

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN PENDEKATAN MASALAH**

#### **2.1 Tinjauan Pustaka**

##### **2.1.1 Pembiayaan**

###### **2.1.1.1 Pengertian Pembiayaan**

Pendanaan menurut PMK 139/PMK.06/2020 Pasal 1 ayat 1 Tentang Tata Cara Pendanaan Pengadaan Tanah Bagi Proyek Strategis Nasional oleh Lembaga Manajemen Aset Negara adalah kegiatan perencanaan penganggaran pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan pelaksanaan pembayaran atas pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pada Proyek Strategis Nasional. Pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Mekanisme perencanaan dan penganggaran; dan
- b. Pembayaran Ganti Kerugian Pengadaan Tanah kepada pihak yang berhak atau Badan Usaha yang telah terlebih dahulu melaksanakan pembayaran Ganti Kerugian berdasarkan surat permohonan dari Menteri/Kepala.

Pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Perencanaan dan penanggaran pada Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara (BA BUN);
- b. Pencairan alokasi dana Pengadaan Tanah Proyek Strategis Nasional dari Rekening Kas Umum Negara;
- c. Pengelolaan Dana Jangka Panjang;

- d. Pembayaran Ganti Kerugian Pengadaan Tanah; dan
- e. Pertanggungjawaban Pendanaan Pengadaan Tanah.

Pendanaan ditujukan untuk Pengadaan Tanah Proyek Strategis Nasional yang dilaksanakan oleh:

- a. Kementerian/Lembaga, dan/atau
- b. BUMN

Pembiayaan secara umum merupakan suatu pemberian dana dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan usaha atau kegiatan yang produktif. Pembiayaan adalah pendanaan yang diberikan oleh suatu pihak kepada pihak lain untuk mendukung investasi yang telah direncanakan baik dilakukan sendiri maupun lembaga.

Pembiayaan untuk Pedanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Beanja Negara Perubahan. Pengalokasian pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan BA BUN.

Pembiayaan juga merupakan penyediaan uang atau tagihan yang diberikan, dengan persetujuan atau kesepakatan antara kedua belah pihak yang mana pihak lain yang mewajibkan pihak yang dibiayai untuk mengembalikan uang atau tagihan tersebut setelah jangka waktu tertentu dengan imbalan atau bagi hasil.

Istilah pembiayaan ini pada intinya berarti “saya percaya” atau “saya menaruh kepercayaan”. Perkataan pembiayaan yang artinya kepercayaan, berarti kreditur selaku yang memberikan pinjaman uang atau penyediaan dana menaruh

kepercayaan kepada debitur. Dana tersebut harus digunakan dengan benar sesuai dengan kesepakatan yang telah dibuat, dan juga saling menguntungkan bagi kedua belah pihak.

#### **2.1.1.2 Unsur Pembiayaan**

Berdasarkan pengertian di atas pada pembahasan sebelumnya, maka unsur-unsur pembiayaan menurut (Adria Permata Veithzal dan Veithzal Rivai:2008) adalah:

- a. Adanya pihak yang memberi pinjaman (kreditur);
- b. Adanya pihak yang meminjam (debitur);
- c. Adanya objek yang dipinjamnya;
- d. Ada unsur perpanjian
- e. Adanya batas waktu tertentu;
- f. Adanya unsur kesepakatan dalam perjanjian.

#### **2.1.1.3 Jenis-Jenis Pembiayaan**

Menurut (Nuraeni:2019) penggunaan dana oleh debitur, pembiayaan dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

- a. Pembiayaan Produktif, yaitu pembiayaan yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan. Dalam arti luas yaitu untuk meningkatkan usaha, baik usaha produksi maupun perdagangan. Pembiayaan produktif ini dibagi menjadi pembiayaan modal kerja dan pembiayaan investasi.
- b. Pembiayaan Konsumtif, yaitu pembiayaan yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi, yang akan habis digunakan untuk memenuhi kebutuhan.

Dalam memberikan pinjaman dana kepada debitur secara garis besar produk pembiayaan terbagi dalam 4 (empat) kategori yang dibedakan berdasarkan tujuan penggunaannya, yaitu:

- a. Pembiayaan dengan prinsip jual-beli;
- b. Pembiayaan dengan prinsip sewa;
- c. Pembiayaan dengan prinsip bagi hasil;
- d. Pembiayaan dengan akad pelengkap.

