



Faktor-Faktor Kritis Penentu Kesuksesan Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) Sektor Air Minum

Critical Success Factors for Public Private Partnerships on Water Supply Sector

Eliza Bhakti Amelia¹⁾ a)*

¹⁾ Direktorat Air Minum, Direktorat Jenderal Cipta Karya, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
^{a)} Jalan Pattimura No. 20, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan
Email: elizabhakti@pu.go.id

Naskah Masuk: 11 Oktober 2022

Naskah Revisi: 13 Desember 2022

Naskah Diterima: 4 Juni 2023

ABSTRACT

The mandate for the provision of drinking water is stated in the National Medium-Term Development Plan (RPJMN) 2020-2024, with the target of increasing access to national safe drinking water up to 100%. The limited government funding encourages the development of alternative financing, one of them is through Public Private Partnership (PPP). There are not many PPP scheme in the drinking water sector in Indonesia, because there are still no best practices for successful PPP on water supply system. This paper aims to identify the success factors in the PPP on water supply system. Thus, this will facilitate the preparation of strategic steps for a better implementation of PPP on water supply system. The implementation method is by literature study, in-depth interview and questionnaire fulfillment. There are 4 critical factors for the success of the PPP on water supply system: 1) commitments responsibilities of the central government, regional governments and business entities; 2) a balanced distribution of risk allocation between the government and business entities; 3) coordination and professional management of PPP institutions; and 4) a favorable and efficient legal framework. Multi-stakeholder collaboration and synergy are needed in taking strategic steps to provide water supply, such as related regulations and permits

Keywords: *infrastructure, partnership, success, water supply*

ABSTRAK

Amanah penyediaan air minum dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, dengan target meningkatkan akses air minum layak nasional menjadi 100%. Keterbatasan pendanaan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) mendorong pengembangan alternatif pembiayaan melalui Kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU). KPBU sektor air minum belum banyak dilakukan di Indonesia karena belum adanya praktik baik kesuksesan pendanaan KPBU Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM). Tulisan ini bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor kesuksesan KPBU SPAM, sehingga diharapkan akan mempermudah implementasi KPBU SPAM yang lebih baik di masa depan. Metode pelaksanaan dilakukan dengan studi literatur, wawancara dan pengisian kuesioner oleh praktisi. Penelitian difokuskan kepada proyek KPBU SPAM pada tahap transaksi, konstruksi dan operasional. Terdapat 4 faktor kritis kesuksesan KPBU SPAM: 1) komitmen dan tanggung jawab pemerintah pusat maupun pemerintah daerah serta badan usaha; 2) pembagian alokasi risiko secara berimbang antara pemerintah dan badan usaha; 3) koordinasi dan kelembagaan pengelolaan KPBU secara profesional; dan 4) kerangka hukum yang menguntungkan dan efisien. KPBU bukan merupakan solusi tunggal dan satu-satunya, dalam penyediaan SPAM. Diperlukan kolaborasi dan sinergi multipihak dalam pengambilan langkah strategis penyediaan SPAM seperti peraturan dan perizinan terkait.

Kata kunci: *infrastruktur, kerja sama, kesuksesan, air minum*

PENDAHULUAN

Infrastruktur air minum memiliki fungsi penting dalam menunjang kesejahteraan masyarakat, karena berkaitan dengan kesehatan, pola hidup, kondisi lingkungan permukiman serta kenyamanan dalam

kehidupan sehari-hari. Penyediaan air yang aman akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan sosial dan ekonomi (Surachman, Suhendra, Prabowo, & Handayani, 2020).

Menurut BPS (2021), akses air minum layak secara nasional mencapai 90,8%. Untuk mencapai target RPJMN 100% akses air minum

layak pada 2024, pemerintah memiliki tantangan terutama dalam hal pendanaan. Berdasarkan rencana strategis Direktorat Air Minum 2020-2024, pendanaan sektor air minum memerlukan anggaran sebesar Rp123,4 triliun. Pemerintah melalui APBN hanya mampu mengalokasikan 63% pendanaan, APBD sebesar 13%, sedangkan 24% sisanya diharapkan dapat didanai dari kerja sama investasi baik melalui KPBU maupun skema *business to business* (Direktorat Air Minum, 2020). Manfaat pendanaan melalui KPBU antara lain adanya transfer teknologi dan pengetahuan dari pihak investor, adanya pembagian risiko serta adanya efisiensi dalam pembiayaan (Surachman dkk., 2020).

Kajian terkait faktor kesuksesan KPBU mulai marak sejak tahun 2012, yang menggambarkan meningkatnya KPBU sebagai sumber

pendanaan pembangunan infrastruktur (Natalia, Tanzil & Sari, 2021). Menurut Ke, Wang, Chan, & Cheung (2009), identifikasi faktor kesuksesan dalam proyek KPBU bermanfaat untuk mempermudah penyusunan langkah-langkah strategis demi implementasi KPBU yang lebih baik di masa depan. Beberapa penelitian terkait faktor-faktor penentu kesuksesan KPBU ditampilkan pada Tabel 1.

Sejalan dengan maraknya investasi melalui KPBU di sektor air minum, diperlukan studi dengan tujuan melakukan observasi faktor kritis penentu kesuksesan dalam proyek KPBU Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM). Surachman dkk, (2020) telah meneliti faktor kesuksesan KPBU air minum. Selama kurun 3 tahun terakhir terdapat beberapa dinamika kebijakan pemerintah dan kondisi keuangan pasca pandemi. Penelitian ini dititikberatkan pada

Tabel 1.
Sintesis Hasil Penelitian Sebelumnya

No	Aspek/Parameter	Referensi
1.	Pembagian alokasi risiko secara berimbang antara pemerintah dan badan usaha	Natalia dkk. (2021); Adam & Hidayatina (2015); Wai, Yusuf, Ismail, & Ng (2013); Mulyani (2021); Kandiyoh, Latief, Abdurrahman, & Arifuddin (2021); Rifai (2014); Putra (2018)
2.	Pengadaan barang dan jasa yang kompetitif dan transparan	Natalia dkk, 2021; Kandiyoh dkk. (2021); Rifai (2014); Almarri & Boussabaine, 2017
3.	Kerangka hukum yang memadai dan efisien	Maramis (2018); Adam & Hidayatina, 2015; Mulyani (2021); Natalia dkk, 2021; Kandiyoh dkk. (2021); Rifai (2014); Almarri & Boussabaine, 2017; Putra (2018)
4.	Adanya komitmen dan tanggung jawab Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah serta badan usaha	Talomau (2018); Natalia dkk, 2021; Rifai (2014); Adiyanti & Fathurrahman (2021); Ameyaw & Chan (2015)
5.	Koordinasi dan kelembagaan pengelolaan KPBU secara profesional	Maramis (2018); Talomau (2018); Adam & Hidayatina, 2015; Wai dkk. (2013); Adiyanti & Fathurrahman (2021); Ameyaw & Chan (2015)
6.	Adanya dukungan dan kesiapan komunitas dan masyarakat penerima manfaat proyek KPBU di sisi hilir	Surachman dkk. (2020); Kandiyoh dkk. (2021)
7.	Komitmen pemberantasan korupsi	Wibowo & Alfen (2014)
8.	Konsorsium badan usaha yang kuat	Natalia dkk, 2021; Mulyani (2021); Adiyanti & Fathurrahman (2021); Ameyaw & Chan (2015)
9.	Tata kelola atau <i>good governance</i>	Maramis (2018); Wibowo & Alfen (2014); Mulyani (2021)
10.	Transfer teknologi dan inovasi	Peraturan Pemerintah Nomor 122 tahun 2015; Wai dkk. (2013); Cheung, Chan, & Kajewski (2009); Natalia dkk, 2021
11.	Kondisi fiskal daerah dan kondisi makroekonomi	Talomau (2018); Kandiyoh dkk. (2021); Almarri & Boussabaine, 2017

proyek KPBU sektor air minum yang ada pada tahap transaksi, konstruksi dan operasional. Hal inilah yang menjadi pembeda dengan penelitian-penelitian serupa sebelumnya. Tulisan ini bertujuan meneliti faktor-faktor kesuksesan pelaksanaan KPBU air minum berdasarkan studi literatur, wawancara dan pengisian kuesioner oleh praktisi untuk mengetahui kondisi eksisting di lapangan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan dalam pelaksanaan KPBU sektor air minum bagi pembuat kebijakan, investor, dan akademisi.

