

# **KENDALA IMPLEMENTASI KERJA SAMA PEMERINTAH SWASTA (KPS) KELISTRIKAN DAN KEBUTUHAN PERBAIKAN KEBIJAKAN**

## ***HINDERENCE OF ELECTRICITY PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP (PPP) AND NEED OF POLICY IMPROVEMENT***

**Bahtiar Rifai**

Peneliti Pusat Penelitian Ekonomi LIPI

bachtiar.rifai@lipi.go.id

### ***Abstract***

*Electricity supply limitation and government budget constraint, State needs to encourage private involvement for supporting infrastructure development. Private participation through Independent Power Producer (IPP) had been implemented since 1990s, and to reduce business's risks government has transformed IPP scheme into Public Private Partnership (PPP) since 2010. Unfortunately, the power plant project (2.000 MW) as part of PPP's project has not been built since it first launched in 2011.*

*This study based on field research in 2012 and conducted in two provinces, DKI Jakarta and Central Java. Primary and secondary data were used to analyse implementation of PPP in electricity sector, particularly identifying obstacles, problems, implementation issues, and policy recommendation. Primary data collected through in-depth interview with key institutions and Focus Group Discussion (FGD) which represented stakeholders. Using development economics, public economics and institutional economics approaches, the result explained through descriptive qualitative analysis.*

*The finding shows that PPP implementation has remained stagnant caused by non-technical factors such as complexity of procedure and bureaucracy in Central and Local Government, society refusal of the project, land speculator, conflict politic of power between two local governments, and limitation of AMDAL process. Meanwhile for non-technical constraints are the widening gap on understanding PPP concept among stakeholders, financing issue between government budget source and PPP scheme, political economy in regions, and difficulty to maintain private's commitment. The policy options to boost PPP implementation can be done through setting up particular team involving academics sector for land accusation; creating land- value-index for infrastructure; strengthening capacity of PPP centre and stakeholders; harmonizing regulation; and encouraging to prepare PPP document professionally.*

**Keywords:** *PPP, infrastructure, electricity, land accusation, political-economy*

**JEL Classification:** *H54, R52, P16*

### **Abstrak**

Keterbatasan ketersediaan sektor kelistrikan dan anggaran pemerintah dalam memenuhi kebutuhan untuk mendukung pembangunan telah mendorong inisiasi pelibatan swasta dalam menyediakan sektor ini. Partisipasi swasta melalui *Independent Power Producer* (IPP) sebagai mitra dari Perusahaan Listrik Negara (PLN) telah dikembangkan sejak tahun 1990an, dan bertransformasi menjadi PPP (*Public Private Partnership* atau dikenal dengan Kerja sama Pemerintah dan Swasta/KPS) untuk mengurangi terpaparnya risiko bisnis langsung kepada Pemerintah. Akan tetapi target Pemerintah membangun power plant PPP belum juga terealisasi sejak tahun 2011.

Artikel ini menggunakan data primer dan sekunder di DKI Jakarta dan Jawa Tengah pada tahun 2012. Adapun tujuannya adalah menganalisis pelaksanaan PPP kelistrikan khususnya mengenai hambatan dan permasalahan realisasi PPP dan perbaikan kebijakan yang perlu dilakukan.

Hasil analisis menunjukkan bahwa kendala implementasi PPP melalui PLTU 2.000 MW disebabkan oleh kendala teknis seperti: kompleksitas prosedur dan birokrasi di tingkat pusat dan daerah, penolakan masyarakat, isu pembebasan lahan, berkembangnya spekulasi tanah, tarik menarik kekuatan politik daerah untuk menentukan lokasi power plant, serta lemahnya proses Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Sementara permasalahan

non-teknis antara lain: perbedaan persepsi antar pemangku kepentingan dalam merealisasikan PPP, prioritas pembiayaan infrastruktur bersumber APBN dan PPP, kentalnya politik ekonomi yang berkembang di daerah, dan sulitnya menjaga komitmen swasta. Pilihan kebijakan dalam mendorong PPP dapat dilakukan dengan pembentukan tim pembebasan lahan yang melibatkan akademisi diikuti dengan indeks jual lahan untuk infrastruktur, penguatan kapasitas PPP *Centre*, harmonisasi peraturan perundangan, penguatan hubungan pusat-daerah serta penyusunan dokumen kontrak secara matang.

**Kata Kunci:** KPS, infrastruktur, kelistrikan, pembebasan lahan, politik-ekonomi

**Klasifikasi JEL:** H54, R52, P16

## PENDAHULUAN

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. Dilain sisi, beberapa kegiatan infrastruktur yang dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) belum 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).

Sementara itu, untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi sebesar 7 persen per tahun, Pemerintah Indonesia membutuhkan anggaran pembangunan infrastruktur sebesar Rp 1.923,7 Triliun untuk investasi selama tahun 2010 hingga 2014. Namun jumlah anggaran yang dialokasikan oleh Pemerintah pusat hanya sebesar 29,1 persen dari total investasi yang dibutuhkan (sekitar Rp 559,54 triliun) serta jumlah anggaran yang dialokasikan oleh Pemerintah Daerah

sebesar Rp 355,07 triliun (Prakarsa, 2010). Dengan demikian, pemerintah perlu mendorong keterlibatan sektor swasta di dalam pembangunan dan penyediaan infrastruktur melalui skema *Public Private Partnership* (PPP) ataupun Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) yang diharapkan bisa berkontribusi guna menutupi gap anggaran infrastruktur tersebut sebesar Rp 668,34 Triliun (Prakarsa, 2010).

Sementara dari tahun 2015 hingga 2019 diprediksi akan terjadi peningkatan kebutuhan investasi sebesar 87% dibandingkan lima tahun periode sebelumnya (2009-2014). Setidaknya dibutuhkan anggaran sebesar Rp. 4.700 – Rp. 5.600 triliun, disisi lain pemerintah hanya memiliki alokasi sebesar Rp. 2.000 triliun sehingga diharapkan kekurangan Rp. 2.700 -3.600 dapat ditutupi dari partisipasi swasta (Prakarsa, 2015).

Lebih jauh, apabila bercermin dari kemampuan China yang mengalokasikan setidaknya 20% dari APBNnya untuk membiayai pembangunan infrastruktur dan konstruksi nampaknya berimplikasi positif terhadap kemampuan China mempertahankan pertumbuhannya pada level 7,5 % di tahun 2012 ditengah krisis ekonomi global (KPMG, 2009). Berbeda pula dengan India yang kurang ekspansif dalam membiayai pembangunan sehingga berimplikasi pada menurunnya pertumbuhan ekonomi dari 8% menjadi 5%. Sementara, Indonesia baru mengalokasikan sebesar Rp. 210 triliun di tahun 2013 (meningkat dari Rp. 174 triliun di 2012) yang mana baru mencapai 13,4% rasio terhadap APBN. Bilamana Indonesia ingin mengakselerasi pertumbuhannya hingga 7%, setidaknya masih dibutuhkan Rp. 103 triliun untuk membiayai pembangunan infrastruktur (Prakarsa, 2010).

Di sisi lain, meskipun skema PPP atau di Indonesia dikenal dengan Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) telah lama diluncurkan oleh Pemerintah di beberapa kegiatan prioritas maupun non prioritas infrastruktur, nampaknya belum banyak sektor swasta yang tertarik bergabung dalam skema tersebut. Kondisi tersebut diprediksi akibat terdapat beberapa hambatan/permasalahan dalam proyek KPS seperti: 1) kecukupan pembiayaan proyek dari investor maupun perbankan; 2) masalah penjaminan; 3) pemenuhan persyaratan pembiayaan; 4) pembebasan lahan; hingga 5) kapasitas institusi dan kerja samanya. Pemerintah pun telah mengupayakan hal ini dengan memberikan insentif fiskal seperti: penyediaan skema *Land Fund*<sup>1</sup>, pembiayaan infrastruktur melalui pendirian PT Sarana Multi Infrastruktur (PT SMI) PT *Indonesia Infrastructure Finance* (PT IIF) di tahun 2010, dan skema dana penjaminan melalui pendirian PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT PII) di tahun 2009 (Brodjonegoro, 2011:2-4). Pemerintah pun berkomitmen terhadap implementasi KPS dengan membentuk Nota Kesepahaman Kerja sama antar Kementerian, menerbitkan payung hukum (Perpres No. 57/2005 direvisi menjadi Perpres No. 13/2010) dan menyusun PPP Book<sup>2</sup> sebagai bentuk promosi proyek proyek infrastruktur yang dalam didanai melalui KPS. Dalam momentum yang berdekatan, pemerintah pun mengesahkan Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum untuk mengatasi kendala pembebasan lahan.

