



**TTPS** TIM TEKNIS  
PEMBANGUNAN  
SANITASI

# Buku Panduan Sumber dan Mekanisme Pendanaan Sektor Sanitasi

2010



**TTPS** TIM TEKNIS  
PEMBANGUNAN  
SANITASI

# **Buku Panduan** Sumber dan Mekanisme Pendanaan Sektor Sanitasi

2010



Dokumen ini disusun oleh Indonesia Sanitation Sector Development Program (ISSDP), yang merupakan subprogram dari Water and Sanitation Program (WASAP), sebuah Trust Fund yang didanai oleh Pemerintah Belanda dan dikelola oleh Bank Dunia. ISSDP didanai oleh Pemerintah Belanda bersama Pemerintah Swedia, dan dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia, dengan Bappenas sebagai koordinator Tim Teknis Pembangunan Sanitasi (TTPS), bekerja sama dengan Water and Sanitation Program - East Asia and the Pacific (WSP-EAP).

DHV B.V. bekerjasama dengan PT Mitra Lingkungan Dutaconsult (MLD), IRC International Water and Sanitation Centre, PT Arkonin Engineering, PEM Consult, dan Yayasan Indonesia Sejahtera telah memberikan beragam bantuan teknis dalam pelaksanaan ISSDP.

This document was prepared by the Indonesia Sanitation Sector Development Program (ISSDP), a sub-program of the Water and Sanitation Program (WASAP), a Dutch funded Trust Fund administered by the World Bank. ISSDP is co-funded by the Governments of the Netherlands and Sweden, and implemented by the Government of Indonesia, with Bappenas as lead agency of the Technical Team for Sanitation Development ("TTPS"), together with the World Bank's Water and Sanitation Program - East Asia and the Pacific (WSP-EAP).

DHV B.V. in association with PT Mitra Lingkungan Dutaconsult (MLD), IRC International Water and Sanitation Centre, PT Arkonin Engineering, PEM Consult, and Yayasan Indonesia Sejahtera has provided a range of technical services to implement ISSDP.

# Kata Pengantar

Untuk kurun waktu 2010-2014, Pemerintah telah mencanangkan target Stop Buang Air Besar Sembarangan (BABS) termasuk peningkatan sistem air limbah perkotaan pada 2014, penerapan praktik 3R secara nasional dan peningkatan sistem Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) sampah menjadi *sanitary landfill* untuk melayani 240 kawasan perkotaan serta pengurangan genangan air di 100 kawasan strategis perkotaan seluas 22.500 Ha, dengan melakukan pengembangan strategi sanitasi perkotaan (SSK) yang terintegrasi dan komprehensif. Pada saat pembukaan Konferensi Sanitasi Nasional Kedua yang dilaksanakan pada tanggal 8 Desember 2009 program ini telah dluncurkan sebagai Program Nasional Percepatan Pembangunan Sanitasi Permukiman (PPSP). Upaya pelaksanaan PPSP ini membutuhkan dukungan nyata yang terintegrasi dari berbagai sektor terkait di lapisan Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota maupun masyarakat.

Kegiatan pembangunan sanitasi sudah menjadi 'urusan wajib' bagi kabupaten dan kota, sehingga menjadi kewajiban bagi Pemerintah Daerah untuk menyediakan dan mengembangkannya sesuai dengan tuntutan kebutuhan layanan masyarakat di daerah. Dalam rangka menyelenggarakan kewenangan wajib tersebut, penting bagi Pemerintah Daerah mencari peluang penggalan sumber-sumber yang tidak hanya terbatas pada kemampuan dukungan APBD-nya. Mobilisasi dapat dimungkinkan pula dengan memanfaatkan berbagai peluang yang ada sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, yang bersumber dari Pemerintah Provinsi melalui APBD-Provinsi, dan Pemerintah melalui APBN, serta sumber-sumber lain dari swasta, masyarakat dan donor.

Tim Teknis Pembangunan Sanitasi (TTPS) sebagai kelompok kerja pembangunan sanitasi nasional telah berupaya melaksanakan pembangunan sanitasi yang terkoordinasi, melalui penciptaan kondisi yang mendukung berbagai kegiatan pembangunan sanitasi tersebut di Indonesia. Upaya TTPS untuk menerbitkan berbagai buku panduan, dalam rangka mencari pemecahan aspek teknis, pengaturan, dan kelembagaan serta terkait dengan pendanaan, merupakan langkah awal yang strategis. Salah satunya adalah penerbitan buku panduan 'Sumber dan Mekanisme Pendanaan Sektor Sanitasi' yang sebelumnya telah disosialisasikan pada saat Konferensi Sanitasi Nasional Kedua sedang berlangsung.

Buku panduan ini diharapkan dapat membantu Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota, khususnya bagi Kelompok Kerja Sanitasi di daerah, dalam rangka penyusunan dokumen SSK serta implementasinya agar lebih dapat memahami sumber-sumber yang tersedia, memahami mekanismenya serta bagaimana membuat akses bagi pemanfaatan sumber-sumber pendanaan tersebut.

Mudah-mudahan dengan diterbitkannya buku panduan ini, Pemda Kabupaten dan Kota melalui kinerja Kelompok Kerjanya dapat meningkatkan anggaran yang lebih proporsional bagi pembangunan sektor sanitasi, sehingga dapat memenuhi upaya pencapaian target pembangunan khususnya pencapaian target MDGs dan PPSP.

Ketua Pokja TTPS Bidang Pendanaan



Reydonnyzar Moenek  
Direktur Administrasi Pendapatan dan Investasi Daerah  
Ditjen Bina Administrasi Keuangan Daerah (BAKD)  
Kementerian Dalam Negeri

Ketua Tim Teknis Pembangunan Sanitasi



Budi Hidayat  
Direktur Permukiman dan Perumahan  
Deputi Bidang Sarana dan Prasarana  
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional  
(Bappenas)



# Daftar Isi

Kata Pengantar	i
Daftar Isi	iii
Daftar Singkatan	vii
Ringkasan Eksekutif	xi
1. Pendahuluan	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Maksud dan Tujuan	1
1.3 Manfaat	1
Bab Umum	
Pertimbangan Utama dalam Pendanaan Pembangunan Sanitasi	3
2. Biaya Sanitasi	5
2.1 Kegiatan Non-Fisik	5
2.2 Kegiatan Fisik	5
2.3 Aspek Pemulihan Biaya Pada Kegiatan Sanitasi	5
3. Siapa Yang Harus Membayar dan Untuk Apa?	7
3.1 Kegiatan Pembangunan Fisik	7
3.2 Kegiatan Pembangunan Non-Fisik	7
3.3 Biaya Investasi	7
3.3.1 Prasarana dan Sarana Individual dan Fasilitasnya	7
3.3.2 Prasarana dan Sarana Bersama	7
3.4 Biaya Operasi dan Pemeliharaan (O&M)	8
3.4.1 Biaya Operasi yang Berulang vs Belanja Pembangunan	8
3.4.2 O&M Prasarana Sanitasi Individual Setempat	8
3.4.3 O&M Prasarana Sanitasi Terpusat	8
4. Penyedia Pendanaan Sanitasi	9
4.1 Sumber Dana	9
4.2 Bagaimana Membiayai Pembangunan Sanitasi yang Menyertakan MBR	9
4.3 Cara Meningkatkan Pemulihan Biaya Kegiatan Sanitasi	10
4.4 Pembiayaan Multitahun, Membiayai Kegiatan Besar	10
Bab Khusus	
Pembiayaan Pembangunan Sanitasi Situasi di Indonesia	11
5. Mengevaluasi Opsi Yang Layak dan Memeriksa Persyaratan Kualifikasi Untuk Menarik Dana	13
6. Ikhtisar Sumber–Sumber Pendanaan Saat Ini	15

7.	Permasalahan dalam Mengakses Pendanaan Saat Ini	17
7.1	Faktor Pembatas	17
7.1.1	Pemerintah Pusat	17
7.1.2	Pemerintah Provinsi	18
7.1.3	Pemerintah Kabupaten/Kota	18
8.	Sumber Pendanaan Potensial Untuk Diakses	19
8.1	Sumber Pendanaan dari Pemerintah Pusat	19
8.1.1	APBN (Pengantar)	19
8.1.2	Hibah dari Pemerintah Pusat	19
8.1.3	Pinjaman Donor (Luar Negeri)	21
8.1.4	Dana Alokasi Khusus (DAK)	23
8.1.5	Dana Alokasi Umum DAU	25
8.1.6	Dana Dekonsentrasi dan Tugas Perbantuan	26
8.1.7	Dana Khusus dan Lembaga–Lembaga Penyedia Dana	27
8.2	Sumber Pendanaan dari Pemerintah Provinsi	30
8.2.1	Hibah Provinsi	30
8.2.2	Pembiayaan dari Instansi Vertikal (Satker)	30
8.2.3	Dana Tugas Perbantuan	30
8.2.4	Transfer ( Dana Bagi Hasil-DBH )	30
8.2.5	Penyertaan Modal Pemerintah Provinsi	30
8.3	Sumber Pendanaan dari Pemerintah Daerah (Kabupaten dan Kota)	31
8.3.1	APBD	31
8.3.2	Investasi, Penyertaan Pemda	32
8.3.3	Penggunaan SILPA	32
8.3.4	Dana Cadangan	34
8.3.5	Pinjaman	34
8.3.6	Badan Kredit Kecamatan (BKK)	39
8.3.7	Dana Pembangunan Masyarakat (CDF)	39
8.3.8	Badan Layanan Umum Daerah (BLUD)	40
8.3.9	Hibah	41
8.3.10	Hibah Langsung dari Donor ke Daerah	43
8.4	Pendanaan Bersumber dari Sektor Swasta	43
8.5	Kontribusi Pengguna (Tarif)	45
9.	Peran Pemerintah Meningkatkan Akses Pendanaan Sanitasi	51
9.1	Pada Tingkat Pemerintah Pusat	51
9.2	Pada Tingkat Pemerintah Provinsi	52
9.3	Pada Tingkat Pemerintah Kabupaten/Kota	52
9.4	Isu-isu Jangka Panjang	53
9.4.1	Meningkatkan Pendapatan dari Pajak Daerah dan Retribusi	53
9.4.2	Tinjauan Sistem Perencanaan	54
10.	Kesimpulan dan Saran	55



## Daftar Lampiran

Lampiran 1	Sumber-Sumber Pendanaan Sanitasi (Dari Perspektif Lain dan Merupakan Tindak Lanjut)	57
Lampiran 2	Pengajuan Usulan Kegiatan yang Didanai Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri	67
Lampiran 3	Daftar Literatur	87

## Daftar Tabel

Tabel 6. 1	Sumber-sumber Pendanaan Sanitasi Saat Ini	15
Tabel 7. 1	Anggaran Sanitasi Ditjen Cipta Karya – DPU	17
Tabel 8. 1	Sumber Pendanaan dengan Potensi Terbesar untuk Pembangunan Sanitasi	19
Tabel 8. 2	Perkembangan alokasi DAK untuk Sektor Air Minum dan Penyehatan Lingkungan, 2003-2009 (miliar rupiah)	23
Tabel 8. 3	Realisasi DAK 6 Kota ISSDP Tahap 1 (miliar rupiah)	25
Tabel 8. 4	Alokasi DAU per Provinsi ISSDP dan Porsi dari Total DAU, 2005 – 2008 (miliar rupiah)	25
Tabel 8. 5	Perkembangan Alokasi Dana Desentralisasi dan Dana Dekonsentrasi serta Dana Tugas Perbantuan Tahun 2005-2008 (triliun rupiah)	26
Tabel 8. 6	Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Perbantuan (TP) di Provinsi Kota-kota ISSDP Tahap 1 (miliar rupiah)	27
Tabel 8. 7	Realisasi Belanja Sanitasi pada 8 Kota ISSDP (juta rupiah)	31
Tabel 8. 8	Persentase Realisasi Belanja Sanitasi terhadap Belanja APBD pada 8 Kota-kota ISSDP	31
Tabel 8. 9	SILPA pada 8 Kota Mitra ISSDP (juta rupiah)	32
Tabel 8. 10	Porsi Pajak dan Retribusi Pengguna dalam Pendapatan Asli Daerah/PAD (%)	45
Tabel 8. 11	Ringkasan Sumber-sumber Pendanaan Sanitasi	47

## Daftar Gambar

Gambar 8. 1	Mekanisme Hibah dan Pinjaman	20
Gambar 8. 2	Mekanisme Hibah dan Pinjaman	20
Gambar 8. 3	Sumber Pembiayaan APBN	22
Gambar 8. 4	Mekanisme Penyaluran DAK	23
Gambar 8. 5	Alur Penggunaan SILPA	34
Gambar 8. 6	Mekanisme Pengajuan Pinjaman dan Hibah	36
Gambar 8. 7	Prosedur Pinjaman Daerah	38
Gambar 8. 8	Skenario Pengembangan Sanitasi melalui PPK-BLUD	40
Gambar 8. 9	Bagan Alur-Penyialuran Hibah	42
Gambar 8. 10	Siklus KPS	44
Gambar 9. 1	Proses Penyusunan APBD	54

## Colophon

91



# Daftar Singkatan

ADB	<i>Asian Development Bank</i>
AMPL	Air Minum dan Penyehatan Lingkungan
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ASKRINDO	Asuransi Kredit Indonesia
AUSAID	<i>Australian Aid Agency</i>
BAKD	Bina Administrasi Keuangan Daerah
BAPP	Bagian Anggaran Pembiayaan dan Perhitungan
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BIP	Badan Investasi Pemerintah
BKK	Badan Kredit Kecamatan
BLU	Badan Layanan Umum
BLUD	Badan Layanan Umum Daerah
BNI	Bank Negara Indonesia
BOT	<i>Build Operate Transfer</i>
BPD	Bank Pembangunan Daerah
BPP SPAM	Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum
BRI	Bank Rakyat Indonesia
BTN	Bank Tabungan Negara
BUKOPIN	Bank Koperasi Indonesia
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
CBD	<i>Central Business District</i>
CBO	<i>Community-Based Organization</i>
CDF	<i>Community Development Funds</i>
CDM	<i>Clean Development Mechanism</i>
CG	<i>Central Government</i>
CK	Cipta Karya
CLTS	<i>Community-Led Total Sanitation</i>
CSR	<i>Corporate Social Responsibility</i>
CSS	<i>City Sanitation Strategy (SSK)</i>
DAK	Dana Alokasi Khusus
DAU	Dana Alokasi Umum
DBH	Dana Bagi Hasil
Dekon	Dana Dekonsentrasi
DGB	<i>Directorat General of Budget (Ditjen Anggaran)</i>
DGDM	<i>Directorat General of Debt Management (Ditjen Pengelolaan Utang)</i>
DGFB	<i>Directorat General of Fiscal Balance (Ditjen Perimbangan Keuangan)</i>
DGTr	<i>Directorat General of Treasury (Ditjen Pengelolaan Kekayaan Negara)</i>
DJPKD	Dirjen Perimbangan Keuangan Daerah
DPA	Dokumen Pelaksanaan Anggaran
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DSCR	<i>Debt Service Coverage Ratio</i>

EIRR	<i>Economic Internal Rate of Return</i>
ESP	<i>Environment Service Program</i>
FIRR	<i>Financial Internal Rate of Return</i>
IDPL	<i>Indonesia Development Policy Loan</i>
IFI	<i>International Financing Institution</i>
IIF	<i>Indonesia Infrastructure Fund Facility</i>
IndII	<i>Indonesia Infrastructure Initiative</i>
INPRES	Instruksi Presiden
IPA	Instalasi Pengolahan Air
ISSDP	<i>Indonesia Sanitation Sector Development Program</i>
JBIC	<i>Japan Bank for International Cooperation</i>
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
K/L	Kementerian dan Lembaga
Kemendagri	Kementerian Dalam Negeri
Kemenkes	Kementerian Kesehatan
Kemenkeu	Kementerian Keuangan
KDH	Kepala Daerah
KFW Jerman	<i>Kreditanstalt fur Wiederaufbau–Jerman</i>
KLH	Kementerian Negara Lingkungan Hidup
KMP	Keputusan Menteri Keuangan
KPJM	Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah
KPS	Kerjasama Pemerintah Swasta
KSM	Kelompok Swadaya Masyarakat
KUA	Kebijakan Umum Anggaran
KUR	Kredit Usaha Rakyat
LG	<i>Local Government</i>
LKBB	Lembaga Keuangan Bukan Bank
LPDB	Lembaga Pengelola Dana Bergulir
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MBR	Masyarakat berpenghasilan rendah
MCK	Mandi, Cuci dan Kakus
MDF	<i>Municipal Development Funds</i>
MDGs	<i>Millennium Development Goals</i>
MTEF	<i>Medium-Term Expenditure Framework</i>
Musrenbang	Musyawahar Perencanaan Pembangunan
NGO	<i>Non-Governmental Organization</i>
NPHD	Naskah Perjanjian Hibah Daerah
NPHLN	Naskah Perjanjian Hibah Luar Negeri
NPPH	Naskah Perjanjian Perusahaan Hibah
O&M	<i>Operation and Maintenance</i>
OBA	<i>Output-Based Aid</i>
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan
PBK	Penganggaran Berbasis Kinerja
PD	Perusahaan Daerah
PDAM	Perusahaan Daerah Air Minum
PDB	Produk Domestik Bruto
PD-PAL	Perusahaan Daerah Pengelolaan Air Limbah
Perda	Peraturan Daerah
Pemda	Pemerintah Daerah
Permendagri	Perintah Menteri Dalam Negeri
PG	<i>Provincial Government</i>
PHBS	Perilaku Hidup Bersih dan Sehat
PMDN	Penanaman Modal Dalam Negeri
PMK	Peraturan Menteri Keuangan
PNPM	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
Pokja	Kelompok Kerja
PLN	Perusahaan Listrik Negara
PP	Peraturan Pemerintah
PPAS	Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara
PPN	Pajak Pertambahan Nilai
PPP	<i>Public-Private Partnership</i>
PPSP	Percepatan Pembangunan Sanitasi Permukiman
PSP	<i>Private Sector Participation</i>

PT	Perseroan Terbatas
PU	Kementerian Pekerjaan Umum
RKA-SKPD	Rencana Kerja dan Anggaran - Satuan Kerja Perangkat Daerah
RKA	Rencana Kerja Anggaran
RKA K/L	Rencana Kerja Anggaran Kementerian dan Lembaga
RKP	Rencana Kerja Pemerintah
RKPD	Rencana Kerja Pemerintah Daerah
RPD	Rekening Pembangunan Daerah
RPIJM	Rencana Program Investasi Jangka Menengah
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RT	Rukun Tetangga
RW	Rukun Warga
San DG	<i>Sanitation Donor Group</i>
Sanimas	Sanitasi berbasis Masyarakat
SanTT	<i>Sanitation Technical Team</i>
Satker	Satuan Kerja
SBI	Sertifikat Bank Indonesia
SILPA	Sisa Lebih Penggunaan Anggaran
SKPD	Satuan Kerja Perangkat Daerah
SLA	<i>Subsidiary Loan Agreement</i>
SME	<i>Small and Medium-sized Enterprises</i>
SPM	Standar Pelayanan Minimal
SPV	<i>Special Purpose Vehicle</i>
SSK	Strategi Sanitasi Kota
SWD	<i>Solid Waste Disposal</i>
TA	<i>Technical Assistance</i>
TAPD	Tim Anggaran Pemerintah Daerah
TPA	Tempat Pemrosesan Akhir
ToR	<i>Terms of Reference</i>
TP	(Dana) Tugas Perbantuan
TPS	Tempat Penampungan Sementara
UU	Undang-undang
UKM	Usaha Kecil Menengah
UMKM	Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
USD	<i>US Dollar</i>
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
WASPOLA	<i>Water and Sanitation Policy Action Planning Project</i>
WB	<i>World Bank</i>
WN	<i>Working Note</i>
WS	<i>Water Supply</i>
WSP-EAP	<i>Water and Sanitation Program—East Asia and the Pacific</i>
WSS	<i>Water Supply and Sanitation</i>



# Ringkasan Eksekutif

Buku Panduan Sumber dan Mekanisme Pendanaan ini terdiri dari dua bagian. Bagian pertama merupakan bagian umum yang menjelaskan aspek-aspek pemulihan biaya, biaya fisik, dan biaya non-fisik. Bagian ini berupaya menjelaskan hal-hal terkait sarana sanitasi, yang akan dibedakan berdasarkan jenisnya (individual dan komunal/bersama, biaya operasi dan pemeliharaan). Bagian pertama ini juga membahas aspek-aspek terkait sumber pendanaan sanitasi yang lazim diterapkan di dunia internasional dan bagaimana mekanisme mengaksesnya. Selanjutnya, pembahasan tentang cara-cara atau mekanisme pendanaan sarana sanitasi yang melibatkan masyarakat berpenghasilan rendah (MBR).

Bagian Kedua merupakan bagian khusus, yang menjelaskan sumber-sumber pendanaan potensial yang ada di Indonesia dan bisa menjadi opsi Pemerintah Daerah dalam membiayai kegiatan-kegiatan sanitasi di daerahnya. Bagian ini diawali penjelasan tentang gambaran umum aspek pendanaan dan bagaimana mengakses dana-dana yang ada. Selanjutnya, bagian ini membahas cara-cara atau mekanisme untuk mengakses sumber pendanaan potensial dan menjelaskan bagaimana Pemerintah memberikan dukungannya.

Tujuan penyusunan buku panduan ini adalah untuk menjawab berbagai persoalan terkait lambatnya gerak pembangunan sanitasi di Indonesia, baik di tingkat Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dari hasil penelaahan, terungkap bahwa kelambatan pembangunan sanitasi di Indonesia disebabkan masih rendahnya kesadaran para pemangku kepentingan tentang pentingnya aspek sanitasi, kurangnya komitmen dan kemampuan kelembagaan, dan sedikitnya dukungan peraturan perundangan-undangan terkait sanitasi.

Dengan demikian, buku ini diharapkan dapat menjadi panduan praktis untuk menyeleksi sumber-sumber pendanaan yang ada ataupun yang dapat diakses. Dengan membaca buku ini, Pemerintah Daerah atau pihak-pihak yang berkepentingan dapat mengidentifikasi sumber-sumber dan mekanisme yang selama ini tidak dapat berjalan semestinya, untuk kemudian menemukan mekanisme yang pas dan dapat diimplementasikan.

Buku ini diharapkan juga bisa menjadi pemicu bagi Pemerintah untuk menata-kembali atau menentukan kewajiban-kewajibannya, seperti kewajiban untuk menyediakan pendanaan sektor sanitasi. Di sisi lain, buku ini juga bisa memberi sumbangan pada para pemangku kepentingan untuk memperoleh pemahaman komprehensif tentang aspek pendanaan sanitasi.

Dari kajian literatur, wawancara dengan beberapa pejabat berwenang, dan pengamatan langsung di lapangan, terungkap bahwa kendala utama untuk mengakses sumber pendanaan sanitasi dan tidak berjalannya mekanisme untuk mengaksesnya di antaranya adalah:

**Aspek kelembagaan.** Aspek kelembagaan selalu menjadi perbincangan pada semua tingkat pemerintahan, karena sebetulnya tidak ada kementerian/lembaga (K/L) yang menjadi penanggung jawab utama terkait tugas melaksanakan pembangunan sanitasi. Seringkali, terjadi saling klaim di antara K/L yang memiliki program pembangunan sanitasi terkait kegiatan yang telah dilakukannya, sungguh pun dampaknya belum signifikan. Selain itu, belum optimalnya koordinasi antarlembaga dan/atau institusi seringkali membuat duplikasi pembiayaan dan alokasi program.

**Aspek perencanaan penganggaran.** Sektor sanitasi masih memiliki kendala berkaitan dengan persaingan internal di antara K/L kunci yang memiliki program pembangunan sanitasi. Hampir di semua K/L, sanitasi belum menjadi isu prioritas yang dapat disejajarkan dengan sektor lainnya. Ini diperparah dengan belum meratanya pemahaman aspek sanitasi di kalangan pejabat K/L kunci, baik di tingkat Pemerintah Pusat maupun di tingkat Pemerintah Daerah. Padahal, sebenarnya

masih cukup banyak sumber pendanaan yang bisa dimanfaatkan jika mekanismenya dijalankan dengan benar. Berikut adalah gambaran umum sumber pendanaan:

- Pemerintah Pusat. Tidak dapat dimungkiri bahwa sumber dana terbesar adalah APBN (Belanja K/L), transfer pusat ke daerah (DAK/DAU dan Dana Bagi Hasil), dan hibah dari Pemerintah Pusat baik yang berasal dari APBN maupun dari donor (Hibah dan Pinjaman). Di tingkat pusat, Dana Khusus seperti KUR dan Dana Bergulir, merupakan sumber pendanaan yang memerlukan peraturan khusus Pemerintah dalam implementasinya. Sedangkan Dana Dekon dan Tugas Perbantuan yang banyak ditransfer dari K/L ke provinsi akan menjadi sumber dana provinsi.
- Pemerintah Provinsi. Selain Dana Instansi Vertikal, Dana Hibah Provinsi (Dana Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan) dan Dana Dekon/TP menjadi sumber pendanaan potensial. Meskipun potensial, mengakses dana-dana provinsi harus melalui proses koordinasi dan sinkronisasi program yang cukup intensif.
- Pemerintah Kabupaten/Kota. Di tingkat Pemerintah Daerah, sebenarnya banyak sumber dana yang dapat dieksploitasi dari APBD. Namun demikian, hanya sedikit yang dapat mengaitkannya dengan mekanisme yang berlaku, sehingga potensinya belum dioptimalkan.

Selain dana yang berasal dari Belanja Modal masing-masing SKPD, Pemda dapat menggunakan dana penyertaan modal atau investasi mereka pada perusahaan-perusahaan daerah. Selain itu, sumber dana yang sangat potensial tetapi masih sedikit dimanfaatkan oleh Pemda dalam pembangunan sanitasi, adalah Sisa Lebih Penggunaan Anggaran (SILPA) dan Dana Cadangan. Kedua sumber dana tersebut mempersyaratkan adanya persetujuan DPRD untuk bisa diakses. Sumber lain yang potensial namun masih belum banyak dimanfaatkan adalah Pinjaman Daerah. Sebabnya adalah pengalaman buruk di masa lalu dan masih dipandang belum cocok untuk pembiayaan sektor sanitasi (kecuali persampahan).

Sumber pendanaan lain yang cukup potensial namun nilainya kecil adalah Kredit Mikro, dari lembaga perbankan maupun institusi yang dibentuk Pemda seperti BKK. Pembentukan Dana Pembangunan berbasis masyarakat dan pembentukan pola pengelolaan keuangan SKPD melalui BLUD juga merupakan salah satu sumber potensial. Hibah, baik dari pusat (penerusan pinjaman maupun hibah) dan hibah dari donor yang langsung diberikan pada masyarakat melalui LSM juga cukup berpotensi.

Sementara itu, partisipasi sektor swasta untuk membiayai sanitasi masih terbatas pada subsektor persampahan, dan biasanya terbatas pada yang berskala besar. Sedangkan hibah dari swasta yang termasuk dalam skema CSR masih sulit diwujudkan. Kalaupun ada, nilainya kecil.

Dengan beragam kendala yang ada di berbagai tingkat pemerintahan, maka Pemerintah harus memberikan dukungan pada sektor sanitasi untuk dapat mengakses sumber-sumber pendanaan potensial tersebut.

- Dukungan Pemerintah Pusat. Dukungan Pemerintah Pusat harus memastikan bahwa mekanisme untuk mengakses setiap sumber pendanaan bisa berjalan sebagaimana mestinya, khususnya dalam bentuk reformasi kebijakan penggunaan DAK dan Dana Dekon/TP. Sehingga mekanisme untuk mengakses sumber-sumber pendanaan tersebut mempertemukan kebijakan *top down* dengan *bottom up*. Hal lain yang harus dilakukan Pemerintah Pusat adalah meningkatkan sistem perencanaan anggaran sanitasi, memfasilitasi Pemda dalam penggunaan Dana SILPA dengan memberikan peraturan tambahan petunjuk penggunaannya, memfasilitasi Pemda dalam pelaksanaan PPP atau partisipasi swasta di daerah, dan memfasilitasi Pemda dalam pembentukan BLUD.
- Dukungan Pemerintah Provinsi. Pemerintah Provinsi melakukan fasilitasi atas sinkronisasi pengadministrasian program kegiatan provinsi dengan Pemda, dan bekerja sama dengan Pemda mencari peluang membiayai kegiatan sanitasi berskala regional. Dukungan Pemerintah Provinsi adalah memfasilitasi Pemda dalam pembangunan non-fisik dengan menggunakan Dana Dekonsentrasi dan Instansi vertikal.
- Dukungan Pemerintah Daerah. Dukungan Pemda adalah dalam hal penyusunan perencanaan anggaran sanitasi dengan memasukkan isu sanitasi ke dalam setiap dokumen perencanaan, menggunakan sumber dana potensial seperti SILPA dan Dana Cadangan untuk keperluan pembangunan sanitasi, melakukan advokasi *multistakeholder* yang lebih intensif guna mendukung perencanaan penganggaran sanitasi di dalam APBD. Hal lain yang harus dilakukan Pemda adalah mengaitkan aspek sanitasi pada program dan kegiatan yang lebih luas.

Dari sisi penerimaan, Pemda diharapkan dapat melakukan optimalisasi peluang pendanaan hibah, baik dari Pemerintah maupun swasta, dan optimalisasi peluang retribusi dan pajak. Tak kalah pentingnya adalah optimalisasi peluang mendapatkan dana DAK dan program RPIJM PU agar dapat mendesain program multitalahun sanitasi.

Lemahnya koordinasi dan sinkronisasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjadi penyebab belum optimalnya pemanfaatan sumber-sumber pendanaan potensial bagi pembangunan sanitasi. Sementara itu, sumber pendanaan paling potensial sanitasi masih dari APBN dan APBD. Walaupun cukup banyak sumber pendanaan potensial, tetapi pemanfaatannya masih belum optimal dan sulit diakses. Dengan sedikit inovasi dan terobosan, bukan tidak mungkin sumber pendanaan tersebut dapat diakses oleh Pemda. Sumber pendanaan yang dimaksud adalah SILPA, Dana Cadangan, Pinjaman Daerah, Hibah, dan KPS.



Dalam jangka pendek, saran bagi pemangku kepentingan dalam mengakses sumber pendanaan bagi sanitasi adalah, (1) melakukan advokasi terstruktur dan *multistakeholder*; (2) secara bersama-sama (Pemerintah Pusat dan Daerah) meningkatkan belanja sanitasi hingga 2–3 kali lipat dari realisasi saat ini dalam waktu 3 tahun ke depan; dan (3) secepatnya mengimplementasikan penggunaan SPM, karena implikasinya luas.

Untuk jangka menengah dan jangka panjang, beberapa hal yang sebaiknya dilakukan oleh Pemerintah, baik di tingkat Pusat maupun Kota, adalah menggunakan potensi pendapatan dari pajak, terutama PBB untuk disisihkan sebagian guna membiayai pembangunan sanitasi. Kemudian disarankan Pemda mulai melakukan penjajagan atas pembentukan BLUD, dana pembangunan berbasis masyarakat, serta mengaitkan alokasi dana perimbangan terutama DAK, DAU, dan Dana Bagi Hasil dengan realisasi belanja sanitasi.



# 1. Pendahuluan

## 1.1 Latar Belakang

Hingga saat ini, kondisi sektor sanitasi masih memprihatinkan. Hal ini menyebabkan buruknya pelayanan di bidang sarana sanitasi kepada masyarakat Indonesia. Di daerah perdesaan, pembangunan sanitasi hanya tumbuh sekitar 3% dalam kurun waktu 14 tahun (1990–2004), sementara di daerah perkotaan tumbuh sekitar 8% (Unicef/WHO in World Bank, 2008). Beberapa faktor utama ditengarai menjadi penyebab, yaitu:

- Kesadaran yang rendah dari *potential beneficiaries* dan *political will* dari Pemerintah Daerah,
- Tidak adanya kejelasan atau tidak lengkapnya peraturan yang ada,
- Kurangnya komitmen dan kemampuan institusional untuk memiliki proses perencanaan yang memadai.

Penyusunan dokumen ini mengarah pada hal-hal yang menjadi perhatian utama pada *Indonesia Sanitation Sector Development Program (ISSDP) II*, yaitu menjadi panduan peningkatan mobilisasi pendanaan dari sumber-sumber yang ada pada berbagai level. Dana yang akan diakses Pemerintah pada berbagai level pemerintahan akan digunakan untuk implementasi perencanaan pembangunan sanitasi, yang telah disiapkan sebelumnya. Selain itu, penyusunan dokumen ini tidak saja menyangkut kepentingan semua level pemerintahan, namun juga swasta yang akan berpartisipasi dalam pembangunan sanitasi.

Di tingkat Pemerintah Pusat, beberapa kementerian yang mempunyai banyak dana pembangunan sanitasi kesulitan membelanjakan dana ini melalui program dan kegiatan yang sesuai. Hal ini terjadi karena minimnya koordinasi dengan Pemda. Sebagai contoh, DPU berulang kali menyatakan bahwa mereka punya dana, namun Pemerintah Daerah sulit mengakses karena program/kegiatan yang diusulkan untuk dibiayai tidak ada dalam Rencana Kerja Anggaran (RKA) Kementerian/Lembaga (K/L) Kementerian PU. Hal ini menyangkut perencanaan yang disusun oleh Pemerintah Daerah.

Dalam hal ini, Bappenas berperan sebagai pembuat perencanaan usulan program dan kegiatan K/L dan Pemda. Dalam sejumlah pertemuan dengan beberapa Pemda maupun K/L, terungkap bahwa Bappenas justru menunggu usulan program/kegiatan sanitasi yang baik dari Pemda dan K/L yang dibiayai oleh belanja APBD, belanja K/L (APBN), dan bahkan pinjaman.

Tampak jelas bahwa ada kesenjangan informasi dan koordinasi dalam perencanaan program sanitasi, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Pemda. Akibatnya, sumber-sumber pendanaan yang ada belum dapat digunakan maksimal. Karenanya, dibutuhkan kontribusi utama untuk menyelesaikan masalah tersebut, sebagai panduan dalam implementasi kerangka kerja pendanaan.

## 1.2 Maksud dan Tujuan

### Maksud

Maksud penyusunan buku ini adalah memberikan panduan praktis yang menyeluruh kepada berbagai tingkat pemerintahan dalam menyeleksi sumber pendanaan, juga sebagai panduan dalam mengimplementasikan sumber-sumber dan mekanisme pendanaan, sesuai strategi pendanaan yang telah diidentifikasi.

### Tujuan

Tujuan penyusunan buku panduan ini adalah agar Pemerintah dalam berbagai level (Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Kabupaten/Kota) dapat mengidentifikasi sumber dan mekanisme pendanaan yang tidak bekerja baik. Selanjutnya, secara bersama-sama dan atas dukungan pihak-pihak terkait membuat mekanisme tersebut berjalan baik, sehingga dapat diimplementasikan. Tujuan lain adalah memandu Pokja Sanitasi agar lebih optimal mengakses ataupun menggunakan sumber dan mekanisme pendanaan yang ada saat ini pada berbagai level pemerintahan.

## 1.3 Manfaat

Manfaat buku panduan sumber dan mekanisme pendanaan ini adalah, **pertama**, sebagai alat pemicu bagi berbagai level pemerintahan, agar dapat menentukan kewajiban-kewajibannya di mana salah satunya adalah menyediakan pendanaan bagi sektor sanitasi -terutama pada kawasan perkotaan. **Kedua**, sebagai panduan bagi Pemerintah di berbagai level, agar memiliki pemahaman komprehensif, sehingga dapat menyusun kebutuhan investasi sektor sanitasi secara lebih realistis, serta supaya dapat merumuskan strategi pendanaan bagi pembangunan sanitasi yang lebih baik.



## **Bab Umum**

# Pertimbangan Utama dalam Pendanaan Pembangunan Sanitasi



## 2. Biaya Sanitasi

### 2.1 Kegiatan “non-fisik”

Kegiatan ini berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut:

- a. Penyusunan dan pelaksanaan kegiatan. Kegiatan ini tidak bersifat seperti kegiatan ‘fisik’ (tidak ada pembayaran untuk beton dan pipa), tetapi erat kaitannya dengan konstruksi, jadi sering digabungkan ke dalam belanja modal dalam ikhtisar biaya kegiatan,
- b. Biaya advokasi kepada para pembuat keputusan untuk mengusahakan alokasi anggaran dalam proses perencanaan provinsi dan nasional (misalnya; biaya perjalanan ke Jakarta atau ke ibu kota provinsi, dan lain-lain),
- c. Kegiatan pendukung untuk mewujudkan perubahan perilaku hidup bersih,
- d. Pemasaran sanitasi untuk mewujudkan partisipasi sektor swasta,
- e. Merancang dan melaksanakan sistem pemantauan/monitoring dan evaluasi. Utamanya untuk menentukan sejauh mana kinerja program dan kegiatan yang dilaksanakan sudah mencapai tujuan dan kelompok sasaran yang diinginkan.

Cara menangani belanja non-fisik ini telah dijelaskan secara rinci dalam buku panduan lain berjudul “Pengembangan Kerangka keuangan Non-Fisik untuk Pembangunan Sanitasi Perkotaan.”

### 2.2 Kegiatan ‘fisik’

Untuk tujuan pembiayaan, akan banyak bermanfaat jika hal-hal berikut ini dibeda-bedakan, yaitu:

- a. Biaya investasi prasarana dan layanan swasta. Biaya ini mungkin sebagian tersembunyi, misalnya sambungan yang ditawarkan dengan harga lebih rendah daripada biaya pemasangannya, di mana ada subsidi dari Pemerintah untuk selisih biaya yang timbul,
- b. Biaya operasi dan pemeliharaan (O&M), juga disebut biaya berulang, untuk prasarana sanitasi rumah tangga,
- c. Biaya investasi non-swasta, bagian yang harus ditanggung untuk sistem sanitasi terpusat (*off-site*), seperti jaringan dan sarana pengolahan, juga prasarana dan sarana publik seperti pada WC umum,
- d. Biaya operasi dan pemeliharaan (O&M) untuk poin c,
- e. Biaya tak terduga. Porsinya biasanya 5%-10% dari total biaya konstruksi untuk kegiatan standar, namun dapat mencapai 15% jika berkaitan dengan teknologi yang belum pernah dicoba. Apabila proyeknya rumit (topografi, kepadatan penduduk, dan lain-lain) harus mampu menutup biaya ini.

### 2.3 Aspek Pemulihan biaya pada kegiatan sanitasi

Dalam menghitung kebutuhan pembiayaan kegiatan jangka panjang untuk sarana sanitasi, Pemda harus mencantumkan semua biaya dan sumber pendanaannya ke dalam perencanaan anggaran kegiatan multitaahun. Apabila perencanaan proyek disiapkan secara profesional, maka konsekuensi anggarannya jadi jelas dan dapat mengantisipasi peningkatan biaya selama penyusunan rencana pembangunan, tahap konstruksi dan tahap operasi. Dalam kegiatan yang bertujuan meningkatkan cakupan layanan penduduk, semua hal tersebut mungkin bisa terjadi.

Apabila hal-hal tersebut sudah dilakukan, namun sarana sanitasi yang akan dibangun memiliki karakteristik berikut ini, maka terbukti bahwa pemulihan biaya sanitasi bukanlah hal mudah. Karakteristik tersebut antara lain:

- Investasi tinggi nilainya. Terutama untuk solusi teknis optimal (saluran air limbah) dalam membangun sistem alternatif di daerah padat penduduk dengan banyak bangunan di jalur pekerjaan,
- Permintaan layanan tidak sebanyak permintaan layanan air bersih. Dalam hal ini, kesediaan calon pengguna untuk berpartisipasi dan membayar layanan bisa menjadi masalah. Menghentikan layanan sambungan konsumen nakal, yang biasanya jadi cara pencegahan yang manjur tidak berlaku di sini, kecuali untuk layanan pembuangan sampah rumah tangga,
- Kemampuan membayar tarif merupakan isu bagi warga miskin, terutama pada investasi awal,
- Untuk subsektor drainase, biasanya tidak ada pendapatan, jadi tidak bisa menarik investasi swasta, sehingga pembangunan dan pemeliharaannya menjadi tugas Pemerintah. Ada manfaat keuangan tidak langsung dari pembangunan drainase, di mana kerugian yang harus ditanggung Pemerintah jadi lebih kecil jika terjadi banjir. Pada saat bersamaan, pendapatan pajak akan menjadi lebih tinggi karena kalangan bisnis tidak banyak rugi karena berkurangnya banjir.





## 3. Siapa Yang Harus Membayar dan Untuk Apa?

### 3.1 Kegiatan Pembangunan Fisik

'Pembangunan fisik' lebih berpotensi mendapatkan pendanaan langsung dari para pengguna (rumah tangga), jika dibandingkan 'pembangunan non-fisik'. Tapi bagian yang sulit adalah menentukan sejauh mana hal ini bisa dilakukan. Jika swasta menyediakan sarana untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), maka mereka perlu pinjaman dan/atau subsidi (misalnya, untuk jamban umum yang dibangun dan dikelola masyarakat) untuk memaksimalkan kontribusi.

### 3.2 Kegiatan Pembangunan Non-Fisik

Manfaat 'pembangunan non-fisik' sebagian besar untuk umum. Pemerintah sangat bertanggung jawab dalam penyediaan informasi dasar terkait, tanpa mengenakan biaya atau mungkin dengan biaya yang sangat kecil. Ini juga berlaku bagi informasi mengenai kebersihan dan risiko kesehatan terkait sanitasi.

Berbagai level pemerintahan perlu menyepakati posisinya dalam menyediakan informasi yang semakin banyak dan semakin diperlukan untuk pembangunan sanitasi non-fisik, dengan basis multitalahun. Secara tradisional, Pemerintah Pusat akan menjadi koordinator, karena kampanye yang terbukti sukses dan karena perlunya memastikan kualitas kegiatan ini.

### 3.3 Biaya Investasi

#### 3.3.1 Prasarana dan sarana individual serta fasilitasnya

Pada prinsipnya, hal ini harus menjadi tanggungan pengguna akhir. Di daerah miskin, solusi teknis harus didasarkan pada kemampuan finansial mereka. Tanpa dukungan Pemerintah, secara tradisional prasarana dan sarana tersebut harus berupa sarana sanitasi bertipe setempat (*on-site*), karena sarana sanitasi terpusat (*off-site*) perlu lebih banyak investasi dan keterlibatan organisasi masyarakat. Namun, sekarang ada opsi baru di bidang ini, yang membuat pilihan menjadi lebih terbuka. Hal ini dapat dilihat dalam bab berikut.

Sebaliknya, apabila Pemerintah tidak terlibat, maka Pemerintah akan menerima risiko teknis dan lingkungan, peningkatan layanan yang lebih lambat, dan penambahan beban keuangan MBR. Dalam pemikiran terkini mengenai sanitasi, Pemerintah tidak bisa berdiam diri terkait sanitasi untuk MBR. Paling tidak Pemerintah harus membantu dalam hal:

- Pengujian dan penyediaan informasi mengenai desain dan bahan yang baik,
- Mengawasi kontraktor swasta yang memberikan jasa konstruksi dan layanan, misalnya melalui pengaturan kontrak dengan pengusaha swasta yang menawarkan harga realistis dan bentuk jaminan mutu,
- Memberdayakan dan mungkin menyubsidi pinjaman-mikro untuk investasi awal.

