

Budget

Brief

Juli 2021

FITRA
NUSA TENGGARA BARAT



Kredibilitas Rencana Hutang

Pemerintah Provinsi NTB

Kredibilitas Rencana Hutang Rp750 M Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat

Tim Peneliti Fitra NTB

Pemerintah daerah dapat menggunakan instrumen hutang untuk membiayai pembangunan daerah. Salah satunya fasilitas pinjaman PEN daerah yang disediakan pemerintah sejak tahun lalu dalam mempercepat pemulihan ekonomi daerah yang terdampak pandemi. Tahun ini, Provinsi NTB mengajukan usulan pinjaman sebesar Rp750 miliar. Meskipun memiliki kemampuan bayar yang cukup baik, Pemprov NTB perlu berhati-hati atas resiko fiskal yang ditimbulkan, dan indikasi perencanaannya yang tidak sejalan dengan kerangka kebutuhan anggaran dalam rencana strategis daerah, khususnya rencana pengembangan RSUD NTB sebesar Rp500 miliar.

Pemerintah di tingkat lokal sangat rentan terhadap tekanan eksternal, salah satu faktor yang sangat mempengaruhi adalah perubahan kinerja ekonomi nasional. Pandemi COVID-19 yang telah melanda dunia hampir dua tahun ini memberikan dampak signifikan terhadap kondisi ekonomi dan penyelenggaraan pemerintahan di semua tingkatan. Pemerintah pusat dan daerah melakukan berbagai respon atas situasi yang mengkhawatirkan ini, baik dari sisi kebijakan maupun penyesuaian anggaran publik. Penyesuaian anggaran tidak hanya untuk menangani dampak kesehatan maupun ekonomi masyarakat yang ditimbulkan, tapi juga merespon kontraksi penerimaan negara dan daerah.

Gracia *et al.* (2009) menganalisis respon kebijakan fiskal pemerintahan sub-nasional di 8 negara saat situasi krisis, menyimpulkan bahwa krisis global berdampak merugikan terhadap keuangan pemerintahan sub-nasional. Hal tersebut ditunjukkan dengan penerimaan dari pendapatan asli yang lebih rendah akibat merosotnya pertumbuhan ekonomi negara, terutama di daerah dengan ekonomi maju yang bergantung pada sektor jasa dan manufaktur. Di sebagian besar pemerintahan sub-nasional, total belanja masing-masing mengalami stagnasi. Beberapa yang lain meningkat selama krisis karena dukungan dari pemerintah pusat dalam bentuk paket stimulus transfer dan pelonggaran aturan serta batasan peminjaman. Namun, yang mengkhawatirkan adalah munculnya tantangan keberlanjutan jangka panjang keuangan daerah akibat penerimaan PAD yang tidak dapat dikumpulkan kembali sebagai imbas pertumbuhan negatif ekonomi.

Secara umum temuan-temuan tersebut terjadi di daerah selama krisis kesehatan COVID-19 berlangsung. Berdasarkan data Kemendagri,

realisasi pendapatan daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) per akhir semester I 2021 sekitar 34,1 persen. Pada periode yang sama pada tahun lalu yang realisasinya mencapai 35,5 persen. Penurunan realisasi pendapatan daerah tahun ini disebabkan oleh kinerja realisasi PAD yang jauh meleset dari target pada semester I pada tahun kedua pandemi ini.

Namun, sebenarnya tahun lalu Provinsi NTB justru mencatat nominal penerimaan PAD tertinggi dalam lima tahun terakhir, meskipun dengan pertumbuhan 0,5 persen dari tahun 2019. Dan tahun ini diproyeksikan pendapatan daerah tidak akan tertekan terlalu dalam. Di sisi lain, pendapatan dari dana transfer pemerintah pusat dipastikan mengalami penurunan 1 persen akibat pemotongan TKDD.

