

Pembentukan Unit Pengelola KPS di Kementerian Keuangan¹

Skema KPS dan Perkembangan di Indonesia

Kebutuhan akan infrastruktur yang memadai untuk mendorong pertumbuhan ekonomi sudah menjadi suatu keniscayaan. Namun, keterbatasan anggaran pemerintah menjadi salah satu hambatan dalam mewujudkan impian dimaksud. Dalam rangka memecahkan masalah tersebut, Pemerintah Indonesia telah memperkenalkan skema Kerja Sama Pemerintah dan Swasta (*Public Private Partnership*) untuk menyediakan infrastruktur. Skema dimaksud dapat melibatkan sektor swasta baik dari sisi teknologi maupun dari sisi pendanaannya. Skema ini sudah diperkenalkan di Indonesia sejak tahun 2005 yaitu melalui Indonesia Infrastructure Submit I.

Dari sisi institusional, Pemerintah Indonesia telah membentuk Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastuktur (KKPPI) dengan menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2005 tentang Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur. Komite tersebut mempunyai empat (4) tugas utama, yaitu (a) merumuskan strategi pelaksanaan percepatan penyediaan infrastruktur; (b) melakukan koordinasi dan pemantauan pelaksanaan kebijakan percepatan penyediaan infrastruktur; (c) merumuskan kebijakan pelaksanaan kewajiban pelayanan umum (*Public Service Obligation*) dalam percepatan penyediaan infrastruktur; dan (d) menetapkan upaya pemecahan berbagai permasalahan yang terkait dengan percepatan penyediaan infrastruktur.

Selanjutnya Pemerintah Indonesia juga membentuk *Public Private Partnership Central Unit* (P3CU) di bawah Bappenas. Institusi dimaksud dibentuk dengan asistensi teknis dan pembiayaan dari World Bank (Bank Dunia). Pada dasarnya lembaga ini difungsikan untuk memberikan bantuan teknis terhadap beberapa proyek infrastruktur yang diajukan dengan skema KPS/PPP. Proyek-proyek infrastruktur tersebut diantaranya adalah *Jakarta Airport Rail*, *Batch 4 Toll Roads*, *West Java Geothermal Power Projects*, dan *Project Prioritization for West Java Province*. Dalam pembentukan institusional, disebutkan bahwa tugas utama dari P3CU adalah (1) membangun kebijakan tentang KPS/PPP yang mencakup metode, prosedur, dan petunjuk pelaksanaannya; (2) melakukan evaluasi dan koordinasi atas penerapan konsep KPS/PPP; (3) melakukan peningkatan kapasitas, pelatihan, dan memberikan dukungan teknis kepada pelaku dalam KPS/PPP; (4) melakukan evaluasi terhadap kelayakan pemberian dukungan pemerintah; (5) menyusun daftar prioritas proyek infrastruktur dengan skema KPS/PPP.

Namun demikian, sejak dimunculkannya konsep KPS/PP tersebut dan terbentuknya institusi pendukung, sampai dengan saat ini baru satu proyek infrastruktur yang berhasil melalui proses lelang untuk mendapatkan badan usaha. Proyek dimaksud adalah Proyek Pembangkit Listrik Tenaga Uap Jawa Tengah dengan kapasitas 2 x 1000 MW atau yang sering dikenal dengan nama CJPP (*Central Java Power Plant*). Proyek itu pun saat ini sedang (dengan harap-harap cemas) dalam proses menuju *financial closed* alam rangka menentukan tanggal awal dari pembiayaan proyek (*financing date*). Apabila proses tersebut tidak memperoleh hasil yang positif maka sejarah kelambatan akan implementasi dari skema KPS/PPP di Indonesia akan menjadi semakin panjang. Selain proyek tersebut, masih ada beberapa proyek infrastruktur yang pernah masuk dalam proses penyiapan dengan skema KPS/PPP namun sampai saat ini belum mencapai tahap konstruksi. Di antaranya adalah proyek Pelabuhan Kapal Pesiar Tanah Ampo, Karangasem – Bali; proyek Terminal Peti Kemas Kalibaru – Jakarta, proyek Jalan Kereta Api Kalimantan Tengah; dan beberapa proyek lainnya.

