

SKEMA PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR NON-KONVENSIONAL DI KOTA SEMARANG

A Artiningsih, N.C. Putri, M. Muktiali, S Ma'rif

Departemen Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik, Universitas Diponegoro.
Jalan Prof. H. Soedarto S.H, Kec. Tembalang, Kota Semarang

Jurnal Riptek

Volume 13 No. 2 (92 – 100)

Tersedia online di:

<http://ripte k.semarangkota.go.id>

Info Artikel:

Diterima: 2 September 2019

Direvisi: 12 Oktober 2019

Disetujui: 10 Desember 2019

Tersedia online: 20 Desember 2019

Kata Kunci:

Infrastructure Financing; Non-conventional Financing; Semarang City

Korespondensi penulis:

artiningsih@pwk.undip.ac.id

Abstract.

The National government of Indonesia is trying to improve the economy and competitiveness by accelerating infrastructure development. To support this target, local governments need to provide infrastructure according to their authority as stated in UU 23/2014. However, local governments has financial limitations, so they need to be innovative and provide infrastructure efficiently. One of the innovation is utilizing a non-conventional financing. It is commonly known as non-government financing by engaging public or private sector on infrastructure development. This paper propose the non-conventional financing scheme in the city of Semarang. This research used qualitative analysis. In-depth interviews with selected agencies represented the authority of infrastructure provision purposively. It followed by Focus Group Discussion which engages the private and public agencies. Content analysis conducted to identify the need of infrastructure and existing actions which has held to overcome development financing problems. Best practices on other cities give opportunity of utilizing non-conventional financing. This research reveal with non-conventional financing scheme. It is offering the alternative of infrastructure development in the city of Semarang base on some criteria, such as economic and financial feasibilities, financing typology and capacity.

Cara mengutip:

Artiningsih, A; Putri, N C; Muktiali, M; Ma'rif, S. 2019. Skema Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur Non-Konvensional di Kota Semarang. **Jurnal Riptek**. Vol. 13 (2): 92-100

PENDAHULUAN

Ketersediaan infrastruktur menjadi elemen utama pertumbuhan dan perkembangan kota-kota di dunia. Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB) menjadikan infrastruktur sebagai indikator penentu keberlanjutan kawasan perkotaan. Beberapa tujuan membahas secara eksplisit mengenai pentingnya infrastruktur dalam mewujudkan kota yang berkelanjutan yaitu tujuan ke Sembilan, yakni *industry, innovation and infrastructure*. Tujuan tersebut meyakini bahwa adanya peningkatan kebutuhan infrastruktur untuk membangun jaringan atau konektivitas, khususnya di negara-negara berkembang.

Infrastruktur berperan penting dalam peningkatan dan pemerataan ekonomi sehingga penyediaannya haruslah efisien, efektif dan berkelanjutan (Chen & Bartle, 2017). Terlebih lagi, kebutuhan akan infrastruktur terus meningkat seiring dengan bertambahnya populasi penduduk. Secara normatif, pemerintah perlu melakukan antisipasi terhadap lonjakan permintaan infrastruktur yang sangat besar di masa yang akan datang. Saat ini pemerintah Indonesia gencar melaksanakan percepatan pembangunan infrastruktur. Program ini tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, akan

tetapi juga pemerintah daerah sesuai dengan pembagian wewenang yang tercantum pada UU Nomor 23 Tahun 2014. Namun hal ini tidak mudah dilaksanakan. Salah satu hambatannya adalah keterbatasan anggaran.

Sebagai kota metropolitan di Indonesia, Kota Semarang mengalami peningkatan pertumbuhan penduduk. Pada tahun 2012-2016, pertumbuhan penduduk Kota Semarang naik sebesar 2,8% (BPS, 2018). Hal ini menjadi tantangan bagi pemerintah karena berdampak pada lonjakan kebutuhan dan pelayanan infrastruktur.

Secara finansial, struktur pendapatan Kota Semarang mencapai Rp.4.749.249.080.000. Angka tersebut mungkin terlihat cukup besar dibandingkan dengan kota-kota yang ada di Indonesia. Namun anggaran tersebut belum mampu memenuhi seluruh kebutuhan pembiayaan infrastruktur di Kota Semarang. Selain itu, pemerintah daerah juga perlu memprioritaskan sektor pendidikan dan kesehatan dalam pengalokasian anggaran. UU Nomor 20 Tahun 2003 menyatakan besaran alokasi minimal anggaran wajib pendidikan sebesar 20% dari total APBD. Adapun sektor kesehatan sesuai UU Nomor 36 Tahun 2009 mendapatkan alokasi minimal 10%

dari keseluruhan total APBD.

Menjawab permasalahan tersebut, pemerintah perlu berfikir kreatif untuk menyediakan infrastruktur dengan tepat, efisien serta memberi nilai manfaat yang besar. Salah satu inovasi yang dapat dilakukan ialah menerapkan instrumen pembiayaan infrastruktur non-konvensional. Instrumen ini merupakan model kerjasama pemerintah dengan pihak non-pemerintah untuk menyediakan infrastruktur. Melalui model kerjasama ini diharapkan tercipta kolaborasi antar stakeholder yang mengatur pembagian risiko dan keuntungan proyek penyediaan infrastruktur. Keterlibatan banyak pihak secara inklusif menjadi salah satu perwujudan TPB lainnya yakni pada tujuan ke 11 yakni *Sustainable Cities and Communities*.

Kajian ini bertujuan untuk membangun skema pembiayaan infrastruktur non-pemerintah di Kota Semarang yang memanfaatkan berbagai alternatif tipologi pembiayaan.

