



DILEMA SKEMA PEMBIAYAAN PERCEPATAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR INDONESIA

Ariesy Tri Mauleny*)

Abstrak

Pembiayaan prioritas percepatan pembangunan infrastruktur membuat ruang gerak fiskal menjadi terbatas. Pemerintah membuka skema pembiayaan bagi swasta/asing untuk terlibat. Misalnya konsesi pengelolaan proyek infrastruktur baru, pemanfaatan BMN dan sekuritisasi aset. Semuanya menimbulkan dilema. Satu sisi, Pemerintah perlu memastikan ketersediaan dana bagi program prioritas percepatan infrastruktur yang bersifat multi years, selesai tahun 2019. Sisi lain, skema pengelolaan dan pembiayaan swasta asing, meski tidak berarti menjual aset namun berpotensi masalah. Bukan hanya tidak menguntungkan, menambah beban hutang negara, tetapi juga membuka ruang bagi penguasaan asing terhadap kedaulatan negara karena infrastruktur adalah aset strategis negara. Daya tawar tinggi, penghitungan cermat, mengevaluasi kerja sama swasta/asing sebelumnya dan tidak memaksakan seluruh proyek/program percepatan infrastruktur selesai sebelum ajang pemilu digelar harus dimiliki Pemerintah. Terutama jika peran Pemerintah dalam pelayanan publik terganggu, ruang berusaha masyarakat menjadi sempit, dan membuka celah bagi pencarian rente sehingga merugikan bangsa dan negara.

Pendahuluan

Infrastruktur menjadi faktor penentu daya saing nasional yang memudahkan pergerakan barang, jasa dan manusia, sehingga transportasi dan logistik menjadi efisien. Konektivitas yang terbangun memberi jaminan keamanan dan ruang akses yang lebih baik bagi masyarakat untuk memperoleh kebutuhan dasar sekaligus menciptakan *multiplier effect* bagi perekonomian.

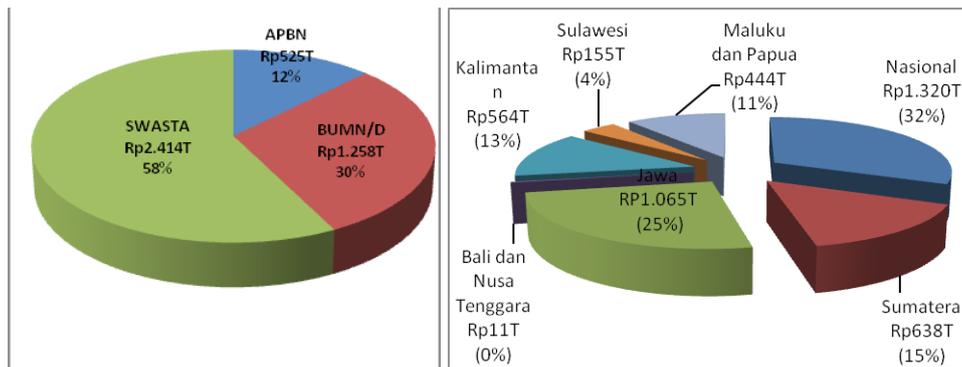
Hal ini mendorong Pemerintah melakukan percepatan pembangunan infrastruktur sebagai prioritas pembiayaan tahun 2009-2015. Dari 2

program dan 245 proyek strategis nasional dengan total investasi Rp4.197 triliun, APBN menanggung sekitar 12%, BUMN/D 30% dan sisa pembiayaan mengandalkan investor swasta/asing (58%) sebagaimana terlihat dalam Gambar 1.

Program percepatan pembangunan infrastruktur berada pada kondisi keuangan negara sedang lemah ditandai dengan tidak tercapainya target penerimaan perpajakan hingga belum efektifnya kebijakan *Tax Amnesty* dalam mengoptimalkan penerimaan negara. Pemerintah

*) Peneliti Muda pada Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
E-mail: ariesy.t.leny@dpr.go.id





Sumber: Bappenas, 2017.

Gambar 1. Sumber, Lokasi, dan Nilai Pembiayaan Pembangunan Percepatan Infrastruktur Tahun 2014-2019

juga sedang melakukan revisi UU Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) untuk memperluas potensi pendapatan negara. Pemerintah juga telah mengalihkan anggaran subsidi ke program perbaikan kualitas infrastruktur yang dianggap lebih produktif. Bahkan sudah lebih dari 40% dana haji diinvestasikan untuk membiayai proyek infrastruktur yang dinilai strategis. Belum lagi rencana Pemerintah untuk kerja sama pengelolaan pulau, yang semuanya berujung kepada kebutuhan investasi swasta/asing untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan.

