



## URGENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH TENTANG KERJA SAMA PEMERINTAH DENGAN BADAN USAHA DALAM PENYEDIAAN INFRASTRUKTUR

Wahyu Adi Mudiparwanto.<sup>1</sup> Ade Gunawan.<sup>2</sup>

Universitas Jendral Ahmad Yani Yogyakarta.

Jl. Ringroad Barat, Gamping Kidul, Ambarketawang, Sleman, Daerah Istimewa  
Yogyakarta, Indonesia.

Email : wahyuaddie@gmail.com

### ABSTRACT

*The purpose of this study is to examine the urgency of the formation of Regional Regulations on Cooperation between Regional Governments and Business Entities and to analyze the implementation related to the implementation of Government Cooperation with Business Entities in the Provision of Infrastructure (PPP) in Indonesia based on Presidential Regulation Number 38 of 2015. This research is a legal research. The results obtained from this research are that the local government should seek to establish PPP regulations regarding the Provision of Infrastructure at the regional level through its decentralized authority to become a reference in the implementation of PPPs at the regional level and increase private investment interest so that the acceleration of equitable infrastructure development can be carried out optimally.*

**Keywords:** local regulation, cooperation, Public and Private Partnership

### ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah mengkaji urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Badan Usaha serta untuk menganalisa implementasi terkait dengan pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (KPBU) di Indonesia berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Hasil yang diperoleh dari penelitian ini adalah Pemerintah daerah harus mengupayakan untuk membentuk peraturan KPBU tentang Penyediaan Infrastruktur di tingkat daerah melalui kewenangan desentralisasi yang dimilikinya guna menjadi acuan dalam pelaksanaan KPBU di tingkat daerah dan meningkatkan minat investasi swasta agar percepatan pembangunan infrastuktur yang merata dapat terlaksana dengan optimal.

**Kata Kunci:** Peraturan Daerah, Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha.

### 1. Pendahuluan

Terciptanya tujuan negara dalam menciptakan kesejahteraan umum tentunya harus diimbangi dengan pembangunan yang berjalan dengan baik.

---

<sup>1</sup> **Submission:** 26 Agustus 2021 | **Review-1:** 20 Desember 2021 | **Copyediting:** 28 Januari 2022 | **Production:** 18 Februari 2022

Mewujudkan suatu upaya untuk mencapai tujuan nasional bangsa Indonesia yang mandiri, maju, berkeadilan, mandiri, serta berdasarkan iman dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Kuasa merupakan bentuk hakikat dari pembangunan. Pemerintah daerah bersama masyarakat wajib mengelola sumber daya yang ada untuk membentuk suatu pola kerjasama antara pemerintah daerah dengan sektor swasta demi terwujudnya lapangan kerja yang baru, sehingga dapat mewujudkan kembali perkembangan kegiatan perekonomian di wilayah tersebut, karena hal yang demikian adalah bagian dari proses pembangunan daerah.<sup>2</sup> Adapun upaya penyediaan infrastruktur tersebut lazimnya dapat dilakukan melalui pendanaan APBN/APBD maupun BUMN/BUMD.

Pengambilan keputusan daerah terkait pengelolaan sumber daya yang dimiliki berdasarkan prioritas, kepentingan, dan potensi daerah merupakan kebijakan yang dimiliki Otonomi Daerah untuk memberikan peluang yang lebih terhadap daerah tersebut. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU PEMDA), pemerintah daerah memiliki kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sesuai yang diamanatkan dalam Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang tentang Otonomi Daerah, kewenangan pemerintah daerah salah satunya ialah tentang perencanaan dan pengendalian pembangunan daerah. Dengan otonomi daerah tentunya diharapkan pemerintah daerah dapat mewujudkan pembangunan daerah yang tepat dan optimal serta dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ditimbulkan dalam pengelolaan daerah.

---

<sup>2</sup> Arsyad, Lincolin. 1999. *Ekonomi Pembangunan*, Ed. Ke-4, Cet. 1. Yogyakarta: Bagian Penerbitan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN, hlm 29

Desentralisasi merupakan konsep dari sekian konsep Otonomi Daerah yang penyerahan wewenangnya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menjalankan pembangunan sesuai aspirasi masyarakat.<sup>3</sup> Salah satunya adalah hak untuk membentuk regulasi di tingkat daerah. Hak untuk membentuk regulasi tersebut merupakan hak konstitusional yang secara eksplisit dinyatakan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara konseptual, rencana pembangunan daerah dituangkan dalam rencana pembangunan daerah jangka menengah maupun pendek. Namun, pada praktiknya pemenuhan pembangunan daerah dan kebutuhan infrastruktur masyarakat yang hanya pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan dalam pembangunan daerah dan penyediaan infrastruktur. Keterbatasan sumber pembiayaan mendorong pemerintah untuk memanfaatkan dana dari luar APBD. Adanya beberapa opsi pembiayaan non pemerintah merupakan suatu angin segar bagi pemerintah maupun masyarakat untuk mengupayakan dan melaksanakan pembangunan daerah secara optimal. Sumber dana dari luar APBD/APBN cukup beragam mulai dari pinjaman daerah, Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (selanjutnya disebut KPBU), penerbitan obligasi sampai Pembiayaan Investasi Non Anggaran (DJPK, 2018, Davey, 1988).<sup>4</sup>

Adanya beragam pilihan terkait pembiayaan non pemerintah guna pemenuhan kebutuhan infrastruktur Daerah yang tersedia tentunya harus didukung oleh regulasi atau peraturan yang sesuai dan mencakup segala aspek yang dibutuhkan, tetapi regulasi mengenai pembiayaan non pemerintah sampai saat ini masih diatur ditingkat pusat melalui Peraturan Presiden dan

---

<sup>3</sup> Putri Nia Desita, "Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Dalam Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah Kota Pekanbaru (2010 - 2014)," *Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Ekonomi Universitas Riau* 2, no. 2 (2015), <https://media.neliti.com/media/publications/33890-ID-analisis-kemampuan-keuangan-daerah-dalam-mendukung-pelaksanaan-otonomi-daerah-ko.pdf>.

<sup>4</sup> Direktorat Pembiayaan dan Transfer Non Dana Perimbangan and Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, "Pembiayaan Pembangunan Daerah Melalui Pembiayaan Kreatif," 2014, <https://djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2018/07/Kebijakan-Pembiayaan-Daerah-dan-KPBU-1.pdf>.

Peraturan Menteri. Hanya beberapa daerah saja yang memiliki peraturan terkait pembiayaan non pemerintah di tingkat daerah. Keberadaan Peraturan Daerah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan bagian tidak terpisahkan dari desentralisasi yang dikenal dengan otonomi daerah. Di dalamnya memiliki dua esensi kewenangan, yaitu “mengurus” dan mengatur”.

