

## PERAN KERJASAMA PEMERINTAH DENGAN BADAN USAHA DALAM MENDORONG PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR DI DAERAH



Sumber gambar: <https://indeks.kompas.com>

### I. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945) dalam Pasal 18 ayat (1) dan (2) menentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukanlah kemerdekaan (*onaankeljkheid, independency*), melainkan diberikannya hak perundang-undangan dan pemerintahan kepada badan otonomi seperti pemerintah provinsi, kabupaten, atau kota untuk dapat mengurus urusan rumah tangganya sendiri dan membuat peraturan dengan inisiatif sendiri dengan batas-batas tertentu, baik batas yang bersifat teritorial maupun yang bersifat material.<sup>1</sup> Sedangkan hukum mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan

---

<sup>1</sup> Otong Rosadi, *Konstusionalitas Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia: Suatu Eksperimen yang Tidak Kunjung Selesai*, Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, Vol 2, No.3, Tahun 2015. hlm.544.

kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>2</sup>

Pelaksanaan otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik, kesejahteraan masyarakat, menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.<sup>3</sup> Berdasarkan tujuan tersebut, pemerintah pusat memberikan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan dan memajukan pembangunan di daerah, salah satu diantaranya melalui *Public Private Partnership* (PPP) atau kerjasama pemerintah dengan badan usaha (KPBU) dalam penyediaan infrastruktur berupa fasilitas teknis, fisik, sistem, perangkat keras, dan lunak yang diperlukan untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat dan mendukung jaringan struktur agar pertumbuhan ekonomi dan sosial masyarakat dapat berjalan dengan baik.<sup>4</sup> Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur (Perpres KPBU).

Adanya kerjasama antara pemerintah daerah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur (KPDBU) diharapkan mampu menjadi alternatif sumber pendanaan bagi daerah selain dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan alokasi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sebab, berdasarkan keterangan yang disampaikan oleh menteri keuangan, pemerintah daerah masih memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap bantuan pendanaan oleh pemerintah pusat, yakni melalui alokasi transfer ke daerah dan dana desa (TKDD). Rata-rata secara nasional ketergantungan APBD terhadap TKDD masih sangat tinggi, yakni mencapai angka 80,1%. Sementara kontribusi

---

<sup>2</sup> Pasal 1 angka 6, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>3</sup> Mardiasmo, (2002), *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Andi.

<sup>4</sup> Pasal 1 angka 4 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap APBD hanya sekitar 12,87%.<sup>5</sup> Oleh karena itu, kehadiran KPDBU sebagai alternatif pendanaan diharapkan mampu mempercepat pembangunan infrastruktur yang berkualitas, efektif, efisien, tepat sasaran dan tepat waktu.

Tulisan ini akan memaparkan mengenai mekanisme KPBU serta keunggulan atau manfaat atas pelaksanaan KPBU yang dapat menjadi stimulan dalam mempercepat pembangunan infrastruktur di daerah.

## **II. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, diketahui beberapa permasalahan terkait KPBU, antara lain:

1. Bagaimanakah mekanisme kerjasama pemerintah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur?
2. Bagaimanakah peran kerjasama antara pemerintah dengan badan usaha dalam mendorong pembangunan infrastruktur di daerah?

## **III. Pembahasan**

### **1. Mekanisme Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur**

Tulisan ini akan membahas mengenai mekanisme kerjasama antara pemerintah daerah dengan badan usaha yang diatur dalam Perpres KPBU dan peraturan terkait yang mengatur tentang KPBU yang diuraikan sebagai berikut:

#### **A. Definisi KPBU**

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 (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber

---

<sup>5</sup> Yoga Nurdiana Nugraha, "Ketertanggung Fiskal Daerah Dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal Indonesia", <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/ketertanggung-fiskal-daerah-dalam-pelaksanaan-desentralisasi-fiskal-di-indonesia/> diakses pada 16 Agustus 2019.

daya badan usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak.<sup>6</sup>

## **B. Tujuan KPBU**

KPBU bertujuan untuk:<sup>7</sup>

- a. Mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam penyediaan infrastruktur melalui pengerahaan dana swasta;
- b. Mewujudkan penyediaan infrastruktur yang berkualitas, efektif, efisien, tepat sasaran, dan tepat waktu;
- c. Menciptakan iklim investasi yang mendorong keikutsertaan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur berdasarkan prinsip usaha secara sehat;
- d. Mendorong digunakannya prinsip pengguna membayar pelayanan yang diterima, atau dalam hal tertentu mempertimbangkan kemampuan membayar pengguna; dan/atau
- e. Memberikan kepastian pengembalian investasi badan usaha dalam penyediaan infrastruktur melalui mekanisme pembayaran secara berkala oleh pemerintah kepada badan usaha.

## **C. Subjek Utama Pelaksana KPBU**

Subjek utama pelaksana KPBU terdiri dari:<sup>8</sup>

- a. Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK), adalah Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah, atau BUMN/BUMD sebagai penyedia atau penyelenggara infrastruktur berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- b. Badan Usaha, adalah BUMN, BUMD, Badan Usaha Swasta yang berbentuk Perseroan Terbatas, Badan Hukum Asing atau Koperasi.
- c. Badan Usaha Pelaksana KPBU, adalah Perseroan Terbatas yang didirikan oleh Badan Usaha pemenang lelang atau ditunjuk langsung.

---

<sup>6</sup> Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015, *Op.cit*, Pasal 1 angka 6.

<sup>7</sup> *Ibid*, Pasal 3.

<sup>8</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 3, Pasal 1 angka 7, Pasal 1 angka 8, Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 44.

