

BULETIN APBN

Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI

Edisi 6 Vol. II. April 2017

**Pelaksanaan
Redistribusi
Lahan di
Indonesia
untuk
Kesejahteraan
Petani**

p. 03

**Percepatan
Proyek
Infrastruktur
Melalui
Pembiayaan
Swasta**

p. 09

Buletin APBN
Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI
www.puskajiananggaran.dpr.go.id
ISSN 2502-8685



9 772502 868006

DEWAN REDAKSI

Penanggung Jawab

Dr. Asep Ahmad Saefuloh, S.E., M.Si.

Pemimpin Redaksi

Rastri Paramita, S.E., M.E.

Redaktur

Jesly Yuriaty Panjaitan, S.E., M.M.

Ratna Christianingrum, S.Si., M.Si.

Marihot Nasution, S.E., M.Si

Adhi Prasetyo S. W., S.M.

Editor

Dwi Resti Pratiwi, S.T., MPM.

Ade Nurul Aida, S.E.

DAFTAR ISI

<i>Update APBN</i>	p.02
Pelaksanaan Redistribusi Lahan di Indonesia untuk Kesejahteraan Petani.....	p.03
Perepatan Proyek Infrastruktur Melalui Pembiayaan Swasta.....	p.09

Update APBN

Posisi Utang Pemerintah Pusat

Utang Pemerintah Pusat sampai dengan Februari 2017 adalah sebesar Rp3.589,12 triliun, yang terdiri dari Surat Berharga Negara (SBN) sebesar Rp2.848,80 triliun (79,5 persen) dan pinjaman sebesar Rp735 triliun (20,5 persen). Dibandingkan dengan bulan sebelumnya, utang Pemerintah Pusat bulan Februari 2017 secara neto meningkat sebesar Rp39,95 triliun (1,13 persen), berasal dari kenaikan SBN neto sebesar Rp33,09 triliun dan bertambahnya pinjaman sebesar Rp6,86 triliun. Penambahan utang neto tahun 2017 sampai dengan bulan Februari adalah sebesar Rp122,16 triliun yang berasal dari kenaikan SBN sebesar Rp114,97 triliun dan bertambahnya pinjaman sebesar Rp7,19 triliun.

Pembayaran kewajiban utang dalam bulan Februari 2017 mencapai Rp32,19 triliun, yang terdiri dari pembayaran pokok utang yang jatuh tempo senilai Rp22,45 triliun dan pembayaran bunga utang senilai Rp9,74 triliun. Indikator risiko utang pada bulan Februari 2017 menunjukkan bahwa rasio utang dengan tingkat bunga mengambang (*variable rate*) sebesar 12 persen dari total utang, sedangkan dalam hal risiko tingkat nilai tukar, rasio utang dalam mata uang asing terhadap total utang adalah sebesar 42 persen. *Average Time to Maturity (ATM)* sebesar 9 tahun, sedangkan utang jatuh tempo dalam 5 tahun sebesar 69,5 persen dari *outstanding*.

**Posisi Utang Pemerintah Pusat
Tahun 2012-2017 (dalam triliun Rupiah)**



*)Angka sementara per Februari 2017

Sumber : Ditjen Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan, diolah

Redistribusi Lahan di Indonesia untuk Kesejahteraan Petani

oleh
Ade Nurul Aida^{*)}

Sebagian besar kehidupan masyarakat tani bergantung pada sektor pertanian. Namun, penguasaan lahan oleh petani semakin menurun dan penguasaan lahan hanya sekitar 0,8 hektar lahan per orang. Sementara jumlah petani gurem baik pemilik maupun penyewa pun semakin meningkat yaitu sebesar 54 persen per tahun. Dengan kondisi tersebut masyarakat sering kali dihadapkan pada berbagai persoalan terkait dengan ketidakadilan dalam mendapatkan hak atas penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria, terutama akses masyarakat miskin terhadap lahan. Hal ini disebabkan sempitnya penguasaan lahan oleh masyarakat miskin dan tertutupnya akses terhadap sumber daya perekonomian.

Sebagai upaya untuk mengatur penguasaan dan pemilikan lahan pertanian serta mengacu pada amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pemerintah berencana melaksanakan reformasi agraria sebagai salah satu agenda utama nawacita melalui program redistribusi lahan sebanyak 9 juta hektar bersumber dari lahan Badan

Pertanahan Nasional dan program Perhutanan Sosial seluas 12,7 hektar bersumber dari lahan Kementerian Lingkungan Hidup yang akan dibagikan kepada masyarakat. Kepemilikan tanah yang sebelumnya hanya sebesar 0,8 hektar per petani akan ditingkatkan menjadi 2 hektar per petani dan ditargetkan dalam 2 tahun kedepan. Dengan program tersebut, diharapkan dapat meningkatkan pemerataan dan mengurangi kesenjangan ekonomi, dengan menambah kepemilikan lahan petani utamanya petani gurem serta buruh tani.

Disisi lain skema bagi-bagi lahan ini dikhawatirkan menimbulkan sejumlah polemik dari sejumlah kalangan, karena dinilai sebenarnya tidak menyelesaikan masalah, sebab pemerintah hanya mengarahkan ke program yang sudah ada yakni PRONA¹ melalui sertifikasi massal ataupun pengelolaan tanah kosong berupa transmigrasi. Selain itu pemerintah dinilai belum cukup serius terkait program yang diusulkan tersebut, karena belum memiliki visi yang jelas dalam menyelesaikan konflik-konflik agraria melalui skala prioritas redistribusi lahan serta belum adanya rencana dan kesinambungan pemanfaatan pasca redistribusi lahan.

