781,441,200	*)
Kab. Ngawi	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1046/ DP3/1998	2,600,744,991	*)
Kab. Pamekasan	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1021/ DP3/1998	815,979,600	*)
Kab. Pasuruan				
Kab. Ponorogo	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-305/ DP3/1999	4,995,000,000	*)
Kab. Situbondo	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1043/ DP3/1998	377,286,002	*)
Kab. Tuban	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1017/ DP3/1998	303,300,000	*)
Kab. Tulungagung	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1005/ DP3/1997	1,970,163,300	*)
Kota Blitar	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-190/ DP3/1994	1,999,000,000	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA.P5-157/ DP3/1993	430,295,379	*)
Kota Malang	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1025/ DP3/1998	14,197,430,238	*)
	Bank Jatim	12 Agustus 2009	25,000,000,000	***)
Kota Surabaya	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-764/ DP3/1994	161,292,866,426	*)
Kab. Ketapang	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-317/ DP3/2002	7,757,838,000	*)
Kab. Sambas	Bank Kalbar	28 Desember 2011	38,698,730,975	*+)

DAERAH	SUMBER	NO/TGL PERJANJIAN	JML PINJAMAN	KET
Kab. Sanggau				
Kab. Sintang				
Kota Pontianak	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-824/DP3/1996	9,059,379,582	*)
Kota Singkawang	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-236/DP3/1996	10,990,250,700	*)
Kab. Sekadau	BPD Kalbar	28 Desember 2011	18,500,000,000	**)
Prov. Kalimantan Tengah	Pemerintah Pusat (SLA)	PRJ-136/MK.11/1983	150,000,000	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	PRJ-136/MK11/1983.B	100,000,000	*)
Kab. Kapuas	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1227/DSMI/2009	14,434,447,865	*)
Kota Palangka Raya	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-822/DP3/1996	3,601,583,314	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1223/DSMI/2009	20,751,346,000	*)
Kota Banjarmasin	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-035/DDI/1981	2,148,857,390	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-819/DP3/1995	12,132,063,129	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-169/DP3/1994	11,223,786,435	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RESC-RDA-169/DP3/94	10,756,128,667	*)
Kota Samarinda	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-826/DP3/1995	5,003,245,786	*)
Kab. Minahasa	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-168/DP3/1994	2,295,763,672	*)

DAERAH	SUMBER	NO/TGL PERJANJIAN	JML PINJAMAN	KET
	Pemerintah Pusat (SLA)	RESC-RDA-168	2,200,106,852	*)
Kab. Sangihe	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-222/DP3/1996	1,688,800,021	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	Resch RDA-222/DP3/19	844,398,100	*)
Kota Bitung	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-243/DP3/1996	2,497,542,345	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA.P5-125/DP3/1993	1,349,826,144	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RESC-RDA-243	1,998,033,600	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	Resc RDA-P5-125	886,664,501	*)
Kota Manado	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA.P5-132/DP3/1993	10,932,823,759	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RASCH-RDA.P5-132	10,932,823,759	*)
Kab. Tolitoli	Pemerintah Pusat (SLA)	AMA-SLA-1058/DP3/98	718,168,795	*)
Kab. Poso	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1056/DP3/1998	1,421,228,700	*)
Kota Palu	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-284/DP3/1997	3,730,852,307	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA.P5-254/DP3/1996	2,227,194,286	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1083/DP3/1998	2,377,314,000	*)
Kab. Parigi Moutong	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1203/DP3/2006	27,994,229,001	*)
Prov. Sulawesi Selatan	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-925/DP3/1996	8,322,904,415	*)