Selama penanganan pandemi tahun 2020 lalu, belanja daerah Provinsi NTB hanya tumbuh 1 persen mengikuti penyesuaian penerimaan daerah. Kebijakan penyesuaian dan refocusing anggaran untuk penanganan pandemi menyebabkan perubahan signifikan pengalokasian belanja daerah. Belanja modal terpangkas 24 persen dari nominal alokasi pada APBD Murni 2020 sebesar Rp900 miliar, dan sebagian besar anggaran yang dikurangi adalah alokasi untuk pembangunan jalan. Pergeseran dan refocusing belanja tersebut dialokasikan untuk penanganan COVID-19 dengan total anggaran sebesar Rp952,9 miliar dan terealisasi sebesar Rp842,1 miliar (88,17 persen).

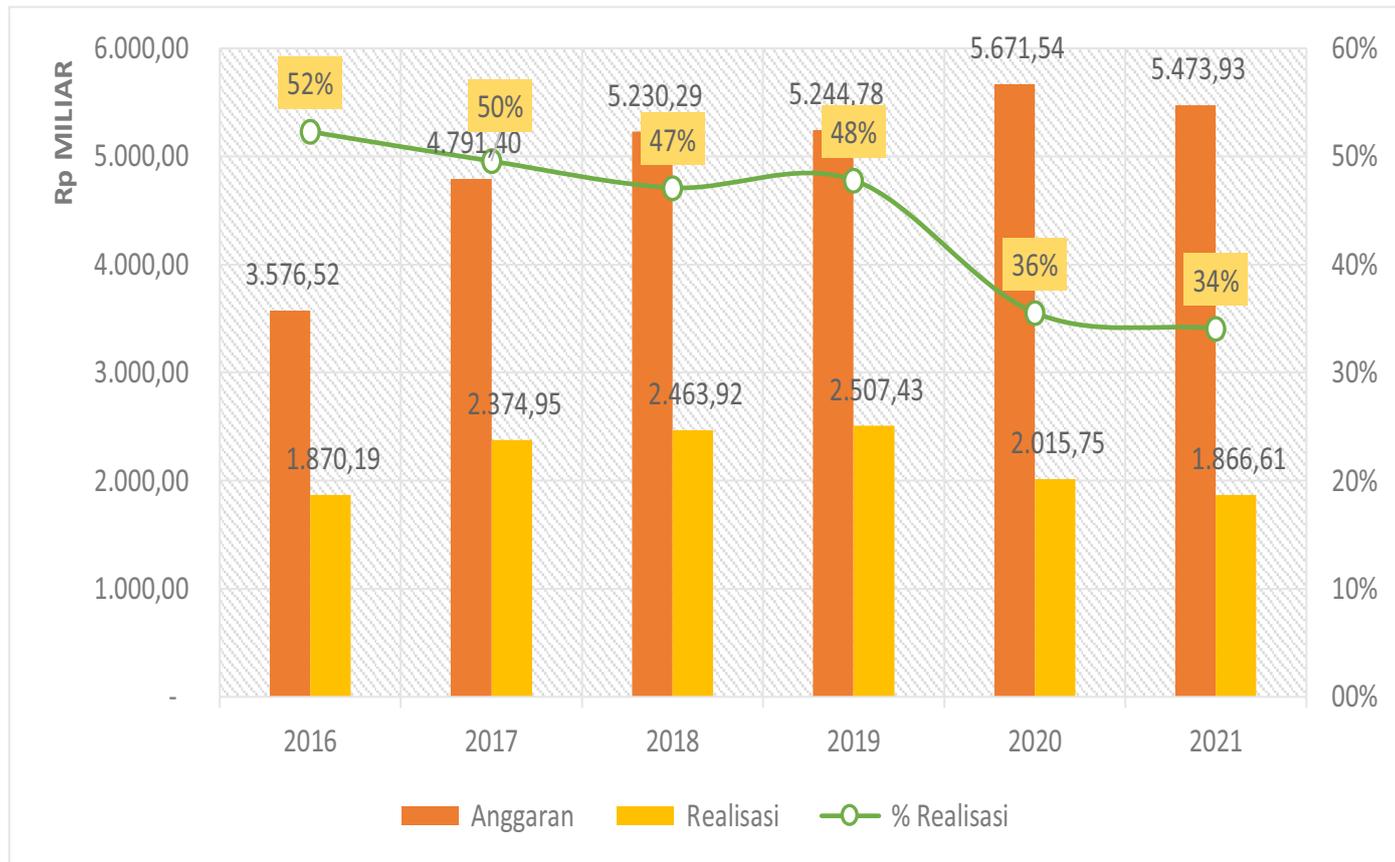
“

Meskipun memiliki kemampuan bayar yang cukup baik, Pemprov NTB perlu berhati-hati atas resiko fiskal yang ditimbulkan

¹Honadle, Beth W. (2004), *Fiscal Health for Local Government*.

²Gracia *et.al.* (2009), *Impact of the Crisis and Policy Response at the Sub-national*.

Grafik 1. Tren Realisasi Pendapatan Daerah Semester I 2016-2021 (yoy)



Sumber; DJPK Kemenkeu dan Kemendagri, diolah.

Perubahan kondisi keuangan dan ekonomi daerah akhir-akhir ini berdampak terhadap munculnya potensi kegagalan pencapaian target pembangunan daerah. Merespon situasi ini, Pemerintah Provinsi NTB juga telah melakukan penyesuaian target pembangunan jangka menengah dengan merevisi RPJMD 2019-2023. Dan tahun ini, Provinsi NTB berencana menggunakan instrument pinjaman PEN daerah untuk menutup defisit APBD-P 2021 yang diproyeksi membengkak.

Pemerintah Provinsi NTB berencana mengajukan pinjaman kepada pemerintah pusat melalui PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI) sebesar Rp750 miliar. Pinjaman tersebut akan dialokasikan untuk membiayai program strategis, yaitu proyek pembangunan jalan tahun jamak sebesar Rp250 miliar, dan pembangunan lanjutan Gedung Trauma Center dan Gedung IGD Terpadu RSUP NTB sebesar Rp500 miliar.³

Tahun ini, Pemprov juga memiliki kewajiban hutang jangka pendek yang harus dibayarkan sebesar Rp225, 8 miliar kepada penyedia barang dan jasa pada tahun 2020.⁴

