

Kerjasama Pemerintah-Badan Usaha di Indonesia: Solusi dan celah korupsi

Diaz Adiasma^{a*}, Didik Mulyanto^b, Fitriani Nurza^c, Hilda Alatas^d

Monitoring Directorate, Deputy of Prevention and Monitoring, Komisi Pemberantasan Korupsi

^a diaz.adiasma@kpk.go.id; ^b didik.mulyanto@kpk.go.id; ^c fitriani.nurza@kpk.go.id; ^d hilda.alatas@kpk.go.id

* Corresponding Author

Abstrak: Kita perlu memahami lebih jauh terkait dengan Kerjasama Pemerintah-Badan Usaha (KPBU), karena masih banyak orang menganggap KPBU sebagai solusi tanpa risiko. Hal ini terjadi karena sumber pendanaan utama yang digunakan dalam KPBU adalah dana dari sektor privat/ swasta. Saat ini KPBU telah menjadi solusi atas keterbatasan anggaran yang dialami oleh pemerintah dalam penyediaan infrastruktur, yang notabene menjadi prioritas pemerintahan Presiden Joko Widodo. Namun KPBU bukanlah sebuah solusi tanpa cela, karena masih ada beberapa titik lemah dan celah korupsi yang patut diwaspadai. Melalui studi literatur ini, penulis menggabungkan hasil kajian terkait pelaksanaan KPBU jalan tol di Indonesia dengan kajian KPBU/PPP yang lain untuk mengidentifikasi kelemahan dan celah korupsi KPBU di Indonesia. Beberapa proyek KPBU di Indonesia terindikasi menjadi “white elephant”, hal ini mengindikasikan buruknya perencanaan dan alokasi sumber daya KPBU. KPBU juga berpotensi menjadi instrumen untuk menciptakan “fiscal illusion” bagi pemerintah. Sementara itu, kontrak KPBU jalan tol di Indonesia juga terindikasi masih memiliki celah korupsi. Berdasarkan kajian jalan tol yang penulis lakukan sebelumnya, diketahui bahwa kontrak KPBU menjadi titik rawan yang dapat menciptakan celah korupsi.

Kata Kunci: KPBU; Korupsi; Infrastruktur; White Elephant; Fiscal Illusion; Jalan Tol

How to Cite: Adiasma, D., Mulyanto, D., Nurza, F., & Alatas, H. (2023). Public-Private Partnership in Indonesia: Solutions and corruption loopholes. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 9(2), 183-194. <http://dx.doi.org/10.32697/integritas.v9i2.1006>



Pendahuluan

Prinsip kerjasama Public-Private Partnership (PPP) atau Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU) sudah dikenal sejak zaman kekaisaran Romawi, dimana sektor swasta turut terlibat dalam penyediaan fasilitas publik seperti sistem pemanas, teater, sirkus, kanal irigasi dan jalan publik (termasuk didalamnya saluran drainase). Proyek yang dibangun pihak swasta tersebut ada yang didanai melalui skema tarif oleh pengguna, pembayaran oleh pemerintah kota maupun donasi dari bangsawan. Hal yang menarik adalah, bangsawan yang telah memberikan donasi berhak untuk mencantumkan namanya pada fasilitas publik tersebut dengan harapan agar dapat terpilih menjadi pejabat publik (World-Bank, 2017).

Saat ini pola KPBU telah banyak digunakan oleh banyak negara termasuk di Indonesia. World Bank mendefinisikan KPBU sebagai mekanisme pengadaan dan penyediaan infrastruktur yang menggunakan sumber daya dan keahlian dari sektor swasta. Senada dengan World Bank, OECD¹ mendefinisikan KPBU sebagai kerjasama jangka panjang antara pemerintah dengan swasta, dimana pihak swasta menyediakan dan mendanai layanan publik dan saling berbagi risiko. Sementara Indonesia mendefinisikan KPBU melalui Peraturan Presiden nomor 38 tahun 2015 sebagai berikut: “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.”

Sedikit berbeda dengan World Bank dan OECD, Melalui Perpres 38/ 2015 Indonesia merubah makna pihak swasta (*private sector*) dalam Kerjasama Pemerintah Swasta menjadi kerjasama Pemerintah Badan Usaha (*business entity*). Peraturan yang sama juga mendefinisikan bahwa

¹ OECD: Organization for Economic Co-operation and Development

badan usaha meliputi BUMN, BUMD dan badan usaha milik swasta. Hal ini kemudian dapat menjadi pintu masuk bagi BUMN/D untuk menjadi investor dalam skema KPBU². Hal tersebut justru malah membatasi aspek pembagian risiko (*risk sharing*) dalam prinsip KPBU, dimana risiko yang seharusnya dialokasikan untuk pihak swasta berpotensi akan diserap kembali oleh pemerintah sebagai pemilik dari BUMN/D. Risiko terburuk yang mungkin terjadi adalah BUMN/D mengalami kerugian dalam investasi KPBU sehingga mempengaruhi kinerja perusahaan dan membutuhkan intervensi pemerintah. Selama ini pemerintah Indonesia telah beberapa kali melakukan intervensi kepada BUMN yang umumnya dilakukan dalam bentuk penambahan penyertaan modal negara (PMN)³.

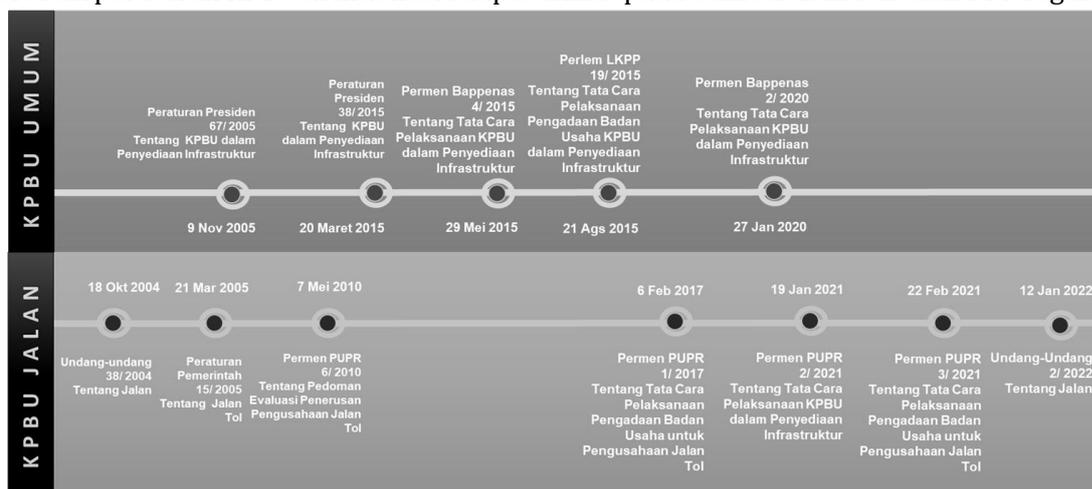
Metode

Banyak studi yang telah dilakukan terkait KPBU, namun hanya sedikit yang membahas risiko KPBU. Dalam studi literatur ini, penulis menggabungkan hasil kajian sebelumnya terkait pelaksanaan KPBU jalan tol di Indonesia dengan kajian KPBU yang lain untuk mengidentifikasi kelemahan dan celah korupsi KPBU di Indonesia. Studi ini bertujuan untuk memberikan pemahaman lebih jauh terkait dengan KPBU. Saat ini masih banyak pihak yang menganggap bahwa KPBU merupakan solusi tanpa risiko karena menggunakan sumber pendanaan utama dari sektor privat/swasta.