DAERAH	SUMBER	NO/TGL PERJANJIAN	JML PINJAMAN	KET
Kab. Bantaeng	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-993/DP3/1997	2,584,892,532	*)
Kab. Barru	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-998/DP3/1997	1,227,409,718	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1224/DSMI/2009	45,795,468,964	*)
Kab. Bone	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA.P5-113/DP3/1993	2,367,243,070	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-327/DP3/2006	28,892,553,000	*)
Kab. Gowa	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1018/DP3/1998	2,005,435,144	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-283/DP3/1997	2,045,917,253	*)
Kab. Jeneponto	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-991/DP3/1991	1,714,957,881	*)
Kab. Maros	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-981/DP3/1997	327,957,321	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-242/DP3/1996	3,349,055,292	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	AMA- /RDA-242	3,181,602,459	*)
Kab. Pangkajene dan Kepulauan	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1051/DP3/1998	938,077,350	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-277/DP3/1996	2,445,390,792	*)
Kab. Pinrang	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-987/DP3/1997	2,413,972,451	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	AMA-RES SLA 987	1,206,986,226	*)
Kab. Sidenreng Rappang	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1202/DP3/2006	34,111,297,554	*)

DAERAH	SUMBER	NO/TGL PERJANJIAN	JML PINJAMAN	KET
Kab. Sinjai				
Kab. Soppeng	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-979/DP3/1997	1,848,971,611	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-326/DP3/2005	9,899,440,400	*)
Kab. Takalar	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1014/DP3/1998	826,100,000	*)
Kab. Tana Toraja	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1011/DP3/1997	2,792,936,572	*)
Kab. Wajo	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-984/DP3/1997	2,767,506,765	*)
Kota Pare-Pare	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-066/DDI/1991	8,973,048,981	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1205/DP3/2006	41,068,318,181	*)
Kota Makassar	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-EKS BI-12/009	2,711,233,041	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-159/DDI/1984	6,900,996,637	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-833/DP3/1995	15,892,894,675	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDI-185/DDI/1987	3,499,999,700	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-115/DP3/1993	11,988,217,589	*)
Kota Palopo	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1028/DP3/1998	856,546,505	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA.P5-123A/DP3/1993	1,333,463,857	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1215/DP3/2008	39,339,587,385	*)

DAERAH	SUMBER	NO/TGL PERJANJIAN	JML PINJAMAN	KET
Prov. Sulawesi Tenggara	Pemerintah Pusat (SLA)	PRJ-080/MK.11/81	300,000,000	*)
	PIP	28 Januari 2011	190,000,000,000	
Kab. Buton	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1081/DP3/1998	2,569,472,707	*)
Kab. Konawe	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1110/DP3/1999	711,988,625	*)
Kab. Kolaka	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1075/DP3/1998	1,549,456,075	*)
Kab. Muna	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1084/DP3/1998	2,236,922,896	*)
Kab. Buleleng	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-P5.124/DP3/1993	871,277,365	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1126/DP3/1999	2,923,903,800	*)
Kab. Gianyar	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-234/DP3/1996	4,199,627,578	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1140/DP3/2000	3,487,920,550	*)
	BPD Bali	10 Desember 2008	33,962,917,250	*+)
Kab. Jembrana				
Kab. Karangasem	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1134/DP3/2000	2,224,839,600	*)
	PIP	25 Mei 2012	49,870,000,000	
	PIP	08 Agustus 2012	46,000,000,000	
Kab. Klungkung				

DAERAH	SUMBER	NO/TGL PERJANJIAN	JML PINJAMAN	KET
Kab. Tabanan	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1116/DP3/1999	1,326,600,000	*)
Kab. Lombok Barat	Bank NTB bersindikasi dengan Bank Bali dan Bank Papua	13 Juli 2010	25,000,000,000	***)
Kab. Lombok Timur	PIP	14 Mei 2012	34,350,000,000	
Prov. Nusa Tenggara Timur	Pemerintah Pusat (SLA)	PRJ-361/MK.11/1981	200,000,000	*)
Prov. Maluku	Pemerintah Pusat (SLA)	RDI-358/DP3/1999	34,886,000,000	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	PRJ-139/MK.11/1983	200,000,000	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RESCH RDI-358	21,803,750,000	*)
Kota Ambon	PT Bank Maluku	AMB/PK/KMK/204/XII/2009	30,000,000,000	**)
Prov. Papua	Pemerintah Pusat (SLA)	PRJ-362/MK.11/1981	150,000,000	*)
Kab. Lebak	Bank Jabar-Banten	23 Desember 2009	28,000,000,000	**)
Kab. Pandeglang	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1150/DP3/2002	620,628,000	*)
Kab. Bangka	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-975/DP3/1997	225,530,447	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RESC-SLA-975/SMI/200	225,530,447	*)
Kab. Mamuju	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-983/DP3/1997	1,528,313,088	*)