- d. Simpul KPBU, Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah menunjuk unit kerja di lingkungan Kementerian/Lembaga/ Daerah sebagai Simpul KPBU yang bertugas untuk menyiapkan perumusan kebijakan, sinkronisasi, koordinasi, pengawasan, dan evaluasi pembangunan KPBU.

Dalam hal KPBU merupakan gabungan dari 2 (dua) atau lebih jenis infrastruktur, Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah yang memiliki kewenangan terhadap sektor infrastruktur yang dikerjasamakan berdasarkan peraturan perundang-undangan, bertindak bersama-sama sebagai PJP. PJP infrastruktur yang dikerjasamakan sebagaimana dimaksud di atas menandatangani nota kesepahaman yang memuat tentang kesepakatan pihak yang menjadi koordinator PJP; kesepakatan mengenai pembagian tugas dan anggaran dalam rangka persiapan, transaksi, dan manajemen KPBU; dan jangka waktu pelaksanaan KPBU.

#### **D. Prinsip KPBU**

Pada pelaksanaannya, KPBU berprinsip pada:<sup>9</sup>

- 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, dan transparan, serta memperhatikan prinsip persaingan usaha yang sehat;
- d. Pengendalian dan pengelolaan risiko, yakni kerja sama penyediaan infrastruktur dilakukan dengan penilaian risiko, pengembangan strategi pengelolaan, dan mitigasi terhadap risiko;

---

<sup>9</sup> *Ibid*, Pasal 4.

- e. Efektif, yakni kerja sama penyediaan infrastruktur mampu mempercepat pembangunan sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan pengelolaan dan pemeliharaan infrastruktur; dan
- f. Efisien, yakni kerja sama penyediaan infrastruktur mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam penyediaan infrastruktur melalui dukungan dana swasta.

#### **E. Infrastruktur Sebagai Objek Kerjasama**

Infrastruktur yang dapat dikerjasamakan berdasarkan Perpres KPBU adalah infrastruktur ekonomi dan infrastruktur sosial, meliputi:<sup>10</sup>

- a. Infrastruktur transportasi;
- b. Infrastruktur jalan;
- c. Infrastruktur sumber daya air dan irigasi;
- d. Infrastruktur air minum;
- e. Infrastruktur sistem pengelolaan air limbah terpusat;
- f. Infrastruktur sistem pengelolaan air limbah setempat;
- g. Infrastruktur sistem pengelolaan persampahan;
- h. Infrastruktur telekomunikasi dan informatika;
- i. Infrastruktur ketenagalistrikan;
- j. Infrastruktur minyak dan gas bumi dan energi terbarukan;
- k. Infrastruktur konservasi energi;
- l. Infrastruktur fasilitas perkotaan;
- m. Infrastruktur fasilitas pendidikan;
- n. Infrastruktur fasilitas sarana dan prasarana olahraga, serta kesenian;
- o. Infrastruktur kawasan;
- p. Infrastruktur pariwisata;
- q. Infrastruktur kesehatan;
- r. Infrastruktur lembaga masyarakat; dan
- s. Infrastruktur perumahan rakyat.

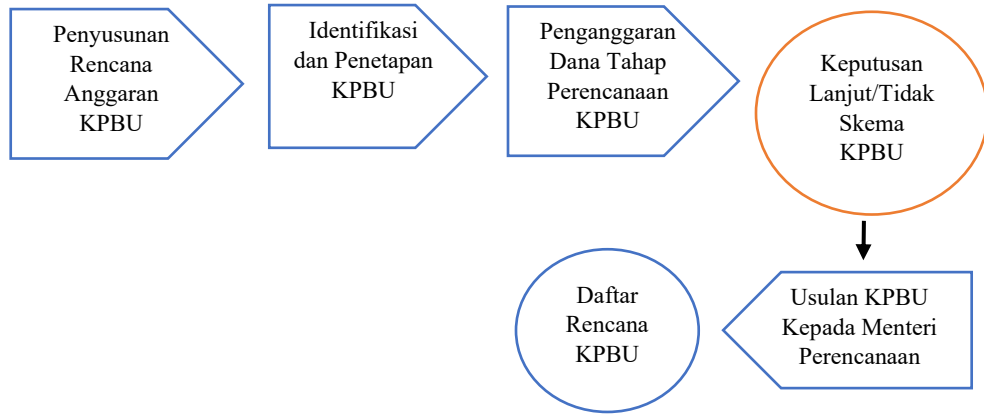
---

<sup>10</sup> *Ibid*, Pasal 5 ayat (2).

