

KAJIAN EMPIRIS PENYEBAB RENDAHNYA TINGKAT REALISASI PROYEK INFRASTRUKTUR KERJASAMA PEMERINTAH DAN SWASTA (KPS) DI INDONESIA

Oleh: Agung Bhakti Utama¹, Robi Fernando²

^{1,2}Staf Pengajar Prodi Teknologi Konstruksi Bangunan Gedung, Politeknik Pekerjaan Umum.

Jl. Prof. H. Soedarto, SH. Tembalang Semarang 50275

E-mail : ¹agungbhaktiutama@yahoo.com, ²roferwong@gmail.com

Abstrak

Selama kurun tahun 2009 sampai 2014 Pemerintah Indonesia merencanakan tidak kurang dari 159 proyek infrastruktur melalui skema Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS). Meski demikian, sampai akhir tahun 2014 hanya 24 proyek yang berlanjut ke tahap tender, membuat Indonesia kehilangan potensi pertumbuhan ekonominya. Penelitian yang dilaksanakan pada tahun 2015 ini mencoba mencari jawaban atas rendahnya tingkat realisasi proyek infrastruktur melalui skema KPS di Indonesia. Penelitian ini menerapkan metode analisis statistik deskriptif dimana data primer dikumpulkan melalui survei dengan menggunakan teknik kuesioner. Dengan menggunakan metode convenient sampling, didapatkan 11 responden dengan latar belakang yang sangat relevan serta berkompeten. Penelitian ini mendapatkan beberapa faktor dominan yang menyebabkan tingkat realisasi proyek infrastruktur melalui skema KPS di Indonesia masih rendah, yaitu: (i) kemauan politik; (ii) keterbatasan anggaran/kapasitas fiskal; (iii) efektivitas proses pengembangan proyek KPS masih rendah; (iv) kekurangan minat investor; serta (v) kekurangan kapasitas Sumber Daya Manusia (SDM) di bidang KPS.

Kata Kunci : *Proyek Infrastruktur, Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS), tahap tender*

Abstract

Within the period of 2009 – 2014, the Government of Indonesia planned not less than 159 infrastructure PPP projects. However, until the end of 2014, only 24 projects had been tendered, hindering Indonesia from its potential economic growth. This research which was undertaken in 2015 tries to explore the answers on why the rate of infrastructure PPP project realization in Indonesia is low. This research applies simple descriptive statistics in which the primary data has been gathered through survey, employing the questionnaire technique. The respondents were approached by using convenient sampling method, resulting in 11 highly relevant and competent respondents. Several findings have been obtained to answer why the rate of infrastructure PPP project realization in Indonesia is low. They are: (i) Political will; (ii) Budget constraint/fiscal capacity; (iii) the effectiveness of PPP Project Development Process; (iv) Lacking of Interested Investors; (v) Lacking of human resources capacity on PPP.

Keywords : *Infrastructure projects, Public-Private Partnerships (PPP), tender stage*

1. Pendahuluan

Pemerintahan di seluruh dunia menghadapi tantangan besar dalam meningkatkan penyediaan infrastruktur serta pelayanan publik (Schwartz dkk., 2008). Secara tradisional, infrastruktur dibiayai oleh dana publik (Blaiklock, 2014). Meski demikian, negara-negara berkembang saat ini masih berjuang untuk meningkatkan pendapatannya melalui perpajakan (Case dkk., 2012), menyebabkan pemerintah perlu mencari cara-cara baru dalam penyediaan infrastruktur, termasuk dengan

mengandalkan sumberdaya sektor swasta (Schwartz dkk., 2008).

Upaya-upaya yang dilakukan untuk memperbaiki situasi krisis moneter pada akhir 1990 telah menyebabkan pengurangan investasi infrastruktur di Indonesia secara besar-besaran, yaitu tinggal sekitar 3% dari GDP (Bappenas, 2013). Penurunan ini menyebabkan hambatan dan tingginya biaya transportasi serta logistik yang memangkas pertumbuhan ekonomi dan pada akhirnya menurunkan kualitas hidup masyarakat (Bappenas, 2013; Standard Chartered, 2011).

Untuk mengejar ketertinggalan, Pemerintah Indonesia melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010 – 2014 mencanangkan tiga target utama dalam pengembangan infrastruktur (OECD, 2013), yaitu: (i) meningkatkan penyediaan infrastruktur berdasarkan Standar Pelayanan Minimal (SPM); (ii) mengembangkan infrastruktur baru untuk memperkuat daya saing sektor riil; (iii) mendorong investasi infrastruktur melalui skema KPS. Dalam rangka mencapai target-target tersebut, telah diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2011 tentang Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011 – 2025, dimana target pertumbuhan ekonomi nasional ditetapkan dan kebutuhan infrastruktur telah diidentifikasi. Pengembangan infrastruktur diarahkan untuk memenuhi konektivitas 6 koridor ekonomi melalui keterpaduan sistem transportasi, logistik, komunikasi, dan informasi. Dengan partisipasi sektor swasta sebesar 34,7% dari total kebutuhan pembiayaan infrastruktur sepanjang 2010 – 2014 (Bappenas, 2011), pertumbuhan ekonomi di akhir tahun 2014 diproyeksikan sebesar 8% (Standard Chartered, 2011).

Kenyataannya, sampai akhir tahun 2014 realisasi proyek infrastruktur melalui skema KPS masih belum sesuai harapan. Dari 159 proyek KPS yang tercantum dalam PPP Book Bappenas, hanya 24 proyek yang mencapai tahap tender dengan perkiraan nilai investasi 13,33 juta US Dolar, atau hanya 23,75% dari yang ditargetkan. Hal ini berpartisipasi dalam kegagalan Pemerintah Indonesia mencapai target pertumbuhan ekonomi sebesar 7% di akhir tahun 2014.