Kajian OECD Terhadap Tata Kelola PPP di Indonesia

Melihat perkembangan skema KPS/PPP yang tidak sesuai harapan, pada tahun 2011 Pemerintah Indonesia meminta *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) untuk melakukan evaluasi (*review*) terhadap tata kelola (*governance*) skema KPS/PPP di Indonesia. Permintaan dimaksud mendapat respon yang positif dari OECD sehingga pada bulan Oktober 2011 OECD melakukan kajian terhadap *governances* skema KPS/PPP di Indonesia. Kajian tersebut dilakukan dengan metode kajian literatur dan penyebaran kuesioner serta wawancara terhadap beberapa institusi pemerintah dan institusi swasta yang terlibat dalam proses penyediaan infrastruktur dengan skema KPS/PPP. Konsentrasi dari kajian tersebut adalah pada hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan, proses bisnis dan struktur kelembagaan dari skema KPS/PPP.

Hasil kajian tersebut dituangkan dalam bentuk laporan dengan judul *PPP Governance In Indonesia: Policy, Process and Structure*. Laporan tersebut dipresentasikan di forum *the 5th Annual Meeting of Senior Public Private Partnership (PPP) Officials*, pada tanggal 26 s. d. 27 Maret 2012 di Gedung Pusat OECD, Paris. Selanjutnya hasil kajian Tim OECD dimaksud dibahas oleh dua negara anggota OECD yaitu Jerman dan Korea Selatan. Pada forum tersebut, Delegasi Indonesia mendapat kesempatan untuk memberikan respon terhadap hasil kajian dan pembahasannya.

Secara umum, Tim OECD menyimpulkan bahwa persoalan *governance* dari skema KPS/PPP di Indonesia berasal dari tiga hal, yaitu (1) masalah koordinasi antara unit

perencana (Bappenas), unit penanggung jawab proyek (Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama (PJPK), dan unit pengelola fiskal (Kementerian Keuangan); (2) masalah transparansi, konsistensi, dan kepastian regulasi; serta (3) penyediaan lahan. Kurang harmonisnya koordinasi diantara unit-unit perencana, PJPK dan pengelola fiskal berdampak kepada tidak adanya dukungan pemerintah dan jaminan infrastruktur yang memadai terhadap proyek infrastruktur yang diajukan dengan skema KPS/PPP. Hal ini terjadi karena masing-masing unit mempunyai standar yang berbeda terhadap persyaratan memperoleh dukungan pemerintah dan jaminan infrastruktur. Pada akhirnya hal ini menyebabkan keengganan pihak kreditur (*lenders*) dan penyedia modal (*sponsors*) untuk membiayai proyek infrastruktur tersebut.

Pada akhirnya, Tim OECD memberikan beberapa rekomendasi. Rekomendasi yang berkaitan dengan koordinasi adalah perlunya dibentuk suatu *Dedicated PPP Unit* yang berada dalam struktur Kementerian Keuangan atau dibentuknya *Dedicated PPP Unit* di luar struktur Kementerian Keuangan yang dapat bekerjasama secara erat dengan Kementerian Keuangan. Selanjutnya rekomendasi tersebut menjelaskan peran utama institusi/unit dimaksud adalah untuk membantu PJPK dalam hal pengadaan Badan Usaha. Secara umum proses pengadaan dimaksud mencakup tahapan *Pre-Tender*, *Tender*, dan *Post-award*. Tahap *Pre-Tender* meliputi kajian *value for money* (VFM) dan kelayakan, pembiayaan serta penetapan proyek untuk dilaksanakan dengan skema PPP. Tahapan *tender* meliputi prakualifikasi, penyampaian proposal, negosiasi, dan penetapan hasil lelang. Sedangkan *Post-award* mencakup pelaksanaan kontrak dan pembayaran.

Gambar 1. Rekomendasi OECD tentang Pembentukan PPP Unit

As the experience of some of the countries that implemented successful PPP programs show, there mainly are two options with regards to locating the PPP unit:

1. Placement of the PPP unit inside the MoF. This is the model used by among other [South Africa](#), and the [Australian states of New South Wales and Victoria](#).
2. Placement of the PPP unit as an independent agency that is closely aligned with the MoF. This is the model used in the [UK](#).