## F. Tahap Pelaksanaan KPBU

### a. Tahap Perencanaan

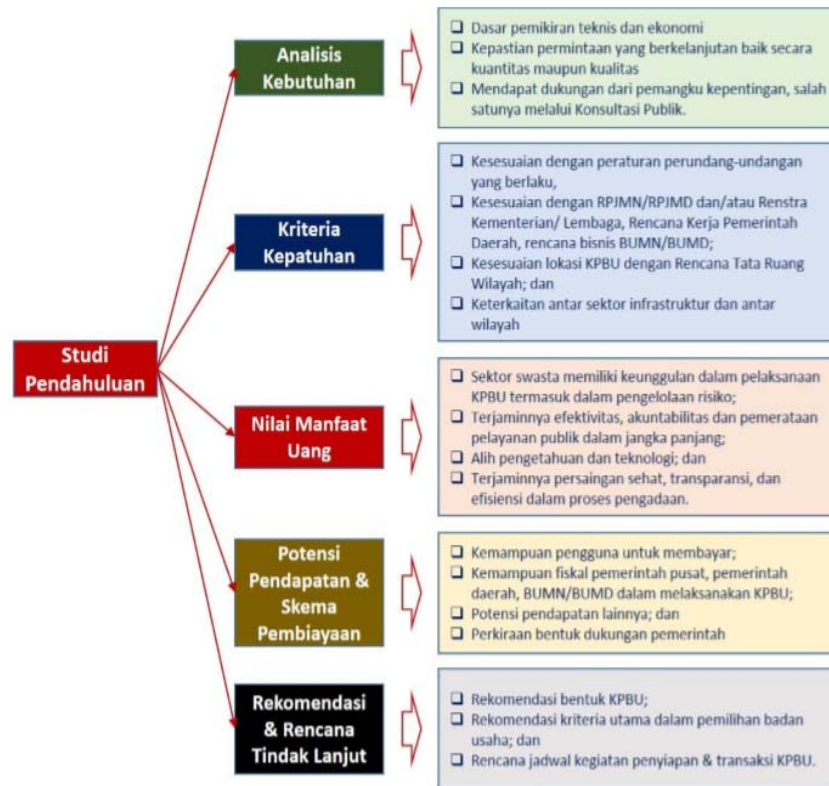
Tahap perencanaan KPBU terdiri dari kegiatan sebagai berikut:<sup>11</sup>



1. Penyusunan Rencana Anggaran KPBU, Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah menyusun rencana anggaran untuk dana pelaksanaan KPBU sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersumber dari APBN atau APBD, pinjaman/hibah dan/atau sumber lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Identifikasi dan penetapan KPBU meliputi kegiatan mengidentifikasi penyediaan infrastruktur yang akan dikerjasamakan melalui skema KPBU oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah. Dalam melakukan identifikasi, Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah menyusun studi pendahuluan dan melakukan konsultasi publik. Studi pendahuluan setidaknya berisi analisis kebutuhan (*need analysis*); kriteria kepatuhan (*compliance criteria*); kriteria faktor penentu nilai manfaat uang (*value for money*) partisipasi badan usaha; analisa potensi pendapatan dan skema pembiayaan proyek; rekomendasi dan rencana tindak lanjut sebagaimana diurai dalam gambar berikut:<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Ketentuan BAB VI Tahap Perencanaan KPBU, Lampiran Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

<sup>12</sup> *Ibid*, BAB II.



Gambar 1. Studi Pendahuluan KPBU

Sumber Gambar: *Toolkit KPBU Berbasis Website*

Sedangkan konsultasi publik adalah proses interaksi antara Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/direksi Badan Usaha Milik Negara/direksi Badan Usaha Milik Daerah dengan masyarakat termasuk pemangku kepentingan untuk meningkatkan transparansi, efisiensi, akuntabilitas dan efektivitas KPBU.

3. Penganggaran Dana Tahap Perencanaan KPBU, penganggaran dana tahap perencanaan KPBU oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/direksi BUMN/direksi Badan BUMD sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Keputusan lanjut/tidak lanjut rencana KPBU, Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah Direksi BUMN/Direksi BUMD memutuskan lanjut atau tidak lanjut rencana KPBU.



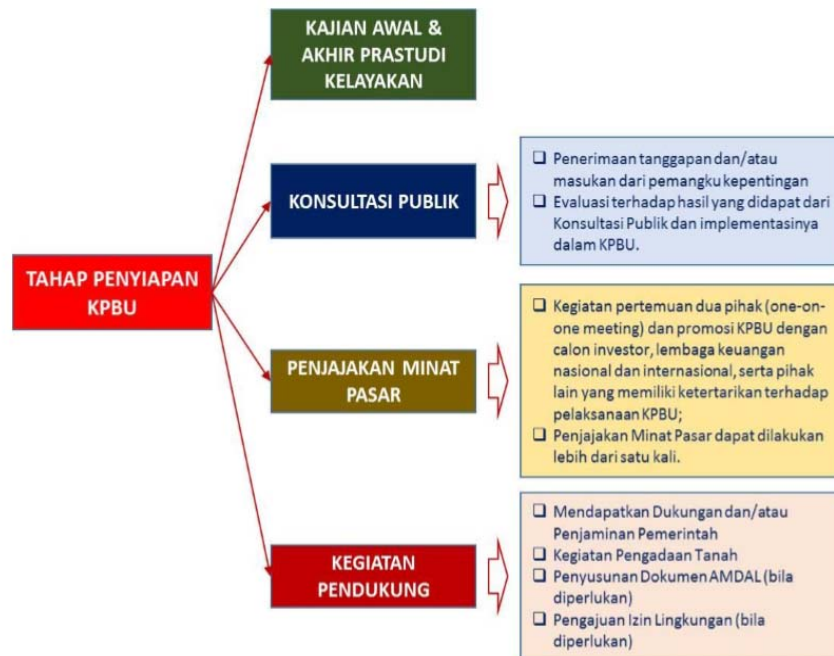
5. KPBU yang diputuskan untuk dilanjutkan diusulkan kepada Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Menteri Perencanaan) disertai dokumen-dokumen pendukung sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal KPBU dilaksanakan oleh daerah usulan tersebut ditembuskan pula kepada menteri dalam negeri.
6. Daftar rencana KPBU, Menteri Perencanaan menyusun daftar rencana KPBU berdasarkan usulan Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Direksi BUMN/Direksi BUMD yang diindikasikan membutuhkan dukungan dan/atau jaminan pemerintah dan hasil identifikasi Menteri Perencanaan berdasarkan prioritas pembangunan nasional. Kemudian Menteri Perencanaan melakukan penyeleksian dan penilaian untuk mengkategorikan KPBU dalam dua kategori, yaitu KPBU siap ditawarkan dan KPBU dalam proses penyiapan.

