

## **Kajian Yuridis Model Penyelesaian Sengketa Pinjaman Dana Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) oleh Pemerintah Daerah**

**I Kadek Ari Winata<sup>1</sup>, Abdul Hamid Tome<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup>Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo

\*Correspondence: [ariwinata1910@gmail.com](mailto:ariwinata1910@gmail.com)

Received: 29/06/2025

Accepted: 18/07/2025

Published: 20/07/2025

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji aspek hukum serta model penyelesaian sengketa dalam pelaksanaan program pinjaman dana Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) oleh pemerintah daerah. Pertanyaan utama dalam penelitian ini adalah: (1) bagaimana ketentuan hukum yang mengatur mekanisme pinjaman dana PEN oleh pemerintah daerah, dan (2) bagaimana penyelesaian sengketa yang timbul dalam pelaksanaannya. Metode yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dengan analisis deskriptif-analitis terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, dan studi kasus terkait pelaksanaan pinjaman PEN di beberapa daerah. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis melalui penafsiran logika hukum deduktif. Hasil penelitian menemukan bahwa pelaksanaan pinjaman PEN berlandaskan pada berbagai regulasi seperti UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 2 Tahun 2020, PP No. 43 Tahun 2020, PMK No. 105/PMK.07/2020, serta PP No. 56 Tahun 2018. Namun dalam implementasinya muncul berbagai sengketa akibat wanprestasi, lemahnya pengawasan, hingga perbedaan interpretasi kontrak. Penyelesaian sengketa dapat ditempuh melalui jalur litigasi maupun non-litigasi, termasuk melalui LAPS SJK. Penelitian ini berdampak pada pentingnya penguatan regulasi kontraktual dan kelembagaan bagi pemerintah daerah agar pengelolaan pinjaman publik lebih akuntabel dan potensi sengketa dapat diminimalkan secara sistematis dan efektif.

**Kata Kunci :** Dana PEN; Pemerintah Daerah; Sengketa.

### **Abstract**

*This study aims to examine the legal aspects and dispute resolution models in the implementation of the National Economic Recovery (PEN) loan program by local governments. The main questions in this study are: (1) what are the legal provisions governing the PEN loan mechanism by local governments, and (2) how are disputes arising from its implementation resolved? The method used is a normative legal approach with descriptive-analytical analysis of legislation, legal doctrines, and case studies related to the implementation of PEN loans in several regions. Data were collected through literature review and analyzed through deductive legal logic interpretation. The research findings reveal that the implementation of PEN loans is based on various regulations, including Law No. 17 of 2003, Law No. 2 of 2020, Government Regulation No. 43 of 2020, Minister of Finance Regulation No. 105/PMK.07/2020, and Government Regulation No. 56 of 2018. However, in its implementation, various disputes have arisen due to breach of contract, weak*

*supervision, and differences in contract interpretation. Dispute resolution can be pursued through litigation or non-litigation channels, including through the LAPS SJK. This study highlights the importance of strengthening contractual regulations and institutional frameworks for local governments to ensure more accountable management of public loans and minimize the potential for disputes in a systematic and effective manner.*

**Keywords :** PEN Funds; Local Government; Disputes.

## PENDAHULUAN

Wabah COVID-19 mengguncang stabilitas fiskal dan perekonomian Indonesia baik di tingkat nasional maupun daerah. Penyebaran virus yang meluas menimbulkan tekanan berat pada sektor pariwisata, perdagangan, dan arus investasi global. Sebagai eksportir terbesar dunia, Tiongkok memegang peranan penting dalam rantai pasok internasional; Indonesia yang sekaligus menjadi importir dan mitra dagang utama Tiongkok ikut merasakan dampaknya ketika aktivitas ekspor-impor Negeri Tirai Bambu menurun tajam. Terhambatnya pasokan bahan baku dan merosotnya permintaan luar negeri menyebabkan nilai ekspor komoditas unggulan Indonesia seperti kelapa sawit, batu bara, dan bahan mentah lainnya jatuh, diiringi koreksi harga di pasar internasional. Gangguan ini tidak hanya memukul kinerja ekspor-impor, tetapi juga memangkas penerimaan pajak dari sektor perdagangan, yang selama ini merupakan penyumbang kedua terbesar bagi pendapatan negara.<sup>1</sup>

Sebagai upaya menghadapi tekanan ekonomi akibat pandemi COVID-19, pemerintah Indonesia meluncurkan Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) yang bertujuan memitigasi dampak krisis, termasuk melalui pemberian pinjaman kepada pemerintah daerah. Program ini memiliki dasar hukum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, yang merupakan pengesahan dari Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan dalam menghadapi pandemi. Pelaksanaan teknis program PEN, khususnya skema pinjaman daerah, diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2020 dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07/2020. Dana PEN

---

<sup>1</sup> Joni Hendra K., Levi Yani, dan Novi Astria Ningsih, "Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Ekonomi Makro di Indonesia", BIMA: Journal of Business Inflation Management and Accounting 2, no. 1 (Januari 2025): 260–272. Hlm 261

disalurkan untuk menjaga keberlangsungan usaha masyarakat, termasuk usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM), agar tetap bertahan selama pandemi. Program ini juga ditujukan untuk memperkuat peran UMKM dalam pemulihan ekonomi serta memastikan pembangunan dan pelayanan publik di daerah tetap berjalan, terutama di wilayah yang terdampak paling parah. Dengan demikian, PEN berfungsi sebagai instrumen fiskal strategis dalam menjaga stabilitas ekonomi nasional dan daerah.<sup>2</sup>