Peraturan setingkat daerah ini adalah bagian dari penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dimaksudkan juga sebagai sebuah instrumen hukum (*wettelijke regelingen*) yang cetuskan oleh pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan kewenangannya untuk mewujudkan otonomi yang dimiliki.<sup>5</sup> Peraturan Daerah maupun Peraturan Gubernur bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan memperkuat dasar hukum atas skema pembiayaan non pemerintah yang komprehensif serta memberikan panduan bagi pemerintah sehingga menjadi rujukan dalam melaksanakan pembangunan daerah yang memanfaatkan skema pembiayaan non pemerintah, terutama terkait skema KPBU.

Payung hukum pengaturan KPBU saat ini sudah tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Namun, Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur dirasa tidak mencakup kepentingan dan kondisi di setiap daerah dikarenakan potensi dan permasalahan setiap daerah berbeda-beda. Oleh karena itu, diperlukan pembentukan peraturan daerah tentang KPBU guna mencapai kesejahteraan dan memfasilitasi masyarakat daerah setempat serta mampu menarik investor swasta dalam melaksanakan kerjasama ini dengan pemerintah daerah. Terdapat kekosongan hukum di tingkat daerah yang dapat menyesuaikan dengan kondisi dan kultur masing-masing daerah, yang mana tentu dengan terbitnya peraturan tentang KPBU di tingkat daerah, akan memudahkan terjalannya kerjasama dengan pihak swasta

---

<sup>5</sup> Jumadi, “Kedudukan Dan Fungsi Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota Sebagai Instrumen Otonomi Daerah Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia,” *Jurnal Hukum Unsulbar* 1, no. 1 (2018): 27–40, <https://doi.org/10.31605/j-law.v1i1.49>.

dan pengembangan daerah akan memiliki kemajuan yang signifikan. Beberapa daerah yang belum memiliki regulasi di tingkat daerah antaranya ialah untuk pulau Jawa Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi di Pulau Sumatra dan Kalimantan.

Berdasarkan penjelasan yang terurai di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang Kerjasama Pemerintah Badan Usaha dalam penyediaan infrastruktur dan bagaimana pemanfaatan pembiayaan Non Pemerintah berupa Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha di tingkat Daerah. Tujuan penelitian ini untuk mengkaji secara mendalam dan menganalisis urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha serta untuk menganalisis secara mendalam skema Pembiayaan Non Pemerintah berupa Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha beserta Pelaksanaannya untuk mendukung tersedianya kebutuhan infrastruktur.

Menjawab permasalahan akan kurangnya dana pemerintah tersebut maka dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur dan Peraturan Menteri PPN Nomor 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur yang terkait dengan KPBU (Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha). Penamaan KPBU sama dengan terminologi PPP (*Public Private Partnership*), oleh karenanya, pada tulisan ini akan dikolaborasikan antara konsep KPBU dan PPP. Akan tetapi, tidak sedikit hasil penelitian di luar negeri, yang memperlihatkan adanya kesuksesan dan kegagalan dalam KPBU ini. Sukses dan gagal KPBU disebabkan oleh banyak faktor dan karakteristik yang berbeda-beda antar negara. Faktor ini dari aspek teknis atau aplikasi bahwa aplikasi PPP sangat berbeda-beda antar negara, dari proyek ke proyek dan dari sektor ke sektor, Sampai pada aspek filosofis. Kritik PPP ada pada ketakutan akan privatisasi, bahwa pemerintah secara efektif akan merampas masa depan. Juga pemerintah ditakutkan akan membayar biaya yang lebih

mahal pada sektor swasta dalam jangka panjang dibanding dengan jika fasilitas PPP tersebut dibangun pemerintah.

Berdasarkan literatur pembandingan tersebut, maka diketahui kajian ini akan berbeda jika dilihat dari penelitian terdahulu tersebut. Adapun yang menjadi urgensi penelitian ini ialah mengkaji mengenai urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang kerja sama pemerintah dengan badan usaha selain itu, selain itu juga diteliti pelaksanaan kerjasama pemerintah dengan badan usaha untuk menyediakan kebutuhan infrastruktur dan mewujudkan pembangunan daerah.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian secara hukum normatif yang mengkaji secara tertulis melalui aspek filosofi, teori, struktur dan komposisi, konsistensi, dan Undang-Undang yang mengikat, serta bahasa hukum yang digunakan. Hasil kajian dipresentasikan secara jelas, lengkap, terperinci, dan sistematis sebagai karya ilmiah. Penelitian hukum normatif ini digunakan untuk memahami urgensi Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha

Penelitian hukum normatif tidak terlepas dari studi kepustakaan, yaitu meletakkan hukum pada penelitian hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma.<sup>6</sup> Hal ini bertujuan untuk mengumpulkan data dengan bantuan bermacam-macam material misalnya berupa monografi/ buku, terbitan berkala, pamflet/ brosur, serta bahan non buku. Bahan penelitian kepustakaan tersebut mencakup bahan/ sumber primer, dan bahan/ sumber sekunder. Sedangkan dasar yang dijadikan bahan adalah pendekatan hukum normatif yang merupakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier atau penunjang.

---

<sup>6</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010) hlm 34.

Teknik akumulasi data yang didapat dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder akan dikaji dan ditelaah di dalam peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini dan mempelajari hasil penelitian atau karya ilmiah orang lain dan buku-buku yang berisikan doktrin- doktrin yang masih sesuai dengan penelitian ini, maka dari semua data yang diperlukan telah terkumpul.

### **3. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

#### **3.1. Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah tentang Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha**

Ketersediaan infrastruktur berupa akses pelayanan transportasi, kegiatan telekomunikasi dan listrik di berbagai daerah merupakan unsur vital yang memiliki peranan utama sebagai pilar dalam membangun perekonomian bangsa. Dalam rangka memprakarsai implementasi proyek pembangunan infrastruktur di Indonesia, pemerintah melakukan kerjasama dengan Badan Usaha. KPBU hadir sebagai solusi alternatif dalam menghadapi permasalahan pembangunan prasarana di daerah yang sebagian besar biasanya terkendala oleh keterbatasan anggaran.<sup>7</sup>

Menurut Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur Pasal 1 (6), 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. Pada Pasal 4 juga dijelaskan bahwa KPBU dilakukan berdasarkan prinsip:

---

<sup>7</sup> “Mengenal Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha (KPBU), Skema Public Private Partnership (PPP) Di Indonesia,” n.d.