Untuk itu, perlunya keseriusan terkait implementasi dari kebijakan

^{*)} Analisis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan DPR RI. e-mail: dhena_adhe@yahoo.com

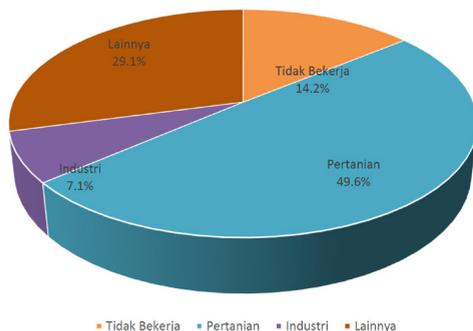
¹ PRONA (singkatan dari Proyek Operasi Nasional Agraria) adalah salah satu bentuk kegiatan legalisasi asset dan pada hakekatnya merupakan proses administrasi pertanahan yang meliputi; adjudikasi, pendaftaran tanah sampai dengan penerbitan sertipikat/tanda bukti hak atas tanah dan diselenggarakan secara massal

ini. Pemerintah sekiranya dapat belajar dari pengalaman kegagalan redistribusi lahan dan mampu merumuskan strategi dalam penyelesaian persoalan maupun kendala yang kiranya dihadapi, sehingga kebijakan ini dapat tereliasasi dengan baik dan mampu menciptakan keadilan dan kesejahteraan.

Petani Gurem Penyumbang Kemiskinan

Salah satu tujuan dari program redistribusi lahan yang dicanangkan pemerintah yaitu turunya kesenjangan di Indonesia, dan peningkatan penghasilan taraf hidup khususnya petani. Seperti yang diketahui, rasio gini Indonesia tahun 2016 berada pada 0,394, mengalami penurunan dibanding tahun sebelumnya 2015 sebesar 0,402. Namun, berdasarkan data Worldbank, peningkatan rasio gini di Indonesia dari tahun 1990an yang sebesar 0,30 menjadi 0,39 di tahun 2000an merupakan peningkatan gini ratio terbesar kedua pada kawasan Asia setelah negara China. Hal ini

Gambar 1. Karakteristik Rumah Tangga Miskin Menurut Sumber Penghasilan Rumah Tangga



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS)

menunjukkan bahwa kesenjangan di Indonesia semakin meluas. (Indonesia Investment,2017)

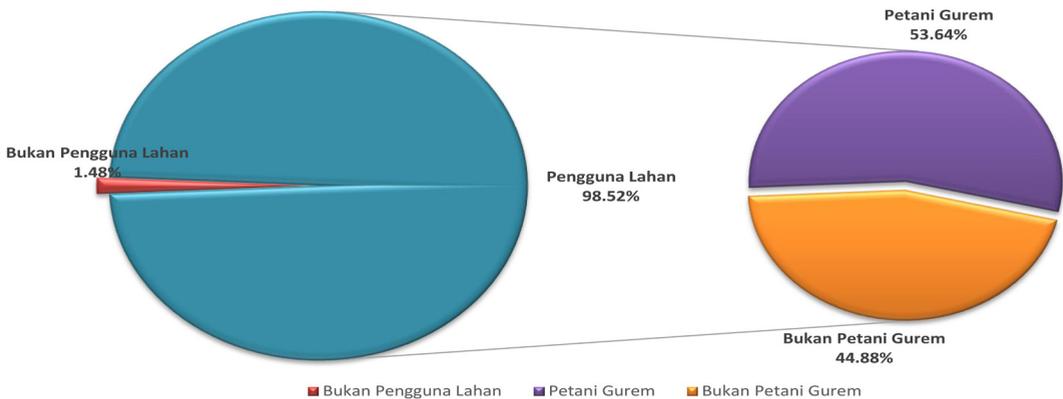
Sementara jumlah penduduk miskin di Indonesia tahun 2016 yaitu sebesar 27,76 juta jiwa (perkotaan 10,48 juta jiwa, dan pedesaan 17,28 juta jiwa). Jika dirinci dari karakteristik rumah tangga miskin menurut sumber penghasilan utama di tahun 2015, terlihat bahwa sebagian besar berasal dari rumah tangga pertanian, yaitu hampir sebesar 50 persen sebagaimana terlihat pada gambar 1. Hal ini menunjukkan bahwa petani-petani di Indonesia sebagian besar masih berada dalam kemiskinan.

Rumah tangga usaha pertanian pengguna lahan ternyata mendominasi rumah tangga usaha pertanian di Indonesia. Dari sebanyak 26,14 juta rumah tangga usaha pertanian di Indonesia, sebesar 98,53 persen merupakan rumah tangga usaha pertanian pengguna lahan (25,75 juta rumah tangga). Sedangkan rumah tangga usaha pertanian bukan pengguna lahan hanya sebesar 1,47 persen, atau sebanyak 384 ribu rumah tangga. Rumah tangga pertanian pengguna lahan dapat digolongkan ke dalam dua kelompok besar, yaitu rumah tangga petani gurem (rumah tangga usaha pertanian pengguna lahan yang menguasai lahan kurang dari 0,50 Ha) dan rumah tangga usaha pertanian pengguna lahan yang menguasai lahan 0,50 Ha atau lebih). Hasil ST2013 menunjukkan bahwa dari sebesar 98,53 persen rumah tangga usaha pertanian pengguna lahan, sebesar 55,33 persennya (14,25 juta rumah tangga) merupakan rumah tangga petani gurem, sedangkan

rumah tangga bukan petani gurem sebesar 44,67 persen (11,50 juta rumah tangga) (gambar 2). Terlihat dari data tersebut bahwa salah satu indikator penyumbang kemiskinan berasal dari petani miskin yang tidak memiliki lahan/ petani gurem.

cara mengadakan pembagian lahan yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah. Sehingga dengan pembagian tersebut dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata. Sumber lahan biasanya berasal dari tanah

Gambar 2. Perbandingan Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan dan Petani Gurem



Sumber: Laporan Hasil Sensus Pertanian 2013

Pelaksanaan Redistribusi Lahan di Indonesia

Landreform merupakan salah satu sarana untuk memperbaiki kehidupan rakyat tani dan oleh karena itu tujuan utama yang hendak dicapai adalah meliputi tujuan ekonomi, tujuan sosial politis dan mental psikologis. Untuk melaksanakan tujuan tersebut pemerintah telah melaksanakan *landreform* dalam arti yang sempit salah satunya yaitu kegiatan proyek redistribusi tanah. Redistribusi lahan merupakan pembagian lahan yang dikuasai oleh Negara dan telah ditegaskan menjadi objek *landreform* yang diberikan kepada para petani penggarap yang telah memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang bertujuan untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat khususnya para petani dengan

terlantar, tanah Hak Guna Usaha (HGU) yang habis masa berlaku, dan tanah negara.