<sup>1</sup> *Land fund* merupakan skema pembiayaan berupa pinjaman kepada swasta untuk pembelian lahan infrastruktur dengan tujuan mengurangi risiko peningkatan harga atas isu-isu pembangunan dan aksi makelar yang melebihi dari perhitungan kontrak. Pada tahun 2009, pemerintah mengalokasikan sebesar 154 juta US dollar. Implementasi pembiayaan melalui skema *land fund* telah dilakukan pada bidang infrastruktur jalan tol.

<sup>2</sup> *PPP Book* disusun oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yang berisi penawaran proyek infrastruktur melalui skema *Public Private Partnership* sebagai hasil kajian dari Bappenas bersama dengan Kementerian terkait (Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Perhubungan, Kementerian Keuangan). Dalam buku tersebut terbagi atas proyek yang siap ditawarkan maupun dalam proses persiapan penawaran. Buku tersebut dapat sebagai panduan bagi investor maupun lembaga pemerintah terkait dalam melaksanakan PPP.

Namun demikian, berbagai upaya tersebut sepertinya belum meningkatkan keterkaitan swasta terlibat dalam Proyek KPS Infrastruktur. Hal ini dapat diamati melalui masih terbatasnya beberapa proyek KPS dalam PPP Book yang berhasil 'dijual' ke pihak swasta. Kondisi ini selanjutnya perlu dikaji ulang oleh Pemerintah mengenai hal-hal yang kurang tepat dalam skema KPS, apakah dalam hal kelembagaan, prosedur, keberadaan hambatan teknis ataukah hal lain yang belum dapat terjangkau oleh kebijakan yang ada.

Sebagai proyek pertama Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) Sektor Kelistrikan yang berhasil di tenderkan diantara Enam KPS yang ditawarkan dalam PPP Book, Proyek *Central Java Coal Fired System Power Plant* (Pembangkit Listrik Tenaga Uap berbasis Batubara/ PLTU) di Batang Jawa Tengah, mengalami berbagai kendala dalam implementasinya. Kendala tersebut tidak hanya dalam level nasional namun juga dilevel lokal. Persoalan yang terjadi bukan hanya dalam aspek komunikasi seperti koordinasi namun juga menyangkut persepsi dan kapasitas dari masing-masing lembaga. Munculnya persoalan juga tidak lepas dari masalah konsistensi peraturan terkait, baik secara lintas sektoral maupun *multilevel*.

Selanjutnya dalam bagian ini akan membahas mengenai permasalahan dan kendala dalam implementasi KPS kelistrikan, khususnya dalam proyek PLTU Batang yang terbagi dalam beberapa bagian, seperti kendala dan hambatan implementasi, preferensi swasta, kebutuhan perbaikan dan kesimpulan. Diharapkan dengan adanya pemetaan permasalahan akan memudahkan dalam menyusun rekomendasi perbaikan kebijakan dalam penyelenggaraan KPS sektor kelistrikan.

## TINJAUAN PUSTAKA

### Konsep Teoritis PPP dalam Sektor Kelistrikan

Sebenarnya belum terdapat satu model baku untuk *Public Private Partnership* atau PPP (Kerja sama Pemerintah Swasta) yang mana terdapat berbagai macam kemungkinan dalam aplikasi. Dengan kata lain PPP sederhana dalam melibatkan swasta yang mana tidak selalu dapat dikaitkan dengan pelibatan investasi kapital. Artinya bahwa terdapat

berbagai modifikasi dan model implementasi PPP yang populer dengan ketentuan dan peraturan yang berbeda. Saat pemahaman PPP dibentuk, umumnya mengacu pada model pembiayaan oleh swasta (Laing, Partner, Mason, 2011). Hal inilah yang seringkali menjadi kurang tepat dalam hal mengembangkan pelibatan swasta.

Pada dasarnya PPP tidak sama dengan EPC (*Engineering, procurement, construction*) Contracting, yang mana EPC mensyaratkan pendekatan yang lebih rumit, kompleks dan fundamental. Mengapa, karena dalam EPC hampir seluruh tahapan harus dapat diselesaikan dan diatasi oleh yang bersangkutan, seperti tingginya ketergantungan antar aktivitas, potensi tumpang tindih, kompleksitas struktur organisasi, ketidakpastian dalam akurasi proyeksi resiko dalam implementasinya. Sementara itu, apabila dalam kesepakatannya/ ketentuan PPP dilakukan dalam dikotomi, maka potensi risiko justru akan meningkat.

PPP dapat diaplikasikan baik di sektor dasar, infrastruktur sosial meskipun di dalam pasar yang sedang berkembang dengan keterbatasan infrastruktur dasar (kelistrikan, air bersih dan transportasi). Selanjutnya, PPP justru kurang tepat diaplikasikan pada teknologi dengan penggunaan teknologi yang berumur pendek (relatif cepat berganti) sehingga PPP menjadi relatif terbatas dilakukan pada sektor teknologi informasi (IT) (Laing, Partner, Mason, 2011). Lebih lanjut, kesepakatan yang dilakukan antara pemerintah dan swasta untuk menyediakan pelayanan (bukan aset), dapat mengacu pada (Ghobadian, Abby, et al, 2004):

- Mentransfer risiko mendasar kepada pihak swasta
- Luaran (output) spesifik yang dihasilkan dengan kesesuaian pada indikator (kuantitas dan kualitas) yang diharapkan.
- Penghargaan terkait dengan kinerja (pembayaran bergantung pada kemampuan memenuhi ketetapan standar).
- Penetapan pembiayaan secara menyeluruh (adanya keseimbangan antara biaya konstruksi dan pemeliharaan).

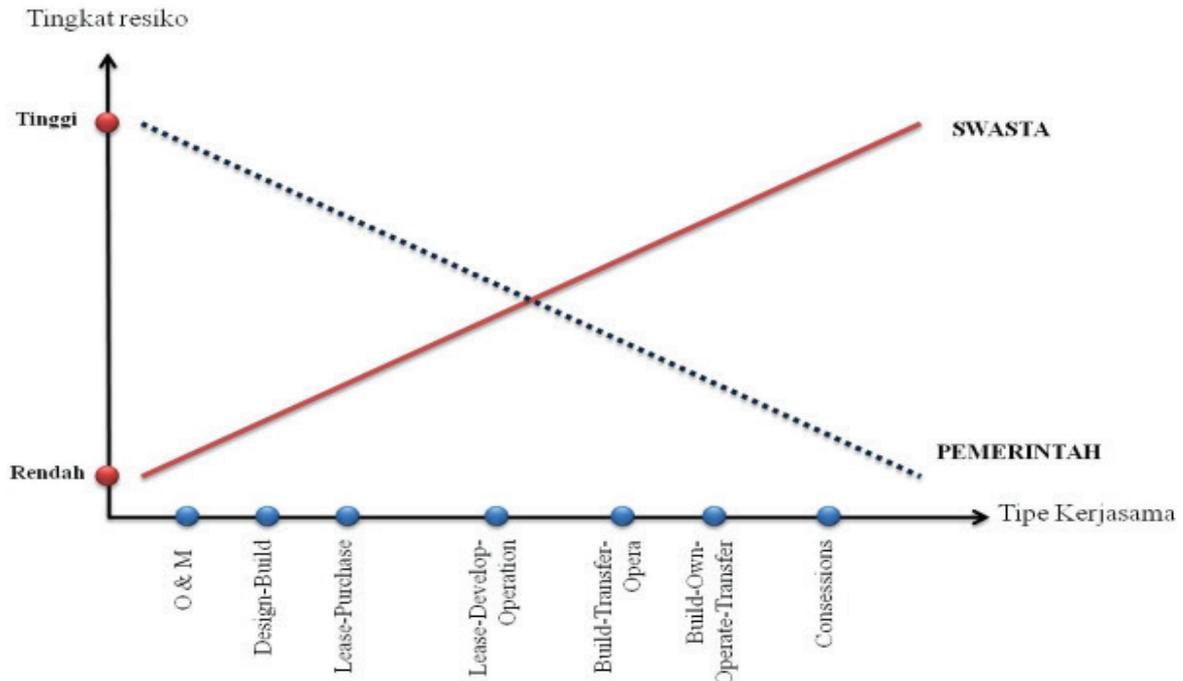
PPP dapat dimaknai sebagai kerja sama antara pemerintah dan sektor swasta berdasarkan kapasitas masing-masing pihak untuk memenuhi tujuan bersama yang disepakati dalam bidang kebutuhan umum dengan mempertimbangkan kesesuaian alokasi sumber daya, risiko dan imbal jasa/penghargaan (*rewards*). Dalam bahasa yang lain, PPP adalah kesepakatan antara dua pihak atau lebih yang memungkinkan mereka saling bekerja sama guna mencapai tujuan bersama, yang mana masing-masing pihak berperan berdasarkan tingkat tanggung jawab dan kekuasaannya, tingkat investasi atas sumber daya, level potensi risiko dan keuntungan bersama (Allan, 1999).