#### **2.1.1.4 Faktor yang Menentukan Pembiayaan**

Adapun beberapa faktor yang menentukan dalam pemberian pinjaman/pembiayaan menurut (Kasmir, 2017:104) yaitu sebagai berikut:

a) Watak

Watak dari pihak debitur yang merupakan calon peminjam adalah salah satu pertimbangan yang terpenting dalam memutuskan pemberian pinjaman/pembiayaan;

b) Kemampuan

Kemampuan debitur untuk menjalankan usaha dan mengembangkan pinjaman atau pembiayaan yang diambil;

c) Modal

Besarnya modal yang diperlukan oleh debitur harus diperhatikan juga

d) Jaminan

Jaminan yang dimiliki oleh pihak debitur bertujuan untuk lebih meyakinkan jika resiko kegagalan pembiayaan terjadi, maka jaminan dapat dipakai sebagai pengganti dengan kewajiban.

e) Kondisi Ekonomi

Kondisi serta situasi ekonomi perlu diperhatikan dengan pertimbangan pemberian pembiayaan dengan jumlah dana pembiayaan yang dibutuhkan.

f) Pembayaran

Merupakan ukuran bagaimana cara debitur mengembalikan uang yang telah dipinjamkan dalam pengembalian peminjaman uang pembiayaan tersebut.

## **2.1.2 Jalan Tol**

### **2.1.2.1 Definisi Jalan Tol**

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1990 tentang jalan tol (Pasal 1 butir 3) menyebutkan: Jalan tol adalah jalan umum yang kepada para pemakainya dikenakan kewajiban membayar tol.

Selanjutnya dapat diringankan beberapa hal mengenai pengadaan jalan tol sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang RI Nomor 38 Tahun 2004 tentang jalan tol:

- 1) Jalan tol diselenggarakan untuk:
  - a. Memperlancar lalu lintas di daerah yang telah berkembang
  - b. Meningkatkan hasil guna dan daya guna pelayanan distribusi barang dan jasa guna menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi
  - c. Meringankan beban dana Pemerintah melalui partisipasi pengguna jalan
  - d. Meningkatkan pemerataan hasil pembangunan dan keadilan
- 2) Pengguna jalan tol dikenakan kewajiban membayar tol yang digunakan untuk pengembalian investasi, pemeliharaan, dan pengembangan jalan tol.

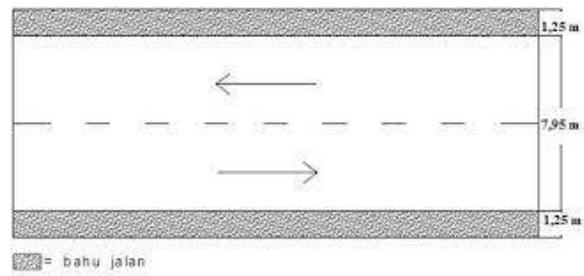
- 3) Jalan tol sebagai bagian dari sistem jaringan jalan umum merupakan lalu lintas alternatif, dalam keadaan tertentu, jalan tol dapat tidak merupakan lintas alternatif.
- 4) Jalan tol harus mempunyai spesifikasi dan pelayanan yang lebih tinggi daripada jalan umum yang ada.
- 5) Pengaturan jalan tol meliputi perumusan kebijakan perencanaan, penyusunan perencanaan umum, dan pembentukan peraturan perundang-undangan.
- 6) Pengaturan jalan tol ditujukan untuk mewujudkan jalan tol yang aman, nyaman, berhasil guna dan berdaya guna, serta pengusahaan yang transparan dan terbuka.

#### **2.1.2.2 Tipe Jalan**

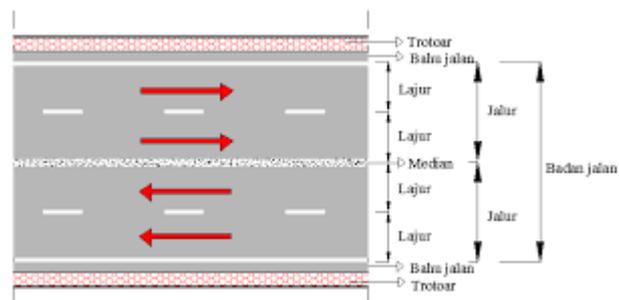
Berbagai tipe jalan akan menunjukkan kinerja yang berbeda pada pembebanan lalu lintas tertentu, tipe jalan ditunjukkan dengan potongan melintang jalan yang ditunjukkan oleh jumlah lajur dan arah pada setiap segmen jalan (MKJI, 1997).