- a. Kemitraan, adalah bentuk kerjasama pemerintah dengan Badan Usaha berdasarkan peraturan perundang-undangan dan persyaratan- persyaratan yang kebutuhan kedua belah pihak
- b. Kemanfaatan, adalah adanya Infrastruktur yang diberikan untuk kemanfaatan sosial dan ekonomi bagi masyarakat;
- c. Bersaing, adalah persaingan usaha yang sehat yang adil, terbuka dan transparan yang dilakukan oleh para mitra kerjasama;
- d. Pengendalian dan pengelolaan risiko, adalah kerjasama Penyediaan Infrastruktur dilakukan dengan penilaian risiko, pengembangan strategi pengelolaan, dan mitigasi terhadap risiko;
- e. Efektif, adalah kerjasama Penyediaan Infrastruktur yang dapat mempercepat pembangunan sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan pengelolaan dan pemeliharaan infrastruktur; dan
- f. Efisien, adalah kerjasama Penyediaan Infrastruktur mampu mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam Penyediaan Infrastruktur melalui dukungan dana swasta.<sup>8</sup>

Untuk menyejahterakan masyarakat dan meningkatkan minat investasi swasta dalam membangun di berbagai sektor infrastruktur merupakan fokus pemerintah supaya dapat menumbuhkan daya saing ekonomi daerah. Agar terciptanya iklim investasi yang baik dan kondusif, sehingga pemerintah memerlukan suatu metode yang dapat meminimalisir kerugian seperti menawarkan dengan bentuk perlindungan investasi.<sup>9</sup> Supaya penerapan konsep kemitraan pemerintah-swasta di Indonesia menjadi optimal, maka pemerintah harus tetap mengusahakan menumbuhkan nilai dari segi regulasi KPBU yang jelas dan terang agar

---

<sup>8</sup> Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

<sup>9</sup> Hendry Irwanugroho, "PENJAMINAN PROYEK KERJASAMA PEMERINTAH DENGAN BADAN USAHA MELALUI BADAN USAHA MILIK NEGARA DITINJAU DARI HUKUM JAMINAN," *Jurnal Poros Hukum Padjajaran* 1, no. 1 (2019): 34.

investor swasta dapat mengikatkan diri pada KPBU untuk melaksanakan pembangunan dan pengelolaan infrastruktur yang memadai dan berkualitas. Sehingga pelaksanaan KPBU dapat berjalan sebagaimana mestinya dalam garis yang ditetapkan oleh pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah harus memulai melakukan perbaikan dari tahap regulasi, SDM, hingga aspek kelembagaan. Karena sejatinya mekanisme KPBU sangat membuka peluang baru untuk mengakselerasi pemerataan pembangunan infrastruktur daerah dan berorientasi terhadap pertumbuhan ekonomi yang berkeadilan.

Hal ini menjadi penting karena keberhasilan penyelenggaraan infrastruktur dengan sistem pembiayaan KPBU oleh suatu daerah dapat menjadi pembuka investasi bagi pihak swasta lain dan menjadi kesempatan baik bagi pemerintah untuk membantu meningkatkan pendapatan dan mewujudkan kebutuhan infrastruktur daerah. KPBU sebagai salah satu jalan mewujudkan kebutuhan infrastruktur pembangunan memerlukan kolaborasi dari seluruh pihak yang bersangkutan baik dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pihak swasta hingga masyarakat. Oleh karena itu, kejelasan regulasi guna menjadi batasan-batasan dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur dengan sistem pembiayaan KPBU memang dirasa perlu untuk diatur.

Berangkat dari hal tersebut, pada dasarnya pemerintah daerah mempunyai wewenang untuk mengelola dan memajukan daerah otonominya masing-masing sesuai dengan potensi yang dimilikinya sendiri. Kebijakan tersebut merupakan bagian dari konsep desentralisasi yang dapat diartikan sebagai pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat ke daerah untuk merealisasikan pembangunan berdasarkan harapan atau aspirasi dari masyarakat daerahnya. Sesuai dengan Bab VI Undang-Undang Dasar 1945 tentang pemerintah daerah dan pelaksanaannya diatur dalam UU PEMDA. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintah Daerah mengatur tentang pembagian wilayah kekuasaan diantara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah daerah dalam mewujudkan pembangunan. Selanjutnya dikuatkan oleh Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sehingga dapat menjadi acuan untuk pemerintah daerah yang mempunyai kewajiban dalam mengatur segala bentuk tata kelola daerahnya. Keberadaan desentralisasi ini seharusnya dimanfaatkan dengan baik untuk menciptakan kemandirian daerah yang inovatif dalam mengelola serta membangun infrastruktur daerah.<sup>10</sup>

Pelaksanaan KPBU yang berhasil oleh pemerintah daerah dapat menghasilkan daya saing yang tinggi dan memikat pihak swasta untuk berinvestasi. Akan menjadi tanggung jawab besar bagi setiap penanggung jawab proyek kerjasama dalam hal ini pemerintah daerah untuk melaksanakan KPBU sesuai aturan dan tahapan yang ada dan memberikan pelayanan terbaik pada saat membentuk pola investasi. Dengan demikian, para pemangku kepentingan ditingkat daerah dituntut membuat pengelolaan yang baik dan mendukung pelaksanaan pembangunan infrastruktur. Kemajuan daerah dapat dilihat dari kemampuan untuk menumbuhkan minat investasi dan kesiapan pemerintah yang mampu mengatur regulasi tentang hal yang berkenaan dengan dunia usaha serta masyarakat juga mendapatkan pelayanan publik yang baik hingga meningkatkan perekonomiannya.<sup>11</sup>

Saat ini kebanyakan daerah di Indonesia telah memiliki peraturan daerah yang mengatur mengenai kerjasama daerah dengan swasta, namun tidak semuanya menyinggung mengenai KPBU, karena perlu di ingat

---

<sup>10</sup> Nanda Cahyani Putri and Loveani Yastika Putri, "Analisis Pembiayaan Non-Anggaran Pemerintah Dalam Mendukung Pembangunan Infrastruktur Di Indonesia," *Jurnal Infrastruktur* 6, no. 2 (2020): 91–103, <https://doi.org/10.35814/infrastruktur.v6i2.1278>.

<sup>11</sup> Yervi Hesna et al., "Studi Kesiapan Daerah Untuk Investasi Infrastruktur Sosial Berbasis Pembiayaan Non APBN/APBD," *Jurnal Manajemen Aset Infrastruktur & Fasilitas* 2, no. 0 (2018): 9–18, <https://doi.org/10.12962/j26151847.v2i0.4912>.

bahwa terdapat kekhusuan antara KPBU yang diamanatkan dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur dengan Kerjasama daerah dan swasta yang pada umumnya, KPBU hanya digunakan untuk kerjasama pembangunan infrastruktur dan yang unik ialah terdapat alokasi pembagian resiko antara pihak pemerintah dan swasta. Regulasi yang digunakan saat ini dalam pelaksanaan KPBU hanyalah dipayungi dengan peraturan utama, yakni Peraturan Presiden dan diatur oleh Peraturan Menteri, rata-rata kementerian yang erat kaitanya dengan pembangunan infrastruktur memiliki regulasi mengenai KPBU.