Namun, implementasi program ini tidak lepas dari berbagai persoalan hukum. Munculnya perbedaan penafsiran terhadap klausul perjanjian pinjaman, ketidaksesuaian pelaporan penggunaan dana, serta keterlambatan pembayaran cicilan pinjaman oleh daerah. Terdapat tiga permasalahan utama terkait pelaksanaan pinjaman PEN untuk daerah. Pertama, potensi terjadinya suap dalam proses penilaian, pertimbangan, dan penyaluran pinjaman, yang melibatkan pihak-pihak seperti kepala daerah, Kementerian Dalam Negeri, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, PT SMI, serta perantara atau broker. Kedua, belum adanya pedoman teknis dan standar evaluasi yang mengatur pemantauan serta pelaporan penggunaan dana secara berkala, sehingga mekanisme pengawasan menjadi lemah. Ketiga, rendahnya transparansi dalam penyaluran dana, di mana pemerintah hanya mempublikasikan data umum tanpa rincian menyeluruh mengenai penggunaan dan distribusi pinjaman. Sehingga dari ketiga persoalan tersebut dapat mebuka celah kasus korupsi pada dana PEN yang dapat menyebabkan kerugian pada daerah tersebut, dan bisa saja tidak bisa mengembalikan pokok pinjaman PEN ke pemerintah pusat sehingga hal ini menimbulkan potensi sengketa antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat atau lembaga pemberi pinjaman. Sengketa tersebut bukan sekadar administratif, melainkan dapat melibatkan konsekuensi hukum yang bersifat keuangan dan tata kelola pemerintahan.<sup>3</sup>

Lebih lanjut, perbedaan tingkat kapasitas hukum di masing-masing daerah juga menjadi tantangan dalam pelaksanaan perjanjian pinjaman. Analisis terhadap

---

<sup>2</sup> Bate'e, M. M., Sipur, S., & Marisya, R. (2022). *Kebijakan Keuangan Nasional terhadap Permasalahan Ekonomi dan Bisnis Selama Pandemi COVID-19 di Indonesia*. *Eqien: Jurnal Ekonomi dan Bisnis*, 10(2), 520–524.hlm 521

<sup>3</sup> Kasim, M. A., Kadir, Y., Moonti, R. M., Bunga, M., & Pakaya, S. (2023). Amandemen konstruksi hukum dana Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) untuk mencegah adanya indikasi korupsi. *Jurnal Dharma Agung*, 13(1), 594–605.hlm 599

arah politik hukum dalam pengaturan pinjaman PEN untuk daerah menunjukkan bahwa kebijakan ini bertujuan mendukung percepatan pembangunan infrastruktur yang sempat tertunda akibat pandemi COVID-19. Namun, implementasinya tidak selalu berjalan efektif karena tidak semua pemerintah daerah mampu mengelola pinjaman secara optimal. Salah satu contoh kegagalan terjadi di Kabupaten Gorontalo, di mana 15 paket pekerjaan yang dibiayai melalui skema pinjaman PEN mengalami pemutusan kontrak. Kondisi ini menimbulkan kerugian, baik dari sisi keuangan maupun dari dampak sosial dan pelayanan publik. Hal itu menunjukkan sebagian besar daerah belum memiliki perangkat hukum atau sumber daya manusia yang memadai untuk memahami, mengelola, serta menyelesaikan potensi konflik hukum dalam perikatan pinjaman PEN. Hal ini memperbesar risiko penyalahgunaan wewenang, maladministrasi, atau wanprestasi dalam pelaksanaan pinjaman, yang pada akhirnya berdampak pada akuntabilitas keuangan daerah.<sup>4</sup>

Urgensi permasalahan ini terletak pada belum tersedianya sistem penyelesaian sengketa yang terstruktur dan efektif, baik secara preventif maupun represif. Ketidakjelasan forum penyelesaian, apakah melalui pengadilan, arbitrase, atau mekanisme mediasi administratif, menimbulkan ketidakpastian hukum yang dapat merusak prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) dan menurunkan kepercayaan publik terhadap sistem keuangan negara. Berdasarkan latar belakang tersebut, makalah ini akan membahas dua rumusan masalah utama, yaitu: (1) bagaimana aspek hukum yang mengatur mekanisme pinjaman dana PEN oleh pemerintah daerah; dan (2) bagaimana penyelesaian sengketa yang timbul antara pemerintah daerah dan pihak terkait dalam pelaksanaan pinjaman dana PEN. Pembahasan terhadap kedua rumusan ini menjadi penting untuk memberikan landasan akademik dan praktis dalam mendorong penataan ulang regulasi serta penguatan sistem penyelesaian sengketa dalam kerangka hubungan keuangan pusat dan daerah pasca-pandemi.