Hasil dan Pembahasan

Dualisme Regulasi KPBU

Secara regulasi, KPBU di Indonesia terbagi menjadi regulasi KPBU secara umum dan regulasi KPBU untuk jalan. Peraturan pertama terkait KPBU di Indonesia lahir pada tahun 2004 melalui Undang-undang Jalan. Peraturan tersebut secara spesifik hanya mengatur terkait perusahaan jalan tol di Indonesia. Sedangkan peraturan terkait KPBU secara umum di Indonesia lahir pada tahun 2005 melalui Peraturan Presiden. Sampai saat ini regulasi yang mengatur tata cara pelaksanaan pengadaan badan usaha untuk perusahaan jalan tol diatur dalam regulasi yang berbeda dengan tata cara pengadaan KPBU secara umum. Hal ini kemudian menciptakan terjadinya beberapa perbedaan antara pengadaan KPBU jalan tol dan KPBU selain tol. Gambaran umum terkait riwayat penerbitan peraturan KPBU di Indonesia dapat dilihat pada Gambar 1. Indonesian PPP regulations



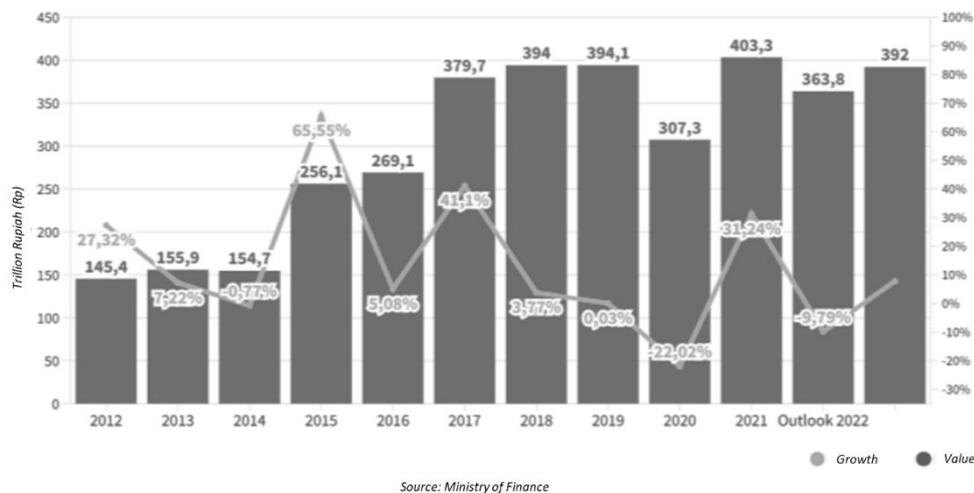
Gambar 1. Indonesian PPP regulations

Keunggulan KPBU

² Contoh KPBU pada sektor jalan tol dimana sekitar 61.9% investor jalan tol (non-penugasan) berasal dari BUMN Karya (*sumber: BPJT 2022*)

³ Contohnya seperti PMN yang diberikan kepada Waskita Karya sebesar Rp7,9 Triliun untuk mendukung investasi perusahaan di beberapa ruas jalan tol

Skema KPBU saat ini telah digunakan pada beragam jenis penyediaan infrastruktur di Indonesia, mulai dari jalan tol, penyediaan air minum, layanan satelit hingga pembangunan ibu kota negara baru atau IKN (Nugraheny & Meiliana, 2021). KPBU telah menjadi pilihan utama pemerintah dalam menghadapi keterbatasan anggaran untuk penyediaan infrastruktur di Indonesia. KPBU merupakan salah satu bentuk inovasi dalam pembiayaan infrastruktur untuk mendukung program penyediaan infrastruktur yang menjadi prioritas pemerintah Indonesia saat ini. Pembangunan infrastruktur menjadi prioritas pada era pemerintahan Presiden Joko Widodo, namun sayangnya kebijakan tersebut tidak didukung oleh anggaran yang memadai. Pada tahun 2022, Menteri Keuangan menyatakan bahwa APBN hanya mampu menyumbang 37% dari total biaya yang dibutuhkan untuk pembangunan infrastruktur di Indonesia (Pratama, 2022). Gambar 2 Menggambarkan pertumbuhan anggaran infrastruktur di Indonesia. Melalui skema KPBU, pemerintah dapat menggunakan sumber daya maupun pembiayaan dari sektor swasta untuk mendukung pembangunan infrastruktur.



Gambar 2. Anggaran infrastruktur Indonesia tahun 2012-2023

Manfaat lain dari KPBU adalah pembagian risiko dalam pembangunan infrastruktur. Melalui skema KPBU pemerintah dapat mengalihkan sebagian risiko pembangunan infrastruktur kepada pihak investor. Sebagai contoh dalam KPBU jalan tol, beberapa risiko yang dapat dialihkan oleh pemerintah kepada investor diantaranya adalah *design-risk*, *construction-risk*, *operating-risk* maupun *demand-risk*. Dalam hal ini, risiko-risiko tersebut dapat ditangani lebih baik oleh badan usaha yang memiliki keahlian dibidangnya. Meskipun demikian, manfaat yang diterima oleh pemerintah Indonesia akan tereduksi dengan masuknya BUMN/D sebagai investor KPBU. Dengan masuknya BUMN/D sebagai investor KPBU, maka risiko yang seharusnya bisa dihindari oleh pemerintah, berpotensi akan kembali diserap oleh pemerintah.

Kelemahan KPBU

Selain memiliki keunggulan, skema KPBU juga memiliki beberapa kelemahan. Berikut adalah beberapa kelemahan dari KPBU:

Perspektif Investor

Salah satu komponen utama dalam skema KPBU adalah keterlibatan investor. Permasalahannya, tidak semua proyek infrastruktur pemerintah menarik bagi investor. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah untuk memahami perspektif bisnis yang membuat investor tertarik kepada proyek infrastruktur. Beberapa hal yang umumnya menjadi pertimbangan utama bagi investor adalah tingkat kelayakan finansial (*IRR*, *NPV*, *Payback Period*) serta risiko proyek. Sebelum proyek KPBU ditawarkan kepada investor, pemerintah perlu memastikan tingkat kelayakan proyek dan atau memberikan dukungan kelayakan proyek terlebih dahulu. Selain itu pemerintah juga perlu melakukan pemetaan dan alokasi risiko dari proyek KPBU, seperti misalnya mitigasi risiko

pembebasan lahan atau risiko politik. Studi kelayakan menjadi tahapan krusial yang akan menentukan keberlanjutan dari proyek KPBU dan menarik minat investor.