Daftar lima jenis proyek infrastruktur dengan budget terbesar dapat dilihat pada Tabel berikut.

Tabel 1. Lima Jenis Proyek Infrastruktur dengan Budget Terbesar

Jenis	Jumlah Proyek	Nilai Proyek (Rp Triliun)
Energi	12	1.242
Listrik	1	1.035
Jalan	76	684
Kereta	23	613
Lainnya	30	290

Sumber: Tempo English, November 2017.

Skema Pembiayaan Percepatan Pembangunan Infrastruktur

Program percepatan pembangunan infrastruktur sudah menjadi komitmen Pemerintah dalam RPJMN 2015-2019, yang bertujuan meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan pendapatan dan peningkatan daya saing. Terdapat 245 proyek infrastruktur dan 2 program dalam Proyek Strategis Nasional (PSN) yang terdiri dari pembangunan jalan (74 proyek), kereta (23 proyek), pelabuhan (10 proyek), bandara (8 proyek), Kawasan Ekonomi Khusus (30 proyek), perumahan (3 proyek), pembangunan Pos Lintas

Batas Negara (PLBN) 3 proyek, air bersih dan sanitasi (10 proyek), bendungan (54 proyek), dan irigasi (7 proyek). Selain itu juga teknologi (4 proyek), smelter (6 proyek), energi (12 proyek), pertanian atau kelautan (1 proyek). Sementara 2 program PSN yang dimaksud adalah 1 program kelistrikan 35 ribu Megawatt (MW) dan 1 program pengembangan industri pesawat terbang. Dari 245 proyek yang direncanakan, per Juni 2017 sudah selesai 5 proyek dan 130 proyek dalam tahap konstruksi. Sampai dengan tahun 2017, pembiayaan infrastruktur sudah menghabiskan Rp994,7 triliun dari anggaran negara.

Masih besarnya anggaran yang dibutuhkan untuk pembiayaan infrastruktur di tengah sempitnya ruang fiskal Pemerintah saat ini, maka diperlukan skema pembiayaan lain untuk memastikan proyek infrastruktur prioritas tidak terhambat. Salah satunya melalui program Kerja sama Pemerintah Badan Usaha (KPBU) yang menawarkan dua skema kerja sama yaitu: 1) pemberian konsesi pengelolaan untuk proyek infrastruktur baru yang dibangun melalui pembiayaan swasta; 2) Menawarkan skema pengelolaan aset yang telah beroperasi melalui kerja sama pemanfaatan Barang Milik Negara (BMN).

Sektor perhubungan misalnya, pembiayaan uang dibutuhkan Rp1.823 triliun, namun yang tersedia hanya Rp491 triliun. Maka ditawarkan skema kerja sama melalui pemberian konsesi pengelolaan pada beberapa sektor perhubungan darat, laut dan udara. Selain itu, kerja sama juga dapat dilakukan melalui skema pengelolaan aset infrastruktur yang telah beroperasi melalui kerja sama pemanfaatan BMN. Daftar rencana aset BMN yang akan dikerjasamakan dapat dilihat pada Tabel 2.

Selanjutnya skema pembiayaan melalui sekuritisasi aset BUMN sebagai skema pembiayaan baru untuk proyek infrastruktur. Pemerintah

Tabel 2. Daftar Rencana Aset Infrastruktur yang akan Dikerjasamakan

Jenis	Proyek Infrastruktur
Bandara	<ol style="list-style-type: none"> 1. Soekarno Hatta, Cengkareng 2. Maemun Saleh, Sabang 3. FL Tobing, Sibolga 4. Fatmawati Soekarno, Bengkulu 5. Hananjoeddin, Tanjung Pandan 6. Syukuran Aminudin, Luwuk 7. Blimbingsari, Banyuwangi 8. Komodo, Labuan Bajo 9. Radin Inten II, Lampung 10. Sentani, Jayapura 11. Juwata, Tarakan 12. Mutiara Sis Al Jufri, Palu 13. Lombok, NTB 14. Kualanamu, Sumut
Pelabuhan	<ol style="list-style-type: none"> 1. JKT Pelindo 2, Jakarta 2. Kuala Tanjung, Sumut 3. Probolinggo, Jawa Timur 4. Sintete, Kalimantan Barat 5. Bima, NTB 6. Waingapu, Sumba Timur 7. Tanjung Wangi, Bnyuwangi 8. Badas, Kediri 9. Kalabahi, NTT 10. Tenau, Kupang 11. Ende, NTT 12. Lembar, NTB 13. Manokwari, Papua 14. Bitung, Sulawesi Utara 15. Ternate, Maluku Utara 16. Pantoloan, Sulawesi Tengah 17. Pare-Pare, Sulawesi Selatan 18. Kendari, Sulawesi Selatan 19. Biak, Papua 20. Fakfak, Papua Barat 21. Sorong, Papua Barat 22. Merauke, Papua
Jalan Tol	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tol Bekasi-Cawang-Kpg Melayu 2. Tol Kanci-Pejagan 3. Tol Pejagang-Pemalang 4. Tol Pemalang-Batang 5. Tol Batang-Semarang 6. Tol Solo-Ngawi 7. Tol Ngawi-Kertosono 8. Tol Pasuruan-Probolinggo 9. Tol Bali-Mandar