## METODE PENELITIAN

---

<sup>4</sup> Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Gorontalo. (2023). *Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) Daerah dalam Rangka Pembangunan Infrastruktur: Solusi atau Masalah?* hlm 1

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yang berfokus pada analisis terhadap norma-norma hukum positif yang berlaku sebagai landasan penyelesaian sengketa dalam pinjaman dana Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) oleh pemerintah daerah. Metode ini digunakan untuk mengidentifikasi dan mengelaborasi aturan hukum mengenai mekanisme pinjaman serta prosedur penyelesaian sengketanya, dengan melakukan telaah mendalam terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin, serta asas hukum yang relevan dalam konteks penelitian ini.<sup>5</sup>

Sumber data utama berasal dari penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu dengan mengkaji dokumen hukum primer, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, serta keputusan pengadilan, dan literatur sekunder berupa buku ajar dan jurnal ilmiah yang berkaitan dengan topik penelitian. Pengumpulan data dilakukan secara sistematis dengan menelusuri sumber-sumber hukum yang relevan guna mendapatkan pemahaman komprehensif terhadap isu yang dikaji. Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis deskriptif-analitis, yaitu dengan memaparkan isi, makna, serta korelasi antar norma hukum, kemudian menganalisis serta menelaah penerapannya dalam praktik penyelesaian sengketa pinjaman PEN oleh pemerintah daerah.<sup>6</sup>

Dalam analisis data, informasi yang telah terkumpul diklasifikasikan berdasarkan tema permasalahan hukum, lalu dilakukan interpretasi terhadap norma dan doktrin menggunakan logika hukum yang bersifat deduktif. Penarikan kesimpulan dilakukan secara argumentatif dengan menelusuri relevansi teori dan regulasi dalam menyoroti permasalahan aktual yang timbul, sehingga penelitian ini mampu memberikan kontribusi kritis dan solusi normatif atas persoalan penyelesaian sengketa pinjaman PEN. Teknik analisis ini juga memperhatikan kaidah dalam penelitian hukum, yaitu mengutamakan ketelitian dalam penelusuran sumber serta logika argumentasi hukum agar dapat menghasilkan temuan yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017), 35.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), 57.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Aspek Hukum Yang Mengatur Mekanisme Pinjaman Dana PEN Oleh Pemerintah Daerah**

#### **1. Landasan Hukum Program PEN dan Pinjaman Daerah**

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara merupakan dasar hukum utama bagi pengelolaan keuangan negara dan daerah, termasuk aspek pembiayaan yang mencakup pinjaman. Ketentuan ini menegaskan bahwa pembiayaan melalui pinjaman yang merupakan bagian dari pengeluaran negara maupun daerah yang harus dikelola secara tertib, transparan, dan bertanggung jawab. Dalam konteks daerah, mekanisme pinjaman yang bersumber dari program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) wajib melalui proses persetujuan DPRD sebagaimana diatur dalam PP Nomor 56 Tahun 2018, Pasal 16. Dengan demikian, prinsip efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU 17/2003 harus dijadikan acuan, sementara DPRD berperan sebagai instrumen *checks and balances* terhadap kebijakan pinjaman tersebut.

Pada masa darurat pandemi COVID-19, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2020 yang kemudian menjadi Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 memberikan wewenang eksekutorial luar biasa kepada pemerintah. UU 2/2020 menegaskan bahwa pemerintah dapat melakukan langkah-langkah keuangan luar biasa, termasuk pemberian pinjaman kepada pemerintah daerah. Kedudukan hukum Program PEN di bawah UU ini bersifat istimewa dan dapat mengesampingkan ketentuan undang-undang lain selama status darurat, sehingga skema pinjaman daerah mendapatkan landasan hukum yang kokoh dalam rangka mitigasi dampak ekonomi pandemi.

Untuk detail mekanisme teknis, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2020 sebagai perubahan atas PP 23/2020 mengatur alokasi dana PEN dalam bentuk hibah dan pinjaman kepada daerah. Dalam PP ini diatur bahwa penyaluran pinjaman harus mempertimbangkan kemampuan fiskal daerah dan potensi pengembalian, serta mencakup proses penilaian kelayakan oleh pemerintah pusat dan mekanisme pengawasan penggunaan dana agar tepat sasaran. Selanjutnya, Peraturan Menteri Keuangan No. 105/PMK.07/2020 merinci prosedur administratif mulai dari pengajuan pinjaman, evaluasi dokumen seperti rencana

kegiatan dan proyeksi pengembalian, hingga pencairan dana. PMK 105/2020 juga mengatur sanksi administratif misalnya penundaan pencairan atau pemotongan transfer dana bagi daerah yang melanggar ketentuan.

Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah memberikan kerangka umum bagi pengelolaan pinjaman oleh daerah. Ketentuan seperti batas maksimal sisa pinjaman sebesar 75 % dari penerimaan umum APBD, rasio kemampuan keuangan minimal 2,5 %, dan larangan memiliki tunggakan pinjaman menjadi prasyarat dalam skema pinjaman PEN sesuai PMK 105/PMK.07/2020. Mekanisme persetujuan DPRD, evaluasi oleh pemerintah pusat, pelaporan, serta sanksi administratif seperti pemotongan Dana Alokasi Umum (DAU) juga mengacu pada PP 56/2018. Dengan demikian, pelaksanaan pinjaman dana PEN oleh pemerintah daerah senantiasa berpedoman pada prinsip dan tata kelola keuangan daerah yang telah diatur secara komprehensif dalam sekurang-kurangnya lima instrumen hukum tersebut.