METODE ANALISIS

Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif. Analisis konten digunakan untuk menemukan permasalahan terkait dengan pembiayaan, tahapan pelaksanaan maupun tata kelola penyediaan infrastruktur di Kota Semarang. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara mendalam dan *Focus Group Discussion* (FGD). Sampel wawancara dipilih secara purposif, mencakup sembilan lembaga dari Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dan Badan Layanan Umum (BLU) di Kota Semarang.

Pihak swasta dari 7 lembaga non-pemerintah yang berlatar belakang BUMN, BUMD dan pengembang perumahan dipertemukan dalam FGD bersama dengan 14 OPD Kota Semarang yang menangani infrastruktur fisik dan non fisik. FGD menggali informasi peluang penyediaan infrastruktur secara inklusif melalui pemanfaatan anggaran non pemerintah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Instrumen Pembiayaan Infrastruktur Non-Konvensional. Pembiayaan infrastruktur terbagi menjadi dua jenis menurut sumber pendanaannya, antara lain adalah pembiayaan konvensional dan pembiayaan non-konvensional. Pembiayaan konvensional merupakan pembiayaan infrastruktur yang bersumber dari anggaran pemerintah. Pembiayaan non-konvensional merupakan pembiayaan infrastruktur yang bersumber dari anggaran non-pemerintah. Sumber anggaran

pembiayaan non-pemerintah dapat bersumber dari badan usaha atau swasta, masyarakat, LSM maupun sumber-sumber filantropi. Pembiayaan infrastruktur non-konvensional sudah diterapkan di berbagai negara, untuk mengatasi keterbatasan penyediaan infrastruktur akibat kurangnya sumber daya finansial, sumber daya manusia dan sumber daya pendukung lainnya. Begitu juga di Indonesia, instrumen pembiayaan infrastruktur non-konvensional sudah pernah dilaksanakan dengan metode pelaksanaan yang berbeda-beda.

Pembiayaan infrastruktur non-konvensional terdiri dari tiga jenis instrumen keuangan (Hirawan, 1995). Skema tersebut ialah **Pendapatan**, **Hutang**, dan **Kekayaan**. Instrumen tersebut terdiri dari skema-skema pembiayaan. Penjelasan terperinci mengenai instrumen pembiayaan non-pemerintah dapat dilihat pada **Tabel I**.

Permasalahan Penyediaan Infrastruktur di Kota Semarang.

Penyediaan infrastruktur Kabupaten atau Kota merupakan bentuk desentralisasi yang diturunkan menjadi kewenangan pemerintah daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Undang-Undang tersebut mengatur pembagian peran dan kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi dan daerah berdasarkan urusan pelaksanaan. Urusan pelaksanaan dilaksanakan oleh OPD pada tingkat pemerintahan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Untuk menjalankan setiap kegiatan, OPD memerlukan sejumlah dana dimulai dari perencanaan, pelaksanaan hingga operasionalnya. Pengalokasian anggaran dibagi sesuai dengan skala prioritas program yang mengacu pada RPJMD dan RKPD tahun berkenaan.

Kota Semarang tengah mengantisipasi kebutuhan layanan infrastruktur dimasa depan melalui percepatan pembangunan yang masif dan merata. Akan tetapi, upaya tersebut belum berjalan dengan maksimal akibat kendala-kendala teknis dan non-teknis. Kendala tersebut dipicu dari kurangnya ketersediaan anggaran pemerintah daerah untuk menyediakan kebutuhan infrastruktur. Alhasil, terdapat proyek-proyek infrastruktur yang terhambat pelaksanaannya akibat adanya pengurangan anggaran melalui mekanisme rasionalisasi anggaran. Contohnya penyediaan *feeder* BRT Trans Semarang yang baru dapat dianggarkan sebanyak 22 unit, padahal dalam kajian pelayanannya dibutuhkan 55 unit *feeder* untuk mendukung operasional BRT Trans Semarang. Kendala ini banyak ditemui pada OPD yang memiliki kewenangan pembangunan infrastruktur fisik. **Selain**

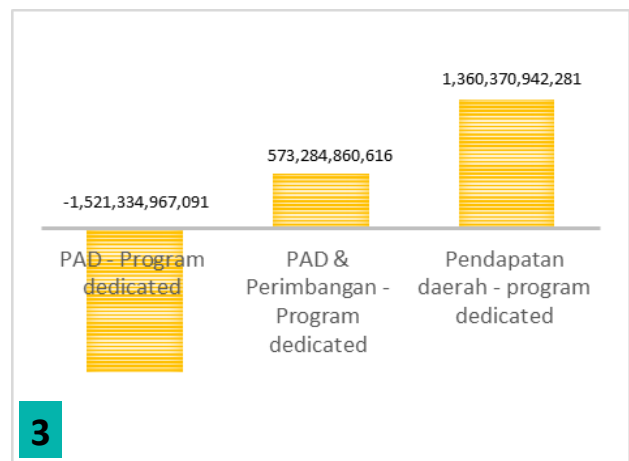
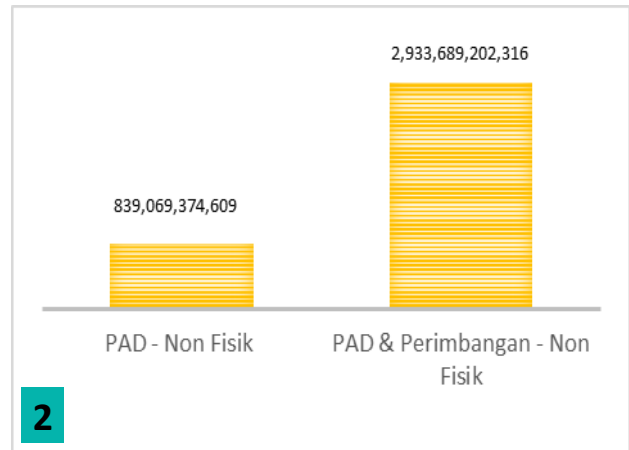
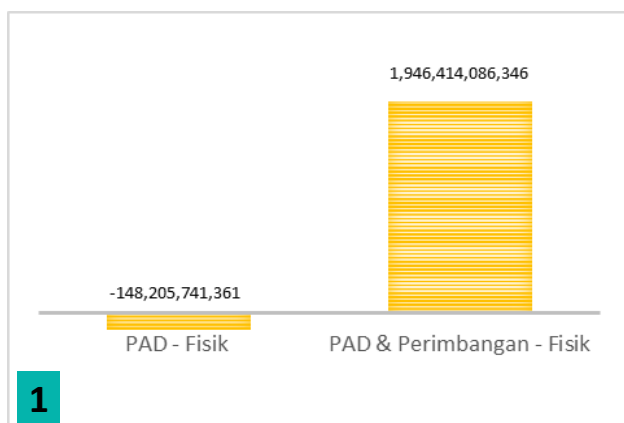
Tabel 1. Instrumen Pembiayaan Infrastruktur Non-Pemerintah

