

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara merupakan suatu wilayah yang berpenduduk dengan menerapkan peraturan-peraturan yang ditetapkan melalui pemerintah. Seluruh penduduk di suatu negara berhak mendapatkan kesejahteraan dan perlindungan oleh negara. Di Indonesia, amanat tersebut merupakan tujuan negara yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945. Guna mewujudkan tujuan tersebut, pemerintah menurunkan tujuan negara ke dalam rencana strategis dengan jangka waktu tertentu. Rencana strategis tersebut diimplementasikan oleh pemerintah melalui program dan kegiatan beserta rincian anggarannya. Namun, program dan kegiatan tersebut tidak mampu dibiayai sepenuhnya oleh pendapatan negara. Maka dari itu, negara membutuhkan pembiayaan guna membiayai kekurangan pendanaan tersebut.

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, pembiayaan adalah “setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya” (p. 2). Pembiayaan merupakan salah satu pos dalam APBN yang digunakan sebagai penutup defisit anggaran pemerintah. Segala upaya

preventif telah dilakukan pemerintah salah satunya restrukturisasi kegiatan dan program oleh DJA. Selain itu, upaya setelah timbulnya defisit ialah penerbitan surat utang berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2002 tentang Surat Utang menjadi upaya alternatif dalam pembiayaan APBN. Selain menerbitkan surat utang, pemerintah juga telah melakukan pinjaman baik multilateral maupun bilateral.

Keterbatasan anggaran tersebut bukan menjadi penghalang bagi negara untuk mewujudkan Indonesia Maju tahun 2045. Melalui akselerasi pembangunan infrastruktur yang dilakukan mulai tahun anggaran 2015 menjadi bentuk nyata komitmen pemerintah bahwa terbatasnya anggaran bukan alasan kuat untuk menolak perubahan. Infrastruktur dalam ilmu ekonomi merupakan wujud dari *public capital* yang dibentuk dari investasi yang dilakukan oleh pemerintah yang meliputi jalan, jembatan, dan sistem saluran pembuangan (Mankiw, 2001). Pembangunan infrastruktur merupakan salah satu upaya pemerintah dalam menciptakan kualitas pelayanan publik yang baik. Infrastruktur dipandang dapat memberikan fasilitas bagi masyarakat guna mendukung aktivitas masyarakat. Di sisi pemerintah, pembangunan infrastruktur dapat menjadi roda penggerak bagi perekonomian negara.

Sebelum era Kabinet Kerja, pemerintah telah melakukan pembangunan infrastruktur, seperti pembangunan Jembatan Ampera di Palembang, Tol Jagorawi, Tol Jakarta–Tangerang, Tol Surabaya–Gempol, dll. Namun, masih terdapat ketimpangan dalam menyediakan infrastruktur antardaerah. Hingga kini percepatan infrastruktur masih menjadi salah satu program dari lima program kerja Presiden Joko Widodo 2019-2024. Tak hanya pembangunan tol dan jembatan, pemerintah

pun fokus terhadap fasilitas pelayanan publik lainnya. Pembangunan infrastruktur air minum menjadi salah satu proyek Prioritas Nasional yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 116 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2014 tentang Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas. Upaya tersebut dilakukan pemerintah guna mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat dan ekonomi negara.

Anggaran untuk pembangunan infrastruktur di tahun anggaran 2019 sebesar Rp415 triliun. Berkaca akan kebutuhan anggaran tersebut, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) telah mengestimasi bahwa Indonesia memerlukan investasi strategis untuk RPJMN tahun 2015-2019 sebesar Rp4.796,2 triliun. Pada dasarnya, APBN hanya mampu membiayai sebesar 41,3%, BUMN sekitar 22,2%, dan sisanya 36,5% berasal dari keterlibatan pihak swasta.