## **2. Substansi dan Prosedur Hukum dalam Pengajuan Pinjaman PEN**

Substansi pengajuan pinjaman Dana Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) oleh pemerintah daerah diatur secara rinci dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 105/PMK.07/2020 dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 56/2018. Menurut PMK tersebut, hanya daerah yang terdampak pandemi COVID-19 yang memenuhi syarat dapat mengajukan pinjaman PEN. Selain itu, setiap daerah wajib memiliki program pemulihan ekonomi yang selaras dengan tiga sektor prioritas PEN nasional, yaitu kesehatan, bantuan sosial, dan penguatan sektor ekonomi, sebagai dasar alokasi dana. Dari sisi fiskal, total akumulasi pinjaman lama dan pinjaman baru tidak boleh melebihi 75 % dari total penerimaan umum APBD tahun sebelumnya, sementara rasio kemampuan keuangan minimum sebesar 2,5 % menjadi prasyarat untuk menjamin kemampuan daerah dalam mengembalikan pinjaman. Ketentuan ini memastikan bahwa hanya pemerintah daerah dengan kesiapan fiskal memadai dan rencana program yang mendukung pemulihan ekonomi nasional yang dapat mengakses fasilitas pembiayaan PEN.

Lebih lanjut, PP No. 56/2018 menegaskan bahwa pemerintah daerah tidak boleh memiliki tunggakan atas pinjaman sebelumnya yang berasal dari pemerintah pusat serta harus memenuhi standar rasio kemampuan keuangan sebagaimana

ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Batasan 75 % atas akumulasi sisa pinjaman yang belum dilunasi ditambah dengan pinjaman yang akan diajukan kembali diulang dalam PP ini, menegaskan konsistensi regulasi dalam mengendalikan beban utang daerah. Persyaratan kualitatif dan kuantitatif tersebut membedakan pinjaman PEN dari skema pinjaman daerah konvensional sekaligus menegaskan tujuan utama yaitu menjaga keberlanjutan fiskal sambil mendukung percepatan pemulihan ekonomi di tingkat daerah.

Proses pengajuan dimulai dengan pengiriman surat pernyataan minat dari kepala daerah kepada Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK).<sup>8</sup> Surat ini harus memuat indikasi besaran dan tujuan peminjaman serta dilengkapi dokumen pendukung sesuai jenis skema<sup>9</sup>: untuk pinjaman berbasis program dilampirkan Paket Kebijakan yang menggambarkan rincian program, tahapan pelaksanaan, indikator, target waktu, dan satuan kerja pelaksana<sup>10</sup>; sedangkan untuk pinjaman berbasis kegiatan disertakan Kerangka Acuan Kegiatan yang memuat uraian kegiatan, jumlah pembiayaan, jadwal penarikan, dan rencana pelunasan.<sup>11</sup> Dengan demikian, permohonan awal sudah mencerminkan kesesuaian program atau kegiatan dengan kebijakan PEN nasional.

Setelah surat minat, kepala daerah menyampaikan permohonan resmi kepada Menteri Keuangan c.q. DJPK dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri dan Direktur Utama PT Sarana Multi Infrastruktur (PT SMI). Permohonan ini wajib mencantumkan besaran pinjaman, jangka waktu, kesiapan pemotongan Dana Transfer Umum jika diperlukan, serta dokumen pendukung seperti salinan pelantikan kepala daerah, surat pernyataan kesiapan pemotongan Dana Transfer Umum, paket kebijakan atau kerangka acuan kegiatan, permohonan izin pelampauan defisit jika relevan, dan bukti pemberitahuan kepada DPRD. Secara administratif seluruh dokumen tersebut harus diserahkan dalam jangka waktu maksimal lima hari kerja sejak surat permohonan resmi diajukan.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07/2020, Pasal 9 ayat (2)

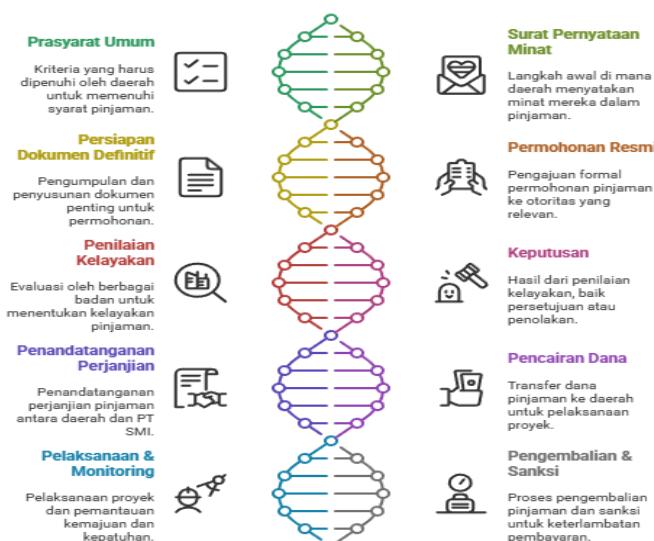
<sup>9</sup> Ibid, Pasal 9 ayat (3).

<sup>10</sup> Ibid, Pasal 9 ayat (4).

<sup>11</sup> Ibid, Pasal 9 ayat (5).

<sup>12</sup> <sup>12</sup> Ibid, Pasal 10 ayat (1-5)

Setelah dokumen lengkap diterima, DJPK bersama PT SMI melakukan penilaian kesesuaian pinjaman dengan mempertimbangkan aspek program, kondisi fiskal daerah, dan keselarasan kebijakan atau kegiatan dengan kerangka acuan yang diajukan. Jika hasil evaluasi memenuhi standar, kedua pihak yaitu kepala daerah dan PT SMI melakukan penandatanganan perjanjian pinjaman yang memuat rincian pokok dan kewajiban para pihak, jangka waktu, masa tenggang, suku bunga, mekanisme pencairan, jadwal pengembalian, biaya provinsi, serta ketentuan pengelolaan dan perubahan perjanjian. Sebaliknya apabila permohonan ditolak, DJPK akan mengeluarkan surat penolakan resmi. Melalui prosedur ini, mekanisme pengajuan dan pemberian pinjaman PEN ditegakkan secara akuntabel dan transparan sambil menjaga keberlanjutan fiskal daerah dalam rangka percepatan pemulihian ekonomi.<sup>13</sup>



