

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pandemi Covid-19 yang melanda Indonesia sejak permulaan tahun 2020 telah berdampak tidak hanya pada sektor kesehatan, namun juga sektor pembangunan ekonomi. Pemerintah sangat menyadari pentingnya menjaga pembangunan ekonomi di tengah pandemi. Pemerintah sendiri telah mengeluarkan paket kebijakan dalam rangka strategi Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi Covid-19. Program PEN bertujuan untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan kemampuan ekonomi para pelaku usaha dalam menjalankan usahanya. Keberadaan infrastruktur seperti jembatan dan jalan yang dapat memotong biaya distribusi pangan dan industri dalam upaya untuk meningkatkan konektivitas, memperkuat daya saing infrastruktur, serta mempercepat pembangunan transportasi turut memegang peranan penting dalam pencapaian tujuan tersebut.

Menurut BPIW (2020) pada masa Pandemi Covid-19 Kementerian PUPR tetap berkomitmen menjaga pelayanan infrastruktur dasar, termasuk jalur logistik pada jalan tol dan nasional tetap dalam kondisi baik. Kelancaran konektivitas juga akan mendukung mobilitas tugas Gugus Tugas Penanganan Covid-19 dan angkutan logistik kesehatan (BPIW, 2020). Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) terus berupaya untuk menjaga keberlanjutan proyek infrastruktur di tengah Pandemi Covid-19 yang memiliki peranan penting dalam mendukung pemulihan ekonomi nasional. Penjagaan akan keberlangsungan pembangunan infrastruktur diutamakan pada Proyek Strategis Nasional (PSN) baik yang telah berjalan walaupun yang sedang dalam tahap konstruksi. Pada tahun 2020, Kementerian PUPR menyiapkan lebih dari 6,055 paket pembangunan infrastruktur dengan menelan anggaran tidak kurang dari Rp80

triliun, dan tahun depan diperkirakan ada sekitar 10.000 paket pembangunan infrastruktur dengan anggaran sekitar Rp149 triliun,

Provinsi yaitu Kalimantan Timur merupakan daerah yang menjadi lokasi dalam pembangunan beberapa Proyek Strategis Nasional. Proyek tersebut antara lain adalah empat proyek yang tengah dalam proses pembangunan, yaitu normalisasi Sungai Karang Mumus, pembangunan Waduk Lambakan, Jembatan Tol Balikpapan – Penajam, dan pembangunan jalan perbatasan di Kabupaten Paser serta dua proyek yang sudah digunakan dan segera selesai pembangunannya, antara lain Bendungan Kutai Kartanegara dan jalan tol Balikpapan – Samarinda. Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur, menyatakan bahwa infrastruktur jalan darat di Provinsi Kalimantan Timur masih sangat kurang dan memerlukan bantuan pendanaan, khususnya pada masa pandemi saat ini di mana alokasi APBD sangat terbatas. Oleh karena itu, Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur membutuhkan bantuan pembiayaan dalam keberlangsungan pembangunan infrastruktur di daerah tersebut.

Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur menyatakan bahwa salah satu permasalahan di Kalimantan yang memerlukan perhatian khusus adalah belum terwujudnya Jalan Trans Kalimantan dari Kalimantan Barat hingga Kalimantan Utara yang menyebabkan terhambatnya transportasi darat dan udara antarkota sehingga pertumbuhan ekonomi dan percepatan pembangunan menjadi terhambat. Selain itu, kendala konektivitas juga berimbas pada permasalahan kemiskinan dan migrasi yang saling berkaitan. Kalimantan yang kaya akan sumber daya alam tidak didukung dengan kualitas sumber daya manusia yang mumpuni. Perhatian akan keperluan pembangunan infrastruktur yang mendukung konektivitas antardaerah di Kalimantan Timur kemudian dituangkan dalam isu-isu strategis yang sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kalimantan Timur 2019-2023. Pertumbuhan ekonomi dan pemerataan kesejahteraan menjadi prioritas utama dalam pembangunan dengan memperhatikan isu strategis berupa peningkatan aksesibilitas dan konektivitas infrastruktur wilayah. Penyediaan infrastruktur dasar di Kalimantan Timur diarahkan pada pemenuhan kesejahteraan masyarakat, serta dukungan akan pertumbuhan pusat produksi pertanian dan pengolahan. Peraturan

