

Hasil Penelitian

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PINJAMAN DAERAH DI KABUPATEN BUTON SELATAN

(IMPLEMENTATION OF REGIONAL LOAN POLICY IN SOUTH BUTON DISTRICT)

Zainul Abidin, La Ode Syaiful Islamy H, Ahmad Sahroni

Universitas Dayanu Ikhsanuddin
Jl. Yos Sudarso No. 124, Kota Bau-Bau, 93711
Sulawesi Tenggara - Indonesia
Email: zainulabidin@unidayan.ac.id

Diterima: 27 Februari 2024; Direvisi: 12 Oktober 2024; Disetujui: 22 Januari 2025

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan substansi dan implementasi kebijakan pinjaman daerah di Kabupaten Buton Selatan. Data dikumpulkan melalui wawancara, pengamatan dan penelaahan dokumen. Data dianalisis secara interaktif mulai dari pengumpulan data, klasifikasi, reduksi hingga penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan Kebijakan Pinjaman Daerah Kabupaten Buton Selatan telah memiliki substansi kebijakan yang jelas. Tujuan kebijakan yakni melakukan pembangunan infrastruktur pelabuhan dan kesehatan guna meningkatkan pelayanan publik bidang transportasi laut dan meningkatkan pelayanan bidang kesehatan yang juga sekaligus diharapkan akan meningkatkan capaian pendapatan asli daerah ke depan. Pelaksana kebijakan utama yaitu Dinas Perhubungan dan RSUD Kabupaten Buton Selatan. Tahapan atau proses pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan dilakukan berdasarkan proses dan tahapan yang jelas mulai dari level pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi Sulawesi Tenggara, hingga ke pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian keuangan Republik Indonesia. Dalam implementasinya masih terjadi beberapa temuan kelemahan baik administrasi maupun pekerjaan fisik pada penerapan prinsip taat pada aturan perundang-undangan, prinsip akuntabilitas dan prinsip kehati-hatian. Hal ini ditandai dengan banyaknya addendum pagu anggaran akibat kesalahan perencanaan dan juga banyaknya temuan Badan Pemeriksa Keuangan atas laporan keuangan terkait kegiatan yang bersumber dari anggaran pinjaman daerah. Terdapat pula kasus gagal bayar pokok pinjaman akibat peralihan alokasi anggaran dari semula dana alokasi pembayaran pokok pinjaman ke kegiatan yang menjadi aspirasi kepala daerah. Indikator kinerja kebijakan pinjaman daerah bermasalah pada tiga aspek yang dinilai yakni tenggang waktu, output fisik pekerjaan maupun non fisik di dalam hal ini termasuk laporan pelaksanaan kegiatan. Penyebabnya adalah pertama kesalahan perencanaan pada tahap awal di Dinas Perhubungan.

Kata Kunci: implementasi, kebijakan, pinjaman daerah

ABSTRACT

This study aims to describe the substance and implementation of the regional loan policy in South Buton Regency. Data were collected through interviews, observations and document review. Data were analyzed interactively starting from data collection, classification, reduction to conclusion drawing. The results showed that the Regional Loan Policy of South Buton Regency had a clear policy substance. The policy objective is to develop port and health infrastructure to improve public services in the field of sea transportation and improve health services which are also expected to increase the achievement of local revenue in the future. The main policy implementers are the Department of Transportation and the South Buton District Hospital. The stages or process of the South Buton Regency Regional Loan are carried out based on clear processes and stages starting from the district government level, the Southeast Sulawesi provincial government, to the central government through the Ministry of Home Affairs and the Ministry of Finance of the Republic of Indonesia. In its implementation, there are still some findings of weaknesses in both administration and physical work in the application of the principle of obeying the rules and regulations, the principle of accountability and the principle of prudence.

This is indicated by the many addendums to the budget ceiling due to planning errors and also the many findings of the Supreme Audit Agency on financial reports related to activities sourced from regional loan budgets. There were also cases of loan principal defaults due to a shift in budget allocation from the original allocation of loan principal repayment funds to activities that became the aspirations of the regional head. The performance indicators of the regional loan policy are problematic in the three aspects assessed, namely the deadline, the physical output of work and non-physical in this case including the activity implementation report. The causes are first, planning errors in the early stages at the Transportation Agency.

Keywords: implementation, policy, regional loan

PENDAHULUAN

Pinjaman daerah merupakan salah satu bentuk kewenangan dan pembiayaan yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam mengatasi berbagai keterbatasan pembiayaan pembangunan. Konsep dasar pinjaman daerah dalam Peraturan Pemerintah (PP) 56 Tahun 2018 Tentang Pinjaman Daerah pada prinsipnya diturunkan dari Undang-Undang (UU) Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Disebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, untuk memberikan alternatif sumber pembiayaan bagi pemerintah daerah dan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman (Peraturan Pemerintah 56 Tahun 2018 Tentang Pinjaman Daerah, 2018).

Pada sisi lain kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, membawa konsekuensi yaitu pemerintah daerah dituntut lebih mandiri dalam pengelolaan keuangannya. Pemerintah daerah harus mampu menggali sumber-sumber penerimaan sesuai potensi daerah yang ada, demi tercapainya penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Namun demikian, dalam pelaksanaannya kewenangan yang dimiliki daerah otonom kini secara perlahan-lahan kembali beralih ke pemerintah pusat. Hal ini dapat terlihat jelas dari pembatasan hak pemerintah daerah dalam pengelolaan sektor kelautan dan pertambangan, padahal dua sektor tersebut adalah sektor-sektor yang dapat menjadi tumpuan pemerintah daerah dalam upaya menciptakan kemandirian daerahnya.

Hal ini tentu sangat bertentangan dengan undang-undang pemerintahan daerah yang menuntut pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan pendapatannya didalam pelaksanaan pembangunan daerah. Akibatnya sangat minim kemampuan secara anggaran utamanya yang bersumber dari pendapatan asli daerah. Sehingga dalam upaya mewujudkan tujuan otonomi daerah serta guna mendorong akselesari kualitas pelayan dan pembangunan maka kebijakan pinjaman daerah menjadi alternatif pilihan pemerintah daerah,

sebagaimana yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Buton Selatan.

Pemerintah Daerah Kabupaten Buton Selatan merancang program pembangunan infrastruktur dasar untuk meningkatkan pelayanan di bidang kesehatan serta pengembangan kawasan industri perikanan sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan pengelolaan sumber daya alam di Kabupaten Buton Selatan. Melalui pinjaman daerah diharapkan dapat mempercepat proses pembangunan yang dilaksanakan, karena dapat digunakan untuk membiayai proyek yang bersifat *cost recovery* khususnya untuk kepentingan pelayanan masyarakat sehingga dapat meningkatkan pembangunan dan perekonomian daerah.

Berdasarkan observasi awal diketahui bahwa pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan bersumber dari lembaga keuangan bank (PT. Bank Pembangunan Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara). Total pinjaman sebesar sembilan puluh empat milyar, delapan ratus delapan puluh sembilan juta enam ratus ribu rupiah). Dana dimaksud akan dipergunakan untuk menunjang kegiatan pembangunan sarana penyediaan publik dan infrastruktur lainnya khususnya di bidang perhubungan berupa pekerjaan pembangunan pelabuhan rakyat Bandar Batauga Kecamatan Batauga dan di bidang kesehatan pekerjaan pembangunan beserta pengadaan alat-alat kesehatan Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Buton Selatan.

Implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan pada kedua proyek dan dinas tersebut berjalan sejak tahun 2020 hingga 2022 dimana pembangunan-pembangunan infrastruktur yang telah direncanakan sudah dapat terselasaikan. Namun demikian, berdasarkan hasil observasi peneliti diketahui bahwa realisasi keuangan pada implementasi kegiatan tersebut ternyata tidak sejalan dengan realisasi fisik. Berdasarkan pemeriksaan awal Badan Pemeriksa Keuangan pada bulan November 2021, terdapat kekurangan volume pekerjaan pada beberapa bangunan di areal rumah sakit umum daerah (RSUD).

Laporan hasil pemeriksaan awal menyebutkan terdapat indikasi dugaan

kelebihan pembayaran dari kurangnya volume pekerjaan berkisar 3 milyar lebih (Tenggara, 2022). Selain masalah tersebut, dari pihak Pemerintah Kabupaten Buton Selatan juga terkesan tidak patuh dalam melakukan pembayaran cicilan pokok utang, dimana disebutkan dalam perjanjian kredit skema pembayaran utang akan dilakukan mulai tahun 2021, 2022 dan 2023. Dimana pada tahun 2021 Pemerintah daerah sudah harus melakukan pembayaran pokok utang sebanyak 3 kali setiap tahun. Namun dalam faktanya pada tahun 2021, hanya melakukan pembayaran pokok sebanyak satu kali. Kondisi empirik sebagaimana diuraikan di atas telah menyalahi prinsip pengelolaan pinjaman daerah sebagaimana yang tertuang dalam Surat Persetujuan Kementerian Dalam Negeri Nomor 979/2486SJ.

Pada tahun 2020 perihal pertimbangan usulan pinjaman daerah Pemerintah Kabupaten Buton Selatan Tahun pada poin d dan f disebutkan pengelolaan dana pinjaman harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan azas keadilan dan kepatuhan. Lebih lanjut dinyatakan bahwa dana pinjaman yang telah ditarik agar dapat dimanfaatkan secara baik, dilakukan secara professional, bersih dari korupsi, dan tidak ada konflik kepentingan dengan tetap menerapkan prinsip kehati-hatian dan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penelitian terdahulu terkait pinjaman daerah dilakukan berdasarkan perspektif ilmu ekonomi pembangunan dan akutansi. (Kristiana, 2005) menemukan berdasarkan *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) diketahui bahwa pemerintah Kota Bekasi mampu melakukan pinjaman dalam jumlah yang cukup signifikan. Untuk mengelola pinjaman daerah dengan baik, pemerintah daerah tidak boleh melupakan transparansi dan akuntabilitas. Caranya adalah dengan selalu membuat laporan secara berkala tentang perkembangan posisi pinjaman daerah dan perkembangan pelaksanaan proyek.

Arsyad (2023) menemukan Kabupaten Bone memiliki kemampuan keuangan dalam pengembalian pinjaman PEN yang dibuktikan dengan nilai DSCR yang telah memenuhi kriteria di atas 2,5 point. Rosmawati dan Muryati (2023) menyatakan hasil simulasi yang dilakukan, Pemerintah Kabupaten Batang Hari mempunyai nilai DSCR sebesar 4,81 yang melebihi standar minimal. Hasil analisis juga menunjukkan batas maksimal pinjaman sebesar Rp. 740.070.216.978. berdasarkan data yang diperoleh pada tahun anggaran 2021. Yulsiati dan Maruf (2022) mengungkapkan bahwa

pinjaman Pemerintah daerah Provinsi di Indonesia secara signifikan dipengaruhi oleh belanja modal. Pinjaman daerah dipengaruhi oleh pendapatan daerah, dana, alokasi umum dan belanja modal.