#### Usaha Perbaikan

Dalam praktiknya, komponen biaya investasi tambahan berkaitan dengan keinginan sebagian besar pengguna untuk memperbaiki sarana toilet individual mereka. Setelah mereka mendapatkan fasilitas sanitasi dasar, mereka akan melakukan penyesuaian dengan pilihan dan situasi mereka. Setelah itu, mereka cenderung "naik ke bagian tangga yang lebih tinggi", yaitu kecenderungan membutuhkan sarana modern yang akan menjadi kebanggaan keluarga dan masyarakat.

Hingga kini, pengalaman keterlibatan Pemerintah dalam pembangunan sanitasi seperti ini masih sedikit, karena pembangunan lebih difokuskan pada perluasan peningkatan sarana sanitasi yang belum dimiliki masyarakat tersebut.

#### 3.3.2 Prasarana dan sarana bersama

Karena biayanya terlalu mahal untuk ditanggung oleh masyarakat, maka intervensi Pemerintah seringkali diperlukan agar bisa membangun sarana yang dimiliki atau dipakai bersama dalam suatu sistem sanitasi. Ini berlaku terutama untuk MBR dan untuk sebagian besar masyarakat perdesaan (namun, sistem setempat yang bagus biasanya sudah cukup bagi masyarakat perdesaan).

Sementara untuk daerah perkotaan menengah ke atas, misalnya perumahan baru, pengembang umumnya sepenuhnya bertanggung jawab atas semua prasarana sanitasi. Untuk sambungan ke sarana terpusat atau saluran limbah perkotaan, Pemerintah Daerah dan pengembang sebelumnya harus menyepakati pembagian biaya dan risiko yang akan dihadapi.

#### *Sistem saluran air limbah*

Ini adalah kasus khusus. Sistem ini menimbulkan masalah keuangan terbesar, karena butuh investasi dan biaya pemeliharaan mahal agar dapat memberikan kinerja teknis terbaik. Namun demikian, sulit pula untuk mengabaikannya jika letaknya di pusat kota atau Central Business District/CBD (kawasan usaha terpusat), dengan penduduk padat dan penuh polusi. Jika pengembangan dan pengelolaannya digabungkan dengan skema pendanaan dan pengelolaan inovatif, bukan mustahil sistem pengelolaan limbah perpipaan yang melayani MBR dapat diwujudkan.

### **3.4 Biaya Operasi dan Pemeliharaan (O&M)**

#### **3.4.1 Biaya operasi berulang vs. belanja pembangunan**

Melaksanakan kegiatan tanpa mempertimbangkan biaya operasi dan pemeliharaan akan mengakibatkan pemborosan biaya modal (kegiatan tidak berfungsi baik dan tidak beroperasi). Akibat lainnya adalah terjadinya pengalihan dana publik yang jauh lebih besar kepada sektor swasta. Pertimbangan yang memperhitungkan waktu dan biaya dapat memengaruhi pilihan teknologi yang lebih cocok, lebih murah, atau adanya kontribusi pengguna dalam jumlah besar sebagai persyaratan subsidi.

Subsidi Pemerintah untuk sebagian atau seluruh biaya O&M, memiliki beberapa karakteristik negatif yaitu:

- a. Subsidi sering tidak transparan, jadi membuka peluang penyelewengan dan korupsi,
- b. Subsidi selalu berulang setiap tahun, dan biasanya meningkat karena fasilitas menjadi usang dan butuh lebih banyak perawatan, jadi menambah beban keuangan Pemerintah,
- c. Jika dilaksanakan oleh operator, maka subsidi akan membuat mereka tidak memiliki insentif untuk bekerja secara efisien.

Jika Pemerintah tidak bisa menghindar dan harus membayar sebagian biaya O&M, maka disarankan untuk menerapkan pengurangan subsidi secara bertahap.

#### **3.4.2 O&M prasarana sanitasi individual setempat**

Biaya ini terdiri dari:

- Pembersihan dan pemeliharaan (tidak perlu melibatkan Pemerintah),
- Penyedotan cubluk dan tangki septik serta pembuangan/pengolahan endapan tinja. Biaya berulang ini bervariasi sesuai lokasi, metode pembuangan, tipe WC, dan lain-lain. Tangki septik yang bocor (karena kesalahan desain dan/atau konstruksi) berarti menghemat biaya, karena tidak perlu dikosongkan/disedot terlalu sering, tetapi risikonya akan membahayakan mutu air tanah.

Jasa layanan penyedotan paling baik dilaksanakan melalui kontrak layanan dengan perusahaan bersertifikasi. Pembuangan endapan tinja biasanya menjadi masalah jika dilakukan oleh orang atau perusahaan tanpa kontrol yang ketat. Apabila hal ini terjadi, maka manfaatnya bagi masyarakat akan hilang.

Pemerintah biasanya menyediakan layanan untuk tugas seperti ini, tetapi jarang ditawarkan di lingkungan miskin, karena biasanya jalannya tidak bisa dimasuki oleh truk. Pemerintah perlu mempertimbangkan pemberian layanan ini bagi daerah yang tidak mampu, dengan jalan mengembangkan berbagai langkah pengaturan dan pemicu untuk sektor swasta agar mau melakukannya (dengan ongkos terjangkau). Jika biaya tersebut diperhitungkan, mungkin akan ditemukan solusi teknis lain yang bisa menjadi alternatif lebih baik, dan memperkecil anggaran O&M.

#### **3.4.3 O&M prasarana sanitasi terpusat**

##### *Jaringan, fasilitas pengolahan*

Untuk sanitasi terpusat, biaya O&M harus ditutup oleh tarif pengguna. Untuk sistem berbasis masyarakat, masyarakatlah yang mengatur administrasi pendapatan dan memastikan bahwa pendapatan bisa menutup biaya operasi. Jika biaya operasi lebih besar daripada kemampuan keuangan pengguna, maka perlu dirundingkan kesepakatan dengan Pemda untuk berbagi biaya sebelum sistem dibangun.

## 4. Penyedia Pendanaan Sanitasi

### 4.1 Sumber dana

Kemungkinan, penyedia dana sanitasi (biasanya perlu lebih dari satu) adalah sebagai berikut:

1. Dana publik. Dana ini mengalir dari Pusat, Provinsi lalu ke Pemerintah Kabupaten/Kota, dan yang didapat dari pajak. Biasanya dana ini berbentuk hibah, atau pinjaman.
2. Dana Pembangunan Asing (*Overseas Development Aid/ODA*). Hibah dan pinjaman luar negeri dari lembaga-lembaga keuangan internasional, seperti Bank Dunia dan ADB.
3. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan Organisasi Berbasis Masyarakat (OBM).
4. Sektor swasta/Badan usaha.

Pemerintah perlu mempelajari berapa banyak yang bisa diperoleh dari sumber lain dari setiap kegiatan individual. Dengan demikian, pemakaian dana publik bisa dibatasi hanya untuk yang benar-benar diperlukan. Tetapi di seluruh dunia, terutama di negara kaya, investasi Air Minum dan Penyehatan Lingkungan (AMPL) masih dilakukan oleh beberapa tingkat pemerintahan, mengingat pentingnya AMPL bagi kesehatan masyarakat, mutu kehidupan dan lain-lain. Ini juga dilakukan di permukiman kelas menengah atas di negara berkembang dan berpenghasilan menengah, walaupun sektor swasta (pengembang) juga mendanai prasarana AMPL. Tetapi memang investasi Pemerintah di daerah kumuh dan perdesaan masih kecil.

Untuk mengatasi masalah sanitasi di tempat-tempat tertentu, bantuan pembangunan dan dari LSM/OBM merupakan instrumen penting. Tetapi sumber ini tidak mampu memenuhi kebutuhan di seluruh wilayah negara berkembang. Peran sektor swasta masih belum besar tapi berpotensi, meskipun masih perlu banyak pekerjaan dan pengembangan kelembagaan untuk memobilisasi dana swasta. Saat ini, kontribusi dari penerima manfaat, yang diorganisir ataupun tidak diorganisir dari kalangan masyarakat, sudah menunjukkan arti penting sumber dana dan menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat.

### 4.2 Bagaimana membiayai pembangunan sanitasi yang menyertakan MBR<sup>1</sup>

Pendekatan pembiayaan yang memungkinkan partisipasi warga miskin, seperti kredit-mikro, subsidi dan bantuan untuk sanitasi berbasis masyarakat sudah dibahas sebelumnya. Untuk meningkatkannya, diperlukan inovasi dalam layanan pembiayaan untuk kelompok masyarakat ini. Partisipasi sektor swasta mungkin lebih mudah untuk kegiatan sanitasi kecil, dan bisa mendorong ekonomi lokal. Program kredit-mikro dapat memanfaatkan inovasi pendanaan yang ada dari kelompok simpan-pinjam, yang bisa dipakai untuk sistem kelembagaan dan non-kelembagaan.

Tetapi masih ada satu pertanyaan yang harus dijawab, yakni apakah teknologi berbiaya rendah yang sering dipromosikan Pemerintah untuk warga miskin sudah mencukupi. Program ini difokuskan pada pemberantasan BAB sembarangan, tetapi kurang memerhatikan kelayakan lingkungan dan keberlanjutan keuangan selama umur kegiatan. Ini mungkin masih bisa diterima sejauh kepadatan populasi berada di bawah tingkat tertentu, namun solusi teknologi bermutu tinggi diperlukan di lingkungan perkotaan padat penduduk dan miskin. Karena itu, Pemerintah harus selalu berperan dalam skema pendanaan swadaya, dengan memastikan bahwa standar mutu dipenuhi dan inisiatif masyarakat dijalankan secara berkelanjutan.

#### *Tipe fasilitas*

Fasilitas swasta lebih disukai, tetapi tidak selalu dapat dilaksanakan di semua tempat. Untuk fasilitas bersama, teknologi baru (eco-san dan pengolahan limbah mikro setempat) bisa menarik terutama dari segi perolehan pendapatan dari produk turunannya (biogas).

Dalam kasus penyediaan IPAL komunal sederhana, sarana tersebut bisa lebih mudah diakses MBR dengan cara:

- Memperpanjang pinjaman lunak dengan umur pinjaman cukup panjang,
- Menawarkan pengaturan pembayaran khusus untuk warga berpenghasilan kecil (misalnya, pembayaran harian atau mingguan, kemungkinan pembayaran di tempat atau di lingkungan terdekat),
- Pemotongan biaya jika memungkinkan, tanpa mengorbankan manfaat lingkungan,
- Kerja sama dengan LSM.

Memodifikasi pendekatan teknis untuk meningkatkan keterjangkauan biaya saluran air limbah bagi warga miskin, dengan jalan memotong biaya, tanpa kehilangan manfaat. Dua contohnya adalah:

- a. Penyediaan IPAL komunal kecil yang dikelola masyarakat, dengan pengolahan antara. Konsep ini cukup menjanjikan, tetapi sistem seperti ini butuh banyak bantuan Pemerintah agar bisa terwujud,
- b. Saluran limbah primer (dangkal, lubang-kecil) di daerah miskin, yang tersambung ke saluran utama limbah kota. Ini disebut sistem kondominial. Konsep ini banyak mengurangi biaya saluran limbah (lebih dari 50%), tetapi masalahnya

<sup>1</sup> Lihat publikasi No. 1 yang dicantumkan dalam daftar penghargaan yang disebutkan di bagian muka Buku Panduan ini.

adalah meletakkan pipa besar di daerah padat penduduk.

#### **4.3 Cara meningkatkan pemulihan biaya kegiatan sanitasi**

Semua biaya kegiatan sanitasi bisa dipulihkan apabila diatur dengan baik, paling tidak biaya O&M. Cara-cara melakukannya dibahas lebih rinci di Lampiran 1 untuk situasi di Indonesia.

Mengenai perawatan drainase, dapat dikaitkan dengan memasukkannya kedalam PBB untuk perawatan drainase. Selama musim hujan, manfaat saluran bersih dan terawat sangat banyak bagi masyarakat, yakni mengurangi genangan atau mencegah banjir.

#### **4.4 Pembiayaan multitahun, membiayai kegiatan besar**

Hal ini sulit dilakukan dalam sistem penganggaran, seperti di Indonesia, yang perhitungannya tidak lebih dari satu tahun (walau tentu saja ada sistem non formal yang perlu dipertimbangkan untuk menyiapkan dan melaksanakan konstruksi kegiatan multitahun). Satu instrumen efektif untuk menangani isu ini adalah Kerangka Pembelanjaan Jangka Menengah. Agar bisa efektif, sistem ini harus dioperasikan secara terpadu di berbagai tingkat pemerintahan –ini bukanlah hal yang mudah diwujudkan. Namun, apabila sudah beroperasi, maka tidak perlu repot dan bingung memulai proses anggaran setiap tahun untuk kegiatan yang sebagian sudah selesai. Walaupun jika ada, nantinya dimungkinkan untuk mencantumkan prioritas baru sebagai pengganti komitmen yang ada.

## **Bab Khusus**

# Pembiayaan Pembangunan Sanitasi Situasi di Indonesia



## 5. Mengevaluasi Opsi Yang Layak dan Memeriksa Persyaratan Kualifikasi Untuk Menarik Dana

Langkah pertama, cermat menjelaskan kegiatan yang diusulkan. Kegiatan yang diusulkan harus merupakan salah satu prioritas pembangunan kota, yang sesuai dengan prioritas pembangunan nasional. Hal lainnya adalah memastikan bahwa usulan program atau kegiatan berdampak buruk apabila tidak dijalankan, dan telah menyertakan MBR di daerah prioritas sebagai penerima manfaat program atau kegiatan yang diusulkan. Hal-hal lainnya yang perlu dipertimbangkan dalam usulan kegiatan adalah sebagai berikut:

- Solusi teknis mana yang akan diterapkan,
- Kelembagaan atau non-kelembagaan,
- Berapa lama periode operasi yang diharapkan,
- Apa saja biaya perangkat keras (teknis), dan apa saja biaya pembangunan non-fisik (non-teknis) selama umur kegiatan,
- Berapa porsi biaya investasi dan O&M dalam biaya perangkat keras, dan bagaimana cara pembayarannya selama umur kegiatan,
- Berapa pendapatan tahunan yang diharapkan (kontribusi pengguna, subsidi), apakah ini nilai maksimum yang sepadan?

Kemudian membuat strategi pendanaan, yakni merencanakan penganggaran dengan merencanakan untuk mengakses satu atau lebih sumber-sumber pendanaan yang tersedia. Ini dapat diringkas sebagai berikut:

- Belanja APBD yang disediakan untuk investasi dan O&M,
- Ketersediaan hibah dari Pemerintah Pusat secara garis besar akan diketahui oleh setiap Pemda; nilainya berfluktuasi berdasarkan usulan kegiatan,
- Kemungkinan hibah dari ODA dan LSM/OBM harus dipelajari dengan bertanya langsung. Secara umum, kondisinya adalah:
  - Adanya dana pendamping untuk mendukung dana mereka,
  - Prioritas tematis yang harus ada dalam usulan,
  - Mereka hanya menyediakan dana untuk melengkapi rencana pembiayaan,
  - Mereka bekerja di daerah tertentu selama waktu tertentu.
- Potensi investasi sektor swasta tidak sama untuk setiap kota, tapi tidak boleh dilebih-lebihkan. Mendapatkan dana swasta adalah pekerjaan berat dan memerlukan tatanan kelembagaan dan insentif,
- Pinjaman komersial dari lembaga perbankan.

*Contoh Prosedur dalam mengakses dana dari Pemerintah Pusat (Kementerian Pekerjaan Umum/DPU)*

Untuk mendapatkan dana dari PU yang saat ini merupakan sumber terbesar pembangunan sanitasi, usulan program atau kegiatan harus dicantumkan dalam RPIJM PU. Kementerian ini menggunakan beberapa kriteria untuk menentukan pencantuman yakni, apakah kegiatan bersifat partisipatif, fokus pada pengurangan kemiskinan dan peningkatan lingkungan, serta merencanakan sumber pendanaannya. Dokumen RPIJM final berisi daftar kegiatan beserta biaya totalnya. Usulan masyarakat dan beberapa tingkat pemerintahan digabungkan di sini. Pemda setiap tahun harus memastikan bahwa mereka memiliki daftar persyaratan terbaru, agar usulannya bisa dicantumkan dalam daftar tersebut. Mereka sendiri juga harus menyusun RPIJM.

Tabel 5.1 Ikhtisar persyaratan oleh sumber pendanaan untuk pembangunan sanitasi

	Pem. Pusat	Pem. Provinsi	Pem. Kabupaten/Kota	Bank Lokal	Kredit/Pinjaman Internasional	Bilateral atau donor lain	LSM Lain	Sektor Swasta Lain <sup>2</sup>
Ukuran Permohonan	Kecil, sedang	Kecil, sedang, besar	Kecil, sedang, besar	Sedang	Besar, skala kota	Skala kecil hingga sedang, diorganisir sebagai bagian dari rencana strategis	Kecil, khusus (tingkat RW, sekolah)	Sedang, besar
Fokus Usaha Pembangunan	Daerah lokal	Proyek lintas-batas	Beragam (kota, desa, program berbeda, beberapa Kementerian berbeda)	Tingkat Pengembalian Investasi	Pendekatan pro warga miskin. Keberlanjutan investasi melalui tatanan kelembagaan, keuangan dan O&M yang bagus	MiDGs dan manfaat khusus untuk masyarakat miskin, partisipasi masyarakat, jender dll. Keterlibatan sektor swasta atau pengaturan KPS. Keberlanjutan investasi melalui tatanan kelembagaan, keuangan dan O&M yang bagus.	Masyarakat miskin. Partisipasi Masyarakat. Berbagi biaya dengan masukan dari Pemda dan masyarakat	Tingkat keuntungan Perluasan pasar
Ketersediaan Dana	Terbatas tapi bisa meningkat	Cukup bagus tapi belum terstruktur	Bervariasi, bisa meningkat	Kelayakan kredit terbatas (utang tak-terlunasi, kurang menguntungkan) Kurangnya kesediaan pengusaha lokal untuk meminjam	Terbatasnya kesediaan Pemda untuk meminjam, bukan untuk sanitasi	Dibatasi oleh fokus donor, penekanan geografis, dll. cukup menyeluruh dari segi pemenuhan kebutuhan	Sangat terbatas dan berkaitan dengan tempat operasi LSM	Besar tapi sulit untuk didapar kecuali untuk SWD
Persyaratan Pendanaan	Proyek harus sesuai dengan siklus pendanaan	Proyek harus sesuai dengan siklus pendanaan	Proyek harus sesuai dengan siklus anggaran tahunan. Hibah berbeda menekankan persyaratan yang berbeda	FIRR Jaminan pinjaman Arus kas yang terbukti	Banyak, misalnya ukuran, FIRR, EIRR, dan tipe	Kontribusi ke pencapaian MiDGs (biasanya). Lokasi (donor menghindari bekerja terlalu dekat dengan donor lain, usahakan menyebar kegiatan)	Semua berbeda – perlu diperiksa di LSM	Tingkat keuntungan Kontrak yang bagus, Kepercayaan

Source: developed from a model of WSP-EAP (Jakarta office)

2) Tanggung-jawab Sosial Perusahaan (CSR) adalah kasus khusus dalam pendanaan sektor swasta, dan akan dianalisis secara terpisah



## 6. Ikhtisar Sumber–Sumber Pendanaan Saat Ini

Rincian mengenai sumber-sumber pembiayaan yang ada saat ini sudah diberikan dalam Catatan Kerja 12, dalam ISSDP 1. Informasi praktis seperti efektivitas, mekanisme serta bagaimana mengaplikasikan dan mengaksesnya akan dibahas kembali pada bab 9. Pembahasan masing–masing sumber pendanaan dan mekanismenya akan membahas sumber–sumber pendanaan yang sudah ada saat ini dan bagaimana optimalisasinya. Di samping itu, juga akan membahas sumber–sumber pendanaan potensial yang dalam waktu dekat dapat diakses -dengan beberapa prakondisi yang harus dipenuhi oleh Pemerintah.

**Tabel 6. 1 Sumber-sumber pendanaan sanitasi saat ini**

1		2		3		4		5	
Pem. Pusat		Pem. Provinsi		Pem. Kab/Kota		Donor		Swasta	
1.1	APBN	2.1	Hibah Provinsi	3.1	APBD	4.1	Pinjaman, Kredit mikro	5.1	Pinj. Bank (komersial, kredit mikro, dana bergulir)
1.2	Hibah	2.2	Pinjaman	3.2	SILPA	4.2	Hibah	5.2	Investasi Swasta, termasuk PPP, PSP,
1.3	Pinj. LN			3.3	Dana Cadangan, dana bergulir			5.3	Bentuk khusus investasi swasta (sewa, BOT)
1.4	Mikrokredit							5.4	Hibah, CSR
								5.5	Tarif /kontribusi pengguna

Saat ini, pembangunan sanitasi masih mengandalkan dana APBN dan APBD. Di tingkat Pemerintah Pusat, pendanaan sanitasi fisik masih mengandalkan dana Kementerian dan Lembaga (K/L) terutama DPU. Sementara untuk pembangunan sanitasi non-fisik (*software*) pendanaan tersedia dari Depkes, Depdagri, KLH, dan Bappenas. Secara umum sumber pendanaan K/L, masih mengandalkan pendapatan negara, hibah dan pinjaman. Dalam kurun 5 tahun terjadi peningkatan, walau tidak signifikan, namun masih berkisar 1% dari belanja APBN. Beberapa sumber pendanaan Pemerintah Pusat seperti dana desentralisasi (DAK/DAU), dana dekonsentrasi dan tugas perbantuan/TP, kredit mikro, dana infrastruktur, dan lain-lain, ternyata masih ada kendala mengaksesnya untuk pembanguana sanitasi.

Di tingkat Pemerintah Daerah kondisinya beragam. Kabupaten/kota yang telah mendapat bantuan berupa *technical assistance* mengenai pemahaman sanitasi dari fasilitator Pemerintah (PU, Depkes) ataupun donor (AusAID, USAID, UNICEF, Bank Dunia, Hibah Belanda, dan lain-lain) cenderung punya anggaran sanitasi lebih besar dari kabupaten/kota lainnya yang belum tersentuh bantuan peningkatan kapasitas. Bahkan kota–kota yang telah punya dokumen perencanaan sanitasi kota, belanja sanitasinya rata–rata 4% dari total belanja APBD. Sementara itu rata–rata Pemda Kabupaten/Kota di Indonesia, belanja sanitasinya masih berkisar 1% dari total belanja APBD. Sumber–sumber pendanaan yang digunakan, di tingkat Pemerintah Kota, sebagian besar masih menggunakan APBD (belanja modal), DAK, dan dana vertikal (K/L). Sedangkan yang berasal dari sumber pendanaan potensial lainnya seperti SILPA, dana cadangan, penyertaan Pemda, dan dari instansi vertikal dengan skema RPIJM-PU, jumlahnya masih relatif kecil.



## 7. Permasalahan dalam Mengakses Pendanaan Saat Ini

### 7.1 Faktor Pembatas

Beberapa faktor, baik dari segi keuangan maupun non-keuangan, teridentifikasi dapat menghambat peluang alokasi anggaran dan pembiayaan kegiatan sanitasi. Faktor-faktor penghambat yang timbul tersebut dapat diidentifikasi pada berbagai level pemerintahan berikut ini:

#### 7.1.1 Pemerintah Pusat

##### Aspek Kelembagaan

Kementerian dan Lembaga (K/L) yang terkait sanitasi (PU, Depdagri, Depkes, KLH) memiliki koordinasi relatif lemah baik horizontal (antar K/L) maupun vertikal (K/L dengan SKPD, maupun Pokja Pusat dengan Pokja Sanitasi Kota). Masing-masing K/L mengerjakan program dan kegiatan sanitasi, namun seolah tidak saling memberi informasi atas apa yang telah dilakukan. Akibatnya, sering terjadi duplikasi pembiayaan namun tidak berdampak signifikan. Sebagai contoh, DPU dan KLH mengerjakan subsektor persampahan, namun koordinasi kedua K/L lemah. Sebagai akibatnya, instansi vertikal dibawahnya kesulitan menjalankan program dan kegiatan. Perbedaan pandangan mengenai beberapa hal penting antara K/L terkait sanitasi, juga menyebabkan Pemda sulit memanfaatkan beberapa sumber dan mekanisme pendanaan.

##### Perencanaan Anggaran

Kendala pendanaan sektor sanitasi adalah pada besarnya alokasi anggaran sanitasi K/L, dan sanitasi belum menjadi program prioritas. Dari 3 K/L yang punya alokasi dana pembangunan sanitasi (DPU, Depkes, KLH), total alokasi anggarannya pada 2008 "hanya" sekitar Rp 1 triliun atau kurang dari 1% dari total belanja APBN. Hal ini karena K/L tersebut secara internal harus bersaing dengan sektor lain yang telah eksis sebelumnya dan menjadi prioritas Pemerintah (jalan dan air minum). Dengan kata lain, sanitasi belum menjadi sektor prioritas pada K/L terkait. Faktor lain adalah tidak sinkronnya perencanaan Pemerintah Pusat dengan perencanaan Pemerintah Daerah. Padahal, apabila Pemda melakukan sinkronisasi program kegiatannya dengan Pemerintah Pusat, sebetulnya banyak dana dapat diakses Pemerintah Daerah. Misalnya, pembangunan sarana sanitasi di Banjarmasin yang menggunakan kombinasi dana PU-CK melalui skema RPIJM dan dana dari donor, yang notabene belum banyak Pemda menggunakan skema tersebut.

Sebagai kementerian yang memiliki alokasi anggaran sanitasi terbesar, PU cq Ditjen Cipta Karya pada tahun 2008 memiliki anggaran sanitasi di bawah Rp 900 miliar. Walaupun hampir mencapai 80% dari total anggaran sanitasi nasional, namun secara internal anggarannya hanya 2,5% dari total anggaran PU. Maka dapat dibayangkan betapa kecilnya alokasi anggaran sanitasi di K/L yang menjadi anggota Tim Teknis Pembangunan Sanitasi (TTPS) lainnya, namun tupoksinya tidak menyentuh langsung sanitasi.

**Tabel 7. 1 Anggaran Sanitasi Ditjen Cipta Karya – DPU**

Tahun	Total APBN	Anggaran DPU	Anggaran untuk Sanitasi	% dari total anggaran DPU	% dari total Belanja APBN
2005	511.538,46	13.300,00	323,90	2,43%	0,063%
2006	707.407,41	19.100,00	438,57	2,29%	0,061%
2007	756.666,67	22.700,00	546,23	2,41%	0,072%
2008	863.157,89	32.800,00	746,69	2,27%	0,087%
2009	1.000.000,0	34.900,00	866,13	2,48%	0,086%

Sumber : DPU – CK, 2009

Walaupun peranannya besar dalam pembangunan sanitasi, K/L lain seperti Bappenas, Depkes, Depdagri, dan KLH, namun alokasi anggaran sanitasinya masih relatif kecil (kecuali Depkes). Ini karena sistem penganggaran yang ada tidak memungkinkan untuk mengakomodasi pendanaan sanitasi pada 3 subsektor (persampahan, air limbah, dan drainase lingkungan). Sistem penganggaran yang ada membagi alokasi anggaran berdasarkan program dan kegiatan, yang sesuai dengan tupoksi masing-masing K/L. Dengan demikian, praktis hanya Kementerian PU yang dapat mengakomodasi alokasi anggaran sanitasi dalam 3 subsektornya. Sementara K/L lain hanya mendukung salah satu subsektor sanitasi atau melalui program non-fisik. Selain hal tersebut, akibat lainnya adalah, K/L yang anggaran terkait sanitasinya kecil tersebut kesulitan membagi tugas dalam kelompok kerja nasional dalam Tim Teknis Pembangunan Sanitasi (TTPS).

Setelah sanitasi menjadi urusan wajib Pemda, maka Pemerintah Pusat berpendapat Pemda lah yang makin berperan. Apalagi, Pemerintah masih menyalurkan dana perimbangan, dana bagi hasil, dan dana pusat untuk daerah (dekon/TP), maka diharapkan perkembangan sanitasi jadi makin baik. Namun kenyataannya, perkembangan sanitasi di tingkat Pemda masih sangat lambat. Lagi-lagi, penyebabnya adalah lemahnya perencanaan dan penganggaran di daerah terkait sanitasi, dan kurangnya koordinasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemda, pada saat penyusunan program kegiatan yang akan dibiayai oleh dana Pemerintah Pusat.

### 7.1.2 Pemerintah Provinsi

Pendanaan sanitasi yang bersumber dari Pemerintah Provinsi sebetulnya cukup potensial, misalnya pembiayaan dari K/L yang menggunakan dana dekonsentrasi dan dana tugas perbantuan, dana DAK (sejak 2008, sementara hanya untuk jalan dan pengairan), dana vertikal K/L pada institusi vertikal di provinsi, pemanfaatan dana bagi hasil (pajak dan non pajak), serta hibah berupa bantuan keuangan.

Seperti halnya yang terjadi di tingkat Pusat, pemanfaatan sumber-sumber pendanaan tersebut untuk sanitasi masih belum dilakukan. Terutama karena minimnya "inovasi" dan koordinasi yang masih dalam koridor perundangan yang berlaku, dari sisi pemilik sumber dana ataupun dari sisi *potential beneficiaries* (Pemda Kabupaten/Kota), baik dalam menyalurkan maupun mengakses. Selain itu, tidak sinkronnya perencanaan program dan kegiatan kabupaten/kota dengan provinsi, menjadi penyebab lain sulitnya Pemda Kabupaten/Kota mengakses dana Pemerintah Provinsi.

### 7.1.3 Pemerintah Kabupaten/Kota

Sebagai *end user* anggaran sanitasi, penyebab tidak berkembangnya alokasi anggaran sanitasi di tingkat Pemda Kabupaten/Kota lebih rumit. Walaupun sanitasi merupakan urusan wajib daerah, namun dalam perkembangannya alokasi anggaran sanitasi mengalami banyak hambatan. Penyebabnya yang dapat diidentifikasi adalah:

- SKPD yang mengurus sanitasi masih menemui masalah kelembagaan, baik tupoksi maupun masalah penyusunan RKPD dan RKA, di mana sanitasi seringkali tidak ada atau tidak menjadi prioritas. Karena itu anggarannya (dan program serta kegiatannya) tidak bertambah dalam perencanaan SKPD dan otomatis juga dalam APBD,
- Karena sanitasi masih belum menjadi program prioritas Pemda Kabupaten/Kota, maka sektor sanitasi kalah bersaing dengan sektor lain dalam alokasi anggarannya. Ini dapat dilihat dari belum eksplisitnya sektor sanitasi ditekankan dalam RPJMD ataupun dokumen perencanaan strategis lainnya, seperti KUA dan PPAS, yang notabene menunjukkan komitmen Kepala Daerah atas suatu sektor,
- Sedikit aparat Pemda (dan Pokja) yang mengerti aspek sanitasi dan juga mengerti sistim pengajuan anggaran (secara utuh). Sementara itu, aparat Pemda yang paham aspek keuangan daerah sedikit yang mengerti aspek sanitasi secara komprehensif,
- Dengan alasan minimnya kapasitas aparatnya, banyak Pemda Kabupaten/Kota tidak dapat mengakses sumber pendanaan Pemerintah Pusat ataupun Provinsi (RPIJM, DAK, Dekon/TP, atau pinjaman dan hibah) terutama kurangnya kemampuan menyiapkan proposal,
- Rendahnya pemahaman aspek sanitasi menyebabkan minimnya perencanaan. Khususnya menyangkut pembangunan sanitasi yang komprehensif dan terkait aspek penting lain yang lebih luas. Misalnya keterkaitan sanitasi dengan aspek rencana tata ruang, aspek perlindungan lingkungan, aspek pendidikan, aspek kesehatan, dan lain-lain. Hal ini menyulitkan dalam pengajuan alokasi anggaran SKPD terkait.

## 8. Sumber Pendanaan Potensial Untuk Diakses

Sumber-sumber berikut diidentifikasi mempunyai potensi relatif baik untuk diakses guna peningkatan pendanaan sanitasi. Walaupun Pemerintah dalam berbagai tingkatan harus melakukan berbagai macam tindakan pendukung untuk dapat mewujudkan potensi pendanaan ini. Bentuk-bentuk dukungan Pemerintah yang dapat mewujudkan sumber pendanaan potensial dapat dilihat pada Bab 10.

Berikut ini adalah ringkasan dari sumber-sumber pendanaan potensial untuk pembangunan sanitasi.

**Tabel 8.1 Sumber pendanaan dengan potensi terbesar untuk pembangunan sanitasi**

1		2		3		4	
Pem. Pusat		Pem. Provinsi		Pem. Kota/Kab.		Donor	
1.1	APBN	2.1	Hibah Provinsi	3.1	APBD	4.1	Kredit mikro
1.2	Hibah dari Pemerintah Pusat (donor)	2.2	SILPA	3.2	Investasi, partisipasi Pemda (saham dll.)	4.2	PPP, PSP, kredit pemasok(BOT special)
1.3	Pinjaman (donor)	2.3	Pinjaman	3.3	Dana Cadangan SILPA, Dana Pembangunan Masyarakat)	4.3	CSR
1.4	DAK & DAU			3.4	Pinjaman		
1.5	Dekon/TP			3.5	Hibah		
1.6	Dana khusus						

### 8.1 Sumber Pendanaan dari Pemerintah Pusat

#### 8.1.1 Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/APBN (Pengantar)

Hingga tahun 2009, belanja Pemerintah Pusat untuk sektor sanitasi masih sangat kecil, yakni sekitar 1% dari total belanja APBN<sup>3</sup> (walau nilai nominalnya 10% lebih tinggi daripada untuk anggaran tahun 2008). Tampaknya ini menunjukkan bahwa Pemerintah belum sepenuhnya menyadari pentingnya sanitasi bagi kualitas hidup bangsa dan pembangunan ekonomi. Walau begitu, APBN tetap menjadi sumber penting untuk belanja sanitasi, tapi tidak dapat diandalkan untuk seluruh biaya investasi, seperti halnya sebelum desentralisasi.

Dengan defisit APBN yang mencapai sekitar Rp 100an triliun (Tahun 2009 defisit mencapai sekitar Rp 137 triliun) dalam kurun beberapa tahun terakhir, maka defisit anggaran pembangunan sanitasi yang mencapai rata-rata Rp 3,5 triliun per tahun, akan sulit ditutup. Kecuali ada langkah terobosan, dan langkah besar dalam pembangunan sanitasi. Apalagi adanya isu-isu lain, seperti krisis ekonomi global yang berpengaruh pada belanja APBN, yang mengharuskan koreksi pertumbuhan ekonomi, penambahan subsidi, dan pemangkasan anggaran kementerian teknis karena berbagai alasan, di antaranya penambahan anggaran kementerian teknis lain (tidak terkait sanitasi).

Untuk menutup defisit anggaran sanitasi, Bappenas menyarankan pendanaan dari campuran hibah Pemerintah, dana dari luar (pinjaman dan hibah) dan kontribusi sektor swasta. Sementara Pemda harus mendapatkan 50% dana pembangunan sanitasi yang diperlukan dari APBDnya, BUMD, sektor swasta dan lain-lain. Di sisi lain, Pemerintah Pusat akan menyediakan separuh sisa yang dibutuhkan Pemda dengan memakai semua sumber. Walaupun peraturan saat ini masih menyatakan, pinjaman luar negeri hanya dapat diakses untuk kegiatan yang layak secara finansial (*full cost recovery*).

Sumber dana lain dari APBN adalah program nasional seperti PNPM, KUR (kredit mikro), dan dana stimulus ekonomi (namun tidak setiap tahun ada). Sementara itu, dana hibah dari luar negeri (Hibah-Hibah ataupun Pinjaman-Hibah) yang merupakan sumber potensial, harus dijadikan sumber dana prioritas Pemerintah Pusat dalam beberapa tahun ke depan.

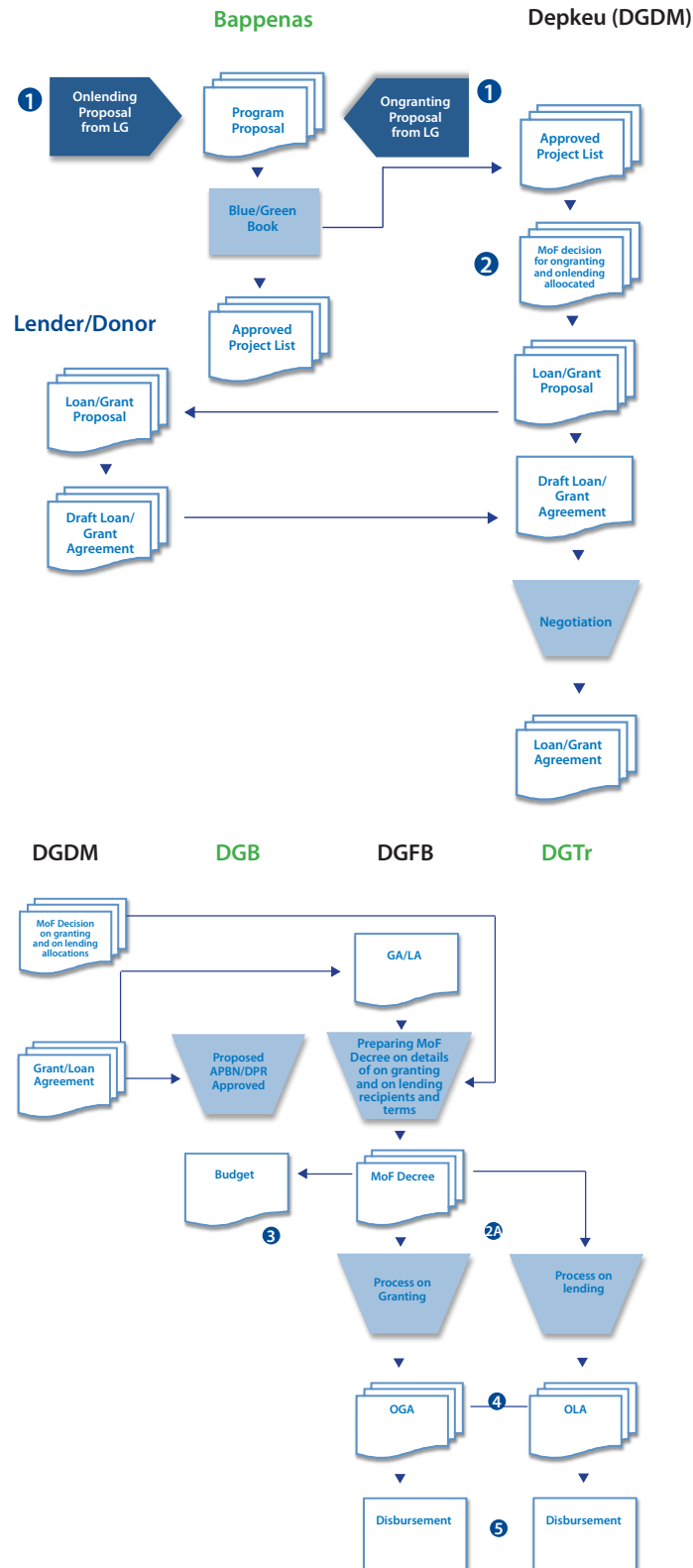
#### 8.1.2 Hibah dari Pemerintah Pusat

Hibah dari Pemerintah Pusat yang disalurkan kepada Pemerintah Daerah dananya berasal dari penerimaan hibah atau pinjaman dari donor bilateral dan donor multilateral.

3) Belanja yang dialokasikan untuk pembangunan sanitasi oleh tiga kementerian dan lembaga yang bertanggung jawab (DPU-Ditjen Cipta Karya, Dedagri dan KLH), adalah sekitar Rp 1 triliun, sedangkan total anggaran belanja untuk semua kementerian tersebut adalah Rp 36 triliun pada tahun 2008.

Sedangkan hibah dari donor bilateral dan multilateral harus dijalankan dengan mekanisme APBN (sebelumnya, dapat melalui mekanisme K/L) menggunakan rekening khusus dalam APBN yang diatur dengan PMK No. 168/PMK.07/2008 dan 169/PMK.07/2008. Secara garis besar, PMK tersebut mengatur mekanisme pencatatan hibah di APBN, yang selanjutnya memindahbukukan dana hibah tersebut dari rekening khusus ke kas daerah.

Gambar 8.1. Mekanisme Hibah dan Pinjaman



Hibah dari donor multilateral sebagian besar untuk dana penanggulangan bencana, hanya sedikit yang dialokasikan bagi pembiayaan program pembangunan yang dikelola K/L. Sedangkan hibah dari donor bilateral dapat digunakan untuk pendanaan program-program berikut : (i) sektor ekonomi; (ii) sektor pendidikan; (iii) sektor kesehatan; (iv) sektor infrastruktur, perumahan dan pertanahan; (v) sektor kelembagaan; (vi) sektor keagamaan; (vii) sektor sosial kemasyarakatan; serta (viii) sektor tata ruang.

Administrasi penyaluran hibah kepada Pemda terlambat dalam penyelesaian administrasinya, karena menyangkut beberapa K/L. Sehingga banyak dana hibah dari donor lambat tersalurkan. Hal ini membuat Kementerian PU, sebagai kementerian teknis yang bertugas menyalurkan dana hibah untuk sanitasi, sempat memiliki wacana untuk mengalihkan rencana pembiayaan kegiatan yang tadinya di akan dibiayai dengan hibah, mekanismenya akan diubah menggunakan sumber lain. Misalnya, dana dekonsentrasi dan dana tugas perbantuan.

#### *Aplikasi di sektor sanitasi*

Agar dapat memanfaatkan peluang ini dengan baik, Pemda terkait harus memadukan kegiatan yang ada dalam SSK dengan potensi pendanaan dari hibah. SSK harus dipaket sedemikian rupa agar dapat ditangani oleh donor. Sejauh ini, melalui hibah, donor hanya membiayai kegiatan sanitasi skala kecil, sehingga dampaknya terbatas. Maka praktis hingga kini hibah merupakan instrumen yang menguntungkan bagi hanya sedikit Pemerintah Kabupaten dan Kota.

Adanya *deadlock* di level Pemerintah Pusat dalam penyaluran dana hibah dari sumber luar negeri ini, hendaknya tidak mengecilkan hati para pengambil keputusan di Pemda. Khususnya dalam kaitan pendanaan kegiatan sanitasi. Karena apabila Pemda Kabupaten dan Kota telah memiliki SSK, mereka berada dalam posisi yang baik untuk menandatangani perjanjian program multilateral dengan donor.

Sebagai contoh di Tulungagung dan Sidoarjo (air minum), Medan, dan Jakarta, keterlibatan LSM dan lembaga pembangunan (lokal ataupun asing yang rekam jejaknya teruji) dapat menjadi batu loncatan dalam mengakses dana hibah, karena LSM dapat langsung menyalurkan hibah pada masyarakat. Di Kabupaten Tulungagung, LSM *Bill Gates foundation*, bekerja sama dengan Pemda Kabupaten, menyalurkan hibah untuk pembangunan sanitasi. Begitu juga dengan LSM asing lain seperti Borda, dan Mercy Corps yang juga membiayai sanitasi dengan pola yang sedikit berbeda.

