



OPTIMALISASI PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR DAERAH MELALUI SISTEM KERJASAMA PEMERINTAH DENGAN BADAN USAHA (KPBU)

NADYA EKA AMALIA AL'AZZA, PATRICIA INGE FELANY

Program Studi Ilmu Hukum Universitas Airlangga

Email: nadya.eka.amalia-2018@fh.unair.ac.id

ABSTRACT

Developments in various development sectors are one of the main goals in realizing the prosperity of the people in a fair and equitable manner, this is in line with the state's responsibilities as stated in the Preamble to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which states that the state has an important role. important in advancing the general welfare and the intellectual life of the nation. Based on these provisions, the state through the Regional Government sector has made a lot of efforts in carrying out all development actions through the Regional Revenue and Expenditure Budget that has been provided. However, in practice the government as a Budget User still often encounters several obstacles, especially in terms of project funding to be carried out. As we know, the source of funding that should come from the Regional Revenue and Expenditure Budget often cannot cover the entire financing of existing infrastructure projects. As is the case with regional developments which continue to require large amounts of infrastructure investment, the limitations of the Regional Revenue and Expenditure Budget in financing infrastructure development are often the cause of an inadequate funding gap. In following up on these obstacles, the Government can try to optimize it through alternative project development through a collaboration with private business entities as providers (Public Private Partnership).

Keywords: *Public Private Partnership, Development, Infrastructure, Regional Budget, Government.*

ABSTRAK

Perkembangan di berbagai macam sektor pembangunan merupakan salah satu tujuan utama dalam mewujudkan kemakmuran rakyat secara adil dan merata, hal ini selaras dengan tanggung jawab negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara memiliki peranan yang penting dalam memajukan kesejahteraan umum serta mencerdaskan kehidupan bangsa. Berdasarkan ketentuan tersebut, negara melalui sektor Pemerintah Daerah telah banyak berupaya dalam melakukan segala tindakan pembangunan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah disediakan. Namun, dalam prakteknya pemerintah sebagai Pengguna Anggaran (PA) masih saja sering mengalami beberapa kendala, terutama dalam hal pendanaan proyek yang akan dilakukan. Seperti yang kita ketahui, sumber pendanaan yang seharusnya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) seringkali tidak dapat menutupi keseluruhan pembiayaan proyek infrastruktur yang ada. Seperti halnya

terhadap perkembangan daerah yang terus membutuhkan dorongan investasi infrastruktur dalam jumlah yang besar, keterbatasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam pembiayaan pembangunan infrastruktur seringkali menjadi penyebab adanya selisih pendanaan (funding gap) yang kurang memadai. Dalam menindaklanjuti kendala tersebut, Pemerintah dapat berupaya mengoptimalkan melalui alternatif pembangunan proyek melalui suatu kerjasama dengan badan usaha swasta sebagai penyedia (Public Private Partnership).

Kata kunci: Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha, Pembangunan, Infrastruktur, Anggaran Daerah, Pemerintah.

PENDAHULUAN

Pada prakteknya, Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) sendiri didefinisikan sebagai suatu kerjasama antara Pemerintah dan Badan Usaha dalam upaya penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/BUMN/BUMD yang sebagian dan/atau seluruh modalnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihaknya. Selanjutnya, terhadap pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah sendiri sudah sewajarnya merupakan bentuk penyelenggaraan dari cita-cita daerah yang sejahtera dalam upaya representasi tujuan negara, yakni memajukan “kesejahteraan umum”, terhadap amanat tersebut mengandung makna bahwa pada pokoknya negara yang dalam hal ini dapat diwakilkan kepada daerah melalui adanya pelimpahan wewenang (atribusi; mandat dan/atau delegasi) kepada daerah berkewajiban untuk memenuhi segala kebutuhan masyarakat daerahnya melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya pelayanan public berkualitas guna memenuhi kebutuhan dasar dan/atau hak sipil setiap masyarakat atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