**b. Tahap Penyiapan KPBU**

Tahap penyiapan KPBU bertujuan untuk mengkaji kelayakan KPBU untuk dikerjasamakan dengan badan usaha melalui beberapa kegiatan, yaitu penyiapan kajian prastudi kelayakan, meliputi kajian kajian hukum dan kelembagaan, kajian teknis, kajian ekonomi dan komersial, kajian lingkungan dan sosial, kajian bentuk kerjasama dalam penyediaan infrastruktur, kajian risiko, kajian kebutuhan dukungan pemerintah dan/atau jaminan pemerintah dan kajian mengenai hal-hal yang perlu ditindaklanjuti; termasuk kajian pengembalian investasi badan usaha; rencana dukungan pemerintah dan/atau jaminan pemerintah serta pengadaan tanah untuk KPBU; konsultasi publik; peninjauan minat pasar dan kegiatan pendukung lainnya sebagaimana diilustrasikan pada gambar berikut:<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> *Toolkit KPBU Berbasis Website*, [http://kpsrb.bappenas.go.id/ppptoolkit/wp-content/uploads/2017/12/BUKU\\_1\\_Toolkit\\_KPBU.pdf](http://kpsrb.bappenas.go.id/ppptoolkit/wp-content/uploads/2017/12/BUKU_1_Toolkit_KPBU.pdf), diakses pada 15 Juli 2019.



Gambar 2. Tahap Penyiapan KPBU

Sumber gambar: *Toolkit KPBU Berbasis Website*

Pada tahap penyiapan KPBU, Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah, atau BUMN/BUMD sebagai PJPK membentuk tim KPBU dalam tahap penyiapan KPBU dan dapat dibantu oleh badan penyiapan. Tim KPBU memiliki peran dan tanggung jawab untuk melakukan kegiatan tahap penyiapan KPBU meliputi: kajian awal prastudi kelayakan dan kajian akhir prastudi kelayakan; melakukan kegiatan tahap transaksi KPBU hingga tercapainya pemenuhan pembiayaan (*financial close*), kecuali kegiatan pengadaan badan usaha pelaksana; menyampaikan pelaporan kepada PJPK secara berkala melalui simpul KPBU; dan melakukan koordinasi dengan simpul KPBU dalam pelaksanaan tugasnya.<sup>14</sup>

### c. Tahap Transaksi KPBU

Tahap transaksi KPBU terdiri dari berbagai kegiatan, yaitu:

#### 1. Penjajakan Minat Pasar

<sup>14</sup>Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 4 Tahun 2015, *Op.cit.* BAB III.

Penjajakan minat pasar (*market sounding*) adalah proses interaksi untuk mengetahui masukan maupun minat calon investor, perbankan, asuransi atas KPBU yang akan dikerjasamakan.<sup>15</sup> Penjajakan minat pasar bertujuan untuk memperoleh masukan, tanggapan, dan mengetahui minat pemangku kepentingan terhadap KPBU.<sup>16</sup> Penjajakan minat pasar ini dilakukan oleh PJPK melalui kegiatan-kegiatan pertemuan dua pihak (*one-on-one meeting*) serta promosi KPBU dengan calon investor, lembaga keuangan nasional dan internasional, serta pihak lain yang memiliki potensi dalam pelaksanaan KPBU. Penjajakan minat pasar ini dapat dilakukan lebih dari satu kali.<sup>17</sup>

## 2. Penetapan Lokasi KPBU

Pada tahap ini, PJPK harus memastikan kesesuaian dokumen perencanaan pengadaan tanah dan pemukiman kembali berkaitan dengan rencana KPBU untuk mendapatkan penetapan lokasi. PJPK juga harus memastikan bahwa KPBU telah mendapatkan izin lingkungan.

PJPK mengajukan permohonan penetapan lokasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penetapan lokasi untuk KPBU dilakukan sebelum tahap prakualifikasi pengadaan badan usaha pelaksana KPBU. Pengadaan badan usaha pelaksana dilaksanakan setelah penetapan lokasi untuk tanah yang belum tersedia. Sedangkan untuk tanah milik negara/daerah untuk pelaksanaan KPBU yang sudah tersedia mengikuti mekanisme pengelolaan barang milik negara/barang milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nomor 4 Tahun 2015 *Op.cit* Pasal 1 angka 18.

<sup>16</sup> *Ibid*, Pasal 27.

<sup>17</sup> *Toolkit* KPBU Berbasis *Website*, *Op.cit* halaman 12.

<sup>18</sup> *Ibid*, halaman 13.

### 3. Pengadaan Badan Usaha Pelaksana

Dalam rangka melaksanakan pengadaan badan usaha pelaksana, PJKP membentuk panitia pengadaan. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengadaan badan usaha pelaksana diatur melalui peraturan kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah.<sup>19</sup>

### 4. Penandatanganan Perjanjian KPBU

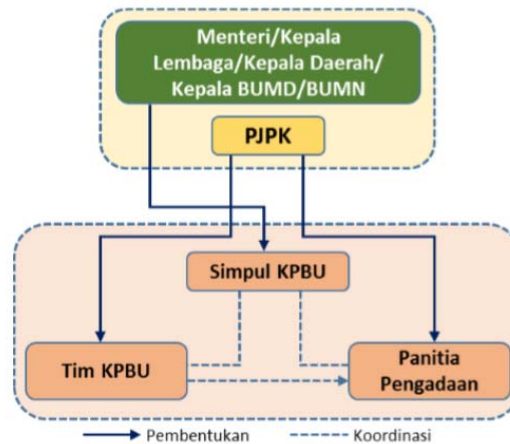
Penandatanganan perjanjian KPBU dilakukan antara PJKP dengan badan usaha pelaksana yang didirikan oleh badan usaha pemenang lelang dalam jangka waktu maksimal 40 hari setelah badan usaha pelaksana terbentuk. Badan usaha pelaksana dibentuk paling lambat enam bulan oleh badan usaha sejak ditetapkan sebagai pemenang lelang. Dalam perjanjian KPBU perlu dijelaskan mengenai manajemen pelaksanaan perjanjian KPBU yang meliputi 4 (empat) masa, yaitu: (i) masa pra-konstruksi; (ii) masa konstruksi; (iii) masa operasi komersial; dan (iv) masa berakhirnya perjanjian KPBU.<sup>20</sup>