Berdasarkan Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 06 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Daftar Rencana Proyek Infrastruktur, kesiapan sebuah proyek infrastruktur KPS dikategorikan dalam 3 tingkatan: (i) potensial; (ii) prioritas; dan (iii) *ready for offer*. Untuk melangkah ke tahap selanjutnya, setiap proyek harus

memenuhi kriteria pada setiap tingkat kesiapan. Peraturan ini memberikan kerangka untuk mendeteksi di titik mana dalam setiap tingkat kesiapan tersebut proyek-proyek infrastruktur KPS terhambat.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui mengapa tingkat realisasi proyek infrastruktur KPS di Indonesia rendah. Untuk mencapai tujuan tersebut, beberapa sasaran penelitian ditetapkan sebagai berikut:

- a. Mendiskusikan konsep KPS;
- b. Mengidentifikasi proses pengembangan proyek KPS beserta tantangannya;
- c. Mengidentifikasi proses pengembangan proyek KPS di Indonesia;
- d. Mengevaluasi faktor-faktor yang menghambat realisasi proyek KPS di Indonesia;
- e. Merumuskan penyebab mengapa proyek infrastruktur KPS di Indonesia masih rendah.

2. Tinjauan Pustaka

Bagian ini akan mendiskusikan konsep PKS, mengidentifikasi proses pengembangan proyek KPS beserta tantangannya, serta mengidentifikasi proses pengembangan proyek KPS di Indonesia.

2.1 Konsep KPS

Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) adalah cara pengadaan alternatif dimana pemerintah dan swasta terikat hubungan kontraktual atau institusional untuk memastikan penyediaan infrastruktur dan atau jasa kepada publik (Cruz dan Marques, 2013). Ide utama dari proyek KPS adalah bahwa pemerintah tidak memiliki aset secara langsung (Grimsey dan Lewis, 2004). Aset diciptakan melalui mobilisasi finansial sektor swasta dimana mereka mendapatkan kendali kepemilikan selama masa konsesi (Malone, 2005, dikutip oleh Neesham dkk., 2013).

Aziz (2007) menggolongkan KPS ke dalam 2 pendekatan utama: (i) *finance-based*; dan (ii) *service-based*. Dalam KPS *finance-based*, sponsor proyek bertanggungjawab terhadap pembiayaan,

konstruksi, serta operasional aset dan berhak atas pemasukan dari aset tersebut selama masa konsesi (Tam, 1999). Setelah masa konsesi berakhir, aset akan diserahkan kepada pemerintah (Tam, 1999). Contoh dari KPS tipe ini adalah skema *Build Operate Transfer (BOT)* dan *Build Transfer Operate (BTO)*. Dalam KPS *service-based*, pemasukan pihak swasta didapat dari pemerintah yang menjamin akan membeli jasa mereka selama jasa tersebut dilaksanakan sesuai dengan kriteria yang telah disepakati (Aziz, 2007). Contoh dari KPS tipe ini adalah *Design Build Finance Operate (DBFO)*.

Selain termobilisasinya pembiayaan dari pihak swasta, keuntungan utama yang didapat pada sebuah proyek yang diadakan melalui skema KPS adalah proyek yang *Value for Money (VfM)*. *VfM* adalah istilah yang digunakan untuk menilai apakah suatu organisasi telah mendapatkan keuntungan maksimal dari barang dan jasa yang diadakan sepanjang siklus hidup proyek (Hui dkk., 2010). *VfM* terwujud ketika *Net Present Value (NPV)* biaya siklus hidup (*life-cycle cost*) proyek KPS lebih rendah bila dibandingkan dengan *Public Sector Comparator (PSC)*, yaitu asumsi NPV suatu proyek jika diadakan secara tradisional dengan memperhitungkan biaya-biaya jika resiko terjadi (Yescombe, 2007). *VfM* dimungkinkan seiring dengan penerapan alokasi resiko (*risk transfer*) antara pemerintah dan swasta, dimana resiko diemban oleh pihak-pihak yang tepat (Dewulf dkk., 2011; Levy, 2011), yaitu pihak yang sanggup untuk mengaturnya dengan cara yang paling efektif dan efisien (Shobiyah dkk., 2009). Akintoye dkk. (1999, dikutip oleh Akintoye dkk., 2003) mengonfirmasi bahwa resiko pada desain, konstruksi, operasi, dan pembiayaan biasanya dialokasikan ke pihak swasta. Bahkan pihak swasta juga seharusnya menanggung resiko tingkat suku bunga (Thobani, 1999; Hambros, 1999, dikutip oleh Akintoye dkk., 2003). Sementara itu alokasi resiko kebutuhan (*demand*) serta resiko-resiko lainnya penerapannya

bervariasi tergantung kontrak dan jenis pelayanan yang disediakan (HM Treasury, 1995, dikutip oleh Akintoye dkk., 2003).

Pemberian insentif lebih kepada pihak yang berkapasitas untuk menangani resiko akan menghasilkan aset dengan performa layanan yang lebih baik kepada pengguna akhir (Cruz dan Marques, 2013). Kondisi *VfM* didapat dari desain yang mempertimbangkan efisiensi dalam pemeliharaan tanpa mengurangi kriteria layanan yang sudah disepakati (Levy, 2011).