Isu Pinjaman daerah, dalam pelaksanaannya, bukan hanya menjadi perhatian studi ekonomi pembangunan dan akutansi, tetapi dapat juga menjadi perhatian, fokus dan kajian administrasi publik, Permasalahan pinjaman daerah adalah perhatian publik atau *public interest* karena menyangkut kepentingan publik yang sejak adanya paradigma *governance* semua isu yang menyangkut kepentingan publik harus dapat diketahui, bahkan diselesaikan bersama dengan publik. Dalam konteks ini khususnya kajian kebijakan publik, terkhusus lagi kajian implementasi kebijakan publik. Apakah isu yang menjadi perhatian dan kepentingan tersebut, diimplementasikan dengan baik. Dalam kajian implementasi kebijakan misalnya dapat dilihat dari isi kebijakan yakni kepentingan siapa yang terlibat, macam-macam manfaat, sejauhmana perubahan akan diwujudkan, tempat pembuatan kebijakan, siapa yang menjadi implementatornya, dan sumberdaya yang tersedia/disediakan.

Aziz (2019), Liana dan Santoso (2019) dan Fajarwati & Rahmadilla (2022), menjelaskan implementasi kebijakan bermasalah karena kepentingan dan manfaat yang kurang diakomodasi serta kapasitas yang lemah pelaksana dan sumberdaya kebijakan. Atau dari sisi konteks implementasi kebijakan. Maksud dari konteks adalah konteks dimana kebijakan itu dilaksanakan yang terdiri atas kekuasaan kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa dan tingkat kepatuhan dan respon pelaksana. Hasil penelitian Edie (2019) dan Aziz (2019) menunjukkan kebijakan akan sulit mencapai tujuan yang diinginkan tanpa kepentingan dan strategi aktor yang solid dan kuat yang berorientasi pada pencapaian tujuan kebijakan dan kepatuhan pelaksana.

Studi terdahulu juga menunjukkan keberhasilan implementasi kebijakan juga ditentukan oleh: 1) ukuran dan tujuan kebijakan; 2) sumber-sumber kebijakan; 3) ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana; dan, 4) lingkungan ekonomi, sosial dan politik (Wahab, 2002; Meutia, 2017). Ukuran dan tujuan kebijakan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan. Sumber-sumber kebijakan berkaitan dengan sumberdaya yang digunakan dalam implementasi kebijakan.

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya manusia, anggaran dan waktu yang tersedia. Sifat atau karakteristik pelaksana yang tepat sangat mempengaruhi kinerja implementasi, pelaksana yang dimaksud baik bersifat formal maupun informal. Terakhir, Keikut campuran lingkungan eksternal juga mempengaruhi hasil dari implementasi kebijakan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan.

Mencermati kedua pendapat di atas dapat dilihat bahwa isi atau substansi sebuah kebijakan publik sangat mempengaruhi dan menjadi salah satu faktor yang sangat penting didalam proses implementasi sebuah kebijakan publik. Karena pada kenyataannya banyak kasus yang disebabkan oleh permasalahan ketidakjelasan substansi menyebabkan para stakeholders dan pejabat pelaksana di lapangan menemukan kendala-kendala di dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan publik.

Isi dan substansi kebijakan mencakup banyak hal sebagaimana penelitian Sukaesih, (2011) dan Munzir (2021) yang menjelaskan bahwa kebijakan publik selalu mengandung setidaknya-tidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut. Komponen yang terakhir biasanya belum dijelaskan secara rinci, dan oleh karena itulah birokrasi harus menterjemahkan sebagai program-program aksi dan proyek. Di dalam cara tersebut terkandung beberapa komponen kebijakan yang lain, yaitu siapa pelaksana atau implementatornya, berapa besar dan darimana dana diperoleh, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dilaksanakan atau bagaimana sistem manajemennya, dan bagaimana keberhasilan atau kinerja kebijakan diukur.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa untuk menggambarkan implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan maka perlu untuk mengetahui hal-hal mendasar tentang kebijakan pinjaman daerah, dalam hal ini terkait dengan kejelasan substansi kebijakannya. Selain itu, bagaimana kebijakan pinjaman daerah dikelola dalam bentuk program dan kegiatan juga menjadi persoalan yang penting untuk diketahui. Sebab kebijakan pinjaman daerah ini selain memiliki banyak manfaat juga memiliki resiko fiskal bagi keuangan daerah pemerintah Kabupaten Buton Selatan. Beberapa hasil penelitian sebelumnya tidak meriset secara khusus mengenai implementasi pinjaman daerah, namun fokus pada kemampuan daerah melakukan pinjaman.

Penelitian ini difokuskan pada implementasi kebijakan pinjaman daerah di Kabupaten Buton Selatan khususnya terkait dengan substansi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan dan Pengelolaan kebijakan pinjaman daerah pada dinas perhubungan dan rumah sakit umum daerah (RSUD) Kabupaten Buton Selatan. Substansi kebijakan yang dimaksud adalah tujuan kebijakan, kejelasan sumberdaya kebijakan, kinerja kebijakan dan proses atau tahapan kebijakan. Pengelolaan pinjaman daerah baik RSUD Kabupaten Buton Selatan maupun Pelabuhan Rakyat Bandar Batauga mulai dari perencanaan, lelang, pembayaran dan pemanfaatan pinjaman.

METODE

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Alasannya adalah agar lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan jamak dan menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan informan (Moleong, 2017). Penelitian ini menggunakan metode wawancara, pengamatan dan penelaahan dokumen. Pengamatan dilakukan dengan melihat secara langsung aktifitas atau perilaku para *stakeholders* di dalam mengimplementasikan kebijakan Pinjaman Daerah di Kabupaten Buton Selatan.

Pengamatan yang dilakukan antara lain proses atau tahapan implementasi kebijakan apakah sesuai kontrak dan peraturan yang ada, mengamati pembangunan dermaga dan RSUD Kabupaten Buton Selatan apakah sesuai perencanaan dan kontrak, mengamati proses administrasi mulai pengusulan, pencairan pinjaman hingga pembayaran, mengamati komunikasi dan koordinasi antara OPD yang terlibat dan mengamati proses lelang.

Wawancara dilakukan dengan mengajukan pertanyaan terkait pelaksana atau aktor yang terlibat, anggaran, indikator kinerja dan implementasi kebijakan kedua proyek atau program. Informan penelitian adalah Kepala Dinas Perhubungan Dan Kepala Bidang Prasarana Dinas Perhubungan Kabupaten Buton Selatan, Kepala Badan Keuangan Daerah Kabupaten Buton Selatan, Kepala Bidang Perencana Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Buton Selatan, Sekretaris Dan Bendahara Dinas Kesehatan Kabupaten Buton Selatan Dan Kepala Bagian Pengadaan Barang Dan Jasa Rumah Sakit.

Data dokumen yang dikumpulkan merupakan data tahun 2020 hingga 2023. Sumber data dokumen berasal dari Badan Keuangan Daerah Kabupaten Buton Selatan, Dinas Perhubungan Kabupaten Buton Selatan

dan RSUD Kabupaten Buton Selatan. Dokumen yang dipelajari antara lain: laporan hasil pemeriksaan BPK pada audit pemeriksaan tahun 2022 untuk anggaran tahun 2021, laporan daftar pekerjaan pinjaman daerah tahun 2021 oleh RSUD Kab. Buton Selatan dan dokumen lelang paket pengadaan pekerjaan di RSUD Kab. Buton Selatan Tahun 2020.

Penelitian dilakukan di Kabupaten Buton Selatan dengan lokus utama pada Dinas Perhubungan Kabupaten Buton Selatan dan Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Buton Selatan. Peneliti membahas fenomena-fenomena yang terjadi dalam proses implementasi kebijakan pinjaman daerah, utamanya program dan kegiatan untuk membiayai pelayanan publik yang menghasilkan penerimaan pelabuhan rakyat di Dinas Perhubungan dan Rumah Sakit Umum Daerah di Kabupaten Buton Selatan. Peneliti berperan untuk mengumpulkan dan mengolah data yang selanjutnya data-data yang dikumpulkan dibuat laporan.

Proses analisis data berlangsung selama di lapangan, dan setelah menyelesaikan kegiatan pengumpulan data di lapangan. Analisis data terdiri dari pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Reduksi data dilakukan sebelum data yang terkumpul disajikan, yaitu data terlebih dahulu dirangkum dan dipilah hal yang pokok, difokuskan pada informasi yang penting dan terkait dengan maksud tujuan penelitian. Reduksi data dilakukan terus menerus selama proses penelitian berlangsung.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi kebijakan pinjaman daerah adalah aktivitas-aktivitas praktis yang dilakukan secara sistematis untuk menerapkan keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh pemerintah yang berkaitan dengan upaya pinjaman daerah. Keberhasilan kebijakan atau program dapat dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program (Indrawaty Gita, 2019) dan (Nurwidyantoa, 2020). Berdasarkan beberapa substansi pokok yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018, implementasi kebijakan ini diuraikan sebagai berikut.

Substansi Kebijakan Pinjaman Daerah Kab. Buton Selatan. Tujuan Pinjaman Daerah. Berdasarkan telaah dokumen diketahui bahwa pinjaman daerah yang diajukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Buton Selatan dimaksudkan untuk membiayai pelayanan publik yang

menghasilkan penerimaan yakni pelabuhan rakyat di Ibukota Kabupaten Buton Selatan dan Rumah Sakit Umum Daerah di Kabupaten Buton Selatan, tepatnya di Kecamatan Batauga. Adapun tujuan pinjaman daerah ini sebagaimana tertuang dalam kerangka acuan kerja pinjaman daerah (KAK). *Pertama* adalah terlaksananya kegiatan pembangunan pelabuhan rakyat di Ibukota Kabupaten Buton Selatan agar mobilisasi laut dari Ibukota Kabupaten menuju ke kecamatan yang berada di wilayah kepulauan dapat berjalan dengan lancar. *Kedua*, terwujudnya pelayanan publik kesehatan bagi masyarakat Kabupaten Buton Selatan melalui kegiatan pembangunan Rumah Sakit Umum Daerah.

Temuan dokumen di atas dipertegas melalui wawancara dengan Kepala Badan Keuangan Daerah Kabupaten Buton Selatan yang menjelaskan bahwa:

“Pinjaman daerah ini merupakan salah satu alternatif pembiayaan daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Buton Selatan sebagai upaya percepatan pembangunan sentra-sentra strategis, dalam hal ini pembangunan sarana prasarana publik yang selain dapat meningkatkan pelayanan publik yang dimaksudkan kepada masyarakat desa, juga dapat mendorong perputaran roda ekonomi dan sebagai sumber-sumber pendapatan asli daerah. Tentu kebijakan ini punya resiko tersendiri dalam hal kewajiban daerah mengembalikan pinjaman tersebut. Untuk itu pelaksanaan kebijakan ini sangat perlu dilakukan secara hati hati, akuntabel dan fokus pada tujuan awal peminjaman ini” (Wawancara 9 Februari 2023).

Salah satu dokumen yang berisi kejelasan dan menegaskan tujuan kebijakan ini adalah surat perjanjian dan Surat Persetujuan Kementerian Dalam Negeri Nomor 979/2486SJ perihal Pertimbangan Usulan Pinjaman Daerah Pemerintah Kabupaten Buton Selatan. Isi surat tersebut memuat hal-hal antara lain besaran plafond/limit yang dapat dibiayai yang terdiri atas Pembangunan Pelabuhan Rakyat Bandar Batauga dan pembangunan Rumah Sakit Umum Daerah. Ini juga diperkuat Surat Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Nomor s-27/MK.7/2020 perihal Tanggapan Atas Permohonan Persetujuan Pelampauan Batas Maksimal Defisit APBD dan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan.

