

**2021**

**KEMITRAAN SWASTA  
DAN PEMERINTAH**  
(PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP)

---

**MODUL PKN TINGKAT II**

**Lembaga Administrasi Negara**

Hak Cipta © pada:  
Lembaga Administrasi Negara  
Edisi Tahun 2021

**Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia**  
**Jl. Veteran No. 10 Jakarta Pusat 10110**

**KEMITRAAN SWASTA DAN PEMERINTAH (*PUBLIC PRIVATE PARTERSHIPS*)**

**Modul Pelatihan Kepemimpinan Nasional Tingkat II**

**TIM PENGARAH SUBSTANSI:**

1. Dr. Muhammad Taufiq, DEA
2. Erna Irawati, S.Sos., M.Pol.Adm.

**PENULIS MODUL:**

Reghi Perdana, SH, LLM

**REVIEWER:** Dr. Adi Suryanto, M.Si.

## KATA PENGANTAR

Arah pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur ditujukan pada pembentukan SDM Aparatur yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik KKN, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. SDM Aparatur juga diarahkan agar mampu beradaptasi terhadap perubahan global yang sangat dinamis. Oleh karena itu, penyiapan SDM Aparatur ke depan harus diarahkan pada peningkatan daya saing yang komprehensif baik terkait penguatan teknologi, infrastruktur, dan sistem, maupun penguatan terhadap penguasaan pengetahuan, *networking*, dan kolaborasi. Kunci keberhasilan dari semua unsur tersebut terletak pada kualitas sumber daya manusia yang berperan sebagai penggerak utamanya.

Perubahan mendasar yang saat ini sedang terjadi di dunia yaitu Revolusi Industri 4.0 dimana teknologi informasi menjadi hal yang tidak dapat dipisahkan dari kegiatan sehari-hari. Hal tersebut juga membawa pengaruh terhadap pengembangan kompetensi Aparatur Sipil Negara (ASN). Perkembangan teknologi informasi mengubah *business process* di segala bidang dan menjadikan kegiatan yang semula dilakukan secara manual kini dilakukan melalui teknologi informasi. Dalam dunia bisnis, pelaku usaha tidak perlu memiliki modal yang berwujud untuk dapat memulai sebuah bisnis, sedangkan dari sisi konsumen segala transaksi dapat dilakukan melalui *online*. Untuk mendapatkan barang yang dibutuhkan, orang tidak perlu datang ke supermarket, cukup dengan

menggunakan berbagai aplikasi, barang yang dibutuhkan tersebut dapat diantarkan langsung ke depan pintu rumah.

Demikian juga dengan pembelajaran, orang tidak perlu datang ke tempat pelatihan, tetapi dapat melalui model pembelajaran *e-learning*. Hal ini tentu membawa pengaruh perubahan *mindset* dalam pengembangan kompetensi ASN dimana pembelajaran jarak jauh melalui *e-learning* menjadi hal yang tidak dapat dihindarkan.

Perubahan *business process* dari manual ke *online* telah memperkaya sistem kediklatan dari pola lama yang mengutamakan pembelajaran tatap muka dan di dalam kelas menjadi pembelajaran mandiri dan jarak jauh.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) sebagai instansi pembina pelatihan perlu melakukan berbagai penyesuaian dan pembaharuan agar sesuai dengan tuntutan zaman. Untuk memenuhi tuntutan tersebut maka LAN melakukan perubahan mendasar dalam penyiapan kompetensi bagi Pejabat Pengawas melalui perubahan kurikulum dan bahan ajar.

Akhir kata, kami atas nama Lembaga Administrasi Negara, mengucapkan terima kasih kepada tim penulis yang telah meluangkan waktu dan pikiran sehingga bahan ajar ini dapat hadir di tengah-tengah Bapak dan Ibu peserta pelatihan. Kami berharap bahan ajar ini dapat menjawab tuntutan pembelajaran dan membawa manfaat bagi pembacanya. Namun demikian, kami menyadari bahwa bahan ajar ini masih jauh dari sempurna, maka kami membuka lebar terhadap masukan dan saran perbaikan atas isi bahan ajar ini.

Demikian, selamat membaca. Semoga bermanfaat.

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>iv</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>vi</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>vii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Deskripsi Singkat.....	2
C. Tujuan Pembelajaran.....	3
D. Materi Pokok Dan Sub Materi Pokok.....	3
<b>BAB II KONSEP DASAR PPP</b> .....	<b>1</b>
A. Pengertian PPP.....	1
B. Lingkup Kerjasama.....	3
C. Urgensi Dan Manfaat PPP.....	5
D. Inisiatif PPP.....	8
E. Bentuk Pengembalian Investasi.....	11
F. Dukungan Pemerintah.....	15
G. Special Purpose Vehicle.....	17
H. Rangkuman.....	18
I. Soal Latihan.....	19
<b>BAB III IMPLEMENTASI PPP DI BERBAGAI NEGARA</b> .....	<b>20</b>
A. Australia.....	20
B. Filipina.....	25
C. India.....	30
D. Rangkuman.....	35
E. Soal Latihan.....	37

<b>BAB IV IMPLEMENTASI PPP DI INDONESIA.....</b>	<b>38</b>
A. Perjalanan PPP Di Indonesia .....	38
B. Pengaturan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha.....	39
C. Kerjasama Pengusahaan Jalan Tol .....	57
D. Kerjasama Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah.....	62
E. Kerja Sama Daerah .....	65
F. Success Story .....	68
G. Tantangan Dan Pemikiran Ke Depan Ppp Indonesia .....	70
H. Rangkuman .....	78
I. Soal Latihan.....	79
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>80</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>81</b>

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Karakteristik PPP .....	2
Gambar 2 Lingkup Kerjasama .....	3
Gambar 3 Skema Umum PPP .....	4
Gambar 4 Manfaat PPP Dhubungan Dengan Kemampuan Anggaran dan Kemampuan Mewujudkan Asset dan Memberikan Layanan .....	7
Gambar 5 Tahapan Solicited Project.....	9
Gambar 6 Tahapan Unsolicited Project.....	11
Gambar 7 Skema PPP-Tarif.....	13
Gambar 8 Skema PPP-AP.....	15
Gambar 9 Tahapan Pelaksanaan PPP di Australia .....	21
Gambar 10 Skema Unsolicited Project di Victoria .....	22
Gambar 11 Struktur Proyek Ravenhall Prison .....	24
Gambar 12 Tahapan Solicited Project di Philipina .....	27
Gambar 13 Tahapan Solicited Project di India .....	32
Gambar 14 Unsolicited Proposal Process State Government of Madya Pradesh .....	34
Gambar 15 Skema Solicited Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1998 .....	41
Gambar 16 Skema Solicited Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005.....	44
Gambar 17 Skema Solicited Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 .....	51
Gambar 18 Skema Solicited Perusahaan Jalan Tol.....	60
Gambar 19 Peta Bentangan Proyek KPBU Palapa Ring .....	70
Gambar 20 Pembagian Peran Regulator KPBU Indonesia.....	75

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 1 Perkembangan Pengaturan Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha.....	54
---	----

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Kesejahteraan yang baik merupakan dambaan setiap manusia, baik sejahtera dari aspek ekonomi, pendidikan, kesehatan dan kehidupan sosial. Manusia tentunya menginginkan pendapatan dan pekerjaan yang layak untuk menopang kehidupannya. Manusia pasti ingin mendapatkan pendidikan yang terbaik untuk kehidupan yang lebih bermartabat. Manusia senantiasa ingin selalu sehat dan mendapatkan penanganan kesehatan terbaik jika datang musibah sakitnya. Manusia ingin kemudahan interaksi dan kehidupan sosial yang lebih sehat. Hal ini akan terwujud, salah satunya dengan penyediaan infrastruktur yang baik. Investasi dan terbukanya lapangan pekerjaan sulit terwujud jika infrastruktur pendukung seperti pelabuhan, jalan, kawasan industri, pergudangan, dan lain sebagainya tidak tersedia. Pendidikan yang berkualitas, tentu sulit terwujud tanpa tersedianya fasilitas gedung pendidikan, laboratorium, dan fasilitas pengajaran lainnya. Kesehatan masyarakat tak akan optimal tanpa adanya rumah sakit dan alat kesehatannya, sanitasi, dan penyediaan air minum yang berkualitas. Kehidupan sosial tentu akan lebih sempurna bila didukung oleh fasilitas transportasi publik, perangkat telekomunikasi yang baik pula. Banyak akademisi dan ahli ekonomi sepakat bahwa infrastruktur merupakan salah satu pilar utama pertumbuhan ekonomi. Rioja misalnya, yang melakukan penelitian dan modeling di tiga negara yakni Brazil, Meksiko dan Peru. Dengan modeling yang ia kembangkan, dapat dibuktikan bahwa belanja infrastruktur akan meningkatkan GDP. Rioja pun berkeyakinan

bahwa hasil yang sama akan didapatkan jika modeling tersebut diterapkan di negara lain<sup>1</sup>.

Siapa yang bertanggung jawab terhadap penyediaan infrastruktur untuk kepentingan masyarakat luas? Tentu pemerintah jawabannya. Pemerintah hadir untuk menyejahterakan rakyatnya. Pemerintah bertanggung jawab untuk menyediakan infrastruktur untuk rakyatnya. Secara konvensional, pemerintah dapat menyediakan sendiri infrastruktur yang dibutuhkan rakyatnya dari mulai merencanakan, membiayai, membangun, mengoperasikan dan memeliharanya. Namun seiring pertumbuhan penduduk yang semakin cepat dan tinggi yang berdampak pada semakin tingginya dan cepatnya kebutuhan akan infrastruktur, mustahil rasanya bila penyediaan infrastruktur dilaksanakan sendiri oleh pemerintah. Keterlibatan pihak swasta dalam mendukung tugas pemerintah dalam penyediaan infrastruktur sangat dibutuhkan. Kerja sama yang erat dan saling menguntungkan perlu dilakukan. *Public Private Partnerships* (PPP) merupakan skema kerja sama yang dapat dilaksanakan.

## **B. Deskripsi Singkat**

Modul *Public Private Partnerships* ini akan menguraikan konsep dasar PPP, pengalaman negara lain melaksanakan PPP, serta implementasinya di Indonesia. Pembelajaran akan disampaikan dengan menggunakan metode presentasi, diskusi, dan orientasi lapangan.

---

<sup>1</sup> Felix K. Rioja, Growth, Welfare, and Public Infrastructure: A General Equilibrium Analysis of Latin American Economies, *Journal Of Economic Development* Volume 26, Number 2, December 2001.

### **C. Tujuan Pembelajaran**

Tujuan pembelajaran yang hendak dicapai adalah sebagai berikut:

1. Hasil Belajar

Setelah mengikuti pembelajaran peserta diharapkan mampu memahami konsep dasar PPP.

2. Indikator Hasil Belajar

Setelah mengikuti pembelajaran, peserta dapat:

- a. Menjelaskan konsep dasar PPP; dan
- b. Memahami Implementasi PPP di Indonesia.

### **D. Materi Pokok Dan Sub Materi Pokok**

Mengacu pada tujuan pembelajaran di atas, materi pokok dan sub materi pokok untuk Modul *Public Private Partnerships* ini adalah :

I. Konsep Dasar PPP

- a. Pengertian PPP
- b. Lingkup Kerja sama
- c. Manfaat PPP
- d. Inisiatif PPP
- e. Bentuk Pengembalian Investasi
- f. Dukungan Pemerintah

II. Implementasi PPP Di Berbagai Negara

- a. Australia
- b. Filipina
- c. India

III. Implementasi PPP Di Indonesia

- a. Perjalanan PPP Di Indonesia
- b. Pengaturan Kerja sama Pemerintah Dengan Badan Usaha
- c. Kerja sama Perusahaan Jalan Tol

- d. Kerja sama Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah
- e. Kerja sama Daerah
- f. *Success Story*

## BAB II

### KONSEP DASAR PPP

#### A. Pengertian PPP

Tidak ada keseragaman dalam mendefinisikan makna PPP. Demikian pula tidak ada keseragaman dalam penerapan skema PPP di berbagai negara. Misalnya saja, The PPP Knowledge Lab<sup>2</sup> mendefinisikan PPP sebagai “*a long-term contract between a private party and a government entity, for providing a public asset or service, in which the private party bears significant risk and management responsibility, and remuneration is linked to performance*”. Kerjasama jangka panjang ini merupakan kerjasama investasi yang erat kaitannya dengan, risiko, kinerja dan pengembalian investasi atas aset atau layanan yang telah disediakan.

Sedangkan International Monetary Fund memberikan definisi “*Public-Private Partnerships (PPPs) refer to arrangements where the private sector supplies infrastructure assets and services that traditionally have been provided by the government*”<sup>3</sup>. Dari definisi tersebut, jelaslah bahwa sesungguhnya PPP merupakan salah satu metode pengadaan barang/jasa publik. Namun demikian, PPP berbeda dengan pengadaan barang/jasa tradisional. Jika dalam pengadaan barang/jasa tradisional tanggung jawab utama, pendanaan dan risiko ditanggung pemerintah, maka dalam PPP tanggung jawab, pendanaan dan risiko dapat dibagi antara pemerintah dengan pihak swasta. Secara sederhana dapat dicontohkan

---

<sup>2</sup> The PPP Knowledge Lab diluncurkan pada tahun 2015 oleh the Asian Development Bank (ADB), the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), the Inter-American Development Bank (IaDB), the Islamic Development Bank (IsDB), dan the World Bank Group dengan tujuan melayani kebutuhan pemerintah dan praktisi, mengisi kesenjangan pengetahuan tentang PPP.

<sup>3</sup> “Public-Private Partnerships“, prepared by the Fiscal Affairs Department, IMF, 2004

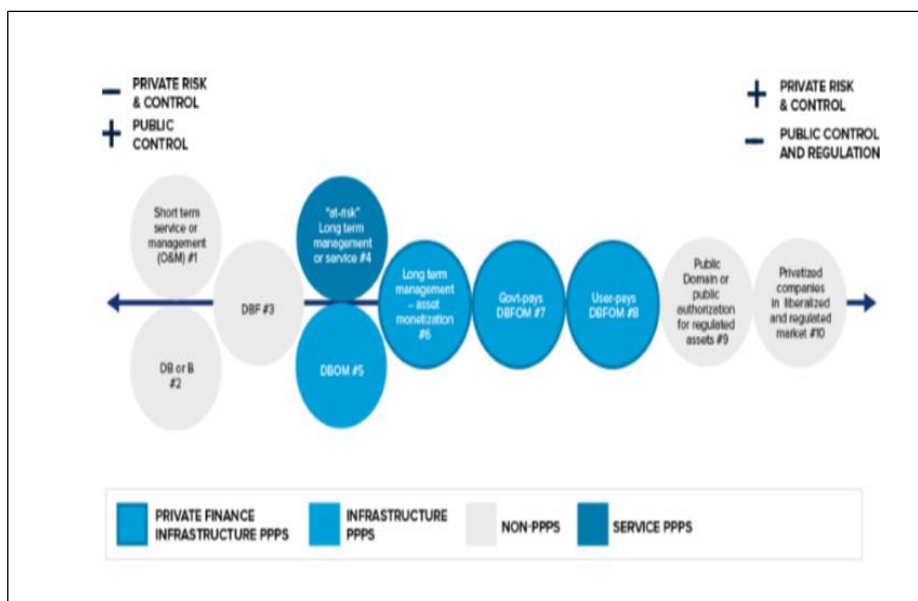
jika pemerintah membangun jalan tol sendiri, maka pemerintah harus mencari pendanaan sendiri, memelihara sendiri, dan menanggung risiko pendapatan tarif sendiri. Namun jika dilakukan bersama dengan pihak swasta, maka pendanaan, tanggung jawab pemeliharaan, dan risiko pendapatan tarif dapat dibagi bersama.

Keterlibatan swasta dalam pelaksanaan proyek pemerintah bukanlah berarti privatisasi. Hal mendasar yang membedakan antara PPP dengan privatisasi terkait dengan kepemilikan aset. Dalam privatisasi, aset pemerintah dipindahtangankan secara permanen kepada swasta. Sedangkan di dalam PPP, aset pemerintah hanyalah dipinjamkan selama jangka waktu perjanjian. Demikian juga dengan aset yang dihasilkan selama masa perjanjian. Aset tersebut pada umumnya diserahkan kepada pemerintah. Demikian pula dengan kendali kebijakan, di dalam PPP meskipun operasionalisasi proyek dikerjakan oleh badan usaha, pemerintah tetap memegang kendali terhadap isi-isu utama untuk kepentingan bangsa dan masyarakat. Misalnya saja, dalam pelaksanaan PPP sektor jalan tol, besaran tarif yang akan dikenakan kepada masyarakat pengguna ditetapkan oleh pemerintah.



## B. LINGKUP KERJASAMA

Lingku kerja sama antara pemerintah dengan swasta dapat meliputi *Design (D)*, *Build (B)*, *Finance (F)*, *Operation (O)*, *Maintenance (M)*, dan *Transfer (T)*. Para pihak dapat menyepakati apakah lingkup kerja samanya seluruh aspek tersebut atau hanya sebagian. APMG Internasional menggambarkan lingkup kerja sama yang dapat dinyatakan sebagai PPP atau bukan sebagai berikut<sup>4</sup>:



Gambar 2 Lingkup Kerjasama

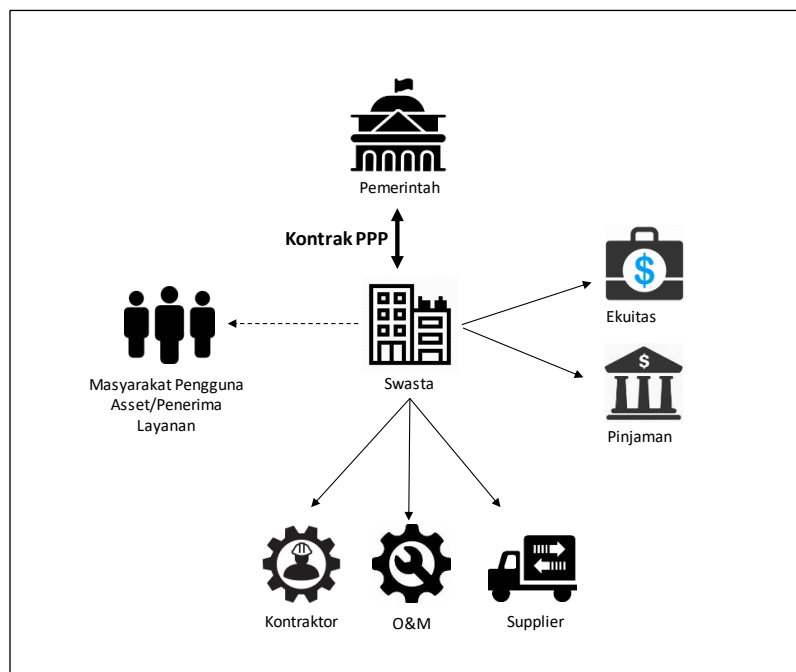
Dari gambar di atas dapat terlihat bahwa D saja, DB saja atau DBF saja tidak dapat dikategorikan sebagai PPP. Untuk O&M, dapat dilihat dari masa berlakunya kerja sama. Dalam hal O&M dilaksanakan untuk jangka pendek, maka kerja sama tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai PPP. O& M dapat dikategorikan sebagai PPP jika dilaksanakan untuk jangka waktu panjang. Hal yang sama juga berlaku bagi DBOM, skema ini dapat

<sup>4</sup> Chapter 1, The APMG PPP Certification Guide, 2016

dikategorikan sebagai PPP jika dilaksanakan untuk jangka waktu Panjang. DBFOM dan DBFM merupakan PPP murni.