2.2 Proses Pengembangan Proyek KPS

Airoldi dkk. (2013) menekankan pentingnya strategi jitu (*winning strategy*) dalam mewujudkan proyek KPS selama siklus hidup proyek tersebut. Langkah pertama adalah dengan membuat rencana investasi infrastruktur prioritas secara komprehensif (Airoldi dkk., 2013) terlepas dari apapun cara pengadaannya (Cruz dan Marques, 2013). Turner dkk. (2007) dan Nicholas dan Steyn (2012) menjelaskan kebutuhan akan sebuah proyek perlu diinvestigasi secara mendalam dimana setiap alternatif harus dibandingkan, termasuk dengan pilihan untuk tidak melaksanakan proyek (*doing-nothing*). Terhadap setiap alternatif tersebut perlu dikembangkan *business case*, anggaran, kerangka waktu, rencana proyek, serta resiko-resikonya (Nicholas dan Steyn, 2012). Beberapa indikator untuk mengukur kelayakan diantaranya IRR Ekonomi, IRR Keuangan (Delmon, 2011) dan *Cost-Benefit Ratio* (Cruz dan Marques, 2013). Sebuah proyek dikatakan layak untuk dikembangkan jika manfaatnya lebih besar daripada biaya, atau $CBR > 1$.

Langkah selanjutnya adalah menentukan apakah proyek akan diadakan melalui skema tradisional atau KPS. Praktik terbaik menyarankan penentuan ini didasarkan pada pilihan mana yang memberikan *VfM* yang lebih baik (Cruz dan Marques, 2013). Tes *VfM* sangat bergantung pada asumsi alokasi resiko, konsekuensinya, resiko-resiko perlu dimitigasi dan dinilai, termasuk

kemungkinan diperlukannya dukungan/jaminan pemerintah (Delmon, 2011).

Setelah ditetapkan sebuah proyek KPS, selanjutnya perlu dikaji aspek teknis, hukum, kelayakan pembiayaan, seiring dengan aspek kemauan publik serta kemampuan dalam pengadaan lahan (Delmon, 2011). Perlu dirumuskan juga model bisnis yang tepat, model kontraktual, dan persetujuan pembagian resiko (Cruz dan Marques, 2013) serta spesifikasi teknis (Airoldi dkk., 2013). Rencana bisnis perlu mempertimbangkan perkiraan kebutuhan yang realistis untuk menghindari *over estimated demand* yang dapat menyebabkan kegagalan dalam memenuhi pemasukan yang diharapkan, serta untuk meyakinkan calon investor dan institusi keuangan untuk membiayai proyek KPS (Airoldi dkk., 2013). Penyusunan spesifikasi teknis/standar performa layanan yang matang juga perlu dilakukan untuk merangsang inovasi dari para penawar dalam rangka memenuhi keluaran yang diharapkan (Airoldi dkk., 2013).

Keluaran dari semua aktivitas di atas pada akhirnya diterjemahkan ke dalam rancangan kontrak (Airoldi dkk., 2013) dan rancangan dokumen tender KPS yang di dalamnya terdapat kriteria prakualifikasi dan evaluasi (Delmon, 2011).

2.3 Tantangan dalam Pengembangan Proyek KPS

Pertama, PSC dan CBR pada dasarnya mempersempit ruang pengambilan keputusan pada angka tunggal. Perhitungan PSC dan CBR bergantung pada perkiraan jangka panjang yang rentan *error*. Bain (2010) menunjukkan bagaimana sedikit perbedaan asumsi pada *discount rate* dan valuasi resiko menghasilkan kesimpulan yang sangat berbeda: *VfM* atau *tidak VfM*, yang tentu saja dapat mengarah pada keputusan yang salah mengenai cara pengadaan proyek.

Kedua, masalah transparansi. Semakin banyak resiko dialihkan, semakin tinggi PSC relatif terhadap KPS. Terdapat

kekhawatiran bahwa, terlepas dari kapasitas mereka, pihak swasta setuju untuk menanggung lebih banyak resiko hanya untuk meraih status VfM.

Ketiga, perhitungan CBR sangat bergantung pada ketersediaan data sehingga keterbatasan data akan menjadi masalah (Cruz dan Marques, 2013; Airoldi, 2013). Data-data yang dibutuhkan antara lain *trend histories* dari *Capital Expenditure (CAPEX)* dan *Operational Expenditure (OPEX)* serta data probabilitas terjadinya suatu resiko.

2.4 Proses Pengembangan Proyek KPS di Indonesia

Pemerintah Indonesia melalui MP3EI dan RPJMN telah memetakan kebutuhan investasi infrastruktur dalam rangka mengejar target pertumbuhan ekonomi 7% di akhir tahun 2014. Sektor swasta diharapkan berkontribusi sekitar 34,7% dari total investasi sebesar USD 161,8 milyar (Indra, 2011).

Proses pengembangan proyek infrastruktur KPS di Indonesia diatur dalam Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 06 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Daftar Rencana Proyek Infrastruktur. Secara umum tahapannya adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Tahap Pengembangan Proyek KPS di Indonesia (Bappenas, 2013)

Tahap	Komponen	Keluaran
Perencanaan	Identifikasi & pemilihan proyek	-Daftar proyek prioritas
	Prioritasi proyek	-Laporan preliminary proyek
Persiapan	<i>Outline Business Case (OBC)</i>	Dokumen persiapan proyek
	Kesiapan proyek	
Transaksi	Penyelesaian Pra FS (<i>Final Business Case</i>)	- Dokumen Pra FS - Persetujuan KPS
	Implementasi bidding	
	Finalisasi dan penandatanganan perjanjian KPS	
Manajemen Kontrak	Rencana manajemen	- <i>Financial close</i>

Tahap	Komponen	Keluaran
	implementasi perjanjian KPS	- Kontrak EPC - Kontrak O&M
	Manajemen implementasi perjanjian KPS	- Laporan berkala manajemen implementasi

Permohonan dukungan/jaminan pemerintah mulai diproses pada tahap persiapan dengan harapan pada tahap transaksi telah didapatkan konfirmasi persetujuan prinsip dari otoritas. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) dan proses akuisisi lahan dimulai pada tahap perencanaan dan harus sudah selesai bersamaan dengan tahap transaksi.