Kredibilitas rencana pengajuan pinjaman daerah ini perlu diuji dan dinilai dari berbagai perspektif untuk menjamin kelayakan proposal secara teknis dan substansi. Berdasarkan hasil kajian Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tentang pinjaman daerah, teridentifikasi sejumlah permasalahan dalam siklus kebijakan pinjaman daerah, di antaranya; (1) Pemerintah daerah tidak menyiapkan dokumen perencanaan yang memadai atas kegiatan yang dibiayai dari sumber pinjaman; (2) Pemerintah daerah melakukan maksimalisasi penggunaan dana pinjaman untuk pekerjaan yang berada di luar lingkup perencanaan; (3) lemahnya pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan pinjaman daerah; dan (4) Kementerian Keuangan belum memperhatikan kapasitas fiskal tiap daerah dalam memberikan persetujuan pelampauan defisit. Untuk itu, prinsip-prinsip pengelolaan pinjaman daerah harus dikedepankan, sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan-undangan, yaitu taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, transparan, akuntabel, efektif dan efisien, dan dilakukan dengan penuh kehati-hatian.⁵

³Harian Suara NTB, *Sehatkan APBD, Pemprov Ajukan Pinjaman daerah Rp750 Miliar*, 8 Juli 2021

⁴Catatan atas laporan keuangan Pemprov NTB Tahun 2020

⁵PP Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah

Kebutuhan Anggaran Pembangunan Jalan dan IGD Terpadu RSUD Nusa Tenggara Barat

Upaya percepatan pembangunan jalan di NTB dilaksanakan dengan pola tahun jamak sebagaimana pada periode pemerintahan sebelumnya. Berdasarkan Perda Nomor 12 tahun 2019 tentang Pembangunan dan Pemeliharaan Jalan dengan Pola Tahun Jamak, kebutuhan anggaran pembangunan infrastruktur jalan selama tahun 2020-2022 sebesar Rp750 miliar. Namun, realisasinya masih di bawah 50 persen. Dengan sisa waktu kurang dari dua tahun, target percepatan jalan akan sulit tercapai di tengah kondisi keuangan daerah yang terbatas.