Dalam hal pembentukan Peraturan daerah mengenai KPBU ini tentunya sangatlah penting adanya kolaborasi antara pemerintah daerah dalam artian Gubernur dan DPRD setempat selain itu persetujuan legislatif dalam hal ini adalah DPRD dalam melaksanakan KPBU amatlah penting, karena terdapat proyek KPBU yang dilaksanakan oleh daerah yang tidak berhasil berjalan, karena eksekutif tidak mendapatkan persetujuan pendanaan dari legislatif. Padahal jika proyek KPBU berjalan, maka pemerintah daerah wajib menganggarkan pembayaran *Availability Payment* yang merupakan belanja daerah pada APBD<sup>12</sup>. Hal ini sesuai dengan Permendagri Nomor 96 Tahun 2016 tentang Pembayaran Ketersediaan Layanan dalam Rangka Kerja Sama Pemerintah Daerah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur di Daerah. Aturan tersebut menyatakan bahwa pelaksanaan pembayaran ketersediaan layanan wajib disetujui DPRD selama perjanjian KPBU. Hak budget yang melekat pada legislatif perlu dihormati, sehingga anggaran untuk KPBU bisa tersendat apabila legislatif menolak mengakui keberadaan proyek KPBU tersebut.

---

<sup>12</sup> Pasal 4 Ayat (3) Permendagri No 96 Tahun 2016 tentang Pembayaran Ketersediaan Layanan dalam Rangka KPBU dalam Penyediaan Infrastruktur di Daerah.

Instrumen hukum merupakan bagian terpenting dalam melaksanakan kebijakan, tersebarinya regulasi di berbagai sumber berpotensi memberikan pandangan ketidakpastian hukum bagi pihak swasta yang tertarik untuk kerjasama dalam proyek KPBU. Oleh karena itu, untuk merealisasikan biaya pembangunan infrastruktur non-anggaran pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), pemerintah daerah dirasa perlu membentuk pengaturan untuk memimpin penerapan kegiatan penyelenggaraan KPBU selaku pihak yang memiliki kewenangan daerah otonom guna memberikan kepastian hukum, rasa keadilan, kesejahteraan masyarakat serta menyiasati rendahnya volume APBD dan mengurangi ketimpangan pembangunan infrastruktur di daerah. Karena jika regulasi tersebut telah tercantum dalam RPJMD maka kebijakan ini akan menjadi bagian dari pada visi dan misi suatu daerah tersebut. Dengan besar harapan apabila keberadaan peraturan daerah tentang KPBU bisa diterapkan disetiap daerah maka akan meningkatkan percepatan dalam pelaksanaan pembangunan daerah di berbagai sektor dengan menyesuaikan situasi atau kondisi di daerahnya masing-masing. Karena sesungguhnya yang lebih memahami kehidupan ekonomi, sosial dan budaya, serta hal-hal lain yang melekat di setiap daerah adalah pemerintah daerahnya itu sendiri.<sup>13</sup>

Pembentukan Peraturan ditingkat daerah tentunya harus mengikuti aturan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang mana harus tersedia landasan yuridis, filosofis dan sosiologis. Mengingat dalam Pasal 46 Ayat (2) Perapres 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur yang menyatakan bahwa Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah dapat mengatur tata cara pelaksanaan kerjasama pemerintah dengan badan usaha pelaksana sesuai

---

<sup>13</sup> Fahmi Dzakky, "Public Private Partnership: Alternatif Pembangunan Infrastruktur Dalam Negri," *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I* 8, no. 2 (2021): 573–84, <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v8i2.19967>.

dengan kewenangan masing-masing. Adanya amanat dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia, Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asa otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat tercapainya kesejahteraan masyarakat dan Berkenaan dengan amanat Pasal 349 ayat (1) dan ayat (2) Undang- Undang PEMDA, maka keberadaan Peraturan tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan usaha yang nantinya akan diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah, dapat menimbulkan aspek kepastian hukum, kerjasama pemerintah dengan badan usaha yang berkualitas, adil, serta harus sesuai dengan jiwa, semangat dan substansi peraturan perundang-undangan tersebut, selain itu mengingat peningkatan dan pemenuhan pembangunan infrastruktur di daerah seharusnya menjadi prioritas bagi pemerintah,

Hal ini dapat dilihat contohnya pada sampel data dari Pulau Jawa dengan nilai yang mencapai 47% lebih tinggi daripada pengelolaan limbah dan sampah juga dibawahnya lagi adalah komunikasi dan internet.<sup>14</sup> Beberapa daerah yang memiliki regulasi yang mengatur mengenai KPBU di tingkat daerah yakni Kabupaten Lombok Barat Provinsi Nusa Tenggara Barat dengan Peraturan Bupati Lombok Barat Nomor 25 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Daerah Dengan Badan Usaha Di Bidang Penerangan Jalan Umum dan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 91 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Nomor 22 Tahun 2018 tentang Penyeenggaraan Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Badan Usaha dalam penyediaan infrastruktur.

---

<sup>14</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=8v8-y7Jj13Y> Survey Infrastruktur Indonesia Melalui Saatnya Didengar diakses pada tanggal 3 Agustus 2021

### **3.2. Pemanfaatan Pembiayaan Non Pemerintah berupa Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha di tingkat Daerah**

Skema pembiayaan non pemerintah yang ditawarkan saat ini sangat beragam, mulai dari PINA, CSR, hingga KPBU. Pada dasarnya semua skema yang ditawarkan memiliki sisi kelebihan dan kekurangannya masing-masing. KPBU ditawarkan guna hanya untuk menyediakan infrastruktur dengan menggandeng swasta karena dirasa Anggaran Pendapatan Belanja baik daerah maupun Pusat tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur bagi Masyarakat. Merujuk pada Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang RPJMN 2020-2024, total biaya investasi infrastruktur yang dibutuhkan Indonesia mencapai Rp6.445 Triliun, yang mana APBN hanya dapat meng-cover sebesar 37% (sekitar Rp2.385 Triliun), sedangkan BUMN meng-cover sebesar 21% (Rp1.353 Triliun), dan sisanya sebesar 42% diharapkan berasal dari pembiayaan alternatif yang dapat mendorong peran serta investasi masyarakat dan badan usaha melalui KPBU.<sup>15</sup>

Dalam Pasal 1 angka 8 Peraturan Presiden No 38 Tahun 2015 menyebutkan subjek utama pelaksana KPBU terdiri dari:

- 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.
- 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”.

---

<sup>15</sup> Bab VI RPJMN 2020-2024, hlm. 190.