Tabel 1. OPD penyelenggara kebijakan pinjaman daerah Kab. Buton Selatan

No	Instansi	Uraian Tugas
1	Dinas Perhubungan	Penanggungjawab teknis pelaksanaan pembangunan Pelabuhan Rakyat Bandar Batauga Kec. Batauga
2	Rumah Sakit Umum Daerah	Penanggungjawab teknis pelaksanaan pembangunan RSUD Kab. Buton Selatan
3	Inspektorat	Melakukan review atas kontrak dan review tahapan pencairan
4	Badan Keuangan dan Aset Daerah	Melakukan pembayaran utang berupa bunga dan pokok sesuai kontrak pinjaman
5	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	<i>Leading sector</i> yang melakukan koordinasi perencanaan daerah termasuk mempersiapkan pengalokasian dana pinjaman
6	Sekretariat Daerah Kabupaten Buton Selatan Bagian Pengadaan Barang dan Jasa	Melakukan lelang paket kegiatan

Sumber: Bappeda Kab Buton Selatan (2020)

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa pinjaman daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Buton Selatan telah memiliki kejelasan tujuan yakni melakukan pembangunan infrastruktur pelabuhan dan kesehatan guna meningkatkan pelayanan bidang transportasi laut dan meningkatkan pelayanan bidang kesehatan yang juga sekaligus diharapkan akan meningkatkan capaian bidang ekonomi melalui peningkatan retribusi dan pajak daerah yang bisa muncul dari keberadaan dua infrastruktur baru tersebut.

Kejelasan tentang Sumberdaya Kebijakan Pinjaman Daerah. Pertama, Pelaksana Kebijakan Pinjaman Daerah. Berdasarkan telaah dokumen dapat diketahui bahwa beberapa organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Buton Selatan yang melaksanakan pekerjaan dengan sumber anggaran dari pinjaman daerah ditampilkan pada Tabel 1. Mencermati tabel 1, diketahui bahwa dalam implementasi kebijakan pinjaman daerah telah ada distribusi pembagian tugas sesuai dengan tupoksi OPD masing-masing. Dengan demikian maka implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan telah memiliki kejelasan pelaksana kebijakan.

Kondisi eksisting pelaksana kebijakan pinjaman daerah di atas yang telah dilaksanakan kurang lebih 3 (tiga) tahun, telah sesuai dengan Keputusan Bupati Buton Selatan Tahun 2020 yang menginstruksikan bahwa pihak – pihak di Dinas dan Badan terkait diinstruksikan untuk mendukung dan memfasilitasi kesuksesan implementasi kebijakan pinjaman daerah, dimana keterlibatan mereka disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi yang terkait langsung yakni Badan Perencanaan Pembangunan Daerah,

Badan Keuangan dan Aset Daerah, Inspektorat dan Bagian Pengadaan Barang dan Jasa Sekretariat daerah sebagai pendukung dan Rumah Sakit Umum Daerah dan Dinas Perhubungan Sebagai pelaksana utama.

Kedua, Dana atau Anggaran yang Disediakan. Berdasarkan telaah dokumen dapat diketahui bahwa pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan bersumber dari lembaga keuangan bank (PT. Bank Pembangunan Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara). Total pinjaman sebesar Rp. 94,8 Milyar. Penggunaan dana pinjaman dimaksudkan untuk menunjang kegiatan pembangunan prasarana dan sarana penyediaan publik dan infrastruktur lainnya khususnya dibidang perhubungan dan kesehatan dengan rincian sebagai berikut: a) Dinas Perhubungan, berdasarkan hasil telaah dokumen diketahui bahwa dana yang diperlukan untuk membiayai pekerjaan pembangunan Pelabuhan Rakyat Bandar Batauga Kecamatan Batauga ini sebesar Rp. 23,8 Milyar; b) Rumah Sakit Umum Daerah. Dana yang diperlukan untuk membiayai Pekerjaan Pembangunan Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Buton Selatan sebesar Rp.47 Milyar dan pengadaan alat kesehatan sebesar Rp.23.9 Milyar.

Namun, alokasi anggaran pada kedua OPD di atas untuk rincian anggaran perkegiatan telah mengalami beberapa kali perubahan, dan tabel di atas merupakan perubahan terakhir rincian anggaran yang digunakan per OPD. Ada beberapa pertimbangan yang melandasi dilakukannya perubahan tersebut, diantaranya: a) Terdapat perbedaan antara kondisi lapangan pada saat pelaksanaan dengan gambar/spesifikasi teknis yang ditentukan dalam dokumen kontrak pada beberapa item

kegiatan pembangunan Pelabuhan Bandar Batauga, sehingga menyebabkan PPK bersama penyedia barang/jasa melakukan Perubahan Kontrak; b) Terdapat sisa anggaran hasil pelaksanaan tender pada beberapa item pekerjaan Pembangunan Rumah Sakit Umum Daerah dan pembangunan Pelabuhan Bandar Batauga. Sisa dana tersebut akan dimanfaatkan untuk mendanai kegiatan pendukung pada Rumah Sakit Umum Daerah dan pembangunan Pelabuhan Bandar Batauga.

Terkait perubahan anggaran pada Dinas Perhubungan, melalui proses wawancara dengan kepala dinas perhubungan dan kepala bidang prasarana dinas perhubungan Kabupaten Buton Selatan diketahui bahwa perubahan yang dilakukan murni karena kesalahan perencanaan, seperti kutipan wawancara berikut:

"Kami juga tidak memperhatikan kondisi dan bentangan alam, pada saat kami membuat kontrak perencanaan, kami hanya fokus pada kerangka gambar, setelah kontraktor pelaksana turun untuk melakukan survey alat, berdasarkan perhitungan mereka dengan menggunakan alat yang lebih mutakhir, kedalaman dan arus air disekitar lokasi pengerjaan peabuhan berbeda dengan informasi awal yang mereka terima, selain itu juga terdapat penambahan volume pekerjaan diluar gambar dikarenakan keinginan bupati, yakni menambah pelancongan, kedua hal itu jelas menambah beban anggaran". (Wawancara, 10 Februari 2023).

Sedangkan perubahan anggaran yang terjadi pada RSUD Kabupaten Buton Selatan diuraikan oleh Kepala Badan Keuangan Daerah Kabupaten Buton Selatan sebagai berikut:

"Perubahan yang kami lakukan lakukan murni untuk memaksimalkan sisa dana yang kami terima, karena menurut perjanjian kredit, dana yang dialokasikan kepada kami melalui pinjaman daerah harus habis dipakai untuk pengerjaan pembangunan rumah sakit dan pengadaan alkes, olehnya itu sisa-sisa hasil tender kami gabung dan alokasikan kembali pada pengadaan alkes, olehnya itu rincian anggaran dan rincian barang pada pengadaan alkes sudah pasti mengalami penambahan" (Wawancara, 9 Februari 2023).

Berdasarkan informasi di atas, dapat diketahui bahwa kebijakan pinjaman daerah Pemerintah Kabupaten Buton Selatan telah memiliki sumber dana atau anggaran yang jelas, juga telah dialokasikan secara jelas dalam dokumen perencanaan untuk tiap-tiap kegiatan yang ada dalam OPD pelaksana. Namun demikian dalam pelaksanaan pekerjaan, terjadi perubahan-perubahan besaran alokasi anggaran. Pada Dinas Perhubungan perubahan tersebut sebagai akibat dari adanya kesalahan perencanaan, sedangkan pada Dinas RSUD perubahan tersebut sebagai langkah penyesuaian optimalisasi serapan penggunaan anggaran.

Ketiga, Pengukuran Kinerja Kebijakan Pinjaman Daerah. Pengukuran kinerja ditandai dengan dimuatnya tenggang waktu, output secara fisik maupun non fisik sebagai ukuran pencapaian tujuan kebijakan. Melalui telaah dokumen diketahui bahwa dalam perjanjian Daerah Kabupaten Buton Selatan dengan PT. Bank Pembangunan Daerah Sultra, jangka waktu fasilitas kredit yang diberikan oleh Bank sebagai debitur adalah 36 bulan sejak penandatanganan perjanjian kredit atau dengan kata lain Pemerintah Daerah Kabupaten Buton Selatan paling terlambat melakukan pembayaran atas jasa kontraktor pelaksana pengadaan barang/jasa paling terlambat pada tanggal 14 Agustus 2023.

Melalui wawancara dengan kepala BPKAD dan Kepala Bidang Perencana dan Program Bappeda Kabupaten Buton Selatan diketahui bahwa perencanaan pelaksanaan pembangunan fisik dan pengadaan barang yang menggunakan dana pinjaman paling lambat selesai proses pengadaan dan pencairannya selesai pada Desember 2021 sebagaimana wawancara berikut:

"Rencana pelaksanaan pembangunan fisik ataupun pengadaan barang terkait dengan pengerjaan kegiatan dengan sumber anggaran dari pinjaman daerah itu proses pengadaan dan pencairannya direncanakan paling lambat selesai pada Desember 2021" (Wawancara, 14 Februari 2023)

Alokasi anggaran untuk rincian anggaran perkegiatan pada dua proyek telah mengalami beberapa kali perubahan, dan merupakan perubahan terakhir rincian anggaran yang digunakan per OPD. Kondisi di atas, selanjutnya menjadi dasar pertimbangan Pemerintah Kabupaten Buton Selatan melalui Badan Keuangan Daerah mengusulkan perubahan

perjanjian kredit antara PT. Bank Pembangunan Sultra dengan Pemerintah Kabupaten Buton Selatan sebagaimana pernyataan kepala BPKAD Kabupaten Buton Selatan:

"Kami mengusulkan perubahan perjanjian kredit dikarenakan beberapa hal, antara lain di dua OPD yakni perhubungan dan RSUD terdapat perubahan atau addendum kontrak baik yang sifatnya penambahan waktu, anggaran maupun rincian barang yang diadakan, yang dimana ketiga bagian tersebut dijabarkan dalam perjanjian kredit awal, guna tertid adminisrasi dan mengantisipasi persoalan yang dimungkinkan terjadi kami mengusulkan perubahan perjanjian kredit". (Wawancara, 15 Maret 2022)

Merujuk pada informasi di atas, melalui telaah dokumen dapat diketahui bahwa pihak Bank dan Debitur bersepakat untuk mengubah Pasal 6 ayat 1, mengenai ketentuan umum penarikan fasilitas kredit sehingga pasal 6 ayat (1) berbunyi sebagai berikut:

"Bank dengan ini setuju untuk menambah jangka waktu penarikan fasilitas kredit kepada Debitur dengan Masa Penarikan (availability period) dapat dilakukan oleh DEBITUR maksimal 12 (dua belas) bulan sejak tanggal penandatanganan Perjanjian Kredit sebelumnya sampai dengan atau selambat-lambatnya sampai dengan bulan Agustus 2021 (dua ribu dua puluh satu), diperpanjang maksimal 16 (enam belas) bulan sejak tanggal penandatanganan Perubahan Perjanjian Kredit ini sampai dengan atau selambat-lambatnya sampai dengan bulan Desember 2022 (dua ribu dua puluh dua), dan debitur dengan ini setuju untuk menerima perpanjangan jangka waktu penarikan fasilitas kredit tersebut dengan jenis fasilitas, kategori, jumlah fasilitas kredit, jangka waktu fasilitas, bunga, provisi, administrasi, denda, dan ketentuan lainnya mengacu pada perjanjian kredit sebelumnya yang tidak diubah dengan perjanjian ini".