Program yang dicanangkan tahun 2015 ini dinilai cukup lambat. Sebagai contoh, Dari target yang ditetapkan sebesar 9 juta hektar (redistribusi tanah seluas 4,5 juta ha dan sertifikasi tanah seluas 4,5 juta ha), di tahun 2015 legalisasi hanya terealisasi sebanyak 836.921 bidang ± 188.307 ha dan Redistribusi Tanah sebanyak 90.829 bidang ± 63.985 ha. Sementara ditahun 2016 tanah yang berhasil di redistribusikan hanya sebesar 175.000 bidang ± 123.280 ha (kerjanya.id). Bahkan dalam catatan Badan Musyawarah Tani Indonesia (BAMUSTANI), sepanjang tahun 2016 tidak ada redistribusi lahan yang dilakukan oleh pemerintah. Penetapan lahan terlantar serta tanah negara sebagai objek *landreform* juga tidak terlihat hasilnya sama sekali.

Sehingga target pemerintah untuk meredistribusi lahan seluas 1,09 juta bidang atau seluas 2,18 juta hektar pada tahun 2016, tidak terlaksana.

Sebenarnya program ini pun pernah diimplementasikan di Indonesia pada era tahun 1960-an, pada saat itu pemerintah menetapkan pembagian kepemilikan tanah kepada rakyat secara merata. Setiap orang hanya boleh memiliki tanah paling luas 0,5 ha. Namun program ini tidak berjalan mulus bahkan tidak tuntas karena mendapat tentangan dari berbagai kekuatan politik pada saat itu (Bisnis Bandung, 2017). Kemudian, sepanjang pemerintahan Orde Baru, *landreform* tidak pernah lagi diprogramkan secara terbuka, namun diganti dengan program pensertifikatan, transmigrasi, dan pengembangan Perkebunan Inti Rakyat. Keterbatasan anggaran merupakan satu alasan pokok mengapa pemerintahan Orde Baru tidak memilih program *landreform* yang biayanya besar dan hasilnya belum tampak dalam jangka pendek. Sementara sepanjang pemerintahan dalam era reformasi, telah dicapai beberapa perbaikan dalam hukum dan perundang-undangan keagrariaan, namun tetap belum dijumpai program nyata tentang *landreform* (Syahyuti, 2014). Bahkan di era Presiden Abdurrahman Wahid, pernah dilakukan kebijakan hutan rakyat. Hak pengelolaan hutan yang berada di beberapa tangan didistribusikan kepada kelompok masyarakat. Karena tidak *feasible* secara ekonomi, hutan seluas 100 ribu hektare untuk setiap kelompok akhirnya kembali ke tangan beberapa orang. Kebijakan yang ideal untuk mendistribusikan kemakmuran

akhirnya gagal karena kelemahan di sisi pelaksanaan (Media Indonesia, 2017)

Kendala dalam Proses Pelaksanaan Redistribusi lahan

Masalah redistribusi lahan bukanlah masalah yang sederhana, karena sering kali timbul konflik yang berkaitan dengan lahan. Salah satunya terjadi akibat ketidakjelasan status tanah dan tumpang tindihnya peraturan di lapangan. Sepanjang tahun 2016 dari total luas lahan 1.265.027,39 ha, terjadi konflik agraria yang berdampak pada 86.745 Kepala Keluarga (KK) dan terjadi sebanyak 450 konflik diantara beberapa kelompok seperti warga dan swasta, warga dan pemerintah, antar warga, warga dengan BUMN, maupun TNI dan Polri (gambar 3).

Diluar itu terdapat beberapa kendala yang muncul dalam pelaksanaan redistribusi lahan. **Pertama**, lemahnya kemauan politik dan komitmen yang kuat dari pemerintah, hal ini terlihat dari program pelaksanaan yang dilakukan bahwa belum

Gambar 3. Konflik Agraria di Indonesia Sepanjang Tahun 2016



Sumber: Konsorsium Pembaruan Agraria, 2017

ditemukannya kebijakan pemerintah yang secara langsung berupaya untuk memperbaiki sistem reformasi agraria khususnya redistribusi lahan. **Kedua**, kurangnya persiapan secara matang, konsisten dan bertahap, baik dalam konteks penyediaan dukungan keuangan (modal), dukungan teknis dan *managerial*, infrastruktur, pemasaran maupun pembinaan lanjutan lainnya. **Ketiga**, kurang tersedianya data keagrariaan dan informasi yang lengkap. Kebutuhan pokok untuk terlaksananya program ini yaitu terkait data yang komprehensif baik berupa kualitatif maupun kuantitatif. **Keempat**, kurangnya koordinasi dari berbagai sektor, karena Koordinasi merupakan salah satu landasan dasar agar pelaksanaan program dari sebuah kebijakan dapat berjalan dengan baik. Kelima, terbatasnya ketersediaan alokasi anggaran. Pelaksanaan dari kebijakan ini tentunya membutuhkan biaya yang cukup besar mulai dari proses persiapannya, pembentukan organisasi pelaksana, implementasi, maupun pasca redistribusi. Dan ini merupakan salah satu alasan pada masa orde baru untuk tidak memilih program ini, karena membutuhkan biaya ataupun anggaran yang cukup besar.