### 8.1.3 Pinjaman Donor (luar negeri)

Pada level Pemerintah Pusat, pinjaman luar negeri yang telah didapat berasal dari beberapa sumber berikut:

- Tiga lembaga pembiayaan internasional (IFI): Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia dan Bank Jepang untuk Kerja sama Internasional–JBIC dan JICA,
- Donor bilateral dan multilateral, dan
- Bank komersial.

Kegiatan sanitasi biasanya memerlukan pinjaman jangka panjang dengan suku bunga rendah, mengingat pemulihan biayanya yang lambat. Kegiatan yang paling layak dibiayai pinjaman luar negeri adalah persampahan dan air limbah berskala kota/besar (*sewerage sistem*).

Menimbang pengalaman yang tidak mengenakkan di masa lalu berkaitan dengan pinjaman asing untuk pembiayaan infrastruktur, yaitu kinerja pelunasan utang yang buruk dari Pemerintah di tingkat yang lebih rendah dan perusahaan daerah, maka saat ini Pemerintah Pusat cenderung membatasi pemakaian instrumen ini hanya pada kegiatan yang dilaksanakan melalui Kemitraan Pemerintah-Swasta (KPS) dan kegiatan-kegiatan yang membutuhkan bantuan Teknis (TA).

#### *Perkembangan pinjaman luar negeri di Indonesia*

1. ADB akan membiayai pinjaman program berupa program MDGs, yaitu Program Reformasi Infrastruktur dan Program Keuangan Pemerintah Daerah dan Reformasi Tata-kelola Pemerintahan. Untuk kedua program ini, Pemerintah Jepang akan memberikan dana pendamping.
2. Bank Dunia, dalam kaitannya dengan sanitasi, saat ini memberikan fasilitas pinjaman langsung, berupa 1) "*Third water Supply and Sanitation for Low Income Community Project*", dan 2) "*Water Resource Management Programs*" untuk kelompok masyarakat melalui program PNPM.
3. Dalam waktu dekat, Bank Dunia akan membantu Pemerintah dalam memberikan fasilitas pinjaman berupa kegiatan: 1) Pembangunan dan implementasi program air minum dan sanitasi melalui mekanisme penggantian biaya berbasis kinerja (OBA); 2) Pinjaman kepada pengembangan kebijakan infrastruktur (IDPL); dan 3) Fasilitas pinjaman untuk bantuan teknis, *knowledge management*, dan pengembangan kelembagaan.

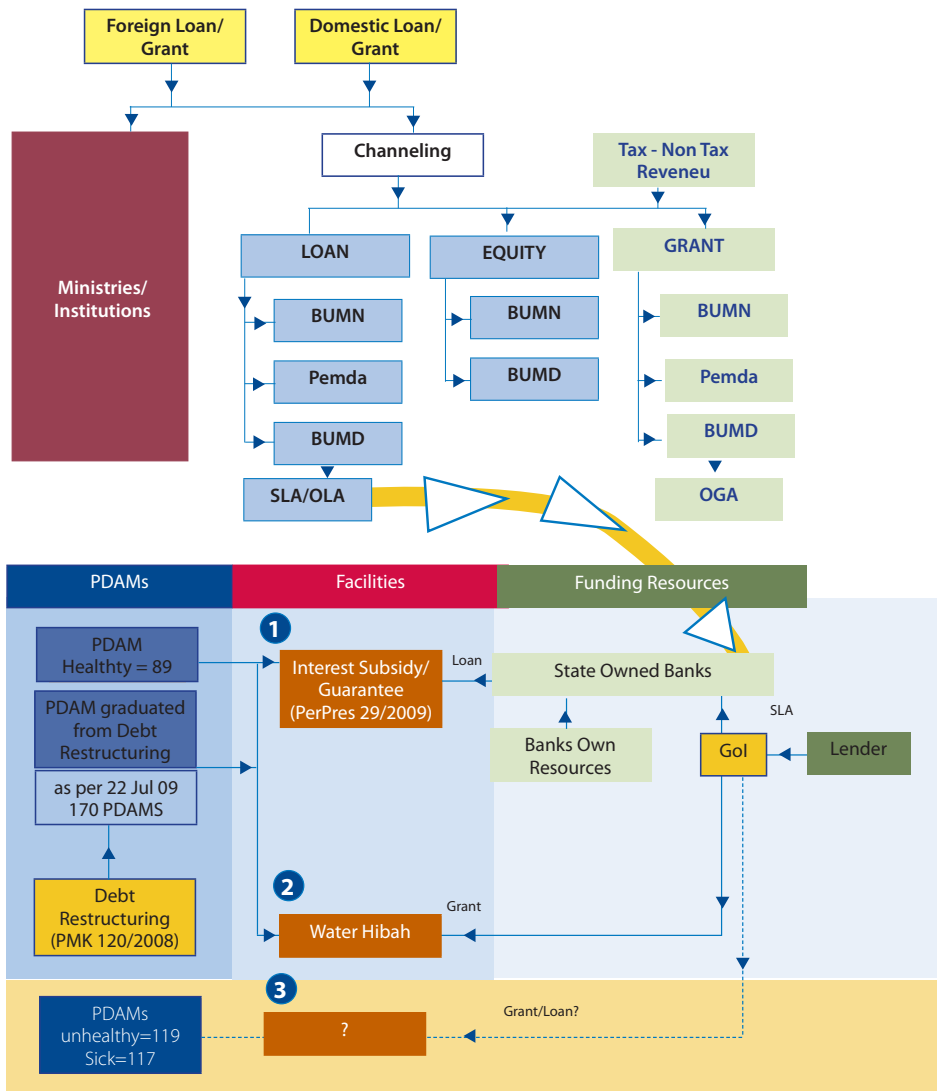
4. Pada saat bersamaan, Bank Dunia melalui kumpulan dana donor (*trust fund*) dari donor bilateral (AusAID, USAID, JICA, negeri Belanda) membiayai investasi air minum dan *water resource management*.
5. Fasilitas pendanaan lain dari Bank Dunia adalah membentuk *Indonesia Infrastructure Financing Facility* (IIF) atau perusahaan yang menyalurkan pinjaman dengan bunga komersial pada kegiatan infrastruktur, memberikan peningkatan kapasitas kredit yang akan diberikan bersamaan dengan *Indonesia Guarantee Fund* untuk investasi di sektor air minum dan sanitasi.
6. Sedangkan pinjaman kegiatan hanya akan diperuntukkan bagi rehabilitasi dan rekonstruksi daerah terdampak tsunami (Aceh dan Pulau Nias) dan untuk kegiatan reguler dari ketiga *International Financial Institution* (IFI) di atas.

*Aplikasi untuk sanitasi*

Pinjaman luar negeri yang khusus membiayai sanitasi, hingga saat ini relatif masih sulit diakses. Namun demikian, dengan sedikit langkah terobosan, bukan tidak mungkin nantinya bisa diakses. Kendala utama yang berupa pemulihan biaya, dapat diantisipasi dengan digabungnya kegiatan sanitasi (air limbah) dengan air minum, asalkan PDAM Kabupaten/Kota telah dinyatakan sehat, sehingga dapat mengajukan pinjaman baru. Pinjaman ini selanjutnya dipakai untuk pengembangan sarana air minum dan air limbah (lihat gambar 9.2.). Apalagi kabupaten/kota yang telah memiliki sarana sanitasi terpusat akan lebih mudah mengakses pinjaman donor.

Untuk sektor persampahan, tampaknya tidak sesulit air limbah, walaupun pengelolaannya kebanyakan melibatkan sektor swasta.

**Gambar 8.3 : Sumber Pembiayaan APBN**



PBN



**8.1.4 Dana alokasi khusus (DAK)**

Lihat gambar 9.4 berikut dan Lampiran 1 untuk mengetahui rincian tentang prosedur dan kriteria pemilihannya.

Pada 2008, total alokasi DAK ke semua Pemda (Provinsi dan Kabupaten/Kota) adalah Rp 21,2 triliun, dan tahun 2009 Rp 24,8 triliun. Alokasi ke sektor-sektor yang terkait sanitasi adalah sebagai berikut:

- Kesehatan: pada tahun 2008 sebesar Rp 3,8 triliun (17,9%) dan tahun 2009 Rp 4 triliun (16,1%),
- Air Bersih dan Penyehatan Lingkungan (AMPL): pada 2008 sebesar Rp 1,1 triliun (5,2%) dan pada 2009 juga Rp 1,1 triliun (4,4%),
- Lingkungan: pada 2008 sebesar Rp 0,35 triliun (1,6%) dan pada 2009 juga Rp 0,35 triliun (1,4%).

*Aplikasi di sektor sanitasi*

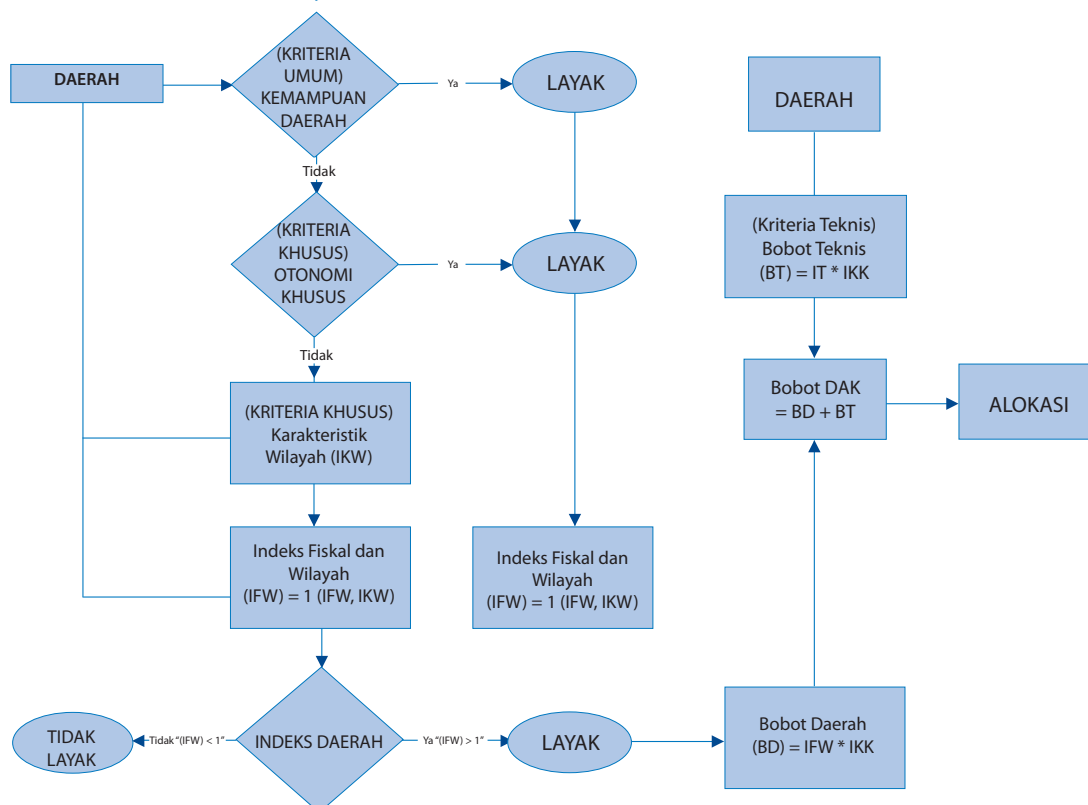
Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13/2006 menegaskan komitmen Pemerintah Pusat untuk mengalokasikan anggaran bagi pembangunan sanitasi (penyehatan lingkungan). Sekarang kategori DAK untuk sanitasi disebut "DAK untuk Air Bersih dan Penyehatan Lingkungan." Pada 2010, DAK sanitasi akan benar-benar terpisah dari DAK air minum. Dengan begitu, Pokja Sanitasi Kota harus memberikan masukan agar lokasi dan program yang akan dibiayai DAK sanitasi, masuk dalam KUA dan PPAS serta RKA SKPD sesuai jadwal.

**Tabel 8. 2 Perkembangan alokasi DAK untuk sektor Air Minum dan Penyehatan Lingkungan 2003–2009 (Rp. miliar)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Air minum dan Penyehatan Lingkungan (WSS)			203,5	608,0	1.062,4	1.142,3	1.142,3
Total DAK	2.269,0	2.838,5	4.014,0	11.569,8	17.094,1	21.202,1	24.819,6
WSS dalam % dari DAK	Tidak Ada	Tidak Ada	5,1%	5,3%	6,2%	5,4%	4,6%

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Daerah - DJPKD, Kementerian Keuangan, 2008 & PMK171.1/PMK.07/2008

**Gambar 8.4. Mekanisme Penyaluran DAK**



Total nilai DAK naik setiap tahun terutama sejak 2005, tetapi sedikit menurun pada 2009. Jumlah sektor yang menerima DAK juga meningkat. Jumlah Pemda yang menerima DAK meningkat dari 416 kabupaten dan kota di 29 provinsi pada tahun 2003, menjadi 433 kabupaten dan kota di 33 provinsi pada 2008.<sup>4</sup>

Peluang semakin meningkat bagi pendanaan proposal pembangunan sanitasi dari Pemda. Alokasinya meningkat banyak, terutama sejak tahun 2005. Argumentasi paling penting yang dipakai Pemda dalam mengajukan DAK untuk sanitasi adalah mencapai Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk sektor sanitasi. Namun demikian, alokasi DAK saat ini belum mempertimbangkan Strategi Sanitasi Kota, walaupun ada wacana untuk mengaitkan DAK sanitasi dengan kepemilikan SSK.

Namun, di masa mendatang kriteria untuk mendapatkan DAK akan dikaitkan dengan kepemilikan SSK. Pemda yang memiliki SSK berpeluang lebih besar untuk mengakses DAK sanitasi, dibandingkan Pemda yang belum memiliki SSK.

Selain itu, adanya konversi dana–dana dekonsentrasi dan tugas perbantuan untuk disalurkan dalam mekanisme DAK, akan memberikan peluang bagi kegiatan sanitasi dibiayai oleh DAK, terutama kegiatan fisik.

Namun demikian, ada kekhawatiran Pemerintah Pusat mengenai daya serap Pemda atas DAK sanitasi. Dikhawatirkan setelah dipisahkannya DAK air minum dan DAK sanitasi, Pemda jadi tidak dapat membuat proposal program kegiatan sanitasi dalam jumlah yang jauh lebih besar dari sebelumnya. Lalu ada pula potensi konflik kepentingan antar SKPD yang mengklaim dapat menggunakan dana DAK sanitasi.

#### *Bagaimana Mengakses DAK*

DAK merupakan *block grants* yang ditransfer Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah harus menyiapkan proposal kegiatan fisik yang akan dibiayai oleh DAK dengan memperhitungkan aspek–aspek umum, teknis, dan aspek spesifik (lihat Lampiran 1).

Menteri teknis mengusulkan program kegiatan yang akan dibiayai DAK, dan merupakan bagian dari prioritas nasional namun menjadi urusan daerah (setelah mendapat masukan dari daerah). Program yang dibiayai DAK harus tercantum dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Setelah menteri teknis mengusulkan kegiatan khusus yang akan di danai dari DAK, kemudian kegiatan tersebut ditetapkan setelah berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional, sesuai dengan RKP. Selanjutnya menteri teknis menyampaikan ketetapan mengenai kegiatan khusus tersebut kepada Menteri Keuangan, yang akan digunakan oleh Menteri Keuangan dalam melakukan perhitungan alokasi DAK.

Di daerah, setelah ada indikasi Pemda mendapat dana DAK, maka harus secepatnya memasukkannya dalam dokumen perencanaan yang akan dibahas dan disetujui DPRD. Masukan kepada menteri teknis dari Pemda harus benar–benar merupakan hasil aspirasi pihak–pihak terkait dalam forum Musrenbang.

Maka koordinasi dengan menteri teknis, dalam hal ini adalah menteri PU dan menteri kesehatan (melalui dirjen CK-PU dan dirjen penyehatan lingkungan Depkes), mutlak harus dilakukan oleh Pemda Kabupaten/Kota. Terutama Pemda yang “merasa” bahwa di wilayahnya terdapat program pembangunan sanitasi yang sesuai dengan prioritas nasional, baik dalam Musrenbang maupun dalam pertemuan–pertemuan lain, agar dapat mengusulkan program yang akan dibiayai. Dari sisi Pemda Kabupaten/Kota, harus sudah siap dengan “proposal” program kegiatan yang sesuai dengan kriteria–kriteria yang disyaratkan, terutama menyangkut penentuan lokasi (kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis harus dapat dipenuhi).

Kriteria umum menyangkut kapasitas fiskal, kriteria khusus adalah tentang kekhususan daerah, sedangkan kriteria teknis menyangkut data teknis sanitasi (jumlah daerah kumuh, penduduk miskin, akses sanitasi, dan lain–lain), yang menetapkan kriteria apakah suatu daerah merupakan daerah yang rawan sanitasinya sehingga layak dibiayai.

#### *Kota-kota Mitra ISSDP*

Nilai total DAK untuk 6 Kota Mitra tahap I adalah Rp 188 miliar atau 0,89% dari total DAK nasional pada tahun 2008. Kecenderungan DAK mereka juga menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun. Namun tidak diketahui secara pasti berapa nilai yang dibelanjakan untuk sanitasi<sup>5</sup>. Penggunaan DAK untuk sanitasi sebagian besar oleh kabupaten dan kota masih untuk sarana sanitasi sederhana persampahan (TPST) dan air limbah (sanitasi).

<sup>4</sup> Jumlah totalnya sekarang adalah 440 (349 kabupaten dan 91 kota) di 33 Provinsi.

<sup>5</sup> DAK untuk membiayai sanitasi sampai tahun 2009 menyatu dengan DAK air minum, berapa proporsinya untuk sanitasi berbeda–beda pada setiap Pemda. Ada yang 60%:40%, ada yang 70%:30%, dan ada juga yang 50%:50%, di mana selalu lebih besar atau sama dengan program air minum.

**Tabel 8.3 Realisasi DAK 6 Kota ISSDP Tahap 1 (Rp Miliar)**

Kota dan Tahun	Pendidikan	Kesehatan	AMPL <sup>6</sup>	Lingkungan	Total Semua Sektor
<b>1.Jambi</b>					
2006	5.400	4,510	0.900	0.300	18.300
2007	10.449	5,654	1.827	0.828	28.836
2008	14.114	6,805	1.957	0.828	36.136
<b>2.Payakumbuh</b>					
2006	4.720	3.630	0.910	0.300	17.320
2007	8.027	3.769	1.737	1.732	23.991
2008	10.624	5.670	1.822	1.732	29.755
<b>3.Banjarmasin</b>					
2006	6.980	4.700	0.940	0.300	19.710
2007	15.094	7.204	2.094	0.704	35.330
2008	20.428	7.204	2.354	0.704	43.599
<b>4.Surakarta</b>					
2006	5.450	3.850	0.860	0.300	16.470
2007	10.267	4.928	1.746	1.557	26.533
2008	12.877	4.928	1.818	1.557	31.007
<b>5.Blitar</b>					
2006	2.860	1.440	0.410	0	16.480
2007	19.627	9.768	2.738	0.766	50.935
2008	12.294	5.581	2.854	0.983	32.878
<b>6.Denpasar</b>					
2006	5.590	3.880	0.940	0.300	18.850
2007	2.318	1.816	0.564	0.131	7.935
2008	5.697	1.816	0.700	0.131	14.251

Sumber : Depkeu 2008, diolah oleh konsultan

### 8.1.5 Dana Alokasi Umum (DAU)

DAU sebagian besar dipakai untuk belanja pegawai dan biaya operasional Pemda dalam memperbaiki tingkat layanan dasar. Pemda harus dapat meraih tujuan dari Otonomi Daerah, seperti layanan dasar yang lebih baik dan lebih banyak serta layanan sosial, seperti pendidikan dan kesehatan. Menurut Permendagri terkait, DAU bahkan dapat juga dipakai untuk membiayai biaya non-fisik (*software*) pembangunan sanitasi, sejauh sudah dapat menutup kebutuhan belanja aparat Pemda.

**Tabel 8.4 Alokasi DAU per provinsi ISSDP dan porsi dari total DAU, 2005–2008 (Rp. miliar)**

	2005		2006		2007		2008	
	Rp.	%	Rp.	%	Rp.	%	Rp.	%
Sumatra Barat	247,50	2,8	477,00	3,3	546,30	3,3	631,70	3,5
Jambi	243,60	2,7	374,40	2,6	415,00	2,5	468,80	2,6
Jawa Tengah	550,00	6,2	890,40	6,1	1.050,70	6,4	1.053,50	5,9
Jawa Timur	454,60	5,1	820,80	5,6	1.091,20	6,6	1.022,90	5,7
Bali	199,90	2,3	353,30	2,4	436,50	2,6	448,20	2,5
Kalimantan Selatan	230,70	2,6	378,70	2,6	428,00	2,6	466,50	2,6
<b>Total Nasional</b>	<b>8.876,70</b>	<b>100</b>	<b>14.566,30</b>	<b>100</b>	<b>16.478,70</b>	<b>100</b>	<b>16.478,70</b>	<b>100</b>
Rata-rata DAU	277,40		441,40		499,40		544,00	

Sumber: Nota Keuangan APBN, Depkeu, 2009, diolah

6 Kebijakan nasional mengenai Air Minum dan Penyehatan Lingkungan.

### 8.1.6 Dana Dekonsentrasi dan Tugas Perbantuan

#### *Dana dekonsentrasi*

Ini adalah dana yang berasal dari APBN untuk melaksanakan kegiatan Pusat, yang dilaksanakan oleh Gubernur, tidak termasuk dana yang dialokasikan untuk instansi vertikal Pusat di daerah. Dana ini untuk membiayai kegiatan non-fisik (koordinasi, perencanaan, pelatihan, supervisi dan kontrol, serta manajemen kegiatan). Dana ini dapat juga untuk mendukung kegiatan fisik program, asalkan tidak lebih dari 25% total anggarann program. Dana dekonsentrasi tidak meminta dana pendamping dari Pemda.

#### *Dana tugas perbantuan (TP)*

Dana TP merupakan dana K/L, untuk membiayai kegiatan Pusat di daerah (provinsi/kabupaten/kota), di mana memungkinkan untuk diakses oleh Pemda Kabupaten/Kota untuk kegiatan fisik, misalnya membeli tanah, jasa konstruksi bangunan, jalan dan jaringan irigasi, mesin dan peralatan, dan lain-lain. Kegiatan non-fisik dapat juga dibiayai TP hingga 10% dari total anggaran.

**Tabel 8.5 Perkembangan Alokasi Dana Desentralisasi dan Dana Dekonsentrasi serta Dana Tugas Perbantuan Tahun 2005-2008 (triliun Rupiah)**

Uraian	2005	2006	2007	2008
Dana Desentralisasi				
DBH	28,0	48,5	60,5	64,0
DAU	88,7	145,6	164,7	179,5
DAK	4,0	11,6	17,1	21,2
Total	120,7	205,7	242,3	264,7
Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Perbantuan				
Dana Dekonsentrasi	18,0	25,0	24,6	25,2
Dana Tugas Perbantuan	12,1	5,6	9,4	10,8
Total	30,1	30,6	34,0	36,0

Sumber: Kementerian Keuangan

#### *Bagaimana mengakses Dana dekonsentrasi dan TP*

Agar Pemda dapat mengakses dana ini, maka Pemda harus dapat meyakinkan K/L ketika menyusun Rencana Kerja Anggaran (RKA), sehingga program kegiatan dapat diarahkan pada daerah tertentu. Pemda juga harus dapat membuktikan bahwa program yang "diusulkan" untuk dibiayai telah mengakomodasi aspek kemampuan keuangan negara, keseimbangan pendanaan di daerah, dan kebutuhan pembangunan di daerah. Keseimbangan pendanaan di daerah dimaksudkan agar alokasi dana dekonsentrasi dan dana tugas perbantuan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah, berupa PAD dan dana transfer, kebutuhan pembangunan daerah, serta prioritas pembangunan nasional dan daerah.

#### *Evaluasi*

Sejak tahun 2008, dana dekon/TP telah banyak dialihkan menjadi dana DAK. Pada 2008, dana yang dialihkan ke DAK tercatat mencapai Rp 4,2 triliun. Kedua tipe dana ini berada di luar APBD dan merupakan dana yang berasal dari anggaran K/L untuk program kegiatannya di daerah. Dengan demikian, Pemda tidak mengendalikan pemilihan program kegiatan. Secara bertahap kedua dana ini akan dialihkan ke DAK. Sisi positif pengalihan ke DAK adalah menghindari duplikasi pembiayaan kegiatan, dan alasan efisiensi dana publik.

Sejak 2005 hingga 2008, terjadi penurunan trend jumlah dana dekon/TP dibandingkan dengan dana desentralisasi atau dana perimbangan, yakni dari 25% pada 2005 turun menjadi 13,6% pada 2008 (lihat tabel 4.5).

**Tabel 8.6 Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Perbantuan (TP) di Provinsi kota-kota ISSDP tahap 1 (Rp milyar)**

Provinsi	2005			2006		
	Dekon.	TP	Total	Dekon.	TP	Total
Jawa Timur	230,78	386,05	616,82	2,669,02	408,63	3.077,65
Jawa Tengah	234,05	302,73	536,78	2,374,03	384,83	2.758,86
Sumatra Barat	124,57	119,24	243,81	632,35	128,17	760,52
Jambi	73,42	162,82	236,24	443,77	121,65	565,42
Kalimantan Selatan	116,25	32,09	148,35	453,75	163,74	617,49
Bali	85,67	441,56	527,23	455,99	82,16	538,14
<b>TOTAL</b>	<b>864,75</b>	<b>1.444,49</b>	<b>2.309,24</b>	<b>7.028,91</b>	<b>1.289,17</b>	<b>8,318,07</b>

Sumber: Catatan Keuangan, Depkeu (2009)

#### Aplikasi di sektor sanitasi

Potensi sanitasi untuk mendapat kucuran dana dekonsentrasi dan TP sebagian besar melalui Kementerian PU dan Kementerian Kesehatan. Namun demikian, datanya yang khusus untuk pembangunan sanitasi sulit diperoleh.

#### **BOKS. 8.1 Kegiatan sanitasi pada implementasi dana Tugas Perbantuan bidang pendidikan**

Di lingkungan Kementerian Pendidikan, sejak tahun 2006 telah dijalankan program rehabilitasi sekolah dasar di seluruh Indonesia, atau sebanyak lebih dari 3000 sekolah dasar. Alokasi anggaran untuk program rehabilitasi sekolah ini adalah Rp 200 juta untuk setiap sekolah. Sedangkan mekanisme penyalurannya menggunakan mekanisme dana Tugas Perbantuan, baik kepada provinsi maupun kepada Pemda Kabupaten atau Kota.

Program rehabilitasi sekolah tersebut ada 4 item kegiatan, di mana salah satu kegiatannya adalah untuk pengadaan/rehabilitasi sumber air bersih, jaringan sanitasi, KM/WC, di sekolah-sekolah tersebut. Atau membangunnya, bila di sekolah yang mendapat alokasi dana TP tersebut belum punya fasilitas sanitasi dan air bersih atau kamar mandi dan WC.

Hal ini menunjukkan bahwa walaupun sulit menemukan program Pusat yang menggunakan mekanisme dana dekonsentrasi dan TP untuk sanitasi, namun apabila dicermati dan sanitasi diperluas, maka program pembangunan sanitasi tidak hanya ada pada dinas kesehatan, dinas PU, dinas lingkungan hidup, dan Bappeda, namun juga pada dinas pendidikan.

#### **8.1.7 Dana Khusus dan Lembaga-Lembaga penyedia dana**

“Dana Khusus” adalah istilah yang diusulkan untuk sumber dan mekanisme pembiayaan yang dapat dipakai untuk pembangunan sanitasi, dan yang bercirikan mekanisme penyaluran khusus atau berdasarkan pada kebijakan tertentu dari Pemerintah Pusat. Dana-dana khusus ini masih sedikit membiayai sanitasi, banyak kabupaten/kota belum menggunakannya. Namun beberapa kabupaten/kota telah menggunakannya.

Sumber pendanaan ini, tidak serta merta dapat langsung digunakan dalam APBD. Namun harus melalui satu tahapan, di mana dana di “pool” lebih dulu pada BUMN atau institusi yang ditunjuk Pemda. Selanjutnya, Pemda dapat mengakses atau bahkan ikut memiliki melalui penyertaan di dalamnya.

#### *Dana Pembangunan Kota (MDF – municipal development funds)*

MDF membantu Pemda dalam pembiayaan yang inovatif, untuk menyediakan peningkatan kapasitas kredit (untuk mempertahankan arus kas kegiatan) dan memperpanjang periode pinjaman suatu kegiatan infrastruktur. Selain itu, sumber ini dapat memberikan bantuan teknis untuk Pemda, menyebarkan informasi kredit, dan sebagai jembatan antara Pemda dan sektor swasta, agar sektor swasta dapat berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan. Pemda dapat berinvestasi di MDF dan memilikinya sebagian. MDF ini dapat “dicantolkan” pada BUMD milik Pemerintah Provinsi maupun BUMD milik Pemda Kabupaten/Kota, atau institusi yang ditunjuk.

#### *Badan Investasi Pemerintah (BIP)*

Badan Investasi Pemerintah (BIP) adalah suatu badan yang menampung dan mengelola investasi Pemerintah. Badan ini berdiri berdasarkan PP No. 1/2008, yang menggantikan PP No. 8/2007 yang mengatur investasi Pemerintah. Investasi Pemerintah secara umum dapat dilakukan dalam bentuk investasi tidak langsung (surat berharga, pembelian saham atau surat utang) maupun investasi langsung (penyertaan modal atau pemberian pinjaman).

Sedangkan tujuan pembentukan BIP utamanya adalah untuk:

1. Meningkatkan investasi Pemerintah di sektor infrastruktur dan sektor lain terkait untuk mencapai tujuan pembangunan Pemerintah.
2. Menciptakan peluang untuk Kemitraan Pemerintah-Swasta (KPS) dalam pembangunan infrastruktur.

#### *Aplikasi di sektor sanitasi*

Hingga saat ini, kegiatan yang dapat dibiayai bank dapat dibiayai oleh BIP. Investasi BIP yang signifikan jumlahnya adalah investasi sebesar Rp 2 triliun (USD 178 juta) untuk jalan tol, dengan suku bunga lebih rendah dari bunga bank (sebesar 9,5%). Sektor lain yang diharapkan dapat dibiayai oleh BIP adalah pembangkit listrik (bersama dengan investor asing). Untuk kegiatan sanitasi, hampir dapat dipastikan subsektor persampahan adalah yang paling siap untuk mengakses dana ini, terlebih apabila volume sampah di suatu kota pasokannya terjamin serta layak untuk dikerjasamakan (*profitable*).

IIFF adalah bentuk lain dari BIP, yang difungsikan pada Juni 2009, yang 30% sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Indonesia dan 70% dimiliki bersama oleh donor (Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia dan KfW-Bank Pembangunan Jerman). IIFF diharapkan dapat memicu pihak-pihak lain untuk membiayai pembangunan infrastruktur serta mengantisipasi pembiayaan bank yang bersifat jangka-pendek, karena dana dari IIFF masa pelunasannya lebih lama (15–20 tahun) dan suku bunganya lebih rendah dari bank (tergantung ukuran kegiatannya).

Pemda dapat memanfaatkan dana ini untuk pembangunan infrastruktur, apalagi fasilitas IIFF merupakan program andalan Bank Dunia hingga beberapa tahun ke depan. Agar dapat mengakses dana ini, maka kegiatan sanitasi harus dinilai dapat menghasilkan keuntungan dan dapat melunasi pinjaman. Salah satu alternatifnya agar kegiatan sanitasi dinilai layak, adalah penggabungan beberapa kegiatan (*bundling*), kegiatan sanitasi (air limbah) digabung dengan kegiatan air minum atau lainnya. Alternatif lain adalah pendanaan kegiatan air limbah skala kota melalui beberapa tahap, yakni pembentukan Badan Layanan Umum (BLU) yang selanjutnya bisa dikembangkan menjadi Perusahaan Daerah (PD) dan terakhir menjadi Perseroan Terbatas (PT). Pengelolaan persampahan di TPA memiliki prospek yang baik dalam mengakses sumber ini, apalagi apabila dikaitkan dengan *clean development mechanism (CDM)*.

#### *Kredit Usaha Rakyat (KUR)*

Ini adalah program Pemerintah Pusat berdasarkan Inpres No. 6/2007 yang disalurkan ke daerah dan berasal dari APBN. Penyalurannya melalui beberapa bank yang ditunjuk. Tujuannya adalah untuk:

- o Mempercepat perkembangan sektor riil, untuk usaha mikro, kecil, dan menengah,
- o Meningkatkan akses pendanaan sektor UKM dan koperasi,
- o Pengentasan kemiskinan dan memperluas lapangan pekerjaan.

Peserta program KUR adalah: Kementerian teknis dari Pemerintah Pusat; Bank Pemerintah (BRI, BNI, Bank Mandiri, BTN, Bukopin, Bank Syariah Mandiri); dan Perusahaan asuransi (PT Askrindo dan PT Sarana Pengembangan Usaha).

Kredit KUR dapat mencapai Rp 500 juta (US 45.000). Nilai yang kecil ini mungkin karena adanya jaminan kredit dari perusahaan asuransi (hingga 70% dari setiap pinjaman). Kegiatan yang diusulkan harus layak secara finansial, dan KUR mensyaratkan adanya jaminan. Beberapa waktu setelah program ini dimulai, nilai pinjaman maksimum per peserta diturunkan menjadi Rp 5 juta (USD 445) agar lebih banyak pengusaha kecil dapat mengaksesnya.

Sejak KUR dimulai pada November 2007, hingga Juli 2008, KUR telah meminjamkan Rp 9 triliun (USD 800 juta). Bank Rakyat Indonesia (BRI) adalah bank yang paling banyak menyalurkan pinjaman (Rp 5,8 triliun). Sekitar 90% peminjam mengambil pinjaman kurang dari Rp 5 juta, yang artinya target telah terpenuhi dan lebih banyak orang merasakan manfaatnya.

Pemda dapat ikut serta dalam program ini setelah membentuk Lembaga Lokal Penjamin Kredit dan menyerahkan dana pendamping. Namun, hingga kini kenyataannya pelaksanaan konsep ini belum juga dimulai. Depkeu belum menerbitkan pedoman kegiatan KUR, yang diperlukan untuk mengatur fungsi lembaga penjamin lokal, misalnya berapakah nilai yang harus disediakan oleh Pemda sebagai dana jaminan untuk bank yang ikut serta. Jika pedoman

tersebut telah tersedia dan peran berbagai mitra dalam KUR telah ditentukan, maka akses ke kredit mikro akan semakin mudah. Solusi sementara untuk Pemda adalah mengatur dana jaminan yang berasal dari dana cadangan dalam APBD (lihat bab 9.3.4).

#### *Aplikasi di sektor sanitasi*

Seperti halnya kredit komersial, subsektor yang paling menarik bagi bank penyedia KUR adalah pengelolaan limbah padat (SWD). Bank pemilik program KUR menawarkan suku bunga yang besarnya bersaing kepada usaha daur ulang (skala kecil). Pengusaha sanitasi lain seperti pengusaha kompos, jasa sedot lumpur tinja juga sangat potensial mengakses fasilitas ini. Hanya saja belum semua Pemda Kabupaten/Kota memiliki mekanisme penyalurannya yang didukung Pemda. Pemda kota Tegal, Pekalongan, dan Surakarta, telah memiliki mekanisme untuk penyalurannya yaitu melalui badan kredit kecamatan (BKK) (lihat bab 9.3.6) yang dapat menerima permodalan dari Pemda untuk diteruskan pinjaman.

#### *Dana Bergulir*

Dana bergulir diatur oleh PMK No. 99 dan No. 05/2008. Pemerintah Pusat telah membentuk Lembaga Pengelola Dana Bergulir (LPDB), yakni BLU yang melayani koperasi atau usaha kecil dan menengah. Dana ini berasal dari Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah. Modal pinjaman LPDB adalah Rp 429 miliar (USD 38 juta)<sup>7</sup>, dari jumlah ini Rp 18,1 miliar telah disalurkan. Target nasional untuk tahun 2008 adalah Rp 135,6 miliar untuk disalurkan kepada 2000 koperasi. Karena waktunya lama untuk mendapatkan persetujuan LPDB dan lamanya pencairan pinjaman oleh bank, maka peminat pinjaman ini kurang banyak, seiring meningkatnya suku bunga pinjaman akibat krisis keuangan global baru-baru ini ( triwulan pertama tahun 2009). Bertindak sebagai lembaga penyalur adalah bank, lembaga non bank, koperasi, dan modal ventura.

### **BOKS 8.2 Pemberian Hibah, Dana Bergulir dan Dana Pembangunan Masyarakat**

Trenggalek merupakan sebuah kota Kabupaten di Jawa Timur. Pada 2008, Kabupaten Trenggalek melaksanakan pembangunan sanitasi dengan mekanisme yang terbilang unik. Di Trenggalek yang wilayahnya termasuk dalam target Depkes, dalam 1000 desa masyarakatnya bebas dari BABS 100%. Dalam waktu kurang dari 1 tahun, masyarakatnya telah membangun jamban di rumah masing-masing dengan nilai keseluruhan Rp 1,8 miliar.

Kemampuan masyarakat ini, selain berkat hibah dari donor (Bill Gates Foundation) yang diberikan kepada kelompok masyarakat setempat, juga terkait adanya dana bergulir dari Pemda sebesar Rp 140 juta yang dipinjamkan Pemda kepada kelompok masyarakat setempat. Dari peristiwa pembangunan fasilitas sederhana tersebut, ada tiga (3) perspektif mekanisme pendanaan yang terjadi hampir bersamaan. Pertama, adanya penyaluran dana dari Pemda kepada kelompok masyarakat, di mana dana Pemda digunakan sebagai uang muka pinjaman pembangunan jamban. Kedua, masuknya dana tidak langsung kepada pengguna adalah implementasi mekanisme dana pembangunan masyarakat (*Community Development Fund*), di mana kelompok masyarakat menerima dana yang selanjutnya dikelola untuk disalurkan kepada anggotanya. Ketiga, adanya upaya awal Pemda dan masyarakat telah menstimulus ketertarikan donor untuk memberikan hibah tanpa melalui APBD, yaitu langsung kepada kelompok masyarakat melalui LSM. Maka sekali merengkuh dayung, tiga mekanisme keuangan dilakukan.

#### *Aplikasi di sektor sanitasi*

Dalam mengakses dana bergulir, Pemda harus memfasilitasi pembentukan koperasi lebih dulu. Selanjutnya, koperasi tersebut akan menyalurkan dana untuk pembangunan sanitasi, baik skala rumah tangga maupun skala usaha kecil dan menengah. Menurut ketentuan, dana bergulir dikembalikan dengan masa 1–2 tahun dengan bunga tertentu, maka Pemda cq. Pokja harus mengidentifikasi calon pengguna dana bergulir. Pemda harus memfasilitasi dan membantu pembentukan kelompok masyarakat yang akan menggunakan dana bergulir tersebut, guna membiayai subsektor persampahan atau air limbah.

#### *Contoh penggunaan dana bergulir*

Di Trenggalek, Jawa Timur, Pemda meminjamkan dana bergulir Rp 140 juta dalam waktu 7 bulan kepada masyarakat yang ingin membangun sarana sanitasi. Dalam waktu 7 bulan, nilai total sarana sanitasi mencapai Rp 1,8 miliar. Ini didukung oleh organisasi masyarakat di setiap desa. Di Provinsi Nusa Tenggara Timur, program Community-led Total Sanitation (CLTS) memakai dana bergulir, agar masyarakat dapat membangun jamban dengan harga Rp 450.000 per jamban. Pinjaman ini dilunasi dengan angsuran sebesar Rp 50.000 per bulan. Sementara, di Surakarta, Pemda menyediakan dana bergulir untuk koperasi, kelompok masyarakat dan pengusaha kecil dan menengah.

7 Sumber: 25 September 2008.



## 8.2 Sumber Pendanaan dari Pemerintah Provinsi

### 8.2.1 Hibah dari Provinsi

Dana bantuan provinsi dalam bentuk bantuan uang tunai kepada Pemerintah Kabupaten/Kota atau yang sifatnya hibah, adalah dana bantuan keuangan dan bantuan sosial yang juga merupakan bagian dari belanja APBD Provinsi. Namun belanja bantuan sosial berkurang jumlahnya dalam beberapa tahun terakhir, karena disinyalir banyak terjadi kebocoran. Bantuan hibah provinsi ini bebas digunakan oleh Pemda, sehingga apabila ada SKPD yang telah secara terencana mengusulkan suatu kegiatan atau program/kegiatan, maka besar kemungkinan akan Pemerintah Provinsi memberikan alokasi.

Pendanaan provinsi akan lebih tepat bagi kegiatan-kegiatan besar berskala regional (melibatkan beberapa Pemda). Prioritas pembiayaan dari provinsi adalah untuk kegiatan-kegiatan persampahan (TPA-tempat pemrosesan akhir) dan air limbah yang bila tidak dibantu provinsi bisa berdampak ke regional.

### 8.2.2 Pembiayaan dari Instansi Vertikal (Satuan Kerja/Satker)

Dana vertikal adalah dana dari SKPD Provinsi yang diberikan kepada SKPD Kabupaten/Kota dan merupakan belanja APBD Provinsi. Dana ini dapat disalurkan kepada instansi vertikal di tingkat Pemda Kabupaten/Kota, untuk melaksanakan program dan kegiatan di wilayahnya. Karena sejak perencanaan hingga masa pelaporan kegiatan di bawah koordinasi Pemerintah Provinsi, maka pencatatan keuangannya masih berada di Pemerintah Provinsi.

Biasanya, meski dana Satker Provinsi menawarkan bantuan barang dan jasa (bukan uang tunai) kepada Pemda Kabupaten/Kota (SKPD terkait), namun koordinasi masih berada di Satker Provinsi. Instansi di provinsi yang telah memberikan kucuran dana bagi sektor sanitasi pada instansi vertikal di bawahnya adalah dinas PU yang mengalokasikan dana cukup besar, disusul dinas kesehatan dan dinas lingkungan hidup.

Aplikasi di sektor sanitasi

Beberapa kota kesulitan mengakses dana instansi vertikal, sebagian besar karena perbedaan prioritas provinsi dan daerah. Jika ada program dan kegiatan yang dapat dibiayai, masalah administrasi timbul karena kode program yang berbeda (perbedaan penomoran program). Masalah lain yang menghambat adalah jika dana provinsi dikaitkan dengan aspek sanitasi regional. Misalnya, pengadaan TPA regional. Banyak Pemda tidak menemukan titik temu di antara Pemda calon penerima dana provinsi. Akibatnya sedikit sekali dana yang turun untuk keperluan tersebut.