Melalui telaah dokumen, diketahui daftar rekapan dari target pelaksanaan pekerjaan pada dua OPD (Dinas Perhubungan dan RSUD) adalah seperti pada Tabel 2. Tabel 2 menunjukkan alokasi anggaran untuk rincian anggaran perkegiatan pada dua OPD di atas telah

mengalami beberapa kali perubahan, dan 2 merupakan perubahan terakhir rincian anggaran yang digunakan per OPD. Terdapat beberapa pertimbangan yang melandasi dilakukannya perubahan di atas, diantaranya terdapat perbedaan antara kondisi lapangan pada saat pelaksanaan dengan gambar/spesifikasi teknis yang ditentukan dalam dokumen kontrak pada beberapa item kegiatan pembangunan Pelabuhan Bandar Batauga, sehingga menyebabkan PPK bersama penyedia barang/ jasa melakukan Perubahan Kontrak dari sisi waktu dan anggaran.

Terdapat kegiatan pengadaan alat kesehatan pada item pekerjaan Pembangunan Rumah Sakit Umum Daerah yang memerlukan penambahan waktu dikarenakan alat dimaksud harus melalui pemesanan luar negeri. Dimana terdapat alat MOT yang harus dilakukan pemesanan alat dari luar negeri oleh penyedia, sementara pada saat itu masih dalam keadaan pandemi COVID-19 dimana prosedur pengiriman barang baik dari sana dan sampai ke Indonesia mengalami perubahan standard sehingga kondisi itu menyebabkan waktu tunggu pengiriman barang.

Terkait indikator pengukuran kinerja ditandai dengan dimuatnya tenggang waktu, output secara fisik maupun non fisik sebagai ukuran pencapaian tujuan kebijakan, terlihat bahwa terdapat beberapa kendala khususnya terkait kesalahan perencanaan dan faktor lingkungan terkait kondisi pandemik covid-19 sehingga terjadi keterlambatan dalam proses pengerjaan dan perceairan anggaran dalam pelaksanaan kegiatan pinjaman daerah. Namun demikian keadaan tersebut dapat diatasi dengan melakukan perubahan perjanjian kontrak antara pihak Bank dan Debitur dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Buton Selatan.

Berbagai uraian di atas menunjukkan indikator kinerja yang bermasalah adalah keseluruhan aspek yang dinilai yaitu, tenggang waktu, output fisik pekerjaan maupun non fisik di dalam hal ini ternasuk laporan pelaksanaan kegiatan. Problem yang terjadi pada tiga indikator tersebut disebabkan banyak faktor. *Pertama*, kesalahan perencanaan dengan tidak melakukan penganggaran Perencanaan Pembangunan Pelabuhan Bandar Batauga di tahun 2020 oleh Dinas Perhubungan. *Kedua*, tidak adanya proses review HPS/RAB pada saat pengajuan kontrak pada tahap awal. *Ketiga*, lemahnya sistem pengawasan internal Pemerintah Daerah oleh Inspektorat yang berakibat pada banyak temuan pelanggaran dan indikasi KKN dan terakhir adalah kurangnya koordinasi antar pihak. Problem dalam tenggang waktu dan output fisik yang terlambat dalam

implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan ditunjukkan dengan banyak terjadi addendum akibat kesalahan perencanaan dan juga banyaknya temuan BPK atas laporan keuangan pelaksanaan kegiatan. Terjadinya pelaksanaan rencana pencairan telah

mengalami perubahan dari perencanaan sebelumnya dan pelaksanaan kegiatan mengalami perubahan nominal anggaran terutama terjadi pada tahun pertama atau awal implementasi kebijakan.

Tabel 2. Daftar Rekapitulasi Dari Target Pelaksanaan Pekerjaan

No	Lingkup Pekerjaan	Rincian Pelaksanaan Kegiatan			
		Input RUP	Proses Lelang	Waktu Pengerjaan	Rencana Pencairan
A	Dinas Perhubungan				
I	Pembangunan Pelabuhan Rakyat Bandar Batauga				
1	Pembangunan Pengembangan Dermaga Pelabuhan rakyat**	Desember 2020	Desember 2020	240 HK	Januari - Desember 2021*
2	Pembangunan Site Environment**	Desember 2020	Desember 2020	180 HK	Januari - Desember 2021*
3	Pembangunan Breakwater**	Desember 2020	Desember 2020	120 HK	Januari - Desember 2021*
4	Peningkatan Pembangunan Dermaga Pelabuhan Rakyat Bandar Batauga Kecamatan Batauga***	Oktober 2021	Oktober 2021	90 HK	Oktober 2021 - Juni 2022*
5	Perencanaan Peningkatan Pembangunan Dermaga Pelabuhan Rakyat Bandar Batauga Kecamatan Batauga***	Oktober 2021	Oktober 2021	30 HK	Mei - 2021 - Desember 2022*
6	Pengawasan Peningkatan Pembangunan Dermaga Pelabuhan Rakyat Bandar Batauga Kecamatan Batauga***	Oktober 2021	Oktober 2021	90 HK	Mei - 2021 - Desember 2022*
B	Rumah Sakit Umum Daerah				
II	Pembangunan Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Buton Selatan				
1	Pembangunan RSUD Zona A**	Desember 2020	Desember 2020	180 HK	Januari - Desember 2021*
2	Pembangunan RSUD Zona D**	Desember 2020	Desember 2020	180 HK	Januari - Desember 2021*
3	Pengadaan MOT**	Desember 2020	Desember 2020	180 HK	Januari - Desember 2021*
4	Pengadaan Alat Kesehatan lainnya**	Desember 2020	Desember 2020	180 HK	Mei - 2021 - Desember 2022*

Sumber : BPKAD Kab. Buton Selatan (2021)

Keterangan :

1. Tanda* menjelaskan bahwa pelaksanaan rencana pencairan telah mengalami perubahan dari perencanaan sebelumnya
2. Tanda** menjelaskan bahwa pelaksanaan kegiatan mengalami perubahan nominal anggaran dari perjanjian kredit sebelumnya
3. Tanda*** menjelaskan bahwa kegiatan tersebut belum ada dalam perjanjian kredit awal.

Keempat, Proses atau Tahapan Kebijakan Pinjaman Daerah. Besaran Pinjaman Daerah pada saat diajukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Buton Selatan ke DPRD Kabupaten Buton Selatan pada awalnya direncanakan sebesar seratus lima belas milyar rupiah sebagaimana tertuang dalam Surat nomor 050/1763 tentang Permohonan Persetujuan Pinjaman Daerah. Pada lampiran surat disebutkan bahwa dana tersebut direncanakan akan dipakai untuk membiayai proyek Pembangunan Prasarana dan Sarana Publik dan Infrastruktur dibidang Perikanan dan Kelautan, Kesehatan dan Perhubungan di Kabupaten Buton Selatan Sulawesi Tenggara

Permintaan pihak eksekutif tersebut mendapat persetujuan pula dari DPRD melalui Keputusan DPRD Nomor 17/DPRD/2019 tentang Persetujuan Pinjaman Kabupaten Buton Selatan. Isi dari persetujuan tersebut sepenuhnya menyetujui permintaan pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Buton Selatan. Persetujuan pinjaman di atas oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Buton Selatan diserahkan ke Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) sebagai salah satu lampiran untuk mendapat persetujuan pinjaman daerah (pasal 18 ayat 1 poin a). Bersama dengan dokumen tersebut, Pemda bersurat ke Kementerian dalam Negeri melalui surat nomor 050/1806 perihal permohonan pertimbangan pinjaman daerah. Usulan dari Pemda tersebut disetujui oleh Kemendagri melalui Surat Persetujuan Kementerian Dalam Negeri Nomor 979/2486SJ perihal Pertimbangan Usulan Pinjaman Daerah Pemerintah Kabupaten Buton Selatan Tahun Anggaran 2020.

Isi surat tersebut memuat hal-hal antara lain besaran plafond/limit yang dapat dibiayai sebesar Sembilan puluh empat miliar delapan ratus delapan puluh sembilan juta enam ratus ribu rupiah dimana terdiri atas Pembangunan Pelabuhan Rakyat Bandar Batauga yang berlokasi di Kecamatan Batauga Kabupaten Buton Selatan dengan dana sebesar dua puluh tiga miliar delapan ratus delapan puluh sembilan juta enam ratus ribu Rupiah dan pembangunan Rumah Sakit Umum Daerah yang juga berlokasi di Kecamatan Batauga Kabupaten Buton Selatan dengan dana sebesar tujuh puluh satu milyar Rupiah.

Pembiayaan dilakukan melalui PT Bank Pembangunan Daerah Sulawesi Tenggara dengan besaran bunga sebesar 11,5 % dan provisi BADL sebesar 0,75% dari total pinjaman dan mendapat rekomendasi untuk meminta persetujuan ke Kementerian Keuangan terkait pelampauan defisit. Berdasarkan rekomendasi dari Kemendagri, Pemda meminta persetujuan

ke Kementerian Keuangan terkait pelampauan defisit melalui Surat Bupati Buton Selatan nomor 910/467 perihal permohonan persetujuan pelampauan batas maksimal defisit anggaran APBD yang dibiayai oleh pemda.

Setelah mendapat telaah, Kemenkeu memberikan persetujuan pelampauan defisit melalui Surat Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Nomor s-27/MK.7/2020 perihal Tanggapan Atas Permohonan Persetujuan Pelampauan Batas Maksimal Defisit APBD Kabupaten Buton Selatan TA 2020. Dasar persetujuan pelampauan defisit dari Kemenkeu inilah maka pihak Pemda mengajukan permohonan pinjaman daerah ke pihak PT. BPD Sultra dengan melampirkan persyaratan kredit sesuai ketentuan yang berlaku dan Lahir Akta Perjanjian Kredit nomor 221 antara Pemda Bupati Buton Selatan dengan PT. BPD Sultra.

Memperhatikan serangkaian proses pengajuan pinjaman daerah tersebut dapat diketahui bahwa dalam proses mendapatkan persetujuan kebijakan pinjaman daerah, Pemerintah Kabupaten Buton Selatan harus melalui serangkaian proses yang panjang mulai dari tingkat DPRD Kabupaten Buton Selatan, Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara, hingga akhirnya ke Kemendagri dan Kemenkeu Republik Indonesia. Selain itu, hal penting yang dapat diamati dari proses tahapan lahirnya kebijakan pinjaman daerah adalah pada tahapan rekomendasi Kemendagri tentang Persetujuan Pinjaman.

Pada rekomendasi yang diberikan terdapat selisih yang cukup besar antara besaran plafon/limit yang diajukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Buton Selatan sebesar Rp. 115,000,000,000, dengan besaran plafond/limit yang dikeluarkan oleh Kemendagri sebesar Rp. 94,889,600,000, artinya terdapat selisih sekitar Rp. 20.110.400.000. Kondisi ini menunjukkan penerimaan pengajuan pinjaman daerah dilakukan dengan sangat hati-hati (*prudent*), berdasarkan kemampuan pemerintah daerah.

