



AKUNTANSI KERJA-SAMA PEMERINTAH PRIVAT

Studi pustaka Dr. Jan Hoesada

PENDAHULUAN

Berdasar sumber <https://www.antaraneews.com/berita/810720/pem-rintah-dorong-inovasi-pembiayaan-infrastruktur-melalui-kpbu>, Dirjen Pembiayaan Infrastruktur Pekerjaan Umum dan Perumahan Kementerian PUPR Eko Djoeli Heripoerwanto dalam rilis di Jakarta, Jumat, mengatakan dorongan terhadap KPBU merupakan langkah untuk menutupi kesenjangan pendanaan non-APBN sebesar 70 persen atau Rp1.435 triliun.

Ia juga mengatakan, kemampuan APBN periode 2020-2024 diproyeksikan hanya mampu memenuhi 30 persen atau sekitar Rp623 triliun dari total kebutuhan anggaran untuk penyediaan infratraktur sebesar Rp2.058 triliun.

Kebutuhan anggaran itu mencangkup sektor sumber daya air sebesar Rp577 triliun, sektor jalan dan jembatan Rp573 triliun, sektor pemukiman Rp128 triliun, dan sektor perumahan sebesar Rp780 triliun.

Makalah merupakan naskah akademis bagi standar akuntansi jasa-konsesi layanan-publik yang sedang di susun KSAP, agar Tim Penyusun PSAP Konsesi Jasa Layanan Publik mewaspadaai luas dan dalam persoalan sebelum mengadopsi atau mengadaptasi IPSAS sesuai hukum positif NKRI.

Tentang makna kerjasama tersebut, berdasar sumber <https://www.transportation.gov/buildamerica/programs-services/p3>, menurut *United States Department of Transportation*, April 15, 2019 *Public private partnerships (P3s) are contractual agreements between a public agency and a private entity that allow for greater private participation in the delivery of projects. In transportation projects, this participation typically involves the private sector taking on additional project risks such as design, construction, finance, long-term operation, and traffic revenue.*

Di Indonesia, tujuan KPBU pada umumnya adalah menyediakan layanan yang lebih baik dengan nilai sepadan biaya, terutama melalui pengalihan risiko yang tepat, penggalakkan

inovasi, peningkatan utilisasi aset dan pengelolaan sepanjang umur kontrak yang terintegrasi, yang didukung oleh pembiayaan swasta.

Berdasar sumber <https://www.thebalancesmb.com/public-private-partnership-pros-and-cons-844713>, menurut Juan Rodriguez, February 12 2019, pro dan kontra kerjasama pemerintah-swasta adalah sebagai berikut :



Sesuai pameo “Mengerjakan semua, semua tidak beres”, terjadi tren swastanisasi tupoksi tertentu pemerintahan pada berbagai negara di muka bumi, bahkan pada berbagai negara maju. Bahkan beberapa negara mulai ber KPBU dengan UKM. Berdasar sumber <https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/the-rising-advantage-of-public-private-partnerships>, menurut Michael Della Rocca, July 2017, *The World Economic Forum ranks US infrastructure behind that of most other comparable advanced nations such as Singapore, Germany, and the United Kingdom. And it will get worse: from 2013 to 2020, cumulative US infrastructure needs are estimated to be nearly \$3.5 trillion. Fiscal constraints limit how much governments can do on their own, and much has been written about how public-private partnerships (P3s) can be a viable option for filling this financing gap. But most overlook P3s’ ability to address many of the nonfinancing pain points in infrastructure development and delivery. A strategic P3 approach can potentially mitigate the overruns and schedule delays that plague traditional infrastructure project delivery by clearly delineating governance, allocating shared risk, integrating*

resources, applying best practices, and establishing a life cycle-long perspective of costs and accountability. In our experience, institutions face eight recurring challenges with their capital project portfolios, often unrelated to financing. P3s can potentially address each of these pain points to varying degrees depending on the project.

Pemerintah Singapura melakukan *benchmarking* sukses ber KPBU negara lain, menyeleksi wilayah KPBU pada fasilitas olahraga, rencana insinerator, pekerjaan pengolahan air dan limbah, infrastruktur TI utama, fasilitas pendidikan, kesehatan, dan poliklinik, jalur cepat, dan gedung kantor pemerintah. Bagi negara Puerto Rico, 10 sektor yang memenuhi syarat KPBU adalah : penimbunan sampah, waduk dan bendungan, pembangkit listrik, sistem transportasi, fasilitas pendidikan, kesehatan, keamanan, lembaga pemasyarakatan dan rehabilitasi, perumahan yang terjangkau, tempat olahraga, rekreasi, wisata dan budaya, jaringan komunikasi, teknologi tinggi, sistem informasi dan otomatisasi, dan sektor lainnya yang telah ditentukan sebagai prioritas melalui undang-undang.