Gambar 1. Struktur Proses Pinjaman PEN Daerah

## Penyelesaian Sengketa Yang Timbul Antara Pemerintah Daerah Dan Pihak Terkait Dalam Pelaksanaan Pinjaman Dana PEN

### 1. Bentuk-Bentuk Potensi Sengketa dalam Pinjaman PEN

Sengketa dalam skema pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) kepada pemerintah daerah merupakan konsekuensi logis dari kompleksitas sistem pembiayaan publik yang melibatkan berbagai aktor, mulai dari pemerintah pusat,

<sup>13</sup> *Ibid*, Pasal 11 ayat (1-4)

pemerintah daerah, lembaga keuangan, kontraktor, hingga masyarakat sebagai penerima manfaat. Sengketa-sengketa yang timbul dalam pelaksanaan program ini mencakup persoalan transparansi dan akuntabilitas, kualitas proyek, pengembalian pinjaman, serta perjanjian pinjaman. Keempat bentuk sengketa ini dapat muncul dalam spektrum administratif, keuangan, hingga perdata kontraktual, dan memiliki konsekuensi hukum yang serius bagi para pihak yang terlibat, termasuk berpotensi menghambat tujuan utama dari program PEN itu sendiri.<sup>14</sup>

Sengketa terkait transparansi dan akuntabilitas muncul karena banyak pemerintah daerah tidak menyediakan akses informasi yang memadai kepada publik mengenai penggunaan dana, progres proyek, dan pertanggungjawaban anggaran. Hal ini bertentangan dengan prinsip keterbukaan informasi publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 2008. Lemahnya kontrol internal dan minimnya pengawasan substantif dari DPRD, Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP), serta instansi teknis di tingkat pusat seperti Kementerian Keuangan dan Kementerian Dalam Negeri, turut membuka peluang terjadinya penyimpangan. Praktik manipulasi dokumen usulan pinjaman, penggelembungan anggaran (mark-up), serta penunjukan langsung kontraktor tanpa lelang yang sah sering kali baru terungkap setelah adanya temuan audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau laporan dari masyarakat. Sengketa ini dapat berkembang menjadi persoalan hukum pidana atau administrasi yang melibatkan lembaga penegak hukum seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kejaksaan, dan BPK.<sup>15</sup>

Sengketa lain yang sering muncul berkaitan dengan kualitas proyek, terutama ketika hasil pekerjaan kontraktor tidak sesuai dengan spesifikasi teknis atau terjadi keterlambatan signifikan dalam pelaksanaan. Dalam banyak kasus, pemerintah daerah memutus kontrak secara sepihak akibat buruknya kinerja penyedia jasa, yang kemudian memicu gugatan ganti rugi secara perdata atau administratif. Di sisi lain, kontraktor juga dapat menggugat balik apabila mereka merasa terjadi

---

<sup>14</sup> Baren Sipayung dan Amelya Ardiani, "Manajemen Risiko dalam Pertimbangan Pengajuan Pinjaman Dana Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) Daerah," *Kinerja: Jurnal Ekonomi dan Manajemen* 19, no. 4 (2022): hlm 683

<sup>15</sup> Kasim, M. A., Kadir, Y., Moonti, R. M., Bunga, M., & Pakaya, S. (2023). Amandemen konstruksi,".....opcit

perubahan spesifikasi proyek yang tidak termuat dalam kontrak. Perselisihan ini umumnya diselesaikan melalui proses litigasi di pengadilan negeri atau melalui forum arbitrase konstruksi. Kualitas proyek yang rendah atau keterlambatan penyelesaian juga berimbang pada masyarakat penerima manfaat, sehingga menimbulkan ketidakpuasan publik dan bahkan potensi konflik horizontal. Tidak jarang, masyarakat mengajukan gugatan class action untuk menuntut akuntabilitas atas proyek-proyek yang gagal memberikan manfaat sebagaimana dijanjikan.<sup>16</sup>

Sengketa berikutnya muncul dalam konteks pengembalian pinjaman, khususnya ketika pemerintah daerah mengalami kesulitan dalam memenuhi kewajiban pelunasan pokok dan bunga pinjaman. Hal ini umumnya disebabkan oleh struktur APBD yang defisit atau rendahnya pendapatan asli daerah (PAD), yang pada akhirnya memaksa pemerintah pusat melakukan restrukturisasi utang atau memotong Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Tindakan ini sering kali menimbulkan protes dari pemerintah daerah karena mengganggu pembiayaan layanan publik yang bersifat wajib, seperti anggaran pendidikan dan kesehatan yang telah ditentukan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sengketa dalam konteks ini biasanya bersifat administratif dan diselesaikan melalui mekanisme permohonan keberatan atau judicial review terhadap kebijakan fiskal Kementerian Keuangan, namun prosesnya dapat berlangsung lama dan menimbulkan ketidakpastian fiskal yang menghambat pemulihan ekonomi di tingkat daerah.<sup>17</sup>