Sumber: Kemenhub, 2017.

berpandangan, sekuritisasi aset lebih efektif karena mengandalkan modal dari penghasilannya dan dapat mengurangi ketergantungan BUMN terhadap Penyertaan Modal Negara (PMN) yang semakin memberatkan APBN.

Tawaran Pemerintah disambut baik sejumlah perusahaan asing yang telah mengajukan proposal ke sejumlah BUMN di antaranya PT PLN, PT Jasa Marga, PT Angkasa Pura I dan II. Melalui skema sekuritisasi, BUMN didorong melepas hak pengelolaannya atas sejumlah aset yang produktif kepada swasta baik lokal maupun asing, agar

mendapatkan dana lebih. Selanjutnya dana yang dihimpun dari program sekuritisasi aset tersebut digunakan kembali untuk membangun proyek-proyek infrastruktur baru. Sekuritisasi aset dapat dilakukan dengan beberapa cara, di antaranya: 1) penawaran langsung melalui lelang terbuka pelepasan hak pengelolaan BUMN atas infrastruktur yang sudah stabil dan memberikan keuntungan; 2) Menjual surat utang (obligasi); 3) Melalui skema pembentukan anak usaha baru (*spin off*).

Dilema Skema Pembiayaan Percepatan Infrastruktur

Dalam pelaksanaannya, skema pembiayaan yang ditawarkan menemui kendala di antaranya ketidakmampuan sektor swasta untuk masuk dalam risiko investasi pada proyek-proyek yang ditawarkan. Maka Pemerintah membuka diri dengan mempersilahkan asing ikut serta. Sebuah kebijakan yang cukup menimbulkan dilema. Penawaran pada investor asing tidak bisa dilakukan secara gegabah sekedar memenuhi kebutuhan pembiayaan, tetapi harus mempertimbangkan aspek yuridis dan ketahanan nasional. Tidak semua skema pembiayaan infrastruktur dapat ditawarkan kepada asing terutama yang sangat strategis dan menjadi pintu masuk ke wilayah NKRI.

Percepatan pembangunan infrastruktur pelabuhan sebagai *hub* internasional misalnya. Disatu sisi membutuhkan kerja sama dengan investor asing yang memiliki akses pelayaran internasional. Di sisi lain, pelabuhan adalah akses strategis negara yang dapat mengancam ketahanan nasional. Penawaran paket-paket investasi kepada swasta asing selayaknya mempertimbangkan banyak hal. Melakukan kajian geografis dan antropologis, menghitung sejauh mana dampak *multiplayer effect* bagi perekonomian dan membandingkan potensi tersebut dengan risiko yang dapat ditimbulkan.

Pengamat ekonomi Rhenald Kasali menilai pelibatan pihak asing adalah hal yang wajar dalam proyek pembangunan sejumlah bandara atau pelabuhan di tanah air, dan bukan dalam konteks menjual bandara atau pelabuhan kepada asing. Menurutnya, dalam sebuah kerja sama bisnis, hal yang biasa ketika asing membawa modal, SDM dan teknologi, yang pada akhirnya akan terjadi transfer teknologi dan kemampuan yang diharapkan berdampak positif bagi kemajuan negara. Di samping itu, skema pengelolaan ini menggunakan skema pemanfaatan barang milik negara (aset) dan kerja sama operasional dalam jangka waktu tertentu, sehingga dapat dipastikan tidak ada penjualan atau pengalihan aset negara.

Sementara ekonom senior Rizal Ramli menentang keras wacana tersebut. Menurutnya, pemikiran tersebut sangat konyol, Bandara Soekarno-Hatta adalah bandara paling menguntungkan, *cash-rich*, tetapi justru Pemerintah berniat menswastakan. Jika pengelolaan bandara, pelabuhan dan tol justru diserahkan kepada swasta/asing, maka harga tiket bandara, kapal laut dan tol akan membubung tinggi tak terkendali.