Tipe jalan menurut (MKJI:1997) untuk jalan perkotaan yang digunakan di bagi menjadi 4 bagian antara lain:

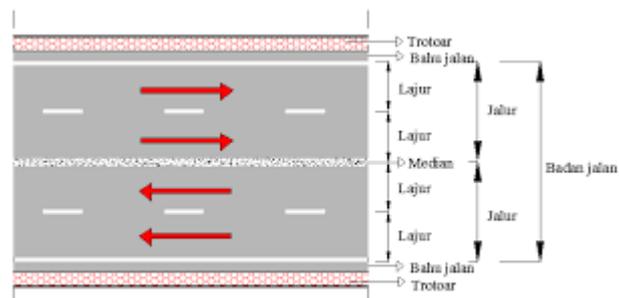
1. Jalan dua jalur dua arah tak terbagi (2/2 UD)
2. Jalan empat lajur dua arah
  - a. Tak terbagi (yaitu tanpa median) (4/2 UD)
  - b. Terbagi (yaitu dengan median) (4/2 UD)
3. Jalan enam lajur dua arah terbagi (6/2 D), dan
4. Jalan satu arah (1-3/1)



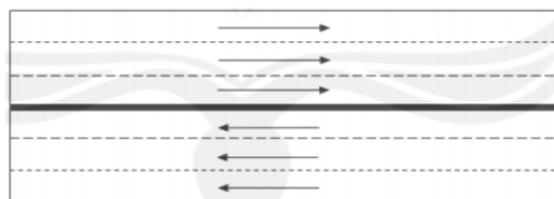
Gambar 2.1 Jalan Dua Lajur Dua Arah Tak Terbagi (2/2 UD)



Gambar 2.2 Jalan Empat Lajur Dua Arah Tak Terbagi



Gambar 2.3 Jalan Empat Lajur Dua Arah Terbagi



Gambar 2.4 Jalan Enam Lajur Dua Arah Terbagi (6/2 UD)



Gambar 2.5 Jalan Satu Arah (1-3/1)

### 2.1.3 Proyek Strategis Nasional

Proyek Strategis Nasional pertama kali diterbitkan di tahun 2016, dan telah mengalami 6 kali perubahan sebelum akhirnya ditetapkan dalam Permenko 21 Tahun 2022. Dalam implementasinya, pemerintah telah menetapkan proyek-proyek yang masuk kategori proyek strategis nasional, yang tujuannya untuk memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam rangka pelaksanaan proyek strategis, diperlukan upaya percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Proyek Strategis Nasional menurut PMK 139/PMK.06/2020 pasal 1 ayat 3 Tentang Tata Cara Pendanaan Pengadaan Tanah Bagi Proyek Strategis Nasional oleh Lembaga Manajemen Aset Negara adalah proyek yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah.

Adapun proyek-proyek yang masuk dalam proyek strategis nasional antara lain: proyek pembangunan infrastruktur jalan tol; proyek jalan nasional atau strategis nasional non-tol; proyek sarana dan prasarana kereta api antar kota; proyek kereta api dalam kota; proyek revitalisasi bandara; pembangunan bandara baru; proyek pembangunan bandara strategis lain; pembangunan pelabuhan baru dan

pengembangan kapasitas; program satu juta rumah; pembangunan kilang minyak; proyek pipa gas atau terminal LPG; proyek energi asal sampah; proyek penyediaan infrastruktur air minum; proyek penyediaan sistem air limbah komunal; pembangunan tanggul penahan banjir; proyek pembangunan pos lintas batas negara (PLBN) dan sarana penunjang; proyek bendungan; program peningkatan jangkauan broadband; proyek infrastruktur IPTEK strategis lainnya; pembangunan kawasan industri prioritas atau kawasan ekonomi khusus; proyek pariwisata; proyek pembangunan smelter; dan proyek pertanian dan kelautan.

Dalam tatanan perencanaan pembangunan nasional, maka pembangunan proyek strategis nasional adalah sebagai implementasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 sebagai tatanan ketiga dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang telah ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007.