TINJAUAN PUSTAKA

Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha

Pada tataran global, World Bank (2017) mendefinisikan KPBU sebagai suatu mekanisme bagi pemerintah untuk pelaksanaan pelayanan publik dengan menggunakan sumber daya pihak swasta. Pengaturannya melalui kontrak jangka panjang antara pihak swasta dengan pemerintah, untuk menyediakan aset atau pelayanan publik. Pihak swasta ikut menanggung risiko signifikan dan tanggung jawab manajemen, serta remunerasi terkait dengan kinerja. Sementara itu, di Indonesia, konsep KPBU dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa kerja sama antara Pemerintah dan badan usaha harus memperhatikan pembagian risiko antara para pihak. Berdasarkan definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa karakter KPBU antara lain adalah memiliki kontrak jangka panjang, memiliki pembagian risiko antar pihak, dan bertujuan untuk pelayanan publik.

KPBU dibedakan berdasarkan pemrakarsa proyek kerja sama. Perbedaan jenis proyek KPBU ini akan berdampak pada bentuk dukungan pemerintah, serta adanya perbedaan tahapan KPBU dan peraturan yang dipedomani dalam pelelangan. KPBU dengan pemrakarsa pemerintah disebut juga KPBU *solicited* sedangkan KPBU dengan inisiasi badan usaha disebut KPBU *unsolicited*. Pada KPBU *unsolicited*, proposal diajukan oleh badan usaha dengan memperhatikan rencana induk sektor, serta

proyek telah dinilai layak secara teknis, ekonomi, dan keuangan. Untuk KPBU *solicited*, dokumen kelengkapan dan perencanaan disusun oleh pemerintah selaku pemrakarsa.

KPBU atas prakarsa pemerintah dilaksanakan dengan 4 tahapan, yaitu: perencanaan, penyiapan, transaksi dan tahap pelaksanaan perjanjian KPBU (Permen PUPR Nomor 2 Tahun 2021), sedangkan untuk KPBU atas prakarsa badan usaha tahapannya adalah tahap inisiasi, penyiapan, transaksi dan tahap pelaksanaan perjanjian KPBU. KPBU *unsolicited* juga memerlukan Surat Izin Prakarsa (SIP), dengan disertai ringkasan studi, laporan keuangan calon Badan Usaha Pemrakarsa (BUP), serta perjanjian konsorsium apabila calon BUP berbentuk konsorsium.

Dirangkum dari Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015, Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (BPPSPAM) (2019), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) (2022), dan Cheung dkk. (2009) ada banyak manfaat KPBU bagi pemerintah, antara lain: 1) mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan; 2) pendekatan *whole-life cycle*, memastikan tersedianya layanan selama masa kerja sama melalui infrastruktur yang berkualitas; 3) menciptakan iklim investasi badan usaha swasta dalam penyediaan layanan publik; 4) mendorong digunakannya prinsip *availability payment*, yaitu skema dimana pengguna membayar pelayanan yang diterima; 5) pemerintah mendapatkan kesempatan untuk memanfaatkan transfer teknologi baru, dan 6) menyerap tenaga kerja sehingga mendorong perekonomian daerah.

Dilihat dari sisi badan usaha, manfaat KPBU SPAM adalah: 1) memperoleh potensi keuntungan yang wajar; 2) memiliki peran sosial dalam meningkatkan akses air minum; 3) memungkinkan adanya alokasi risiko antara pemerintah dan badan usaha; 4) memberikan kepastian pengembalian investasi badan usaha melalui pembayaran secara berkala (Perpres No. 38 tahun 2015; BPPSPAM, 2019; dan Bappenas, 2022).

Berdasarkan skema pengembalian investasinya, KPBU dibagi atas 3 jenis, yaitu: 1) pengembalian oleh pengguna berupa tarif; 2) pengembalian berupa pembayaran ketersediaan layanan (*availability payment*); dan 3) bentuk lainnya (Bappenas, 2022). Namun demikian, ada beragam risiko dalam pelaksanaan proyek KPBU untuk setiap tahapan, baik pada tahap pra konstruksi, konstruksi, komisioning, operasi dan transfer (Hatmoko & Susanti, 2016). Menurut Wibowo (2016), risiko yang dihadapi oleh badan usaha dan/atau kreditur sangat tinggi, sehingga membutuhkan penjaminan dari pemerintah.

Penyediaan infrastruktur secara umum memiliki 3 risiko yang bisa dijamin pemerintah, yakni risiko politik, risiko kinerja proyek (lokasi, pengadaan tanah, tarif, spesifikasi output dan operasional), dan risiko permintaan (Peraturan Menteri Keuangan Nomor 38 Tahun 2006). PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT PII) (2021) mendetailkan risiko proyek KPBU infrastruktur terbagi dalam 11 kategori, antara lain terkait lokasi, desain, konstruksi dan uji operasi, sponsor, finansial, operasional, pendapatan, konektivitas jaringan, *interface*, politik, kejadian kahar seperti perang atau bencana alam, dan kepemilikan aset.

KPBU Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM)

Struktur KPBU sektor air minum di Indonesia mengacu pada perundang-undangan terkait pemerintahan daerah, SPAM, dan KPBU. Hal ini sesuai dengan 6 prinsip dan batasan pengelolaan Sumber Daya Air terkait pembatasan peran swasta di sektor air minum menurut Mahkamah Konstitusi (2013).

Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 menyatakan bahwa negara harus menjamin hak rakyat atas air dan prioritas utama atas air adalah untuk rakyat. Prioritas utama yang diberikan perusahaan atas air adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Dalam hal kemampuan pembiayaan BUMN/BUMD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan SPAM belum memadai, BUMN/BUMD dapat melakukan kerja

sama dengan Badan Usaha. Kerja sama tersebut berdasarkan 2 prinsip utama, yaitu: 1) Izin Pengambilan Sumber Daya Air (IPSDA) dimiliki oleh BUMN/BUMD; dan 2) penyelenggaraan SPAM yang dilakukan mengutamakan masyarakat berpenghasilan rendah (BPPSPAM, 2019).

Menurut *Peraturan Menteri* Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 2 Tahun 2021, terdapat 3 jenis infrastruktur air minum yang masuk dalam lingkup KPBU, antara lain: 1) investasi pengembangan SPAM di sisi hulu, yakni di unit air baku dan unit produksi; 2) investasi pada sisi distribusi, yang kemudian dioperasikan dan dikelola oleh BUMN atau BUMD; 3) investasi berupa teknologi operasi dan pemeliharaan dengan mekanisme kontrak berbasis kinerja (misalnya untuk penurunan angka kehilangan air).