Di akhir masa kerja sama, maka dapat dilakukan T jika memang ada aset yang dapat dipindahtangan kepada pemerintah dan pemerintah mau menerima aset tersebut. Adakalanya pemerintah tidak mau menerima aset tersebut jika aset tersebut dipandang tidak bernilai atau sudah tertinggal teknologinya.

Kerja sama antara pemerintah dengan swasta tersebut diikat dengan perjanjian kerja sama yang secara umum kerja sama tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 3 Skema Umum PPP

Dalam skema PPP, pemerintah dan pihak swasta menandatangani kontrak PPP. Pihak swasta berkewajiban mendapatkan pendanaan untuk proyek baik yang bersumber dari ekuitasnya sendiri atau pinjaman dari pihak lain. Pihak swasta pun wajib menyediakan aset dan memberikan

layanan dimana pihak swasta dapat bekerja sama dengan pihak lainnya baik perusahaan konstruksi, perusahaan O&M, maupun pihak *supplier*.

### C. Urgensi Dan Manfaat PPP

Seperti disampaikan di atas, bahwa PPP merupakan metode pengadaan yang sumber pembiayaannya berasal dari pihak swasta baik sebagian atau seluruhnya. Keterbatasan anggaran menjadi salah satu alasan pelaksanaan PPP. Dalam pengadaan tradisional kita baru bisa melakukan tender barang dan jasa apabila sudah tersedia anggaran yang cukup, sedangkan dalam PPP kita dapat melakukan tender barang dan jasa sekaligus pendanaannya. Namun demikian, sesungguhnya PPP hadir bukan hanya karena adanya keterbatasan anggaran. Kualitas layanan yang lebih baik adalah hal yang juga menjadi tujuan. Pihak swasta diyakini lebih efektif dalam bekerja dan mampu membelikan kinerja layanan yang lebih baik dibandingkan pemerintah. Parker dan Bradley (2002), mengatakan bahwa organisasi pemerintah menjalankan birokrasi yang rumit dan banyak dipengaruhi faktor politik<sup>5</sup>. Hal inilah yang membuat gerak pemerintah tidak fleksibel dibandingkan pihak swasta, termasuk dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Hal inilah yang menjadi pendorong mengapa PPP menjadi sebuah pilihan alternatif dalam penyediaan layanan publik.

Bappenas mencatat bahwa PPP hadir dengan memberikan tiga kemanfaatan yakni *On Budget* (ketepatan anggaran/biaya), *On Service* (ketepatan layanan), dan *On Schedule*<sup>6</sup> (ketepatan waktu penyelesaian). *On Budget*, mengingat proyek ini pendanaannya sebagian atau seluruhnya

---

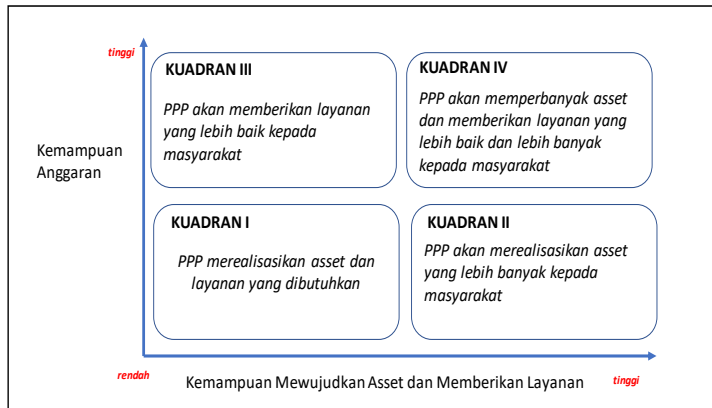
<sup>5</sup> Barbara Caemmerer, A Comparison Of Private And Public Sector Performance, The Journal of Applied Business Research – September/October 2013 Volume 29

<sup>6</sup> Diambil dari berbagai bahan paparan Deputy Bidang Sarana Dan Prasarana Kementerian PPN/Bappenas, 2018

dari pihak swasta, pada umumnya pihak swasta akan disiplin dalam melakukan perencanaan dan melakukan belanja. Pihak swasta akan disiplin sehingga pembengkakan anggaran tidak akan terjadi. Berbeda dengan pihak pemerintah, yang pada umumnya anggaran harus habis dibelanjakan. *On Service*, sebagaimana dijelaskan pada bagian di atas, bahwa PPP erat kaitannya dengan penilaian kinerja. Tingkat pengembalian investasi akan sangat dipengaruhi oleh kualitas layanan yang diberikan. Semakin buruk tingkat layanan, maka semakin kecil pula tingkat pengembalian investasi (demikian pula sebaliknya). Misalnya saja dalam PPP sektor perkeretaapian, jika kereta sering telat apalagi mogok, gerbong jelek dan kotor, maka penumpang pun tidak optimal, dan artinya pemasukan pun menjadi tidak optimal. Hal inilah yang mendorong pihak swasta bekerja dan memberikan layanan sebaik mungkin. *On Schedule*, sekali lagi PPP adalah kerja sama investasi di mana pengembalian investasi akan terlaksana jika barang dan jasa sudah tersedia dan dapat digunakan. Seperti misalnya contoh PPP sektor perkeretaapian, pendapatan akan datang jika seluruh sarana dan prasarana sudah terbangun dan beroperasi. Dengan demikian, pihak swasta akan disiplin dengan jadwal agar mendapatkan pengembalian investasi sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan pula.

PPP hadir juga dalam rangka percepatan penyediaan aset untuk kepentingan publik. Dalam hal dikaitkan dengan keterbatasan anggaran

dan kemampuan pelaksanaan, maka dapat dijelaskan dalam gambar<sup>7</sup> sebagai berikut:



Gambar 4 Manfaat PPP Dihubungkan Dengan Kemampuan Anggaran dan Kemampuan Mewujudkan Aset dan Memberikan Layanan

Kuadran I. Pada saat pemerintah memiliki kemampuan anggaran untuk penyediaan aset yang rendah serta kemampuan menyediakan layanan yang rendah, maka pihak swasta melalui skema PPP akan turut memberikan kontribusi pendanaan dan pelaksanaan pengadaan aset dan pemberian layanan. Aset yang dibutuhkan oleh masyarakat akan dapat terwujud. Contoh sederhananya, pemerintah membutuhkan rumah sakit dan layanannya yang baik, namun tidak memiliki anggaran yang cukup dan kemampuan mengoperasikan rumah sakit tersebut. Dengan adanya PPP maka pihak swasta akan berkontribusi terhadap pembiayaan pembangunan dan operasional rumah sakit sekaligus penyediaan alat dan tenaga kesehatan yang dibutuhkan.

<sup>7</sup> Dirumuskan berdasarkan hasil diskusi antara penulis dengan Bapak Wismana Adi Suryabarata (Deputi Bidang Sarana dan Prasarana Kementerian Perencanaan Pembangunan/Bappenas), 2017

Kuadran II. Pada saat pemerintah memiliki kemampuan menyediakan layanan yang tinggi, namun tidak ada anggaran yang cukup untuk menyediakan aset yang dibutuhkan, maka PPP akan membantu pemerintah menyediakan aset dengan kuantitas yang relatif banyak (dibandingkan kuadran I) sesuai kemampuan pemerintah dalam memberikan layanan kepada masyarakat.

Kuadran III. Pada saat pemerintah memiliki kemampuan anggaran yang tinggi untuk mengadakan aset, namun tidak memiliki kemampuan memberikan layanan yang lebih baik kepada masyarakat, maka PPP dapat membantu pemerintah dalam mengoperasikan dan memelihara aset pemerintah sehingga layanan yang diberikan kepada masyarakat akan menjadi lebih baik.

Kuadran IV. Meskipun pemerintah memiliki kemampuan anggaran yang tinggi untuk mengadakan aset dan memiliki kemampuan memberikan layanan yang tinggi pula, PPP akan hadir untuk menambah jumlah aset lebih banyak lagi dan memberikan layanan kepada masyarakat lebih luas lagi.

#### **D. Inisiatif PPP**

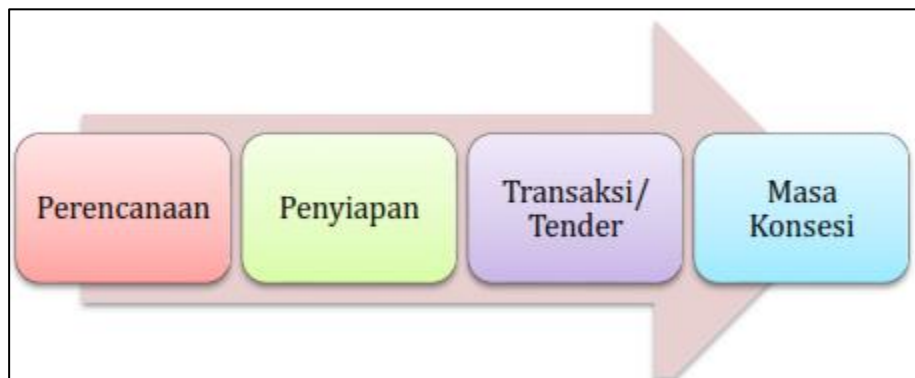
Inisiatif PPP dapat berasal dari pemerintah (*solicited*) atau usulan dari pihak swasta kepada pemerintah (*unsolicited*). Penjelasan lebih lanjut kedua jenis inisiatif tersebut adalah sebagai berikut:

##### **1. PROYEK PRA KARSA PEMERINTAH (SOLICITED PROJECT)**

Sebagaimana yang disampaikan di atas tadi, bahwa pemerintah memiliki sejumlah rencana atas penyediaan infrastruktur dan memberikan layanan yang baik kepada masyarakat. Pelaksanaan rencana-rencana tersebut perlu melibatkan pihak swasta dengan skema PPP baik dalam hal D, B, F, O, dan/atau M. Proyek yang

direncanakan dan disiapkan pemerintah untuk kemudian ditawarkan kepada pihak swasta melalui mekanisme tender yang kompetitif.

Pelaksanaan *solicited project* di berbagai negara berbeda satu sama lainnya. Namun secara umum pelaksanaan proyek tersebut dibagi dalam 4 (empat) tahapan sebagai berikut:



Gambar 5 Tahapan Solicited Project

Pada tahapan perencanaan, pemerintah melakukan identifikasi dan seleksi terhadap berbagai proyek yang mungkin dilaksanakan dengan skema PPP. Pemerintah kemudian menyusun dokumen studi pendahuluan bagi proyek tersebut untuk menguji apakah proyek tersebut layak dilaksanakan dengan skema PPP atau tidak. Dalam hal proyek dinyatakan layak dilaksanakan dengan skema PPP, maka tahapan berikutnya adalah menyiapkan proyek. Pada tahapan ini dilakukan penyusunan studi yang lebih dalam terutama dari aspek teknis, finansial dan ekonomi atau sering juga disebut *business case*. Pada tahapan penyiapan ini, pada umumnya dilakukan *market sounding*, untuk menguji dan mendapatkan masukan dari pihak

swasta atas proyek yang disiapkan pemerintah. Hal ini merupakan fase penting agar pada saat pelaksanaan transaksi/pelelangan nanti, proyek dapat diterima dan diminati oleh pihak swasta.

## 2. PROYEK PRAKARSA SWASTA (UNSOLICITED PROJECT)

Prakarsa proyek dapat pula berasal dari pihak swasta. Di mana dalam hal ini pihak swasta datang kepada pemerintah dengan membawa usulan proyek (proposal). Pemerintah akan menilai lalu kemudian memutuskan menerima atau tidak proposal yang ditawarkan tersebut.. World Bank berpendapat bahwa terdapat beberapa keuntungan dari *unsolicited project* sebagai berikut :

- a. *allow governments to better identify and prioritize projects in their pipeline of public-private partnership (PPP) projects;*
- b. *generate innovative solutions to infrastructure challenges;* dan
- c. *help overcome challenges related to early stage project assessment*<sup>8</sup>.

Namun demikian World Bank juga mencatat beberapa tantangan dari *unsolicited project* ini yang di antaranya adalah lemahnya kemampuan pihak pemerintah dalam menilai usulan swasta tersebut di samping isu persaingan usaha yang tidak sehat dan tindak pidana korupsi.

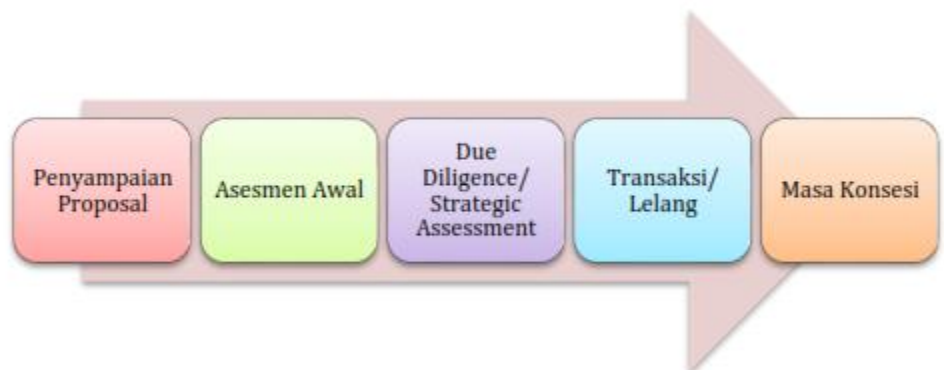
Guna mengantisipasi tantangan sebagaimana tersebut di atas, beberapa negara menerapkan syarat yang ketat untuk menerima usulan swasta tersebut. Misalnya saja negara bagian New South Wales Australia, menerapkan tes keunikan atas proposal yang

---

<sup>8</sup> World Bank, Policy Guidelines For Managing Unsolicited Proposals In Infrastructure Projects, 2018

diusulkan oleh pihak swasta. Tes ini untuk membuktikan bahwa proposal yang disampaikan memiliki kekhususan yang tidak dapat dimiliki oleh kompetitor lain baik dari aspek hak atas kekayaan intelektual, kepemilikan aset, inovasi yang ditawarkan, pengaturan keuangan, maupun kemampuan untuk menghasilkan barang/jasa<sup>9</sup>. Di samping itu, penerapan proses tender yang juga memberikan kesempatan bagi swasta lain, selain swasta pemrakarsa, untuk ikut berkompetisi merupakan hal yang dilakukan di banyak negara.

Secara umum, tahapan pelaksanaan *unsolicited project* adalah sebagai berikut:



Gambar 6 Tahapan Unsolicited Project

### **E. Bentuk Pengembalian Investasi**

Sebagaimana disampaikan di atas tadi bahwa PPP merupakan kontrak investasi. Sebagai sebuah investasi tentu pihak swasta akan mendapatkan pengembalian investasi atas biaya-biaya yang telah dikeluarkan,

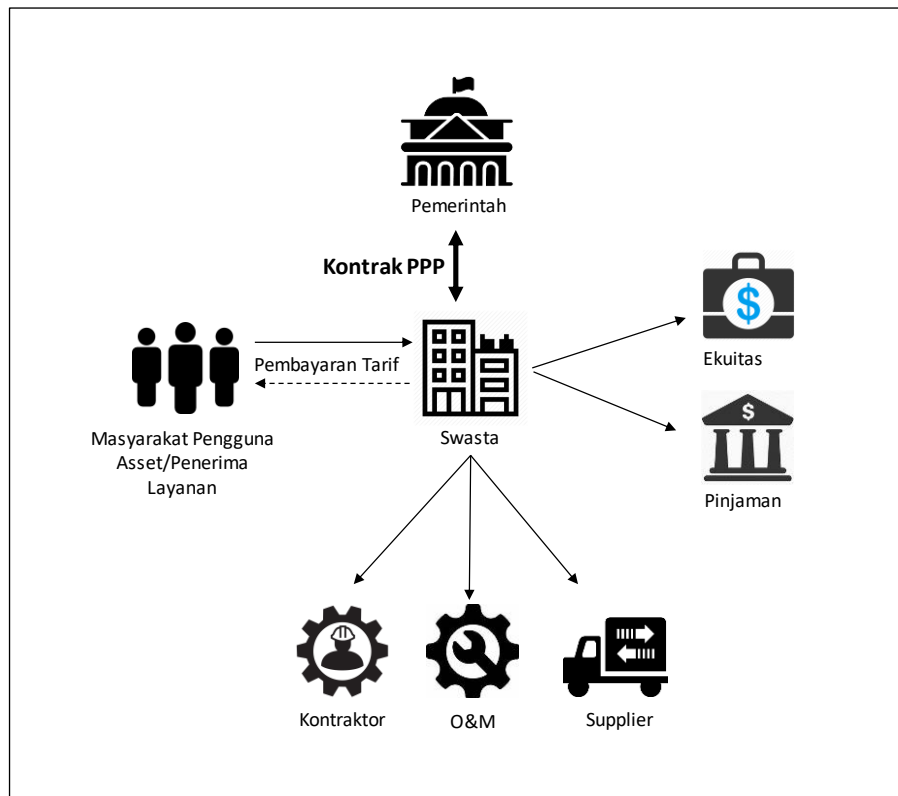
---

<sup>9</sup> New South Wales, *Unsolicited Proposals; Guide For Submission And Assessment*, 2017

termasuk keuntungan yang wajar. Di dalam skema PPP terdapat beberapa jenis bentuk pengembalian investasi sebagai berikut:

1. TARIF (USER CHARGES)

Tarif merupakan pengembalian investasi yang bersumber dari pengguna barang/jasa langsung. Dalam hal ini pada umumnya adalah masyarakat pengguna (*customer*). Pihak swasta memungut langsung tarif kepada masyarakat. Hanya saja dalam hal ini hak untuk menentukan besaran tarif berada pada tangan pemerintah. Pihak swasta hanya mengusulkan besaran tarif dan kenaikannya secara berkala. Skema tarif pada umumnya diterapkan untuk proyek-proyek yang memiliki nilai komersial tinggi seperti di antaranya jalan tol, pelabuhan, dan bandar udara. Pada skema pengembalian investasi ini, risiko turun naiknya *customer* dan risiko pendapatan berada pada tangan pihak swasta. Pada mekanisme pengembalian investasi ini dikenal pula istilah *clawback*, yakni pembagian kelebihan keuntungan jika pihak swasta mendapatkan keuntungan melebihi dari yang diperjanjikan di dalam kontrak PPP. Skema ini dapat digambarkan pada gambar sebagai berikut:



Gambar 7 Skema PPP-Tarif

## 2. AVAILABILITY PAYMENT (GOVERNMENT PAYS)

Selain tarif dari *consumer*, bentuk pengembalian investasi dapat bersumber dari anggaran pemerintah. Dalam hal ini, pemerintah membayar kepada pihak swasta atas barang/jasa yang digunakan oleh masyarakat. Pengembalian investasi ini disebut *Availability Payment (AP)* yang erat kaitannya dengan pengukuran kinerja. Pada umumnya skema pengembalian investasi ini dipilih untuk proyek infrastruktur sosial yang tidak menghasilkan pendapatan atau kurang menghasilkan pendapatan seperti di antaranya penjara, jalan non tol, rumah sakit, dan sekolah. Lebih jauh lagi, selain alasan pendapatan tersebut skema ini dipilih dikarenakan

pemerintah benar-benar ingin mengontrol pelaksanaan proyek dan menjamin kualitas kinerja layanan yang dihasilkan<sup>10</sup>.