Kesiapan proyek dikategorikan ke dalam 3 tingkatan: (i) potensial; (ii) prioritas; dan (iii) siap ditawarkan, dengan ketentuan sebagai berikut:

Tabel 2. Kriteria Kesiapan Proyek KPS (Bappenas, 2009)

Tingkat Kesiapan Proyek	Kriteria
Potensial	<ul style="list-style-type: none"> • Kesesuaian dengan RPJMN dan rencana strategis sektor infrastruktur • Kesesuaian lokasi proyek dengan RTRW • Keterkaitan sektor infrastruktur dengan wilayah regional • Potensi <i>cost recovery</i> • Kajian <i>preliminary</i>
Prioritas	<ul style="list-style-type: none"> • Tercantum dalam daftar proyek KPS potensial atau diajukan sebagai <i>unsolicited project</i> • Proyek layak secara hukum, teknis, dan finansial berdasarkan Pra FS • Resiko dan alokasinya telah diidentifikasi • Tipe KPS telah ditetapkan • Kebutuhan dukungan pemerintah telah diidentifikasi
Siap Ditawarkan	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumen penawaran telah diselesaikan • Tim pengadaan dengan skema KPS telah dibentuk dan siap bekerja • Jadwal pengadaan telah ditetapkan • Dukungan pemerintah telah disetujui (dalam hal dibutuhkan)

Dengan mempelajari secara seksama Buku KPS (PPP Book) yang diterbitkan

oleh Bappenas pada tahun 2009 s.d. 2013, didapati data sebagai berikut:

Tabel 3. Dinamika Kemajuan Proyek KPS di Indonesia (PPP Books 2009 s.d. 2013)

Tingkat Kesiapan Proyek	2009	2010	2011	2012	2013
Daftar Potensial	56	71	45	29	13
Daftar Prioritas	18	26	21	26	14
Daftar Siap Ditawarkan	8	1	12	3	0
Transaksi (Tender)	0	4	2	9	9
TOTAL	82	102	80	67	36
Baru Masuk Daftar	82	45	14	11	7
Keluar dari Daftar	0	25	36	24	38

Terlihat bahwa dalam kurun tahun 2009 s.d. 2013 hanya terdapat 24 proyek KPS yang berhasil ke tahap transaksi.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui **mengapa** tingkat realisasi proyek infrastruktur KPS di Indonesia rendah.

3.1 Strategi Penelitian

Pertanyaan dari penelitian ini juga dapat diinterpretasikan sebagai upaya untuk mencari faktor-faktor **apa** saja yang menyebabkan rendahnya realisasi proyek KPS infrastruktur di Indonesia. Biggam (2008) menjelaskan secara umum penelitian kualitatif digunakan untuk menjawab pertanyaan “apa/mengapa”.

3.2 Teknis Pengumpulan Data

Pendekatan survei digunakan untuk mengidentifikasi isu-isu yang menyebabkan rendahnya tingkat realisasi proyek KPS infrastruktur di Indonesia. Teknik kuesioner dipilih untuk 2 alasan. Pertama, jawaban-jawaban menyeluruh terhadap pertanyaan di kuesioner memungkinkan didapatkannya keluasan kajian. Dimungkinkan bagi responden untuk menjawab dengan konten apapun, sejauh apapun, dan dalam bentuk apapun (Fellows dan Liu, 2003). Kedua,

jika dibandingkan dengan teknik interview, teknik kuesioner lebih memungkinkan untuk dilaksanakan mengingat jauhnya jarak peneliti dengan responden.

Survei deskriptif dipilih karena cocok untuk menjawab pertanyaan seperti: *seberapa banyak, siapa, apa yang terjadi, dimana, kapan* (Naoum, 2007).

3.3 Desain Penelitian

Kuesioner terdiri dari 13 pertanyaan. Pertanyaan nomor 1 s.d. 8 bertujuan untuk memvalidasi profil responden sehingga tersaring responden yang relevan dengan kompetensi yang sesuai.

Pertanyaan nomor 9 bertujuan untuk mengetahui di tingkat kesiapan apa (potensial, prioritas, atau siap ditawarkan) proyek KPS yang diketahui oleh responden. Pertanyaan nomor 10 (proyek potensial), 11 (proyek prioritas), dan 12 (proyek siap ditawarkan) bertujuan untuk mengeksplorasi pendapat responden mengenai penyebab proyek KPS yang mereka ketahui tidak dilanjutkan ke tahap berikutnya. Jawaban dari pertanyaan ini bersifat tertutup, telah disesuaikan dengan kriteria kesiapan proyek KPS yang diatur dalam Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 06 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Daftar Rencana Proyek Infrastruktur. Meski demikian, disediakan kotak komentar sehingga responden dapat mengelaborasi jawaban yang dipilihnya.

Pertanyaan nomor 13 merupakan pertanyaan akhir untuk mengeksplorasi pendapat responden mengenai penyebab rendahnya tingkat realisasi proyek infrastruktur KPS di Indonesia. Jawaban dari pertanyaan ini diatur terbuka.