Daerah Provinsi Kalimantan Timur Nomor 1 Tahun 2016 menjelaskan tentang kebijakan dan strategi penataan ruang dan wilayah provinsi berupa pengembangan sektor ekonomi produktif migas dan batu bara dengan pengembangan sektor unggulan, perwujudan ruang yang bersinergi dengan pertumbuhan ekonomi hijau, pemerataan hasil pembangunan dan pelayanan bagi seluruh masyarakat, serta perwujudan pembangunan yang berkelanjutan. Dukungan akan pembangunan infrastruktur yang meningkatkan aksesibilitas dan konektivitas diharapkan turut mendukung strategi tersebut.

Proyek infrastruktur yang saat ini telah memegang peranan penting dalam keberlangsungan konektivitas logistik dan industri di Kaltim adalah Jalan Tol Balikpapan – Samarinda. Jalan tol ini terbagi menjadi lima sektor dengan panjang total 99,35 km. Ruas tol yang saat ini telah digunakan adalah seksi II, III, dan IV sepanjang 66,235 km. Jalan tol ini memegang peranan penting karena menjadi titik awal dalam pembangunan infrastruktur darat di Provinsi Kaltim. Kemudahan transportasi logistik antara Kota Balikpapan sebagai pintu masuk dalam berbagai kegiatan ekonomi di Provinsi Kaltim dan Kota Samarinda sebagai ibu kota provinsi berdampak pada keberlangsungan pembangunan ekonomi di daerah tersebut.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 2 menjelaskan bahwa keuangan negara meliputi kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan dan membayar tagihan pihak ketiga. Pasal 11-12 kemudian menjelaskan bahwa APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang disusun sesuai dengan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan menghimpun pendapatan negara. Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Undang-Undang APBN.

Pembangunan infrastruktur menjadi salah satu bagian dalam bentuk layanan umum pemerintah. Kebutuhan akan penyelenggaraan pemerintah juga berdasarkan pada rencana kerja pemerintah yang diwujudkan dalam program pemerintah. Dalam hal ini, PSN turut menjadi bentuk kebutuhan akan penyelenggaraan pemerintah dalam hal layanan umum. Hal ini juga berkaitan

dengan usaha investasi pemerintah dalam upaya pemulihan pertumbuhan ekonomi, baik yang disebabkan oleh krisis keuangan global yang sempat beberapa kali terjadi maupun kondisi pandemi Covid-19 yang tengah mempengaruhi pertumbuhan ekonomi saat ini. Usaha untuk menjaga keberlangsungan pembangunan infrastruktur dihadapkan pada keterbatasan sumber daya pemerintah yang mengakibatkan kebijakan defisit. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah menggunakan sumber pembiayaan yang meliputi instrumen utang, seperti pinjaman dan surat berharga negara yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan pemerintah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menjelaskan bahwa Menteri Keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa untuk mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang APBN. Pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk secara langsung ataupun dikuasakan kepada pejabat tertentu untuk mengadakan utang negara sebagai sumber pembiayaan yang kemudian ditetapkan dalam APBN. Keterbatasan sumber daya dalam pembangunan infrastruktur sebagai bentuk layanan pemerintah dapat diatasi melalui pengadaan utang sebagai bentuk pembiayaan.

Pinjaman adalah utang yang harus dibayarkan kembali oleh pemerintah yang masuk dalam komponen pembiayaan yang akan menimbulkan beban bagi pemerintah. Beban tersebut muncul sebagai bentuk kebutuhan yang harus dipenuhi oleh pemerintah, salah satunya adalah dalam bidang pembangunan infrastruktur. Sumber instrumen pinjaman dapat berasal dari dalam maupun luar negeri. Pinjaman luar negeri diperoleh dari pemberi pinjaman luar negeri yang diikat dalam perjanjian pinjaman yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu. Klasifikasi jenis pinjaman terbagi menjadi pinjaman tunai yang terdiri dari pinjaman program dan siaga, serta pinjaman kegiatan yang digunakan untuk membiayai kegiatan tertentu. Dalam pelaksanaannya, pinjaman dikelola oleh *Executing Agency* yang bertanggung jawab secara administrasi terhadap instrumen pinjaman. *Executing Agency* dalam hal ini adalah kementerian/lembaga terkait.