PPP dapat pula dipandang sebagai kemitraan antara pemerintah dan sektor swasta dalam penyediaan infrastruktur, yang mana sebelumnya dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah. Masing-masing pihak yang terlibat dalam kemitraan memperoleh manfaat secara relatif terhadap yang lain menurut kinerja dalam sektor-sektor khusus/ tertentu. Kombinasi tingkat kemanfaatan antar mitra maupun antar sektor kegiatan secara langsung mempengaruhi kesuksesan pelaksanaan PPP. Oleh karena itu, dengan spesialisasi dan optimalisasi kinerja pada tiap-tiap sektor kegiatan mampu mendorong pencapaian skala ekonomi dan efisiensi dalam pelayanan publik dan infrastruktur (Rostiyanti dan Tamin, 2010:1133).

Mekanisme PPP berfungsi menggeser mayoritas pembiayaan dari pemerintah kepada pihak swasta sehingga meminimalisasi biaya pemeliharaan, peningkatan kualitas pelayanan, efisiensi terhadap ketertinggalan teknologi, risiko finansial, maupun dalam meningkatkan kapasitas pengelola. Sementara swasta dipandang berpotensi mampu memberikan pengelolaan yang efisien melalui mekanisme yang lebih terstruktur dan terukur beserta kemampuan pembiayaan yang lebih fleksibel. Pada awal digagasnya PPP, terdapat tiga tipe dasar kerja sama yaitu (Schneider and Davis, 2010: 2-3):

- a. Proyek pembangunan dengan pembiayaan langsung melalui mitra sektor swasta<sup>3</sup>.
- b. Pembagian kontribusi dalam pembangunan,

<sup>3</sup> Swasta bertanggungjawab mencari sumber pembiayaan pembangunan infrastruktur yang selanjutnya infrastruktur dan pelayanannya (sebagai output) dibeli oleh pemerintah. Implementasi kontrak umumnya berupa pembelian, seperti listrik, air minum yang disuplai kepada pemerintah.



Sumber: (Menckhoff dan Zegras, 1999, Zhang, 2001 dalam Riberio dan Dantas, 2009:2

**Gambar 1.** Tingkat Resiko Berdasar Tipe Kerja sama dalam PPP

pengelolaan beserta dengan resiko diantara beberapa mitra sektor swasta<sup>4</sup>.

c. Investasi khusus *dalam transit-supportive development*<sup>5</sup>

Dalam perkembangannya PPP telah mengalami berbagai evolusi dalam bentuk-bentuk skema kerja samanya yang mengacu pada: 1) tingkat alokasi risiko antar mitra; 2) kapasitas dan tingkat peran serta masing-masing mitra yang dibutuhkan sesuai dengan kesepakatan; 3) potensi implikasi dari tingkat imbal jasa yang diberikan. Sementara itu, fungsi dari PPP telah dimodifikasi guna mengakomodasi dinamika yang berkembang, seperti bentuk partisipasi dalam kegiatan (perencanaan, pembangunan, pembiayaan, pengoperasian/pengelolaan, pemeliharaan) maupun tipe imbal jasa yang disepakati (kepemilikan, transfer, sewa,

pengembangan maupun pembelian). Hal tersebut selanjutnya dimodifikasi dalam beberapa bentuk kesepakatan seperti berikut (Menckhoff dan Zegras, 1999, Zhang, 2001 dalam Riberio dan Dantas, 2009:2):

- a. *Build-Operate-Transfer* (BOT)<sup>6</sup>;
- b. *Design-Build-Operate-Maintain* (DBOM)<sup>7</sup>;
- c. *Design-Build-Finance-Operate* (DBFO)<sup>8</sup>;

<sup>4</sup> Pemerintah dan swasta berkolaborasi dalam pembagian risiko, tanggungjawab dan pembiayaan untuk mendorong partisipasi swasta maupun mengurangi beban pemerintah. Konsep ini selanjutnya menjadi dasar untuk dikembangkan penjaminan oleh Pemerintah.

<sup>5</sup> Konsep ini biasanya diaplikasikan dalam bentuk pembangunan infrastruktur yang terklaster dan saling terintegrasi, seperti kawasan industry, kawasan pelabuhan, kawasan pendidikan ataupun perkantoran pemerintah. Tujuannya adalah percepatan pembangunan wilayah.

<sup>6</sup> BOT adalah: pembiayaan yang dilakukan oleh pihak ketiga (swasta) maupun mendesain, membangun dan pengelolaan fasilitas infrastruktur untuk periode tertentu sesuai konsesi yang disepakati. Pihak swasta bertanggungjawab dalam melakukan pembiayaan, utamanya pada proyek baru (greenfield). Perbedaan BOT dan BOOT adalah selama periode konsesi proyek tersebut dimiliki oleh pihak swasta dan dikembalikan kepada pemerintah di akhir konsesi.

<sup>7</sup> DBOM: Skema yang mengkombinasikan antara disain, konstruksi dan tanggungjawab operasi dan pengelolaan. Kontrak dilakukan dengan swasta melalui single agreement sementara pembiayaan dilakukan oleh Pemerintah. Pemerintah bertugas mengelola kepemilikan asset dan menjaga kualitas pelayanan dan pelaksanaan kontrak.

<sup>8</sup> DBFO adalah: senada dengan BOOT, perbedaannya adalah tidak menerapkan perpindahan kepemilikan atas infrastruktur yang dikelola. Kekurangannya skema ini adalah resiko jangka panjang kontrak terhadap perubahan politik, ekonomi dan dinamika masa depan yang sulit dimitigasi dalam kontrak.

- d. *Build Own-Operate* (BOO)<sup>9</sup>;
- e. *Rehabilitate-Operate-Transfer* (ROT)<sup>10</sup>.

Hal yang paling menarik adalah pada saat masing-masing tipe kerja sama dalam PPP memiliki tingkat risiko yang berbeda-beda sesuai dengan tingkat partisipasi dan imbal jasa yang diberikan. Semakin berkurangnya partisipasi pemerintah maka semakin besar potensi risiko yang ditransfer kepada pihak swasta, demikian pula sebaliknya. Dapat dimisalkan pada tipe operasi dan pemeliharaan, risiko terbesar akan melibatkan pemerintah. Sementara dalam tipe konsesi, risiko paling besar akan ditanggung oleh swasta berikut dengan besarnya investasi yang harus dikeluarkan.

Namun demikian, besarnya risiko yang harus ditanggung akan diikuti dengan potensi penerimaan imbal jasa atas investasi yang diberikan. Dengan kata lain, semakin besar investasi yang diberikan berpotensi menimbulkan risiko yang besar beserta dengan *reward* atas investasi tersebut. Hubungan searah antara risiko dan *reward* akan cukup menarik bagi sektor swasta khususnya apabila risiko tersebut masih dapat diakomodasi melalui *reward* yang diterima. Beberapa risiko yang berpotensi muncul dalam skema PPP adalah (Laing, Partner, Mason, 2011):

- a. Kontrak kerja yang panjang dengan struktur kesepakatan yang kurang fleksibel
- b. Potensi keterlambatan dan tingginya biaya dalam pengadaan
- c. Risiko hilangnya kontrol pengelolaan oleh pihak pemerintah
- d. Pihak swasta relatif berbiaya tinggi dalam pembiayaan
- e. Relatif tidak mampu memenuhi transfer risiko absolute

<sup>9</sup> BOO: Kontraktor bertanggungjawab atas pembangunan dan pengoperasian fasilitas tersebut tanpa diikuti dengan pengalihan kepemilikan ke pemerintah. Pemerintah tidak harus melakukan pembelian atas asset dan tidak mengenakan pajak terhadap hal ini berbasis pada kepatuhan kontrak yang disetujui namun swasta tetap bertanggungjawab atas kualitas fisik dan pelayanan.