Daftar Pustaka

- Bisnis Bandung. (2017). Dari *Landreform* Ke Reforma Agraria. Diakses dari <http://bisnisbandung.com/dari-land-reform-ke-reforma-agraria/>. Tanggal akses 29 Maret 2017
- Dit. Pengolahan dan Penyediaan Informasi, Ditjen Informasi dan Komunikasi Publik Kemkominfo. (2017). Narasi Tunggal: Reforma Agraria, Langkah Percepatan Reforma Agraria. Diakses dari <http://www.kemenpora.go.id/index/preview/pengumuman/408> Tanggal akses 27 Maret 2017
- Indonesia Investment. (2017). Kemiskinan di Indonesia. Diakses dari <http://www.indonesia-investments.com/id/keuangan/angka-ekonomi-makro/kemiskinan/item301?>. Tanggal akses 29 Maret 2017
- Konsorsium Pembaruan Agraria. (2017). Diskusi “Pembenahan Pertanian, Solusi Masalah Kesenjangan”. Diakses dari <http://www.kpa.or.id/news/blog/diskusi-pembenahan-pertanian-solusi-masalah-kesenjangan/>. Tanggal akses 27 Maret 2017
- Media Indonesia. (2017). Redistribusi Lahan. Diakses dari <http://mediaindonesia.com/podium/read/879/redistribusi-lahan/2017-03-29>. Tanggal akses 27 Maret 2017
- Kerjanyaata. 2017. Reforma Agraria. Diakses dari <https://kerjanyaata.id/portfolio/topik-khusus-reforma-agraria/>. Tanggal Akses 3 April 2017
- Nafis, Nelson. (2017). Redistribusi 9 Juta Hektar Lahan, Wilayah Konflik Diharapkan Menjadi Prioritas. Diakses dari <http://www.aktual.com/redistribusi-9-juta-hektar-lahan-wilayah-konflik-diharapkan-menjadi-prioritas/>. Tanggal akses 24 Maret 2017
- Presidenri.go.id. (2017). Reforma Agraria: Redistribusi Lahan, Redistribusi Kesejahteraan. Diakses dari <http://presidenri.go.id/topik-aktual/reforma-agraria-redistribusi-lahan-redistribusi-kesejahteraan.html>. Tanggal akses 27 Maret 2017

Sihaloho, Markus J, dkk. (2017). Redistribusi Lahan Hapus Kesenjangan. Diakses dari <http://www.beritasatu.com/ekonomi/409004-redistribusi-lahan-hapus-kesenjangan.html>. Tanggal akses 24 Maret 2017

Syaepudin. (2012). Pelaksanaan Landreform di Indonesia Sebelum dan Setelah Reformasi. Yogyakarta

Syahyuti. (2004). Kendala Pelaksanaan Landreform Di Indonesia:Analisa terhadap Kondisi dan Perkembangan Berbagai Faktor Prasyarat Pelaksanaan Reforma Agraria. Bogor: Forum Penelitian Agro Ekonomi.Vol. 22, No. 2, Desember 2004 : 89 – 101

Catatan Redaksi

Peningkatan kesejahteraan dan taraf hidup para petani, khususnya penguatan hak atas tanah oleh petani harus terus diperhatikan oleh pemerintah. Program redistribusi lahan ini perlu ditindaklanjuti secara serius mengingat pelaksanaan redistribusi lahan sebagai agenda utama berjalan lambat. Adanya kemauan politik dan komitmen yang kuat dari pemerintah merupakan kunci pokok penting demi keberhasilan program yang akan ditempuh. Persiapan yang matang dan kehadiran pemerintah dalam menyediakan *business support system*, seperti penyediaan dukungan keuangan (modal), dukungan teknis dan managerial, infrastruktur, pemasaran maupun pembinaan terhadap hak atas tanah untuk dapat dimanfaatkan amat diperlukan.

Ketersediaan data yang komprehensif juga merupakan kebutuhan yang pokok untuk dapat merumuskan program tersebut agar lebih tepat sasaran (seperti, siapa yang harus menerima lahan, dimana diselenggarakannya, berapa lahan yang harus diberikan, biaya yang harus dikeluarkan, dan sebagainya). Selain itu dukungan anggaran yang mencukupi sangat diperlukan, karena proses persiapannya, pembentukan organisasi pelaksana, implementasi, maupun pasca redistribusi membutuhkan biaya yang cukup besar. Dan yang terpenting, koordinasi yang kuat dan terintegrasi dari berbagai sektor, karena hal tersebut merupakan usaha yang berkesinambungan dan dilakukan oleh lintas sektoral baik oleh pemerintah, lembaga-lembaga kemasyarakatan maupun oleh pihak swasta yang terkait dengan bidang usaha pertanian. Dengan belajar dari pengalaman kegagalan redistribusi lahan, kita perlu menyusun konsep yang lebih komprehensif agar kebijakan agraria melalui redistribusi lahan, dapat menjadi cara bukan hanya sebagai penyelesaian masalah sengketa kepemilikan lahan, akan tetapi dapat mewujudkan keadilan dan kesejahteraan serta mampu mengatasi kemiskinan dan ketimpangan bagi masyarakat khususnya para petani.