KPBU bukan privatisasi, hal ini merujuk pada Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang mendefinisikan privatisasi sebagai penjualan saham perusahaan (sebagian atau seluruhnya), untuk meningkatkan kinerja perusahaan. Pada KPBU SPAM, ruang lingkup badan usaha swasta adalah membangun, memelihara dan mengoperasikan dan/atau mengelola SPAM sampai batas waktu kerja sama. Aset badan usaha hanya bersifat sementara, dan kepemilikannya harus diserahkan seluruhnya kepada Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK) pada akhir masa kerja sama. Merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang SPAM, yang menjadi PJPK pengembangan SPAM adalah BUMN atau BUMD (baik yang dikelola provinsi maupun di level kabupaten/kota).

Menurut Bappenas (2021), terdapat 3 isu strategis dalam pelaksanaan proyek KPBU sektor air minum, yaitu:

1. Kapasitas air baku dan operasional intake yang tidak optimal. Rencana produksi berpengaruh pada penilaian performa Badan Usaha Pelaksana (BUP) dan pendapatan yang diterima BUP;
2. Keterlambatan pembangunan dukungan konstruksi baik oleh pemerintah pusat

maupun pemerintah daerah. Terdapat ketidakselarasan pembangunan antara segmen BUP dengan segmen dukungan pemerintah baik dalam segi *timeline* dan desain;

3. Tingkat penyerapan yang tidak sesuai proyeksi rencana. Kemungkinan keterlambatan pengembangan Sambungan Rumah (SR) menyebabkan tingkat penyerapan di bawah rencana dan berakibat *short fall* (selisih pembayaran).

Critical Success Factor (CSF) KPBU

Critical Success Factor (CSF) didefinisikan Rockart (1982) sebagai faktor utama dari suatu kegiatan yang mutlak diperlukan bagi seorang manajer untuk mencapai tujuannya. Dengan identifikasi faktor kunci keberhasilan, maka memungkinkan para pemangku kepentingan proyek untuk mengambil langkah-langkah pencegahan kegagalan proyek (Wai dkk., 2013).

Banyak penelitian hanya menjabarkan faktor-faktor keberhasilan proyek secara umum dan tidak spesifik dengan karakteristik proyek (Pheng & Chuan, 2006). Untuk itu, perlu memperjelas dan mendetailkan faktor kunci kesuksesan pada proyek KPBU dengan kompleksitas dan ketidakpastian yang tinggi (Kwon & Yu, 2011).

Tiga faktor utama penentu keberhasilan KPBU dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia menurut Wibowo dan Alfen (2014), yaitu: 1) komitmen untuk keberlanjutan kebijakan, 2) komitmen terhadap transparansi keuangan, dan 3) komitmen terhadap pemberantasan korupsi. Sementara itu, Maramis (2018) menyatakan faktor kesuksesan KPBU diantaranya: 1) faktor kelembagaan, 2) kemampuan komprehensif KPBU pemerintah, 3) imbalan bagi pihak swasta yang menarik, dan 4) kepastian hukum serta perilaku oportunistik. Tidak jauh berbeda dengan faktor-faktor tersebut, Natalia dkk. (2021) juga menyampaikan beberapa faktor yang paling dominan dalam kesuksesan KPBU, antara lain: 1) pembagian alokasi risiko, 2) pengadaan/lelang yang kompetitif dan transparan, 3) kerangka hukum yang

menguntungkan dan efisien, 4) komitmen dan tanggung jawab pemerintah dan badan usaha, dan 5) konsorsium badan usaha swasta yang kuat dan handal.

Setelah faktor-faktor kesuksesan KPBU telah teridentifikasi, perlu diketahui pula kesiapan implemementasi KPBU di daerah, yang menurut Talomau (2018) dan Rifai (2014) berupa: 1) aspek komitmen pemerintah daerah, 2) kordinasi kelembagaan, 3) kompetensi SDM, dan 4) kondisi fiskal daerah. Namun menurut Putra (2018), untuk KPBU SPAM skala regional, koordinasi vertikal antar stakeholder proyek KPBU menjadi aspek kunci.

Peran kelembagaan dan payung hukum yang kuat disampaikan pula dalam penelitian Adam & Hidayatina (2015). Penguatan ini mutlak dilakukan sebagai peran kunci dalam memaksimalkan peran dan fungsi lembaga terkait. Hal yang selaras disampaikan Wai dkk. (2013) bahwa koordinasi yang baik antar pemangku kepentingan dapat meningkatkan kesuksesan proyek dilihat dari sisi internal perusahaan. Penelitian Adiyanti & Fathurrahman (2021), Ameyaw & Chan (2015) dan Ameyaw & Chan (2016) menyatakan hal serupa, bahwa faktor utama kesuksesan KPBU adalah komitmen badan usaha dan badan layanan publik, konsorsium badan usaha yang kuat, serta alokasi risiko yang berimbang. Alokasi risiko yang berimbang dimitigasi dari tahap pra konstruksi, konstruksi, hingga tahap operasi pemeliharaan (Sutantiningrum, Hamoko, & Jati, 2019).

Sementara itu, Mulyani (2021) menyampaikan bahwa aspek tata kelola menjadi faktor kunci dalam kolaborasi antar pemangku kepentingan dalam KPBU. Selain itu aspek hukum dan pembagian alokasi risiko yang proporsional turut berperan dalam kesuksesan KPBU. Aspek tata kelola pemerintahan diantaranya adalah: 1) peran dan komitmen Pemerintah Daerah, 2) pemahaman *value for money*, 3) nilai efektivitas dan efisiensi, dan 4) manfaat mengadopsi KPBU terhadap pembangunan ekonomi lokal.

Di luar aspek-aspek tersebut, Kandiyoh dkk. (2021) menyatakan bahwa faktor politik

dan pemerintahan, faktor budaya, faktor sosial serta ekonomi turut andil dalam kesuksesan KPBU. Hal ini serupa dengan penelitian Almarri & Boussabaine (2017) yang menyatakan bahwa kondisi makroekonomi yang stabil akan menurunkan alokasi risiko dalam proyek KPBU. Almarri & Boussabaine (2017) juga menambahkan aspek pelelangan yang terbuka dan transparan, dan dukungan legal dari pemerintah sebagai faktor penentu kesuksesan proyek KPBU. Selain itu, Surachman dkk. (2020) menambahkan aspek yang mendukung kesuksesan KPBU sektor air minum di negara berkembang adalah dukungan dan penerimaan masyarakat.

METODE PENELITIAN

Penelitian merupakan penelitian analisis deskriptif melalui studi kasus. Studi lapangan dilakukan pada tahun 2021-2022 yang dilakukan pada 3 proyek KPBU SPAM yaitu 1 KPBU SPAM skala regional (SPAM Umbulan di Provinsi Jawa Timur) dan 2 KPBU SPAM skala kota (KPBU SPAM Kota Bandar Lampung Provinsi Lampung dan KPBU SPAM Semarang Barat Provinsi Jawa Tengah). Pemilihan 3 proyek KPBU SPAM ini didasarkan pada pertimbangan bahwa ketiga proyek KPBU SPAM tersebut telah beroperasi sampai dengan tahun 2022.

Untuk mendukung analisis deskriptif dilakukan studi literatur dan melakukan wawancara melibatkan pemangku kepentingan proyek KPBU SPAM antara lain narasumber dari *Project Management Office* KPBU SPAM Jatiluhur I, Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur PUPR Kementerian PUPR, PT Sarana Multi Infrastruktur (PT SMI) dan Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian PUPR.

