

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan infrastruktur prasarana transportasi sebagai kebutuhan primer dalam menyokong kegiatan masyarakat saat ini terhambat, karena ketersediaan anggaran yang terbatas. Pentingnya pembangunan infrastruktur prasarana transportasi guna meningkatkan keselamatan serta mengurangi angka kecelakaan. Berdasarkan data dari Kementerian Keuangan mengenai Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) 2019, telah dianggarkan dana sebesar 415 triliun rupiah untuk pembangunan infrastruktur. Dengan target capaian pembangunan infrastruktur prasarana transportasi berupa pembangunan jalan sepanjang 1834,7 KM. Dana tersebut akan ditransfer kepada daerah sebesar 196,2 triliun rupiah untuk dikelola oleh masing-masing daerah dalam pembangunan jalan sesuai dengan kebutuhan yang telah direncanakan.

Dengan terbatasnya anggaran biaya pembangunan jalan, saat ini pemerintah telah melakukan terobosan pembiayaan kreatif untuk melakukan percepatan pembangunan infrastruktur tersebut. Pemerintah dalam hal ini sebagai penyelenggara pembangunan infrastruktur mengajak keterlibatan peran swasta dan BUMN dalam mendukung percepatan pembangunan infrastruktur dengan pembiayaan kreatif melalui metode KPBU-AP. KPBU-AP merupakan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha *Availability Payment*. Menurut Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2015 tentang kerjasama pemerintah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur, Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha yang selanjutnya disebut sebagai KPBU adalah kerjasama antara pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak. Sedangkan *availability payment* atau pembayaran

ketersediaan layanan adalah pembayaran secara berkala oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah kepada Badan Usaha Pelaksana atas tersedianya layanan infrastruktur yang sesuai dengan kualitas dan/atau kriteria sebagaimana ditentukan dalam perjanjian KPBU.

Adanya program pembiayaan kreatif melalui metode KPBU-AP ini pembangunan jalan di pusat maupun daerah dapat berjalan dengan cepat dan ada jaminan keselamatan pada layanan jalan yang tersedia nantinya. Karena antara pihak pemerintah sebagai penyelenggara infrastruktur dan pihak swasta/BUMN sebagai penyedia infrastruktur telah menanggung risiko-risiko yang harus dipertanggungjawabkan sesuai dengan perjanjian yang telah dibuat. Sehingga akan menjamin kualitas pelayanan jalan yang selamat, aman, dan nyaman. Selain itu pemerintah dapat mengelola dana anggaran yang terbatas secara maksimal dan efisien.

Menurut Maman Suhendra (2017) dari total kebutuhan pendanaan investasi infrastruktur pemerintah hanya mampu memenuhi kurang dari separuhnya. Alternatif untuk memenuhi sebagian kesenjangan kebutuhan pendanaan adalah dengan menggunakan skema Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) dalam penyediaan infrastruktur, dimana pihak swasta dapat berpartisipasi dalam penyediaan infrastruktur mulai dari aspek pendanaan, desain, konstruksi, operasi, hingga pemeliharaan infrastruktur berdasarkan perjanjian kerjasama. Untuk itu perlunya dilakukan kajian terhadap pembangunan infrastruktur utamanya dalam pembangunan jalan. Dengan melakukan komparasi pembangunan jalan arteri yang menggunakan metode konvensional dan KPBU-AP dengan melihat perbandingan manfaat dan risiko, serta perbedaan model pembayaran pada masing-masing metode tersebut.

B. Identifikasi Masalah

1. Kurangnya pembangunan prasarana transportasi yang selamat, aman, dan nyaman bagi masyarakat di wilayah Indonesia
2. Minimnya anggaran biaya dari pemerintah untuk melakukan pembangunan prasarana transportasi yang selamat, aman, dan nyaman bagi masyarakat di wilayah Indonesia

3. Kurangnya minat serta peran swasta dan badan usaha lainnya untuk bekerjasama dengan pemerintah dalam pembangunan prasarana transportasi khususnya transportasi jalan non-tol

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana perbandingan manfaat dan risiko dari pembangunan jalan arteri menggunakan metode konvensional dengan metode KPBU-AP?
2. Bagaimana perbedaan model pembayaran pembangunan jalan arteri menggunakan metode konvensional dengan metode KPBU-AP?