KPBU Jalan Tol di Indonesia

KPBU sektor jalan tol di Indonesia telah melibatkan banyak investor baik domestik maupun asing. Meskipun demikian, investor jalan tol di Indonesia masih didominasi oleh BUMN. Hal ini bisa menjadi pertanda positif bahwa BUMN semakin kompetitif dan mampu bersaing dengan investor asing atau malah sebaliknya menjadi pertanda negatif, yaitu kurangnya minat investor asing terhadap proyek KPBU jalan tol di Indonesia.

Berdasarkan kajian jalan tol di Indonesia, ternyata mayoritas BUMN yang menjadi investor dalam proyek KPBU jalan tol merupakan BUMN yang memiliki latar belakang konstruksi atau biasa disebut BUMN Karya (KPK, 2022). Umumnya strategi yang digunakan oleh BUMN Karya adalah *investment feeding to construction* atau investasi untuk mendapatkan proyek konstruksi. Tujuan utama dari BUMN Karya ketika melakukan investasi di sektor jalan tol adalah untuk mendapatkan keuntungan melalui proyek konstruksi. Selain itu BUMN Karya juga memiliki strategi *invest and divest*, yaitu segera menjual aset jalan tol yang dimiliki segera setelah masa konstruksi jalan tol selesai. Berdasarkan kondisi tersebut, belum dapat disimpulkan bahwa proyek KPBU di Indonesia, terutama di sektor jalan tol dapat dikategorikan menarik bagi investor.

White Elephant

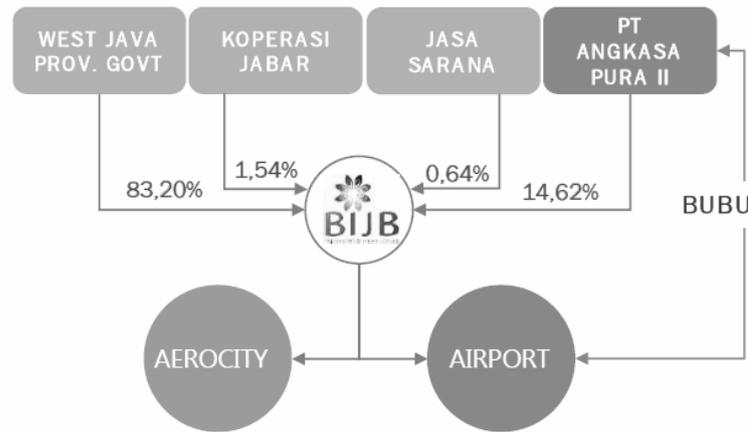
Istilah "*White Elephant*" mengacu pada kepemilikan aset yang membutuhkan biaya operasional dan perawatan tinggi, namun tidak memiliki manfaat atau sulit untuk mendapatkan keuntungan dari aset tersebut (Robinson & Torvik, 2005). Fenomena *White Elephant* dapat terjadi pada setiap pembangunan infrastruktur, namun munculnya fenomena ini dalam proyek KPBU layak menjadi perhatian tersendiri. Skema KPBU idealnya dapat menjadi solusi untuk meminimalisir terjadinya fenomena *White Elephant* (Daniel et al., 2019), karena perspektif bisnis menjadi dasar pertimbangan utama dalam pelaksanaan proyek. Dasar pemikirannya adalah tingkat kemanfaatan dari aset infrastruktur yang dibangun berkorelasi positif terhadap kelayakan finansial dari proyek KPBU tersebut. Seperti misalnya ruas jalan tol yang memberikan manfaat bagi masyarakat, tentu memiliki lalu lintas harian yang tinggi sehingga menguntungkan bagi investor. Hal ini sejalan dengan perspektif investor yang menginginkan proyek KPBU dengan tingkat kelayakan finansial tinggi.

Sementara itu beberapa penelitian menyebutkan bahwa munculnya fenomena *White Elephant* umumnya dilatarbelakangi oleh keputusan politik (Daniel et al., 2019; Mendoza et al., 2018; Robinson & Torvik, 2005; Turró & Penyalver, 2019). Berdasarkan contoh dalam penelitian tersebut, *White Elephant* terjadi karena keputusan pembangunan infrastruktur lebih berdasarkan atas motif politis dibandingkan azas kemanfaatan dari infrastruktur tersebut. Kondisi ini mirip dengan kondisi yang terjadi di Indonesia, dimana pembangunan infrastruktur banyak dilatarbelakangi oleh keputusan politis. Misalnya keputusan dalam penetapan target elektrifikasi 35.000 MW oleh wakil presiden Jusuf Kalla (Ninditya, 2015), Penentuan target pembangunan jalan tol selama periode 2019 – 2024 sepanjang 2.500 Km oleh Presiden Joko Widodo (Ulya & Setiawan, 2019), dan penentuan lokasi Bandara Kertajati oleh Gubernur Jawa Barat (Putra, 2022).

Contoh beberapa proyek infrastruktur yang dapat dianggap sebagai *White Elephant* dalam KPBU di Indonesia adalah sebagai berikut:

Bandara

Bandara Kertajati merupakan contoh salah satu proyek pembangunan infrastruktur bandar udara yang menggunakan skema KPBU. Investor utama yang terlibat dalam skema KPBU tersebut adalah Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan PT Angkasa Pura II, seperti terlihat pada Gambar 3. Skema pendanaan yang digunakan adalah 70% ekuitas dan 30% pinjaman. Pinjaman diperoleh dari sindikasi perbankan syariah daerah yaitu Bank BJB Syariah, Bank Jambi Syariah, Bank Kalbar Syariah, Bank Kalsel Syariah, Bank Sumut Syariah, Bank Jateng Syariah dan Bank Sulselbar Syariah (Solehudin, 2017).



Gambar 3. Komposisi Pemegang Saham Badan Usaha Bandara Udara (BUBU) Kertajati

Pada awal perencanaan proyek, hasil *feasibility study* (FS) menyebutkan bahwa bandara Kertajati memiliki proyeksi kelayakan finansial dengan *internal rate of return* (IRR) mencapai 20,29% (Domina, 2017). Namun demikian, sampai saat ini kondisi bandara masih sepi dan sejak diresmikan pada tanggal 24 Mei 2018, PT BIJB sebagai badan usaha pengelola Bandara Kertajati masih mencatatkan kerugian operasional sekitar Rp280 miliar untuk tahun 2019 dan Rp191 miliar pada tahun 2020. Pengamat menyebutkan beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya kondisi ini diantaranya adalah faktor jarak bandara yang cukup jauh dari Bandung dan belum siapnya infrastruktur pendukung seperti jalan tol. Selain itu diperparah dengan kondisi pandemi yang menyebabkan sepi jadwal penerbangan (Putra, 2022).

Bandara Kertajati dapat dianggap sebagai *White Elephant* bagi pemegang saham mayoritas PT BIJB yaitu Pemerintah Provinsi Jawa Barat karena beban operasional bandara yang tinggi dan tidak sebanding dengan manfaat yang diperoleh bagi Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Sedangkan opsi untuk menjual aset bandara Kertajati bukanlah perkara yang mudah, walaupun sudah ada upaya untuk menjual aset tersebut kepada Arab Saudi dan India oleh Menteri Perhubungan (Sari & Sedayu, 2023).