Percepatan Proyek Infrastruktur Melalui Pembiayaan Swasta

Jesly Yuriaty Panjaitan *)

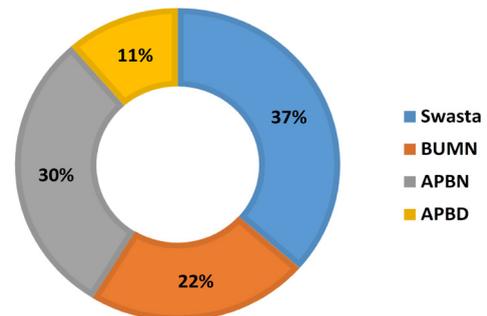
Abstrak

Kebutuhan pendanaan semua proyek infrastruktur tak cukup hanya mengandalkan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Pemerintah juga mengharapkan dana dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan swasta untuk mendanai proyek infrastruktur yang sangat besar jumlahnya. Hingga saat ini, keterlibatan swasta dalam berinvestasi pada proyek infrastruktur masih rendah. Hal ini dikarenakan proyek yang ditawarkan kurang menguntungkan dan tingkat kesulitan pembangunannya cukup tinggi. Selain itu, kurangnya insentif dan jaminan kepastian usaha dari pemerintah belum memadai. Swasta menilai pemerintah kurang transparan dalam memberikan informasi mengenai teknis, keuangan dan risiko yang terjadi. Pembiayaan dari perbankan tidak dapat diandalkan untuk mendanai proyek infrastruktur karena perbankan memiliki keterbatasan lending limit dan jangka waktu. Pembangunan infrastruktur akan sukses jika persiapan perencanaan pembangunan infrastruktur yang matang, pembiayaan yang efektif dan efisien serta pola kelembagaan/kerjasama antar kelembagaan/kementerian dan atau dengan swasta/BUMN terjalin dengan efektif.

Pembangunan infrastruktur oleh pemerintah membutuhkan biaya yang sangat besar sedangkan APBN tidak dapat mendanai semua proyek infrastruktur. Kemampuan APBN yang sangat terbatas ini memang isu lama, kendati dalam beberapa tahun terakhir pemerintah telah melipatgandakan anggaran infrastruktur, dari hasil pengalihan dana subsidi energi. Kebutuhan investasi guna membangun infrastruktur di Indonesia untuk periode tahun 2015-2019 mencapai Rp4.796,2 triliun, lihat gambar 1. Adapun anggaran infrastruktur dalam APBN dan APBD selama lima tahun itu diperkirakan hanya Rp1.978,6 triliun, atau 41,3 persen dari kebutuhan investasi itu sehingga terjadi kesenjangan anggaran sekitar 58,7 persen. Kesenjangan anggaran tersebut direncanakan didapat dari pendanaan BUMN sebesar Rp1.066,2 triliun atau 22,2 persen dan Swasta

sebesar Rp1.751,4 triliun atau 36,5 persen.

Gambar 1. Pendanaan Infrastruktur 2015 - 2019 (dalam triliun Rupiah)



Sumber: Kementerian Keuangan

Anggaran infrastruktur pada tahun 2017 direncanakan untuk membangun jalan sepanjang 836 km, jembatan sepanjang 10.198 km dan pembangunan baru/lanjutan untuk 13 bandara, 61 pelabuhan laut, 710 km jalur kereta api dan 3 terminal penumpang, lihat gambar 2. Anggaran infrastruktur untuk tahun 2017 sebesar 18,6 persen terhadap belanja negara, atau sebesar Rp378,3 triliun. Anggaran tersebut lebih tinggi dari tahun 2016

¹ Analisis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan DPR RI. e-mail: jesok007@gmail.com

sebesar Rp307 triliun, realisasi tahun 2015 sebesar Rp256,3 triliun dan realisasi tahun 2014 sebesar Rp154,6 triliun, lihat gambar 2. Rata-rata pertumbuhan anggaran infrastruktur mencapai 36,3 persen.

Peningkatan anggaran yang cukup signifikan ternyata belum mampu mengurangi biaya logistik secara signifikan. Kinerja Sistem Logistik Nasional masih belum optimal karena masih tingginya biaya logistik nasional yang mencapai 27 persen dari Produk Domestik Bruto. Selain itu, beberapa lembaga internasional dan nasional juga menilai infrastruktur Indonesia masih kurang efisien dan efektif. Hal ini dapat dilihat pada laporan *Global Competitiveness Index (GCI)* dan *Logistics Performance Index (LPI)*.

Berdasarkan laporan GCI tahun 2016 – 2017, peringkat daya saing

jumlah negara yang disurvei berkurang juga. Posisi Indonesia masih dibawah Singapura, Malaysia dan Thailand. Infrastruktur merupakan satu dari empat pilar dasar dari *Basic Requirement*. Selain penilaian GCI, infrastruktur Indonesia juga dinilai tidak begitu baik pada *Logistics Performance Index (LPI)*, peringkat Indonesia menurun menjadi posisi ke-63 pada tahun 2016 dibandingkan dengan tahun 2014 berada pada posisi ke-53. Peringkat-peringkat yang kurang baik tersebut ini sangatlah miris mengingat anggaran pembangunan infrastruktur sudah dikeluarkan dengan jumlah yang sangatlah besar. Infrastruktur yang sudah dibangun sejak tahun 2015 sampai saat ini baru selesai 16 proyek infrastruktur dari 225 proyek infrastruktur strategis nasional yang direncanakan selama periode tahun 2015-2019. Untuk

Gambar 2. Anggaran Infrastruktur (dalam triliun Rupiah)



Sumber: Kementerian Keuangan

Indonesia di pilar infrastruktur berada pada posisi ke-60 dari 140 negara, dibandingkan peringkat pada tahun 2015-2016 pada posisi ke-62 dari 138 negara. Peningkatan peringkat infrastruktur Indonesia dinilai kurang berdampak karena