Kemendagri dan Kementrian Keuangan tetap memberikan persetujuan namun dengan mempelajari secara hati - hati setiap permintaan, dengan pertimbangan tidak mengganggu kemampuan keuangan daerah ke depan. Di sisi lain Pemerintah Kabupaten Buton Selatan mengikuti prosedur yang diwadahi peraturan untuk mengajukan pinjaman. Pemerintah Kabupaten Buton Selatan, mengambil pilihan berusaha memenuhi kebutuhan infrastruktur dasar daerahnya dengan keterbatasan keuangan daerah melalui mekanisme pinjaman daerah yang ada. Meskipun dengan pengurangan plafon atau limit

anggaran berdampak pada mengurangi volume dan kualitas program dan proyek yang diajukan.

Implementasi Kebijakan Pinjaman Daerah Kabupaten Buton Selatan.

Berdasarkan hasil telaah dokumen diketahui bahwa akta perjanjian kredit nomor 221 antara Pemerintah Daerah Buton Selatan dengan PT. BPD Sultra terbit pada Tanggal 14 Agustus 2020, dengan dasar tersebut maka kebijakan pinjaman daerah sudah dapat dilaksanakan. Uraian implementasi kebijakan pinjaman daerah akan dibagi berdasarkan dua proyek utama yakni pembangunan pelabuhan rakyat dan rumah sakit umum daerah.

Pertama, Pembangunan Pelabuhan Rakyat. Wawancara dengan Kepala Dinas Perhubungan dan Kepala Bidang Prasarana Dinas Perhubungan Kabupaten Buton Selatan diperoleh informasi senada bahwa:

"Implementasi pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan ke dalam bentuk kegiatan diawali dengan tahap penginputan kegiatan perencanaan fisik dan pengadaan barang yang dimulai pada kegiatan perubahan anggaran tahun 2020". (Wawancara tanggal 10 maret 2023).

Namun, penelusuran dokumen menunjukkan bahwa pada tahap perencanaan nampak bahwa kesalahan implementasi sudah mulai tergambar yakni Dinas Perhubungan tidak menganggarkan kegiatan perencanaan untuk kegiatan pembangunan Pelabuhan Bandar Batauga. OPD yang melakukan penginputan hanya RSUD. Hal ini sudah tidak sesuai dengan prinsip kehati-hatian dalam implementasi kebijakan pinjaman daerah.

Hasil observasi menunjukkan bahwa masalah tersebut terindikasi disebabkan kurangnya komunikasi antara Dinas Perhubungan dengan BPKAD dan Inspektorat

akan tafsiran penggunaan dana pinjaman daerah, pihak Dinas Perhubungan beranggapan penggunaan dana pinjaman hanya untuk kegiatan fisik/bangunan tidak termasuk perencanaan, sehingga dalam kerangka acuan kerja penggunaan dana pinjaman item perencanaan dan pengawasan pembangunan pelabuhan tidak mereka masukkan dalam rincian kegiatan, kondisi tersebut diperparah dengan BPKAD dan inspektorat sebagai OPD yang melakukan *review draft* kerangka acuan kerja (KAK) tidak memberikan penjelasan.

Informasi yang diperoleh dari kepala bidang prasarana dinas perhubungan Kabupaten Buton Selatan bahwa:

"Kegiatan perencanaan dan pengawasan memang kami tidak masukkan dikarenakan kami menganggap kegiatan tersebut tidak boleh ada dalam penggunaan dana pinjaman sehingga kami tidak masukkan, padahal pihak bank dalam pencairan merujuk pada KAK, jadi untuk perencanaan dan pengawasan kami menggunakan anggaran DAU"
(Wawancara 13 Maret 2023).

Telaah dokumen menunjukkan bahwa pada tahun 2020 juga dilakukan lelang untuk paket pengadaan pekerjaan di Dinas Perhubungan sebanyak tiga item pekerjaan disajikan pada Tabel 3. Mencermati Tabel 3, dapat diketahui bahwa total pagu anggaran dana pinjaman yang dialokasikan untuk pembangunan pelabuhan pada Dinas Perhubungan sebesar anggaran Rp. 23,8 M, terdapat efisiensi anggaran berdasarkan hasil lelang sebesar Rp 2.8 M. Hal ini berarti bahwa dalam implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan, Dinas Perhubungan telah menerapkan prinsip efisiensi.

Tabel 3. Lelang Paket Pengadaan Pekerjaan Dinas Perhubungan 2020

No.	Pekerjaan / Ruang Lingkup Pekerjaan	Pagu DPA	Pagu Kontrak	Pelaksana Pekerjaan
Pekerjaan Pembangunan Pelabuhan Rakyat Bandar Batauga Kecamatan Batauga				
Ruang Lingkup Pekerjaan:				
1	Pembangunan Pengembangan Dermaga Pelabuhan Rakyat	19 Milyar	16,9 Milyar	PT. SARANA PERKASA EKALANCAR
2	Pembangunan Site Environment	3 Miliar	3 Milyar	PT. HIPOTENUSA KONTRAKTOR GROUP
3	Pembangunan Breakwater	1.1 Milyar	1 Milyar	CV. TOLIMA
Total		23,1 Milyar	21 Milyar	

Sumber: Dinas Perhubungan Kab. Buton Selatan (2021)

Namun demikian, efisiensi anggaran yang ada ini selanjutnya akan menjadi polemik sebagaimana informasi yang disampaikan oleh informan Kepala badan keuangan daerah dan Kepala bidang prasarana Dinas Perhubungan menjelaskan bahwa:

“Sisa anggaran yang ada dalam kontrak pinjaman harus terealisasi semua, apabila terjadi selisih anggaran, dalam hal ini ada efisiensi anggaran dari proses lelang paket kegiatan maka agar anggaran sisa tersebut dapat dimanfaatkan harus dilakukan penyesuaian kontrak atas penggunaan sisa anggaran dimaksud. Selain itu anggaran sisa tersebut hanya bisa dialokasikan kembali untuk dinas yang bersangkutan, tidak bisa dialihkan ke dinas lain. Ini sudah ketentuan” (Wawancara, 13 Maret 2023).

Pada tahun 2021 kegiatan diawali dengan pengajuan Addendum rancangan kontrak pengadaan barang dan jasa oleh Dinas Perhubungan sebagaimana kutipan wawancara berikut:

“Pada tahun 2021 kami melakukan sejumlah addendum guna penyesuaian pagu anggaran kegiatan pada kontrak” (Wawancara, 13 Maret 2023).

Melalui telaah dokumen diperoleh informasi rincian addendum sebagai pada Tabel 4. Perubahan nilai pagu kegiatan dari tahap perencanaan awal (KAK), tahap lelang dan addendum kontrak yang cukup signifikan terjadi dalam proyek ini. Ini menggambarkan betapa lemahnya Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Daerah (SPIP) sebagai suatu sistem yang berfungsi melakukan fungsi pengendalian program dan kegiatan dalam APBD.

Kelemahan tersebut tergambar dari lemahnya sisi perencanaan pada level OPD, lemahnya Pokja Pengadaan Barang dan Jasa yang meloloskan Perusahaan Konsultan Perencana dan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) yang tidak melakukan pendampingan dengan baik. Inspektorat yang lemah dalam melakukan review kontrak dan melakukan pendampingan pelaksanaan pekerjaan. Hal tersebut tergambar dalam wawancara dengan Kepala bidang prasarana Dinas Perhubungan Kabupaten Buton Selatan sebagai berikut:

“Saya hanya ditugasi melakukan penginputan, kami di OPD serba salah soalnya PPK kegiatan tersebut berasal dari luar, dia dari dinas Kominfo, sehingga untuk melakukan koordinasi kami agak susah, ditambah dengan Kadis kami yang lebih banyak berada diluar daerah” (Wawancara 11, Maret 2023).

Tabel 4. Daftar Addendum Rancangan Kontrak PBJ Oleh Dinas Perhubungan Tahun 2021

No.	Pekerjaan / Ruang Lingkup Pekerjaan	Pagu DPA	Pagu Kontrak	Pelaksana Pekerjaan
Pekerjaan Pembangunan Pelabuhan Rakyat Bandar Batauga Kecamatan Batauga				
Ruang Lingkup Pekerjaan :				
1	Pembangunan Pengembangan Dermaga Pelabuhan Rakyat	19,3 Milyar	16,9 Milyar	PT. SARANA PERKASA EKALANCAR
	ADDENDUM		18,1 Milyar	
2	Pembangunan Site Environment	3.4 Milyar	3 Milyar	PT. HIPOTENUSA KONTRAKTOR GROUP
	ADDENDUM		3,3 Milyar	
3	Pembangunan Breakwater	1,1 Milyar	1 Milyar	CV. TOLIMA
	ADDENDUM		1 Milyar	
	Total	23,8 Milyar	21 Milyar	
	Addendum		22,5 Milyar	
	Total pagu KAK	23,8 milyar		
	Selisih pagu dan addendum		1,2 Milyar	

Sumber: Dinas Perhubungan Kab. Buton Selatan (2022)

Tabel 5. Hasil Pemeriksaan BPK Pada Audit Pemeriksaan Tahun 2022 Untuk Anggaran Tahun 2021

No.	Pekerjaan / Ruang Lingkup Pekerjaan	Pagu DPA	Temuan BPK	Pelaksana Pekerjaan
1	Pembangunan Pengembangan Dermaga Pelabuhan Rakyat	18,1 Milyar	1,3 Milyar	PT. SARANA PERKASA EKALANCAR
2	Pembangunan Site Environment	3,3 Milyar	85 Juta	PT. HIPOTENUSA KONTRAKTOR GROUP
3	Pembangunan Breakwater	1 Milyar	116 Juta	CV. TOLIMA
Total		22,5 Milyar		
Temuan BPK			1,5 Milyar	

Sumber: BPKAD Kab. Buton Selatan (2022)

Sedangkan staf inspektorat Buton Selatan menjelaskan:

“Kelemahan OPD ini baru akan melakukan konsultasi ke inspektorat kalau sudah mendapat masalah. Harusnya mereka sudah membawa review kontrak jauh sebelum dimasukkan ke Pokja pemilihan barang jasa, jadi kami masih punya waktu untuk melakukan telaah dan pendalaman”. (Wawancara, 11 Maret 2023)

Berdasarkan hasil telaah dokumen diketahui bahwa lemahnya pengendalian internal Pemda terlihat dari hasil pemeriksaan BPK pada audit pemeriksaan tahun 2022 untuk anggaran tahun 2021, dimana didapatkan kelebihan pembayaran hasil pekerjaan pada kegiatan Pembangunan Pelabuhan seperti pada Tabel 5. Pada Tahun 2022, fokus pelaksanaan pinjaman daerah dalam pembangunan pelabuhan rakyat dengan *leading sector* Dinas Perhubungan adalah melakukan optimalisasi pemanfaatan sarana prasarana yang telah dikerjakan pada tahun 2020 dan 2021.