Sehingga analisis kuesioner dilakukan berdasarkan kerangka berikut ini:

Tabel 4. Kerangka Analisis Kuesioner

Pertanyaan no.	Analisis	Penjelasan
1 – 8	Kuantitatif	Berdasarkan dari frekuensi jawaban responden, dapat ditentukan apakah responden orang yang

Pertanyaan no.	Analisis	Penjelasan
		relevan/berkompeten
9	-	Pertanyaan transisi ke nomor 10, 11, dan atau 12
10 - 12	Kuantitatif	Pertanyaan dgn jawaban tertutup disesuaikan dengan Permen PPN 06/2012
13	Kualitatif	Pertanyaan dgn jawaban terbuka

Statistik deskriptif sederhana digunakan untuk menganalisis secara kuantitatif hasil pertanyaan nomor 10 s.d. 12. Data akan ditabulasi dan dianalisis berdasarkan frekuensi setiap jawaban. Meski demikian, analisis kuesioner akan dilakukan secara kualitatif melalui kombinasi antara hasil dari pertanyaan terbuka dan tertutup.

3.4 Pengumpulan Data

Pada bagian ini dijelaskan mengenai persyaratan data, populasi data, dan sampling serta pengumpulan data.

3.4.1 Persyaratan Data

Responden ideal adalah mereka yang bekerja pada *Government Contracting Agency (GCA)* dan familiar dengan proyek KPS yang pernah ditangani lembaganya. Secara umum terdapat 4 tipe GCA yaitu Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kota/Kabupaten, serta BUMN.

3.4.2 Populasi Data

Populasi data adalah opini responden yang mewakili GCA yang menangani proyek KPS infrastruktur yang direncanakan pada 2009 s.d. 2013, bersama-sama dengan laporan persiapan proyek. Berikut ditampilkan populasi data penelitian ini yang diolah dari PPP Book Bappenas tahun 2009 s.d. 2013:

Tabel 5. Populasi Data

Tipe GCA	Jumlah GCA	Jumlah Proyek KPS yang Ditangani	% Populasi yang Diwakili
Pemerintah Pusat (Kementerian PUPR)	1	40	25%

Tipe GCA	Jumlah GCA	Jumlah Proyek KPS yang Ditangani	% Populasi yang Diwakili
Pemerintah Pusat (Kementerian Perhubungan)	1	22	14%
Pemerintah Provinsi	13	30	19%
Pemerintah Kota/Kabupaten	31	40	25%
BUMN (PT. PLN)	1	16	10%
Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi	Sdh terhitung di atas	9	6%
Belum diputuskan	1	1	1%
Tidak diketahui	1	1	1%
TOTAL	47	159	100%

3.4.3 Sampling dan Pengumpulan Data

Penelitian ini mengadopsi teknik *convenience sampling*, yaitu pendekatan sampling non-probabilitas yang diimplementasikan berdasarkan kenyamanan bagi peneliti (Biggam, 2008). Kuesioner disusun dengan menggunakan aplikasi berbasis website dengan link sebagai berikut:

www.surveymonkey.com/r/tesis-agung

Peneliti mencari calon responden melalui media sosial bagi profesional yaitu www.linkedin.com, sebuah media dimana penggunaanya cenderung menunjukkan pengalaman profesional dalam rangka membangun jejaring. Hasilnya, didapatkan **11 orang** responden yang sangat relevan (mewakili populasi) dan berkompeten serta memberikan informasi berharga.

4. Hasil dan Pembahasan

Bagian ini menjelaskan profil responden dan analisis data kuesioner.

4.1 Profil Responden

Penelitian ini mendapatkan responden yang dapat diandalkan. **7** responden berasal dari GCA tipe Pemerintah Pusat yang mewakili 53 proyek KPS (61,94% populasi). 1 responden berasal dari GCA tipe Pemerintah Provinsi (Kalimantan Barat) yang mewakili 2 proyek KPS (1,26%

populasi). 1 orang responden mewakili Bappenas yang berlaku sebagai unit pusat KPS dan bertanggungjawab mengoordinasi perencanaan semua proyek KPS. Dengan demikian pendapatnya menggambarkan kondisi umum pengembangan proyek KPS di seluruh Indonesia. 2 orang sisanya mewakili sektor swasta dan insititusi donor.

Tabel 6. Profil Responden

No Resp.	Lembaga / Posisi	GCA / Jumlah Proyek KPS yang diwakili
1	Direktorat Kompetensi Konstruksi dan Peningkatan Produktivitas / Pernah di Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT)	Kementerian PUPR / 38 proyek jalan tol
2	Direktorat Bina Investasi Infrastruktur / Pernah di BPJT	Kementerian PUPR / 38 proyek jalan tol
3	Direktorat Kompetensi Konstruksi dan Peningkatan Produktivitas / Staf	Kementerian PUPR / 38 proyek jalan tol dan 2 proyek <i>water supply</i>
4	Perencana Infrastruktur Airport	Kementerian Perhubungan / 3 proyek transportasi udara
5	Kepala Bidang Pengembangan dan Master Plan Pelabuhan	Kementerian Perhubungan / 10 proyek transportasi laut
6	Staf Ahli Spesialis Keuangan KPS	Bappenas / 159 proyek KPS
7	Kepala Seksi Fasilitas dan Infrastruktur	Bappeda Provinsi Kalimantan Barat / 2 proyek (transportasi udara dan <i>water supply</i>)
8	Pemerintah Pusat	Proyek <i>water supply</i>
9	Pemerintah Pusat	Proyek <i>water supply</i>
10	Konsultan JICA Proyek KPS	-
11	Konsultan Transportasi pada Survei Pendahuluan pada Pengembangan Proyek KPS Infrastruktur	-

Mayoritas responden telah bekerja lebih dari 6 tahun dan lebih dari separuhnya telah

menempati posisi manajemen. Responden yang memiliki pengalaman pada proyek KPS di atas 3 tahun sebanyak 72,72%. 81,81% responden percaya diri bahwa mereka memahami konsep KPS.