Data sekunder diperoleh dari literatur yang berkaitan dengan topik studi, data-data KPBU SPAM di Indonesia serta studi literatur dari jurnal yang meneliti tentang faktor kritis penentu kesuksesan KPBU SPAM. Selanjutnya dilakukan pengisian kuesioner oleh responden internal dan eksternal serta pemangku kepentingan proyek SPAM antara lain mewakili

sektor publik pemerintah yang menjadi PJKP, simpul KPBU, dan institusi penjamin infrastruktur. Kuesioner dan wawancara dilakukan melalui *form* kuesioner berbasis digital.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Responden pada penelitian ini sebanyak 12 orang yang terdiri atas perwakilan dari PJKP KPBU, simpul KPBU, dan lembaga yang berkaitan dan pelaksana KPBU seperti yang ditampilkan pada Tabel 2. Pengalaman responden di sektor KPBU SPAM bervariasi, mayoritas responden (58,3%) memiliki pengalaman KPBU SPAM kurang dari 5 tahun, 33,3% pengalaman 5 hingga 10 tahun dan 8,3% memiliki pengalaman di atas 10 tahun.

Tabel 2.
Profil Responden

No	Peran dalam KPBU	Organisasi
1.	Simpul KPBU	Kementerian PUPR
2.	Proses transaksi KPBU SPAM	Kementerian PUPR
3.	<i>Project Management Office</i> Jatiluhur I	Kementerian PUPR
4.	Proses Identifikasi dan Penyiapan Proyek KPBU	PT SMI (<i>Special Mission Vehicle</i> Kementerian Keuangan)
5.	Penyiapan dan proyeksi keuangan	Tenaga ahli independen
6.	Penyiapan kelembagaan dan legal	Tenaga ahli independen

Sumber: Pengolahan Data, 2022

Jika ditinjau dari 11 faktor penentu kesuksesan KPBU air minum dari literatur, terdapat 4 (empat) faktor tertinggi menurut responden yaitu komitmen dan tanggung pemerintah pusat maupun pemerintah daerah serta badan usaha (58,3%), pembagian alokasi risiko yang berimbang antara pemerintah dan badan usaha (16,7%), koordinasi dan kelembagaan pengelolaan KPBU secara profesional (16,7%) dan kerangka hukum yang memadai dan efisien (8,3%).

Sedangkan *stakeholder* yang paling berperan dalam kesuksesan KPBU SPAM (SPAM Regional maupun skala kabupaten/kota)

menurut responden yaitu pemerintah daerah (54,5%), masyarakat/calon pelanggan air minum (18,2%) dan pemerintah pusat (27,3%).

Menurut responden, masih terlalu dini untuk menilai KPBU SPAM yang telah beroperasi memenuhi kategori sukses. KPBU SPAM baru masuk ke dalam tahap awal operasional (kurang dari 5 tahun). Saat ini terdapat beberapa hal krusial dalam hal belum tercapainya penyerapan air di masyarakat, dan belum adanya integrasi kordinasi dari hulu hingga ke hilir. Diantara ketiga proyek KPBU SPAM, KPBU SPAM Semarang Barat dianggap lebih baik dalam hal komitmen pemerintah daerah, BUMD air minum maupun badan usaha.

Ketiga KPBU SPAM yang beroperasi merupakan KPBU *solicited*, yaitu prakarsa proyek dari pemerintah. Periode proyeknya 25 tahun, termasuk proses konstruksi. Area pelayanan dari ketiga proyek adalah area baru (*greenfield*) dan area eksisting (*brownfield*). Ketiga proyek masuk dalam Proyek Strategis Nasional (PSN) berdasarkan Peraturan Presiden nomor 109 tahun 2020. PSN ini memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan.

Skema pembayaran pada 3 KPBU SPAM tersebut adalah *take or pay*, artinya terdapat klausul di dalam kontrak kepada salah satu

pihak untuk menerima penyerahan barang atau membayar jumlah dengan nominal yang tertentu (SMI, 2021). Apabila badan usaha mengalami kegagalan dalam menyuplai air curah kepada PJKP sesuai dengan ketentuan kontrak KPBU, maka badan usaha akan dikenakan denda dengan nominal sesuai kontrak. Sandingan 3 proyek KPBU SPAM di Indonesia ditampilkan pada Tabel 3.

Faktor Penentu Kesuksesan KPBU Sektor Air Minum

Komitmen dan Tanggung Jawab Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Hubungan dan manajemen antara pemangku kepentingan juga harus diperhatikan. Chan, Lam, Chan, Cheung, & Ke (2010) menyampaikan pentingnya menciptakan hubungan yang kuat antar pemangku kepentingan untuk kesuksesan proyek. Pihak badan usaha sesuai dengan perjanjian kerja sama bertanggung jawab terhadap proses konstruksi, operasi hingga transfer sesuai masa konsesi. Komitmen badan usaha tersebut perlu didukung dengan komitmen yang setara oleh pihak pemerintah.

Ketiga proyek KPBU SPAM dalam penelitian merupakan Proyek Strategis Nasional (PSN), oleh karenanya pemerintah

Tabel 3.
Sandingan Proyek KPBU SPAM di Indonesia yang Telah Beroperasi

Uraian Informasi	SPAM Kota Bandar Lampung	SPAM Kota Semarang Barat	SPAM Regional Umbulan
Mekanisme KPBU	<i>Solicited</i>	<i>Solicited</i>	<i>Solicited</i>
Kapasitas	750 liter/detik	1.000 liter/detik	4.000 liter/detik
Penerima Manfaat (SR)	60.000 SR	80.000 SR	320.000 SR
Penanggung Jawab Proyek Kerja sama	Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau	PDAM Tirta Moedal	Pemerintah Provinsi Jawa Timur
Skema Pembayaran	<i>Take or Pay</i>	<i>Take or Pay</i>	<i>Take or Pay</i>
Fasilitas <i>Viagibility Gap Fund</i> (VGF)	34,80%	Tidak	40,30%
Tarif Air Curah	Rp4.990/m ³	Rp3.646/m ³	Rp2.370/m ³ untuk Pemprov Jawa Timur, tarif PDAM <i>oftaker</i> bervariasi Rp1.050/m ³ - Rp2.750/m ³

Sumber: Direktorat Air Minum, 2022

pusat memberikan dukungan penuh atas kelangsungan proyek. Dari awal perencanaan, proyek-proyek KPBU SPAM mendapatkan dukungan penyiapan proyek dan pendampingan transaksi melalui fasilitas *Project Developmen Facility* (PDF). Proyek KPBU SPAM Kota Bandar Lampung dan KPBU SPAM Umbulan juga mendapatkan *Viagibility Gap Fund* (VGF), sebagai upaya dukungan pemerintah untuk memberikan tarif yang terjangkau bagi masyarakat, sekaligus untuk meningkatkan tingkat kelayakan investasi proyek.

Bentuk dukungan pemerintah pusat di sisi hilir adalah penerbitan Izin Pengusahaan Sumber Daya Air (IPSDA), serta pembangunan infrastruktur penunjang, pembebasan lahan, dan perijinan yang dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Komitmen dukungan infrastruktur dari pemerintah pusat dan daerah berupa dukungan APBN Cipta Karya, dukungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan penyerapan air curah oleh BUMD Air Minum.

Dukungan lain yang diberikan pemerintah antara lain pemberian dukungan Penjaminan Infrastruktur oleh PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII) yang berada di bawah Kementerian Keuangan. Kriteria penjaminan oleh PT PII sesuai regulasi KPBU, antara lain: 1) proyek layak secara teknis dan finansial, 2) adanya kesesuaian prinsip alokasi risiko KPBU, dan 3) adanya komitmen mitigasi risiko PJPK. Penjaminan infrastruktur dilakukan untuk memastikan terbayarnya kewajiban PJPK, namun tidak mengalihkan tanggung jawab PJPK.