Dalam rangka percepatan pelaksanaan proyek strategis untuk memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pemerintah memandang perlu dilakukan upaya percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Terkait kebijakan tersebut Presiden Joko Widodo pada tanggal 8 Januari 2016 telah menandatangani Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Dalam Perpres ini disebutkan, Proyek Strategis Nasional adalah Proyek yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan

pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah.

Menteri/kepala lembaga, gubernur, dan bupati/walikota memberikan perizinan dan non-perizinan yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sesuai dengan kewenangannya berdasarkan Pasal 3 Perpres Nomor 3 Tahun 2016 tersebut. Menteri atau kepala lembaga selaku penanggung jawab Proyek Strategis Nasional mengajukan penyelesaian perizinan dan non-perizinan yang diperlukan untuk memulai pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Perizinan dan non-perizinan yang diperlukan untuk memulai pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sebagaimana dimaksud, yaitu:

- a. Penetapan Lokasi; b.
- b. Izin Lingkungan; c.
- c. Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan; dan/atau d.
- d. Izin Mendirikan Bangunan. Ketentuan yang sama berlaku bagi Gubernur atau bupati/walikota selaku penanggung jawab Proyek Strategis Nasional di daerah memberikan perizinan dan non-perizinan yang diperlukan untuk memulai pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sesuai kewenangannya sejak diundangkannya Peraturan Presiden tersebut.

Sementara bagi Badan Usaha selaku penanggung jawab Proyek Strategis Nasional berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Perpres, mengajukan izin prinsip untuk pelaksanaan Proyek Strategis Nasional kepada Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal melalui PTSP (Pelayanan Terpadu Satu Pintu) Pusat yang akan

menerbitkan izin prinsip sebagaimana dimaksud, paling lambat 1 (satu) hari kerja sejak permohonan diterima dengan lengkap dan benar (vide Pasal 6 ayat (2) Perpres) tersebut.

Dalam hal izin prinsip telah diberikan, Badan Usaha mengajukan penyelesaian perizinan dan non-perizinan yang diperlukan untuk memulai pelaksanaan Proyek Strategis Nasional kepada PTSP Pusat, yaitu:

- a. Izin Lokasi;
- b. Izin Lingkungan;
- c. Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan;
- d. Izin Mendirikan Bangunan; dan/atau
- e. Fasilitas fiskal dan non fiskal.

Waktu penyelesaian perizinan dan non-perizinan sebagaimana dimaksud dikecualikan untuk:

- a. Izin Lingkungan yang diselesaikan paling lama 60 (enam puluh) hari kerja;
- b. Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja;
- c. Non-perizinan untuk fasilitas perpajakan (Pajak Penghasilan dan/atau Pajak Pertambahan Nilai) paling lama 28 (dua puluh delapan) hari kerja; atau d. yang diatur waktunya dalam undang-undang dan/atau peraturan pemerintah.

Dalam dinamikanya pelaksanaan pembangunan Proyek Strategis Nasional memang terdapat tiga kendala yaitu berkenaan dengan pertama, hambatan

perolehan tanah lalu kedua, kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah dan ketiga, pendanaan yang mencapai empat ribu triliun rupiah lebih.

Dinamika kebijakan terus berlanjut pada tanggal 15 Juni 2017, Presiden Joko Widodo telah menetapkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN). Perubahan Perpres Nomor 58 Tahun 2017 tersebut adalah berkenaan dengan beberapa aspek penting, pertama aspek pembiayaan pembangunan PSN dapat pula dilakukan melalui non anggaran pemerintah. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (4) Perpres Nomor 58 Tahun 2017 Proyek Strategis Nasional yang bersumber dari non anggaran Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS).

Kedua, Terkait dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, terhadap lokasi Proyek Strategis Nasional yang tidak bersesuaian dengan rencana tata ruang kabupaten/kota atau rencana tata ruang kawasan Strategis Nasional sesuai Pasal 19 ayat (3), Menteri Agraria dan Tata Ruang (TR/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) dapat memberikan rekomendasi kesesuaian tata ruang atas lokasi PSN.

Ketiga, aspek pertanahan dalam hal penetapan tanah lokasi PSN berdasarkan ketentuan Pasal 21 Ayat (4) dilakukan oleh Gubernur Implikasi penetapan lokasi tersebut, selanjutnya tanah yang telah ditetapkan lokasinya tersebut tidak dapat dilakukan pemindahan hak atas tanahnya oleh pemilik hak kepada pihak lain selain kepada Badan Pertanahan Nasional sesuai ketentuan Pasal

21 ayat (5) Perpres yang belakangan berlaku sebagai pengganti perpres Nomor 3 Tahun 2016 itu.