Berdasarkan pengaturan tersebut di atas, Kepala Daerah memiliki kewenangan untuk memprakarsai KPBU di level daerah. Lazimnya suatu proyek infrastruktur daerah yang dibiayai oleh KPBU diinisiasi oleh pemerintah daerah (*solicited*) karena dalam hal ini pemerintah daerahlah yang paling memiliki kepentingan untuk membangun infrastruktur publik. Sementara terkait dengan jenis-jenis infrastruktur yang menjadi objek kerjasama, Pasal 5 Peraturan Presiden No 38 Tahun 2015 telah menyebutkan jenis infrastruktur yang dapat dikerjasamakan menggunakan skema KPBU yaitu infrastruktur ekonomi dan infrastruktur sosial. Kedua infrastruktur tersebut meliputi 19 jenis infrastruktur yang terdiri atas: infrastruktur transportasi; infrastruktur jalan; infrastruktur sumber daya air dan irigasi; infrastruktur air minum; infrastruktur sistem pengelolaan air limbah terpusat; infrastruktur sistem pengelolaan air setempat; infrastruktur sistem pengelolaan persampahan; infrastruktur telekomunikasi dan informatika; infrastruktur ketenagalistrikan; infrastruktur minyak dan gas bumi dan energi terbarukan; infrastruktur konservasi energi; infrastruktur fasilitas perkotaan; infrastruktur fasilitas pendidikan; infrastruktur fasilitas sarana dan prasarana olahraga, serta kesenian; infrastruktur kawasan; infrastruktur pariwisata; infrastruktur kesehatan; infrastruktur lembaga permasyarakatan; dan infrastruktur perumahan rakyat.

Terdapat beberapa tahapan dalam pelaksanaan KPBU, diantaranya perencanaan, persiapan, dan transaksi. Pertama, perencanaan menentukan tentang pengambilan keputusan, konsep anggaran biaya, identifikasi dan apabila proyek KPBU merupakan *solicited project* maka tahap penyiapan dilakukan oleh pemerintah. Namun apabila proyek tersebut merupakan *unsolicited project* maka tahap penyiapan proyek dilakukan oleh badan usaha pemrakarsa. Tahap perencanaan meliputi penyusunan anggaran KPBU, identifikasi dan penetapan KPBU, sampai dengan penyusunan daftar rencana KPBU. Kedua yaitu persiapan, KPBU dari pemerintah selaku PJKK melakukan pra-studi kelayakan, rencana dukungan dan

jaminan pemerintah sama halnya dengan tahap perancaan dilakukan berdasarkan jenis proyek KPBU apakah *solicited* atau *unsolicited project*. Adapun *output* yang akan dihasilkan dari tahap penyiapan adalah dokumen rencana dukungan pemerintah dan/atau jaminan pemerintah, prastudi kelayakan, penetapan tata cara pengembalian investasi badan usaha pelaksana, serta pengadaan tanah untuk KPBU. Ketiga, transaksi dilaksanakan oleh PJPB yang mencakup dari penjajakan minat pasar (*Market Sounding*) yaitu proses komunikasi untuk mengetahui minat calon investor atas KPBU yang akan dikerjasamakan, penetapan lokasi, pengadaan Badan Usaha Pelaksana dan melaksanakan pengadaannya, penandatanganan perjanjian hingga pemenuhan kesepakatan transaksi.

Dalam pelaksanaan KPBU terdapat beberapa skema kerja sama yang lazim digunakan seperti BOT (*Built Operate Transfer*)<sup>16</sup>; BTO (*Built Transfer Operate*)<sup>17</sup>; BOO (*Build Own Operate*)<sup>18</sup>; BOOT (*Built, Own, Operate, Transfer*)<sup>19</sup>; DBOM (*Design, Build, Operate, Maintenance*)<sup>20</sup>; dan DBFO (*Design, Build, Finance, Operate*)<sup>21</sup>. Masing-masing skema KPBU di atas dapat menimbulkan tingkat risiko yang bervariasi sesuai dengan tingkatan partisipasi dan imbal jasa yang diberikan. Pada

---

<sup>16</sup>Pihak badan usaha swasta akan membiaya pembangunan hingga pengoperasian suatu infrastruktur hingga jangka waktu tertentu sesuai yang telah disepakati dan diakhir masa konsesi/kontrak berakhir, pihak swasta akan mengembalikan infrastruktur tersebut ke pemerintah, disarikan dari PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia, 2019, *Acuan Alokasi Risiko KPBU di Indonesia*, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia, Jakarta, hlm. xiv.

<sup>17</sup> Pihak badan usaha akan membangun infrastruktur, kemudian apabila infrastruktur sudah selesai dibangun maka infrastruktur tersebut akan diserahkan kepada pemerintah namun pengoperasian tetap pada badan usaha selama jangka waktu yang telah disepakati, disarikan dari PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia, 2015, *Kemitraan Pemerintah Swasta: Panduan Referensi*, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia, Jakarta, hlm. 18.

<sup>18</sup> Pihak badan usaha bertanggung jawab terhadap desain, konstruksi, operasi dan memiliki suatu fasilitas infrastruktur selama kontrak dan hingga kontrak tersebut berakhir; disarikan dari PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia, 2019, *Loc.cit.*

<sup>19</sup> Badan usaha akan bertanggung jawab terhadap desain, konstruksi, operasi, dan memiliki suatu infrastruktur selama jangka waktu kerja sama. Kemudian apabila jangka waktu kerja sama sudah selesai, badan usaha akan mengalihkan kepemilikan kepada pemerintah, disarikan dari *Ibid.*

<sup>20</sup> Badan usaha bertanggung jawab dalam mendesain, membangun, mengoperasikan, serta melakukan perawatan infrastruktur selama berlangsungnya konsesi, disarikan dari PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia, 2015, *Loc.cit.*

<sup>21</sup> Badan usaha bertanggung jawab untuk mendesain, membangun, membiayai, serta mengoperasikan suatu infrastruktur sesuai dengan jangka waktu yang telah diperjanjikan, disarikan dari *Ibid.*

kerjasama proyek KPBU, antara Pemerintah (melalui PJK) dan Badan Usaha, landasan pada perjanjian ini, yaitu terdapatnya pembagian risiko. Pada proses pengelolaan, pencegahan, pengendalian hingga penyerapan, untuk mengalokasikan risiko saat pembangunan proyek KPBU, PJK merupakan pihak yang mewakili pemerintah dalam pelaksanaan KPBU. Adapun peran badan usaha disini merupakan pihak yang bertanggung jawab atas pengadaan, pemeliharaan, pengoperasian, mengatur rancangan dan struktur bangunan.