Jalan Tol

Ruas jalan tol Manado-Bitung merupakan salah satu contoh *White Elephant* dalam pembangunan infrastruktur disektor Jalan tol dengan skema KPBU. Ruas jalan tol tersebut dibangun untuk mendukung akses Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Bitung yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden nomor 3 tahun 2016. Berdasarkan asumsi pertumbuhan KEK Bitung, ruas jalan tol Manado-Bitung diproyeksikan memiliki IRR sebesar 12.23% dengan masa konsesi yang diberikan pemerintah selama 40 tahun. Sedangkan investor yang terlibat adalah konsorsium BUMN yang terdiri dari Jasa Marga (JSMR), Wijaya Karya (WIKA) dan Pembangunan Perumahan (PTPP).

Kondisi yang terjadi sekarang, lalu lintas jalan tol Manado – Bitung sepi karena tidak berkembangnya KEK Bitung (Yanwardhana, 2022). Selain itu, peningkatan kualitas jalan arteri nasional yang berdampingan dengan jalan tol juga berkontribusi terhadap sepi lalu lintas tol ruas Manado – Bitung. Secara finansial, beban operasional jalan tol lebih tinggi dari pada pendapatan sehingga tidak memberikan manfaat kepada investor. Badan Usaha Jalan Tol Manado-Bitung telah menghitung proyeksi kerugian finansial kumulatif selama tahun 2022-2024 sebesar Rp1.04 triliun⁴.

Kondisi serupa juga terjadi pada ruas jalan tol Serang-Panimbang. Keterlambatan pengembangan KEK Tanjung Lesung yang menjadi alasan utama pembangunan ruas tol Serang – Panimbang berkontribusi terhadap sepi lalu lintas jalan tol. Sehingga prognosa kerugian yang diderita oleh investor jalan tol mencapai Rp1.11 triliun⁵. Sementara itu konsesi jalan tol Serang-Panimbang dimiliki oleh konsorsium BUMN dan swasta, yaitu WIKA dan PTPP (SOEs) masing-

⁴ Berdasarkan perhitungan proyek finansial PT WIKA (Persero) Tbk. (Direktorat Monitoring KPK, 2022)

⁵ Berdasarkan perhitungan proyek finansial PT WIKA (Persero) Tbk. (Direktorat Monitoring KPK, 2022)

masing memiliki 83.42% dan 15.64% kepemilikan saham, sedangkan Jababeka (swasta) memiliki porsi kepemilikan saham sebesar 0.94%.

Pembangkit Listrik

Skema KPBU disektor ketenagalistrikan di Indonesia umumnya digunakan dalam pembangunan pembangkit listrik independen atau *Independent Power Producer* (IPP). Berbeda dengan KPBU pada sektor transportasi, penanggung jawab penandatanganan kontrak (PJPK) untuk KPBU dalam hal ini adalah PT Perusahaan Listrik Negara (PLN). Selain itu investor tidak menghadapi *demand-risk* seperti jalan tol, karena PLN bertindak sebagai *off-taker* yang menyerap semua listrik yang dihasilkan oleh IPP melalui *power purchase agreement* (PPA).

Berkaca pada kondisi tersebut, maka risiko terjadinya *white elephant* justru ada pada PLN bukan pada investor. *White Elephant* yang terjadi di PLN disebabkan karena sudah ditandatanganinya kontrak pembangunan pembangkit untuk program 35.000 MW sesuai rencana usaha penyediaan tenaga listrik (RUPTL). Sedangkan sampai saat ini PLN mengalami *oversupply* listrik, yaitu kelebihan pasokan tenaga listrik yang dicatatkan sebagai tambahan beban produksi dan merugikan PLN secara finansial (Pambagio, 2023).

Contoh pembangkit listrik yang baru beroperasi dan menggunakan skema KPBU adalah PLTU Batang. PLTU Batang memiliki kapasitas 2 x 1.000 MW yang dibangun oleh PT Adaro Energi Indonesia sebagai investor, dengan nilai investasi sekitar Rp58.8 triliun (Setiawan, 2022). Meski-pun telah mengalami beberapa penundaan jadwal operasi, akhirnya PLTU Batang dapat beroperasi di penghujung tahun 2022 (Asmarini, 2022). Dengan beroperasinya PLTU Batang tersebut berarti beban finansial PLN akan semakin bertambah akibat *oversupply* listrik yang semakin besar.

Fiscal Illusion

Selama ini skema KPBU dikenal sebagai solusi bagi pemerintah dalam menghadapi keterbatasan anggaran. Dalam perspektif yang lain, kondisi ini menimbulkan fenomena yang disebut sebagai *fiscal illusion*. *Fiscal Illusion* dapat diterjemahkan sebagai timbulnya *bias* atas anggaran riil pemerintah baik dari sisi pendapatan (*income*) ataupun dari sisi anggaran belanja negara (*expenditure*) (Cepparulo et al., 2019). Gambaran terjadinya *fiscal illusion* dari sisi *expenditure* adalah ketika pemerintah seolah-olah memiliki anggaran tidak terbatas untuk membangun infrastruktur layanan publik melalui skema KPBU, padahal sebetulnya biaya tersebut dibayar oleh masyarakat langsung ataupun oleh pemerintahan periode berikutnya.

Hal yang menarik dari KPBU adalah bahwa umumnya skema KPBU menjadi pilihan oleh pemerintahan di banyak negara, karena skema KPBU dapat menjadi alternatif pembiayaan *off-balance-sheet-financing* (Cepparulo et al., 2019; van den Hurk, 2018). Sedangkan fenomena *fiscal illusion* terjadi karena kurangnya transparansi anggaran pemerintah yang salah satunya disebabkan oleh *off-balance-sheet-financing*. Kondisi ini didukung dengan penelitian lain yang menyebutkan bahwa umumnya masyarakat cenderung menyukai pemerintah yang memiliki kebijakan belanja (*government spending*) lebih besar (Turnbull, 1998). Penelitian tersebut juga menyebutkan bahwa, besarnya *government expenditure* sering dikaitkan dengan motif politis untuk mendapatkan dukungan publik.

Meskipun memberikan keuntungan bagi pemerintah dan disukai oleh publik, pemilihan skema KPBU dalam penyediaan infrastruktur hendaknya dilakukan secara bijak. *Fiscal illusion* juga bisa berdampak pada kondisi perekonomian negara. Gambaran atas *fiscal illusion* yang terjadi akibat skema KPBU dapat dilihat dari skema pengembalian investasi KPBU sebagai berikut⁶:

Skema Tarif

Melalui skema KPBU-tarif, pemerintah membebaskan anggaran pembangunan infrastruktur kepada sektor swasta. Sebagai kompensasi, pemerintah mengizinkan pihak swasta untuk mengutip tarif dari masyarakat atas penggunaan layanan tersebut selama masa konsesi yang telah ditentukan. Melalui skema ini, *fiscal illusion* terjadi ketika seolah pemerintah telah menyediakan