Dalam pelaksanaan perjanjian KPBU, PJKP dibantu oleh simpul KPBU untuk mengawasi dan mengendalikan jalannya pelaksanaan KPBU dan pemenuhan pembiayaan (*financial close*). Berikut adalah gambar organisasi dalam tahapan pelaksanaan KPBU:

---

<sup>19</sup>Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 *Op.cit.* Pasal 35.

<sup>20</sup>*Toolkit KPBU Berbasis Website, Op.Cit*, halaman 13.



Gambar: 3. Organisasi Pada Tahap Pelaksanaan KPBU

Sumber gambar: *Toolkit KPBU berbasis Website*

##### 5. Pemenuhan Pembiayaan (*Financial Close*)<sup>21</sup>

Dalam jangka waktu paling lambat 12 bulan sejak ditandatangani perjanjian KPBU, badan usaha pelaksana harus telah memperoleh pembiayaan atas KPBU. Pemenuhan pembiayaan yang bersumber dari pinjaman dinyatakan telah dilaksanakan apabila:

- 1) Telah ditandatanganinya perjanjian pinjaman untuk membiayai seluruh KPBU; dan
- 2) Sebagian pinjaman sebagaimana dimaksud pada angka (1) telah dapat dicairkan untuk memulai pekerjaan konstruksi.

Dalam hal KPBU terbagi dalam beberapa tahapan, pemenuhan pembiayaan dinyatakan terlaksana apabila:

- 1) Telah ditandatanganinya perjanjian pinjaman untuk membiayai salah satu tahapan KPBU; dan
- 2) Sebagian pinjaman sebagaimana dimaksud pada angka (1) telah dapat dicairkan untuk memulai pekerjaan konstruksi.

Jangka waktu sebagaimana dimaksud dapat diperpanjang dari waktu ke waktu oleh PJK apabila kegagalan memperoleh pembiayaan

<sup>21</sup> Lampiran Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 *Op.cit.* Ketentuan BAB IV huruf F.

bukan disebabkan oleh kelalaian Badan Usaha Pelaksana, sesuai dengan kriteria yang ditetapkan oleh PJPK. Setiap perpanjangan jangka waktu oleh PJPK sebagaimana dimaksud di atas diberikan paling lama 6 (enam) bulan. Dalam hal jangka waktu ditentukan dan jangka waktu perpanjangan tidak dapat dipenuhi oleh badan usaha pelaksana, maka Perjanjian KPBU berakhir dan jaminan pelaksanaan berhak dicairkan oleh PJPK.

### **G. Pengembalian Investasi Badan Usaha**

PJPK menentukan bentuk pengembalian investasi yang meliputi penutupan biaya modal, biaya operasional, dan keuntungan badan usaha pelaksana yang bersumber dari pembayaran oleh pengguna dalam bentuk tarif, pembayaran ketersediaan layanan (*availability payment*) dan/atau bentuk lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.<sup>22</sup>

Dalam hal pengembalian investasi badan usaha pelaksana bersumber dari pembayaran oleh pengguna dalam bentuk tarif, PJPK menetapkan tarif awal atas penyediaan infrastruktur, tarif awal dan penyesuaiannya, ditetapkan untuk memastikan pengembalian investasi yang meliputi penutupan biaya modal, biaya operasional, dan keuntungan dalam kurun waktu tertentu dan apabila menurut pertimbangan PJPK tarif tersebut belum dapat menutup seluruh investasi badan usaha pelaksana tarif dapat disesuaikan berdasarkan tingkat kemampuan pengguna dan PJPK dapat memberikan dukungan kelayakan.<sup>23</sup>

Dalam hal pengembalian investasi badan usaha pelaksana bersumber dari pembayaran ketersediaan layanan, secara khusus untuk KPBU yang dilakukan oleh pemerintah daerah (KPDBU) ketentuan pengembalian investasi tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 96 Tahun 2016 tentang Pembayaran Ketersediaan Layanan Dalam Rangka

---

<sup>22</sup> Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 *Op.cit.* Pasal 11.

<sup>23</sup> *Ibid*, Pasal 12 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4).

Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur di Daerah. Pembayaran ketersediaan layanan merupakan belanja daerah yang bertujuan untuk memastikan ketersediaan layanan yang berkualitas kepada masyarakat secara berkesinambungan, yang dihasilkan dari penyediaan infrastruktur yang dilakukan melalui KPDBU dan untuk mengoptimalkan nilai guna dari APBD (*Value for Money*) untuk penyediaan layanan dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah, kesinambungan fiskal, pengelolaan resiko fiskal, dan ketepatan sasaran penggunaannya.<sup>24</sup>

Pembayaran ketersediaan layanan kepada badan usaha pelaksana dilakukan dengan kriteria penyediaan infrastruktur yang memiliki manfaat ekonomi dan sosial bagi masyarakat dan pengembalian investasi dalam rangka penyediaan infrastruktur tidak diperoleh dari pembayaran oleh badan usaha atau pengguna layanan melalui tarif.<sup>25</sup> Pelaksanaan pembayaran ketersediaan layanan wajib dialokasikan oleh PJKP berdasarkan perjanjian KPDBU dalam peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Pelaksanaan pembayaran ketersediaan layanan yang dialokasikan oleh PJKP wajib disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selama masa perjanjian KPDBU.<sup>26</sup>