DAERAH	SUMBER	NO/TGL PERJANJIAN	JML PINJAMAN	KET
	Pemerintah Pusat (SLA)	RESCH SLA-983	611,325,235	*)
Kab. Polewali Mandar	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-314/DP3/2001	6,579,750,000	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	RDA-325/DP3/2004	3,243,600,000	*)
	Pemerintah Pusat (SLA)	SLA-1047/DP3/1998	1,484,539,200	*)

*) Data per 31 Desember 2011 (Dit. Sistem Manajemen Investasi - DJPb)

**) Data pinjaman dari bank/lembaga nonbank tahun 2011 yang dilaporkan ke DJPK

***) Data pinjaman dari bank/lembaga nonbank tahun 2012 yang dilaporkan ke DJPK hingga September 2012

*+) Data pinjaman dari bank/lembaga nonbank tahun 2012 yang dilaporkan ke DJPK hingga September 2012 & sudah LUNAS

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kemenkeu RI, Tahun 2011

A.2. Nilai DSCR Daerah Sampel Tahun 2012

Daerah	DSCR
Kota Mataram	2,16
Kota Batam	8,40
Kota Pontianak	2,63
Kota Padang	8,60
Kab. Gorontalo	4,30
Prov. NTB	16,59

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kemenkeu RI, Tahun 2013

B. Defisit Daerah Sampel

B.1. Realisasi Persentase Surplus/ Defisit dengan APBD Daerah 2008-2011

No	Daerah	Realisasi Surplus (Defisit) (% APBD)				Rata-rata
		2008	2009	2010	2011	
1	Kota Mataram	-4.15	2.86	0.44	1.30	0.11
2	Kota Padang	4.04	-4.09	-5.80	4.64	-0.30
3	Kota Surabaya	12.89	-16.89	-19.48	0.14	-5.84
4	Kota Pontianak	-2.42	1.03	5.08	3.15	1.71
5	Kota Batam	15.65	-10.85	-14.14	6.45	-0.72
6	Provinsi DKI Jakarta	16.99	-1.29	6.40	6.62	7.18
	Rata-rata	7.17	-4.87	-4.58	3.72	0.36

Catatan: Pertumbuhan Ekonomi dengan Berdasarkan PDRB Harga Konstan dengan Migas
Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kemenkeu RI, Tahun 2011

B.2. Anggaran Defisit dengan APBD Daerah 2008-2013

No	Daerah	Anggaran Defisit (Rp miliar)						Rata-rata
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	
1	Kota Mataram	(28.23)	(50.97)	(34.34)	(57.75)	(82.68)	(84.00)	(56.33)
2	Kota Padang	(38.65)	(37.50)	(95.61)	(45.60)	(49.71)	(59.70)	(54.46)
3	Kota Surabaya	(968.36)	(1,429.91)	(940.78)	(1,223.41)	(561.36)	(628.00)	(958.64)
4	Kota Pontianak	(32.17)	(42.25)	(34.04)	(16.39)	(9.83)		(26.94)
5	Provinsi NTB	(59.00)	(1.93)	(45.66)	(57.27)	(13.00)	(3.91)	(30.13)
6	Kota Batam	(144.14)	(198.14)	(262.99)	(81.72)	(7.40)	(98.00)	(132.06)
7	Provinsi DKI Jakarta	(1,731.79)	(1,464.92)	(2,113.29)	(1,796.61)	(3,184.29)	(4,000.00)	(2,381.82)
	Rata-rata	(428.91)	(460.80)	(503.82)	(468.39)	(558.32)	(812.27)	(520.05)