4.2 Analisis Data Kuesioner

Kategori kesiapan proyek KPS yang mana responden pernah terlibat/mengetahui, yang didapat dari jawaban **pertanyaan 9** disampaikan sebagai berikut:

Tabel 7. Kesiapan Proyek KPS Pengalaman Responden

Kategori Kesiapan Proyek KPS	Jumlah Responden
Daftar Potensial	3
Daftar Prioritas	1
Daftar Siap Ditawarkan	2
Daftar Potensial dan Prioritas	-
Daftar Prioritas dan Siap Ditawarkan	1
Semua Daftar	4
TOTAL	11

4.2.1 Pertanyaan 10: Mengapa Proyek KPS Potensial Tidak Diproses ke Daftar Prioritas?

Tabel 8. Jawaban Pertanyaan 10

Alasan	Frekuensi
Proyek tidak ditindaklanjuti Pra FS	4 (57%)
Tidak VfM melalui skema KPS	3 (43%)
Pra FS menyarankan proyek tidak layak secara teknis, finansial, dan atau hukum	3 (43%)
Terdapat revisi dari laporan <i>preliminary</i>	2 (28,57%)
Pra FS menyarankan bahwa proyek tidak layak secara ekonomi dan atau lebih besar biaya dibandingkan manfaat	2 (28,57%)
Proyek tidak ditindaklanjuti dengan analisis tipe KPS, resiko, dan kebutuhan dukungan/jaminan pemerintah	1 (14,29%)
AMDAL belum disiapkan	1 (14,29%)
Akuisisi lahan dan rencana pemukiman kembali (anggaran dan waktu) belum disiapkan	1 (14,29%)
TOTAL Responden	7

Pilihan jawaban dari pertanyaan 10 s.d. 12 dibuat berdasarkan kemungkinan-kemungkinan yang diidentifikasi dari Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 06 Tahun

2012 tentang Tata Cara Penyusunan Daftar Rencana Proyek Infrastruktur.

Proyek KPS yang tercantum dalam daftar potensial dianggap telah sesuai dengan RPJMN, rencana strategis pemerintah, serta berbagai dokumen perencanaan lainnya. Menurut peraturan, GCA seharusnya menindaklanjuti proyek KPS dengan mengajukan proposal ke unit pusat KPS perihal peningkatan status ke daftar prioritas. Beberapa dokumen yang perlu dilampirkan dalam proposal termasuk kajian pra FS yang mendemonstrasikan sejumlah aspek seperti kelayakan ekonomi, teknis, hukum dan keuangan.

57% responden mengungkapkan bahwa proyek KPS tidak ditindaklanjuti dengan kajian pra FS. Lebih jauh dalam kotak komentar responden menjelaskan terdapat 2 penyebab utama yaitu: (i) lemahnya kemauan politik; dan (ii) anggaran tidak dialokasikan untuk mendukung penyiapan proyek KPS.

Alasan lain yang dipilih oleh 43% responden adalah bahwa dari kajian pra FS disimpulkan bahwa skema KPS tidak menunjukkan nilai VfM yang lebih baik bila dibandingkan dengan metode pengadaan tradisional. Hal ini adalah alasan yang valid untuk tidak melanjutkan proyek KPS namun di sisi lain juga menunjukkan bahwa proses pemasukan proyek ke daftar potensial perlu dipertanyakan. Beberapa pendapat responden di kotak komentar menyatakan bahwa kriteria kesiapan proyek KPS memang perlu ditingkatkan. Konsistensi dapat dicapai dengan menilai terlebih dahulu kcocokan sebuah proyek terhadap skema KPS sebelum proyek tersebut dimasukkan ke dalam daftar potensial.

43% responden mengungkapkan bahwa kebanyakan proyek KPS potensial tidak menunjukkan kelayakan secara ekonomi, teknis, hukum, dan keuangan. Lagi, hal ini mengindikasikan bahwa proses prioritas dan seleksi proyek KPS belum *mature* dan efektif. Disarankan *PPP Book* yang diterbitkan oleh Bappenas hanya

mencantumkan proyek yang telah lolos tes VfM serta layak dalam berbagai aspek.

28,57% responden menunjukkan terdapat perubahan dari hasil kajian *preliminary* yang menyebabkan proyek-proyek KPS potensial tidak diproses. Meski tidak terdapat penjelasan lebih lanjut dari responden, hal ini mengindikasikan kajian *preliminary* yang dilaksanakan belum matang. 28,57% responden memilih rasio biaya manfaat sebagai alasan mengapa proyek KPS tidak dilanjutkan. Sebaiknya memang proyek-proyek yang masuk daftar potensial telah memiliki CBR>1.

4.2.2 Pertanyaan 11: Mengapa Proyek KPS Prioritas Tidak Diproses ke Daftar Siap Ditawarkan?

Tabel 9. Jawaban Pertanyaan 11

Alasan	Frekuensi
Kementerian Keuangan tidak menerbitkan persetujuan prinsip dukungan/jaminan pemerintah	3 (50%)
Terdapat revisi dari laporan Pra FS	2 (33,33%)
Ketidakpastian alokasi dana dan akuisisi lahan	2 (33,33%)
Laporan penilaian minat calon investor mengatakan bahwa tingkat ketertarikan mereka rendah	2 (33,33%)
Rancangan dokumen kontrak KPS belum disiapkan	1 (16,67%)
Tim dan jadwal pengadaan belum disiapkan	1 (16,67%)
AMDAL belum selesai	1 (16,67%)
Total Responden	6

Agar tercantum dalam daftar prioritas, sebuah proyek KPS harus memenuhi kriteria daftar potensial serta menunjukkan kelayakan aspek ekonomi, teknis, hukum, dan keuangan. Tipe KPS yang sesuai seharusnya telah diidentifikasi bersamaan dengan mitigasi resiko dan kebutuhan akan dukungan/jaminan pemerintah. Selain itu, Proses AMDAL harus telah dimulai dan proses akuisisi lahan serta pemukiman kembali harus telah disiapkan.