Sumber : OECD, 2012

Implementasi dari tahap *pre-tender* adalah dimulai dari seleksi proyek infrastruktur. Yang dimaksud dengan seleksi disini adalah suatu proses untuk menentukan apakah proyek dimaksud layak untuk disediakan dengan skema KPS/PPP atau cukup dengan skema pengadaan biasa. Referensi yang sering dipakai pada tahap seleksi ini adalah perhitungan

VFM. Selanjutnya terhadap proyek yang telah terseleksi dengan VFM tersebut akan dilakukan kajian atas kelayakan proyek dari sisi finansial. Kajian atas kelayakan finansial proyek infrastruktur dalam skema KPS/PPP diperlukan untuk menilai kemampuan proyek dalam mengembalikan pembiayaannya.

***Dedicated PPP Unit* di Kementerian Keuangan**

Implementasi dari rekomendasi OECD terkait pembentukan *dedicated PPP Unit* di Kementerian Keuangan tidaklah mudah. Hal ini disebabkan fungsi dari PPP Unit sangat luas. Fungsi dimaksud dapat mencakup tahap pemberian bimbingan teknis dan nonteknis, tahap pemilihan proyek, perencanaan, peningkatan kapasitas para pelaku proyek KPS sampai dengan tahap promosi proyek. Secara umum dapat dikatakan bahwa fungsi-fungsi tersebut bukan merupakan fungsi pengelolaan fiskal. Namun demikian, apabila fungsi dimaksud akan dilaksanakan dalam pengelolaan fiskal maka perlu dilakukan penyesuaian, seperti pemberian bimbingan teknis atas penyusunan struktur pembiayaan proyek, tahap pemilihan proyek yang akan layak mendapatkan dukungan pemerintah dan jaminan infrastruktur. Ilustrasi dari kompleksitas fungsi PPP Unit dijelaskan dalam kajian OECD tentang *Dedicated Public Private Partnership (PPP) Unit – A Survey of Institutional and Governance Structures*. Kajian tersebut dilakukan pada tahun 2010. Gambaran tentang fungsi *Dedicated PPP Unit* dalam kajian dimaksud adalah sebagaimana pada **Gambar 2**.

Hal lain yang perlu dipertimbangkan dalam mengimplementasikan rekomendasi OECD diatas adalah keberadaan unit serupa pada institusi pemerintah lainnya seperti KKPPi dan P3CU. Pada dasarnya kedua unit dimaksud sudah melaksanakan sebagian besar dari fungsi-fungsi tersebut pada **Gambar 2**. Oleh karena itu, apabila *dedicated PPP Unit* yang akan dibentuk di Kementerian Keuangan juga memiliki fungsi-fungsi tersebut maka akan timbul *overlapping* (tumpang tindih) kewenangan diantara institusi pemerintah. Hal ini akan menimbulkan kebingungan di kalangan para pelaku bisnis. Karenanya, perlu dirumuskan fungsi *dedicated PPP Unit* di Kementerian Keuangan yang berbeda dengan fungsi unit serupa di institusi lain. Fungsi dimaksud hendaknya tetap berkaitan dengan fungsi Kementerian Keuangan sebagai pengelola fiskal.

Gambar 2. Fungsi PPP Unit – Kajian OECD

The functions of PPP dedicated unit (may include):

- 1. Policy guidance** including:
 - ▶ advising on the content of national legislation;
 - ▶ defining eligible sectors and public-private partnership methods/schemes;
 - ▶ project procurement and implementation processes;
 - ▶ as well as procedures for conflict resolution/termination.
- 2. Green lighting projects**
 - ▶ i.e. deciding on whether or not a project should move forward. This function refers to the so-called “gate-keeping” role that some PPP units play at various stages, ranging from the inception stage to final approval of the contract to be signed by the different partners.
- 3. Technical support** to government organisations during the various stages of project identification, evaluation, procurement, contract management.
- 4. Capacity building** including training to public sector officials interested or engaged in PPPs.
- 5. PPP promotion** among the public and/or private sector, and possibly in international forums.

