

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pertumbuhan ekonomi mendesak disediakannya infrastruktur ekonomi yang memadai guna menyokong terselenggaranya pembangunan nasional sebagai upaya mengembangkan sektor ekonomi serta kesejahteraan publik, selain itu juga bertujuan agar dapat menambah daya pacu Indonesia pada sektor perdagangan global. Sebagai upaya percepatan dari tujuan pembangunan nasional, pemerintah pusat melalui asas desentralisasi memberikan kedaulatan pada daerah otonom dalam mengelola serta mengatur urusan rumah tangganya masing-masing.

Prinsip desentralisasi memberikan dampak adanya kedaulatan yang lebih luas yang diwenangkan pada daerah, secara tidak langsung kewajiban Pemerintah Daerah atas pelayanan publik menjadi semakin besar. Dengan kewajiban yang semakin besar, Pemerintah Daerah diminta agar lebih bisa melakukan upaya-upaya strategis dalam menangani suatu permasalahan serta menambah mutu dari pelayanan publik. Namun, diketahui bahwa dalam waktu yang bersamaan, Pemerintah Daerah dipertemukan dengan kondisi keuangan yang makin menipis serta kurangnya kapasitas untuk memenuhi seluruh kebutuhan publik. Dengan kondisi tersebut, Pemerintah Daerah ditekan agar bisa melahirkan paradigma-paradigma baru sebagai alternatif pembiayaan yang nantinya bisa memancing terselenggaranya pelayanan yang lebih baik serta

semaksimal mungkin memberikan dampak pendapatan terhadap kas Pemerintah Daerah.

Adanya kewenangan pemerintah sebagaimana di atur dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, yang menyebutkan bahwa Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah bisa menjalin kerja sama dengan Badan Usaha (BUMN, BUMD, swasta, badan hukum asing, atau koperasi) dalam penyelenggaraan infrastruktur (BPK, 2015). Sehingga, dengan terlihatnya keterbatasan Pemerintah Daerah dalam menyediakan dana untuk pembangunan infrastruktur serta sebagai upaya pengefektifan barang milik daerah, perlu dilakukan kerja sama dalam bentuk Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) atau *Public Private Partnership* (PPP).

*Public Private Partnership* (PPP) merujuk pada pengaturan kontrak jangka panjang antara pemerintah (tingkat nasional, provinsi, atau kabupaten/kota) dengan entitas swasta guna mengalokasikan keterampilan, aset, dan/atau sumber daya keuangan, baik dari pemerintah maupun swasta secara saling melengkapi demi menyampaikan layanan optimal dan nilai yang baik kepada masyarakat (Asian Development Bank, 2018). PPP mempunyai sasaran tersendiri yang ingin diraih, dimana untuk menutupi kesenjangan finansial (*financial gap*) yang terjadi karena tidak cukupnya anggaran Pemerintah Indonesia dalam membiayai infrastruktur. Kekurangan pendanaan tersebut akan dipenuhi dengan mengoptimalkan peran swasta (Toyib & Nugroho, 2018).

Tabel 1.1  
Kebutuhan dan Kapasitas Pembiayaan Infrastruktur Pemerintahan Indonesia  
Tahun 2010-2024

Tahun	Kebutuhan	Kapasitas
2010-2014	Rp1.429 Triliun	Rp451 Triliun
2015-2019	Rp1.915 Triliun	Rp1.289 Triliun
2020-2024	Rp6.445 Triliun	Rp2.385 Triliun

Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional 2010-2020  
(Diolah oleh Peneliti).

Berdasarkan tabel tersebut, bisa diketahui bahwa kebutuhan akan akses infrastruktur di Indonesia setiap periodenya terus meningkat. Pada tahun 2010-2014, kebutuhan pembiayaan infrastruktur adalah sebesar Rp1.429 Triliun, padahal kemampuan pemerintah hanya sebesar 31% atau sebesar Rp451 Triliun, sehingga masih ada kesenjangan atau *gap* yang belum dapat dipenuhi pemerintah sebesar Rp978 Triliun.