#### **2.1.4 Dana Talangan**

Dana talangan adalah dana yang disediakan oleh Bank Indonesia yang digunakan untuk melakukan pembayaran terlebih dahulu kepada kreditur bank dan akan menjadi utang atau utang bank tersebut kepada Bank Indonesia (Kamus BI).

Pengadaan tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dibagi menjadi empat tahapan, yaitu:

- a. Perencanaan
- b. Persiapan
- c. Pelaksanaan
- d. Penyerahan Hasil

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pasal 4 menegaskan bahwa pemerintah menjamin ketersediaan tanah untuk kepentingan umum serta menjamin tersedianya pendanaan untuk kepentingan umum. *Stakeholder* pelaksanaan pembebasan lahan dimulai dari pihak yang memiliki hak atas tanah antara lain Kementerian/Lembaga (K/L) termasuk Pejabat Pembuat Komitmen, Badan Pertanahan Nasional (BPN), Tim Penilai Independen, Badan Usaha Jalan Tol (BUJT), Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN), Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan pemilik tanah perorangan maupun institusi. Sebelum tahun 2016, pembiayaan dana tanah dilakukan oleh K/L melalui Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran K/L. dengan

berlakunya dua eraturan tersebut di atas, dana pembiayaan lahan menjadi tanggung jawab BLU LMAN.

Pendanaan pengadaan tanah dilakukan dengan 2 cara, yaitu:

- a. Pendanaan secara Langsung
  - b. Pendanaan dengan menggunakan Dana Talangan
- a) Pendanaan Secara Langsung, dilakukan bila dana Badan Layanan Umum (BLU) LMAN sudah tersedia dan lahan siap di eksekusi. Apabila dana sudah tersedia di BLU LMAN dan belum disetujui DPR ataupun BLU LMAN belum siap mengeksekusi, dimungkinkan dilakukan pembayaran dengan dana talangan oleh investor dengan nilai maksimum yang dibayarkan sebesar alokasi yang disiapkan pada dana BLU LMAN
- b) Pendanaan dengan menggunakan Dana Talangan, menurut Otoritas Jasa Keuangan Dana Talangan adalah dana yang disediakan oleh Bank Indonesia untuk kebutuhan pembayaran terlebih dahulu (menalangi) kepada kreditur bank. Nantinya, dana tersebut akan menjadi utang bank kepada Bank Indonesia.

Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 73/PMK.05/2011 PASAL 1 ayat 10 Dana Talangan adalah dana Rupiah Murni yang digunakan untuk membiayai sementara belanja yang bersumber dari pinjaman dan/atau hibah luar negeri, yang diantaranya disebabkan oleh Reksus Kosong yang akan diajukan pengantiannya kepada Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri (PHLN).