### 8.2.3 Dana Tugas Perbantuan

Dana dari provinsi lainnya yang dapat digunakan untuk membiayai program dan kegiatan yang menjadi kewenangan Pemerintah di daerah, yaitu dana tugas perbantuan/TP (dana dekon tidak boleh dilimpahkan dari provinsi ke pemerintahan di bawahnya). Dana TP ini menurut PP 7/ 2008 dapat digunakan untuk membiayai kegiatan fisik. Kegiatan non-fisik sebagai pendamping kegiatan dapat dibiayai dengan dana TP, namun maksimal 10% dari total pendanaan dari TP. Dana TP ini menjadi beban Pemerintah yang mendelegasikan wewenangnya, di mana dalam hal ini adalah beban Pemerintah Provinsi. Sementara itu, walaupun dana dekonsentrasi tidak dapat diakses Pemda Kabupaten/Kota, namun masih berpeluang diakses selama masih di bawah koordinasi provinsi.

### 8.2.4 Transfer ( Dana Bagi Hasil-DBH )

Dana transfer dari provinsi kepada Pemda Kabupaten/Kota dapat berasal dari dana hasil penerimaan pajak di provinsi, penerimaan retribusi di provinsi, dan hasil pendapatan provinsi lainnya. Di beberapa provinsi, seperti Provinsi Jawa Timur misalnya, memiliki dana transfer dari hasil cukai rokok yang cukup besar, dan ditawarkan kepada Pemda Kabupaten/Kota. Tentu saja provinsi mengharapkan usulan program/kegiatan. Dana transfer ini cenderung meningkat.

### 8.2.5 Penyertaan Modal Pemerintah Provinsi

Penyertaan modal Pemerintah Provinsi dapat digunakan sebagai dana investasi Pemprov, utamanya pada kegiatan-kegiatan infrastruktur di Pemda Kota yang melibatkan provinsi. Misalnya apabila Pemerintah Provinsi beserta Pemerintah Kota membentuk BUMD yang mengelola sanitasi, seperti pengelolaan TPA regional.

8 Belanja modal dipakai untuk aset dengan umur fungsinya lebih dari satu tahun.



### 8.3 Sumber Pendanaan dari Pemerintah Daerah (Kota dan Kabupaten)

#### 8.3.1 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah/APBD (Pengantar)

Ada beberapa kemungkinan untuk membiayai sanitasi melalui APBD Kabupaten/Kota:

- Pos pendapatan, seperti PAD, dana perimbangan, pendapatan lain-lain (hibah, bantuan keuangan dan bantuan sosial provinsi),
- Pos belanja operasional seperti biaya pegawai. Potensi pemanfaatannya masih terbatas untuk sanitasi, namun dalam Pemda Kabupaten/Kota, menggunakan dana ini untuk operasional Pokja Sanitasi,
- Pos belanja langsung/belanja publik. Belanja modal yang digunakan menjadi andalan pembiayaan sanitasi saat ini. Belanja modal<sup>8</sup> Pemda untuk sanitasi masih berkisar rata-rata hanya 1% dari total belanja APBD,
- Pos pembiayaan seperti SILPA, Dana Cadangan, investasi modal dan pinjaman,
- Pos dana transfer ke kelurahan atau desa. Bagian APBD ini meningkat sejak 2004, karena kebijakan perimbangan fiskal yang harus diberlakukan oleh Pemda pada pemerintahan yang lebih rendah.

Selama 5 tahun terakhir (2004–2008), pembelanjaan sanitasi di 6 Kota Mitra ISSDP 1 rata-rata sebesar 4% dari total belanja APBD. Bahkan dalam tiga tahun terakhir, rasio belanja sanitasi dengan total belanja meningkat. Hal ini terkait adanya SSK dan rencana tindak terkait yang akan mulai dilakukan.

**Tabel 8.7 Realisasi Belanja Sanitasi pada 8 Kota ISSDP (Rp juta)**

City	2004	2005	2006	2007	2008*)
<b>Fase I</b>					
Denpasar	14,441	17,971	32,484	28,880	27,405
Blitar	1,397	1,021	5,274	5,477	8,448
Surakarta	1,217	5,106	5,381	9,675	10,440
Banjarmasin	17,573	18,325	20,955	35,203	47,698
Payakumbuh	3,949	3,413	7,894	13,516	18,878
Jambi	5,790	12,136	24,454	20,353	10,358
<b>Fase II</b>					
Tegal	1,645	13,997	6,898	19,239	8,085
Pekalongan	1,140	1,0667	1,745	5,240	12,468

Sumber: ISSDP 1 & 2, Realisasi APBD Kota (2008)

Apabila dihitung dari perbandingan antara total realisasi alokasi belanja sanitasi Pemda untuk ketiga subsektor sanitasi dengan total belanja Pemda di dalam APBD, tabel berikut menunjukkan bahwa setelah memiliki SSK, belanja sanitasi kota cenderung meningkat. Pada kota ISSDP tahap 1, dari 6 kota terlihat bahwa persentase alokasi belanja sanitasi meningkat, kecuali Denpasar.

**Tabel 8.8 Persentase Realisasi Belanja Sanitasi terhadap belanja APBD, pada 8 Kota-kota ISSDP**

City	2004	2005	2006	2007	2008*)
<b>Fase I</b>					
Denpasar	4,13	5,10	6,33	5,21	4,45
Blitar	0,80	0,25	2,17	1,85	2,67
Surakarta	0,37	1,50	1,14	1,51	3,30
Banjarmasin	5,80	5,98	5,45	5,36	6,28
Payakumbuh	2,56	2,08	3,65	2,18	2,16
Jambi	2,12	3,78	5,57	5,20	5,63
<b>Fase II</b>					
Tegal	0,56	4,86	2,03	5,30	1,99
Pekalongan	0,61	0,55	0,67	1,66	3,14

Sumber: ISSDP 1 & 2, Realisasi APBD Kota (2008)

### 8.3.2 Investasi, penyertaan Pemda

Menurut PP 58/2006, pendanaan ini dapat berupa Dana Cadangan, atau dalam bentuk pinjaman dan penyertaan modal bagi BUMD, perusahaan, atau lembaga yang bekerja sama dengan BUMD atau Pemda untuk pembangunan sanitasi (usaha bersama). Investasi Pemda harus lebih dulu direncanakan dan dicantumkan dalam APBD, mempunyai dasar hukum dan dibuat mengikat melalui Perda dan Pemda. Partisipasi dapat berupa investasi langsung, pembelian obligasi atau surat berharga, atau bantuan non-finansial (barang, bahan, aset).

Partisipasi harus didahului oleh studi mendalam mengenai tujuan investasi. Tujuannya agar Kepala Daerah (bukan DPRD) perlu menyetujui investasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan dibenarkan, serta menunjukkan manfaat dari partisipasi Pemda.

#### *Aplikasi di sektor sanitasi*

Investasi Pemda dapat diberikan kepada Perusahaan Daerah/PD (PDAM atau PD-PAL), Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) atau lembaga yang ditunjuk Pemerintah Daerah (Dana Pembangunan Masyarakat/MDF atau Badan Kredit Kecamatan/ BKK) yang dapat membiayai sanitasi. Kemungkinan lain adalah pemberian bantuan lunak kepada Bank Pembangunan Daerah/BPD, yang kemudian menyalurkan dana ke organisasi berbasis masyarakat (koperasi, BKK, dan lain-lain) yang akhirnya memberikan kredit kepada rumah tangga atau pengusaha di sektor sanitasi yang menjadi anggotanya.

### 8.3.3 Penggunaan SILPA

Dana surplus APBD ini disebut SILPA (Sisa Lebih Penggunaan Anggaran), terdiri dari dana-dana yang belum dibelanjakan.<sup>9</sup> PP No. 8/2006 "mengizinkan" Pemda menginvestasikan dana ini pada beberapa instrumen keuangan (Sertifikat Bank Indonesia, deposito di Bank Pembangunan Daerah). Namun hal ini menjadi kontroversi karena tidak memberikan *multiplier effect* pada pembangunan ekonomi lokal.

Nilai SILPA nasional mencapai Rp 93 triliun (USD 8,3 miliar) pada Agustus 2008, bahkan beberapa sumber memperkirakan nilai riilnya lebih tinggi lagi. Bandingkan dengan pengeluaran Pemerintah Pusat untuk pembangunan sektor sanitasi, yang "hanya" sekitar Rp 1 triliun–Rp1,5 triliun pada tahun yang sama.

**Tabel 8. 9 SILPA pada 8 Kota Mitra ISSDP (Rp juta)**

City	2006	2007	2008	Rata-rata % dari total belanja APBD
<b>Fase I</b>				
Denpasar	32,484	28,880	27,405	5,29
Blitar	24,381	28,920	1,013	6,70
Surakarta	15,491	47,546	81,897	7,20
Banjarmasin	85,528	0	135,480	13,36
Payakumbuh	32,562	50,753	24,978	13,39
Jambi	Tidak ada	0	72,325	3,89
<b>Fase II</b>				
Tegal	200,210	193,911	186,882	53,06
Pekalongan	22,115	35,841	5,888	6,74

Sumber: Kementerian Keuangan, Ditjen Perimbangan Keuangan, dan Laporan Keuangan Kota

#### *Penyebab*

Hampir semua Pemda memiliki SILPA untuk tujuan tindakan berjaga-jaga terhadap adanya risiko keuangan berupa keterlambatan transfer Pemerintah Pusat pada awal tahun anggaran. Kebanyakan Pemda terlalu berhati-hati dan mengakibatkan cadangan dana menjadi berlebihan dan tidak produktif. Selama mereka tetap mempertahankan sikap ini, maka sikap ini akan membahayakan investasi mereka di sektor infrastruktur pada umumnya dan sanitasi khususnya.

<sup>9</sup> Penggunaannya banyak mengundang pro dan kontra dari Pemerintah Pusat.

### BOKS 8.3 Penggunaan SILPA di Kota Tegal

Sejak beberapa tahun terakhir, Kota Tegal yang merupakan kota berpenduduk sekitar 250 ribu jiwa, kerap memiliki SILPA yang cukup besar dibandingkan kota-kota lainnya. SILPA Kota Tegal selalu berada pada kisaran Rp 100an miliar. Namun ternyata Kota Tegal telah membelanjakan SILPA-nya untuk kegiatan-kegiatan, yang tidak hanya sekadar investasi pada instrumen keuangan yang menghasilkan imbal hasil tinggi, namun tanpa memberikan *multiplier effect* terhadap perekonomian daerah sekitar.

Dari hasil diskusi pada suatu rapat Pokja di penghujung tahun 2008 dengan seorang staf dinas keuangan, diketahui bahwa penggunaan SILPA di Kota Tegal banyak digunakan untuk membiayai kegiatan yang dialokasikan pada tahun sebelumnya, namun tidak terselesaikan. Termasuk untuk membiayai kegiatan sanitasi. Namun, sayangnya tidak diungkapkan subsektor apa saja yang memperoleh kucuran dana SILPA tersebut.

Seperti diketahui, penggunaan SILPA masih sedikit untuk kepentingan kegiatan infrastruktur dan belum banyak yang menggunakan. Karena itu, salut perlu diberikan kepada Pemerintah Kota Tegal atas penggunaan SILPA tersebut.

Depkeu tidak menyukai SILPA “non-struktural”, karena dianggap berlawanan dengan usaha Pemerintah Pusat dalam menutup defisit anggaran. Di satu pihak, Depkeu harus mencari sumber yang mahal untuk menutup defisit, bahkan dari sumber luar negeri, sementara Pemda–Pemda justru memiliki nilai surplus yang besar.

Sebaliknya, banyak Pemda mempunyai SILPA “struktural” karena ada masalah dalam pembelanjaan anggaran (perencanaan yang buruk), atau ada kegiatan yang dibatalkan. Implikasinya, Pemerintah Pusat mengetatkan penggunaan dana desentralisasi/perimbangan, terutama DAK dan DAU. Bahkan setelah adanya informasi tingginya SILPA, tak lama kemudian Pemerintah mengeluarkan kebijakan agar penyerapan DAK dimonitor secara triwulanan. Jika ada Pemda yang tidak dapat melaporkan penyerapan setiap triwulan, maka Depkeu akan menunda atau membatalkan penyaluran pada periode berikutnya. Hal ini dilakukan dengan harapan agar surplus berlebih dapat dihindarkan.

#### *Pengaturan dalam Pemanfaatan SILPA*

Menurut PP No. 8/2006 dan Permendagri No. 59/2007, yang mengatur penggunaan SILPA, maka kegiatan-kegiatan di bawah dapat dibiayai SILPA untuk:

- Menutup defisit APBD,<sup>10</sup>
- Melunasi pinjaman,
- Modal investasi untuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) atau Perusahaan Daerah (PD) jika keduanya menandatangani perjanjian dengan sektor swasta,
- Perpanjangan pinjaman Pemerintah Pusat atau Pemda lain,
- Kegiatan di bidang penyediaan layanan dasar yang telah dialokasikan dalam APBD,
- Membantu menutup kekurangan keuangan pada kegiatan yang didanai dari APBD tahun anggaran sebelumnya, namun belum terselesaikan,
- Membiayai kegiatan yang belum selesai dalam tahun anggaran bersangkutan.

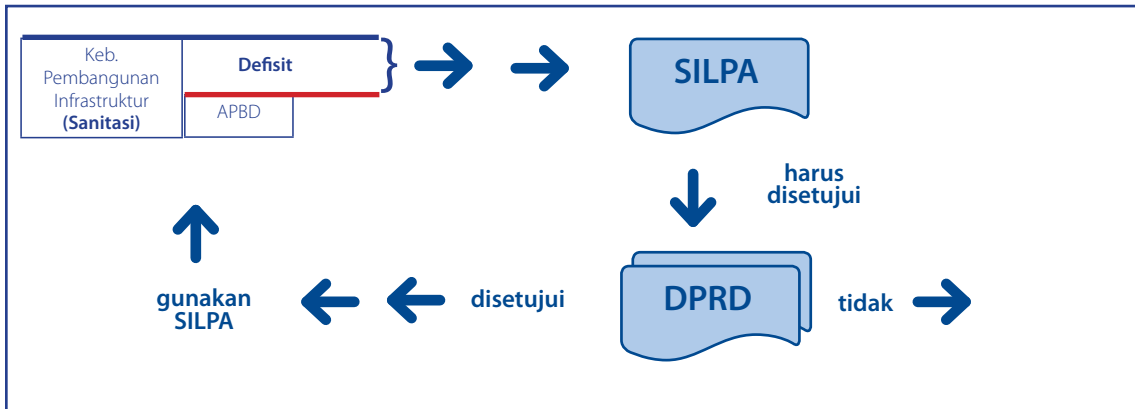
Penggunaan SILPA harus dirancang sedemikian rupa agar memberi manfaat pada kebutuhan pendanaan Pemda. Pertama-tama Pemda yang menggunakan SILPA harus menggunakannya untuk menutup defisit APBD, dan jika masih tersisa maka dapat digunakan untuk kegiatan yang telah dianggarkan dalam APBD dan merupakan program (prioritas) yang memberikan manfaat kepada masyarakat banyak. Penggunaannya harus melalui konsultasi dan seizin DPRD. Apabila hal-hal tersebut telah dilakukan, maka SILPA dapat langsung digunakan melalui mekanisme keuangan daerah.

#### *Aplikasi di sektor sanitasi*

Maka jelaslah bahwa SILPA untuk pembiayaan sanitasi diizinkan. Namun, banyak Pemda masih ragu untuk melakukannya dan menunggu adanya peraturan tambahan dari Depkeu. Tegal, salah satu kota ISSDP 2, telah memakai SILPA untuk mendanai beberapa kegiatan sanitasinya. Sebetulnya, apabila Pokja beserta aparat Pemda memiliki hubungan kerja yang kondusif dengan DPRD, maka penggunaan SILPA dapat menjadi lebih mudah –terutama untuk membiayai kegiatan-kegiatan sanitasi yang kekurangan pendanaan.

10 Permendagri No. 13/2006 menyatakan bahwa defisit APBD dapat ditutup dengan memakai SILPA, Dana Cadangan atau pinjaman.

Gambar 8.5 : Alur Penggunaan SILPA



Namun demikian, beberapa pihak tidak merekomendasikan penggunaan SILPA, karena biasanya SILPA habis digunakan untuk menutup defisit APBD. Penggunaan SILPA dialokasikan untuk kegiatan pada APBD-P karena menunggu hasil laporan pemeriksaan BPK (bulan Juli), sehingga biasanya kegiatan yang dibiayai SILPA adalah kegiatan non-fisik, karena waktunya tidak mencukupi untuk kegiatan fisik yang memerlukan proses tender Pemda.

### 8.3.4 Dana Cadangan

Dalam Permendagri No.13/2006, penggunaan Dana Cadangan dibolehkan untuk hal-hal sebagai berikut:

- Investasi di Perusahaan Daerah,
- Meningkatkan kesejahteraan sosial melalui program dan kegiatan pembiayaan yang dianggarkan untuk kementerian teknis,
- Secara khusus, dapat dipakai untuk membiayai kegiatan yang harus diselesaikan dalam satu tahun anggaran, atau memperpanjang pinjaman lunak untuk memacu ekonomi lokal, jika peminjam kesulitan melunasi secara tepat waktu.

Meski demikian, penggunaan dana cadangan harus seizin DPRD dan harus melalui Perda. Akibatnya banyak Pemda enggan membentuknya dalam APBD, karena berisiko ditolak dan pertimbangan biaya pembentukannya yang tinggi. Namun, dengan pendekatan yang baik dan pemberian pemahaman akan penggunaan, serta pengelolaan yang bagus, Pemda dapat menyiapkan dana ini untuk membiayai kegiatan-kegiatan penting dan prioritas multitaluh, setelah disetujui DPRD lebih dulu.

Dana cadangan cocok digunakan untuk proyek infrastruktur besar, di mana pembentukan dana cadangan biasanya dalam 3 tahun yang disiapkan untuk mendukung proyek infrastruktur tersebut. Selain itu, dana cadangan secara politis hanya cocok dibentuk pada saat Kepala Daerah baru dilantik, di mana Kepala Daerah menyadari pentingnya proyek yang akan didukung dana cadangan tersebut. Biasanya Kepala Daerah baru tidak sabar ingin membiayai kegiatan yang langsung dapat dilihat dan digunakan masyarakat.

#### *Aplikasi di sektor sanitasi*

Pemakaian Dana Cadangan bersifat khusus dan sejauh ini nilainya masih terbatas. Namun, dana ini dapat dipakai (disalurkan melalui BPD) dalam bentuk kredit mikro kepada masyarakat yang ingin meningkatkan sarana sanitasinya. Karena harus disetujui DPRD, maka Pemda (Pokja) perlu melakukan kegiatan advokasi secara intensif -baik kualitas maupun kuantitasnya- tentang pentingnya kegiatan yang akan dibiayai dana ini.

### 8.3.5 Pinjaman

Pinjaman daerah merupakan salah satu instrumen pembiayaan pembangunan daerah dalam rangka memberikan pelayanan publik. Pinjaman daerah terjadi karena APBD defisit. Ketika suatu institusi mengalami defisit, bukan berarti organisasi tersebut kekurangan uang (*cash shortage*), namun hal itu dalam rangka investasi guna mengambil keuntungan dalam memanfaatkan "nilai kini" dari pendanaan yang diperoleh.

Dengan memanfaatkan pinjaman, Pemda seharusnya memiliki visi jauh ke depan untuk dapat mengelola potensi yang ada, agar dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk melayani masyarakat. Namun mengingat pinjaman daerah punya konsekuensi biaya pada masa yang akan datang, maka pengelolaan pinjaman daerah harus mengedepankan prinsip kehati-hatian (*prudential management*).

#### *Sumber pinjaman*

Alternatif sumber-sumber pinjaman yang dapat dipilih oleh Pemerintah Daerah, adalah sebagai berikut:

1. Dari Pemerintah yang dananya berasal dari pendapatan APBN dan/atau pengadaan pinjaman Pemerintah dari dalam maupun luar negeri.
2. Dari Pemda lain.
3. Dari bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) yang berkedudukan di Indonesia.

Berdasarkan waktunya, pinjaman daerah terdiri dari pinjaman jangka pendek (maksimal 1 tahun), pinjaman jangka menengah (lebih dari 1 tahun dan tidak melebihi sisa masa jabatan KDH), dan pinjaman jangka panjang (lebih dari 1 tahun).

Menurut UU 33/2004 dan PP 54/2005, sejumlah prinsip umum yang mengatur pinjaman oleh Pemda adalah sebagai berikut:

- Pemda tidak dapat meminjam langsung dari pihak asing, kecuali obligasi daerah yang terjual di pasar modal nasional,
- Pemda tidak dapat menjamin pinjaman pihak lain dan menjaminkan aset Pemda, kecuali proyek yang dibiayai oleh obligasi daerah,
- Tidak boleh melebihi batasan tahunan untuk defisit APBD, dan akumulasi utang Pemda tidak dapat melebihi ketentuan yang ada saat ini (PMK. No.95/PMK.07/2007).

#### *Persyaratan pinjaman*

Pinjaman yang dapat digunakan untuk pembangunan infrastruktur adalah pinjaman jangka menengah dan jangka panjang. Adapun persyaratannya adalah sebagai berikut:

1. Kondisi keuangan yang bagus. Kemampuan membayar atau *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) minimal harus lebih kecil atau sama dengan 2,5 kali.
2. Pinjaman (sisa pinjaman dan pinjaman baru) tidak boleh melebihi 75% dari penerimaan umum APBD tahun sebelumnya.
3. Pemda tidak punya tunggakan kepada Pemerintah Pusat.
4. Disetujui oleh DPRD. Pinjaman yang harus disetujui DPRD termasuk pinjaman yang diteruskan kepada BUMD.

### **8.3.5.1 Pinjaman Daerah dari Pemerintah yang dananya bersumber dari Pinjaman Luar Negeri.**

Pinjaman daerah yang bersumber dari Pemerintah, yang dananya berasal dari penerusan pinjaman luar negeri (*Subsidiary Loan Agreement/SLA*), mengacu pada ketentuan dalam PP No. 54/2005 tentang Pinjaman Daerah; PP No. 2/2006 tentang tata cara pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan hibah serta penerusan pinjaman dan/atau hibah luar negeri. Yang mengatur pelaksanaan kedua peraturan tersebut adalah Permen PPN/Kepala Bappenas No. 005/2006 dan PMK No. 53/2006, tentang tata cara pengajuan usulan dan pemberian pinjaman daerah yang sumbernya dari pinjaman luar negeri. Pinjaman ini merupakan pinjaman jangka panjang yang digunakan untuk mendanai kegiatan investasi yang menghasilkan penerimaan.

#### *Prosedur*

PMK No. 53/2006 mengatur prosedur pengadaan Pinjaman/Hibah Luar Negeri, dengan proses yang lebih terinci sebagai berikut: Pengajuan pinjaman disampaikan Kepala Bappenas kepada Menkeu untuk dievaluasi permohonan rencana pinjamannya. Menkeu akan meminta pertimbangan Mendagri untuk aspek non keuangan (politik dan pemerintahan daerah). Apabila Menkeu berpendapat permohonan pinjaman dapat diteruskan, permohonan pinjaman akan dinilai lebih lanjut. Apabila disetujui, maka dilakukan koordinasi dengan pemberi pinjaman untuk mendapatkan komitmen pendanaan (lihat lampiran 2).

Sementara Pemda pengusul harus mendapat surat persetujuan DPRD yang akan disampaikan kepada Menkeu. Surat persetujuan DPRD yang diperoleh dari hasil sidang paripurna memuat hal-hal pokok keuangan (plafon kredit; jangka waktu; bunga pinjaman; biaya komitmen; dana pendamping; mengalokasikan pembayaran angsuran pinjaman dalam APBD setiap tahun selama masa pinjaman; bersedia dipotong DAU/DBH untuk pembayaran angsuran pinjaman yang tertunggak).

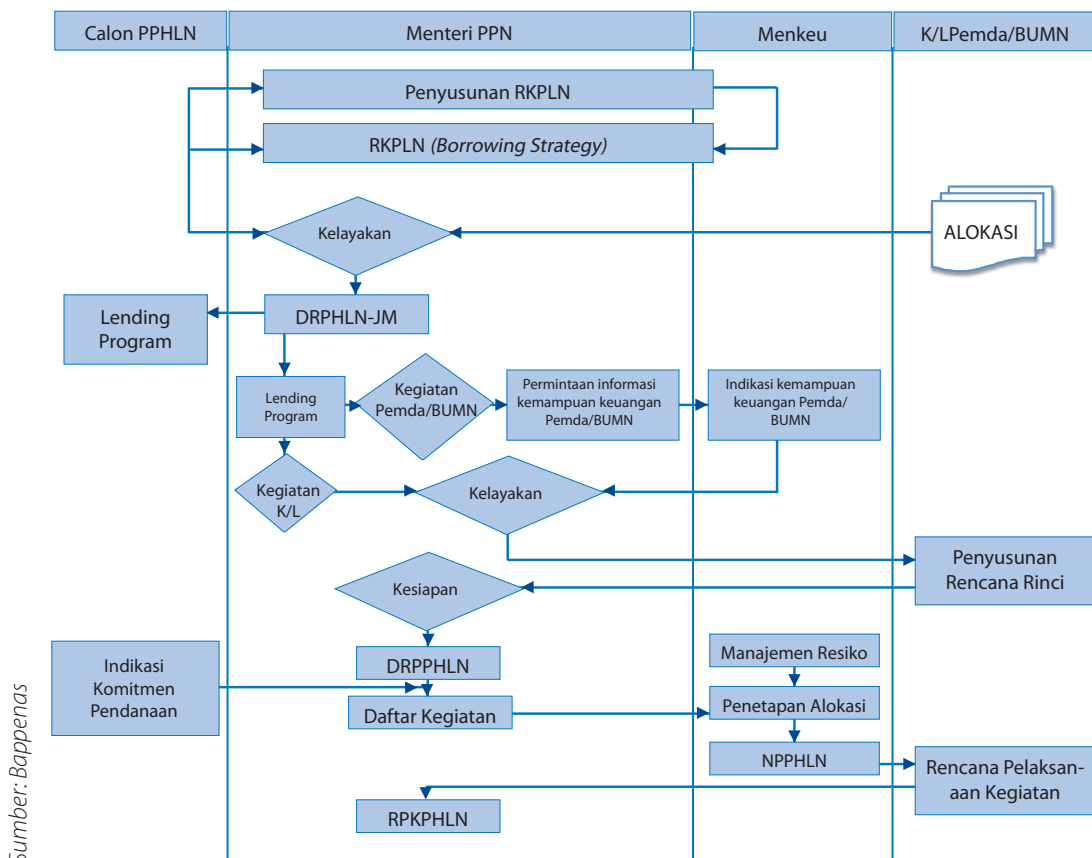
### BOKS 8.4 Penggunaan Dana Cadangan untuk sanitasi

Dana cadangan adalah dana yang berasal dari APBD, di mana pembentukannya dapat melalui Perda dan dengan persetujuan DPRD. Beberapa kegiatan penting dapat didanai dengan menggunakan dana cadangan dari pemilihan Kepala Daerah, hingga investasi Pemda di perusahaan daerah.

Salah satu bentuk penggunaan dana cadangan adalah penanggulangan bencana, baik bencana alam maupun bencana lainnya, seperti timbulnya wabah penyakit.

Terkait sanitasi adalah penggunaan dana cadangan untuk mengatasi wabah muntaber dan demam berdarah. Namun seorang Kepala Daerah yang visioner tentu saja menggunakan kesempatan menggunakan dana cadangan dalam arti luas. Misalnya tidak saja usaha kuratif yang dibiayai, namun juga membiayai usaha preventifnya. Apabila menyangkut masalah preventif terjadinya wabah penyakit, seperti muntaber dan demam berdarah, pasti akan bersinggungan dengan aspek sanitasi secara luas. Mulai dari promosi PHBS hingga pembuatan sarana sanitasi sederhana, yang memungkinkan terealisasinya lingkungan sehat. Walaupun Kepala Daerah banyak menggunakan dana ini dalam situasi di mana wabah menyerang, namun apabila diprogram setiap tahun (karena di Indonesia wabah ini selalu ada, hanya *magnitude*-nya yang berbeda-beda) maka angka kematian akibat sanitasi buruk dapat dihindari. Penggunaan dana cadangan untuk mengatasi wabah muntaber di suatu kabupaten berkisar antara Rp 2–3 miliar dalam satu tahun anggaran.

Gambar 8.6 : Mekanisme Pengajuan Pinjaman dan Hibah



Sumber: Bappenas

#### Aplikasi di sektor sanitasi

Pemda dapat mengakses pinjaman daerah yang bersumber dari pinjaman luar negeri ini untuk subsektor persampahan dan air limbah berskala kota (pengelolaan TPA dan air limbah sistem terpusat), karena menyangkut kelayakan proyek. Maka kerja sama dengan pihak swasta harus dilakukan agar risiko keuangan dapat diminimalkan, misalnya dengan membentuk perusahaan patungan yang akan mengajukan pinjaman (*Special Purpose Vehicle/SPV*), atau melalui BUMD yang dimiliki Pemda. Fasilitas pinjaman yang tersedia saat ini adalah dari lembaga multilateral (Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, KFW Jerman dan Indii–AusAID).

### 8.3.5.2 Pinjaman Daerah dari Pemerintah yang dananya bersumber selain dari Pinjaman Luar Negeri

Pinjaman dalam negeri adalah pinjaman daerah yang dananya bersumber dari APBN murni. Pemerintah menyalurkan pinjaman ini melalui Rekening Pembangunan Daerah (RPD) yang diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 347a/KMK.07/2000, tentang Pengelolaan Rekening Pembangunan Daerah. Pinjaman dari dana RPD ini dibatasi hanya untuk pinjaman jangka panjang (maksimal 20 tahun) untuk membiayai kegiatan yang bersifat *cost recovery*, yaitu: pembangunan prasarana air bersih, persampahan, terminal angkutan darat serta terminal angkutan sungai/danau, pasar, dan rumah sakit umum daerah.

#### *Prosedur*

Pinjaman daerah yang dananya berasal dari pendapatan dalam negeri harus melewati tahapan sebagai berikut: Pemerintah Daerah mengajukan usulan pinjaman daerah kepada Menkeu dengan melampirkan dokumen yang memuat Persetujuan DPRD dan Studi Kelayakan Kegiatan yang akan dibiayai dari pinjaman daerah. Selanjutnya Menkeu melakukan penilaian atas usulan pinjaman yang telah disampaikan. Menkeu dapat memberikan persetujuan atau penolakan atas usulan pinjaman. Apabila disetujui oleh Menkeu, Kepala Daerah dan Menkeu atau pejabat yang ditunjuk menandatangani perjanjian pinjaman.

#### *Aplikasi untuk sektor sanitasi*

Pinjaman dalam negeri sangat bergantung pada kondisi perekonomian nasional, dan harus merupakan kegiatan yang menguntungkan. Maka persampahan merupakan subsektor yang paling potensial untuk mengaksesnya. Dari data yang ada, Pemerintah Kota paling berpeluang mengaksesnya dibandingkan Pemerintah Kabupaten. Maka ke depan, Pemerintah Kota yang memiliki TPA yang layak secara bisnis dan telah memiliki sistem air limbah terpusat, adalah calon peminjam yang potensial.

### 8.3.5.3 Pinjaman Daerah dari sumber Selain Pemerintah

Prosedur pinjaman daerah yang bersumber selain dari Pemerintah secara garis besar terbagi dua, yang dibedakan menurut lamanya masa pinjaman: yaitu prosedur pinjaman jangka pendek serta prosedur pinjaman jangka menengah dan panjang.

#### *Pinjaman jangka pendek:*

Pinjaman ini tidak memerlukan persetujuan pihak lain selain Kepala Daerah. Jika proposal disetujui, pinjaman daerah jangka pendek dapat diakses melalui perjanjian pinjaman yang ditandatangani oleh Kepala Daerah dan pemberi pinjaman dengan memperhatikan persyaratan yang paling menguntungkan Pemda.

#### *Pinjaman jangka menengah dan panjang.*

Pemda wajib melaporkan rencana pinjaman yang bersumber selain Pemerintah kepada Mendagri (meminta pertimbangan) dengan menyampaikan dokumen – dokumen Kerangka acuan kegiatan, APBD tahun yang bersangkutan, kegiatansi DSCR dan rencana keuangan (*Financing Plan*) pinjaman yang akan diusulkan, serta surat persetujuan DPRD. Kemudian Mendagri memberikan pertimbangan dalam rangka pemantauan defisit APBD dan batas kumulatif pinjaman daerah. Di mana proposal pinjaman didasarkan pada pertimbangan Mendagri tersebut.

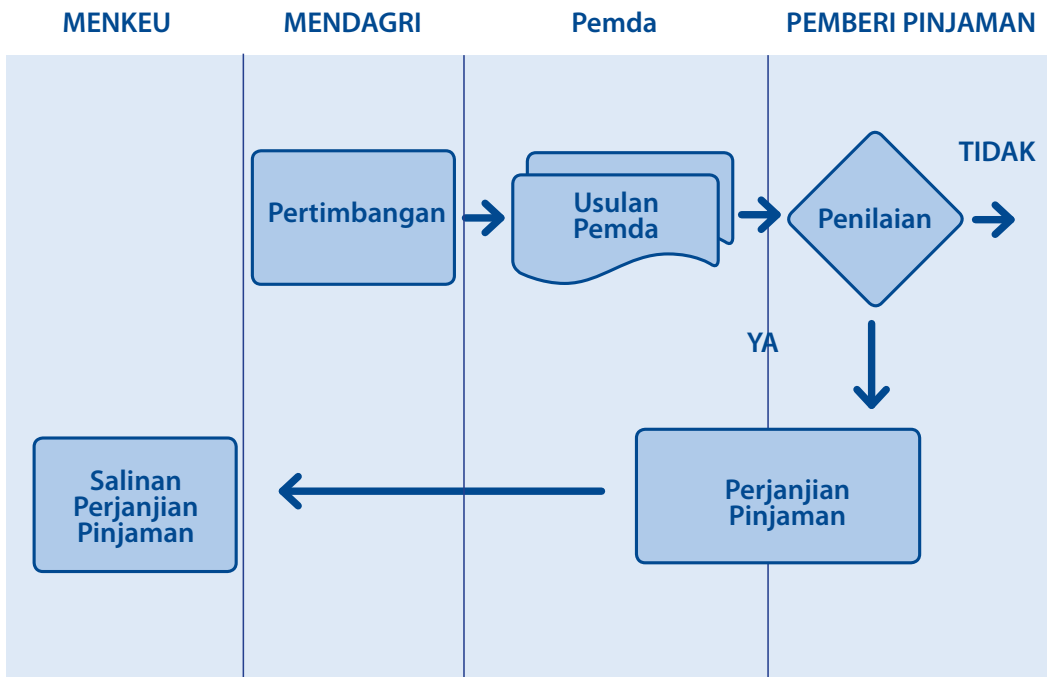
Jika proposal disetujui, pinjaman daerah dilakukan melalui perjanjian pinjaman yang ditandatangani oleh Kepala Daerah dan pemberi pinjaman. Perjanjian pinjaman tersebut wajib dilaporkan kepada Menkeu dan Mendagri.

#### *Aplikasi untuk sektor sanitasi*

Walaupun saat ini pinjaman daerah (dari Pemerintah) khususnya untuk sektor sanitasi masih sulit diakses, namun bukan sesuatu yang mustahil dilakukan, namun aplikasinya untuk sanitasi harus digabung dengan kegiatan lain yang lebih menguntungkan. Misalnya menggabungkan kegiatan air minum dengan air limbah terpusat, atau menggabungkan pengelolaan TPA dengan CDM. Selain penggabungan kegiatan, maka lembaga penjaminan harus dilibatkan untuk menutup risiko gagal bayar oleh Pemda atau perusahaan yang didirikan untuk mengakses pinjaman (SPV). Beberapa Pemda telah berhasil mengakses dana perbankan namun belum ada yang diperuntukkan bagi sanitasi.

Meskipun demikian, saat ini trend pinjaman dari lembaga keuangan dan fasilitas bank komersial untuk membiayai program dan kegiatan Pemda semakin meningkat. Jika Pemda bisa memenuhi persyaratan, maka Pemda bisa mendapatkan pinjaman komersial untuk membiayai kegiatan (tanpa melihat apakah sarana yang akan dibiayai memiliki pemulihan biaya atau tidak). Dalam proses pengajuannya, Pemda harus defisit APBD nya, dan tidak memiliki SILPA atau SILPA tidak mencukupi, baru Pemda dapat mengajukan pinjaman. Defisit APBD dapat didesain dengan mengalokasikan program yang direncanakan akan dibiayai oleh fasilitas pinjaman.

Gambar 8.7 Prosedur Pinjaman Daerah



Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan, 2008

Jaminan Pemda atas pinjaman yang diajukan. Dari pengalaman beberapa Pemda yang mengajukan pinjaman terhadap sindikasi dari beberapa bank, di mana sebagian besar adalah BPD, jaminannya adalah alokasi pengeluaran pembiayaan yang dialokasikan dalam APBD-nya guna membiayai beban bunga dan angsuran pokok kredit, selama masa pinjaman.

#### Aplikasi di sektor sanitasi

Sarana sanitasi, yang sudah dialokasikan dalam belanja APBD, dapat dibiayai dengan pinjaman perbankan, tanpa melihat apakah dapat menghasilkan keuntungan atau tidak. Dengan dialokasikannya pembangunan sarana sanitasi, apabila menyebabkan defisit APBD, maka selanjutnya pinjaman kepada lembaga keuangan dapat diajukan dengan meminta pertimbangan Depdagri. Guna mengamankan pembayaran Pemda bersangkutan, perbankan dapat meminta klausul di dalam perjanjian kreditnya (PK) agar Pemda mengalokasikan pengeluaran pembiayaan guna membayar biaya bunga dan angsuran pinjaman selama masa tenor kredit, dengan maksimal masa kredit selama umur masa jabatan Kepala Daerah Pemda yang bersangkutan.

Karena relatif ketatnya persyaratan tersebut, maka pinjaman oleh Pemda masih terbatas: dari tahun 1998 hingga tahun 2004 hanya sekitar 0,33% dari PDB, atau Dari 2001 hingga 2003, pinjaman berjumlah tidak lebih dari 0,22% dari total pendapatan Pemda.

#### 8.3.5.4 Pinjaman dari sektor swasta – kredit mikro

Pembiayaan mikro merupakan bagian tak terpisahkan dari strategi pembiayaan untuk meningkatkan cakupan layanan air minum dan sanitasi di daerah perkotaan, sehingga dapat mempercepat perluasan sarana sanitasi dengan jalan memberdayakan pengguna untuk melakukan pembelanjaan di awal. Keterlibatan donor/LSM dalam skema ini akan mewujudkan layanan dengan cakupan yang lebih besar dan lebih cepat.

Kredit mikro masa pinjamannya sekitar 1 tahun, diberikan kepada individu/keluarga yang dapat dijamin dengan slip gaji. Atau individu dapat bergabung dalam kelompok di mana kelompok tersebut yang mengajukan kredit. Bagi pengusaha sanitasi, ketentuannya seperti kredit biasa hanya lebih fleksibel bunganya.

Apabila jaminan berupa aset tidak ada, maka peminjam harus ada yang menjamin, misalnya donor, PDAM/PD PAL atau LSM. Namun jika penjamin juga tidak ada, maka Pemda harus bekerja sama dengan perusahaan penjamin kredit (komisinya 1,5% dari nilai pinjaman) guna menutup risiko gagal bayar.



*Perkembangan di Indonesia*

Bank Indonesia mensyaratkan setiap bank untuk memberikan fasilitas pinjaman untuk tujuan sosial. Bahkan beberapa bank berharap nasabah kredit mikro kembali untuk kredit lain, misalnya kredit perbaikan rumah.

Kredit mikro disalurkan melalui bank-bank berikut ini: BPR, BRI, BNI, BTN, Bank Mandiri, BPD, dan Bank Danamon. Kredit yang disalurkan oleh pihak swasta dijalankan dengan penjaminan. Beberapa Badan Kredit Kecamatan (BKK) sudah menjalankan skema kredit mikro dengan dana yang berasal dari Pemda.

*Aplikasi di sektor sanitasi*

Pinjaman mikro baru-baru ini diberikan di Sidoarjo, Jawa Timur untuk sektor air minum, untuk membiayai sambungan air ke rumah. Agar calon pelanggan air mempunyai akses kepada pipa PDAM. ESP (Program Layanan Lingkungan dari USAID) bekerja sama dengan BRI menjalankan skema kredit mikro yang ditujukan untuk rumah tangga berpenghasilan kecil. Program ini akan menyertakan pelaksanaan kredit mikro di 15 kota. Pelunasan pinjaman dapat dilakukan melalui tagihan PDAM, yang juga bertindak sebagai penjamin pinjaman ini.

Skema ini dapat direplikasi untuk sanitasi khususnya oleh PDAM yang memiliki divisi air limbah seperti PDAM Surakarta, Bandung, Cirebon, Denpasar, dan Medan, atau PD-PAL, dengan bekerja sama dengan BRI atau BPD atau bank lain. Keterlibatan Pemda dan BUMD dalam kredit mikro sangat dibutuhkan agar pihak yang akan menyalurkannya memiliki mitra dalam *cost sharing* maupun *risk sharing*.

**BOKS 8.5 Penggunaan Pinjaman Komersial**

Beberapa Pemda di antaranya Pemda Kabupaten Badung dan Pemda Kabupaten Muko–muko, menggunakan pinjaman perbankan berupa kredit sindikasi beberapa BPD untuk membangun sarana infrastruktur. Kabupaten Badung mendapat fasilitas kredit Rp 250 miliar untuk membangun kantor Bupati, sementara Kabupaten Muko-muko mendapat fasilitas kredit Rp 140 miliar untuk membangun sarana infrastruktur seperti pasar, rumah sakit, terminal. Hal ini memperlihatkan bahwa proyek yang diajukan untuk dibiayai perbankan tidak harus proyek yang memiliki *cost recovery*. Sejahtera sarana tersebut merupakan prioritas Pemda dan dianggarkan dalam APBD, mendapat persetujuan DPRD dan mendapat pertimbangan positif dari Depdagri, maka pengajuan fasilitas kredit layak diajukan.

Sarana sanitasi merupakan kebutuhan dasar masyarakat, merupakan layanan dasar umum dan merupakan urusan wajib Pemda. Dengan komitmen tinggi Kepala Daerah merupakan prioritas Pemda, dan ada dalam Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) serta RKA SKPD, maka sangat memungkinkan mengajukan pembangunan sarana sanitasi menggunakan fasilitas kredit.

**8.3.6 Badan Kredit Kecamatan (BKK)**

BKK adalah lembaga kredit berbasis kecamatan, dengan dana berasal dari Pemda yang disalurkan kepada BPD setempat, kemudian oleh BPD diteruskan pinjaman kepada BKK untuk tujuan mewujudkan tujuan pembangunan Pemda dan Pemerintah Pusat. BKK dapat menjamin pinjaman, juga dengan dana Pemda. Seperti halnya dana bergulir, peminjam harus menjadi anggota koperasi lebih dulu.