Instrumen Keuangan	Instrumen	Pelaku	Keterangan
Pendapatan	<i>Betterment Levies</i>	Pemerintah	Tagihan modal yang ditujukan untuk menutupi atau membiayai biaya modal dari investasi prasarana.
	<i>Development Impact Fees</i>	Swasta	Pembangunan infrastruktur yang dilakukan oleh swasta sebagai kompensasi dampak yang ditimbulkan dari adanya pembangunan baru.
	<i>Land Readjustment</i>	Pemerintah dan Swasta	Kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumberdaya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.
Hutang	Pinjaman Daerah	Pemerintah dan swasta	Sumber pendanaan non APBD untuk menutupi kekurangan kas daerah dengan kewajiban pengembalian dalam jangka waktu tertentu
	Obligasi	Pemerintah	Bentuk pinjaman oleh pemerintah maupun perusahaan daerah untuk membiayai investasi prasarana.
	<i>Development Exactions</i>	Swasta	Pungutan yang dikenakan pada developer dalam rangka pembangunan prasarana dalam lingkungan kawasan pembangunan sebagai syarat sebelum pembangunan dimulai.
	<i>Excess Condemnation</i>	Pemerintah dan Swasta	Pembiayaan infrastruktur yang biasanya digunakan untuk membangun kembali daerah kumuh dengan memberikan sebagian lahan kepada <i>developer</i> untuk kebutuhan komersial dan sisanya digunakan untuk membangun prasarana.
	<i>Linkage</i>	Pemerintah dan Swasta	Penyediaan infrastruktur sejenis yang dibebankan oleh swasta sebagai persetujuan pembangunan sarana/prasarana komersial. Contoh: penyediaan rumah sederhana oleh swasta sebagai kompensasi diberikan izin membangun perumahan mewah
Kekayaan	Manajemen Aset	Pemerintah	Manajemen aset daerah, seperti inventarisasi lahan, gedung dan aset tidak produktif untuk digunakan dalam pembangunan infrastruktur atau dijual/disewakan untuk membiayai pembangunan infrastruktur.
	<i>Join Venture</i>	Pemerintah dan Swasta	Kerjasama antara pemerintah dan swasta dimana pembagian peran antar keduanya seimbang.
	KPBU-AP	Pemerintah dan Swasta	Bentuk KPBU dimana terdapat pembayaran berkala oleh pemerintah kepada badan usaha atas tersedianya layanan infrastruktur sesuai dengan kriteria yang ditentukan dalam perjanjian KPBU
	KPBU-VGF	Pemerintah dan swasta	Bentuk KPBU dengan dukungan pemerintah dalam bentuk kontribusi biaya konstruksi yang diberikan secara tunai yang bertujuan meningkatkan kelayakan finansial
	KPBU-Penjaminan pemerintah	Pemerintah dan swasta	Bentuk KPBU dimana swasta berperan sebagai pelaksana proyek dan pemerintah sebagai penjamin.
	KPBU- Sebagian Kontruksi	Pemerintah dan swasta	Bentuk KPBU dimana terdapat pembagian peran antara pemerintah dan swasta dalam pembiayaan kontruksi.
	KPBU-Esco	Swasta	KPBU yang secara khusus dibentuk untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan infrastruktur dalam rangka efisiensi energi yang di prakarsai oleh badan usaha
	PINA	Swasta	Skema pembiayaan yang bertujuan untuk mempercepat pembiayaan melalui investasi swasta untuk proyek strategis nasional
Lainnya	CSR	Swasta	Bentuk tanggung jawab perusahaan terhadap terhadap pendidikan, perekonomian dan kesejahteraan rakyat sekitar
	Filantropi	Masyarakat, organisasi masyarakat, badan usaha	Bentuk tindakan sukarela, kedemawanan, atau donasi untuk membantu kepentingan publik tanpa mengharapkan keuntungan atau imbalan khusus

itu kemampuan fiskal Kota Semarang saat ini cenderung mengalami penurunan. Hal ini juga yang mempengaruhi besaran alokasi anggaran di setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Kemampuan anggaran pemerintah daerah dalam pembangunan infrastruktur publik berdasarkan hasil wawancara dari sembilan sampel OPD dapat dilihat pada Tabel 2.