Semua ini diatur dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah.

Urgensi akan kebutuhan pemerintah yang mengharuskan penggunaan instrumen pinjaman adalah pembangunan proyek tol Balikpapan–Samarinda. Dilansir dari laman Badan Pengatur Jalan Tol (2017), proyek ini mulai dicanangkan pada tahun 2011 oleh Gubernur Kalimantan Timur Drs. H. Awang Faroek Ishak, M.M., M.Si. dan terhambat akibat tidak adanya pembiayaan baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, hingga akhirnya pada tahun 2017 proyek ini masuk sebagai Program Prioritas Nasional (PSN) oleh Presiden Joko Widodo dan terbagi dalam lima sektor.

Proyek tol Balikpapan – Samarinda masuk dalam PSN dengan ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Program Strategis Nasional. Berdasarkan Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (2019), proyek ini akan mendorong pengembangan kawasan-kawasan industri berbasis kelapa sawit, batu bara, migas, dan pertanian di kedua kota dan di sepanjang jalan tol. Proyek jalan tol ini juga akan meningkatkan konektivitas serta mengurangi biaya logistik dan waktu tempuh antara Kota Samarinda dan Kota Balikpapan.

Jalan tol adalah jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol (Pasal 1 Peraturan Pemerintah No.15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol). Penyelenggaraan jalan tol sendiri dimaksudkan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan dan hasilnya serta keseimbangan dalam pengembangan wilayah dengan memperhatikan keadilan, yang dapat dicapai dengan membina jaringan jalan yang dananya berasal dari pengguna jalan. Sedangkan tujuan dari jalan tol yakni untuk meningkatkan efisiensi pelayanan jasa distribusi guna menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi terutama di wilayah yang sudah tinggi tingkat perkembangannya (Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol).

Dalam pasal 43 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun

2004 tentang Jalan, jalan tol diselenggarakan untuk:

1. Memperlancar lalu lintas di daerah yang telah berkembang.
2. Meningkatkan hasil guna dan daya guna pelayanan distribusibarang dan jasa guna menunjang pertumbuhan ekonomi.
3. Meringankan beban dana pemerintah melalui partisipasi pengguna jalan.
4. Meningkatkan pemerataan hasil pembangunan dan keadilan.
5. Pengusahaan jalan tol dilakukan oleh pemerintah dan/atau badan usaha yang memenuhi persyaratan.
6. Pengguna jalan tol dikenakan kewajiban membayar tol yang digunakan untuk pengembalian investasi, pemeliharaan, dan pengembangan jalan tol.

Alasan mengapa proyek tol Balikpapan – Samarinda masuk dalam PSN adalah terpenuhinya kelayakan ekonomi, namun tidak secara finansial. Kusyanto (2014) menyebutkan suatu investasi dikatakan memiliki kelayakan ekonomi apabila dapat memberikan dampak positif perekonomian di daerah investasi tersebut (Kusyanto, 2014).

Berdasarkan hasil analisis perkiraan manfaat jalan tol segmen Km 38 Balikpapan-Samarinda pada tahun 2016, didapatkan hasil sebagai berikut.