*Aplikasi di sektor sanitasi*

BKK dapat memberikan pinjaman untuk sektor ini, walau sebagian besar Pemda tidak memakai peluang tersebut hingga kini. Salah satu Kota Mitra ISSDP, Surakarta, menjalankan skema BKK yang pada tahun 2006 menyediakan kredit senilai Rp 1,2 miliar (USD 107.000) di kecamatan. Sayangnya, porsi dari total modal BKK yang dialokasikan untuk sanitasi tidak diketahui. Begitu juga Pemda Tegal dan Pekalongan serta beberapa Pemda di Jawa Tengah telah memiliki BKK, namun untuk sanitasi masih terbatas untuk pengusaha “pengepul” limbah padat.

**8.3.7 Dana Pembangunan Masyarakat (Community Development Funds/CDF)**

Mekanismenya dapat dibentuk oleh Pemda dengan dana yang berasal dari hibah (luar negeri, Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemda lain), partisipasi Pemerintah, atau akses kepada kredit mikro dari lembaga keuangan. Dana ini dapat digunakan untuk membangun fasilitas publik dan dapat dipakai untuk sarana sanitasi yang diusulkan oleh masyarakat sendiri (pendekatan *bottom-up*). Dana ini dapat di pusatkan pada kelompok–kelompok masyarakat seperti KSM yang mendapat kucuran dana dari APBD (melalui kecamatan/desa) atau koperasi–koperasi.

#### Aplikasi di sektor sanitasi

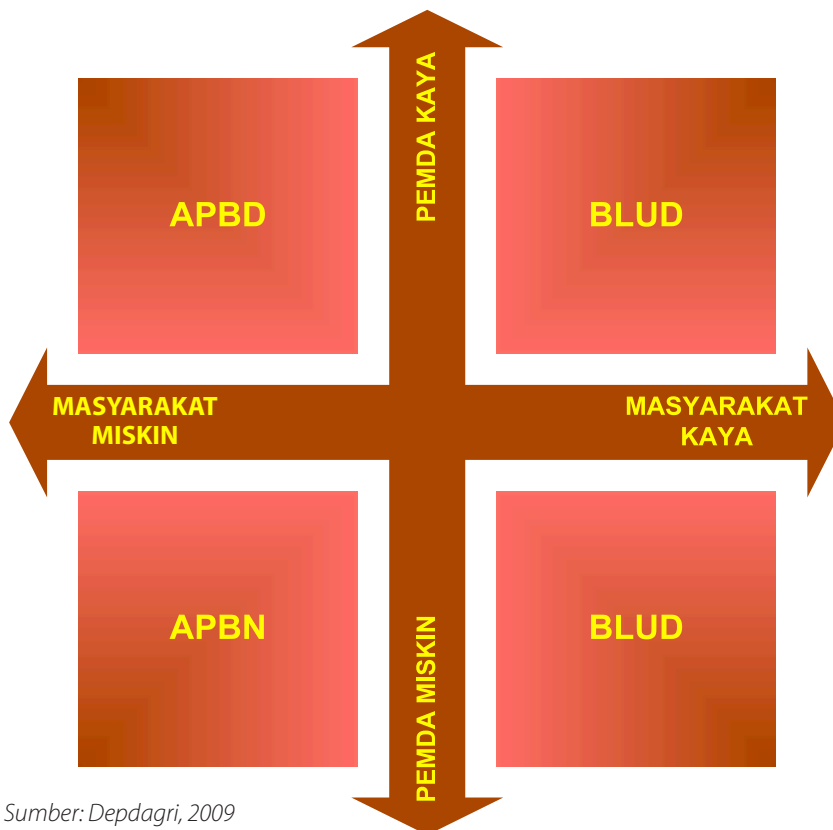
Pemakaian dana ini bersifat langsung dan tidak perlu harus sesuai dengan peraturan Pemerintah. Contoh suksesnya ada di Trenggalek, Jawa Timur, pada kegiatan yang dikoordinir oleh Depkes untuk 1000 desa yang mendapatkan bantuan donor (LSM – Bill Gates Foundation) untuk mewujudkan CLTS (sanitasi atas prakarsa masyarakat), di mana masyarakat ikut memberikan kontribusinya. Dana ini dikelola oleh koperasi dan KSM setempat sebagai dana bergulir. Di Kota Probolinggo, Sidoarjo, dan Cimahi, Pemda memberikan “tambahan” dan pembangunan sanitasi kepada KSM setempat.

### 8.3.8 Badan Layanan Umum Daerah (BLUD)

BLUD adalah perangkat Pemerintah Daerah yang menjalankan usaha mengoperasikan sarana publik, tapi dengan subsidi Pemda. Pendapatan instansi ini berasal dari berbagai sumber: upah layanan, hibah, APBD, pendapatan dari investasi dan deposito, keuntungan, investasi swasta di BLUD, pinjaman dan lain-lain. Pembentukan BLUD harus dibarengi dengan kesiapan SKPD terkait, bahwa setelah dibentuknya PPK-BLUD maka terjadi efisiensi anggaran dan perbaikan pelayanan publik. Pembentukan BLUD diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 61 tahun 2007.

Tujuan BLUD adalah untuk meningkatkan mutu dan cakupan layanan publik, dengan landasan keuangan yang lebih luas dan lebih luwes. BLUD boleh melakukan berbagai bentuk kemitraan dengan pihak swasta untuk tujuan tersebut. Bahkan BLUD boleh mengelola sektor utilitas publik di mana di daerah tersebut sudah ada BUMD lain yang mengelola utilitas publik yang sama. BLUD tidak boleh dimiliki oleh lebih dari satu Pemda. Namun apabila BLUD dimiliki oleh Pemda Provinsi, maka beberapa Pemda Kabupaten/Kota dapat ikut memilikinya.<sup>11</sup>

#### Gambar 8.8 Skenario Pengembangan Sanitasi melalui PPK-BLUD



Sumber: Depdagri, 2009

Pemda dapat membentuk BLUD dari SKPD atau unit kerja dalam SKPD (BLUD–Unit kerja dan/atau BLUD SKPD), Status BLUD dapat dapat “naik status” mengikuti jalur pengembangan bertahap menjadi satuan kerja atau unit kerja yang menerapkan PPK-BLUD penuh. Setelah BLUD meningkatkan pengetahuan yang diperlukan mengenai aspek teknik, aspek keuangan dan pasar, serta keterampilan sektor terkait, maka selanjutnya BLUD dapat meningkat menjadi BUMD lalu kemudian menjadi perseroan terbatas (PT) sebagai entitas komersial yang dimiliki oleh Pemda.

<sup>11</sup> Contoh BLUD Provinsi yang dimiliki oleh beberapa Pemda Kabupaten/Kota adalah pengelolaan air limbah untuk Denpasar dan tiga kabupaten tetangganya.

#### *Keuntungan membentuk BLUD*

Karena BLUD dibentuk dengan tujuan tidak mengutamakan keuntungan, dan dengan prinsip efisiensi dan produktivitas, maka banyak memiliki kelebihan, terutama dalam hal fleksibilitas pembiayaan karena adanya subsidi Pemda. Apabila BLUD telah memiliki keuntungan, diperbolehkan untuk tidak langsung disetor ke kas Pemda. Bahkan sistem pengadaan barang dan jasa BLUD juga dapat terpisah dari yang dilakukan Pemda. Keuntungan lainnya adalah, BLUD dapat melakukan kerja sama dengan pihak swasta melalui skema KPS (PPP dan PSP).

#### *Ketentuan untuk membentuk BLUD*

Selain persyaratan substantif, teknis, dan administratif (pasal 5, PP 61/2007), ada ketentuan lain seperti surat pernyataan kesanggupan yang dibuat kepala SKPD dan diketahui sekretaris daerah (untuk BLUD-SKPD), dan surat kesanggupan dari kepala unit kerja yang diketahui kepala SKPD (untuk BLUD-Unit kerja). Persyaratan lainnya adalah pola tata kelola, dan perencanaan bisnis dan keuangan, standar pelayanan minimal, dan laporan audit (SKPD atau unit kerja). Studi kelayakan harus menganalisis kapasitas dan kemauan membayar dari calon pengguna. Jika hasil perhitungan positif, maka bantuan keuangan masih diperlukan pada tahap awal operasi.

Pemerintah Pusat telah lama memfasilitasi dan senantiasa mendorong Pemda dalam pembentukan BLUD, karena BLUD hanya mengelola layanan publik, sementara aset tetap milik Pemda, maka potensi masalah dalam kepemilikan aset tidak ada. Hal ini diperkuat melalui PP. No. 38/2008 yang menyatakan bahwa aset menjadi milik Pemda jika dana APBD dipakai untuk membangun atau membeli aset tersebut.

Selain itu, Pemerintah Pusat (terutama Depdagri) juga berkeinginan agar Pemda menggali potensi pembiayaan sanitasi tidak hanya dari APBD namun dari sumber lain menggunakan potensi daerahnya. Karena pembiayaan melalui pembentukan BLUD tidak hanya bermanfaat bagi Pemda miskin, namun Pemda kaya pun mendapat banyak manfaat apabila membentuk BLUD.

#### *Aplikasi di sektor sanitasi*

BLUD cocok untuk pembangunan ataupun pengelolaan sarana sanitasi perkotaan, karena kinerjanya dapat diukur dengan lebih mudah dibandingkan pengukuran kinerja instansi Pemerintah (SKPD). BLUD dapat menjadi cara yang tepat untuk memulai layanan sanitasi pada daerah yang belum terlayani, atau untuk meningkatkan sarana sanitasi yang ada dan yang berbasis lembaga (pengolahan air limbah). Walaupun kota sudah mempunyai PDAM, namun peraturan masih mengizinkan pembentukan BLUD yang juga menyediakan layanan air bersih (misalnya untuk daerah pinggir atau daerah tanpa pelanggan komersial).

BLUD sekarang dianggap sebagai sarana terbaik untuk mendapatkan hibah sanitasi dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Secara prinsip, konsep ini cocok menangani pembayaran transfer untuk pembangunan infrastruktur sanitasi berbasis kelembagaan. Namun advokasi perlu dilakukan secara lebih luas, karena banyak Pemda tidak menyadari potensi BLUD (fleksibilitas keuangan) sehingga ragu-ragu untuk melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk membentuk BLUD.

### **8.3.9 Hibah**

Dalam PP Nomor 57 Tahun 2005 dan PMK No. 52/2006, yang dimaksud dengan Hibah adalah Penerimaan Daerah yang berasal dari Pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan / lembaga internasional, Pemerintah, badan/lembaga dalam negeri atau perorangan baik dalam bentuk devisa, rupiah maupun barang dan jasa, termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali.

Sumber-sumber Hibah diperoleh dari Dalam Negeri dan/atau Luar Negeri. Hibah yang bersumber dari dalam negeri bersumber dari: Pemerintah; Pemda lain; badan/lembaga organisasi swasta dalam negeri; dan/atau kelompok masyarakat/perorangan. Sedangkan hibah yang bersumber dari luar negeri diperoleh dari lembaga/institusi, negara bilateral; maupun multilateral; dan donor lainnya.

Pemberian hibah kepada daerah yang sumbernya berasal dari pinjaman luar negeri akan didasarkan kepada peta kapasitas fiskal yang ditetapkan dalam peraturan Menkeu. Peta kapasitas fiskal daerah menggambarkan kemampuan keuangan masing-masing daerah yang dicerminkan melalui penerimaan umum APBD dan jumlah penduduk miskin. Peta kapasitas fiskal digunakan untuk menentukan besaran pemberian hibah kepada daerah yang ditetapkan oleh Menkeu setelah berkoordinasi dengan Menteri pada K/L terkait.

#### *Prinsip dasar pelaksanaan hibah*

Hibah bersifat bantuan untuk menunjang program pembangunan sesuai dengan prioritas dan kebijakan Pemerintah serta merupakan urusan daerah, yang ditetapkan oleh Menkeu setelah berkoordinasi dengan Menteri pada Kementerian Negara/Pimpinan Lembaga terkait.

Hibah yang bersumber dari pendapatan dalam negeri, kegiatannya merupakan kebijakan Pemerintah atau diusulkan oleh K/L. Perjanjian hibahnya dituangkan dalam NPHD (Naskah Perjanjian Hibah Daerah).

Sedangkan hibah yang bersumber dari pinjaman luar negeri kegiatannya diusulkan oleh K/L, sementara hibah yang bersumber dari hibah luar negeri, kegiatannya selain diusulkan oleh K/L juga diusulkan oleh Pemda. Perjanjian hibahnya dituangkan dalam Naskah Perjanjian Hibah Luar Negeri (NPHLN) antara Pemerintah dan pemberi Hibah Luar Negeri. Hibah diteruskan oleh Pemerintah kepada Pemda. Penerusannya dituangkan dalam Naskah Perjanjian Penerusan Hibah (NPPH) antara Pemerintah dan Pemda.

#### Kriteria pemberian hibah

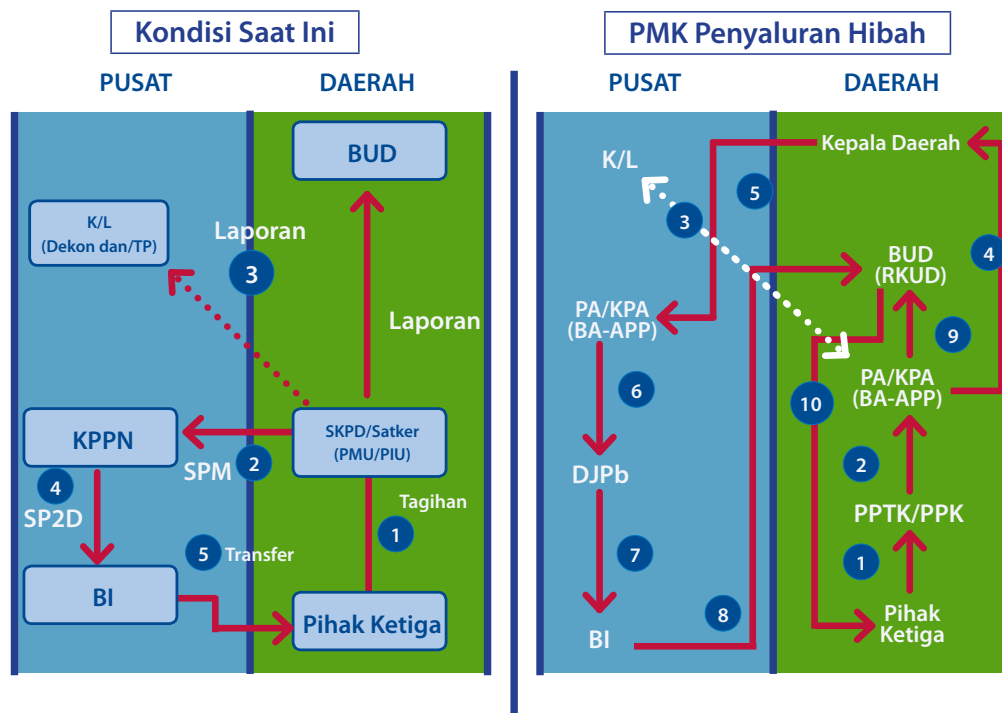
Hibah yang bersumber dari pendapatan dalam negeri, diberikan kepada daerah untuk melaksanakan kegiatan yang menjadi urusan Pemda, yaitu peningkatan fungsi pemerintahan, layanan dasar umum, dan pemberdayaan aparatur Pemda; serta untuk kegiatan Pemerintah yang berskala nasional/internasional di daerah.

Hibah yang bersumber dari pinjaman luar negeri, fokusnya pada kegiatan daerah yang terkait dengan prioritas nasional, dengan prioritas Pemda dengan kapasitas fiskal rendah. Sedangkan hibah yang bersumber dari hibah luar negeri, penekanannya adalah pada pembiayaan kegiatan yang menjadi urusan daerah, yaitu peningkatan fungsi pemerintahan, layanan dasar umum, dan pemberdayaan aparatur daerah.

Hibah disalurkan dari APBN ke APBD sesuai peraturan perundangan, yaitu dengan menggunakan Bagian Anggaran Pembiayaan dan Perhitungan (BAPP) yang dikelola oleh Menkeu selaku Bendahara Umum Negara, dan terpisah dari bagian anggaran yang dikelola K/L. Dana hibah ditransfer melalui pemindahbukuan dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Kas Umum Daerah. Kewajiban daerah penerima hibah adalah menyediakan fasilitas penunjang, apabila hibah berupa jasa konsultan dan jasa lainnya. Apabila daerah tidak menganggarkan kegiatan penunjang, maka pencairan hibah tidak dapat dilakukan.

Dana pendamping hibah harus dicantumkan dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran-Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA-SKPD). Sementara Menteri Negara/Pimpinan Lembaga terkait melakukan pemantauan atas kinerja pelaksanaan kegiatan dan penggunaan hibah dalam rangka pencapaian target dan sasaran yang ditetapkan dalam perjanjian hibah.

**Gambar 8.9** Bagan Alur-Penyaluran Hibah



#### Aplikasi untuk sektor sanitasi

Walaupun sempat mengalami hambatan administrasi dalam penyaluran hibah ke daerah, namun ke depan pembiayaan sanitasi harus dapat mengakses pendanaan hibah lebih banyak. Program non-fisik berikut ini sangat potensial dibiayai oleh hibah yaitu: peningkatan kapasitas aparat Pemda, pembuatan studi potensi pembentukan BLUD kota, pelatihan-pelatihan, penyiapan SSK, hingga pembangunan sarana sanitasi kecil – menengah. Untuk hibah yang berasal dari pinjaman, Pemda dapat berkoordinasi dengan K/L. Sedangkan hibah yang berasal dari hibah luar negeri, Bappenas dapat memfasilitasi Pemda dalam berhubungan dengan kelompok donor sanitasi (San DG).

Wasap-D merupakan salah satu hibah untuk pembangunan sanitasi yang dananya bersumber dari hibah luar negeri dari donor yang segera akan cair. Penyalurannya sempat mengalami hambatan namun akhirnya dapat diatasi oleh Depkeu, DPU, dan Bappenas. Di mana 20% dari total hibah yang merupakan dana bagi konsultan untuk kegiatan fisik, tidak lagi berada di daerah, namun berada di Pusat. Hal ini untuk menghindari risiko tidak terserapnya dana hibah tersebut. Sedangkan 80% dari dana hibah tersebut tetap diberikan kepada Pemda sesuai dengan PMK 168 dan PMK 169.

### 8.3.10 Hibah Langsung dari Donor ke daerah)

Hibah dari donor langsung ke daerah dapat dilakukan dengan 2 cara, pertama dengan skema *Off Budget* melalui K/L di mana di Pemda tidak ada skema ini dan dibahas dalam bab ini, kedua dana hibah langsung diberikan oleh donor ke daerah kepada *potential beneficiaries*. Hal ini memungkinkan Pemda mendapatkan hibah dari donor tanpa melalui Pemerintah Pusat dan Pemda atau mekanisme pencatatan hibah yang ada (lihat 4.3.9 diatas).

Namun demikian, hibah seperti ini tidak memungkinkan untuk diberikan kepada Pemerintah Daerah, namun diberikan kepada kelompok masyarakat (KSM, paguyuban, koperasi, atau organisasi berbasis masyarakat lain). Kemudian dana tersebut oleh kelompok masyarakat dapat "diolah" bagi kepentingan anggota menjadi dana bergulir maupun *seed capital* (lihat bab 4.1.7) untuk membiayai pembangunan sanitasi di level rumah tangga. Sebagai koordinator dari program yang dibiayai hibah donor biasanya adalah lembaga multilateral yang memiliki kapasitas implementasi yang mumpuni. Tercatat LSM asing yang bertindak sebagai donor, khususnya untuk sanitasi adalah Bill & Melinda Gates Foundation, Borda, Mercy Corps, dan lain-lain.

#### *Aplikasi di sektor sanitasi*

Kelompok masyarakat yang telah terbentuk dengan baik di level kecamatan atau kelurahan, dapat menerima hibah dari donor, baik secara langsung maupun melalui LSM atau lembaga non Pemerintah yang ditunjuk, yang selanjutnya menggunakan dana hibah tersebut untuk membiayai pembangunan sanitasi. Karena tidak melalui mekanisme Pemerintah Daerah, maka tidak mengikuti peraturan PMK 168 dan PMK 169. Sehingga, apabila pihak donor telah setuju dengan program yang akan dijalankan suatu kelompok masyarakat di daerah tertentu (kebanyakan pembangunan sanitasi skala rumah tangga dan skala mandi, cuci dan kakus/MCK) maka dana hibah donor dapat segera digunakan. Hibah dari donor untuk pembangunan sanitasi tidak saja untuk proyek fisik namun program non-fisik dan asistensi teknis serta peningkatan kapasitas.

#### *Evaluasi*

Walaupun sumber pendanaan ini merupakan sumber pendanaan potensial, namun bukannya tidak memiliki risiko di masa datang. Karena aset (kecuali yang skala rumah tangga) seperti MCK dan *mini sewer* akan dimiliki oleh masyarakat, maka keberlanjutan dan biaya operasi serta pemeliharannya rawan gangguan di masa datang. Selain itu, klaim atas besarnya hibah yang telah disalurkan relatif sulit penilaiannya (berisiko menimbulkan multi penilaian).

## 8.4 Pendanaan bersumber dari sektor swasta

### *Kemitraan Pemerintah-Swasta (KPS)*

Secara realistis sulit untuk meraih target MDG, bidang sanitasi dengan periode yang tersisa hingga 2015, apabila hanya mengandalkan dana publik tanpa keterlibatan sektor swasta. Maka, Pemerintah Pusat menganggap sektor swasta sebagai sumber dana yang potensial. Perpres 67/2005 mengatur KPS berdasarkan sejumlah prinsip, seperti kepentingan kedua pihak dan pentingnya analisis lebih dulu mengenai semua aspek terkait. Untuk mempromosikan KPS, Pemerintah Daerah harus membuat peraturan untuk mendukung implementasi KPS di daerah, agar kegiatan bersama berjalan adil dan transparan dan bermanfaat bagi kedua pihak. Beberapa alasan mengapa KPS dipilih sebagai model kerja sama adalah: efisiensi dana Pemerintah, akses sanitasi yang lebih baik, dan meningkatkan mutu dan efisiensi layanan. Dari sudut pandang investor swasta, KPS harus menekankan hal-hal berikut ini:

- Tingkat pengembalian investasi yang mencukupi (memerlukan periode kontrak yang cukup panjang),
- Perjanjian kerja sama harus memuat masalah keuangan secara detail mencakup: tarif, pembagian risiko dan penyelesaian konflik,
- Kriteria kinerja yang jelas, dan terstandarisasi,
- Stabilitas keuangan, ekonomi dan politik, termasuk analisis mengenai "risiko politik" jika investornya dari luar negeri.

Gambar 8.10 Siklus KPS



#### Aplikasi di sektor sanitasi

Hingga saat ini KPS untuk sanitasi baru menyentuh subsektor persampahan, terutama dalam pengelolaan TPA (Bekasi, Denpasar, Surakarta). Faktor utama penyebab KPS di bidang sanitasi masih kurang diminati, adalah tingkat pemulihan biayanya yang rendah. Selain itu, peraturan pendukung di daerah juga belum ada.

Sebagian besar opsi KPS yang dapat dilakukan di sektor sanitasi memerlukan peranan Pemerintah yang besar. Misalnya dalam opsi kontrak layanan, kontrak manajemen, kontrak sewa dan BOT. Pemerintah juga masih harus membayar biaya investasi di awal dan sering juga termasuk sebagian biaya operasi dan perawatan (O&M). Sehingga keuntungan finansial dari KPS menjadi lebih kecil.

#### Bentuk lain Partisipasi Sektor Swasta–PSP (Partisipasi sektor swasta)

Bentuk kerja sama lain yang lebih luwes dan lebih cocok untuk pihak swasta dan Pemerintah dalam membiayai kegiatan sanitasi berukuran kecil dan sedang adalah partisipasi sektor swasta.

Sebelum perjanjian kerja sama KPS dilakukan, beberapa isu berikut harus disepakati agar menjadi dasar kerja sama yaitu: komitmen Pemda dalam pembangunan sanitasi, manfaat sosio-ekonomi, kesiapan kelembagaan, kesiapan calon pengelola kegiatan, adanya standar kinerja operasi, sistem informasi manajemen untuk memantau, dan mekanisme untuk menangani konflik.

Bentuk-bentuk KPS yang lazim diaplikasikan di Indonesia adalah : Investasi langsung (tunai atau non tunai), misalnya melalui BUMD; Operasi bersama; Perluasan kredit ke perusahaan swasta untuk modal kerja dan investasi; BOT dan Build Transfer Operate (BTO); sub-kontrak, outsourcing; dan Usaha bersama.

#### Aplikasi di sektor sanitasi

KPS sektor sanitasi yang ada masih untuk persampahan (pengelolaan TPA). Namun jika Pemda sudah memiliki atau membentuk Badan Investasi di daerah (sebagai penyedia dana investasi) dan lembaga penjamin kredit daerah, lembaga ini dapat menyediakan modal dan/atau memperlancar akses ke dana pembangunan sanitasi. Namun hingga kini, kedua lembaga masih belum terbentuk di daerah.

#### Tanggung jawab Sosial Perusahaan (CSR)

Pembahasan lebih detail mengenai CSR, ada pada buku panduan CSR tersendiri. Maka pembahasan CSR dalam buku panduan ini hanya menyinggung garis besar pendanaannya.

CSR didasarkan pada UU No. 40/2007. Peraturan ini mengatur cara bagaimana perusahaan, terutama yang usahanya berkaitan dengan eksploitasi sumberdaya alam harus melaksanakan program sosial yang diwajibkan, dengan sasaran masyarakat yang membutuhkan. Tujuannya untuk meningkatkan kesejahteraan mereka dengan berbagai cara. Program CSR yang dijalankan oleh perusahaan di Indonesia mencakup bidang pendidikan, kesehatan, perlindungan lingkungan (pengelolaan limbah padat dan pengelolaan air limbah), dan sektor kredit mikro, juga kegiatan bermanfaat sosial lainnya. Perusahaan harus menyediakan bukan hanya dana tapi juga bantuan aktif dan lain-lain. Sementara mitra lokal yang berbasis masyarakat akan memantau pelaksanaan program.

#### *Aplikasi di sektor sanitasi*

Walau terlihat sederhana, program CSR perlu disusun dengan cermat dan perhatian diberikan pada beberapa faktor yang dapat menyebabkan target tidak dapat diraih. Semua pihak harus merumuskan dengan jelas manfaat apa yang ingin mereka peroleh, dan harus membuat kompromi sebelum program dimulai agar nanti perbedaan harapan tidak menimbulkan konflik. CSR dapat berupa hibah dari perusahaan kepada Pemda maupun langsung kepada masyarakat.

### 8.5 Kontribusi pengguna (tarif)

PP No. 65/ 2001 merinci wewenang Pemda di bidang ini. Pada prinsipnya tarif dan retribusi dikategorikan menjadi tiga jenis yaitu:

1. Retribusi Jasa Umum, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemda untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum, serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
2. Retribusi jasa usaha. Adalah retribusi yang disediakan Pemda yang menganut prinsip komersial. Pada dasarnya dapat disediakan oleh pihak swasta.
3. Retribusi perizinan. Adalah retribusi atas kegiatan tertentu Pemda dalam pemberian izin. Misalnya retribusi penerbitan izin seperti bangunan, kegiatan komersial, dan eksploitasi sumberdaya alam.

Untuk skala nasional, kontribusi pengguna di kabupaten/kota banyak menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) seperti ditunjukkan dalam tabel berikut. Dari 2001–2007, porsi kontribusi retribusi pada level Pemda Kabupaten dan Kota, selalu di atas 30%.

**Tabel 8. 10 Porsi pajak dan retribusi pengguna dalam pendapatan asli daerah (PAD) (%)**

Tipe pendapatan	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Provinsi							
Pajak lokal	85,2	83,1	85,0	87,3	86,8	84,2	85,4
Retribusi	4,9	4,9	4,7	5,3	4,8	5,2	5,6
Kabupaten / Kota							
Pajak lokal	43,3	37,7	36,8	40,7	40,0	32,9	34,6
Retribusi	33,7	31,2	32,5	33,7	35,5	32,3	36,6

Sumber: Depkeu

Tabel tersebut juga menunjukkan bahwa desentralisasi tidak banyak mengubah dasar keuangan lokal. Pendapatan dari retribusi di tingkat kota dan kabupaten diimbangi oleh berkurangnya pendapatan dari pajak lokal.

#### *Aplikasi di sektor sanitasi*

Pemda harus menerapkan beberapa prinsip yaitu: realistis, memiliki hubungan positif dengan mutu pelayanan, dikelola dengan transparan dan akuntabel, serta selisihnya dengan biaya operasi dan pemeliharaan harus sekecil mungkin.

Prosedur dalam menaikkan tarif relatif sulit dilakukan, bahkan hanya sedikit perusahaan daerah mau menaikkan tarif untuk mengikuti laju inflasi, karena hal ini diatur oleh Perda yang membutuhkan persetujuan DPRD. Pengalaman di enam kota ISSDP 1 menunjukkan bahwa pendapatan dari pengguna layanan sanitasi (pengelolaan sampah, pengolahan air limbah, penyedotan tinja dll.) kontribusinya terhadap PAD masih sangat kecil dibandingkan total pendapatan dari tarif dan retribusi yang dikumpulkan oleh Pemda.

Dari data seluruh Pemda di Indonesia, kontribusi terbesar adalah pada layanan persampahan: rata-rata 3% dari total PAD selama 2001 hingga 2006. Sedangkan untuk pengolahan air limbah hanya 0,16% dan penyedotan tinja 0,12%. Kecilnya kontribusi retribusi sanitasi, disebabkan oleh rendahnya retribusi yang dikenakan dan belum optimalnya cara penagihannya pada masyarakat. Sementara itu, potensi retribusi sanitasi, dari identifikasi data keuangan kota-kota ISSDP rata-rata dapat mencapai 5 kali dari realisasi retribusi yang ada (perhitungan kasar konsultan).

Secara ideal, retribusi sanitasi harus dibedakan antara warga miskin dan yang lebih mampu dengan memberikan subsidi silang bagi warga miskin. Cara lain meningkatkan retribusi adalah meningkatkan efisiensi pengumpulan tarif, misalnya dengan mengaitkan pembayaran retribusi sanitasi (persampahan atau limbah terpusat) ke dalam tagihan PDAM atau PLN. Dari data yang ada, pengeluaran masyarakat untuk retribusi air minum secara nasional adalah 4% dari pengeluaran per bulan, sementara untuk sanitasi berkisar antara 2%-2,5% dari pengeluaran per bulan, namun hal ini tidak dapat dijadikan patokan utama dalam menentukan besarnya retribusi. Fator lain misalnya faktor sosio-ekonomi harus diperhitungkan dalam menentukan besaran retribusi.



Tabel 8. 11 Ringkasan sumber–sumber pendanaan sanitasi

Sumber Dana	Kelebihan Sumber ini	Kekurangan Sumber Ini	Cocok Untuk Kota
<b>Pemerintah Pusat</b>			
<b>APBN</b>			
(*)	Pasti. Dengan pendekatan proaktif dapat ditingkatkan. Ada di DPU,Depkes,KLH, cukup besar dan sedikit di Bappenas,Depdagri	Sering tidak sesuai dengan kebutuhan Pemda. Alokasi sering salah, daerah pemekaran baru yang tidak “terlalu” membutuhkan alokasinya besar dan sebaliknya. Membutuhkan komitmen tinggi pejabat terkait dalam menaikkan alokasi. Birokrasi dan koordinasi adalah kendala utama	Semua kabupaten/kota, mendukung proyek multitanah
<b>Hibah</b>			
(***)	Cocok untuk sanitasi.Banyak donor yang menawarkan. Ada grup donor untuk sanitasi (San DG). Hibah donor bilateral sangat potensial	Lama cairnya	Kota kecil dengan kemampuan keuangan rendah
<b>Pinjaman LN</b>			
(***)	Kurang cocok untuk sanitasi, kecuali skala besar/kota (contoh DSDP Di Denpasar). Apabila dikaitkan dengan air minum (Bundling) sangat potensial. Untuk persampahan yang <i>cost recovery</i> -nya dapat diakses	Kebijakan Pemerintah Pusat untuk pinjaman LN yang disalurkan ke Pemda untuk sanitasi saat ini masih belum menunjang	Kota besar dengan kemampuan keuangan tinggi, untuk pembiayaan multitanah
<b>DAK</b>			
(*)	Potensial. Mekanismenya semakin baik dan cenderung naik, apalagi ada konversi dekon/TP ke DAK	<i>Top down</i> , nilainya masih di bawah Rp. 5 miliar/tahun/kota untuk sanitasi. Rawan resistensi masyarakat	Semua kota (kecuali yang sangat kaya)
<b>DAU</b>			
(*)	Pasti dan besar. Dapat digunakan untuk kegiatan non-fisik	Banyak Pemda belum mengetahui bahwa DAU dapat digunakan untuk pembangunan non-fisik sanitasi/ layanan dasar umum, sehingga dapat menjadi kontroversi	Semua kota, untuk mendukung semua sumber, sifatnya non fisik layanan dasar umum
<b>Dekonsentrasi dan Tugas Perbantuan</b>			
(**)	Pasti lebih besar dari DAK, dan dalam kontrol K/L	Rawan terjadi duplikasi pembiayaan dan kebocoran. Penggunaannya dalam sanitasi bercampur dengan sektor lain (pendidikan, lihat BOKS 3).	Semua kota, tidak setiap tahun ada, non fisik (dekon) dengan provinsi dan fisik (TP) langsung di kota, Pusat tinggi kontrolnya
<b>Dana Khusus</b>			
(**)	Peraturan pendukung untuk badan investasi Pemerintah, lembaga pembangunan masyarakat sdh ada. Namun yang terealisasi baru KUR dan dana bergulir	Memerlukan “kreativitas dan inovasi” Kepala Daerah agar terealisasi. Hambatan utama adalah peraturan dan lembaga pendukung di daerah.	Semua kota, terutama yang BUMDnya dan kelompok masyarakatnya sudah mapan
<b>Pemerintah Provinsi</b>			
<b>Hibah</b>			
(*)	Besar.Potensial.Terutama di provinsi yang kaya (di Jawa)	Apabila Pemda dan Pemprov koordinasinya tidak baik, dana sulit diakses.	Tidak semua kota, hanya beberapa yang sinkron dgn provinsi
<b>SILPA</b>			
(***)	Besar. Potensial	Sulit digunakan untuk pembangunan sanitasi regional. Selain jarang, proyek sanitasi regional juga regional dialokasikan di APBD Provinsi	Tidak semua kota, sangat tergantung kebijakan provinsi
<b>Instansi Vertikal</b>			
(**)	Pasti. Besar dan potensial	Kontrol dan lokasi kegiatan ditentukan Pemprov, Pemda kecil kontrolnya	Tidak semua kota, hanya yang sinkron dan “dapat bekerja sama” dengan provinsi yang dapat

Sumber Dana	Kelebihan Sumber ini	Kekurangan Sumber Ini	Cocok Untuk Kota
<b>Pemerintah Daerah–Kabupaten/Kota</b>			
APBD	Pasti	Masih kecil (rata-rata 1% dari belanja APBD). Tidak menyebar di SKPD terkait, masih didominasi dinas PU	Semua kota, untuk mendukung proyek multitalahun
(*)	Pasti	Masih kecil (rata-rata 1% dari belanja APBD). Tidak menyebar di SKPD terkait, masih didominasi dinas PU	Semua kota, untuk mendukung proyek multitalahun
Investasi/ Penyerahan modal Pemda (*)	Potensial	Hanya pada Pemda yang telah memiliki BUMD sanitasi	Tidak semua kota, hanya yang punya BUMD yang <i>profitable</i> , mendukung atau dapat menjadi sumber pendanaan proyek multitalahun
SILPA (*)	Besar. Potensial. Penggunaannya dijamin peraturan, harus seizin DPRD	Belum banyak yang menggunakan. Banyak Pemda ingin investasi yang “aman” dan sedikit upaya.	Semua kota, fleksibilitas tinggi, mendukung proyek multitalahun
Dana Cadangan (*)	Potensial. Dapat digunakan untuk membiayai sanitasi (kesejahteraan sosial, proyek infrastruktur yang tidak dapat terselesaikan) dengan persetujuan DPRD	Dinilai lama proses pencairannya	Semua kota, fleksibilitas tinggi, mendukung atau sumber pendanaan proyek multitalahun
Pinjaman Daerah (**)	Pemda dengan kapasitas fiskal rendah berpotensi. Apalagi yang memiliki proyek sanitasi <i>cost recovery</i> (persampahan). Pinjaman yang bersumber selain dari Pemerintah masih ada potensi (Kab. Muko-muko) hanya tidak <i>single project</i> namun <i>bundling</i> beberapa proyek	Daerah dengan kapasitas fiskal tinggi enggan meminjam, padahal biasanya mereka yang membutuhkan dan memenuhi syarat untuk mengajukan pinjaman daerah. Banyak Pemda mengalami kendala menyiapkan proposal untuk mengajukan pinjaman, terutama yang bersumber selain dari Pemerintah. Dan yang bersumber dari Pemerintah, banyak Pemda terkendala pinjaman lama yang “macet”	Tidak semua kota, hanya yang memenuhi persyaratan, agar bunganya rendah, kota harus dengan kapasitas fiskal rendah. Sumber pendanaan proyek multitalahun
Pinjaman Swasta (**)	Potensial. Difasilitasi donor multilateral. IIFF, perbankan swasta	Bunganya tinggi	Tidak semua kota. Hanya kota yang memiliki proyek yang menguntungkan dan memiliki BUMD yang sehat, sumber pendanaan multitalahun
BKK (*)	Potensial menjangkau nasabah kecil terkait sanitasi (pengusaha limbah, kelompok masyarakat yang akan membangun IPAL komunal, dan lain-lain.)	Pengalaman masa lalu di mana banyak kredit macet di BKK membuat Pemda enggan berinvestasi di BKK	Semua kota, <i>channeling</i> dari BPD. Kapasitas kecil, untuk proyek sanitasi kecil

Sumber Dana	Kelebihan Sumber ini	Kekurangan Sumber Ini	Cocok Untuk Kota
<b>Pemerintah Daerah–Kabupaten/Kota</b>			
Dana Pembangunan Masyarakat (**)	Potensial. Tergantung komitmen Pemda. Harus ada lembaga yang ditunjuk. Di tingkat provinsi dapat melalui BUMD khusus untuk pembangunan infrastruktur, atau instansi lain yang pool dana. Banyak lembaga masyarakat yang dapat dipercaya mengelola sebagian dana.	Sedikit Pemda yang melakukan penyertaan pada institusi yang ditunjuk untuk <i>chanelling</i> dana. Hal ini terkait SDM yang mampu merancang skema pendanaan dari Pemda ke lembaga yang ditunjuk dan disalurkan kepada kelompok masyarakat (semacam <i>two steps loan</i> )	Semua kota, <i>chaneling</i> (disalurkan) dari Pemda kepada kelompok masyarakat. Kecil kapasitasnya. Untuk proyek multita-hun skala kecil
BLUD (**)	Fleksibilitas keuangan yang tinggi	Kapasitas Pemda dalam membentuk BLUD masih rendah	Semua kota, untuk proyek multita-hun. Besar kapasitasnya
Hibah (**)	Potensial. Baik dari donor melalui Pemerintah, maupun yang langsung dari donor kepada masyarakat lewat LSM. Kecenderungan meningkat (Bill Gates Foundation)	<i>Sustainability</i> (keberlanjutan) proyek dipertanyakan, administrasi proyek rawan kesalahan. Pemda sedikit berperan.	Tidak semua kota, hanya kota “yang dipilih donor”. Tidak dapat menjadi sumber pendanaan proyek multita-hun. Nilainya kecil hingga menengah
<b>Sektor Swasta</b>			
KPS (***)	Potensial. Dapat menghemat anggaran Pemda. <i>Multipier effect</i> ekonomi tinggi	Sulit dilaksanakan di daerah, belum ada petunjuk pelaksanaan KPS di daerah	Tidak semua kota, hanya kota dengan proyek besar yang menguntungkan dan telah memiliki BUMD yang sehat. Besar nilainya
Kontribusi Pengguna (Tarif) (**)	Potensinya bisa mencapai 3–5 kali dari realisasi yang ada saat ini. Untuk biaya pemeliharaan dan operasinal sarana sanitasi	Banyak Perda retribusi sanitasi merupakan produk lama, tidak mengantisipasi perubahan yang ada di kabupaten/kota. Sistem pengumpulan tarif masih sederhana, tidak dikelola dengan baik dan tidak dipandang sebagai potensi. Kaitan retribusi yang terkait sanitasi dengan aspek sanitasi masih belum optimal (IMB dengan sanitasi).	Semua kota. Menjadi sumber biaya operasi dan pemeliharaan. Besar potensinya jika dikelola professional.
Pinjaman Komersial (*)	Potensial, dapat membiayai sarana sanitasi	Bunga pinjaman relatif tinggi	Cocok untuk semua kota

Catatan :

(\*\*\*) Sulit Diakses

(\*\*) Dapat diakses dengan prakondisi

(\*) Mudah Diakses



## 9. Peran Pemerintah dalam Meningkatkan Akses Pendanaan Sanitasi

### 9.1 Pada Tingkat Pemerintah Pusat

#### 1. Reformasi alokasi DAK dan DAU

DAK dinilai terlalu kecil, pada tahun 2009 nilainya hanya sepersembilan dari DAU. Maka kenaikan DAK bagi pembangunan di daerah harus benar-benar terealisasi dan digunakan secara lebih efisien. Bentuk-bentuk reformasi yang harus segera dimulai dan harus dipercepat prosesnya adalah sebagai berikut:

- a) DAK harus lebih memuat aspirasi Pemda dan terutama masyarakat (*bottom up*) dan mengurangi pendekatan *top down* yang ada selama ini. Hal ini akan meningkatkan penyerapan DAK yang sering rendah penyerapannya pada akhir tahun anggaran.
- b) Pada 2008 konversi dekon/TP ke DAK baru mencapai Rp 4,2 triliun. Guna menghindari duplikasi pembiayaan dan menghindari kebocoran, Pemerintah harus meningkatkan konversi dekon/TP ke DAK. Karena selain menyulitkan Pemda dalam mengontrol penggunaannya, Pemda juga sering menghadapi kesulitan menyusun program, karena penggunaan dana dekon/TP ditentukan Pusat.
- c) Selama ini penggunaan DAU hanya berkisar pada operasional Pemda. Namun sebenarnya dapat digunakan untuk membiayai kegiatan lain yang merupakan urusan wajib Pemda dalam bentuk kegiatan non-fisik. Penggunaan DAU untuk keperluan tersebut harus didukung penerbitannya peraturan yang mendukung, baik dari Depdagri maupun Depkeu.
- d) Mendorong Pemda untuk menggunakan SPM sanitasi sebagai salah satu persyaratan teknis, baik dalam pembangunan sanitasi di wilayahnya, maupun menyiapkannya sebagai persyaratan dalam memenuhi kriteria teknis dalam pengajuan DAK sanitasi.