Kepala Dinas Perhubungan mengatakan:

“Pada tahun 2022 fokus utama yang dilakukan oleh pemda adalah bagaimana mengelola dan mengoptimalkan pemanfaatan infrastruktur pelabuhan dan RSUD yang sudah ada sekarang agar dapat berfungsi sebagaimana diharapkan sehingga nantinya dapat menghasilkan pendapatan asli daerah”. (Wawancara, 20 Maret 2023)

Hasil observasi menunjukkan bahwa pada tahun 2022 tepatnya pada tanggal 13 Mei 2022, telah dilakukan peresmian Pelabuhan Bandar

Batauga dan RSUD Kabupaten Buton Selatan. Ke dua sarana prasarana tersebut merupakan hasil dari implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan yang kini sudah dapat dimanfaatkan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa secara output tujuan implementasi kebijakan pinjaman daerah sudah terealisasi.

Kedua, Rumah Sakit Umum Daerah. Pada tahun 2020, kegiatan yang menggunakan pinjaman daerah yang terealisasi pada RSUD Kabupaten Buton Selatan hanya berupa kegiatan perencanaan pada pembangunan RSUD zona A, B, C, D dan Zona E dengan total anggaran yang terealisasi sebesar Rp. 1.3 Milyar. Selain pencairan, implementasi pinjaman daerah pada RSUD juga memasuki tahapan lelang. Selain itu, pada implementasi tahun 2020 ini kedua OPD juga melakukan penginputan kegiatan yang menggunakan dana pinjaman dalam rencana kerja tahun 2021 sebagaimana hasil wawancara dengan Bendahara Dinas Kesehatan, Kabupaten Buton Selatan mengatakan bahwa:

“Proses asistensi guna memastikan semua item kegiatan yang terdapat dalam KAK perjanjian kredit juga harus dipastikan terinput dalam aplikasi SIPD selain itu yang dipastikan harus ada ialah ketersediaan dana pembayaran pokok dan bunga pinjaman yang anggarannya dialokasikan di BKAD. Disinilah peran Bappeda, BKAD dan Inspektorat untuk melakukan pengawasan agar tidak ada item kegiatan yang lupa untuk terinput dalam APBD Tahun 2021 nantinya”. (Wawancara, 13 Maret 2023).

Wawancara dengan informan Kepala BPKAD Kabupaten Buton Selatan diperoleh informasi bahwa:

“Pada tahun tersebut pula belum ada kewajiban bagi BPKAD untuk melakukan pembayaran pokok, namun pembayaran bunga pinjaman sudah harus berjalan dikarenakan pencairan dana pinjaman sudah dilakukan yakni pencairan perencanaan pembangunan RSUD, untuk hal ini BPKAD telah menganggarkan pada perubahan anggaran tahun 2020” (Wawancara, 13 Maret 2023).

Berdasarkan keseluruhan informasi terkait implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan pada RSUD pada tahun 2020 dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan pinjaman daerah dalam bentuk kegiatan diawali dari penyusunan dan pengajuan rencana, dilanjutkan dengan proses lelang kegiatan. Berdasarkan hasil wawancara dengan kepala bagian pengadaan barang dan jasa RSUD diperoleh informasi sebagai berikut:

“Terkait kegiatan yang bersumber dari pinjaman daerah tahun 2021, kegiatan RSUD ini diawali dengan pelaksanaan kontrak pembangunan rumah sakit oleh bagian pengadaan barang dan jasa untuk 4 item pekerjaan”. (Wawancara, 9 Maret 2023).

Melalui telaah dokumen diperoleh rincian kegiatan seperti pada Tabel 6. Sisi lemah dari pelaksanaan pinjaman daerah pada RSUD ternyata masih berulang dari tahun 2020 yakni tidak mengajukan review HPS/RAB sebelum mengajukan rancangan kontrak. Kedua OPD hanya mengajukan review kontrak pada saat mengajukan permintaan uang muka atau pada

saat mengajukan pencairan akhir. Padahal pengajuan tahapan review tersebut merupakan tahapan pelaksanaan lelang yang sudah diatur juknisnya oleh Kemenkeu. Menjadi pertanyaan berikut adalah dengan cara apa pihak ketiga atau konsultan memiliki persyaratan dokumen tersebut ketika melakukan proses pencairan.

Tidak optimalnya kinerja inspektorat tersebut menyebabkan banyaknya temuan yang didapatkan oleh BPK pada pekerjaan di RSUD. Berdasarkan observasi peneliti, diketahui bahwa temuan BPK pada pemeriksaan anggaran 2021 di RSUD memiliki pola yang sama dengan temuan di dinas perhubungan, dimana BPK mengindikasikan terjadinya penyalahgunaan kewenangan pada beberapa oknum pelaku pengadaan barang dan jasa. Melalui observasi diketahui bahwa penyebab temuan pada dua OPD di atas banyak disebabkan karena kurangnya kemampuan SDM pada OPD juga karena kurangnya mekanisme pengawasan internal yang dilakukan oleh internal OPD.

Permasalahan lain adalah pada saat implementasi pinjaman daerah di tahun 2021, yaitu keterlambatan pembayaran pokok pinjaman daerah yang dilakukan oleh BPKAD, dimana dalam dokumen perjanjian kredit yang ditandatangani sebelumnya pada pasal 8 disebutkan bahwa “Debitur wajib membayar kembali hutang dalam jangka waktu 36 bulan sejak tanggal perjanjian kredit. Angsuran pokok dibayarkan setiap 3 bulan dan mulai dibayarkan 3 bulan sejak penarikan fasilitas kredit dilakukan. Penarikan fasilitas kredit, pertama kali dilakukan pada Desember 2020, hal ini berarti hingga Mei 2021, pembayaran pokok minimal sudah dilakukan sebanyak 5 kali angsuran.

Tabel 6. Daftar Pekerjaan Pinjaman Daerah 2021 RSUD Buton Selatan

No.	Jenis pekerjaan	Pagu Anggaran	Keterangan
1	Pengadaan dan Intalasi Genset	150 Juta	Dilakukan pada perubahan anggaran 2021 dikarenakan adanya penambahan dari kumpulan buangan lelang pada tahun 2020
2	Pekerjaan Jaringan Listrik	280 Juta	
3	Pengadaan Alat Kesehatan	10,6 Milyar	
4	Pengadaan MOT	11,5 Milyar	Mengalami addendum perpanjangan waktu
5	Pengadaan dan Pemasangan Timbal	415 Juta	
TOTAL		23 Milyar	

Sumber: RSUD Kab. Buton Selatan (2024)

Namun berdasarkan informasi yang disampaikan oleh Kepala BPKAD dan Kepala Bidang Perencanaan Bappeda Kabupaten Buton Selatan diperoleh informasi bahwa pembayaran pokok hutang baru dilakukan sebanyak 2 kali seperti kutipan wawancara berikut:

"Hingga Mei 2021 menurut data yang ada, pembayaran pokok itu baru dilakukan sebanyak 2 kali pembayaran yang totalnya senilai 44,7 miliar pokok utang dan 8,2 miliar bunga utang". (Wawancara, 20 Maret 2023).

Hal tersebut di atas tentu menambah beban utang Pemerintah Daerah Kabupaten Buton Selatan sebab dalam telaah dokumen diperoleh informasi bahwa pembayaran pokok hutang berbanding lurus dengan jumlah pembayaran bunga pinjaman. Atau dengan kata lain semakin banyak pokok hutang dibayarkan, bunga pinjaman akan semakin sedikit. Melalui observasi dan wawancara dengan Kepala BPKAD diperoleh informasi bahwa keterlambatan pembayaran di atas disebabkan karena dana yang dipersiapkan untuk pembayaran pokok pada tahun 2021 dipergunakan untuk pembangunan infrastruktur yang mendukung aspirasi pimpinan daerah, sebagaimana kutipan wawancara berikut:

"Sebenarnya saat itu kami sudah menyiapkan anggaran untuk dialokasikan pada kewajiban pembayaran pokok pinjaman, tetapi ada kebijakan lain yang mengharuskan dialihkannya anggaran tersebut". (Wawancara, 20 Maret 2023).

Maka dapat dikatakan bahwa pada tahun 2021 implementasi kebijakan pinjaman daerah kabupaten Buton Selatan yang dilaksanakan oleh RSUD sudah masuk dalam tahap pelaksanaan kegiatan. Dalam pelaksanaan tersebut terdapat beberapa kelemahan diantaranya kurangnya koordinasi antar pihak, tidak adanya proses review HPS/RAB pada saat pengajuan kontrak, terjadinya gagal bayar pokok pinjaman, dan lemahnya Sistem Pengawasan Internal Pemerintah Daerah oleh Inspektorat yang berakibat pada banyak temuan pelanggaran dan indikasi KKN yang dikelurkan oleh Badan Pengawas Keuangan (BPK) pada pemeriksaan anggaran Tahun 2021.

Hal ini berarti pada tahun 2021, Implementasi Kebijakan Pinjaman Daerah Kabupaten Buton Selatan melanggar prinsip taat pada peraturan perundang-undangan, prinsip

efisiensi, prinsip akuntabel dan prinsip kehati-hatian. Lebih lanjut, pada tahun 2022 ini juga berbagai temuan terkait implementasi pinjaman daerah akan ditindaklanjuti oleh inspektorat dan keuangan guna memastikan temuan BPK pada dua OPD sebelumnya dapat ditindaklanjuti oleh pihak ketiga sebagaimana kutipan wawancara dengan informan inspektorat berikut:

"Menindaklanjuti temuan yang ada, langkah yang dilakukan adalah Inspektorat bersama keuangan berkoordinasi dengan Sekda untuk melakukan sidang TPTGR yang outputnya memastikan pihak ketiga dapat melakukan pembayaran temuan dengan mekanisme yang disepakati nanti dalam sidang. BPAD sebagai OPD yang menahkodai pinjaman pada tahun 2022 selain berkoordinasi dengan inspektorat dalam mengawal pengembalian temuan juga memastikan agar pembayaran pokok pinjaman tidak lagi menyalahi skema pembayaran yang sudah disepakati dalam perjanjian kredit". (Wawancara, 20 Maret 2023).

Implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan pada tahun 2022 sudah masuk dalam tahap pemanfaatan dan secara output tujuan kebijakan pinjaman daerah sudah terealisasi. Hal ini berarti bahwa implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan dari aspek output sudah sesuai prinsip efektif. Pada tahun 2022 ke dua OPD teknis pelaksana yaitu RSUD Kabupaten Buton Selatan fokus pada pemanfaatan guna optimalisasi pelayanan dan peluang terciptanya sumber pendapatan asli daerah. Pada tahun 2022, pemerintah Kabupaten Buton Selatan melalui Inspektorat dan BPKAD juga berfokus menyelesaikan berbagai temuan terkait pelanggaran penggunaan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan.

Dapat dikatakan bahwa pengelolaan implementasi Kebijakan Pinjaman Daerah Kabupaten Buton Selatan ke dalam level kegiatan teknis berupa Pembangunan RSUD Kabupaten Buton Selatan dimulai sejak tahun 2020 hingga tahun 2022. Kemudian dikaitkan dengan prinsip-prinsip implementasi kebijakan pinjaman daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 diketahui bahwa terjadi pelanggaran pada prinsip taat pada peraturan perundang-undangan, dimana Pemerintah Kabupaten Buton Selatan mengalami gagal bayar Pokok Pinjaman padahal waktu pembayaran ini telah diatur dalam kontrak perjanjian. Selain itu temuan BPK juga

mengindikasikan banyaknya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan.