<sup>10</sup> ROT: Kesepakatan transfer kepemilikan atas fasilitas yang telah ada (dibangun) milik pemerintah kepada swasta untuk memperbaharui/ merenovasi, mengelola dan mengoperasikan dalam periode tertentu. Kesepakatan berbentuk selayaknya franchise dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan.

- f. Mensyaratkan kapasitas dan keahlian tertentu dari pemerintah yang barangkali sulit terpenuhi
- g. Berpotensi mendapat respon negatif dari publik (pemerintah) terkait keuntungan dan kontrol

Selain risiko, PPP berpotensi mendatangkan manfaat bagi masyarakat, Pemerintah, maupun swasta baik dalam hal nilai tambah hingga risiko yang ditimbulkan. Beberapa manfaat tersebut dapat berwujud (Laing, Partner, Mason, 2011):

- a. Dapat menarik investasi swasta dan membuat pembiayaan proyek lebih terjangkau
- b. Meningkatkan kepastian pembiayaan dan mengurangi potensi '*soft budgetary constraint*'
- c. Mengoptimalkan kemampuan dan keahlian swasta dalam mendukung pembangunan
- d. Publik/ Pemerintah hanya membayar jika pelayanan (jasa/produk) dihasilkan oleh pihak swasta
- e. Kualitas pekerjaan dapat dimonitor dan kelola secara rutin
- f. Akuntabilitas
- g. Dapat memastikan aset dapat dikelola dengan baik
- h. Orientasi pelayanan terhadap pelanggan

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. Selanjutnya, dibandingkan dengan konsep PPP secara umum, KPS lebih menekankan pada kerja sama antara pemerintah dan swasta dibandingkan ketentuan yang lebih mendetail. Skema KPS secara mendetail selanjutnya ditentukan berdasar

**Tabel 1.** Persoalan Penyediaan Lahan untuk KPS

Pengadaan Lahan	Komponen	Konsep KPS di Thailand, China & India	Indonesia	Keterangan
	Penyedia	Diusahakan oleh pemerintah dengan biaya Pemerintah	Diusahakan sendiri oleh swasta, biaya swasta dan resiko swasta	Kontribusi pemerintah terjadi pada saat swasta kesulitan dalam pembebasan lahan
	Penentuan lokasi	Dilakukan oleh penanggungjawab kerja sama (PJPK)	Dilakukan oleh swasta	Inefisiensi waktu dan biaya untuk studi awal

Sumber: Analisa berbagai sumber primer dan sekunder

sektor kegiatan infrastruktur, yaitu kesepakatan antara Penanggung Jawab Proyek Kerja sama (PJPK) dengan Badan Usaha mengacu pada PP No. 67/2005.

Dalam rangka memastikan PPP mampu berjalan secara efisien dan efektif, khususnya menarik minat swasta dalam berpartisipasi, program PPP harus diikuti dengan 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-tanggungjawab dan tingkat partisipasi terhadap pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses tersebut (Rostiyanti dan Tamin, 2010: 1131).

## METODE PENELITIAN

Artikel ini berdasarkan hasil penelitian lapangan pada tahun 2012 di dua provinsi, yaitu DKI Jakarta dengan pertimbangan proses birokrasi, perijinan dan pengambilan keputusan berada di Pusat; kedua adalah provinsi Jawa Tengah tepatnya di Kabupaten Batang dan Kendal, dimana proyek Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) 2000 megawatts akan direalisasikan.

Penelitian berbasis pada data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui *Focus Group Discussion* (FGD) dan wawancara mendalam dengan pemerintah pusat, *PPP Centre*, BUMN sebagai *off-taker* dari listrik

yang diproduksi, lembaga penjaminan, lembaga pembiayaan (konsorsium perbankan), pihak swasta ataupun pengembang (konsorsium pengembang), asosiasi pengusaha, pemerintah daerah maupun masyarakat yang tinggal di sekitar rencana lokasi PLTU.

Pendekatan yang dilakukan adalah melalui ekonomi pembangunan, ekonomi publik dan ekonomi politik. Sementara itu analisa yang dilakukan adalah pendekatan induktif dengan analisa deskriptif kualitatif dan konfirmasi.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Berbagai kendala sering dihadapi oleh Pemerintah maupun Pihak Swasta dalam perencanaan, pelelangan (seleksi) maupun dalam implementasi KPS infrastruktur. Kendala tersebut dapat terbagi dalam dua kelompok utama yaitu, kendala teknis dan non teknis.

### Kendala Teknis dan Non Teknis

#### Kendala Teknis

##### Pembebasan Lahan

Meskipun pemerintah telah menyediakan dana talangan untuk pembebasan lahan, namun permasalahan penyediaan lahan masih mendominasi dalam kendala teknis dalam implementasi, mulai dari tata guna lahan, proses pembebasan, hingga penolakan dari masyarakat.

#### 1. Kompleksitas Pembebasan Lahan pada Infrastruktur Jaringan

Untuk infrastruktur yang berbentuk jaringan (jalan, jalan tol, distribusi listrik, kereta api), pembebasan lahan cenderung rumit, karena melibatkan banyak wilayah. Keberadaan

Panitia Sembilan<sup>11</sup> yang mencakup unsur Pemerintah Pusat, PJPK, Pemerintah Daerah yang dilintasinya seringkali tidak otomatis dapat mengakomodasi berbagai kepentingan, mekanisme harga pasar hingga kewenangan yang berbeda-beda. Akibatnya adalah tidak mudah dalam mengakomodasi dan konsolidasi perbedaan tersebut yang justru berpotensi menghambat pembebasan lahan.

## 2. Penentuan Titik Lokasi

Dalam hal ini, PLN telah melakukan studi rencana pengembangan pembangkit dan produksi listrik yang masuk dalam perencanaan jangka panjang PLN, mengenai lokasi manakah yang layak dan strategis (secara teknis dan ekonomis) untuk dibangun Pembangkit. Pada awal perencanaan terdapat tujuh lokasi disepanjang Pantai Utara Jawa Tengah dengan pertimbangan: 1) strategis untuk distribusi listrik bagi area Pulau Jawa; 2) strategis dalam pengadaan bahan bakar batubara melalui Laut Jawa ataupun melalui darat Jalur Pantura; 3) Relatif stabil terhadap pergerakan tanah maupun dinamika sosial-politik-keamanan. Namun demikian pada saat penawaran (*tender*), pilihan lokasi tersebut berkurang menjadi 5 lokasi tanpa ada keterangan perubahan tersebut. Dalam pilihan lokasi tersebut hanyalah menyebutkan area secara umum, namun belum menentukan titik lokasi yang dimaksud, sehingga pihak pengembanglah yang menentukan pada titik manakah pembangkit akan dibangun<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Panitia Sembilan adalah panitia pengadaan tanah yang bertugas untuk melakukan penilaian standar perhitungan besarnya ganti rugi atas tanah untuk pembangunan infrastruktur (Perpres No. 65/2006, pasal 6). Panitia ini diangkat oleh setingkat pejabat negara (Menteri dalam Negeri hingga level Bupati) untuk infrastruktur yang melintasi lebih dari dua provinsi. Susunan panitia tersebut: Sekretaris Jenderal Dalam Negeri (ketua); Pejabat Eselon I Kementerian Pekerjaan Umum (anggota); Eselon I BPN (sekretaris); Direktur Jenderal/ Asisten Menteri/ Deputi pada instansi pelaksanaan pengadaan tanah (anggota); Gubernur daerah lokasi infrastruktur (anggota); Bupati/ Walikota terkait (anggota) dan; Pejabat daerah setingkat eselon II (anggota). Tugas utama panitia adalah melakukan penelitian dan inventaris atas kondisi tanah (fisik, kepemilikan, dokumen, harga), sosialisasi dan musyawarah kepada pemilik tanah dan masyarakat, pelaksanaan ganti rugi (pembayaran) hingga administrasi pasca pembayaran.

<sup>12</sup> Wawancara dengan PLN dan PT BPI

Kondisi tersebut secara tidak langsung berimplikasi kepada inefisiensi dalam proses penentuan lokasi titik pembangunan, utamanya adalah dilakukannya kembali kajian penentuan titik lokasi yang sebenarnya dapat dilakukan secara bersamaan oleh PJPK pada saat dokumen penawaran kepada pihak swasta. Inefisiensi terjadi bukan saja dalam hal waktu namun juga biaya dalam proses studi penentuan lokasi. Meskipun secara keuangan hal tersebut telah diakomodir dalam komponen biaya<sup>13</sup>, namun hal ini akan menambah durasi proses bertambah panjang dalam pengadaan tanah, terlebih hal tersebut berisiko pada potensi ketidaklayakan secara teknis pada saat dilakukan studi mendalam.

## 3. Tarik Menarik Kepentingan Politis

Tarik-menarik lokasi proyek, terkait dengan kepentingan politis antar wilayah. Kondisi ini tidak dapat dihindarkan pada saat keberadaan suatu kegiatan KPS akan menarik investasi-investasi bagi kegiatan produktif yang lain dan mendorong pergerakan ekonomi wilayahnya. Hal ini tidak dapat dipungkiri pada saat wilayah tersebut sebelumnya kurang dilirik oleh investor (kegiatan manufaktur misalnya) namun selanjutnya mendapat kesempatan mendapatkan peluang investasi besar karena berdasar pertimbangan teknis (lokasi, kelayakan studi-pasar, potensi wilayah dan daya dukungnya) layak untuk dilakukan. Dengan kata lain, terdapat asumsi bahwa bilamana investasi yang sangat besar (dibandingkan nilai investasi regular) dapat dilakukan maka hal tersebut dapat meyakinkan bagi investor kecil dan menengah lainnya untuk memiliki kegiatan produktif di wilayah tersebut (layak, prospektif secara bisnis dan kondusif dalam iklim usaha). Artinya bahwa keberadaan proyek investasi infrastruktur skala besar dapat menjadi kunci masuknya investasi-investasi lainnya di suatu wilayah yang sebelumnya kurang berkembang.

## 4. Berkembangnya Spekulasi Tanah

Munculnya spekulasi-spekulasi atau *vested-interest developer* dalam bentuk makelar ilegal hingga semi formal yang mengharap

<sup>13</sup> Wawancara dengan PT BPI

mendapatkan keuntungan dari keberadaan akan suatu proyek. Sebelum berkembang isu akan adanya rencana pembangunan suatu proyek infrastruktur (jalan tol, jalan, bandara, pembangkit listrik, pelabuhan) bisa jadi harga tanah di wilayah tersebut relatif rendah dan sedikit yang tertarik. Berkembangnya rencana pembangunan suatu proyek dapat meningkatkan harga tanah sedemikian rupa hingga berkali-kali dari harga dasarnya. Sebagai contoh harga tanah di Kabupaten Batang untuk proyek KPS-PLTU (Desa Ponowaren, Ujung Negro dan Karang Geneng) sebelumnya hanya berkisar Rp 30.000-Rp 50.000 per meter berkembang menjadi Rp. 500.000 – Rp 750.000, meskipun kesepakatan awal dengan pengembang sebelumnya telah tercapai pada Rp.100.000 – Rp. 150.000. Tidak tanggung-tanggung, terkadang demi mendapat keuntungan yang besar, isu lingkungan dan sosial (perubahan pekerjaan, hilangnya hunian) seringkali dikembangkan di masyarakat untuk menolak pada harga kesepakatan dan mendapat harga sesuai dengan kepentingan spekulasi. Hembusan isu-isu yang berbau penolakan suatu proyek bahkan sering lebih cepat berkembang di tengah masyarakat dibandingkan upaya sosialisasi yang akan dilakukan Pemerintah bersama dengan pengembang<sup>14</sup>.

#### 5. Potensi Konflik pada Tata Guna Lahan

Proyek yang akan dibangun melintasi atau berdekatan dengan kawasan-kawasan khusus, seperti kawasan lindung (hutan, konservasi, warisan budaya, adat), penambangan, pertanian maupun perkebunan, sehingga berpotensi mengganggu ekosistem yang telah terbentuk, aktivitas rutin yang telah terbangun ataupun menimbulkan konflik sosial. Kondisi tersebut seringkali tidak mudah untuk diselesaikan dengan mengacu pada peraturan yang berlaku, sebab terdapat potensi: 1) antar peraturan sektoral belum saling terkait; 2) terbatasnya peraturan yang lebih tinggi yang memayungi antar sektoral yang saling beririsan; 3) keterbatasan pengalaman kegiatan lintas sektoral yang berbeda dalam satu lokasi yang sama.

#### 6. Kurang tepatnya asumsi yang terbangun di Masyarakat

Lambatnya pembebasan lahan terjadi akibat penolakan masyarakat terhadap rencana pembangunan PLTU. Gelombang penolakan ini semakin menjadi baik di Jakarta maupun di propinsi dan kabupaten lainnya, berbagai demo sering digelar di beberapa institusi negara seperti di Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), Kementerian Lingkungan Hidup, istana negara maupun Perusahaan Listrik Negera (PLN), sementara di daerah dilakukan di kantor Bupati maupun dilokasi proyek pembangunan. Selain itu, aksi teror pun dilakukan dengan menahan pihak yang terkait dengan pembangunan PLTU, seperti pengusaha dari salah satu konsorsium saat meninjau lokasi. Beberapa penolakan masyarakat terhadap hal tersebut disebabkan oleh (analisa berbagai sumber primer dan sekunder).

### Kelembagaan (Regulasi dan Institusi)

#### 1. Kompleksitas Kelembagaan

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. Selain itu, besarnya kompleksitas juga berpeluang terjadinya dualisme pelaksanaan proyek dalam satu kegiatan yang sama.

#### 2. Risiko Tumpang Tindih Peraturan Perundangan

Dalam Peraturan KPS melalui Perpres No. 56/ 2011 maupun PP No. 50/2007 tidak menjelaskan mengenai ranah peraturan-peraturan terkait (lintas sektoral) maupun di tingkat daerah mengacu pada sektor/ jenis kegiatan. Artinya bahwa ada kemungkinan

<sup>14</sup> Wawancara mendalam dengan pelaku masyarakat dan pemerintah setempat

**Tabel 2** Perbandingan Konflik Antar Peraturan Perundangan Tekait KPS

Benturan Peraturan	Konsep	Realitas	Indikasi
• Jumlah peserta lelang minimal	PP No. 6/2006: 5 peserta dan harus ada kontribusi tetap kepada Negara	Perpres KPS No.56/ 2011: 3 peserta dan tidak diatur kontribusi tetap terhadap Negara	• Inkonsistensi antar Peraturan
• Kerja sama daerah	PP No. 50/2007: Subjek: Gubernur, Bupati/ Walikota & pihak ketiga	Perpres KPS No.56/ 2011: Subjek: BUMN dapat sebagai PJKP ataupun Badan Usaha	• Inkonsistensi antar Peraturan
• Objek kerja sama daerah	PP No. 50/2007: Seluruh urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan otonom & dapat berupa penyediaan pelayanan publik	Perpres KPS No.56/ 2011: Tidak semua urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan otonom dapat dikerja samakan	• Inkonsistensi antar Peraturan
• SK Bupati	RTRWN No. 26/2008 Lampiran VIII No. 13 dan RTRWP No. 6/ 2010 tentang penetapan Pantai Pesisir Batang sebagai Kawasan Lindung	No. 523/306/ 2011 tentang perubahan tata guna lahan Kawasan Pesisir Pantai Batang dari konservasi laut menjadi Budidaya	• Melanggar peraturan yang lebih tinggi
• Perubahan Kebijakan akibat kepentingan	SK Bupati No. 523/306/2011 tentang kawasan konservasi Laut	Diubah menjadi SK Bupati No. 523/283/2005 sebagai kawasan budidaya	• Adanya potensi kepentingan dibalik perubahan tersebut
Penegakkan hukum	Adanya pinalti apabila terjadi keterlambatan, misal pembebasan tanah dalam kurun waktu tertentu	Realitasnya, hal tersebut tidak dilakukan	Penegakan hukum lemah akibat pengawasan yang lemah
Keberadaan operasionalisasi teknis terhadap aturan dibawahnya	Belum disahkannya PP No. 71/2012 tentang pengadaan lahan bagi pembangunan sebagai turunan dari UU No. 2/2012		Harmonisasi dan percepatan implementasi peraturan lemah

*Sumber: Disarikan dari berbagai sumber*

terjadinya benturan dari berbagai peraturan terkait yang ada. Hal ini akan membingungkan manakah yang akan diacu, apakah Peraturan yang lebih tinggi, peraturan yang terbaru meski berbeda skalanya atau peraturan yang terlibat secara langsung berdasar sektoral? Ketidakjelasan mengenai peraturan-peraturan terkait tersebut akan menimbulkan inefisiensi, khususnya dalam aspek sinkronisasi kepatuhan terhadap peraturan-peraturan terkait tersebut (yang mana berpotensi untuk terjadinya tumpang tindih atau bahkan berbenturan dalam substansinya).

### 3. Keterbatasan Kapasitas Institusi

Pemahaman mengenai KPS secara mendasar masih belum tersosialisasi dengan baik, khususnya dalam menginisiasi sebuah proyek kegiatan, pelaksanaan mekanisme maupun

mendudukan peran dari masing-masing institusi dalam kerangka pelaksanaan KPS. Salah satu hal yang dapat diamati adalah dalam penyusunan Amdal untuk PLTU Batang, yang mana Pemkab belum pernah menangani proyek sebesar itu sehingga Tim Penilai adalah Komposisi dari Pemerintah Propinsi. Selanjutnya, Tim yang dibentuk belum pernah melakukan penilaian dalam proyek dengan skala besar, akibatnya dibutuhkan waktu yang lebih panjang dari yang terjadwal dalam menyusun Dokumen tersebut. Hasil wawancara dengan Pemkab Batang dan DPRD, terdapat indikasi bahwa dalam penyusunan Dokumen Amdal merupakan kerja sama antara Pihak Pengembang dengan Tim. Sementara di sisi Pemkab dan Pemprov sendiri belum memiliki acuan untuk menilai Dokumen Amdal tersebut, sebab Proyek PLTU

**Tabel 3** Keterlambatan Birokrasi

Tahapan	Disain awal	Realisasi	Indikasi
Pengumuman Pemenang	Desember 2010	Juni 2011 (6 bulan)	Birokrasi yang kurang efisien <ul style="list-style-type: none"> <li>• Skema yang kurang terstruktur</li> <li>• Penyiapan yang kurang matang</li> </ul>
• PPA & GA Contract	Februari 2012	Oktober 2012 (8 bulan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tim Penilai kurang siap dan berpengalaman dalam hal tersebut</li> </ul>
• Persetujuan pembiayaan perbankan ( <i>financial close</i> )	1 tahun	Potensi 2 tahun	Belum lengkapnya Dokumen persyaratan dasar untuk pembiayaan <ul style="list-style-type: none"> <li>• (Pembebasan lahan, Amdal, Ijin Lokasi)</li> </ul>
• Pengadaan tanah	Dilakukan sebelum pengajuan dokumen penawaran (Perpres No. 13/2010 dan No.56/2011)	Belum selesai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak melibatkan Panitia 9</li> <li>• Intervensi makelar</li> <li>• Penolakan masyarakat</li> <li>• Belum tercapai kesepakatan harga</li> </ul>

Sumber: Analisa berbagai sumber primer dan sekunder

dengan skala besar dan teknologi yang lebih modern, baru pertama kali akan dilakukan di Wilayah Batang, Jawa Tengah.

#### 4. Hubungan Pusat-Daerah

Keberadaan Otonomi Daerah telah mendorong adanya pelimpahan beberapa kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah termasuk dalam urusan pembangunan ekonomi. Dilihat secara kapasitas, proyek dalam skala nasional akan diikuti dengan kesepakatan-kesepakatan di tingkat Pusat. Realitasnya PJKK maupun pengembang harus menyelesaikan sinkronisasi kepatuhan di tingkat pusat maupun daerah. Secara waktu hal ini berimplikasi pada durasi konsolidasi yang lebih panjang karena tidak dapat diselesaikan dalam satu waktu dan satu level Pemerintahan. Belum lagi masalah sinkronisasi kebijakan pusat dan daerah, yang mana Otonomi Daerah memberi peluang bagi daerah untuk menyusun peraturan daerah yang terkadang bersifat kontraproduktif terhadap investasi, seperti masalah perijinan, pembebasan lahan hingga penggunaan lahan. Disisi lain, Pemerintah Pusat tidak dapat melakukan intervensi, karena hal tersebut merupakan kewenangan daerah. Demikian pula dengan PJKK yang berfungsi sebagai mitra untuk dapat mengasistansi hambatan yang terjadi pun tidak bisa membantu karena di luar kewenangannya.

Selain itu, hubungan pusat-paerah menjadi kurang optimal pada saat Daerah hanya sebagai lokasi kegiatan (untuk kegiatan yang bersifat *Solicited Project*) dibandingkan sebagai pemangku kepentingan yang ikut serta dalam pelaksanaan KPS. Artinya bahwa pelibatan peran pemerintah lokal masih terbatas pada aspek sosialisasi dan legalitas, namun belum dilibatkan pada kontribusi dalam hal lain. Terjadi kekhawatiran bahwa 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 diluar dana otonomi Pemerintah Pusat. Implikasinya, kondisi tersebut justru menyurutkan niat swasta terlibat dalam proyek KPS.

#### 5. Terhambatnya Penyelesaian Konsolidasi akibat proses birokrasi

Apabila ditelaah lebih lanjut, berbagai keterlambatan birokrasi tersebut mengindikasikan disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama*, terdapat ketidakefisienan dalam sistem birokrasi dan koordinasi antar lembaga, baik komunikasi, pengalaman maupun dalam hal kapasitas. *Kedua*, skema yang kurang terstruktur dan penyiapan dokumen yang kurang matang. *Ketiga*, belum kuatnya kapasitas lembaga di tingkat daerah,

baik secara teknis, administratif maupun perundangan terkait. Hal ini terjadi karena proyek-proyek yang dilakukan ditingkat daerah umumnya berskala kecil dan didanai oleh APBD atau APBN, sehingga pengalaman mengenai KPS masih terbatas. Di sisi lain, sosialisasi terhadap KPS masih belum optimal, khususnya dalam bentuk pelatihan, riset dan implementasi penyusunan kebijakan KPS kepada aparat pemerintah sehingga dalam realitasnya masih cukup kesulitan mengaitkan antara konsep dan realisasi.

### 1.1.C. Inisiasi Kegiatan

Seringkali penyusunan kegiatan infrastruktur yang akan ditawarkan dalam skema KPS kurang dipersiapkan dengan matang, khususnya dalam proses pelelangan. Hal ini dapat diidentifikasi dengan probabilitas terjadinya penundaan (delay) pada proses tender (bidding) maupun pengumuman pemenang. Terdapat beberapa indikasi yang mempengaruhi hal tersebut seperti: 1) belum matangnya mekanisme dan prosedur pelelangan mengingat cukup banyak kegiatan yang relatif baru dibandingkan kegiatan sebelumnya baik dalam hal skala kegiatan, biaya, potensi risiko dan manfaat yang ditimbulkan sehingga kemungkinan belum memiliki benchmark yang dapat digunakan sebagai acuan. Akibatnya adalah muncul kesan masih meraba-raba bentuk dan pola KPS yang akan dilakukan sehingga berpengaruh terhadap penilaian swasta kepada Pemerintah; 2) keterbatasan kapasitas dan pengalaman institusi pelaksana, yang mana institusi yang berfungsi sebagai 'champion' besar kemungkinannya merupakan penunjang langsung dibandingkan melalui skema seleksi dan appraisal berdasarkan kompetensi, kapasitas dan pengalaman. adalah dalam penawaran KPS belum dilengkapi dengan jaminan penggantian biaya investasi dari pemerintah bila proyek infrastruktur tersendat di tengah jalan.

### 1.2 Kendala Non Teknis

a. Ketidaksinkronan antara Proyek yang Ditawarkan dalam KPS dengan Sumber Pendanaan APBN

Sering terjadi, beberapa proyek yang sebenarnya dapat ditawarkan dengan model *cost recovery* (untuk dikelola swasta) justru

dikelola pemerintah melalui dana APBN. Akibatnya adalah proyek-proyek yang masuk dalam skema KPS menjadi kurang menarik bagi swasta karena proyek-proyek strategis dan menarik telah dilakukan oleh pemerintah. Disisi 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.

b. Politik Ekonomi

Hasil survei yang dilakukan di tingkat lokal, indikasi adanya kekuatan politik dalam pelaksanaan KPS cukup kuat, khususnya yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Kondisi ini dapat diamati dalam tiga ciri berikut. Pertama, tarik-menarik wilayah pelaksanaan kegiatan antara Kabupaten Batang dengan Kabupaten Kendal. Kedua, adanya ketidakpuasan elit politik yang gagal dalam pemilihan Kepala Daerah yang selanjutnya menstimulasi masyarakat untuk menolak program dan kegiatan pembangunan dari kandidat terpilih. Ketiga, tarik-menarik kekuatan bisnis antara pemilik modal yang dapat mengakuisisi lahan bakal proyek. Hal ini terjadi bagi para pemilik tanah yang telah memiliki tanah yang cukup besar namun tidak mendapat kesempatan untuk dibangunnya proyek diwilayahnya, akibatnya ada kecenderungan untuk dapat menarik kegiatan proyek masuk ke dalam wilayahnya (Sumber wawancara dengan Masyarakat, Pemerintah Daerah dan Pemangku Kepentingan, 2011-2012).

c. Terdapat Indikasi untuk Menghindari Proses Lelang (tender)

Tidak sedikit investor yang meminta penunjukkan langsung dalam proyek KPS dan tidak melalui tender. Kemungkinannya, pihak swasta ingin menghindari birokrasi yang rumit di dalam proses tender, namun seringkali memanfaatkan celah penunjukkan 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

**Tabel 5.** Strategi Perbaikan Kebijakan secara Teknis

Isu Kendala teknis	Strategi perbaikan kebijakan
Pembebasan Lahan	Pembentukan tim pembebasan lahan mengacu konsep panitia sembilan yang melibatkan unsur masyarakat, akademisi maupun BPN: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyusun indeks harga beli rumah sebagai dasar akuisisi lahan dari masyarakat dan mengurangi risiko ketidakpastian harga</li> <li>• Dilakukan studi akademis untuk menghitung nilai tanah dan bangunan di lokasi kegiatan</li> <li>• Strategi alternatifnya lahan dapat disediakan oleh pemerintah baik PJPk ataupun pemerintah daerah sehingga dapat mengurangi ketidakpastian pembebasan lahan</li> <li>• Memanfaatkan dana talangan untuk tanah (<i>Land Fund</i>) dari Kementerian Keuangan sebagai insentif fiskal</li> </ul>
Kelembagaan (Institusional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penguatan kapasitas mengenai KPS, baik secara administratif, peraturan maupun teknis dalam sebuah sosialisasi dan pelatihan secara khusus</li> <li>• Terdapatnya pola asistensi pusat-daerah mengenai bidang-bidang khusus yang dirasa masih belum optimal, seperti inisiasi penyusunan dokumen KPS, proses KPS, penyiapan kapasitas PJPk, masalah penilaian Amdal, ijin lokasi maupun penyelenggaraan KPS oleh Pemerintah daerah.</li> <li>• Sosialisasi yang lebih insentif diikuti dengan <i>exercise</i> yang lebih nyata dalam lingkup teknis, administratif, maupun peraturan terkait.</li> <li>• Meningkatkan kapasitas <i>Coordinating Agency</i> KPS menjadi sebuah kedeputian ataupun direktorat jendral di bawah Kementerian, mengingat ranah KPS sangatlah luas dan besar sehingga membutuhkan kapasitas yang lebih besar dalam menangani maupun koordinasinya</li> </ul>
Peraturan Perundangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Harmonisasi peraturan yang seharusnya dilakukan oleh tim khusus KPS pusat. Hingga saat ini dalam PPP Book pun belum memuat revisi aturan-aturan terkait</li> <li>• Dokumen penawaran KPS disertai dengan petunjuk konsolidasi peraturan terkait, sehingga pihak PJPk maupun pengembang dapat mempersiapkannya dan memiliki petunjuk yang jelas.</li> <li>• Percepatan penyusunan operasionalisasi terhadap peraturan yang lebih rendah. Hal ini dapat dijadikan petunjuk teknis dalam mengimplementasikan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan</li> <li>• Meningkatkan fungsi PJPk dalam monitoring dan evaluasi, khususnya apabila terjadi pinalti atas kesepakatan maupun peraturan lain yang mengikat.</li> </ul>

Sumber: Hasil Analisa Data Primer dan Sekunder

tersebut maupun mengakomodasi preferensi swasta khususnya dalam birokrasi.

d. Lemahnya dalam Menjaga Komitmen Kerja sama

Tidak sedikit Kerja sama Pemerintah Swasta berakhir di tengah jalan karena lemahnya komitmen antar pihak. 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 bertanggungjawab kepada Pemerintah secara langsung tanpa kewajiban dan birokrasi kepada swasta.

**Tabel 6.** Strategi Perbaikan Kebijakan secara Non Teknis

Kendala Non Teknis	Strategi perbaikan kebijakan
Paradigma KPS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mendorong bidang teknis di Pemerintah untuk lebih memprioritaskan proyek-proyek infrastruktur strategis dalam skema KPS.</li> <li>• Mampu mengemas proyek KPS tersebut dapat lebih menarik bagi swasta, yang mana dapat melibatkan tim dari Akademis maupun BUMN terkait.</li> </ul>
Persiapan Dokumen KPS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sebaiknya PJKP telah melakukan studi yang komprehensif mengenai lokasi sehingga mengurangi risiko <i>delay</i> dan duplikasi pekerjaan karena masing-masing melakukan <i>visibility study</i> yang sebenarnya dapat diintegrasikan.</li> <li>• Adanya sebuah panduan penyusunan dokumen KPS sehingga dapat menjadi acuan PJKP maupun pengembang dalam melakukan KPS, yang mana telah melalui studi akademis dan pengujian.</li> <li>• Memasukkan analisa perhitungan dan mitigasi risiko atas pelaksanaan proyek dalam dokumen penawaran</li> <li>• Seleksi dan penilaian dalam menentukan PJKP beserta Timnya sesuai kapasitas, pengalaman dan kompetensinya</li> </ul>
Komitmen Bersama	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penerapan <i>Law and Enforcement</i> yang jelas, terukur dan terstruktur terhadap ketidaksesuaian dengan perencanaan maupun peraturan terkait seperti penghindaran terhadap mekanisme lelang, keterlambatan pembangunan ataupun operasionalisasi, penyalahgunaan tarif dan sebagainya.</li> <li>• Mekanisme insentif yang diberikan kepada Pengembang maupun Pelaksana Teknis apabila KPS dapat berjalan lebih baik dari standar kinerja yang telah ditetapkan</li> <li>• Memperbesar kapasitas Viability Fund Gap dan menyiapkan pola asuransi risiko terhadap keterlambatan ataupun kegagalan proyek</li> </ul>

Sumber: Hasil Analisa Data Primer dan Sekunder

## 2 Kebutuhan Perbaikan Kebijakan PPP Infrastruktur

Permasalahan yang seringkali muncul dalam pelaksanaan KPS lebih banyak disebabkan oleh masalah kelembagaan (peraturan maupun institusi), teknis seperti pembebasan lahan dan masih terbatasnya komitmen bersama untuk mewujudkan KPS secara optimal.

Secara umum, swasta membutuhkan adanya kenyamanan berusaha (*doing bussiness*) yang salah satunya tercakup komponen kepastian. Kepastian ini menyangkut aspek waktu, biaya, risiko maupun potensi profit yang dapat diperoleh. Demikian pula dengan pilihan-pilihan yang dapat dilakukan oleh swasta untuk meminimalisasi kerugian (*potential lost*) maupun terjadinya risiko-risiko.

Dalam konsepnya risiko implementasi KPS terbagi menjadi tiga, yaitu risiko politik,

risiko teknis dan risiko non teknis. Risiko politik tersebut terjadi khususnya terkait dengan peraturan perundangan, implementasi maupun perubahan yang berpotensi mengubah perencanaan sebelumnya. Risiko ini cukup sulit untuk diproyeksi dampaknya terkait ketidakpastian yang terlalu panjang. Sementara risiko teknis dan non teknis (seperti *disaster*) masih dapat dimitigasi melalui penjaminan ke beberapa pihak baik melalui lembaga penjamin umum maupun asuransi khusus. Selain itu, risiko dapat pula didistribusikan kepada mitra terkait seperti PJKP sehingga mengurangi beban bagi pengembang. Hal ini penting, karena pengembang dihadapkan kepada permintaan kepastian dari lembaga pembiayaan selaku sponsor yang sangat rentan terhadap potensi risiko yang tidak dapat dimitigasi.

Namun demikian setidaknya terdapat beberapa harapan dari swasta dan pemangku kepentingan yang lain agar proyek PPP ini dapat berjalan secara optimal khususnya adalah:

- Harmonisasi peraturan dan perundangan terkait, yang mana tidak jarang terjadi tumpang tindih maupun pengulangan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Hal ini menjadikan ketidakpastian dalam sinkronisasi kepatuhan terhadap peraturan tersebut, yang mana pihak pengembang harus mempelajari lebih detail guna menghindari default akibat pelanggaran dari peraturan. Disisi lain dalam Perpres KPS tidak dijelaskan mengenai hal-hal yang harus dipersiapkan pengembang utamanya dalam memenuhi kepatuhan dan aspek legalitas sebagai bentuk persyaratan dari kesepakatan.
- Penyederhanaan Birokrasi
- Diharapkan terjadi distribusi yang seimbang dalam penyelesaian birokrasi antara pusat dan daerah. Beban birokrasi justru lebih berpusat di level daerah, sementara proyek tersebut berskala nasional (keterangan wawancara BPI).
- Insentif dari Pemerintah
- Insentif ini ditujukan atas pembebasan lahan yang masih menjadi kendala utama. Selain itu asistensi dari pemerintah juga dibutuhkan khususnya dalam koordinasi antara pusat dan daerah yang menjadi penghambat terbesar dalam konsolidasi birokrasi.
- Adanya kepastian mengenai risiko dan penjaminannya
- Karena sebagian besar sponsor adalah dari konsorsium asing, maka permintaan tentang risiko dan upaya mitigasi risiko harus jelas.

## KESIMPULAN DAN SARAN

Berbagai permasalahan dan kendala yang muncul telah berimplikasi pada keterlambatan pelaksanaan proyek khususnya dalam tahapan konstruksi dan operasionalisasi. Hal tersebut selanjutnya terakumulasi dalam peningkatan risiko dan pembengkakan biaya yang mana menjadi beban bagi Pengembang. Di satu pihak, beban tersebut sebagian barangkali dapat diserap

oleh pengembang itu sendiri, namun ada pula yang sebagian besar justru ditransfer kembali kepada Pemerintah maupun kepada masyarakat melalui biaya produksi dan terwujud dalam harga produk/ jasa. Apabila produk/ jasa yang dihasilkan pengembang sarat akan hajat hidup orang banyak, maka besar kemungkinan dapat meningkatkan beban anggaran Negara melalui peningkatan subsidi. Mekanisme ini dapat terjadi sesuai dengan kesepakatan yang dibentuk antara PJPB bersama Pengembang, apakah menjadi resiko Pengembang atau Pemerintah pada nantinya.

Dalam mengatasi kendala-kendala tersebut terdapat empat hal yang menjadi perhatian Pemerintah: *Pertama*, dibutuhkan sebuah komitmen dan keseriusan Pemerintah dalam menggarap KPS yang mana jangan sampai pengembang maupun pasar mendapat ketidakpastian kebijakan yang justru meningkatkan risiko bisnis. Sangat jamak di Indonesia suatu kebijakan hanya berumur sepanjang pejabat tersebut masih menduduki posisi penting, manakala berganti pimpinan maka besar kemungkinan terjadi perubahan kebijakan. *Kedua*, orientasi pada mekanisme ekonomi dibandingkan kepentingan politik yang dikhawatirkan dominasi intervensi politik dalam kebijakan justru mengurangi potensi nilai tambah yang akan diciptakan. *Ketiga*, masalah kapasitas lembaga dan koordinasi, yang mana masih sulit untuk dikembangkan secara baik. Sementara, KPS tidak dapat dilepaskan dari kerja sama antar institusi, baik secara administratif (birokrasi, legalisasi, pembiayaan, penjaminan) maupun dalam pelaksanaan secara teknisnya. *Keempat*, menyusun skema pelibatan Pemerintah Daerah secara nyata dalam KPS, sehingga mampu mereduksi ketidakpastian dalam birokrasi, legalisasi maupun resistensi masyarakat terhadap kegiatan pembangunan infrastruktur.

Kedepan dibutuhkan sebuah studi yang lebih komprehensif dalam mengukur efektivitas kebijakan KPS dalam bidang infrastruktur yang diikuti dengan analisa kebijakan dalam merumuskan kembali KPS sehingga dapat mendorong lebih banyak pihak swasta yang terlibat dan meningkatkan nilai tambah bagi masyarakat dan Negara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Allan, J. R. (1999). "Public-private partnerships: A review of literature and practice". *Saskatchewan Institute of Public Policy*, Public Policy Paper No. 4
- Bappenas. (2011). *PPP Project Plan Book*. Jakarta.
- Brodjonegoro, P, Bambang. (2012) Pengamanan fiskal melalui pola pembagian risiko antara pemerintah dan swasta.
- Ghobadian, A., O'Regan, N., Galleary, D., & Viney, H. (2004). *Private-public partnerships: policy and experience*. Palgrave Macmillan
- KPMG. (2009). *Infrastructure in China: Foundation for Growth*. Hongkong
- Laing, Ian; Partner; and Mason, Pinset. (2011). *Introduction to Public Private Partnership: Where and How to Select Investment*. Presentation Handout: Pinset Masons
- Majalah Sustaining Partnership (KPS). (2011). Edisi Khusus Pelabuhan, edisi September
- Majalah Sustaining Partnership (KPS). (2011). Edisi Reguler Jalan Tol, edisi September
- Majalah Sustaining Partnership (KPS). (2011). Edisi Reguler Kelistrikan, edisi Oktober
- Ministry of National Development Planning. (2010). *Public-Private Partnerships Infrastructure Projects in Indonesia*
- Republik Indonesia. (2005). *Peraturan pemerintah nomor 15 tahun 2005 tentang jalan tol*.
- Republik Indonesia (2009). *Peraturan pemerintah nomor 44 tahun 2009 tentang perubahan peraturan pemerintah nomor 15 tahun 2005 tentang jalan tol*
- Republik Indonesia (2005). *Peraturan presiden nomor 36 tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum*
- Republik Indonesia (2005) *Peraturan presiden nomor 42 tahun 2005 tentang komite kebijakan percepatan penyediaan infrastruktur*
- Republik Indonesia (2005) *Peraturan presiden nomor No. 67 tahun 2005 tentang kerja sama pemerintah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur*
- Prakarsa. (2010). *Jurnal Prakarsa Indonesia Infrastruktur*, September
- Prakarsa. (2015). *Jurnal Prakarsa Indonesia Infrastruktur*, Ed 22, Oktober
- PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia. (2011). *Kerja sama pemerintah swasta: panduan penyediaan penjaminan infrastruktur*. Jakarta
- PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero). (2011). *Mendorong percepatan pembangunan infrastruktur Indonesia*. Jakarta
- 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> .
- 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*, Makassar.
- Schneider, Michael and Davis, Jonathon. (2010). *Public private partnership in public transportation: Policies and principles for the transit industry*
- Republik Indonesia. (2004). *Undang-undang nomor 38 tentang jalan*.
- World Bank Institute. (2010). *Focus on Public-Private Partnerships*. Washington DC.