Selain dukungan tersebut, pemerintah memberikan dukungan pendanaan lahan untuk proyek strategis melalui Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN), dan pembentukan Komite Percepatan Pembangunan Infrastruktur Prioritas (KPPIP).

Dukungan pendanaan 3 proyek KPBU SPAM di Indonesia ditampilkan pada Tabel 4. Ketiga proyek KPBU SPAM yang beroperasi menghadapi tantangan ekonomi yang sama

pada 2020-2021 saat pandemi global Covid-19. Menurut Osei-Kyei & Chan (2017), keadaan sosiopolitik dan ekonomi yang stabil di negara berkembang merupakan faktor penting dalam KPBU. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah memberikan bantuan pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), sebagai katalis pemulihan perekonomian daerah.

Selain dukungan dari pemerintah pusat, diperlukan komitmen dari pemerintah daerah. Talomau (2018) menilai bahwa pemerintah daerah perlu mengeluarkan produk hukum terkait kebijakan untuk memperkuat pelaksanaan KPBU SPAM di daerah. Implementasi KPBU di daerah memerlukan kemauan dan kesadaran dari pemerintah daerah, antara lain dalam hal dukungan politik, perencanaan pembangunan serta komitmen penyediaan anggaran dalam rangka dukungan KPBU di sisi hilir.

KPBU SPAM Umbulan merupakan SPAM skala regional. Untuk itu, Pemerintah Provinsi Jawa Timur turut berperan dalam proyek KPBU SPAM. Dukungan infrastruktur dari APBD provinsi digunakan untuk pengelolaan reservoir, jaringan distribusi bagi, dan sambungan pelanggan. Dari sisi konservasi mata air, Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengeluarkan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2019. Selain itu, pemerintah provinsi memperkuat peran PT Air Bersih selaku BUMD penyalur air curah, melalui Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 41 Tahun 2021.

KPBU SPAM Semarang Barat merupakan salah satu upaya pemerintah kota dalam mengatasi penurunan muka air tanah. Dalam rangka pembatasan air tanah, Pemerintah Kota Semarang mengeluarkan peraturan daerah untuk menekan pemakaian air tanah. Wali Kota menetapkan tarif tertinggi untuk pajak air tanah sesuai Undang-Undang Pajak Daerah Nomor 28 Tahun 2009 yaitu sebesar 20%. Pemerintah kota juga mencabut stimulus diskon untuk pajak air tanah di semua wilayah Semarang, dan menganjurkan masyarakat

Tabel 4.
Sandangan Dukungan Pendanaan Proyek KPBU SPAM di Indonesia

No.	Uraian	KPBU SPAM Bandar Lampung	KPBU SPAM Semarang Barat	KPBU SPAM Umbulan
1	Dukungan badan usaha melalui pendanaan KPBU	Unit air baku dan produksi, perpompaan	Instalasi Pengolahan Air minum (IPA), pipa transmisi, reservoir	Intake, pipa transmisi air baku, rumah pompa
2	Dukungan pemerintah mpusat melalui APBN	Jaringan distribusi utama, jaringan distribusi bagi dan pembuatan jembatan pipa	Intake, jaringan distribusi utama	Offtake dan reservoir di 5 kabupaten/kota, intake, transmisi, IPA Kalirejoso, jaringan distribusi utama dari offtake ke reservoir PDAM
3	Dukungan pemerintah daerah melalui APBD provinsi	Tidak Ada	Tidak Ada	Pengelolaan reservoir, jaringan distribusi bagi dan sambungan pelanggan
4	Dukungan pemerintah daerah melalui APBD kabupaten/kota	Jaringan distribusi bagi dan sambungan pelanggan	Jaringan distribusi bagi dan sambungan pelanggan	Pengelolaan reservoir, jaringan distribusi bagi dan sambungan pelanggan
5	Dukungan BUMD Air Minum	Sambungan pelanggan	Sambungan pelanggan PT SMI	Jaringan distribusi bagi, sambungan pelanggan PT SMI
6	Dukungan penyiapan proyek & pendampingan transaksi (PDF)	PT Sarana Multi Infrastruktur (PT SMI)		
7	Dana Dukungan kelayakan (VGF)	Ada	Tidak Ada	Ada
8	Dukungan Penjaminan	Ada	Ada	Ada

Sumber: Kementerian PUPR, 2022

menggunakan air perpipaan PDAM. Sebagai dukungan proyek KPBU SPAM, melalui APBD pemerintah membangun jaringan distribusi bagi dan sambungan pelanggan. Upaya-upaya tersebut dilakukan sebagai upaya meningkatkan penyerapan air dari proyek KPBU SPAM.

Sementara itu, Pemerintah Kota Bandar Lampung memiliki kewajiban untuk membangun jaringan distribusi bagi dan sambungan pelanggan. Adanya pandemi Covid-19, menyebabkan neraca keuangan pemerintah daerah terganggu sehingga pembiayaan yang semula dialokasikan melalui APBD dialihkan menjadi pembiayaan alternatif.

Dukungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam KPBU SPAM di 3 proyek tersebut cukup penting untuk mengawal proyek secara tepat waktu. Adanya keterlambatan proyek KPBU karena pendanaan

pemerintah pernah terjadi pada KPBU di Bangkok dan Vietnam dan hal ini membuat progres proyek tersendat (Surachman dkk., 2020). Dukungan pemerintah terdiri atas dukungan finansial dan keuangan, dukungan pembebasan lahan, dukungan penjaminan, adanya kebijakan yang mendukung, serta dukungan politik. Dukungan lain adalah dukungan terhadap BUMD Air Minum, baik di level provinsi maupun level kabupaten/kota.

Pembagian Alokasi Risiko Antara Pemerintah dengan Badan Usaha

KPBU merupakan perjanjian kerja sama yang memiliki karakteristik berupa jangka waktu yang lama. Ketiga proyek KPBU SPAM yang telah beroperasi, memiliki masa kerja sama selama 25 tahun termasuk masa konstruksi. Pengembangan infrastruktur air minum cenderung mahal dan rumit, sehingga

risiko proyek akan meningkat apabila tidak ada manajemen risiko yang baik. Alokasi dan pembagian risiko merupakan salah satu komponen inti dalam penyusunan KPBU proyek.

Sesuai dengan prinsip dasar dari KPBU yaitu kerja sama dan saling mendukung antar pemerintah dan badan usaha, bahwa *sharing* sumber daya, risiko, tanggung jawab dan imbalan antar kedua pihak yang terlibat, maka mitigasi risiko seharusnya sudah mulai diidentifikasi dari awal penyiapan proyek (dokumen studi pendahuluan).

Sesuai dengan definisi KPBU, diperlukan pembagian alokasi risiko antara pemerintah dengan badan usaha. Pada sektor air minum, pembagian alokasi risiko terdapat di sisi hulu dan sisi hilir. Berdasarkan pembagian kewenangan yang konkuren sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka pemerintah pusat memiliki kewenangan di sisi hulu dan pemerintah daerah memiliki kewenangan di sisi hilir.

Mitigasi risiko perlu disusun di awal studi pendahuluan atau perencanaan. Risiko yang disusun harus berimbang antara pemerintah dengan badan usaha. Pemerintah memiliki tanggung jawab antara lain terkait risiko kegagalan penetapan tarif dan risiko kegagalan dalam hal perizinan. Sedangkan pihak badan usaha bertanggung jawab akan proses konstruksi, risiko keuangan akibat kenaikan suku bunga dana pinjaman dan risiko komersial karena terjadi perubahan struktur pasar.