## 2.2 Pendekatan Masalah

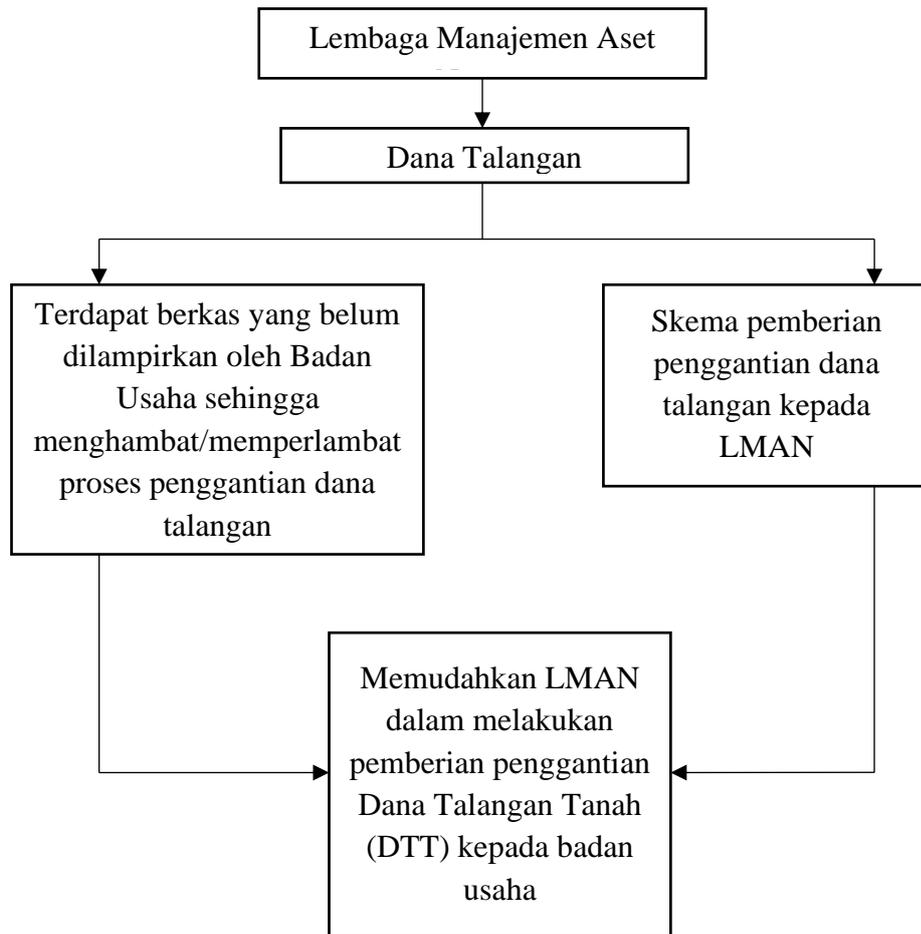
Pembangunan infrastruktur sangat penting untuk mendukung pertumbuhan ekonomi yang tinggi, inklusif serta berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam jangka Panjang.

Perekonomian suatu negara tidak lepas dari dunia perbankan, bank merupakan badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkan kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak (UU No. 10 1998). Dalam dunia perbankan dana talangan merupakan salah satu produk bank dalam bentuk dana yang disediakan oleh Bank Indonesia yang digunakan untuk melakukan pembayaran terlebih dahulu kepada kreditur bank dan akan menjadi utang atau utang bank tersebut kepada Bank Indonesia. Peneliti melakukan pendekatan masalah dengan cara kualitatif yang dimana peneliti melakukan penelitian langsung pada Lembaga Manajemen Aset Negara Jakarta untuk meneliti bagaimana alur pendanaan pengadaan tanah untuk Proyek Strategis Nasional pada proyek jalan tol menggunakan mekanisme dana talangan, bagaimana pendanaan proyek jalan tol yang dibayarkan oleh Badan Usaha dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, apa saja kendala atau hambatan pada pelaksanaan pengadaan tanah pada Proyek Strategis Nasional pada proyek jalan tol dan bagaimana solusi untuk menanggulangi kendala atau hambatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah Proyek Strategis Nasional.

Dalam pengadaan tanah, pembebasan lahan merupakan bagian utama atau pertama dari proses konstruksi jalan tol. Dalam pendanaan pengadaan tanah dapat

dilakukan dengan dua cara, yaitu pendanaan secara langsung dan pendanaan dengan menggunakan dana talangan terlebih dahulu. Pendanaan secara langsung dilakukan bila dana BLU LMAN sudah tersedia dan siap dieksekusi. Apabila dana sudah tersedia di BLU LMAN dan belum disetujui DPR ataupun BLU LMAN belum siap dieksekusi, dimungkinkan dilakukan pembayaran dengan dana talangan oleh investor dengan nilai maksimum yang dibayarkan sebesar alokasi yang disiapkan pada BLU LMAN. Pembayaran melalui dana talangan ini merupakan inovasi pembiayaan dalam pembebasan lahan.

Namun adapun yang menjadi pembahasan dalam penelitian ini yaitu skema dalam penggantian pendanaan pengadaan tanah oleh Lembaga Manajemen Aset Negara, pendanaan selain dari Lembaga Manajemen Aset Negara dan terdapat kendala yang menghambat proses penggantian pendanaan oleh Lembaga Manajemen Aset Negara yaitu adanya kekurangan pembayaran dikarenakan kekurangan dokumen. Solusi untuk permasalahan ini yaitu salah satunya kejelasan atas hak dan kewajiban setiap *stakeholder* dalam mempersiapkan dokumen yang diperlukan Adapun skema pendekatan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:



*Sumber: data diolah oleh penulis, 2023*

**Gambar 2.6**

**Skema Pendekatan Masalah**