C. Kebutuhan Pembangunan Infrastruktur

C.1. Persentase Kebutuhan Pembangunan Infrastruktur dari APBD 2012

Daerah	Realisasi Kebutuhan Pembangunan Infrastruktur 2012 (Rp)	% Kebutuhan Pembangunan Infrastruktur dari APBD 2012	Anggaran Kebutuhan Pembangunan Infrastruktur 2013 (Rp)
Kab. Bangka	143,410,678,866.00	21.01%	-
Prov. Bangka Belitung	396,170,000,000.00	28.60%	524,970,000,000.00
Kab. Sampang	99,166,116,275.00	10.73%	129,618,341,060.00
Prov. Kalimantan Barat	2,045,000,000,000.00	-	1,530,000,000,000.00
Kab. Jembrana	98,842,497,626.00	16.24%	106,590,527,069.00
Provinsi Sumatera Barat	566,443,382,726.00	19.41%	592,841,766,786.00
Provinsi Sumatera Utara	936,124,844,050.00	127.67%	1,046,967,948,750.00
Kota Bukittinggi	33,562,599,000.00	7.88%	51,461,639,500.00
Prov. Kalimantan Timur	2,708,000,000,000.00	29.75%	-
Kota Banda Aceh	46,161,604,152.00	5.79%	64,451,649,489.00
Prov. Bali	840,667,264,048.00	25.87%	681,736,624,000.00
Prov. Kalimantan Tengah	1,600,000,000,000.00	71.06%	2,300,000,000,000.00
Kota Mataram	76,565,232,024.00	11.27%	94,797,289,048.00
Kota Sabang	226,748,485,227.00	63.81%	215,011,061,811.00
Kota Padang	1,250,000,000,000.00	87.56%	1,150,000,000,000.00
Kota Pontianak	276,046,266,785.00	27.45%	350,751,711,154.00
Kab Magelang	43,568,952,000.00	3.52%	26,016,026,000.00

Sumber: Hasil Olahan Kuesioner

C.2. Kebutuhan Pembiayaan Infrastruktur: Daerah Sampel Tahun 2012

Daerah	Prioritas	Jenis Infrastruktur	Jumlah Kebutuhan Pendanaan Infrastruktur (miliar)
Batam	1	Peralatan Mesin	23.39
	2	Gedung dan Bangunan	40.79
	3	Jalan, Irigasi, Jembatan	79.23
Kota Gorontalo	1	Infrastruktur Jalan dan Jembatan	14.65
	2	Pembangunan Asrama Sekolah	7.59
	3	Infrastruktur Irigasi	7.31
Prov. Bangka Belitung	1	Jalan dan Jembatan	284.73
	2	Terminal dan Pelabuhan	19.31
	3	Rumah Sakit	92.12
Kab. Sampang	1	Sektor jalan dan jembatan	72.89
	2	Pemukiman dan Air Bersih	14.71
	3	Irigasi, Perhubungan, dan Tata Ruang	11.56
Prov. Kalimantan Barat	1	Jalan dan Jembatan	2000
	2	Rumah Sakit	25
	3	Irigasi	20
Kab. Wakatobi	1	Jalan dan Jembatan	40.52
	2	Pelabuhan	16.16
	3	Pasar	3.31