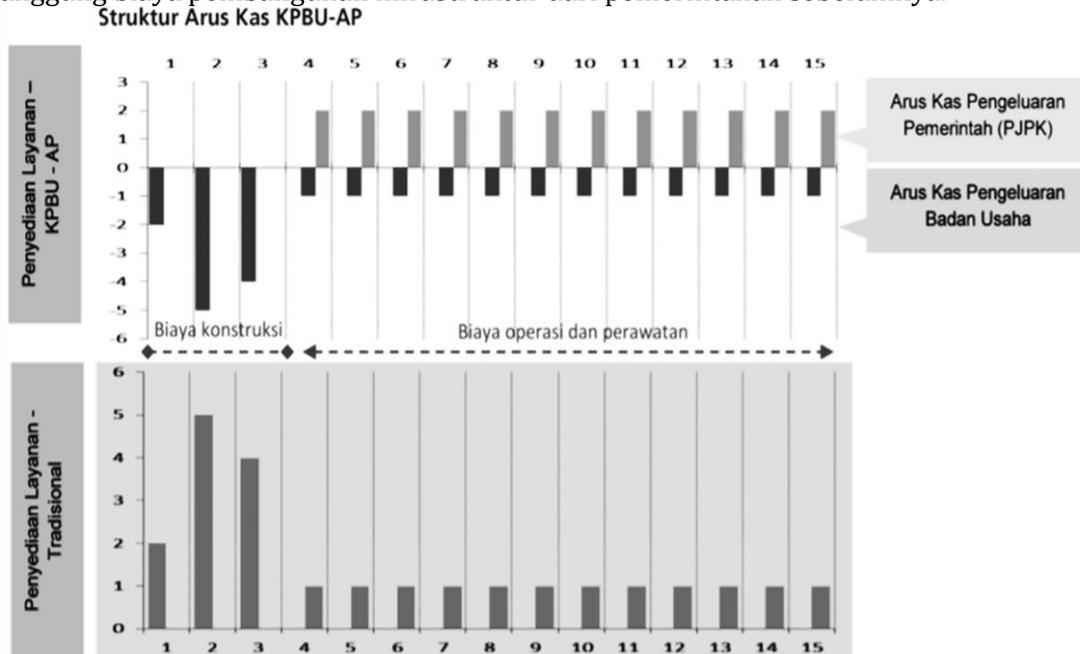
⁶ Pengembalian investasi KPBU sesuai Peraturan Presiden nomor 38 tahun 2015 pasal 11 ayat 2 adalah pembayaran oleh pengguna dalam bentuk tarif, pembayaran ketersediaan layanan (*availability payment*) dan bentuk lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan

infrastruktur layanan publik kepada masyarakat, padahal sesungguhnya beban finansial terbesar dari penyediaan infrastruktur tersebut kembali kepada masyarakat melalui tarif. Selain itu pemerintah juga diuntungkan karena tidak perlu mencatatkan utang untuk membiayai pembangunan infrastruktur. Penggunaan skema KPBU-tarif secara masif dapat membebani masyarakat dan akan berpotensi memicu terjadinya inflasi.

Availability Payment Scheme (PPP-AP)

Melalui skema *Availability Payment*, pemerintah bekerjasama dengan pihak swasta untuk berinvestasi dengan mendanai, membangun dan mengoperasikan infrastruktur publik. Pemerintah kemudian membayar kepada pihak swasta atas layanan yang telah disediakan selama masa konsesi yang telah disepakati, sebagai bentuk pengembalian investasi. Sesuai skenario arus kas KPBU-AP yang digambarkan dalam Gambar 4, pemerintah wajib menganggarkan dana untuk membayar ketersediaan layanan selama masa konsesi.

Meskipun pemerintah memiliki kewajiban untuk membayar investor KPBU sesuai dengan layanan yang telah diberikan, namun umumnya kewajiban tersebut tidak dicatatkan sebagai utang atau *off-balance-sheet*. Selain itu, panjang periode konsesi yang melebihi masa jabatan politik dapat mempengaruhi kapasitas fiskal dari pejabat/pemerintahan pada periode berikutnya. Kondisi ini dapat dianalogikan seperti berbelanja menggunakan fasilitas kartu kredit, dimana pengeluaran yang telah dilakukan akan dilunasi orang lain dikemudian hari meskipun tidak memiliki anggaran lebih (Hodge & Greve, 2010). Sehingga pemerintah yang berkuasa dapat membangun infrastruktur dengan skema KPBU-AP tanpa membebani anggaran berjalan, karena biaya akan dibebankan kepada anggaran pemerintahan periode berikutnya. Permasalahan akan terjadi pada pemerintahan periode berikutnya yang mengalami keterbatasan ruang fiskal akibat menanggung biaya pembangunan infrastruktur dari pemerintahan sebelumnya.



Sumber: Direktorat Bina Konstruksi - Kementerian PUPR, diolah

Gambar 4. Perbandingan Arus Kas KPBU-AP dan Proyek Konvensional

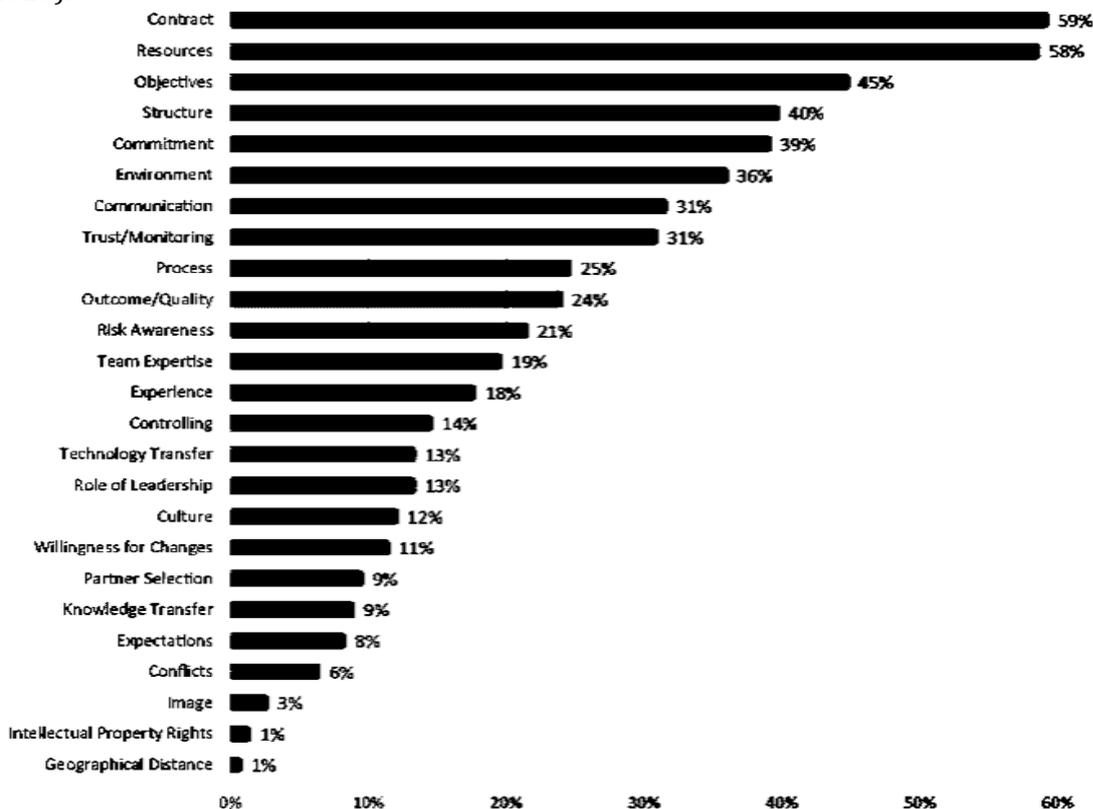
Risiko dan Celah Korupsi KPBU

Berbeda dengan pengadaan konvensional, sekilas terlihat sulit untuk mengidentifikasi faktor kerugian negara pada korupsi KPBU. Hal ini karena mayoritas dana yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur dengan skema KPBU adalah dana pihak swasta. Meskipun nilainya lebih kecil dari dana pihak swasta, pada prakteknya anggaran pemerintah masih sering dilibatkan dalam proyek KPBU. Umumnya anggaran pemerintah masih dibutuhkan untuk keperluan pembebasan lahan, dukungan konstruksi atau pembayaran atas hasil layanan pada skema KPBU-AP.