Maramis (2018) menyatakan bahwa alokasi risiko yang tidak disusun dengan matang akan berdampak pada kelebihan investasi dari perencanaan dan peningkatan tarif kepada masyarakat. Potensi risiko lain adalah hal-hal yang tidak diatur dalam kontrak yang akan menimbulkan potensi sengketa. Dalam penyusunan dokumen perencanaan proyek melalui *Project Development Facilities* (PDF), alokasi risiko telah dipetakan dan disusun mitigasinya. Dokumen perencanaan ini memiliki peranan penting dalam memastikan faktor-faktor risiko yang menjadi tanggung jawab

pemerintah maupun badan usaha dapat teridentifikasi dan teralokasi dengan benar.

Untuk memperkecil alokasi risiko diperlukan pendataan dan dokumen yang terstandar, antara lain meliputi dokumen kajian prastudi kelayakan, dokumen peraturan (Surat Keputusan Penugasan BUMN/BUMD, peraturan daerah), dan dokumen *legal* (perjanjian). Metode yang terstandar seperti metode pelaksanaan *real demand survey*, metode penentuan tarif, dan metode penentuan besaran dukungan pemerintah. Proses yang terstandar seperti proses pengajuan dukungan pemerintah, proses evaluasi permohonan dukungan pemerintah, proses penjajakan minat pasar (*market sounding* dan *market consultation*), dan proses lelang/transaksi.

Koordinasi dan Kelembagaan Pengelolaan KPBU

KPBU merupakan suatu kesatuan kelembagaan atau organisasi, yang terdiri dari pemerintah dan badan usaha swasta yang bertujuan untuk kesuksesan proyek. Hal ini telah disampaikan dalam Adam & Hidayatina, (2015) bahwa aspek kelembagaan sangat penting dalam kesuksesan implementasi KPBU, sehingga perlu adanya perkuatan institusi.

Menurut Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Bappenas Nomor 4 Tahun 2015, terdapat 3 lembaga utama yang terkait dengan KPBU yaitu: 1) PJKP (Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah), 2) Menteri Keuangan, dan 3) Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur. Beberapa organisasi yang dibentuk bertujuan untuk mempercepat proses pelaksanaan kerja sama investasi di bidang SPAM antara lain Kantor Bersama KPBU, PJKP, Simpul KPBU, Tim KPBU, dan Panitia Pengadaan. Masing-masing institusi memiliki peran dan tanggung jawab yang saling berkaitan.

Pemerintah telah melakukan langkah peningkatan akselerasi KPBU melalui Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPPIP). Selain itu, PT Sarana Multi Infrastruktur (PT SMI), PT Indonesia Infrastructure Finance (IIF) dan PT Penjaminan

Infrastruktur Indonesia (PII) yang berada dalam naungan Kementerian Keuangan menjadi instrumen pembiayaan dan penjaminan pembangunan infrastruktur melalui skema KPBU.

Setidaknya ada 20 institusi di Indonesia yang terlibat dari perencanaan sampai dengan operasional KPBU SPAM. Jumlah ini cukup banyak, oleh karenanya masing-masing institusi harus melaksanakan peran dan kewajibannya secara kolaboratif agar proyek KPBU tidak terkendala.

Secara garis besar, terdapat *levelling* atau lapisan dalam kelembagaan KPBU SPAM yakni di level nasional, level sektor dan level proyek, yang secara rinci ditampilkan pada Tabel 5. Di level nasional terdapat Kementerian dan Lembaga terkait seperti Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Bappenas dan BPKP. Di sektor air minum Kementerian/Lembaga yang terlibat antara lain Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, pemerintah daerah dan BUMD Air Minum. Pada level proyek, sesuai dengan amanat Peraturan PPN Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 terdapat tim pengendali proyek, dan tim monitoring bersama. Tim pengendali dan tim monitoring ini ditunjuk oleh PJPK untuk melakukan pemantauan terhadap proyek secara terus menerus dan intensif. Diperlukan perkuatan kelembagaan di level proyek karena cakupan pengelolaannya cukup kompleks mulai dari pelaksanaan

proyek, manajemen kontrak, kajian teknis, kajian keuangan, dan koordinasi.

Berkaca dari kesuksesan KPBU di berbagai negara seperti Korea Selatan dan Inggris, terdapat Lembaga/Badan khusus penyelenggara KPBU. Fungsi lembaga ini adalah mengelola (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan) proyek-proyek KPBU. Ketersediaan lembaga yang profesional dan fleksibel akan menjadi faktor sukses implementasi KPBU.

Dalam Peraturan Menteri PPN/Bappenas Nomor 2 Tahun 2020, ditegaskan terkait peran simpul KPBU. Simpul KPBU ditunjuk melalui Keputusan Menteri/Kepala Lembaga atau Kepala Daerah. Dalam peraturan ini juga ditegaskan terkait tugas dan garis koordinasi simpul KPBU. Koordinasi dan sinkronisasi KPBU dilakukan melalui forum koordinasi bersama yang dalam hal ini dipegang oleh Kantor Bersama KPBU Republik Indonesia. Tujuannya adalah melakukan koordinasi, fasilitasi dan *capacity building* untuk percepatan pelaksanaan KPBU di Indonesia.

Kerangka Hukum yang Memadai dan Efisien

Kerangka kebijakan dan hukum yang memadai harus tersedia sebagai bagian dari dukungan pemerintah terhadap proyek KPBU SPAM. Di Indonesia, kebijakan hukum dan perundangan sudah cukup lengkap dan *up to date*. Reformasi regulasi KPBU dimulai pada 2005,

Tabel 5.
Pemangku Kepentingan Untuk Mendukung KPBU SPAM

Level	Kementerian/ Lembaga/ Instansi
Level nasional	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi, Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Investasi/BKPM, Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota), Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP), Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat/PUPR, Kantor Bersama KPBU, Simpul KPBU, PT Indonesia Infrastructure Finance (IIF), Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang Jasa Pemerintah/ LKPP, Panitia Pengadaan Barang dan Jasa, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII), PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI), BLU Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN), BPKP.
Level sektor	Kementerian PUPR, pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota).
Level proyek	Tim Pengendalian Pelaksanaan Perjanjian KPBU, Tim Monitoring bersama, BUMD Air Minum (provinsi dan kabupaten/kota).

tentang Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur, yang kemudian di diperbarui dengan Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2014. Tahun 2005, diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur yang mengalami beberapa penggantian melalui Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2010, Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2011 dan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2013.

Era 2005 hingga 2014, merupakan era pembenahan peraturan sektor, pembentukan PT SMI, pembentukan PT Indonesia Infrastructure Finance (IIF) serta terbitnya *Public Private Partnersip* (PPP atau KPBU) book secara rutin oleh Bappenas.

Aspek legalitas KPBU di Indonesia sejak 2015 hingga sekarang terus diperbarui. Terkait KPBU didukung oleh Peraturan Presiden Nomor 38 tahun 2015, Peraturan Menteri PPN Nomor 2 Tahun 2020, Peraturan Kepala LKPP Nomor 19 Tahun 2015, dan Peraturan Kepala LKPP Nomor 29 Tahun 2018 (Tabel 6).

Selain Peraturan Presiden Nomor. 38 Tahun 2015, KPBU di daerah juga diatur oleh UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, dimana peraturan tersebut mengatur bahwa pemerintah daerah dapat melakukan kerja sama dengan pihak ketiga dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik dalam bentuk sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, bangun guna serah (*Build-Operate-Transfer/BOT*) atau kerja sama penyediaan infrastruktur. Disamping itu, KPBU di daerah juga diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 96 Tahun 2016 tentang Pembayaran Ketersediaan Layanan dalam Rangka Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur di Daerah.