Kab. Jembrana	1	Jalan dan Jembatan	38.43
	2	Irigasi (Jaringan Air)	10.74
	3	Bangunan (RSU, Sekolah, Pasar, dll)	49.18
Kota Banjarmasin	1	Jalan dan Jembata	84.41
	2	Pembangunan sekolah, gedung, tata ruang dan perumahan	87.40
	3	Sumber Daya Air dan Drainase	48.63
Prov. Sumatera Barat	1	Prasarana Jalan (Jembatan)	337.43
	2	Irigasi	217.52
	3	Perhubungan	11.5
Prov. Sumatera Utara	1	Pembangunan dan Rehabilitasi Jalan dan Jembatan	610.53
	2	Pembangunan dan Rehabilitasi sarana dan Prasarana Pengairan	133.35
	3	Pembangunan dan Rehabilitasi sarana dan Prasarana permukiman dan drainase jalan kota	192.25
Kota Palu	1	konstruksi jaringan air bersih	5.65
	2	konstruksi tanggul sungai	1.5
	3	konstruksi jalan	5.13
Kota Bukittinggi	1	Gedung Sekolah	11.79
	2	Konstruksi Jalan	10.85
	3	Gedung Parkir	10.92
Kota Surabaya	1	Jalan dan Jembatan	357.84
	2	Drainase	193.68
	3	Pedestrian	36.11

Prov. Riau	1	Pembangunan Jalan dan Jembatan	1159.11
	2	Pembangunan Infrastruktur pedesaan	11
	3	Jaringan pengairan	14.1
Kota Depok	1	Jalan	136.24
	2	Gedung	169.08
	3	Tanah	82.27
Prov. Kalimantan Timur	1	Sarana dan Prasarana Perhubungan	476.06
	2	Jalan dan Jembatan	2192
	3	Sarana dan Prasarana Aparatur	112.49
Kota Banda Aceh	1	Infrastruktur Darat (Jalan dan Jembatan)	46.16
	2	Infrastruktur Laut (Pelabuhan)	
	3	Infrastruktur Udara (Bandara)	
Prov. Bali	1	Transportasi	460.30
	2	Penciptakarya	318.77
	3	Sumber Daya Air	61.59
Prov. Kalimantan Tengah	1	Jalan dan Jembatan	1000
	2	Bandar Udara	300
	3	Pelabuhan Laut	300
Prov. Nusa Tenggara Barat	1	Pekerjaan Umum	461.19
	2	Perumahan	1.25
	3	Tata Ruang	0.55
Kota Mataram	1	Peningkatan Jalan/Drainase	26.73
	2	Infrastruktur Pendidikan	22.90
	3	Pembangunan Kantor	26.94

Kota Sabang	1	Pekerjaan Umum	71.03
	2	Kesehatan	49.03
	3	Pendidikan	106.70
Kota Pontianak	1	Jalan, Irigasi, dan Jaringan	160.13
	2	Gedung dan Bangunan	106.23
	3	Tanah	9.69
Prov. DKI Jakarta	1	MRT	
	2	Jalan layang non tol	
	3	Air limbah	
Prov. Jawa Timur	1	Jalan dan Rel KA	115000
	2	Pelabuhan	21000
	3	Bandara	11000
Kab. Magelang	1	Jalan dan Jembatan	32.65
	2	Bendungan dan Irigasi	10.60
	3	Pasar	0.32

Sumber: Hasil Olahan Kuesioner

C.3. Kebutuhan Pembiayaan Infrastruktur Daerah Sampel Tahun 2012

Daerah	Prioritas	Jenis Infrastruktur	Jumlah Kebutuhan Pendanaan Infrastruktur (miliar)
Kota Gorontalo	1	Infrastruktur Jalan dan Jembatan	35.00
	2	Pembangunan Asrama Sekolah	13.29
	3	Infrastruktur Irigasi	10.29