Berdasarkan peraturan, untuk ditindalajuti ke daftar Siap Ditawarkan, kajian tingkat ketertarikan calon investor terhadap proyek KPS harus telah dilaksanakan, persetujuan prinsip dukungan/jaminan pemerintah telah didapat, tim pengadaan KPS telah dibentuk, AMDAL telah selesai, penetapan lahan

telah diajukan ke Gubernur, serta telah terdapat kepastian pendanaan dan lahan.

Alasan paling sering yang diungkapkan responden (50%) mengenai mengapa proyek KPS Prioritas tidak ditingkatkan statusnya menjadi Siap Ditawarkan yaitu tidak tercapainya persetujuan dari Kementerian Keuangan terhadap dukungan/jaminan pemerintah. Proses mengurus dukungan/jaminan tersebut di Kementerian Keuangan memakan waktu yang cukup lama. Ketika sudah selesai pun tidak dapat langsung operasional.

33,33% responden memilih kurang matangnya kajian pra FS, kurangnya minat investor, serta ketidakpastian akuisisi lahan serta anggaran menjadi penyebab tidak diprosesnya suatu proyek KPS Prioritas menjadi Siap Ditawarkan.

4.2.3 Pertanyaan 12: Mengapa Proyek Siap Ditawarkan Tidak Diproses ke Tender?

Tabel 10. Jawaban Pertanyaan 12

Alasan	Frekuensi
Tidak terdapat penawar yang berminat	4 (57%)
Proses akuisisi lahan tidak dapat dilaksanakan, sehingga proses tender juga tidak dapat dilaksanakan	4 (57%)
Proses pemukiman kembali belum selesai, sehingga proses tender juga tidak dapat dilaksanakan	1 (14,29%)
Penawar tidak memiliki kapasitas sebagaimana yang ditetapkan dalam dokumen tender	1 (14,29%)
Pemerintah membatalkan skema KPS dan menggantinya dengan skema tradisional	1 (14,29%)
Total Responden	7

Sebuah proyek KPS yang sudah masuk kategori Siap Ditawarkan dapat gagal ke proses tender karena beberapa sebab berikut: (i) proses akuisisi lahan belum dapat dimulai; (ii) proses pemukiman kembali belum selesai; (iii) tidak terdapat jumlah penawar proyek yang cukup; dan (iv) tidak terdapat penawar yang memenuhi persyaratan di dokumen tender.

Menurut pendapat responden, terdapat 2 faktor utama yang menghambat sebuah proyek KPS untuk ditenderkan.

57% responden menyatakan bahwa setelah proses yang panjang sebuah proyek KPS mencapai tahap tender, pada akhirnya proyek belum dapat diwujudkan karena kurangnya jumlah penawar yang menunjukkan minat mereka. Hal ini dapat dihubungkan dengan kurangnya pihak swasta yang memiliki kapasitas untuk menjalankan proyek KPS, atau, mereka memang tidak tertarik. Sejumlah responden yang sama juga menyatakan bahwa proses akuisisi lahan yang terkendala menyebabkan sebuah proyek KPS yang Siap Ditawarkan tidak dapat melangkah ke tahap tender.

Opini responden lebih jauh mengungkap bahwa resiko politik masih sangat tinggi di Indonesia, kontraproduktif terhadap investasi jangka panjang yang membutuhkan iklim investasi yang stabil. Juga teridentifikasi bahwa struktur alokasi resiko masih kurang berimbang antara pihak swasta dan pemerintah yang menyebabkan pihak swasta tidak termotivasi untuk berinvestasi.

4.2.4 Pertanyaan 13: Mengapa Tingkat Realisasi Proyek KPS di Indonesia Rendah?

Untuk menggali lebih dalam, sebuah pertanyaan terbuka diajukan kepada responden untuk mengetahui pendapat mereka secara umum mengenai mengapa tingkat realisasi proyek KPS di Indonesia rendah. Didapat jawaban sebagai berikut:

- a. Kapasitas pemerintah/GCA masih terbatas;
- b. Kapasitas industri konsultasi penyiapan proyek KPS secara umum masih rendah;
- c. Struktur proyek yang belum jelas menyebabkan resiko belum dapat teridentifikasi seluruhnya, sehingga calon investor langsung menarik kesimpulan tidak layak;
- d. Alokasi resiko kurang berimbang, resiko terlalu tinggi di salah satu pihak;
- e. Kriteria kesiapan proyek masih bersifat umum sehingga belum dapat menghasilkan daftar proyek yang matang;

- f. Tidak konsistennya proses pengembangan proyek KPS, khususnya pada tahap pemilihan dan pemrioritasan proyek. Yang perlu dikaji pertama kali adalah kecocokan sebuah proyek dengan skema KPS;
- g. Kajian-kajian belum mampu meyakinkan calon investor;
- h. Kurang ada dukungan serius dari pemerintah/GCA;
- i. Akuisisi lahan tidak tuntas;
- j. Entitas bisnis yang dapat menggelontorkan sejumlah besar modal masih sangat terbatas;
- k. Konflik kepentingan dan tekanan politik;
- l. Iklim politik yang senantiasa berubah mengikuti perubahan pemimpin.

5. Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan dan saran dirumuskan berdasarkan hasil studi yang telah dilaksanakan.