Definisi dari pelayanan publik, sendiri adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi baik dalam bentuk penyediaan infrastruktur atas barang dan/atau jasa, seperti terkait pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang mana ruang lingkup dari pelayanan publik yang dapat dilakukan oleh Pemerintah sendiri dapat meliputi penyediaan infrastruktur barang publik dan/atau jasa publik baik terhadap bidang pendidikan; pengajaran; UMKM; komunikasi dan informasi; lingkungan hidup; kesehatan; jaminan sosial; energi; perbankan; perhubungan; Sumber Daya Alam (SDA); pariwisata; dan sektor strategis lain.. Berangkat dari keberlakuan Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun

2015 yang menyatakan bahwa Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dalam penyediaan infrastruktur sendiri dapat menggunakan sumberdaya yang seluruhnya dan/atau sebagian milik badan usaha baik berupa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan/atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), serta pihak swasta untuk bersama-sama dalam membiayai pembangunan infrastruktur yang ada. Dimana dengan adanya kerjasama tersebut diharapkan dapat akan mendorong percepatan penyediaan infrastruktur ditengah keterbatasan anggaran Pemerintah, terutama di masa pandemi seperti saat ini. Selanjutnya, dalam Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia No. 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 dijelaskan bahwa Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahap, yakni tahap perencanaan, tahap penyiapan, dan tahap traksaksi.

Pada umumnya, jenis badan usaha yang bekerja sama dalam penyelenggaraan proyek Pemerintah dalam perjanjian Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dilakukan oleh Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) dengan jenis Perseroan Terbatas (PT), namun hal ini juga tidak menutup kemungkinan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) juga dapat diselenggarakan oleh pemerintah dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan/atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) ataupun Badan Hukum Asing, serta Koperasi. Yang mana dalam prakteknya pihak badan usaha dalam Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) akan bertanggung jawab atas segala pembiayaan, yang meliputi desain, masa konstruksi, operasional, hingga pemeliharaan proyek sampai adanya penyerahan aset pada Pemerintah itu sendiri. Selain itu, dalam prakteknya pula apabila Pemerintah dapat mengoptimalkan pembangunan infrastruktur melalui Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), maka Pemerintah juga dapat melibatkan beberapa pihak terkait, diantaranya seperti Sponsor, biasanya merupakan konsorsium dengan keahlian serta kualifikasi tertentu dalam menjalankan suatu proyek infrastruktur; Perbankan/Lembaga Keuangan, merupakan pihak yang memberikan pembiayaan kepada proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam bentuk pinjaman; Kontraktor, merupakan pihak yang melaksanakan pekerjaan konstruksi, operasional, maupun pemeliharaan proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU);

Pengguna Publik, merupakan pengguna layanan atas infrastruktur Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU).

Maka dari itu, pada hakekatnya penyelenggaraan proyek Pemerintahan dalam skema perjanjian kerjasama dengan sektor privat yakni sebagai salah satu bentuk pelayanan publik yang dijalankan sesuai dengan amanat Konstitusi Negara Republik Indonesia, baik dengan tujuan komersial guna menambah nilai serta meningkatkan kualitas pelayanan sesuai dengan perkembangan tujuan dari Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2015, seperti mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam penyediaan infrastruktur melalui pengerahaan dana swasta; mewujudkan penyediaan infrastruktur yang berkualitas, efektif, efisien, tepat sasaran, dan tepat waktu; dan menciptakan iklim investasi yang mendorong keikutsertaan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur berdasarkan prinsip usaha secara sehat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis metode *doctrinal research* dalam mengetahui dan menganalisis isu hukum, dengan pendekatan peraturan perundangan-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2015, dikatakan bahwa

“Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha yang selanjutnya disebut sebagai KPBU adalah kerjasama antara pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak.”

Prinsip utama dari Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) itu sendiri, sebagaimana diatur dalam keberlakuan Pasal 4 Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2015, diantaranya:

- a. Kemitraan, yakni kerjasama antara pemerintah dengan Badan Usaha dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan dan persyaratan yang mempertimbangkan kebutuhan kedua belah pihak;
- b. Kemanfaatan, yakni penyediaan Infrastruktur yang dilakukan oleh pemerintah dengan Badan Usaha untuk memberikan manfaat sosial dan ekonomi bagi masyarakat;
- c. Bersaing, yakni pengadaan mitra kerjasama Badan Usaha dilakukan melalui tahapan pemilihan yang adil, terbuka, transparan, serta memperhatikan prinsip persaingan usaha yang sehat;
- d. Pengendalian dan pengelolaan risiko, yakni kerja sama dalam proyek penyediaan infrastruktur dilakukan dengan penilaian risiko, pengembangan strategi pengelolaan, dan mitigasi terhadap risiko;
- e. Efektif, yakni kerjasama dalam proyek penyediaan infrastruktur mampu mempercepat pembangunan sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan pengelolaan dan pemeliharaan infrastruktur; dan
- f. Efisien, yakni kerjasama dalam proyek penyediaan infrastruktur mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam penyediaan infrastruktur melalui dukungan dana swasta.