Pada tahun 2020 lalu, anggaran pembangunan jalan dialokasikan sebesar Rp132,4 miliar, namun terealisasi sekitar 68 persen atau sebesar Rp90,5 miliar. Awalnya, Pemprov NTB mengalokasikan anggaran pembangunan jalan sebesar Rp472,6 miliar pada APBD Murni 2020. Namun karena merebaknya pandemi, anggarannya terpangkas sangat signifikan hingga 72 persen. Sementara tahun ini alokasi anggaran pembangunan jalan sebesar Rp255,6 miliar. Sehingga total anggaran pembangunan dan pemeliharaan jalan terealisasi sebesar Rp346,1 miliar atau 46 persen dari pagu

anggaran yang direncanakan. Dengan demikian, dalam satu tahun setengah ini, anggaran pembangunan jalan yang dibutuhkan sebesar Rp403,9 miliar.

Tahun ini Pemprov juga akan melanjutkan pembangunan Gedung Trauma Center yang merupakan bagian komitmen daerah untuk menyukseskan gelaran MotoGP Mandalika, selain menyediakan RS Mandalika yang berskala internasional di Lombok Tengah. Ditambah lagi dengan pembangunan gedung IGD Terpadu yang diarahkan untuk merespon peningkatan jumlah pasien IGD setiap tahunnya.⁵

Namun, rencana pengalokasian dana pinjaman sebesar Rp500 miliar untuk pengembangan RSUD NTB tahun ini tidak sejalan dengan kerangka pendanaan program prioritas dalam Renstra RSUD NTB Tahun 2019-2023. Kebutuhan anggaran untuk pengembangan RSUD NTB beserta kegiatan pendukung lainnya dalam dokumen Renstra RSUD NTB sebesar Rp207,6 miliar.⁶ Nominal ini hanya sekitar 42 persen dari rencana dana pinjaman yang akan dialokasikan. Pembangunan Gedung Trauma Center 2 lantai dikerjakan mulai tahun lalu untuk dimanfaatkan sebagai RS darurat penanganan COVID-19.

Tabel. Indikasi Rencana Program Prioritas Pemenuhan Upaya Kesehatan RSUD NTB dan Kebutuhan Pendanaannya Tahun 2021 (dalam juta rupiah)

Kegiatan/sub-Kegiatan	Indikator Kinerja	Satuan	Target Kinerja dan Kerangka Pendanaan	
			Target	Anggaran
Penyediaan Fasilitas Pelayanan, Sarana, Prasarana dan Alat kesehatan untuk UKP Rujukan, UKM dan UKM Rujukan Tingkat Provinsi	Jumlah jenis sarpras yang tersedia	jenis	4	207.618,01
	Jumlah jenis sarpras yang terpelihara	jenis	3	13.770,38
1) Pengembangan Rumah Sakit	Jumlah bangunan yang terbangun (IGD Trauma Center & selasar)	unit	2	66.773,52
2) Pengadaan Alkes/Alat Penunjang Medik Fasilitas Layanan Kesehatan	Jumlah alkes/kedokteran yang terbeli	unit	200	100.273,97
3) Pengadaan Prasarana Fasilitas Layanan Kesehatan	Jumlah jenis obat yang tersedia	jenis	12	38.000,00
	Jumlah mebeleur yang tersedia	unit	250	1.000,00
4) Pengembangan rumah dinas tenaga kesehatan	Jumlah rumah dinas on-site dokter IGD yang terbangun	unit	4	1.570,52
5) Kegiatan pemeliharaan sarpras				13.770,38

Sumber: Renstra RSUD NTB tahun 2019-2023 (revisi)

⁵ Berdasarkan Renstra RSUD NTB tahun 2019-2023 (revisi), selama periode 2015-2019 terjadi penurunan kunjungan IGD dari 29,2 ribu kunjungan pada tahun 2015 menjadi 17 ribu kunjungan pada tahun 2019. Penurunan kunjungan pasien ini dipengaruhi oleh pemberlakuan sistem rujukan berjenjang.

