

Disusun sebagai bahan masukan untuk pembahasan materi dalam rangka penyusunan RUU inisiatif Komite IV tentang Pinjaman Daerah, berdasarkan tabulasi aspirasi masyarakat dan daerah pada Masa Sidang IV Tahun Sidang 2020-2021 oleh Anggota Komite IV DPD RI di daerah pemilihannya  
(Periode 16 April - 5 Mei 2021)

## HIGHLIGHT

- Lebih dari satu dasawarsa sejak Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah diterbitkan, belum ada pemerintahan daerah di Indonesia yang memanfaatkan peluang alternatif pembiayaan dengan penerbitan obligasi daerah;
- Salah satu faktor Pemerintah Daerah belum memanfaatkan peluang penerbitan obligasi daerah adalah karena adanya ketentuan bahwa pemerintah pusat tidak menjamin obligasi daerah;
- Beberapa Negara di dunia yang dapat menjadi referensi keberhasilan implementasi pinjaman daerah adalah Amerika Serikat, Republik Rakyat Tiongkok dan India;
- Strategi penerbitan obligasi daerah sistem retail untuk dapat dijangkau masyarakat lokal sebagai pembeli, mempersiapkan sumber daya manusia yang tergabung dalam OPD khusus pengelola pinjaman daerah yang profesional dan berkualitas serta infrastruktur legal dan teknis pinjaman daerah perlu dibangun dengan baik.

PUSAT KAJIAN DAERAH & ANGGARAN  
Sekretariat Jenderal DPD RI

Penanggung jawab:  
Purwanto, SH.

Redaktur:  
Yulia Indrianingtyas, S.IP., M.Si.

Penulis:  
Rama Mahesa, S.E.

## PENERBITAN OBLIGASI DAERAH SEBAGAI ALTERNATIF PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DAERAH (Sebuah Tinjauan Histori dan Regulasi)

### PENDAHULUAN

Defisit pembiayaan dalam pembangunan di Indonesia masih terjadi dan belum dapat diselesaikan hingga hari ini. Skema utang dilakukan guna menyeimbangkan kurva keuangan nasional. Kondisi keuangan di daerah setali tiga uang dengan pemerintah pusat. Dalam laporan Kementerian Keuangan disebutkan APBD baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota selalu defisit tiap tahunnya. Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak dapat menopang semua kebutuhan belanja daerah, hingga alokasi dana transfer pusat pun banyak digunakan untuk membiayai belanja pegawai dan operasional.

Sebetulnya ada alternatif pembiayaan bagi pembangunan di daerah dalam menyiasati defisit anggaran sebagaimana telah diatur dalam regulasi yaitu melalui penerbitan obligasi daerah. Sayangnya, sejak regulasi Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah diterbitkan belum ada satupun pemerintahan daerah yang memanfaatkan peluang ini.

Regulasi diatas sebagai turunan dari adanya Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan sebuah peluang kepada pemerintah daerah untuk menggali dana (*fund raising*) dalam rangka pembangunan dan pengembangan daerah melalui penerbitan obligasi daerah sebagaimana terlihat dalam pasal 57 yang lebih rinci mengatur obligasi daerah sebagai salah satu sumber pembiayaan daerah.

### ISU STRATEGIS KEBIJAKAN & DATA ASMASDA

Obligasi daerah sebagai sumber dana (pembiayaan) pinjaman, sudah lama dijadikan wacana dan bahan pembicaraan, baik di forum-forum formal di daerah maupun di pusat. Jika penerbitan obligasi daerah dapat direalisasikan, maka dalam struktur APBD obligasi daerah merupakan salah satu alternatif sumber pembiayaan dan tentunya dapat pula menjadi dukungan keuangan bagi pemerintah daerah.

Salah satu faktor Pemerintah Daerah belum memanfaatkan peluang penerbitan obligasi daerah adalah karena adanya ketentuan pada pasal 59 ayat 1 UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah diatur bahwa pemerintah pusat tidak menjamin obligasi daerah, sehingga jika Pemerintah daerah ingin menggunakan instrumen obligasi sebagai sumber pembiayaan, maka harus benar-benar memperhatikan aspek kemampuan keuangan dan manajemen keuangan pemerintah daerah.

Konsep pinjaman daerah telah banyak dilakukan Negara lain dengan plus dan minus implementasinya. Pengalaman keberhasilan dari negara berbentuk republik seperti China dan India dalam mengelola obligasi daerah perlu menjadi rujukan bagi pemerintah daerah di Indonesia.

India merupakan salah satu negara yang berhasil dalam penerbitan obligasi daerah. Ahmedabad Municipal Corporation (AMC) merencanakan investasi modal sebesar 150 juta dolar amerika untuk periode 1996/97 – 2001/02. Hal ini merupakan pencapaian luar biasa karena penerbitan obligasi daerah ini merupakan obligasi daerah pertama yang tidak dijamin oleh pemerintah pusat. Salah satu hal yang dicermati pada obligasi daerah di India adalah pemberian intensif pajak yang dilakukan pemerintah pusat terhadap pembeli obligasi.