Rincian Anggaran Infrastruktur

	2016 APBN	2017 APBN
1. Infrastruktur Ekonomi	307,1	378,3
a. melalui Belanja K/L	151,2	154,1
a.1. Kementerian PU & Pera	94,7	98,7
Kementerian Perhubungan	39,9	42,1
Kementerian Pertanian	4,1	2,3
Kementerian ESDM	3,7	3,3
b. melalui Belanja BA BUN	5,9	2,6
a.1. VGF (termasuk Cadangan VGF)	1,1	0,3
Belanja Hibah	4,6	2,2
c. melalui Transfer ke Daerah dan Dana Desa	88,0	183,7
a.1. Dana Alokasi Khusus	66,3	32,3
Perkiraan Dana Desa untuk Infrastruktur	18,8	24,0
Perkiraan Dana Transfer Umum untuk Infrastruktur	-	124,0
d. melalui Pembiayaan	62,1	37,8
a.1. FLP	9,2	9,7
Penyertaan Modal Negara	36,2	7,2
BLU LMAN	16,0	20,0
2. Infrastruktur Sosial	5,7	5,5
a.1. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	4,6	4,2
Kementerian Agama	1,2	1,2
3. Dukungan Infrastruktur	4,2	4,0
a.1. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN	0,3	0,1
Kementerian Perindustrian	0,4	0,5

* Angka sementara (menunggu Prepres tentang Rincian APBN 2017)

mempercepat pembangunan 225 proyek infrastruktur, berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk meningkatkan iklim investasi dalam negeri dan menarik investor asing masuk ke Indonesia. Pemerintah melalui Kementerian Agraria dan

Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional membentuk bank tanah untuk menjamin proses pembebasan lahan untuk proyek pembangunan infrastruktur. Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) menerapkan skema dana talangan untuk pembebasan lahan. BPJT mencatat dana talangan yang sudah ditagihkan ke badan usaha jalan tol mencapai Rp16 triliun hingga Desember 2016. Sedangkan, pemerintah melalui Lembaga Manajemen Aset Negara, sudah menganggarkan dana talangan tahun 2017 yang berasal dari investor untuk pembebasan lahan sebesar Rp20 triliun.

Pemerintah juga berupaya mengurai benang kusut perizinan melalui penghapusan 3032 peraturan daerah yang dinilai menghambat izin kegiatan usaha sehingga tercipta harmonisasi dan penyederhanaan aturan/regulasi. Dengan adanya program *tax amnesty*, Badan Koordinasi Penanaman Modal memberikan kemudahan layanan investasi bagi peserta pengampunan pajak. Peserta pengampunan pajak yang akan menyalurkan dananya melalui penanaman modal di sektor infrastruktur dapat memanfaatkan layanan izin tiga jam dan dimungkinkan untuk mendapatkan fasilitas bea masuk, percepatan jalur hijau maupun fasilitas *tax allowance* atau *tax holiday*. Pemerintah juga berupaya mengundang swasta untuk berperan dalam mendanai proyek infrastruktur dengan menawarkan Skema Pembiayaan Infrastruktur Non Anggaran Pemerintah (PINA) yang diperkenalkan ke publik baru-baru ini. Hal ini dianggap sebagai solusi tepat dari keterbatasan pendanaan APBN di tengah gencarnya pembangunan infrastruktur saat ini. Skema tersebut

melengkapi pembiayaan Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU) yang sudah berjalan. Dengan PINA, pendanaan infrastruktur strategis terbuka untuk dibiayai investor dalam bentuk ekuitas ataupun bank dan lembaga dalam bentuk pinjaman. Skema baru ini memanfaatkan dana kelolaan jangka panjang yang setengah menganggur, seperti dana pensiun dan asuransi, baik dari dalam maupun luar negeri. Proyek PINA seluruhnya murni dijalankan oleh pihak swasta. Peran pemerintah hanya menjadi fasilitator antara investor dengan pihak yang mengerjakan proyek prioritas.

Kurangnya Minat Swasta dalam Investasi Proyek Infrastruktur

Berbagai upaya yang dilakukan pemerintah ternyata belum juga cukup mendorong pembiayaan proyek pembangunan infrastruktur khususnya peran serta dari swasta. Kurangnya minat investor swasta dalam proyek infrastruktur disebabkan karena beberapa hal. **Pertama**, swasta pasti ingin imbal balik atau keuntungan yang menarik untuk setiap rupiah investasi yang ditanam. Tanpa profit menarik, swasta kurang berminat untuk berinvestasi pada proyek infrastruktur. Swasta memerlukan keuntungan dalam menjalankan usahanya supaya bisnisnya dapat berputar. Namun, menurut Biro Riset BUMN – Lembaga Management Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia (LM-FEB UI), saat ini strategi pelaksanaan proyek infrastruktur dinilai kurang memihak pada swasta sehingga proyek infrastruktur yang menarik bagi pihak swasta (*off-budget*) akhirnya dilaksanakan melalui pembiayaan APBN/APBD (*on-budget*), sementara proyek infrastruktur yang tidak menarik justru ditawarkan kepada

pihak swasta. Ada kecenderungan pemerintah memberikan proyek infrastruktur kepada BUMN dengan alasan pemasukan negara akan bertambah. Sebaiknya, BUMN diarahkan pada proyek infrastruktur yang dianggap penting walaupun untungnya tipis. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang BUMN, ada tujuan lain pendirian BUMN selain mengejar keuntungan yaitu menyelenggarakan kemanfaatan umum bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.

Kedua, insentif juga penting bagi swasta dalam berinvestasi karena jika proyek infrastruktur memiliki imbal balik/*profit* yang tipis atau tingkat kesulitan pembangunan infrastrukturnya sulit, swasta berharap ada insentif berupa kemudahan-kemudahan berbisnis/berinvestasi seperti membantu dalam pembebasan lahan. Peran pemerintah dalam pembebasan lahan sangat dibutuhkan investor agar biaya pembebasan lahan yang dihadapi investor lebih murah/rendah. Peran pemerintah tersebut adalah pemerintah sebagai perantara pembebasan lahan sehingga swasta langsung membeli lahan kepada pemerintah. Peran ini dapat dioptimalkan melalui bank tanah yang telah dibentuk oleh pemerintah yang memberikan skema dana talangan untuk pembebasan lahan. Dibutuhkan pengawasan yang ketat sehingga skema dana talangan pembebasan lahan dapat diimplementasikan efektif dan efisien.