Tabel 6.
Peraturan Pendukung KPBU Sektor Air Minum di Indonesia

Aspek	Peraturan
Sumber Daya Air dan Air Minum	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019, Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015, Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015, Peraturan Menteri PUPR Nomor 27 Tahun 2016
Pemerintahan Daerah	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016
Tata Cara KPBU	Peraturan Presiden Nomor 38 tahun 2015; Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017, Peraturan Menteri PPN/Bappenas Nomor 2 Tahun 2020, Peraturan Menteri PUPR Nomor 2 Tahun 2021, Peraturan Menteri PUPR Nomor 19 Tahun 2016
Penjaminan Pemerintah	Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 8 Tahun 2016
Pembayaran Ketersediaan Layanan	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 96 Tahun 2016, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260 Tahun 2016
Tata Cara Pengadaan Badan Usaha	Peraturan Kepala LKPP Nomor 19 Tahun 2015, Peraturan Kepala LKPP Nomor 29 Tahun 2018
Dukungan Kelayakan	Peraturan Menteri Keuangan Nomor 170 Tahun 2015, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 170 Tahun 2018
Fasilitas Penyiapan & Pelaksanaan KPBU	Peraturan Menteri Keuangan Nomor 180 Tahun 2020

Sumber: Kementerian PUPR, 2022

Pada sektor Sumber Daya Air (SDA) dan air minum, peraturan-peraturan yang mengatur diantaranya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019, Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015, Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015, Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 27 Tahun 2016. Peraturan-peraturan sektor SDA dan air minum secara jelas membuka peluang kerja sama dengan badan usaha.

Tata cara KPBU telah diberikan payung hukum dengan lengkap melalui Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017, Peraturan Menteri PPN 2 Tahun 2020, Peraturan Menteri PUPR Nomor 19 Tahun 2016 serta Peraturan Menteri PUPR Nomor 2 Tahun 2021. Pemerintah juga telah melengkapi peraturan terkait penjaminan pemerintah, dukungan kelayakan, pembayaran ketersediaan layanan, pengadaan badan usaha hingga fasilitas penyiapan dan pelaksanaan KPBU.

Selain itu, diperlukan kerangka hukum dan kebijakan yang mendukung di level pemerintah daerah baik di level provinsi maupun kabupaten/kota. Kebijakan tersebut antara lain Kebijakan dan Strategi Daerah (Jakstrada SPAM), dokumen perencanaan (Rencana Induk Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum/RISPAM, *Detail Engineering Design/DED*, Rencana Bisnis), peraturan daerah (terkait kelembagaan, penyertaan modal pemerintah daerah, dan pembatasan air tanah) dan dokumen perjanjian kerja (*Memorandum of Understanding/MoU*, Perjanjian Kerja Sama/PKS, dan kontrak). Selain itu, sistem penyelesaian sengketa yang tepat dapat membantu memastikan stabilitas kontrak KPBU.

Pemerintah juga memberikan magnet penarik bagi investor melalui kerangka hukum, melalui fasilitas *Viability Gap Fund (VGF)* dan *Project Development Fund (PDF)*. Komitmen pemerintah dalam percepatan pelaksanaan proyek KPBU SPAM yang masuk ke dalam Proyek Strategis Nasional melalui Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020.

Selain hal tersebut, proses pengadaan yang transparan dan efisien sangat penting

untuk mengurangi biaya transaksi dan mempersingkat waktu negosiasi dan kontrak, yang akan menjadi faktor minat investor. Peraturan terkait pengadaan diperkuat dengan Perka LKPP Nomor 19 Tahun 2015 dan Perka LKPP Nomor 29 Tahun 2018. Permen Bappenas Nomor 2 Tahun 2020 mengatur terkait panitia pengadaan badan usaha pelaksana yang selanjutnya disebut Panitia Pengadaan.

Pemerintah juga telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Berdasarkan Undang-Undang ini, pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan/atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat. Sesuai dengan Adam & Hidayatina (2015), beragam payung hukum yang diberikan dan difasilitasi pemerintah perlu didukung dengan sinkronisasi dan harmonisasi dalam implementasinya.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Dengan terbatasnya anggaran pemerintah, KPBU diharapkan menjadi salah satu alternatif pendanaan SPAM. Sesuai dengan karakteristiknya, KPBU dilakukan untuk peningkatan dan penyediaan layanan infrastruktur bagi pelayanan publik. Badan usaha dan pemerintah bersama-sama menanggung risiko proyek KPBU SPAM.

Sampai dengan tahun 2022, terdapat 3 proyek KPBU SPAM di Indonesia yang telah beroperasi. Proyek KPBU SPAM tersebut adalah KPBU SPAM regional Umbulan di Provinsi Jawa Timur, KPBU SPAM Kota Bandar Lampung Provinsi Lampung dan KPBU SPAM Kota Semarang Provinsi Jawa Tengah. Dari studi literatur dan studi kasus pada ketiga KPBU SPAM tersebut dapat diidentifikasi faktor kesuksesan KPBU SPAM dan upaya-upaya tindak lanjut. Kesuksesan KPBU SPAM didefinisikan sebagai faktor utama yang penting dan mutlak diperlukan untuk tercapainya tujuan proyek yang berkelanjutan.

Terdapat 4 faktor kritis kesuksesan KPBU SPAM antara lain: 1) adanya komitmen dan tanggung jawab pemerintah pusat maupun pemerintah daerah serta badan usaha (58,3%), 2) pembagian alokasi risiko secara berimbang antara pemerintah dengan badan usaha (16,7%), 3) koordinasi dan kelembagaan pengelolaan KPBU secara profesional (16,7%), serta 4) kerangka hukum yang menguntungkan dan efisien (8,3%). Selain keempat faktor tersebut, perlu dukungan dan kesiapan komunitas dan masyarakat penerima manfaat proyek KPBU di sisi hilir dan perlu dimitigasi mulai awal perencanaan proyek.

Saran

KPBU bukan merupakan solusi tunggal dan satu-satunya, dalam penyediaan SPAM. Diperlukan kolaborasi dan sinergi multi pihak dalam pengambilan langkah strategis penyediaan SPAM. Pemerintah Pusat perlu memperkuat payung hukum KPBU SPAM seperti peraturan dan perizinan terkait. Bagi simpul KPBU dan badan usaha penting untuk melakukan sinkronisasi antara perencanaan di sisi hulu dan hilir.

Karakteristik penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) adalah adanya pembagian kewenangan di sisi hulu dan hilir. Di sisi hilir diperlukan dukungan pemerintah daerah dan peran masyarakat/ calon pelanggan air minum. Untuk itu, dalam dokumen studi pendahuluan atau perencanaan perlu secara detail merangkum terkait partisipasi masyarakat, analisis kemampuan membayar, analisis kemauan menyambung PDAM, persepsi masyarakat terhadap proyek dan publik yang terlibat dalam pengawasan proyek. Ketiga KPBU SPAM yang telah beroperasi, masih belum memenuhi target penyerapan air curah. Oleh karenanya, diperlukan upaya percepatan penyerapan air curah dengan partisipasi masyarakat maupun kawasan industri.