Guna mengurangi beban anggaran tersebut, pemerintah melakukan kerjasama dengan badan usaha baik dalam negeri maupun luar negeri melalui skema *Public-Private Partnership* (PPP) atau Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU). Berdasarkan pemaparan di atas, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko telah mengusulkan beberapa proyek sektor infrastruktur yang berfokus pada pengembangan KPBU di tahun 2020-2024 melalui Nota Dinas Nomor-270/PR/2019 kepada Menteri Keuangan. Sektor yang diusulkan salah satunya adalah proyek di sektor pengelolaan air minum.

Selain pemerintah pusat, pemerintah daerah didorong untuk menyediakan fasilitas publik sesuai dengan Proyek Prioritas Presiden dan kebutuhan daerah. Salah satu fasilitas publik yang didorong oleh pemerintah ialah sektor air minum.

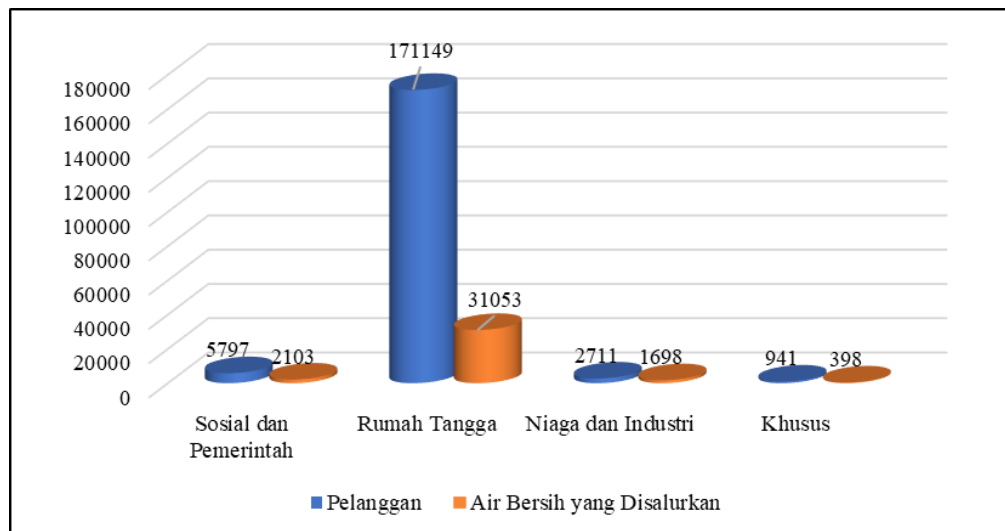
Namun, tidak semua daerah memiliki kesiapan dalam menerapkan skema KPBU. Penyiapan proyek tidak didukung dengan kemampuan daerah dalam menyusun dokumen proyek baik di tahap penyiapan maupun transaksi. Keterbatasan daerah baik dalam hal anggaran maupun pengetahuan menjadi faktor pendorong pemerintah pusat untuk memberikan dukungan berupa *Project Development Facility* (PDF). PDF membantu PJKK dalam menyusun dokumen beserta *tools* teknis lainnya dan pendampingan transaksi untuk mendukung percepatan penyediaan infrastruktur serta meningkatkan kualitas dokumen di tahap selanjutnya.

Penyediaan layanan air minum yang berkualitas merupakan salah satu target dari program KoTaKu yang dituangkan dalam RPJMN 2015-2019. Berdasarkan kebijakan tersebut, layanan air minum termasuk dalam wujud gerakan 100-0-100. Gerakan tersebut berfokus dalam mewujudkan 100% akses air minum, 0% kawasan kumuh, dan 100% akses sanitasi. Penerapan program KoTaKu berpedoman pada Surat Edaran Direktorat Jenderal Cipta Karya Nomor 40 Tahun 2016 tentang Pedoman Umum Kota Tanpa Kumuh. Atas dasar tersebut, pemerintah merencanakan pembangunan fasilitas air minum melalui Proyek SPAM Regional Kamijoro. Proyek tersebut tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Melalui Pemerintah Provinsi DIY, pembangunan SPAM Regional Kamijoro dilakukan karena sikap antisipasi pemerintah akan tingkat produksi air minum yang semakin menurun. Ketersediaan layanan air minum tidak sebanding

dengan jumlah kenaikan penduduk di DIY. Pada tahun 2019, jumlah penduduk Yogyakarta yang menggunakan fasilitas PDAM didominasi oleh pelanggan rumah tangga. Bahkan, proporsi air yang disalurkan ke pelanggan rumah tangga tidak mencapai 50% atau hanya sekitar 18% dari total air bersih yang disalurkan ke pelanggan rumah tangga. Rincian proporsi pelanggan air bersih PDAM di DIY tahun 2019 disajikan pada gambar sebagai berikut.