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Mengetahui perbandingan manfaat dan risiko dari pembangunan jalan arteri menggunakan metode konvensional dengan metode KPBU-AP
- b. Mengetahui perbedaan model pembayaran pembangunan jalan arteri menggunakan metode konvensional dengan metode KPBU-AP

2. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini dapat menjadi sebuah kajian dalam pembangunan jalan atau infrastruktur prasarana transportasi lainnya yang menggunakan metode konvensional maupun KPBU-AP. Adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah :

- a. Manfaat Teoritis
 - 1) Untuk pengembangan keilmuan di bidang pembelajaran terkait dengan perbandingan pembangunan jalan arteri dengan metode konvensional dan metode KPBU-AP.
 - 2) Untuk menambah khasanah kajian ilmiah dalam pengembangan proses pembelajaran terkait perbandingan pembangunan jalan arteri dengan metode konvensional dan metode KPBU-AP.
- b. Manfaat Praktis
 - 1) Bagi peneliti, hasil dari penelitian diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan dan mampu mengembangkan keilmuan di bidang

pembelajaran terkait perbandingan pembangunan jalan arteri dengan metode konvensional dan metode KPBU-AP.

- 2) Bagi instansi, hasil dari penelitian diharapkan dapat digunakan sebagai perbendaharaan kajian ilmu di Politeknik Keselamatan Transportasi Jalan.
- 3) Bagi peneliti selanjutnya, hasil dari penelitian diharapkan dapat digunakan sebagai bahan penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan perbandingan pembangunan jalan arteri dengan metode konvensional dan metode KPBU-AP.

E. Ruang Lingkup

Agar penulis tidak menyimpang dan meluas dari tujuan yang semula direncanakan sehingga mempermudah mendapatkan data dan informasi yang diperlukan, maka penulis menetapkan ruang lingkup penelitian sebagai berikut:

1. Penelitian ini hanya menitikberatkan pada proyek pembangunan jalan arteri yang menggunakan metode konvensional dan KPBU-AP.
2. Penelitian ini menggunakan metode wawancara dan studi literatur dalam proses pengambilan data.
3. Analisis data menggunakan metode analisis kepustakaan.

F. Keaslian Penelitian

Untuk mengetahui sub kajian yang sudah ataupun belum diteliti pada penelitian sebelumnya, maka perlu adanya upaya komparasi (perbandingan), apakah terdapat unsur-unsur perbedaan ataupun persamaan dengan konteks penelitian ini. Diantara hasil penelitian terdahulu yang menurut peneliti terdapat kemiripan, yaitu :

1. Maman Suhendra, jurnal dengan judul *Penyediaan Infrastruktur dengan skema KPBU (PPP) di Indonesia*. Dalam penelitian ini menggunakan metode studi literatur dan kebijakan/regulasi yang terkait dengan skema KPBU. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa dari total kebutuhan pendanaan investasi infrastruktur pemerintah hanya mampu memenuhi

kurang dari separuhnya. Alternatif untuk memenuhi sebagian kesenjangan kebutuhan pendanaan yaitu melalui skema KPBU dalam penyediaan infrastruktur. Pihak swasta berpartisipasi dalam penyediaan infrastruktur dari tahap penyediaan pendanaan hingga pemeliharaan aset infrastruktur. Perbedaan penting antara skema tradisional dan skema KPBU adalah fokus pengadaan pada skema tradisional ada pada pengadaan barang/jasa, sedangkan pada skema KPBU pengadaan tersebut dilakukan oleh badan usaha yang akan bermitra dengan pemerintah. Pemerintah menyediakan beberapa fasilitas pada tahap pelaksanaan proyek KPBU, yakni pada tahap penyiapan, transaksi, konstruksi, operasi, dan pemeliharaan.

2. Andreas Wibowo, jurnal dengan judul *Perkembangan Terkini Dalam Pembiayaan Infrastruktur Yang Melibatkan Partisipasi Badan Usaha*. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui jenis-jenis dukungan pemerintah untuk menciptakan iklim investasi yang lebih kondusif bagi badan usaha, dan mengetahui skema-skema pembiayaan inovatif untuk lebih mendorong partisipasi badan usaha. Metode yang digunakan pada penelitian ini yaitu metode studi literatur dalam proses pengambilan data penelitian. Hasil dari penelitian ini adalah dukungan pemerintah berupa penjaminan infrastruktur, *Viability Gap Funding* (dukungan kelayakan) dan hibah sebagian konstruksi. Skema pembiayaannya meliputi *Availability Payment* (pembayaran ketersediaan layanan), dana talangan oleh badan usaha, dan penugasan badan usaha milik negara.
3. Yudhita Maharani R P dan Hari Agung Yuniarto, jurnal berjudul *Alokasi Risiko Proyek Dengan Skema KPBU*. Metode penelitian yang digunakan adalah metode studi literatur. Hasil penelitian ini menyatakan bahwa risiko dalam KPBU dapat dialokasikan kepada pemerintah, swasta, atau ditanggung bersama oleh kedua pihak. Terdapat 23 risiko dalam proyek infrastruktur dengan skema KPBU. Ada 10 risiko yang harus dialokasikan dengan tepat yaitu : risiko finansial ekonomi, risiko desain dan konstruksi, risiko operasional dan pemeliharaan, risiko politik, risiko *force majeure*, risiko hukum dan kebijakan, risiko pendapatan, risiko kegagalan