Selain itu, tidak jarang sengketa terjadi akibat perbedaan interpretasi atas klausul-klausul dalam perjanjian pinjaman. Ketidaksamaan pemahaman mengenai skema cicilan, suku bunga, denda keterlambatan, tata cara pelaporan, hingga target kegiatan sering menimbulkan potensi wanprestasi. Pemerintah daerah dapat dianggap melanggar perjanjian karena keterlambatan pelaporan atau penggunaan dana yang tidak sesuai, sementara di sisi lain, pemberi pinjaman dapat dinilai gagal memberikan kejelasan atas sejumlah syarat teknis. Ketidaksesuaian ini menyebabkan pelaksanaan kegiatan sering kali terhenti karena kekhawatiran

---

<sup>16</sup> Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Gorontalo. (2023). Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional...opcit

<sup>17</sup> Ibid

terhadap risiko hukum. Dalam situasi seperti ini, forum arbitrase sering dipilih sebagai mekanisme penyelesaian sengketa, meskipun prosesnya tidak selalu efisien dari segi waktu dan biaya.<sup>18</sup>

Secara keseluruhan, munculnya berbagai bentuk sengketa dalam pelaksanaan pinjaman PEN oleh pemerintah daerah menunjukkan bahwa belum semua daerah memiliki kesiapan institusional dan kapabilitas hukum untuk mengelola skema pembiayaan yang kompleks. Kelemahan dalam hal pemahaman terhadap perjanjian, minimnya pengawasan substantif, serta ketidakseimbangan posisi tawar antara pemerintah daerah dan pemberi pinjaman memperbesar risiko terjadinya penyimpangan dan kegagalan proyek. Selain itu, belum optimalnya pemanfaatan mekanisme penyelesaian sengketa non-litigasi, seperti Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan (LAPS SJK), menjadikan banyak konflik berlarut-larut di pengadilan dan akhirnya menghambat efektivitas Program PEN sebagai instrumen pemulihan ekonomi nasional yang cepat, tepat sasaran, dan berkelanjutan.

## 2. Lembaga yang Berwenang Menyelesaikan Sengketa

Penyelesaian sengketa dalam pelaksanaan pinjaman dana Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN), khususnya yang terjadi antara pemerintah daerah dengan lembaga keuangan seperti PT Sarana Multi Infrastruktur (PT SMI), dapat dilakukan di luar pengadilan melalui mekanisme non-litigasi. Salah satu lembaga yang berwenang menangani penyelesaian sengketa di sektor jasa keuangan adalah Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan (LAPS SJK), yang dibentuk berdasarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 61/POJK.07/2020 dan efektif berlaku sejak tahun 2021. Lembaga ini bertujuan menyediakan forum penyelesaian sengketa antara Pelaku Usaha Jasa Keuangan (PUJK) dan pengguna jasa, termasuk pemerintah daerah sebagai pihak peminjam, dengan pendekatan yang efisien, cepat, dan berbiaya terjangkau. Hal ini menjadi penting mengingat sengketa pinjaman PEN seringkali bersifat kontraktual dan teknis, sehingga lebih sesuai untuk diselesaikan melalui forum arbitrase atau

---

<sup>18</sup> Oe, M. D. (2012). Penyelesaian sengketa dalam perjanjian pembiayaan konsumen sebagai akibat wanprestasi. *Pranata Hukum*, 7(1), 41–50. Hlm 44

mediasi yang fleksibel dibandingkan dengan proses pengadilan yang panjang dan mahal.<sup>19</sup>

LAPS SJK menawarkan dua metode utama dalam menyelesaikan sengketa, yaitu mediasi dan arbitrase. Mediasi dilakukan secara sukarela dengan pendekatan non-adversarial yang difasilitasi oleh mediator independen untuk membantu para pihak mencapai kesepakatan. Metode ini sangat cocok digunakan dalam sengketa yang menyangkut aspek administratif, pelaksanaan teknis, atau penafsiran kontrak. Mediasi di LAPS SJK memiliki beberapa karakteristik khas, yaitu prosesnya bersifat rahasia, tidak mengikat kecuali dihasilkan kesepakatan tertulis, mampu menjaga hubungan baik antara para pihak (khususnya antara pemerintah daerah dan pemberi pinjaman), serta bersifat fleksibel tanpa prosedur peradilan yang kaku.<sup>20</sup> Di sisi lain, jika dalam perjanjian pinjaman terdapat klausul arbitrase, maka penyelesaian sengketa dilakukan melalui mekanisme arbitrase di LAPS SJK. Dalam konteks ini, arbiter akan mengeluarkan putusan yang bersifat final dan mengikat (*final and binding*), setara dengan kekuatan hukum putusan pengadilan. Keunggulan arbitrase mencakup kecepatan proses dibanding litigasi, kekuatan eksekutorial dari putusannya, serta profesionalitas arbiter yang memahami sektor jasa keuangan secara mendalam.<sup>21</sup>

Penggunaan LAPS SJK dalam penyelesaian sengketa pinjaman PEN membawa sejumlah kelebihan, seperti efisiensi waktu, penghematan biaya, dan fleksibilitas proses. Mediasi sangat membantu dalam menjaga relasi antara pemerintah daerah dan kreditur, sementara arbitrase menjamin adanya kepastian hukum dengan putusan yang final. Meskipun demikian, efektivitas mekanisme ini masih menghadapi kendala, seperti rendahnya pemahaman pemerintah daerah terhadap fungsi dan prosedur LAPS SJK, serta tidak wajibnya pencantuman klausul penyelesaian sengketa melalui LAPS SJK dalam kontrak pinjaman. Di samping itu, minimnya pendampingan hukum menyebabkan banyak pemerintah daerah tidak

---

<sup>19</sup> Aryonegoro, I. A., Prakoso, A. L., & SH, M. K. (2022). Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan (LAPS SJK)(Tinjauan Yuridis terhadap Peran dan Kewenangan dalam Penyelesaian Sengketa di Sektor Perbankan) (Doctoral dissertation, Universitas Muhammadiyah Surakarta). Hlm 4

<sup>20</sup> Ibid. hlm 7

<sup>21</sup> Ibid

mencantumkan pilihan penyelesaian sengketa ini sejak awal perjanjian. Oleh karena itu, keberhasilan LAPS SJK sebagai forum penyelesaian sengketa sangat bergantung pada upaya sosialisasi, edukasi, serta dukungan kebijakan dari pemerintah pusat agar keberadaannya benar-benar dimanfaatkan secara optimal.