#### **H. Dukungan Pemerintah dan Jaminan Pemerintah<sup>27</sup>**

- a. Dukungan pemerintah adalah kontribusi fiskal dan/atau bentuk lainnya yang diberikan oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah dan/atau menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang keuangan dan kekayaan negara sesuai kewenangan masing-masing berdasarkan peraturan perundang-undangan dalam rangka meningkatkan kelayakan

---

<sup>24</sup> Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 96 Tahun 2016 Tentang Pembayaran Ketersediaan Layanan Dalam Rangka Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur di Daerah.

<sup>25</sup> *Ibid*, Pasal 4 ayat (1).

<sup>26</sup> *Ibid*, Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3).

<sup>27</sup>Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 *Op.cit* Pasal 1 angka 13, angka 14, angka 15, dan Pasal 15, Pasal 16, dan Pasal 17.

finansial dan efektifitas KPBU. Dalam kerjasama KPBU dapat diberikan dukungan dalam bentuk dukungan kelayakan dan/atau insentif perpajakan sesuai peraturan perundang-undangan berdasarkan usulan PJPk yang persetujuannya diberikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang keuangan dan kekayaan negara.

- b. Jaminan Pemerintah adalah kompensasi finansial yang diberikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang keuangan dan kekayaan negara kepada badan usaha pelaksana melalui skema pembagian risiko untuk proyek kerja sama. Jaminan pemerintah tersebut diberikan dalam bentuk penjaminan infrastruktur berupa pemberian jaminan atas kewajiban finansial PJPk yang dilaksanakan berdasarkan perjanjian penjaminan. Jaminan pemerintah diberikan dengan memperhatikan prinsip pengelolaan dan pengendalian risiko keuangan dalam APBN.

#### **I. Pengadaan Tanah**

Pengadaan tanah untuk KPBU diselenggarakan oleh pemerintah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pengadaan dapat bersumber dari APBN/APBD dapat pula bersumber dari anggaran BUMN/BUMD jika PJPk adalah BUMN/BUMD.<sup>28</sup>

#### **J. Pembiayaan Sebagian KPBU Oleh Pemerintah**

PJPk dapat membiayai sebagian penyediaan infrastruktur yang dilaksanakan oleh badan usaha pelaksana. Pembiayaan sebagian penyediaan infrastruktur dapat dilakukan oleh PJPk bersama dengan kementerian/lembaga/daerah lainnya. Mekanisme pembiayaan sebagaimana dimaksud dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> *Ibid*, Pasal 10.

<sup>29</sup> Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 *Op.cit* Pasal 9.



## 2. Peran KPBU Dalam Mendorong Penyediaan Infrastruktur di Daerah

Kerjasama pemerintah daerah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur melalui skema KPBU merupakan bagian dari kebijakan pendanaan pembangunan daerah melalui pembiayaan kreatif selain kebijakan pembiayaan lainnya seperti pinjaman daerah, obligasi daerah, dan pembiayaan investasi non anggaran.<sup>30</sup> Peran KPBU dalam mendorong pembangunan infrastruktur terwujud melalui skema yang diterapkan pada KPBU, antara lain melalui:

### a. Pemanfaatan Sumberdaya Swasta

Keterbatasan anggaran yang dimiliki daerah membuat tidak optimalnya pembangunan di semua bidang, utamanya pada bidang yang membutuhkan biaya yang tinggi seperti bidang infrastruktur. Berdasarkan data Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, proyeksi kebutuhan pembiayaan infrastruktur di Indonesia pada tahun 2015-2019 mencapai Rp4.796,2 triliun, dari jumlah total kebutuhan pendanaan tersebut, 36,5% diharapkan berasal dari partisipasi sektor swasta.<sup>31</sup> Melihat tingginya kebutuhan pendanaan dari sektor swasta tersebut, diperlukan terobosan yang diharapkan mampu menjadi alternatif pendanaan infrastruktur salah satunya melalui skema KPBU.

Pasal 1 angka 6 Perpres KPBU menentukan bahwa kerjasama KPBU dalam penyediaan infrastruktur menggunakan sumberdaya seluruhnya atau sebagian milik badan usaha merupakan bentuk dasar dari prinsip gotong-royong antara pemerintah, BUMN/BUMD dan swasta untuk bersama-sama membiayai pembangunan infrastruktur.<sup>32</sup> Gotong-royong tersebut akan mendorong percepatan penyediaan infrastruktur ditengah keterbatasan

---

<sup>30</sup> Kebijakan Pembiayaan Daerah dan KPBU, <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2018/07/Kebijakan-Pembiayaan-Daerah-dan-KPBU.pdf>, diakses pada 18 Agustus 2019.

<sup>31</sup> Maman Suhendra, "Penyediaan Infrastruktur Dengan Skema Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha di Indonesia", *Jurnal Manajemen Keuangan Publik PKN STAN*, Vol.1, No.1, 2017. Hlm. 42.