Pelajaran yang bisa diambil dari keberhasilan China menerbitkan obligasi daerah adalah

pemerintah China tidak langsung menyerahkan semua urusan terkait obligasi daerah ke pemerintah daerah. Semua urusan terkait obligasi daerah pada awal penerbitannya diambil alih oleh pemerintah pusat. Kemudian ketika sudah dianggap mampu, tanggung jawab obligasi daerah diserahkan kepada pemerintah daerah dengan izin dari pemerintah pusat.

Kondisi terkini di daerah berdasarkan hasil reses Komite IV DPD RI periode 16 April – 5 Mei 2021 mengenai inventarisasi materi dalam rangka penyusunan RUU tentang Pinjaman Daerah, ditemukan beberapa aspirasi strategis, sebagai berikut:

- 1) Banyak Daerah yang belum memanfaatkan peluang pinjaman daerah, padahal pinjaman ini dapat berguna untuk pemerataan pembangunan daerah;
- 2) Dari laporan Kementerian Keuangan, hanya 16% dari seluruh Pemerintah Daerah di Indonesia atau sekitar 21 dari 450 Pemda daerah yang "eligible" dan memiliki akses dapat melakukan pinjaman daerah melalui PT. Sarana Multi Infrastruktur (SMI);
- 3) Dalam pinjaman daerah, persetujuan DPRD diperlukan sebagai upaya mitigasi risiko dan proses "check and balances" dalam rangka menjaga tingkat kemampuan keuangan daerah. Tetapi kenyataannya, DPRD justru memberikan kendala dan memperpanjang waktu perolehan pinjaman daerah;
- 4) Diprioritaskan penggunaan teknologi digital dalam proses dan penerbitan dokumen pinjaman daerah sehingga mudah, transparan, dan akuntabel dengan tentunya tanpa menghilangkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

## USULAN ALTERNATIF KEBIJAKAN

Dari tinjauan singkat diatas, setidaknya ada 4 (empat) faktor utama yang harus menjadi perhatian untuk mewujudkan pelaksanaan obligasi daerah yaitu: faktor kesiapan sumber daya manusia, kesiapan organisasi pelaksana/ OPD khusus untuk mengelola Obligasi Daerah, kesiapan kondisi pasar modal di daerah yang masih dangkal dan keseriusan dari Pemerintah Pusat dalam memberikan asistensi terhadap daerah yang sampai saat ini belum terlihat.

Beberapa strategi yang dapat dilakukan Pemerintah Pusat dan Daerah guna optimalisasi penggunaan obligasi daerah sebagai alternatif pembiayaan pembangunan daerah seperti:

- 1) Memanfaatkan semangat membangun dan potensi masyarakat daerah untuk pembangunan daerah melalui penerbitan obligasi daerah;
- 2) Mengikutsertakan masyarakat dalam mekanisme pengawasan proyek dalam rangka meminimalkan kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kewenangan;
- 3) Perlu segera dibuat aturan/aspek legal dari penerbitan obligasi daerah atau peningkatan tingkat urgensi pinjaman

daerah (obligasi dan bentuk pinjaman lainnya) dari sekedar PP menjadi sebuah UU;

- 4) Perlu disiapkan infrastruktur dan outlet untuk melayani penjualan dan pembelian obligasi daerah, penerbitan obligasi daerah dibuat dalam bentuk *retail* nilai nominal kecil agar dapat dijangkau oleh masyarakat daerah;
- 5) Mempersiapkan sumber daya manusia sebagai pengelola obligasi daerah dan membentuk OPD pengelola obligasi daerah yang profesional dan berkualitas.

## Daftar Pustaka

- Hasil tabulasi aspirasi masyarakat dan daerah (asmasda) Komite IV masa reses 16 April – 5 Mei 2021;
- Asian Development Bank. Monthly Report January 2020. [https://www.adb.org/projects/documents/search/type/project\\_document/subtype/progress-reports-1201](https://www.adb.org/projects/documents/search/type/project_document/subtype/progress-reports-1201), diakses tanggal 3 April 2021
- Bappenas, Ringkasan Tinjauan Regulasi dan Kelembagaan Penerbitan Obligasi Daerah dalam Pembangunan Infrastruktur di Daerah, 2014
- Manurung, Adler Haymans. 2007. Pengelolaan Obligasi Daerah. LMFE-UI; Jakarta
- Budiardjo, Miriam. 2003. Dasar-dasar ilmu politik. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Mengenal Obligasi Daerah; Flyer Info. 2017. Kementerian Keuangan
- RSM Report. The Power Of Being Understood. 2018
- <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200212/9/1200441/penentuan-proyek-jadi-sebab-penerbitan-obligasi-daerah-mandek>. Diakses 12 Februari 2021
- <https://analisis.kontan.co.id/news/>. Membedah obligasi daerah. Diakses 14 Maret 2021