Berdasarkan temuan di atas, terdapat dua OPD yang tidak mengalami kendala anggaran yang cukup berarti. OPD tersebut adalah Dinas Komunikasi, Informasi, Statistik dan Persandian (Diskominfo) dan Dinas Kesehatan Kota Semarang. Kedua OPD ini beranggapan bahwa alokasi anggaran pemerintah tidak mempengaruhi kinerja pelaksanaan kewenangan mereka. Khususnya Diskominfo menyebutkan bahwa anggaran mereka pada tahun 2018 diturunkan akibat adanya sisa anggaran. Selain itu baik Diskominfo dan Dinas Kesehatan menyatakan bahwa, jika ada kendala anggaran mereka dapat mengajukan anggaran perubahan di pertengahan tahun berkenaan. Berbanding terbalik dengan kondisi yang terjadi pada OPD dengan kewenangan penyediaan infrastruktur fisik, seperti Dinas Pekerjaan Umum (DPU), Dinas Perumahan dan Permukiman (Disperkim), Dinas Perhubungan, Dinas Penataan Ruang (Distaru), dan sebagainya. OPD-OPD tersebut menyatakan bahwa, rasionalisasi anggaran tidak sesuai dengan rencana anggaran usulan dan kebutuhan infrastruktur Kota Semarang, sehingga penyediaan infrastruktur maupun kewenangan lain mengalami hambatan.

Permasalahan kurangnya ketersediaan anggaran pemerintah Kota Semarang, dapat dilihat juga melalui pendekatan selisih anggaran (*financing gap*) antara ketersediaan anggaran dengan kebutuhan infrastruktur fisik dan non-fisik di Kota Semarang. Pendekatan ini menggunakan proyeksi struktur pendapatan APBD Kota Semarang pada Tahun 2020 dibandingkan dengan usulan kebutuhan anggaran Kota Semarang pada Tahun 2020 (lihat Gambar 1).



1. Kemampuan Pendapatan Daerah dalam Pembiayaan Program Fisik;
2. Kemampuan Pendapatan Daerah dalam Pembiayaan Program Non Fisik;
3. Kemampuan Pendapatan Daerah dalam Pembiayaan Keseluruhan Program usulan Kota Semarang Sementara

Gambar 1. Proyeksi Kemampuan Pendapatan Daerah Kota Semarang 2020

Peluang Pembiayaan Infrastruktur Non-Pemerintah. Kondisi keterbatasan anggaran pemerintah Kota Semarang untuk membiayai proyek infrastruktur perlu didukung dengan adanya sumber pembiayaan dan pendanaan lain yang berasal dari luar anggaran pemerintah. Pembiayaan infrastruktur non-konvensional dapat menjadi peluang pelaksanaan percepatan proyek infrastruktur di Kota Semarang. Disadari atau tidak, Kota Semarang sudah menerapkan instrumen pembiayaan non-pemerintah untuk pembangunan infrastruktur diantaranya :

KPBU (Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha) pada proyek infrastruktur SPAM Semarang Barat dan PLTSa Jatibarang. Saat ini pelaksanaan SPAM Semarang Barat sudah memasuki masa konstruksi, sedangkan PLTSa Jatibarang telah masuk tahap penyiapan. Adapun rencana penggunaan skema