Tabel 1. Kinerja Ruas Jalan Tol Balikpapan-Samarinda

<b>Kinerja Ruas Jalan Tol Balikpapan-Samarinda</b>	
Ruas jalan tol Balikpapan-Samarinda 4/2 D	
1. Panjang Jalan	99 km
2. Arus Lalu Lintas	1613,12 smp/jam
3. Kapasitas	8640 smp/jam
4. Derajat Kejenuhan	0,19
5. Kecepatan	80 km/jam
6. Waktu Tempuh	1,24 jam
Ruas jalan tol Balikpapan-Samarinda 6/2 D:	
1. Panjang Jalan	99 km

2. Arus Lalu Lintas	1613,12 smp/jam
3. Kapasitas	12960 smp/jam
4. Derajat Kejenuhan	0,12
5. Kecepatan	80 km/jam
6. Waktu Tempuh	1,24 jam

Sumber: Diadaptasi dari Indriyani, Firda A. (2016). Manfaat Pembangunan Jalan Tol Segmen Km 38 Balikpapan-Samarinda. *eJournal Teknik Sipil*, 2016, 1 (1): 1-15.

Berdasarkan data tersebut, dengan panjang jalan tol 99 km, waktu tempuh yang diprediksikan selama 1,24 jam. Waktu tersebut lebih cepat dibandingkan waktu rata-rata masyarakat jika tidak menggunakan jalan tol yaitu selama 3-4 jam. Derajat kejenuhan 0,12-0,19 dan rata-rata kecepatan kendaraan 80 km/jam menunjukkan pelayanan ruas jalan tol dengan arus lancar, volume rendah, serta kecepatan tinggi. Dengan keberadaan jalan tol ini, konektivitas melalui transportasi darat antara Kota Balikpapan dan Samarinda akan terpotong lebih dari setengah akses sebelum adanya jalan tol. Hal ini diharapkan akan memberikan manfaat perekonomian di wilayah tersebut.

Ketidakmampuan proyek tol Balikpapan – Samarinda secara finansial dinyatakan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur yang memohon bantuan pendanaan dari Pemerintah Pusat dan pihak konstruksi melalui Badan Usaha Jalan Tol (BUJT). Dilansir dari laman Bisnis.com (2018), Kepala Balai Pelaksanaan Jalan Nasional (BPJN) XII Kaltim Kaltara Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian PUPR Refly Ruddy Tangkere mengatakan bahwa pembangunan proyek tol Balikpapan – Samarinda masih terkendala dalam sumber pembiayaan karena Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur tidak dapat mengalokasikan anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan mengakibatkan pekerjaan proyek yang molor.

Proyek tol Balikpapan – Samarinda telah dinilai dapat memberikan manfaat perekonomian bagi Provinsi Kalimantan Timur melalui kemudahan akses

transportasi darat dalam bidang logistik dan industri yang menghubungkan titik pusat perekonomian di Kalimantan Timur, yaitu Kota Balikpapan sebagai gerbang perekonomian Kaltim dan Kota Samarinda selaku ibu kota Provinsi Kalimantan Timur. Oleh karena itu, pemerintah akhirnya melakukan usaha penyediaan pembiayaan dengan harapan terpenuhinya kebutuhan pembangunan infrastruktur darat di Kaltim dalam upaya untuk perolehan manfaat ekonomi bagi masyarakat.

Pembangunan proyek Jalan Tol Balikpapan – Samarinda dibagi menjadi dua seksi yang keseluruhannya mencakup lima sektor. Seksi 1 terdiri dari Sektor I sepanjang 25,07 km dan Sektor V sepanjang 11,09 km, sedangkan Seksi 2 terdiri dari Sektor II sepanjang 23,25 km, Sektor III sepanjang 21,9 km dan Sektor IV sepanjang 17,7 km. Skema pembiayaan pada proyek ini menggunakan Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU). Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015, KPBU adalah kerja sama antara pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh penanggung jawab proyek kerja sama, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak. Penanggung jawab proyek kerja sama ini adalah Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat sedangkan Badan Usaha yang menjalin kerja sama adalah PT Jasa Marga Balikpapan Samarinda. Pembangunan proyek tol Balikpapan – Samarinda dimulai pada tahun 2017 dan pada Desember 2019 jalan tol seksi 2 mulai beroperasi dan disusul seksi 1 pada Agustus 2021. Pembahasan dalam penelitian ini berfokus pada efektivitas proyek tol Balikpapan – Samarinda sektor II – IV pada dampak ekonomi di Kalimantan Timur.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah yang disusun oleh penulis dalam menemukan permasalahan dalam penyusunan karya tulis tugas akhir ini adalah sebagai berikut.:

1. Bagaimana proses pengelolaan dana KPBU pada proyek tol Balikpapan – Samarinda sektor 2-3-4?

2. Bagaimana pengaruh Jalan Tol Balikpapan – Samarinda secara ekonomi di wilayah Kalimantan Timur pada tahun 2020?
3. Apakah pembangunan Jalan Tol Balikpapan – Samarinda berpengaruh secara efektif pada perekonomian di Kalimantan Timur di Tahun 2020?