Sumber : OECD, 2010

Dalam implementasi rekomendasi OECD khususnya yang terkait dengan pembentukan *dedicated PPP Unit* dimaksud diatas, Kementerian Keuangan melakukan kajian secara komprehensif. Menimbang pentingnya implementasi hal dimaksud, World Bank melalui International Finance Corporation (IFC) membantu dalam penyediaan tenaga ahli yang memberikan masukan dan pengalaman tentang negara-negara yang memiliki PPP Unit di Kementerian Keuangan-nya. Salah satu bentuk dukungan tersebut adalah terselenggaranya sebuah *workshop* dengan tema *Actualizing the Dedicated PPP Unit within Ministry of Finance in Indonesia*. *Workshop* dimaksud diselenggarakan atas kerja sama antara Kementerian Keuangan dan IFC dengan mengundang tenaga ahli yang berasal dari lembaga multilateral yaitu IFC (World Bank), OECD, ADB, dan JICA. Tujuan utamadari *workshop* dimaksud adalah untuk mendapatkan masukan dari para ahli di bidang KPS/PPP terkait dengan ide pembentukan *dedicated PPP unit* di Kementerian Keuangan.

Pada umumnya para ahli yang hadir menyatakan bahwa posisi *dedicated PPP unit* bisa berada di kementerian mana saja sehingga perlu disesuaikan dengan kebutuhan, fokus, dan fungsi yang diharapkan. Namun demikian, untuk kondisi di Indonesia, unit dimaksud sebaiknya berada di bawah Kementerian Keuangan dengan pertimbangan koordinasi pembiayaan dan dukungan pemerintah. Pertimbangan ini muncul karena adanya perbedaan tentang persyaratan pemberian dukungan pemerintah diantara lembaga perencana (Bappenas), pelaksana proyek (Kementerian Negara/Lembaga), dan lembaga

pengelolaan fiskal (Kementerian Keuangan). Selanjutnya unit tersebut juga diharapkan memiliki otoritas yang jelas dan sebaiknya dibentuk berdasarkan undang-undang.

Para ahli juga menyampaikan bahwa sebaiknya *dedicated PPP unit* dimaksud merupakan unit yang terpisah dengan unit yang memiliki fungsi pengelolaan risiko fiskal. Hal tersebut muncul dengan pertimbangan bahwa *dedicated PPP unit* akan lebih banyak berkonsentrasi pada pemilihan proyek yang akan dibiayai dengan skema KPS/PPP dan pemberian fasilitas penyiapan proyek (*Project Development Facility*). Sedangkan unit pengelola risiko fiskal akan lebih banyak berkonsentrasi pada pengelolaan jaminan infrastruktur dan dukungan Pemerintah. Berkenaan dengan kondisi penanggung jawab proyek (PJPK) di Indonesia yang tidak cukup memiliki kapasitas dalam mengidentifikasi proyek dan melakukan proses persiapan proyek, para ahli sepakat bahwa *dedicated PPP unit* sebaiknya dapat bekerja maksimal dalam membantu proses persiapan proyek dengan cara memberikan bantuan finansial dan tenaga konsultan yang dibutuhkan.

Kesimpulan

Memperhatikan perkembangan sejarah penerapan skema KPS/PPP di Indonesia, kajian OECD terhadap tata kelola KPS/PPP di Indonesia dan masukan para ahli KPS/PPP kiranya dapat disimpulkan bahwa pembentukan *dedicated PPP unit* di bawah Kementerian Keuangan menjadi sebuah kebutuhan bagi harapan yang lebih baik untuk perkembangan KPS/PPP di Indonesia.

Namun demikian fungsi *PPP Unit* dimaksud tetap berada pada koridor tugas dan fungsi Kementerian Keuangan sebagai pengelola keuangan negara (fiskal). Sehingga keberadaan unit-unit yang berfungsi sebagai *PPP Unit* di beberapa Kementerian lainnya dapat saling bersinergi.

Mempertimbangkan beban yang berat sehingga membutuhkan konsentrasi yang penuh maka *PPP Unit* di Kementerian Keuangan dimaksud diatas perlu dipisahkan dari unit pengelola risiko fiskal.

¹ Kajian ditulis oleh Novijan Janis, Kepala Subbidang Risiko Ekonomi, Keuangan, dan Sosial pada Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, Badan Kebijakan Fiskal dan telah dimuat dalam Buletin Info Risiko Fiskal (IRF) Edisi I Tahun 2013.