proyek/kontrak, dan risiko pengadaan tanah. Dimana dari risiko tersebut yang dapat dialokasikan kepada pemerintah antara lain : risiko politik, risiko hukum dan kebijakan, serta risiko pengadaan tanah. Sedangkan risiko yang dialokasikan kepada swasta yaitu : risiko desain dan konstruksi, risiko operasional dan pemeliharaan, serta risiko pendapatan. Risiko yang dapat dialokasikan kepada kedua belah pihak sebagai berikut : risiko finansial proyek, risiko *force majeure*, risiko lingkungan, dan risiko kegagalan proyek/kontrak.

4. Darrin Grimsey dan Mervyn K. Lewis, jurnal berjudul *Evaluating The Risk Of Public Private Partnerships For Infrastructure Project*. Jurnal ini bertujuan untuk mengevaluasi sebuah proyek fasilitas pengolahan air limbah di Skotlandia dengan menganalisis risiko-risiko yang mungkin terjadi pada proyek tersebut. Proyek ini juga menghitung *value for money* dengan menggunakan metode NPV untuk melihat kelayakan finansial dari proyek tersebut. Proyek tersebut memiliki nilai NPV 3,6% dengan *discount rate* 6%. Pada prinsipnya *value for money* dapat diterima dalam proyek PPP ini tingkat pendapatan jangka panjangnya kuat dan stabil selama masa konsesi berlangsung. Pada penelitian ini risiko-risiko pada proyek dilihat melalui sudut pandang prespektif dari pihak swasta yang terlibat, sponsor proyek dan pemberi jaminan. Risiko dari pihak swasta antara lain *value for money* dan risiko kontinjensi hingga penutupan keuangan, risiko dari sponsor proyek adalah dampak pengembalian, serta risiko dari pemberi jaminan adalah default bunga dan pokok.
5. Cristina Checherita dan Jonathan Gifford 2007, jurnal yang berjudul *Risk Sharing in Public-Private Partnerships : General Conditions and An Evaluation Of The U.S. Practice*. Jurnal ini membahas tentang risiko yang mempengaruhi proyek PPP (*Public-Private Partnership*) pembangunan jalan dan cara membagi risiko antara pemerintah dengan pihak swasta. Checherita dan Gifford mengklasifikasikan risiko kedalam 2 tipe yang ditinjau dari tahapan proyek, yaitu risiko bersama dan risiko spesifik. Dimana ada 3 risiko yang ditanggung bersama dalam tahapan proyek yaitu risiko yang timbul selama tahap desain konstruksi, risiko operasional dan

risiko tidak langsung terkait dengan lingkungan proyek. Sedangkan risiko spesifik yaitu risiko fiskal, risiko *residual value*, dan risiko *bidding*. Ada beberapa risiko yang terdapat pada proyek pembangunan jalan di Amerika Serikat (AS) antara lain risiko makroekonomi yang dapat dilihat dari tingkat inflasi yang terjadi pada perekonomian di AS yang tidak stabil, aliran risiko fiskal dari kewajiban kontinjensi lebih rendah dibandingkan dengan negara lain, dengan memberikan perhitungan fiskal yang lebih baik dan transparansi *public budgeting* di AS, risiko perilaku peluang penawaran, dan kualitas sistem antarnegara AS yang lebih baik dimana berbagai risiko yang terkait dengan infrastruktur jalan seperti pemeliharaan, konstruksi, dan operasional cenderung lebih rendah dari negara lain. Risiko yang lazim di AS pada proyek PPP pembangunan infrastruktur jalan antara lain risiko permintaan, risiko hukum, dan risiko *residual value*.