Tabel 2. Instrumen Pembiayaan Infrastruktur Non-Pemerintah

OPD	Tren Alokasi anggaran 2016 – 2019	Temuan	Kemampuan Alokasi Anggaran
Dinas Pekerjaan Umum	Menurun	<p>Penurunan anggaran yang terjadi terus menerus dan cukup signifikan yakni nilai anggaran pada tahun 2018 sejumlah 600 M, 2019 sejumlah 400 M. Akan tetapi alokasi anggaran DPU masih terbesar dari pada alokasi anggaran OPD lain di Kota Semarang.</p> <p>Penggabungan dua dinas yakni Bina Marga dan PSDA pada 2017 tidak serta merta terjadi penggabungan jumlah anggaran. Anggaran DPU justru menurun.</p> <p>Masih banyak program yang belum dapat dilaksanakan secara maksimal seperti pembebasan lahan Semarang <i>Outer Ring Road</i>, pembangunan Semarang <i>Middle Ring Road</i> dan kegiatan – kegiatan yang terkait dengan pengendalian banjir dengan nilai pembiayaan yang besar.</p> <p>Direncanakan pada tahun 2020 alokasi anggaran untuk DPU sebesar 200 M dengan beban pelaksanaan tupoksi bernilai anggaran yang besar, seperti lanjutan pembebasan lahan SORR, pembebasan lahan SMRR Sronдол – Sekaran, penyediaan <i>ducting</i> segitiga emas, pembangunan jembatan, normalisasi sungai dan pembuatan kolam retensi.</p> <p>DPU menjadi pelaksana program Walikota seperti <i>Semarang Bridge Fountain</i>, dan pada 2020 akan melaksanakan pembangunan <i>Travelator</i>.</p> <p>Penyediaan pompa dibantu oleh Pemerintah Kemeterian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dengan nilai biaya sebesar 200 M per unit.</p>	Tidak Terpenuhi
Dinas Perhubungan dan BRT Trans Semarang	Meningkat	<p>Anggaran BLU Trans Semarang masih bergabung dengan anggaran Dishub.</p> <p>Anggaran Dishub 70% dialokasikan untuk BRT Trans Semarang.</p> <p>Usulan anggaran semula sekitar 234M dan yang kemudian dialokasikan sekitar 197 M.</p> <p>Terdapat kegiatan yang tidak dapat dipenuhi secara maksimal, seperti perambuan dan marka.</p> <p>Meskipun anggaran BRT Trans Semarang sudah mendapatkan alokasi 70% akan tetapi kebutuhan <i>feeder</i> belum mencukupi sesuai kebutuhannya. Berdasarkan kajian kebutuhan <i>feeder</i> sebanyak 44 unit, akan tetapi hanya bisa disdiakan 22 unit sesuai dengan kemampuan anggaran.</p>	Tidak Terpenuhi
Dinas Perumahan dan Permukiman	Fluktuatif	<p>Usulan anggaran 2019 Disperkim sebesar 280 M, namun realisasi anggarannya sebesar 234 M.</p> <p>Disperkim mengajukan bantuan dari pemerintah pusat dan provinsi pada kegiatan dibidang perkim dan NUSP.</p>	Tidak Terpenuhi
Dinas Penataan Ruang	Fluktuatif	<p>Usulan anggaran 400 M dan yang direalisasikan 320 M. program yang bisa diakomodasi sekitar 75%.</p>	Tidak Terpenuhi
Dinas Lingkungan Hidup	Fluktuatif	<p>Terdapat kendala keuangan pada kegiatan bank sampah, yang dahulu dibiayai oleh APBD saat ini dibantu oleh DAK.</p> <p>Pengadaan truk sampah juga menjadi kendala keuangan karena memerlukan pembiayaan yang besar.</p> <p>Pengajuan untuk pengelolaan jatibarang antara lain pengadaan alat berat dan pembuatan pagar keliling, sehingga usulan lain ditunda karena ada keterbatasan anggaran.</p> <p>Penganggaran biaya bahan bakar truk pengangkut sampah terbilang cukup besar.</p> <p>Pengajuan penyediaan AQMS (<i>Air Quality Monitoring System</i>) oleh KLHK à telah berupaya mengajukan bantuan keuangan provinsi namun tidak bisa.</p>	Tidak Terpenuhi
Dinas Komunikasi, Informasi, Statistik dan Persandian	Menurun	<p>Penurunan anggaran Diskominfo dikarenakan adanya sisa anggaran pada tahun 2017.</p> <p>Penurunan anggaran tidak menurunkan kinerja pelayanan Diskominfo.</p> <p>Adanya komunikasi yang baik antara swasta dengan Diskominfo terkait dengan pengadaan barang yang bersumber dari dana CSR.</p>	Terpenuhi
Dinas Pendidikan	Meningkat	<p>Anggaran yang dialokasikan untuk non-fisik dapat dikatakan terpenuhi dan sebagian besar digunakan untuk membiayai pegawai non – ASN.</p> <p>Anggaran yang dialokasikan untuk fisik tidak memenuhi usulan yang diajukan (Pada tahun 2019 usulan Disdik 292 M menjadi 57 Miliar).</p>	Tidak Terpenuhi
Dinas Kesehatan	Meningkat	<p>Tidak ada masalah yang cukup berarti, karena pelayanan kesehatan merupakan pelayanan wajib.</p> <p>Program rehab atau pembangunan puskesmas dialihkan ke OPD lain (Distaru).</p>	Terpenuhi
BPBD	Fluktuatif	<p>Program BPBD mayoritas berupa <i>capacity building</i> pada masa pra-, tanggap-, dan pasca- bencana.</p> <p>Masih diperlukan pembentukan KSB sebanyak 18 kelompok.</p> <p>Handayani, dkk (2019) menyatakan bahwa anggaran yang dialokasikan ke BPBD berkaitan dengan mitigasi bencana hanya mendapatkan 1% dari keseluruhan anggaran untuk mitigasi bencana.</p>	Tidak Terpenuhi

KPBU lain pada proyek LRT. KPBU terdiri dari empat jenis skema, antara lain KPBU dengan VGF, KPBU-AP, KPBU sebagian konstruksi dan KPBU sebagai penjamin. Pemilihan dan pengajuan skema KPBU dilihat dari berbagai aspek, khususnya melihat kemampuan fiskal anggaran daerah. Di Kota Semarang Proyek SPAM Semarang Barat menggunakan skema VGF (Viability Gap Fund) yang didalamnya ada penyertaan modal dari pemerintah, sehingga swasta yang terlibat akan lebih efisien melaksanakan proyek dan mendapatkan keuntungan. PLTSa Jatibarang menggunakan skema KPBU-AP (*Availability Payment*) yang dalam pelaksanaannya pemerintah daerah wajib membayarkan sejumlah pembiayaan tiap tahun kepada swasta yang menjalankan proyek infrastruktur.

CSR dan Filantropi; Kota Semarang telah cukup banyak memanfaatkan sumber pembiayaan melalui mekanisme CSR, seperti pembangunan panggung utama Taman Indonesia Kaya (PT. Djarum Foundation), pengadaan bus pariwisata (CIMB Niaga dan Djarum Foundation), dan pengembangan destinasi wisata berbasis masyarakat seperti kampung tematik. Besaran anggaran CSR ini umumnya tidak begitu besar karena tujuan utama kegiatan CSR ialah untuk meningkatkan citra perusahaan melalui kegiatan sosial yang langsung menyentuh masyarakat. Akan tetapi, kerjasama dan kolaborasi dengan CSR ini belum diwadahi dengan maksimal melalui forum CSR. Di Indonesia, contoh penerapan forum CSR yang telah berjalan berada di Jakarta, dimana pelaksanaannya di delegasikan kepada pihak non-pemerintah namun masih dalam pengawasan penuh pemerintah provinsi Jakarta. Kota Semarang sejatinya memiliki potensi pengembangan forum CSR, karena Kota Semarang pernah membuat model forum CSR bertema Gerdu Kempling (Gerakan Terpadu Bidang Kesehatan, Ekonomi, Pendidikan, Infrastruktur dan Ekonomi) pada tahun 2011 (Ma'rif, Sugiri, Waskitaningsih, & Hayati, 2013). Model forum CSR ini berhasil menurunkan angka kemiskinan sebesar 4%. Akan tetapi forum CSR ini tidak lagi berjalan dengan maksimal. Apabila forum ini dihidupkan kembali, maka dapat membantu Pemerintah Kota Semarang untuk menyediakan infrastruktur yang lebih merata dengan pembiayaan yang lebih efisien.