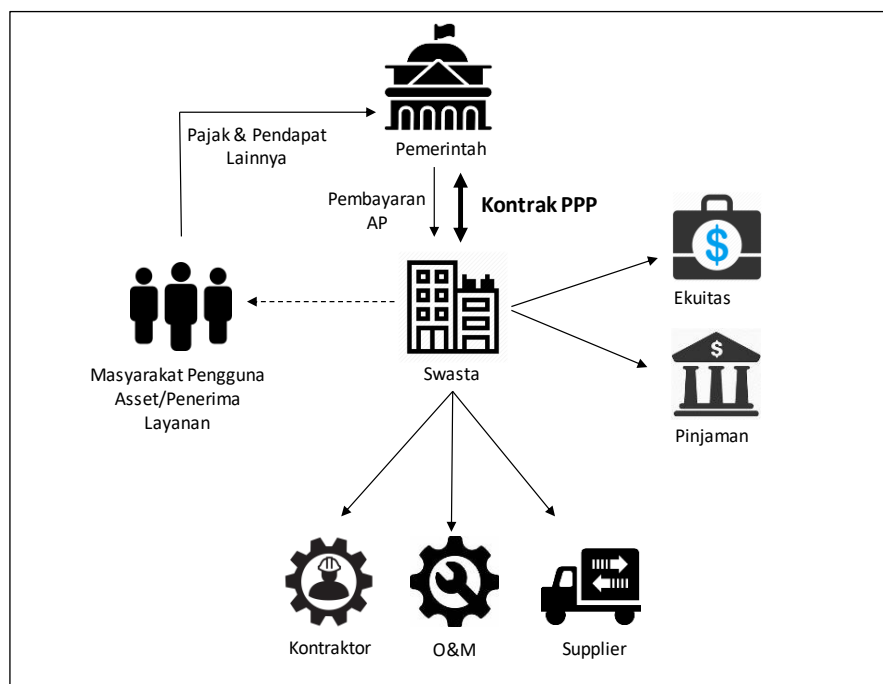
Dalam skema ini pihak swasta akan menanggung terlebih dahulu biaya konstruksi dan pemerintah kemudian akan membayar secara berkala biaya konstruksi bersamaan dengan biaya pemeliharaan, serta biaya-biaya lainnya (termasuk keuntungan yang wajar) selama masa konsesi. Banyak orang bilang cicilan, tetapi Penulis lebih memandang “seperti cicilan” yang berbeda dengan cicilan pada umumnya. Perbedaan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Jika cicilan pada umumnya, obyek utama yang diperjanjikan adalah adanya aset, sedangkan pada skema AP obyek utama yang diperjanjikan adalah aset dan layanan yang diberikannya. Ibarat mencicil *Air Conditioner*, maka yang dinilai bukan sekedar adanya *Air Conditioner*, tetapi tingkat dingin yang diharapkan juga menjadi hal yang dinilai kinerjanya. Dalam hal dingin yang diharapkan tidak sesuai dengan yang diperjanjikan, maka AP tidak dibayarkan seratus persen.
- b. Jika cicilan pada umumnya tanggung jawab beralih sepenuhnya kepada pembeli sejak barang diserahkan, sedangkan pada skema ini tanggung jawab pihak swasta sampai dengan masa konsesi selesai. Dengan demikian maka setiap kerusakan atau kehilangan, masih menjadi tanggung jawab pihak swasta.

---

<sup>10</sup> Siliviu Doicha & Michael Parker, Introduction to Public Private Partnerships With Availability Payments, 2009.

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa skema AP berhubungan erat dengan capaian kinerja layanan. Oleh karenanya pembayaran AP ini baru dilakukan jika aset sudah ada dan berfungsi. Tidak ada pembayaran AP di masa konstruksi. Selain itu, dalam skema ini ditetapkan *service level agreement* di samping perjanjian PPP induknya. Pihak swasta tidak akan mendapatkan pembayaran penuh, jika tidak mencapai *service level* yang telah ditetapkan sebelumnya. Skema PPP dengan pengembalian investasi AP ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 8 Skema PPP-AP

## F. DUKUNGAN PEMERINTAH

Proyek PPP sesungguhnya adalah proyek yang menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintah untuk kepentingan masyarakat yang dalam

pelaksanaannya mengundang pihak swasta untuk berperan. Namun adakalanya proyek yang bermanfaat tersebut (memiliki nilai ekonomi tinggi) tidak diminati oleh pihak swasta dengan berbagai pertimbangan misalnya saja tidak layak secara finansial (tidak komersial) atau adanya risiko tertentu yang tidak dapat ditangani oleh pihak swasta. Oleh karenanya, dalam rangka meningkatkan kelayakan proyek dan menarik minat pihak swasta, pemerintah dapat memberikan dukungan pemerintah (*government support*). Kebijakan dan jenis dukungan pemerintah di tiap negara akan berbeda satu sama lainnya. Namun secara umum, bentuk dukungan pemerintah tersebut terdiri dari

#### 1. DUKUNGAN FINANSIAL

Dukungan finansial umumnya diberikan untuk proyek yang tidak layak secara finansial/komersial. Misalnya saja dalam proyek PPP sektor perketapian di mana pendapatan dari tiket tidak dapat menutup biaya investasi, maka pemerintah dapat memberikan dukungan finansial untuk menarik minat pihak swasta. Beberapa dukungan finansial yang bisa diberikan di dalam skema PPP di antaranya adalah:

- a. hibah biaya sebagian konstruksi (*viability gap fund*);
- b. subsidi tarif;
- c. pinjaman lunak;
- d. pengurangan dan/atau pembebasan pajak; dan
- e. pengadaan lahan.

#### 2. DUKUNGAN NON FINANSIAL

Dukungan non finansial pada umumnya diberikan dalam bentuk kebijakan dan jaminan pemerintah. Berbagai kebijakan bisa ditetapkan pemerintah, termasuk regulasi untuk mendukung

keberlangsungan proyek dan keberlangsungan kontrak PPP. Kembali kepada contoh PPP sektor perkeretapiannya misalnya, Pemerintah dapat mengeluarkan kebijakan berupa larangan penggunaan kendaraan pribadi pada jam sibuk, sehingga mendorong masyarakat beralih dari menggunakan kendaraan pribadi menjadi menggunakan transportasi massal. Sedangkan jaminan pemerintah diberikan untuk mengantisipasi risiko yang akan terjadi kelak yang dapat mengganggu kelangsungan proyek dan kelangsungan kontrak PPP, misalnya saja risiko terjadinya gejolak politik, fluktuasi nilai mata uang, dan lain sebagainya. Dalam hal ini pihak pemerintah akan turut memikirkan mitigasi risikonya dan akan turut bertanggung jawab apabila risiko tersebut terjadi.

#### **G. SPECIAL PURPOSE VEHICLE**

Di dalam PPP dikenal adanya “*Special Purpose Vehicle*” (SPV) atau “*Special Purpose Company*” (SPC). SPV/SPC ini adalah perusahaan yang didirikan oleh pihak swasta yang memenangkan tender PPP. Perusahaan ini didirikan khusus untuk proyek PPP tertentu sampai dengan masa kontrak PPP selesai. Perusahaan inilah yang menandatangani kontrak PPP dengan pemerintah. Perusahaan inilah yang berkontrak dengan pihak *supplier*, kontraktor atau pun perusahaan O&M. Perusahaan inilah yang berkewajiban mendapatkan pendanaan dari bank atau lembaga pembiayaan (*financial closed*). Perusahaan inilah yang akan menyediakan aset dan layanan untuk masyarakat. Perusahaan inilah yang akan menerima pengembalian investasi baik tarif atau pun AP. Perusahaan inilah yang akan melaksanakan kewajiban-kewajiban di dalam kontrak PPP sampai dengan selesai.

Dalam praktiknya, tidak semua negara mewajibkan swasta pemenang lelang mendirikan SPV/SPC. Namun APMG International merekomendasikan kebijakan pembentukan SPV/SPC dalam pelaksanaan PPP. Pembentukan SPV/SPC ini akan memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak sebagai berikut *“An SPV is a usual requirement by lenders in order to provide finance through project finance techniques, as this allows for better control of the credit risks. Project finance techniques allow equity investors to limit their exposure to risk, and they provide high leverage without the need for investors to (generally) provide corporate guarantees. The public party also benefits from the existence of a SPV, as it means that the public party’s partner will only be dedicated to the specific PPP contract. It is common for both the public party (through the Request for Proposals and the contract) and lenders to prohibit the SPV from developing other projects so that its only object is the delivery of the PPP works and services”*<sup>11</sup>.

## **H. RANGKUMAN**

PPP merupakan kerja sama investasi jangka panjang yang salah satu definisinya adalah *“a long-term contract between a private party and a government entity, for providing a public asset or service, in which the private party bears significant risk and management responsibility, and remuneration is linked to performance”*. Lingkup kerja sama dalam PPP meliputi variasi aspek *Design (D), Build (B), Finance (F), Operation (O), Maintenance (M), dan Transfer (T)*.

Inisiatif PPP dapat berasal dari pemerintah (*solicited*) atau usulan dari pihak swasta kepada pemerintah (*unsolicited*). Baik *solicited* maupun *unsolicited project*, keduanya memiliki tahapan tersendiri. Tahapan

---

<sup>11</sup> Chapter 1, The APMG PPP Certification Guide, 2016

*solicited* diawali dengan tahapan perencanaan, penyiapan, transaksi, dan masa konsesi. Sedangkan pada *solicited project*, tahapan diawali dengan pengusulan proyek oleh pihak swasta, penilaian oleh pemerintah, transaksi, dan masa konsesi.

Karena PPP merupakan kerja sama investasi, oleh karenanya pihak swasta berhak mendapatkan pengembalian investasi baik berupa tarif (*user charges*) atau *availability payment* (*government pays*). Pemerintah pun dapat memberikan dukungan pemerintah (*government support*), dalam hal proyek memiliki nilai kemanfaatan tinggi bagi masyarakat, namun tidak memiliki kelayakan finansial.

#### **I. SOAL LATIHAN**

1. Mengapa PPP dikatakan sebagai salah satu metode pengadaan barang/jasa dan apa yang membedakan PPP dengan pengadaan barang/jasa konvensional?
2. Mengapa PPP dikatakan bukan privatisasi, apa yang membedakan PPP dengan kerja sama privatisasi?
3. Mengapa pemerintah memerlukan PPP?

### **BAB III**

## **IMPLEMENTASI PPP DI BERBAGAI NEGARA**

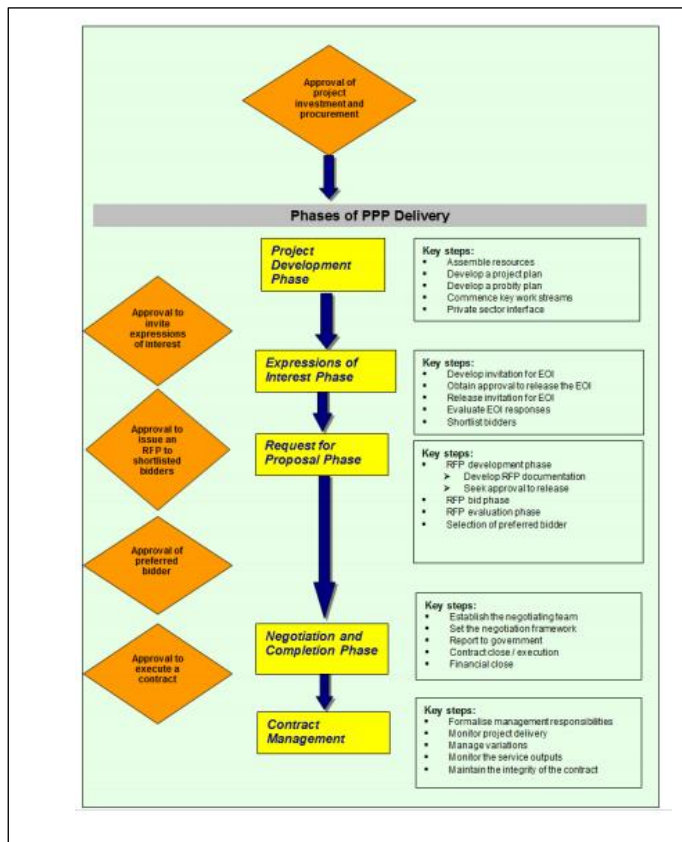
Guna memperkaya pemahaman terkait PPP, mari kita lihat praktik dan kebijakan PPP di berbagai negara tetangga kita yang penulis anggap sudah matang kebijakan dan praktik PPP nya sebagai berikut :

#### **A. AUSTRALIA**

Australia menganut sistem Federal, di mana setiap negara bagian memiliki aturan masing-masing. Di tingkat negara federal memang terdapat National PPP *Guidelines* yang diterbitkan oleh Kementerian Infrastruktur dan Pengembangan Regional. Namun demikian, untuk setiap negara bagian terdapat aturan yang lebih detail dan khusus misalnya *Partnerships Victoria Requirement* yang diterbitkan oleh Kementerian Keuangan Negara Bagian Victoria. Untuk pembahasan dalam modul ini, mari kita lihat bersama, pelaksanaan PPP di negara Bagian Victoria. Negara Bagian Victoria menjadikan National PPP *Guidelines* sebagai pedoman utama. Tahapan pelaksanaan PPP<sup>12</sup> mengikuti ketentuan tahapan nasional. Berikut ini adalah tahapan pelaksanaan PPP *Solicited* yang diterapkan oleh Pemerintah Negara Bagian Victoria.

---

<sup>12</sup> National PPP Guidelines, Department of Infrastructure and Regional Development, 2008

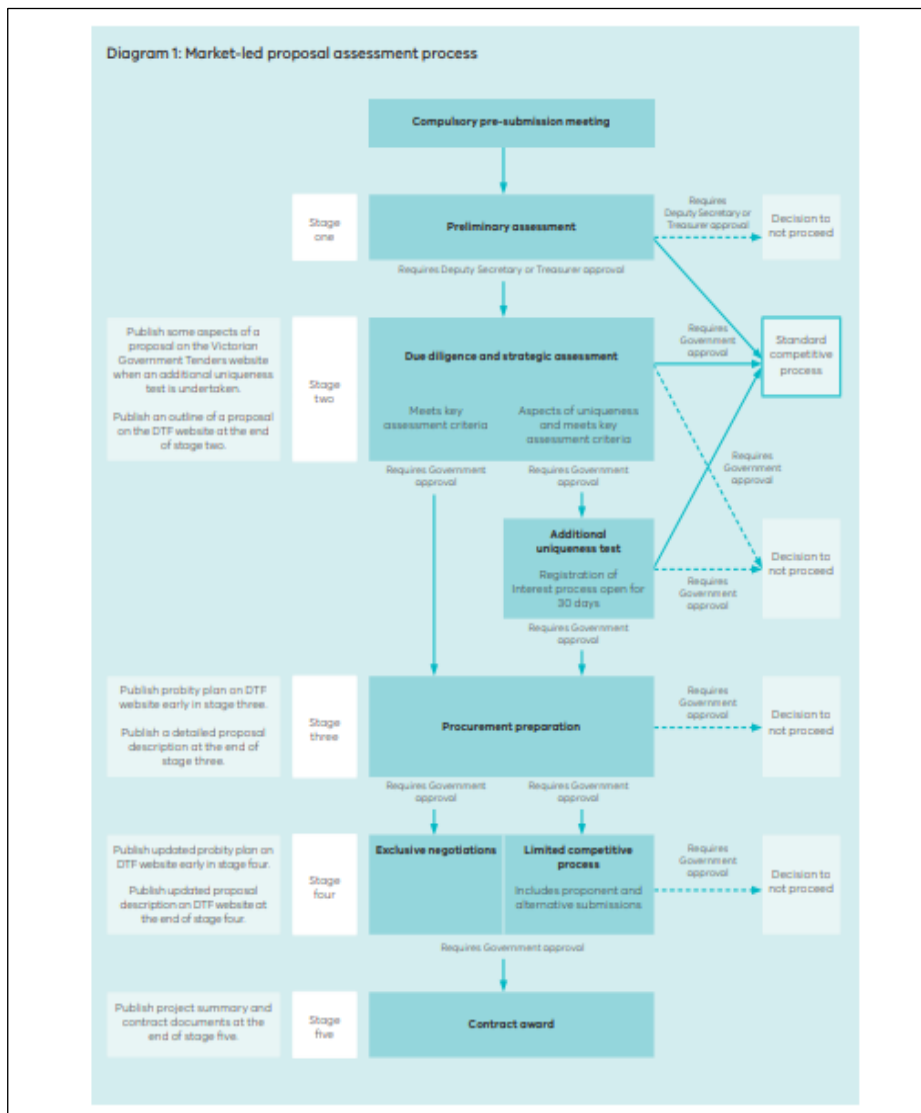


Gambar 9 Tahapan Pelaksanaan PPP di Australia

Dari gambar tersebut terlihat bahwa tahapan pelaksanaan PPP di Negara Bagian Victoria tidak berbeda jauh dari tahapan yang berlaku umum, yakni sejak penyiapan proyek, transaksi, sampai manajemen kontrak. Hanya saja yang menarik untuk dipelajari dalam buku ini, terkait tahapan keputusan *“investment”* dan keputusan *“procurement”*. Keputusan *“investment”* ini adalah tahapan di mana pihak pemerintah memutuskan membutuhkan aset dan layanan atau tidak. Apakah aset dan layanan yang akan diadakan memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat atau tidak, Sedangkan keputusan *“procurement”* adalah tahapan di mana pemerintah memutuskan untuk mengadakan aset dan

layanan melalui skema PPP atau bukan. Jika tahapan keputusan “investment” dan “procurement” ini sudah ditetapkan, maka barulah masuk pada tahapan penyiapan sampai dengan selesainya masa konsesi.

Sedangkan untuk *unsolicited project*, Negara Bagian Victoria memiliki pedoman tersendiri yakni “*market led proposal*”. Berdasarkan pedoman tersebut, skema *unsolicited* yang dilaksanakan adalah sebagai berikut :



Gambar 10 Skema Unsolicited Project di Victoria

Hal yang menarik dari tahapan tersebut adalah bahwa usulan pihak swasta dinilai lebih dari satu tahapan. Mulai dari *Preliminary Assessment*, *Strategic Assessment* sampai dengan *Uniqueness test*. Hal ini merupakan bentuk kehati-hatian pemerintah sebelum menerima usulan swasta.