Kajian ini masih terbatas dalam penilaian secara kuantitatif terhadap kesuksesan KPBU SPAM yang telah beroperasi. Masih terdapat isu yang relevan yang menarik untuk dikaji lebih

lanjut antara lain peran *leadership* PJKP dalam koordinasi dan pengambilan keputusan strategis serta kajian tentang KPBU SPAM terintegrasi hulu ke hilir.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam, L., & Hidayatina, A. (2015). Peran Kelembagaan dalam Pelaksanaan KPS Penyediaan Air Minum. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, 23(2), 85-94.
- Almarri, K & Boussabaine, H. (2017). The Influence of Critical Success Factors on Value for Money Viability Analysis in Public Private Partnership Projects. *Project Management Journal*, 48(4), 93-106.
- Adiyanti, N.P., & Fathurrahman, R. (2021). Assessing Critical Success Factors for PPP Project in Indonesia: Lessons from West Semarang. *Policy & Governance Review*, 5 (2), 164-181 doi: <https://doi.org/10.30589/pgr.v5i2.372>.
- Ameyaw, E. E., & Chan, A. P. (2015). Evaluation and Ranking Risk Factors in Public-private Partnership Water Supply Projects in Developing Countries using Fuzzy Synthetic Evaluation Approach. *Expert System with Applications*, 42(12), 5102-5116.
- Ameyaw, E. E., & Chan, A. P. (2016). Critical Success Factors for Public Private Partnership in Water Supply Projects. *Facilities*, 34(4), 124-160. doi: <https://doi.org/0.1108/F-04-2014-0034>.
- Bappenas. (2021). Materi bahan Tayang Sharing Session Pelaksanaan Proyek KPBU Sektor Air Minum 23 April 2021.
- BPS. (2021). *Survey Sosial Ekonomi Nasional 2021*. Jakarta: BPS.
- BPPSPAM. (2019). *PDAM Sehat dan Mandiri Melalui Kerja Sama Investasi*. Jakarta: BPP-SPAM.
- Chan, A. P., Lam, P. T., Chan, D. W., Cheung, E., & Ke, Y. (2010). Critical Success Factors for PPPs in Infrastructure Developments: Chinese Perspective. *Journal of construction engineering and management*, 136 (5), 484-494.

- Cheung, E., Chan, A., & Kajewski, S. (2009). Reasons for Implementing Public Private Partnership Projects: Perspectives from Hongkong, Australian, and British Practitioner. *Journal of Property Investment and Finance*, 27(1), 81-95. <https://doi.org/10.1108/14635780910926685>.
- Direktorat Air Minum. (2020). *Rencana Strategis Direktorat Air Minum 2020-2024*. Jakarta: Direktorat Air Minum.
- Hatmoko, J. U. D., & Susanti, R. (2016). *Risk Management of West Semarang Water Supply PPP Project: Public Sector Perspective*. The 2nd International Conference on Civil Engineering Research (ICCER). Surabaya: ITS.
- Kandiyoh, G. E., Latief, R. U., Abdurrahman, M. A., & Arifuddin, R. (2021). *Mengukur Preferensi Faktor Keberhasilan KPBU Infrastruktur Jalan Tol: Kerangka Konsep Perspektif Badan Usaha*. Prosiding Konferensi Nasional Teknik Sipil Ke-14. Bandung: ITB.
- Ke, Y., Wang, S., Chan, A. P., & Cheung, E. (2009). Research Trend of Public-private Partnership in Construction Journals. *Journal of construction engineering and management*, 135(10), 1076-1086.
- Kwon, H. R., & Yu J. H. (2011). Critical Success Factors for Urban Regeneration Projects in Korea. *Int. J. Proj. Manage*, 29, 889-899.
- Maramis, J. B. (2018). Faktor-faktor Sukses Penerapan KPBU Sebagai Sumber Pembiayaan Infrastruktur: Suatu Kajian. *Jurnal Manajemen Bisnis dan Inovasi*, 5(1), 49-63.
- Mulyani, S. (2021). Critical Success Factors in Public Private Partnership. *Journal of Accounting Auditing and Business*, 4(1), 81-86.
- Natalia, L., Tanzil, N. D., & Sari, P. Y. (2021). Critical Success factors of PPP from 2000 to 2019: a literature review. *Jurnal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah*, 8(6), 531-540. doi: 10.22437/ppd.v8i6.10742.
- Osei-Kyei, R., & Chan, A. P. (2017). Empirical Comparison of Critical Success Factors for Public-private Partnerships in Developing and Developed Countries. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 24(6), 1222-1245.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 38/PMK.01/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Dan Pengelolaan Risiko Atas Penyediaan Infrastruktur
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur
- Peraturan Menteri PPN /Kepala Bappenas Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur
- Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Peraturan Presiden (PERPRES) tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.
- Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan barang/jasa Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

- Pheng, L. S., & Chuan, Q. T. (2006). Environment Factors and Work Performance of Project Managers in the Construction Industry. *Int. J. Proj. Manage*, 24, 24-37.
- PT PII. (2021). *Acuan Alokasi Risiko 2021 KPBU di Indonesia*. Jakarta: PT PII.
- Mahkamah Konstitusi. (2013). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XVIII/2013.
- Putra, A. P. (2018). *Public Private Partnership Model on Water Infrastructure Provision Umbulan-East Java from Open Government Context*. Airlangga University, Indonesia. <https://doi.org/10.5151/cidi2017-060>.
- Rifai, B. (2014). Implementasi Kerja sama Pemerintah dan Swasta dalam pembangunan Infrastruktur Sektor Air Minum di Indonesia. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, 22(2), 165-181.
- Rockart, J. F. (1982) The Changing Role of the Information Systems Executive: a Critical Success Factors Perspective. *Sloan Management Review*, 24(1), 3-13.
- Sutantiningrum, K. H., Hamoko., & Jati, U. D. (2019). Opsi KPBU Proyek SPAM Regional Keburejo Provinsi Jawa Tengah: Pendekatan Manajemen Risiko. *Media Komunikasi Teknik Sipil*, 25(1), 69-80.
- Surachman, E. N., Handayani, D., Suhendra, M., & Prabowo, S. (2020). Critical Success Factors on PPP Water Project in a Developing Country: Evidence from Indonesia. *Journal of Asian Finance, Economics and Business*, 7(10), 1071-1080.
- SMI, 2021. Kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha di Daerah di Indonesia. SMI Insight Q3 2021. <https://ptsmi.co.id/cfind/source/files/smi-insight-q3-2021---kpbu-daerah-di-indonesia.pdf>.
- Talomau, M. (2018). Faktor-faktor Kesiapan Implementasi Skema KPS Untuk Penyediaan Infrastruktur di Daerah. *Jurnal Infrastruktur*, 4 (1), 73-81.
- Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air
- Wai, S. H., Yusof, A. M., Ismail, S., & Ng, C. A. (2013). Exploring Success Factors of Social Infrastructure Projects in Malaysia. *International Journal of Engineering Business Management*, 5(2), 1-9.
- Wibowo, A., & Alfen, H. W. (2014). Identifying Macro-environmental Critical Success Factors and Key Areas for Improvement to Promote Public-private Partnerships in Infrastructure: Indonesia's Perspective. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 21(4), 383-402.
- Wibowo, A. (2016). *Perkembangan Terkini dalam Pembiayaan Infrastruktur yang Melibatkan Partisipasi Badan Usaha*. Prosiding Konferensi Nasional Teknik Sipil 10. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- World Bank. (2017). *Public-private partnerships: reference guide version 3.0*. Washington.

BIODATA PENULIS

Eliza Bhakti Amelia, lahir pada Juli 1984 di Semarang. Magister Ilmu Ekonomi diperoleh dari Pasca Sarjana Ilmu Ekonomi Universitas Indonesia. Saat ini bekerja sebagai ASN Teknik penyehatan lingkungan ahli muda di Direktorat Air Minum Direktorat Jenderal Cipta Karya, Kementerian PUPR.