Dari uraian tersebut, dapat diketahui bahwa prinsip yang ada dalam sistem Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) cukup dirasa mampu apabila dilaksanakan secara optimal dalam pembangunan. Selanjutnya, pada hakekatnya dalam Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) terdapat beberapa lembaga-lembaga yang berperan langsung dalam pelaksanaan proyek kerjasama, seperti Kementerian PPN/BAPPENAS sebagai koordinator Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), Kementerian Keuangan melalui DJPPR sebagai pihak yang memberikan dukungan Pemerintah dan jaminan Pemerintah, dan dalam hal ini Kepala Daerah dan/atau BUMD sebagai Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK).

Selain itu dalam memperlancar tahapan dalam Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dibentuk pula lembaga-lembaga pendukung yang juga akan ikut serta berperan dalam pelaksanaannya, seperti Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPIIP), PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI) dalam perannya sebagai Badan Penyiapan dalam pendampingan dan/atau pembiayaan kepada Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK), dan PT Penjaminan Infrastruktur

Indonesia (PII) sebagai pihak yang akan melakukan penjaminan pembangunan infrastruktur.

Dalam proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) apabila dalam perundang-undangan diatur Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) akan diselenggarakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), maka BUMD tersebut yang akan bertindak selaku PJK; Simpul Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) yang dibentuk oleh Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJK); Panitia Pengadaan yang dibentuk untuk pengadaan Badan Usaha Pelaksana (BUP); Badan Penyiapan atau Badan Usaha/institusi/organisasi nasional dan/atau internasional yang bertugas melakukan pendampingan dan/atau pembiayaan kepada Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJK) dalam tahap penyiapan hingga tahap transaksi Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU); dan Badan Usaha Pelaksana (BUP) yaitu Perseroan Terbatas yang didirikan oleh Badan Usaha pemenang lelang atau yang telah ditunjuk secara langsung.

Dalam hal Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) merupakan gabungan dari 2 (dua) atau lebih jenis infrastruktur, maka Kepala Daerah yang memiliki kewenangan terhadap sektor infrastruktur yang dikerjakasikan berdasarkan peraturan perundang-undangan, bertindak bersama-sama sebagai PJK. Selanjutnya, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia No. 4 Tahun 2015, terhadap tahapan dari Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) sendiri dapat diketahui bahwa Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dapat dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahap.

TAHAP PERENCANAAN

Tahap perencanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU):

a. Penyusunan Rencana Anggaran Dana;

Pemerintah menyusun rencana anggaran untuk dana pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan meliputi setiap tahap pelaksanaan, yang mana rencana anggaran tersebut dapat bersumber dari:

- Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD);
- Pinjaman/hibah; dan/atau
- Sumber lainnya sesuai dengan ketentuan perundang- undangan.

b. Identifikasi Dan Penetapan;

Dalam hal melakukan identifikasi, Pemerintah dapat menyusun Studi Pendahuluan dengan melakukan Konsultasi Publik. Konsultasi Publik sendiri dilakukan untuk memperoleh pertimbangan mengenai manfaat dan/atau dampak terhadap kepentingan masyarakat. Berdasarkan hasil Studi Pendahuluan dan Konsultasi Publik, Pemerintah dapat memutuskan untuk melanjutkan dan/atau rencana Penyediaan Infrastruktur melalui mekanisme Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU). Apabila dalam hal hasil identifikasi menunjukkan adanya gabungan dari 2 (dua) atau lebih jenis Infrastruktur yang melibatkan lebih dari 1 (satu) Bidang Pemerintahan selaku PJP, maka Kepala Daerah memiliki kewenangan terhadap sektor Infrastruktur yang akan dikerjasamakan untuk menandatangani nota kesepahaman (MoU), terkait siapa yang menjadi koordinator untuk kemudian koordinator mengajukan usulan atas gabungan 2 (dua) atau lebih jenis Infrastruktur kepada Pihak Perencanaan.