#### 2. Meningkatkan Perencanaan Institusi yang ada dan Mekanismenya untuk Pembangunan sanitasi Perkotaan.

Dalam waktu dekat, Pemerintah Pusat melalui Tim Teknis Pembangunan Sanitasi (TTPS) akan menjalankan Program Percepatan Pembangunan Sanitasi Permukiman (PPSP) yang merupakan replikasi program ISSDP untuk 41 kabupaten/kota. Kunci keberhasilan program tersebut adalah: Pertama, masing-masing kementerian kunci meningkatkan koordinasi horizontal (melalui Pokja bidang-dan K/L di tingkat Pusat) dan koordinasi vertikal dengan Pokja Sanitasi dan SKPD Kabupaten/Kota. Kedua, masing-masing kementerian kunci memiliki komitmen yang tinggi dalam menambah alokasi anggaran terkait pembangunan sanitasi. Ketiga, sosialisasi pedoman umum pembuatan APBD (yang mengakomodasi "himbauan" perlunya alokasi anggaran pembangunan sanitasi dalam APBD) dan mempertegas himbauan tersebut kepada Pemda Kota untuk meningkatkan pembangunan sanitasi.

#### 3. Memfasilitasi Penggunaan SILPA secara optimal bagi Sarana Sanitasi.

Walaupun penggunaan SILPA telah diatur dalam beberapa Peraturan Pemerintah, namun masih banyak Pemda yang ragu-ragu untuk menggunakannya dalam pembangunan infrastruktur, atau bahkan salah menggunakannya dan diinvestasikan pada instrumen keuangan yang tidak produktif. Pemerintah Pusat harus segera menerbitkan penjelasan tambahan atas penggunaan SILPA agar Pemda dapat mengoptimalkan penggunaan SILPA tersebut.

#### 4. Memfasilitasi Pemda dalam Implementasi PPP/PSP

Salah satu penyebab sulitnya pelaksanaan PPP/PSP adalah melakukan penilaian kontribusi Pemda atas aset tidak berwujud (bantuan teknis, peningkatan kapasitas, konsultasi, dan perizinan) untuk dihitung nilainya. Apalagi jika mengingat bahwa Pemda sangat menghindari semua risiko keuangan baik yang diatur dalam peraturan maupun yang tidak. Sehingga dapat dipahami mengapa banyak kendala bagi realisasi PPP/PSP. Bantuan teknis Pemerintah Pusat dalam implementasi PPP/PSP harus diberikan tidak saja dalam kaitannya dengan bantuan donor, namun harus menjadi program dan kegiatan yang terjadwal.

#### 5. Membantu Mempercepat Pembentukan BLUD Sanitasi

Mengingat masih rendah responsnya dari Pemda Kabupaten/Kota terhadap pembentukan BLUD sanitasi, maka Pemerintah Pusat harus memberikan insentif pembentukannya. Insentif dapat berupa bantuan keuangan/hibah, penyertaan modal, maupun memfasilitasi BLUD yang akan dibentuk agar memiliki akses kepada lembaga keuangan atau pihak swasta yang akan melakukan investasi.

Bantuan teknis atau sosialisasi (Permendagri 61/2007) dari Pemerintah Pusat berupa pelatihan dan membantu

SKPD dalam membentuk BLUD sangat diperlukan oleh Pemda, karena hal ini akan menjadi kunci sukses bagi SKPD dalam membentuk BLUD.

## 9.2 Pada Tingkat Pemerintah Provinsi

1. Pemerintah Provinsi membuka seluas-luasnya peluang pendanaan sanitasi yang dapat diakses Pemda Kabupaten/Kota. Di antaranya adalah meningkatkan pendanaan instansi vertikal (satker PU atau satker K/L lain dengan SKPD) untuk mendanai baik kegiatan lintas wilayah, maupun kegiatan sanitasi di wilayah Pemda Kabupaten/Kota, dan bantuan keuangan.
2. Melakukan fasilitasi atas sinkronisasi pengadministrasian (penyusunan bersama RKA) program dan kegiatan (nomenklatur) provinsi dengan kabupaten/kota. Hal ini untuk optimalisasi penyaluran pendanaan sanitasi dari Provinsi ke Pemda Kabupaten/Kota. Secara teknis Pokja Sanitasi Provinsi "duduk bersama" dengan Pokja Sanitasi Kota untuk melakukan sinkronisasi dan koordinasi.
3. Mendukung Pemda dalam meningkatkan pemahaman aspek-aspek pembentukan PPK BLUD dalam bentuk bantuan dana, bantuan teknis, advokasi, dan sosialisasi. Apabila bantuan provinsi merupakan kegiatan non-fisik, maka dana dekonsentrasi dapat diupayakan penggunaannya. Setelah lebih dulu melakukan sinkronisasi program Pusat dan provinsi.
4. Bekerja sama dengan Pemda Kabupaten/Kota untuk menyiapkan dan mencari peluang pendanaan bagi kegiatan sanitasi, yang dapat dibiayai bersama (TPA regional, Sanimas, dan lain-lain). Sehingga akan memudahkan mencari sumber pendanaan kegiatan.
5. Mendukung Pemda Kabupaten/Kota dalam mendanai program kegiatan sanitasi non-fisik (dengan dana dekonsentrasi) dan program kegiatan fisik (dengan dana tugas perbantuan). Pemerintah Provinsi harus mendukung pembiayaan sarana sanitasi yang berada di wilayah kabupaten/kota, yang apabila tidak didukung, dampaknya berakibat buruk ke wilayah regional.
6. Kebijakan penerusan PBB dari provinsi kepada kota dinaikkan. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan objek pajak berada di wilayah kabupaten/kota.

## 9.3 Pada Tingkat Pemerintah Kabupaten/Kota

1. Semua potensi pembiayaan sanitasi dari APBD harus dibuka lebar (DAK/DAU, pinjaman, hibah, dana cadangan, dana bergulir, penyertaan Pemda, dan lain-lain) dan menjadi prioritas kota.
2. Memasukkan isu sanitasi sejak dari penyusunan RKPD, KUA dan PPAS sehingga pembangunan sanitasi kota (SSK) benar-benar sinkron dan terintegrasi dengan prioritas pembangunan kota.
3. Mempertimbangkan penggunaan SILPA sebagai salah satu sumber pendanaan sesuai peruntukannya seperti penyertaan modal atau bantuan keuangan pada BUMD, terutama yang aktif berperan dalam pembangunan sanitasi. Secara bersamaan, membentuk Badan Investasi Daerah, yang akan mengumpulkan pendanaan dan/atau memfasilitasi Pemda kepada akses sumber pendanaan sanitasi.
4. Melakukan advokasi *multistakeholder* yang lebih intensif dari tingkat pemerintahan paling bawah (kecamatan, kelurahan, RT/RW) hingga elite Pemda, Kepala SKPD, Kepala Daerah, dan DPRD, agar usulan program kegiatan pembangunan sanitasi "aman" untuk diajukan dalam Musrenbang maupun kepada TAPD dan Panitia anggaran DPRD.
5. Mengaitkan program dan kegiatan sanitasi dengan program kegiatan yang lebih luas. Misalnya mengaitkan sanitasi dengan program pendidikan, pembangunan perumahan, pemberdayaan masyarakat, kesehatan, koperasi dan UKM, perikanan dan kelautan (sanitasi daerah pesisir), perhubungan (sanitasi di terminal), dll. Hal ini akan memudahkan penambahan alokasi belanja sanitasi.
6. Memfasilitasi pertemuan-pertemuan pengusaha yang bergerak dalam bidang sanitasi dengan perbankan untuk membantu akses pengusaha sanitasi atas skema mikrokredit.
7. Mengoptimalkan peluang pendanaan hibah dan peluang kerjasama dengan pihak swasta (CSR dan PSP). Sementara itu juga menyiapkan daftar kegiatan potensial (*feasible dan fundable*) yang dapat dikerjasamakan dengan pihak swasta.
8. Membentuk dana pembangunan (infrastruktur) kota, yang dapat mengumpulkan (pooling) dana yang akan disalurkan kepada kelompok masyarakat, koperasi, BKK untuk pembangunan sanitasi.
9. Mempersiapkan identifikasi atas SKPD atau unit kerja di lingkungan Pemda yang paling siap untuk membentuk UPTD sanitasi, di mana selanjutnya akan diproyeksikan menjadi BLUD sanitasi.
10. Mengoptimalkan peluang pajak (pajak hotel, pajak restoran, pajak reklame, dan lain-lain) dan peningkatan retribusi-retribusi daerah yang berpeluang untuk ditingkatkan, yaitu yang termasuk dalam retribusi jasa umum, jasa usaha, dan retribusi perizinan. Sedangkan optimalisasi penagihan retribusi sanitasi perlu mendapat prioritas.

11. Dalam meningkatkan perolehan DAK (DAK sanitasi), Pemda Kabupaten/Kota harus memiliki perencanaan yang baik (dari dokumen RKP, KUA & PPAS hingga RKA SKPD) di mana program kegiatannya tidak tumpang tindih dengan program kegiatan yang dibiayai oleh Pusat (dana dekon/TP, RPIJM PU).

## 9.4 Isu-isu Jangka Panjang

### 9.4.1 Meningkatkan Pendapatan dari Pajak Daerah dan Retribusi

#### *Pajak Daerah*

Sejak desentralisasi diberlakukan di Indonesia, pendapatan pajak Pemerintah bagi daerah persentasenya tidak berubah, sehingga secara umum tidak cukup membiayai bertambahnya tanggung jawab Pemerintah Daerah.

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) adalah pajak Pemerintah Pusat, yang dikembalikan ke daerah sebesar 90% (Pemda Provinsi 35,2% dan Pemda Kabupaten/Kota 64,8%), walaupun Pemda Kabupaten/Kota mendapatkan pembagian sebesar itu namun karena PBB adalah pajak Pemerintah Pusat, penerimaan pajak masih harus disetor ke Pusat dulu. Di masa mendatang diharapkan ada perubahan kebijakan yang dapat mendukung Pemda dalam mengelola PBB sebagai salah satu pajak daerah, sehingga pendapatan daerah meningkat. Beberapa alasan mengapa PBB diharapkan menjadi pajak daerah adalah karena hal-hal sebagai berikut:

- PBB akan memberikan tambahan pendapatan yang signifikan bagi Pemda Kabupaten/Kota.
- Pendapatan dari PBB relatif stabil dan dapat diprediksi.
- Objek pajak dari PBB adalah aset tak bergerak, sehingga tidak dapat disembunyikan, hal ini aman apabila dikelola oleh Pemda Kota/Provinsi.
- Apabila PBB menjadi pajak daerah, Pemda akan terstimulasi untuk meningkatkan pengumpulannya.

Apabila Pemda diperkenankan mengelola PBB sebagai pajak daerah, maka selain mendapatkan peluang pendapatan tambahan, Pemda juga kemungkinan dapat meningkatkan peluang dalam memberikan insentif pajak kepada investor yang akan berinvestasi di daerah.

Agar Pemda mendapatkan peluang pendapatan pajak yang lebih tinggi, perlu upaya intensifikasi pajak-pajak daerah seperti pajak hotel dan pajak restoran –di mana pajaknya harus progresif sesuai dengan air limbah dan sampah yang dihasilkan. Saat ini secara umum pajak-pajak daerah tersebut besarnya adalah 10% dari pendapatan hotel dan restoran. Idealnya pajak-pajak ini dinaikkan menjadi 12,5%-15% di masa mendatang.

#### *Retribusi*

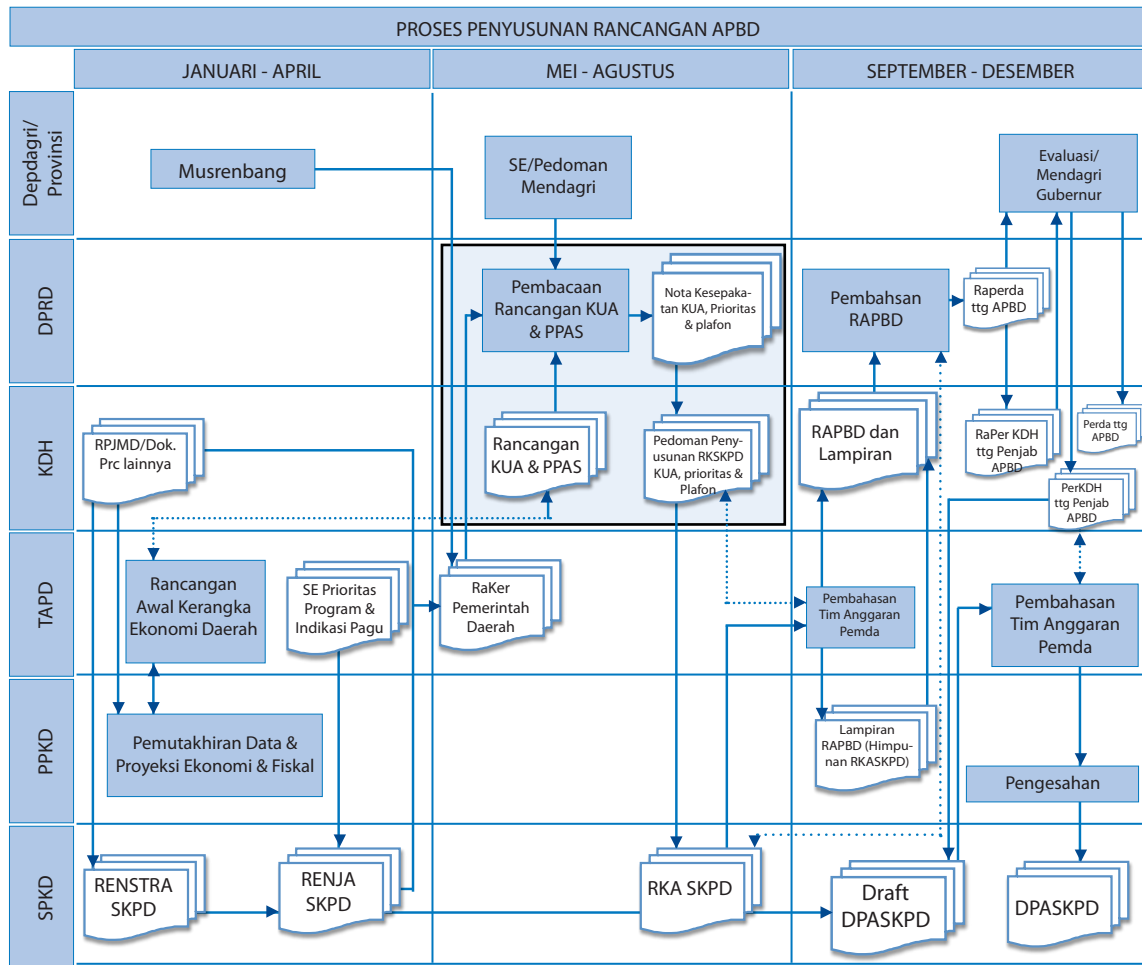
Di masa yang akan datang, retribusi terkait sanitasi harus lebih diintensifkan, baik kenaikan tarifnya maupun manajemen pengelolaannya terutama cara pengumpulannya.

Retribusi daerah ada yang terkait langsung dengan sanitasi ataupun yang berasosiasi dengan sanitasi. Retribusi yang terkait atau berasosiasi dengan sanitasi adalah yang dalam pengelolaan objeknya dapat "disisihkan" untuk membangun atau merawat sarana sanitasi, pada objek utama penarikan retribusi.

Bagi retribusi yang terkait langsung seperti Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan, Retribusi Penyedotan Kakus, dan Retribusi Pengolahan Limbah Cair, selain dinaikkan tarifnya (dengan dukungan Perda) secara progresif, dan mengandung unsur subsidi silang, juga cara penagihannya diintensifkan. Hal ini mengingat retribusi persampahan secara nasional baru mencapai 3% dari PAD, sedangkan retribusi terkait air limbah belum mencapai 1% dari PAD.

Pemda harus lebih 'menggali' retribusi lain yang terkait maupun berasosiasi dengan sanitasi. Karena pada objek utama retribusi wajib disediakan sarana sanitasi. Namun dalam praktik berada pada wilayah abu-abu (*grey area*) karena belum ada peraturan yang secara ketat mengatur keberadaan sarana sanitasi pada objek-objek utama retribusi tersebut.

Gambar 9.1 Proses Penyusunan APBD



Sumber: Kementerian Dalam Negeri

#### 9.4.2 Review Sistem Perencanaan

Mekanisme musrenbang dalam sistem perencanaan harus ditinjau ulang dan dibuat sedemikian rupa agar lebih sensitif terhadap isu pembangunan sanitasi. Walaupun mereformasi mekanisme yang ada akan cukup sulit, namun hal ini sangat fundamental terhadap sistem perencanaan di Indonesia.

Selain musrenbang, sosialisasi dan integrasi strategi perencanaan pembangunan kota dengan program perencanaan kota perlu ditingkatkan, hingga mencapai level di mana hal-hal yang terdapat dalam SSK mudah untuk diimplementasikan oleh kota. Sehingga setiap target dari program dan kegiatan menyangkut sanitasi dalam SKPD terkait mudah dicapai. Sinkronisasi antara SSK ke dalam dokumen perencanaan kota harus sudah dimulai sejak penyusunan RKP, Renstra SKPD dan Renja SKPD, KUA & PPAS hingga RKA SKPD harus 'dikawal' oleh anggota Pokja guna memastikan bahwa prioritas pembangunan kota salah satu aspeknya menyangkut sanitasi.

Dalam penyusunan KUA dan PPAS oleh Kepala Daerah yang akan menjadi dasar penyusunan RKA SKPD, aspek sanitasi juga harus semaksimal mungkin berada didalamnya. Sebab, hadir tidaknya isu sanitasi dalam dokumen KUA dan PPAS menunjukkan tingkat komitmen Kepala Daerah terhadap aspek sanitasi secara luas. KUA merupakan dokumen yang dapat menjembatani arah kebijakan strategis kota dengan aspek perencanaan keuangan kota, karena telah memuat aspek makro ekonomi dan implikasinya bagi anggaran kota dan telah disesuaikan dengan RKP.



## 10. Kesimpulan dan Saran

### Kesimpulan

- Dari hasil identifikasi dan penelaahan berbagai sumber pendanaan di berbagai level pemerintahan maka lemahnya koordinasi horizontal dan vertikal di K/L dan SKPD menjadi penyebab utama sulitnya akses ke pendanaan sanitasi.
- Sektor sanitasi secara umum masih kurang menarik dan belum menjadi program/kegiatan prioritas secara keuangan dan masih harus mengandalkan sumber pendanaan konvensional dari Pemerintah (APBN dan APBD). Kecuali untuk sanitasi skala kota yang dapat mengakses pendanaan dari investasi swasta, subsektor persampahan relatif lebih mudah mencari sumber pendanaannya.
- Dengan 'sedikit terobosan dan inovasi' serta dukungan semua pihak, terkait sumber pendanaan dari APBN dan APBD yang belum lazim digunakan untuk pembangunan infrastruktur/sanitasi, maka bukan mustahil dapat mengakses pendanaan alternatif (SILPA, dana cadangan, dekon/TP, pinjaman, hibah donor melalui Pemerintah, dan hibah donor yang tidak melalui Pemerintah).
- Sumber-sumber pendanaan 'inovatif' yang telah dibentuk atau diinisiasi Pemerintah 'hanya' kurang 'satu langkah lagi' agar dapat diimplementasikan. Langkah-langkah yang diperlukan adalah pembentukan juklak/juknis, dan pembentukan institusi-institusi pendukung di daerah (PPP/PSP, BIP, lembaga penjamin, dan lembaga dana pembangunan masyarakat).
- Pembangunan sanitasi multitalah merupakan sanitasi skala besar yang dapat dibiayai fasilitas pinjaman yang bersumber dari donor luar negeri dan dari APBN. Selain pinjaman, sumber pendanaan multitalah adalah investasi Pemerintah Pusat (RPIJM) dan dana cadangan.

### Saran

Dalam jangka pendek hingga menengah, beberapa rekomendasi untuk menjamin kelancaran sumber-sumber pendanaan sanitasi adalah sebagai berikut:

- Advokasi *multistakeholder* yang terus menerus, karena hal ini akan mempercepat pemahaman pihak-pihak terkait mengenai aspek sanitasi secara utuh. Sehingga pada gilirannya akan memudahkan semua pihak ketika melakukan sinkronisasi dan koordinasi dengan pihak lain.
- Menaikkan anggaran sanitasi di tingkat pusat (APBN) menjadi 3%<sup>12</sup> dari total belanja APBN dalam 2-3 tahun ke depan. Hal ini secara otomatis akan mengurangi secara signifikan permasalahan pembangunan sanitasi yang ada saat ini.
- Sementara itu di level Pemda, anggaran sanitasi dalam 2-3 tahun ke depan harus ditingkatkan menjadi rata-rata sekitar 4%-5% dari total belanja APBD.
- Implementasikan SPM sanitasi secara konsisten di daerah.
- Lakukan kajian mendalam pembentukan PPK BLUD dan institusi pengelola dana sanitasi.
- Sanitasi harus menjadi program/kegiatan prioritas. Maka sanitasi harus masuk dalam dokumen-dokumen perencanaan kota (RPJMD, KUA, PPASS, dan lain-lain).

Untuk jangka panjang, beberapa hal mendesak untuk menjadi prioritas Pemda dalam usaha mengakses sumber pendanaan sanitasi adalah sebagai berikut:

- Pemerintah Pusat dan Pemda bekerja sama merumuskan aturan investasi di daerah.
- Menggunakan dan mengaitkan sebagian dana PBB untuk pembangunan sanitasi.
- Mendesak Pemprov untuk meningkatkan dana bagi hasil untuk ditransfer kepada Pemda.
- Kaitkan alokasi transfer dana pusat (DAK, DAU, dan lain-lain) dengan realisasi belanja sanitasi APBD
- Mengondisikan SSK sebagai referensi utama dalam penyusunan dokumen-dokumen perencanaan daerah.

<sup>12</sup> Dalam arahan Menteri PU yang merupakan K/L penyumbang dana pembangunan (fisik) terbesar hingga kini, dalam KSN II, tanggal 8 Desember 2009, beliau berjanji akan menaikkan anggaran pembangunan sanitasi minimal 3% dari yang ada saat ini



# Lampiran 1

Sumber-Sumber Pendanaan Sanitasi  
(Dari Perspektif Lain dan  
Merupakan Tindak Lanjut)

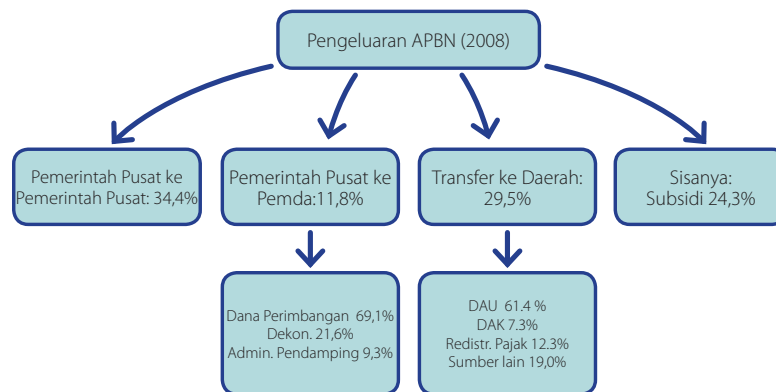


## 1. Pemerintah Pusat

### 1.1 Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN)

Peran penting APBN dalam pembiayaan pembangunan sanitasi masih sangat menentukan, bahkan selama beberapa tahun setelah desentralisasi tanggung jawab atas pembangunan infrastruktur sanitasi di Pemda masih rendah. Dari gambar berikut terlihat bahwa dana APBN yang ditransfer ke daerah jumlahnya mencapai lebih dari 40% dari total pengeluaran APBN. Dana yang dapat digunakan untuk kegiatan fisik di daerah yang berasal dari Pusat (Tugas Perbantuan/TP dan Dana Alokasi Khusus/DAK) masing-masing adalah 1% untuk TP dan 2% untuk DAK dari total pengeluaran APBN.

**Gambar 1: Pengeluaran APBN 2008**



### 1.2 Dana Alokasi Khusus/Dana Alokasi Umum (DAK/DAU)

Sumber pendanaan lain yang merupakan dana desentralisasi adalah Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Kedua dana juga disebut sebagai dana perimbangan keuangan, yang dipakai untuk mengimbangi selisih dalam kekayaan sumberdaya dan tingkat pembangunan ekonomi antar Pemda.

#### 1.2.1 Dana Alokasi Khusus (DAK)

DAK berfungsi untuk membiayai kegiatan yang terkait prioritas pembangunan nasional, dan menerjemahkannya di tingkat lokal. Dana ini dipakai khusus untuk membangun infrastruktur yang berumur panjang. Dalam kasus tertentu, DAK bisa dipakai untuk membayar biaya operasi dan perawatan selama tahap awal setelah kegiatan selesai (tapi tidak lebih dari 3 tahun).

Alokasi DAK didasarkan pada prioritas pembangunan nasional. Sektor terkait adalah pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Subsektor ditentukan oleh kementerian teknis yang terlibat dalam sektor.<sup>13</sup> UU 33/2004 menetapkan kriteria untuk alokasi DAK, yakni kriteria Umum, Khusus dan Teknis (lihat Gambar 4 di bawah). Dua yang pertama dibuat oleh Depkeu dan berlaku bagi semua sektor yang menerima DAK. Dalam praktik, alokasi dibuat oleh kementerian teknis dan terkait dengan investasi modal untuk kegiatan yang diusulkan dan kriteria teknisnya.

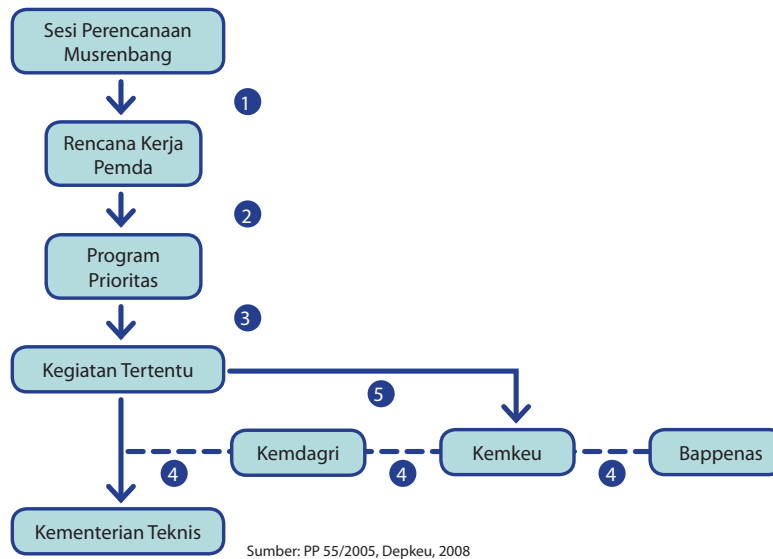
**Gambar 2: Kriteria menetapkan alokasi DAK**



<sup>13</sup> Prioritas pembangunan nasional ada 8. Sanitasi bisa dikaitkan dengan Prioritas 3 (pembangunan infrastruktur), Prioritas 4 (akses lebih banyak ke pendidikan dan kesehatan yang lebih baik) Prioritas 5 (peningkatan efektivitas pengurangan kemiskinan) dan Prioritas 8 (penanggulangan dan pengurangan risiko bencana, serta peningkatan usaha pembasmian penyakit menular).

Walau alokasi sudah bersifat *top-down*, UU 32/2004, namun masih memungkinkan untuk Pemda mengusulkan alokasi DAK ke kementerian teknis, yang harus ditanda tangani oleh Depkeu (pendekatan *bottom-up*). Usulan Pemda harus menjadi bagian dari daftar panjang proyek Pemda, dan terdiri dari rencana-rencana proyek dengan spesifikasi kegiatan, atau program multitahun. Usulan ini harus disertai rencana pembiayaan yang menunjukkan kemungkinan adanya sumber lain – PAD, Dana Bagi Hasil,<sup>14</sup> DAU dan pinjaman, jika dana tidak mencukupi, Pemda harus menyediakan minimal 10% total biaya proyek.

**Gambar 5: Mekanisme penyiapan program / proyek**



Sumber: PP 55/2005, Depkeu, 2008

### 1.2.2 Dana Alokasi Umum (DAU)

DAU adalah *block grant*. Dana ini dipakai untuk mengurangi perbedaan antara Pemda yang kaya dan yang miskin dalam kerangka kebijakan perimbangan fiskal nasional, karena kebutuhan pembiayaan Pemda yang miskin jauh lebih besar dari kapasitas fiskalnya.

Dalam APBN, DAU selalu dikaitkan dengan Penerimaan Dalam Negeri (PDN). Rasio antara DAU dan PDN untuk tahun 2001–2003 adalah 25%, untuk 2004–2005 sebesar 25,5%, dan tahun 2006–2008 besarnya 26,0%. Akibatnya, nilai DAU yang ditransfer ke Pemda besar dan menunjukkan kecenderungan meningkat. Pada tahun 2001, DAU mencapai Rp 60,3 triliun (3,6% dari PDB), lalu menjadi Rp 164,8 triliun (4,2% dari PDB) pada tahun 2007, dan diperkirakan mencapai Rp 179,5 triliun (3,8% dari PDB) pada tahun 2008. Dalam skala provinsi, nilai terbesar diterima oleh Pemda di Jawa Timur, yang mempunyai paling banyak kabupaten dan kota.

## 2. Pemerintah Provinsi (Pemprov)

Sumber pembiayaan yang dimiliki Pemprov adalah:

- Dana Dekonsentrasi;
- Dana Tugas Perbantuan; dan
- Dana perimbangan (DAK/DAU)
- Dana bagi hasil pajak dan non pajak

### Prosedur

Pemda bisa mendapatkan dana ini berdasarkan rencana yang sebelumnya diserahkan sesuai peraturan perundang-undangan. Alokasi dana ke Pemda menjadi kompetensi Gubernur Provinsi dan departemen teknis Pemprov. Transfer ke Pemda menjadi bagian dari anggaran APBDnya.

### Aplikasi di sektor sanitasi

Bantuan keuangan dari Pemprov, yang mungkin dipakai untuk kegiatan pembangunan sanitasi adalah hibah dan dana pendukung dari provinsi. Dana-dana ini relatif banyak, tapi Pemda tidak bisa bergantung padanya untuk pembangunan sanitasi, karena sektor sanitasi bukan menjadi bagian khusus dari kebijakan pembelanjaan provinsi.

**Tabel 1 Dana Dekonsentrasi/Dana Tugas Perbantuan di departemen teknis Pemprov yang dipakai untuk membiayai sanitasi (Rp juta)**

Kementerian	2005			2006		
	Dekon.	TP	Total	Dekon.	TP	Total
Kemkes	751.036	0	751.036	2.703.504	1.841.073	4.544.577
PU	113.614	5.679.014	5.792.628	87.261	437.034	524.295
KLH	1.000	0	1.000	2.300	0	2.300
TOTAL	865.650	5.679.014	6.544.664	2.793.065	2.278.107	5.071.172

Sumber: Catatan Keuangan, Depkeu (2008)

## 3. Pemerintah Daerah (Pemda)

### 3.1 Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

Banyak rekening APBD yang bisa dipakai untuk membiayai pembangunan sanitasi, namun nilainya masih terbatas. Beberapa bisa dipakai secara langsung, seperti hibah untuk investasi dan biaya operasional, Sisa Lebih Penggunaan Anggaran (SILPA) dan/atau Dana Cadangan, dan pinjaman.

Analisis yang dilakukan oleh kota-kota mitra ISSDP menunjukkan bahwa persentase APBD yang dialokasikan ke pembangunan sanitasi masih sangat rendah. Belanja sanitasi mencapai rata-rata 4% dari total belanja APBD. Sebelum mengetahui aspek sanitasi secara baik dan sebelum memiliki SSK, persentase terendah adalah 1,1%. Setelah mengetahui aspek sanitasi secara komprehensif, ada kota yang memiliki persentase belanja sanitasi hingga hampir 8% dari total belanja APBDnya. Maka dapat dikatakan bahwa setelah Pemda memiliki perencanaan pembangunan sanitasi, alokasi belanja sanitasinya lebih tinggi dari rata – rata.

### 3.2 Pinjaman dari sumber nasional

Pinjaman ini berasal dari APBN dan disalurkan melalui Rekening Pembangunan Daerah (RPD), yang diatur oleh KPM 347a/KMK.07/2000. Pinjaman melalui RPD hanya bersifat jangka panjang dengan periode maksimum pinjaman selama 20 tahun, dan berfungsi untuk membiayai kegiatan infrastruktur yang bisa memulihkan biaya, seperti fasilitas air minum dan persampahan, terminal bus/feri, pasar dan rumah-sakit.

Beberapa masalah terkait pinjaman yang diambil oleh Pemda dari RPD adalah:

1. Tunggakan yang relatif tinggi dalam pinjaman yang belum dibayar.
2. Kinerja pelunasan pinjaman RPD yang buruk oleh Pemda. Ini menjadi semakin buruk dari 2006 hingga 2007. Sanksi ringan untuk Pemda yang menunggak, menurut peraturan dan perjanjian pinjaman, tidak banyak

membantu. Pemerintah Pusat masih mencari cara untuk membuat Pemda lebih menyadari tanggung-jawabnya.

3. Akibatnya, Pemerintah Pusat membatasi alokasi untuk melengkapi RPD.
4. Tidak ada pinjaman jangka panjang yang diperbolehkan hingga kini, hanya pinjaman jangka menengah (PP No. 54/ 2005).

**Tabel 2 : Pinjaman dan tunggakan Pemda pada Pemerintah Pusat (via RPD) pada akhir TA 2006/ 2007 (Rp juta)**

Pemda	Jumlah Pemda		Nilai Pinjaman		Tunggakan			
	2006	2007	2006	2007	2006		2007	
					Nominal	%	Nominal	%
<b>Provinsi</b>	13	9	4,644.4	2,574.3	1,957.7	0.65	897.1	0.26
<b>Kabupaten</b>	47	50	123,092.7	105,352.5	106,721.7	35.30	109,600.6	31.49
<b>Kota</b>	25	22	76,857.5	91,150.7	193,642.9	64.05	235,382.1	68.25
<b>Total</b>	<b>85</b>	<b>81</b>	<b>204,594.6</b>	<b>199,077.5</b>	<b>302,322.3</b>	<b>100.0</b>	<b>345,879.8</b>	<b>100.0</b>

### 3.3 Subsidi

Subsidi bisa membiayai operasi dan pemeliharaan layanan sanitasi oleh departemen teknis atau BUMD, dengan tujuan meningkatkan produktivitas. Selain itu, kecamatan bisa mendapatkan dana ini untuk layanan sanitasi, belanja pegawai atau perawatan dan peningkatan sarana sanitasi.

Subsidi juga bisa diberikan ke perusahaan dan instansi tertentu, untuk tujuan menyediakan layanan publik atau produk akhir dengan harga yang terjangkau. Sebelum ini, studi diperlukan untuk dasar pembenaran pengeluaran dan memastikan pengaruhnya.

Hibah lebih banyak dipakai untuk membantu Pemda, instansi semi-pemerintah, Pemda lain, BUMD, dan organisasi masyarakat atau sosial yang menyediakan layanan publik. Hibah ini harus ditangani melalui Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD).

### 3.4 Investasi Modal

Menurut definisi, dana ini dapat dipakai untuk aset tetap atau aset lain, yang periode pemakaiannya lebih dari satu tahun anggaran, untuk pelaksanaan kegiatan Pemerintah yang diperlukan atau kegiatan sosial. Pembangunan sanitasi bisa mendapatkan alokasi sesuai kebutuhannya jika strategi pembangunan sanitasi sudah dipadukan ke dalam dokumen-dokumen perencanaan APBD. Maka, momen utama dalam siklus ini adalah:

- Penyelenggaraan Musrenbang (Mei),
- Pencantuman hasil ke dalam Rencana Kerja Daerah dan Kebijakan Umum Anggaran (KUA),
- Penentuan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS),
- Menunggu keluarnya plafon pengeluaran sementara,
- Penyelenggaraan pertemuan anggaran (akhir Juni),
- Penyelesaian usulan (Juli).

### 3.5 Donor (pinjaman luar negeri)

Lembaga Pembiayaan Internasional (IFI) masih terbatas dalam membiayai kegiatan yang bisa dibiayainya, karena kebijakan Pemerintah Pusat yang mengizinkan pinjaman luar negeri hanya untuk kegiatan yang menghasilkan pendapatan, yakni kegiatan yang bisa menutup biaya operasinya.

Pemda tidak mempunyai akses langsung ke pinjaman luar negeri dan masih bergantung pada pinjaman luar negeri yang diteruskan oleh Depkeu, PP 54/2005 menetapkan bahwa pinjaman asing diatur melalui:

1. PP 2/ 2006 yang mengatur pinjaman dan penerimaan hibah luar negeri.
2. Per. 05/M.PPN/06/2006 mengenai pengajuan dan penilaian program dengan dana pinjaman dan hibah.
3. PMK 53/PMK.010/2006 mengenai penerusan-pinjaman luar negeri.



Seperti sudah dianalisis dalam studi terdahulu, pinjaman makin terhambat lagi karena banyaknya tunggakan, terutama oleh kota. Kota bertanggung jawab atas 80% dari total tunggakan pada akhir 2007. Selama tahun 2008, banyak kemajuan dibuat dalam restrukturisasi utang PDAM, tapi hanya bunga yang tidak dibayarkan, namun demikian belum ada kemajuan terkait tunggakan Pemda.

**Tabel 3 : Pinjaman dan Tunggakan Pemda dari sumber luar negeri / tunggakan, akhir TA 2006 / 2007 (Rp. juta)**

Pemda	Jumlah Pemda		Total Pinjaman		Tunggakan			
	2006	2007	2006	2007	2006		2007	
					Nominal	%	Nominal	%
<b>Provinsi</b>	7	9	172.052,5	137.178,4	1.241,6	0,5	1.511,9	0,6
<b>Kabupaten</b>	89	115	129.037,0	97.711,3	39.301,0	14,9	27.494,5	10,2
<b>Kota</b>	38	39	255.498,5	259.002,6	223.237,8	84,6	239.808,3	89,2
<b>Total</b>	<b>134</b>	<b>163</b>	<b>556.587,9</b>	<b>493.892,3</b>	<b>263.780,4</b>	<b>100,0</b>	<b>268.814,7</b>	<b>100,0</b>

Sumber: Depkeu, 2009

Selain kinerja pelunasan utang, masalah berikut banyak ditemukan terkait dengan penerusan pinjaman asing yaitu:

- Kelemahan dalam perencanaan dan penyiapan kegiatan, dan kurangnya koordinasi antara Pemerintah Pusat dan daerah terkait kegiatan yang akan dibiayai pinjaman,
- Kurangnya minat Pemda terhadap pinjaman asing, atau dari manapun sumbernya, sejak diberlakukannya desentralisasi. Hal ini ada kaitannya dengan prosedur pinjaman yang memakan waktu lama untuk memperolehnya, persetujuan DPRD harus diperoleh lebih dulu,
- Sanksi ringan untuk Pemda yang melanggar Peraturan Pemerintah atau ketentuan dalam perjanjian pinjaman.

#### *Aplikasi di sektor sanitasi*

Tampaknya pinjaman dari Lembaga Pembiayaan Internasional (IFI – lihat Lampiran 1, paragraf 1.4) akan sangat terbatas pada kegiatan infrastruktur, kecuali untuk subsektor strategis seperti air bersih. Persyaratan umum yang dikenakan pada Pemda untuk pinjaman harus dipenuhi, yang sering sulit bagi Pemda, dan pemulihan biaya masih tetap menjadi hambatan dalam sebagian besar kegiatan sanitasi.

#### *Bantuan Berbasis Luaran (Output-Based Aid/OBA)*

Ini adalah insentif yang baru dan belum dicoba untuk meningkatkan akses ke sektor air minum, yang diusulkan oleh Bank Dunia. Referensi bisa dilihat di Catatan Kerja (WN) 12 dari ISSDP 1. Donor melihat OBA menarik dan beberapa di antaranya, seperti *International Finance Corporation* (IFC, salah satu bagian Bank Dunia yang membiayai kegiatan komersial/industri), DGIS (bantuan bilateral Belanda), AusAID (Australia), SIDA (Swedia) dan Bank Dunia sendiri, memutuskan untuk melaksanakan kegiatan dengan mekanisme OBA.

Prinsip kerja OBA adalah bahwa donor menawarkan untuk membayar biaya kegiatan sanitasi kepada operator kegiatan sanitasi, jika ketentuan yang disepakati sebelumnya dipenuhi. Hal ini meliputi:

- Target memperluas layanan publik yang komersial ke rumah tangga berpenghasilan kecil; dan
- Kriteria untuk mengukur efisiensi, inovasi dan pemanfaatan modal swasta.

Juga ada kriteria eligibilitas (kondisi memenuhi syarat) yang menuntut agar dipenuhi, seperti misalnya tipe kegiatan, tingkat dan mutu layanan, lokasi dan efisiensi biaya.

Akibatnya, banyak Pemda, termasuk hampir semua kota Mitra ISSDP 1, kurang berminat mendapatkan OBA (kecuali Banjarmasin untuk PD PAL) untuk kegiatan sanitasi mereka. Biayanya dan biaya operator harus dibayar lebih dulu dan akan dikembalikan/diganti jika semua ketentuan sudah dipenuhi. Hal ini dianggap sulit dari sudut pandang parameter keuangan sektor sanitasi. Dalam situasi seperti itu, para donor yang tergabung dalam Kelompok Donor Sanitasi ingin memperjelas kepada Pemda mengenai tipe kegiatan sanitasi yang paling cocok dengan kriteria mereka untuk dibiayai, bagaimana usulan kegiatan harus diformat serta dirumuskan, dan informasi apa saja yang bersifat wajib.

### 3.6 Obligasi Pemerintah Kota

Sebagai salah satu alternatif pinjaman bank untuk pembiayaan infrastruktur, obligasi telah dipakai dengan sukses untuk pembangunan fasilitas air minum di China dan India. Salah satu sebabnya adalah bahwa obligasi ini memiliki jangka waktu pengembalian yang lebih lama jika dibandingkan dengan alternatif terdekatnya, yakni pinjaman komersial dari bank. Instrumen ini tersedia hanya bagi kota besar, atau gabungan beberapa Pemda, di mana hal ini menjadi agak rumit.

#### *Situasi Indonesia<sup>14</sup>*

Pada bulan Agustus 2008, tingkat suku bunga adalah 13-14%, sementara hasil dari obligasi 11-12% dan laju inflasi resmi pada waktu itu adalah 9,5% (11,9% setahun penuh)<sup>15</sup>. Ini artinya aktivitas di pasar obligasi kecil. Peraturan Menteri Keuangan (PMK)<sup>16</sup> mengenai penerbitan obligasi daerah sudah dikeluarkan pada akhir tahun 2007. Jadi setelah pasar membaik obligasi bisa diterbitkan oleh kota-kota besar, yang tidak mendapatkan lagi dana hibah dari Pemerintah dan yang melihat fasilitas kredit masing jarang di masa krisis ekonomi global. Pada Maret 2009, para ahli memperkirakan laju inflasi pada 2009 berkisar antara 5,5% dan 6%, yang akan berpengaruh pada penurunan suku bunga. Karena itu, pasar mungkin akan terlihat berbeda dari tahun 2008, walaupun untuk beberapa saat minat membeli obligasi masih tetap kecil, atau bahkan Pemerintah Pusat tidak lagi menerbitkan obligasi nasional.