Sementara itu, penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi atau pengadilan tetap menjadi alternatif apabila penyelesaian secara internal maupun non-litigasi seperti mediasi atau arbitrase tidak berhasil atau tidak dicantumkan dalam perjanjian. Jalur litigasi merupakan mekanisme formal yang dapat digunakan oleh pihak yang merasa dirugikan secara hukum dalam pelaksanaan pinjaman dana PEN, baik pemerintah daerah sebagai debitur maupun lembaga keuangan atau pemerintah pusat sebagai kreditur. Umumnya, sengketa yang masuk ke ranah litigasi berkaitan dengan wanprestasi, interpretasi perjanjian, atau pelanggaran administratif yang berakibat pada kerugian keuangan negara atau daerah. Mekanisme litigasi ini dilandaskan pada hukum acara perdata sebagaimana diatur dalam HIR/R.Bg dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menjamin hak setiap warga negara dan badan hukum untuk mengajukan gugatan ke pengadilan demi memperoleh keadilan.<sup>22</sup>

Proses litigasi dimulai dari pengajuan gugatan ke pengadilan negeri oleh pihak yang merasa dirugikan. Dalam konteks pinjaman PEN, gugatan dapat diajukan oleh pemerintah daerah jika pencairan dana tidak sesuai dengan perjanjian, atau oleh lembaga keuangan seperti PT SMI jika pemerintah daerah dianggap wanprestasi, misalnya karena keterlambatan pengembalian dana atau penyalahgunaan dana. Gugatan diajukan ke pengadilan negeri berdasarkan kompetensi relatif dan absolut, dengan mencantumkan posita, petitum, serta bukti-bukti awal.<sup>23</sup> Setelah gugatan diterima, perkara akan memasuki tahap persidangan yang mencakup pemeriksaan legal standing dan kewenangan, sidang pembuktian melalui dokumen dan saksi, serta proses replik, duplik, hingga kesimpulan akhir. Proses ini dilandasi prinsip kontradiktor dan *audi et alteram partem*, yang menjamin hak kedua belah pihak

<sup>22</sup> Putri, F. S., & Suryono, A. (2024). Langkah hukum bagi peminjam jasa pinjaman pribadi (PINPRI) atas kerugian yang ditimbulkan akibat kebocoran data pribadi. *Perkara: Jurnal Ilmu Hukum dan Politik*, 2(2), 105–116. Hlm 107

<sup>23</sup> Tim Penulis CHP. (2024, 8 Maret). Lika liku lengkap penyelesaian sengketa konsumen. CHP Law Firm. hml 1

untuk didengar secara adil. Hakim kemudian akan menilai validitas bukti serta niat hukum para pihak untuk menentukan putusan berdasarkan fakta dan isi perjanjian.<sup>24</sup>

Setelah pemeriksaan selesai, pengadilan akan menjatuhkan putusan yang dapat berupa penerimaan gugatan seluruhnya atau sebagian, penolakan gugatan, atau pembatalan perjanjian jika terdapat cacat hukum. Putusan pengadilan negeri masih dapat diajukan banding, kasasi, hingga peninjauan kembali sesuai dengan mekanisme hukum acara yang berlaku.<sup>25</sup> Apabila pihak yang kalah tidak melaksanakan isi putusan secara sukarela, pihak yang menang berhak mengajukan permohonan eksekusi kepada ketua pengadilan berdasarkan Pasal 195–208 HIR. Eksekusi dapat dilakukan terhadap uang atau aset milik daerah (dengan izin tertentu), pemotongan hak pembayaran, serta penyitaan jaminan yang disepakati dalam kontrak. Akan tetapi, eksekusi terhadap kekayaan daerah menghadapi tantangan tersendiri karena diatur secara ketat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, sehingga tidak dapat dilakukan tanpa proses administratif khusus.<sup>26</sup>

Penyelesaian sengketa pinjaman PEN melalui jalur pengadilan memberikan kepastian hukum dan kekuatan mengikat dari putusan, namun juga memiliki kekurangan berupa proses yang panjang, biaya tinggi, serta potensi memperburuk hubungan antar pihak. Jalur litigasi lebih cocok digunakan untuk sengketa berat yang menyangkut wanprestasi serius atau pelanggaran hukum, namun kurang ideal untuk persoalan teknis atau administratif yang dapat diselesaikan secara damai. Dalam praktiknya, banyak pemerintah daerah mengalami kesulitan menghadapi proses litigasi akibat keterbatasan sumber daya hukum dan posisi tawar yang lemah dibandingkan lembaga keuangan. Oleh sebab itu, meskipun jalur litigasi sah secara hukum, penggunaannya dalam sengketa pinjaman PEN sebaiknya dijadikan sebagai opsi terakhir apabila semua upaya penyelesaian non-litigasi telah ditempuh dan gagal mencapai hasil.