c. Penganggaran Dana Tahap Perencanaan;

Pemerintah c.q Kepala Daerah dan/atau direksi Badan Usaha Milik Daerah selaku PJP mengerahkan dana tahap perencanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) sesuai dengan peraturan perundang-undangan sekurang-kurangnya untuk Studi Pendahuluan dan Konsultasi Publik.

d. Pengambilan Keputusan Kelanjutan Rencana;

Pemerintah c.q Kepala Daerah dan/atau direksi Badan Usaha Milik Daerah memutuskan kelanjutan rencana Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) berdasarkan hasil identifikasi, kemudian Kepala Daerah mengusulkan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) yang diputuskan untuk dilanjutkan, kepada Menteri Perencanaan dengan dilengkapi dokumen pendukung yang disesuaikan dengan tingkat kesiapan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) tersebut.

e. Penyusunan Daftar Rencana;

Menteri Perencanaan menyusun Daftar Rencana Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) berdasarkan usulan Kepala Daerah yang diindikasikan membutuhkan Dukungan dan/atau Jaminan Pemerintah dengan hasil identifikasi Menteri Perencanaan berdasarkan prioritas

pembangunan daerah. Selanjutnya, Menteri Perencanaan melakukan seleksi dan penilaian terhadap rencana Penyediaan Infrastruktur yang akan dikerjasamakan melalui mekanisme Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) yang nantinya akan menghasilkan penetapan Daftar Rencana Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) yang terdiri atas Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) siap ditawarkan; dan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dalam proses penyiapan. Dalam hal ini PJPK berperan dalam melaporkan informasi perkembangan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dalam proses penyiapan dan penawaran kepada Menteri Perencanaan sekurang-kurangnya 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

TAHAP PENYIAPAN

Pada tahap ini, Pemerintah cq Kepala Daerah dan/atau direksi Badan Usaha Milik Daerah bertindak sebagai PJPK dalam tahap penyiapan, dimana PJPK bertanggung jawab dalam beberapa pelaksanaan penyiapan, antara lain:

- a. Menyusun rencana anggaran untuk pelaksanaan tahap penyiapan;
- b. Membentuk tim tahap penyiapan;
- c. Melakukan identifikasi kebutuhan berdasarkan hasil kajian Prastudi Kelayakan;
- d. Melakukan perencanaan dan penyusunan dokumen pengadaan tanah untuk memperoleh penetapan lokasi;
- e. Mengajukan usulan pemanfaatan Barang Milik Daerah apabila dalam hasil identifikasi berstatus Barang Milik Daerah;
- f. Pelaksanaan konsultasi publik;
- g. Melaksanakan penjajakan minat pasar (market sounding) melalui kegiatan pertemuan dua pihak (one-on-one meeting) dan promosi dengan calon investor, serta pihak lain yang memiliki ketertarikan terhadap pelaksanaan;
- h. Mengusulkan pemberian Dukungan Pemerintah dalam bentuk dukungan kelayakan dan/atau insentif perpajakan;
- i. Menyampaikan usulan Jaminan Pemerintah kepada Menteri Keuangan melalui BUPI sebelum penyelesaian kajian akhir Prastudi Kelayakan.

TAHAP TRANSAKSI

Pada tahap ini, Pemerintah c.q Kepala Daerah dan/atau direksi Badan Usaha Milik Daerah bertindak sebagai PJPK dalam tahap transaksi yang dapat dibantu oleh Badan Penyiapan untuk melakukan transaksi, yang terdiri atas:

- Penjajakan minat pasar (market sounding);
- Penetapan lokasi; Pengadaan badan usaha pelaksana yang mencakup persiapan dan pelaksanaan pengadaan badan usaha pelaksana;
- Penandatanganan perjanjian; dan
- Pemenuhan pembiayaan (financial close). Dimana dalam hal ini pula, PJPK bertanggung jawab dalam beberapa pelaksanaan penyiapan terkait pelaksanaan transaksi setelah terpenuhinya syarat dan/atau ketentuan untuk:
 - a. Memanfaatkan Barang Milik Daerah;
 - b. Melaksanakan Penjajakan Minat Pasar (Market Sounding) melalui pertemuan dua pihak (one-on-one meeting) dengan calon investor, serta pihak lain yang memiliki potensi dalam pelaksanaan;
 - c. Membentuk panitia pengadaan setelah menyelesaikan Dokumen Prastudi Kelayakan;
 - d. Memastikan kesesuaian dokumen perencanaan pengadaan tanah dan pemukiman kembali berkaitan dengan rencana Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) untuk mendapatkan penetapan lokasi;
 - e. Memastikan proyek telah mendapatkan Izin Lingkungan;
 - f. Mengajukan permohonan penetapan lokasi sesuai dengan ketentuan;
 - g. Melakukan pengadaan badan usaha pelaksana;
 - h. Mengeluarkan Surat Penetapan Pemenang Lelang;
 - i. Menandatangani perjanjian Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dengan Badan Usaha Pelaksana;
 - j. Menerbitkan berita acara yang menyatakan bahwa perjanjian Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) telah berlaku efektif;
 - k. Memastikan pelaksanaan perjanjian penjaminan dan perjanjian regres agar tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang telah disepakati sebelumnya dalam pelaksanaan kegiatan manajemen pelaksanaan;
 - l. Mengawasi jalannya pelaksanaan proyek dengan ketentuan-ketentuan yang disepakati dan tercantum dalam perjanjian;

- m. Memperpanjang jangka waktu perolehan pembiayaan oleh Badan Usaha Pelaksana apabila kegagalan memperoleh pembiayaan tidak disebabkan oleh kelalaian Badan Usaha Pelaksana, berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh PJPK dan disepakati dalam perjanjian Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU);
- n. Mencairkan jaminan pelaksanaan apabila perpanjangan jangka waktu tidak dapat dipenuhi oleh Badan Usaha Pelaksana.

Selanjutnya, dampak inovasi dari adanya optimalisasi proyek dengan sistem Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) ini adalah terlaksanakannya “pelayanan publik” yang dinamis dan/atau berkembang dalam upaya pembangunan infrastruktur untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi serta berdaya saing kuat baik guna mengejar keuntungan komersial; meningkatkan nilai perusahaan dan/atau lokomotif pembangunan perekonomian daerah dengan fungsi sosial, yakni mengemban tujuan kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan negara pula. Namun, dalam pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) di Indonesia sudah bertahun-tahun menunjukkan bahwa alokasi risiko merupakan faktor yang sangat penting dalam menentukan kesuksesan sebuah proyek pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU).

Oleh sebab itu, terhadap pelaksanaannya sendiri juga selain membawa berbagai keuntungan, tetap tak menutup kemungkinan adanya kegagalan proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dalam mengidentifikasi, mengukur, dan/atau mengalokasikan risiko yang seringkali membuat proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) tidak dapat memenuhi tujuan yang diharapkan, oleh sebab itu berkaitan dengan tujuan peningkatan kualitas ketersediaan layanan maupun efisiensi harga proyek, terutama pada sektor pembangunan infrastruktur utama seperti pada jalan; ketenagalistrikan; dan perairan. Banyaknya isu mengenai alokasi risiko dalam proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) ini bukan hanya dirasa perlu dalam kasus proyek di Indonesia, namun juga terbukti menjadi faktor utama dalam menentukan lancarnya proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) di beberapa negara. Sehingga, keberadaan alokasi risiko dalam proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) sendiri perlu mendapat perhatian secara khusus guna menjamin keberlanjutan penyediaan layanan infrastruktur yang layak dan dapat diandalkan untuk publik.