5.1 Kesimpulan

Terdapat 5 (lima) faktor utama yang menyebabkan rendahnya tingkat realisasi proyek infrastruktur KPS di Indonesia berdasarkan penelitian ini disimpulkan sebagai berikut:

- a. Keterbatasan kapasitas sumber daya manusia di bidang KPS, termasuk pada institusi pemerintah maupun penyedia jasa konsultasi;
- b. Kurang efektifnya proses pengembangan proyek KPS;
- c. Kendala keterbatasan anggaran dan kapasitas fiskal;
- d. Kurangnya minat investor;
- e. Kemauan politik dan keseriusan dukungan/jaminan pemerintah.

5.2 Saran

Untuk kemajuan di masa yang akan datang, kami memberikan saran sebagai berikut:

- a. Penelitian ini perlu dipertajam dengan studi kasus dan hasilnya ditriangulasikan;
- b. Proses pengembangan proyek KPS di Indonesia perlu disusun dengan lebih

konsisten dan tajam sehingga proyek-proyek yang masuk daftar potensial KPS adalah proyek yang telah matang, $CBR > 1$, serta cocok dengan skema KPS. Perlu diberikan perhatian dan penekanan pada kriteria kesiapan lahan;

- c. Guna mendorong penyiapan proyek-proyek KPS yang berkualitas, perlu digalakkan peningkatan kapasitas sumberdaya manusia, khususnya pada institusi pemerintahan selaku GCA dan pada industri jasa konsultansi penyiapan proyek KPS.

DAFTAR PUSTAKA

- AIROLDI, M. dkk., 2013. Bridging the Gap - Meeting the infrastructure challenge with public private partnerships. Boston: The Boston Consulting Group.
- AKINTOYE, A., BECK, M. dan HARDCASTLE, C., 2003. Public Private Partnerships - Managing risks and opportunities. Oxford: Blackwell Science.
- AZIZ, A.M.A., 2007. Successful Delivery of Public Private Partnerships for Infrastructure Development. *Journal of Construction Engineering and Management*, 133, pp. 918-931
- BAIN, R., 2010. Public Sector Comparators for UK PFI Roads: inside the black box. *Transportation*, 37, pp. 447-471
- BAPPENAS, 2013. Public Private Partnership Infrastructure Project in Indonesia (PPP Book) 2013. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
- BAPPENAS, 2012. Public Private Partnership Infrastructure Project in Indonesia (PPP Book) 2012. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
- BAPPENAS, 2011. Public Private Partnership Infrastructure Project in Indonesia (PPP Book) 2011. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
- BAPPENAS, 2010. Public Private Partnership Infrastructure Project in Indonesia (PPP Book) 2010. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
- BIGGAM, J., 2008. Succeeding with Your Master's Dissertation. Berkshire: Open University Press.
- BLAIKLOCK, M., 2014. The Infrastructure Finance Handbook - Principles, practices, and experience. London: Euromoney Institutional Investor.
- CASE, K.E., FAIR, R.C. dan OSTER, S.M., 2012. Principles of Economics. 10th ed. London: Prentice Hall.
- CRUZ, C.O. dan MARQUES, R.C., 2013. Infrastructure Public Private Partnerships - Decision, management, and development. London: Springer.
- DELMON, J., 2011. Public-Private Partnership Projects in Infrastructure: An essential guide for policy makers. Cambridge: Cambridge University Press.
- DEWULF, G., BLANKEN, A. dan SPIERING, M., 2012. Strategic Issues in Public-Private Partnerships. 2nd ed. West Sussex: Wiley-Blackwell.
- FELLOWS, R. dan LIU, A., 2003. Research Methods for Construction. 2nd ed. Oxford: Blackwell Publishing.
- GRIMSEY, D. dan LEWIS, M.K., 2004. Public Private Partnerships - the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- HUI, S., YING, Z. dan ZHI-KING, F., 2010. Value for Money Test in Infrastructure Procurement.
- INDRA, B.P., 2011. PPP policy and regulation in indonesia. [online] National Development Planning Agency (Bappenas). Tersedia dari: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/47377646.pdf> [Diakses 07/01 2015]

- LEVY, S.M., 2011. Public-Private Partnerships - Case studies on Infrastructure Development. Virginia: American Society of Civil Engineer.
- NAOUM, S., G, 2007. Dissertation Research and Writing for Construction Students. 2nd ed. Oxford: Elsevier.
- NEESHAM, C. dkk., 2013. Sharing Concerns - Country case studies in Public-Private Partnerships. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholar Publishing.
- NICHOLAS, M.J. dan STEYN, H., 2012. Project Management for Engineering, Business, and Technology. 4th ed. Oxon: Routledge.
- OECD, 2013. Structural Policy Challenges for Southeast Asian Countries. OECD.
- SCHWARTZ, G., CORBACHO, A. dan FUNKE, K., 2008. Public Investment and Public-Private Partnerships - Addressing infrastructure challenges and managing fiscal risks. New York: Palgrave macmillan.
- SOBHIAH, M.H., BEMANIAN, M.R. dan KASHTIBAN, Y.K., 2009. Increasing VFM in PPP Power Station Projects - Case Study: Rudeshur gas turbine power station. International Journal of Project Management, 27, pp. 512-521
- STANDARD CHARTERED, 2011. Indonesia - Infrastructure Bottlenecks. Standard Chartered.
- TAM, C.M., 1999. Build-Operate-Transfer Model for Infrastructure Developments in Asia: reasons for successes and failures. International Journal of Project Management, 17(6), pp. 377-382
- TURNER, J.R., 2007. Gower Handbook of Project Management. 4th ed. Hampshire: Gower Publishing Limited.
- YESCOMBE, E.R., 2007. Public Private Partnerships - Principles of policy and finance. Oxford: Butterworth-Heineman