⁶ *Idem*

Potret Kondisi Keuangan Daerah Provinsi NTB

Dalam menghadapi persoalan keuangan, respon pemerintah daerah cukup beragam, tergantung masalah yang dialami, serta opsi-opsi yang tersedia untuk mengatasi keadaan tersebut. Honadle (2004) merangkum beberapa hasil kajian terkait di banyak negara. Pemerintah daerah umumnya akan menaikkan pajak dan retribusi, menjalankan defisit atau menerima pinjaman untuk menutup defisit, merealokasi anggaran non-prioritas, memangkas jumlah aparatur, mengurangi layanan atau melakukan privatisasi layanan, dan menunda pelaksanaan proyek. Pemprov NTB sendiri dalam menghadapi ketidakpastian ini memilih untuk menjalankan anggaran defisit, yang akan ditutup menggunakan fasilitas pinjaman PEN daerah yang disediakan pemerintah pusat.

Sejak tahun lalu pemerintah pusat menyiapkan fasilitas dana pinjaman untuk daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) dalam rangka percepatan Pemulihan Ekonomi Nasional. Kebijakan ini tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.7/2020. Regulasi ini mengatur beberapa kriteria untuk daerah, yaitu: (1) daerah terdampak pandemic COVID-19; (2) memiliki program dan/atau kegiatan pemulihan ekonomi daerah yang mendukung PEN; (3) jumlah sisa pinjaman daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75 persen dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya; dan (4) memenuhi rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan paling sedikit 2,5 (dua koma lima). Pemerintah pusat mengatur skema pembayaran pinjaman PEN daerah ini melalui pemotongan dana transfer umum (DAU dan/atau DBH).

Provinsi NTB sejauh ini belum pernah menggunakan fasilitas pinjaman daerah untuk membiayai program pemerintah. Pemda mengandalkan penerimaan dana transfer dan PAD yang masing-masing berkontribusi rata-rata

terhadap penerimaan daerah periode 2014-2020 sekitar 63,9 persen dan 35,8 persen. Selebihnya bersumber dari pendapatan lain-lain sekitar 0,3 persen. Namun dalam dua tahun pandemi COVID-19, kontribusi pendapatan transfer mengalami penurunan akibat pemangkasan TKDD dalam APBN. Akan tetapi proyeksi pendapatan daerah Provinsi NTB tahun 2021 ini diproyeksi tumbuh positif 4,4 persen dibandingkan tahun 2020 menjadi Rp5,4 triliun. Pertumbuhan nominal pendapatan ini ditopang oleh pertumbuhan target seluruh kelompok pendapatan daerah; PAD sebesar 7,6 persen, pendapatan transfer sebesar 1,2 persen, dan lain-lain pendapatan sebesar 658,9 persen.

Sementara itu belanja daerah diproyeksikan tumbuh 5,0 persen menjadi Rp5,46 triliun. Rata-rata belanja daerah Provinsi NTB terserap untuk belanja operasi, seperti belanja hibah, belanja pegawai dan belanja barang dan jasa. Tahun ini, belanja operasi diproyeksi mengalami peningkatan, terutama untuk belanja barang dan jasa yang tumbuh 15,7 persen. Kebijakan belanja daerah ini belum ideal, sehingga tidak cukup efektif memberikan daya ungkit. Alokasi belanja modal pemerintah daerah cenderung mengalami penurunan dalam beberapa tahun ini, sehingga pembangunan infrastruktur publik, seperti jalan dan fasilitas layanan dasar lainnya menjadi terbatas.