Di sisi lain, alokasi risiko yang tepat juga akan memberikan keyakinan kepada pihak swasta bahwa investasi mereka dapat kembali dengan tingkat return yang wajar. Dari sisi keuangan negara, pembagian risiko yang tepat akan membuat anggaran negara lebih aman karena exposure proyek-proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) terhadap anggaran negara lebih terukur dan terkendali. Pemberian penjaminan infrastruktur melalui PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT PII) diatur lebih lanjut melalui Peraturan Presiden No. 78 Tahun 2010 tentang Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha yang dilakukan melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur, dan Peraturan Menteri Keuangan No. 260/PMK.011/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam rangka meningkatkan kelayakan kredit (*creditworthiness*) proyek sebagai upaya mendorong partisipasi sektor swasta dalam penyediaan infrastruktur, pemberian jaminan pemerintah dapat diberikan kepada proyek infrastruktur yang dilaksanakan berdasarkan skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) sebagaimana diatur dalam 39 Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2015. Yang mana, sebagaimana diatur dalam peraturan tersebut, pemberian jaminan pemerintah dapat diberikan oleh Menteri Keuangan melalui Badan Usaha didirikan oleh pemerintah untuk melaksanakan penjaminan infrastruktur dengan mendirikan BUPI melalui penanaman modal negara dengan tujuan menyediakan penjaminan infrastruktur bagi daerah.

Maka dari itu dapat disimpulkan bahwa hakikat penyelenggaraan Pemerintah dalam skema perjanjian kerjasama dengan sektor privat yakni badan usaha swasta yang diwakilkan PJPK adalah sebagai salah satu bentuk pelayanan publik yang dijalankan sesuai dengan amanat Konstitusi Negara Republik Indonesia. Beberapa pelayanan publik tersebut dilaksanakan dengan tujuan komersial dengan maksud untuk menambah nilai serta meningkatkan kualitas pelayanan sesuai dengan perkembangan terkini.

Pada pokoknya terkait peluang aplikatif yang ada dalam sistem ini ialah adanya penyediaan lingkup infrastruktur yang dulunya meliputi seluruh peran dan/atau pekerjaan dari tanggung jawab sektor public menjadi tanggung jawab dari badan usaha secara langsung dalam upaya penyediaan layanan infrastruktur kepada masyarakat dan/atau pengguna, sehingga dalam hal ini Pemerintah hanya akan berperan sebagai regulator. Struktur ini seringkali disebut sebagai model Konsesi Penuh (di Indonesia

dikenal luas sebagai model “Konsesi”), yang mana pada umumnya akan digunakan di sektor proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dalam penyediaan infrastruktur, seperti pembangunan jalan, transportasi; dan utilitas pokok seperti air; limbah; lingkungan; dsb. Dimana badan usaha yang melakukan kontrak Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) sendiri akan bertanggung jawab atas infrastruktur dan layanan yang diberikan sesuai dengan spesifikasi yang telah ditentukan sebelumnya, disertai adanya pendukung aspek konstruksi dan operasi, terdiri atas konsultan desain, kontraktor, dan operator, yang mana fungsi konsultan desain dan kontraktor dapat dilihat dari adanya pemilihan Perusahaan Rekayasa, Pengadaan, dan Konstruksi (Engineering, Procurement, Construction – EPC).

Fungsi pihak pendukung aspek konstruksi dan operasi yakni melakukan perikatan kontrak kerjasama dengan badan usaha dengan tujuan agar infrastruktur dan layanan yang tersedia sesuai kontrak Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU); Fungsi pendukung aspek pembiayaan terdiri atas Sponsor Proyek dan Peminjam (lenders), sponsor proyek adalah perorangan dan/atau perusahaan tunggal dan/atau konsorsium yang memberikan pemodal di badan usaha sesuai dengan persyaratan kontrak Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), atau biasa disebut dengan investor. Pada umumnya, pembiayaan proyek tidak akan sepenuhnya bersumber dari modal, tetapi terdapat juga dapat bersumber dari pembiayaan Lenders.

Lenders sendiri merupakan institusi keuangan atau perbankan baik tunggal maupun sindikasi yang memberikan pinjaman untuk pembiayaan proyek dengan melakukan perjanjian pinjaman dengan agar pembiayaan proyek dapat terpenuhi, serta badan usaha dapat mengembalikan pinjaman sesuai dengan persyaratan yang ditentukan sebagai faktor kunci untuk keberlanjutan suatu proyek. Oleh karena itu, financial close menjadi salah satu indikator yang harus dipenuhi di dalam Conditions Precedent (CP) sebelum dimulainya kontrak secara efektif. Untuk keperluan penyusunan acuan ini, struktur Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) sebelumnya diklasifikasikan berdasarkan sifat dari pelayanan dan pembagian risiko yang termuat dalam kontrak Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) melalui modalitas yang merupakan struktur proyek dengan struktur berbasis-penggunaan layanan infrastruktur (Usage-based PPP) dan/atau struktur berbasis-ketersediaan layanan infrastruktur (Availability-based PPP).