Korupsi yang terjadi pada proyek KPBU akan berdampak pada kerugian masyarakat, baik dalam bentuk layanan yang buruk ataupun tarif mahal yang menjadi beban masyarakat.

Jejak korupsi yang terjadi pada skema KPBU dapat diidentifikasi dari tingginya tingkat inefisiensi proyek (Cuadrado-Ballesteros & Peña-Miguel, 2022; Schomaker, 2020). Inefisiensi dapat terjadi pada tahap pembangunan proyek maupun operasional dalam penyediaan layanan. Tingginya tingkat inefisiensi proyek KPBU dapat berdampak pada meningkatnya biaya yang ditanggung oleh masyarakat dan atau pemerintah. Selain itu inefisiensi juga berkontribusi terhadap turunnya aspek *value for money* dari proyek KPBU, yang menjadi dasar pertimbangan dalam pemilihan skema KPBU.⁷

Sejumlah penelitian juga menyebutkan bahwa “kontrak” merupakan faktor yang paling berisiko dan berpotensi membuka celah korupsi dalam proyek KPBU (Iossa & Martimort, 2016; Klitgaard, 2012; Rybnicek et al., 2020). Gambar 5 menunjukkan bahwa kontrak menjadi faktor yang paling berisiko dalam skema KPBU. Celah korupsi muncul dari kontrak KPBU yang disusun secara tidak lengkap, menimbulkan ketidakpastian bagi investor dan besar kemungkinan akan diadendum (Iossa & Martimort, 2016; Schomaker, 2020). Berdasarkan penelitian, sekitar 50% dari kontrak KPBU dan 71% dari kontrak KPBU sektor transportasi pernah mengalami adendum (Domingues & Sarmento, 2016; Klitgaard, 2012). Adendum kontrak diidentifikasi membuka ruang diskresi yang berkontribusi terhadap terjadinya korupsi (Campos et al., 2021; Fatokun et al., 2015).⁸



Gambar 5. Faktor-faktor risiko dalam KPBU (PPP) (Rybnicek et al., 2020)

Berkaca pada pelaksanaan KPBU di Indonesia, celah korupsi masih terbuka pada beberapa proyek KPBU terutama pada sektor jalan tol. Berdasarkan kajian tata Kelola perusahaan jalan tol (Direktorat Monitoring KPK, 2022), masih ditemukan titik lemah pada kontrak PPJT⁹. Pemerintah masih lemah dalam penegakan klausul PPJT dan ruang terjadinya adendum masih terbuka lebar. Akibatnya, inefisiensi yang dilakukan oleh investor pada masa konstruksi jalan tol dapat

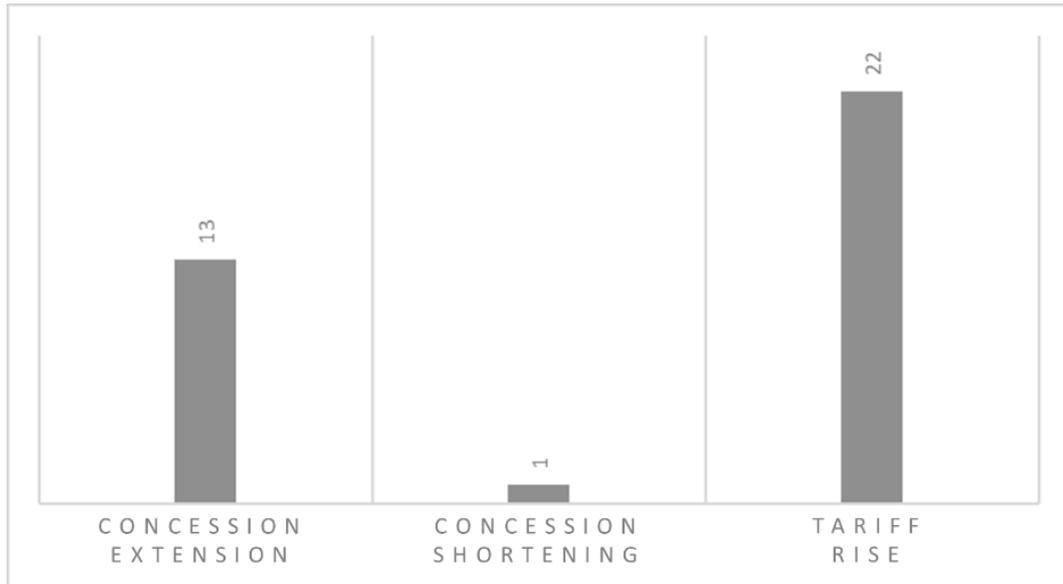
⁷ Salah satu pertimbangan dalam pemilihan skema KPBU dalam pembangunan suatu proyek adalah *value for money*, sesuai Perpres 38 tahun 2015 tentang KPBU penyediaan infrastruktur pasal 21 ayat 2

⁸ Formula korupsi Klitgaard $C = D + M - A$ (*Corruption = Discretion + Monopoly - Accountability*) (Klitgaard, 2012)

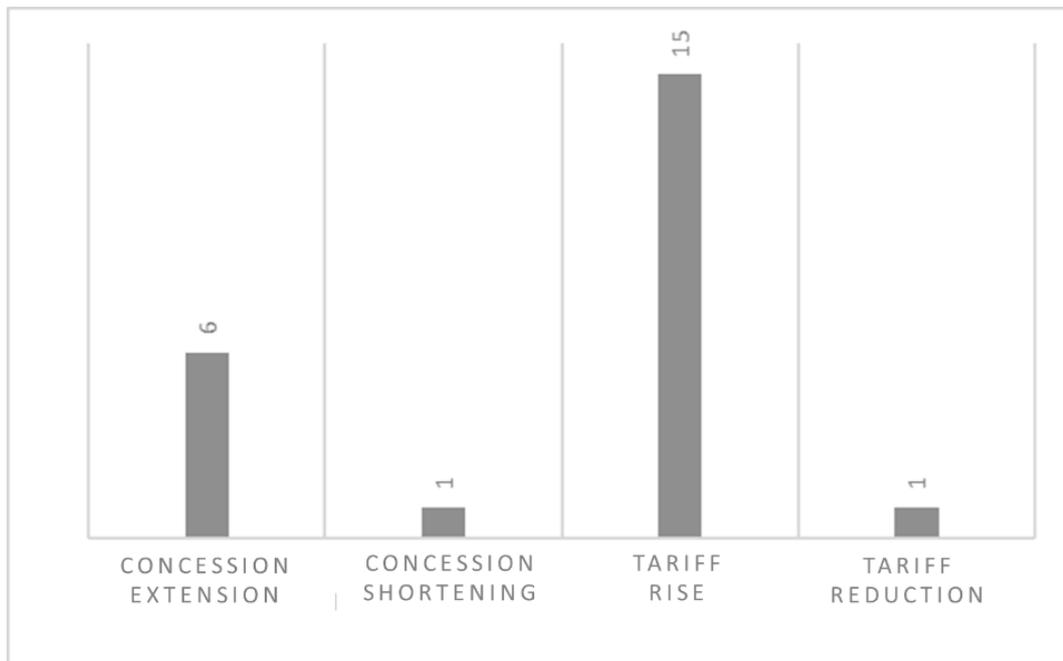
⁹ PPJT: Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol

berujung pada adendum PPJT. Adendum yang dilakukan sebagai akibat membengkaknya biaya konstruksi umumnya berupa kenaikan tarif jalan tol dan atau perpanjangan masa konsesi. Hal ini tentu merugikan masyarakat sebagai pengguna jalan tol.

Data pelaksanaan proyek KPBU jalan tol di Indonesia menunjukkan bahwa mayoritas kontrak KPBU jalan tol mengalami perubahan masa konsesi menjadi lebih lama dan atau perubahan tarif menjadi lebih mahal. Gambar 6 dan Gambar 7 menunjukkan dari 22 kontrak PPJT ruas jalan tol non-penugasan sebelum tahun 2015, 13 kontrak jalan tol mengalami penambahan masa konsesi dan seluruhnya mengalami perubahan tarif menjadi lebih mahal. Sedangkan pada Gambar 6 dan Gambar 7 menunjukkan dari 20 kontrak PPJT ruas jalan tol non-penugasan, 6 kontrak mengalami perubahan konsesi menjadi lebih lama dan 15 kontrak mengalami perubahan tarif menjadi lebih mahal¹⁰.



Gambar 6. Adendum kontrak Jalan Tol di Indonesia sebelum tahun 2015 (Sumber: BPJT, MoPWH)



Gambar 7. Amandemen kontrak Jalan Tol di Indonesia tahun 2015 – 2022 (Sumber: BPJT, MoPWH)

¹⁰ Ada beberapa kontrak ruas jalan tol yang mengalami perubahan masa konsesi menjadi lebih cepat dan perubahan tarif menjadi lebih murah karena adanya perubahan ruang lingkup pengusahaan

Sedangkan berdasarkan data yang lain, peningkatan biaya konstruksi jalan tol menjadi salah satu faktor terjadinya adendum kontrak KPBU jalan tol. Gambar 6 dan Gambar 7 menunjukkan contoh beberapa ruas jalan tol yang menunjukkan peningkatan biaya konstruksi (*cost overrun*) yang berujung pada adendum kontrak KPBU untuk peningkatan tarif dan atau masa konsesi jalan tol. Kondisi ini menjadi indikasi adanya inefisiensi dalam proyek KPBU jalan tol di Indonesia yang kemudian berujung pada adendum kontrak.

Tabel 1. Contoh Adendum Kontrak Jalan Tol di Indonesia dan Cost Overrun (Sumber: BPJT, MoPWH)

Nama Ruas Jalan Tol	Metode Lelang	Biaya Konstruksi				Perubahan Konsesi dan Tarif			
		Awal (Rp Juta)	Setelah RTA (Rp Juta)	Selisih	% Selisih	Konsesi Awal (Tahun)	Konsesi terakhir (Tahun)	Tarif Gol I Awal (Rp/km)	Tarif Gol I Terakhir (Rp/km)
Kayu Agung - Palembang - Betung	Tarif Awal (Gol. 1 dalam Rp/Km) Terendah	9.843.180	16.093.428	6.250.248	63%	40	50	833 (Tahun 2017)	1.336 (Tahun 2020)
Serpong-Balaraja		2.701.700	6.837.247	4.135.547	153%	40	40	800 (Tahun 2018)	1.388 (Tahun 2021)
Pandaan - Malang		3.808.000	4.380.043	572.043	15%	35	35	750 (Tahun 2019)	898 (Tahun 2019)
Batang-Semarang		7.663.880	9.953.357	2.289.477	30%	45	50	1.100 (Tahun 2018)	1.327 (Tahun 2021) & 1.761 (Tahun 2023)

Simpulan

KPBU dikenal sebagai solusi bagi pemerintah dalam menghadapi keterbatasan anggaran dalam penyediaan infrastruktur layanan publik. Namun, skema KPBU bukanlah sebuah solusi tanpa cela. Skema KPBU masih memiliki sejumlah kelemahan dan juga celah korupsi. Oleh karena itu perlu perencanaan yang baik dan pertimbangan yang matang sebelum memutuskan untuk menggunakan skema KPBU.

Skema KPBU masih memiliki sejumlah kelemahan, diantaranya adalah tidak semua proyek infrastruktur bisa menggunakan skema KPBU. Skema KPBU tidak bisa dipaksakan karena akan menimbulkan risiko terjadinya *White Elephant* yang menjadi kelemahan berikutnya dari KPBU. *White Elephant* juga menjadi indikator atas kegagalan pemerintah dalam merencanakan KPBU. Kelemahan lain dari KPBU adalah menciptakan *fiscal illusion*, yang berpotensi pada meningkatnya beban masyarakat dan beban fiskal pada pemerintahan berikutnya.

Berbeda dengan pengadaan konvensional, korupsi pada skema KPBU tidak selalu berdampak pada kerugian negara. Jejak korupsi dapat dilihat dari tingginya tingkat inefisiensi pada suatu proyek KPBU, karena hal ini dapat mengaruhi faktor *value for money* yang menjadi dasar penentuan penentuan skema KPBU. Sejumlah penelitian menyebutkan bahwa kontrak menjadi faktor yang paling berisiko dan berpotensi menjadi celah korupsi dalam skema KPBU. Bentuk kontrak yang tidak lengkap, menimbulkan ketidakpastian bagi investor dan berpotensi akan diadendum, merupakan ciri dari kontrak KPBU yang memiliki risiko tinggi. Berdasarkan kajian yang telah dilakukan, masih ditemukan beberapa kontrak KPBU di Indonesia yang teridentifikasi sebagai kontrak yang berisiko.

Rekomendasi untuk pemerintah Indonesia antara lain: (1) Melakukan konsolidasi regulasi terkait KPBU di Indonesia untuk menetapkan standar pelaksanaan skema KPBU; (2) Melakukan evaluasi terhadap penyebab terjadinya *white elephant* pada beberapa proyek KPBU di Indonesia untuk mencegah berulangnya hal serupa; dan (3) Melakukan evaluasi terhadap kontrak KPBU yang masih berpotensi menimbulkan celah korupsi.