Prov. Bangka Belitung	1	Jalan dan Jembatan	392.59
	2	Terminal dan Pelabuhan	46.22
	3	Rumah Sakit	86.15
Kab. Sampang	1	Sektor jalan dan jembatan	80.66
	2	Pemukiman dan Air Bersih	20.15
	3	Irigasi, Perhubungan, dan Tata Ruang	28.80
Prov. Kalimantan Barat	1	Jalan dan Jembatan	1,500.00
	2	Rumah Sakit	15.00
	3	Irigasi	15.00
Kab. Wakatobi	1	Jalan dan Jembatan	46.97
	2	Pelabuhan	19.20
	3	Pasar	3.25
Kab. Jembrana	1	Jalan dan Jembatan	29.15
	2	Irigasi (Jaringan Air)	13.29
	3	Bangunan (RSU, Sekolah, Pasar, dll)	64.06
Kota Banjarmasin	1	Jalan dan Jembatan	123.55
	2	Pembangunan sekolah, gedung, tata ruang dan perumahan	104.46
	3	Sumber Daya Air dan Drainase	60.35
Prov. Sumatera Barat	1	Prasarana Jalan (Jembatan)	357.26
	2	Irigasi	221.56
	3	Perhubungan	14.02

Prov. Sumatera Utara	1	Pembangunan dan Rehabilitasi Jalan dan Jembatan	747.14
	2	Pembangunan dan Rehabilitasi sarana dan Prasarana Pengairan	117.46
	3	Pembangunan dan Rehabilitasi sarana dan Prasarana permukiman dan drainase jalan kota	182.38
Kota Palu	1	Konstruksi Jaringan Air Bersih	100.00
	2	Konstruksi Tanggul Sungai	3.6
	3	Konstruksi Jalan	0.48
Kota Bukittinggi	1	Gedung Sekolah	15.80
	2	Konstruksi Jalan	15.16
	3	Gedung Parkir	20.51
Kota Surabaya	1	Jalan dan Jembatan	448.34
	2	Drainase	421.06
	3	Pedestrian	59.36
Prov. Riau	1	Pembangunan Jalan dan Jembatan	1,628.24
	2	Pembangunan Infrastruktur pedesaan	26.00
	3	Jaringan pengairan	19.80
Kota Depok	1	Jalan	215.56
	2	Gedung	236.11
	3	Tanah	80.44
Prov. Kalimantan Timur	1	Sarana dan Prasarana Perhubungan	84.27
	2	Jalan dan Jembatan	1,676.00

	3	Sarana dan Prasarana Aparatur	548.08
Kota Banda Aceh	1	Infrastruktur Darat (Jalan dan Jembatan)	64.45
	2	Infrastruktur Laut (Pelabuhan)	
	3	Infrastruktur Udara (Bandara)	
Prov. Bali	1	Transportasi	447.41
	2	Penciptakaryaan	183.16
	3	Sumber Daya Air	51.163
Prov. Kalimantan Tengah	1	Jalan dan Jembatan	1,500.00
	2	Bandar Udara	400.00
	3	Pelabuhan Laut	400.00
Prov. Nusa Tenggara Barat	1	Pekerjaan Umum	289.02
	2	Perumahan	0.75
	3	Tata Ruang	0.66
Kota Mataram	1	Peningkatan Jalan/Drainase	59.76
	2	Infrastruktur Pendidikan	25.22
	3	Pembangunan Kantor	9.82
Kota Sabang	1	Pekerjaan Umum	129.65
	2	Kesehatan	53.13
	3	Pendidikan	32.23
Kota Pontianak	1	Jalan, Irigasi, dan Jaringan	161.56
	2	Gedung dan Bangunan	170.05
	3	Tanah	19.15
Prov. DKI Jakarta	1	MRT	
	2	Jalan layang non tol	

	3	Air limbah	
Prov. Jawa Timur	1	Jalan dan Rel KA	149,000.00
	2	Pelabuhan	9,100.00
	3	Bandara	1,400.00
Kab. Magelang	1	Jalan dan Jembatan	29.91
	2	Bendungan dan Irigasi	13.37
	3	Pasar	9.99
Kota Padang	1		525.00
	2		375.00
	3		250.00

KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan

Gedung Radius Prawiro Lantai 9
Jl.Dr. Wahidin No.1 Jakarta Pusat
www.djpk.depkeu.go.id