Untuk tahun 2015-2019, kebutuhan pembiayaan pembangunan infrastruktur adalah Rp1.915 Triliun, sedangkan kapabilitas pendanaan yang mampu dibiayai oleh pemerintah hanya sejumlah Rp1.289 Triliun atau 67% dari kebutuhan. Sehingga masih adanya kesenjangan akan kebutuhan pembiayaan sebesar Rp626 Triliun. Sementara di tahun 2020-2024, kebutuhan belanja infrastruktur mencapai Rp6.445 Triliun, dan kapabilitas pemerintah dalam membiayai sekitar Rp2.385 Triliun (hanya 37% dari total kebutuhan). Jadi, masih adanya kesenjangan yang sangat besar yaitu sebesar Rp4.060 Triliun.

Dikarenakan hal tersebut, langkah-langkah berupa pembaruan sangat diperlukan dalam mendukung adanya andil investasi publik serta badan usaha melalui skema PPP. Hal tersebut sejalan dengan konsep baru pembiayaan infrastruktur yang memfaktori APBN/APBD dijadikan sebagai alternatif sumber pendanaan terakhir.

Inisiatif PPP melibatkan berbagai keterampilan, pengalaman, dan sumber daya untuk memberikan infrastruktur atau layanan yang diperlukan. Kerja sama yang berhasil membutuhkan pergeseran peran lembaga pemerintah. Alih-alih menjadi penyedia barang dan jasa publik yang mandiri dan satu-satunya, instansi pemerintah harus menjadi mitra yang cerdas dan bijaksana dalam berurusan dengan mitra swasta yang pada akhirnya menyediakan barang dan jasa.

Keterlibatan pihak swasta dalam pelaksanaan berbagai proyek pemerintah mengakibatkan lahirnya berbagai kontrak antara pemerintah dan swasta. Adanya kolaborasi tersebut, memberikan harapan besar akan bisa berdampak positif dalam alokasi investasi serta bisa menambah mutu pelayanan. Namun, realitanya kerja sama yang diselenggarakan oleh pemerintah dengan swasta tidak melulu memiliki dampak yang baik, karena tidak jarang kedua belah pihak memiliki tujuan pribadi yang berbeda. Dimana, tujuan pemerintah sifatnya adalah sosial/kemasyarakatan, sedangkan tujuan swasta bersifat *profit oriented* yang hanya mengedepankan diperolehnya untung yang banyak dengan tidak memperhatikan efek yang bisa ditimbulkan (Noho, 2018).

Dengan hadirnya pihak swasta ke dalam pembangunan infrastruktur dalam kegiatan pemerintah, memunculkan berbagai model PPP, salah satunya yaitu model *Build Operate Transfer* (BOT). Kerja sama dengan model BOT sering digunakan dalam pembangunan infrastruktur. BOT adalah model perjanjian kerja sama yang dilakukan oleh 2 pihak, yaitu pengguna jasa serta penyedia jasa. Secara umum, pengguna jasa tidak lain ialah sektor publik, sedangkan penyedia jasa ialah sektor swasta.

Model BOT adalah sebuah konsep dimana proyek dibangun dengan biaya penuh dari perusahaan swasta, beberapa perusahaan swasta, atau bekerja sama dengan BUMN. Setelah dibangun, dioperasikan oleh kontraktor dan setelah operasi selesai sebagaimana ditentukan dalam perjanjian BOT, maka proyek tersebut diberikan kepada pemerintah selaku pemilik proyek. (Puspitasari & Santoso, 2018).

Kerja sama dengan mengimplementasikan model BOT sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, yang menjelaskan bahwa *Build Operate Transfer* (BOT) merupakan pengeksploitasian Barang Milik Daerah berupa tanah oleh pihak lain melalui didirikannya bangunan dan/atau sarana disertai fasilitasnya, kemudian dimanfaatkan oleh pihak lain tersebut dalam kurun waktu tertentu yang sudah ditentukan melalui kesepakatan, agar selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya batas waktu (BPK, 2014).