Ucapan Terima Kasih

Kajian ini merupakan bagian dari tanggung jawab KPK dibidang pencegahan korupsi, yaitu untuk mengidentifikasi celah korupsi dan kemudian memberikan rekomendasi untuk menutup celah tersebut.

Referensi

Asmarini, W. (2022). 2 PLTU Batu Bara raksasa ini diam-diam sudah beroperasi lho. CNBC

- Indonesia. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20221109142340-4-386396/2-pltu-batu-bara-raksasa-ini-diam-diam-sudah-beroperasi-lho>
- Campos, N., Engel, E., Fischer, R. D., & Galetovic, A. (2021). The ways of corruption in infrastructure: Lessons from the Odebrecht case. *Journal of Economic Perspectives*, 35(2), 171–190. <https://doi.org/10.1257/jep.35.2.171>
- Cepparulo, A., Eusepi, G., & Giuriato, L. (2019). Public Private Partnership and fiscal illusion: A systematic review. *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, 3(2), 288. <https://doi.org/10.24294/jipd.v3i2.1157>
- Cuadrado-Ballesteros, B., & Peña-Miguel, N. (2022). Analysing the link between corruption and PPPs in infrastructure projects: an empirical assessment in developing countries. *Journal of Economic Policy Reform*, 25(2), 136–155. <https://doi.org/10.1080/17487870.2021.1973899>
- Daniel, A., Germà, B., & Albert, G. (2019). Politics, risk, and white elephants in infrastructure PPPs. *Utilities Policy*, 58(April), 158–165. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2019.05.001>
- Direktorat Monitoring KPK. (2022). Kajian tata kelola BPJT dalam penyelenggaraan jalan tol. In *Komisi Pemberantasan Korupsi*.
- Domingues, S., & Sarmiento, J. M. (2016). Critical renegotiation triggers of European transport concessions. *Transport Policy*, 48, 82–91. <https://doi.org/10.1016/J.TRANPOL.2016.02.016>
- Fatokun, A., Akintoye, A., & Liyanage, C. (2015). Renegotiation of public private partnership road contracts: Issues and outcomes. *Proceedings of the 31st Annual Association of Researchers in Construction Management Conference, ARCOM 2015, September*, 1249–1258.
- Hodge, G., & Greve, C. (2010). Public-private partnerships: Governance scheme or language game? *Australian Journal of Public Administration*, 69(SUPPL. 1), 8–22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2009.00659.x>
- Iossa, E., & Martimort, D. (2016). Corruption in PPPs, incentives and contract incompleteness. *International Journal of Industrial Organization*, 44, 85–100. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2015.10.007>
- Klitgaard, R. (2012). Public-private collaboration and corruption. In *The CBS-Sauder-Monash conference on public-private partnerships* (Issue September).
- Mendoza, R. U., Bertulfo, D. J., & Cruz, J. P. D. (2018). From megaproject to white elephant: Lessons from the Philippines's batuan nuclear power plant. *Philippine Studies: Historical and Ethnographic Viewpoints*, 66(3), 335–374. <https://doi.org/10.1353/phs.2018.0028>
- Ninditya, F. (2015). *Wapres tegaskan proyek listrik tetap 35.000 MW*. Antara News. <https://sumbar.antaranews.com/berita/156973/wapres-tegaskan-proyek-pembangunan-listrik-tetap-35000-mw>
- Nugraheny, D. E., & Meiliana, D. (2021). *KSP: Pembangunan ibu kota baru perlu anggaran Rp 466 T, tak semua ditanggung APBN*. Kompas. <https://nasional.kompas.com/read/2021/06/29/06162041/ksp-pembangunan-ibu-kota-baru-perlu-anggaran-rp-466-t-tak-semua-ditanggung?page=all>
- Pambagio, A. (2023). *Kebijakan "Ngatur Setrum", awas kesetrum!* Detik News. <https://news.detik.com/kolom/d-6495636/kebijakan-ngatur-setrum-awas-kesetrum>
- Pratama, W. P. (2022). *Biaya pembangunan infrastruktur capai Rp6.445 Triliun, APBN hanya mampu sumbang 37 persen*. Bisnis. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20220414/10/1522920/biaya-pembangunan-infrastruktur-capai-rp6445-triliun-apbn-hanya-mampu-sumbang-37-persen>
- Putra, D. A. (2022). *Pengamat penerbangan ungkap alasan Bandara Kertajati masih sepi*. Tirto. <https://tirto.id/pengamat-penerbangan-ungkap-alasan-bandara-kertajati-masih-sepi-gwbZ>
- Robinson, J. A., & Torvik, R. (2005). White elephants. *Journal of Public Economics*, 89(2–3), 197–210. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.05.004>

- Rybnicek, R., Plakolm, J., & Baumgartner, L. (2020). Risks in public-private partnerships: A systematic literature review of risk factors, their impact and risk mitigation strategies. *Public Performance & Management Review*, 43(5), 1174–1208. <https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1741406>
- Sari, A. R., & Sedayu, A. (2023). *Bandara Kertajati ditawarkan ke Arab Saudi dan India, ekonom ungkap kelemahannya*. Tempo. <https://bisnis.tempo.co/read/1677984/bandara-kertajati-ditawarkan-ke-arab-saudi-dan-india-ekonom-ungkap-kelemahannya>
- Schomaker, R. M. (2020). Conceptualizing corruption in public private partnerships. *Public Organization Review*, 20(4), 807–820. <https://doi.org/10.1007/s11115-020-00473-6>
- Setiawan, V. N. (2022). *Operasi PLTU Batang ditunda sementara, begini kata Boy Thohir*. CNBC Indonesia. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20220418162624-4-332533/operasi-pltu-batang-ditunda-sementara-begini-kata-boy-thohir>
- Solehudin, M. (2017). *7 Bank Syariah gelontorkan Rp 906 M untuk bangun Bandara Kertajati*. Detik Finance. <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3529059/7-bank-syariah-gelontorkan-rp-906-m-untuk-bangun-bandara-kertajati>
- Turnbull, G. K. (1998). The overspending and flypaper effects of fiscal illusion : Theory and empirical evidence. *Journal of Urban Economics*, 44(1), 1–26. <https://doi.org/https://doi.org/10.1006/juec.1997.2056>
- Turró, M., & Penyalver, D. (2019). Hunting white elephants on the road. A practical procedure to detect harmful projects of transport infrastructure. *Research in Transportation Economics*, 75(March), 3–20. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2019.03.001>
- Ulya, F. N., & Setiawan, S. R. D. (2019). *Pemerintah mau bangun 2.500 Km jalan tol hingga 2024*. Kompas. <https://money.kompas.com/read/2019/10/29/190000226/pemerintah-mau-bangun-2500-km-jalan-tol-hingga-2024>
- van den Hurk, M. (2018). Public-Private Partnerships: Where do we go from here? A Belgian perspective. *Public Works Management & Policy*, 23(3), 274–294. <https://doi.org/10.1177/1087724X18757534>
- World-Bank. (2017). PPP Reference Guide. *World Bank*.
- Yanwardhana, E. (2022). *Jasa Marga sebut Tol Manado-Bitung paling rugikan perusahaan*. CNBC Indonesia. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20220627162150-4-350747/jasa-marga-sebut-tol-manado-bitung-paling-rugikan-perusahaan>