Dengan kondisi pendapatan dan belanja tersebut, defisit anggaran tahun ini diproyeksikan sebesar Rp60 miliar. Namun, Rencana penarikan hutang sebesar Rp750 miliar tersebut mengindikasikan akan terjadi pelebaran defisit anggaran yang sangat signifikan. Diperkirakan bahwa defisit pada perubahan APBD 2021 kurang lebih sekitar Rp400 miliar. Dengan asumsi tersebut, defisit APBD 2021 akan mencapai 7,4 persen dari pendapatan daerah, atau melampaui batasan maksimal defisit APBD untuk daerah dengan kapasitas fiskal rendah yang mencapai 5,2

“

Rencana penarikan hutang sebesar Rp750 miliar tersebut mengindikasikan akan terjadi pelebaran defisit anggaran yang sangat signifikan. Diperkirakan bahwa defisit pada perubahan APBD 2021 kurang lebih sekitar Rp400 miliar.

⁷Total dana pinjaman PEN daerah yang disiapkan pemerintah pusat tahun ini sebesar Rp15 triliun, yang bersumber dari APBN sebesar Rp10 triliun, dan sisanya disediakan oleh PT SMI sebesar Rp5 triliun.

persen dari pendapatan daerah.

Secara teknis Pemprov NTB cukup mampu untuk membayar beban hutang direncanakan. Berdasarkan perhitungan, nominal rencana pinjaman daerah yang diajukan tahun ini sepertiga dari batasan maksimal pinjaman (BMP) Pemprov NTB yang layak untuk dibebankan pada APBD. BMP Provinsi NTB tahun ini mencapai Rp2,6 triliun. Dan dengan skema pinjaman jangka menengah selama dua tahun (2022-2023), dana netto yang tersedia akan mencukupi untuk melunasi seluruh kewajiban yang timbul atas pinjaman tersebut. Rasio kemampuan bayar hutang (*Debt Service Coverage Ratio - DSCR*) untuk nominal Rp750 miliar tersebut sebesar 5,2 terhadap dana netto pemda.

Meskipun Provinsi NTB memiliki kemampuan dalam menanggung beban atas pinjaman daerah tersebut, terdapat risiko lain berkaitan dengan menyusutnya ruang fiskal (*fiscal space*) daerah pada periode yang sama.