Salah satu contoh proyek yang dibangun dengan model BOT adalah Pembangunan Pasar Rengasdengklok di Kabupaten Karawang. Pembuatan perjanjian model BOT dilakukan antara Pemerintah Kabupaten Karawang dengan PT Visi Indonesia Mandiri dengan Nomor : 073/2815/KSM dan Nomor : 022/VIM-PKS/V/2019 tentang Kerja Sama Investasi Pembangunan Pasar Regasdengklok dalam Bentuk Bangun Guna Serah (BGS). Perjanjian ini ditandatangani oleh Drs. H. Widjodjo GS selaku Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Kabupaten Karawang dan Gregorius Samuel Jan selaku Direktur Utama PT Visi Indonesia Mandiri (PT VIM).

Perjanjian BOT antara Pemerintah Kabupaten Karawang dengan PT Visi Indonesia Mandiri (PT VIM) ini merupakan kesepakatan kerja sama yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Karawang sebagai pihak yang memegang hak kepemilikan tanah dengan memberikan hak kepada investor (PT VIM) untuk membangun, mengatur, serta mendapatkan *profit* atas bangunan yang akan dibangun oleh investor selama masa kesepakatan. Kesepakatan kerja sama antara Pemerintah Kabupaten Karawang dengan PT VIM tersebut memiliki pembahasan tentang kepemilikan tanah milik Pemerintah Kabupaten Karawang, biaya pembangunan pasar, maupun risiko yang memiliki peluang bisa muncul ketika dilaksanakannya kesepakatan.

Perjanjian BOT ini bertujuan untuk menyediakan sarana dan prasarana perdagangan barang dan jasa dengan cara membangun dan mengelola Pasar Rengasdengklok Kecamatan Rengasdengklok Kabupaten Karawang yang saling menguntungkan dengan pola *Build Operate Transfer* (BOT). Perjanjian

BOT antara Pemerintah Kabupaten Karawang dengan PT VIM ini pada pelaksanaan masa perjanjiannya selama 25 tahun dengan masa pembangunan Pasar Rengasdengklok dalam jangka waktu 24 bulan terhitung sejak ditandatangani Perjanjian Kerja Sama (PKS), yaitu pada tanggal 27 Mei 2019. Namun dalam kenyataannya, proses pembangunan yang direncanakan dalam jangka waktu 24 bulan sejak ditandatangani Perjanjian Kerja Sama (PKS) tersebut masih juga belum rampung dibangun.

Berdasarkan pada uraian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang diajukan dalam judul **“PENERAPAN KONSEP *PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP* (PPP) MELALUI MODEL *BUILD OPERATE TRANSFER* (BOT) DALAM PEMBANGUNAN DAN PENGELOLAAN PASAR RENGASDENGKLOK KABUPATEN KARAWANG”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti mengidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Meningkatnya kebutuhan pembangunan infrastruktur di Indonesia beberapa tahun terakhir.
2. Adanya kesenjangan finansial (*financial gap*) antara kebutuhan dengan kapasitas pembiayaan infrastruktur.
3. Adanya keterbatasan pemerintah dalam menyediakan pendanaan untuk pembangunan infrastruktur.

4. Proses pembangunan Pasar Rengasdengklok Kabupaten Karawang tidak sesuai dengan tenggat waktu yang telah ditetapkan.
5. Masih adanya inkonsistensi dalam menjaga kesepakatan yang telah disepakati dalam Perjanjian Kerja Sama (PKS). Hal ini ditunjukkan dengan terlambatnya masa pembangunan yang direncanakan dalam jangka waktu 24 bulan sejak ditandatangani PKS tersebut masih juga belum rampung dibangun.