Gambar I.1 Proporsi Pelanggan dan Penyaluran Air Bersih PDAM Tahun 2019



Sumber : Diolah dari Statistik Air Bersih DIY 2019

Proyek SPAM Regional Kamijoro merupakan proyek pertama yang mendapatkan PDF yang diberikan oleh Kementerian Keuangan melalui Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. Gubernur DIY selaku Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJK) telah mengajukan PDF pada tahun 2019 dan telah disetujui di tahun yang sama. Dasar pengajuan tersebut ialah kurangnya pengalaman PJK dalam menerapkan skema KPBU dan keterbatasan anggaran daerah dalam hal membiayai para ahli untuk menyusun dokumen KPBU. Proyek

SPAM Regional Kamijoro melayani penyediaan air minum di Kabupaten Bantul dan Kulon Progo.

Penulis tertarik dengan topik mengenai Fasilitas Penyiapan Proyek pada Proyek SPAM Regional Kamijoro karena masih sedikitnya jumlah Kepala Daerah yang mengajukan PDF kepada DJPPR terutama pada sektor air minum. Berdasarkan data dari DJPPR, pengajuan PDF oleh Kepala Daerah lebih rendah dibandingkan pengajuan oleh PJKP lainnya yakni sebesar 44,44% dari total proyek di sektor air minum yang menerima PDF, sedangkan sisanya sebesar 55,56% diajukan oleh Menteri. Pemilihan objek tersebut didasarkan pada kemampuan PJKP dalam mengelola keterbatasan yang dimiliki menjadi suatu hal yang patut diapresiasi.

PJKP memiliki keterbatasan dalam pengajuan Fasilitas yang mana PJKP tidak pernah mengajukan Fasilitas PDF sebelumnya. Namun, hal tersebut tidak menghambat PJKP dalam mengajukan Proyek SPAM Regional Kamijoro sebagai penerima Fasilitas. Hal yang perlu diapresiasi diwujudkan pada pengajuan dan persetujuan Fasilitas PDF yang terjadi di tahun yang sama dengan keterbatasan yang dimiliki PJKP. Tidak semua daerah memiliki kemampuan dalam mengelola keterbatasan tersebut. Keterbatasan PJKP baik Kepala Daerah maupun Menteri tentu mempengaruhi kualitas pengajuan Fasilitas dan keputusan persetujuan permohonan Fasilitas.

Berdasarkan pemaparan di atas, Karya Tulis Tugas Akhir ini lebih berfokus pada dukungan pemerintah berupa *Project Development Facility* yang diberikan melalui penerapan skema KPBU pada Proyek SPAM Regional Kamijoro Provinsi

DIY. Penelitian ini berjudul “Tinjauan atas Dukungan Pemerintah dalam Penerapan Skema Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha—*Project Development Facility* pada Proyek SPAM Regional Kamijoro”.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah pada karya tulis ini antara lain:

- 1) Bagaimana proses bisnis pengajuan *Project Development Facility* pada Proyek SPAM Regional Kamijoro?
- 2) Bagaimana pengalokasian dan perhitungan anggaran *Project Development Facility* pada Proyek SPAM Regional Kamijoro?
- 3) Apa saja permasalahan dan solusi terkait pengajuan dukungan pemerintah—*Project Development Facility* pada Proyek SPAM Regional Kamijoro?