Terjadi pelanggaran pada prinsip akuntabel dimana terjadi banyak pelanggaran pengelolaan anggaran kegiatan yang ditandai dengan banyaknya temuan BPK atas laporan keuangan. Terjadi kesesuaian implementasi dengan prinsip efisiensi, dimana terdapat selisih lebih pagu anggaran pada hasil lelang beberapa paket kegiatan sehingga sisa anggaran tersebut dapat dimanfaatkan untuk kegiatan lainnya. Terdapat kesesuaian implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan dengan prinsip efektif dimana pembangunan RSUD Kabupaten Buton Selatan telah selesai diresmikan dan sudah dapat dimanfaatkan sebagaimana tujuan awal kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan. Terdapat ketidaksesuaian pada prinsip kehati-hatian dalam dimana banyak terjadi addendum akibat kesalahan perencanaan dan juga banyaknya temuan BPK atas laporan keuangan pelaksanaan kegiatan.

Pembahasan. Sari (2017) menjelaskan pinjaman daerah sebagai alternatif pembiayaan pembangunan. Menurutnya peranan pinjaman daerah sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah dewasa ini masih relatif kecil, namun memiliki peluang besar untuk ditingkatkan. Peluang tersebut antara lain tercermin dari karakteristik pinjaman yang memberikan kebebasan kepada daerah untuk melaksanakan pembangunan di daerah sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya.

Abdurohim (2022) menjelaskan banyak pemerintah daerah berupaya keras untuk memajukan daerahnya dengan cara meningkatkan pembangunan di segala lini, namun belum diimbangi dengan penerimaan asli daerah (PAD) yang meliputi penerimaan pajak, retribusi, pendapatan lainnya yang sah. Dalam konteks ini, pinjaman daerah yang dilakukan Buton Selatan harus dipergunakan secara efektif untuk pembangunan yang akan meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat. Penggunaan pinjaman daerah yang didapatkan dalam pembangunan infrastruktur diharapkan juga meningkatkan pendapatan asli daerah.

Implementasi pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan dari aspek substansi kebijakan dapat diketahui bahwa yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Buton Selatan dapat dijelaskan bahwa dalam aspek kejelasan tujuan kebijakan pinjaman daerah diketahui bahwa telah memiliki kejelasan tujuan yakni melakukan pembangunan infrastruktur pelabuhan dan kesehatan guna meningkatkan pelayanan bidang transportasi laut dan meningkatkan pelayanan bidang kesehatan yang juga sekaligus

diharapkan akan meningkatkan capaian bidang ekonomi.

Implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan juga telah memiliki kejelasan distribusi pembagian tugas sesuai dengan tupoksi OPD masing-masing. Kebijakan pinjaman daerah Pemerintah Kabupaten Buton Selatan telah memiliki kejelasan sumber dana atau anggaran implementasi kebijakan, juga telah dialokasikan secara jelas dalam dokumen perencanaan untuk tiap-tiap kegiatan yang ada dalam OPD pelaksana. Namun demikian dalam pelaksanaan pekerjaan, terjadi perubahan-perubahan besaran alokasi anggaran.

Pada Dinas Perhubungan perubahan tersebut sebagai akibat dari adanya kesalahan perencanaan, sedangkan pada RSUD perubahan tersebut sebagai langkah penyesuaian optimalisasi serapan penggunaan anggaran. Selain itu, telah terdapat kejelasan pengukuran kinerja ditandai dengan dimuatnya tenggang waktu, output secara fisik maupun non fisik sebagai ukuran pencapaian tujuan kebijakan, terlihat bahwa terdapat beberapa kendala khususnya terkait kesalahan perencanaan dan factor lingkungan terkait kondisi pandemi covid-19 sehingga terjadi keterlambatan dalam proses pengerjaan dan percepatan anggaran dalam pelaksanaan kegiatan pinjaman daerah. Namun demikian keadaan tersebut dapat diatasi dengan melakukan perubahan perjanjian kontrak antara pihak bank dan debitur dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Buton Selatan.

Terkait kejelasan tentang proses atau tahapan kebijakan pinjaman daerah dapat diketahui bahwa kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan telah dilakukan berdasarkan proses dan tahapan yang jelas mulai dari level pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi hingga ke pemerintah pusat melalui kemendagri dan kemenkeu RI hingga berakhir pada terbitnya akta perjanjian kredit nomor 221 pada tanggal 14 Agustus 2020 tentang perjanjian kredit antara Pemerintah Daerah Kabupaten Buton Selatan dengan PT. BPD Sultra.

Pengelolaan implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan diketahui bahwa proses implementasi sudah berjalan selama kurang lebih 3 tahun yaitu mulai tahun 2020 hingga tahun 2022 sekarang dengan OPD teknis pelaksana kegiatan yaitu dinas perhubungan dengan kegiatan pembangunan pelabuhan rakyat Bandar Batauga dan RSUD dengan kegiatan pembangunan gedung RSUD dan pengadaan alkes RSUD Kabupaten Buton Selatan.

Pada tahun 2020 implementasi kebijakan pinjaman daerah dalam bentuk kegiatan diawali

dari penyusunan dan pengajuan rencana, dilanjutkan dengan proses lelang kegiatan. Pada tahun 2020 ini, secara teknis dinas perhubungan melakukan kesalahan perencanaan dengan tidak melakukan penganggaran perencanaan pembangunan pelabuhan bandar Batauga, sedangkan pada dinas perhubungan telah dilakukan beberapa lelang kegiatan dan terdapat efisiensi anggaran.

Pada tahun 2021 implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan yang dilaksanakan oleh 2 instansi teknis yakni dinas perhubungan dan rumah sakit umum daerah sudah masuk dalam tahap pelaksanaan kegiatan. Dalam pelaksanaan tersebut terdapat beberapa kelemahan diantaranya kurangnya koordinasi antar pihak, tidak adanya proses review HPS/RAB pada saat pengajuan kontrak, dan lemahnya sistem pengawasan internal pemerintah daerah oleh inspektorat yang berakibat pada banyak temuan pelanggaran dan indikasi KKN yang dikelurkan oleh badan pengawas keuangan pada pemeriksaan anggaran tahun 2021.

Implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan pada tahun 2022 sudah masuk dalam tahap pemanfaatan dan secara output tujuan kebijakan pinjaman daerah sudah terealisasi. Pada tahun 2022 ke dua OPD teknis pelaksana yaitu dinas perhubungan dan RSUD Kabupaten Buton Selatan fokus pada pemanfaatan guna optimalisasi pelayanan dan peluang terciptanya sumber pendapatan asli daerah. Pada tahun 2022, Pemerintah Kabupaten Buton Selatan melalui inspektorat dan BPKAD berfokus menyelesaikan berbagai temuan terkait penggunaan anggaran pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan.

Berdasarkan keseluruhan proses implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan, dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan ke dalam level kegiatan teknis berupa pembangunan pelabuhan bandar rakyat Batauga dan pembangunan RSUD Kabupaten Buton Selatan dimulai sejak tahun 2020 hingga tahun 2022. Kemudian dikaitkan dengan prinsip-prinsip implementasi kebijakan pinjaman daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 diketahui bahwa terjadi masih terjadi beberapa temuan baik administrasi maupun pekerjaan fisik pada penerapan prinsip taat pada peraturan perundang-undangan, dimana Pemerintah Kabupaten Buton Selatan mengalami gagal bayar pokok pinjaman padahal waktu pembayaran ini telah diatur dalam kontrak perjanjian.

Selain itu banyaknya temuan BPK juga mengindikasikan banyaknya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan. Terdapat pula temuan terkait penerapan prinsip akuntabel dimana terdapat banyak temuan BPK atas laporan keuangan. Terjadi kesesuaian implementasi dengan prinsip efisiensi, dimana terdapat selisih lebih pagu anggaran pada hasil lelang beberapa paket kegiatan sehingga sisa anggaran tersebut dapat dimanfaatkan untuk kegiatan lainnya. Terdapat kesesuaian implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan dengan prinsip efektif dimana pelabuhan dermaga rakyat di Bandar Batauga dan juga pembangunan RSUD Kabupaten Buton Selatan telah selesai diresmikan dan sudah dapat dimanfaatkan sebagaimana tujuan awal kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan.

Terdapat ketidaksesuaian pada prinsip kehati-hatian dalam implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan dimana banyak terjadi addendum akibat kesalahan perencanaan dan juga banyaknya temuan BPK atas laporan keuangan pelaksanaan kegiatan. Uraian terkait implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa perspektif birokratis yang memandang implementasi kebijakan publik sebagai proses yang cenderung bersifat linier, patuh pada rangkaian mekanisme, dan cenderung mekanistik. Padahal, kenyataannya, implementasi kebijakan publik tidak bersifat linier apalagi mekanistik.

Keberhasilan implementasi kebijakan publik lebih banyak ditentukan melalui proses negosiasi, atau lobi untuk menghasilkan kompromi. Namun, kapasitas lembaga pelaksana tetap diperlukan untuk mengelola beragam kepentingan tersebut. Pada praktiknya implementasi kebijakan publik tidak selalu sejalan dengan apa yang sudah direncanakan dalam tahap formulasi kebijakan publik, atau antara visi dengan realitas. Hampir selalu terjadi distorsi antara hal-hal yang ingin dicapai dengan hal-hal yang tercapai atau terealisasikan. Banyak faktor yang dapat menimbulkan distorsi tersebut, misalnya sumber dana minimal yang dibutuhkan ternyata tidak tersedia, sementara pelaksanaan kebijakan publik itu tidak bisa ditunda. Demikian pula dengan kualitas pelaksana yang sebetulnya tidak memenuhi kriteria minimal yang dibutuhkan.

Grindle dalam Safaruddin (2022) menyebutkan 3 hambatan besar yang acapkali muncul dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik, yakni: 1) ketiadaan kerjasama vertikal, antara atasan dengan bawahan; 2) hubungan

kerja horisontal yang tidak sinergis; dan 3) masalah penolakan terhadap perubahan yang datang dari publik maupun kalangan birokrasi sendiri. Untuk mengatasi hambatan ini, maka pelaksana kebijakan publik perlu memiliki kemampuan untuk beradaptasi dengan kondisi yang berkembang. Berbeda dengan formulasi kebijakan publik yang mensyaratkan rasionalitas dalam membuat suatu keputusan, keberhasilan implementasi kebijakan publik kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, dimana kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan.

Temuan penelitian terkait adanya kesulitan implementer dalam mengontrol pelaksanaan kegiatan sebagai akibat dari PPK kegiatan yang berasal dari dinas lain dijelaskan bahwa makin banyak tingkatan yang terdapat diantara top management dan tingkat hierarki yang paling rendah, makin besar pula potensi terjadinya distorsi komunikasi, dan makin sulit mengkoordinasi pengambilan keputusan dari pegawai manajerial, serta makin sukar bagi top management untuk megawasi kegiatan bawahannya.

Robbins dalam Hamiton dan Hartutiningsih (2020) dan Kuzairi (2018), menyatakan bahwa implementasi kebijakan masih belum optimal. Hal ini dikarenakan beberapa hal meliputi komunikasi. Kebijakan belum diperhatikan secara detail karena standar pelayanan minimal hanya dijadikan sebagai bahan untuk pembuatan laporan saja. Selain itu, adanya hubungan yang tidak harmonis antara bagian struktural sebagai pemberi pelayanan administrasi dan bagian fungsional sebagai pemberi pelayanan medis padahal kedua bagian tersebut merupakan aktor kebijakan standard pelayanan minimal rumah sakit.