Ada pula kerumitan teknis terkait persyaratan bahwa Pemda harus menyerahkan statemen keuangan dalam format seperti yang ditetapkan oleh Kementerian Keuangan, sebelum mendapatkan izin untuk menerbitkan obligasi. Ini memerlukan bantuan ahli, yang artinya akan berakibat pada penambahan biaya dan waktu tambahan.

#### *Aplikasi di sektor sanitasi*

Karena lebih mahal daripada kredit bank dan memerlukan layanan utang dengan tingkat yang lebih tinggi, maka obligasi adalah instrumen keuangan yang mahal untuk pembiayaan sanitasi. Kecuali untuk kegiatan yang besar dan mahal tapi mendesak seperti sistem saluran air limbah atau pengolahan limbah padat dan fasilitas pembuangan, di mana fasilitas pinjaman untuk kegiatan seperti ini mungkin sulit dan memerlukan banyak waktu untuk memperolehnya.

Di antara kota-kota ISSDP 1, hanya Denpasar dan Banjarmasin yang mempertimbangkan pemakaian obligasi, walau kedua kota tersebut tidak begitu besar (berpenduduk sekitar 600.000 jiwa). Kedua kota itu sudah mempunyai kegiatan perluasan sanitasi (sistem saluran air limbah) yang sedang berjalan, yang harus dirancang sedemikian rupa agar memberikan keuntungan yang dapat melunasi obligasi.

### 3.7 Investasi Swasta

Ada hambatan besar dalam memakai sumber ini untuk pendanaan sanitasi. Prinsip pemulihan biaya penuh biasanya tidak mungkin dilakukan, kecuali untuk SWD dan dalam kasus fasilitas pengolahan yang besar di daerah atau di kota besar, misalnya limbah padat (pembakaran, daur ulang, pembuangan akhir). Dalam mendapatkan modal swasta, sanitasi kalah bersaing dengan sektor infrastruktur lain yang lebih menarik seperti jalan tol, air bersih, energi dan telekomunikasi. Krisis global saat ini telah memperlemah modal banyak investor dan membuat mereka takut berinvestasi.

Beberapa bentuk investasi swasta dijelaskan berikut. Beberapa di antaranya lebih berpotensi, biasanya jika beberapa ketentuan yang menuntut sudah dipenuhi, dijelaskan dalam Bab 4.

### 3.8 Sewa

Sistem sewa memungkinkan Pemda menyediakan layanan publik tanpa harus mempunyai dana yang diperlukan, dengan jalan menyewakan operasi layanan publik kepada pihak swasta. Dalam kontrak sewa, Pemerintah melakukan investasi yang diperlukan dan menjadi pemilik aset yang disewakan, sedangkan biaya operasi dan perawatan ditanggung oleh pihak swasta. Risiko bisnis dan komersial ditanggung bersama sesuai perjanjian sebelumnya. Umumnya kontrak seperti ini berlangsung antara 8 hingga 15 tahun.

### 3.9 Rancang Bangun Sewa (DBL)

14 Obligasi Pemerintah Kota bisa juga masuk klasifikasi sebagai utang dari sektor swasta (PP 54/2005).

15 Angka inflasi resmi cenderung menaksir agak terlalu rendah angka inflasi riil yang diukur berdasarkan metodologi OECD, karena pilihan dan berat relatif dari 'keranjang' yang dipakai untuk memantau harga.

16 Penggabungan Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) dan Direktorat Jenderal Lembaga Keuangan (DJLK), bersama Bapepam-LK dari Depkeu.

Bentuk sewa seperti ini sering dipakai untuk pembangunan infrastruktur. Pemerintah akan membayar biaya konstruksi dengan pinjaman dari IFI, setelah itu pihak swasta yang membangun kegiatan akan mengambil sewa operasinya dan membayar ongkos sewa ke Pemerintah. Pendapatan operasi akan dipakai untuk melunasi pinjaman. Periode pinjaman untuk skema DBL biasanya 15 tahun, dengan opsi untuk 15 tahun berikutnya. Perbedaannya dengan kontrak sewa, sebagian besar ada pada pengaturan pembagian risiko selama konstruksi dan operasi.

#### *Aplikasi di sektor sanitasi*

Dalam sektor sanitasi, pendekatan ini bisa berfungsi untuk air minum tapi hanya di kota besar (di mana isu privatisasi layanan ini telah menjadi kontroversi) dan untuk SWD skala besar serta fasilitas saluran limbah. Tampaknya sewa akan berkaitan hanya dengan kasus-kasus yang berdiri sendiri dalam sektor sanitasi dan tidak akan relevan bagi ISSDP 2.

### 3.10 Bangun Operasi Alih (BOT)

Instrumen ini berguna untuk menarik partisipasi investor swasta, jika berkaitan dengan infrastruktur mahal yang diperlukan segera. Keuntungan tambahannya adalah alih keahlian, manajemen dan teknologi yang tepat.

Dalam kontrak BOT, pihak swasta akan membangun misalnya fasilitas pengolahan limbah padat lalu mengoperasikannya selama periode tertentu (umumnya 20 hingga 30 tahun). Pada akhir periode kontrak, investor swasta memberikan haknya atas fasilitas ke Pemerintah, jadi fasilitas menjadi utilitas publik. Pemda akan membayar mitra swastanya berdasarkan kinerja seperti yang ditentukan dalam kontrak. Pendapatan dari pengelolaan fasilitas akan menutup biaya konstruksi, operasi dan perawatan dan menyetor keuntungan bagi operator. Aplikasi di sektor sanitasi sama seperti pada kontrak sewa.

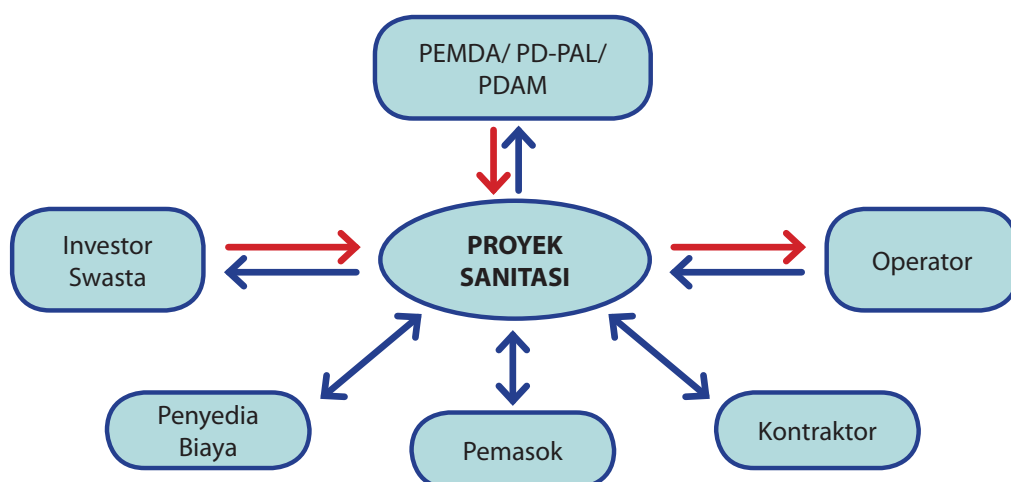
### 3.11 Kredit dari Pemasok (bentuk khusus BOT)

Dalam alternatif pembiayaan ini, peran kontraktor atau pemasok dalam tahap konstruksi dimaksimalkan. Mitranya adalah Pemda, perusahaan daerah (PD), kontraktor dan lembaga pembiayaan (jika kegiatan bisa dibiayai perbankan). Pemda akan menyediakan 30% biaya investasi, sedangkan kontraktor atau bank akan menanggung sisanya. Bersama dengan pihak swasta, Pemda atau PD akan membentuk perusahaan patungan (SPV—*special purpose vehicle*) yang akan mengoperasikan kegiatan atau mesub-kontrakkan kegiatan. Jika kegiatannya ternyata tidak bisa dibiayai perbankan, maka pihak swasta akan menanggung biaya investasi, dan Pemda atau PD harus melunasi pinjaman dengan mengangsur (contohnya Instalasi Pengolahan Air/IPA PDAM Bandarmasih di Banjarmasin, di mana pinjaman diangsur oleh PDAM kepada Adhi Karya selama 4 tahun). Aset tetap menjadi milik Pemda atau PD.

#### *Aplikasi di sektor sanitasi*

Sekali lagi, instrumen pembiayaan ini bisa dipakai untuk pembangunan kegiatan sanitasi yang besar, jika Pemda mempunyai anggaran yang terbatas tapi bertekad untuk meningkatkan sanitasi. Karena pihak swasta bukan bank, maka 'periode pinjaman' biasanya paling lama 4 tahun tapi bisa diperpanjang, tergantung kepercayaan masing-masing pihak, kinerja dalam kerangka kontrak dan mungkin bentuk instrumen baru yang dipakai untuk mengurangi risiko kredit.

**Gambar 6 : Diagram ilustrasi Kredit Pemasok**



## 4. Mekanisme Pembiayaan Lain yang Inovatif

Mekanisme pembiayaan baru yang diatur oleh Pemerintah Pusat bisa memberikan dana sebagai pendorong. Contohnya adalah Peningkatan Kredit dan Penjaminan Sebagian.

### 4.1 Peningkatan Kapasitas Kredit

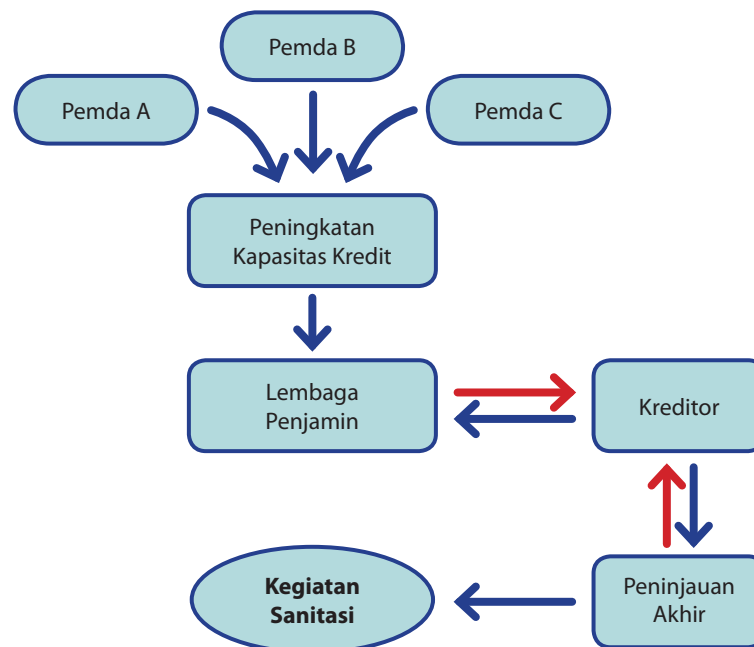
Ada beberapa cara agar kegiatan layak dibiayai bank, atau untuk meningkatkan kelayakan kredit agar mendapatkan pinjaman yang lebih mudah. Proses ini dikenal dengan nama peningkatan kapasitas kredit. Untuk mendapatkannya Pemda dapat memberi subsidi kegiatan, secara langsung atau melalui subsidi tarif bagi operator. Pemda bisa mencantumkan klausul dalam perjanjian kredit, bahwa tarif akan dinaikkan untuk memastikan pemulihan biaya.

### 4.2 Penjaminan Kredit Sebagian (Partial Credit Guarantee)

Hampir semua lembaga penjamin kredit membatasi perlindungan risikonya, yang dihitung sebagai persentase dari total pinjaman (karena itu namanya 'penjaminan kredit sebagian'). Jika peminjam tidak bisa melunasi kreditnya, kreditor akan meminta penjamin untuk memberikan jaminannya dan melunasi pinjaman termasuk bunganya. Jika Pemerintah melarang penjaminan ini untuk alasan apapun, maka Pemda di mana kegiatan dioperasikan, sendiri atau bersama Pemda lainnya, bisa mengatur dan mewakili peminjam yang bermasalah dengan memakai lembaga penjamin. Risiko tidak dilunasinya utang karena alasan politik dan komersial bisa dikurangi dengan jalan sebagai berikut:

- Memperpanjang periode pinjaman (ini sering diperlukan jika terjadi keterlambatan kegiatan – yang sering terjadi di kegiatan infrastruktur),
- Restrukturisasi jadwal pelunasan,
- Kombinasi keduanya.

**Gambar 7 : Skema Penjaminan Kredit Sebagian**



## Lampiran 2

Pengajuan Usulan Kegiatan  
yang Didanai Oleh Pinjaman  
dan/atau Hibah Luar Negeri



## 1 Latar Belakang

Untuk mencapai sasaran pembangunan sebagaimana ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) masih dibutuhkan pendanaan dari sumber luar negeri (hibah dan pinjaman luar negeri). Hibah luar negeri dapat berbentuk uang, barang dan jasa yang dapat digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan pembangunan sesuai kesepakatan dengan pemberi hibah. Pinjaman luar negeri berbentuk pinjaman program maupun pinjaman kegiatan. Pinjaman program berupa pinjaman uang yang dapat digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan pembangunan, sedangkan pinjaman kegiatan digunakan untuk membiayai kegiatan pembangunan yang telah disepakati bersama antara Pemerintah dengan pemberi pinjaman luar negeri. Dalam kaitannya dengan pembangunan sanitasi, maka pinjaman dan hibah yang dimaksudkan adalah berupa pinjaman kegiatan.

Secara umum sumber pendanaan luar negeri dapat berasal dari: 1) bilateral/pemerintah negara lain, 2) lembaga multilateral, dan 3) perbankan atau lembaga keuangan internasional, berupa fasilitas kredit ekspor dan pinjaman komersial. Dalam konteks pendanaan luar negeri untuk pembangunan sanitasi perkotaan, maka pengadaan pinjaman luar negeri dilakukan dengan pertimbangan kemampuan Pemerintah untuk membayar kembali pinjaman tersebut di masa mendatang, serta kemampuan Pemerintah Daerah (Pemda) pelaksanaan kegiatan dalam penyerapan dana pinjaman.

Pemerintah melakukan penyempurnaan perencanaan, pengusulan dan penilaian kegiatan yang akan dibiayai dari pinjaman dan/atau hibah luar negeri, melalui penyempurnaan berbagai peraturan dan tata cara perencanaan dan pengadaan pinjaman dan/atau hibah luar negeri, antara lain dengan menyusun Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 2 tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri. Dalam rangka mengoperasionalkan pelaksanaan PP 2/2006 tersebut telah disusun 3 (tiga) Peraturan Menteri, yaitu :

- a. Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor PER.005/M.PPN/06/2006 tentang Tata Cara Perencanaan dan Pengajuan Usulan serta Penilaian Kegiatan yang Dibiayai dari Pinjaman dan / atau Hibah Luar Negeri,
- b. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 52/PMK.010/2006 tentang Tata Cara Pemberian Hibah kepada Daerah, dan
- c. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 53/PMK.010/2006 tentang Tata Cara Pemberian Pinjaman Daerah dari Pemerintah yang Dananya Bersumber dari Pinjaman Luar Negeri.

Tujuan penyempurnaan di atas terutama untuk:

- a. Meningkatkan efektivitas pemanfaatan pinjaman/hibah luar negeri,
- b. Meningkatkan transparansi dalam proses perencanaan dan pengelolaan kegiatan,
- c. Meningkatkan koordinasi antara lembaga-lembaga Pemerintah dalam perencanaan,
- d. Meningkatkan integrasi dalam proses perencanaan ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN),
- e. Meningkatkan kemampuan dan peran dari Kementerian Negara/Lembaga, Pemda, dan BUMN,
- f. Meningkatkan rasa kepemilikan (*ownership*) dari Kementerian Negara/lembaga, Pemda, dan BUMN.

Dalam lingkup sanitasi, maka tujuan penyempurnaan di atas terutama dalam hal pendanaan program/kegiatan pembangunan sanitasi di daerah.

**Pinjaman luar negeri adalah setiap penerimaan Negara baik dalam bentuk devisa dan/atau devisa yang dirupiahkan, rupiah maupun dalam bentuk barang/jasa yang diperoleh dari pemberi pinjaman luar negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu.**

**Hibah luar negeri adalah setiap penerimaan Negara baik dalam bentuk devisa dan/atau devisa yang dirupiahkan, rupiah, maupun dalam bentuk barang dan/atau jasa yang diperoleh dari pemberi hibah luar negeri yang tidak perlu dibayar kembali.**

**Deklarasi Paris****Deklarasi Paris (2 Maret 2005) tentang efektivitas pemanfaatan bantuan luar negeri (aid) ditandatangani oleh 91 negara dan 26 lembaga multilateral dan bilateral.**

Menyatakan bahwa seluruh penandatanganan deklarasi sepakat akan memberikan komitmen dalam mempercepat peningkatan efektivitas pemanfaatan bantuan luar negeri melalui langkah-langkah berikut:

- a. Meningkatkan kemampuan negara-negara penerima bantuan (partner) dalam menyusun strategi pembangunan nasional dan kerangka kerja operasional (dalam perencanaan, pembiayaan, dan penilaian kinerja).
- b. Meningkatkan kesesuaian bantuan dengan prioritas, sistem dan prosedur serta membantu meningkatkan kapasitas negara-negara penerima bantuan.
- c. Meningkatkan akuntabilitas (*accountability*) kebijakan, strategi, dan kinerja pemanfaatan bantuan kepada masyarakat dan parlemen di negara donor dan penerima bantuan.
- d. Menghilangkan duplikasi kegiatan dan melakukan rasionalisasi kegiatan donor agar dana dapat digunakan seefektif mungkin.
- e. Melakukan reformasi dan penyederhanaan kebijakan dan prosedur dari donor untuk meningkatkan kerja sama dan penyesuaian prioritas, sistem, dan prosedur negara-negara penerima bantuan.
- f. Menyusun standar dan ukuran-ukuran atas kinerja dan akuntabilitas sistem dari Negara-negara penerima bantuan dalam manajemen keuangan public, pengadaan barang dan jasa, perlindungan hukum dan lingkungan hidup, yang sejalan dengan praktik yang dapat diterima secara luas serta dapat dilaksanakan dengan mudah.

**TUJUAN**

Tujuan penulisan *guidance note* (lampiran) untuk pinjaman/hibah ke Pemerintah Daerah ini dijelaskan sebagai berikut :

1. Melengkapi *guidance note* aspek keuangan pembangunan sanitasi.
2. Menjelaskan tata cara penyampaian proposal usulan pinjaman/hibah luar negeri ke daerah.
3. Menjelaskan persyaratan dan format proposal usulan dukungan pinjaman/hibah luar negeri yang sesuai dengan peraturan oleh Pemerintah Daerah.
4. Menjelaskan tatacara penyaluran pinjaman/hibah luar negeri kepada Pemerintah Daerah.
5. Menyusun rekomendasi langkah-langkah yang dapat dilalui oleh Pemerintah Daerah dalam upaya mendapatkan dukungan pendanaan dari pinjaman/hibah luar negeri.

**RUANG LINGKUP**

Ruang lingkup penyusunan *guidance note* (lampiran) pinjaman/hibah luar negeri kepada Pemerintah Daerah untuk pembangunan sanitasi perkotaan ini meliputi pinjaman/hibah luar negeri yang bersifat pinjaman kegiatan. Sehingga proposal usulan program/kegiatan untuk mendapatkan bantuan pendanaan luar negeri juga akan berisikan proposal usulan program/kegiatan pembangunan sanitasi.

Dalam tulisan juga akan membahas tentang persyaratan substansi yang harus dicantumkan dalam proposal usulan hingga penjelasan mengenai penyaluran pinjaman/hibah luar negeri kepada Pemerintah Daerah. Dalam tulisan juga akan dicantumkan contoh-contoh proposal yang ada dalam lembar Buku Biru (Blue Book).

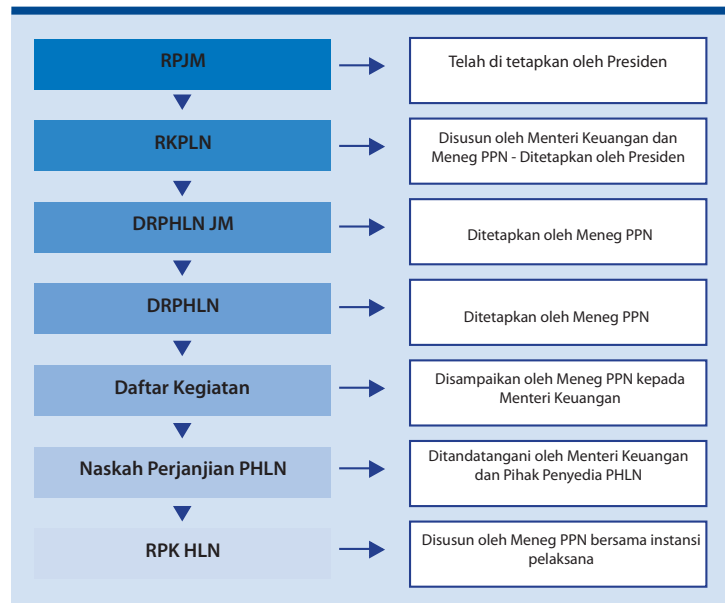
## 2 PROSES PERENCANAAN PINJAMAN DAN/ATAU HIBAH LUAR NEGERI

Secara umum pinjaman/hibah luar negeri diarahkan untuk mencapai sasaran prioritas yang telah dinyatakan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), yang selanjutnya telah diperinci ke dalam Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Negara/Lembaga, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) maupun Rencana Kerja BUMN yang menyediakan layanan publik. Bidang-bidang prioritas pembangunan yang pencapaian sarannya dapat dibiayai melalui pinjaman luar negeri dijabarkan lebih lanjut dalam Rencana Kebutuhan Pinjaman Luar Negeri (RKPLN).

Dalam rangka mengefektifkan pemanfaatan dana yang bersumber dari luar negeri dan meningkatkan koordinasi antar lembaga Pemerintah maupun pihak pemberi pinjaman/hibah luar negeri, maka telah disusun proses perencanaan pemanfaatan pinjaman/hibah luar negeri sebagai berikut:



- a. Penyusunan Rencana Kebutuhan Pinjaman Luar Negeri (RKPLN),
- b. Penyusunan Daftar Rencana Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri Jangka Menengah (DRPHLN-JM) yang berisi rencana kegiatan sesuai dengan periode RPJM,
- c. Penyusunan Daftar Rencana Prioritas Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri (DRPPHLN) yang berisi daftar kegiatan prioritas yang telah siap dilaksanakan serta mempunyai indikasi pendanaan,
- d. Penyampaian Daftar Kegiatan yang diusulkan untuk dibiayai dari Pinjaman dan/atau Hibah Luar negeri kepada Menteri Keuangan dan calon PPLN/PHLN,
- e. Penandatanganan Naskah Perjanjian Pinjaman Luar Negeri (NPPLN) dan/atau Naskah Perjanjian Hibah Luar Negeri (NPHLN) antara Menteri Keuangan dengan calon PPLN/PHLN,
- f. Penyusunan Rencana Pelaksanaan Kegiatan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri (RPK-PHLN) merupakan bahan penyusunan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga, dan pemantauan pelaksanaan kegiatan yang disusun berdasarkan NPPLN/NPHLN yang telah ditandatangani.



RKPLN merupakan dokumen perencanaan yang berisi rencana kebutuhan pinjaman luar negeri, dan arah kebijakan pemanfaatan serta prioritas bidang pembangunan yang dibiayai dengan pinjaman luar negeri (disebut juga sebagai strategi pinjaman). Prioritas bidang dimaksud merupakan bagian dari prioritas pembangunan yang tercantum dalam RPJM. RKPLN disusun dengan memperhatikan manajemen pinjaman yang baik, antara lain sebagai berikut:

- a. Penentuan jumlah pinjaman (*debt targeting*),
- b. Kemampuan membayar kembali (*repayment capacity*),
- c. Pengurangan risiko (*risk mitigation*),
- d. Kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*) dengan memperhatikan ketentuan mengenai pembatasan jumlah kumulatif pinjaman dan jumlah kumulatif defisit APBN.

Penyusunan RKPLN dilakukan oleh Meneg PPN/Kepala Bappenas bersama-sama dengan Menteri Keuangan. Dokumen RKPLN ditetapkan oleh Presiden sebagai acuan bagi seluruh Kementerian Negara/Lembaga, Pemda maupun BUMN dalam menyusun rencana kegiatan yang akan dibiayai dari pinjaman luar negeri.

DRPHLN-JM adalah dokumen perencanaan yang berisi informasi rencana kegiatan usulan Kementerian Negara/Lembaga, Pemda, dan BUMN yang layak dibiayai dari pinjaman dan/atau hibah luar negeri selama periode RPJM. Pada dasarnya pengusulan kegiatan-kegiatan tersebut dalam DRPHLN-JM untuk mendapat indikasi komitmen pendanaan dari Pemberi Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri. DRPHLN ditetapkan oleh Meneg PPN/Kepala Bappenas. Untuk menampung penyempurnaan rencana kegiatan ataupun adanya usulan kegiatan baru yang dianggap layak untuk dibiayai dari pinjaman dan/atau hibah luar negeri. DRPHLN dapat diperbarui setiap tahun. Masa berlaku DRPHLN-JM sama dengan masa berlaku RPJM maupun RKPLN.

Atas usulan kegiatan kegiatan yang telah disampaikan oleh Kementerian Negara/Lembaga/Pemda/BUMN, Meneg PPN/Kepala Bappenas melakukan penilaian usulan kegiatan meliputi penilaian administrasi, penilaian teknis, dan penilaian pendanaan.

#### a. Penilaian Administrasi

Penilaian administrasi meliputi kelengkapan dokumen administrasi sebagaimana dipersyaratkan.

#### b. Penilaian Teknis

Penilaian teknis mencakup aspek-aspek sebagai berikut:

### 1). Kesesuaian usulan kegiatan dengan sasaran program RPJM

Kegiatan yang diusulkan harus merupakan bagian dari pencapaian sasaran prioritas bidang pembangunan yang tercantum dalam RPJM dan dijelaskan dalam RKPLN. Usulan kegiatan harus menggambarkan keterkaitan usulan kegiatan yang meliputi:

- a). Bidang penanggulangan kemiskinan dan kesenjangan,
- b). Bidang kesempatan kerja, investasi, dan ekspor,
- c). Bidang sarana dan prasarana,
- d). Bidang revitalisasi pertanian, pedesaan, kelautan, dan perikanan;
- e). Bidang pendidikan dan kesehatan,
- f). Bidang hukum, pemberantasan korupsi, dan reformasi birokrasi;
- g). Bidang pertahanan dan keamanan.

### 2). Kelayakan Teknis

Penilaian dilakukan terhadap hasil analisis prediksi kebutuhan barang dan jasa yang perlu disediakan oleh instansi pengusul, melalui pelaksanaan kegiatan yang diusulkan dalam jangka waktu tertentu, beserta skenario dan analisis sensitivitas atas rencana pelaksanaan kegiatan tersebut. Penilaian juga dilakukan terhadap efektivitas rencana kegiatan dalam rangka pencapaian tujuan kegiatan, terutama penilaian pencapaian tujuan, penilaian tujuan jangka pendek dan jangka panjang dari kegiatan yang ditetapkan.

### 3). Kelayakan Ekonomi

Penilaian dilakukan terutama terhadap efisiensi penggunaan sumber daya (input) dengan manfaat (*outcomes*) yang diperoleh dalam pelaksanaan rencana kegiatan, mencakup aspek sosial, lingkungan dan/atau ekonomi. Manfaat dari kegiatan yang diusulkan telah diidentifikasi dan dihitung, baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Risiko yang akan muncul harus diidentifikasi dan diperhitungkan mitigasi dan alokasinya.

### 4). Kelayakan Finansial

Penilaian terhadap aspek finansial dapat dilakukan antara lain melalui perhitungan biaya-biaya finansial kegiatan beserta tahun implementasinya, *cash flow*, FIRR, ROE, perhitungan *cost recovery*, dan lain-lain.

### 5). Kemampuan Pelaksanaan Instansi Pengusul

Kemampuan pelaksanaan instansi pengusul sekurang-kurangnya dinilai berdasarkan dua hal, yaitu:

- a). Kemampuan sumber daya manusia,
- b). Kemampuan pendanaan.

### 6). Penilaian Pendanaan

Penilaian pendanaan dilakukan melalui sinkronisasi yang mencakup aspek-aspek sebagai berikut :

- a). Keselarasan dengan RKPLN.  
Kegiatan yang diusulkan harus masuk dalam jumlah batas maksimum dana pinjaman luar negeri yang dapat digunakan pada waktu yang ditetapkan,
- b). Ketersebaran kegiatan antar wilayah yang dibiayai dari pinjaman dan/atau hibah luar negeri,
- c). Keterkaitan dengan kegiatan lain dari instansi pengusul,
- d). Keselarasan dengan kegiatan yang terkait langsung dari instansi lain,
- e). Kinerja atas pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari pinjaman dan/atau hibah luar negeri yang sedang berjalan pada instansi pengusul.

Informasi rencana kegiatan yang terdapat pada DRPHLN-JM dapat digunakan sebagai:

- a). Bahan melakukan koordinasi dalam rangka menyempurnakan rencana kegiatan yang telah disusun oleh berbagai institusi yang terkait pelaksanaan kegiatan tersebut,
- b). Bahan menyusun rencana kerjasama pembangunan dengan pihak pemberi pinjaman dan/atau hibah luar negeri, dan
- c). Bahan untuk lembaga bilateral, multilateral maupun lembaga-lembaga internasional lain yang berminat melakukan kerja sama dengan Pemerintah dalam bentuk penyediaan pinjaman dan/atau hibah.

Berdasarkan DRPHLN-JM, Meneg PPN/Kepala Bappenas melakukan koordinasi dengan calon pemberi pinjaman dan/atau hibah luar negeri, baik dalam rangka kerjasama bilateral dan multilateral.

Setelah mendapatkan kesepakatan pendanaan dari calon pihak pemberi pinjaman dan/atau hibah luar negeri, selanjutnya dilakukan persiapan lebih rinci dalam rangka memenuhi berbagai kriteria kesiapan pelaksanaan (*readiness criteria*) kegiatan, yang meliputi:

- Penyusunan rencana kegiatan rinci, yang mencakup: uraian jenis kegiatan yang akan dilaksanakan, lokasi kegiatan, rencana alokasi anggaran, penentuan satuan kerja, organisasi pelaksanaan dan jadwal pelaksanaan, rencana penyediaan dana pendamping, dan rencana penyediaan lahan yang dibutuhkan serta mekanisme pengadaan barang dan jasa.

- Penyempurnaan dokumen studi kelayakan yang memenuhi persyaratan dan peraturan yang berlaku. Proses peningkatan kesiapan usulan rencana di atas dilakukan oleh instansi penanggungjawab kegiatan dengan koordinasi Bappenas. Rencana yang telah mendapat indikasi pendanaan dan telah memenuhi sebagian besar kriteria kesiapan pelaksanaan kegiatan akan disusun dalam Daftar Rencana Prioritas Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri (DRPPHLN). DRPPHLN memuat usulan kegiatan yang akan ditindaklanjuti ke tahap negosiasi dengan calon pemberi pinjaman dan/atau hibah luar negeri. DRPPHLN ditetapkan oleh Meneg PPN/Kepala Bappenas setiap tahun. Setiap kegiatan yang telah tercantum dalam DRPPHLN selama 2 (dua) tahun berturut-turut dan belum mendapat pembiayaan dari pemberi pinjaman dan/atau hibah luar negeri tidak akan dicantumkan lagi dalam DRPPHLN tahun berikutnya.

Khusus untuk kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Pemda/BUMN (baik dalam rangka penerushibahan maupun peneruspinjaman) perlu dilakukan penilaian indikasi kemampuan keuangan Pemda/BUMN lebih dulu. Penilaian dilakukan untuk mendapatkan indikasi kelayakan Pemda/BUMN tersebut untuk menerima kegiatan yang akan dibiayai dari pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Untuk pengusulan hibah, data keuangan yang dimaksud antara lain meliputi:

- a. Peta kapasitas fiskal daerah,
- b. Rincian alokasi hibah dari Pemerintah yang diterima daerah dalam 5 (lima) tahun terakhir.

Untuk pengajuan usulan kegiatan yang akan dibiayai dengan pinjaman, data keuangan yang dimaksud antara lain meliputi:

- a. Perhitungan kemampuan Pemda dalam memenuhi kewajiban pembayaran kembali pinjaman (*Debt Service Ratio/DSCR*);
- b. Informasi jumlah pinjaman Pemda yang bersangkutan; dan
- c. Kinerja pinjaman daerah.

Pemda/BUMN yang usulannya tercantum dalam DRPPHLN harus mempersiapkan persyaratan yang diperlukan dalam penyusunan Naskah Perjanjian Penerus Hibahan atau Penerus Pinjaman Luar Negeri dengan Kementerian Keuangan.

Berdasarkan rencana kegiatan yang telah tercantum dalam DRPPHLN, Meneg PPN/Kepala Bappenas menyampaikan Daftar Kegiatan kepada Menteri Keuangan dan calon pemberi pinjaman dan/atau hibah luar negeri. Daftar kegiatan berisi rencana kegiatan Kementerian Negara/Lembaga/Pemda/BUMN yang telah tercantum dalam DRPPHLN dan telah memenuhi kriteria kesiapan pelaksanaan serta telah mendapatkan komitmen pendanaan.

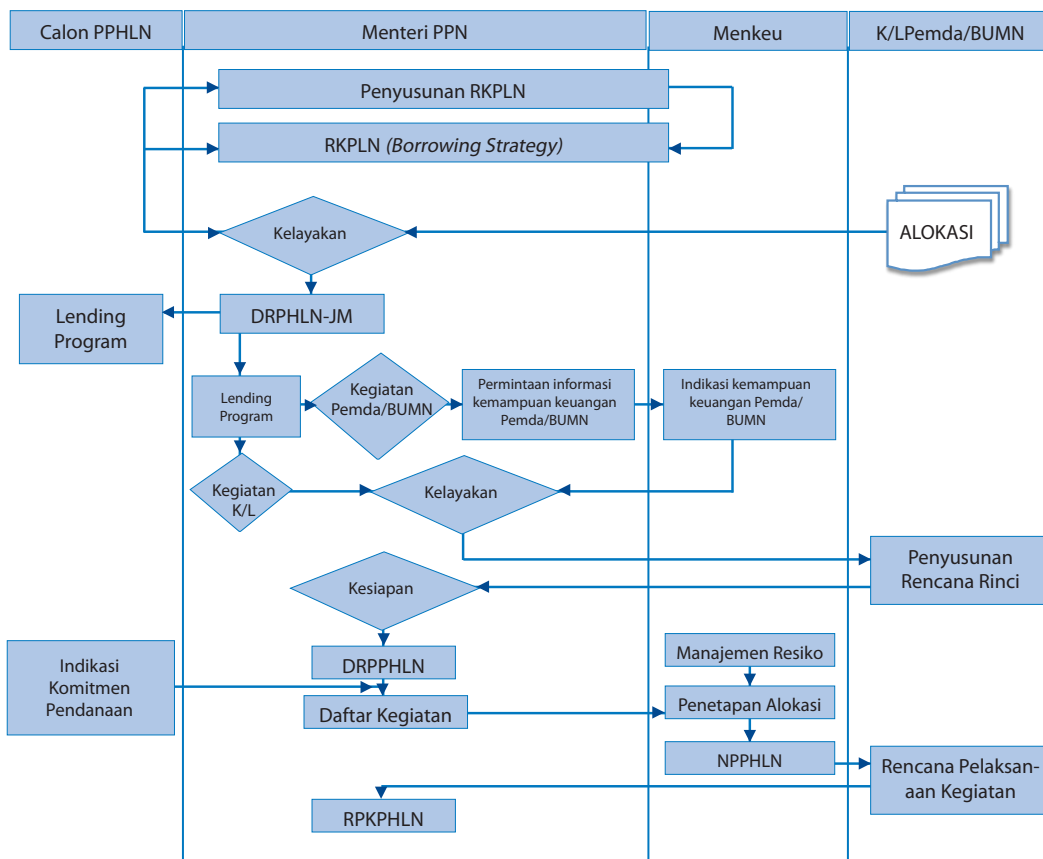
Daftar Kegiatan sekurang-kurangnya mencakup jenis kegiatan, instansi pengusul, instansi pelaksana, rencana alokasi pinjaman dan/atau hibah, jadwal pelaksanaan, rencana sumber pendanaan luar negeri, dan jenis penerus pinjaman dan/atau penerushibahan luar negeri. Daftar Kegiatan menjadi dasar bagi Kementerian Keuangan untuk melakukan negosiasi dengan calon pemberi pinjaman dan/atau hibah luar negeri dan penandatanganan Naskah Perjanjian Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri.

Paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Naskah Perjanjian Penerus Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri ditandatangani, Menteri Negara/Lembaga, Kepala Pemerintahan Daerah, Direksi BUMN selaku penanggung jawab kegiatan harus menyampaikan rencana pelaksanaan kegiatan kepada Meneg PPN/Kepala Bappenas. Rencana pelaksanaan kegiatan berisikan rincian jenis kegiatan, lokasi, alokasi anggaran, satuan kerja pelaksana kegiatan, jadwal pelaksanaan, kebutuhan dana pendamping, serta mekanisme pengadaan barang dan jasa dari kegiatan yang dibiayai pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Berdasarkan rencana pelaksanaan kegiatan yang disampaikan, Meneg PPN/Kepala Bappenas menyusun Rencana Pelaksanaan Kegiatan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri (RPK-PHLN), yang juga dapat digunakan sebagai:

- a. Bahan penyusunan Rencana Kegiatan Pemerintah dalam rangka penyiapan RAPBN setiap tahun,
- b. Acuan dalam pemantauan pelaksanaan kegiatan,
- c. Acuan untuk menjaga konsistensi pelaksanaan kegiatan dengan informasi yang tertuang dalam NPPLN/NPHLN,
- d. Bahan penyusunan Rencana Kerja Kementerian Negara/Lembaga yang terkait dengan pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Secara jelas urutan antar rencana pinjaman dan/atau hibah luar negeri digambarkan sebagai berikut ini.



Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, 2008

### 3 Pengusulan Kegiatan yang Dibiayai Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri

Secara umum rencana kegiatan yang tercantum dalam DRPHLN-JM dibagi menjadi 2 (dua) jenis kegiatan yang sejak awal perencanaan instansi pengusul sudah harus mengidentifikasi jenis usulan kegiatan, yaitu :

- a. **Rencana kegiatan yang berbentuk Bantuan Teknik (Technical Assistance/TA)**  
Merupakan suatu rencana kegiatan yang menggunakan sumberdaya luar negeri yang diarahkan untuk meningkatkan kapasitas/kemampuan sumberdaya manusia dan sistem manajemen pemerintahan, melalui pemanfaatan tenaga ahli, pendidikan dan pelatihan, penelitian, maupun lokakarya atau seminar.
- b. **Bantuan Kegiatan (Project Assistance/PA)**  
Merupakan suatu kegiatan pembangunan yang memanfaatkan berbagai sumber daya luar negeri dengan kegiatan utama meningkatkan aset fisik instansi pengusul atau masyarakat.

#### 3.1 Kriteria Pengajuan Usulan

Agar suatu usulan kegiatan layak untuk mendapatkan pinjaman dan/atau hibah luar negeri, maka kriteria umum yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut:

- a. Kegiatan sesuai dengan arahan dan sasaran RPJM,
- b. Kegiatan dalam rangka pencapaian sasaran program yang merupakan prioritas pembangunan nasional,
- c. Kegiatan harus mempertimbangkan kemampuan pelaksanaan,
- d. Kegiatan yang secara teknis dan efisien lebih efisien untuk dibiayai dari pinjaman dan/atau hibah luar negeri, dan
- e. Hasil kegiatan dapat dioperasikan oleh sumber daya dalam negeri dan dapat diperluas untuk kegiatan lainnya.

Di samping pemenuhan kriteria umum di atas, terdapat juga kriteria khusus yang berlaku secara spesifik untuk jenis usulan Kementerian Negara/Lembaga dan Pemda.

**a. Kriteria Khusus untuk usulan kegiatan dari Kementerian Negara/Lembaga**

- a.1 Untuk kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Kementerian Negara/Lembaga, selain kriteria umum sebagaimana disebutkan di atas, maka usulan kegiatan dari Kementerian Negara/Lembaga juga harus memenuhi persyaratan khusus, yaitu: kegiatan yang diusulkan merupakan upaya dalam rangka pencapaian sasaran tugas pokok dan fungsi Kementerian Negara/Lembaga.
- a.2 Untuk kegiatan yang diusulkan oleh Kementerian Negara/Lembaga untuk diteruskan/dipinjamkan ke Pemda, harus memenuhi kriteria khusus sebagai berikut:
  - 1) kegiatan dilaksanakan oleh lebih dari 1 (satu) Pemda.
  - 2) kegiatan dalam bidang tugas Kementerian Negara/Lembaga.
- a.3 Untuk kegiatan yang diusulkan oleh Kementerian Negara/Lembaga untuk diterushibahkan ke Pemda, maka kriteria khusus yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut:
  - 1) Merupakan urusan Pemda yang diprioritaskan untuk Pemda dengan kapasitas fiskal rendah.
  - 2) Kegiatan memberikan manfaat langsung bagi masyarakat di Pemda bersangkutan dan/atau masyarakat di Pemda lainnya.
  - 3) Kegiatan yang memberikan manfaat langsung bagi masyarakat di daerah penerima penerushibahan, Pemda harus ikut menanggung sebagian biaya pelaksanaan kegiatan.
  - 4) Kegiatan yang menjadi kewajiban Pemda.
  - 5) Kegiatan merupakan bidang tugas Kementerian Negara/Lembaga pengusul.

**b. Kriteria Khusus untuk usulan kegiatan dari Pemerintah Daerah**

- b.1 Rencana kegiatan untuk peneruspinjaman ke Pemda bersangkutan harus disusun oleh Pemda bersangkutan atau diinisiasikan oleh Kementerian Negara/Lembaga yang membidangi kegiatan yang diusulkan. Walaupun demikian, pengusulan rencana peneruspinjaman hanya dapat dilakukan oleh Pemda yang akan melaksanakan.

Untuk kategori ini kriteria khusus yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut:

- 1) Kegiatan investasi untuk prasarana dan/atau sarana yang menghasilkan penerimaan APBD Pemda yang diperoleh dari pungutan atas penggunaan prasarana dan/atau sarana tersebut.
  - 2) Kegiatan merupakan urusan Pemda.
  - 3) Kegiatan dalam rangka pencapaian sasaran program yang merupakan prioritas RPJMD yang sejalan dengan RPJM.
  - 4) Kegiatan memberikan manfaat langsung bagi pelayanan masyarakat daerah setempat. dan
  - 5) Pemda mempunyai kemampuan fiskal untuk memenuhi kewajiban pembayaran kembali pinjaman.
- b.2 Rencana kegiatan untuk penerushibahan yang diusulkan oleh Pemda harus memenuhi kriteria khusus, sebagai berikut:
    - 1) Kegiatan untuk menunjang peningkatan fungsi pemerintahan.
    - 2) Kegiatan untuk memberikan layanan dasar umum. dan
    - 3) Kegiatan untuk pemberdayaan aparatur Pemda.