Dalam kerjasama di KPBU, badan usaha tersebut dapat menetapkan segi kerjasamanya, seperti berupa pengoperasian dan pendayagunaan fasilitas sarana prasarana. Supaya dapat memungkinkan untuk mengembalikan investasi dari pihak badan usaha, biasanya perjanjian KPBU ini mempunyai kurun waktu yang cukup lama, yakni bisa lebih dari 15 tahun.

Dalam hal melaksanakan KPBU terdapat juga pihak yang turut serta terlibat bersama badan usaha. Pertama yaitu perbankan yang menyediakan pinjaman pembiayaan dalam proyek KPBU, Kedua merupakan pihak yang mendanai (sponsor) yang berbentuk ekuitas. Ketiga, yaitu kontraktor yang memiliki keterampilan saat melaksanakan proyek pembangunan infrastruktur. Keempat, yaitu publik pengguna atas akses layanan infrastruktur.<sup>22</sup>

Untuk menjamin kelangsungan proyek KPBU di daerah, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah memiliki peran krusial untuk memberikan dukungan pembangunan infrastruktur daerah. Adapun dukungan yang diberikan pemerintah dalam pembiayaan KPBU sesuai dengan Peraturan Menteri PPN/ Kepala Bappenas Nomor 4 Tahun 2015, yaitu:

---

<sup>22</sup> Maman Suhendra, "Penyediaan Infrastruktur Dengan Skema Kerjasama Pemerintah Dan Badan Usaha (Public-Private Partnership) Di Indonesia," *Jurnal Manajemen Keuangan Publik* 1, no. 1 (2017): 41-46, <https://doi.org/10.31092/jmkp.v1i1.97>.

- a. Sebagian pembiayaan konstruksi KPBU oleh pemerintah, dalam hal ini PJKP dapat membayar sebagian penyediaan infrastruktur KPBU
- b. Pemerintah yang mendukung, Menteri / Kepala Lembaga / Kepala Daerah dan/atau Menteri Keuangan telah berkontribusi fiskal dan/atau bentuk lainnya. Dukungan pemerintah dapat berupa:
  - a) Dukungan kelayakan (*Viability Gap Fund*), diberikan pemerintah apabila suatu proyek layak secara ekonomi namun belum layak secara finansial. Pemberian VGF maksimal sebesar 49% dari nilai investasi proyek. Lebih lanjut, dukungan kelayakan ini diatur dalam Permenkeu Nomor 233/PMK.11/2012;
  - b) Insentif perpajakan;
  - c) Bentuk lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Jaminan atas Pemerintah, menteri keuangan telah memberikan kemudahan finansial kepada badan usaha untuk melaksanakan skema pembagian risiko proyek KPBU. Jaminan pemerintah ini diberikan oleh PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT PII) terhadap risiko pemerintahan, risiko politik, risiko perubahan hukum, kegagalan bayar dan/atau operasi dan pemeliharaan termasuk konektivitas. Lebih lanjut, pengaturan mengenai penjaminan diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010 tentang Penjaminan Infrastruktur Dalam Proyek Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha yang dilakukan Melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 95/PMK.08/2017 tentang Ruang Lingkup Dan Tata Cara Pemberian

Penjaminan oleh Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur (BUPI).

Penyediaan infrastruktur melalui skema KPBU yang merupakan bagian dari kebijakan pendanaan pembangunan daerah yang dapat dibiayai dengan pembiayaan kreatif selain pinjaman daerah, pembiayaan investasi dan juga obligasi daerah.<sup>23</sup> Selain itu pemanfaatan Skema KPBU dalam penyediaan infrastruktur juga terbuka untuk Pemerintah Kota/Kabupaten. Tercatat saat ini telah ada beberapa program penyediaan infrastruktur dengan posisi PJKP dipegang oleh Pemerintah Kota/Kabupaten di Indonesia, salah satu contohnya adalah Proyek PLTSa Putri Cempo Surakarta oleh Pemkot Surakarta.<sup>24</sup> Selain itu juga beberapa proyek di daerah dengan KPBU yang masih proses pelaksanaannya, diantaranya ialah SPAM Umbulan di Provinsi Jawa Timur.

Skema KPBU memungkinkan pemerintah daerah yang ada di tingkat Provinsi ataupun Kota/Kabupaten, dapat menyerap peluang pemanfaatan sumber daya swasta. Penting untuk dipahami bahwa skema pembiayaan KPBU tidak sama dengan upaya privatisasi oleh badan usaha swasta karena dalam hal ini, pemerintah terlibat dalam kesepakatan kerja sama untuk dapat menguasai pengaturan dan kepemilikan proyek infrastruktur yang dibangun.<sup>25</sup> Sedangkan jika privatisasi, pihak swasta menguasai dan mengontrol secara penuh atas proyek yang dijalankan.<sup>26</sup> Keikutsertaan pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur daerah mengindikasikan bahwa pembiayaan infrastruktur memasuki paradigma baru dengan menjadikan KPBU sebagai sumber pendanaan utama pembangunan

---

<sup>23</sup> Mustofa Hidayat, 2019, "Peran Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Mendorong Pembangunan Infrastruktur di Daerah", Tim UJDIH Sub-bagian Hukum, BPK Perwakilan Provinsi Aceh, diakses melalui <https://bandaaceh.bpk.go.id/wp-content/uploads/2019/11/Kerjasama-Pemerintah-dengan-Badan-Usaha-Sebagai-Upaya-Mendorong-Pembangunan-Infrastruktur-di-Daerah-Revisi-Binbangkum-1-3.pdf> pada tanggal 15 Juli 2021

<sup>24</sup> <http://simpulkpбу.pu.go.id/id/proyek/detail/183/pltsa-putri-cempo>

<sup>25</sup> Arif Kelana Putra, "Sejarah dan Perkembangan Public Private Partnership (PPP) di Indonesia", *Majalah Warta Anggaran*, Edisi 24 Tahun 2012, Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan Republik Indonesia, hlm. 18.

<sup>26</sup> *Ibid.*

infrastruktur.<sup>27</sup> Di samping itu, KPBU dapat pula memiliki potensi mengembangkan BUMD. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 memberikan kesempatan bagi BUMD menjadi Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK), sehingga hal ini dapat turut menyokong agar BUMD dapat lebih berkompetisi, tumbuh dan berkembang.