KESIMPULAN

Perkembangan di berbagai macam sektor pembangunan merupakan salah satu tujuan utama dalam mewujudkan kemakmuran rakyat secara adil dan merata, hal ini selaras dengan tanggung jawab negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara memiliki peranan yang penting dalam memajukan kesejahteraan umum serta mencerdaskan kehidupan bangsa. Berdasarkan ketentuan tersebut, negara melalui sektor Pemerintah Daerah telah banyak berupaya dalam melakukan segala tindakan pembangunan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah disediakan. Namun, dalam prakteknya pemerintah sebagai Pengguna Anggaran (PA) masih saja sering mengalami beberapa kendala, terutama dalam hal pendanaan proyek yang akan dilakukan.

Seperti yang kita ketahui, sumber pendanaan yang seharusnya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) seringkali tidak dapat menutupi keseluruhan pembiayaan proyek infrastruktur yang ada. Seperti halnya terhadap perkembangan daerah yang terus membutuhkan dorongan investasi infrastruktur dalam jumlah yang besar, keterbatasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam pembiayaan pembangunan infrastruktur seringkali menjadi penyebab adanya selisih pendanaan (*funding gap*) yang kurang memadai. Dalam menindaklanjuti kendala tersebut, Pemerintah dapat berupaya mengoptimalkan melalui alternative pembangunan proyek melalui suatu kerjasama dengan badan usaha swasta sebagai penyedia (*Public Private Partnership*). Yang mana, banyaknya peluang aplikatif yang ada dalam sistem ini ialah adanya penyediaan lingkup infrastruktur yang dulunya meliputi seluruh peran dan/atau pekerjaan dari tanggung jawab sektor publik, yakni Pemerintah menjadi tanggung jawab dari badan usaha secara langsung dalam upaya penyediaan layanan infrastruktur kepada masyarakat dan/atau pengguna, sehingga dalam hal ini Pemerintah hanya akan berperan sebagai regulator.

Pada umumnya, sektor proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dalam penyediaan infrastruktur sendiri terdiri atas pembangunan jalan, transportasi; dan utilitas pokok seperti air; limbah; lingkungan; dan lain sebagainya, dimana dalam pembangunan ini badan usaha yang melakukan kontrak Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) sendiri akan bertanggung jawab atas infrastruktur dan layanan yang diberikan sesuai dengan spesifikasi yang telah

ditentukan sebelumnya, disertai adanya pendukung aspek konstruksi dan operasi, terdiri atas konsultan desain, kontraktor, dan operator, yang mana fungsi konsultan desain dan kontraktor dapat dilihat dari adanya pemilihan Perusahaan Rekayasa, Pengadaan, dan Konstruksi (Engineering, Procurement, Construction – EPC).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Simamora Yohanes Sogar, Hukum Kontrak (Prinsip-prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Indonesia), LaksBang PRESSindo, Surabaya, 2017.

Jurnal

Jurnal Pengadaan LKPP, 'Senarai Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah', Volume 1, Number 1, 2007

Fahmi Dzakky, 'Public Private Partnership : Alternatif Pembangunan Infrastruktur dalam Negeri', Jurnal Sosial dan Budaya Syar-I, Vol. 8 No. 2, 2021.

Gilang Reno Prakoso dan Adis Imam Munandar, 'Analisa Stakeholder dalam Kebijakan Pembangunan di Indonesia', JIEP-Vol. 20, No 2, November 2020.

Robert J. Kodoatie, 'Pengantar Manajemen Infrastruktur', Jogjakarta, Pustaka Pelajar, 2005.

Sugiyanto, C. dan B. Setiawan. 'Infrastruktur dan Pengurangan Kemiskinan', Direktorat Riset dan Pengabdian Masyarakat, Universitas Indonesia, 2007.