Negara Bagian Victoria memiliki banyak proyek PPP di berbagai sektor yang di antaranya sektor penyediaan air minum, sektor rumah sakit, sektor lembaga pemasyarakatan, sektor transportasi, sektor Pendidikan dan penelitian, dan sektor pariwisata. Sebagai contoh mari kita lihat proyek Ravenhall Prison sebagai berikut<sup>13</sup>:

Tujuan Proyek	: Penyediaan fasilitas penjara baru kategori <i>Medium Security</i> untuk narapidana pria yang dapat menampung 1000 narapidana pada saat pelaksanaan konsesi dan dapat ditingkatkan ada masa depan sampai dengan 1300 orang narapidana
Lokasi Proyek	: Ravenhall-Melbourne Barat
Skema PPP	: D, B, F, O, M (termasuk dalam hal ini adalah program asimilasi, kesehatan fisik dan mental, <i>database</i> narapidana dan sistem informasi)
Nilai Investasi	: \$ 2,529 Juta ( <i>design</i> , konstruksi, operasi, pemeliharaan, jasa manajemen)
Pengembalian Investasi	: <i>Availability Payment</i>
Pemenang Lelang	: Konsorsium GEO Group (operator penjara dan pembiayaan), John Hollad (kontraktor), Honeywell (jasa

---

<sup>13</sup> Partnerships Victoria Ravenhall Prison Project, Project Summary February 2015

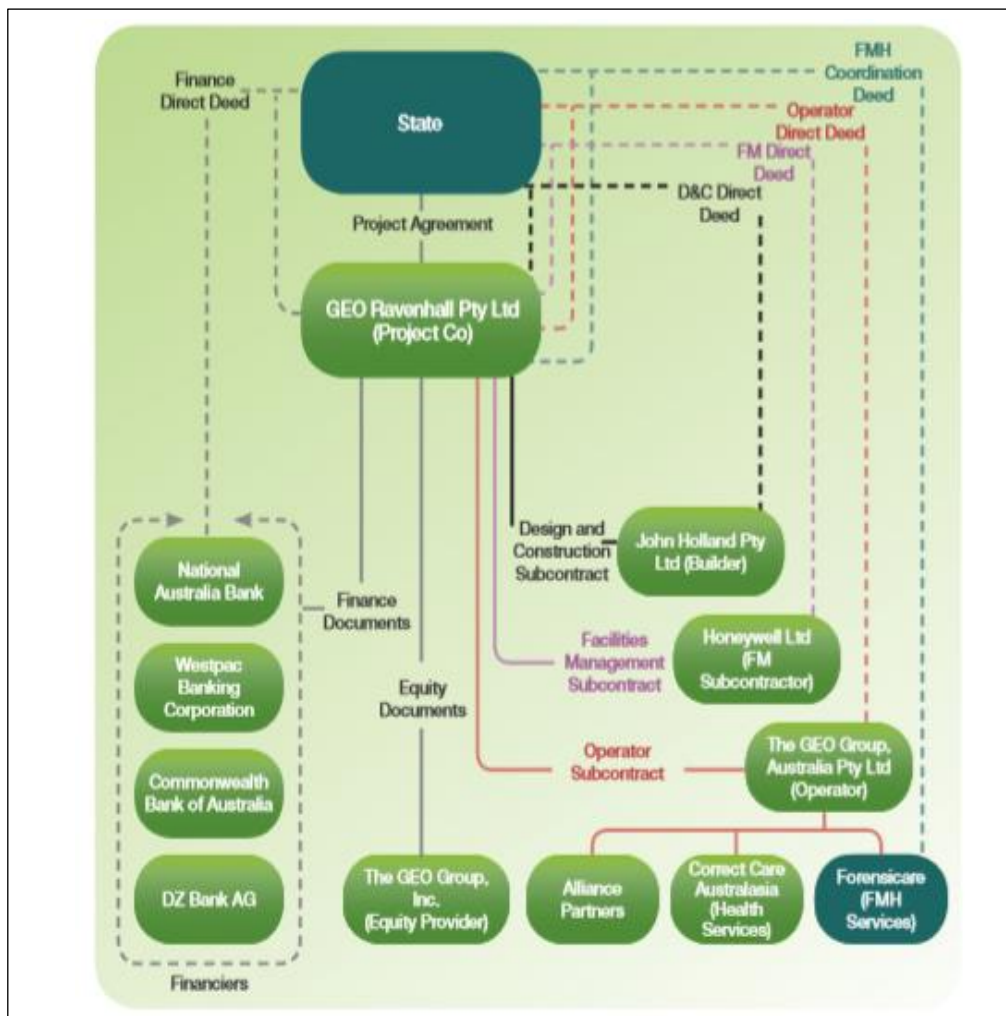
manajemen), dan Cappella Capital (konsultan keuangan)

**Value for Money** : Terdapat penghematan 22% dibandingkan dengan pengadaan tradisional

**Kontrak PPP** : Ditandatangani tanggal 15 September 2014

**Masa Konstruksi** : 2014-2016

**Masa Konsesi** : 2017-2042 (25 tahun)



Gambar 11 Struktur Proyek Ravenhall Prison

## B. FILIPINA

Berangkat dari kesadaran untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur bagi masyarakat yang terus bertambah populasinya serta meningkatkan nilai kompetitif negara dalam pasar global, Pemerintah Filipina berupa menyediakan lebih banyak infrastruktur khususnya infrastruktur sektor transportasi, listrik, dan jalan di tengah keterbatasan fiskal yang ada. Oleh karenanya pemerintah Filipina berupaya mengembangkan skema PPP sebagai salah satu alternatif pembiayaan pembangunan infrastruktur. Kesadaran akan peran swasta dalam membangun bangsa tercermin dalam Pasal II Bagian 20 Konstitusi Filipina (perubahan tahun 1987) yang berbunyi *“the State recognizes the indispensable role of the private sector as the main engine of national growth.”* Konstitusi ini ditindaklanjuti dengan Undang-Undang *Build, Operate, and Transfer* yang diterbitkan pada tahun 1990<sup>14</sup>. Hingga saat ini peraturan perundang-undangan tentang BOT tersebut telah mengalami beberapa kali penyempurnaan.

Dari aspek kelembagaan pun, Pemerintah Filipina secara serius mengembangkannya. Diawali dengan pembentukan BOT Center pada tahun 1993. BOT Center ini diberi tugas dan tanggung jawab mengembangkan pola kerja sama antara pemerintah dengan swasta. Perkembangan kelembagaan selanjutnya, BOT Center ini menjadi PPP Center pada tahun 2010. PPP Center memiliki peran yang lebih besar dibandingkan BOT Center. PPP Center memiliki tugas

1. perumusan kebijakan PPP;
2. peran fasilitasi dan koordinasi proyek PPP;
3. pemberian fasilitas pendampingan dan memberikan masukan

---

<sup>14</sup> Republic Act 6957 entitled, “An Act Authorizing the Financing, Construction, Operation and Maintenance of Infrastructure Projects by the Private Sector, and for other Purposes,” yang lebih dikenal dengan sebutan BOT Law.

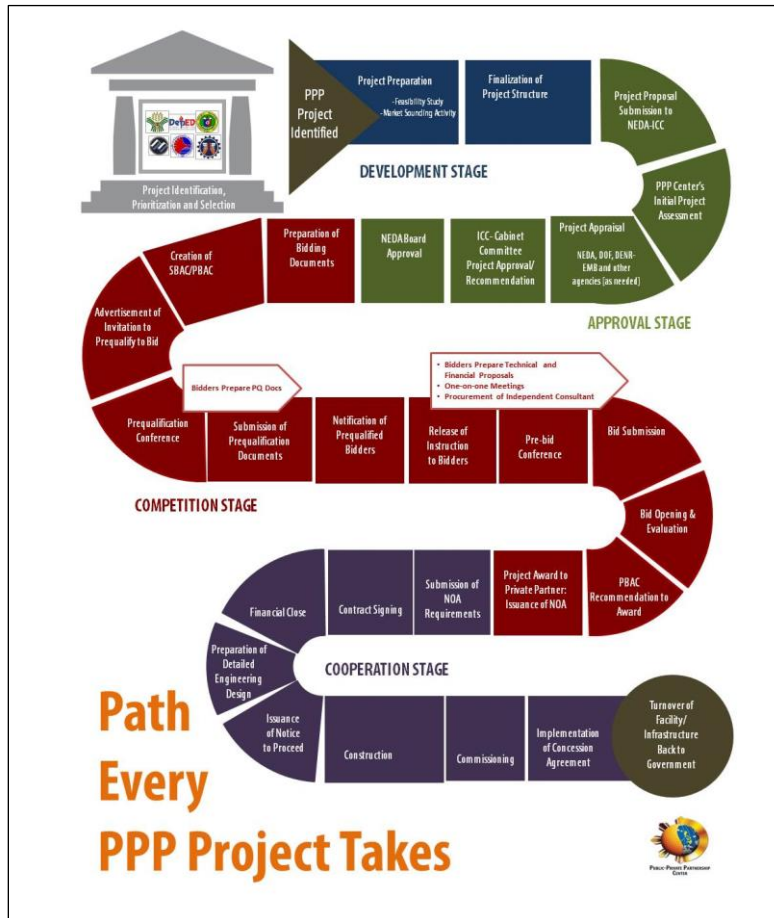
teknis kepada instansi atau pemerintah daerah pemilik proyek;  
dan

4. pusat *database* dan informasi proyek PPP.

Selain itu PPP Center juga memiliki fasilitas dana bergulir untuk penyiapan dan *monitoring* proyek (*Project Development and Monitoring Facility*). PPP Center ini bertanggung jawab dan berada di bawah direksi PPP *Governing Board* yang dipimpin oleh pimpinan National Economic and Development Authority.

Sama halnya dengan Australia di atas, usulan PPP di Filipina pun dapat berasal dari pemerintah (*solicited project*) ataupun berasal dari pihak

swasta (*unsolicited project*). Tahapan pelaksanaan *solicited project* di Filipina adalah sebagaimana tercantum dalam gambar di bawah ini.



Gambar 12 Tahapan Solicited Project di Philipina

Dari Gambar tersebut, peran PPP Center dan Pemerintah Pusat, khususnya National Economic and Development Authority (NEDA), Investment Coordination Committee (ICC), Department of Finance (DoF), dan Department of Natural Resources-Environmental Management Bureau (DENR-EMB) begitu kuat. NEDA memberikan persetujuan, apakah proyek PPP ini bisa berlanjut atau tidak berdasarkan hasil penilaian yang dilakukan bersama oleh NEDA, ICC, DoF, dan DENR-EMB.

Tahapan pelaksanaan *unsolicited project* di Filipina juga melibatkan peran yang kuat dari PPP Center dan pemerintah pusat. Peran kuat tersebut dapat dilihat dari tahapan pelaksanaan *unsolicited project* tersebut adalah sebagai berikut<sup>15</sup>:

1. Penyampaian *Unsolicited Proposal* yang lengkap yang terdiri dari *Feasibility Study* dan Rancangan Kontrak oleh pihak swasta inisiator proyek kepada Instansi Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.
2. Instansi Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah menginformasikan perihal *Unsolicited Proposal* kepada ICC & PPP Center.
3. Instansi Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah melakukan penilaian terhadap *Unsolicited Proposal* (PPP Center dapat memberikan bantuan konsultan).
4. Instansi Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah menyampaikan hasil evaluasi kepada pihak swasta inisiator proyek apakah *Unsolicited Proposal* diterima atau tidak.
5. Dalam hal *Unsolicited Proposal* diterima oleh Instansi Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah Instansi Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, ICC-*Technical Board* melakukan penilaian lebih dalam dan detail terhadap *Unsolicited Project*.
6. ICC-*Technical Board* menyampaikan hasil penilaian kepada ICC-*Cabinet Committee* untuk mendapatkan keputusan. Dalam hal ICC-*Cabinet Committee* setuju, ICC-*Cabinet Committee* menyampaikan rekomendasi kepada *Approving Body* (dalam hal

---

<sup>15</sup> PPP Governing Board Resolution No. 2017-08-03 “Guidelines on Managing Unsolicited Proposal Under Republic Act No. 6957, as Amended by Republic Act No. 7718”

ini NEDA) untuk mendapatkan persetujuan.

7. Instansi Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah melakukan negosiasi dengan pihak swasta inisiator proyek setelah mendapatkan persetujuan dari *ICC-Cabinet Committee and Approving Body*.
8. Hasil negosiasi disampaikan kembali kepada *ICC-Cabinet Committee* dan *Approving Body* untuk mendapatkan persetujuan akhir.
9. Instansi Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah melakukan proses pengadaan setelah mendapatkan persetujuan *ICC-Cabinet Committee* dan *Approving Body*.

Dalam hal *modalities* yang digunakan, ketentuan peraturan perundang-undangan di Filipina, khususnya BOT Law telah memperkenankan berbagai modalities sebagai berikut :

1. *Build-and-Transfer (BT)*;
2. *Build-Lease-and-Transfer (BLT)*;
3. *Build-Operate-and-Transfer (BOT)*;
4. *Build-Own-and-Operate (BOO)*;
5. *Build-Transfer-and-Operate (BTO)*;
6. *Contract-Add-and-Operate (CAO)*;
7. *Develop-Operate-and-Transfer (DOT)*;
8. *Rehabilitate-Operate-and-Transfer (ROT)*; dan
9. *Rehabilitate-Own-and-Operate (ROO)*.

Berbagai proyek telah dilaksanakan dengan skema PPP baik proyek infrastruktur ekonomi maupun infrastruktur sosial. Salah satu proyek yang dapat dijadikan contoh adalah Taguig International Terminal Exchange

Tujuan Proyek	: Penyediaan infrastruktur terminal antar modal yang dapat menghubungkan penumpang bis, kereta, taksi, dan kendaraan publik lainnya di atas lahan seluas 4.7 Hektar. Penyediaan terminal termasuk di dalamnya gedung penumpang, anjungan kedatangan dan keberangkatan, sistem informasi, ticketing, fasilitas penanganan barang (baggage handling), dan fasilitas parkir.
Lokasi Proyek	: Taguig City
Skema PPP	: D, B, F, O, M
Nilai Investasi	: PHP 5.20 Milyar
Pengembalian Investasi	: Tarif dan hak mengelola area komersial
Pemenang Lelang	: Ayala Land Incorporated
Kontrak PPP	: 26 Januari 2016
Masa konsesi	: 35 Tahun termasuk masa konstruksi

### **C. INDIA**

India telah menjalankan skema PPP untuk infrastruktur publik lebih dari satu dekade. Pemerintah India mengklaim sebagai salah satu negara terbaik dalam pelaksanaan PPP di dunia dengan jumlah proyek PPP hampir 1500 proyek pada berbagai tahapan. Bahkan the World Bank menobatkan India pada urutan pertama tingkat kematangan operasional PPP (*operational maturity*) di dalam “*Infrascope Report of the Economist Intelligence Unit, “Evaluating the environment for PPPs in Asia-Pacific 2014”*”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> <https://www.pppinindia.gov.in/overview>, 2020

Keberhasilan tersebut tentu tidak lepas dari peran PPP Cell yang dibentuk oleh Pemerintah India pada tahun 2006. PPP Cell berada di bawah Department of Economic Affairs. PPP Cell memiliki kewenangan dalam penyusunan kebijakan PPP, skema, program, model dokumen perjanjian konsesi, dan peningkatan kapasitas SDM. PPP Cell juga bertanggung jawab untuk menilai dan memberikan usulan pemberian VGF maupun Infrastructure Project Development Fund kepada Public Private Partnership Appraisal Committee (PPPAC). Dalam rangka pelaksanaan tugas tersebut, PPP Cell juga mengembangkan *website* yang berisi informasi kebijakan, pedoman, model dokumen, *toolkit* dan berbagai informasi lainnya baik yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah maupun pihak swasta.

Selain PPP Cell, Pemerintah India juga membentuk PPPAC yang memiliki kewenangan menilai dan menyetujui proyek PPP pusat serta memberikan bantuan dana untuk meningkatkan kelayakan proyek (*Viability Gap Fund*) dan Infrastructure Project Development Fund. PPPAC dibentuk dalam rangka mempercepat penyiapan proyek, menghindari keterlambatan, dan adanya keseragaman dalam proses penyiapan. PPPAC diketuai oleh Kepala Department of Economic Affairs dengan anggota Kepala Department of Planning Commission, Kepala Department of Expenditure, dan Kepala Department of Legal Affairs, serta kepala department sektor pemilik proyek.

*Modalities* yang dikembangkan dalam PPP India pada dasarnya terdiri dari tiga jenis kontrak yakni<sup>17</sup>

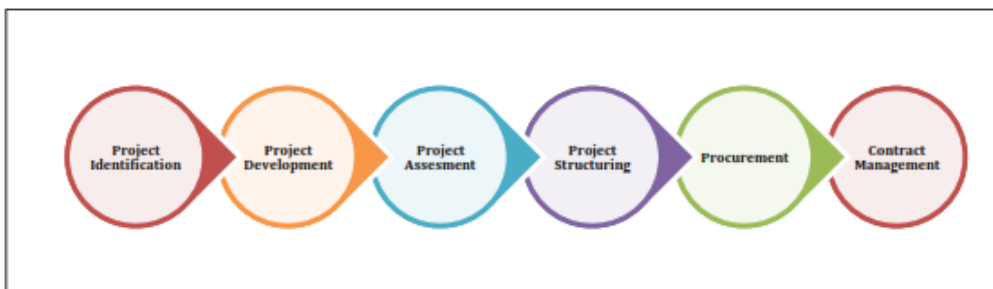
1. *Management Contract* yang memiliki variasi turunan diantaranya

---

<sup>17</sup> Government of India, Department of Economic Affairs, PPP Guide for Practitioner, 2016

- a. *Management Fee Contract*;
  - b. *Management Contract* berdasarkan kinerja (pembayaran tergantung kinerja);
  - c. *Management & Finance Contract*; dan
2. *Lease Contract* yang memiliki variasi turunan di antaranya
    - a. *Build, Lease, and Transfer*;
    - b. *Build, Operate, Lease, and Transfer*; dan
    - c. *Build, Transfer, and Lease*.
  3. *Build, Operate, and Transfer* yang memiliki variasi turunan diantaranya
    - a. *Build, Own, and Operate*;
    - b. *Build, Own, Operate, and Transfer*;
    - c. *Design, Build, Operate*;
    - d. *Design, Build, Own, Operate, and Transfer*; dan
    - e. *Design, Build, Finance, Operate, and Transfer*.

Sedangkan terkait proses, PPP India juga mengenal *solicited project* maupun *unsolicited project*. *Solicited project* di India mengikuti tahapan proses sebagai berikut<sup>18</sup>



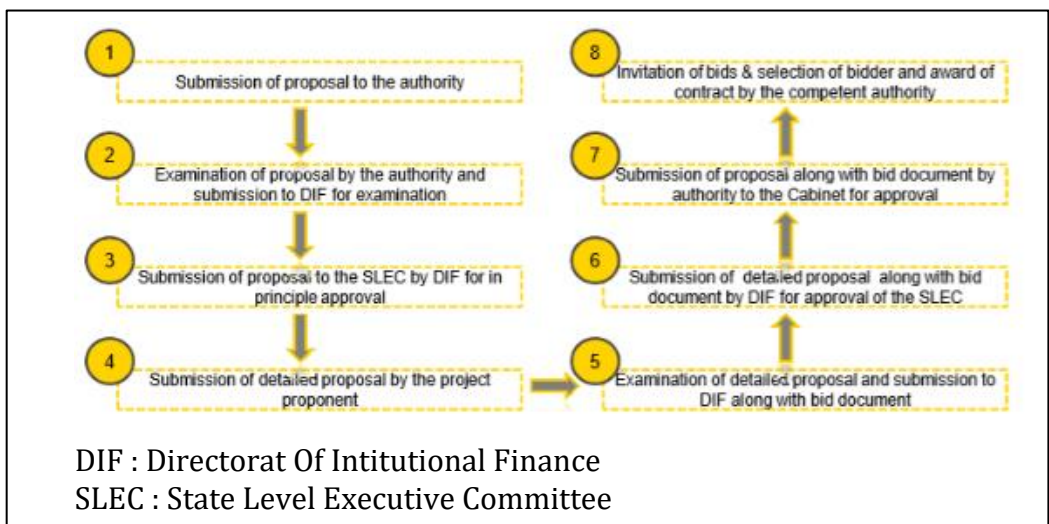
Gambar 13 Tahapan Solicited Project di India

<sup>18</sup> Government of India, Ministry of Electronics & Information Technology, *Guidance Notes for IT PPP Projects*, 2017

1. *Project Identification.* Pada tahapan ini instansi pemerintah pemilik proyek melakukan identifikasi proyek-proyek yang layak dilaksanakan dengan PPP serta melakukan prioritas proyek yang akan disiapkan.
2. *Project Development.* Setelah proyek dinyatakan layak dilaksanakan dengan PPP, instansi pemerintah pemilik proyek melaksanakan kajian dengan *output* berupa Pra Studi Kelayakan yang dilanjutkan dengan Studi Kelayakan.
3. *Project Assessment.* Instansi pemilik proyek menyampaikan Studi Kelayakan yang dihasilkan pada tahapan Project Development kepada instansi berwenang (*Nodal Agency*). Dalam hal proyek instansi pusat, Studi Kelayakan tersebut disampaikan kepada PPP *Cell* untuk ditelaah dan dinilai. Bersamaan dengan hal tersebut instansi pemilik proyek melakukan *Market Sounding* untuk menguji minat investor.
4. *Project Structuring.* Pada tahapan ini, *Nodal Agency* membantu instansi pemilik proyek melakukan penstrukturan proyek terkait alokasi risiko, desain keuangan, dan kewajiban-kewajiban kontraktual. *Output* dari kegiatan ini adalah draf kontrak PPP yang akan digunakan di dalam tahapan pelelangan.
5. *Procurement.* Pada tahapan ini dengan supervisi dari *Nodal Agency*, instansi pemilik proyek melakukan proses pelelangan yang adil, terbuka, dan kompetitif.
6. *Contract Management.* Tahapan ini adalah tahapan pelaksanaan perjanjian di mana instansi pemilik proyek memiliki peran yang

penting dalam melakukan *monitoring* dan pengendalian atas pelaksanaan kontrak PPP.

Pelaksanaan *unsolicited* di India tahapannya tidak berbeda dengan yang berlaku di banyak negara. Tahapan tersebut dimulai dari penyampaian proposal inovatif dari pihak swasta, evaluasi oleh pemerintah, pelaksanaan lelang, sampai dengan penetapan pemenang. Namun demikian beberapa negara bagian di India seperti Karnataka, Haryana, Punjab, Maharashtra, Andhra Pradesh dan Madhya Pradesh memiliki pedoman yang lebih detail tersendiri. Negara-negara bagian tersebut menggunakan mekanisme *Swiss Challenge*, di mana swasta inisiator memiliki hak untuk menyampaikan penawaran kembali untuk menyamai penawaran terbaik dari peserta lelang yang lain. Sebagai contoh proses *unsolicited proposal* yang terdapat di negara bagian Madhya Pradesh dapat dilihat pada gambar sebagai berikut<sup>19</sup>:



Gambar 14 Unsolicited Proposal Process State Government of Madhya Pradesh

<sup>19</sup> Vivak Aggrawal, Secretary of Chief Minister, State Government of Madhya Pradesh, *PPP Under Swiss Challenge Method*, 2014.

India mengklaim sebagai negara termaju dengan hampir 1500 buah proyek PPP. Salah satu proyek yang dapat dijadikan contoh adalah proyek pembangunan Jalan Rajasthan Border-Fatehpur-Salaras

Tujuan Proyek	: Pembangunan dan pemeliharaan jalan Toll Rajasthan Border-Fatehpur-Salaras sepanjang 154.1 KM (2 jalur dengan rencana peningkatan 4 jalur di tahun 2021)
Lokasi Proyek	: Rajasthan
Skema PPP	: D, B, F, O, T
Nilai Investasi	: Rp. 530.07 Crore
Pengembalian Investasi	: Tarif
Pemenang Lelang	: Konsorsium Galfar Engineering and Contracting SAOG
Kontrak PPP	: 22 Februari 2013
Masa konsesi	: 30 Tahun

#### **D. RANGKUMAN**

Tiap negara menjalankan PPP berdasarkan praktik terbaik internasional (*best practice international*), namun dengan keunikannya masing-masing. Australia misalnya, Di tingkat negara federal terdapat *National PPP Guidelines* yang diterbitkan oleh Kementerian Infrastruktur dan Pengembangan Regional. Namun demikian, untuk setiap negara bagian terdapat aturan yang lebih detail dan khusus tersendiri. Misalnya saja, *Partnerships Victoria Requirement* yang diterbitkan oleh Kementerian Keuangan Negara Bagian Victoria. Hal menarik yang dapat dipelajari, dalam *Partnerships Victoria Requirement* terkait dengan

tahapan keputusan “*investment*” (tahapan di mana pihak pemerintah memutuskan membutuhkan aset dan layanan atau tidak) dan keputusan “*procurement*” (tahapan di mana pemerintah memutuskan untuk mengadakan aset dan layanan melalui skema PPP atau bukan PPP). Jika tahapan keputusan “*investment*” dan “*procurement*” ini sudah ditetapkan, barulah masuk pada tahapan penyiapan sampai dengan selesainya masa konsesi. Hal menarik lainnya ada pada tahapan *unsolicited project*, di mana usulan pihak swasta dinilai lebih dari satu tahapan. Mulai dari *Preliminary Assessment*, *Strategic Assessment* sampai dengan *Uniqueness test*. Hal ini merupakan bentuk kehati-hatian pemerintah sebelum menerima usulan swasta.

Pemerintah Filipina secara serius mengembangkan kelembagaan PPP. Diawali dengan pembentukan BOT Center pada tahun 1993 yang kemudian ditingkatkan menjadi PPP Center pada tahun 2010. PPP Center ini bertanggung jawab dan berada di bawah direksi PPP *Governing Board* yang dipimpin oleh *pimpinan National Economic and Development Authority*. PPP Center memiliki tugas perumusan kebijakan PPP, peran fasilitasi dan koordinasi proyek PPP, pemberian fasilitas pendampingan dan memberikan masukan teknis kepada instansi atau pemerintah daerah pemilik proyek, dan pusat *database* dan informasi proyek PPP. Hal yang menarik, PPP Center juga memiliki fasilitas dana bergulir untuk penyiapan dan *monitoring* proyek (*Project Development and Monitoring Facility*).

India memiliki PPP Cell yang dibentuk oleh Pemerintah pada tahun 2006. PPP Cell berada di bawah *Department of Economic Affairs*. PPP Cell memiliki kewenangan dalam penyusunan kebijakan PPP, skema, program, model dokumen perjanjian konsesi, dan peningkatan kapasitas

SDM. PPP Cell juga bertanggung jawab untuk menilai dan memberikan usulan pemberian *Viability Gap Fund* maupun *Infrastructure Project Development Fund*. Dalam rangka pelaksanaan tugas tersebut, PPP Cell juga mengembangkan *website* yang berisi informasi kebijakan, pedoman, model dokumen, *toolkit* dan berbagai informasi lainnya baik yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah maupun pihak swasta.

#### **E. SOAL LATIHAN**

1. Menurut anda, hal menarik apa yang dapat dipelajari dari implementasi PPP di Australia?
2. Menurut anda, hal menarik apa yang dapat dipelajari dari implementasi PPP di Philipina?
3. Menurut anda, hal menarik apa yang dapat dipelajari dari implementasi PPP di India?

## **BAB IV**

### **IMPLEMENTASI PPP DI INDONESIA**

#### **A. PERJALANAN PPP DI INDONESIA**

Peran swasta dalam membangun infrastruktur di bumi Indonesia sesungguhnya bukanlah hal yang baru. Kolaborasi antara pemerintah dengan pihak swasta pada praktiknya berkembang dengan polanya masing-masing. Misalnya saja Gubernur Ali Sadikin yang berkolaborasi dengan Ciputra yang membangun perusahaan patungan antara Pemerintah DKI dengan Ciputra yakni PT Pembangunan Ibu Kota Jakarta Raya (disingkat PT Pembangunan Jaya) pada 3 September 1961<sup>20</sup>. Kolaborasi ini berhasil membangun sejumlah fasilitas publik seperti Pasar Senen, Jalan, Perumahan, Gedung Balai Kota, Taman Impian Jaya Ancol dan lain sebagainya.

Di sektor jalan tol, kolaborasi antara pemerintah dengan swasta bukanlah hal yang baru pula, dimulai tahun 1978 jalan tol Jagorawi sepanjang 59 Km, pengelolaannya diserahkan kepada PT Jasa Marga. PT Jasa Marga ditugaskan untuk membangun dan mengoperasikan jalan tol dengan menggunakan tanah yang dibiayai oleh pemerintah. Selain sebagai operator, pada masa itu PT Jasa Marga juga ditunjuk sebagai regulator (saat ini kewenangan tersebut sudah dicabut dan diserahkan kepada Badan Pengelola Jalan Tol Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat). Pada masa menjadi regulator PT Jasa Marga pun banyak melakukan kerja sama dengan perusahaan swasta dalam pembangunan dan pengoperasian jalan tol melalui Perjanjian Kuasa Pengusahaan. Periode 1987 sampai dengan 2007, dari 553 km jalan tol

---

<sup>20</sup> <http://www.pembangunanjaya.id/id-id/TentangKami/Korporasi/Sejarah>

telah dibangun dan dioperasikan di Indonesia, 418 km jalan tol dioperasikan oleh PT Jasa Marga dan 135 km sisanya dioperasikan oleh swasta lain<sup>21</sup>.

Konsep-konsep PPP yang diterapkan dunia internasional sesungguhnya telah pula terkandung di dalam kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Misalnya saja, pada tahun 1995 telah digunakan terminologi *Build, Operate, and Transfer* pada Keputusan Menteri Keuangan Nomor 248/KMK.04/1995 tentang Perlakuan Pajak Penghasilan Terhadap Pihak-Pihak Yang Melakukan Kerja sama Dalam Bentuk Perjanjian Bangun Guna Serah (*Built Operate And Transfer*). Terminologi tersebut sampai saat ini masih digunakan di dalam Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Peraturan Pemerintah tersebut mengatur pemanfaatan barang milik negara/daerah dengan cara:

1. Sewa;
2. Pinjam Pakai;
3. Kerja Sama Pemanfaatan;
4. Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; atau
5. Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur.

## **B. PENGATURAN KERJASAMA PEMERINTAH DENGAN BADAN USAHA**

Meskipun dalam praktiknya telah ada, pengaturan yang jelas tentang kerja sama antara pemerintah dengan swasta (dalam hal ini badan usaha), barulah muncul pada tahun 1998. Pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1998 tentang Kerja sama Pemerintah dan Swasta Dalam Penyediaan Infrastruktur. Lahirnya Keputusan Presiden

---

<sup>21</sup> <http://bpjt.pu.go.id/konten/jalan-tol/sejar>

tersebut berangkat dari kesadaran arti pentingnya pembangunan infrastruktur untuk kesejahteraan di tengah keterbatasan kemampuan keuangan negara. Oleh karenanya diperlukan langkah-langkah guna mendorong keikutsertaan badan usaha swasta dalam pembangunan dan pengelolaan infrastruktur. Badan usaha dapat terlibat dalam pembangunan infrastruktur yang mayoritas infrastruktur ekonomi sebagai berikut:

1. Pembangkitan, transmisi atau pendistribusian tenaga listrik;
2. Transmisi dan pendistribusian gas alam;
3. Pengolahan dan pengangkutan minyak dan gas bumi serta pengangkutan hasil-hasil olahan tersebut;
4. Penyaluran, penyimpanan, pemasokan, produksi, distribusi atau pengolahan air bersih;
5. Pengelolaan air limbah dan sampah;
6. Pengadaan dan atau pengoperasian sarana pendukung pelayanan angkutan barang atau penumpang baik laut, udara atau kereta api;
7. Jalan dan jembatan tol, dermaga, pelabuhan laut atau sungai atau danau, lapangan terbang dan bandara; dan
8. Pengadaan dan pengoperasian sarana telekomunikasi

Proyek-proyek pembangunan infrastruktur lainnya yang tidak termasuk dalam kategori sebagaimana tersebut di atas, dilaksanakan dengan pengadaan tradisional berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara berikut perubahan-perubahannya.

Skema pengembalian investasi yang diatur dalam Keputusan tersebut hanya tarif dengan modalitas sebagai berikut:

1. *Build Operate Transfer (BOT)*;

2. *Build Own Operate (BOO)*;
3. *Build Transfer and Operate (BTO)*
4. *Develop Operate Transfer (DOT)*;
5. *Rehabilitate Operate Transfer (ROT)*;
6. *Rehabilitate Operate Own (ROO)*;
7. *Buid Transfer (BT)*; dan
8. *Build Lease and Transfer (BLT)*.

Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1998 tersebut mengatur pula prosedur pelaksanaan kerja sama baik proyek *solicited* maupun *unsolicited*. Dalam hal proyek dilaksanakan dengan *skema solicited*, prosedur dimulai dari perencanaan, penyiapan, proses pelelangan hingga penandatanganan dan pelaksanaan perjanjian. Prosedur tersebut dapat dilihat dalam gambar sebagai berikut:



Sedangkan untuk skema *unsolicited*, prosedurnya sama dengan *solicited* di atas, hanya saja diawali dengan penyampaian usulan dari swasta pemrakarsa kepada Menteri/Kepala Lembaga/Direksi BUMN/Direksi BUMD untuk selanjutnya dilakukan penilaian. Dalam hal Menteri/Kepala Lembaga/Direksi BUMN/Direksi BUMD menyetujui usulan tersebut, proses berikutnya mengikuti tahapan *Solicited* sebagaimana tersebut di atas. Swasta pemrakarsa akan mendapatkan kompensasi penambahan nilai yang besarnya ditentukan oleh Menteri/Kepala Lembaga/Direksi BUMN/Direksi BUMD.

Prosedur penawaran melalui lelang terbuka sebagaimana tersebut di atas hanya berlaku untuk proyek dengan nilai Rp. 50 Milyar rupiah atau lebih. Untuk proyek di bawah Rp. 50 Milyar dapat dilakukan prosedur penawaran yang lebih sederhana. Prosedur tersebut ditentukan oleh Menteri/Kepala Lembaga/Direksi BUMN/Direksi BUMD dengan tetap memperhatikan aspek keterbukaan dan kompetisi. Pada masa tersebut, proyek yang berhasil dikerjasamakan dengan swasta adalah proyek-proyek sektor jalan tol.

Dalam rangka mempercepat penyediaan infrastruktur, terutama pasca krisis moneter, Pemerintah mengeluarkan aturan baru yang mencabut Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1998 tersebut. Peraturan baru tersebut adalah Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerja sama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur<sup>22</sup>. Pada masa itu Kerja sama dengan badan usaha dilaksanakan dengan tujuan:

---

<sup>22</sup> Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 dalam perjalannya dilakukan perubahan sebanyak dua kali yakni dengan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2010 dan Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2011.

1. Mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam Penyediaan Infrastruktur melalui pengeralihan dana swasta;
2. Meningkatkan kuantitas, kualitas dan efisiensi pelayanan melalui persaingan sehat;
3. Meningkatkan kualitas pengelolaan dan pemeliharaan dalam Penyediaan Infrastruktur; dan
4. Mendorong digunakannya prinsip pengguna membayar pelayanan yang diterima, atau dalam hal-hal tertentu mempertimbangkan kemampuan membayar pengguna.

Berdasarkan Peraturan Presiden tersebut, bentuk kerja sama dengan Badan Usaha dapat dilaksanakan dengan

1. Perjanjian kerja sama yakni, kesepakatan tertulis untuk Penyediaan Infrastruktur antara Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Direksi BUMN/Direksi BUMD<sup>23</sup> dengan Badan Usaha yang ditetapkan melalui pelelangan umum; atau
2. Izin Pengusahaan yakni, izin untuk Penyediaan Infrastruktur yang diberikan oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah kepada Badan Usaha yang ditetapkan melalui pelelangan. Bentuk Kerjasama berupa izin, merupakan hal baru yang tidak diatur di dalam peraturan sebelumnya.

Perjanjian kerja sama sebagaimana dimaksud di atas dapat dilakukan dengan skema *solicited* ataupun *unsolicited*. Skema *solicited* dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

---

<sup>23</sup> Dalam Peraturan Presiden Nomor 67 tahun 2005 Menteri/Kepala Lembaga/Kepala daerah bertindak sebagai Penanggung Jawab Proyek Kerjasama. Di dalam Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2010 ditambahkan ketentuan bahwa Direksi BUMN/BUMD dapat bertindak sebagai Penanggung Jawab Proyek Kerjasama.



Gambar 16 Skema Solicited Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005

Perolehan pembiayaan (*financial close*) sebagaimana dimaksud pada gambar dinyatakan telah terlaksana apabila:

1. telah ditandatangani perjanjian pinjaman untuk membiayai seluruh Proyek kerja sama; dan
2. sebagian pinjaman sebagaimana telah dapat dicairkan untuk memulai pekerjaan konstruksi.

Jangka waktu 12 (dua belas) bulan sebagaimana dimaksud pada gambar dapat diperpanjang oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah paling lama 12 (dua belas) bulan, apabila kegagalan memperoleh pembiayaan bukan disebabkan oleh kelalaian Badan Usaha. Dalam hal jangka waktu atau jangka waktu perpanjangan tidak dapat dipenuhi oleh Badan Usaha, maka Perjanjian Kerja sama berakhir dan jaminan

pelaksanaan berhak dicairkan oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah.

Sedangkan untuk pelaksanaan *unsolicited*, dapat dilaksanakan dengan ketentuan proyek-proyek yang diusulkan oleh badan usaha tidak berasal dari Daftar Prioritas Proyek yang ditetapkan oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah<sup>24</sup>. Usulan tersebut dilengkapi dengan :

1. studi kelayakan;
2. rencana bentuk kerja sama;
3. rencana pembiayaan proyek dan sumber dananya; dan
4. rencana penawaran kerja sama yang mencakup jadwal, proses dan cara penilaian

Dalam rangka mengevaluasi usulan tersebut Menteri/Kepala Lembaga/Kepala daerah mempertimbangkan paling kurang:

1. kesesuaian dengan rencana pembangunan jangka menengah nasional/daerah dan rencana strategis sektor infrastruktur;
2. kesesuaian lokasi proyek dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
3. keterkaitan antar sektor infrastruktur dan antarwilayah; dan
4. analisa biaya dan manfaat sosial.

Dalam pelaksanaan pelelangan, badan usaha yang memprakarsai proyek mendapatkan kompensasi berupa<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Kriteria sebagaimana tersebut di atas, diperluas di dalam Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2010 sebagai berikut:

- a. tidak termasuk dalam rencana induk pada sektor yang bersangkutan;
- b. terintegrasikan secara teknis dengan rencana induk pada sektor yang bersangkutan;
- c. layak secara ekonomi dan finansial; dan
- d. tidak memerlukan Dukungan Pemerintah yang berbentuk kontribusi fiskal.

<sup>25</sup> Dalam Peraturan Presiden Nomor 67 tahun 2005, jenis kompensasi hanya 2 (dua) yakni pemberian tambahan nilai dan pembelian prakarsa proyek. Dalam Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2010, jenis kompensasi ditambah 1 (satu) jenis yakni, Right to Match, yakni pemberian hak kepada Badan Usaha pemrakarsa Proyek Kerjasama untuk melakukan perubahan penawaran apabila berdasarkan hasil pelelangan umum terdapat Badan Usaha lain yang mengajukan penawaran lebih baik. Jangka waktu bagi Badan Usaha pemrakarsa untuk

1. pemberian tambahan nilai paling banyak 10%;
2. *Right to Match*; atau
3. pembelian prakarsa proyek kerja sama termasuk Hak Kekayaan Intelektual yang menyertainya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah atau oleh pemenang tender.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 ini pun diatur tentang Dukungan Pemerintah dan Jaminan Pemerintah. Dukungan Pemerintah merupakan kontribusi fiskal ataupun non fiskal yang diberikan oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah dan/atau Menteri Keuangan sesuai kewenangan masing-masing berdasarkan peraturan perundang-undangan dalam rangka meningkatkan kelayakan finansial Proyek kerja sama. Dukungan Pemerintah dalam bentuk perizinan, pengadaan tanah, dukungan sebagian konstruksi, dan/atau bentuk lainnya ditetapkan oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah. Dukungan Pemerintah dalam bentuk insentif perpajakan dan/atau kontribusi fiskal dalam bentuk finansial diberikan oleh Menteri Keuangan berdasarkan usulan Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah<sup>26</sup>.

Terkait dengan subsidi tarif, dapat diberikan dalam hal tarif awal ditentukan berdasarkan tingkat kemampuan pengguna. Besaran subsidi didasarkan pada perolehan hasil kompetisi antar peserta lelang dan dipilih berdasarkan penawaran besaran subsidi terendah. Subsidi ini hanya diberikan pada Proyek kerja sama Penyediaan Infrastruktur yang mempunyai kepentingan dan kemanfaatan sosial setelah Menteri/Kepala

---

mengajukan hak untuk melakukan perubahan penawaran tersebut paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak ditetapkannya penawaran yang terbaik dari pelelangan umum Proyek Kerjasama yang ditetapkan berdasarkan kriteria penilaian dari sektor yang bersangkutan.

<sup>26</sup> Dukungan pemerintah dari kementerian keuangan dalam bentuk kontribusi finansial baru muncul di dalam Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2011.

Lembaga/Kepala Daerah melakukan kajian yang lengkap dan menyeluruh atas kemanfaatan sosial.

Sedangkan Jaminan Pemerintah adalah kompensasi finansial dan/atau kompensasi dalam bentuk lain yang diberikan oleh Menteri Keuangan kepada Badan Usaha melalui skema pembagian risiko untuk Proyek kerja sama<sup>27</sup>. Sejak Tahun 2010, Jaminan Pemerintah tersebut diberikan oleh Menteri Keuangan melalui badan usaha yang khusus didirikan oleh Pemerintah untuk tujuan penjaminan infrastruktur<sup>28</sup>.

Selain pelaksanaan Perjanjian kerja sama sebagaimana tersebut di atas, Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 mengatur bentuk kerja sama pemberian Izin Pengusahaan. Namun pengaturan tentang pemberian Izin Pengusahaan di dalam Peraturan Presiden tersebut sangatlah sedikit. Hanya dua pasal yang mengatur bahwa

1. Pengadaan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur berdasarkan Izin Pengusahaan dilakukan melalui lelang izin (*auction*); dan
2. Tata cara lelang izin diatur lebih lanjut oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah.

Tahun 2015, Kembali terbit peraturan baru yang mencabut Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 beserta aturan perubahannya. Peraturan baru tersebut adalah Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam penyediaan

---

<sup>27</sup> Terminologi Jaminan Pemerintah muncul di dalam Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2010. Di dalam Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005, jaminan tersebut bagian dari Dukungan Pemerintah yang dapat diberikan oleh Kementerian Keuangan atau Kepala satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah.

<sup>28</sup> Badan Usaha untuk penjaminan infrastruktur saat ini dilaksanakan oleh PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia.

infrastruktur. Terminologi yang dikenal era terbitnya Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 ini adalah KPBU.

Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 ini lahir dalam rangka mempercepat pembangunan infrastruktur serta untuk menciptakan iklim investasi dengan mendorong keikutsertaan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur dan layanan berdasarkan prinsip-prinsip usaha yang sehat. Salah satu hal baru yang diatur di dalam Peraturan Presiden Nomor 38 tahun 2015 adalah perluasan jenis infrastruktur yang dapat dikerjasamakan dengan badan usaha. Infrastruktur yang dapat dikerjasamakan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 ini adalah infrastruktur ekonomi dan infrastruktur sosial yang jenisnya sebagai berikut:

1. Infrastruktur transportasi;
2. Infrastruktur jalan;
3. Infrastruktur sumber daya air dan irigasi;
4. Infrastruktur air minum;
5. Infrastruktur sistem pengelolaan air limbah terpusat;
6. Infrastruktur sistem pengelolaan air limbah setempat;
7. Infrastruktur sistem pengelolaan persampahan;
8. Infrastruktur telekomunikasi dan informatika;
9. Infrastruktur ketenagalistrikan;
10. Infrastruktur minyak dan gas bumi dan energi terbarukan;
11. Infrastruktur konservasi energi;
12. Infrastruktur fasilitas perkotaan;
13. Infrastruktur fasilitas pendidikan;
14. Infrastruktur fasilitas sarana dan prasarana olahraga, serta kesenian;

15. Infrastruktur kawasan;
16. Infrastruktur pariwisata;
17. Infrastruktur kesehatan;
18. Infrastruktur lembaga pemasyarakatan; dan
19. Infrastruktur perumahan rakyat.

Peraturan Presiden Nomor 38 tahun 2015 pun memberikan peluang kemungkinan kerja sama dengan badan usaha untuk jenis infrastruktur yang tidak tercantum dalam daftar sebagaimana tersebut di atas. Infrastruktur tambahan tersebut dapat ditetapkan oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional.

Penanggung Jawab Proyek Kerja sama (PJPK) dalam hal ini adalah Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing serta dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan di bidang sektor. Direksi BUMN/BUMD dapat pula menjadi PJPK sepanjang diatur dalam peraturan perundang-undangan sektor. Kerja sama yang dapat dilakukan pun bukan hanya untuk masing-masing jenis infrastruktur, tetapi juga gabungan 2 (dua) jenis infrastruktur atau lebih. Misalnya saja proyek KPBU jalan raya non tol (sektor jalan) yang digabung dengan jembatan timbang (sektor transportasi). Dalam hal ini artinya terdapat Gabungan PJPK. Di antara PJPK tersebut membuat Nota Kesepahaman Bersama paling kurang memuat

1. kesepakatan pihak yang menjadi koordinator PJPK;
2. kesepakatan mengenai pembagian tugas dan anggaran dalam rangka penyiapan, transaksi, dan manajemen KPBU; dan
3. jangka waktu pelaksanaan KPBU

Hal baru yang diatur pula dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 adalah pengembalian investasi. Jika pada peraturan terdahulu

hanya dikenal pengembalian investasi yang bersumber dari pembayaran oleh pengguna (tarif), maka dalam Peraturan Presiden Nomor 38 tahun 2015 ini diatur 3 (tiga) jenis pengembalian investasi sebagai berikut:

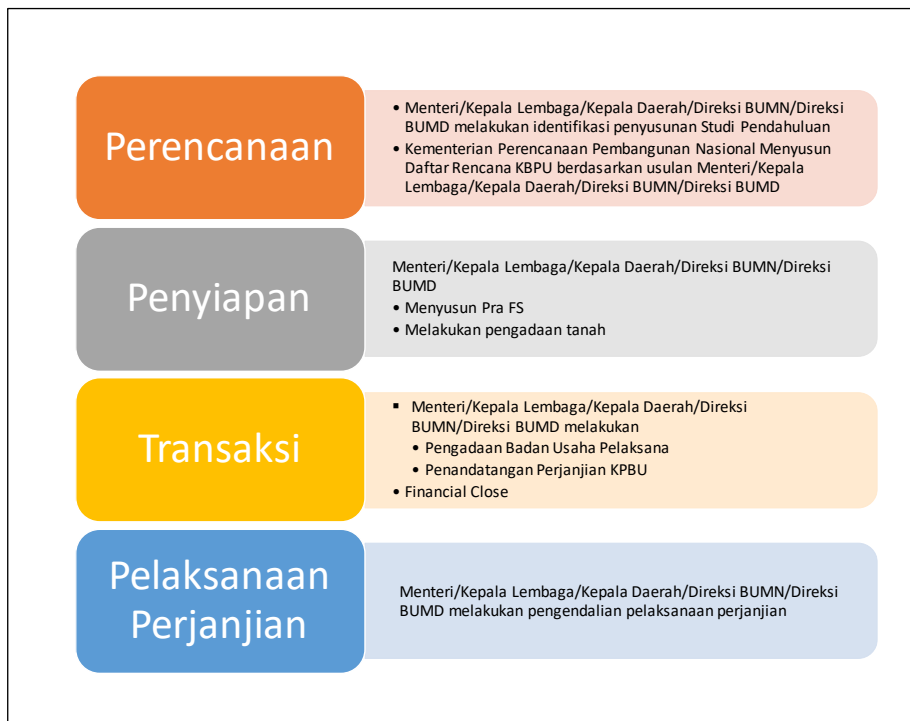
1. pembayaran oleh pengguna dalam bentuk tarif;
2. pembayaran Ketersediaan Layanan (*Availability Payment*); dan/atau
3. bentuk lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Pembayaran Ketersediaan Layanan (*Availability Payment*) adalah pembayaran secara berkala oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah kepada Badan Usaha Pelaksana atas tersedianya layanan Infrastruktur yang sesuai dengan kualitas dan/atau kriteria sebagaimana ditentukan dalam perjanjian KPBU. PJKP melakukan Pembayaran Ketersediaan Layanan kepada Badan Usaha Pelaksana apabila telah memenuhi kondisi sebagai berikut:

1. Infrastruktur yang dikerjasamakan telah dibangun dan dinyatakan siap beroperasi; dan
2. Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah menyatakan bahwa infrastruktur telah memenuhi indikator layanan infrastruktur sebagaimana diatur dalam Perjanjian Kerja Sama

Sedangkan bentuk lainnya dapat pula diartikan salah satunya adalah bersumber dari kegiatan komersial, seperti area komersial, properti dan lain sebagainya. Peraturan Presiden Nomor 38 tahun 2015 ini menyatakan secara tegas bahwa dalam rangka meningkatkan kelayakan KPBU dan/atau memberikan manfaat yang lebih besar kepada masyarakat, KPBU dapat mengikutsertakan kegiatan penyediaan sarana komersial.

Skema KPBU yang diatur di dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 ini terdiri dari *solicited* dan *unsolicited*. Untuk skema KPBU *solicited* dilaksanakan dengan tahapan sebagaimana tercantum dalam gambar di bawah ini.



Gambar 17 Skema Solicited Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015

Identifikasi sebagaimana tercantum dalam gambar di atas dilakukan dengan mempertimbangkan paling kurang:

1. kesesuaian dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan rencana strategis sektor infrastruktur;
2. kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang dan Wilayah;
3. keterkaitan antar sektor infrastruktur dan antar wilayah;
4. analisa biaya manfaat dan sosial; dan

5. analisa nilai manfaat uang (*Value for Money*).

Dalam tahapan identifikasi ini, Kementerian/Lembaga/Pemerintah daerah/BUMN/BUMD menyusun Studi pendahuluan yang memuat paling kurang:

1. rencana bentuk KPBU;
2. rencana skema pembiayaan proyek dan sumber dananya; dan
3. rencana penawaran kerja sama yang mencakup jadwal, proses, dan cara penilaian.

Studi Pendahuluan menjadi dasar pengambilan keputusan apakah proyek dilanjutkan pada tahapan penyiapan atau tidak. Dalam hal dilanjutkan pada tahapan penyiapan, Studi Pendahuluan tersebut dipertajam dalam Prastudi Kelayakan. Prastudi Kelayakan ini menghasilkan kesimpulan antara lain:

1. sumber pembiayaan KPBU;
2. identifikasi kerangka kontraktual, pengaturan, dan kelembagaan;
3. rancangan KPBU dari aspek teknis;
4. usulan Dukungan Pemerintah dan Jaminan Pemerintah yang diperlukan;
5. identifikasi risiko dan rekomendasi mitigasi, serta pengalokasian risiko tersebut; dan
6. bentuk pengembalian investasi Badan Usaha Pelaksana.

Terkait pengaturan *unsolicited*, Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 menghapus persyaratan tidak termasuk dalam rencana induk pada sektor yang bersangkutan sebagaimana yang diatur dalam peraturan terdahulu. Hal ini dapat diartikan bahwa usulan *unsolicited project* dapat berasal dari daftar rencana KPBU yang telah ditetapkan. Namun demikian usulan tersebut harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. terintegrasi secara teknis dengan rencana induk pada sektor yang bersangkutan;
2. layak secara ekonomi dan finansial; dan
3. Badan Usaha yang mengajukan prakarsa memiliki kemampuan keuangan yang memadai untuk membiayai pelaksanaan Penyediaan Infrastruktur.

Usulan badan usaha sebagaimana disebut di atas disertai dengan Studi Kelayakan yang akan dinilai oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Direksi BUMN/Direksi BUMD untuk mendapatkan persetujuan. Jika usulan disetujui maka dilakukan proses pengadaan yang prosedur dan tata caranya sama dengan pengadaan pada skema *solicited*. Hanya saja sebagai pemrakarsa, badan usaha mendapatkan alternatif kompensasi pada saat proses pengadaan sebagai berikut:

1. pemberian tambahan nilai sebesar 10% (sepuluh per seratus);
2. pemberian hak untuk melakukan penawaran oleh Badan Usaha pemrakarsa terhadap penawar terbaik (*right to match*), sesuai dengan hasil penilaian dalam proses pelelangan; atau
3. pembelian prakarsa KPBU, antara lain hak kekayaan intelektual yang menyertainya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah atau oleh pemenang lelang

Dalam rangka meningkatkan kelayakan proyek KPBU dan meningkatkan minat badan usaha, di dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 diatur pula dukungan pemerintah dan jaminan pemerintah. Dukungan Pemerintah dalam hal ini adalah kontribusi fiskal dan/atau bentuk lainnya yang diberikan oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah dan/atau Menteri Keuangan sesuai kewenangan masing-masing berdasarkan peraturan perundang-undangan. Salah satu contoh

dukungan pemerintah yang diberikan oleh Kementerian Keuangan adalah Dukungan Kelayakan (*Viability Gap Fund*) yakni kontribusi finansial yang diberikan terhadap Proyek KPBU. Sedangkan salah satu contoh Dukungan Pemerintah yang dapat diberikan oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah adalah pembiayaan Sebagian konstruksi untuk sebuah proyek KPBU. Sedangkan Jaminan Pemerintah adalah kompensasi finansial yang diberikan oleh Menteri Keuangan kepada Badan Usaha Pelaksana melalui skema pembagian risiko untuk Proyek Kerja Sama. Jaminan Pemerintah ini dilaksanakan melalui BUMN yang sahamnya dimiliki oleh Kementerian Keuangan, yakni PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia.

Perkembangan pengaturan kerja sama pemerintah dengan badan usaha ini dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 1 Perkembangan Pengaturan Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha

Aspek	Keppres 7/1998	Perpres 67/2005 dan perubahannya	Perpres 38/2015
Definisi Kerjasama	Tidak mengatur definisi, namun menyatakan Kerjasama dalam <ul style="list-style-type: none"> <li>• pembanguan; dan/atau</li> <li>• pengelolaan infrastruktur</li> </ul>	Kerjasama Penyediaan Infrastruktur yang meliputi <ul style="list-style-type: none"> <li>• pekerjaan konstruksi;</li> <li>• kegiatan pengelolaan infrastruktur; dan/atau</li> <li>• pemeliharaan infrastruktur</li> </ul>	Kerjasama Penyediaan Infrastruktur yang meliputi <ul style="list-style-type: none"> <li>• pekerjaan konstruksi;</li> <li>• kegiatan pengelolaan infrastruktur; dan/atau</li> <li>• pemeliharaan infrastruktur</li> </ul>
Jenis Infrastruktur	8 Sektor Infrastruktur Ekonomi	8 Sektor Infrastruktur Ekonomi	19 Sektor Infrastruktur Ekonomi dan

Aspek	Keppres 7/1998	Perpres 67/2005 dan perubahannya	Perpres 38/2015
			Infrastruktur Sosial
Bentuk Kerjasama	BOT, BT, BTO, BOO, DOT, ROT, ROO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kerjasama yang bentuknya disepakati bersama</li> <li>• Izin Pengusahaan</li> </ul>	Tidak diatur secara jelas
Penanggung Jawab Proyek Kerjasama	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menteri</li> <li>• Pimpinan Lembaga</li> <li>• Kepala Daerah</li> <li>• Direksi BUMN</li> <li>• Direksi BUMD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menteri</li> <li>• Pimpinan Lembaga</li> <li>• Kepala Daerah</li> <li>• Direksi BUMN</li> <li>• Direksi BUMD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menteri</li> <li>• Pimpinan Lembaga</li> <li>• Kepala Daerah</li> <li>• Direksi BUMN</li> <li>• Direksi BUMD</li> </ul>
Badan Usaha	badan usaha swasta yang berbentuk badan hukum Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perseroan Terbatas</li> <li>• BUMN</li> <li>• BUMD</li> <li>• Koperasi</li> </ul> <p>Untuk unsolicited dapat diajukan oleh Badan Usaha dan Badan Hukum Asing</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BUMN</li> <li>• BUMD</li> <li>• Perseroan Terbatas</li> <li>• Badan hukum asing</li> <li>• Koperasi</li> </ul>
Instansi Regulator	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional</li> <li>• Menteri Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan dan Pengawasan Pembangunan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menteri Keuangan</li> <li>• Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional</li> <li>• Menteri Keuangan</li> <li>• Menteri Dalam Negeri</li> <li>• Kepala Lembaga Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (LKPP)</li> </ul>
Skema Kerjasama	• Solicited	• Solicited	• Solicited

Aspek	Keppres 7/1998	Perpres 67/2005 dan perubahannya	Perpres 38/2015
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unsolicited</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unsolicited</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unsolicited</li> </ul>
Pengembalian Investasi	Tarif	Tarif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarif</li> <li>• Availability Payment</li> <li>• Bentuk lainnya</li> </ul>
Dukungan Pemerintah	Subsidi tarif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiskal, termasuk sebagian konstruksi</li> <li>• Non Fiskal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiskal, termasuk sebagian konstruksi</li> <li>• Non Fiskal</li> <li>• Dukungan Kelayakan (VGF)</li> </ul>
Jaminan Pemerintah	Tidak ada	Diberikan oleh Menteri Keuangan melalui badan usaha khusus yang didirikan pemerintah	Diberikan oleh Menteri Keuangan melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur
Metode Pengadaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lelang Terbuka (prakualifikasi, satu/dua tahap) untuk proyek di atas Rp. 50 Milyar</li> <li>• Lelang sederhana yang prosedurnya ditentukan PJPk untuk proyek di bawah Rp. 50 Milyar</li> </ul>	Lelang umum (prakualifikasi, satu tahap)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelelangan Umum (Prakualifikasi)</li> <li>• Penunjukan Langsung (Prakualifikasi)</li> </ul> <p>Satu/dua tahap diatur dalam peraturan LKPP</p>
Kompensasi Badan Usaha Pemrakarsa (Unsolicited)	Tambahan nilai yang besarnya ditentukan PJPk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tambah an nilai paling besar 10%</li> <li>• Pembelian Prarkarsa</li> <li>• Right to Match</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tambahan nilai sebesar 10%</li> <li>• Right to Match</li> <li>• Pembelian Prarkarsa</li> </ul>

### **C. KERJASAMA PENGUSAHAAN JALAN TOL**

Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa praktik PPP di jalan tol sudah ada sejak tahun 1978, namun pengaturan yang jelas baru muncul sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan yang ditindaklanjuti dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol. Berdasarkan peraturan tersebut wewenang penyelenggaraan jalan tol berada pada Pemerintah yang meliputi pengaturan, pembinaan, pengusahaan, dan pengawasan jalan tol. Wewenang Pemerintah tersebut dilaksanakan oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). BPJT merupakan badan non struktural yang dibentuk oleh Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat yang dengan demikian berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Keanggotaan BPJT terdiri atas unsur Pemerintah, unsur pemangku kepentingan, dan unsur masyarakat. BPJT mempunyai wewenang melakukan sebagian pengaturan, pengusahaan, dan pengawasan Badan Usaha jalan tol untuk memberikan manfaat yang maksimal bagi negara dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam menjalankan wewenang tersebut, BPJT mempunyai tugas dan fungsi:

1. merekomendasikan tarif awal dan penyesuaian tarif tol kepada Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;
2. melakukan pengambilalihan hak pengusahaan jalan tol yang telah selesai masa konsesinya dan merekomendasikan pengoperasian selanjutnya kepada Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;
3. melakukan pengambilalihan hak sementara pengusahaan jalan tol yang gagal dalam pelaksanaan konsesi, untuk kemudian dilelangkan kembali pengusahaannya;

4. melakukan persiapan perusahaan jalan tol yang meliputi analisa kelayakan finansial, studi kelayakan, dan penyiapan amdal;
5. melakukan pengadaan investasi jalan tol melalui pelelangan secara transparan dan terbuka;
6. membantu proses pelaksanaan pembebasan tanah dalam hal kepastian tersedianya dana yang berasal dari Badan Usaha dan membuat mekanisme penggunaannya;
7. memonitor pelaksanaan perencanaan dan pelaksanaan konstruksi serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan tol yang dilakukan Badan Usaha;
8. melakukan pengawasan terhadap Badan Usaha atas pelaksanaan seluruh kewajiban perjanjian perusahaan jalan tol dan melaporkannya secara periodik kepada Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Salah satu kewenangan BPJT sebagaimana disebut di atas adalah perusahaan jalan tol. Perusahaan jalan tol dilaksanakan dengan maksud untuk mempercepat perwujudan jaringan jalan bebas hambatan sebagai bagian jaringan jalan nasional. Perusahaan jalan tol ini meliputi kegiatan pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian, dan/atau pemeliharaan. Perusahaan jalan tol ini dapat dilakukan oleh pemerintah atau dikerjasamakan dengan badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah dan/atau badan usaha milik swasta. Perusahaan jalan tol oleh Pemerintah utamanya diperuntukkan untuk ruas jalan tol yang layak secara ekonomi, tetapi belum layak secara finansial. Perusahaan jalan tol oleh Pemerintah tersebut meliputi kegiatan pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi jalan tol, yang selanjutnya pengoperasian dan

pemeliharaannya dilakukan oleh Badan Usaha. Sedangkan pengusaha jalan tol oleh Badan Usaha meliputi:

1. seluruh lingkup pengusaha jalan tol (pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian, dan pemeliharaan) yang layak secara ekonomi dan finansial;
2. pengoperasian dan pemeliharaan jalan tol yang dibangun oleh Pemerintah; dan
3. meneruskan bagian jalan tol yang dibangun pemerintah, dan pengoperasian dan pemeliharaan keseluruhan jalan tol.

Bentuk kerja sama pengusaha jalan tol dengan badan usaha yang dapat dilakukan berupa

1. Bangun Guna Serah yang terdiri dari
  - a. Bangun Guna Serah tanpa Dukungan Pemerintah;
  - b. Bangun Guna Serah – Pembayaran Ketersediaan Layanan; atau
  - c. Bangun Guna Serah dengan Dukungan Pemerintah;
2. Kontrak Operasi dan Pemeliharaan; atau
3. Bentuk lainnya sebagaimana disetujui oleh Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Pengusaha jalan tol tersebut dilaksanakan paling lama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperpanjang sesuai dengan tingkat kelayakan proyek dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam pengusaha jalan tol, badan usaha mendapatkan pengembalian investasi berupa tarif yang tarif awal dan penyesuaian tarifnya dikemudian hari ditetapkan oleh Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Badan usaha juga dapat memperoleh dukungan pemerintah sebagaimana diatur di dalam peraturan perundang-

undangan yang mengatur kerja sama pemerintah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur. Dukungan Pemerintah dapat berbentuk:

1. Dukungan Kelayakan;
2. insentif perpajakan; dan/atau
3. bentuk lainnya, antara lain dukungan sebagian konstruksi bagian Jalan Tol dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Badan usaha juga dapat memperoleh jaminan pemerintah yang diberikan oleh Menteri Keuangan melalui badan usaha penjaminan infrastruktur.

Kerja sama pengusahaan jalan tol tersebut dapat dilaksanakan dengan skema *solicited* ataupun *unsolicited*. Tahapan *solicited* tersebut dapat dilihat pada gambar sebagai berikut:



Gambar 18 Skema Solicited Pengusahaan Jalan Tol

Selain *solicited* sebagaimana disebut di atas, badan usaha dapat memprakarsai pengusahaan jalan tol (*unsolicited*) untuk pengusahaan suatu ruas jalan tol. Ruas tersebut harus layak secara ekonomi. Badan usaha pemrakarsa tersebut mengajukan permohonan izin kepada Menteri untuk mendapatkan izin prinsip pengajuan prakarsa pengusahaan jalan tol dilengkapi dengan hasil studi kelayakan ruas jalan yang diusulkan menjadi jalan tol. Dalam hal studi kelayakan diterima, selanjutnya dilakukan pelelangan yang dilaksanakan secara terbuka dan transparan. Dalam proses pelelangan ini, badan usaha pemrakarsa akan mendapatkan kompensasi terhadap hasil studi kelayakan atau memberikan tambahan nilai dalam proses pelelangan kepada pemrakarsa yang besarnya ditentukan oleh Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Salah satu contoh proyek pengusahaan jalan tol adalah Jalan Tol Krian–Legundi–Bunder–Manyar (KLBM) yang telah beroperasi sejak November 2020. Jalan Tol KLBM membentang sepanjang 38,39 kilometer yang menghubungkan Kecamatan Krian (Kabupaten Sidoarjo) dengan Kecamatan Manyar (Kabupaten Gresik) Jawa Timur. Penandatanganan perjanjian pengusahaan jalan tol dilakukan antara BPJT selaku wakil pemerintah dengan PT Waskita Bumi Wira yang merupakan konsorsium yang terdiri dari PT Waskita Toll Road, PT Energi Bumi Mining dan PT Panca Wira Usaha Jawa Timur pada 5 Desember 2016. Proyek dengan nilai investasi sebesar Rp. 12,2 Triliun Rupiah ini diharapkan dapat menjadi penghubung antar kawasan industri utama di wilayah Sidoarjo dan Gresik dan juga menjadi jalur utama jalur logistik di Jawa Timur.

#### **D. KERJASAMA PEMANFAATAN BARANG MILIK NEGARA/DAERAH**

Pengaturan skema PPP pun terdapat pada regulasi di bidang pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (BMN/D), khususnya yang mengatur tentang pemanfaatan BMN/D. Peraturan Pemerintah yang mengatur Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah memberi kesempatan pemanfaatan BMN/D, baik kepada masyarakat, instansi pemerintah lain ataupun badan usaha. Pemanfaatan BMN/D merupakan pendayagunaan BMN/D yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/ Lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan/atau optimalisasi BMN/D dengan tidak mengubah status kepemilikan. Bentuk pemanfaatan BMN/D dapat berupa:

1. Sewa, yang merupakan pemanfaatan BMN/D oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang tunai.
2. Pinjam Pakai, yang merupakan penyerahan penggunaan barang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah atau antar Pemerintah Daerah dalam jangka waktu tertentu tanpa menerima imbalan dan setelah jangka waktu tersebut berakhir diserahkan kembali.
3. Kerja Sama Pemanfaatan, yang merupakan pendayagunaan BMN/D oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka peningkatan penerimaan negara bukan pajak/pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya.
4. Bangun Guna Serah/*Build Operate Transfer* (BOT), yang merupakan pemanfaatan BMN/D berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut

dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.

5. Bangun Serah Guna/*Build Transfer Operate* (BTO), yang merupakan pemanfaatan BMN/D berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, dan setelah selesai pembangunannya diserahkan untuk didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang disepakati.
6. Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur, merupakan kerja sama antara Pemerintah dan Badan Usaha untuk kegiatan penyediaan infrastruktur sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Dari 6 (enam) jenis pemanfaatan BMN/D tersebut yang erat kaitannya dengan PPP adalah Kerja Sama Pemanfaatan, BOT, BTO dan kerja sama Penyediaan Infrastruktur. Kerja sama Pemanfaatan, BOT, dan BTO dapat dikategorikan sebagai PPP jika yang dimanfaatkan adalah tanah/bangunan yang dimiliki pemerintah untuk pelaksanaan pelayanan publik. Jika kerja sama tersebut bukan dalam rangka memberikan layanan publik, maka kerja sama tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai PPP. Sedangkan Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur merupakan hal yang sebangun dengan KPBU. Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur dilakukan antara Pemerintah dan Badan Usaha yang berbentuk

1. Perseroan Terbatas;
2. Badan Usaha Milik Negara;
3. Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau
4. Koperasi.

Jangka waktu Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur dapat dilaksanakan paling lama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperpanjang. Penetapan mitra Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur KPBU. Badan usaha yang melaksanakan Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur, selama jangka waktu Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur:

1. dilarang menjaminkan, menggadaikan, atau memindahtangankan Barang Milik Negara/Daerah yang menjadi objek Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur;
2. wajib memelihara objek Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur dan barang hasil Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur; dan
3. dapat dibebankan pembagian kelebihan keuntungan sepanjang terdapat kelebihan keuntungan yang diperoleh dari yang ditentukan pada saat perjanjian dimulai (*clawback*).

Badan usaha harus menyerahkan objek Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur dan barang hasil Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur kepada Pemerintah pada saat berakhirnya jangka waktu Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur.

Salah satu contoh kerja sama Pemanfaatan dengan skema BOT adalah Perjanjian BOT Gedung Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) di Jalan HR Rasuna Said Kavling B2 Kelurahan Karet Kecamatan Setiabudi Jakarta Selatan antara Bappenas dengan PT Catur Swasakti Utama (kemudian berubah nama menjadi PT Bakrie Swasakti Utama) pada tanggal 31 Agustus 1995. Berangkat dari kebutuhan akan adanya bangunan dan fasilitas perkantoran, Bappenas melaksanakan kerja sama BOT dengan jangka waktu pengelolaan setelah konstruksi selama 25 (dua puluh lima) tahun. Dalam kerja sama tersebut, PT Bakrie

Swasakti Utama usaha berkewajiban membiayai dan membangun bangunan gedung setinggi 18 lantai dengan luas total bangunan kurang lebih 33.120 meter persegi. PT Bakrie Swasakti Utama berkewajiban mengurus dan merawat gedung sehingga pada akhir jangka waktu pengelolaan, gedung dapat diserahkan dalam keadaan terawat baik, lengkap dan laik komersial serta seluruh fasilitas pendukung dalam keadaan berfungsi dengan baik. Atas investasi yang telah dikeluarkannya, PT Bakrie Swasakti Utama berhak melakukan pengelolaan gedung dan memungut pendapatan dari sewa gedung yang dikelolanya. Sedangkan pihak Bappenas, berhak menempati ruang kantor tanpa sewa seluas 3.000 meter persegi, fasilitas parkir tanpa sewa untuk 45 (empat puluh lima) kendaraan roda empat, dan setoran tetap ke kas negara tiap tahun dengan eskalasi kenaikan sebesar 10% (sepuluh persen) setiap 3 (tiga) tahun. PT Bakrie Swasakti Utama akan menyerahkan kembali kepada Bappenas pemanfaatan tanah, hak mengelola gedung, dan gedung setelah berakhirnya jangka waktu pengelolaan.

#### **E. KERJA SAMA DAERAH**

Kerja Sama Daerah merupakan usaha bersama antara daerah dan daerah lain, antara daerah dan pihak ketiga, dan/atau antara daerah dan lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Kerja sama Daerah ini diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018. Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga, tersebut merupakan usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan pihak ketiga dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan

kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.

Pihak Ketiga dalam hal ini terdiri atas:

1. perseorangan;
2. badan usaha yang berbadan hukum, baik yang berbentuk BUMN, BUMD, Koperasi, atau Badan Hukum Swasta; dan
3. organisasi kemasyarakatan baik yang berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum.

Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga tersebut meliputi:

1. kerja sama dalam penyediaan pelayanan publik;
2. kerja sama dalam pengelolaan aset untuk meningkatkan nilai tambah yang memberikan pendapatan bagi daerah;
3. kerja sama investasi; dan
4. kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang di antaranya adalah
  - a. kerja sama dengan badan usaha berbadan hukum dalam penyediaan infrastruktur; dan
  - b. kerja sama pengadaan barang dan jasa.

Kerja sama dengan badan usaha berbadan hukum dalam penyediaan infrastruktur ini merupakan KPBU sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015.

Prakarsa kerja sama Daerah Dengan Pihak Ketiga dapat berasal dari Pemerintah Daerah (*solicited*) maupun berasal dari pihak ketiga. Dalam hal prakarsa berasal dari Pemerintah Daerah, maka Pemerintah Daerah melakukan:

1. pemetaan urusan pemerintahan sesuai potensi dan karakteristik daerah serta kebutuhan daerah; dan

2. penyusunan studi kelayakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Dalam hal prakarsa kerja sama Dengan Pihak Ketiga berasal dari pihak ketiga, KSDPK harus memenuhi kriteria:

1. terintegrasi secara teknis dengan rencana induk pada sektor yang bersangkutan;
2. layak secara ekonomi dan finansial; dan
3. pihak ketiga yang mengajukan prakarsa memiliki kemampuan keuangan yang memadai untuk membiayai pelaksanaan kerja sama.

Pihak ketiga yang menjadi pemrakarsa pun harus menyusun studi kelayakan kerja sama yang diusulkan.

Salah satu contoh KSDPK yang dilaksanakan dengan skema KPBU adalah kerja sama pembangunan dan pengelolaan Tempat Pengolahan dan Pemrosesan Sampah Akhir (TPPSA) Regional Lulut Nambo di Klapa Nunggal Kabupaten Bogor Jawa Barat. Perjanjian kerja sama ini ditandatangani antara Pemerintah Provinsi Jawa Barat dengan PT Jabar Bersih Lestari (konsorsium PT Panghegar Energy Indonesia dan PT Jasa Sarana) pada tanggal 21 Juni 2017 dengan nilai investasi sebesar Rp. 600 miliar. TPPSA Regional Lulut Nambo ini akan menampung sampah dari Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Tangerang Selatan dengan kapasitas pengolahan sampah 1.600-1.800 ton per hari. Sampah yang diolah tersebut akan menghasilkan bahan bakar kering ramah lingkungan berupa *Refused Derived Fuel* (RDF). Atas investasi yang telah dikeluarkan tersebut, PT Jabar Bersih Lestari akan mendapatkan pengembalian investasi berupa biaya pengelolaan sampah (*tipping fee*) dari Kabupaten/Kota pengirim sampah dan hasil penjualan RDF pada

pabrik semen yang ada di wilayah Klapa Nunggal Kabupaten Bogor Jawa Barat.

## **F. SUCCESS STORY**

Proyek KPBU Indonesia, memang belum banyak jika dibandingkan dengan negara lain seperti Filipina atau India sebagaimana tersebut di atas. Namun demikian, PPP Book 2021 yang diterbitkan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, telah mencatat beberapa proyek yang berhasil sampai pada tahapan perjanjian KPBU sebagai berikut:

1. Jalan Tol Balikpapan - Samarinda;
2. Jalan Tol Batang - Semarang;
3. Jalan Tol Semarang – Demak;
4. Jalan Tol Pandaan - Malang;
5. Jalan Tol Layang Jakarta - Cikampek II;
6. Jalan Tol Manado - Bitung;
7. Jalan Tol Cileunyi - Sumedang - Dawuan;
8. Jalan Tol Serang - Panimbang;
9. Jalan Tol Serpong - Balaraja;
10. Jalan Tol Jakarta - Cikampek II Selatan;
11. Jalan Tol Krian - Legundi - Bunder - Manyar;
12. Jalan Tol Probolinggo-Banyuwangi;
13. Jalan Non Tol Lintas Timur Sumatera;
14. Sistem Pengelolaan Air Minum Bandar Lampung;
15. Sistem Pengelolaan Air Minum Umbulan;
16. Sistem Pengelolaan Air Minum Semarang Barat;
17. Pengelolaan Sampah Regional Nambo;
18. Satelit Multifungsi;
19. Kabel Serat Optik Palapa Ring Paket Barat;

20. Kabel Serat Optik Palapa Ring Paket Tengah;
21. Kabel Serat Optik Palapa Ring Paket Timur; dan
22. Pembangkit Listrik Jawa Tengah.

Proyek-proyek tersebut tentunya membawa kemaslahatan bagi masyarakat. Sebagai contoh proyek kabel serat optik yang terbentang di wilayah barat, tengah, dan timur Indonesia. Proyek yang diresmikan Presiden Jokowi pada tahun 2019 ini, awalnya merupakan proyek mangkrak sejak tahun 2007<sup>29</sup>. Dengan KPBU yang inisiasi awalnya dimulai tahun 2015, proyek ini dapat terlaksana dengan baik. Palapa Ring<sup>30</sup> merupakan proyek infrastruktur telekomunikasi berupa pembangunan serat optik di seluruh Indonesia sepanjang 36.000 kilometer yang menjangkau 440 kota/kabupaten. Dengan adanya serat optik ini tercipta pemerataan dan kemudahan akses telekomunikasi-informasi, membuka peluang usaha dan lapangan pekerjaan berbasis internet (*e-commerce*), meningkatkan efisiensi dan efektivitas sistem kerja, dan meningkatkan kompetensi untuk berkompetisi di pasar global. Di samping itu, proyek ini dapat memperkuat Negara Kesatuan Republik

---

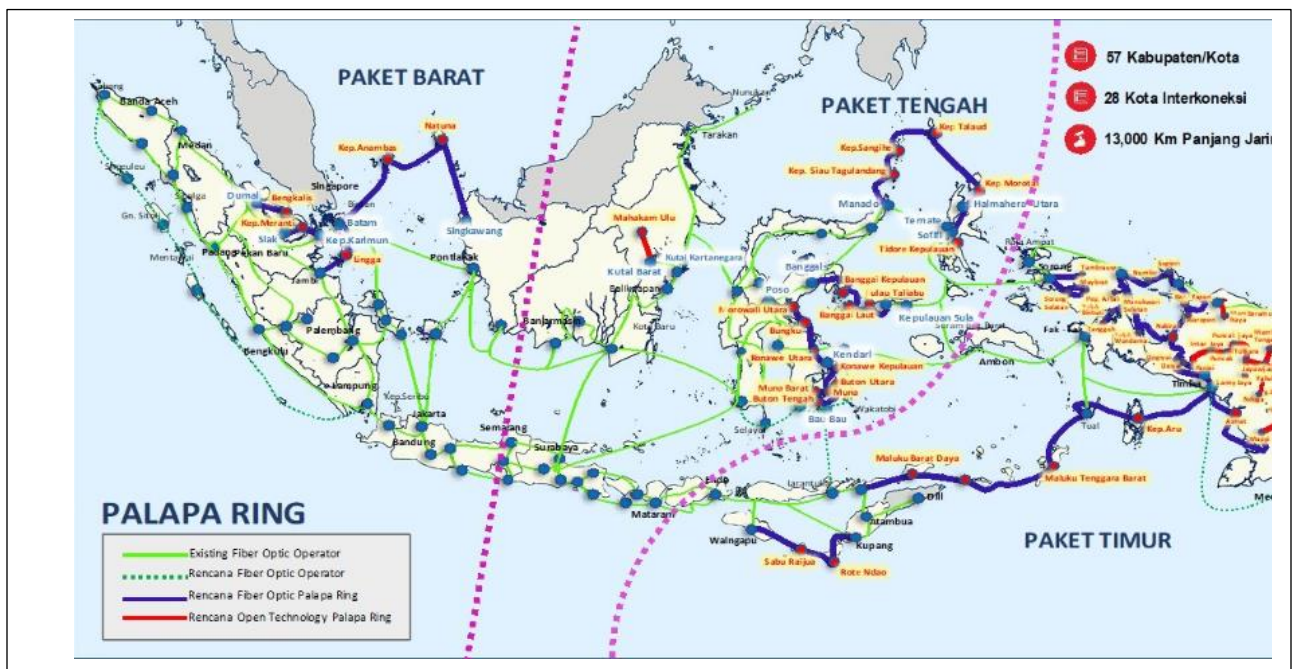
<sup>29</sup> <https://teknokompas.com/read/2019/10/14/12482587/fakta-tol-langit-palapa-ring-dari-mangkrak-hingga-diresmikan-presiden-jokowi?page=all>

<sup>30</sup> <http://kpbu.djppr.kemenkeu.go.id/proyek/palapa-ring-paket-timur/>

Indonesia dan mengurangi kesenjangan pembangunan antara wilayah barat dan timur serta wilayah Indonesia terpencil dan terluar.

### G. TANTANGAN DAN PEMIKIRAN KE DEPAN PPP INDONESIA

Perkembangan PPP di Indonesia sudah baik jika dibandingkan dengan beberapa negara tetangga. Berbagai kemudahan berusaha, adanya jaminan pemerintah melalui badan usaha penjaminan infrastruktur, adanya skema dukungan pemerintah terutama *Viability Gap Fund* dan fasilitas pengadaan tanah melalui Lembaga Manajemen Aset Negara merupakan hal positif yang ada pada PPP Indonesia. Namun demikian, tentu masih banyak tantangan yang harus diperbaiki dan ditingkatkan



Gambar 19 Peta Bentangan Proyek KPBU Palapa Ring agar PPP Indonesia lebih berkembang lagi dan proyek-proyek yang sampai pada tahapan transaksi menjadi lebih banyak lagi. Berdasarkan

pengalaman empiris penulis, masih terdapat berbagai isu yang perlu menjadi perhatian dan diselesaikan sebagai berikut:

### 1. Komitmen

Komitmen merupakan salah satu kunci keberhasilan pelaksanaan PPP di berbagai negara, baik komitmen dari pihak pemerintah maupun komitmen dari pihak dunia usaha. Hal ini yang harus terus dibangun dalam PPP Indonesia, lebih spesifik lagi dalam pelaksanaan KPBU. Dalam pelaksanaan KPBU, sangat diperlukan komitmen pimpinan dan staf instansi pemerintah pemilik proyek. Contoh nyata komitmen yang kuat ditunjukkan Rudiantara pada saat menjabat Menteri Komunikasi dan Informatika. Berkat komitmennya beserta dengan jajarannya dua proyek KPBU skala besar yakni Palapa Ring dan Satelit Multifungsi (Satelit Nusantara) berhasil dilaksanakan. Demikian juga dengan pimpinan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dan pimpinan Kementerian Perhubungan yang tidak saja berhasil melaksanakan proyek KPBU pada sektornya masing-masing, namun juga secara khusus menunjuk unit struktural dilingkungannya sebagai Simpul KPBU<sup>31</sup>. Namun demikian, komitmen yang kuat ini belum dimiliki oleh Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah lainnya di Indonesia. Pengalaman empiris penulis, banyak instansi pemerintah yang “mencoba” skema KPBU sebagai pilihan terakhir karena tidak adanya anggaran pemerintah ataupun pinjaman luar negeri. Begitu di tengah persiapan proyek, ada

---

<sup>31</sup> Simpul KPBU adalah unit kerja yang ditunjuk oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah yang bertugas untuk menyiapkan perumusan kebijakan, sinkronisasi, koordinasi, pengawasan, dan evaluasi pelaksanaan KPBU.

peluang mendapatkan pinjaman luar negeri, seketika itu pula mengubah skema KPBU menjadi skema pinjaman luar negeri.

## 2. Persepsi KPBU Merupakan Utang

Pengalaman empiris penulis, tidak jarang menemukan banyak pihak yang berpandangan bahwa KPBU dengan skema *Availability Payment* merupakan utang jangka panjang yang mahal. Memang betul bahwa pembayaran *Availability Payment* merupakan belanja mengikat yang harus dianggarkan dan dibayar setiap tahun oleh Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah kepada Badan Usaha. Namun demikian, pembayaran tersebut bukanlah pembayaran yang tetap ditambah bunga yang dibayarkan secara berkala. Pelaksanaan pembayaran *Availability Payment* erat kaitannya dengan kinerja Badan Usaha dalam mencapai *service level* yang sudah ditetapkan sebelumnya. Dalam hal Badan Usaha tidak dapat mencapai *service level agreement* tersebut, maka Badan Usaha akan terkena sanksi pemotongan pembayaran *Availability Payment* sesuai dengan perjanjian. Jika diibaratkan membeli *Air Conditioner*, maka pembayaran *Availability Payment*, bukan terhadap fisik *Air Conditioner*, tetapi terhadap tingkat dinginnya suhu yang telah diperjanjikan. Dalam hal suhu yang diinginkan tidak sesuai, maka menjadi hak pembeli untuk mengurangi pembayaran.

## 3. Sumber Daya Manusia

PPP, baik KPBU maupun skema lainnya, merupakan kontrak jangka panjang yang memerlukan persiapan matang dari berbagai aspek, baik hukum, ekonomi, finansial, teknik, risiko, lingkungan dan sosial. Oleh karenanya dibutuhkan Sumber Daya

Manusia (SDM) yang mumpuni baik untuk pelaksanaan perencanaan, persiapan, transaksi dan pelaksanaan perjanjian PPP. PPP harus disiapkan oleh SDM yang andal dan inovatif sehingga proyek PPP yang distrukturkan dapat diterima oleh pasar (badan usaha). Dari sisi Pemerintah, belum seluruh Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah memiliki SDM yang kompeten dalam pelaksanaan PPP. Kalaupun ada SDM yang sudah memiliki pemahaman terkait PPP, sering kali terjadi mutasi atau promosi yang menempatkan SDM tersebut pada bidang tugas lain yang tidak terkait dengan proyek PPP yang sedang dilaksanakan. Hal ini memang merupakan fenomena umum di Indonesia ataupun negara lainnya. Oleh karenanya kehadiran konsultan pendamping baik saat perencanaan, persiapan, transaksi maupun pelaksanaan perjanjian PPP menjadi bagian penting dalam ekosistem PPP. Namun demikian, pengalaman empiris penulis, belum banyak konsultan nasional yang memahami dengan baik PPP bahkan memiliki sertifikasi keahlian PPP yang dikeluarkan oleh lembaga kredibel.

#### 4. Politik

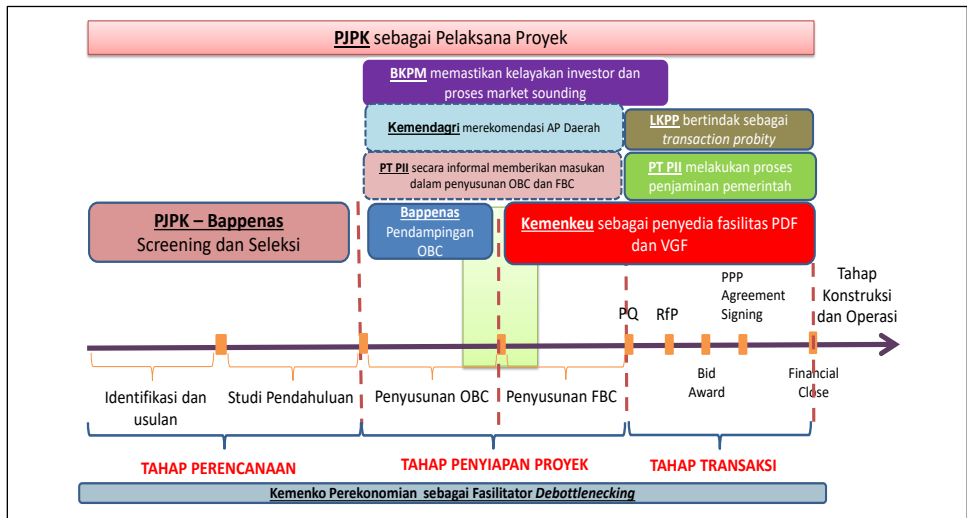
Persoalan politik acapkali mewarnai proses pembangunan infrastruktur, termasuk penyediaan infrastruktur yang dilaksanakan dengan skema PPP. Masa pemerintahan kepala daerah selama 5 (lima) tahun ditambah 5 (lima) tahun lagi jika terpilih kembali, sering kali menjadi batasan pelaksanaan persiapan, transaksi dan pelaksanaan perjanjian PPP. Beberapa kepala daerah yang penulis temui, enggan menandatangani perjanjian lebih dari masa jabatan tersebut. Hal ini tentu

berpengaruh terhadap kelayakan finansial proyek PPP. Jika proyek PPP merupakan KPBU dengan skema skema tarif, sering kali didapatkan tarif yang dibebankan kepada masyarakat jauh di atas kemampuan membayar masyarakat (*ability to pay*) dan kemauan membayar masyarakat (*willingness to pay*). Jika proyek KPBU menggunakan skema *Availability Payment*, maka *Availability Payment* yang dibayarkan akan menjadi besar dan sering kali didapatkan kemampuan fiskal yang tidak memadai untuk membayar *Availability Payment* tersebut. Pun dalam skema *Availability Payment* ini, perlu persetujuan DPRD yang untuk mendapatkannya tidaklah mudah dengan berbagai dinamika politiknya.

#### 5. Kelembagaan

Jika mencermati pembelajaran dari negara lain, regulator yang mengawal pelaksanaan PPP berada pada satu lembaga yang memiliki tugas dan fungsi komprehensif. Seperti Filipina yang memiliki PPP Center yang memiliki fungsi pendampingan, pemberian dukungan pemerintah, peningkatan kompetensi dan lain sebagainya, atau Negara Bagian Victoria Australia dengan Victoria Partnershipnya. Hal ini berbeda dengan pelaksanaan PPP di Indonesia. Selain PPP dilaksanakan dengan berbagai skema yang tercantum di dalam berbagai peraturannya masing-masing, pihak regulatornya pun berbeda antar skema PPP. Bahkan untuk PPP dengan skema KPBU pun tiap-tiap tahapan KPBU didampingi dan difasilitasi oleh instansi yang berbeda, yakni Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Bappenas, Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, Badan Koordinasi

Penanaman Modal, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia. Pembagian peran para pihak tersebut dapat dilihat pada gambar berikut ini<sup>32</sup>.



Gambar 20 Pembagian Peran Regulator KPBU Indonesia

Instansi regulator tersebut duduk bersama dalam sebuah forum yang dinamakan Kantor Bersama KPBU Republik Indonesia (Indonesia PPP Joint Office). Forum yang dibentuk melalui Nota Kesepahaman Bersama (MoU) ini belum memiliki tata kelola yang terdokumentasi dengan jelas. Oleh karenanya, sepemahaman penulis, pelaksanaan MoU tersebut masih menyisakan banyak tantangan khususnya kesamaan persepsi, kesamaan gerak, dan sinergi kebijakan antar instansi regulator tersebut.

## 6. Regulasi

<sup>32</sup> Sumber : Bappenas dari berbagai bahan paparan.

Sebagaimana telah dijelaskan pada Bab IV sebelumnya, bahwa PPP Indonesia memiliki skema yang beragam yang tersebar ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan, baik peraturan perundang-undangan yang mengatur pemanfaatan barang milik negara/daerah, peraturan perundang-undangan yang mengatur sektor jalan tol, peraturan perundang-undangan yang mengatur kerja sama daerah, maupun peraturan perundang-undangan yang mengatur KPBU. Bahkan untuk KPBU pun, Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 diikuti dengan aturan pelaksanaan yang diterbitkan oleh Bappenas, Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, dan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Banyak peraturan ini berpotensi menimbulkan disharmoni. Sebagai contoh misalnya, hingga saat ini masih sulit dipahami perbedaan antara Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur (KSPI), Bangun Guna Serah (BTO), dan Bangun Serah Guna (BOT) sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait pemanfaatan barang milik negara/daerah dengan KPBU. Contoh lain yang dapat disampaikan adalah fasilitas penyiapan proyek KPBU dari Kementerian Keuangan sebagaimana diatur di dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 180/PMK.08/2020. Berdasarkan peraturan tersebut, Kementerian Keuangan dapat memberikan fasilitasi penyusunan kajian awal prastudi kelayakan (*Outline Business Case*) yang selama ini juga dilakukan oleh Bappenas. Hal ini tentu berbeda dengan kesepakatan pembagian peran para regulator sebagaimana yang telah dijelaskan pada Gambar 21 di atas.

Berbagai tantangan tersebut merupakan hal yang harus diselesaikan agar PPP Indonesia dapat lebih maju dan berkembang sebagaimana yang telah dicapai oleh berbagai negara maju. Oleh karenanya, membangun PPP menjadi sebuah ekosistem yang sinergis antar sub sistem menjadi cita-cita yang harus dituju bersama. Berangkat dari tantangan sebagaimana tersebut di atas maka berbagai sub sistem yang perlu ditata dan disempurnakan di antaranya adalah

1. Regulasi PPP yang harmonis dan tidak tumpang tindih antara satu peraturan dengan peraturan lainnya. Sebagaimana halnya pada PPP di Australia, hanya ada satu Pedoman PPP yang dikeluarkan Pemerintah Federal yakni *National PPP Guidelines* yang menjadi rujukan bagi semua pihak dalam pelaksanaan PPP. Masing-masing negara bagian dapat membuat aturan turunan dari *National PPP Guidelines* tersebut yang tidak bertentangan dengan pedoman nasional tersebut. Bahkan jika memungkinkan, untuk PPP di Indonesia, perlu adanya sebuah Undang-Undang khusus yang mengatur PPP yang mampu menjadi perekat dan mengharmonikan berbagai peraturan perundang-undangan yang ada.
2. Kelembagaan regulator yang kuat dan mapan, bukan hanya sekedar kantor bersama, namun sebuah lembaga khusus yang memiliki tugas dan kewenangan yang lengkap sebagaimana halnya PPP Center di Filipina.
3. SDM yang kompeten, baik SDM instansi pemerintah yang bertindak sebagai regulator, instansi pemerintah pemilik proyek, konsultan nasional, maupun badan usaha. Bahkan dalam konteks Indonesia, SDM aparat penegak hukum dan auditor pun perlu

mendapatkan pemahaman yang baik terkait PPP. Hal ini erat kaitannya dengan pelaksanaan tugas dan fungsi mereka dalam pengawasan penggunaan anggaran dan aset negara dalam kerja sama jangka panjang ini.

4. Pengembangan dan pemanfaatan Teknologi Informatika dalam mendukung pengembangan kebijakan dan pelaksanaan PPP Indonesia. Dengan bantuan Teknologi Informatika ini pengembangan SDM PPP akan semakin mudah dan cepat melalui pembelajaran jarak jauh (*e-learning*) baik secara mandiri ataupun dengan kehadiran para instruktur mumpuni. Dengan Teknologi Informatika ini akan membantu perumusan berbagai kebijakan dan percepatan pelaksanaan PPP dengan menggunakan fasilitas penyimpanan dan pengelolaan data dan informasi (*database*) yang terstruktur dan sistematis, termasuk penyediaan *toolkit* tiap sektor infrastruktur sebagaimana yang dicontohkan India. PPP Cell India membantu para *stakeholders* PPP dengan mengembangkan *website* yang berisi informasi kebijakan, pedoman, model dokumen, *toolkit* dan berbagai informasi lainnya yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah maupun pihak swasta.

## H. RANGKUMAN

Keterlibatan swasta dalam pembangunan infrastruktur melalui skema kerja sama investasi bukanlah hal baru. Tidak diketahui kapan pastinya, namun pada tahun 1961, Gubernur Ali Sadikin berkolaborasi dengan Ciputra membangun perusahaan patungan antara Pemerintah DKI dengan Ciputra yakni PT Pembangunan Ibu Kota Jakarta Raya (disingkat PT Pembangunan Jaya). Kolaborasi ini berhasil membangun sejumlah fasilitas publik di Jakarta. Di sektor jalan tol pun, sejak tahun 1978 telah

terjadi kerja sama antara pemerintah dan swasta untuk membangun dan mengoperasikan jalan tol Jagorawi dengan menggunakan tanah yang dibiayai oleh pemerintah.

Konsep PPP pun tercantum dalam berbagai peraturan baik peraturan kerja sama pemerintah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur (KPBU), peraturan sektor jalan tol (kerja sama perusahaan jalan tol), peraturan pemanfaatan barang milik negara/daerah (Kerja Sama Pemanfaatan, BOT, BTO dan kerja sama Penyediaan Infrastruktur), peraturan kerja sama Daerah dengan Pihak Ketiga, dan peraturan-peraturan sektor lainnya.

Meskipun demikian, PPP Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan baik terkait komitmen, persepsi *stakeholders*, sumber daya manusia, politik, kelembagaan maupun regulasi. Tantangan tersebut perlu diselesaikan untuk mewujudkan ekosistem PPP di Indonesia yang mapan.

### **I. SOAL LATIHAN**

1. Bagaimana anda memandang implementasi PPP di Indonesia jika dibandingkan konsep dasar PPP yang berlaku secara internasional?
2. Menurut anda, hal apa yang membedakan antara kerja sama Pemanfaatan dengan KPBU?
3. Menurut anda, apa yang membedakan antara pengembalian investasi tarif dengan ketersediaan layanan dalam konteks alokasi risiko antara pemerintah dengan swasta?

## **BAB V**

### **PENUTUP**

Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa penyediaan infrastruktur penting untuk kesejahteraan masyarakat. Namun dalam penyediaan infrastruktur, pemerintah tidak bisa sendiri jika ingin menghasilkan infrastruktur dan layanan bagi masyarakat yang baik dengan cepat. PPP dapat dipertimbangkan sebagai salah satu cara penyediaan infrastruktur di samping cara lainnya.

Penyediaan infrastruktur dengan skema PPP ini dilaksanakan bukan semata-mata untuk menutupi kurangnya anggaran pemerintah untuk penyediaan infrastruktur, namun jauh lebih penting dari itu adalah untuk terciptanya layanan yang berkualitas dan profesional dari dunia usaha yang memiliki kompetensi dalam penyediaan infrastruktur tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- APMG, PPP Certification Guide, 2016
- Australian National PPP Guidelines, Department of Infrastructure and Regional Development, 2008
- Barbara Caemmerer, A Comparison Of Private And Public Sector Performance, The Journal of Applied Business Research – September/October 2013 Volume 29
- Felix K. Rioja, Growth, Welfare, and Public Infrastructure: A General Equilibrium Analysis of Latin American Economies, Journal Of Economic Development Volume 26, Number 2, December 2001
- Fiscal Affairs Department, Public-Private Partnerships, IMF, 2004
- Government of India, Department of Economic Affairs, PPP Guide for Practitioner, 2016
- Government of India, Ministry of Electronics & Information Technology, Guidance Notes for IT PPP Projects, 2017
- New South Wales, Unsolicited Proposals; Guide For Submission And Assessment, 2017
- Partnerships Victoria, Ravenhall Prison Project, Project Summary February 2015
- Siliviu Doicha & Michael Parker, Introduction to Public Private Partnerships With Availability Payments, 2009
- Vivak Aggrawal, Secretary of Chief Minister, State Government of Madhya Pradesh, *PPP Under Swiss Challenge Method*, 2014
- World Bank, Policy Guidelines For Managing Unsolicited Proposals In Infrastructure Projects, 2018.