Terkait pelaksanaan KPBU di tingkat daerah sesuai amanat dalam Peraturan presiden sebaiknya kepala daerah atau Gubernur membentuk simpul KPBU dan beberapa tim terkait guna mendukung pelaksanaan KPBU serta untuk memnatau pelaksanaan KPBU. Pemerintah di tingkat Provinsi maupun Kota/Kabupaten memiliki potensi dalam pengembangan infrastruktur publik yang apabila Pemerintah daerah tersebut mengikutsertakan investasi swasta dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur, maka bukan hal yang mustahil apabila nilai manfaat dari suatu proyek infrastruktur akan meningkat. Terdapat beberapa keuntungan apabila Pemerintah Daerah melakukan KPBU, antara lain:

- a. *On Schedule*, pemerintah akan mendapatkan kepastian penyelesaian proyek karena dalam hal ini upaya agar tidak terjadi keterlambatan konstruksi dan operasi harus dilakukan oleh Badan Usaha, infrastruktur dapat selesai sesuai dengan yang telah diperjanjikan dalam perjanjian kerja sama;<sup>28</sup>
- b. *On Service*, artinya di sini terdapat kesinambungan mulai dari *planning, contruction, operation* dan *maintenance* yang diberlakukan dalam satu kesatuan dalam kontrak jangka panjang. proyek yang berkesinambungan tentunya akan meningkatkan kualitas dari infrastruktur publik;<sup>29</sup>
- c. *On Budget*, dengan pembiayaan yang relatif sama, pemerintah mampu memberikan infrastruktur dengan jumlah yang lebih

---

<sup>27</sup> Bab VI RPJMN Indonesia 2020-2024, hlm. 190.

<sup>28</sup> Direktorat Kerja sama Pemerintah Swasta dan Rancang Bangunan Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional, 2019, *Skema Umum KPBU*, Bappenas, Jakarta, hlm. 8.

<sup>29</sup> *Ibid.*

- banyak. Dengan kata lain, pemerintah DIY dapat meningkatkan kuantitas pembangunan infrastruktur;<sup>30</sup>
- d. Terdapat *outline business* yang mengkaji manfaat kerja sama melalui aspek resiko, komersil, hukum, dan lingkungan;<sup>31</sup>
  - e. Pembagian risiko terjadi antara pemerintah dan swasta, di mana risiko akan dialokasikan kepada pihak yang paling mampu mengelola risiko secara optimal;<sup>32</sup>
  - f. Efisiensi anggaran, karena sebelum proyek KPBU dilaksanakan, terdapat kajian atau analisis nilai manfaat uang (*value for money*)<sup>33</sup> dari sebuah proyek infrastruktur;<sup>34</sup>
  - g. Fleksibel dan inovasi, para pihak swasta memiliki ruang lebih untuk berinovasi pada spesifikasi aset.<sup>35</sup>

Terhadap tatangan pemanfaatan KPBU di tingkat daerah dianggap lebih kompleks dibanding pembiayaan konvensional melalui APBN/APBD, dikarenakan pembiayaan KPBU melibatkan dana investasi yang cukup besar dari pihak luar yakni swasta. Skema KPBU dianggap dapat menimbulkan *financing cost* yang tak ternilai, dana yang lebih besar daripada pengadaan biasa, biaya pengawasan yang dibutuhkan pemerintah menjadi lebih besar.<sup>36</sup> Kemudian apabila KPBU tidak dikelola dengan baik, maka dapat menimbulkan komitmen yang berlebihan.<sup>37</sup> Selain itu komitmen jangka panjang mengurangi fleksibilitas anggaran serta transparansi proyek tidak menutup kemungkinan akan menimbulkan

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Value for Money* adalah pengukuran kinerja suatu KPBU berdasarkan nilai ekonomi, efisiensi, dan efektivitas pengeluaran serta kualitas pelayanan yang memenuhi kebutuhan masyarakat. (Lampiran Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur)

<sup>34</sup> Direktorat Kerja sama Pemerintah Swasta dan Rancang Bangunan Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional, *Op.cit.*, hlm. 9.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Rahmat Mulyono, 2019, "Kerja sama Pemerintah Dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur" Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 15.

<sup>37</sup> *Ibid.*

tekanan politis yang lebih besar.<sup>38</sup> Kritik tersebut di atas sebetulnya merujuk pada adanya tantangan terhadap kerangka hukum dan kelembagaan dalam pelaksanaan skema KPBU.<sup>39</sup> Setidaknya dibutuhkan 4 hal untuk mengantisipasi hal ini, yaitu:

- a. Mengembangkan kerangka hukum / regulasi yang baik;
- b. Memastikan komitmen politik yang kuat, stabil, dan nyata;
- c. Memperkuat kerangka kerja kelembagaan; dan
- d. Mengelola komunikasi dan penerimaan publik terhadap KPBU.<sup>40</sup>

Perlu juga dipahami bahwa tidak semua proyek cocok menggunakan skema pembiayaan KPBU. Terdapat proyek yang sumber pembiayaannya berasal dari APBN/APBD, swasta, maupun kombinasi keduanya. Sumber pembiayaan tersebut ditentukan berdasarkan kelayakan masing-masing proyek. Kelayakan proyek KPBU dapat dinilai secara ekonomi dan finansial. Menurut Bank Dunia (2017), analisis kelayakan proyek KPBU secara ekonomi (atau juga dikenal dengan kelayakan sosio-ekonomi) merupakan analisis untuk menentukan apakah proyek tersebut dapat memberikan manfaat bagi publik secara luas. Suatu proyek dapat dikatakan layak secara ekonomi jika manfaat ekonomi dari proyek tersebut lebih besar dibandingkan biaya ekonominya. Biaya ekonomi yang dimaksud tidak terbatas pada biaya keuangan, melainkan juga termasuk dampak eksternalitas (positif/negatif) dan dampak lingkungan.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka terdapat beberapa tantangan yang dapat menghambat keberhasilan pelaksanaan skema KPBU oleh sektor publik. Pemerintah, dalam hal ini PJK, harus mengupayakan cara untuk mengatasi sejumlah tantangan tersebut. Meski begitu perlu dipahami bahwa tantangan-tantangan dalam pelaksanaan KPBU justru harus

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> European PPP Expertise Centre, 2015, “*PPP Motivations and Challenges for the Public Sector: Why (not) and How*”, di akses melalui [https://www.eib.org/attachments/epec/epec\\_ppp\\_motivations\\_and\\_challenges\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/epec/epec_ppp_motivations_and_challenges_en.pdf) pada 20 Juli 2021

<sup>40</sup> *Ibid.*

menjadi motivasi bagi para subjek KPBU agar menerapkan prinsip pengendalian dan pengelolaan risiko dalam menjalankan KPBU sebagaimana disebut dalam Pasal 4 huruf d Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015. Pada saat yang sama, pemerintah dalam hal ini PJPK harus mengupayakan cara untuk mengatasi sejumlah tantangan tersebut.