Ketiga, jaminan kepastian usaha yang berkelanjutan juga diharapkan oleh swasta. Hal ini disebabkan karena kebijakan pemerintah dinilai

berubah-ubah jika pemerintahan berganti. Tumpang tindih aturan/regulasi dengan kementerian dan kelembagaan lain terutama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga banyak terjadi. Pada akhir tahun 2016, sebanyak 3032 peraturan daerah dicabut karena dinilai menghambat izin kegiatan usaha terkait proyek infrastruktur. Pemerintah perlu melakukan juga penguatan kelembagaan dan regulasi yang mengatur kerjasama antara pemerintah dan swasta. Sebagai contoh, saat ini pemerintah Indonesia memiliki setidaknya empat institusi yang mengurus KPBU, yaitu Komite Percepatan Pembangunan Infrastruktur Prioritas (KPPIP) yang berada di Kementerian Koordinator Perekonomian, unit PPP di bawah Badan Fiskal Kementerian Keuangan, direktorat PPP di Bappenas, dan sekarang di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR). Empat institusi itu mengurus proyek KPBU. Alangkah baiknya kementerian fokus terhadap target kementerianya sehingga penanganan terhadap KPBU dapat tepat sasaran dan efisien.

Jaminan kepastian usaha juga diharapkan swasta untuk menjalankan usahanya dengan aman dan nyaman. Pengawasan di proyek infrastruktur mutlak dibutuhkan karena penggunaan dana yang dikelola sangat besar rawan terjadi *fraud*/penyimpangan. Untuk menekan celah terjadinya *fraud* seperti korupsi dan penyelewengan anggaran diperlukan pengawasan yang optimal dari kementerian atau kelembagaan yang terkait seperti kejaksaan, BPK dan KPK. Kejaksaan RI, khususnya Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016,

mendukung program percepatan pembangunan infrastruktur yang menjadi prioritas pemerintah. Pencegahan korupsi dapat dilakukan dengan memanfaatkan peran Jaksa Pengacara Negara (JPN) dalam bentuk pemberian pendapat hukum (*legal opinion*), pendampingan hukum (*legal assistance*), dan audit hukum (*legal audit*). Namun, swasta tetap membutuhkan ketegasan dari aparat hukum

Keempat, masih kurangnya informasi mengenai proyek infrastruktur baik teknis maupun informasi keuangan serta analisis terhadap berbagai macam risiko dan jaminan pemerintah untuk pengelolaan risiko tersebut. Tetap ada risiko yang mesti diwaspadai meski swasta dapat jaminan pemerintah saat biayai infrastruktur. *High risk high return, low risk low return*. Ungkapan menjadi panduan buat swasta yang berniat ikut terjun membiayai proyek infrastruktur. Tujuan mengejar *return* yang tinggi tentu sejalan dengan tingginya risiko yang bakal dihadapi. Oleh karena itu, yang paling penting di tahap perencanaan swasta memiliki informasi yang komprehensif dan detail tentang potensi risiko dan jaminan pemerintah, sebelum akhirnya benar-benar memutuskan mengucurkan dananya untuk proyek infrastruktur.

Pembiayaan Perbankan Kurang dapat Diandalkan

Perbankan baik swasta maupun BUMN juga turut andil dalam pembiayaan infrastruktur. Salah satu andil perbankan adalah penyaluran kredit melalui skema kredit sindikasi. Skema ini digunakan untuk mengantisipasi risiko-risiko

yang mungkin terjadi mengingat keterbatasan dana perbankan. Skema kredit sindikasi dengan pihak kreditur lain juga merupakan langkah mitigasi risiko karena terkait keterbatasan *lending limit* atau Batas Maksimum Penyaluran Kredit (BMPK) sesuai dengan Peraturan BI No. 7/3/PBI/2005 tentang BMPK. Dengan kebutuhan investasi proyek infrastruktur yang sangat besar, BMPK bank perlu dilonggarkan karena skema kredit sindikasi saja tidak akan cukup. Jika sudah mencapai BMPK, bank tidak diperbolehkan menyalurkan dukungannya kepada proyek infrastruktur.

Selain keterbatasan *lending limit*, perbankan juga memiliki keterbatasan jangka waktu. Dana perbankan bertenor jangka pendek seperti deposito atau tabungan sehingga berpotensi ada *mismatch* pendanaan perbankan untuk proyek infrastruktur yang bertenor jangka panjang. Sebagai contoh, penyaluran kredit Bank Mandiri ditopang dari pertumbuhan dana pihak ketiga (DPK) yang akhirnya rasio Risiko Kredit Bermasalah atau *Non Performing Loan* (NPL) Bank Mandiri di akhir tahun 2016 sebesar 4 persen, lebih tinggi daripada akhir tahun 2015 yang sebesar 2,6 persen. NPL yang tinggi menyebabkan perbankan menjadi tidak sehat atau bank gagal bayar DPK. Kontrol dan pengawasan yang ketat perlu dilakukan sebagai langkah mitigasi risiko tersebut. Kondisi inilah yang menyebabkan perbankan sulit diandalkan untuk pembiayaan infrastruktur.

Daftar Pustaka

Biro Riset BUMN – Lembaga Management Fakultas Ekonomi dan

Bisnis Universitas Indonesia, Model Pembiayaan Infrastruktur Indonesia Dan Negara Lain. <https://lmfeui.com> diakses pada 29 Maret 2017.

Detiknews. 19 Februari 2017, Pakai Skema PINA, Pembangunan Infrastruktur Selesai Lebih Cepat, <https://finance.detik.com>, diakses pada 29 Maret 2017.