<sup>32</sup> Sukses KPBU Dalam Membangun Infrastruktur (*Edisi Succes Story 2017*), <http://kpsrb.bappenas.go.id/data/filemajalah/Edisi%207%20Sukses%20KPBU%20Dalam%20Membangun%20Infrastruktur.pdf>, diakses pada 18 Agustus 2019.

anggaran, khususnya pada anggaran di tingkat daerah (APBD) yang masih memiliki ketergantungan yang tinggi (80,1%) terhadap alokasi dana dari APBN.<sup>33</sup>

**b. Analisis Nilai Manfaat Uang (*Value for Money*)**

Dalam kerjasama KPBU, salah satu aspek penting yang mendasari dapat terwujudnya partisipasi badan usaha dalam kerjasama KPBU adalah adanya nilai manfaat uang (*value for money*), yaitu suatu pengukuran kinerja suatu KPBU berdasarkan nilai ekonomi, efisiensi, dan efektivitas pengeluaran serta kualitas pelayanan yang memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>34</sup> Analisis nilai manfaat uang dilaksanakan pada tahap persiapan KPBU dan menjadi salah satu aspek penentu apakah rencana KPBU akan dilanjutkan atau tidak. Kriteria faktor penentu nilai manfaat uang dalam partisipasi badan usaha meliputi: sektor swasta memiliki keunggulan dalam pelaksanaan KPBU termasuk dalam pengelolaan risiko; terjaminnya efektivitas, akuntabilitas dan pemerataan pelayanan publik dalam jangka panjang; alih pengetahuan dan teknologi; dan terjaminnya persaingan sehat, transparansi, dan efisiensi dalam proses pengadaan.<sup>35</sup> Analisis nilai manfaat uang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan mutu pelayanan publik serta alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik dan akuntabilitas publik.<sup>36</sup>

**c. Pengelolaan dan Pembagian Risiko (*Risk Sharing*)**

Pada skema KPBU, risiko-risiko yang timbul dalam proses pembangunan infrastruktur dialokasikan kepada para pihak, yaitu pemerintah dan badan usaha pelaksana. Pengalokasian risiko dimuat dalam perjanjian KPBU sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (2) huruf e Perpres KPBU yang menyatakan Perjanjian KPBU paling kurang memuat ketentuan mengenai hak dan kewajiban termasuk alokasi risiko. Dalam skema KPBU,

---

<sup>33</sup> Yoga Nurdiana Nugraha, *Op.cit.*

<sup>34</sup> Lampiran Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 *Op.cit* BAB I huruf D angka 22.

<sup>35</sup> *Ibid*, BAB II huruf C angka 6.

<sup>36</sup> *Value For Money*, <http://kpsrb.bappenas.go.id/ppptoolkit/value-for-money/> diakses pada 18 Agustus 2019.

setidaknya terdapat sepuluh risiko utama yang harus dialokasikan dengan tepat, antara lain:<sup>37</sup> (1) risiko operasional dan finansial, (2) risiko desain dan konstruksi (3) risiko operasional dan pemeliharaan (4) risiko politik; (5) risiko *force majeure*; (6) risiko hukum dan kebijakan; (7) risiko pendapatan; (8) risiko lingkungan; (9) risiko kegagalan proyek/kontrak; dan (10) risiko pengadaan tanah. Dari 10 risiko tersebut, risiko yang dialokasikan kepada pemerintah antara lain risiko politik, risiko hukum, dan risiko pengadaan tanah. Pihak swasta menanggung risiko desain dan konstruksi, risiko operasional dan pemeliharaan, dan risiko pendapatan. Risiko yang harus ditanggung bersama antara pemerintah dan swasta antara lain risiko finansial, risiko *force majeure*, risiko lingkungan, dan risiko gagalnya proyek/kontrak.<sup>38</sup>

Risiko pengadaan tanah berada pada pemerintah sebab proses pengadaan tanah dalam KPBU diselenggarakan oleh pemerintah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Perpres KPBU.

#### **d. Kepastian Pengembalian Investasi**

Pasal 11 Perpres KPBU memberikan kepastian pengembalian investasi badan usaha yang meliputi penutupan biaya modal, biaya operasional, dan keuntungan badan usaha pelaksana berupa pembayaran oleh pengguna dalam bentuk tarif, pembayaran ketersediaan layanan (*availability payment*); dan/atau bentuk lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Kondisi ini akan memberikan kepastian dalam berinvestasi, sehingga mendorong ketertarikan badan usaha untuk turut serta dalam membangun infrastruktur melalui skema KPBU.

#### **e. Dukungan Pemerintah dan Jaminan Pemerintah**

---

<sup>37</sup> Yudhitya Maharani Risitian Palupie, Hari Agung Yuniarto, *Alokasi Risiko Proyek Infrastruktur Dengan Skema Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU): Satu Tinjauan Literatur*, Seminar Nasional Teknik Industri Universitas Gadjah Mada, 2016. Hlm. TP-101.

<sup>38</sup> *Loc.cit.*

Dalam pelaksanaan proyek KPBU pemerintah memberikan dukungan kelayakan pemerintah. Di tingkat daerah dukungan kelayakan yang diberikan adalah dukungan kelayakan pemerintah daerah berupa kontribusi fiskal yang bersifat finansial yang diberikan oleh pemerintah daerah terhadap proyek kerja sama daerah dalam bentuk daan tata cara sebagaimana diatur dalam peraturan daerah dari pemerintah daerah yang bersangkutan, yang isinya tidak bertentangan dengan peraturan menteri keuangan yang mengatur mengenai pemberian dukungan kelayakan atas sebagian biaya konstruksi pada proyek kerja sama.<sup>39</sup>

Selain itu, pemerintah juga memberikan jaminan berupa penjaminan infrastruktur berupa jaminan atas kewajiban membayar kompensasi finansial kepada badan usaha atas terjadinya risiko infrastruktur yang menjadi tanggung jawab PJK sesuai dengan alokasi risiko sebagaimana disepakati dalam perjanjian kerjasama.<sup>40</sup> Adanya dukungan dan jaminan dari pemerintah merupakan bentuk kepastian berinvestasi yang akan mendorong badan usaha untuk berpartisipasi dalam membangun infrastruktur melalui skema KPBU.