Kerjasama pemerintah daerah Kota Semarang dapat diwujudkan dalam model instrumen pembiayaan lainnya. Beberapa instrumen pembiayaan non-konvensional sudah pernah diterapkan di Kota-Kota Besar di Indonesia, seperti Jakarta, Surabaya maupun Medan. Berikut ini beberapa instrumen atau mekanisme pembiayaan infrastruktur yang dapat

diterapkan di Kota Semarang.

Pinjaman daerah dan Obligasi: Pinjaman daerah diatur dalam Pinjaman daerah diatur dalam PP Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah. Pinjaman daerah dapat besumber dari Pemerintah Pusat (Pinjaman dalam Negeri maupun Pinjaman Luar Negeri), Pemerintah Daerah lain, Lembaga Keuangan Bank, Lembaga Keuangan Bukan Bank, serta masyarakat. Pinjaman daerah terdiri dari tiga jenis antara lain pinjaman jangka pendek, pinjaman jangka menengah dan pinjaman jangka panjang. Pinjaman jangka pendek memiliki jangka waktu pelaksanaan satu tahun. Biasanya pinjaman jangka pendek bertujuan untuk menutup kekuangan arus kas. Pinjaman jangka menengah biasanya dilaksanakan dalam satu tahun anggaran (5 tahun) yang bertujuan untuk membiayai infrastruktur non-profit. Sedangkan pinjaman jangka Panjang merupakan pinjaman dalam jangka waktu lebih dari satu tahun anggaran yang bertujuan untuk membiayai investasi infrastruktur yang menghasilkan penerimaan dan memberikan manfaat ekonomi, lingkungan dan sosial. Pemerintah Kota Semarang memiliki jejaring kerjasama yang cukup baik untuk menerapkan instrumen pembiayaan ini untuk melaksanakan pembangunan infrastruktur. Pemerintah Kota Semarang memiliki hubungan yang baik dengan PT. SMI (Sarana Multi Infrastruktur) yang merupakan perusahaan pengawasan dan penjamin infrastruktur yang saat ini dipercaya oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia untuk mengawasi pelaksanaan KPBU di Indonesia. Apabila pemerintah Kota Semarang ingin menerapkan jenis pembiayaan ini, maka beberapa hal perlu dipersiapkan secara matang, mulai dari kesiapan fiskal, dokumen perencanaan dan sebagainya. Jenis infrastruktur yang biasanya menggunakan instrumen pinjaman daerah adalah infrastruktur yang bersifat fisik dan menghasilkan pendapatan. Contohnya adalah pembangunan rumah sakit dan jalan tol.

Jenis pinjaman daerah lain yakni penerbitan obligasi. Obligasi merupakan pinjaman daerah jangka menengah maupun jangka panjang yang bersumber dari masyarakat. Pelaksanaan obligasi berupa pengeluaran surat utang yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dan tidak dijamin oleh pemerintah pusat. Terdapat tiga jenis obligasi antara lain 1) *general obligation bonds* (obligasi umum) yaitu obligasi yang dijamin oleh penerimaan pajak dan penerimaan umum lainnya; 2) *revenue bond* (obligasi pendapatan) yaitu obligasi yang dijamin oleh satu jenis penerimaan bukan pajak; dan 3) *double barrel bonds* yang merupakan kombinasi dari obligasi umum dan obligasi pendapatan.

Development Impact Fees (DIF); DIF belum pernah diterapkan di Kota Semarang, akan tetapi sudah pernah diterapkan di Kota Jakarta. Pelaksanaan DIF di Jakarta terbilang fenomenal dan sukses, karena pembangunan dengan instrumen ini tidak menggunakan anggaran APBD melainkan sepenuhnya menggunakan dana non-pemerintah. Proyek infrastruktur dengan metode ini ialah pembangunan jalan simpang susun semanggi. Pembangunan ini dibangun atas kesepakatan kompensasi antara Pemerintah Provinsi Jakarta dengan PT Mitra Panca Persada sebagai izin memperluas KLB. Mekanisme ini dapat digunakan oleh pemerintah Kota Semarang untuk menertibkan tata ruang sekaligus memberikan prasyarat pembangunan dengan kesepakatan tertentu.

Manajemen Aset; instrumen pembiayaan manajemen aset sudah dikenal oleh pemerintah daerah maupun pusat sebagai bentuk efisiensi dan optimalisasi aset agar menghasilkan nilai tambah berupa pendapatan daerah. Hasil pendapatan yang dihasilkan dari manajemen aset ini dapat digunakan untuk melakukan pembangunan, perbaikan maupun operasional infrastruktur yang relatif rendah. Manajemen aset diatur dalam PP No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah. Bentuk manajemen aset dapat berbentuk sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, bangun guna serah maupun penyediaan infrastruktur.