Kompas, 17 Maret 2017. Kemitraan Alternatif Pembiayaan

Kompas, 27 Oktober 2016 BKPM: Swasta Harus Diajak Bangun Infrastruktur. <http://properti.kompas.com>, diakses pada 29 Maret 2017

Liputan 6, 17 Feb 2017. Pembiayaan Proyek Strategis Rp570 Triliun Tak Andalkan Dana APBN, <http://bisnis.liputan6.com>/diakses pada 23 Maret 2017.

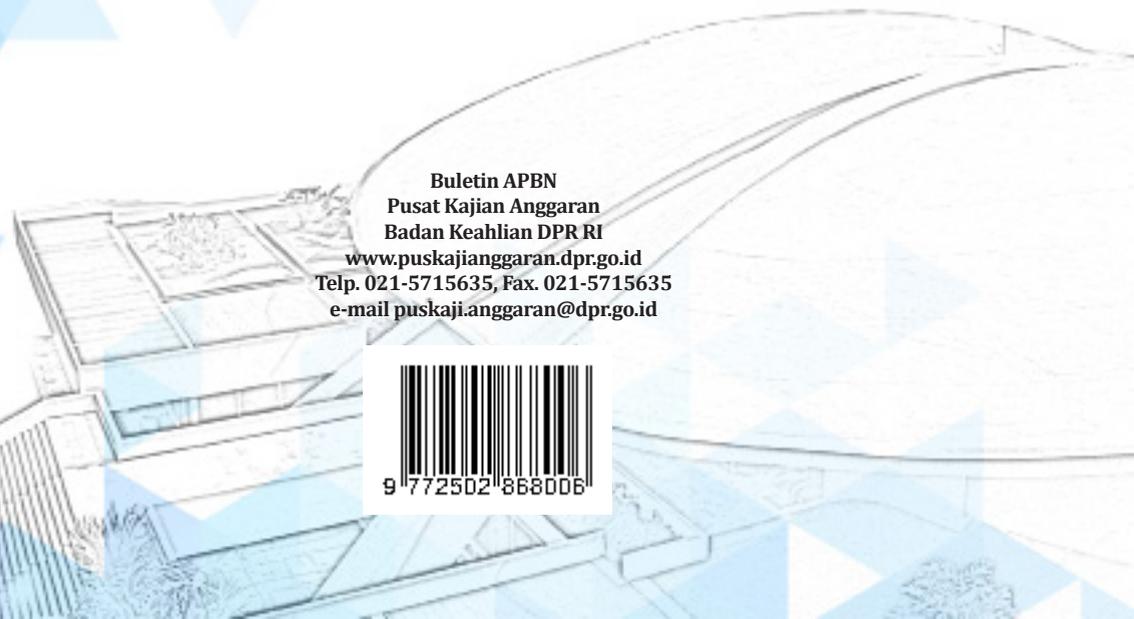
Prioritas Edisi 72/XIII/2017, Sinergi Membangun.

Rekomendasi

Kurangnya minat investor swasta untuk masuk ke proyek infrastruktur perlu diatasi dengan berbagai upaya antara lain, pertama, mengarahkan BUMN untuk berinvestasi pada proyek infrastruktur yang untung tipis dan atau sulit untuk pembangunan proyek infrastruktur namun dapat menyelenggarakan kemanfaatan umum bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang BUMN. Swasta berminat untuk investasi di proyek infrastruktur hanya jika ada keuntungan. Kedua, pemerintah memberikan insentif berupa kemudahan-kemudahan berbisnis/berinvestasi seperti membantu dalam pembebasan lahan. Ketiga, untuk menjamin kepastian usaha yang berkelanjutan sesuai dengan yang diharapkan oleh swasta, pemerintah perlu melakukan penguatan kelembagaan dan regulasi yang terkait dan koordinasi antar kementerian atau kelembagaan yang terkait. Empat institusi (KPPIP, Bappenas, Badan Fiskal Kementerian Keuangan dan PUPR) mengurus proyek KPBU. Alangkah baiknya kementerian fokus terhadap target kementerianya sehingga penanganan terhadap KPBU dapat efektif dan efisien. Untuk mencegah terjadinya korupsi dan penyelewengan anggaran, diperlukan evaluasi dan pengawasan yang tegas dari kementerian atau kelembagaan yang terkait. Kelima, pemerintah hendaknya memberikan informasi yang memadai dan menjadi perantara atau konsultan yang baik terkait proyek infrastruktur baik teknis maupun informasi keuangan serta analisis terhadap berbagai macam risiko dan jaminan pemerintah untuk pengelolaan risiko tersebut.

Perbankan tidak dapat diandalkan untuk membiayai infrastruktur karena perbankan memiliki keterbatasan *lending limit* dan keterbatasan jangka waktu. BMPK bank perlu dilonggarkan karena skema kredit sindikasi saja tidak akan cukup karena kebutuhan investasi proyek infrastruktur sangat besar. Jika sudah mencapai BMPK, bank tidak diperbolehkan menyalurkan dukungannya kepada proyek infrastruktur. Porsi penyaluran kredit harus mempertimbangkan realisasi dan proyeksi pertumbuhan ekonomi nasional sehingga hal ini dapat menghindari potensi kredit macet. Dana perbankan bertenor jangka pendek sedangkan proyek infrastuktur yang bertenor jangka panjang. Pemerintah perlu fokus pada pembiayaan sukuk/obligasi atau kepada asuransi dan dana pensiun untuk ikut serta membiayai pembangunan infrastruktur.

Kebutuhan pendanaan semua proyek infrastruktur tak cukup hanya mengandalkan APBN. Pembangunan infrastruktur akan sukses jika persiapan perencanaan pembangunan yang matang, pembiayaan yang efisien dan pola kelembagaan serta kerjasama antar kelembagaan atau kementerian dan swasta terjalin dengan efektif.



Buletin APBN
Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI
www.puskajianggaran.dpr.go.id
Telp. 021-5715635, Fax. 021-5715635
e-mail puskaji.anggaran@dpr.go.id



9 772502 868006