### **1.3 Tujuan Penulisan**

Tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penyusunan karya tulis tugas akhir ini adalah:

1. Mengetahui bagaimana pengelolaan . dana KPBU pada proyek tol Balikpapan – Samarinda sektor II-IV.
2. Mengetahui pengaruh Jalan Tol Balikpapan – Samarinda secara ekonomi di wilayah Kalimantan Timur pada tahun 2020.
3. Mengetahui efektifitas pembangunan Jalan Tol Balikpapan – Samarinda terhadap perekonomian di Kalimantan Timur di Tahun 2020.

### **1.4 Ruang Lingkup**

Ruang lingkup dalam karya tulis ini membahas mengenai efektivitas pembangunan proyek tol Balikpapan – Samarinda sektor 2 – 3 – 4 terhadap perekonomian di Kalimantan Timur.

### **1.5 Manfaat Penulisan**

Manfaat yang diharapkan oleh penulis dengan adanya penyusunan karya tulis ini, antara lain:

1. Bagi Penulis

Sebagai sarana untuk menerapkan pengetahuan yang telah diperoleh penulis dalam menempuh bidang studi pada mata kuliah Pengelolaan Utang Pemerintah (PUP).

2. Bagi Akademik

Sebagai sarana untuk menambah referensi terkait penyusunan karya tulis dalam KTTA atas “Efektivitas Pembangunan Proyek Tol Balikpapan – Samarinda yang Dibiayai Melalui KPBU terhadap Perekonomian Kalimantan Timur”.

### 3. Bagi Pembaca

Sebagai sarana untuk menambah wawasan dan pengetahuan pembaca terkait dengan bidang studi Pengelolaan Utang Pemerintah khususnya dalam hal Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha serta pengaruh pembangunan infrastruktur bagi perekonomian di sekitarnya.

## **1.6. Sistematika Penulisan KTTA**

Karya Tulis Tugas Akhir ini terdiri dari empat bab. Setiap bab dirinci menjadi beberapa subbab pembahasan yang disusun secara sistematis dan memiliki gambaran sebagai berikut.

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini akan menjelaskan gambaran umum dari tugas akhir yang akan disusun. Uraian tersebut meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penulisan, ruang lingkup penulisan, manfaat penulisan, metode pengumpulan data, metode analisis data, dan sistematika penulisan tugas akhir ini.

### **BAB II LANDASAN TEORI**

Bab ini akan membahas mengenai gambaran umum meliputi konsep kerja sama pemerintah dan badan usaha, serta pengaruh terhadap efektivitas pertumbuhan ekonomi.

### **BAB III METODE DAN PEMBAHASAN**

Bab ini terdiri dari dua bagian, yaitu metode dan pembahasan. Bagian metode membahas tentang metode penelitian yang akan digunakan dalam penyusunan Karya Tulis Tugas Akhir ini, yaitu pengumpulan data sekunder dengan mengumpulkan data dari pihak ketiga yang berkaitan dengan proyek pembangunan Jalan Tol Balikpapan – Samarinda beserta pengaruhnya dalam

ruang lingkup perekonomian di Kalimantan Timur. Bagian pembahasan akan membahas hasil pembahasan berupa kesesuaian data yang telah dikumpulkan dengan pengaruh efektivitas pertumbuhan ekonomi yang ditimbulkan.

#### BAB IV SIMPULAN

Bab ini menjelaskan mengenai simpulan dari keseluruhan pemaparan informasi dan hasil analisis yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya.