



Analisis

Model Kebijakan Kerja Sama
Pemerintah-Swasta
dalam Pembangunan Infrastruktur

Editor: Latif Adam



Analisis Model Kebijakan
Kerja Sama Pemerintah-Swasta
dalam Pembangunan Infrastruktur

Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002
Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Analisis Model Kebijakan
Kerja Sama Pemerintah-Swasta
dalam Pembangunan Infrastruktur

Editor:
Latif Adam

LIPi Press

© 2014 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
Pusat Penelitian Ekonomi

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Analisis Model Kebijakan Kerja Sama Pemerintah-Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur/
Latif Adam (Ed.). – Jakarta: LIPI Press, 2014.
xiv hlm. + 136 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-979-799-772-4

1. Kerja sama

2. Pemerintah-swasta

158

Copy editor : Sri Nilamirasari Abdinegari
Proofreader : Sarwendah Puspita Dewi
Penata isi : Rahma Hilma Taslima
Desainer Sampul : Junaedi Mulawardana

Cetakan Pertama : Juni 2014



Diterbitkan oleh:
LIPI Press, anggota Ikapi
Jln. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350
Telp. (021) 314 0228, 314 6942. Faks. (021) 314 4591
E-mail: press@mail.lipi.go.id

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR TABEL.....	vii
DAFTAR GAMBAR.....	viii
PENGANTAR PENERBIT.....	ix
KATA PENGANTAR.....	xi
PRAKATA.....	xiii
BAB 1. PENDAHULUAN	
<i>Latif Adam</i>	1
BAB 2. KERJA SAMA PEMERINTAH DAN SWASTA DALAM MENDUKUNG PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR DI INDONESIA	
<i>Agus Eko Nugroho</i>	13
BAB 3. <i>PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP</i> : SEBUAH ALTERNATIF PEMENUHAN KEBUTUHAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR DI INDONESIA	
<i>Latif Adam</i>	35
BAB 4. DINAMIKA IMPLEMENTASI <i>PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP</i> SEKTOR JALAN TOL	
<i>Budi Kristianto</i>	55

BAB 5. IMPLEMENTASI PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP DI SEKTOR JALAN TOL DALAM PERSPEKTIF KELEMBAGAAN <i>Bahtiar Rifai</i>	89
BAB 6. PENUTUP <i>Latif Adam</i>	123
TENTANG PENULIS.....	135

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Performa Berbagai Jenis Infrastruktur yang Dimiliki Indonesia ..3	
Tabel 1.2 Perbedaan Antar-Tipe <i>Public Private Partnership</i>	10
Tabel 3.1 Kategori Proyek PPP	40
Tabel 3.2 Proyek PPP Infrastruktur Menurut Kategori dan Sektor, 2010–2014.....	42
Tabel 3.3 Proyek PPP Infrastruktur Menurut Provinsi.....	44
Tabel 3.4 Proyek PPP Infrastruktur yang Sudah Ditenderkan.....	46
Tabel 4.1 Panjang Jalan Dirinci Menurut Tingkat Kewenangan 1987–2010 (km).....	58
Tabel 4.2 Perkembangan Jumlah Kendaraan Bermotor Menurut Jenis Tahun 1987–2010.....	59
Tabel 4.3 Kerusakan Jaringan Jalan Nasional, 2002–2004.....	61
Tabel 4.4 Perkembangan Jalan Tol di Beberapa Negara (2008)	63
Tabel 4.5 Data Jalan Tol di Indonesia	64
Tabel 4.6 Proyek <i>Public-Private Partnership</i> Jalan Tol	79
Tabel 4.7 Proyek Jalan Tol dalam PPP Book 2010–2014.....	81
Tabel 5.1 Peraturan terkait KPS Sektor Jalan Tol	97

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Garis Anggaran dan Kurva Kepuasan Masyarakat.....	6
Gambar 1.2	Tipe-Tipe Kerja Sama (<i>Public Private Partnership</i>)	9
Gambar 1.3	Alur Pikir Penulisan Buku.....	11
Gambar 2.1	Peningkatan <i>Output</i> Sebagai Akibat Peningkatan <i>Input</i>	17
Gambar 2.2	Manfaat Mekanisme KPS.....	23
Gambar 2.3	Pola Kerja Sama KPS Melalui Kontrak Pelayanan	26
Gambar 2.4	Pola Kerja Sama KPS Melalui BOT.....	28
Gambar 2.5	Pola Kerja Sama KPS Melalui <i>Joint Venture</i>	31
Gambar 3.1	Mekanisme Public Private Partnership	43
Gambar 5.1	Perkembangan Kebijakan Kerja Sama Pemerintah Swasta..	92
Gambar 5.2	Skema Awal Pengelolaan Jalan Tol.....	93
Gambar 5.3	Skema Pengelolaan Jalan Tol dengan Pelibatan Sektor Swasta	94
Gambar 5.4	Skema Pengelolaan Jalan Tol Sesuai UU No. 38/2004 dan PP No. 15/2005.....	95
Gambar 5.5	Sektor-sektor Terkait Penyediaan Jalan Tol	96
Gambar 5.6	Pemangku Kepentingan dalam KPS Jalan Tol.....	102
Gambar 5.7	Fungsi Satu Pintu PT PII	106
Gambar 5.8	Skema Pembiayaan Infrastruktur	108
Gambar 5.9	Skema Kerja Sama Berdasarkan Tipe Pembiayaan	109
Gambar 5.10	Tahapan PII dalam Penjaminan Infrastruktur	113

PENGANTAR PENERBIT

Sebagai penerbit ilmiah, LIPI Press memiliki tanggung jawab untuk mencerdaskan kehidupan bangsa melalui penyediaan terbitan ilmiah yang berkualitas. Terbitan ilmiah dalam bentuk bunga rampai dengan judul *Analisis Model Kebijakan Kerja Sama Pemerintah-Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur* ini telah melewati mekanisme penjaminan mutu sebagaimana layaknya terbitan ilmiah, termasuk proses penelaahan dan penyuntingan oleh Dewan Editor LIPI Press.

Bunga rampai ini mengulas pentingnya program kerja sama pemerintah swasta (*public private partnership/PPP*), khususnya bagi kelancaran pertumbuhan infrastruktur di Indonesia mengingat dukungan infrastruktur menjadi salah satu tonggak percepatan akselerasi pembangunan. Namun, adalah hal yang sangat disesalkan apabila fakta kemudian di lapangan menunjukkan bahwa fenomena kerja sama antara pemerintah dengan pihak swasta tersebut kurang dapat berkembang secara maksimal. Menganalisis sisi kelemahan penyebab kurang maksimalnya kerja sama pemerintah swasta serta upaya pembenahan yang harus dilakukan tentu menjadi suatu hal yang menarik untuk dikaji dan dipelajari.

Harapan kami, terbitan ini dapat memberikan sumbangan ilmu dan wawasan bagi para pembaca serta dapat memberikan gambaran tentang upaya yang dapat dilakukan guna meningkatkan efektivitas kerja sama antara pemerintah dan pihak swasta.

Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini.

LIPi Press

KATA PENGANTAR

Buku dengan judul *Analisis Model Kebijakan Kerja Sama Pemerintah-Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur* merupakan hasil penelitian yang dirancang akan selesai selama 4 tahun. Tujuan utama dari penulisan buku ini adalah menganalisis dinamika pelaksanaan program *public private partnership* (PPP) dalam mendorong pembangunan infrastruktur di Indonesia. Bidang infrastruktur yang dijadikan fokus kajian adalah jalan tol, listrik (energi), air minum, dan pelabuhan. Lokasi penelitian, selain di Jakarta, dipilih beberapa daerah di mana infrastruktur itu dibangun.

Pemilihan fokus analisis dan lokasi studi yang berbeda setiap tahunnya diharapkan mampu menangkap perbedaan karakter masing-masing bidang infrastruktur di setiap lokasi penelitian terpilih. Dengan pertimbangan itu, rekomendasi kebijakan dari buku ini diharapkan bisa lebih komprehensif.

Terdapat 5 pertanyaan pokok yang akan dijawab dalam buku ini. *Pertama*, apakah determinan yang dibutuhkan untuk meningkatkan kerja sama pemerintah dan swasta dalam pembangunan infrastruktur? *Kedua*, apakah keunggulan dan kelemahan dari masing-masing tipe kerja sama? *Ketiga*, bagaimana efektivitas dari upaya yang telah dilakukan pemerintah untuk menarik keterlibatan sektor swasta didalam proyek infrastruktur? *Keempat*, apakah keinginan dan harapan dari sektor swasta ketika mereka memutuskan untuk terlibat dalam program kerja sama untuk membangun infrastruktur? *Kelima*,

bagaimana rumusan mengenai konsep, pola dan strategi ideal untuk meningkatkan sinergitas kerja sama antara pemerintah dan swasta?

Namun, mengingat pada tahun 2011 merupakan tahun pertama analisis maka fokus utama dari buku ini lebih diarahkan pada upaya untuk menjawab tiga pertanyaan pertama. Pertanyaan keempat diharapkan akan terjawab pada buku-buku selanjutnya, sedangkan pertanyaan kelima pada akhir tahun analisis.

Penulisan buku ini tidak akan bisa berjalan sebagaimana mestinya jika tidak ada dukungan dari berbagai pihak, baik instansi pemerintah ataupun swasta. Oleh karena itu, kami mengucapkan terima kasih, khususnya kepada Direktorat Pengembangan Kerja Sama Pemerintah Swasta (PKPS) Bappenas, Kementerian Keuangan, BKPM, BPJT Kementerian Pekerjaan Umum, Direksi PT Sarana Multi Infrastructure (SMI) dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII), serta Gabungan Pengusaha Konstruksi Indonesia, atas segala bantuan dan dukungan yang telah diberikan. Harapan kami, semoga buku ini mampu memberikan sumbangan terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan dapat dimanfaatkan secara optimal untuk pengambilan keputusan atau kepentingan praktis lainnya.

Buku ini telah diuji melalui berbagai tahapan yang sangat ketat dalam bentuk diskusi, dan seminar-seminar di Pusat Penelitian Ekonomi (P2E)-LIPI. Namun, kami menyadari bahwa buku ini tidak luput dari berbagai kekurangan. Oleh sebab itu, kami mengharapkan adanya masukan berupa kritik dan saran yang konstruktif guna menyempurnakan buku ini pada masa yang akan datang.

Kepala Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI

Drs. Darwin, M.Sc.
NIP 19551121198303 1 003

PRAKATA

Paling tidak terdapat tiga alasan yang mendasari mengapa negeri ini membutuhkan *public private partnership* (PPP). *Pertama*, kualitas dan kuantitas infrastruktur yang tersedia sudah tidak memadai untuk mendukung akselerasi pembangunan. *Kedua*, kemampuan keuangan negara untuk membangun dan memperbaiki infrastruktur sangat terbatas. *Ketiga*, sektor swasta memiliki keahlian yang mumpuni untuk membangun infrastruktur secara efektif dan efisien.

Berdasarkan alasan di atas, pemerintah melakukan beberapa langkah untuk mendukung PPP. Sayangnya, berbagai upaya yang telah dilakukan pemerintah itu belum memberikan hasil yang memuaskan. Sektor swasta belum banyak yang tertarik untuk terlibat dalam PPP. Oleh karena itu, beberapa pertanyaan penting yang ingin dijawab dari penelitian ini adalah, *pertama*, apakah determinan yang dibutuhkan untuk meningkatkan kerja sama pemerintah dan swasta dalam pembangunan infrastruktur? *Kedua*, apakah keunggulan dan kelemahan dari masing-masing tipe kerja sama? *Ketiga*, bagaimana efektivitas dari upaya yang telah dilakukan pemerintah untuk menarik keterlibatan sektor swasta dalam proyek infrastruktur? *Keempat*, apakah keinginan dan harapan dari sektor swasta ketika mereka memutuskan untuk terlibat dalam program kerja sama untuk membangun infrastruktur? *Kelima*, bagaimana rumusan mengenai konsep, pola, dan strategi ideal untuk meningkatkan sinergitas kerja sama antara pemerintah dan swasta?

Untuk menjawab berbagai pertanyaan tersebut, pendekatan induktif dengan metode komparasi (*comparison method*) dipergunakan untuk membandingkan hubungan/keterkaitan antara determinan, tipologi kerja sama, dan kebijakan yang berbeda (di tiap-tiap daerah) dengan struktur dan performa kerja sama. Pola yang muncul dari keterkaitan itu kemudian akan dianalisis dan diinterpretasikan.

Analisis pada buku ini menunjukkan bahwa belum berhasilnya program PPP dalam mendorong pembangunan infrastruktur merupakan akibat dari beberapa permasalahan. *Pertama*, lemahnya *legal framework* sehingga membuat sektor swasta yang terlibat dalam program PPP harus menghadapi tingginya risiko dan ketidakpastian. *Kedua*, belum solidnya kapasitas kelembagaan dan profesionalisme birokrat dalam merencanakan dan menjalankan program PPP. *Ketiga*, kurangnya insentif yang ditawarkan dan bisa dinikmati oleh sektor swasta.

Berdasarkan kelemahan-kelemahan yang teridentifikasi, analisis dari buku ini merekomendasikan beberapa langkah untuk memperbaiki implementasi program PPP. *Pertama*, memperbaiki *legal framework* untuk meminimalisasi ketidakpastian dan risiko yang muncul. *Kedua*, meningkatkan kapasitas kelembagaan dan profesionalisme birokrat. *Ketiga*, memperbaiki pola dan mekanisme pemberian insentif, baik fiskal ataupun non-fiskal terhadap sektor swasta yang tertarik untuk terlibat dalam program PPP. *Keempat*, merekonstruksi mekanisme perencanaan dan pelaksanaan PPP.

Bab 1

Pendahuluan

Latif Adam

Literatur ekonomi telah lama menekankan pentingnya peran infrastruktur dalam suatu perekonomian. Tersedianya infrastruktur menjadi stimulus untuk mempercepat proses pembangunan ekonomi (Hill, 2000). Semakin cepat dan besar pembangunan yang hendak dicapai, semakin banyak infrastruktur yang diperlukan. Tidak adanya infrastruktur yang memadai akan membuat pembangunan suatu perekonomian berjalan tersendat-sendat (Basri dan Munandar, 2009).

Sejalan dengan konsep teori di atas, beberapa studi empiris menunjukkan hubungan yang positif antara infrastruktur dan pembangunan ekonomi. Misalnya, untuk kasus India, perhitungan regresi yang dilakukan Mehta (2008) menunjukkan bahwa, *ceteris paribus*, setiap kenaikan 1% anggaran pembangunan infrastruktur berpotensi mendorong pertumbuhan ekonomi India sebesar 0,21%.

Studi empiris di China memberikan kesimpulan yang kurang lebih sama dengan yang terjadi di India. Komitmen dan konsistensi Pemerintah China yang mengalokasikan anggaran infrastruktur 5% sampai 7,5% dari PDB negeri itu, menurut Cay (2007), menjadi kunci sukses negeri itu mengakselerasi pembangunan ekonominya. Lebih jauh, Robert (2008) menegaskan bahwa infrastruktur di China menjadi instrumen penting yang memfasilitasi sektor industri untuk beroperasi secara lebih efisien dengan tingkat produktivitas tinggi. Keadaan ini pada gilirannya menjadi faktor penting yang mendorong produk China menjadi sangat kompetitif di pasaran internasional (Boy, 2007).

Berbeda dengan di India dan China, di Indonesia beberapa laporan institusi lokal ataupun internasional, seperti JETRO, JEBIC, World Economic Forum, dan International Financial Corporation, justru menyimpulkan bahwa infrastruktur merupakan salah satu titik terlemah yang menghambat peningkatan performa perekonomian Indonesia. Menurut Adam (2009a) rendahnya komitmen pemerintah untuk membangun dan memperbaiki infrastruktur menjadi salah satu penyebab marginalnya peran infrastruktur sebagai stimulus untuk mendorong performa perekonomian Indonesia. Hal ini terindikasi dari semakin kecilnya rasio anggaran terhadap PDB dari 3,7% (1999), 3,6% (2003), dan hanya 2,1% (2011).

Semakin mengecilnya anggaran infrastruktur membuat ketersediaan dan kualitas infrastruktur di Indonesia relatif tertinggal dibandingkan dengan negara-negara kompetitor (Tabel 1.1). Sebagaimana bisa dilihat di Tabel 1.1, perbandingan dengan 12 negara Asia yang dilakukan Wallace (2008) menunjukkan bahwa ketersediaan dan kualitas berbagai jenis infrastruktur yang dimiliki Indonesia berada pada posisi bawah.

Pada gilirannya, rendahnya ketersediaan dan kualitas infrastruktur yang dimiliki Indonesia membuat biaya melakukan bisnis di Indonesia relatif lebih mahal dibandingkan dengan di beberapa negara kompetitor. Misalnya, World Bank (2004) mengungkapkan bahwa dari 900 perusahaan yang disurvei mereka mengaku kehilangan 4% dari total penjualan per tahun karena masalah transportasi, 6% karena masalah energi, dan 40% memiliki generator (pembangkit) listrik sendiri.

Semakin mengecilnya anggaran infrastruktur juga membuat permasalahan infrastruktur terus terakumulasi dan membutuhkan biaya yang sangat besar untuk mengatasinya. Dengan asumsi, anggaran pembangunan infrastruktur per tahun rata-rata sebesar 5% dari PDB saja, maka sampai dengan tahun 2014, kebutuhan dana infrastruktur akan mencapai Rp1429 triliun. Jumlah dana itu sangat sulit dipenuhi pemerintah di tengah-tengah sering terjadinya tekanan fiskal karena tingginya biaya utang, subsidi, dan transfer dana ke

Tabel 1.1 Performa Berbagai Jenis Infrastruktur yang Dimiliki Indonesia

Jenis infrastruktur	Performa	Rangking
Tingkat elektrifikasi (% dari jumlah rumah tangga)	53	11
Jaringan telepon (per 1000 penduduk)	47	10
Kepemilikan telepon seluler/HP (per 1000 penduduk)	146	9
Akses terhadap sarana kesehatan (% dari populasi)	55	7
Akses terhadap air bersih (% dari populasi)	78	7
Jaringan jalan (Km per 1000 penduduk)	1,7	8
Indeks Infrastruktur WEF	2,74 dari 7	9

Sumber: Wallace, 2008, From Indonesia 2008 to Indonesia 2012 and beyond Where Things Stand and the Challenges Ahead.

daerah yang cenderung meningkat seiring dengan munculnya agenda pemekaran daerah (Adam, 2009b).

Suka atau tidak, pemerintah perlu mengajak peran serta pihak swasta untuk ikut terlibat dalam pembangunan infrastruktur (*public private partnership*). Berbagai upaya telah ditempuh oleh pemerintah untuk mengajak keterlibatan pihak swasta. Misalnya, melalui *Indonesian Infrastructure Summit* 2005 dan 2006, pemerintah menawarkan ratusan proyek infrastruktur kepada sektor swasta.

Seiring dengan itu, pemerintah juga meluncurkan berbagai macam kebijakan yang diharapkan bisa mempermudah keterlibatan pihak swasta didalam pembangunan infrastruktur. Bekerja sama de-ngan Bank Dunia (*World Bank*) dan Asian Development Bank baru-baru ini pemerintah membentuk PT Sarana Multi Infrastructure (SMI) untuk membantu menyediakan modal dan dana talangan kepada perusahaan swasta yang mengerjakan proyek infrastruktur. Di samping itu, untuk mengantisipasi munculnya risiko, pemerintah juga membentuk PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII) dengan tugas utama memberi jaminan seandainya suatu proyek infrastruktur yang dikerjakan sektor swasta membutuhkan waktu yang lebih lama dan dana yang lebih besar dari yang semula direncanakan.

Sayangnya, berbagai upaya yang dilakukan pemerintah itu belum memberikan hasil yang memuaskan. Sektor swasta sebagian besar belum banyak yang tertarik untuk terlibat dalam pengerjaan proyek-

proyek infrastruktur. Mengapa hal ini terjadi? Apakah determinan yang dibutuhkan untuk meningkatkan kerja sama pemerintah dan swasta dalam pembangunan infrastruktur? Apakah keunggulan dan kelemahan dari masing-masing tipe kerja sama? Bagaimana efektivitas upaya yang telah dilakukan pemerintah untuk menarik keterlibatan sektor swasta dalam proyek infrastruktur? Apakah keinginan dan harapan sektor swasta ketika mereka memutuskan untuk terlibat dalam program kerja sama pembangunan infrastruktur? Bagaimana rumusan mengenai konsep, pola, dan strategi ideal untuk meningkatkan sinergitas kerja sama antara pemerintah dan swasta? Buku ini akan mencoba mencari jawaban dari pertanyaan-pertanyaan penting di atas.

Untuk menjawab berbagai pertanyaan tersebut, buku ini akan mengadopsi pendekatan induktif untuk mengidentifikasi dan menganalisis determinan kerja sama, keuntungan dan kelebihan tiap-tiap tipe kerja sama, keuntungan yang diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat dari kerja sama, kebijakan kerja sama yang ada, persepsi sektor swasta mengenai kebijakan yang telah ada, dan reformulasi mengenai konsep serta strategi kerja sama.

Sementara itu, untuk menganalisis data, buku ini akan menggunakan metode komparasi untuk membandingkan hubungan/keterkaitan antara determinan, tipologi kerja sama, dan kebijakan yang berbeda (di tiap-tiap daerah) dengan struktur dan performa kerja sama. Pola yang muncul dari keterkaitan itu kemudian akan dianalisis dan diinterpretasikan.

Dari kaca mata ilmu ekonomi, kebanyakan infrastruktur sebenarnya merupakan barang publik yang membutuhkan investasi cukup besar dengan tingkat pengembalian investasi (kalau dikomersilkan) sangat rendah, berdurasi sangat panjang, dan memiliki tingkat eksternalitas relatif tinggi. Karena itu, idealnya pemerintahlah yang berkewajiban menyediakan infrastruktur untuk membantu perkembangan perekonomian (Adam, 2009b).

Sayangnya, terbatasnya anggaran membuat pemerintah tidak memiliki *privilege* untuk berperan secara optimal dalam menyediakan dan membangun infrastruktur. Dalam konteks ini, pelibatan sektor

swasta menjadi sangat krusial sebagai komplemen untuk menambah anggaran pembangunan infrastruktur. Pada gilirannya, bertambahnya anggaran infrastruktur karena keterlibatan sektor swasta diasumsikan akan mendorong pembangunan ekonomi ke arah yang lebih cepat dan baik.

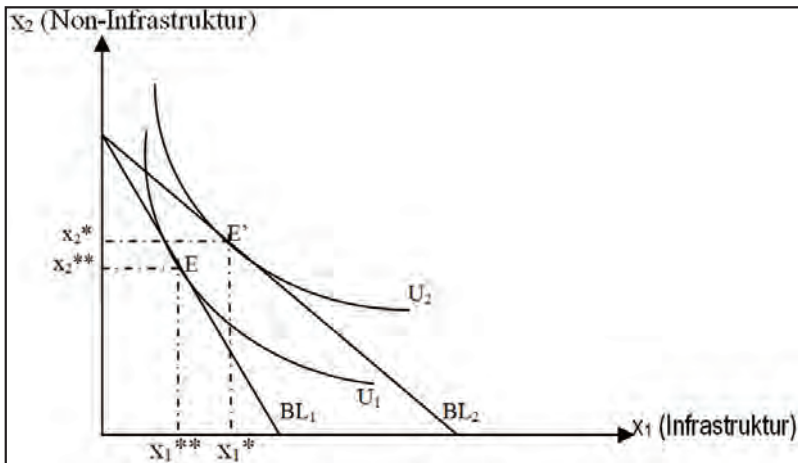
Pada tataran teoretis, manfaat dari kerja sama antara pemerintah dan swasta dalam pembangunan infrastruktur bisa dijelaskan melalui konsep garis anggaran (*budget line*-BL) dan kurva kepuasan masyarakat (*U*) (Samuelson dan Nordhaus, 1991; Pindyk dan Rubinfeld, 1992; Varian, 2003) Pada Gambar 1.1, garis anggaran infrastruktur adalah BL_1 dan BL_2 , sedangkan berbagai tingkat kepuasan masyarakat terhadap hasil pembangunan adalah kurva U_1 dan U_2 . Ketika hanya pemerintah saja yang melaksanakan pembangunan infrastruktur, maka garis anggaran adalah BL dengan tingkat kepuasan masyarakat berada di titik E (perpotongan antara BL dan kurva U_1). Sementara itu, ketika sektor swasta terlibat dalam pembangunan infrastruktur, maka garis anggaran bergeser ke arah kanan menjadi BL_2 . Seiring dengan itu, tingkat kepuasan masyarakat terhadap hasil pembangunan juga bergeser ke arah kanan atas mencari titik keseimbangan baru di titik E' (perpotongan antara garis anggaran BL_2 dengan kurva kepuasan U_2).

Secara eksplisit, Gambar 1.1 menunjukkan bahwa kerja sama pemerintah dan swasta dalam pembangunan infrastruktur akan mendorong proses pembangunan ke arah yang lebih baik. Artinya, keterlibatan sektor swasta bisa meningkatkan kepuasan masyarakat terhadap hasil pembangunan. Pertanyaannya kemudian adalah, apa determinan pembentuk kerja sama yang harmonis antara pemerintah dengan sektor swasta?

Berbagai studi (e.g. Tisdell, 1996; Weaver, 1998; Gulati, 1999; Gulati dan Gargiulo, 1999; Ojasalo, 2004) yang mencoba menganalisis determinan pembentuk kerja sama antara sektor swasta menyimpulkan bahwa *trust* dan kompetensi adalah dua determinan penting pembentuk dan perekat kerja sama antara sektor swasta. Seandainya kerja sama pemerintah dan swasta juga dibentuk oleh

trust dan kompetensi, maka secara implisit rendahnya respon pihak swasta untuk bekerja sama dengan pemerintah dalam pembangunan infrastruktur seperti yang terjadi saat ini mengindikasikan sektor swasta memandang pemerintah tidak bisa dipercaya dan memiliki kompetensi yang rendah. Benarkah pandangan sektor swasta (terhadap pemerintah) itu? Ini akan menjadi bagian penting dan menarik dari analisis dalam penelitian.

Namun, sinyal bahwa sektor swasta kurang mempercayai dan memandang rendah kompetensi pemerintah terindikasi dari temuan beberapa penelitian. Misalnya, World Bank (2004) menemukan bahwa sektor swasta memandang beberapa kebijakan yang diluncurkan pemerintah (pusat dan daerah) bukan mengurangi, tetapi justru menambah biaya melakukan bisnis dan meningkatkan ketidakpastian. Demikian halnya, Adam (2009a) menemukan beberapa kebijakan dan peraturan yang kurang tegas (dan karena itu bisa memunculkan beragam interpretasi) menyulitkan sektor swasta menjalankan *business plan* yang telah dibuat sebelumnya. Lebih dari itu, kebijakan dan peraturan yang kurang tegas ini sering dimanfaatkan oleh oknum yang tidak bertanggung jawab untuk melakukan korupsi. Karena itu, tidak mengherankan bila World Bank (2004) menemukan bahwa



Gambar 1.1 Garis Anggaran dan Kurva Kepuasan Masyarakat

perusahaan mengeluarkan biaya informal karena tidak jelasnya peraturan sebesar 4,6% dari total penjualan.

Berdasarkan temuan studi di atas, bagaimana sektor swasta memiliki *trust* dan memandang pemerintah memiliki kompetensi yang cukup baik adalah agenda penting yang perlu diprioritaskan pemerintah untuk menarik keterlibatan pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur. Ini berarti bahwa upaya pemerintah untuk menarik keterlibatan sektor swasta harus diimbangi dengan perubahan tata kelola pemerintahan dan manajemen kebijakan. Argumentasinya, kerja sama melalui skema PPP pada prinsipnya merupakan pelibatan dua pihak (pemerintah dan swasta) untuk bekerja sama sebagai mitra. Ini mengindikasikan bahwa tidak ada pihak yang bersifat membawahi pihak lain (Widus, 2001; Pongsiri, 2002; Nijkamp *et al.*, 2002).

Dalam konteks perubahan tata kelola pemerintahan dan manajemen kebijakan, Adam (2009b) mengusulkan tiga poin penting yang perlu mendapatkan perhatian dari pemerintah. *Pertama*, proyek infrastruktur termasuk kedalam kategori *high risk* (tingkat pengembalian investasi relatif rendah, berdurasi sangat panjang, dan memiliki tingkat eksternalitas relatif tinggi). Ini berarti bahwa pemerintah perlu memberikan insentif (fiskal dan non-fiskal) kepada para investor untuk meng-*offset* munculnya risiko.

Kedua, pemerintah perlu membentuk dan memperkuat kelembagaan untuk mengawasi aliran dana infrastruktur. Tugas utama lembaga ini adalah mengantisipasi jangan sampai dana pembangunan infrastruktur lebih banyak lari ke pos-pos, seperti jasa konsultan, biaya perencanaan, dan pemantauan serta supervisi. Lembaga ini juga berkewajiban meminimalkan munculnya *mark-up* dari proyek infrastruktur dan sogok-menyogok pada saat tender suatu proyek infrastruktur berlangsung.

Ketiga, pemerintah juga perlu mensinkronisasikan beberapa peraturan yang menyebabkan ketidakpastian. Misalnya, spekulasi tanah yang harganya lebih tinggi dari pagu yang sebelumnya ditetapkan sering kali membuat investor infrastruktur mundur di tengah jalan. Menteri Keuangan sebenarnya telah mengeluarkan peraturan No.

38/PMK.01/2006, yang mengatur mekanisme *land-capping* untuk harga tanah yang dibutuhkan proyek infrastruktur. Hanya saja, peraturan itu tampaknya bertentangan dengan Kepres No. 36/2005 yang mengatur bahwa pemilik lahan yang dibutuhkan untuk proyek infrastruktur harus mendapatkan kompensasi harga yang *fair* sesuai dengan permintaan harga pemilik lahan.

Terlepas dari permasalahan di atas, penting untuk dikemukakan bahwa dalam PPP ada tujuan bersama yang hendak dicapai berdasarkan komitmen bersama dan berdasarkan tanggung jawab sendiri. Setiap pihak memberikan *input*, seperti dana, keahlian, dan pengalaman. Kedua belah pihak bersedia menanggung risiko dan pembagian keuntungan berdasarkan pertimbangan *input* yang diberikan dalam kesepakatan perjanjian. Lebih dari itu, terdapat sejumlah tipe PPP yang didasarkan pada derajat risiko yang ditanggung kedua belah pihak, jumlah keahlian yang diperlukan dari setiap pihak untuk menegosiasikan perjanjian, dan implikasi yang muncul dari hubungan tersebut (Fosler, 1986; Widus, 2001; Pongsiri, 2002; Nijkamp *et al.*, 2002).

Dirinci menurut tipenya, kerja sama pemerintah-swasta dalam skema PPP memiliki banyak varian seperti *contracting out*, *build operation transfer*, *build own operates*, dan lain-lain. Gambar 1.2 menunjukkan lima tipe umum dari model PPP yang diklasifikasikan menurut spektrum investasi dan peran pemerintah (Kumar dan Prasad, 2004).

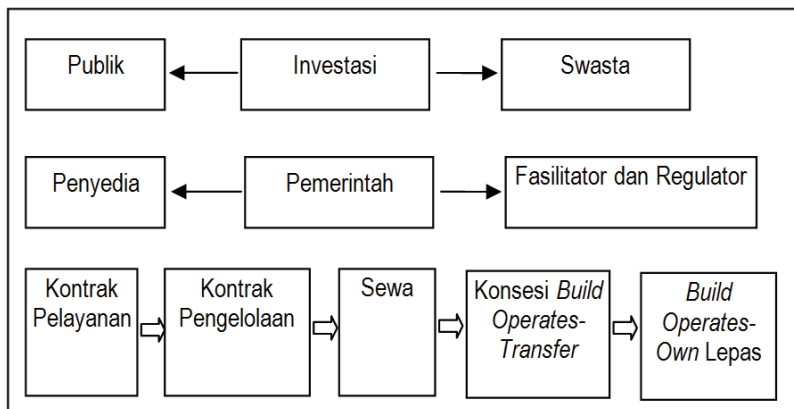
Bentuk kontrak pelayanan merupakan bentuk PPP yang lebih banyak menitikberatkan pada peran pemerintah, baik dari sisi investasi maupun pelayanan. Sebaliknya, model *build operates own* secara lepas merupakan bentuk PPP yang menitikberatkan investasi dan penyediaan pelayanan pada sektor swasta. Dalam skema *build operates own* pemerintah lebih cenderung untuk berperan sebagai fasilitator dan regulator (Kumar dan Prasad, 2004). Perbedaan lebih rinci dari tiap tipe diuraikan dalam Tabel 1.2.

Sejauh ini, pemerintah belum mengatakan secara eksplisit tipe PPP mana yang akan diprioritaskan untuk menarik keterlibatan sektor swasta dalam pembangunan proyek infrastruktur. Meskipun demikian, mengingat anggaran merupakan faktor krusial yang

mendorong pemerintah untuk bekerja sama dengan sektor swasta, terdapat indikasi cukup kuat bahwa pemerintah akan memilih untuk memprioritaskan PPP tipe *build operates own*. Dibandingkan dengan tipe PPP lainnya, apa kelebihan dan kekurangan tipe PPP ini dalam mendorong kinerja perekonomian akan menjadi fokus analisis dari tulisan ini.

Dari sisi mekanismenya, kerja sama dimulai ketika suatu proyek infrastruktur diusulkan, baik oleh pemerintah (*solicited projects*) maupun badan usaha (*unsolicited projects*). Proyek yang diusulkan oleh pemerintah dituangkan dalam Daftar Prioritas Proyek (DPP) yang dipublikasikan dan dinyatakan terbuka untuk umum. Sebelum dituangkan dalam DPP, pemerintah mengidentifikasi dan melakukan konsultasi publik atas proyek-proyek yang akan dikerjasamakan dengan swasta.

Selain itu, badan usaha atas prakarsa sendiri dapat mengusulkan proyek yang akan dikerjasamakan dengan pemerintah. Dengan memperhatikan persyaratan-persyaratan tertentu, badan usaha dapat mengusulkan proyek di luar yang tercantum dalam DPP kepada pemerintah. Selanjutnya, pemerintah melakukan penilaian terhadap proyek tersebut. Apabila dinilai layak, proyek tersebut akan diproses melalui pelelangan umum. Pemerintah memberikan kompensasi berupa pemberian tambahan nilai atau pemberian prakarsa proyek



Gambar 1.2 Tipe-Tipe Kerja Sama (*Public Private Partnership*)

Tabel 1.2 Perbedaan Antar-Tipe *Public Private Partnership*

	<i>Service Contract</i> (Kontrak Pelayanan)	<i>Management Contract</i> (Kontrak Pengelolaan)	<i>Lease</i> (Sewa)	<i>Konsesi Build Operates Transfer</i>	<i>Build Operates Own</i> Secara Lepas
Kepemilikan Aset	Publik	Publik	Publik	Publik	Publik/Swasta
Operasi dan Manajemen	Publik	Swasta	Swasta	Swasta	Swasta
Investasi Modal	Publik	Publik	Publik	Swasta	Swasta
Risiko Komersial	Swasta	Publik	Bersama	Swasta	Swasta
Periode Waktu	3–5 tahun	3–5 tahun	8–15 tahun	25–30 tahun	20–30 tahun
Keahlian Teknis	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya
Keahlian Manajerial	Tidak	Ya	Ya	Sebagian	Ya
Efisiensi	Tidak	Sebagian	Sebagian	Sebagian	Ya
Investasi Tak Langsung	Tidak	Tidak	Tidak	Ya	Ya
Investasi Langsung	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Ya
Komitmen Politik	Rendah	Cukup	Cukup	Cukup	Tinggi
Tarif Pelayanan	Rendah	Cukup	Tinggi	Tinggi	Tinggi
Kerangka Peraturan	Rendah	Cukup	Tinggi	Tinggi	Tinggi
Informasi	Rendah	Rendah	Tinggi	Tinggi	Tinggi

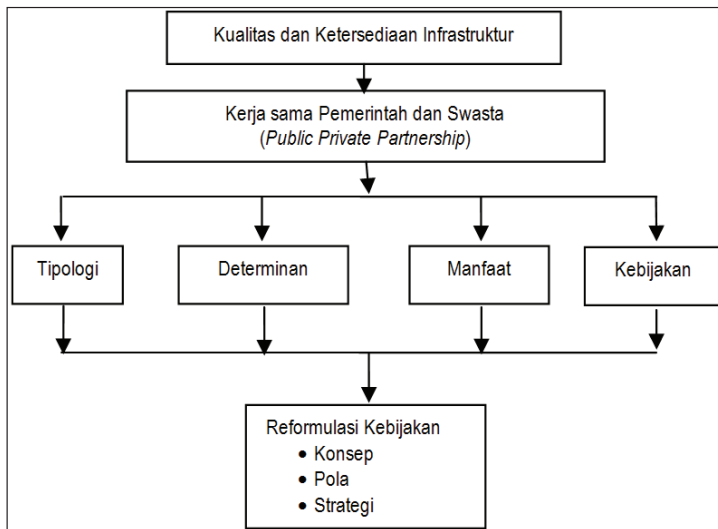
Sumber: Kumar dan Prasad, 2004, *Public-Private Partnership in Urban Infrastructure*, hlm. 33

kerja sama, termasuk Hak Kekayaan Intelektual yang menyertainya untuk proyek yang diterima (Bappenas, 2005).

Walaupun PPP dapat menyediakan suatu mekanisme dalam mengeksploitasi keunggulan komparatif sektor pemerintah dan swasta secara timbal balik, beberapa isu patut mendapat perhatian serius. Misalnya, pemerintah harus memelihara keterlibatannya dalam PPP, baik dalam kapasitasnya sebagai mitra maupun sebagai regulator. Selanjutnya, diperlukan suatu kerangka kerja yang transparan dan regulasi yang memadai sebagai prasyarat berpartisipasinya sektor swasta dalam skema PPP (Poningsiri, 2002). Regulasi tersebut memberikan jaminan kepada pihak swasta dari tindakan seperti pungutan liar, arbitrase atas sengketa, dan risiko yang ditanggung masing-masing pihak.

Untuk menganalisis kerja sama pemerintah dan swasta yang sinergis dalam pembangunan infrastruktur, ada empat aspek yang perlu diperhatikan. *Pertama*, tipe-tipe kerja sama yang tersedia. *Kedua*, determinan pembentuk dan perekat kerja sama. *Ketiga*, kebijakan yang telah ada,

termasuk di dalamnya kelebihan dan kekurangan dari kebijakan itu. *Keempat*, manfaat ekonomi dari kerja sama. Analisis keempat elemen itu akan menjadi basis dari analisis mengenai reformulasi konsep, pola, dan strategi ideal untuk meningkatkan sinergitas kerja sama antara pemerintah dan swasta. Karena itu, secara diagramatis, alur pikir dari penulisan buku ini bisa dijelaskan seperti pada Gambar 1.3.



Gambar 1.3 Alur Pikir Penulisan Buku

Daftar Pustaka

- Adam, L. 2009a. Prasyarat Dasar. Dalam Sambodo, M.T., (ed.). *Model Pengembangan Daya Saing Ekonomi Nasional*. Jakarta: LIPI Press. hlm. 42–60.
- Adam, L. 2009b. Mengukur Infrastruktur. *KONTAN*, 18 Februari.
- Basri, F. dan Munandar, H. 2009. *Lanskap Ekonomi Indonesia*. Jakarta:Prenada Media.
- Fosler, R.S. 1986. Book Review. In Brook, H., *et al.* (eds.). Public Private Partnership: New Opportunities for Meeting Social Needs. *Public Administration Review*. Vol. 46 No. 4, hlm. 364–365.

- Gulati, R. 1999. Network Location and Learning: The Influence of Network Resources and Firm Capabilities on Alliance Formation. *Strategic Management Journal*. Vol. 20 No. 5, pp. 397–420.
- Gulati, R. and Gargiulo, M. 1999. Where Do Interorganizational Networks Come From?. *American Journal of Sociology*. Vol. 104 No. 5, pp. 1439–1493.
- Hill, H. 2000. *The Indonesian Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kumar, S. dan Prasad, C.J. 2004. Public Private Partnership in Urban Infrastructure. Dalam *Kerala Calling*, edisi Februari.
- Nijkamp, P., Van der Burch, M., dan Vidigni, G. 2002. A Comparative Institutional Evaluation of Public Private Partnership in Dutch Urban Land-Use and Revitalization Project. *Urban Studies*. Vol. 39 No. 10, hal. 1865–1880.
- Ojasalo, J. 2004. Key Network Management. *Industrial Marketing Management*. Vol. 33 No. 3, pp. 195–205.
- Pindyk, R.S. dan Rubinfeld, D.L. 1992. *Microeconomics*. New Jersey: Prentice Hall.
- Pongsiri, N. 2002. Regulation and Public Private Partnership. *The International Journal of Public Sector Management*. Vol. 15 No. 6, hlm. 487–495.
- Samuelson, P.A. dan Nordhaus, W.D. 1991. *Economics*. Chicago: McGraw Hill.
- Tisdell, C.A. 1996. *Bounded Rationality and Economic Evolution A Contribution to Decision Making, Economics and Management*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Varian, H.R. 2003. *Intermediate Microeconomics A Modern Approach*. New York: W.W. Norton & Company.
- Wallace, W. 2008. *From Indonesia 2008 to Indonesia 2012 and beyond Where Things Stand and the Challenges Ahead*. Washington DC.
- Weaver, K.M. 1998. Strategic Alliances and SME Development in Indonesia. *Strategic Alliance Research Group (SARG)*. The Asia Foundation and USAID. Jakarta.
- Widdus, R. 2001. Public Private Partnership for Health: Their Main Targets, Their Diversity, and Their Future Directions. *Bulletin of the World Health Organization*. Vol. 79 No. 4, hlm. 713–720.
- World Bank. 2004. *Raising Investment in Indonesia a Second Generation of Reforms*. Washington DC.

Bab 2

Kerja Sama Pemerintah dan Swasta dalam Mendukung Pembangunan Infrastruktur di Indonesia

Agus Eko Nugroho

2.1 Latar Belakang

Satu dasawarsa setelah krisis ekonomi tahun 1998, perekonomian Indonesia menunjukkan pemulihan yang cukup konsisten. Bila pada tahun 2000 pertumbuhan ekonomi mencapai sekitar 4,9%, kemudian meningkat secara gradual menjadi 6,3% tahun 2007 dan 6,1% tahun 2008. Gejolak krisis moneter global tahun 2008 meskipun memperlambat pertumbuhan ekonomi tahun 2009, yaitu sekitar 4,4%, data pertumbuhan ekonomi tahun 2010 menunjukkan perbaikan yang cukup signifikan sebesar 6,1%. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) tahun 2010–2014, perekonomian Indonesia ditargetkan akan tumbuh rata-rata sekitar 7% per tahun (Bappenas 2010). Untuk mencapai target pertumbuhan tersebut, Pemerintah Indonesia memerlukan sekitar US\$150 miliar dalam pembangunan infrastruktur selama periode 2010–2014. Sementara, anggaran pemerintah hanya akan mampu memenuhi sekitar 20–30% dari total kebutuhan pembiayaan infrastruktur tersebut. Sektor swasta diharapkan akan memenuhi sekitar 70–80% kebutuhan pendanaan infrastruktur. Artinya, pada masa yang akan datang, peran swasta dalam pembiayaan pembangunan infrastruktur menjadi sangat penting.

Sebagai upaya meningkatkan peran swasta ke depan, Pemerintah Indonesia mengeluarkan berbagai peraturan yang memungkinkan ter-

jadinya kerja sama pemerintah dan swasta (KPS) dalam pembiayaan pembangunan infrastruktur. Dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 67 tahun 2005 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur adalah langkah awal untuk memperkuat peran swasta dalam pembiayaan infrastruktur. Dalam lima tahun terakhir ini, untuk mempercepat implementasi KPS dilakukan beberapa langkah oleh pemerintah, antara lain: (1) Revisi Perpres No. 67/2005 dengan Perpres No. 13/2010. (2) Penyempurnaan berbagai peraturan dalam pengelolaan sarana dan prasarana perkeretaapian, pelabuhan, bandara, ketenaga- listrikan, air bersih dan energi yang bersinergi dengan skema KPS. (3) Pendirian lembaga pendukung KPS, seperti PT Indonesia Infrastruktur Finance dan Infrastruktur Guarantee Fund sebagai upaya memberikan dukungan bagi percepatan implementasi KPS. (4) Pendirian unit pengembangan KPS di Bappenas dan penerbitan buku tentang KPS 2010–2014 sebagai upaya serius pemerintah dalam mendukung skema KPS ini (Priatna, 2010).

Meskipun demikian, beberapa studi mengungkapkan beberapa kelemahan mengapa implementasi KPS di Indonesia relatif lambat. Misalnya, dunia usaha menilai bahwa pemerintah belum berani memberikan dukungan yang signifikan, baik dari sisi finansial, politik, maupun stabilitas makroekonomi dan risiko. Pengelolaan risiko masih dirasakan lebih banyak memberatkan pihak swasta. Sementara ini, pengaturan pengelolaan risiko masih belum diimplementasikan secara efektif. Bab ini bertujuan untuk mengkaji manfaat dan skema pelaksanaan KPS di Indonesia.

2.2 Manfaat KPS dalam Pembangunan Infrastruktur

Dalam kerangka makro, pembangunan ekonomi sering kali dimaknai sebagai upaya meningkatkan produksi barang dan jasa (*output*) yang dihasilkan oleh masyarakat. Pertumbuhan ekonomi sebagai manifestasi keberhasilan pembangunan ekonomi akan ditandai oleh akumulasi kapital yang semakin besar. Dalam hal ini, secara statistik, pembangunan ekonomi sering kali dilihat dari pertumbuhan PDB

dan peningkatan kontribusi sektor industri dalam perekonomian di suatu negara atau daerah tertentu. Bila PDB adalah *output* nasional, maka pertanyaan mendasar adalah bagaimana meningkatkan *output* tersebut dengan sumber daya yang dimiliki? Dalam kerangka ilmu ekonomi, *output* dari proses produksi yang dihasilkan suatu negara sangat ditentukan oleh kombinasi/mobilisasi *input* dalam perekonomian, seperti sumber daya manusia/SDM (tenaga kerja) dan finansial modal (modal), dan teknologi yang ada. Kombinasi ini bersifat harmonis sehingga makin besar kepemilikan modal dan makin baik teknologi dan kualitas tenaga kerja akan mempercepat laju tumbuh *output*. Keberadaan infrastruktur fisik dapat diartikan sebagai modal *input* dalam mendorong proses percepatan pembangunan ekonomi.

Bagan 1 menunjukkan bagaimana peningkatan *input* (modal) dapat meningkatkan produksi (*output*) dalam perekonomian. Misalnya, kurva Q_0Q_0 adalah batas produksi *output* (*production frontier*) pada kurun waktu tertentu. Titik E_0 menunjukkan keseimbangan produksi *output* dengan kombinasi modal (OK_0) dan penggunaan tenaga kerja (OL_0). Dengan tambahan modal (investasi) sebesar K_0K_1 , maka keseimbangan produksi *output* dalam perekonomian akan meningkat dari E_0 ke E_1 . Peningkatan produksi ini selanjutnya akan meningkatkan penggunaan tenaga kerja sebesar L_0L_1 . Peningkatan *input* modal ini dapat diperoleh dari dua sumber: *Pertama*, investasi pemerintah melalui pengeluaran pembangunan dan perbaikan infrastruktur, dan penanaman modal oleh badan usaha milik negara (BUMN). Investasi dalam pembangunan infrastruktur selain merupakan komponen langsung dalam akumulasi modal, juga sebagai akselerator (faktor pengungkit) dalam mempercepat proses produksi, distribusi, dan pertukaran dalam perekonomian. Semakin baik kualitas infrastruktur, maka akan semakin cepat proses produksi dan reproduksi modal dalam perekonomian.

Kedua, investasi dunia usaha, baik yang bersumber dari PMA maupun PMDN, juga merupakan komponen penting dalam mendorong reproduksi modal. Dalam konteks ini, iklim bisnis yang kondusif dan ekspektasi profitabilitas yang tinggi akan menjadi mo-

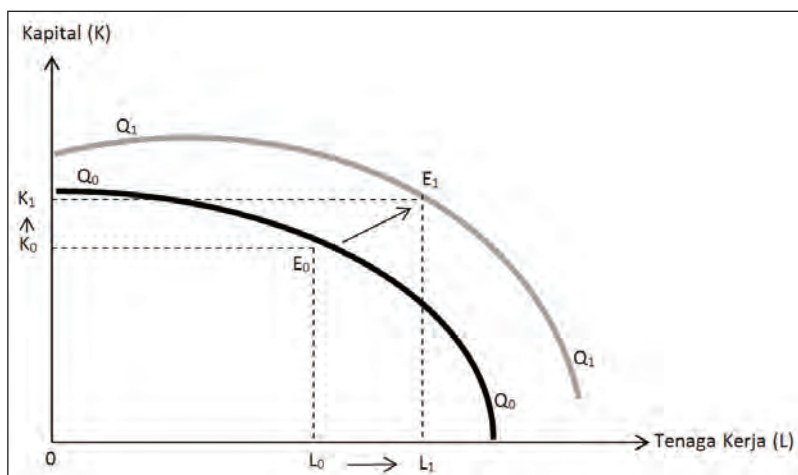
tivator penting dalam menarik investasi swasta, baik nasional maupun asing. Karena keterbatasan anggaran pemerintah, peran dunia usaha nasional dan asing ini sangat diharapkan untuk mendorong arus modal masuk (investasi) untuk mendorong *output* produksi. Peran swasta ini termasuk dalam pembangunan infrastruktur sebagai faktor penting dalam memperlancar kegiatan ekonomi.

Namun, dalam kenyataannya bagaimana mendorong *output* melalui investasi tidak sesederhana yang ditunjukkan pada Bagan 1. Model pembangunan ekonomi tersebut cenderung menyederhanakan kompleksitas permasalahan dalam proses pembangunan ekonomi yang terjadi. Banyak faktor yang menyebabkan keinginan dunia usaha dalam pembiayaan infrastruktur, seperti kepastian hukum, tanggung jawab sosial, risiko bisnis dan politik, dukungan komitmen pemerintah, profitabilitas, dan sebagainya. Ketidakpastian hukum, risiko politik dan pasang-surut dukungan pemerintah menunjukkan bahwa kegiatan ekonomi adalah relasi sosial antarmanusia, baik relasi kelembagaan pemerintah dengan dunia usaha maupun antara masyarakat dengan pemilik modal. Karena kegiatan ekonomi adalah relasi sosial antarmanusia, maka akan cenderung tidak stabil akibat adanya konflik kepentingan dan bahkan eksploitasi. Karena itu, meskipun skema kerja sama pemerintah dan swasta itu menguntungkan dalam konseptualnya, tetapi tidak mampu diimplementasikan akibat ketidakstabilan/konflik kepentingan yang terjadi dalam relasi sosial tersebut.

Menurut Asian Development Bank (ADB), kerja sama pemerintah dan swasta (*publik private partnership*) dalam pembangunan infrastruktur merujuk pada berbagai kemungkinan kontrak kerja sama antara pemerintah dengan dunia usaha dalam konteks pengelolaan infrastruktur tertentu. Sementara itu, Bank Dunia (2012, hlm. 11) mendefinisikan KPS sebagai “*a long-term contract between a private party and a government agency, for providing a public asset or service, in which the private party bears significant risk and management responsibility*”. Skema KPS ini berbeda dengan privatisasi karena peran pemerintah dalam KPS ini tetap mensyaratkan tanggung jawab sosial (*social obligation*) dari pelaksanaan KPS ini harus terpenuhi. Artinya, manfaat sosial-

ekonomi dari publik harus dioptimalkan sejalan dengan manfaat ekonomi/bisnis yang diterima oleh dunia usaha yang terlibat dalam pelaksanaan KPS. Karena itu, keberhasilan KPS harus mampu mengalokasikan tugas (*task*), ketentuan tanggung jawab (*obligation*), dan risiko (*risk*) antara pemerintah (publik) dan swasta secara optimal dengan prinsip saling menguntungkan. Sementara itu, privatisasi dapat diartikan sebagai penjualan kepemilikan saham atau penjualan aset atau jasa yang dimiliki oleh publik kepada dunia usaha. Biasanya privatisasi ini dilakukan pada kegiatan bisnis/ekonomi yang tidak terkategori sebagai pelayanan publik (ADB 2008).

Dalam pelaksanaan KPS ini, dari sisi pemerintah dapat diwakili oleh kementerian/departemen, pemerintah daerah dan badan usaha milik negara (BUMN), sedang pihak swasta mencakup swasta nasional maupun internasional/perusahaan asing. Sebagai bentuk kerja sama (*partnership*), maka skema KPS ini dikatakan efektif bila kedua entitas yang terlibat mendapatkan manfaat dari pelaksanaan pengelolaan infrastruktur tertentu. Kontribusi pihak pemerintah dalam KPS ini dapat berbentuk bantuan finansial, transfer aset, dan berbagai bentuk komitmen dukungan politik, pengetahuan lokal, pemasyarakat infor-



Gambar 2.1 Peningkatan *Output* Sebagai Akibat Peningkatan *Input*

masi, dan tanggung jawab sosial terhadap keberhasilan kerja sama ini. Sementara itu, kontribusi swasta mencakup pembiayaan, pengelolaan bisnis, konstruksi dan operasional, maupun inovasi untuk mendukung keberhasilan kerja sama KPS ini (ADB 2008). Dalam perkembangannya, beberapa bentuk pengelolaan infrastruktur yang telah berhasil dilakukan melalui KPS antara lain: pembangkit dan jaringan listrik, air bersih dan sanitasi, pengelolaan sampah, pipanisasi, rumah sakit, pembangunan dan pengelolaan bangunan sekolah, fasilitas sekolah, stadium, jaringan kereta api, perumahan, dan sebagainya.

Secara teoretis, ada tiga manfaat penting dalam pelaksanaan KPS dalam perekonomian (lihat ADB 2008): *Pertama*, memperbesar mobilisasi kapital privat dalam mendukung kepentingan publik. Dalam konteks Indonesia, sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui industrialisasi memerlukan berbagai infrastruktur pendukung. Sejalan dengan pertumbuhan penduduk, mobilisasi barang dan manusia dan besarnya arus migrasi di perkotaan mensyaratkan kualitas infrastruktur perkotaan yang memadai, seperti prasarana transportasi, kesehatan, sanitasi, perumahan, energi dan sebagainya. Di perdesaan, semakin besarnya tuntutan produksi dan distribusi produk pertanian, juga memerlukan perbaikan kualitas dan kuantitas infrastruktur pendukung. Seperti dikemukakan sebelumnya, pemerintah Indonesia hanya akan mampu membiayai sekitar 20–30% pembangunan dan perbaikan infrastruktur di masa datang akibat keterbatasan kapasitas fiskal yang dimilikinya. Karena itu, implementasi KPS diharapkan akan mampu mendorong mobilitas kapital swasta dalam mendukung sekitar 70–80% pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur ke depannya.

Meskipun demikian, salah satu syarat penting agar KPS ini mampu mendorong mobilisasi kapital swasta adalah adanya jaminan profitabilitas yang akan diperoleh pihak swasta dari keterlibatannya dalam skema KPS tersebut. Hal ini penting karena motivasi swasta adalah bagaimana mendapatkan profitabilitas dari investasi yang dilakukan dalam KPS tersebut. Profitabilitas ini biasanya dalam bentuk *fee* yang diterima dalam jangka waktu tertentu dari pengelolaan

infrastruktur, sebagai kompensasi dari investasi kapital yang dilakukan. Dalam konteks ini, kepastian hukum dan dukungan komitmen politik merupakan faktor penting dalam menjamin profitabilitas yang dihasilkan, meskipun risiko bisnis dan pengelolaan tetap menjadi beban yang harus diterima oleh swasta.

Kedua, mendorong efisiensi pengelolaan pelayanan publik. Sering kali terjadi bahwa pelayanan publik oleh kelembagaan publik/pemerintah sering kali tidak efisien, karena masalah moral, seperti korupsi, ketidakefisienan administrasi publik dan pengawasan internal yang dilakukan. Moral hazard dalam pengelolaan pelayanan publik sering kali muncul karena pejabat atau pelaksanaan publik tidak merasa memiliki sumber daya publik tersebut. Hal ini sering kali muncul karena lemahnya pengawasan, dan keterbukaan dalam pengelolaan pelayanan publik. Hal ini berbeda dengan swasta yang memiliki motivasi tunggal dalam pengelolaan kontrak bisnis tertentu, yaitu profitabilitas. Karena itu, keterlibatan swasta dalam KPS dalam pengelolaan infrastruktur tertentu akan tetap mementingkan operasional efisiensi untuk memaksimalkan profit. Karena itu, apabila skema KPS memungkinkan proses pencapaian efisiensi ini terjadi, maka swasta akan memberikan efisiensi yang tinggi dalam pengelolaan infrastruktur yang dikerjasamakan (ADB, 2008).

Ketiga, mendorong lembaga keuangan domestik untuk mendukung pembiayaan pembangunan infrastruktur. Lembaga perbankan dan non-perbankan nasional memiliki akumulasi kapital yang besar yang selama ini belum digunakan dalam mendukung kegiatan ekonomi riil. Kelebihan likuiditas dana perbankan maupun non-bank masih banyak yang digunakan untuk membeli surat berharga pemerintah atau saham dan obligasi di pasar modal. Karena itu, pelaksanaan KPS yang semakin meluas dan menguntungkan bagi dunia usaha akan mendorong lembaga keuangan domestik untuk membiayai pembangunan infrastruktur di Indonesia. Upaya pemerintah mendirikan lembaga penjaminan risiko dan pembiayaan dalam KPS merupakan langkah strategis untuk menarik keterlibatan (*pull factor*) lembaga keuangan domestik dalam skema ini.

Keempat, salah satu motivasi utama pelaksanaan KPS dalam pembangunan infrastruktur adalah karena keterbatasan anggaran pemerintah. Dalam konteks ini, program-program pembangunan infrastruktur yang ditawarkan melalui skema KPS harus memungkinkan swasta mendapatkan keuntungan. Keterlibatan swasta dalam KPS diharapkan akan memberikan ruang gerak yang lebih luas kepada pemerintah untuk memfokuskan alokasi anggaran untuk proyek-proyek yang berorientasi pada pelayanan publik, tetapi tidak menguntungkan secara bisnis, misalnya program air bersih untuk keluarga miskin, pembangunan kawasan kumuh, dan sebagainya.

Kelima, pelaksanaan KPS berpotensi mendorong deregulasi pengelolaan ekonomi yang semakin luas. Menurut ADB (2008), implementasi KPS dapat mendorong komitmen pemerintah untuk melakukan deregulasi kebijakan untuk mendorong skema tersebut. Hal ini karena KPS hanya merupakan salah satu komponen dalam mendorong swasta untuk terlibat dalam pembangunan infrastruktur secara luas. Untuk itu, deregulasi pengelolaan perekonomian, realokasi dan reformulasi peran pemerintah, swasta sebagai penyedia/pengelola dan perbankan sebagai lembaga pendukung pembiayaan diperlukan untuk mendukung percepatan dan perluasan implementasi KPS. Misalnya, deregulasi yang mengubah pengelolaan penyedia jasa kelistrikan atau kereta api yang semula dimonopoli oleh BUMN menjadi terbuka untuk swasta. Deregulasi ini mutlak dilakukan untuk memungkinkan swasta dapat terlibat dalam pengelolaan infrastruktur yang terkait dengan pelayanan jasa kelistrikan dan perkereta-apian.

Gambar 2.2 menjelaskan bagaimana skema KPS dapat meningkatkan pembangunan infrastruktur di negara berkembang. Pada umumnya, permasalahan rendahnya pembangunan infrastruktur di negara berkembang adalah ketidakcukupan anggaran, lemahnya perencanaan dan pemilihan prioritas proyek infrastruktur, ketidak-efisienan pengelolaan, dan sebagainya. Dalam upaya memecahkan permasalahan tersebut, skema KPS dapat memberikan kontribusi kepada peningkatan sumber pembiayaan, inovasi yang diciptakan oleh sektor swasta, serta peningkatan kualitas pembangunan proyek

dan pemeliharaan oleh swasta. Di samping itu, keterlibatan swasta dalam skema KPS diharapkan akan meningkatkan kapasitas anggaran, melalui pengalihan pembiayaan infrastruktur oleh swasta. Pelaksanaan KPS juga akan meningkatkan proses pengambilan keputusan, perbaikan tata kelola dan berbagai peraturan dan regulasi yang terkait dengan pembangunan infrastruktur. Keberhasilan skema KPS ini pada akhir-nya akan meningkatkan kualitas infrastruktur kepada masyarakat.

2.3 Berbagai Skenario KPS

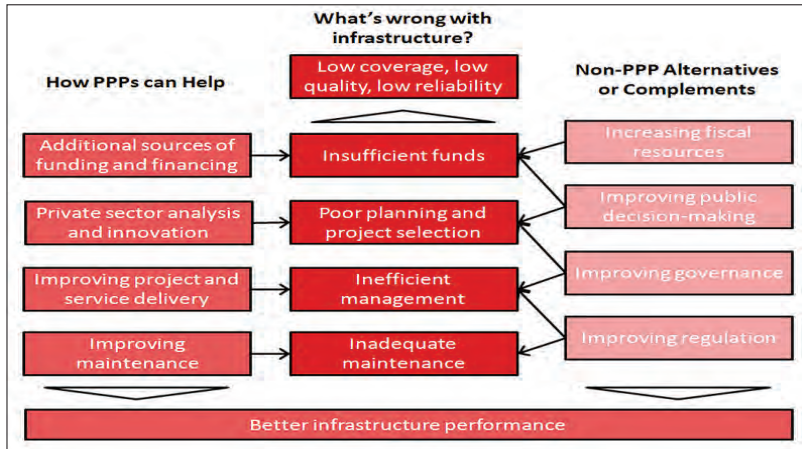
Perjanjian kerja sama antara pemerintah dan swasta dalam skema KPS memiliki berbagai bentuk. Namun demikian, secara umum, keberhasilan kerja sama KPS tersebut akan sangat ditentukan oleh mampu tidaknya pemerintah memenuhi tiga aspek penting. (1) Perjanjian kontrak kerja sama yang mampu mempertegas peran dan tanggung jawab masing-masing komponen yang terlibat (pemerintah, swasta, lembaga pembiayaan, dan sebagainya), (2) Terimplementasinya pola pembagian risiko antara berbagai pihak terkait yang seimbang, dan (3) Profitabilitas yang kemungkinan dapat diperoleh dunia usaha dari keterlibatannya dalam skema KPS tertentu. Tanpa adanya pembagian risiko yang seimbang dan profitabilitas yang memadai, sangat sulit berharap bahwa skema KPS dapat dilakukan secara baik. Menurut ADB (2008), keberhasilan KPS sangat ditentukan oleh bagaimana pemerintah dapat mendesain aturan main, struktur pengelolaan, dan sistem insentif yang memungkinkan masing-masing pihak yang terlibat dalam KPS dapat memperoleh kepentingan (*interest goal*) dari keterlibatannya. Artinya, pemerintah harus mampu menciptakan lingkungan bisnis terkait yang lebih kondusif bagi terimplementasinya skema KPS. Hal ini mencakup bagaimana mendesain peraturan hukum, kerangka kelembagaan, skema pembiayaan, pola perjanjian kerja sama yang saling menguntungkan, solusi permasalahan politik dan akomodasi terhadap berbagai kepentingan pemangku kepentingan terkait (ADB 2008).

Ada beberapa pola kerja sama antara pemerintah dan swasta yang dapat dikembangkan dalam skema KPS, antara lain: kontrak kerja sama pelayanan (*service contract*), kontrak kerja sama pengelolaan (*management contract*), *build-operate-transfer* (BOT), dan *joint-venture*.

Pola Kontrak Pelayanan

Dalam pola kontrak sewa, pemerintah melakukan kerja sama dengan swasta dalam memberikan jasa pelayanan publik dalam periode tertentu. Penentuan siapa yang akan melakukan kerja sama dalam sistem ini dilakukan melalui pola lelang terbuka. Namun demikian, pihak pemerintah tetap menjadi pihak penyedia utama dalam jasa pelayanan publik tersebut. Dalam kerja sama tersebut, pihak swasta harus memberikan pelayanan sesuai dengan standar dan biaya yang telah ditetapkan. Dalam pola ini, pemerintah akan memberikan *fee* berdasarkan unit *cost* tertentu yang memungkinkan swasta mendapatkan keuntungan. Karena didasarkan pada unit biaya tertentu, maka pihak swasta akan mendapatkan keuntungan yang lebih besar bila melakukan efisiensi biaya tersebut. Pemerintah bertanggung jawab pada semua biaya investasi yang diperlukan untuk memberikan jasa pelayanan tersebut.

Pola kontrak pelayanan ini mudah dilakukan bila jasa pelayanan tersebut dapat didefinisikan dan dimonitor secara mudah. Keunggulan dari pola KPS seperti ini adalah risiko yang ditanggung oleh pihak swasta relatif kecil. Kemungkinan transfer manajemen dari pihak swasta kepada pemerintah mudah dilakukan. Namun demikian, pola kontrak pelayanan ini tidak memiliki kontribusi yang cukup signifikan pada upaya menarik investasi swasta yang besar dalam skema KPS. Artinya, pemerintah masih tetap menjadi sumber pembiayaan dari pembangunan infrastruktur melalui pola kontrak pelayanan ini. Pemerintah sebagai penentu tarif dari penggunaan infrastruktur karena sebagai investor utama dalam pembangunan infrastruktur tersebut. Karena pemerintah tetap menjadi penentu tarif dan pemilik dari aset dari pelayanan publik tertentu, maka keberlanjutan pola ini secara



Sumber: Bank Dunia (2012 hal 16)

Gambar 2.2 Manfaat Mekanisme KPS

politik sulit dilakukan. Misalnya, pada saat tarif ditentukan rendah, maka sangat mungkin bahwa swasta enggan melakukan perpanjangan kerja sama karena tidak cukup menguntungkan.

Pola Kontrak Kerja Sama Pengelolaan

Perluasan dari kontrak pelayanan merujuk pada pola kontrak pengelolaan suatu jasa pelayanan publik tertentu, misalnya pengelolaan pelabuhan, rumah sakit, dan sarana utilitas lainnya. Dalam pola kontrak pengelolaan ini, pemerintah tetap menjadi penanggung jawab kualitas dan kontinuitas pelayanan, tetapi pengelolaan operasional bisnis dari jasa pelayanan publik diserahkan kepada swasta. Sebagai pengelola bisnis, pihak swasta melakukan interaksi langsung dengan konsumen, sementara pihak pemerintah hanya berperan menetapkan tarif pelayanan. Dalam hal ini, swasta pada umumnya menyediakan modal kerja, sementara pemerintah melakukan pembiayaan investasi. Pemerintah biasanya juga bertanggung jawab memberikan tambahan investasi untuk perluasan jaringan pelayanan.

Dalam konteks ini, pemerintah biasanya memberikan *fee* kepada pihak swasta dalam bentuk pembagian keuntungan dan pemberian

tambahan *fee* bila target tertentu dapat dipenuhi. Hal ini sebagai insentif untuk meningkatkan kinerja pelayanan yang diberikan. Dalam pola kontrak pengelolaan ini, pihak swasta diharapkan selalu meningkatkan sistem pengelolaan keuangan dan bisnis yang didasarkan pada pertimbangan komersial. Hal ini diharapkan akan meningkatkan kualitas pelayanan dan profitabilitas, meskipun penetapan tarif pelayanan tetap ditentukan oleh pihak pemerintah.

Salah satu manfaat dari pola kontrak pelayanan ini adalah bahwa peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan oleh swasta tidak diikuti oleh pemindahan aset pemerintah. Pola kontrak pelayanan ini biasanya dapat menurunkan total biaya karena pihak swasta cenderung mempekerjakan jumlah tenaga yang relatif lebih kecil untuk meningkatkan efisiensi operasional. Pola kontrak pengelolaan merupakan jembatan bagi peningkatan peran swasta dalam pengelolaan pelayanan publik yang lebih luas. Walaupun demikian, kelemahan yang mungkin muncul adalah bahwa terdapat konsekuensi negatif dari pemisahan antara tanggung jawab pengelolaan oleh swasta dengan pemerintah sebagai pihak yang melakukan investasi. Akibatnya, sangat mungkin bahwa swasta tidak mendapatkan otonomi yang cukup besar dalam pengelolaan bisnis yang harus dilakukan. Pemberian insentif (*fee*) dengan cara pembagian keuntungan memerlukan pendampingan yang intensif dari pemerintah terhadap kemungkinan pelaporan pencapaian kinerja yang tidak jujur. Misalnya, pelaporan jumlah pelanggan yang telah dilayani yang tidak sesuai dengan data yang sebenarnya. Hal ini sangat mungkin karena swasta akan mendapatkan insentif bagi hasil yang lebih besar bila mampu mencapai atau melebihi target tingkat pelayanan tertentu.

Build-Operate-Transfer (BOT)

Dalam pola kerja sama dalam bentuk BOT, pihak swasta dalam bentuk individu atau konsorsium melakukan investasi dalam pembangunan infrastruktur sesuai dengan standar ketentuan pemerintah. Artinya, pihak swasta menyediakan sebagian besar investasi pembangunan infrastruktur sehingga mereka secara hukum menguasai kepemilikan

aset tersebut sesuai dengan lamanya kontrak yang diberikan oleh pemerintah. Selama periode kontrak, penguasaan aset ini memungkinkan pihak swasta untuk menerima pengembalian investasi yang telah mereka lakukan. Sementara itu, pemerintah menentukan tingkat harga pelayanan publik yang akan diberikan oleh swasta tersebut. Pola BOT ini biasanya berlangsung dalam jangka panjang dan memerlukan persyaratan aturan-main yang cukup rumit dan beragam dalam pembiayaannya. Sering kali diasumsikan bahwa kepemilikan aset yang dibangun oleh swasta kemudian diberikan kepada pemerintah setelah masa kontrak berakhir. Namun demikian, dengan alasan efisiensi, sering kali kepemilikan aset telah ditransfer ke pemerintah, tetapi pengelolaan tetap dilakukan oleh swasta. Artinya, perjanjian kontrak akan berubah menjadi pola kerja sama pengelolaan atau pelayanan oleh pihak swasta.

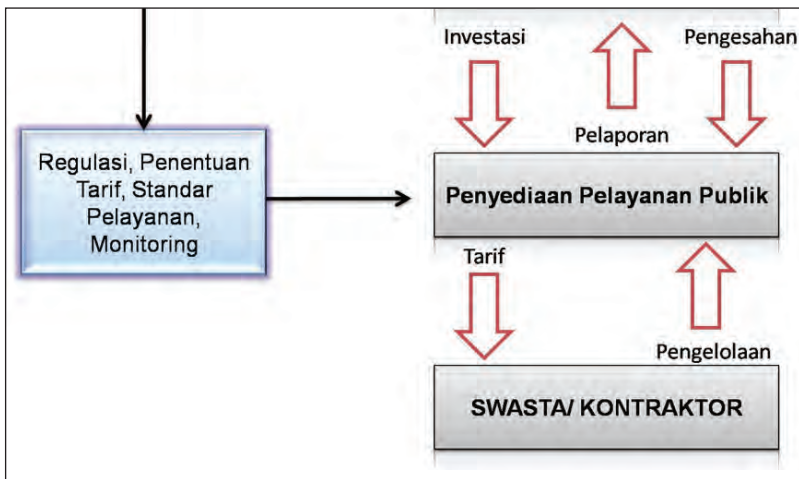
Ada beberapa pola kerja sama dalam BOT mencakup BTO (*build-transfer-operate*), yaitu pihak swasta membangun infrastruktur kemudian menyerahkan operasionalnya kepada pemerintah setelah selesai pembangunan. Pola *Build-Own-Operate* (BOO) juga sangat memungkinkan terjadi di mana pihak swasta membangun, memiliki dan mengoperasikan infrastruktur pada periode yang telah ditentukan oleh pemerintah. Begitu juga pola yang lebih detail lagi, seperti *Design-Build-Finance-Operate* (DBFO), di mana pembangunan infrastruktur mulai dari desain, pembiayaan, dan pembangunan hingga operational dilakukan dalam satu paket dan kemudian dilakukan oleh swasta yang terpilih. Terlihat bahwa perbedaan dari berbagai pola BTO terletak dari tanggung jawab pembiayaan yang ditransfer kepada pihak swasta yang mendapatkan konsensi dari pemerintah dalam bentuk pengelolaan selama periode tertentu.

Salah satu keuntungan pola BOT adalah besarnya investasi swasta yang digunakan untuk pembiayaan infrastruktur yang akan dikontrakkan. Pola ini sering kali digunakan untuk menarik investasi swasta dalam pembangunan infrastruktur tertentu dalam skema KPS. Karena pemerintah menjamin operasional secara hukum maupun politik, maka BOT ini dapat menurunkan risiko bisnis dari pihak

swasta. Keuntungan yang dapat diperoleh pihak swasta dari pola BOT adalah bahwa pembiayaan dapat dilakukan dari utang jangka panjang, sementara pembayaran kembali dapat dilakukan dengan *fee* yang diperoleh dari operasional dalam jangka panjang, seperti pembangunan infrastruktur jalan tol. Namun demikian, salah satu kelemahan dari pola BOT adalah perlunya jaminan kepastian hukum dari pemerintah dalam jangka panjang dan biaya investasi yang besar, serta memerlukan jangka waktu pengembalian yang panjang. Tanpa jaminan hukum dan keberadaan dukungan lembaga pembiayaan (misalnya perbankan) akan sulit bagi negara berkembang untuk melakukan pembangunan infrastruktur melalui pola BOT ini. Bentuk kelemahan lain adalah sulitnya pemerintah mengontrol tingkat kinerja pelayanan karena semua operasional dilakukan oleh swasta.

Joint Venture

Sebagai alternatif dari privatisasi penuh suatu pelayanan publik adalah dengan melakukan kerja sama *joint venture* antara pemerintah dengan



Sumber: Skilling dan Booth (2007) in ADB (2008)

Gambar 2.3 Pola Kerja Sama KPS Melalui Kontrak Pelayanan

swasta. Dalam hal ini, masing-masing pihak (pemerintah dan swasta) melakukan kerja sama investasi sehingga kepemilikan dan operasional infrastruktur dapat dilakukan secara bersama. Hal ini dapat dilakukan dengan cara kedua pihak tersebut dapat membentuk perusahaan baru dengan kepemilikan saham bersama untuk membangun dan mengoperasional infrastruktur tersebut. Tata kelola yang ada dalam perusahaan baru tersebut harus independen dari campur tangan pemerintah yang sering kali muncul untuk kepentingan politiknya. Hal ini penting karena pemerintah dalam konteks ini sebagai pemilik sekaligus pengatur (regulator) dari pelayanan publik yang dikerjasamakan. Namun, sama seperti pihak swasta, sebagai pemilik saham, kepentingan pemerintah adalah untuk mendapatkan keuntungan dan keberlanjutan pelayanan publik yang diberikan oleh kerja sama tersebut. Pada umumnya, pihak swasta berperan sebagai pengelola bisnis dan jajaran direksi mencerminkan kepemilikan saham yang ada. Namun demikian, sering kali bahwa pola *joint venture* ini didampingi dengan kontrak standar pelayanan yang ditetapkan. Sebagai bentuk *joint venture*, maka pembagian risiko dan pembagian keuntungan harus dituangkan dalam perjanjian kerja sama yang akan dilakukan.

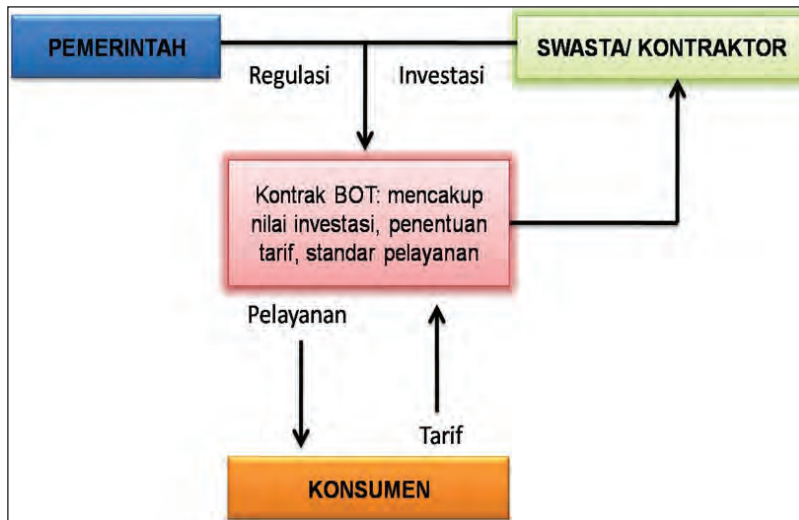
Keuntungan dari pola *joint venture* dalam skema KPS adalah bahwa pola ini sebagai bentuk kerja sama yang sesungguhnya yang memadukan berbagai manfaat dan risiko yang ada dalam operasional dan pembangunan infrastruktur tertentu. Pola ini juga berpotensi menghasilkan pembangunan dan operasional efisiensi karena prinsip utama adalah mendapatkan keuntungan untuk keberlanjutan kerja sama dan pelayanan publik yang diberikan. Namun, salah satu kelemahan adalah kepentingan ganda dari pemerintah sebagai pemilik sekaligus regulator berpotensi menimbulkan konflik internal. Misalnya, kepentingan profitabilitas dari usaha berpotensi memberikan insentif pemerintah untuk mengubah peraturan dengan meningkatkan tarif pelayanan sementara standar pelayanan tidak berubah. Di satu sisi, hal ini dapat meningkatkan pendapatan usaha tetapi menurunkan kualitas pelayanan publik yang diberikan. Interaksi langsung antara pemerintah dan swasta dalam pola *joint venture* juga

berpotensi melahirkan korupsi dengan cara penyuaipan/gratifikasi kepada pemerintah sebagai regulator, sekaligus pengelola suatu pelayanan publik tertentu.

2.4 Mekanisme Implementasi KPS

Keberhasilan pelaksanaan program KPS dalam pembangunan dan pengelolaan infrastruktur memerlukan beberapa persyaratan, antara lain: (1) Dukungan kepastian hukum, peraturan terkait dan kebijakan yang kondusif dari pemerintah dalam pelaksanaan KPS. (2) Penguasaan teknis pelaksanaan yang baik dalam pembangunan dan pengelolaan infrastruktur yang dikerjasamakan. (3) Keberadaan kelembagaan pendukung, termasuk lembaga keuangan, penjaminan, dan adanya lembaga pemerintah yang bertanggung jawab mempromosikan pola kerja sama KPS. (4) Dinamika perkembangan dan kebijakan ekonomi yang mendukung terwujudnya kerja sama KPS.

Mau tidaknya dunia usaha (swasta) melakukan investasi, baik untuk memproduksi barang pribadi (*private goods*) maupun memberikan



Gambar 2.4 Pola Kerja Sama KPS Melalui BOT

jasa pelayanan publik (*public goods*), sangat ditentukan oleh kepastian hukum terhadap keberlanjutan kegiatan bisnis yang dilakukannya. Karena itu, salah satu faktor terpenting dari keberhasilan pelaksanaan KPS adalah adanya jaminan kepastian hukum. Hal ini mencakup dukungan komitmen politik dari pemerintah terhadap risiko politik yang muncul dari kerja sama KPS tersebut. Dalam konteks ini, analisis hukum dan peraturan (*legal analysis*) diperlukan, mencakup landasan hukum dan perundang-undangan dari KPS dan berbagai peraturan terkait dengan kerja sama tersebut. Analisis peraturan ini dapat diawali dengan inventarisasi peraturan terkait dan analisis terhadap pola kontrak kerja sama yang dilakukan. Adanya kontradiksi peraturan antara ketentuan-ketentuan terkait (misalnya peraturan tentang privatisasi atau kepemilikan pelayanan publik dan sebagainya) dengan aturan main dalam KPS dapat mempersulit keberhasilan pelaksanaan kerja sama KPS yang akan dilakukan. Hal ini mengharuskan adanya revisi peraturan yang ada atau penyesuaian aturan KPS sehingga sejalan dengan peraturan hukum yang berlaku. Ketentuan dalam KPS juga harus sesuai dengan peraturan tentang perpajakan, tenaga kerja, peraturan tentang penguasaan dan pelayanan infrastruktur publik, peraturan tentang keuangan pemerintah pusat dan daerah, dan peraturan terkait dengan Undang-Undang Perseroan Terbatas, dan sebagainya. Keberhasilan pelaksanaan KPS ini juga harus memperhitungkan periode penyesuaian hukum/peraturan terkait.

Keberadaan peraturan hukum yang terkait dengan mekanisme penetapan harga, standar pelayanan publik, dan mekanisme operasional KPS dan sebagainya diperlukan untuk mendukung keberhasilan program KPS. Dalam konteks ini, standar pelayanan harus secara jelas menunjukkan perbaikan yang signifikan dari kondisi sebelumnya, yaitu pada saat pelayanan publik dilakukan oleh pemerintah dibandingkan dengan setelah dilakukan dengan pola KPS. Pada umumnya, masyarakat dapat menerima tingkat harga pelayanan publik lebih mahal bila dibarengi dengan kualitas pelayanan yang jauh lebih baik. Untuk memperkuat kepastian hukum dari peningkatan kualitas pelayanan, ketentuan terkait hal tersebut harus secara eksplisit

termuat dalam KPS. Pembentukan lembaga pemerintah yang bertanggung jawab untuk memantau dan mengevaluasi penilaian kinerja pelayanan publik harus sudah tersedia. Faktor yang juga penting adalah tersedianya wadah yang memungkinkan adanya dialog antara pemerintah dengan pihak swasta terkait dengan permasalahan (*dispute*) pelaksanaan KPS dengan pola ini. Berbagai ketentuan tersebut harus tersedia sebelum proses pelaksanaan KPS dilakukan.

Keberhasilan dari KPS juga ditentukan oleh keberadaan ketentuan teknis pelaksanaan dari kerja sama tersebut. Dalam hal ini, spesifikasi teknis pelaksanaan dari KPS harus secara jelas terdokumentasikan dalam ketentuan kerja sama tersebut. Teknis pelaksanaan ini mencakup berbagai teknis persiapan pelaksanaan, desain teknis pembangunan dan pengelolaan, dan proses evaluasi dan pemantauan dari pembangunan dan pelaksanaan. Dalam tahap persiapan termasuk pula analisis peraturan terkait, dan nilai investasi dan jangka waktu operasional, serta potensi risiko dan keuntungan yang dapat diperoleh masing-masing pihak (pemerintah dan swasta). Pada tahap desain pelaksanaan harus sudah mencakup rencana teknis pembangunan dan pengelolaan, termasuk standar pelayanan dan penetapan tarif yang diberikan kepada masyarakat dan risiko yang dihadapi dari berbagai skenario yang mungkin terjadi (ADB, 2008).

Aspek kelembagaan merupakan faktor kunci dalam keberhasilan KPS. Hal ini mencakup keberadaan kelembagaan keuangan pendukung dan lembaga pemerintah yang berfungsi sebagai unit pengelola KPS. Salah satu kendala pelaksanaan KPS adalah kurang efektifnya unit pengelola KPS yang berfungsi mengorganisasi, mengelola, dan mengimplementasikan KPS yang diusulkan. Unit KPS ini berfungsi sebagai koordinator pelaksana, penilaian akuntabilitas, dan penyebaran informasi terkait dengan kebijakan dan program KPS yang akan dan sedang dilaksanakan. Dalam hal ini, unit KPS dapat dibentuk di bawah suatu kementerian tertentu, misalnya Kementerian Keuangan atau Kementerian Koordinasi Perekonomian. Peran unit ini sebagai mediator antara pemerintah dengan swasta dan lembaga politik serta masyarakat terkait dengan program KPS. Selain itu, secara detail,

fungsi unit KPS mencakup: identifikasi proyek dan penetapan prioritas KPS, diseminasi dan promosi KPS terhadap masyarakat luas, merumuskan peraturan yang terkait dengan proses pelaksanaan KPS dengan mempertimbangkan kompetisi yang fair, proses tender yang transparan dan akuntabel, dan pengelolaan aset pemerintah yang baik dan terpenuhinya pelayanan publik yang baik dan terjangkau.

Lebih jauh lagi, aspek kelembagaan terkait dengan keberhasilan program KPS adalah dukungan lembaga keuangan dan penjaminan risiko terhadap program tersebut. Dalam hal ini, unit KPS dapat memfasilitasi adanya konsorsium perbankan untuk mendukung pembiayaan KPS yang diprioritaskan. Pemerintah melalui peraturan insentif perbankan juga berperan penting dalam mendorong lembaga keuangan untuk mendukung program KPS yang dilakukan. Lembaga penjaminan dari risiko yang mungkin muncul dari pelaksanaan program KPS dapat memberikan insentif bagi dunia usaha dan lembaga keuangan untuk mendukung program tersebut. Subsidi dapat juga diberikan pada proses penetapan harga sehingga tarif yang dikenakan



Gambar 2.5 Pola Kerja Sama KPS Melalui *Joint Venture*

kepada swasta yang terlibat pada KPS secara bisnis adalah rasional/menguntungkan.

Faktor yang juga sangat penting adalah dukungan kebijakan ekonomi pemerintah yang mendukung proses kegiatan ekonomi. Artinya, semakin kondusif iklim bisnis yang dibangun pemerintah akan menghasilkan perkembangan ekonomi yang semakin baik. Hal ini menjadi signal dari prospek kebutuhan pembangunan infrastruktur yang semakin besar sehingga mendorong pihak swasta untuk terlibat dalam program KPS. Perkembangan ekonomi yang semakin baik saja kurang cukup bila tidak didukung dengan strategi kebijakan pemerintah yang detail tentang *road map* pembangunan infrastruktur dalam jangka menengah dan panjang. Dalam konteks ini, strategi pemerintah yang tertuang dalam Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) merupakan langkah awal kebijakan umum yang dapat mendukung pelaksanaan program KPS.

2.5 Kesimpulan

Pembangunan infrastruktur melalui kerja sama pemerintah dan swasta (KPS) memiliki peran strategis dalam mendukung keberlanjutan pembangunan ekonomi Indonesia. Hal ini penting karena didasari akan keterbatasan anggaran pemerintah di masa datang. Menurut perhitungan Bappenas, kemampuan pemerintah dalam pembangunan infrastruktur hanya sekitar 20–30% dari total kebutuhan dana. Artinya, sebagian besar pembiayaan diharapkan akan datang dari swasta, baik nasional maupun internasional. Selanjutnya, pembangunan infrastruktur sangat penting karena dapat menjadi faktor pendorong produksi, distribusi, dan pertukaran yang ada di perekonomian. Pada gilirannya, proses akumulasi kapital yang terjadi dalam perekonomian akan meningkatkan kesejahteraan ekonomi bagi masyarakat.

Secara umum, keberhasilan kerja sama KPS akan sangat ditentukan oleh mampu tidaknya pemerintah memenuhi tiga aspek penting:

(1) Aspek terpenuhinya peran dan tanggung jawab masing-masing komponen yang terlibat (pemerintah, swasta, lembaga pembiayaan, dan sebagainya). (2) Aspek terimplementasinya pola pembagian risiko antara berbagai pihak terkait yang seimbang, dan (3) Aspek profitabilitas yang kemungkinan dapat diperoleh dunia usaha dari keterlibatannya dalam skema KPS tertentu. Tanpa adanya pembagian risiko yang seimbang dan profitabilitas yang memadai, sangat sulit berharap bahwa skema KPS dapat dilakukan secara baik. Singkatnya, keberhasilan KPS sangat ditentukan oleh bagaimana pemerintah dapat mendesain aturan main, struktur pengelolaan, dan sistem insentif yang memungkinkan masing-masing pihak yang terlibat dalam KPS dapat memperoleh kepentingan (*interest goal*) dari keterlibatannya. Artinya, pemerintah harus mampu menciptakan lingkungan bisnis terkait yang lebih kondusif bagi terimplementasinya skema KPS.

Ada beberapa pola kerja sama antara pemerintah dan swasta yang dapat dikembangkan dalam skema KPS, antara lain: kontrak kerja sama pelayanan (*service contract*), kontrak kerja sama pengelolaan (*management contract*), *build-operate-transfer* (BOT), dan *joint venture*. Namun, pola kerja sama ini memiliki keunggulan dan kelemahan masing-masing dalam mendukung program KPS. Selanjutnya, keberhasilan program KPS ini akan sangat ditentukan oleh (1) keberadaan dan kepastian hukum dan peraturan terkait. (2) Keberadaan dukungan kelembagaan yang terkait, termasuk unit pengelola KPS, lembaga pembiayaan dan penjaminan, dan (3) dinamika perkembangan ekonomi dan dukungan kebijakan ekonomi yang kondusif bagi pembangunan infrastruktur yang diprioritaskan.

Daftar Pustaka

- Athias, L. and Saussier, S. 2010. Contractual Flexibility or Rigidity for Publik Private Partnerships? *Theory and Evidence from Concession Contracts*, EPPP DP No 2010–3. Sorbone, Paris: Institute Administration and Enterprize.
- Asian Development Bank. 2008. *Publik-Private Partnership Handbook*, Manila: ADB.
- Bappenas RI. 2011. *Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011–2025*. Jakarta: Bappenas.
- Dough, A. and Dochia, S. 2006. *The Growing and Evolving Business of Private Participation in Airports New Trends, New Actors Emerging*, WASHINGTON DC. Gridlines Note No. 15.
- Martimort, D. and Pouyet, J. 2006. Built It or Not, Normative and Positive Theories of Publik-Private Partnerships. *Journal of Economics Literature* No H11, pp.
- Priatna, D. S. 2010. “Indonesia: Country Presentation on Publik-Private Partnership”. Paper dipresentasikan pada Asia-Pacifik Minsitrial Meeting, Jakarta 17/4/2010.
- World Bank. 2012. *Publik Private Partnership Reference Guide*. Washington DC: World Bank.

Bab 3

***Public Private Partnership:* Sebuah Alternatif Pemenuhan Kebutuhan Pembangunan Infrastruktur di Indonesia**

Latif Adam

3.1 Latar Belakang

Pengalaman beberapa negara menunjukkan bahwa *Public Private Partnership* (PPP) memiliki peran penting sebagai alternatif pengadaan infrastruktur. Beberapa negara, seperti Amerika, Inggris, Belanda, dan Portugal, sudah sejak puluhan tahun yang lalu mengadopsi dan mendapatkan manfaat dari kebijakan ini. Misalnya, di Australia, melalui PPP, pemerintah negara itu mampu membangun dan menyediakan infrastruktur yang dibutuhkan masyarakat dan pelaku bisnis tanpa terlalu membebani keuangan Negara (Foster, 2010). Terdapat indikasi bahwa implementasi PPP di negara lain memberikan manfaat yang sifatnya simbiosis mutualisme bagi pemerintah dan sektor swasta yang terlibat.

Di Indonesia, paling tidak terdapat tiga alasan yang mendasari mengapa negeri ini membutuhkan PPP. *Pertama*, kualitas dan kuantitas infrastruktur yang tersedia sudah tidak memadai untuk mendukung akselerasi pembangunan. Rendahnya kuantitas dan kualitas infrastruktur yang tersedia juga membuat Indonesia memiliki daya saing yang relatif rendah dibandingkan dengan beberapa negara kompetitor (Wallace, 2008). Ini terjadi karena rendahnya kuantitas dan kualitas infrastruktur membuat biaya melakukan bisnis di Indonesia relatif lebih tinggi dibandingkan dengan di beberapa negara kompetitor (Adam, 2008).

Kedua, kemampuan keuangan negara untuk membangun dan memperbaiki infrastruktur sangat terbatas. Dengan asumsi, anggaran pembangunan infrastruktur per tahun rata-rata sebesar 5% dari PDB saja, maka sampai dengan tahun 2014, kebutuhan dana infrastruktur akan mencapai Rp1429 triliun. Jumlah dana itu sangat sulit dipenuhi pemerintah di tengah-tengah sering terjadinya tekanan fiskal karena tingginya biaya utang, subsidi, dan transfer dana ke daerah yang cenderung meningkat setiap saat (Adam, 2009b).

Ketiga, berbeda dengan pemerintah, sektor swasta memiliki keahlian dan profesionalisme yang lebih baik untuk membangun infrastruktur secara efektif dan efisien. Karena itu, keahlian dan profesionalisme yang dimiliki sektor swasta bisa menjadi modal untuk membangun infrastruktur yang dibutuhkan untuk meningkatkan daya saing dan memperbaiki iklim investasi di negeri ini.

Berdasarkan pertimbangan di atas, pemerintah melakukan beberapa langkah untuk mendukung PPP. *Indonesia Infrastructure Summit* diadakan beberapa kali untuk mensosialisasikan dan mempromosikan PPP serta mengundang keterlibatan sektor swasta untuk bekerja sama dalam penyediaan infrastruktur. Beberapa institusi, seperti PT Sarana Multi Infrastructure (SMI) dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII), dibentuk untuk memperkuat implementasi PPP. Demikian pula, beberapa peraturan diterbitkan untuk mengatur mekanisme pelaksanaan PPP.

Sayangnya, berbagai upaya yang telah dilakukan pemerintah itu belum memberikan hasil yang memuaskan. Sektor swasta belum banyak yang tertarik untuk terlibat dalam PPP. Karena itu, tujuan utama dari tulisan ini adalah melakukan analisis mengapa sektor swasta belum merespons secara optimal program PPP.

3.2 Konsep dan Mekanisme PPP

Secara konseptual, PPP adalah suatu persetujuan atau kontrak (ikatan perjanjian) yang melibatkan suatu instansi pemerintah (sektor publik) dan suatu badan usaha (sektor swasta), di mana sektor swasta

mengambil alih peran pemerintah untuk mendesain, membangun, membiayai, dan mengoperasikan proyek infrastruktur yang tadinya menjadi kewajiban pemerintah. Sektor swasta mendapatkan kompensasi dari keterlibatannya untuk menggantikan peran pemerintah. Karena itu, kontrak PPP biasanya memiliki jangka waktu yang relatif panjang (lebih dari 15 tahun) yang memungkinkan pengembalian investasi pihak swasta (Parente, 2000; Bappenas, 2010).

Basis dari kontrak PPP adalah pembagian/alokasi risiko proyek PPP antara pemerintah (melalui PJKP) dan swasta, di mana tiap risiko dialokasikan kepada pihak yang secara relatif lebih mampu mengendalikan, mengelola, mencegah ataupun menyerapnya. Sebagaimana telah dijelaskan pada Bab 2, bentuk proyek PPP dapat berupa kerja sama operasi dan pemeliharaan fasilitas infrastruktur hingga pembiayaan, penyediaan dan pengoperasian fasilitas infrastruktur.

Di Indonesia, implementasi konsep PPP untuk mendorong keterlibatan sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur dimulai ketika Presiden Soeharto mengeluarkan Keppres No. 7 Tahun 1998 tentang Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha Swasta dalam Pembangunan dan/atau Pengelolaan Infrastruktur (Djunaedi, 2011). Sayangnya, ketidakstabilan sosial, ekonomi, dan politik yang membayangi negeri ini, saat itu membuat sektor swasta tidak ada yang tertarik untuk terlibat dalam program PPP. Pada saat itu, sektor swasta lebih terfokus pada upaya untuk melakukan konsolidasi internal dan menjaga *cash flow* agar usahanya tetap aman dari dampak negatif gejolak sosial, ekonomi, dan politik. Konsukensinya, sektor swasta membatasi minatnya untuk melakukan ekspansi usaha, termasuk melibatkan diri dalam pembangunan infrastruktur.

Pada tahun 2005, seiring dengan membaiknya stabilitas sosial, ekonomi, dan politik, pemerintah kembali menegaskan keinginannya untuk mengimplementasikan PPP. Penegasan ini terpotret sangat jelas ketika pemerintah beberapa kali menyelenggarakan *Indonesia Infrastructure Summit*¹.

¹ Pada *infrastructure summit* pertama pemerintah menawarkan 91 proyek, sedangkan pada *infrastructure summit* kedua pemerintah menawarkan 111 proyek

Tujuan utama dari *Indonesia Infrastructure Summit* adalah menyosialisasikan PPP dan mengundang sektor swasta untuk bekerja sama dengan pemerintah melalui skema PPP dalam penyediaan dan pembangunan infrastruktur. Beberapa jenis infrastruktur yang ditetapkan dan dipilih sebagai prioritas dalam skema PPP adalah transportasi (pelabuhan laut, sungai atau danau, pelabuhan udara, jaringan rel dan stasiun kereta api), jalan (jalan tol dan jembatan tol), pengairan (saluran pembawa air baku), air minum (bangunan pengambilan air baku, jaringan transmisi, jaringan distribusi, instalasi pengolahan air minum), air limbah (instalasi pengolah air limbah, jaringan pengumpul dan jaringan utama) serta sarana persampahan (pengangkut dan tempat pembuangan), telekomunikasi (jaringan telekomunikasi), ketenagalistrikan (pembangkit, transmisi, dan distribusi tenaga listrik), minyak dan gas bumi (pengolahan, penyimpanan, pengangkutan, transmisi atau distribusi migas).

Payung hukum yang menjadi basis implementasi PPP adalah Perpres No. 67 Tahun 2005 yang kemudian diperbaharui dengan Perpres No. 13 Tahun 2010. Sebagaimana ditegaskan didalam Perpres No. 13 Tahun 2010, implementasi PPP didasarkan kepada prinsip adil, terbuka, transparan, dan bersaing (*competition*). Dengan berbasiskan prinsip-prinsip itu, diharapkan proyek infrastruktur yang dibangun melalui PPP memberi manfaat sebagai berikut. *Pertama*, terjaminnya harga pasar yang terendah (*lowest market prices*). *Kedua*, meningkatkan penerimaan publik terhadap proyek PPP. *Ketiga*, mendorong kesanggupan lembaga keuangan untuk menyediakan pembiayaan tanpa *sovereign guarantees*. *Keempat*, mengurangi risiko kegagalan proyek. *Kelima*, dapat membantu tertariknya *bidders* yang sangat berpengalaman dan berkualitas tinggi. *Keenam*, mencegah aparat pemerintah dari praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Upaya untuk mengakselerasi implementasi PPP juga dilakukan dengan membentuk beberapa lembaga pendukung seperti PT Sarana Multi Infrastructure (SMI) dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII). PT SMI memiliki tugas sebagai berikut. *Pertama*, sebagai katalis dalam percepatan pembangunan infrastruktur. *Kedua*,

memberikan alternatif sumber dana untuk pembiayaan proyek. *Ketiga*, mempromosikan PPP. *Keempat*, meningkatkan jumlah, kapasitas, dan efektivitas melalui kemitraan dengan pihak ketiga.

Sementara itu, tugas PT PII adalah, *pertama*, menyediakan penjaminan untuk proyek-proyek infrastruktur yang dibangun melalui skema PPP. *Kedua*, meningkatkan kelayakan kredit dan *bankability* dari proyek-proyek infrastruktur. *Ketiga*, meningkatkan tata kelola, konsistensi, dan transparansi dalam penyediaan penjaminan. *Keempat*, meminimalisasi kemungkinan terjadinya *sudden shock* dan *ring-fencing* eksposur kewajiban kontingensi pemerintah yang bisa berdampak negatif terhadap kesinambungan APBN.

Selain membentuk lembaga baru, untuk mempercepat keikutsertaan sektor swasta dalam penyediaan infrastruktur, pemerintah juga menyusun nota kesepahaman antara Menteri PPN/Kepala Bappenas, Menteri Keuangan, dan Kepala BKPM tentang Koordinasi Fasilitasi dan Dukungan Pelaksanaan Percepatan Realisasi Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha. Secara singkat, nota kesepahaman itu diharapkan mampu memperkuat koordinasi dan memperjelas pembagian tugas serta mengharmoniskan langkah dan kegiatan dalam melakukan fasilitasi pelaksanaan proyek PPP di bidang infrastruktur yang siap ditawarkan.

Nota kesepahaman menyepakati pembagian tugas dari ketiga instansi seperti tersebut di atas sebagai berikut. *Pertama*, Kementerian Keuangan akan berperan untuk memfasilitasi dukungan dan jaminan pemerintah terhadap proyek. *Kedua*, Kementerian PPN/Bappenas bertugas untuk menyusun perencanaan proyek PPP dan penyusunan Buku PPP dengan mengintegrasikannya ke dalam sistem perencanaan pembangunan nasional di samping peningkatan kapasitas para pemangku kepentingan. Dalam Buku PPP, proyek-proyek dikelompokkan ke dalam tiga kategori, yaitu proyek yang siap ditawarkan, proyek prioritas, dan proyek potensial (Tabel 3.1). *Ketiga*, BKPM berperan untuk mengemas informasi proyek yang siap untuk ditawarkan sehingga menarik bagi investor serta dengan program-program pemasaran yang atraktif. Selain itu, BKPM juga

Tabel 3.1 Kategori Proyek PPP

Siap Ditawarkan	Prioritas	Potensial
<ul style="list-style-type: none"> • Dokumen lelang telah terpenuhi • Tim pengadaan PPP telah terbentuk dan siap beroperasi • Jadwal pengadaan telah tersusun dengan baik • Mendapatkan persetujuan dan dukungan dari pemerintah (bila dibutuhkan) 	<ul style="list-style-type: none"> • Termasuk didalam rencana proyek PPP yang potensial atau yang diusulkan oleh kontraktor • Berdasarkan <i>pre-feasibility</i> merupakan proyek yang feasible dari sisi legal, teknikal, dan finansial • Risiko dan alokasi telah teridentifikasi • Modus PPP telah terdefiniskan dengan baik • Dukungan pemerintah telah teridentifikasi (untuk proyek marginal) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sesuai dengan rencana pembangunan jangka menengah nasional/regional dan dengan rencana strategis pembangunan infrastruktur • Lokasi proyek sesuai dengan rencana tata ruang wilayah • Keterkaitan di antara pembangunan infrastruktur dan pembangunan wilayah • Potensi untuk <i>cost recovery</i> • <i>Preliminary study</i>

Sumber: PPP Book 2010–2014

menfasilitasi penerbitan perizinan dan nonperizinan yang diperlukan dalam pelaksanaan proyek PPP termasuk pembentukan Badan Usaha pelaksana proyek PPP melalui Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di bidang Penanaman Modal.

Nota Kesepahaman juga menetapkan pembentukan Tim Koordinasi Fasilitasi dan Dukungan Pelaksanaan Proyek KPS (Tim Percepatan Proyek KPS) yang bertugas mengemas dan menyusun masterplan dan rencana aksi tentang percepatan realisasi proyek PPP di bidang infrastruktur serta mengidentifikasi proyek PPP yang diprioritaskan penanganannya (*showcase*).

Tim Percepatan Proyek PPP juga bertugas untuk melakukan harmonisasi dan mengidentifikasi berbagai aturan yang bisa mengurangi minat sektor swasta untuk terlibat dalam pengadaan dan pembangunan infrastruktur, seperti peraturan yang saling bertentangan (*overlap*). Demikian halnya, Tim ini mempunyai kewajiban untuk meningkatkan kualitas dan kapabilitas Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama (PJPK).

Upaya meningkatkan kapabilitas PJPK menjadi bagian penting dari proses pelaksanaan PPP karena secara teknis PJPK bertanggung jawab untuk melaksanakan proyek kerja sama. PJPK merupakan mitra yang mewakili Pemerintah dalam PPP. Entitas PJPK dapat berupa Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang bertanggung jawab untuk menyediakan infrastruktur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, PJPK terdiri atas institusi pusat (kementerian/lembaga dan BUMN) dan institusi daerah (pemerintah daerah dan BUMD). Sebagaimana diketahui, struktur birokrasi antara institusi pusat dan daerah tidak persis sama. Karena itu, alur pelaksanaan proyek PPP dengan PJPK institusi pusat sedikit berbeda dengan alur pelaksanaan proyek PPP dengan PJPK institusi daerah.

3.3 Beberapa Permasalahan dalam Implementasi PPP

Bab sebelumnya telah mengidentifikasi lima manfaat dari implementasi PPP. *Pertama*, memperbesar mobilisasi kapital privat dalam mendukung kepentingan publik. *Kedua*, mendorong efisiensi pengelolaan pelayanan publik. *Ketiga*, mendorong lembaga keuangan domestik untuk mendukung pembiayaan pembangunan infrastruktur. *Keempat*, menjadi alternatif dari terbatasnya kemampuan keuangan negara. *Kelima*, mendorong deregulasi pengelolaan ekonomi yang semakin luas.

Pentingnya manfaat yang bisa diperoleh dari implementasi PPP terhadap kemajuan perekonomian Indonesia telah mendorong pemerintah untuk mengidentifikasi dan menyusun proyek pembangunan infrastruktur yang diperkirakan akan menarik sektor swasta untuk terlibat di dalamnya. Pada periode 2010–2014, pemerintah mengidentifikasi 100 proyek infrastruktur yang akan dibangun melalui skema PPP. Proyek-proyek itu dikategorikan dalam proyek yang siap ditawarkan, proyek prioritas, dan proyek potensial. Dana yang

dibutuhkan untuk membangun 100 proyek itu diperkirakan sebanyak US\$47.298,93 juta (Tabel 3.2).

Secara sektoral, proyek jalan tol mendominasi struktur PPP infrastruktur. Sebagaimana terlihat di Tabel 3.2, 35% dari total proyek PPP infrastruktur terkonsentrasi pada pembangunan/penyediaan jalan tol (35%), diikuti oleh suplai air (24%). Terkonsentrasinya proyek PPP infrastruktur pada pembangunan/penyediaan jalan tol diharapkan mampu memperlancar lalu lintas orang dan barang. Pada gilirannya, semakin lancarnya lalu lintas orang dan barang diperkirakan akan mampu menekan biaya transportasi yang kemudian akan berdampak secara positif terhadap peningkatan daya saing Indonesia.

Dari kaca mata sejarah, Indonesia sebenarnya membangun jalan tol lebih dahulu dibandingkan dengan beberapa negara di Asia, seper-

Tabel 3.2 Proyek PPP Infrastruktur Menurut Kategori dan Sektor, 2010–2014

Sektor/sub-sektor	Siap ditawarkan	Prioritas	Potensial	Jumlah
Transportasi udara	0	0	7 (1.557,80)	7 (1.557,80)
Transportasi darat	0	0	2 (274,00)	2 (274,00)
Transportasi laut	1 (36,00)	0	11 (2.859,29)	12 (22.895,29)
Rel kereta api	0	0	9 (9.547,30)	9 (9.547,30)
Jalan tol	0	17 (7.591,57)	18 (19.261,33)	35 (26.852,90)
Sumber daya air	0	0	0	0
Supply air (PDAM)	0	6 (521,87)	18 (1.327,50)	24 (1.849,37)
Limbah padat dan sanitasi	0	3 (220,00)	3 (57,27)	6 (277,27)
Telekomunikasi	0	0	0	0
Pembangkit listrik	0	0	5 (4.045,00)	5 (4.045,00)
Minyak dan gas	0	0	0	0
Total	1 (36,00)	26 (8.333,44)	73 (38.929,49)	100 (47.298,93)

Sumber: PPP Book 2010–2014

ti China atau Malaysia. Meskipun demikian, dalam perkembangannya, pembangunan jalan tol di Indonesia relatif tertinggal dibandingkan dengan perkembangan jalan tol di kedua negara tersebut. Pada periode 1978–2011, hanya terdapat 21 ruas jalan tol dengan panjang 775,05 km (rata-rata bertambah 23 km per tahun). Panjang jalan tol itu jauh lebih pendek dibandingkan dengan di China (46.000 km, bertambah dengan rata-rata 1.500 km per tahun) ataupun dengan Malaysia (1.192 km, bertambah dengan rata-rata 66 km per tahun).

Dari sisi lokasi, Pulau Jawa menyerap paling banyak proyek PPP infrastruktur, baik dari segi jumlah proyek maupun dari sisi alokasi anggaran. Sekitar 52% proyek PPP infrastruktur berlokasi di Pulau Jawa yang diperkirakan akan menghabiskan 52% dari total biaya PPP infrastruktur (US\$47.298,93 juta) (Tabel 3.3). Permasalahannya adalah dengan struktur proyek PPP infrastruktur yang terkonsentrasi di Pulau Jawa, sulit berharap PPP menjadi instrumen untuk mengurangi disparitas pembangunan infrastruktur antara Pulau Jawa dan luar Pulau Jawa. Ini berarti bahwa pemerintah tetap harus mengalokasikan anggaran infrastruktur di daerah atau propinsi yang saat ini tidak termasuk dalam lokasi PPP.



Sumber: Milhardjana (2006)

Gambar 3.1 Mekanisme *Public Private Partnership*

Tabel 3.3 Proyek PPP Infrastruktur Menurut Provinsi

Provinsi	Jumlah Proyek	Biaya Proyek (Juta US\$)
Sumatra Utara	4	1.180,23
Sumatra Barat	2	1.488,00
Riau	3	1.005,72
Kepulauan Riau	1	220,00
Jambi	1	1.040,00
Sumatra Selatan	2	239,29
Lampung	4	1.708,68
Banten	8	12.609,10
DKI Jakarta	11	5.084,33
Jawa Barat	17	3.508,53
Jawa Tengah	7	776,13
DI Yogyakarta	2	841,50
Jawa Timur	7	1.798,27
Bali	5	742,02
NTB	1	18,00
Kalimantan Barat	3	71,32
Kalimantan Tengah	10	8.280,30
Kalimantan Selatan	1	26,76
Kalimantan Timur	5	3.348,70
Sulawesi Utara	2	726,21
Sulawesi Barat	1	1.000,00
Sulawesi Tengah	1	14,00
Sulawesi Selatan	2	1.571,50
Total	100	47.298,93

Sumber: PPP Book 2010–2014

Selain itu, melihat capaian dari pelaksanaan PPP infrastruktur sampai saat ini, sangat sulit untuk bersikap optimis bahwa pada tahun 2014, Indonesia akan berhasil membangun seluruh proyek sesuai target (100 proyek). Pembangunan infrastruktur melalui skema PPP di Indonesia terkesan lambat dan kurang menarik minat sektor

swasta. Tidak mengherankan bila sampai dengan akhir Maret 2010, pemerintah baru mampu menenderkan empat jenis proyek (Tabel 3.4).

Diskusi dengan beberapa narasumber dari pihak pemerintah dan swasta menunjukkan terdapat beberapa faktor yang membuat pelaksanaan pembangunan infrastruktur melalui skema PPP berjalan lambat. Beberapa di antaranya adalah, *pertama*, masih terdapatnya peraturan yang bersifat tumpang tindih antara satu dengan yang lainnya. Misalnya, UU mengenai Panas Bumi cenderung *overlapping* dengan UU Pengelolaan Hutan Lindung. Masalahnya adalah hampir semua sumber panas bumi berada di Kawasan Hutan Lindung. Akibatnya, sektor swasta yang tertarik dalam pengelolaan dan pemanfaatan panas bumi dihadapkan pada tingginya ketidakpastian, risiko, dan biaya yang harus dipikul jika mereka terlibat dalam pembangunan infrastruktur energi berbasis panas bumi.

Kedua, UU (Undang-Undang) Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang disahkan pada Bulan Januari 2012 belum benar-benar efektif sebagai *legal framework* untuk proses pembebasan lahan bagi pembangunan infrastruktur. Ini terjadi karena UU itu belum didukung oleh regulasi implementatif dari Kementerian Keuangan mengenai *land capping*, Badan Pertanahan Nasional mengenai RTRW, dan Kementerian Dalam Negeri mengenai peran dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam proses pembebasan lahan. Belum terbitnya peraturan teknis dari tiga institusi seperti tersebut atas membuat sektor swasta tetap menghadapi ketidakpastian dan risiko mengenai biaya dan waktu pembebasan lahan.

Ketiga, PPP belum dilengkapi dengan jaminan penggantian biaya investasi dari pemerintah bila proyek infrastruktur tersendat di tengah jalan. Misalnya, karena pengadaan lahan yang terhambat atau proyek didemo oleh masyarakat setempat sehingga tidak bisa berlanjut.

Keempat, proyek infrastruktur yang ditawarkan kepada sektor swasta tidak dipersiapkan secara matang. Penyebabnya, PJKP di Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) belum

Tabel 3.4 Proyek PPP Infrastruktur yang Sudah ditenderkan

Nama Proyek	Keterangan	Status per Maret 2010
Central Java Coal Fired System Power Plant	Pembangunan pembangkit listrik berbahan baku batubara di Jawa Tengah yang diperkirakan menghasilkan tenaga listrik 2.000 MW	<ul style="list-style-type: none">• Tahap prakualifikasi telah selesai di mana 7 <i>bidders</i> (penawar proyek) telah masuk dalam <i>short-listed</i>• RFP akan segera diterbitkan
Soekarno Hatta Airport-Manggarai Railway Development	Pembangunan jalur kereta api dan fasilitas pendukungnya dari Bandara Soekarno Hatta ke Terminal Manggarai sepanjang 35 km	<ul style="list-style-type: none">• Tahap prakualifikasi telah selesai pada Tahun 2009, 3 <i>bidders</i> (penawar proyek) telah masuk kedalam <i>short-listed</i>• Kementerian Perhubungan telah mempersiapkan RFP dan memfinalisasi dukungan pemerintah
Paruk Cahu-Bangkuang Coal Railway	Pembangunan jalur kereta api dan fasilitas pendukungnya untuk pengangkutan batubara di Kalimantan Selatan, dari Paruk Cahu ke Bangkuang, dan dari Bangkuang ke Lupak Dalam sepanjang 185 km	<ul style="list-style-type: none">• Pengumuman mengenai tahap prakualifikasi telah dilakukan pada tanggal 19 Maret 2010• Tahapan prakualifikasi telah dilakukan dari tanggal 2–20 April 2010
Batu Ampar Port	Pengembangan Pelabuhan Batu Ampar (dermaga dan fasilitas kontainer) di P. Batam oleh CMA-CGM (Compagnie Maritime d’Affretement-Compagnie Generate Maritime) selama 50 tahun masa konsesi	<ul style="list-style-type: none">• Negosiasi kontrak, antara lain mengenai lingkup proyek dan tingkat dukungan pemerintah

Sumber: PPP Book 2010–2014

mempunyai pengalaman bagaimana mempersiapkan proyek yang akan ditawarkan kepada sektor swasta. PJPK lebih terbiasa mempersiapkan proyek-proyek yang akan didanai oleh APBN/APBD. Karena itu, dengan pertimbangan biaya konsultan untuk melakukan studi kelayakan relatif mahal, maka dalam pembuatan studi kelayakan PJPK hanya melakukannya secara asal-asalan dengan muatan yang cenderung lebih teknis. Padahal, selain masalah teknis, dalam dokumen studi kelayakan sektor swasta membutuhkan informasi mengenai isu-isu yang berkaitan dengan masalah hukum, ekonomi dan keuangan, risiko, kebutuhan dan dukungan yang akan diberikan pemerintah, serta masalah yang kemungkinan muncul bila sektor swasta terlibat dalam proyek PPP.

Kelima, di mata sektor swasta, komitmen PJPK untuk menjaga kerja sama relatif masih rendah. Tidak jarang kerja sama antara pemerintah dan swasta berakhir di tengah jalan karena PJPK mengalihkan pembiayaan dari skema PPP menjadi skema APBN. Kondisi seperti ini membuat sektor swasta memiliki persepsi bahwa PJPK merupakan pihak yang tidak terlalu bisa dipercaya.

Keenam, PJPK (birokrat) lebih suka menggunakan APBN daripada menawarkan kepada sektor swasta untuk membangun beberapa jenis infrastruktur. Pertimbangannya adalah PJPK mendapatkan kesempatan untuk memperoleh insentif dan *fee* (baik legal ataupun illegal) dari setiap proyek yang dibiayai APBN. Tidak mengherankan bila PJPK memilih proyek dengan *rate of return on investment* relatif tinggi justru dikerjakan dengan skema APBN, sementara proyek dengan *rate of return on investment* relatif rendah malah ditawarkan kepada sektor swasta. Rendahnya *rate of return on investment* ini membuat sektor swasta tidak begitu antusias untuk menyambut proyek-proyek infrastruktur yang ditawarkan pemerintah.

Ketujuh, rendahnya *rate of return on investment* dari proyek-proyek infrastruktur yang ditawarkan semakin membuat sektor swasta tidak tertarik terlibat dalam PPP karena sampai saat ini PPP tidak dilengkapi dengan jaminan mengenai *viability gap*. Artinya, di satu sisi, *rate of*

return on investment dari proyek-proyek infrastruktur yang ditawarkan kepada sektor swasta berada di kisaran 14%-an. Di sisi lain, sektor swasta menghitung agar mereka mendapat keuntungan yang layak, maka *rate of return on investment* harus berada pada level 18%-an. Untuk menarik minat sektor swasta, di beberapa negara, kesenjangan itu biasanya ditanggung oleh negara melalui skema *viability gap* yang dialokasikan dalam APBN.

Kedelapan, kapasitas kelembagaan di beberapa kementerian belum terbangun secara solid karena adanya dualisme pengelolaan proyek. Misalnya, di Kementerian Pekerjaan Umum, terdapat BPJT yang bertanggung jawab dalam pengelolaan jalan tol dan Binamarga yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan jalan umum. Masalahnya adalah BPJT dan Binamarga sering kali bekerja secara tidak harmonis. Artinya, ketika BPJT membangun satu ruas jalan tol, Binamarga justru membangun jaringan jalan yang berdekatan dan menjadi alternatif dari jalan tol. Bagi sektor swasta, munculnya dualisme kelembagaan ini dipandang akan mengurangi *rate of return on investment* dari proyek-proyek yang mereka kerjakan melalui skema PPP.

Kesembilan, sektor swasta tidak terlalu suka dengan mekanisme tender yang melibatkan beberapa *bidders* yang justru menjadi salah satu fondasi PPP. Sektor swasta justru lebih suka dengan mekanisme penunjukan langsung tanpa melibatkan *bidders* yang lain. Masalahnya adalah penunjukan langsung sering kali dilakukan dengan basis kontrak yang tidak terlalu transparan. Misalnya, kerja sama antara PAM Jaya dan Palyja menimbulkan masalah karena ternyata dalam kontrak ada klausul bahwa harga (tarif) air secara otomatis akan naik dua tahun sekali. Lebih dari itu, penyelesaian masalah seperti tersebut di atas ternyata berkembang begitu kompleks karena Indonesia belum memiliki arbitrase untuk menyelesaikan persoalan bisnis.

Kasus PAM Jaya-Palyja menjadi contoh buruk bagi percepatan pelaksanaan PPP. PJKP menjadi sangat berhati-hati dan cenderung phobia terhadap kerja sama dengan pihak swasta. Akibatnya, proses

pra-kualifikasi untuk menentukan *short-listed bidders* yang berminat terhadap proyek yang ditawarkan pemerintah berjalan lambat.

Namun, kasus PAM Jaya-Palyja juga memberi pelajaran bahwa implementasi PPP perlu dukungan institusi dan aturan yang solid. Salah satunya adalah perlunya membentuk arbitrase dan menerbitkan aturan hukum yang jelas untuk mengantisipasi munculnya persoalan bisnis antara pemerintah dan sektor swasta.

Kesepuluh, pola pikir pemerintah, khususnya pemerintah daerah, mengenai PPP belum terbangun secara baik. Pemerintah daerah masih sering mengasumsikan PPP sebagai salah satu sumber pendapatan sehingga menerbitkan berbagai macam peraturan yang membebani sektor swasta. Munculnya beragam peraturan yang membebani itu membuat sektor swasta berpikir ulang untuk terlibat dalam pembangunan infrastruktur melalui skema PPP.

3.4 Jalan Tol Sebagai Sektor Prioritas dalam PPP

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, proyek pembangunan jalan tol menjadi salah satu sektor unggulan dalam pelaksanaan PPP di Indonesia. Hal ini terindikasi dari dominannya jumlah proyek dan alokasi biaya pembangunan jalan tol dalam struktur perencanaan pelaksanaan PPP. Pada periode 2010–2014, 35 dari 100 proyek PPP infrastruktur yang akan dibangun terkonsentrasi pada pembangunan jalan tol. Dengan demikian, pembangunan jalan tol menyerap 56,8% (US\$26.852,9 juta) dari total kebutuhan biaya pembangunan PPP infrastruktur (Tabel 3.2).

Terdapat beberapa pertimbangan mengapa pembangunan jalan tol menjadi sektor unggulan dalam perencanaan pembangunan PPP infrastruktur. *Pertama*, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya pembangunan jalan tol di Indonesia relatif tertinggal dibandingkan dengan pembangunan jalan tol di beberapa negara, seperti Malaysia dan China. Padahal, pembangunan jalan tol mempunyai peran penting sebagai sarana untuk meningkatkan efisiensi distribusi dalam rangka mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Kedua, pembangunan jalan tol mempunyai dampak positif terhadap pengembangan suatu wilayah. Argumentasinya, jalan tol mampu meningkatkan lalu lintas barang dan orang dengan lebih cepat, mudah, dan efisien. Karena itu, jalan tol diyakini mampu berperan sebagai katalis untuk meningkatkan keseimbangan dan pemerataan pembangunan.

Ketiga, jalan tol merupakan salah satu sektor yang menarik bagi sektor swasta. Pengenaan tarif yang relatif baku dan peningkatan jumlah kendaraan yang memanfaatkan jalan tol meyakinkan sektor swasta untuk bisa secara cepat mendapatkan imbal hasil dari keterlibatan mereka di dalam pembangunan jalan tol.

Meskipun demikian, sebagaimana terlihat di Tabel 3.2 dan Tabel 3.4, dari 35 proyek pembangunan jalan tol, belum ada satu pun proyek yang melangkah masuk proses prakualifikasi dan penyaringan menuju proses tender. Penyebabnya, di satu sisi, kebutuhan lahan untuk pembangunan jalan tol relatif lebih tinggi dibandingkan dengan jenis-jenis proyek infrastruktur lainnya.

Di sisi lain, *legal framework* yang menjadi acuan proses pembebasan lahan untuk kepentingan publik belum tertata dengan baik. Proses legislasi RUU Pengadaan Tanah berkembang seperti bola liar sehingga sulit diprediksi kapan RUU itu bisa berubah menjadi UU. Permasalahannya adalah untuk menggelar proyek tender pembangunan jalan tol, terdapat persyaratan bahwa proses pembebasan lahan harus sudah mencapai 100%. Karena itu, untuk mempercepat proses tender pembangunan jalan tol, selain merevisi aturan persentase pembebasan lahan, maka terselesaikannya proses legislasi RUU Pengadaan Tanah menjadi urgen untuk dilakukan.

Seperti dikatakan oleh beberapa pengusaha, kesulitan menyediakan tanah 100% sebelum pembangunan infrastruktur dimulai didorong oleh munculnya permainan dari para spekulan tanah. Para spekulan memperlakukan dan menaikkan harga tanah sangat tinggi, setelah mereka membeli tanah dengan harga relatif murah dari masyarakat. Permainan para spekulan tanah ini menyulitkan para pengusaha untuk mengalokasikan biaya pembebasan tanah secara

rasional. Karena itu, munculnya UU Pengadaan Tanah diharapkan mampu meredam munculnya permainan spekulasi tanah ini.

Permasalahan lain yang sering muncul terkait dengan pengadaan tanah adalah banyaknya peraturan tata ruang yang belum sinkron antara satu dengan lainnya. Penyebabnya, penyusunan tata ruang tidak hanya dilakukan dan menjadi kewenangan pemerintah kabupaten, tetapi juga pemerintah provinsi dan pusat. Koordinasi yang lemah di berbagai tingkat pemerintahan membuat tata ruang yang disusun pemerintah kabupaten tidak sinkron dengan tata ruang yang disusun pemerintah provinsi dan pemerintah pusat. Ketidaksinkronan dalam masalah tata ruang ini menjadi kendala bagi para investor yang membutuhkan kepastian hukum serta peraturan yang jelas sebelum mereka terlibat dalam pembangunan jalan tol.

Hanya saja, penting untuk dikemukakan bahwa permasalahan lahan sendiri tidak akan mampu mendorong percepatan pembangunan jalan tol melalui skema PPP. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, upaya mempercepat pelaksanaan PPP perlu strategi dan upaya yang lebih komprehensif untuk mengatasi berbagai permasalahan sebagaimana telah diidentifikasi pada bagian sebelumnya. Secara lebih komprehensif apa masalah, sejauh mana, dan bagaimana pemerintah berupaya mendorong akselerasi pembangunan jalan tol melalui skema PPP akan dijelaskan di Bab 4.

3.5 Kesimpulan

Tulisan pada bagian sebelumnya telah menjelaskan terdapat tiga alasan yang mendasari mengapa negeri ini membutuhkan PPP. *Pertama*, kualitas dan kuantitas infrastruktur yang tersedia sudah tidak memadai untuk mendukung akselerasi pembangunan. *Kedua*, kemampuan keuangan negara untuk membangun dan memperbaiki infrastruktur sangat terbatas. *Ketiga*, sektor swasta memiliki keahlian yang mumpuni untuk membangun infrastruktur secara efektif dan efisien.

Berbagai upaya telah dan sedang dilakukan pemerintah untuk mendukung pelaksanaan PPP. *Indonesia Infrastructure Summit* diadakan

beberapa kali untuk menyosialisasikan dan mempromosikan PPP serta mengundang keterlibatan sektor swasta untuk bekerja sama dalam penyediaan infrastruktur. Beberapa institusi, seperti PT Sarana Multi Infrastructure (SMI) dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII), dibentuk untuk memperkuat implementasi PPP. Demikian pula, beberapa peraturan diterbitkan untuk mengatur mekanisme pelaksanaan PPP.

Sayangnya, berbagai upaya tersebut belum memberikan hasil yang memuaskan. Pembangunan infrastruktur melalui skema PPP di Indonesia terkesan lambat dan kurang menarik minat sektor swasta. Tidak mengherankan bila sampai dengan akhir Maret 2010, dari sekitar 100 proyek yang akan ditawarkan kepada sektor swasta pada periode 2010–2014, pemerintah baru mampu menenderkan empat jenis proyek.

Terdapat beberapa faktor yang membuat pelaksanaan pembangunan infrastruktur melalui skema PPP berjalan lambat. Beberapa di antaranya adalah masih terdapatnya peraturan yang bersifat tumpang tindih antara satu dengan yang lainnya, terlambatnya proses legislasi RUU pengadaan lahan, belum adanya jaminan penggantian biaya investasi dari pemerintah bila proyek infrastruktur tersendat di tengah jalan, persiapan yang kurang matang dari proyek yang ditawarkan kepada sektor swasta, rendahnya komitmen PJKK untuk menjaga kerja sama, rendahnya *rate of return on investment* dari proyek-proyek infrastruktur yang ditawarkan, kapasitas kelembagaan di beberapa kementerian belum terbangun secara solid karena adanya dualisme pengelolaan proyek, dan pola pikir pemerintah, khususnya pemerintah daerah, mengenai PPP belum terbangun secara baik.

Permasalahan-permasalahan seperti tersebut di atas membuat proyek infrastruktur yang ditawarkan kepada sektor swasta penuh dengan ketidakpastian, berisiko, dan memberikan imbal hasil yang tidak terlalu menguntungkan. Karena itu, memperbaiki *legal framework* untuk meminimalisasi ketidakpastian dan risiko menjadi penting untuk dilakukan. Selain itu, peningkatan kapasitas kelembagaan dan peningkatan profesionalisme birokrat yang menjadi entitas PJKK

menjadi prasyarat mendasar yang diharapkan berdampak secara positif terhadap optimalisasi pelaksanaan PPP.

Daftar Pustaka

- Adam, L. 2009a. Prasyarat Dasar. Dalam Sambodo, M.T., (ed.). *Model Pengembangan Daya Saing Ekonomi Nasional*. Jakarta: LIPI Press. hal 42-60
- Adam, L. 2009b. Mengukur Infrastruktur. *KONTAN*, 18 Februari.
- Bappenas. 2010. *PPP Book 2010–2014*. Jakarta: Bappenas.
- Djunedi, P. 2011. Implementasi Publik-Private Partnerships dan Dampaknya ke APBN. http://www.fiskal.depkeu.go.id/webbkkf/kajian%5Cartikel_PPP_prap.pdf. Diunduh 15 Oktober 2011.
- Farquharson, E. dan Encinas, J. 2010. *The U.K. Treasury Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis*. Washington DC: Global PPP Network.
- Foster, R. 2010. *Preserving the Integrity of the PPP Model in Victoria, Australia, during the Global Financial Crisis*. Washington DC: Global PPP Network.
- Miharjana, D. 2006. Feasibility Analysis and Risks in PPP Projects. Dalam Workshop on *Fundamental Principles and Techniques for Effective Public Private Partnerships in Indonesia*. Jakarta.
- Parente, W. J. 2006. Public Private Partnerships. Dalam *Workshop on Fundamental Principles and Techniques for Effective Public Private Partnerships in Indonesia*. Jakarta. 2006.
- Saragiotis, P. 2008. *Public Private Partnership in Infrastructure Days*. Washington DC: World Bank.
- Wallace, W. 2008. *From Indonesia 2008 to Indonesia 2012 and beyond Where Things Stand and the Challenges Ahead*. Washington DC.

Bab 4

Dinamika Implementasi *Public Private Partnership* Sektor Jalan Tol

Budi Kristianto

4.1 Latar Belakang

Pembangunan dan pengelolaan infrastruktur jalan termasuk salah satu faktor yang menentukan perkembangan ekonomi wilayah, peningkatan kualitas hidup masyarakat dan lingkungan. Untuk itu, Pemerintah perlu selalu berupaya meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat, sehingga kesenjangan antara kebutuhan dan pelayanan yang ada dapat diminimalkan.

Namun hingga saat ini, pengadaan infrastruktur jalan di Indonesia masih jauh dari kata optimal, sementara pemeliharaan berbagai fasilitas infrastruktur jalan yang sudah ada pun tidak memadai sehingga banyak infrastruktur jalan di Indonesia yang mengalami penyusutan, baik dari segi kuantitas maupun dari segi kualitas. Panjang jalan di hampir semua kota besar di Indonesia, terutama di wilayah DKI Jakarta dan sekitarnya (Jabodetabek) sudah tidak mampu lagi menampung lonjakan jumlah kendaraan. Akibatnya, terjadi kemacetan lalu lintas yang menimbulkan kerugian ekonomi yang sangat besar.

Pada saat ini, kemacetan lalu lintas tidak hanya terjadi pada jalan umum dalam kota saja, namun juga sering terjadi pada jalan antarkota. Bahkan jalan raya bebas hambatan (jalan tol) yang seharusnya bisa menjadi solusi atas masalah kemacetan lalu lintas ini juga tidak lepas dari fenomena kemacetan lalu lintas di kota-kota besar. Padahal, untuk dapat melalui jalan tol ini, penggunaannya akan dikenakan kewa-

jiban membayar tol sesuai tarif yang berlaku sehingga tidak semua pengguna lalu lintas dapat melalui jalan tersebut.

Pada tahun 2002, panjang jalan tol di Indonesia adalah sepanjang 520 km, sangat tidak sebanding dengan jumlah penduduk Indonesia yang mencapai 210 juta jiwa. Dengan demikian, total panjang jalan rata-rata di Indonesia hanya sebesar 126 km per satu juta penduduk. Dalam perkembangannya sampai saat ini (tahun 2012, setelah melewati periode satu dekade), panjang jalan tol di Indonesia baru mencapai 762 km. Itu berarti secara rata-rata pertumbuhan jalan tol di Indonesia hanya sepanjang 24,2 km/tahun.

Kondisi tersebut jauh berbeda dengan negara tetangga Indonesia, yaitu Malaysia, yang memiliki jumlah penduduk maupun luas wilayah yang jauh lebih kecil dari Indonesia, namun memiliki panjang jalan arteri dan jalan tol dua setengah kali daripada panjang jalan arteri dan jalan tol yang ada di Indonesia. Dalam pembangunan jalan tol, Malaysia yang lebih terlambat memulai pembangunan jalan tol dari Indonesia, pada tahun 2002 sudah mampu mengoperasikan jalan tol sepanjang lebih dari 3.000 km. Total panjang jalan per satu juta penduduk di Malaysia mencapai 3.008 km, hampir 24 kali lipat panjang jalan per satu juta penduduk Indonesia. Hal lebih kontras lagi jika dibandingkan dengan Jepang yang memiliki sistem infrastruktur yang jauh lebih maju dari Indonesia, di mana panjang jalan per satu juta penduduknya mencapai 9.422 km. Demikian pula halnya di China, perkembangan jalan tol pada negara tersebut kini sudah mencapai sepanjang 100.000 km (Bastri, 2010).

Pada dasarnya, jalan tol merupakan jalan alternatif lintas jalan umum yang telah ada. Pembangunan jalan tol dimaksudkan untuk mempercepat pewujudan jaringan jalan dengan sebagian atau seluruh pendanaan berasal dari pengguna jalan untuk meringankan beban pemerintah. Jalan tol diselenggarakan dengan tujuan meningkatkan efisiensi pelayanan jasa distribusi guna menunjukkan pertumbuhan ekonomi dengan perkembangan wilayah dengan memperhatikan rencana induk jaringan jalan. Namun hingga saat ini, pembangunan jalan tol masih sangat minim dan sangat jauh dari tujuan tersebut.

Kemacetan lalu lintas pun masih sering terjadi pada beberapa ruas jalan tol di Indonesia. Padahal dalam proses pembangunan jalan tol tersebut, pemerintah kini tidak lagi bergerak sendirian. Kini, pemerintah telah menggandeng pihak swasta untuk turut berpartisipasi dalam pembangunan jalan tol di Indonesia melalui skema *Public Private Partnership* (PPP). Namun, mengapa pembangunan jalan tol di Indonesia masih juga tersendat-sendat? Apa ada yang salah dengan implementasi skema PPP dalam pembangunan jalan tol di Indonesia? Berbagai pertanyaan tersebut akan diurai lebih jauh pada bab ini.

4.2 Perkembangan Infrastruktur Jalan di Indonesia

Pertumbuhan infrastruktur jalan di Indonesia berlangsung sangat lambat. Minimnya pertumbuhan pembangunan jalan di Indonesia dapat dilihat berdasarkan Tabel 4.1. Dalam tabel tersebut dapat dilihat bahwa dalam 10 tahun terakhir (2001–2010), panjang jalan di Indonesia hanya bertambah sepanjang 125.532 km (34,7%). Pembangunan jalan dalam sepuluh tahun terakhir lebih didominasi oleh pembangunan jalan negara (46,5%), dan pembangunan jalan kabupaten/kota (37,5%). Sementara itu, pembangunan jalan provinsi masih berjalan sangat lambat (11,3%).

Seiring dengan kemajuan ekonomi dan modernisasi, jumlah kendaraan terus bertambah karena semakin banyak orang yang membutuhkan atau menginginkan kendaraan bermotor sendiri. Perkembangan jumlah penduduk selama beberapa tahun terakhir masih lebih kecil daripada peningkatan jumlah kendaraan. Hal ini mengakibatkan rata-rata jumlah penduduk yang dilayani per unit kendaraan semakin berkurang dari tahun ke tahun karena tingginya permintaan kendaraan. Akibatnya panjang jalan yang tersedia saat ini (dengan pertumbuhan ruas jalan yang sangat minim) semakin tidak mampu menampung ledakan jumlah kendaraan yang berakibat pada kemacetan lalu lintas di kota-kota besar setiap harinya.

Berdasarkan Tabel 4.2 terlihat bahwa jumlah kendaraan di Indonesia telah meningkat pesat hingga tiga kali lipat dalam satu dekade

terakhir. Pertumbuhan jumlah kendaraan tertinggi terdapat pada jenis kendaraan sepeda motor yang meningkat pesat hingga mencapai 3,5 kali lipat dalam sepuluh tahun terakhir. Tingginya pertumbuhan kepemilikan kendaraan bermotor ini disebabkan adanya kemudahan dalam kepemilikan kendaraan bermotor jenis sepeda motor melalui kredit kendaraan bermotor dari berbagai lembaga pembiayaan yang menerapkan sistem uang muka (*down payment*) yang rendah dan juga dengan tingkat suku bunga yang ringan sehingga sangat terjangkau bagi masyarakat.

Tabel 4.1 Panjang Jalan Dirinci Menurut Tingkat Kewenangan 1987–2010 (km)

Tahun	Negara	Provinsi	Kab/Kota	Jumlah
1987	13.863	40.277	168.784	222.924
1988	14.590	40.299	195.425	250.314
1989	17.185	40.704	208.437	266.326
1990	19.806	38.099	225.611	283.516
1991	21.858	42.504	249.535	313.897
1992	21.858	42.625	255.275	319.758
1993	23.483	46.231	275.178	344.892
1994	26.351	49.693	280.834	356.878
1995	23.857	38.170	265.200	327.227
1996	26.850	39.747	269.780	336.377
1997	27.127	42.205	272.135	341.467
1998	27.977	47.863	279.523	355.363
1999*)	26.206	46.538	283.207	355.951
2000	26.272	46.781	282.898	355.951
2001	26.328	47.877	287.577	361.782
2002	27.616	48.905	291.841	368.362
2003	29.318	48.424	292.774	370.516
2004	34.628	40.125	298.175	372.929
2005	34.628	40.125	316.255	391.009
2006	34.628	40.125	319.041	393.794
2007	34.628	40.125	346.782	421.535
2008	34.628	40.125	363.006	437.759
2009	38.570	48.020	389.747	476.337
2010	38.570	53.291	395.453	487.314

Sumber: Kementerian Pekerjaan Umum dan Dinas Pekerjaan Umum Pemerintah Prov./Kab./Kota

Note: 1987–1992 tidak termasuk DKI Jakarta.

*) sejak 1999 tidak termasuk Timor-Timur

Tabel 4.2 Perkembangan Jumlah Kendaraan Bermotor Menurut Jenis Tahun 1987–2010

Tahun	Mobil Penumpang	Bus	Truk	Sepeda Motor	Jumlah
1987	1.170.103	303.378	953.694	5.554.305	7.981.480
1988	1.073.106	385.731	892.651	5.419.531	7.771.019
1989	1.182.253	434.903	952.391	5.722.291	8.291.838
1990	1.313.210	468.550	1.024.296	6.082.966	8.889.022
1991	1.494.607	504.720	1.087.940	6.494.871	9.582.138
1992	1.590.750	539.943	1.126.262	6.941.000	10.197.955
1993	1.700.454	568.490	1.160.539	7.355.114	10.784.597
1994	1.890.340	651.608	1.251.986	8.134.903	11.928.837
1995	2.107.299	688.525	1.336.177	9.076.831	13.208.832
1996	2.409.088	595.419	1.434.783	10.090.805	14.530.095
1997	2.639.523	611.402	1.548.397	11.735.797	16.535.119
1998	2.769.375	626.680	1.586.721	12.628.991	17.611.767
1999*)	2.897.803	644.667	1.628.531	13.053.148	18.224.149
2000	3.038.913	666.280	1.707.134	13.563.017	18.975.344
2001	3.189.319	680.550	1.777.293	15.275.073	20.922.235
2002	3.403.433	714.222	1.865.398	17.002.130	22.985.183
2003	3.792.510	798.079	2.047.022	19.976.376	26.613.987
2004	4.231.901	933.251	2.315.781	23.061.021	30.541.954
2005	5.076.230	1.110.255	2.875.116	28.561.831	37.623.432
2006	6.035.291	1.350.047	3.398.956	32.528.758	43.313.052
2007	6.877.229	1.736.087	4.234.236	41.955.128	54.802.680
2008	7.489.852	2.059.187	4.452.343	47.683.681	61.685.063
2009	7.910.407	2.160.973	4.498.171	52.767.093	67.336.644
2010	8.891.041	2.250.109	4.687.789	61.078.188	76.907.127

Sumber: Kantor Kepolisian Republik Indonesia

*) sejak 1999 tidak termasuk Timor-Timur

Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas, terbentang di sepanjang garis khatulistiwa. Dengan wilayah darat yang juga terbentang luas (total wilayah darat non-air mencapai 1.829.570 km²), diperlukan fasilitas infrastruktur perhubungan darat yang sangat memadai, baik dari segi kualitas maupun kuantitas, agar bisa menghubungkan antara satu daerah dengan daerah lainnya. Demikian pula jika ditinjau dari jumlah penduduk Indonesia yang kini mencapai 237.641.326 jiwa (2010) sehingga membutuhkan ketersediaan fasilitas infrastruktur yang memadai mengikuti laju pertumbuhan penduduk. Namun pada kenyataannya, infrastruktur jalan di Indonesia sangatlah memprihatinkan, sangat minim jika dibandingkan dengan beberapa negara di Asia lainnya. Pada saat ini (2010), panjang jalan di Indonesia adalah 487.314 km, sepanjang 277.755 km (57%), di antaranya merupakan jalan yang sudah diaspal sementara sepanjang 209.559 km (43%) sisanya masih belum diaspal. Dari jumlah jalan yang sudah diaspal itu pun tidak semuanya merupakan kondisi layak pakai karena sudah mengalami kerusakan akibat kurangnya perawatan serta tingginya intensitas jumlah kendaraan yang melaju di atas jalan tersebut. Tabel berikut ini merupakan informasi mengenai kerusakan jaringan jalan nasional pada tahun 2002–2004 berdasarkan data yang diperoleh melalui Ditjen Prasarana Wilayah.

Tidak hanya dari segi kuantitas, buruknya infrastruktur jalan di Indonesia juga dapat dilihat berdasarkan segi kualitas sebagaimana digambarkan dari Tabel 4.3 di atas. Sekitar 3.000 km dari total 34.629 jalan raya nasional di Indonesia sudah habis masa pakainya. Jika hendak tetap dipergunakan, harus dilakukan pembangunan jalan baru di atasnya, atau minimal perbaikan besar-besaran, namun hingga saat ini masih terkendala oleh minimnya anggaran pembangunan infrastruktur. Berdasarkan tabel di atas, hanya 20% dari total panjang jalan di Indonesia yang berjumlah total 348.148 km yang saat ini berada dalam kondisi baik, sisanya sebesar 80% dari total panjang jalan di Indonesia berada dalam kondisi sedang, rusak ringan, atau rusak berat. Persentase kerusakan terburuk justru terjadi di kota-kota besar, terutama karena tidak mampu memikul lonjakan beban kendaraan.

Tabel 4.3 Kerusakan Jaringan Jalan Nasional, 2002–2004

Jenis Jalan	Panjang (KM)	Kondisi Jalan (Persen)			
		Baik	Sedang	Rusak Ringan	Rusak Berat
Jalan Nasional	34.629	37,4	44,0	7,7	10,9
Jalan Provinsi	46.499	27,5	35,3	14,4	22,7
Jalan Kabupaten	240.946	17,0	26,4	21,9	34,7
Jalan Kota	25.518	9,0	87,0	4,0	0,0
Jalan Tol	606	100,0	0,0	0,0	0,0
Total	348.148	20,0	33,7	18,2	28,1

Sumber: Ditjen Prasarana Wilayah, 2004.

Jika dijabarkan lebih jauh, berdasarkan Tabel 4.3, jalan kota yang berada dalam kondisi baik hanyalah berjumlah sembilan persen dari total panjang jalan 25.518 km. Tidak hanya itu saja, kondisi sangat memprihatinkan juga tergambar dari kondisi jalan kabupaten di Indonesia. Sebesar 34,7% dari total 240.946 km jalan kabupaten di Indonesia berada dalam kondisi rusak berat dan membutuhkan perbaikan secara besar-besaran. Jalan dalam kondisi baik (100% dapat digunakan) hanya terlihat dari kondisi jalan tol di Indonesia. Pemeliharaan jalan tol lebih diperhatikan karena dilakukan oleh sektor swasta investor jalan tol sehingga tidak membebani APBN.

4.3 Perkembangan Jalan Tol di Indonesia

Pada mulanya, pembangunan jalan tol bertujuan untuk memperlancar lalu lintas di daerah yang telah berkembang, meningkatkan pelayanan distribusi barang dan jasa guna menunjang pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pemerataan hasil pembangunan dan keadilan, serta meringankan beban dana pemerintah melalui partisipasi pengguna jalan (*website* BPJT, 2011).

Sementara itu, pembangunan jalan tol juga diharapkan akan mampu memberikan manfaat seperti berikut ini (*website* BPJT, 2011).

1. Pembangunan jalan tol akan berpengaruh pada perkembangan wilayah dan peningkatan ekonomi.
2. Meningkatkan mobilitas dan aksesibilitas orang dan barang.

3. Pengguna jalan tol akan mendapatkan keuntungan berupa penghematan biaya operasi kendaraan (BOK) dan waktu dibandingkan apabila melewati jalan nontol.
4. Badan Usaha mendapatkan pengembalian investasi melalui pendapatan tol yang tergantung pada kepastian tarif tol.

Namun sejauh ini, perkembangan infrastruktur jalan tol di Indonesia masih sangat lambat dibandingkan dengan di negara-negara lain. Hingga saat ini (34 tahun sejak awal pembangunan jalan tol di Indonesia), jalan tol di Indonesia baru terbangun sejauh 762 km. Oleh karena itu, pembangunan jalan tol di Indonesia jauh tertinggal jika dibandingkan dengan negara tetangga, seperti Malaysia, China, dan India.

Malaysia baru memulai pembangunan jalan tol setelah pembangunan Jalan Tol Jakarta-Bogor-Ciawi (Jagorawi) usai dibuat pada tahun 1985, namun pada tahun 2012 ini, telah memiliki jalan tol sejauh 3.500 km. Negara Asia lainnya, China, telah memiliki jalan tol terpanjang di dunia, yaitu sejauh lebih dari 100.000 km. India juga tak mau kalah dengan melakukan pembangunan jalan tol sepanjang 2.000 km dalam kurun waktu 10 tahun. Di sisi lain, Jepang yang memiliki lahan yang sangat terbatas (sempit) sehingga harga tanah di sana menjadi sangat mahal, ternyata sangat maju dalam pembangunan infrastruktur jalan tol. Pada tahun 2008, Jepang telah berhasil membangun infrastruktur jalan tol dengan panjang rata-rata 92 km per sejuta penduduk (lihat Tabel 4.4). Masalah pembebasan lahan yang sering kali menjadi penghambat utama dalam pembangunan infrastruktur karena mahalnya biaya serta penduduk yang tidak bersedia untuk bernegosiasi menjual tanahnya ternyata tidak menjadi masalah serius bagi Jepang untuk membangun infrastruktur jalan tol paling maju di Asia (Basri, 2010). Perkembangan jalan tol di beberapa negara dapat dilihat berdasarkan Tabel 4.4.

Jalan tol yang pertama kali dibangun di Indonesia adalah jalan tol Jagorawi (Jakarta-Bogor-Ciawi) sejauh 59 km yang dibangun pada tahun 1973 dan selesai pada tahun 1978. Sejak saat itu, sudah dibangun

Tabel 4.4 Perkembangan Jalan Tol di Beberapa Negara (2008)

Negara	Jumlah Penduduk (juta)	Jalan Arteri (km)	Jalan Tol (km)
China	1.300	1.700.000	> 100.000
Jepang	125	1.166.340	11.520
Korea Selatan	46	88.775	2.600
Malaysia	22	64.949	1.500
Indonesia	220	35.000	1.500

Sumber: Toll Road Association, from Investor Daily edition, April 14, 2009.

30 jalan tol lainnya di Indonesia dengan total ruas sepanjang 762 km, atau rata-rata pertumbuhan jalan tol di Indonesia adalah sepanjang 20 km/tahun dengan pertumbuhan paling signifikan terjadi pada tahun 2010 (52 km). Akselerasi pembangunan jalan tol pada tahun 2010 tersebut membuat peringkat kualitas jalan tol Indonesia naik ke peringkat 84 dari 136 negara, setelah pada tahun 2007 sebelumnya Indonesia hanya menempati peringkat 117 dari 136 negara (http://waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=249102:setahun-hanya-28-km-jalan-tol-terbangun&catid=77:fokusutama&Itemid=131).

Tabel 4.5 menjelaskan daftar jalan tol di Indonesia yang dilengkapi dengan daerah, panjang ruas jalannya, tahun pembuatan serta pengelola jalan tol tersebut. Di antara jalan tol yang berada di Indonesia tersebut, terdapat jalan tol yang masih beroperasi hingga saat ini serta terdapat pula jalan tol yang sudah tidak bisa dioperasikan lagi karena adanya bencana yang merusak konstruksi jalan tol. Beberapa ruas jalan tol yang kini sudah tidak dapat beroperasi lagi antara lain Jembatan Tol Citarum serta Jalan Tol Surabaya-Gempol ruas Porong-Gempol.

Sementara itu, beberapa ruas jalan tol di Indonesia yang masih berada pada tahap konstruksi sehingga masih belum dapat dipergunakan, antara lain Jalan Tol Ciawi-Sukabumi, Jalan Tol Cikampek-Palimanan, Jalan Tol Cileunyi-Sumedang-Dawuan, Jalan Tol Depok-Jagorawi, Jalan Tol Semarang-Solo, *Jakarta Outer Ring Road* (JORR) Seksi W1, W2 dan N, JORR 2 serta Jalan Tol Surabaya-Mojokerto.

Tabel 4.5 Data Jalan Tol di Indonesia

No.	Ruas Jalan Tol	Singkatan	Daerah	Panjang (km)	Dibuat Tahun	Pengelola
1	Jakarta-Bogor-Ciawi	Jagorawi	Jakarta, Jawa Barat	59,00	1973–1978	PT Jasa Marga
2	Jakarta-Tangerang**	-	Jakarta, Banten	33,00	1984–1992	PT Jasa Marga
3	Surabaya-Gempol	-	Jawa Timur	49,00	1987–1993	PT Jasa Marga
4	Jakarta-Cikampek*	Japek	Jakarta, Jawa Barat	72,00	1988	PT Jasa Marga
5	Padalarang-Cileunyi*	Padaleunyi	Jawa Barat	64,40	1989–1992	PT Jasa Marga
6	Prof. Dr. Sedyatmo	-	Jakarta-Banten	14,30	1985	PT Jasa Marga
7	Ir Wiyoto Wiyono	-	Jakarta	-	1991	PT Citra Marga Nusaphala
8	Belawan-Medan-Tanjung Morawa	Belmera	Sumatra Utara	42,70	1987–1990	PT Jasa Marga
9	Semarang Seksi A,B,C	-	Jawa Tengah	34,75	1987–1998	PT Jasa Marga
10	Ulujami-Pondok Aren	-	Jakarta, Tangerang Selatan	5	2005	PT Jasa Marga
11	Palimanan-Kanci	-	Jawa Barat	26,30	199 –1999	PT Jasa Marga
12	JORR W2 Selatan (Pondok Pinang-Veteran)	-	Jakarta	2,40	2003	PT Jasa Marga
13	JORR E1 Selatan (Taman Mini-Hankam Raya)	-	Jakarta	5,30	2002	PT Jasa Marga
14	JORR E2 (Cikunir-Cakung)	-	Jakarta	9,07	1991	PT Jasa Marga
15	Cikampek-Purwakarta-Padalarang*	Cipularang	Jawa Barat	52,00	2005	PT Jasa Marga
16	Tangerang-Merak**	-	Banten	75,00	1985	PT Marga Mandala Sakti
17	Ir. Wiyoto Wiyono, M.Sc.	-	Jakarta	15,50	1991	PT CMNP
18	Surabaya-Gresik	-	Jawa Timur	20,70	1992–1994	PT Marga Bumi Mataraya
19	JORR Selatan Pondok Pinang-Taman Mini	-	Jakarta	14,25	1990	PT Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta
20	Pluit-Ancol-Jembatan Tiga	-	Jakarta	11,55	1995	PT CMNP
21	Makassar Tahap I	-	Sulawesi Selatan	6,05	1998	PT Bosowa Marga Nusantara

No.	Ruas Jalan Tol	Singkatan	Daerah	Panjang (km)	Dibuat Tahun	Pengelola
22	Serpong-Pondok Aren	-	Tangerang Selatan	7,25	1997	PT Bintaro Serpong Damai Tol
23	Waru Juanda	-	Jawa Timur	8,23	2007	PT CMS
24	Semarang-Solo	-	Jawa Tengah	57	2008	PT Jasa Marga
25	JORR E4 Jatiasih-Cikunir	-	Jawa Barat	3,29	2007	PT Jasa Marga
26	Palembang-Indraraya	-	Sumatra Selatan	40	Rencana	PT Jasa Marga
27	Jalan Tol Lingkar Luar Bogor (Bogor Ring Road)	-	Jawa Barat	11	2009	PT Marga Sarana Jabar
28	Medan-Binjai	-	Sumatra Utara	20,5	Rencana	
29	Jembatan Suramadu	-	Jawa Timur	5,438	2003–2009	PT Jasa-marga
30	Jakarta-Serpong	-	Jakarta, Banten	12,80	2005	PT Jasa-marga
31	Makassar-Bandara	-	Sulawesi Selatan	11,57	1999	

Sumber: BPJT, 2011.

Dalam sejarahnya sejak tahun 1978–2004, semua biaya tanah dalam pembangunan infrastruktur dibiayai oleh pemerintah serta sebagian besar konstruksi juga dibangun pemerintah. Sementara itu, memasuki tahun 2004 hingga saat ini, peranan swasta sangat dibutuhkan dalam pembangunan infrastruktur mengingat pembangunan infrastruktur merupakan kebutuhan yang sangat mendesak. Pada periode tersebut dana anggaran pemerintah yang dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur mengalami guncangan karena dampak krisis moneter serta keterbatasan anggaran, sementara investasi jalan tol merupakan jenis investasi yang membutuhkan biaya yang sangat besar.

Mahalnya investasi pembangunan infrastruktur jalan tol ini tercermin dari jumlah yang dibutuhkan untuk membangun satu ruas jalan tol yang paling rendah saja dibutuhkan dana sebesar Rp1,5 triliun (70% dari kebutuhan dana tersebut dapat dibiayai melalui skema pembiayaan perbankan). Di antara jumlah tersebut, biaya pengadaan tanahnya saja mencapai Rp400 hingga 500 miliar sehingga sangat membebani anggaran. Untuk menjaga pemenuhan kebutuhan

infrastruktur jalan tol tersebut, pemerintah harus mampu menjaga kepercayaan swasta dengan menjaga investasi swasta tersebut, baik melalui pengembalian modal maupun keuntungan yang wajar. Karena dengan adanya skema PPP (Kemitraan Pemerintah-Swasta), maka akan terjadi pembagian risiko antara pemerintah dan swasta.

Namun dalam pelaksanaan pembangunan jalan tol, terdapat berbagai macam kendala yang berpotensi menyurutkan minat swasta untuk berinvestasi pada sektor ini. Permasalahan yang paling utama dalam pembangunan jalan tol adalah masalah pengadaan tanah. Beberapa negara seperti Malaysia menjual proyek jalan tol kepada swasta saat tanahnya sudah bebas (tersedia) sehingga tidak ada risiko tanah di sana. Sementara itu di beberapa negara lain, seperti Jepang dan Korea proyek dijual setelah pemerintah juga mulai membangun (seperti pembangunan jembatan Suramadu di Indonesia). Sementara itu di Indonesia, proyek ditawarkan kepada swasta tidak disertai dengan adanya kepastian mengenai ketersediaan lahan. Beberapa masalah lainnya yang sering dijumpai dalam pembebasan lahan adalah dana pembebasan lahan berasal dari swasta, namun pembebasan lahan dilakukan pemerintah, di mana pemerintah sampai saat ini tidak bisa memastikan waktu dan total biaya yang dibutuhkan hingga tanah tersebut dapat dibebaskan sementara swasta juga tidak mendapatkan kepastian kapan uang yang sudah diserahkan tersebut bisa kembali.

Guna mengantisipasi berbagai permasalahan dalam pembangunan jalan tol, beberapa hal yang sudah dilakukan pemerintah adalah dengan mencoba memperbaiki regulasi, salah satunya dengan mendirikan BPJT pada tahun 2005 (seiring dikeluarkannya Undang-Undang No. 38 tentang Jalan), di mana sebelumnya regulator sekaligus operator jalan tol ada di tangan PT Jasa Marga.

Hal lain yang dilakukan pemerintah adalah melindungi investasi dengan adanya penyesuaian tarif oleh undang-undang selama 2 tahun sekali. Sementara untuk mengatasi adanya risiko investor terhadap permasalahan pengadaan tanah, maka pemerintah memberikan dana talangan terlebih dahulu melalui Badan Layanan Umum (BLU). Dana talangan tersebut nantinya akan dikembalikan oleh investor

apabila pemerintah sudah berhasil membebaskan lahan. Dalam hal pembiayaan lainnya, apabila terjadi perubahan harga tanah, maka besarnya perubahan tersebut juga didukung oleh pemerintah melalui *land capping*.

Dari sisi pelaksanaan pembebasan lahan, dana dari investor diserahkan oleh pemerintah kepada panitia sembilan (Panitia Pengadaan Tanah) di daerah yang dikepalai oleh bupati atau sekda (sekretaris daerah) daerah tersebut (sejalan dengan Perpres No. 36 Tahun 2005 jo Perpres No. 65 Tahun 2007). Dengan demikian, pembebasan lahan dilakukan oleh pemerintah daerah, bukan oleh pemerintah pusat. Kendala yang terjadi pada saat pembebasan lahan adalah di satu sisi pemerintah ingin melindungi hak-hak publik atas tanah yang dibebaskan sehingga pembebasan tanah dilakukan secara musyawarah. Namun di sisi lain, masalah pembebasan tanah ini cenderung menjadi “mainan” bagi para calo tanah.

Pemerintah berupaya untuk memberikan penawaran terhadap harga tanah yang dibebaskan dengan nilai yang sudah cukup bagus karena tidak hanya terpaut pada NJOP, namun berdasarkan nilai *appraisal* yang nilainya bisa mencapai dua hingga tiga kali dari nilai NJOP. Pemerintah juga tidak hanya membayar tanah yang ingin dibebaskan, melainkan juga bangunan serta tanaman yang terdapat di atas tanah tersebut. Namun bila masalah pembebasan lahan tidak kunjung menemui titik temu, kedua belah pihak (pemerintah dengan pemilik tanah) bisa merundingkan hal tersebut di pengadilan (*Hasil wawancara dengan BPJT, 2011*).

Tarik ulur proses pengadaan lahan antara pemerintah dan masyarakat diharapkan harus diselesaikan dalam waktu 2 tahun. Jika dalam periode tersebut pemerintah tidak mampu untuk membebaskan lahan, maka pihak swasta (investor) dapat melakukan klaim bahwa dalam hal ini pemerintah “cedera janji” sehingga pemerintah harus membayar ganti rugi berupa perpanjangan konsesi, atau kenaikan tarif.

Faktor utama penghambat pembangunan jalan tol adalah pembebasan lahan, selain adanya keterbatasan kemampuan dari swasta

karena tingginya biaya investasi yang harus dikeluarkan oleh pihak swasta. Investasi jalan tol merupakan investasi yang sangat berisiko karena dalam 5 tahun pertama pasti akan merugi, kemudian baru akan untung setelah 10 hingga 15 tahun kemudian. Sebagai contoh untuk persiapan pembangunan enam ruas jalan tol di DKI Jakarta saat ini, biaya investasi yang harus dikeluarkan adalah sekitar Rp40 triliun. Oleh karena itu, tidaklah mungkin hanya satu badan usaha saja yang mengatur pembangunan jalan tol tersebut karena keterbatasan finansial tersebut, meski telah didukung oleh kemampuan perbankan dalam memberikan kredit.

Pemerintah sudah mengikat kontrak dengan swasta yang telah mengelola ruas-ruas jalan tol yang ada. Pihak swasta tersebut kemudian diberi tugas mempersiapkan masalah pendanaan, mempersiapkan perencanaan, konstruksi, pengoperasian, hingga pemeliharaan untuk semua ruas dalam jangka waktu tertentu. Oleh karena itu, ruas jalan tol yang prospektif tidak bisa disubsidikan untuk ruas lain yang kurang prospektif karena ruas lain merupakan bisnis lain. Kecuali untuk ruas-ruas yang sudah beroperasi dan dilakukan oleh Jasa Marga, seperti ruas jalan tol Cikampek yang pada saat ini menyubsidi ruas jalan tol Medan. Swasta mengeluarkan modal di jalan tol dan berharap uang bisa kembali serta mendapat untung dari tarif tol yang diberlakukan dikalikan dengan volume lalu lintas yang masuk selama jangka waktu tertentu.

Dalam hal regulasi, perusahaan jalan tol tidak terjadi konflik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah karena sudah diamanahkan dalam undang-undang bahwa perusahaan jalan tol hingga proses pelelangan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat (dalam hal ini BPJT). Masalah hanya terjadi pada proses pembebasan lahan karena dalam hal ini pemerintah pusat masih harus berhubungan dengan pemerintah daerah yang regulasinya masih belum jelas. Jika pemerintah ingin membangun jalan tol, pemerintah pusat berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan sudah masuk dalam rencana sistem jaringan, baru kemudian pemerintah pusat membentuk rencana tata ruang nasional. Ketika daerah membuat rencana tata

ruang tata wilayah (RTRW) daerah harus sesuai dengan rencana tata ruang tata wilayah nasional agar tidak bermasalah terhadap rencana tata ruang tata wilayah daerah tersebut.

Terkait *feasibility study*, ketika terjadi tender, *feasibility study* maupun AMDAL sudah harus ada. Dalam rencana sistem jaringan harus ada *pra-feasibility study* untuk melihat beberapa alternatif rute jalan yang akan ditawarkan. Kemudian, pada saat *feasibility study* rute dipertajam hingga tinggal menjadi satu rute saja. *Feasibility Study* dalam hal ini dilakukan oleh Pemerintah Pusat (BPJT, Binamarga, ataupun Pemerintah Daerah).

Pemerintah berupaya menciptakan iklim investasi yang lebih kondusif dengan mendirikan PT PII (terkait masalah penjaminan) serta PT SMI (terkait masalah permodalan). Misalkan dalam Jalan Tol Medan-Kuala Namo, PT PII menjamin apabila ternyata volume lalu lintas tidak sebaik yang diharapkan dari rencana usaha serta apabila ada masalah pembebasan lahan sehingga menimbulkan keterlambatan dari proses pengoperasian. Sementara itu, PT SMI berperan dalam memberikan bantuan permodalan pada pembiayaan konstruksi, yang diberikan apabila masalah pembebasan lahan sudah selesai. Namun sejauh ini, sangat jarang terjadi masalah permodalan pada pembiayaan konstruksi karena bisa mengambil anggaran dari APBN ataupun dana pinjaman internasional (seperti Suramadu yang mendapat pinjaman dari China). Namun untuk pinjaman sendiri, baru akan diberikan apabila sudah tidak ada masalah terkait pembebasan lahan.

Jalan tol adalah aset milik pemerintah, jadi investor swasta hanya diberikan hak untuk mengelola selama periode 35 tahun. Swasta tidak memiliki hak untuk bisa memiliki jalan tol tersebut bahkan tidak dapat mengagunkan aset-aset jalan tol tersebut kepada perbankan. Setelah melalui periode 35 tahun kelanjutan proyek jalan tol bisa diperpanjang kontraknya oleh investor swasta, tidak diperpanjang lagi kontraknya namun masih tetap berupa jalan tol ataupun bisa juga kontraknya tidak diperpanjang dan bukan menjadi jalan tol lagi. Jalan tol yang saat ini tinggal menyisakan kontrak pendek antara lain

Jalan Tol Surabaya-Gresik (menyisakan kontrak 5 tahun lagi, hingga pada tahun 2016).

Jalan Tol dibangun dengan biaya investasi yang sangat tinggi, kemudian pengelolaannya diserahkan pada pihak swasta untuk kepentingan masyarakat. Pemerintah memperoleh keuntungan dengan tidak perlu menanggung biaya operasional dan pemeliharaan selama periode 35 tahun karena diserahkan pada pihak swasta. Dengan dana anggaran yang sangat terbatas, jika pengelolaan jalan tol sudah diserahkan pada pihak swasta, maka pemerintah bisa menggunakan anggaran tersebut untuk dialokasikan pada daerah-daerah lain, seperti pembangunan infrastruktur Indonesia Timur.

Biaya operasional dan pemeliharaan jalan tol sangat tinggi. Pada beberapa rute (seperti Jalan Tol Cikampek dan Suramadu), biaya yang harus ditanggung investor sangat tinggi, bisa mencapai Rp1 miliar/bulan. Namun, tingginya biaya operasional dan pemeliharaan itu bisa tertutup oleh penghasilan tarif tol tersebut (tergantung volume lalu lintas kendaraan). Misalnya, pada ruas Jalan Tol Cikampek, yang meski membutuhkan biaya Rp1 miliar/bulan, namun penghasilannya juga bisa mencapai Rp900 miliar/bulan. Namun, meski memiliki peluang penghasilan yang sangat tinggi, besarnya keuntungan bersih yang diperoleh swasta ketika berinvestasi pada sektor Jalan Tol masih bergantung pada aliran dana bisnisnya.

Panitia tender Jalan Tol terdiri dari unsur BPJT, Biro Hukum Kementerian PU, Dirjen Binamarga, dan Badan Pengelola Konstruksi. Khusus untuk PPP dengan skema SBOT, BPJT meminta kepastian adanya dana pembebasan lahan kepada Kementerian Keuangan. Untuk tahap konstruksi, BPJT juga membina hubungan dengan PT SMI untuk mengatasi masalah permodalan.

Selama ini, insentif yang menjadi kewenangan Kementerian PU kepada investor swasta adalah berupa penyesuaian tarif dan masa konsesi. Insentif lain bisa berupa insentif tunai seperti keringanan pajak atau insentif non-fiskal lainnya, namun kewenangannya ada di tangan Kementerian Keuangan.

4.4 Implementasi Pembangunan Jalan Tol Melalui Skema PPP

Pertumbuhan dan mobilitas penduduk akhir-akhir ini menjadikan penambahan ruas jalan tol menjadi kebutuhan yang mendesak, sementara kemampuan keuangan pemerintah di lain pihak saat ini sangatlah terbatas. Untuk itu, keterlibatan sektor swasta dalam pendanaan dan pembangunan jalan tol sudah menjadi suatu kebutuhan. Bagaimanapun sebagai kebanyakan negara berkembang, pemerintah Indonesia menghadapi keterbatasan kapasitas fiskal untuk dapat membiayai infrastruktur. Infrastruktur secara tradisional dibiayai oleh pemerintah melalui pajak, pinjaman luar negeri atau bantuan. Keadaan tersebut memaksa pemerintah untuk mencari metode sumber pembiayaan yang baru, yaitu skema Kemitraan Pemerintah dengan Swasta untuk membiayai perencanaan, desain, konstruksi, pengoperasian, dan perawatan infrastruktur milik pemerintah.

Kemitraan pemerintah dengan swasta penting mengurangi ketergantungan pendanaan semata pada anggaran negara dan transfer dana dari pemerintah pusat sehingga memungkinkan dunia swasta dapat turut berpartisipasi dalam pembangunan infrastruktur. Area kerja sama dalam skema PPP dalam pembangunan infrastruktur baru dan pengelolaan infrastruktur yang sudah ada. Bila skema PPP berjalan lancar, maka pemerintah dapat lebih memfokuskan pada pembangunan infrastruktur yang tidak bersifat komersial dan bersifat vital dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, seperti pembangunan jalan arteri, drainase, infrastruktur pedesaan, dan seterusnya. Ditjen Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum (2006) menggambarkan bahwa 70% diperlukan investasi dari pihak swasta, sampai 2015 jadi sekitar 30 triliun rupiah (setara \$US3 billions).

Pertimbangan-pertimbangan pembangunan proyek infrastruktur dengan pola Kemitraan Pemerintah dengan Swasta dilakukan apabila penyediaan pelayanan publik oleh pemerintah menghadapi berbagai faktor sebagai berikut (*The Stationery Office*, London, 2000):

1. Pemerintah menghadapi keterbatasan dana dan sumber daya manusia yang kompeten dalam menyediakan pelayanan tersebut;
2. Pihak swasta dapat memberikan pelayanan dengan kualitas yang lebih baik dibandingkan bila diberikan oleh pemerintah;
3. Pihak swasta dapat menjamin bahwa pelayanan dapat diberikan lebih cepat dibandingkan bila disediakan oleh pemerintah;
4. Ada dukungan dari pengguna jasa untuk melibatkan pihak swasta sebagai penyedia pelayanan;
5. Ada peluang kompetisi di antara para calon mitra swasta;
6. Tidak ada ketentuan perundang-undangan yang melarang pelibatan pihak swasta dalam penyediaan jasa pelayanan;
7. Luaran dari pelayanan dapat dengan mudah diukur dan ditetapkan tarifnya dengan rasional;
8. Biaya pelayanan dapat diperoleh kembali melalui penetapan tarif penggunaan jasa layanan;
9. Ada peluang inovasi dalam penyediaan pelayanan;
10. Ada rekam jejak atau pengalaman kemitraan antara pemerintah dan swasta yang sudah dilakukan sebelumnya;
11. Ada peluang untuk mendorong pertumbuhan ekonomi melalui kemitraan tersebut.
12. Mengurangi jumlah pinjaman Pemerintah maupun sektor publik lainnya;

Dengan adanya kemitraan yang sinergis antara pemerintah dengan swasta diharapkan akan tercipta berbagai manfaat bagi penyediaan pelayanan publik sebagai berikut.

1. Tidak membebani neraca pembayaran pemerintah;
2. Mengurangi jumlah pinjaman Pemerintah maupun sektor publik lainnya;
3. Merupakan tambahan sumber pembiayaan bagi proyek-proyek yang diprioritaskan;
4. Tambahan fasilitas baru;
5. Mengalihkan risiko bagi konstruksi, pembiayaan dan pengoperasian kepada sektor swasta;

6. Mengoptimalkan kemungkinan pemanfaatan perusahaan maupun teknologi asing;
7. Mendorong proses alih teknologi, khususnya bagi kepentingan negara-negara berkembang;
8. Diperolehnya fasilitas yang lengkap dan operasional setelah masa akhir konsesi.

Tumbuh kembangnya skema kerja sama pemerintah swasta (PPP) didukung juga oleh perkembangan berbagai regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah. Berikut ini adalah beberapa regulasi yang menjadi payung hukum bagi kerja sama pemerintah swasta di Indonesia.

1. Perpres No. 67 tahun 2005, tentang Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam penyediaan Infrastruktur, yang sekarang berubah menjadi Perpres No. 13 tahun 2010.
2. Permen Keuangan No. 38 tahun 2006, tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Risiko atas Penyediaan Infrastruktur.
3. Peraturan Pemerintah No. 50 tahun 2007, tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah.
4. Permenko Bidang Perekonomian No. 4 tahun 2006, Tata Cara Evaluasi Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur yang Membutuhkan Dukungan Pemerintah.

Dalam skema PPP, Pemerintah Indonesia melaksanakan proyek *Infrastructure Reform Sector Development Program (IRSDP)*, dengan didukung oleh Bank Pembangunan Asia dan Pemerintah Belanda. Komponen terpenting dari IRSDP adalah *Project Development Facility (PDF)* untuk mempercepat pelaksanaan proyek PPP. Kegiatan yang akan dilaksanakan dalam PDF, antara lain membantu Pemerintah, baik pusat maupun daerah dalam:

1. Menyiapkan studi kelayakan proyek infrastruktur;
2. Melaksanakan proses pelelangan proyek yang terbuka dan transparan;
3. Melaksanakan transaksi proyek, BAPPENAS bertindak sebagai pelaksana dari proyek IRSDP ini.

Diselenggarakannya PDF adalah untuk mempercepat transaksi proyek PPP. PDF pada dasarnya merupakan bantuan teknis kepada pemerintah daerah untuk menyiapkan proyek PPP, melaksanakan pelelangan, dan negosiasi dengan investor. Dengan demikian, PDF akan membantu pemerintah daerah sampai proses transaksi. Pada tahap selanjutnya, yaitu pembangunan infrastrukturnya sendiri tidak termasuk dalam skema PDF.

Melalui PDF diharapkan partisipasi sektor swasta dalam proyek-proyek infrastruktur di daerah meningkat, pemerintah daerah lebih mampu mempersiapkan proyek PPP dengan baik dan sesuai dengan aturan yang ada, serta kemampuan melaksanakan PPP tersebut diadopsi dengan baik dan digunakan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan proyek-proyek PPP lainnya.

Pengusahaan jalan tol di Indonesia, mulai dari tender, perencanaan, pembangunan, hingga pengoperasian (di luar tanah) dikelola oleh BPJT (Badan Pengatur Jalan Tol) sebagai PJPK (Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama) untuk infrastruktur Jalan Tol. Tugas Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) adalah melaksanakan sebagian penyelenggaraan jalan tol yang meliputi:

1. Pengaturan jalan tol, mencakup pemberian rekomendasi tarif awal dan penyesuaiannya ke menteri, serta pengambilalihan jalan tol pada akhir masa konsesi dan pemberian rekomendasi pengoperasian selanjutnya;
2. Pengusahaan jalan tol mencakup persiapan perusahaan jalan tol, pengadaan investasi dan pemberian fasilitas pembebasan tanah;
3. Pengawasan jalan tol mencakup pemantauan dan evaluasi perusahaan jalan tol dan pengawasan pelayanan jalan tol.

Mengacu pada Undang-undang No. 38 tahun 2004 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah No. 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol, ada peluang besar kerja sama antara Pemerintah dengan para investor swasta, baik dari dalam maupun luar negeri dalam penyelenggaraan jalan tol. Sejak Pemerintah mengeluarkan kebijakan tentang peran partisipasi sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur, maka pertumbuhan pembangunan jalan tol di Indonesia mulai meningkat. Berdasarkan data yang ada saat ini, sekitar 762 km jalan tol yang sudah dioperasikan di Indonesia, 531 km (72%) di antaranya dioperasikan oleh PT Jasa Marga dan sisanya dioperasikan oleh investor swasta.

Contoh partisipasi swasta dalam pembangunan infrastruktur jalan tol adalah Bank Mandiri. Bank milik pemerintah tersebut pada September 2008 lalu mulai mengucurkan kredit sindikasi pada proyek dua ruas jalan tol senilai Rp2,53 triliun setelah sengketa antara investor terkait dan pembebasan lahan terselesaikan. Kedua proyek tersebut adalah JORR seksi W1 (Kebon Jeruk-Penjarangan) senilai Rp1,5 triliun dan jalan tol Bogor Ring Road dengan porsi pembiayaan bank Rp1,13 triliun dari total investasi Rp1,6 triliun, termasuk tanah. Saat ini, Bank Mandiri dan BCA menjadi sindikasi untuk mengucurkan dana kredit senilai Rp1,461 triliun untuk proyek ruas jalan tol Cinere-Jagorawi. Bank Mandiri dalam proyek ruas tol Cinere-Jagorawi tersebut membiayai Rp887 miliar.

Semua bentuk kerja sama di sektor jalan tol sudah berbentuk PPP, baik berupa *Build Operate Transfer* (BOT), *Supported Build Operate Transfer* (SBOT), maupun *leasing*. Penggunaan skema BOT, dapat dilakukan apabila proyek tersebut layak secara ekonomi dan finansial, di mana proyek tersebut dibiayai, dibangun, serta dioperasikan oleh swasta dalam suatu jangka waktu tertentu sebelum akhirnya diserahkan kepada pemerintah. Skema SBOT dapat dilakukan apabila proyek tersebut layak secara ekonomi, namun secara finansial marginal sehingga dibutuhkan suatu bentuk dukungan pemerintah untuk bisa meningkatkan kelayakan, baik berupa dukungan biaya pengadaan tanah maupun sebagian biaya konstruksi. Sementara itu, pada skema

leasing/outsourcing dilakukan apabila proyek tersebut layak secara ekonomi, namun tidak layak secara finansial, pembangunan dilakukan pemerintah, namun pengoperasian diserahkan kepada pihak swasta. Sebagian besar proyek jalan tol menggunakan skema BOT, baik yang sudah beroperasi saat ini maupun yang belum beroperasi. Berbagai proyek jalan tol yang menggunakan skema BOT, SBOT, dan *leasing* dapat dilihat dari tabel berikut ini.

Dari berbagai macam skema PPP di atas (BOT, SBOT, serta *Leasing*), masing-masing skema memiliki keunggulan tersendiri yang mampu menarik pihak swasta. Seperti pada BOT, keuntungan sepenuhnya ada di swasta (tidak hanya pada pengoperasian, tetapi sejak masa konstruksi pun swasta bisa memperoleh keuntungan). Skema BOT memberikan keuntungan yang sangat besar, namun risiko kerugian pun juga sangat besar. Apabila terjadi kegagalan di salah satu tahap, maka kemungkinan bangkrut menjadi sangat besar. Sementara itu pada skema SBOT, risiko yang dihadapi pihak swasta lebih kecil dibandingkan BOT, namun di sisi lain, keuntungannya pun menjadi lebih kecil. Sementara itu pada skema *leasing*, risiko yang akan dihadapi swasta adalah yang paling kecil, namun keuntungannya juga paling rendah dibandingkan dua skema lainnya.

Jadi, berbagai skema PPP di atas adalah *high risk high return*, semakin tinggi tingkat keuntungan yang berpeluang dimiliki investor, semakin tinggi pula risiko yang harus mereka tanggung apabila terjadi kegagalan. Pihak swasta dapat menentukan sendiri jenis risiko serta peluang keuntungan yang akan mereka ambil dalam berinvestasi. Jika perusahaan yang inti proses bisnisnya ada pada bidang konstruksi jalan tol (seperti Jasa Marga dan CMNP) maka pilihan skema yang paling sesuai bagi mereka adalah BOT. Apabila perusahaan tersebut masih baru menjalani bisnis di jalan tol, meskipun mereka mengambil skema BOT, mereka tidak akan bermain sendiri, namun akan melakukan konsorsium dengan menggandeng pihak lain seperti Jasa Marga.

Dari sisi risiko, dengan adanya perbedaan skema PPP di atas juga akan terdapat perbedaan jenis risiko yang akan diterima oleh investor. Pada skema BOT, risiko terjadi di tahap persiapan pendanaan

(pada saat mencari pinjaman perbankan paling tidak 2,5% dari total biaya investasi harus dikeluarkan investor sebagai biaya administrasi), perencanaan, dan konstruksi (apabila ada perbedaan tingkat suku bunga yang sangat signifikan) kemudian baru bisa dioperasikan. Jika SBOT, risiko investasi bisa berkurang karena tanah dibiayai oleh pemerintah sehingga mengurangi risiko ketidakpastian akibat permasalahan biaya pembebasan lahan (*Hasil Wawancara BPJT, 2011*).

Proyek jalan tol yang siap ditawarkan kepada swasta melalui skema KPS yang tercantum dalam PPP Book 2010–2014 berjumlah 35. Keseluruhan proyek jalan tol tersebut memiliki total nilai US\$26.853.

4.5 Permasalahan PPP di Negara-Negara Berkembang

Anggaran belanja negara sering kali lebih diprioritaskan untuk pembangunan modal manusia (seperti pendidikan dan kesehatan) yang memiliki dampak jangka panjang lebih besar terhadap pertumbuhan ekonomi. Padahal seharusnya pembangunan infrastruktur tidak bisa selalu dinomorduakan dalam pembangunan ekonomi suatu negara karena juga memiliki dampak yang cukup besar terhadap pertumbuhan ekonomi. Mengingat pentingnya dilakukan pembangunan infrastruktur sesegera mungkin, yang notabene membutuhkan alokasi anggaran yang tidak sedikit sementara anggaran belanja negara jumlahnya sangat terbatas, maka konsep PPP marak disuarakan sebagai solusi atas minimnya anggaran pembangunan infrastruktur tersebut. Namun pada pelaksanaannya, konsep PPP yang masih belum matang akan menyebabkan pembangunan infrastruktur di negara-negara berkembang menjadi tidak optimal. Berikut ini adalah beberapa contoh kasus permasalahan pembangunan infrastruktur jalan dengan konsep PPP di negara-negara berkembang.

Argentina. Jalan tol program konsesi dialihkan ke operator swasta sepertiga dari sistem jalan antar kota dan sebagian besar jalan akses ke Buenos Aires. Masalah utama adalah kompleks penawaran kriteria dan aturan untuk renegotiasi kontrak, angka waktu periode konsesi,

respon publik negatif, perlunya hukum yang jelas dan peraturan rezim, serta pentingnya lembaga.

China. Perkiraan lebih dari 70% peningkatan lalu lintas di tahun 1994–2000 telah memicu pembangunan 130.000 km jalan baru pada tahun 2000, yang membutuhkan investasi lebih dari US\$150 miliar. Masalah sektor swasta adalah dalam memanfaatkan aset yang ada untuk jalan raya, perlunya peraturan hukum dan lingkungan kondusif untuk pembiayaan swasta untuk jalan raya tol baru, kebutuhan kapasitas kelembagaan yang memadai dan kompensasi atas pembebasan tanah dan pemukiman kembali, kredit dan komitmen dari entitas publik, perlunya pengisian formulir yang fleksibel bagi perusahaan proyek dalam rangka memfasilitasi investasi asing, dan kebutuhan akan prosedur kontrak transparan.

Prancis. Pembangunan jalan tol di Prancis dapat dibagi menjadi empat fase. Pada tahap pertama tahun 1955–1969, Perancis membuat komitmen bahwa untuk konstruksi jalan tol pembiayaan dilakukan oleh perusahaan-perusahaan publik. Tahap kedua pada tahun 1969–1981, di mana terjadi liberalisasi dan privatisasi jalan tol. Tahap ketiga, dari tahun 1982 sampai 1993, pembangunan jalan tol melibatkan manajemen krisis melalui sistem nasional subsidi silang. Tahap keempat yang dimulai pada tahun 1993 hingga sekarang, yaitu dilakukan salah satu kesepakatan dan perencanaan konsolidasi dalam pembangunan sektor publik. Masalah utama yang ditemui adalah besaran keuntungan relatif dan kekurangan pembiayaan jalan tol, efisiensi konsesi swasta untuk jalan bebas hambatan, dilema mengatur tarif tol dari pemegang konsesi, pentingnya menjaga potensi konflik kepentingan ketika perusahaan konstruksi berpartisipasi dalam konsesi, dan kemampuan relatif perusahaan swasta dan publik untuk mengambil pertimbangan lingkungan.

Berbeda dengan contoh-contoh kasus permasalahan pembangunan infrastruktur dengan menggunakan skema PPP di negara-negara tersebut, Indonesia memiliki permasalahan tersendiri terkait dengan pembangunan jalan tol. Di Indonesia, hal yang menjadi permasalahan utama dalam pembangunan infrastruktur jalan tol

Tabel 4.6 Proyek *Public-Private Partnership* Jalan Tol

PPP Jalan Tol dengan Skema BOT		
Jalan Tol	Panjang (km)	Nilai Investasi (US\$)
Cikampek-Palimanan	116	1.275
Pejagan-Pemalang	58	619
Pemalang-Batang	39	429
Batang-Semarang	75	810
Semarang-Solo	75	697
Kertosono-Mojokerto	41	390
Surabaya-Mojokerto	36	350
Ciawi-Sukabumi	54	873
Gempol-Pandaan	14	100
Gempol-Pasuruan	32	310
Pasuruan-Probolinggo	45	669
Bogor Ring Road	6	110
Depok-Antasari	22	535
Bekasi-Cawang-Kp. Melayu	21	808
Waru-Wonokromo-Tanjung Perak	19	1.247
JORR W2 Utara	7	157
Cengkareng-Kunciran	15	392
Kunciran-Serpong	11	294
Serpong-Cinere	10	249
Cinere-Jagorawi	15	352
Cimanggis-Cibitung	25	498
Cibitung-Cilincing	34	470
Total	770	11.477
PPP Jalan Tol dengan Skema SBOT		
Jalan Tol	Panjang (km)	Nilai Investasi (US\$)
Solo-Kertosono	177	1.007
Medan-Kualanamu-Tebing Tinggi	60	492
Cileunyi-Sumedang-Dawuan	59	523
Pasirkoja-Soreang	15	114
Manado-Bitung	32	292
Pandaan-Malang	38	283
Total	381	2.711
PPP Jalan Tol dengan Skema Leasing		
Jalan Tol	Panjang (km)	Nilai Investasi (US\$)
Jembatan Tol Suramadu	5	455
Akses Tanjung Priok	12	437
Total	17	892

Sumber: Kementerian Pekerjaan Umum

adalah masalah pembebasan tanah, masalah pembiayaan dan penjaminan infrastruktur, serta konflik karena adanya ketidaksepahaman antara pemerintah dan swasta. Kompleksnya masalah pembebasan tanah bagi pembangunan infrastruktur ini, baik dalam hal jaminan masa tunggu pembebasan tanah maupun dalam hal pendanaan pembebasan tanah, berpotensi melemahkan minat investor untuk berinvestasi dalam pembangunan jalan tol. Menyikapi permasalahan tersebut, pemerintah akhirnya menerbitkan UU No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum guna mengatasi permasalahan pembebasan lahan. Sementara itu dalam hal pembiayaan dan penjaminan infrastruktur, pemerintah mendirikan PT SMI (PT Sarana Multi Infrastruktur) dan PT PII (PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia) untuk mengatasi permasalahan tersebut. Selain itu, beberapa perusahaan seperti PT Jasa Marga (JSMR), PT Citra Marga Nusaphala Persada (CMNP), serta PT Bakrieland Development (ELTY) yang merupakan induk dari perusahaan Bakrie Toll Road juga mengumpulkan dana dengan melepas sahamnya di pasar modal untuk mengatasi masalah permodalan tersebut. Untuk mengatasi masalah adanya konflik antara pemerintah dan swasta dalam pembangunan jalan tol, pemerintah juga mendirikan BPJT (Badan Pengatur Jalan Tol). Sementara itu, untuk lebih menarik minat swasta, pemerintah juga memberikan dukungan dana pendamping pada proyek infrastruktur yang menggunakan skema PPP guna meningkatkan visibilitas proyek PPP sehingga tampak lebih menarik bagi investor.

Tabel 4.7 Proyek Jalan Tol dalam PPP Book 2010–2014

No.	Nama Proyek	Status	Badan Kontrak	Lokasi	Perkiraan Biaya (US\$ Juta)
1	Jalan tol Medan-Binjai	Prioritas	Kementerian PU	Sumatra Utara	129
2	Jalan tol Medan-Kualanamu-Tebing Tinggi	Prioritas	Kementerian PU	Sumatra Utara	480
3	Jalan tol Palembang-Indralaya	Prioritas	Kementerian PU	Sumatra Selatan	105
4	Jalan tol Tegineneng-Babatan	Prioritas	Kementerian PU	Lampung	273
5	Jalan tol Kemayoran-Kampung Melayu	Prioritas	Kementerian PU	DKI Jakarta	695
6	Jalan tol Sunter- Rawa Buaya-Batu Ceper	Prioritas	Kementerian PU	DKI Jakarta	976
7	Jalan tol Ulujami-Tanah Abang	Prioritas	Kementerian PU	DKI Jakarta	426
8	Jalan tol Pasar Minggu-Casablanca	Prioritas	Kementerian PU	DKI Jakarta	572
9	Jalan tol Sunter-Pulo Gebang-Tabelang	Prioritas	Kementerian PU	DKI Jakarta	738
10	Jalan tol Duri-Kampung Melayu	Prioritas	Kementerian PU	DKI Jakarta	596
11	Jalan tol akses Tanjung Priok	Prioritas	Kementerian PU	DKI Jakarta	390
12	Jalan tol Sukabumi-Ciranjang	Prioritas	Kementerian PU	Jawa Barat	186
13	Jalan tol Ciranjang-Padalarang	Prioritas	Kementerian PU	Jawa Barat	325
14	Jalan tol Pasir Koja-Soreang	Prioritas	Kementerian PU	Jawa Barat	102
15	Jalan tol Cileunyi-Sumedang-Dawuan	Prioritas	Kementerian PU	Jawa Barat	510
16	Jalan tol terusan Pasteur-Ujung Berung-Cileunyi-Gedebage	Prioritas	Kementerian PU	Jawa Barat	692
17	Jalan Tol Pandaan-Malang	Prioritas	Kementerian PU	Jawa Timur	253
18	Jalan Tol Serangan-Tanjung Bena	Prioritas	Kementerian PU	Bali	145
19	Jalan Tol Pekanbaru-Kandis	Potensial	Kementerian PU	Riau	845
20	Jalan Tol Kisaran-Tebing Tinggi	Potensial	Kementerian PU	Sumatra Utara	528
21	Jalan Tol Padang	Potensial	Kementerian PU	Padang	1023
22	Jalan Tol Batam	Potensial	Kementerian PU	Batam	220
23	Jalan Tol Terbangi Besar-Pematang Panggang	Potensial	Kementerian PU	Lampung	578

24	Jalan Tol Bakauheni-Permanggi Besar	Potensial	Kementerian PU	Lampung	820
25	Jalan Tol Jembatan Selat Sunda	Potensial	Kementerian PU	Banten-Lampung	11000
26	Jalan Tol Cilegon-Bojonegara	Potensial	Kementerian PU	Banten	92
27	Jalan Tol Kamal-Batu Ceper	Potensial	Kementerian PU	Banten	359
28	Jalan Tol Gedebage-Majalaya	Potensial	Kementerian PU	Jawa Barat	90
29	Jalan Tol Semarang-Demak	Potensial	Kementerian PU	Jawa Tengah	296
30	Jalan Tol Yogyakarta-Bawen	Potensial	Kementerian PU	Yogyakarta-Jawa Tengah	609
31	Jalan Tol Yogyakarta-Solo	Potensial	Kementerian PU	Yogyakarta-Jawa Tengah	233
32	Jalan Tol bandara Juanda-Tanjung Perak	Potensial	Kementerian PU	Jawa Timur	503
33	Jalan tol Probolinggo-Banyuwangi	Potensial	Kementerian PU	Jawa Timur	800
34	Jalan tol Balikpapan-Samarinda-Panajam	Potensial	Kementerian PU	Kalimantan Timur	705
35	Jalan tol Manado-Bitung	Potensial	Kementerian PU	Sulawesi Utara	561

Sumber: Bappenas

4.6 Preferensi Swasta dalam Sektor Jalan Tol

4.6.1 Peran Dunia Usaha dalam Pembangunan

Infrastruktur Bidang Perhubungan

Pembangunan infrastruktur Indonesia termasuk infrastruktur perhubungan saat ini terkendala oleh beberapa faktor di antaranya keterbatasan dana dan kurangnya keterlibatan swasta dalam pembangunan infrastruktur. Menyikapi hal tersebut, telah dilakukan berbagai upaya oleh dunia usaha dan Kadin, di antaranya adalah (Kadin, 2011):

1. Melakukan pertemuan dan koordinasi dengan para pengurus dan asosiasi terkait dengan pengembangan infrastruktur yang menghasilkan rekomendasi (pada Rapimnas Kadin) bagi Pemerintah dalam rangka menciptakan iklim yang kondusif, termasuk kemudahan investasi dan pengembangan infrastruktur perhubungan,

termasuk keterlibatan pembangunan infrastruktur melalui pola Kerja Sama Pemerintah Swasta (PPP).

2. Berperan aktif dalam penyusunan Masterplan Percepatan Perluasan Pembangunan Ekonomi (MP3EI) dalam enam koridor ekonomi Indonesia bersama Kementerian perekonomian RI, Bappenas, dan *stakeholder* terkait.
3. Melaksanakan *Indonesia International Infrastructure Conference dan Exhibition 2011* bersama Kementerian Perekonomian dan Bappenas RI, yang bertujuan untuk mencari solusi pengembangan infrastruktur di Indonesia, termasuk promosi proyek-proyek Infrastruktur kepada Investor.
4. Melakukan kajian dan solusi terhadap permasalahan yang ditimbulkan akibat kurang efektifnya infrastruktur seperti kelangkaan barang dan jasa akibat kondisi di pelabuhan, kekurangan alat pengangkutan, jalan yang rusak, kurangnya akses ke sentra produksi dan pengolahan, dan lain-lain.
5. Melakukan pembahasan terhadap kemungkinan pihak swasta berpartisipasi dalam pembangunan infrastruktur melalui kemudahan penyediaan lahan dan jaminan investasi jangka panjang.
6. Merangsang pembentukan konsorsium badan usaha, tenaga ahli, modal, dan peralatan.

4.6.2 Prasyarat Keterlibatan Dunia Usaha dalam Pembangunan Infrastruktur Perhubungan

Keterlibatan swasta dalam pembangunan infrastruktur mutlak diperlukan mengingat keterbatasan Anggaran Pemerintah untuk melakukan percepatan pembangunan infrastruktur. Keterlibatan swasta akan lebih efektif jika didukung oleh (Kadin, 2011):

1. Kebijakan/aturan Pemerintah yang dapat mendorong perkembangan investasi di bidang infrastruktur serta optimalisasi kelembagaan bagi pembangunan infrastruktur.

2. Penyederhanaan proses perizinan untuk investasi yang selama ini masih cenderung tumpang tindih dan memakan waktu yang lama.
3. Penciptaan pelayanan publik yang prima melalui penerapan sistem birokrasi yang efisien, efektif, kreatif, responsif, dan inovatif oleh setiap Pemerintah Daerah.
4. Penetapan kepastian perundang-undangan dan peraturan daerah yang akan menjadi jaminan pihak swasta dalam menanamkan modalnya untuk membangun infrastruktur.
5. Penerapan RTRW yang konsisten sehingga ada kepastian dan arah yang jelas bagi investasi di bidang infrastruktur.
6. Lembaga Penjamin Infrastruktur yang diharapkan memihak kepada pengusaha lokal.

4.6.3 Strategi dan Upaya PPP dalam Pembangunan Infrastruktur Perhubungan

Untuk mendorong Kerja Sama Pemerintah dan Swasta (PPP), diperlukan strategi dan upaya untuk percepatan pembangunan infrastruktur dalam kerangka PPP di antaranya (Kadin, 2011):

1. Pemerintah memberikan dukungan dan jaminan dalam penyediaan infrastruktur melalui Badan Usaha Penjamin Infrastruktur.
2. Pemberian Rekomendasi proyek potensial melalui Studi Kelayakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah.
3. Dukungan kebijakan berupa pemberian insentif pajak bagi proyek infrastruktur dan peningkatan bonus bagi prakarsa pembangunan infrastruktur dari 10% menjadi 20%.
4. Mengoptimalkan penggunaan dana-dana atau pinjaman luar negeri seperti Asian Development Bank (ADB), Islamic Development Bank (IDB) dan Lembaga Donor lainnya baik dari dalam maupun luar negeri.
5. Untuk proyek yang kurang layak, pola PPP yang dapat dikembangkan adalah pembangunan dilakukan oleh pemerintah, setelah layak dan stabil ditawarkan kepada Dunia Usaha.

6. Mengingat pembangunan infrastruktur merupakan investasi jangka panjang, maka Pemerintah hendaknya mengoptimalkan fungsi Perbankan Nasional agar dapat melakukan pembiayaan dengan skema pembiayaan khusus yang sifatnya jangka panjang bagi proyek infrastruktur.

4.7 Kesimpulan

Laju pertumbuhan penyediaan infrastruktur di Indonesia masih sangat terbatas dan tidak sebanding dengan laju kebutuhannya. Tingginya permintaan infrastruktur di Indonesia disebabkan karena adanya kemajuan ekonomi dan proses modernisasi. Ketidakseimbangan antara permintaan dan ketersediaan infrastruktur ini mengakibatkan adanya biaya-biaya ekonomi yang harus ditanggung oleh publik. Sebagai contoh dalam kasus penyediaan infrastruktur jalan, tingginya permintaan akan kendaraan pribadi tidak mampu diimbangi oleh pemerintah dengan adanya penambahan ruas-ruas jalan. Hal tersebut mengakibatkan timbulnya kemacetan lalu lintas yang menjadi biaya ekonomi dan sosial bagi para pengguna jalan karena waktu yang terhambat, pemborosan energi (BBM), tingginya polusi udara, dan lain-lain.

Faktor utama yang menyebabkan rendahnya penyediaan infrastruktur di Indonesia adalah terkait masalah anggaran yang disediakan oleh pemerintah. Selama beberapa tahun terakhir rata-rata dana yang dianggarkan untuk pembangunan infrastruktur hanya berkisar antara 3–4% dari APBN. Minimnya anggaran pemerintah untuk mendanai kebutuhan infrastruktur tersebut dapat diantisipasi dengan melibatkan pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur melalui skema *Public Private Partnership* (Kemitraan Pemerintah Swasta) mengingat kebutuhan infrastruktur sangatlah mendesak guna memacu pertumbuhan ekonomi agar mampu mencapai potensi yang diharapkan. Penerapan Kemitraan Pemerintah Swasta ini juga bisa melalui beberapa skema, di antaranya adalah BOT, SBOT dan juga *leasing*. Ketiga skema tersebut dibedakan berdasarkan tanggung jawab

pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur, ekspektasi *return* yang diharapkan, serta tingkat risiko yang dihadapi oleh pihak swasta.

Namun, ternyata skema Kemitraan Pemerintah Swasta tersebut masih mengalami berbagai hambatan dalam pelaksanaannya. Masalah pengadaan lahan menjadi hambatan utama dalam menarik minat swasta untuk berinvestasi pada proyek-proyek Kemitraan Pemerintah Swasta dalam pembangunan infrastruktur jalan tol. Adanya ketidakpastian ketersediaan lahan menjadi risiko utama bagi para investor yang ingin menanamkan modalnya pada sektor jalan tol dengan menggunakan skema BOT. Oleh karena itu, masalah perbaikan regulasi mengenai pengadaan lahan akan menjadi titik tolak utama dalam pengembangan infrastruktur di Indonesia, baik berupa jaminan masa tunggu pembebasan lahan maupun dalam hal biaya pengadaan lahan.

Daftar pustaka

- Anonim. 2002. Roads and Highways: Toll Roads and Concessions. http://www.worldbank.org/transport/roads/toll_rds.htm. 2002.
- Anonim. 2009. Toolkit For Public-Private Partnerships In Roads and Highways. PPLAF. Maret 2009.
- Anonim. 2010. Toll Roads In China: Speeding Up Growth. *BRIC Spotlight Report*. August 2010.
- Asian Development Bank. 2010. *Indonesia: Critical Development Constraints*.
- Bappenas. 2011. *Public Private Partnerships Infrastructure Project Plan In Indonesia*.
- Basri, Faisal. 2010. *Catatan Satu Dekade Krisis*. Jakarta: Erlangga.
- Departemen Perhubungan Direktorat Jenderal Perhubungan Darat. 2002. *Optimalisasi Peran Serta Swasta dalam Pengembangan Jalan Tol*. September 2002.
- Iqbal, Zafar dan Suleman, Areef. 2010. *Indonesia: Kendala Kritis Bagi Pembangunan Infrastruktur*. Islamic Development Bank. Juli 2010.
- Kemitraan Pemerintah Swasta di Sektor Infrastruktur. 2011. *Media Keuangan Volume VI No. 45*. Mei 2011.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. 2010. *Kerja Sama Pemerintah dan Swasta (KPS)*. April 2010.

- Lake, Marce and Ferrereira, Luiz. 2002. *Demand For Toll Roads: A Summary of Elasticities, Travel Time Values And Modelling Approaches*. Transport Research Consortium Queensland University of Technology.
- Trenkonstruksi. 2010. *Proyek Infrastruktur KPS 2010–2014*. Juli 2010.

Bab 5

Implementasi

Public Private Partnership

di Sektor Jalan Tol

dalam Perspektif Kelembagaan

Bahtiar Rifai

5.1 Latar Belakang

Infrastruktur merupakan kebutuhan mendasar dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi dan mewujudkan pembangunan yang optimal. Ketersediaan dan aksesibilitas terhadap infrastruktur sangat menentukan kelancaran, keberlanjutan serta ketepatan dalam proses produksi maupun distribusi. Lebih lanjut, infrastruktur merupakan salah satu dari lima faktor utama dalam menentukan daya saing suatu negara (World Bank Institute, 2010).

Lazimnya di berbagai negara, kegiatan pembangunan infrastruktur seperti kereta api, jalan, energi, ketenagalistrikan, dan sistem air bersih sepenuhnya dimiliki, dilakukan (operasionalisasi) dan dibiayai oleh Pemerintah. Dalam perkembangannya, tidak seluruh negara memiliki kapasitas yang memadai dalam penyediaan infrastruktur, khususnya dalam aspek pembiayaan. Di sisi lain, beberapa kegiatan infrastruktur yang dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tidak dapat menunjukkan kinerja yang optimal. Selanjutnya, dalam mengakomodasi keterbatasan pembiayaan kegiatan pembangunan infrastruktur sekaligus mendorong optimalisasi kinerja, *Public Private Partnership* (PPP) mulai dikembangkan di beberapa negara sejak awal tahun 1990 (Riberio dan Dantas, 2009: 2).

Konsep PPP di Indonesia, lebih dikenal dengan Kerja Sama Pemerintah Swasta (KPS), telah diaplikasikan di beberapa kegiatan

pembangunan infrastruktur melalui Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005 dengan tujuan utama mewujudkan ketersediaan, kecukupan, kesesuaian dan keberlanjutan infrastruktur bagi pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat.

Melalui KPS diharapkan mampu mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam penyediaan infrastruktur; meningkatkan kuantitas, kualitas, dan efisiensi pelayanan infrastruktur; serta mendorong imbal balik terhadap penggunaan infrastruktur tersebut. KPS tersebut dapat berupa perjanjian kerja sama ataupun izin pengusahaan.

Secara historis, Kebijakan KPS telah diinisiasi sejak tahun 1990 hingga saat ini dan mengalami perkembangan yang signifikan. Sebelum tahun 1990, KPS telah diperkenalkan dalam beberapa sektor kegiatan infrastruktur, seperti kelistrikan, jalan maupun jalan tol. Selanjutnya pada periode 1990–1997, kebijakan KPS semakin serius digarap pemerintah, khususnya melalui dukungan Kepres No. 55/1993 mengenai pembebasan tanah, yang mengatur bagaimana kerja sama pemerintah dan swasta dilakukan dalam mekanisme yang relatif sederhana khususnya hak pengelolaan lahan.

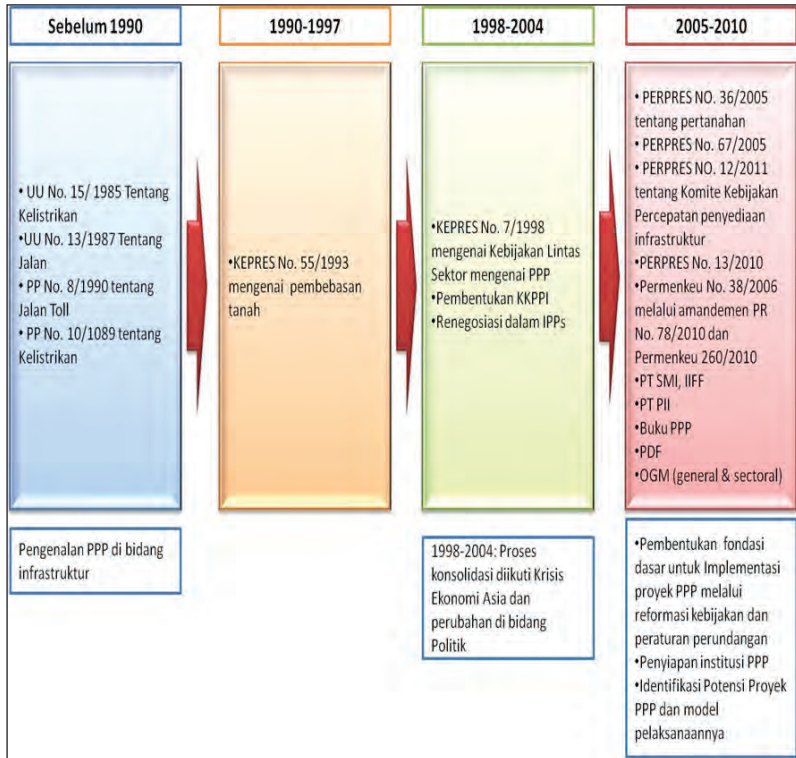
Pada periode 1998–2004, keseriusan pemerintah nampaknya semakin nyata dilakukan dalam mendorong kerjasama pemerintah-swasta, khususnya dalam hal proses konsolidasi dengan berbagai lembaga pemerintah yang diatur dalam Kepres No. 7/1998 mengenai lintas sektor PPP. Proses konsolidasi dikuatkan dengan inisiasi pembentukan Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur (KKPPI) dan renegotiasi dalam kesepakatan IPPs. Namun sangat disayangkan, bersamaan dengan keseriusan upaya pemerintah tersebut terjadi krisis ekonomi Asia Timur yang mengakibatkan tertundanya inisiasi tersebut.

Skema KPS selanjutnya diperkuat melalui beberapa kebijakan seperti: 1) Pembentukan fondasi dasar untuk implementasi proyek PPP melalui reformasi kebijakan dan peraturan-perundangan; 2) Penyiapan institusi PPP; 3) Identifikasi Potensi Proyek PPP dan

model pelaksanaannya. Oleh karena itu, dalam durasi 2005–2010 telah menghasilkan beberapa peraturan perundangan baru mengenai pertanahan, KPS, KKPPI, dan peraturan terkait kelembagaan baru dalam KPS lainnya.

Sementara itu, dalam rangka memastikan PPP mampu berjalan secara efisien dan efektif, khususnya menarik minat swasta dalam berpartisipasi, program PPP harus diikuti kerangka kebijakan (*policy framework*) yang melingkupinya. Hal tersebut sebagai bentuk keseriusan pemerintah dan kemauan politik dalam mewujudkan PPP. Kerangka kebijakan yang teraktualisasi dalam kelembagaan, yaitu peraturan perundangan dan institusi terkait, sangat mutlak dibutuhkan kehadirannya secara kelengkapan maupun cakupannya dalam mengelola skema kerja sama. Kepastian dan kejelasan dalam konsep kelembagaan PPP secara langsung memberikan pemahaman peran-tanggung jawab dan tingkat partisipasi terhadap pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses tersebut (Rostiyanti dan Tamin, 2010 dan 1131).

Realitasnya, program KPS yang dibentuk pemerintah sejak tahun 2005 belum mampu mendorong secara signifikan partisipasi sektor swasta dalam penyediaan infrastruktur. Salah satu penyebabnya adalah masalah kelembagaan, seperti koordinasi antar-instansi, desain kerja sama yang masih dalam proses pencarian bentuk yang sesuai dengan sektor infrastruktur dan preferensi pasar, kesesuaian antara kebutuhan dengan kapasitasnya dalam peran dan tanggung jawab dalam menunjang kerja sama, peraturan dan perundangan yang mengatur KPS. Diprediksi, aspek kelembagaan masih cukup kuat mendominasi masalah kerja sama antara pemerintah dan swasta, baik dalam hal kompleksitas, area cakupan, maupun nilai strategisnya. Oleh karena itu, dalam bab ini, penulis berusaha untuk menguraikan mengenai implementasi KPS dalam konsep kelembagaan yang terbagi menjadi dua bagian utama, yaitu peraturan-perundangan dan institusi pemangku kepentingan yang terlibat secara langsung dalam implementasi KPS.



Sumber: PKPS, Kementerian Bappenas, 2011.

Gambar 5.1 Perkembangan Kebijakan Kerja Sama Pemerintah Swasta

5.2 Peraturan Perundangan Penyediaan Jalan Tol Melalui KPS

Mengacu pada Peraturan Presiden No. 35/2005 mengenai Pembebasan Lahan untuk Pembangunan, jalan tol merupakan salah satu bagian dari fasilitas infrastruktur. Lebih lanjut, pembangunan jalan tol secara langsung mampu mempercepat pembangunan sehingga menjadikan jalan tol sebagai salah satu prioritas pembangunan nasional. Dalam Rencana Pembangunan Jaringan Jalan Nasional (2005–2010),

Pemerintah menargetkan pembangunan sebanyak 2015,35 km jalan tol di tiga belas provinsi.

Sebagai jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol. Jalan tol mulai dibangun di Indonesia sejak tahun 1987. Pada awalnya, pembangunan dan pengoperasian jalan tol dilakukan oleh BUMN (PT Jasa Marga). PT Jasa Marga ditunjuk secara tunggal oleh Pemerintah dengan fungsi utama sebagai operator dan regulator jalan tol di Indonesia (lihat gambar 5.2).

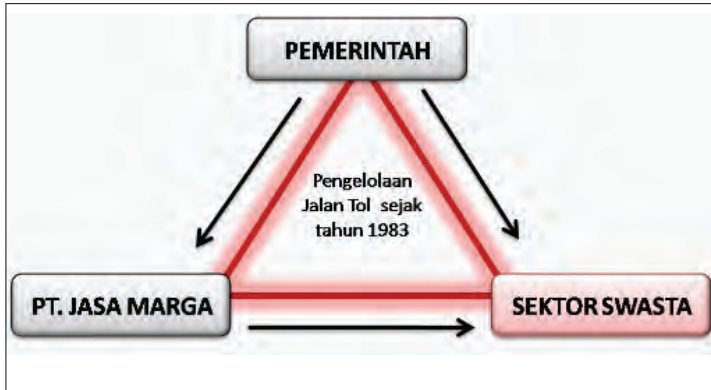
Meskipun demikian, sejak tahun 1983, sektor swasta mulai masuk dalam sistem pengelolaan jalan tol melalui kontribusi investasi pada beberapa jaringan tertentu. Kontrak kerja sama tersebut murni dilakukan antara PT Jasa Marga dengan pihak swasta dengan skema yang ditentukan atas kesepakatan PT Jasa Marga dengan pihak swasta.

Dalam perkembangannya, sejak tahun 2004, peran PT Jasa Marga berubah fungsi hanya sebagai operator. Sebelumnya, penyelenggaraan jalan tol merupakan wewenang pemerintah, khususnya dalam mengatur, membina, mengusahakan dan mengawasi pengelolaan jalan tol. Selanjutnya, wewenang tersebut dilaksanakan oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Peran regulator selanjutnya diberikan kepada



Sumber: Hasil Analisis

Gambar 5.2 Skema Awal Pengelolaan Jalan Tol



Sumber: Hasil Analisis

Gambar 5.3 Skema Pengelolaan Jalan Tol dengan Pelibatan Sektor Swasta

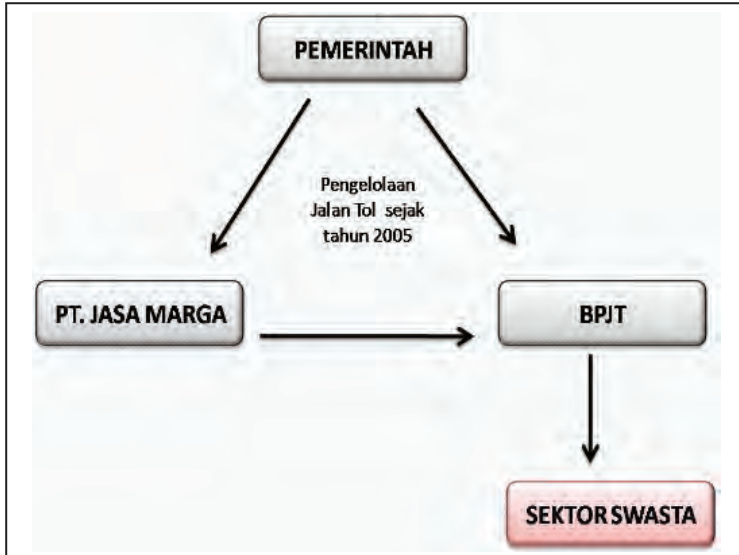
BPJT yang dibentuk mengacu pada UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan. BPJT bertugas dalam mengelola pelaksanaan PPP di sektor jalan tol. Hal tersebut dikuatkan oleh Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, yaitu ketentuan pengaturan jalan tol dilakukan oleh pemerintah, sementara dalam pengembangan dapat diusahakan pemerintah bersama swasta. Pertimbangan utamanya adalah mengefisienkan peran PT Jasa Marga sehingga dapat fokus dalam meningkatkan kinerja pelayanan jalan tol.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 15/2005 dan No. 44/2009, pengusahaan jalan tol meliputi kegiatan pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian, dan/atau pemeliharaan. Selanjutnya, pengusahaan dapat dilakukan oleh Pemerintah dan/atau badan usaha yang memenuhi persyaratan.

1. Pemerintah (Pasal 20)

Dengan ketentuan layak secara ekonomi namun belum secara finansial, yang berupa kegiatan pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi jalan tol, namun pengoperasian dan pemeliharaan selanjutnya dilakukan oleh badan usaha.

2. Badan usaha (pasal 21)



Sumber: UU No. 38/ 2004 dan PP No. 15/ 2005

Gambar 5.4 Skema Pengelolaan Jalan Tol Sesuai UU No. 38/2004 dan PP No. 15/2005

Dapat dilakukan oleh pihak swasta dengan ketentuan, yaitu

- a. Seluruh lingkup pengusahaan jalan tol yang layak secara ekonomi dan finansial;
- b. Pengoperasian dan pemeliharaan jalan tol yang dibangun oleh pemerintah;
- c. Meneruskan bagian jalan tol yang dibangun pemerintah dan pengoperasian serta pemeliharaan keseluruhan jalan tol;

Pada dasarnya, KPS sektor jalan tol merupakan salah satu skema kerja sama dengan kompleksitas yang cukup tinggi. Kompleksitas tersebut mengacu pada beberapa kegiatan lain yang terkait langsung dengan KPS jalan tol seperti: infrastruktur secara umum, jalan, jalan tol, rencana pembangunan nasional, hingga masalah penyediaan lahan bagi pembangunan (pembebasan tanah). Artinya, perencanaan maupun pelaksanaan KPS jalan tol harus mampu bersinergi dengan



Sumber: Hasil Analisis

Gambar 5.5 Sektor-sektor Terkait Penyediaan Jalan Tol

kebijakan-kebijakan lainnya yang terkait dengan masalah tersebut, sementara pemerintah harus pula mampu mempertimbangkan kebutuhan dan preferensi swasta. Faktanya, upaya sinergi antarkebijakan tidak mudah dan tidak jarang membutuhkan waktu yang tidak singkat. Di sisi lain, swasta membutuhkan kepastian dalam waktu maupun skema kebijakannya.

Secara rinci, penyediaan jalan tol melibatkan setidaknya lima peraturan perundangan yang terkait langsung, yang dapat dikelom-

pokkan dalam KPS, infrastruktur, jalan, jalan tol dan pengadaan tanah (lihat tabel 5.1).

Tabel 5.1 Peraturan terkait KPS Sektor Jalan Tol

Strata Peraturan	Kerja Sama Pemerintah Swasta	Infrastruktur	Jalan	Jalan Tol	Pengadaan Tanah
Undang-undang (UU)			<ul style="list-style-type: none"> UU No. 13/1978; diamandemen dlm UU No. 38/ 2004 		
Peraturan Pemerintah (PP)			PP No. 34/2006	<ul style="list-style-type: none"> PP No. 42/ 2005 PP No. 15/2005 Perubahan dgn PP No. 44/2009 	
Peraturan Presiden & Keputusan Presiden (Perpres & Kepres)	<ul style="list-style-type: none"> Perpres No. 67/2005 Diamandemen dengan Perpres No. 56/ 2011 Perpres No. 13/2010 Perpres No. 78/ 2010 	<ul style="list-style-type: none"> Kepres No. 7/1998 Perpres No. 42/2005 Amandemen Perpres No. 12/2011 Perpres No. 78/2010 			<ul style="list-style-type: none"> Kepres No. 55/1993 Perpres No. 36/ 2005
Peraturan Menteri (Permen & Kepmen)	<ul style="list-style-type: none"> Permenkeu No. 38/ 2006 Permenko No.3/ 2006 Permenko No 4/2006 Permeneg PPN No. 3/2009 Permenkeu No. 260/2010 	<ul style="list-style-type: none"> Permenko No. 01/2006 		<ul style="list-style-type: none"> Permenpu No. 27/2006 Permenpu No. 02/2007 Permenpu No. 12/2008 Permenpu No. 13/2010 Permenpu No. 02/2011 perub Permenpu No. 12/2008 	

Sumber: Hasil Identifikasi Data Sekunder

Kompleksitas dalam peraturan perundangan tersebut telah menimbulkan setidaknya empat permasalahan utama terkait dalam kebijakan dan peraturan, yaitu:

1. Kompleksitas yang tinggi dalam mekanisme KPS

KPS melalui pihak ketiga tidak hanya diatur melalui Peraturan Presiden No. 13/2010, namun juga diatur dalam peraturan-peraturan yang lain, seperti 1) Peraturan Pemerintah No. 6/2006 mengacu pada Pengelolaan Aset Nasional/Daerah yang telah diamandemen melalui Peraturan Pemerintah No. 38/2008; 2) Peraturan Pemerintah No. 50/2007 mengenai Prosedur Implementasi Kerja Sama Daerah; 3) Peraturan sektoral, seperti infrastruktur, pertanahan dan peraturan daerah lainnya. Kondisi ini secara langsung menimbulkan multi tafsir dan pemahaman yang berbeda dari masing-masing aturan tersebut. Terdapat dua risiko yang ditimbulkan atas hal tersebut, *pertama* kekhawatiran timbulnya kesalahan/bertentangan dengan salah satu dari banyaknya peraturan tersebut. Institusi pemerintah ataupun sektor swasta menjadi kurang optimal dalam berpartisipasi akibat terlalu berhati-hati dalam setiap langkah, sehingga respon cepat yang dibutuhkan menjadi sulit dilakukan karena disertai dengan berbagai pertimbangan. *Kedua*, terjadinya perbedaan acuan peraturan yang digunakan (khususnya pada kondisi sosialisasi tidak terjadi secara optimal) sehingga berpotensi terjadinya pelanggaran terhadap salah satu aturan. Implikasi lebih jauh adalah proyek berpotensi untuk dihentikan ataupun dibatalkan bilamana terbukti menyalahi aturan yang berlaku. Beberapa hal tersebut menjadi kontradiktif terhadap semangat mendorong pelaksanaan PPP.

2. Konflik antar-Peraturan Terkait

Kompleksitas peraturan terkait dengan KPS memiliki implikasi yang lebih luas khususnya pada konflik antarperaturan. Beberapa konflik peraturan tersebut cukup nyata terjadi aspek sebagai berikut:

- a) Pengelolaan Aset
Terdapat perbedaan dalam PP No. 6/2006 dan Peraturan Presiden No. 13/2010, khususnya mengenai kepemilikan aset, karena berdasar PP No. 6/2006 tanah merupakan bagian aset Pemerintah Pusat/Daerah sehingga penggunaan tanah tersebut mengacu pada PP No. 6/2006. Sementara dalam Perpres No. 13/2010 penggunaan lahan dimungkinkan untuk dikerjasamakan.
- b) Jumlah Peserta Lelang
Dalam PP No. 6/2006 disebutkan tender BOT dan BTO dapat dilakukan dengan minimal peserta lelang adalah lima, sementara dalam Perpres No. 13/2010 lelang dapat dilakukan minimal dengan tiga peserta.
- c) Prosedur Pelaksanaan Kerja Sama Daerah
Dalam Peraturan Pemerintah No. 50/2007 Panitia dalam kerja sama daerah mencakup Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) dan pihak ketiga. Sementara dalam Perpres No. 13/2010, SOE/ROE dapat berperan sebagai *contracting* agency dalam proyek PPP. Namun, Peraturan Pemerintah No. 50/2007 tidak mengakomodasi hal tersebut.
- d) Cakupan Proyek
Dalam Perpres No. 13/2010, proyek KPS hanya mencakup pada proyek infrastruktur, sementara dalam PP No. 50/2007 mencakup pada hal-hal yang menyangkut penyediaan dan pelayanan kepada publik (masyarakat).
- e) Kompensasi dalam *Unsolicited Project* Jalan Tol
PP No. 15/2005 kompensasi yang dapat diberikan dalam *Unsolicited Project* jalan tol hanya berupa nilai tambah atau pembelian Hak Kekayaan Intelektual dalam studi kelayakan oleh inisiator. Sementara dalam Perpres No. 13/2010, disebutkan bahwa kompensasi dapat diberikan berupa: 1) Nilai tambah; 2) Hak Pengelolaan; 3) Pembelian Hak Kekayaan Intelektual.

3. Lemahnya Integrasi antara Peraturan Perundangan
Kompleksitas peraturan terjadi akibat masing-masing Lembaga Negara menerbitkan peraturan yang menjadi Undang-undang. Sementara, masing-masing peraturan tersebut memiliki tingkat kekuatan hukum (mengikat) yang berbeda-beda. Permasalahannya adalah antarperaturan tersebut tidak terintegrasi maupun tidak saling melengkapi untuk memberikan penjelasan yang lebih lanjut. Tidak jarang peraturan justru mengontraskan antardefinisi dari suatu konsep, namun tidak memberikan ketentuan yang operasional sehingga peraturan tersebut dapat direalisasikan dengan mudah.
4. Lemahnya Penerapan Sanksi Hukum
Meskipun beberapa hal telah dijelaskan dalam suatu peraturan dan didukung dengan aturan yang lain, tindakan yang menyalahi suatu ketentuan tidak serta merta diikuti dengan sanksi ataupun tindakan hukum yang tegas. Misalnya dalam PP No. 67/2005 maupun Perpres No. 13/2010 telah secara jelas disebutkan batasan waktu dalam pengadaan lahan bagi pembangunan. Realitasnya masih banyak kegiatan pembangunan jalan tol yang terhenti lebih dari delapan tahun akibat terhambat pada pembebasan lahan. Dalam aturan terkait jelas disebutkan adanya kompensasi yang diberikan hingga pembatalan kontrak kerja sama. Sayangnya, hal tersebut justru dibiarkan menggantung tanpa kepastian dari pemerintah maupun pihak terkait.

Beberapa permasalahan tersebut secara tidak langsung telah menimbulkan permasalahan ikutan yang menjadi kontradiktif dengan upaya meningkatkan partisipasi swasta dalam penyediaan infrastruktur. Beberapa indikasi yang dapat diamati adalah: 1) ketidakpastian dalam waktu konsolidasi dan akomodasi terhadap peraturan dan kebijakan terkait; 2) kurang efisiennya proses birokrasi khususnya dalam mengkomodasi masing-masing peraturan sektoral yang belum terintegrasi dalam suatu paket/konsep yang dapat dipahami dan diterjemahkan dengan mudah oleh swasta; 3) ekonomi biaya

tinggi khususnya dalam upaya sinergi dan mengakomodasi peraturan tersebut, yang tidak menutup kemungkinan terjadinya potensi lobi dan negosiasi; 4) berpotensi menurunkan minat swasta meskipun potensi keuntungan yang ditawarkan cukup prospektif (khususnya pada saat rasio biaya lebih besar dibandingkan potensi keuntungan).

5.3 Konsep Institusi Dalam Pelaksanaan KPS Jalan Tol

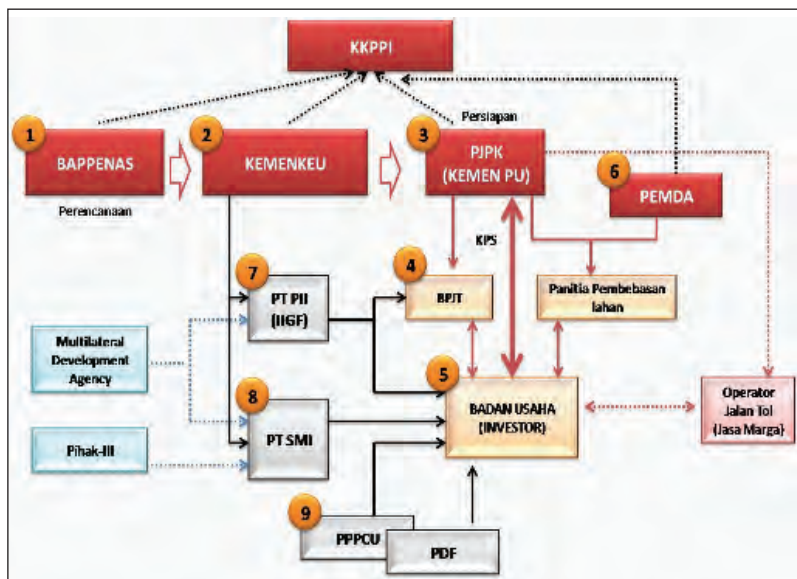
Secara umum, KPS jalan tol melibatkan dua kelompok utama, yaitu pemerintah dan swasta sebagai mitra kerja sama. Sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, masing-masing mitra memiliki potensi untuk melakukan prakarsa proyek kerja sama dengan pemberian insentif sesuai dengan aturan yang berlaku. Pada kelompok pemerintah melibatkan beberapa institusi yang ditunjuk seperti Kementerian Bappenas melalui PKPS, Kementerian Keuangan, dan PJKP yang dalam hal ini adalah Kementerian Pekerjaan Umum, dan Pemerintah Daerah. Selanjutnya, masing-masing lembaga tersebut membentuk badan yang berfungsi melakukan operasionalisasi sesuai dengan fungsi yang ditetapkan dalam undang-undang. Badan tersebut seperti PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT PII), Badan Pengelola Jalan Tol (BPJT), PT Sarana Multi Infrastruktur (PT SMI), Panitia Pembebasan Lahan, Operator Jalan Tol (Jasa Marga).

Sementara itu, pada kelompok sektor swasta dapat berperan sebagai Badan Usaha yang melakukan investasi pada kesepakatan kerja sama. Badan usaha ini dapat menjadi mitra kerja sama setelah memenuhi beberapa kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya, baik kualifikasi tender maupun pada hasil seleksi tender.

Proses KPS sektor jalan tol bukan merupakan sebuah proses yang sederhana dan singkat. KPPI bersama dengan PKPS melakukan prakarsa dan perencanaan mengenai proyek prioritas yang dapat ditawarkan. Pada tahap selanjutnya, hal ini dikonsultasikan lintas sektor bersama Kementerian Keuangan (terkait masalah anggaran dan pembiayaan) dan Kementerian Pekerjaan Umum (selaku pihak

yang bertanggung jawab dalam pembangunan dan penyediaan infrastruktur). Kemen PU selanjutnya membentuk Badan Pengelola Jalan Tol (BPJT) yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan dan pembangunan jalan tol. Melalui PJKP (Kemen PU) inilah kontrak kerja sama dengan mitra (Badan Usaha) dilakukan.

Pada tahap selanjutnya, Kemen PU melalui perwakilan Badan Layanan Umum, Dirjen Bina Marga dan BPJT dikoordinasikan dengan Pemerintah Daerah membentuk panitia pengadaan lahan. Panitia pengadaan lahan selanjutnya melakukan kesepakatan dengan Badan Usaha dalam proses pembiayaan pembebasan tanah. Pembebasan ini dapat dilakukan oleh pemerintah sepenuhnya, *cost sharing* maupun pihak swasta sepenuhnya mengacu pada Dokumen Penawaran Kerja Sama, apakah layak secara ekonomi dan finansial ataukah tidak? Hal yang harus dicatat adalah kepastian pembebasan lahan harus diperoleh sebelum terjadinya kontrak kerja sama.



Sumber: Hasil Analisis

Gambar 5.6 Pemangku Kepentingan dalam KPS Jalan Tol

Dalam mendukung pelaksanaan kerja sama dan menghadirkan kepastian usaha, Pemerintah membentuk PT PII dan PT SMI guna memberikan penjaminan risiko dan alternatif pembiayaan bagi mitra kerja sama pemerintah. PT SMI dan PT PII selanjutnya melakukan kerja sama dengan Badan Usaha mengacu pada aturan terkait. Pihak-pihak lain seperti PPPCU dan PDF berfungsi untuk memberikan pendukung Badan Usaha dalam kegiatan-kegiatan yang lain.

1. KKPPI

Salah satu wujud reformasi birokrasi pemerintah dalam sektor infrastruktur adalah melalui Peraturan Presiden No. 42 Tahun 2005 dengan membentuk Komite Kebijakan Percepatan Pembangunan (KKPPI) yang berfungsi sebagai lembaga koordinasi antar-Kementerian dan Pemerintah Daerah terkait dalam pembangunan infrastruktur. Beberapa Kementerian tersebut termasuk Bappenas, Kementerian Keuangan, Kementerian Pekerjaan Umum (PU), dan Kementerian BUMN.

Komite ini bertujuan untuk mengoordinasikan percepatan pembangunan infrastruktur untuk pemulihan ekonomi nasional, khususnya atas: 1) perumusan strategi; 2) memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan; 3) perumusan kebijakan pelaksanaan kewajiban pelayanan umum dan: 4) upaya pemecahan berbagai permasalahan. Sementara komite memiliki peluang melakukan:

- a. Kerja sama dengan lembaga, pemerintah daerah atau pejabat lainnya
- b. Konsultasi dengan badan usaha terkait
- c. Inisiasi dan penyusunan proyek prioritas
- d. Penawaran proyek kerja sama terhadap pihak ketiga.

2. Kementerian Bappenas melalui PKPS

Pengembangan Kerja Sama Pemerintah Swasta (PKPS) merupakan Direktorat di Kementerian Bappenas yang berfungsi melakukan Pengembangan PPP di Indonesia. Secara rinci, fungsi PKPS adalah:

- a. Memformulasikan kebijakan pengembangan PPP
- b. Melakukan koordinasi dan sinkronisasi dengan pemangku kepentingan terkait
- c. Menyiapkan dan melakukan evaluasi pembangunan nasional
- d. Memantau dan melakukan penilaian atas pelaksanaan PPP
- e. Menyusun dokumen PPP

3. PJKK

Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama (PJKK) merupakan pihak yang bertanggung jawab menyiapkan dan melelangkan proyek Kerja Sama Pemerintah Swasta (KPS). Perjanjian KPS dapat dilakukan antara PJKK dengan PJKK dapat berwujud (UU No. 67/2005):

- a. Menteri/kepala lembaga yang bertanggung jawab terhadap sektor infrastruktur
- b. Kepala daerah sebagai: gubernur bagi daerah provinsi; bupati bagi daerah kabupaten ataupun walikota bagi daerah kota.

4. Pemerintah daerah

Pemerintah di tingkat daerah yang meliputi gubernur, bupati dan/ atau walikota yang memiliki wewenang atas lokasi penyelenggaraan proyek kerja sama pemerintah swasta. Pemerintah daerah dapat berperan sebagai PJKK maupun Ketua Panitia Pengadaan Lahan bagi pembangunan.

5. BPJT

Badan Pengelola Jalan Tol (BPJT) adalah badan yang ditunjuk oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan memiliki wewenang dalam penyelenggaraan jalan tol, seperti pengaturan, pembinaan, pengusahaan dan pengawasan. BPJT berperan pula dalam melakukan kerja sama kemitraan dengan Badan Usaha, khususnya dalam mekanisme pengelolaan jalan tol, tarif, dan perawatan.

6. Panitia Pengadaan Lahan (Panitia Sembilan)

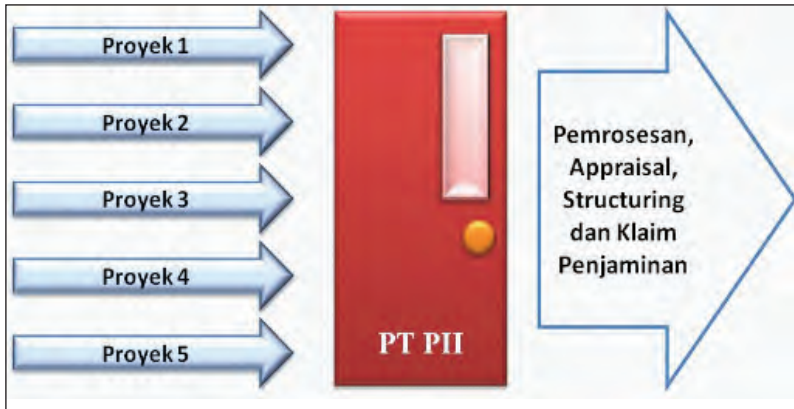
Panitia ini dibentuk dalam rangka mendukung KPS di bidang pembebasan lahan. Panitia ini terdiri atas Kepala Daerah (sebagai Ketua) dan elemen Kementerian Pekerjaan Umum (yang terdiri atas perwakilan BPJT, Dirjen Bina Marga, dan Badan Layanan Umum). Ketentuan selanjutnya diatur berdasarkan kesepakatan antara Panitia Pengadaan Lahan dengan Badan Usaha sebagai mitra KPS.

7. PT PII

PT PII didirikan pada tahun 2009 melalui Peraturan Pemerintah No. 35/2009 mengenai Penyertaan Modal Negara untuk Pendirian Badan Usaha Milik Negera di Bidang Penjaminan Infrastruktur. Peran PT PII semakin nyata sebagai BUPI setelah terbitnya Perpres No. 13/2010 dan Perpres No. 78/2010. Selanjutnya, tujuan utama pembentukan PT PII adalah ((PT PII, 2011:2):

- a. Menyediakan penjaminan untuk proyek KPS infrastruktur di Indonesia.
- b. Meningkatkan kelayakan kredit, terutama *bankability* dari proyek KPS di mata investor/kreditor.
- c. Meningkatkan tata kelola dan proses yang transparan dalam penyediaan penjaminan.
- d. Meminimalkan kemungkinan kejutan langsung terhadap APBN dan memagari eksposur kewajiban kontinjensi pemerintah.

Pengurangan risiko akan meningkatkan rating kredit proyek potensial sehingga memungkinkan untuk menekan biaya utang proyek dan memperpanjang jangka waktu pendanaan. Biaya utang yang lebih rendah pada akhirnya akan tertuang dalam tarif yang lebih rendah untuk pengguna. Rating yang lebih tinggi untuk utang proyek akan memungkinkan perusahaan yang melaksanakan proyek KPS (Badan Usaha) untuk menerbitkan obligasi di pasar modal, termasuk pasar modal, sehingga dapat berkontribusi terhadap pembangunan pasar modal di Indonesia.



Sumber: PT PII

Gambar 5.7 Fungsi Satu Pintu PT PII

Selain itu, PT PII beroperasi sebagai pelaksana satu pintu (*single window processor*) untuk mengelola penyediaan semua penjaminan yang diberikan kepada proyek infrastruktur yang diusulkan PJK. Sebagai pengelola satu pintu terhadap penjaminan infrastruktur di Indonesia, PT PII akan melakukan (PT PII, 2011: 3):

- a. Memberikan konsultasi dan bimbingan kepada PJK yang tertarik memperoleh penjaminan untuk proyeknya;
- b. Menyaring proyek-proyek infrastruktur untuk pemenuhan kriteria umum dalam menerima penjaminan;
- c. Mengevaluasi Usulan Penjaminan (UP) proyek infrastruktur sesuai dengan ketentuan penilaian proyek PT PII, untuk kemudian menentukan UP dapat diterima atau ditolak;
- d. Menyusun struktur penjaminan dan jika diperlukan, mengusulkan dan koordinasi program penjaminan lainnya dengan Co-gurantor lain dan Pemerintah Indonesia;
- e. Mengembangkan kerangka pemantauan dan secara seksama memantau proyek yang didukung PT PII.

8. PT SMI

PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero) atau disingkat PT SMI adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang didirikan oleh Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 26 Februari 2009. Bertindak sebagai katalis dan/atau fasilitator dalam percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia, PT SMI akan menjalin kemitraan yang kuat dengan sektor swasta dan/atau multilateral/lembaga bilateral dalam rangka meningkatkan kapasitas dana infrastruktur. PT SMI sebagai perusahaan pembiayaan infrastruktur terdepan di Indonesia dengan fungsi:

- a. Katalis dalam percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia,
- b. Memberikan alternatif sumber dana untuk pembiayaan proyek
- c. Mempromosikan kerja sama pemerintah-swasta,
- d. Meningkatkan jumlah, kapasitas, dan efektivitas melalui kemitraan dengan pihak ketiga.

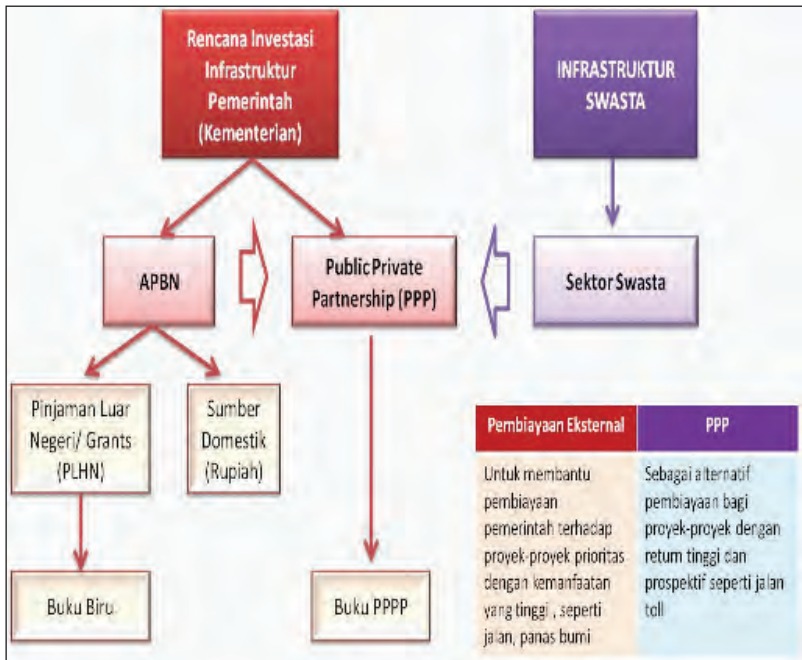
5.3.1 Mekanisme Pembiayaan Infrastruktur

Pembiayaan infrastruktur dapat dilakukan melalui pembiayaan pemerintah murni maupun melalui pembiayaan bersama dengan sektor swasta. Pembiayaan yang dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah dapat bersumber dari APBN. Sementara dalam APBN tersebut dapat berasal dari pos pinjaman luar negeri ataupun yang berasal dari dalam negeri.

Sementara itu, infrastruktur tertentu dibiayai sepenuhnya oleh sektor swasta, namun dengan pengelolaan yang dilakukan oleh swasta itu sendiri. Dalam kondisi keterbatasan anggaran pemerintah, keberadaan KPS berfungsi membantu pembiayaan pemerintah terhadap proyek-proyek prioritas dengan kemanfaatan yang tinggi maupun nilai tambah yang menguntungkan bagi mitra kerja sama. Proyek-proyek ini umumnya sangat prospektif, baik secara ekonomi maupun pembiayaan. Ketentuan mengenai mekanisme pembiayaan selanjutnya diatur dalam buku PPP.

Berdasarkan kelayakan proyek secara ekonomi dan pembiayaan, terdapat tiga tipe pembiayaan infrastruktur, yaitu pembiayaan *hybrid*, PPP dengan dukungan pemerintah maupun PPP regular. Pembiayaan *Tipe 1 (hybrid)* dilakukan karena secara keekonomian layak, namun tidak layak secara pembiayaan. Dalam tipe ini, skema kerja sama yang dilakukan adalah tahap konstruksi dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah, sementara tahap operasional dan perawatan dilakukan oleh swasta.

Pada pembiayaan Tipe II, telah dilakukan KPS, namun disertai dengan dukungan pemerintah. Tipe ini terjadi akibat sisi keekonomian telah layak, namun masih marginal dalam sisi pembiayaan. Dukungan pemerintah dibagi ke dalam dua hal utama, yaitu secara langsung

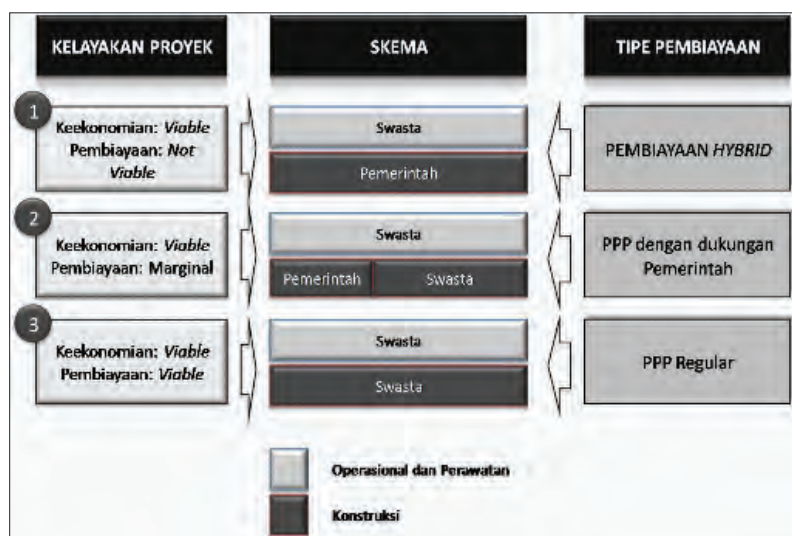


Sumber: Bappenas, 2011

Gambar 5.8 Skema Pembiayaan Infrastruktur

(*Non-Contingent Support*) dan tidak langsung. Dukungan pemerintah secara langsung terwujud melalui: kontribusi fiskal, pembebasan tanah, perizinan, insentif perpajakan, dan peran langsung dalam konstruksi. Kepastian penyediaan tanah harus sudah siap sebelum dilakukan tender terhadap swasta. Sementara dukungan tidak langsung (*Contingent Support*) berupa penjaminan oleh pemerintah, yang saat ini telah dilakukan oleh PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT PII). Penjaminan ini didukung melalui Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010 dan Peraturan Menteri Keuangan No. 260/2010. Hal yang membedakan dari pembiayaan Tipe II adalah konstruksi dilakukan oleh swasta bersama pemerintah, namun proporsi pemerintah lebih kecil dibandingkan proporsi swasta.

Dalam Pembiayaan Tipe III, KPS dilakukan secara reguler manakala telah mencapai kelayakan secara keekonomian maupun pembiayaan. Swasta berperan penuh dalam tahap konstruksi maupun operasional.



Sumber: Bappenas, 2011

Gambar 5.9 Skema Kerja Sama Berdasarkan Tipe Pembiayaan

5.3.2 Mekanisme Pembiayaan melalui PT SMI

Mengacu pada pembiayaan Tipe II, yaitu melalui dukungan pemerintah, PT SMI berperan signifikan dalam memberikan kepastian usaha pada program KPS. Pembiayaan yang dilakukan oleh PT SMI mencakup kegiatan infrastruktur, seperti jalan, transportasi, minyak dan gas, telekomunikasi, air limbah dan persampahan, ketenagalistrikan, pengairan, dan air minum. Sementara itu, produk-produk PT SMI mencakup:

- a. Pinjaman Senior: Pembiayaan kepada proyek infrastruktur di mana PT SMI menjadi kreditur senior pada proyek tersebut.
- b. Pinjaman Subordinasi: Pembiayaan kepada proyek infrastruktur di mana posisi PT SMI adalah sebagai kreditur junior—dalam ranking pembayaran—pada proyek tersebut.
- c. Pinjaman Konversi: Skema pembiayaan dengan skenario konversi ke ekuitas pada saat kredit jatuh tempo.
- d. Investasi Ekuitas: Investasi langsung untuk proyek-proyek infrastruktur melalui kepemilikan saham.
- e. Kredit Modal Kerja: Modal kerja untuk kontraktor yang mengerjakan proyek-proyek infrastruktur.
- f. Pencairan pinjaman berdasarkan kontrak dan/atau tagihan/*invoice* proyek.

5.3.3 Mekanisme Penjaminan

Dukungan pemerintah tidak hanya dapat diwujudkan dalam pembiayaan, namun dapat pula dalam penjaminan. Penjaminan infrastruktur ini bertujuan memberikan kepastian dan mewujudkan iklim usaha yang kondusif bagi mitra kerja sama. Setidaknya beberapa risiko yang sebelumnya harus ditanggung oleh mitra, dapat ditransfer kepada PT PII. Risiko yang ditanggung oleh PT PII merupakan upaya pengalokasian risiko terhadap pihak yang relatif lebih mampu mengendalikan risiko sesuai dengan prinsip alokasi (PMK 260/2010). PT PII akan menerbitkan Acuan Alokasi Risiko guna membantu PJPk melakukan identifikasi dan alokasi risiko, sebagai referensi

mengenai kemungkinan cakupan risiko dalam penjaminan infrastruktur. Acuan risiko tersebut bervariasi, sesuai dengan sektornya dan pengalokasian nilai pertanggungan risiko bergantung pada kondisi spesifik dari proyek potensial. Beberapa risiko tersebut seperti lisensi, kegagalan, perubahan regulasi, wanprestasi, integrasi dengan jaringan, fasilitas pesaing, pendapatan, permintaan, harga, ekspropriasi, hingga *interface*.

Pengurangan risiko akan meningkatkan rating kredit proyek potensial sehingga memungkinkan untuk menekan biaya utang proyek dan memperpanjang jangka waktu pendanaan. Biaya utang yang lebih rendah pada akhirnya akan tertuang dalam tarif yang lebih rendah untuk pengguna.

Penjaminan infrastruktur merupakan bentuk dukungan fiskal dari Kementerian Keuangan dalam proyek infrastruktur yang didanai oleh pihak swasta. Penjaminan ini dimaksudkan untuk menjamin komitmen PJPK dalam memenuhi kewajiban keuangannya dalam Perjanjian KPS.

PT PII selebihnya akan mengadakan Perjanjian Penjaminan dengan Investor atau Badan Usaha (BU), yang menjamin kinerja PJPK dalam memenuhi Perjanjian KPS, spesifik terhadap risiko-risiko yang dialokasikan ke PJPK di dalam Perjanjian KPS dan telah disepakati dengan PT PII untuk dilibatkan dalam struktur penjaminan. Dalam memberikan penjaminan tersebut, PT PII mensyaratkan PJPK untuk mengadakan Perjanjian Regres dengan PT PII.

Selanjutnya, apabila PJPK gagal memenuhi kewajibannya sesuai Perjanjian KPS, PII akan melakukan pembayaran BU terhadap klaim yang diajukan. Proses pemasukan klaim tersebut akan diatur dalam Perjanjian Penjaminan. Sesuai dengan kesepakatan dalam Perjanjian Regres, PII akan mendapatkan pengembalian dari PJPK untuk pembayaran yang dilakukan terhadap klaim BU, ditambah nilai waktu dari dana PII.

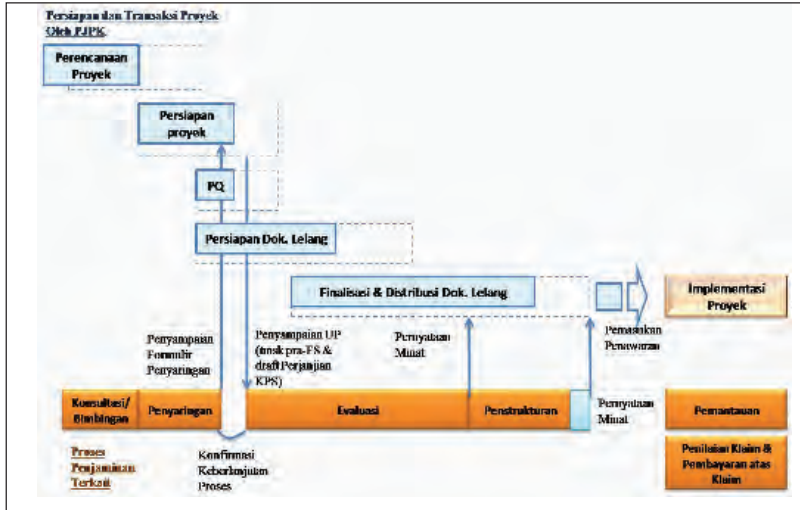
Dalam melakukan penerbitan penjaminan, terdapat empat tahapan kerja sama antar-PT PII maupun PJPK dengan mitra terkait. Beberapa tahapan tersebut adalah sebagai berikut.

Sebelum menerbitkan penjaminan, terdapat empat tahap yang diperlukan PT PII seperti:

- a. **Konsultasi dan Bimbingan**
Menyediakan informasi secara rinci terkait penjaminan oleh PT PII, misalnya kriteria penjaminan, dan proses yang diperlukan untuk memperoleh penjaminan.
- b. **Penyaringan**
Evaluasi formulir *screening* yang diserahkan oleh PJPK kepada PT PII untuk menentukan secara umum, kelayakan proyek dalam menerima penjaminan, berdasarkan ketentuan dan peraturan yang ada.
- c. **Evaluasi**
Melakukan *appraisal* terhadap kelayakan proyek secara rinci dalam sisi legal, teknis, ekonomi, keuangan, serta lingkungan dan sosial (termasuk kemampuan PJPK dalam memenuhi kewajiban finansial sesuai dengan perjanjian KPS).
- d. **Penstrukturan**
Menentukan struktur penjaminan serta menyiapkan ketentuan penjaminan, seperti: masa berlaku, cakupan risiko, dan kewajiban keuangan yang disesuaikan dengan proyek KPS spesifik.

Selain PT PII, PJPK berfungsi mendukung dalam proses penyediaan penjaminan, khususnya:

- a. Mencari informasi prosedur dan pelayanan PT PII
- b. Memasukkan formulir penyaringan
- c. Memasukkan usulan penjaminan
- d. Finalisasi ketentuan draf Perjanjian Penjaminan dan Regres



Sumber: PT PII, 2010

Gambar 5.10 Tahapan PII dalam Penjaminan Infrastruktur

5.3.4 Permasalahan dan Hambatan Terkait Pemangku Kepentingan dalam KPS

Selanjutnya, berdasarkan gambaran mengenai institusi yang terlibat serta proses pembiayaan dan penjaminan infrastruktur, setidaknya terdapat sepuluh kelemahan akibat mekanisme yang ada, di antaranya adalah:

1. Ketidaksinkronan antara proyek yang ditawarkan dalam KPS dengan pendanaan APBN.

Sering terjadi, beberapa proyek yang sebenarnya dapat ditawarkan dengan model *cost recovery* (untuk dikelola swasta) justru dikelola pemerintah melalui dana APBN. Akibatnya, proyek-proyek yang masuk dalam skema KPS menjadi kurang menarik bagi swasta karena proyek-proyek strategis dan menarik telah dilakukan oleh pemerintah. Di sisi lain, bukankah sudah selayaknya proyek-proyek tersebut dikemas secara baik agar menarik bagi swasta?

Implikasinya adalah hanya sebagian kecil proyek-proyek dalam KPS yang ditangkap oleh swasta.

2. Keterbatasan pemahaman konsep KPS di beberapa institusi strategis pemerintah.

Hingga saat ini, KPS masih terbatas dipahami oleh beberapa departemen/institusi teknis yang mengakibatkan KPS baru dapat diimplementasikan di Kementerian Pekerjaan Umum melalui proyek jalan tol, air minum, dan sampah. Artinya, bahwa dari empat Kementerian Sektor Teknis (Pekerjaan Umum, Perhubungan, ESDM, Komunikasi dan Informasi) hanya satu yang telah melaksanakan KPS di lingkup kewenangannya. Ditengarai, salah satu penyebab utamanya adalah masih kuatnya pola pikir lama bahwa kegiatan tersebut hanya dapat dibiayai oleh APBN. Faktor lain adalah belum terintegrasinya sistem pendukung proyek KPS, seperti pada Kementerian ESDM dalam sektor kelistrikan (dikelola PLN) dan sektor migas (yang mana sistem distribusi dan transmisi belum dikembangkan secara optimal).

3. Kurangnya sistem yang terintegrasi dan koordinasi antarlembaga pemerintah yang terlibat langsung.

Di samping masing-masing kementerian telah memiliki tugas dan tanggung jawab sesuai dengan Tupoksinya, kebutuhan akan percepatan pembangunan infrastruktur dan mekanisme PPP telah menumbuhkan adanya institusi baru. Keberadaan PKPS di Kementerian Bappenas, KPPI, ataupun BPJT misalnya, menjadi kurang jelas mekanisme hubungan kerja sama antar lembaga tersebut meskipun secara perencanaan telah disusun oleh Kementerian terkait. Demikian pula koordinasi baik secara vertikal maupun horizontal, antar fungsi lembaga telah menimbulkan tidak teridentifikasinya program-program yang telah ditetapkan oleh suatu lembaga, peran dan tanggung jawabnya sehingga menyebabkan tumpang tindih.

4. Dapat dimisalkan mengenai koordinasi Proyek Prioritas yang ditetapkan oleh PKPS di Kementerian Bappenas yang ditawarkan

dalam buku PPP, belum tentu dipahami oleh BPJT maupun KPPI. Demikian pula kebutuhan BPJT belum tentu telah diakomodasi dalam Proyek Prioritas yang dipromosikan dalam buku PPP. Sementara dalam Peraturan Pemerintah No. 67/2005 secara jelas menyebutkan bahwa prakarsa suatu lembaga (Pemerintah ataupun Badan Usaha) diikuti dengan penetapan prioritas dan penawaran kerja sama melalui pelelangan umum.

Kondisi tersebut semakin menyulitkan pada saat implementasi atas dokumen PPP, yaitu terdapatnya dikotomi dalam masing-masing tahapan dengan perbedaan lembaga yang bertanggung jawab. Ketidakjelasan koordinasi semakin nampak pada aspek tanggung jawab, wewenang, pengawasan dan evaluasi di tahap perencanaan, penyiapan pengadaan, kontrak kerja sama hingga tahapan pelaksanaan. Hal tersebut berpeluang terjadinya ketidaksinkronan pelaksanaan PPP dan potensi kebocoran efisiensi.

5. Banyaknya Lembaga Pemerintah yang terlibat dalam proses PPP. Sangat disayangkan pada saat cukup banyak pihak yang terlibat dalam PPP, namun tidak diikuti dengan mekanisme yang jelas atas alokasi peran, tanggung jawab, risiko dan kemanfaatannya. Hal ini sangat nampak pada saat kuantitas lembaga Pemerintah yang terlibat dalam pengadaan PPP lebih banyak dibandingkan keberadaan pihak swasta. Sementara mekanisme antar lembaga pemerintah pun tidak nampak secara jelas sehingga memengaruhi kepastian kepada swasta. Siapa melakukan apa menjadi tidak jelas sehingga mengakibatkan tumpang tindih peran dan tanggung jawab.

Dapat dicontohkan dalam tahap pembebasan lahan yang melibatkan Panitia Sembilan sebagai pengadaan lahan (tanah) bagi pembangunan. Panitia ini terdiri atas perwakilan BPJT, Dirjen Bina Marga, Badan Layanan Umum dan diketuai oleh Kepala Daerah di mana proyek tersebut akan dilaksanakan. Dalam hal ini terdapat tiga indikasi penting mengacu pada ketidakefisienan

pelaksanaan PPP. *Pertama*, terdapat dua komite *ad hoc* yang terlibat dalam Panitia Pengadaan Tanah sehingga mencerminkan tum-pang tindih peran yang sebenarnya telah bertanggung jawab pada operasionalisasi pengadaan proyek PPP. *Kedua*, bilamana proyek tersebut, melintas pada tiga wilayah, maka secara langsung akan melibatkan tiga Kepala Daerah. Semakin luas wilayah cakupan proyek tersebut maka akan semakin banyak Kepala Daerah yang terlibat. Sementara jalan tol merupakan suatu bentuk jaringan sehingga tidak dapat dihindarkan dari banyaknya pelintasan antar wilayah. *Ketiga*, tidak efisiennya proses pembebasan tanah. Pembiayaan pembebasan tanah dapat bersumber dari Pemerintah maupun Badan Usaha. Apabila pemerintah memiliki keterbatasan dana, namun telah mencapai kelayakan secara ekonomi maupun finansial, maka pembebasan tanah dapat dibiayai oleh Badan Usaha, sementara kepastian pembebasan lahan harus sudah jelas sebelum kontrak kerja sama dilakukan dan dilakukan oleh Panitia Pembebasan Tanah. Kondisi ini cukup membingungkan pada saat sumber pendanaan dari Badan Usaha, namun proses pembebasan tanah harus dilakukan oleh Panitia Pembebasan Tanah.

Dalam implementasinya, pemerintah ingin melindungi hak-hak publik atas tanah yang dibebaskan sehingga pembebasan tanah dilakukan secara musyawarah, namun justru menjadi “mainan” bagi calo tanah. Padahal harga yang ditawarkan oleh pemerintah sudah cukup bagus, karena tidak hanya terpaut pada NJOP, namun berdasarkan nilai evaluasi yang nilainya bisa mencapai 2–3 kali dari nilai NJOP, serta tidak hanya tanah saja yang dibayar, namun bangunan serta tanaman juga dibayar. Bila masalah pembebasan lahan tidak juga menemui kata sepakat, kedua belah pihak bisa merundingkan hal tersebut di pengadilan.

Beberapa indikasi tersebut secara langsung menimbulkan beberapa permasalahan seperti ketidakpastian biaya dan waktu yang dibutuhkan dalam pembebasan tanah. Tingginya biaya pem-

bebasan tanah tidak dapat dihindarkan pada saat cukup banyak pihak yang terlibat, perbedaan nilai ganti rugi tanah antarwilayah maupun konsep perhitungan yang digunakan dalam pembebasan tanah. Sementara, berbagai biaya dan risiko yang ditimbulkan menjadi tanggung jawab bagi pihak swasta. Ketidakpastian waktu mengacu pada proses konsolidasi antarlembaga maupun antar-daerah yang telah dipahami sangat sulit ditemui secara efisien terjadi. Tidak jarang penundaan pembangunan proyek jalan tol terjadi di beberapa wilayah (misalnya Ruas Tol Semarang-Solo, Cibinong-Depok-Cinere) akibat belum rampungnya proses pembebasan lahan.

6. Ketidaksihesuaian rasio kapasitas lembaga dengan cakupan pekerjaan KPS yang ditangani.

Proyek KPS merupakan proyek skala besar dengan periode waktu kerja sama yang cukup panjang. Dengan beban tanggung jawab dan risiko yang besar tersebut sering kali tidak sesuai dengan kapasitas institusi yang menanganinya. Misalnya di tingkat Bappenas (selaku Perencana Pembangunan Nasional), KPS hanya ditangani di tingkat direktorat (Pengembangan Kerja Sama Pemerintah Swasta), bukan di level yang lebih besar dengan daya jangkauan kewenangan yang lebih luas maupun dukungan aparat yang lebih besar. Akibatnya, proyek KPS ini kurang optimal, baik dalam sinkronisasi peraturan, kelembagaan maupun petunjuk teknis antar kementerian maupun di tingkat pemerintah daerah.

7. Masalah penyiapan proyek.

Selayaknya pada saat proyek tersebut ditawarkan kepada swasta, pemerintah maupun swasta telah siap dengan dokumen teknis proyek maupun *feasibility project* (yang meliputi: studi kelayakan, teknis, kelembagaan, hukum, pembiayaan, dan ekonomi). Namun, realitasnya, proyek sudah ditawarkan ke swasta, tetapi kelengkapan dokumen tersebut belum siap. Hal ini terjadi di kedua belah pihak, baik pemerintah maupun swasta yang mengakibatkan proyek KPS tidak dapat segera diimplementasikan.

8. Lemahnya dalam menjaga komitmen kerja sama
Tidak sedikit kerja sama pemerintah swasta berakhir di tengah jalan karena lemahnya komitmen antarpihak. Salah satu wujudnya adalah terdapat PJPK yang mengalihkan pembiayaan dari skema KPS menjadi skema APBN. Salah satu indikasi penyebabnya adalah terdapat upaya pengalihan risiko kewajiban PJPK terhadap pihak swasta apabila proyek tersebut dibiayai oleh pemerintah. Artinya, bahwa dengan pembiayaan melalui skema APBN, PJPK hanya bertanggung jawab kepada pemerintah secara langsung tanpa kewajiban dan birokrasi kepada swasta.
9. Tidak jelasnya fungsi BPJT dalam kerangka pelaksanaan PPP
Fungsi BPJT menjadi ambigu dalam pengadaan jalan tol terkait tanggung jawab dan wewenang yang dimiliki. BPJT tidak memiliki wewenang dalam membuat keputusan final yang termasuk dalam area kekuasaannya. Seluruh keputusan BPJT harus melalui persetujuan Menteri Pekerjaan Umum. Hal ini dikuatkan dalam Peraturan Menteri No. 295/PRT/M/2005 yang menyatakan bahwa BPJT adalah lembaga non-struktural di bawah Menteri dan bertanggung jawab kepada Menteri Pekerjaan Umum. Artinya, BPJT merupakan lembaga sekretariat yang terdiri dari perwakilan-perwakilan dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Keuangan, Asosiasi Profesional, serta Akademisi. Artinya terdapat partisipasi publik dalam kerangka lembaga tersebut. Sementara Sekretariat dari Kementerian PU bertanggung jawab dalam memastikan operasionalisasi kinerja BPJT. Hal ini menunjukkan bahwa campur tangan Pemerintah dalam BPJT masih sangat tinggi. Di sisi lain, terdapat konflik peran antara PT Bina Marga dan BPJT dalam hal kewenangan pengelolaan jalan. Kondisi ini semakin menambah panjang hambatan upaya sinkronisasi peraturan maupun kelembagaan terkait dalam proyek KPS.
10. Upaya menghindari tender
Tidak sedikit investor yang meminta penunjukan langsung dalam proyek KPS dan tidak melalui tender. Contoh kasus adalah pada

proyek air minum oleh Palyja yang dilakukan melalui penunjukan langsung. Akibatnya, masalah kontrak tidak diperhatikan betul oleh BUMD, khususnya pada poin pembaharuan tarif setiap dua tahun sekali. Kemungkinannya, pihak swasta ingin menghindari birokrasi yang rumit di dalam proses tender, namun sering kali memanfaatkan celah penunjukan langsung untuk mendapatkan kemanfaatan lebih (misalnya dalam poin-poin kontrak). Belajar dari hal tersebut, pemerintah harus lebih berhati-hati dan jeli, khususnya dalam mengantisipasi risiko kerugian dari kontrak tersebut maupun mengakomodasi preferensi swasta, khususnya dalam birokrasi.

11. Paradigma KPS sebagai sumber pendapatan daerah
Masih jamak terjadi di tingkat daerah, pemerintah setempat menganggap bahwa proyek-proyek KPS merupakan sumber pendapatan daerah melalui mekanisme *shareholder* dari proyek KPS yang diimplementasikan. Hal ini dimaksudkan sebagai tambahan pendapatan daerah di luar dana otonomi Pemerintah Pusat. Implikasinya, kondisi tersebut justru menyurutkan niat swasta terlibat dalam proyek KPS.

5.4 Kesimpulan

Konsep PPP berdasarkan United Nations Economic Commission for Europe (2007) menyarankan bahwa kebijakan PPP harus melibatkan seluruh pihak Pemerintah yang relevan melalui perwakilan masing-masing pihak untuk membicarakan konsep PPP secara bersama-sama. Koordinasi dan kerja sama antar lembaga pemerintah mutlak dibutuhkan sebagai pondasi pelaksanaan PPP. Dengan kata lain, konflik dan tumpang tindih peran antar lembaga harus dihindari. Hal ini dapat terwujud bilamana terdapat kejelasan secara komprehensif sistem kerja sama antar lembaga, khususnya fungsi alokasi dan pembatasan yang mengacu pada tanggung jawab, kekuasaan, tugas antarlembaga regulator, dan lembaga pemerintah yang memiliki unit terkait hal tersebut.

Salah satu kunci kesuksesan pelaksanaan PPP adalah kemampuan pemerintah dalam mendesain dan mengimplementasikan PPP dengan sukses melalui pelibatan berbagai ahli di bidangnya dan para pemangku kepentingan. Setidaknya terdapat empat persyaratan mendasar yang harus dipenuhi dalam kerangka pelaksanaan PPP (World Bank Institute, 2007).

1. Terbangunnya kerangka peraturan perundangan yang menjamin pelaksanaan PPP dimulai dari tahapan konsep (kerja sama), kesepakatan hingga tahapan operasionalisasi.
2. Terbentuknya kerangka institusional yang terlibat dalam pelaksanaan dan mekanisme kerja sama yang jelas mencakup: model pembiayaan, tingkat risiko, penjaminan, pemeliharaan dan proporsi keuntungan.
3. Terpenuhinya kapasitas yang memadai atas sektor pemerintah maupun swasta.
4. Terdapatnya portofolio masing-masing proyek yang ditawarkan ke pasar secara *feasible*.
5. Terdapatnya kerangka kerja operasional yang jelas yang mencakup sistem pengawasan, evaluasi, parameter kinerja, dan indikator keberhasilan.

Mencermati kondisi KPS yang ada di Indonesia, maka diperlukan beberapa langkah nyata untuk mendukung pelaksanaan PPP. Beberapa kebijakan yang harus segera dilakukan adalah: 1) Melakukan sinkronisasi dan integrasi kerangka peraturan yang saat ini sangat kompleks; 2) Penyederhanaan pemangku kepentingan yang terlibat sehingga menciptakan efisiensi; 3) Melakukan rekonstruksi terhadap mekanisme kerja sama antarpemangku kepentingan, khususnya di kelompok pemerintah; 4) Mewujudkan penegakan hukum melalui sanksi dan tindakan yang tegas terhadap berbagai pelanggaran perundangan dan peraturan yang berlaku.

Daftar Pustaka

- Alan, J. R. 1999. Public-Private Partnership: A Review of Literature and Practice. *Saksatchevan Institute of Public Policy, Public Policy Paper Number 4*.
- Hahm, J. 2008. *Regulation and Institutions for PPP*. Honduras: World Bank Institute.
- Indra, P. Bastary. 2011. *PPP Policy and Regulation in Indonesia*. Jakarta: Ministry of National Development Planning.
- Ministry of National Development Planning. 2010. *Public-Private Partnerships Infrastructure Projects in Indonesia*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol.
- Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol.
- Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2005 Tentang Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur
- Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 Tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.
- PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia. 2011. *Kerja Sama Pemerintah Swasta: Panduan Penyediaan Penjaminan Infrastruktur*.
- PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero). Mendorong Percepatan Pembangunan Infrastruktur Indonesia.
- Riberio, Karisa and Dants, Andre. 2009. Public-Private Partnership Initiatives Around the World: Learning From The Experience. Diakses melalui <http://ir.canterbury.ac.nz/bitstream/10092/211/1> pada 30 September 2011.
- Rostiyanti, S.F and Tamin, R.Z. 2010. Identification of Challenges in Public Private Partnership Implementation for Indonesian Toll Road. *Proceedings of the First Makassar International Conference on Civil Engineering*, March 9–10.
- Schneider, Michael and Davis, Jonathon. 2010. *Public Private Partnership in Public Transportation: Policies and Principles for The Transit Industry*.
- Undang-undang Nomor 38 Tentang Jalan.
- World Bank Institute. 2010. *Focus on Public-Private Partnerships*.

Bab 6

Penutup

Latif Adam

Secara umum, tujuan utama dari penulisan buku ini adalah menganalisis dinamika pelaksanaan program *Public Private Partnership* (PPP) dalam mendorong pembangunan infrastruktur di Indonesia. Untuk mencapai tujuan itu, analisis terhadap keunggulan dan kelemahan dari tiap-tiap tipe PPP, efektivitas dan kelemahan dari upaya yang telah dilakukan pemerintah untuk menarik keterlibatan sektor swasta dalam proyek infrastruktur, implementasi program PPP di sektor jalan tol, dan determinan yang dibutuhkan untuk meningkatkan PPP pun dilakukan.

6.1 Tipe PPP

Terdapat empat tipe (pola) kerja sama yang bisa dikembangkan dalam program PPP. *Pertama, Pola Kontrak Pelayanan.* Dalam pola kontrak pelayanan, pemerintah melakukan kerja sama dengan swasta dalam memberikan jasa pelayanan publik dalam periode tertentu. Namun demikian, pihak pemerintah tetap menjadi pihak penyedia utama dalam jasa pelayanan publik tersebut. Dalam kerja sama tersebut, pihak swasta harus memberikan pelayanan sesuai dengan standar dan biaya yang telah ditetapkan. Melalui pola ini, pemerintah akan memberikan dana berdasarkan unit biaya tertentu yang memungkinkan swasta mendapatkan keuntungan. Sementara, pemerintah bertanggung jawab dalam semua biaya investasi yang diperlukan untuk penyediaan pelayanan tersebut.

Pola kontrak pelayanan ini mudah dilakukan bila jasa pelayanan tersebut dapat didefinisikan dan pantau secara mudah. Keunggulan dari pola PPP seperti ini adalah risiko yang ditanggung oleh pihak swasta relatif kecil. Kemungkinan transfer manajemen dari pihak swasta kepada pemerintah mudah dilakukan. Namun demikian, pola kontrak pelayanan ini tidak memiliki kontribusi yang cukup signifikan pada upaya menarik investasi swasta yang besar dalam skema PPP. Karena pemerintah tetap menjadi penentu tarif dan pemilik aset dari pelayanan publik tertentu, maka keberlanjutan pola ini secara politik sulit dilakukan. Misalnya, pada saat tarif ditentukan rendah maka sangat mungkin bahwa swasta enggan melakukan perpanjangan kerja sama karena tidak cukup menguntungkan.

Kedua, Pola Kontrak Kerja Sama Pengelolaan. Perluasan dari kontrak pelayanan merujuk pada pola kontrak pengelolaan suatu jasa pelayanan publik tertentu, misalnya pengelolaan pelabuhan, rumah sakit, dan sarana utilitas lainnya. Dalam pola kontrak pengelolaan ini, pemerintah tetap menjadi penanggung jawab kualitas dan kontinuitas pelayanan, tetapi pengelolaan operasional bisnis diserahkan kepada swasta. Sebagai pengelola bisnis maka, pihak swasta melakukan interaksi langsung dengan konsumen, sementara pihak pemerintah hanya berperan menetapkan tarif pelayanan. Dalam hal ini swasta pada umumnya menyediakan modal kerja, sementara pemerintah melakukan pembiayaan investasi. Dalam skema ini, pemerintah akan memberikan dana kepada pihak swasta dalam bentuk pembagian keuntungan dan pemberian bonus dana bila target tertentu dapat dipenuhi. Keterlibatan pihak swasta ini diharapkan dapat meningkatkan pengelolaan keuangan dan bisnis yang didasarkan pada pertimbangan komersial.

Ketiga, Build-Operate-Transfer (BOT). Skema BOT ini mencakup BTO (*build-transfer-operate*), yaitu pihak swasta membangun infrastruktur kemudian menyerahkan operasinya kepada pihak pemerintah selesai pembangunan. Pola *Build-Own-Operate* (BOO) juga sangat mungkin terjadi dimana pihak swasta membangun, memiliki dan mengoperasikan infrastruktur pada periode yang telah ditentukan

oleh pemerintah. Begitu juga pola yang lebih detail lagi seperti *design-build-finance-operate* (DBFO), di mana pembangunan infrastruktur mulai dari desain, pembiayaan, dan pembangunan hingga operational dilakukan dalam satu paket dan kemudian dilakukan oleh swasta yang terpilih. Terlihat bahwa perbedaan dari berbagai pola BTO terletak dari tanggung jawab pembiayaan yang ditransfer kepada pihak swasta yang mendapatkan konsensi dari pemerintah dalam bentuk pengelolaan selama periode tertentu.

Salah satu keuntungan pola BOT adalah besarnya investasi swasta yang akan digunakan untuk pembiayaan infrastruktur yang dikontrakkan. Pola ini sering kali digunakan untuk menarik investasi swasta dalam pembangunan infrastruktur tertentu dalam kerja sama PPP. Karena pemerintah menjamin operasional secara hukum maupun politik, maka BOT ini dapat menurunkan risiko bisnis dari pihak swasta. Keuntungan yang dapat diperoleh pihak swasta dari pola BOT adalah bahwa pembiayaan dapat dilakukan dari utang jangka panjang, sementara pembayaran kembali dapat dilakukan dengan dana yang diperoleh dari operasinal dalam jangka panjang, seperti pembangunan jalan tol. Namun demikian, salah satu kelemahan dari pola BOT adalah perlunya jaminan kepastian hukum dari pemerintah dalam jangka panjang dan biaya investasi yang besar dan memerlukan jangka waktu pengembalian yang lama. Tanpa jaminan hukum dan keberadaan dukungan lembaga pembiayaan (misalnya perbankan) akan sulit bagi swasta untuk melakukan pembangunan infrastruktur melalui pola BOT ini.

Keempat, Joint Venture. Sebagai alternatif dari privatisasi penuh suatu pelayanan publik adalah dengan melakukan kerja sama *joint venture* antara pemerintah dengan swasta. Dalam hal ini, masing-masing pihak (pemerintah dan swasta) melakukan kerja sama investasi sehingga kepemilikan dan operasional infrastruktur dapat dilakukan bersama. Kedua pihak tersebut dapat membentuk perusahaan baru dengan kepemilikan saham bersama untuk membangun dan mengoperasional infrastruktur tersebut. Tata kelola yang ada dalam perusahaan baru tersebut harus independen dari campur tangan

pemerintah yang sering kali ada untuk kepentingan politiknya. Hal ini penting karena pemerintah dalam konteks ini sebagai pemilik sekaligus pengatur (regulator) dari pelayanan publik yang dikerjasamakan. Namun demikian, sama seperti pihak swasta, sebagai pemilik saham, kepentingan pemerintah adalah untuk mendapatkan keuntungan dan keberlanjutan pelayanan publik yang diberikan oleh kerja sama tersebut. Pada umumnya, pihak swasta berperan sebagai pengelola bisnis dan jajaran direksi mencerminkan kepemilikan saham yang ada.

Keuntungan dari pola *joint venture* dalam PPP adalah bahwa pola ini sebagai bentuk kerja sama yang sesungguhnya yang memadukan berbagai manfaat dan risiko yang ada dalam operasional dan pembangunan infrastruktur tertentu. Pola ini juga berpotensi menghasilkan pembangunan dan operasional efisiensi karena prinsip utama adalah mendapatkan keuntungan untuk keberlanjutan kerja sama dan pelayanan publik yang diberikan. Namun, salah satu kelemahan adalah kepentingan ganda dari pemerintah sebagai pemilik sekaligus regulator berpotensi menimbulkan konflik internal.

6.2 Efektivitas dan Kelemahan Program PPP

Belum efektifnya program PPP dalam mendorong partisipasi sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur merupakan akibat dari beberapa permasalahan sebagai berikut.

Pertama, masih terdapatnya peraturan yang bersifat tumpang tindih antara satu dengan yang lainnya. Misalnya, UU mengenai Panas Bumi dengan UU Pengelolaan Hutan Lindung. Masalahnya adalah hampir semua sumber panas bumi berada di Kawasan Hutan Lindung. Akibatnya, sektor swasta yang tertarik dalam pengelolaan dan pemanfaatan panas bumi dihadapkan pada tingginya ketidakpastian, risiko, dan biaya yang harus dipikul jika mereka terlibat dalam pembangunan infrastruktur energi berbasis panas bumi.

Kedua, UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang disahkan pada Bulan Januari 2012 belum benar-benar efektif sebagai *legal framework* untuk proses pembebasan lahan

bagi pembangunan infrastruktur. Ini terjadi karena UU itu belum didukung oleh regulasi implementatif dari Kementerian Keuangan mengenai *land caping*, Badan Pertanahan Nasional mengenai RT/RW, dan Kementerian Dalam Negeri mengenai peran dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam proses pembebasan lahan. Belum terbitnya peraturan teknis dari tiga institusi tersebut di atas membuat sektor swasta tetap menghadapi ketidakpastian dan risiko mengenai biaya dan waktu pembebasan lahan.

Ketiga, PPP belum dilengkapi dengan jaminan penggantian biaya investasi dari pemerintah bila proyek infrastruktur tersendat di tengah jalan. Misalnya, karena pengadaan lahan yang terhambat atau proyek didemo oleh masyarakat setempat sehingga tidak bisa berlanjut.

Keempat, proyek infrastruktur yang ditawarkan kepada sektor swasta tidak dipersiapkan secara matang. Penyebabnya, PJKP di Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) belum mempunyai pengalaman bagaimana mempersiapkan proyek yang akan ditawarkan kepada sektor swasta. PJKP lebih terbiasa mempersiapkan proyek-proyek yang akan didanai oleh APBN/APBD. Karena itu, dengan pertimbangan biaya konsultan untuk melakukan studi kelayakan relatif mahal, maka dalam pembuatan studi kelayakan PJKP hanya melakukannya secara asal-asalan dengan muatan yang cenderung lebih teknis. Padahal, selain masalah teknis, dalam dokumen studi kelayakan sektor swasta membutuhkan informasi mengenai isu-isu yang berkaitan dengan masalah hukum, ekonomi dan keuangan, risiko, kebutuhan dan dukungan yang akan diberikan pemerintah, serta masalah yang kemungkinan muncul bila sektor swasta terlibat dalam proyek PPP.

Kelima, di mata sektor swasta, komitmen PJKP untuk menjaga kerja sama relatif masih rendah. Tidak jarang kerja sama antara pemerintah dan swasta berakhir di tengah jalan karena PJKP mengalihkan pembiayaan dari skema PPP menjadi skema APBN. Kondisi

seperti ini membuat sektor swasta memiliki persepsi bahwa PJKP merupakan pihak yang tidak terlalu bisa dipercaya.

Keenam, PJKP (birokrat) lebih suka menggunakan APBN daripada menawarkan kepada sektor swasta untuk membangun beberapa jenis infrastruktur. Pertimbangannya adalah PJKP mendapatkan kesempatan untuk memperoleh insentif dan *fee* (baik legal ataupun illegal) dari setiap proyek yang dibiayai APBN. Tidak mengherankan bila PJKP memilih proyek dengan *rate of return on investment* relatif tinggi justru dikerjakan dengan skema APBN, sementara proyek dengan *rate of return on investment* relatif rendah malah ditawarkan kepada sektor swasta. Rendahnya *rate of return on investment* ini membuat sektor swasta tidak begitu antusias untuk menyambut proyek-proyek infrastruktur yang ditawarkan pemerintah.

Ketujuh, rendahnya *rate of return on investment* dari proyek-proyek infrastruktur yang ditawarkan semakin membuat sektor swasta tidak tertarik terlibat dalam PPP karena sampai saat ini PPP tidak dilengkapi dengan jaminan mengenai *viability gap*. Artinya, di satu sisi, *rate of return on investment* dari proyek-proyek infrastruktur yang ditawarkan kepada sektor swasta berada di kisaran 14%-an. Di sisi lain, sektor swasta menghitung agar mereka mendapat keuntungan yang layak, maka *rate of return on investment* harus berada pada level 18%-an. Untuk menarik minat sektor swasta, di beberapa negara, kesenjangan itu biasanya ditanggung oleh negara melalui skema *viability gap* yang dialokasikan dalam APBN.

Kedelapan, kapasitas kelembagaan di beberapa kementerian belum terbangun secara solid karena adanya dualisme pengelolaan proyek. Misalnya, di Kementerian Pekerjaan Umum, terdapat BPJT yang bertanggung jawab dalam pengelolaan jalan tol dan Binamarga yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan jalan umum. Masalahnya adalah, BPJT dan Binamarga sering kali bekerja secara tidak harmonis. Artinya, ketika BPJT membangun satu ruas jalan tol, Binamarga justru membangun jaringan jalan yang berdekatan dan menjadi alternatif dari jalan tol. Bagi sektor swasta, munculnya dualisme

kelembagaan ini dipandang akan mengurangi *rate of return on investment* dari proyek-proyek yang mereka kerjakan melalui skema PPP.

Kesembilan, sektor swasta tidak terlalu suka dengan mekanisme tender yang melibatkan beberapa penawar proyek yang justru menjadi salah satu fondasi PPP. Sektor swasta justru lebih suka dengan mekanisme penunjukan langsung tanpa melibatkan penawar proyek yang lain. Masalahnya adalah, penunjukan langsung sering kali dilakukan dengan basis kontrak yang tidak terlalu transparan. Misalnya, kerja sama antara PAM Jaya dan Palyja menimbulkan masalah karena ternyata dalam kontrak ada klausul bahwa harga (tarif) air secara otomatis akan naik dua tahun sekali. Lebih dari itu, penyelesaian masalah seperti tersebut di atas ternyata berkembang begitu kompleks karena Indonesia belum memiliki arbitrase untuk menyelesaikan persoalan bisnis.

Kasus PAM Jaya-Palyja menjadi contoh buruk bagi percepatan pelaksanaan PPP. PJPK menjadi sangat berhati-hati dan cenderung phobia terhadap kerja sama dengan pihak swasta. Akibatnya, proses pra-kualifikasi untuk menentukan *short-listed bidders* yang berminat terhadap proyek yang ditawarkan pemerintah berjalan lambat.

Kesepuluh, pola pikir pemerintah, khususnya pemerintah daerah, mengenai PPP belum terbangun secara baik. Pemerintah daerah masih sering mengasumsikan PPP sebagai salah satu sumber pendapatan, sehingga menerbitkan berbagai macam peraturan yang membebani sektor swasta. Munculnya beragam peraturan yang membebani itu membuat sektor swasta berpikir ulang untuk terlibat dalam pembangunan infrastruktur melalui skema PPP.

6.3 Implementasi PPP di Sektor Jalan Tol

Terdapat beberapa pertimbangan mengapa pembangunan jalan tol menjadi sektor unggulan dalam perencanaan pembangunan PPP infrastruktur. *Pertama*, sebagaimana telah dijelaskan di Bab 4, pembangunan jalan tol di Indonesia relatif tertinggal dibandingkan dengan pembangunan jalan tol di beberapa negara, seperti Malaysia dan

China. Padahal, pembangunan jalan tol mempunyai peran penting sebagai sarana untuk meningkatkan efisiensi distribusi dalam rangka mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Kedua, pembangunan jalan tol mempunyai dampak positif terhadap pengembangan suatu wilayah. Argumentasinya, jalan tol mampu meningkatkan lalu lintas barang dan orang dengan lebih cepat, mudah, dan efisien. Karena itu, jalan tol diyakini mampu berperan sebagai katalis untuk meningkatkan keseimbangan dan pemerataan pembangunan.

Ketiga, jalan tol merupakan salah satu sektor yang menarik bagi sektor swasta. Pengenaan tarif yang relatif baku dan peningkatan jumlah kendaraan yang memanfaatkan jalan tol meyakinkan sektor swasta untuk bisa secara cepat mendapatkan imbal hasil dari keterlibatan mereka dalam pembangunan jalan tol.

Kendatipun demikian, analisis di Bab 4 menunjukkan pembangunan jalan tol melalui program PPP berjalan lambat akibat adanya permasalahan-permasalahan sebagai berikut. *Pertama*, kurangnya sistem yang terintegrasi dan koordinasi antar-lembaga Pemerintah yang terlibat langsung. Keberadaan PPP di Kementerian Bappenas, KPPI ataupun BPJT misalnya menjadi kurang jelas mekanisme hubungan kerja sama antar lembaga tersebut meskipun secara perencanaan telah disusun oleh Kementerian terkait. Demikian pula koordinasi, baik secara vertikal maupun horizontal, antar fungsi lembaga telah menimbulkan tidak teridentifikasinya program-program yang telah ditetapkan oleh suatu lembaga, peran dan tanggung jawabnya sehingga menyebabkan tumpang tindih. Ketidakjelasan koordinasi semakin nampak pada aspek tanggung jawab, wewenang, pengawasan dan evaluasi di tahap perencanaan, penyiapan pengadaan, kontrak kerja sama hingga tahapan pelaksanaan. Misalnya, koordinasi Proyek Prioritas yang ditetapkan oleh PPP di Kementerian Bappenas yang ditawarkan dalam buku PPP, belum tentu dipahami oleh BPJT maupun KPPI. Demikian pula kebutuhan BPJT belum tentu telah

diakomodasi dalam Proyek Prioritas yang dipromosikan dalam buku PPP.

Kedua, banyaknya Lembaga Pemerintah yang terlibat dalam proses PPP. Sangat disayangkan pada saat cukup banyak pihak yang terlibat dalam PPP, namun tidak diikuti dengan mekanisme yang jelas atas alokasi peran, tanggung jawab, risiko, dan kemanfaatannya. Hal ini sangat nampak pada saat kuantitas lembaga Pemerintah yang terlibat dalam pengadaan PPP lebih banyak dibandingkan keberadaan pihak swasta. Sementara mekanisme antarlembaga pemerintah pun tidak nampak secara jelas sehingga memengaruhi terhadap kepastian skema kepada swasta. Siapa melakukan apa menjadi tidak jelas sehingga mengakibatkan tumpang tindih peran dan tanggung jawab.

Ketiga, tidak jelasnya fungsi BPJT dalam kerangka pelaksanaan PPP. Fungsi BPJT menjadi ambigu dalam pengadaan jalan tol kaitannya antara tanggung jawab dan wewenang yang dimiliki. BPJT tidak memiliki wewenang dalam membuat keputusan final yang termasuk dalam area kekuasaannya. Seluruh keputusan BPJT harus melalui persetujuan Menteri Pekerjaan Umum. Hal ini dikuatkan dalam Peraturan Menteri No. 295/PRT/M/2005 yang menyatakan bahwa BPJT adalah lembaga non-struktural di bawah Menteri dan bertanggungjawab kepada Menteri Pekerjaan Umum. Artinya BPJT merupakan lembaga sekretariat yang terdiri dari perwakilan-perwakilan dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Keuangan, Asosiasi Profesional, serta Akademisi.

6.4 Determinan Pengungkit PPP

Keberhasilan pelaksanaan program PPP dalam pembangunan dan pengelolaan infrastruktur memerlukan beberapa persyaratan. *Pertama*, dukungan kepastian hukum, peraturan terkait dan kebijakan yang kondusif dari pemerintah dalam pelaksanaan PPP. *Kedua*, penguasaan teknis pelaksanaan yang baik dalam pembangunan dan pengelolaan infrastruktur yang dikerjasamakan. *Ketiga*, keberadaan kelembagaan pendukung termasuk lembaga keuangan, penjaminan, dan adanya

lembaga pemerintah yang bertanggung jawab mempromosikan pola kerja sama PPP. *Keempat*, dinamika perkembangan dan kebijakan ekonomi yang mendukung terwujudnya kerja sama PPP.

Salah satu faktor terpenting dari keberhasilan pelaksanaan PPP adalah adanya jaminan kepastian hukum. Hal ini mencakup dukungan komitmen politik dari pemerintah terhadap risiko politik yang muncul dari kerja sama PPP tersebut. Dalam konteks ini, analisis hukum dan peraturan mencakup landasan hukum dari PPP dan berbagai peraturan terkait dengan kerja sama tersebut. Analisis peraturan ini dapat diawali dengan inventarisasi peraturan terkait dan analisis terhadap pola kontrak kerja sama yang dilakukan. Adanya tumpang-tindih peraturan PPP dengan peraturan lainnya dapat mempersulit keberhasilan kerja sama PPP. Ketentuan dalam PPP juga harus sesuai dengan peraturan tentang perpajakan, tenaga kerja, peraturan tentang pengusahaan dan pelayanan infrastuktur publik, peraturan tentang keuangan pemerintah pusat dan daerah, dan peraturan terkait dengan undang-undang perseroan terbatas.

Mekanisme penetapan harga, standar pelayanan publik, dan mekanisme operasional PPP dan sebagainya diperlukan untuk mendukung keberhasilan program PPP. Standar pelayanan harus secara jelas menunjukkan perbaikan yang signifikan dari kondisi sebelumnya, yaitu pada saat pelayanan publik dilakukan oleh pemerintah. Pada umumnya, masyarakat dapat menerima tingkat harga pelayanan publik lebih mahal bila dibarengi dengan kualitas pelayanan yang jauh lebih baik. Pembentukan lembaga pemerintah yang bertanggung jawab untuk memantau dan mengevaluasi penilaian kinerja pelayanan publik harus sudah tersedia. Faktor yang juga penting adalah tersedianya wadah yang memungkinkan adanya dialog antara pemerintah dengan pihak swasta terkait dengan pelaksanaan PPP. Adanya ketentuan teknis pelaksanaan dari kerja sama PPP juga berpengaruh pada keberhasilan PPP. Teknis pelaksanaan ini mencakup teknis persiapan pelaksanaan, desain teknis pembangunan dan pengelolaan, dan proses evaluasi dan pemantauan pembangunan dan pelaksanaan.

Aspek kelembagaan juga merupakan kunci keberhasilan PPP. Hal ini mencakup keberadaan kelembagaan keuangan pendukung dan lembaga pemerintah yang berfungsi sebagai unit pengelola PPP. Salah satu kendala pelaksanaan PPP adalah kurang efektifnya unit pengelola PPP yang berfungsi mengorganisasi, mengelola dan mengimplementasikan PPP yang diusulkan. Unit PPP ini berfungsi sebagai koordinator pelaksana, penilaian akuntabilitas dan penyebaran informasi terkait dengan kebijakan dan program PPP yang akan dan sedang dilaksanakan. Dukungan lembaga keuangan dan penjaminan risiko dapat diupayakan oleh unit pengelola PPP dengan cara memfasilitasi terbentuknya konsorsium perbankan untuk mendukung pembiayaan PPP yang diprioritaskan. Sementara itu, lembaga penjaminan risiko dapat dibentuk untuk memberikan insentif bagi dunia usaha dan lembaga keuangan untuk mendukung program PPP.

Namun, keberhasilan PPP juga sangat penting untuk didukung dengan kebijakan ekonomi yang baik. Artinya, semakin kondusifnya iklim bisnis yang dibangun pemerintah akan menghasilkan perkembangan ekonomi yang semakin baik. Hal ini menjadi signal dari prospek kebutuhan pembangunan infrastruktur yang semakin besar sehingga mendorong pihak swasta untuk terlibat dalam program PPP. Dalam konteks ini, strategi pemerintah yang tertuang dalam Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indoensia (MP3EI) merupakan langkah awal kebijakan umum yang dapat mendukung pelaksanaan program PPP.

6.5 Saran-Saran

Buku ini merekomendasikan beberapa langkah yang perlu dilakukan untuk meningkatkan efektivitas program PPP dalam mendorong peningkatan kuantitas dan kualitas infrastruktur.

Pertama, memperbaiki *legal framework* untuk meminimalisasi ketidakpastian dan risiko yang muncul. Upaya untuk memperbaiki *legal framework* bisa dimulai dengan langkah untuk menginventarisasi beberapa peraturan yang tumpang tindih antara satu dengan

yang lainnya. Pembentukan *PPP-Centre* dengan tugas melakukan harmonisasi peraturan harus menjadi bagian dari upaya minimalisasi ketidakpastian dan risiko.

Kedua, meningkatkan kapasitas kelembagaan dan profesionalisme birokrat. Proyek dalam program PPP merupakan proyek skala besar dengan periode waktu kerja sama yang cukup panjang. Masalahnya adalah, sering kali kapasitas institusi yang menangani tidak sesuai dengan beban tanggung jawab dan risiko yang besar. Misalnya di Bappenas (selaku Perencana Pembangunan Nasional), KPS hanya ditangani oleh institusi di tingkat direktorat (Pengembangan Kerja Sama Pemerintah Swasta), bukan di level yang lebih besar dengan daya jangkau kewenangan yang lebih luas maupun dukungan aparat yang lebih besar.

Ketiga, memperbaiki pola pemberian insentif, baik fiskal ataupun non-fiskal, terhadap sektor swasta yang tertarik untuk terlibat dalam program PPP. Terdapat indikasi bahwa beragam insentif yang ditawarkan pemerintah sering kali tidak bisa dinikmati sektor swasta karena beragam permasalahan, seperti prosedur dan persyaratan yang sulit dipenuhi sektor swasta.

Keempat, merekonstruksi mekanisme perencanaan dan pelaksanaan PPP. Misalnya, pada tahap perencanaan, *feasibility study* dari proyek-proyek yang akan ditawarkan kepada sektor swasta harus bersifat holistik, tidak sebatas pada masalah-masalah teknis.

Tentang Penulis

Dr. Latif Adam

Lahir di Sumedang 13 Mei 1968. Merupakan peneliti di Pusat Penelitian Ekonomi (P2E)-LIPI. Menyelesaikan pendidikan S1 di bidang ilmu ekonomi dan pembangunan dari Fakultas Ekonomi Universitas Bengkulu dan S2 (Master of Economic Studies) dan S3 (Ph.D. in Economics) di School of Economics, the University of Queensland, Australia. Banyak melakukan penelitian di bidang ekonomi industri, ekonomi moneter, dan ekonomi publik, serta aktif mengikuti seminar pada tingkat nasional dan internasional. Aktif menulis di beberapa jurnal terkemuka, seperti *Economic and Finance in Indonesia*, dan media masa seperti *The Jakarta Post*, *The Jakarta Globe*, *Seputar Indonesia*, KONTAN, dan *Republika*.

Dr. Agus Eko Nugroho

Merupakan peneliti madya di bidang keuangan dan perbankan. Memperoleh pendidikan Ph.D. dari School of Economics and Finance, Curtin University Australia, Master of Applied Economics dari Massey University New Zealand dan Sarjana Ekonomi dari Universitas Sebelas Maret. Aktif melakukan penelitian dan publikasi ilmiah di bidang keuangan mikro, perbankan, kemiskinan, modal sosial dan pembangunan daerah.

Bahtiar Rifai, S.E., M.T.

Lahir di Yogyakarta, 17 Januari 1983. Bekerja di Pusat Penelitian Ekonomi (P2E), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) sejak tahun 2006. Menyelesaikan pendidikan S1 di Bidang Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan

(IESP) Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro tahun 2005 dan melanjutkan studi di Institut Teknologi Bandung (ITB) pada Sekolah Arsitektur, Perencanaan dan Pengembangan Kebijakan (SAPPK) dengan bidang Perencanaan Wilayah dan Kota tahun 2010. Fokus penelitian adalah pada bidang Pembangunan Regional, *Corporate Social Responsibility* (CSR), Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) dan Ekonomi Publik. Berperan aktif dalam memfasilitasi beberapa kementerian maupun pemerintah daerah di Jawa, Sumatra, Kalimantan, Bali dan Nusa Tenggara, baik dalam hal Perencanaan Daerah, Peningkatan Kapasitas Aparat Pemerintah, Kapasitas Perempuan, Pengembangan Ekonomi Lokal maupun UMKM.

Budi Kristianto, S.E.

Lahir di Jakarta, 28 September 1985. Bekerja di Pusat Penelitian Ekonomi (P2E), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) sejak tahun 2011. Menyelesaikan pendidikan S1 di bidang Ilmu Ekonomi (IE) dari Fakultas Ekonomi dan Bisnis (FEB) Universitas Gadjah Mada tahun 2008. Fokus penelitian adalah pada bidang infrastruktur, energi, Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM), dan Kemiskinan.

Analisis

Model Kebijakan Kerja Sama
Pemerintah-Swasta
dalam Pembangunan Infrastruktur

Bunga rampai *Analisis Model Kebijakan Kerja Sama Pemerintah-Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur* mencoba menganalisis dinamika pelaksanaan program *public private partnership* (PPP) dalam mendorong pembangunan infrastruktur di Indonesia. Dalam bunga rampai ini, juga diuraikan sejumlah alasan yang mendasari mengapa Indonesia membutuhkan PPP.

Pemerintah melakukan beberapa langkah untuk mendukung PPP. Sayangnya, berbagai upaya yang telah dilakukan pemerintah itu belum menunjukkan hasil yang memuaskan. Sektor swasta belum banyak yang tertarik untuk terlibat dengan program PPP. Oleh karena itu, beberapa pertanyaan penting yang muncul kemudian adalah pertama, apakah determinan yang dibutuhkan untuk meningkatkan kerja sama pemerintah dan swasta dalam pembangunan infrastruktur? Kedua, apakah keunggulan dan kelemahan dari masing-masing tipe kerja sama? Ketiga, bagaimana efektivitas dari upaya yang telah dilakukan pemerintah untuk menarik keterlibatan sektor swasta didalam proyek infrastruktur?

Selain mengidentifikasi berbagai permasalahan yang mampu menghambat pembangunan infrastruktur di Indonesia, bunga rampai ini juga memberikan rekomendasi beberapa langkah untuk memperbaiki implementasi program PPP. Dengan demikian, bunga rampai ini penting untuk dibaca, tidak hanya oleh para pengambil keputusan, tetapi juga oleh akademisi, pengusaha, dan mahasiswa sebagai penerus tonggak estafet kemajuan bangsa.



Buku Obor

Distributor:

Yayasan Obor Indonesia
Jl. Plaju No. 10 Jakarta 10230
Telp. (021) 319 26978, 392 0114
Faks. (021) 319 24488
yayasan_obor@cbn.net.id

LIPI Press