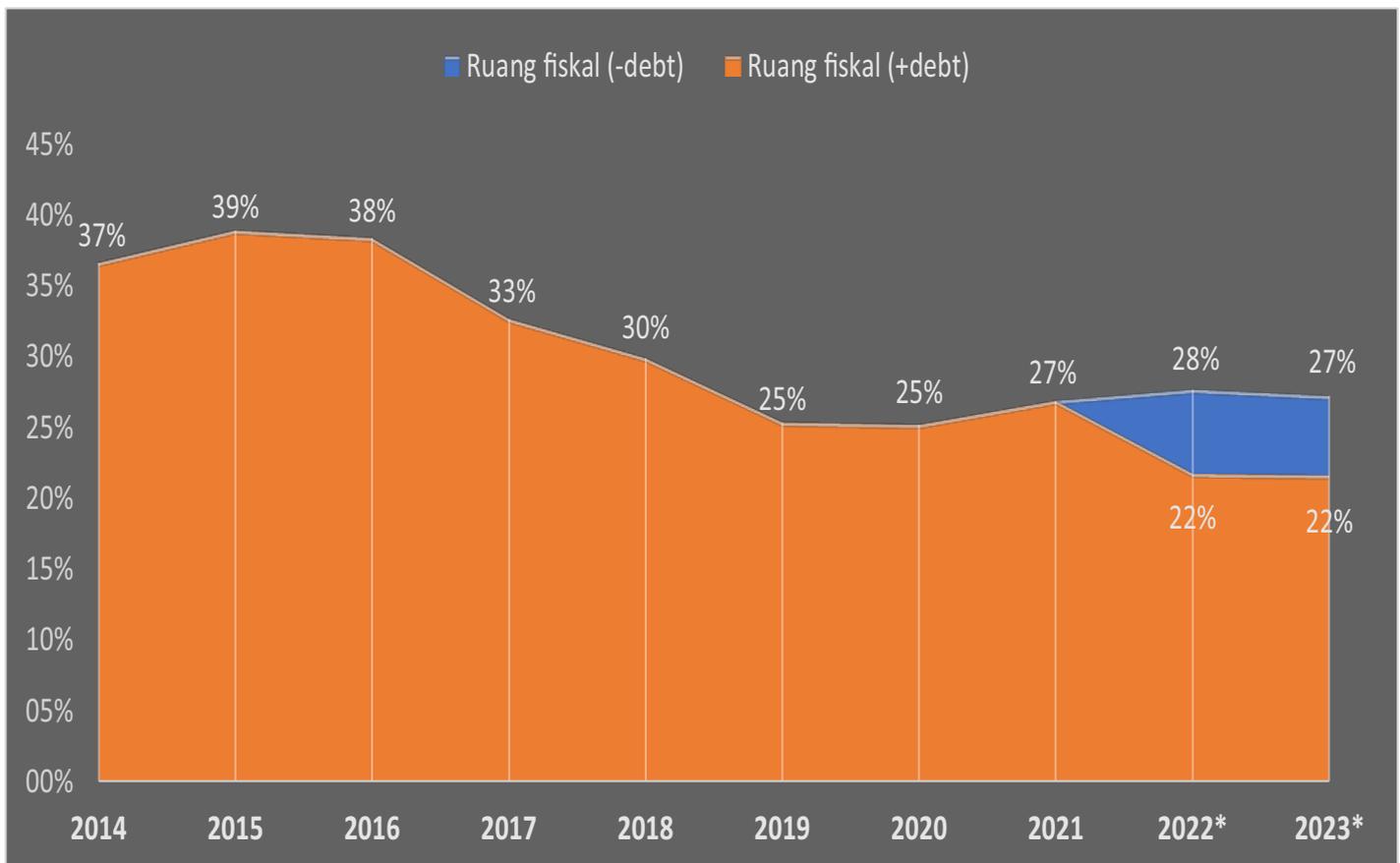
Ketersediaan ruang fiskal yang luas akan memberikan kelonggaran bagi daerah dalam

membiayai program prioritas, misalnya pembangunan infrastruktur daerah. Akomodasi aspirasi masyarakat dalam kebijakan anggaran pun akan meningkat.

Namun rencana penerimaan pinjaman daerah akan memberikan tekanan terhadap ruang fiskal daerah pada posisi paling rendah. Dengan tambahan beban hutang tersebut, ruang fiskal daerah diproyeksikan akan menyusut dalam menjadi 22 persen dari pendapatan daerah, khususnya yang bersumber dari transfer umum pemerintah pusat.

Dana transfer umum netto dalam sembilan tahun terakhir cenderung mengalami penurunan, dan diproyeksikan akan terus menurun karena terserap untuk belanja gaji dan tunjangan ASN. Tahun ini, dana transfer umum netto Provinsi NTB sebesar Rp805,7 miliar, dan tahun depan diproyeksikan menurun menjadi Rp607,8 miliar. Dengan tambahan beban hutang dua tahun ke depan, dana transfer umum netto diproyeksikan sebesar Rp231,4 miliar untuk tahun 2022 dan Rp195,9 miliar pada tahun 2023.

Grafik 2. Proyeksi Perubahan Ruang Fiskal Daerah 2021-2023



Sumber: APBD NTB, diolah

*) Proyeksi

⁸ PMK Nomor 121/PMK.07/2020 tentang Batas Maksimal Defisit APBD dan Pinjaman Daerah Tahun 2021