1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan pada karya tulis ini antara lain:

- 1) Meninjau proses bisnis pengajuan *Project Development Facility* pada Proyek SPAM Regional Kamijoro
- 2) Meninjau pengalokasian dan perhitungan anggaran *Project Development Facility* pada Proyek SPAM Regional Kamijoro
- 3) Meninjau permasalahan dan solusi terkait pengajuan dukungan pemerintah—*Project Development Facility* pada Proyek SPAM Regional Kamijoro

1.4 Ruang Lingkup Penulisan

Penelitian ini meninjau mengenai dukungan pemerintah—*Project Development Facility* dalam penerapan skema KPBU yang dibatasi pada proyek Sistem Pengelolaan Air Minum (SPAM) Regional Kamijoro tahun anggaran 2019-2021.

Dukungan pemerintah tersebut berfokus pada proses pengajuan dukungan pemerintah yang meliputi tahap pengajuan permohonan, evaluasi dokumen pengajuan, dan pelaksanaan PDF. Selain itu, penulisan karya tulis ini mencakup pula mengenai pengalokasian beserta perhitungan anggaran PDF, permasalahan pengajuan Fasilitas PDF, dan solusi terkait permasalahan yang dihadapi.

1.5 Manfaat Penulisan

Manfaat penulisan karya tulis ini antara lain:

1.5.1 Manfaat Akademis

Penulisan karya tulis ini dapat digunakan sebagai alat ukur dalam mengetahui seberapa jauh pemahaman penulis terkait dengan dukungan pemerintah—*Project Development Facility*. Selain itu, penulisan ini dapat digunakan sebagai sarana pengembangan ilmu pengetahuan terkait dengan skema KPBU khususnya dukungan pemerintah melalui PDF di masa depan.

1.5.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan wawasan bagi pembaca mengenai proses pengajuan dukungan pemerintah—*Project Development Facility* berdasarkan fakta lapangan. Selain itu, karya tulis ini diharapkan dapat menjadi pedoman bagi Penanggung Jawab Proyek Kerjasama khususnya Kepala Daerah dalam rangka pengambilan keputusan. Penelitian ini juga diharapkan dapat membantu DJPPR dalam hal ini Direktorat Pengelolaan Dukungan Pemerintah dan Pembiayaan Infrastruktur dalam mengevaluasi prosedur dan dokumen pengajuan Fasilitas PDF sehingga permasalahan yang terjadi sebelumnya dapat diminimalisir.

1.6 Sistematika Penulisan

Karya tulis ini terdiri dari empat bab dan tiap-tiap bab terdiri dari subbab-subbab dengan urutan pembahasan yang disusun sebagai berikut.

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan mengenai latar belakang penulisan, rumusan masalah, tujuan penulisan, ruang lingkup penulisan, manfaat penulisan baik secara akademis maupun praktis, dan sistematika penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI

Bab ini menjabarkan mengenai teori yang berkaitan dengan konsep dan dasar hukum Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha, konsep *Project Development Facility*, dan mekanisme pengajuan *Project Development Facility*. Dasar hukum utama ketiga subbab tersebut meliputi Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 73 Tahun 2018 sebagaimana telah dicabut dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 180 Tahun 2020.

BAB III METODE DAN PEMBAHASAN

Bab ini membahas mengenai metode pengumpulan data, gambaran umum dari Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, dan ESDM Provinsi DIY, gambaran umum Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko beserta Direktorat Pengelolaan Dukungan Pemerintah dan Pembiayaan Infrastruktur, serta deskripsi dukungan pemerintah berupa *Project Development Facility* pada SPAM Regional Kamijoro. Selain itu, bab ini berisi hasil tinjauan atas proses bisnis pengajuan *Project Development Facility* pada Proyek SPAM Regional Kamijoro,

tinjauan atas pengalokasian dan perhitungan anggaran *Project Development Facility*, tinjauan atas permasalahan dan solusi terkait pengajuan dukungan pemerintah—*Project Development Facility* pada Proyek SPAM Regional Kamijoro.

BAB IV SIMPULAN

Bab ini menguraikan mengenai simpulan dari penjelasan-penjelasan yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya sehingga dihasilkan suatu rangkuman yang ringkas dan padat.