---

<sup>39</sup> Pasal 1 angka 2, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 170/PMK.08/2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 143/PMK.011/2013 tentang Panduan Pemberian Dukungan Kelayakan atas Sebagian Biaya Kontruksi Pada Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

<sup>40</sup> Pasal 1 angka 2, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260/PMK.011/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penjaminan Infrastruktur Dalam Proyek Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha.

#### **IV. Penutup**

1. KPBU merupakan bentuk kerjasama pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur ekonomi dan sosial untuk kepentingan umum yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumberdaya badan usaha. Kerja sama KPBU dilaksanakan berdasarkan prinsip kemitraan, kemanfaatan, bersaing, pengendalian dan pengelolaan risiko, efektif dan efisien dengan tujuan untuk mencukupi kebutuhan pendanaan dalam penyediaan infrastruktur yang berkualitas, efektif, efisien, tepat sasaran dan tepat waktu serta mendorong terciptanya iklim investasi yang sehat. Secara umum, tahapan pelaksanaan KPBU meliputi kegiatan perencanaan, penyiapan, dan transaksi. Penanggungjawab proyek kerjasama adalah Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah, atau BUMN/BUMD sebagai penyedia atau penyelenggara infrastruktur berdasarkan peraturan perundang-undangan. Selain itu, dalam pelaksanaan KPBU pemerintah memberikan dukungan diantaranya dalam bentuk kepastian pengembalian investasi serta dukungan pemerintah berupa kontribusi fiskal serta jaminan pemerintah berupa jaminan atas kewajiban membayar kompensasi finansial kepada badan usaha atas terjadinya risiko infrastruktur yang menjadi tanggung jawab PJPk sesuai dengan alokasi risiko sebagaimana disepakati dalam perjanjian kerjasama.
2. Peran KPBU dalam mendorong pembangunan infrastruktur terwujud melalui skema yang diterapkan pada KPBU, yaitu melalui penggunaan sumberdaya swasta baik sebagian atau seluruhnya sebagai bentuk alternatif pendanaan; analisis nilai manfaat uang (*Value for Money*) sebagai pengukur kinerja suatu KPBU berdasarkan nilai ekonomi, efisiensi, dan efektivitas; pengelolaan dan pembagian resiko pekerjaan; kepastian pengembalian investasi yang meliputi penutupan biaya modal, biaya operasional, dan keuntungan; serta dukungan dan jaminan pemerintah berupa dukungan fiskal dan jaminan atas kewajiban membayar kompensasi finansial kepada badan usaha atas terjadinya risiko

infrastruktur yang menjadi tanggung jawab PJPK sesuai dengan alokasi risiko sebagaimana disepakati dalam perjanjian kerjasama.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Peraturan Perundang-Undangan**

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.
3. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.
4. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260/PMK.011/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penjaminan Infrastruktur Dalam Proyek Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha.
5. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 143/PMK.011/2013 tentang panduan pemberian dukungan kelayakan atas sebagian biaya konstruksi pada proyek kerja sama pemerintah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 170/PMK.08/2015.
6. Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 96 Tahun 2016 tentang Pembayaran Ketersediaan Layanan Dalam Rangka Kerjasama Pemerintah Daerah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur di Daerah.

### **Buku**

Mardiasmo. (2002). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Andi.

## **Jurnal**

1. Rosadi Otong. “Konstusionalitas Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia: Suatu Eksperimen yang Tidak Kunjung Selesai”. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 2, No.3. (2015).
2. Suhendra M, “Penyediaan Infrastruktur Dengan Skema Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha di Indonesia”. *Jurnal Manajemen Keuangan Publik PKN STAN*, Vol.1, No.1. (2017).

## **Makalah**

Palupie Ristian M.Y, A. H Yuniarto. “Alokasi Risiko Proyek Infrastruktur Dengan Skema Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU): Satu Tinjauan Literatur”. Seminar Nasional Teknik Industri Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta. 2016.

## **Publikasi Pemerintah**

1. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2016). *Toolkit KPBU berbasis website*. diakses dari [http://kpsrb.bappenas.go.id/ppptoolkit/wp-content/uploads/2017/12/BUKU\\_1\\_Toolkit\\_KPBU.pdf](http://kpsrb.bappenas.go.id/ppptoolkit/wp-content/uploads/2017/12/BUKU_1_Toolkit_KPBU.pdf)
2. Kementrian Keuangan Republik Indonesia. (2018). Kebijakan Pembiayaan Daerah dan KPBU. Diakses dari <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2018/07/Kebijakan-Pembiayaan-Daerah-dan-KPBU.pdf>
3. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2017). Sukses KPBU Dalam Membangun Infrastruktur. (*Edisi Succes Story 2017*). Jakarta: Tim Redaksi. Diakses dari <http://kpsrb.bappenas.go.id/data/filemajalah/Edisi%207%20Sukses%20KPBU%20Dalam%20Membangun%20Infrastruktur.pdf> .
4. Kementrian Keuangan Republik Indonesia. (2019). Ketergantungan Fiskal Daerah Dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal Indonesia. Jakarta: Yoga Nurdiana Nugraha. Diakses dari <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/ketergantungan-fiskal-daerah-dalam-pelaksanaan-desentralisasi-fiskal-di-indonesia/>.

*Penulis : Mustofa Hidayat, Tim UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Aceh, 2019.*

*Disclaimer : Seluruh Informasi yang disediakan dalam Tulisan Hukum adalah bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum dan bukan merupakan pendapat instansi.*