PINA; PINA merupakan akronim dari Pembiayaan Investasi Non-Anggaran Pemerintah yang bertujuan untuk mengoptimalkan ketergantungan belanja anggaran belanja pemerintah pusat maupun daerah sehingga swasta, BUMN dapat ikut serta dalam pembangunan infrastruktur tanpa bantuan modal dari pemerintah (PT SMI, 2017). Awalnya PINA merupakan pengembangan dari skema PMN (Penyertaan Modal Pemerintah) akan tetapi jika pembangunan infrastruktur bergantung dengan skema tersebut, maka akan menyulitkan pemerintah dalam sisi anggaran. Pelaksanaan proyek infrastruktur dengan skema ini sudah dilaksanakan diberbagai lokasi di Indonesia. Hanya saja, kriteria infrastruktur yang dibangun merupakan proyek infrastruktur yang dapat menghasilkan pendapatan dan keuntungan yang tinggi. Contohnya adalah pembangunan jalan tol, pembangkit listrik, penyediaan air minum dan sebagainya.

Join Venture; Join venture biasanya diterapkan pada proyek dengan nilai investasi serta memiliki nilai manfaat finansial yang tinggi, karena pada dasarnya skema join venture ini melibatkan banyak perusahaan swasta. Di Indonesia, join venture

pernah dilaksanakan dalam beberapa proyek infrastruktur, seperti pembangunan jalan tol Patimban, oleh JICA dan Bina Marga, serta proyek pertambangan di Papua yang melibatkan BUMD dengan Inalum.

Linkage; dapat diterapkan pada proyek infrastruktur dengan nilai investasi sedang hingga tinggi. Pada prinsipnya penerapan linkage adalah dengan sebuah syarat perizinan proyek pembangunan dengan menyertakan infrastruktur sejenis yang bersifat publik dan menguntungkan secara ekonomi. Salah satu penerapan linkage diantaranya adalah pengembangan hunian seimbang dimana pengembang diwajibkan menyediakan perumahan sederhana dan menengah dalam sebuah kawasan permukiman mewah.

Adapun beberapa skema lainnya yang dapat diterapkan pemerintah untuk menyediakan infrastruktur, seperti *betterment levies*, *development exaction*, *Excess Condemnation* dan sebagainya. Akan tetapi, skema tersebut belum pernah dilaksanakan di Indonesia sehingga belum ada regulasi yang dapat menjadi dasar penerapan skema ini. Apabila pemerintah ingin menerapkan skema ini, maka perlu mempertimbangkan kondisi sosial, ekonomi dan politik di daerah yang dikembangkan.

Dari pertimbangan dan penjabaran diatas, strategi pembiayaan infrastruktur non-pemerintah yang disesuaikan dengan pendekatan kelayakan finansial dan ekonomi oleh Kementerian Keuangan dapat dilihat pada Gambar 2.

Gambar 2. Strategi Penyediaan Infrastruktur

Tidak Layak Ekonomi	APBN/APBD
Layak Secara Ekonomi, Namun Tidak Layak Secara Finansial	APBN/APBD, Betterment Levies, CSR, Filantropi
Layak Secara Ekonomi, Namun Kurang Layak Secara Finansial	Pinjaman Daerah, Manajemen Aset
Layak Secara Ekonomi dan Finansial Marjinal (dengan kapasitas fiskal yang terbatas)	KPBU AP, Pinjaman Daerah, DIF, Devt Exaction, Linkage, Excess Condemnation, Konsolidasi Lahan
Layak Secara Ekonomi dan Finansial Marjinal (dengan kapasitas fiskal yang cukup tinggi)	KPBU dengan VGF, Pinjaman Daerah, Obligasi
Layak Secara Ekonomi dan Layak Secara Finansial	KPBU Sebagai Penjamin, KPBU Sebagian Konstruksi PINA, Join Venture

Berdasarkan kriteria penyediaan infrastruktur di atas, disusun skema pembiayaan infrastruktur non-pemerintah disesuaikan dengan besaran investasi yang harus dikeluarkan untuk pembiayaan infrastruktur (lihat Tabel 3).

Sebagian besar instrumen pembiayaan dapat diterapkan pada proyek infrastruktur dengan biaya

Tabel 3. Skema Pembiayaan Infrastruktur Non-Pemerintah

	Besaran Investasi		
	Tinggi (≥100 Milyar)	Sedang (20–100 Milyar)	Rendah (0-20 Milyar)
<i>Tidak Layak Ekonomi</i>	APBD/APBN	APBD/APBN	APBD/APBN
<i>Layak Secara Ekonomi namun Tidak Layak Secara Finansial</i>	APBD/APBN <i>Betterment Levies</i> CSR	APBD/APBN CSR	APBD/APBN CSR Filantropi
<i>Layak Secara Ekonomi namun Kurang Layak Secara Finansial</i>	Pinjaman Daerah	Manajemen Aset	Manajemen Aset
<i>Layak Secara Ekonomi dan Finansial Marjinal (dengan Kapasitas Fiskal yang Terbatas)</i>	KPBU-AP KPBU-ESCO Pinjaman Daerah <i>Development Impact Fees</i> Linkage	<i>Development Impact Fees</i> <i>Development Exaction</i> Linkage <i>Excess Condemnation</i> Konsolidasi Lahan	<ul style="list-style-type: none"> • Konsolidasi lahan • <i>Development Exaction</i>
<i>Layak Secara Ekonomi dan Finansial Marjinal (dengan Kapasitas Fiskal yang Cukup Tinggi)</i>	KPBU-VGF Pinjaman Daerah Obligasi		
<i>Layak Secara Ekonomi dan Layak Secara Finansial</i>	KPBU Reguler KPBU Penjaminan KPBU Sebagian Konstruksi <i>Join Venture</i> PINA	<i>Join Venture</i>	

Sebagian besar instrumen pembiayaan dapat diterapkan pada proyek infrastruktur dengan biaya investasi yang besar. Meskipun demikian ada beberapa instrumen pembiayaan non pemerintah yang dapat diterapkan pada proyek infrastruktur dengan nilai investasi yang kecil, seperti CSR, Filantropi dan konsolidasi lahan, manajemen aset, dan *development exaction*.