### C. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah di atas dan untuk lebih memfokuskan pembahasan pada masalah penelitian, maka permasalahan penelitian dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Penerapan Konsep *Public Private Partnership* (PPP) melalui Model *Build Operate Transfer* (BOT) berdasarkan faktor proses dalam Pembangunan dan Pengelolaan Pasar Rengasdengklok Kabupaten Karawang?
2. Bagaimana Penerapan Konsep *Public Private Partnership* (PPP) melalui Model *Build Operate Transfer* (BOT) berdasarkan faktor mitra dalam Pembangunan dan Pengelolaan Pasar Rengasdengklok Kabupaten Karawang?
3. Bagaimana Penerapan Konsep *Public Private Partnership* (PPP) melalui Model *Build Operate Transfer* (BOT) berdasarkan faktor struktural dalam



Pembangunan dan Pengelolaan Pasar Rengasdengklok Kabupaten Karawang?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini memiliki beberapa tujuan, di antaranya:

1. Untuk mengetahui bagaimana Penerapan Konsep *Public Private Partnership* (PPP) melalui Model *Build Operate Transfer* (BOT) berdasarkan faktor proses dalam Pembangunan dan Pengelolaan Pasar Rengasdengklok Kabupaten Karawang.
2. Untuk mengetahui bagaimana Penerapan Konsep *Public Private Partnership* (PPP) melalui Model *Build Operate Transfer* (BOT) berdasarkan faktor mitra dalam Pembangunan dan Pengelolaan Pasar Rengasdengklok Kabupaten Karawang.
3. Untuk mengetahui bagaimana Penerapan Konsep *Public Private Partnership* (PPP) melalui Model *Build Operate Transfer* (BOT) berdasarkan faktor struktural dalam Pembangunan dan Pengelolaan Pasar Rengasdengklok Kabupaten Karawang.

#### **E. Manfaat Hasil Penelitian**

Dalam penelitian ini, diharapkan akan memberikan manfaat dan kugunaan bagi berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena

itu, peneliti menggolongkan manfaat penelitian menjadi dua, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis

#### 1. Manfaat Teoretis

Secara teoritis penelitian ini dapat membantu pembaca maupun penulis dalam memperluas kajian terkait teori tentang kajian laporan keuangan pemerintah daerah terutama yang memiliki kaitan dengan penerapan konsep PPP melalui model BOT dalam pembangunan dan pengelolaan Pasar Rengasdengklok Kabupaten Karawang.

#### 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi lembaga, hasil penelitian ini diharapkan bisa dipergunakan dalam menemukan solusi atas permasalahan dalam penerapan konsep PPP melalui model BOT dalam pembangunan dan pengelolaan Pasar Rengasdengklok Kabupaten Karawang.
- b. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan mampu melengkapi pengetahuan terkait penerapan konsep PPP melalui model BOT dalam pembangunan dan pengelolaan Pasar Rengasdengklok Kabupaten Karawang.
- c. Bagi umum, hasil dari penelitian ini diharapkan bisa mengembangkan pengetahuan serta informasi bagi pihak yang memiliki kepentingan dengan permasalahan yang sejalan dengan topik yang diteliti oleh peneliti.

## F. Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini, peneliti akan meneliti tentang Penerapan Konsep *Public Private Partnership* (PPP) melalui Model *Build Operate Transfer* (BOT) dalam Pembangunan dan Pengelolaan Pasar Rengasdengklok Kabupaten Karawang. Pengkajian masalah dan juga penyelesaiannya wajib dilakukan penilaian dasar disertai teori yang sesuai terkait pengkajian. Maka dari itu, bisa dilaksanakannya penelitian.