Dalam perspektif perundangan, skema kerja sama dengan swasta asing memang dimungkinkan sepanjang *joint venture* yang terjadi dengan komposisi saham maksimal 51:49%. Cakupan kerja sama yang dapat dilakukan dalam hal penyediaan infrastruktur pembangunan, pengembangan dan pengoperasian. Penekanan pada akhir perjanjian/konsesi bahwa aset tetap menjadi milik Pemerintah Indonesia sepenuhnya. Hal tersebut tercantum dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 78 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Negara (BMN).

Meski demikian, langkah Pemerintah tersebut dinilai berpotensi merugikan negara. Bukan saja karena Pemerintah berpeluang kehilangan potensi pendapatan Negara, tetapi juga kehilangan kewajiban dalam hal pelayanan publik (*public service obligation*). Hal ini pada akhirnya dapat melemahkan kedaulatan dan kemandirian bangsa. Kaidah sekuritisasi aset sejatinya mentransformasi aset yang tidak likuid menjadi likuid dengan tujuan mengalihkan risiko kepada pihak lain. Bukan justru memberikan potensi pendapatan dari aset strategis kepada swasta/asing. Selain itu, ketika swasta/asing memegang hak pengelolaan/pemanfaatan pada BUMN strategis seperti pelabuhan, bandara dan tol maka dapat mengganggu fungsi protokoler dan mengancam stabilitas negara.

Begitu pula dengan skema pembiayaan melalui konsesi pengelolaan dan pemanfaatan infrastruktur oleh swasta/asing yang membolehkan membawa SDM dari luar, juga berisiko merugikan negara karena kehilangan kesempatan menyediakan lapangan kerja bagi masyarakatnya. Dilema lainnya adalah ketika skema pembiayaan justru membuka ruang bagi penciptaan rente yang lebih luas. Tambahan pendapatan yang diperkirakan belum tentu diperoleh, aset BUMN yang jelas strategis dan menghasilkan harus direlakan untuk swasta/asing.

Percepatan pembangunan infrastruktur yang sedianya diperuntukkan bagi rakyat, dibangun dengan uang negara, pada akhirnya diserahkan

pengelolaan dan pemanfaatannya kepada swasta/asing. Sumber daya alam dan jumlah penduduk yang besar, berpotensi dikembangkan untuk mampu mengelola dan mengembangkan aset negara. Di mana lagi kedaulatan sebuah negara ketika aset strategisnya dikelola asing/swasta?

Penutup

Skema kerja sama pembiayaan yang ditawarkan Pemerintah membuka ruang bagi swasta/asing melalui konsesi pengelolaan proyek infrastruktur baru, pemanfaatan BMN dan sekuritisasi aset, menuai dilema dan sikap pro kontra dalam masyarakat. DPR sebagai wujud aspirasi masyarakat, melalui fungsi pengawasannya perlu memastikan apakah kebijakan Pemerintah melalui penawaran skema pembiayaan sudah tepat.

Referensi

- “3 Tahun Jokowi-JK: Mimpi Besar Bangun Infrastruktur”, <https://katadata.co.id/infografik/2017/10/20/mimpi-besar-bangun-infrastruktur>, diakses 15 November 2017.
- “Asing Bisa Kuasai Mayoritas Pengelolaan Tol, Bandara, Pelabuhan”, <https://katadata.co.id/berita/2016/02/01/asing-bisa-kuasai-mayoritas-pengelolaan-tol-bandara-pelabuhan>, diakses 15 November 2017.
- “Infrastruktur for All: Three Years on Jokowi-Kalla”, *Majalah Tempo Indonesia News Weekly*, November 6-12, 2017.
- “Ini Daftar 30 Proyek Pemerintah hingga 2019”, <http://bisnis.liputan6.com/read/2432739/ini-daftar-30-proyek-prioritas-pemerintah-hingga-2019>, diakses 15 November 2017.
- “Jokowi: Jangan Mimpi Bersaing jika Infrastruktur Tertinggal”, <http://nasional.kompas.com/read/2017/10/20/00001711/jokowi-jangan-mimpi-bersaing-apabila-infrastruktur-tertinggal>, diakses 15 November 2017.
- “Mari Rame Rame Swasta dan Asing Masuk ke Infrastruktur”, <https://nusantara.news/mari-rame-rame-swasta-dan-asing-masuk-ke-infrastruktur/>, diakses 15 November 2017.
- “Pembangunan Pelabuhan: Jangan Gegabah Beri Kesempatan Asing”, <http://industri.bisnis.com/read/20170516/98/654285/pembangunan-pelabuhan-jangan-gegabah-beri-kesempatan-asing>, diakses 15 November 2017.
- “The Jokowi Administration’s Towering Targets”, *Majalah Tempo Indonesia News Weekly*, November 6-12, 2017.