Adanya kasus gagal bayar pokok pinjaman pada tahun 2021 akibat peralihan alokasi anggaran dari semula dana alokasi pembayaran Pokok Pinjaman ke kegiatan yang menajdi aspirasi kepala daerah merupakan salah satu hal yang menghambat diimplementasikannya satu kebijakan. Pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh orientasi atau interest aparat atau pimpinan organisasi pemerintah daerah terhadap kebijakan yang ada. Banyak persoalan yang harus dikerjakan, prioritas pilihan kebijakan apa yang akan diimplementasikan tergantung pada interest serta orientasi pimpinan daerah.

Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh Grindle dalam Anggara (2014) yang menyebutkan bahwa keberhasilan proses implemmentasi

kebijakan sampai tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh *content of policy* dan *contex of implementation*. Konteks inilah yang dijelaskan dengan baik, bahwasanya implementasi kebijakan publik bergantung pada *content* dan *context*. Strategi, sumber dan posisi kekuasaan implementator akan menentukan tingkat keberhasilan kebijakan yang diimplemetasikan. Apabila suatu kekuatan politik merasa berkepentingan atas suatu program, mereka akan menyusun strategi untuk memenangkan persaingan yang terjadi dalam implementasi sehingga mereka dapat menikmati *output*-nya.

Terakhir, terkait adanya indikasi KKN para pelaksana kebijakan berdasarkan daftar pelanggaran dan temuan-temuan pemeriksaan keuangan yang dikeluarkan oleh BPK telah memperkuat pendapat Edwards III dalam Sallolo dan Aripin (2022) bahwa, kinerja atau efektivitas kerja yang dicapai oleh organisasi pelaksana (birokrasi) dalam implementasi kebijakan publik, akan ditentukan oleh faktor struktur birokrasi, sumber daya, dan disposisi, dalam hal ini terkait disposisi. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis.

Apabila implementator memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementator memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Tahir (Sidik, 2019) menjelaskan jika para personel yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumberdaya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bias efektif. Dibutuhkan sumberdaya manusia yang kompeten dalam implementasi kebijakan (Raynaldi, 2021).

KESIMPULAN

Kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan telah memiliki substansi kebijakan yang jelas. Tujuan kebijakan pinjaman daerah yakni melakukan pembangunan infrastruktur pelabuhan dan kesehatan guna meningkatkan pelayanan publik yang juga sekaligus diharapkan akan meningkatkan capaian bidang ekonomi. Proses pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan dilakukan berdasarkan proses dan tahapan yang jelas mulai dari level pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi hingga ke pemerintah

pusat melalui Kemendagri dan Kemenkeu RI. Dalam implementasinya, pelaksanaan pembangunan pelabuhan rakyat bandar Batauga dan pembangunan RSUD Kabupaten Buton Selatan masih terjadi beberapa temuan dan kelemahan baik administrasi maupun pekerjaan fisik pada penerapan prinsip taat pada aturan perundang-undangan, prinsip akuntabilitas dan prinsip kehati-hatian. Hal ini ditandai dengan banyaknya addendum pagu anggaran akibat kesalahan perencanaan dan juga banyaknya temuan BPK atas laporan keuangan. Dampak penelitian ini adalah ditemukannya beberapa kelemahan baik administrasi, teknis maupun keuangan sehingga diperlukan perbaikan oleh pemerintah Kabupaten Buton Selatan agar memperbaiki perencanaan dan implementasi kebijakan serta memperhatikan prinsip akuntabilitas dan prinsip kehati-hatian dalam kebijakan dan pembangunan ke depan. Selain itu, agar tujuan kebijakan dan pembangunan dapat tercapai dengan baik, bukan hanya dari sisi output kegiatan tetapi juga memberi dampak positif bagi kemajuan ekonomi dan pembangunan diperlukan penguatan kapasitas aparatur khususnya yang terkait dengan pengadaan barang jasa dan perencanaan kebijakan dan pembangunan di Kabupaten Buton Selatan. Manfaat dari penelitian ini selain dapat menguraikan substansi dan implementasi kebijakan pinjaman daerah di Kabupaten Buton Selatan, juga menunjukkan bahwa implementasi kebijakan bukanlah hal yang mudah dan menghadapi kompleksitas sehingga kapasitas, sikap dan kemampuan dalam perencanaan dan implementasi kebijakan dan pembangunan, karakter pimpinan (elit) serta kohesivitas antar berbagai aktor merupakan faktor yang penting.

REKOMENDASI

1. Bagi pemerintah Kabupaten Buton Selatan agar memperbaiki kapasitas perencanaan dan implementasi kebijakan serta memperhatikan prinsip akuntabilitas dan prinsip kehati-hatian dalam kebijakan dan pembangunan agar menghindari temuan BPK atas laporan keuangan terkait kegiatan yang bersumber dari anggaran daerah. Termasuk menghindari kesalahan administrasi maupun pekerjaan fisik.
2. Bagi pengambil kebijakan, dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Buton Selatan juga agar mematuhi prinsip-prinsip implementasi kebijakan pinjaman daerah Kabupaten Buton Selatan sehingga tujuan kebijakan ini dapat tercapai dengan baik, bukan hanya dari sisi output kegiatan tetapi diharapkan bisa memberi dampak positif bagi kemajuan ekonomi dan pembangunan Kabupaten

Buton Selatan. Selain itu, pentingnya penguatan kapasitas aparatur khususnya yang terkait dengan pengadaan barang jasa.

3. Bagi mereka yang dikenai dampak kebijakan, khususnya masyarakat Kabupaten Buton Selatan diharapkan dapat turut menjaga dan memanfaatkan berbagai infrastruktur yang telah dibangun oleh pemerintah juga sekaligus melakukan control dan pengawasan kepada Pemerintah Kabupaten Buton Selatan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terimakasih pada semua pihak yang berkontribusi dalam penelitian ini dalam hal ini pemerintah Kabupaten Buton Selatan, Khususnya Kepala Dinas Perhubungan, Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah serta Kepala Umum Rumah Sakit Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulloh. 2022. Analisa Pengaruh Pinjaman Daerah, Pendapatan Daerah Serta Konsekuensi terhadap Kelangsungan Perencanaan Belanja Daerah. *Portofolio: Jurnal Ekonomi, Bisnis, Manajemen Dan Akuntansi*, 19(2).
- Anggara, S. 2014. Kebijakan Publik. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Arsyad, A. N. A. 2023. Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Kabupaten Bone dalam Pengembalian Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional (Fokus Pada Analisis Debt Service Coverage Ratio). Skripsi, Institut Pemerintahan Dalam Negeri.
- Aziz, M. I. A. 2019. Implementasi Kebijakan Kartu Indonesia Sehat Di Kecamatan Seberang Ulu I Kota Palembang. Skripsi, Universitas Sriwijaya.
- Edie, A. M. 2019. Analisis Konteks Pelaksanaan Kebijakan Penataan Transportasi Angkutan Umum Di Kota Bandung. *Jurnal Pemerintahan Dan Keamanan Publik* 1(1), hal 51-64.
- Fajarwati, A., dan Rahmadilla, U. 2022. Model Implementasi Kebijakan Merilee Grindle Studi Kasus Penyerapan Tenaga Kerja Lokal pada PT. Meiji Rubber Indonesia Kabupaten Bekasi. *Jurnal Dialog* 7(1).
- Hamiton, H., Hartutiningsih, Patton, A. 2020. Efektivitas Struktur Organisasi Bappeda Kabupaten Kutai Kartanegara dalam Kedudukannya Sebagai Perangkat Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016. *Jurnal Paradigma* 9(2).
- Yulsiati, H dan Maqruf, R. 2022. Determinan Pinjaman Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia. *Jurnal Akuntansi Dan Bisnis* 7(2), hal 134-145.
- Peraturan Pemerintah 56 Tahun 2018 Tentang Pinjaman Daerah.
- Gita, I. dan Mulyadi, M. 2019. Implementasi Kebijakan

- Program Pembangunan Partisipatif Berbasis Komunitas di Kecamatan Pondok Melati Kota Bekasi. *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial* 10(1).
- Meutia, I. F. 2017. Analisis Kebijakan Publik. Bandar Lampung: CV. Anugrah Utama Raharja.
- Kristiana, A. 2005. Analisis Kemampuan Pemerintah Daerah dalam Melakukan Pinjaman Daerah: Studi Kasus Pemerintah Kota Bekasi. Indonesia. Tesis PhD, Universitas Indonesia.
- Kuzairi, U. 2018. Implementasi Standar Pelayanan Minimal (SPM) pada Pelayanan Publik Bidang Kesehatan (Studi Kasus Pada Rumah Sakit Umum Dr. H. Koesnadi Bondowoso). *Jurnal Politico* 12 (2).
- Liana, D. A., dan Santoso, R. S. 2019. Implementasi Kebijakan Retribusi Pelayanan Pasar di Kabupaten Blora (Studi Kasus Pasar Blora Kota). *Journal Of Public Policy And Management Review* 8(2).
- Moleong, L. J. 2017. Metode Penelitian Kualitatif. Bandung: PT. Remaja. Rosdakarya.
- Munzir, H. 2021. Evaluasi Pelaksanaan Program Oleh Bidang Pemberdayaan Perempuan Dinas Sosial, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Kepulauan Meranti. Tesis, Universitas Islam Riau.
- Nurwidyanto, I. R. M. 2020. Implementasi Kebijakan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Hak Atas Tanah bagi Warga Keturunan. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik* 6(3), hal 331-338.
- Raynaldi, R. F. 2021. Analisis Implementasi Kebijakan Penanganan Pandemi Covid-19 di Selandia Baru. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik* 6(2).
- Safaruddin. 2022. Implementasi Kebijakan Publik di Era Disrupsi (Studi Implementasi Kebijakan Pendidikan Dasar di Kota Makassar). Disertasi, Universitas Hasanuddin Makassar.
- Sari, D. P. 2017. Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Kota Bandar Lampung Dalam Melakukan Pinjaman. Tesis, Universitas Lampung.
- Sidik, A. M. 2019. Implementasi Kebijakan Program Pelatihan Kerja Dinas Ketenagakerjaan Dan Transmigrasi Kota Sukabumi. *Jurnal Administratio*, 10(1).
- Rosmawati, S., Muryati, M. 2023. Simulasi Pinjaman Daerah Sebagai Alternatif Pilihan Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur di Kabupaten Batang Hari. *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi* [Online] 23(2). Dari: <https://doi.org/DOI:10.33087/jiubj.v23i2.4262>
- Sukaesih, E. 2011. Implementasi Kebijakan Difusi Hasil Teknologi Lingkungan di Serpong Dan Teknologi Agro di Lembang. Tesis, Universitas Indonesia.
- Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Buton Selatan Tahun Anggaran 2020 di Batauga No. 32/LHP/XIX.KDR/06/2021 - Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
- Wahab, S. A. 2002. *Analisis Kebijaksanaan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sallolo, Y., Aripin, S. dan Rahardjo, D. 2022. Implementasi Kebijakan Sistem Informasi Manajemen (Sim-Siluhtan) Dalam Pelaksanaan Program Dekonsentrasi Penyuluhan Pertanian di Provinsi Kalimantan Utara. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Pemerintahan Indonesia* 3(1).