## PENUTUP

---

<sup>24</sup> Ibid

<sup>25</sup> Ibid

<sup>26</sup> Ibid

Berdasarkan hasil pembahasan, dapat disimpulkan bahwa aspek hukum yang mengatur mekanisme pinjaman dana Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) oleh pemerintah daerah telah diatur secara komprehensif dalam berbagai regulasi, seperti UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 2 Tahun 2020, PP No. 43 Tahun 2020, PMK No. 105/PMK.07/2020, dan PP No. 56 Tahun 2018. Regulasi-regulasi tersebut mencakup syarat administratif, batasan fiskal, serta prosedur teknis yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah agar pinjaman dapat dikelola secara akuntabel dan tepat sasaran. Namun demikian, dalam praktiknya masih terdapat ketidaksiapan dari sejumlah daerah dalam memenuhi ketentuan hukum dan teknis tersebut, sehingga memunculkan berbagai tantangan implementatif yang berdampak pada efektivitas pemanfaatan dana PEN.

Sengketa dalam pelaksanaan pinjaman PEN juga menunjukkan adanya kompleksitas dalam hubungan hukum antara pemerintah daerah dan lembaga pemberi pinjaman, yang dapat mencakup persoalan transparansi, pengembalian dana, pelaksanaan proyek, maupun pelanggaran klausul perjanjian. Penyelesaian sengketa dapat ditempuh melalui jalur litigasi dan non-litigasi. Jalur litigasi melalui pengadilan memberikan kepastian hukum namun cenderung memakan waktu dan biaya besar, serta berpotensi merusak hubungan antar pihak. Sebaliknya, penyelesaian melalui LAPS SJK sebagai lembaga non-litigasi menawarkan mekanisme yang cepat, efisien, dan berbiaya lebih rendah. Meskipun demikian, pemanfaatannya oleh pemerintah daerah masih terbatas karena kurangnya pemahaman dan tidak diwajibkannya pencantuman klausul tersebut dalam perjanjian pinjaman.

Penelitian ini dapat diterapkan untuk memperkuat kapasitas hukum pemerintah daerah dalam mengelola pinjaman publik serta dalam menyusun kontrak yang adaptif terhadap potensi sengketa. Pemerintah pusat disarankan untuk memperjelas regulasi teknis terkait pinjaman PEN dan menyelaraskannya dengan ketentuan umum pinjaman daerah, serta memberikan pendampingan hukum dan pelatihan bagi aparatur daerah. Selain itu, setiap perjanjian pinjaman sebaiknya mencantumkan klausul penyelesaian sengketa secara eksplisit melalui jalur non-litigasi seperti mediasi atau arbitrase di LAPS SJK. Penelitian selanjutnya dapat difokuskan pada efektivitas penyelesaian sengketa non-litigasi di sektor

pinjaman publik, termasuk kajian komparatif antara mekanisme litigasi dan non-litigasi dalam konteks hubungan keuangan pemerintah daerah dan lembaga keuangan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aryonegoro, I. A., A. L. Prakoso, dan M. K. S. H. *Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan (LAPS SJK) (Tinjauan Yuridis terhadap Peran dan Kewenangan dalam Penyelesaian Sengketa di Sektor Perbankan)*. Disertasi doktoral, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2022.
- Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Gorontalo. "Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) Daerah dalam Rangka Pembangunan Infrastruktur: Solusi atau Masalah." Diakses 15 Juli 2025. <https://gorontalo.bpk.go.id/pinjaman-pemulihan-ekonomi-nasional-pinjaman-pen-daerah-dalam-rangka-pembangunan-infrastruktur-solusi-atau-masalah/>.
- Bate'e, M. M., S. Sipur, dan R. Marisya. "Kebijakan Keuangan Nasional terhadap Permasalahan Ekonomi dan Bisnis Selama Pandemi COVID-19 di Indonesia." *Eqien: Jurnal Ekonomi dan Bisnis* 10, no. 2.
- Hendra, Joni K., Levi Yani, dan Novi Astria Ningsih. "Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Ekonomi Makro di Indonesia." *BIMA: Journal of Business Inflation Management and Accounting* 2, no. 1 (Januari 2025).
- Ibrahim, Johnny. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2006.
- Kasim, M. A., Y. Kadir, R. M. Moonti, M. Bunga, dan S. Pakaya. "Amandemen Konstruksi Hukum Dana Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) untuk Mencegah Adanya Indikasi Korupsi." *Jurnal Darma Agung* 13, no. 1.
- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017.
- Oe, M. D. "Penyelesaian Sengketa dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumen sebagai Akibat Wanprestasi." *Pranata Hukum* 7, no. 1.
- Putri, F. S., dan A. Suryono. "Langkah Hukum bagi Peminjam Jasa Pinjaman Pribadi (PINPRI) atas Kerugian yang Ditimbulkan Akibat Kebocoran Data Pribadi." *Perkara: Jurnal Ilmu Hukum dan Politik* 2, no. 2.
- Sipayung, Baren, dan Amelya Ardiani. "Manajemen Risiko dalam Pertimbangan Pengajuan Pinjaman Dana Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) Daerah." *Kinerja: Jurnal Ekonomi dan Manajemen* 19, no. 4.

Tim Penulis CHP. "Lika Liku Lengkap Penyelesaian Sengketa Konsumen." Diakses 14 Juli 2025. <https://www.chplaw.id/blog/penyeliasian-sengketa-konsumen/>.