Namun untuk mengakses instrumen tersebut, pemerintah selaku pembuat kebijakan perlu cermat untuk memilih instrumen yang sesuai dengan kondisi di Kota Semarang. Misalnya, terdapat beberapa instrumen yang sangat jarang ditemukan di Indonesia dan tidak memiliki regulasi, seperti *Betterment Levies* dan *Excess Condemnation* yang perlu dikaji lebih dalam lagi bagaimana kecocokannya dengan kondisi sosial, ekonomi dan regulasi di Kota Semarang.

Tipologi ini dapat dipertimbangkan kembali dengan konteks infrastruktur yang hendak dibangun serta risiko di tiap instrumen. Seperti contohnya penerapan CSR untuk menyediakan infrastruktur. Meskipun secara garis besar CSR memiliki nilai investasi yang kecil, namun dapat di katagorikan kedalam instrumen pembiayaan dengan nilai investasi yang besar. Hal itu dapat dilakukan dengan menguatkan hubungan antara perusahaan melalui forum CSR, sehingga proyek yang bernilai tinggi dapat dilakukan dengan mekanisme CSR dari beberapa perusahaan yang terlibat.

Contoh lain adalah penyediaan infrastruktur melalui

mekanisme KPBU–AP, perlu mempertimbangkan kontribusi pemerintah tiap tahun dalam penyediaan infrastruktur sehingga kemampuan fiskal daerah sangat berpengaruh terhadap kesanggupan pelaksanaan KPBU.

KESIMPULAN

Kota Semarang mengalami kendala penganggaran dalam penyediaan infrastruktur. Dari hasil penelitian, hanya dua dari sembilan OPD yang menyatakan tidak mengalami kendala pendanaan dalam pemenuhan infrastruktur, yaitu Diskominfo dan DKK Kota Semarang. Selebihnya OPD menyatakan kinerja pelayanan mereka terganggu akibat keterbatasan anggaran. Selain itu jika dilihat dari perbandingan proyeksi struktur pendapatan pemerintah dengan jumlah kebutuhan infrastruktur pada tahun 2020 terdapat selisih atau gap pembiayaan sebesar Rp.148.205.74.000,-.

Untuk menghadapi kurangnya ketersediaan anggaran tersebut, pemerintah dapat memanfaatkan skema pembiayaan non-pemerintah sebagai alternatif pembiayaan infrastruktur. Skema Tipologi Pembiayaan infrastruktur dibuat berdasarkan kriteria kelayakan finansial dan ekonomi, serta nilai besaran investasi di Kota Semarang. Kota Semarang mempunyai kesempatan untuk menyediakan infrastruktur non–pemerintah dengan CSR, Filantropi dan *betterment levies* dengan tipologi pembiayaan investasi yang rendah. Pada kategori pembiayaan menengah, instrumen Manajemen Aset, DIF (*Development Impact Fee*), *Development Exaction*, *Excess Condemnation*, *Linkage* bisa diterapkan.

Peluang lainnya adalah melalui mekanisme pinjaman, obligasi, KPBU, PINA dan *Join Venture* pada proyek infrastruktur dengan nilai investasi yang tinggi. Sebagai tindak lanjut Pemerintah Kota Semarang perlu mengkaji risiko–risiko tiap instrumen sesuai dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik di Kota Semarang.

DAFTAR PUSTAKA

- Chen, C., & Bartle, J. (2017). Infrastructure financing: A guide for local government managers. *ICMA Policy Issue White Paper*, 1–35. Retrieved from <https://icma.org/documents/infrastructure-financing-guide-local-government-managers>.
- Handayani, W., Fisher, M. R., Rudiarto, I., Sih Setyono, J., & Foley, D. (2019). Operationalizing resilience: A content analysis of flood disaster planning in two coastal cities in Central Java, Indonesia. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 35, 101073. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2019.101073>.
- Hirawan, S. B. (1995). *Pembiayaan Pembangunan Perkotaan melalui Pemanfaatan Instrumen Keuangan.pdf*. Jurnal PWK.
- Ma'rif, S., Sugiri, A., Waskitaningsih, N., & Hayati, R. N. (2013). Kajian Kebijakan Corporate Social Responsibility (CSR) di Kota Semarang. *Riptek*, 7(2), 11–36.
- Sarana Multi Infrastruktur (2018). Panduan Inisiasi Pinjaman Daerah PT. SMI
- PT.SMI. 2016. SMI Beri Pinjaman Rp 231 Miliar untuk Pengembangan RSUD Konawe. Diakses dalam <https://www.ptsmi.co.id/id/berita/smi-beri-pinjaman-rp-231-miliar-untuk-pengembangan-rsud-konawe/>
- Public Private Partnerships Book Bappenas Tahun 2018.
- Tribun Jateng. 2018. Hendi Luncurkan Bus Wisata Tingkat Si Kuncung, Masyarakat Bisa Menaikinya Gratis!, diakses dalam <https://jateng.tribunnews.com/2019/02/18/hendi-luncurkan-bus-wisata-tingkat-si-kuncung-masyarakat-bisa-menaikinya-gratis?page=2>.
- UNDP (2016). Sustainable Development Goals.
- Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.