Kesimpulan dan Rekomendasi

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pemprov NTB berpeluang menggunakan pembiayaan alternatif berupa pinjaman PEN daerah untuk membiayai program strategis, dengan tingkat kemampuan membayar yang cukup baik untuk seluruh pokok pinjaman beserta biaya lain yang timbul atas pinjaman daerah tersebut;
2. Beban hutang Pemprov NTB tersebut diproyeksikan akan berdampak pada kontraksi ruang fiskal daerah pada titik terendah, termasuk menurunnya dana transfer netto. Situasi ini akan berpotensi membatasi diskresi daerah untuk membiayai program prioritas sesuai kebutuhan riil masyarakat, serta menghambat laju pertumbuhan ekonomi akibat pengalihan alokasi belanja pembangunan dari DAU/DBH untuk pembayaran pokok pinjaman. Dampak lebih jauhnya adalah terhambatnya pencapaian program unggulan dan prioritas daerah yang lain hingga akhir periode RPJMD.
3. Rencana pengalokasian dana pinjaman senilai Rp500 miliar untuk pembangunan Gedung Trauma Center RSUD NTB diindikasikan tidak sejalan dengan perencanaan strategis daerah yang telah ditetapkan, karena jauh lebih besar dari kerangka kebutuhan pendanaan yang telah ditetapkan dalam dokumen Renstra RSUD NTB yang merupakan turunan dari RPJMD;

Oleh karena itu, Pemprov NTB perlu mempertimbangkan risiko tersebut dan merumuskan langkah-langkah untuk memastikan keberlanjutan fiskal daerah, sekaligus meningkatkan kualitas penganggaran daerah pada APBD-P 2021 dan tahun-tahun mendatang, di antaranya dengan:

1. Menghitung ulang kebutuhan pinjaman yang sesuai kebutuhan, prioritas dan kemampuan daerah, dengan nominal pinjaman daerah maksimal setengah dari proposal awal tersebut.
2. Menjamin pengelolaannya dilaksanakan secara transparan dan akuntabel untuk menghindari potensi kegagalan pembangunan akibat tekanan dan risiko fiskal yang ditimbulkan, serta mampu

secara efektif sebagai salah satu instrument pembiayaan program yang memberikan daya ungkit pada pemulihan dan pertumbuhan ekonomi daerah pasca pandemi;

3. Mengarahkan pinjaman daerah agar efisien dan berdampak Optimal pada upaya pemulihan ekonomi masyarakat, pembukaan lapangan kerja, serta berpedoman pada dokumen perencanaan strategis daerah;
4. Penguatan monev dan pengendalian penerimaan asli daerah (PAD) sebagai salah satu strategi utama dalam menyehatkan anggaran daerah. Pemerintah daerah perlu mengarahkan investasi untuk penguatan potensi penerimaan daerah melalui badan usaha milik daerah (BUMD) pada sector yang memiliki ketahanan terhadap krisis pandemi, maupun krisis lainnya;
5. Meningkatkan kualitas belanja daerah dengan memangkas belanja non-prioritas, dan meningkatkan alokasi belanja modal atau belanja produktif. Langkah ini akan berkontribusi signifikan pada efisiensi dan efektifitas penggunaan anggaran, serta percepatan upaya pemulihan ekonomi daerah. Alternatif strategis ini dapat lebih menguatkan fiskal daerah dan meningkatkan kualitas belanja daerah, baik dengan skenario tanpa pinjaman daerah maupun dengan menerima pinjaman daerah. Dalam tiga tahun terakhir terdapat potensi pemborosan yang diindikasikan dengan alokasi belanja barang dan jasa yang lebih besar dibandingkan belanja modal. Sehingga berimplikasi pada keterbatasan alokasi pembiayaan pembangunan infrastruktur strategis daerah, seperti jalan, irigasi, air bersih, fasilitas kesehatan maupun fasilitas Pendidikan; dan
6. Menjaga keseimbangan fiskal daerah dengan mengendalikan pertumbuhan belanja pegawai. Alokasi beban tetap ini hendaknya mampu ditekan sekurang-kurangnya setara dengan pertumbuhan rata-rata penerimaan umum daerah. Dalam 8 tahun terakhir, rata-rata pertumbuhan belanja pegawai Provinsi NTB dua kali lipat dibandingkan dengan rata-rata laju pertumbuhan penerimaan daerah.