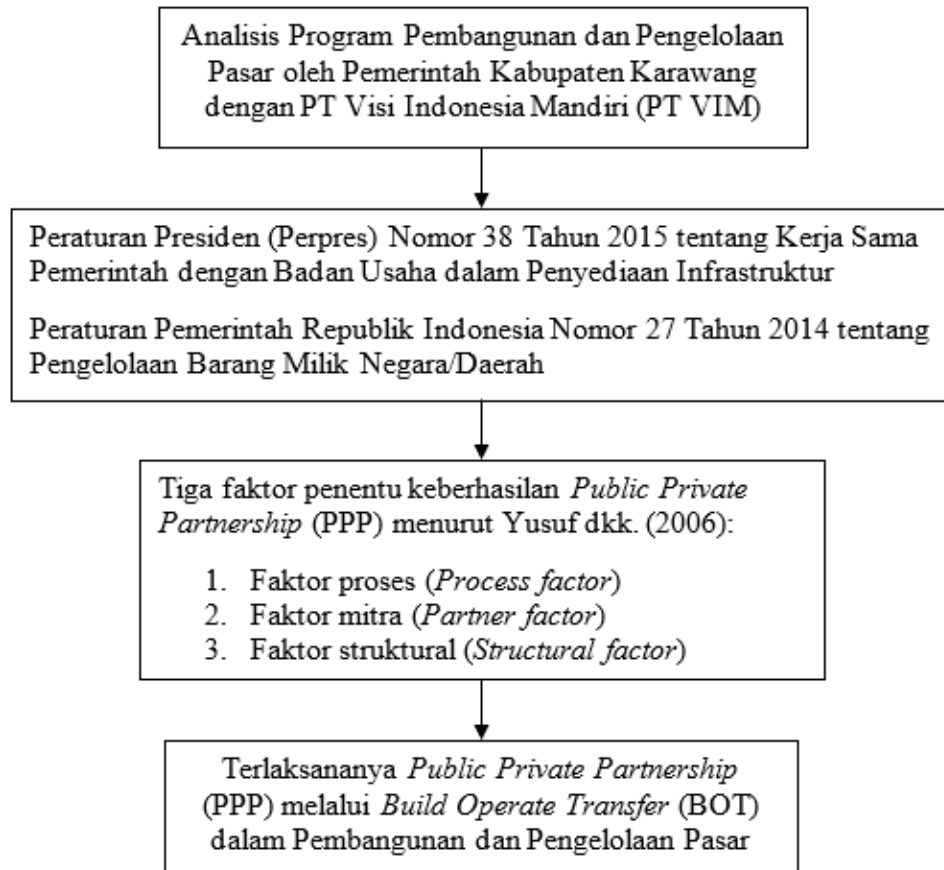
Penelitian ini mengkaji mengenai penerapan konsep PPP melalui model BOT dan dianalisis melalui teori dari (Yusuf et al., 2006), yang mengatakan bahwa ada tiga faktor penentu keberhasilan dalam penerapan PPP, yaitu sebagai berikut:

1. Faktor proses (*Process factor*), yaitu mengidentifikasi isu-isu yang dianggap perlu ditangani sebelum membentuk kemitraan dan membangun fondasi yang kokoh untuk keberhasilan privatisasi melalui PPP.
2. Faktor mitra (*Partner factor*), yaitu terkait dengan pemilihan mitra yang tepat dan isu-isu penting untuk mengembangkan hubungan dengan mitra tersebut, dan
3. Faktor struktural (*Structural factor*). yaitu kejelasan penjabaran peran dan tanggung jawab, penerapan kontrak berbasis kinerja, dan penegakan akuntabilitas kontrak yang efektif.

Alasan peneliti menggunakan teori tersebut dikarenakan teori tersebut relevan dengan apa yang akan peneliti teliti serta guna menyelesaikan masalah yang terjadi dalam penelitian ini.

Gambar 1.1

## Kerangka Pemikiran



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG

### G. Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka proposisi dari penelitian ini adalah Program Pembangunan dan Pengelolaan Pasar menurut Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur serta Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Kabupaten Karawang yang bekerja sama dengan PT Visi

Indonesia Mandiri (PT VIM) akan berhasil terlaksana jika memenuhi faktor penentu keberhasilan yang di antaranya adalah faktor proses, faktor mitra, dan faktor struktural.