### 3.2 Persyaratan Pengajuan Usulan

Pengajuan usulan kepada Meneg PPN/Kepala Bappenas disampaikan dengan surat pengantar yang ditandatangani oleh Menteri untuk kegiatan Kementerian Negara, Pimpinan Lembaga untuk kegiatan Lembaga, Gubernur, Bupati, Walikota untuk kegiatan Pemda, serta dilengkapi dengan dokumen persyaratan umum dan persyaratan khusus. Secara detail persyaratan umum dan khusus dijelaskan berikut ini:

Persyaratan umum merupakan persyaratan yang harus dipenuhi oleh setiap pengusul kegiatan, yang terdiri dari dokumen sebagai berikut:

**a) Studi Kelayakan Kegiatan.**

Studi kelayakan kegiatan merupakan penelitian yang dilakukan dengan kriteria dan metode tertentu dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran penilaian atas usulan kegiatan. Dalam pelaksanaan studi kelayakan, manfaat dan risiko kegiatan diperhitungkan dengan rinci (kualitatif dan kuantitatif).

Suatu kegiatan dapat dikatakan layak dilaksanakan apabila manfaat yang diperoleh dari kegiatan lebih besar daripada risiko (dampak) yang ditimbulkan, serta terdapat cara untuk mengatasi risiko tersebut.

**b) Kerangka Acuan Kerja (KAK).**

KAK disusun setelah melakukan studi kelayakan kegiatan, KAK menjelaskan rancangan pelaksanaan kegiatan. Rancangan tersebut menjelaskan bagaimana kegiatan dilaksanakan dan ketentuan apa saja yang harus

dipenuhi oleh pelaksana kegiatan agar hasil yang didapatkan sesuai dengan yang diharapkan pada studi kelayakan.

#### c) Daftar Isian Pengusulan Kegiatan (DIPK)

Setelah melakukan studi kelayakan dan menyusun KAK, dokumen selanjutnya yang harus disusun adalah DIPK. DIPK dimaksudkan untuk mempermudah para pengambil keputusan dalam menilai kelayakan kegiatan yang akan dibiayai dengan pinjaman dan/atau hibah luar negeri. DIPK dikelompokkan menjadi 4 kelompok besar, yaitu 1) umum, 2) kegiatan, 3) pembiayaan, 4) dokumen persyaratan pengusulan kegiatan.

#### d) Lembar Ringkasan Kegiatan.

Agar setiap usulan kegiatan dapat ditawarkan kepada calon pemberi pinjaman dan/atau hibah luar negeri, perlu disusun ringkasan kegiatan (*Project Digest*) yang berisi informasi gambaran umum mengenai rencana kegiatan. Ringkasan kegiatan berisikan ringkasan data dan informasi yang disusun dalam format lembar sederhana yang diisi dengan Bahasa Inggris.

Persyaratan khusus adalah persyaratan yang harus dipenuhi oleh pengusul kegiatan, yang disesuaikan dengan instansi pengusul dan jenis penyaluran pinjaman dan/atau hibah luar negeri. Persyaratan khusus dijelaskan sebagai berikut :

#### a. Usulan dari Kementerian Negara/Lembaga dalam rangka penerushibahan kepada Pemda.

Pemda harus melampirkan Surat Persetujuan Pemerintah Daerah Calon Penerima Penerushibahan. Hal ini dimaksudkan agar rencana kegiatan yang disusun oleh Kementerian Negara/Lembaga yang akan dilaksanakan oleh Pemda telah dikoordinasikan.

#### b. Usulan dari Pemerintah Daerah untuk peneruspinjaman.

Melampirkan Surat Persetujuan DPRD Calon Penerima Penerusan Pinjaman. Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan kehati-hatian Pemda dalam menyusun rencana kegiatan.

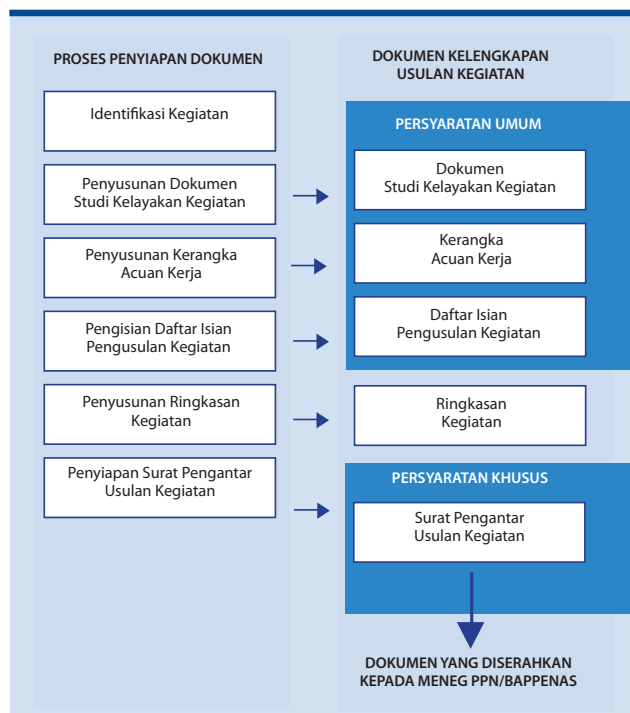
## 4 Dokumen Pengusulan Kegiatan yang Dibiayai Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri (Untuk Penerushibahan/Peneruspinjaman Kepada Pemerintah Daerah)

Penyusunan dokumen pengusulan kegiatan yang dimaksud terutama guna memenuhi persyaratan umum dan persyaratan khusus sebagaimana telah disebutkan di atas (Bab 3). Secara ringkas, tahapan penyusunan dokumen pengusulan diawali dengan melakukan identifikasi kegiatan yang akan diusulkan, penyusunan dokumen Studi Kelayakan Kegiatan dan Kerangka Acuan Kerja, pengisian Daftar Isian Pengusulan Kegiatan dan Lembar Ringkasan Kegiatan sesuai format yang telah ditentukan, yang kemudian dilanjutkan dengan penyiapan Surat Pengantar Usulan Kegiatan.

Guna memenuhi persyaratan khusus mulai pula disusun dokumen Surat Persetujuan Pemerintah Daerah calon penerima penerushibahan (untuk kegiatan yang akan diterushibahkan), atau Surat Persetujuan DPRD daerah bersangkutan untuk peneruspinjaman.

### 4.1 Identifikasi Kegiatan

Dimulai dengan identifikasi masalah yang akan diselesaikan atau kondisi saat ini yang perlu diperbaiki. Kemudian dirumuskan usulan rencana kegiatan yang akan dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi atau memperbaiki kondisi saat ini. Untuk dapat mengakses pinjaman dan/atau hibah luar negeri, maka rencana kegiatan yang diidentifikasi harus sesuai dengan bidang prioritas dalam



Rencana Kebutuhan Pinjaman Luar Negeri (RKPLN) dalam rangka pencapaian RPJM. Selain itu, rencana kegiatan yang diidentifikasi juga harus sesuai dengan Renstra Kementerian Negara/Lembaga maupun Renstra Pemda pengusul kegiatan.

Hasil perumusan usulan kegiatan tersebut berupa perkiraan bentuk rencana masukan (*input*), proses pelaksanaan, keluaran (*output*), dan manfaat (*outcomes*) dari usulan kegiatan. Hasil tahap identifikasi ini akan menjadi dasar dalam perencanaan dan penyusunan Studi Kelayakan Kegiatan.

## 4.2 Penyusunan Studi Kelayakan Kegiatan

Studi Kelayakan Kegiatan adalah suatu rangkaian penelitian yang dilakukan dengan kriteria dan metode tertentu dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran penilaian atas usulan kegiatan. Analisis kelayakan dilihat dari berbagai aspek yang terkait dengan instansi pengusul, penerima manfaat, maupun lingkungan di mana kegiatan akan dilaksanakan, yang secara garis besar keseluruhan aspek dibagi menjadi 3 (tiga) bagian besar, yaitu kelayakan teknis, kelayakan ekonomi, dan kelayakan finansial. Uraian umum mengenai aspek-aspek kelayakan yang dianalisis dalam Studi Kelayakan Kegiatan adalah sebagai berikut:

### a. Kajian kelayakan teknis

Kelayakan teknis adalah gambaran kondisi teknis rencana kegiatan yang memperhitungkan unsur *engineering* dan non-*engineering* (ketersediaan material dan kemudahan pelaksanaan) sehingga suatu kegiatan dapat dilaksanakan.

Kajian kelayakan teknis yang dilakukan mencakup antara lain:

- 1) Prediksi kebutuhan suatu kegiatan dalam mencapai sasaran pada jangka waktu tertentu, beserta alternatif skenario dan analisis sensitivitas yang akan menjelaskan besaran dan tingkat kebutuhan atas usulan kegiatan yang dikaji secara teknis dalam rentang waktu tertentu.
- 2) Pra-desain yang berisi informasi teknis yang cukup untuk memprediksi besaran biaya yang diperlukan selama kegiatan tersebut dirancang hingga diimplementasikan.
- 3) Kajian penggunaan teknologi, perlengkapan, dan proses pelaksanaan yang sesuai dengan kondisi yang dibutuhkan.

### b. Kajian kelayakan ekonomi

Kelayakan ekonomi adalah gambaran atas efisiensi penggunaan sumber daya (*input*) dengan manfaat (*outcomes*) yang diperoleh dalam pelaksanaan rencana kegiatan. Kelayakan ini mencakup aspek sosial lingkungan, dan/ atau ekonomi dengan memperhitungkan biaya yang akan dikeluarkan karena penggunaan sumber daya untuk pelaksanaan kegiatan (*opportunity cost* dari pelaksanaan kegiatan).

Kajian kelayakan ekonomi yang dilakukan mencakup sebagai berikut:

- 1) Analisis dampak lingkungan.
- 2) Analisis terhadap aspek sosial
- 3) Analisis manfaat dan biaya sosial (*social cost benefit analysis*).
- 4) Parameter dalam kajian ekonomi adalah *Economic Internal Rate of Return* (EIRR) dan *Net Present Value* (NPV). Kedua hal tersebut akan menjadi indikator ekonomi suatu kegiatan. NPV juga dapat menggambarkan kebutuhan dukungan finansial berdasarkan kebutuhan pelaksanaan kegiatan (*worth of project*).

### c. Kajian kelayakan finansial

Analisis dilakukan dengan memperhitungkan keuntungan finansial dan komersial dari kegiatan yang akan dilakukan. Kajian kelayakan finansial mencakup biaya finansial kegiatan beserta waktu implementasinya, *cash flow*, *Financial Rate of Return* (FIRR), atau *Return on Equity* (ROE), perhitungan *cost recovery*, dan perhitungan *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR).

Secara umum *outline* Dokumen Studi Kelayakan Kegiatan adalah sebagai berikut:

#### a. Pendahuluan

- 1) Latar Belakang Kegiatan.
- 2) Maksud dan Tujuan Kegiatan.
- 3) Ruang Lingkup Kegiatan.

#### b. Gambaran Umum

Berisikan penjelasan mengenai kondisi saat ini yang akan diperbaiki dan masalah yang akan diselesaikan. Gambaran umum juga berisikan sumber daya yang dimiliki, teknologi yang telah ada, dan hal lain-lain yang terkait dengan usulan kegiatan.



**c. Kaitan Usulan Kegiatan dengan Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Negara/Lembaga maupun Renstra Pemda**

**d. Rencana Pelaksanaan Kegiatan**

- 1) Rencana Bentuk Kegiatan.
- 2) Metode dan Teknik Pelaksanaan Kegiatan.
- 3) Perkiraan *Output* Kegiatan.

**e. Kajian Kelayakan yang Dibutuhkan**

- 1) Kelayakan Teknis.
- 2) Kelayakan Ekonomi.
- 3) Kelayakan Finansial.
- 4) Analisis Sensitivitas Kegiatan.

**f. Rencana Kerja dan Pembiayaan**

- 1) Rencana Kerja dan Jadwal Pelaksanaan Kegiatan.
- 2) Perkiraan Biaya dan Jadwal Pembiayaan.

**g. Kesimpulan**

### 4.3 Penyusunan Kerangka Acuan Kerja

Kerangka Acuan Kerja adalah dokumen berisikan rancangan pelaksanaan kegiatan dan ketentuan-ketentuan serta arahan dalam melaksanakan kegiatan, termasuk gambaran mengenai informasi bentuk kegiatan dan gambaran mengenai informasi bentuk kegiatan yang akan dilaksanakan. Kerangka Acuan Kerja harus dibuat secara rinci dan jelas untuk menghindari/mengurangi permasalahan yang akan muncul akibat kesalahan memahami Kerangka Acuan Kerja tersebut.

Secara umum *outline* Kerangka Acuan Kerja dijelaskan sebagai berikut:

**a. Pendahuluan**

Menjelaskan latar belakang berupa kondisi awal yang ada sekarang dan permasalahan yang hendak diselesaikan melalui kegiatan ini.

**b. Maksud dan Tujuan**

Menjelaskan tentang maksud dan tujuan usulan pelaksanaan kegiatan yang merupakan upaya penyelesaian permasalahan yang dihadapi atau peningkatan kondisi yang ada.

**c. Lingkup Kegiatan**

Menjelaskan bagian-bagian kegiatan yang akan dilaksanakan, yang diuraikan dari kegiatan umum ke kegiatan yang lebih rinci, sehingga dapat menjelaskan apa saja yang akan dilakukan dalam kegiatan yang diusulkan.

**d. Manajemen dan Organisasi Pelaksanaan Kegiatan**

Manajemen kegiatan terkait dengan pengelolaan kegiatan yang bersifat teknis, administrasi, dan sumber daya dalam pelaksanaan kegiatan. Organisasi pelaksanaan kegiatan berisi penjelasan mengenai struktur organisasi dan pihak-pihak yang bertanggung jawab serta bentuk tanggung jawab dari masing-masing pihak dalam pelaksanaan kegiatan.

**e. Masukan yang Diperlukan**

Masukan yang diperlukan dapat berbentuk: 1) jasa (*services*) yang biasanya terkait dengan pekerjaan konsultasi dan pelatihan (*capacity building*); 2) konstruksi, yang biasanya terkait dengan bangunan sipil, mekanik, dan elektrik; dan 3) barang, yang biasanya terkait dengan barang-barang yang diperlukan dalam melaksanakan kegiatan, baik berupa barang baku atau barang modal.

**f. Metode dan Prosedur**

Metode pelaksanaan kegiatan merupakan teknik-teknik yang akan digunakan, sehingga kegiatan dapat menghasilkan sesuatu sesuai dengan tujuan pelaksanaannya. Prosedur kegiatan menjelaskan tentang tata cara pelaksanaan kegiatan berupa tahap-tahap yang akan dilakukan untuk mencapai hasil akhir yang diinginkan.

**g. Keluaran yang Dihasilkan**

Menjelaskan hasil yang akan dicapai dari kegiatan yang akan dilaksanakan. Keluaran (*output*) harus diuraikan secara rinci dan harus disepakati oleh penanggung jawab maupun pelaksana kegiatan. Kedua belah pihak diberi kesempatan untuk memaksimalkan keluaran yang akan dihasilkan sesuai pandangan para pihak dan sumber daya yang tersedia.



**h. Jadwal Pelaksanaan Kegiatan**

Menjelaskan rencana waktu pelaksanaan kegiatan yang berisi alokasi waktu dan sumber daya yang diperlukan, serta keluaran yang dihasilkan pada tiap tahap pelaksanaan kegiatan. Pergeseran waktu akibat penjadwalan yang tidak cermat dapat menimbulkan kerugian besar karena akan meningkatkan biaya tidak terduga.

**i. Biaya dan Sumber Dana**

Biaya adalah besar dana yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan yang merupakan jumlah biaya pelaksanaan setiap bagian kegiatan. Sumber dana adalah asal dana yang diperlukan untuk membiayai pelaksanaan suatu kegiatan.

**4.4 Pengisian Daftar Isian Pengusulan Kegiatan**

Penyusunan Daftar Isian Pengusulan Kegiatan (DIPK) dimaksudkan untuk memudahkan para pengambil keputusan dalam menilai kelayakan suatu kegiatan, yang akan dibiayai dari pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

<b>1. Judul Kegiatan</b>
<b>2. Bentuk Kegiatan</b> <input type="checkbox"/> Bantuan Proyek <input type="checkbox"/> Bantuan Teknik
<b>3. Prioritas Bidang</b>
<b>4. Sasaran Prioritas Bidang</b>
<b>5. Instansi Penanggung Jawab</b> <input type="checkbox"/> Kementerian Negara/Lembaga <b>Eselon I:</b> Usulan Kementerian Negara/Lembaga yang: <input type="checkbox"/> Seluruhnya digunakan untuk kegiatan dalam rangka pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Kementerian Negara/Lembaga tersebut. <input type="checkbox"/> Seluruhnya/sebagian diterushibahkan kepada . Instansi Penerima Penerushibahan a. b. c.  <input type="checkbox"/> Pemerintah Daerah <input type="checkbox"/> Sebagai Pinjaman Daerah <input type="checkbox"/> Inisiatif Sendiri <input type="checkbox"/> Diinisiasikan oleh Kementerian Negara/Lembaga <input type="checkbox"/> Sebagai Hibah (hanya untuk usulan sumber dana hibah luar negeri)  <input type="checkbox"/> BUMN
<b>6. Instansi Pelaksana</b> a. b. c. d.
<b>7. Durasi Pelaksanaan</b> bulan
<b>8. Latar Belakang dan Alasan Pelaksanaan Kegiatan (Justifikasi)</b> Dalam Bahasa Indonesia  Dalam Bahasa Inggris
<b>9. Tujuan Kegiatan</b> Dalam Bahasa Indonesia  Dalam Bahasa Inggris

<b>10. Keterkaitan dengan Kegiatan Lain</b>					
Judul Kegiatan	Instansi Pelaksana	Lokasi	Sumber Dana	Tahun Pelaksanaan	
<b>11. Lingkup Kegiatan</b>					
Dalam Bahasa Indonesia					
Dalam Bahasa Inggris					
<b>12. Rencana Alokasi Dana untuk Komponen Kegiatan</b>					
Komponen Kegiatan	Kategori Kegiatan *)	Penggunaan Biaya (US\$'000)			
		Lokal	Luar Negeri		
*)Kategori Kegiatan : Nilai Tukar : US\$ 1 = Rp. ....,- A. Jasa Konsultan B. Pekerjaan Konstruksi C. Pengadaan Barang dan Peralatan D. Pelatihan dan Pendidikan E. Selain yang di atas (sebutkan)					
<b>13. Sebaran Kegiatan</b>					
Instansi Pelaksana	Lokasi		Keterangan*)	Pembiayaan (US\$'000)	
	Prov	Kab/Kota			
*) Keterangan: A. Dikelola oleh Kementerian Negara/Lembaga      B. Penerushibahan      C. Peneruspinjaman					
<b>14 Bentuk Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri</b>					
Bentuk			Nilai (US\$'000)		
Pinjaman Lunak					
Fasilitas Kredit Ekspor/Pinjaman Komersial					
Hibah					
<b>Total</b>					
*)Sumber : 1. APBN      3. Anggaran BUMN 2. APBD      4. Lain-lain (sebutkan)					
<b>15. Nilai Pembiayaan</b>					
Instansi Pelaksana	Biaya (US\$'000)		Dana Pendamping		Total Biaya (US\$'000)
	Pinjaman	Hibah	Sumber*)	Nilai (US\$'000)	
*)Sumber : 1. APBN      3. Anggaran BUMN 2. APBD      4. Lain-lain (sebutkan)					

16. Rencana Pengeluaran Pembayaran			
Instansi Pelaksana	Total Biaya (US\$'000)	Tahun Rencana Pengeluaran Pembiayaan	

**IV. Dokumen Persyaratan Pengusulan Kegiatan**

**17. Persyaratan Umum**

- Kerangka Acuan Kerja  Ya  Tidak **Dilampirkan**  Ya  Tidak
- Dokumen Studi Kelayakan Kegiatan  Ya  Tidak **Dilampirkan**  Ya  Tidak

**18. Studi Terkait yang Pernah Dilakukan**

Judul Studi yang Pernah Dilakukan	Pelaksana Studi	Tahun Pelaksanaan

**19. Persyaratan Khusus**

- Usulan dari Kementerian Negara/Lembaga untuk :
- Penerushibahan kepada Pemerintah Daerah
  - a. Daerah Penerima Penerushibahan terdiri dari :  Prov  Kab/Kota
  - b. Surat Persetujuan Pemerintah Daerah  Lengkap  Tidak **Dilampirkan**  Ya  Tidak
- Penerushibahan atau penyertaan modal Negara kepada BUMN
  - a. Surat Persetujuan Direksi BUMN  Ya  Tidak **Dilampirkan**  Ya  Tidak
  - b. Surat Persetujuan Menteri yang bertanggungjawab di bidang pembinaan BUMN  Ya  Tidak **Dilampirkan**  Ya  Tidak
- Usulan dari Pemerintah Daerah yang diteruskan/dijamin (baik atas inisiasi Kementerian Negara/Lembaga maupun inisiatif Pemda sendiri)  Ya  Tidak **Dilampirkan**  Ya  Tidak
- Surat Persetujuan DPRD  Ya  Tidak **Dilampirkan**  Ya  Tidak
- Usulan dari BUMN untuk penerusan/dijamin melalui Pemerintah  Ya  Tidak **Dilampirkan**  Ya  Tidak
- Surat Persetujuan Menteri yang bertanggungjawab di bidang pembinaan BUMN  Ya  Tidak **Dilampirkan**  Ya  Tidak

**20. Persiapan Kegiatan yang Telah Dilakukan**

- Telah disusun rencana kegiatan rinci  Sudah  Belum
- Telah disusun kinerja pelaksanaan kegiatan bersama dokumen ini  Sudah  Belum
- Telah ada pernyataan kesediaan dari Pemda/BUMN untuk menyiapkan dana pelaksanaan yang menjadi kewajiban Pemda/BUMN  Sudah  Belum
- Telah dialokasikan dana pendamping untuk tahun pertama pelaksanaan kegiatan  Sudah  Belum
- Telah ada rencana pengadaan tanah dan/atau permukiman kembali termasuk ketersediaan dana yang diperlukan  Sudah  Belum
- Telah disusun rancangan pembentukan Unit Manajemen Proyek dan Unit Pelaksana Proyek  Sudah  Belum
- Telah disusun rencana pengelolaan kegiatan  Sudah  Belum

**KEMENTERIAN NEGARA/  
LEMBAGA/PEMERINTAH  
DAERAH/BUMN**

**Cap  
(Tanda tangan)  
(Nama dan Jabatan)**

#### 4.5 Penyusunan Ringkasan Kegiatan

Untuk keperluan penawaran usulan kegiatan kepada PPLN, perlu dibuat Ringkasan Kegiatan (*Project Digest*). Ringkasan Kegiatan berisi gambaran umum mengenai rencana kegiatan yang diusulkan dan disusun dalam lembar sederhana yang diisi dalam Bahasa Inggris. Kumpulan Ringkasan Kegiatan akan disusun menjadi Daftar Rencana Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri Jangka Menengah (DRPHLN-JM) yang disampaikan kepada calon PPLN dan para pihak terkait, sebagai dasar dalam membahas persiapan pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Contoh lembar Ringkasan Kegiatan dapat dilihat sebagai berikut.

Code No.: (diisi oleh Kementerian PPN/Bappenas sebagai kode identifikasi usulan)	
<b>1. Project Title</b>	:
(diisi sesuai isian nomor 1 (Judul Kegiatan) pada DIPK, ditulis dalam bahasa Inggris)	
<b>2. Duration</b>	: months
(diisi sesuai isian nomor 7 (Durasi Pelaksanaan) pada DIPK)	
<b>3. Location</b>	:
(diisi sesuai nomor 13 (Sebaran Kegiatan) di bagian Lokasi pada DIPK)	
<b>4. Executing Agency</b>	:
(diisi sesuai nomor 5 (Instansi Penanggungjawab) pada DIPK)	
<b>5. Implementing Agency (ies)</b>	:
(diisi sesuai nomor 6 (Instansi Pelaksana) pada DIPK)	
a.	
b.	
<b>6. Background and Justification</b>	:
(diisi sesuai nomor 8 (Latar Belakang dan Alasan Pelaksanaan Kegiatan) pada DIPK)	
<b>7. Priority (ies)</b>	:
(diisi sesuai nomor 3 (Prioritas Bidang) dan nomor 4 (Sasaran Prioritas Bidang) pada DIPK)	
<b>8. Objectives</b>	:
(diisi sesuai nomor 9 (Tujuan Kegiatan) pada DIPK)	
<b>9. Activities</b>	:
(diisi sesuai nomor 12 (Rencana Alokasi Dana untuk Komponen Kegiatan, kolom Komponen Kegiatan) pada DIPK)	
<b>10. Project Cost</b>	:
(Pada bagian Funding Source diisi sesuai nomor 14 (Bentuk Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri) untuk sub bagian Foreign Funding dan nomor 15 (Nilai Pembiayaan, Kolom Dana Pendamping) untuk sub bagian Counterpart Funding. Pada bagian Expenditure, diisi sesuai nomor 12 (Rencana Alokasi Dana untuk Komponen Kegiatan, kolom total Penggunaan Biaya Lokal dan Luar Negeri pada DIPK)	
Funding Source :	
• <b>Foreign Funding</b>	
– Soft Loan	: US\$ 0
– Grant	: US\$ 0
– Export Credit/Comercial Loan	: US\$ 0
– Sub Total	; US\$ 0
• <b>Counterpart Funding</b>	
– Central Government	: US\$ 0
– Regional Government	: US\$ 0
– State Owned Enterprise	: US\$ 0
– Others	: US\$ 0
– Sub Total	: US\$ 0
<b>TOTAL</b>	: <b>US\$0</b>
<b>Expenditure :</b>	
• Foreign Expenditure	: US\$ 0
• Local Expenditure	: US\$ 0
<b>TOTAL</b>	: <b>US\$0</b>

#### 4.6 Penyusunan Dokumen Persyaratan Khusus

Selain penyusunan dokumen pemenuhan persyaratan umum seperti disebut di atas, juga perlu disusun dokumen-dokumen yang terkait dengan pemenuhan persyaratan khusus. Adapun format dokumen persyaratan khusus di jelaskan sebagai berikut.

##### A. Surat Pengantar Usulan Kegiatan

Contoh

### Kop Surat

Nomor :  
 Lampiran : - Dokumen Persyaratan Kegiatan yang Diusulkan  
               - Kinerja Pelaksanaan Kegiatan yang Dibiayai PHLN yang sedang Berjalan  
 Perihal : Pengusulan Kegiatan yang dibiayai PHLN

**Kepada Yth.  
 Meneg PPN/Kepala Bappenas  
 Di Jakarta**

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 2/2006, dan Peraturan Meneg PPN/Kepala Bappenas No. PER.005/M. PPN/6/2006, bersama ini disampaikan usulan kegiatan (nama instansi) untuk dapat dicantumkan dalam Daftar Rencana Pinjaman/Hibah Luar Negeri Jangka Menengah (DRPHLN-JM/Blue Book).

Kegiatan yang diusulkan terdiri dari :

- a. Bantuan Kegiatan sejumlah (jumlah) kegiatan dengan perkiraan pendanaan sebesar US\$ (nilai pendanaan), dan
- b. Bantuan Teknik sejumlah (jumlah) kegiatan dengan perkiraan pendanaan sebesar US\$ (nilai pendanaan), dengan perincian persyaratan sebagaimana terlampir.

Penyampaian usulan tersebut telah memperhatikan (a) sasaran program RPJM dan bidang prioritas dalam RKPLN, (b) kinerja pelaksanaan kegiatan yang dibiayai PHLN selama ini (*on-going projects*), dan (c) kemampuan pelaksanaan kegiatan termasuk penyediaan dana pendamping.

Untuk melengkapi usulan tersebut, terlampir disampaikan kinerja pelaksanaan kegiatan yang dibiayai PHLN yang sedang berjalan (*on-going projects*).

Demikian atas perhatian dan kerjasamanya diucapkan terima kasih.

Menteri/Pimpinan Lembaga/Kepala Daerah/Direksi\*) (nama instansi pengusul kegiatan)

(Tanda Tangan)

(.....)

\*) coret yang tidak perlu

**B. Lampiran Surat Pengantar Usulan Kegiatan dari Kementerian Negara/Lembaga**

- Rincian dan Persyaratan Kegiatan yang Diusulkan

No.	Judul Kegiatan	Nilai (US\$'000)		Dokumen Persyaratan
		PHLN	Dana Pendamping	
<b>A. Kegiatan dalam rangka pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Kementerian Negara/Lembaga</b>				
<b>Bantuan Proyek</b>				
				Lengkap/Belum?
				Lengkap/Belum?
<b>Bantuan Teknik</b>				
				Lengkap/Belum?
				Lengkap/Belum?
<b>B. Kegiatan untuk Pemerintah Daerah sebagai Perusahaan</b>				
<b>Bantuan Proyek</b>				
				Lengkap/Belum?
				Lengkap/Belum?
<b>Bantuan Teknik</b>				
				Lengkap/Belum?
				Lengkap/Belum?
<b>C. Kegiatan untuk BUMN sebagai Perusahaan atau Penyertaan Modal Negara</b>				
<b>Bantuan Proyek</b>				
				Lengkap/Belum?
				Lengkap/Belum?
<b>Bantuan Teknik</b>				
				Lengkap/Belum?
				Lengkap/Belum?

Coret yang tidak perlu

- Kinerja Pelaksanaan Kegiatan yang Dibiayai PHLN yang sedang Berjalan

No.	Judul Kegiatan	Sumber Pendanaan	Waktu Pelaksanaan		Pendanaan (US\$'000)		Persentase Penyerapan Dana
			Mulai	Selesai	Alokasi	Terserap	

**C. Lampiran Surat Pengantar Usulan Kegiatan dari Pemerintah Daerah**

- Rincian dan Persyaratan Kegiatan yang Diusulkan

No.	Judul Kegiatan	Nilai (US\$'000)		Dokumen Persyaratan
		PHLN	Dana Pendamping	
<b>A. Kegiatan dalam rangka pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Kementerian Negara/Lembaga</b>				
<b>Bantuan Proyek</b>				
				Lengkap/Belum?
				Lengkap/Belum?
<b>Bantuan Teknik</b>				
				Lengkap/Belum?
				Lengkap/Belum?
<b>B. Kegiatan untuk Pemerintah Daerah sebagai Perusahaan</b>				
<b>Bantuan Proyek</b>				
				Lengkap/Belum?
				Lengkap/Belum?
<b>Bantuan Teknik</b>				
				Lengkap/Belum?
				Lengkap/Belum?
<b>C. Kegiatan untuk BUMN sebagai Perusahaan atau Penyertaan Modal Negara</b>				
<b>Bantuan Proyek</b>				
				Lengkap/Belum?
				Lengkap/Belum?
<b>Bantuan Teknik</b>				
				Lengkap/Belum?
				Lengkap/Belum?

Coret yang tidak perlu

- Kinerja Pelaksanaan Kegiatan yang Dibiayai PHLN yang sedang Berjalan

No.	Judul Kegiatan	Sumber Pendanaan	Waktu Pelaksanaan		Pendanaan (US\$'000)		Persentase Penyerapan Dana
			Mulai	Selesai	Alokasi	Terserap	

#### D. Surat Persetujuan Pemerintah Daerah Calon Penerima Penerushibahan

Kop Surat Pemda	
Nomor :	
Lampiran :	
Perihal :	Persetujuan Penerushibahan Luar Negeri
<p>Kepada Yth. Mwang PPN/Kepala Bapperum DI Jakarta</p> <p>Sehubungan dengan surat Menteri/Pimpinan Lembaga (<i>nama Kementerian Negara/Lembaga pengusul kegiatan</i>) No. (<i>nomor surat</i>) Perihal (<i>perihal surat</i>) Tanggal (<i>tanggal surat</i>), bersama ini disampaikan bahwa Pemerintah Daerah (<i>nama Daerah</i>) bersedia dan mampu melaksanakan kegiatan (<i>nama kegiatan</i>) yang diusulkan oleh (<i>Kementerian Negara/Lembaga pengusul kegiatan</i>), sebagai kegiatan penerushibahan pinjaman luar negeri.</p> <p>Untuk memperlancar pelaksanaan kegiatan tersebut, pemerintah daerah (<i>nama daerah</i>) akan memenuhi persyaratan yang telah ditentukan, termasuk di antaranya melaksanakan proses administrasi dan menyediakan dana pelaksanaan kegiatan sebesar (<i>jumlah dana</i>) sesuai yang dipersyaratkan.</p> <p>Demikian atas perhatiannya diucapkan terima kasih.</p> <p>Kepala Daerah (<i>nama daerah</i>)</p> <p>(.....)</p> <p>Tembusan Yth. 1. Menteri Keuangan, Jakarta 2. Menteri Dalam Negeri, Jakarta 3. Menteri (Kementerian Negara/Lembaga pengusul kegiatan), Jakarta 4. Peninggal</p>	

#### E. Surat Persetujuan DPRD untuk Penerima Pinjaman Atas Usulan Pemerintah Daerah

Kop Surat DPRD	
Nomor :	( <i>nama tempat</i> ), ( <i>tanggal</i> )
Lampiran :	
Perihal :	Persetujuan Pengajuan Pinjaman Luar Negeri
<p>Kepada Yth. Mwang PPN/Kepala Bapperum DI Jakarta</p> <p>Sehubungan dengan surat Gubernur/Bupati/Walikota (<i>nama daerah</i>) No. (<i>nomor surat</i>) Perihal (<i>perihal surat</i>) Tanggal (<i>tanggal surat</i>), bersama ini disampaikan bahwa DPRD (<i>nama Daerah</i>) dapat menyetujui usulan penurus pinjaman luar negeri kepada Pemerintah Daerah (<i>nama Daerah</i>) untuk kegiatan (<i>judul kegiatan</i>) dengan rencana anggaran sebesar (<i>jumlah perkiraan anggaran</i>).</p> <p>Sehubungan dengan hal tersebut, DPRD (<i>nama Daerah</i>) akan mendukung seluruh upaya-upaya yang diperlukan untuk memperlancar pelaksanaan kegiatan tersebut, termasuk pengalokasian dana pelaksanaan termasuk dana pendamping dan pengembalian pinjaman sesuai dengan persyaratan penurus pinjaman.</p> <p>Demikian atas perhatiannya diucapkan terima kasih.</p> <p>Kepala Daerah (<i>nama daerah</i>)</p> <p>(.....)</p> <p>Tembusan Yth. 1. Menteri Keuangan, Jakarta 2. Menteri Dalam Negeri, Jakarta 3. Gubernur/Bupati/Walikota (<i>nama Daerah</i>) di (<i>nama tempat</i>) 4. Peninggal</p>	

## 5 Fakta dan Rekomendasi

Setelah proses dan mekanisme pengusulan hingga persetujuan pengucuran pinjaman dan/atau hibah luar negeri, maka selanjutnya akan dilihat fakta serta rekomendasi agar penyaluran pinjaman dan/atau hibah untuk pembangunan sanitasi di daerah dapat lebih efektif dan efisien.

### 5.1 Fakta Penerushibahan/Peneruspinjaman Luar Negeri Kepada Pemerintah Daerah

Berdasarkan gambaran yang diperlihatkan di Blue Book (DRPHLN-JM) hingga DRPPHLN diketahui beberapa hal sebagai berikut :

- a. Banyak usulan kegiatan yang mendapatkan komitmen pendanaan (*pledge*) dari pihak donor/*lender*, baik usulan dari Kementerian Negara/lembaga maupun usulan dari Pemerintah Daerah.
- b. Dari sekian banyak usulan kegiatan yang telah mendapatkan komitmen pendanaan, umumnya usulan kegiatan dari Pemerintah Daerah sangat sedikit yang berhasil diwujudkan dan dilaksanakan menjadi kegiatan. Sebagian besar karena kualitas usulan yang kurang baik (tidak didukung studi kelayakan memadai atau data-data pendukung yang kurang lengkap), sebagian lainnya dianggap kurang menarik bagi donor/*lender*. Usulan kegiatan Pemerintah Daerah yang berhasil diwujudkan menjadi kegiatan umumnya karena sebelumnya telah terjalin komunikasi, antara Pemerintah Daerah bersangkutan dengan pihak donor yang tertarik dengan usulan kegiatan tersebut.
- c. Usulan kegiatan dari Kementerian Negara/Lembaga lebih banyak berhasil diwujudkan menjadi kegiatan. Faktor utama keberhasilan tersebut umumnya disebabkan proposal yang lebih baik dan lebih menarik bagi pihak donor/*lender*. Hal ini tidak terlepas dari komunikasi dan hubungan yang telah terjalin lama antara kedua belah pihak, serta kualitas sumber daya manusia yang relatif lebih baik jika dibandingkan dengan Pemerintah Daerah.
- d. Khusus untuk penerushibahan, banyak Pemerintah Daerah yang terbentur aturan kapasitas fiskal yang berlaku, di mana Pemerintah Daerah yang memiliki kapasitas fiskal tinggi tidak dimungkinkan untuk mendapatkan hibah.

### 5.3 Rekomendasi

Guna mengefektifkan dan mengefisienkan penerushibahan dan/atau peneruspinjaman pembangunan sanitasi, maka dapat dilakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Meningkatkan komunikasi dan hubungan Pemerintah Daerah yang kapasitas fiskalnya rendah dengan pihak donor/*lender*, gunanya untuk mengidentifikasi kegiatan pembangunan sanitasi yang akan diusulkan untuk mendapatkan penerushibahan.
2. Bagi Pemerintah Daerah yang kapasitasnya tinggi dapat bekerja sama dan berkoordinasi dengan Kementerian Negara/Lembaga untuk usulan kegiatan penerushibahan pembangunan sanitasi di daerahnya.
3. Untuk tingkat masyarakat (*community*), donor dapat menyalurkan hibahnya melalui LSM/NGO yang telah terbiasa memfasilitasi dan membantu masyarakat dalam meningkatkan kondisi sanitasi masyarakat.



# Lampiran 3

## Daftar Literatur



## Daftar Literatur, ISSDP II

1. Myth vs. Reality in Sanitation and Hygiene Promotion: Field Note. By Nilana Mukherjee, AIR MINUM, March 2000.
2. Review of Public Financing for Water Supply and Sanitation in Indonesia. AIR MINUM, Jakarta, Dec. 2006.
3. Financial Services and Environmental Health: Household Credit for Water and Sanitation. EHP Applied Study 2. By Robert C.G. Varley, Jan. 1995 (for USAID).
4. Legal aspects of Regional Planning and Budgeting in Indonesia. PowerPoint Presentation by Suhirman on 8 February 2008 in the Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat.
5. Assignment of governmental functions in Indonesia: Reforms and prospects. INCEPTION REPORT (draft) prepared by Gabriele Ferrazzi, Decentralization Support Facility, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, October 2, 2007.
6. Exploring Reform Options in Functional Assignment. Final Report, March 28, 2008. By Dr. G. Ferrazzi, for the Decentralization Support Facility (DSF) and the Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
7. Initial Assessment of the Main Regulatory Instruments of Alternative Mechanisms for Service Delivery. By AMSD (government study project), Jan. 2008.
8. "Analytical Study on District Planning and Budgeting Processes. Revised Inception Report. By Wicaksono Sarosa, Ari Nurman and Misbahul Hasan, March 2008 (for the Decentralization Support Facility).
9. Report on the results of the Roundtable Discussion on "Costing, financing and monitoring improvements in Service Delivery". Summary of Presentations. May 2008.
10. Presentation WB February 2009 on on-granting of foreign loan/grant.
11. Nota Keuangan 2009, Kementerian Keuangan RI
12. Buku Pegangan Keuangan Daerah, Bappenas 2008
13. Realisasi APBD 2003–2008 Kota Payakumbuh, Jambi, Surakarta, Blitar, Denpasar, Banjarmasin, Tegal, dan Pekalongan.
14. Menggagas Penyusunan & Implementasi Perda yang Partisipatif, Transparan & Akuntabel, Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah, Agustus 2006
15. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Eko Jaya, Jakarta 2006
16. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Eko Jaya, Jakarta 2007
17. Innovation in Financing Urban Water & Sanitation; Trimolet Curdone, Da Silva, Fransisca, International Water and Sanitation Centre, July 2007
18. Indonesian Budget in Brief 2006, 2007, MOF Republic of Indonesia, Directorate General Budget & Fiscal Balance
19. Review Strategic Plan 2005-2009, MPW Republic of Indonesia
20. Pengelolaan Badan Layanan Umum, Fokus Media, 2008
21. Dekonsentrasi dan Tugas Pembangunan, Peraturan Pemerintah RI No 7 Tahun 2008, Fokus Media, 2008
22. Pedoman Penyusunan APBD tahun Anggaran 2008-2009, Fokus Media, 2008



# Colophon

Dokumen ini disusun oleh Indonesia Sanitation Sector Development Program (ISSDP), yang merupakan subprogram dari Water and Sanitation Program (WASAP), sebuah Trust Fund yang didanai oleh Pemerintah Belanda dan dikelola oleh Bank Dunia. ISSDP didanai oleh Pemerintah Belanda bersama Pemerintah Swedia, dan dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia, dengan Bappenas sebagai koordinator Tim Teknis Pembangunan Sanitasi (TTPS), bekerja sama dengan Water and Sanitation Program - East Asia and the Pacific (WSP-EAP).

DHV B.V. bekerja sama dengan PT Mitra Lingkungan Dutaconsult (MLD), IRC International Water and Sanitation Centre, PT Arkonin Engineering, PEM Consult, dan Yayasan Indonesia Sejahtera telah memberikan beragam bantuan teknis dalam pelaksanaan ISSDP.

Surat, email, dan pertanyaan anda dapat dikirimkan ke:

Sekretariat Tim Teknis Pembangunan Sanitasi (TTPS)  
 Jalan R.P Soeroso No. 50  
 Jakarta 10350  
 Telepon: +62 21 3190 3909  
 Faks: +62 21 3924 113  
 Email: sekretariat@sanitasi.or.id  
 Website: www.sanitaasi.or.id

---

<b>Judul</b>	: Buku Panduan Sumber dan Mekanisme Pendanaan Sektor Sanitasi
<b>Penerbit</b>	: Tim Teknis Pembangunan Sanitasi (TTPS)
<b>Total halaman</b>	: 108 halaman
<b>Tim Penulis</b>	: Ritzky Cahyanto, Khalid Arya, Bert Bruinsma
<b>Peninjau</b>	: Syarif Puradimadja
<b>Penyunting</b>	: Surya Kusuma
<b>Desain Tatamuka</b>	: Irfan Toni, Amir Hamzah
<b>Tanggal</b>	: 24 Februari 2010

---