#### **4. Kesimpulan**

Berdasarkan penjelasan yang telah terurai di atas, maka dapat disimpulkan bahwa urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang Kerjasama Pemerintah Badan Usaha dalam penyediaan infrastruktur diarahkan untuk mendorong tercapainya kesejahteraan masyarakat dan Berdasarkan amanat yang disampaikan Pasal 349 ayat (1) dan ayat (2) Undang- Undang PEMDA, maka keberadaan Peraturan tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan usaha yang nantinya akan diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah, dapat menimbulkan aspek kepastian hukum, kerjasama pemerintah dengan badan usaha yang berkualitas, adil, dan sesuai dengan jiwa, semangat dan substansi peraturan perundang-undangan tersebut, selain itu Mengingat telah terdapat survey yang dilakukan oleh Universitas Indonesia yang menyebutkan bahwa masyarakat menginginkan bahwa peningkatan dan pemenuhan pembangunan infrastruktur di daerah seharusnya menjadi prioritas bagi pemerintah, pembangunan pada sektor transportasi memperoleh nilai terbesar yaitu hingga mencapai nilai 45% dari seluruh masyarakat Indonesia yang dijadikan sebagai responden.

Pemanfaatan pembiayaan Non Pemerintah berupa Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha di tingkat Daerah menawarkan berbagai skema pembiayaan, baik secara PINA, CSR, hingga KPBU. Kendati demikian penawaran skema pembiayaan secara KPBU digunakan karena Anggaran Pendapatan Belanja baik di daerah ataupun di pusat tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan insfrastruktur bagi masyarakat, mengingat insfrastruktur tersebut mencakup ekonomi dan sosial. Tantangan- tantangan tersebut sejatinya akan menghambat pelaksanaan skema KPBU, akan tetapi tantangan

tersebut haruslah dijadikan sebuah motivasi bagi para subjek KPBU agar menerapkan prinsip pengendalian dan pengelolaan risiko dalam menjalankan KPBU sebagaimana disebut dalam Pasal 4 huruf d Peraturan Presiden No 38 tahun 2015.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku

- Arsyad, Lincolin. *Ekonomi Pembangunan*, Ed. Ke-4, Cet. 1. Yogyakarta: Bagian Penerbitan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN, 1999.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta.
- HAW. Widjaja, *Otonomi daerah dan daerah otonom*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia, Dalam Rangka Sosialisasi Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusa Media, 2012.
- Made Suwandi, *Pokok-Pokok Pikiran Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Di Indonesia (Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintah Daerah Yang Efektif Dan Efisien)*, Direktorat Fasilitasi Dan Pelaporan Otda, Ditjen Otda Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2002
- Effendi, Bachtiar, *Pembangunan Daerah Otonomi Berkeadilan*, Yogyakarta, Uhaindo dan Offset, 2002.
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2020.
- Rahmat Mulyono, "Kerja sama Pemerintah Dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur" Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Jakarta, 2019.
- Bandur and Agustinus, *Penelitian Kualitatif Metodologi, Desain Dan Teknik Analisa Data Dengan NVIVO10*(Jakarta: Mitra Wacana Media, 2014).
- Acuan Alokasi Risiko KPBU di Indonesia, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia, Jakarta, 2019.

Kemitraan Pemerintah Swasta: Panduan Referensi, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia, Jakarta, 2015.

## **2. Artikel Jurnal Ilmiah**

Ali A., Kirmizi, & Desita, P, Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Dalam Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah Kota Pekanbaru (2010 - 2014) *Jurnal Online Mahasiswa, Fakultas Ekonomi Universitas Riau*, 2015.

Jumadi, *Jurnal Online Universitas Sulawesi Barat, Kedudukan Dan Fungsi Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota Sebagai Instrumen Otonomi Daerah Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia* Dosen Universitas Islam Negeri Makassar.

Husain Matla, *Otonomi Daerah : Alat Konglomerasi Internasional*, accessed July 28, 2021, <http://jurnal-ekonomi.org/otonomidaerah>

Nanda Cahyani Putri and Loveani Yastika Putri, “Analisis Pembiayaan Non-Anggaran Pemerintah Dalam Mendukung Pembangunan Infrastruktur Di Indonesia,” *Jurnal Infrastruktur* 6, no. 2 (2020): 91–103, <https://doi.org/10.35814/infrastruktur.v6i2.1278>.

Yervi Hesna et al., “Studi Kesiapan Daerah Untuk Investasi Infrastruktur Sosial Berbasis Pembiayaan Non APBN/APBD,” *Jurnal Manajemen Aset Infrastruktur & Fasilitas* 2, no. 0 (2018): 9–18, <https://doi.org/10.12962/j26151847.v2i0.4912>.

Fahmi Dzacky, “Public Private Partnership: Alternatif Pembangunan Infrastruktur Dalam Negri,” *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I* 8, no. 2 (2021): 573–84, <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v8i2.19967>.

Maman Suhendra, “Penyediaan Infrastruktur Dengan Skema Kerjasama Pemerintah Dan Badan Usaha (Public-Private Partnership) Di Indonesia,” *Jurnal Manajemen Keuangan Publik* 1, no. 1 (2017): 41–46, <https://doi.org/10.31092/jmkep.v1i1.97>.

- Mustofa Hidayat, 2019, “Peran Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Mendorong Pembangunan Infrastruktur di Daerah”, Tim UJDIH Sub-bagian Hukum, BPK Perwakilan Provinsi Aceh, Accessed July, 15, 2021. <https://bandaaceh.bpk.go.id/wp-content/uploads/2019/11/Kerjasama-Pemerintah-dengan-Badan-Usaha-Sebagai-Upaya-Mendorong-Pembangunan-Infrastruktur-di-Daerah-Revisi-Binbangkum-1-3.pdf>
- Davey, K.J, Pembiayaan Pemerintah Daerah, PT Gramedia, 1988, <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2018/07/Kebijakan-Pembiayaan-Daerah-dan-KPBU-1.pdf>
- European PPP Expertise Centre, 2015, “*PPP Motivations and Challenges for the Public Sector: Why (not) and How*”, accessed July 20, 2021, [https://www.eib.org/attachments/epec/epec\\_ppp\\_motivations\\_and\\_challenges\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/epec/epec_ppp_motivations_and_challenges_en.pdf)

### 3. Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Presiden Nomor 38 tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha
- Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas
- Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
- Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.
- Permendagri No 96 Tahun 2016 tentang Pembayaran Ketersediaan Layanan dalam Rangka KPBU dalam Penyediaan Infrastruktur di Daerah.
- Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur

#### **4. Media Online**

Husain Matla, Otonomi Daerah : Alat Konglomerasi Internasional, accessed July 28, 2021, <http://jurnal-ekonomi.org/otonomidaerah>

Saatnya Didengar, Survey Infrastruktur Indonesia, November 11, 2015. Accessed August, 3, 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=8v8-y7Jj13Y>

<http://simpulkpbu.pu.go.id/id/proyek/detail/183/pltsa-putri-cempo>,

Rencana Pemerintah Jangka Menengah Nasional 2020-2024.