Di Meksiko tujuan program KPBU adalah untuk mendorong, mengkoordinir, meregulasi dan mengaudit aktivitas agen sektor swasta, yang berpartisipasi dalam penerapan kebijakan pemerintah yang bertujuan mengembangkan negara dan kesejahteraan bersama dalam perannya sebagai mitra kerjasama pemerintah. Peraturan Presiden Indonesia No. 67 (2005), Pasal 6 menetapkan prinsip-prinsip KPBU, yaitu mendukung transparansi, pertimbangan yang adil dan kompetisi dalam program KPBU, serta struktur yang saling menguntungkan antara pemerintah dan pihak swasta.

Sebagai contoh, KPBU infrastruktur bertujuan; Memenuhi kebutuhan pendanaan yang berkelanjutan dalam penyediaan infrastruktur melalui mobilisasi dana sektor swasta ; Meningkatkan kuantitas, kualitas dan efisiensi layanan melalui kompetisi yang sehat ; Meningkatkan kualitas pengelolaan dan pemeliharaan dalam penyediaan infrastruktur ; Mendorong penerapan prinsip pembiayaan oleh pengguna atas layanan yang diterima ; atau dalam kasus-kasus tertentu kemampuan membayar pengguna harus dipertimbangkan.

Melalui hampiran KPBU, Portugal membebaskan APBN dan kondisi keuangan negara nanburuk dari beban utang, Brazil melakukan penghematan belanja modal 30% cq menghindari belanja pemeliharaan infrastruktur, menambah umur ekonomis aset infrastruktur dan mengurangi belanja modal tradisional mengganti infrastruktur uzur melalui paket-paket KPBU. Kecepatan penyediaan infrastruktur bagi 17.500 pulau NKRI diramalkan meningkat sekurang-kurangnya 200% dibanding bila hanya mengandalkan APBN/D Belanja Modal.

Tertengarai bahwa sebagian besar APBN negara berkembang tak mampu mendanai target ideal pembangunan infrastruktur, sebagian negara mengalami kesulitan memperoleh pinjaman G-to-G, sebagian DPR mengkritisi tajam kenaikan utang negara lintas kabinet. Negara-negara tersebut tak mampu menyatukan diri dengan perkembangan ekonomi negara-negara lain umumnya, modernisasi sarana-publik khususnya. Tertengarai pula bahwa berbagai layanan fasos-fasum oleh sebagian besar pemerintah negara berkembang, amat buruk. Pemerintah sadar bahwa pihak swasta adalah guru yang baik untuk modernisasi dan peningkatan kinerja manajemen pemerintahan, misalnya suatu PDAM beberapa kota besar NKRI diserahkan

kepada pengusaha air LN. Aset infrastruktur seringkali tidak terpelihara dengan baik, karena pemeliharaan tidak direncanakan dengan matang, atau karena ditundanya pemeliharaan yang telah direncanakan. Pertimbangan politik atau kecenderungan untuk mengejar keuntungan pribadi seringkali menimbulkan bias, sehingga belanja modal infrastruktur cenderung condong kepada aset baru dibandingkan pemeliharaan, sebagaimana dijelaskan dalam analisis IMF mengenai korupsi dalam infrastruktur berbagai negara berkembang.

Pemerintahan anti-korupsi tidak selalu memilih pembangunan baru mengganti aset infrastruktur yang uzur dan tak terawat itu PPP, KPS atau KPBU merupakan salah satu jalan keluar segala masalah tersebut di atas. Pembangunan infrastruktur baru dilakukan Kabinet cerdas hanya bagi daerah yang tidak memiliki atau kurang memiliki infrastruktur jenis tersebut. Hasilnya adalah penghematan APBN Belanja Modal, pemerataan infrastruktur bagi 17.500 pulau NKRI, dan akselerasi pertumbuhan PDB daerah tertinggal.

Sebagian besar pihak swasta dalam kontrak KPBU merupakan badan usaha spesifik yang dibentuk khusus untuk KPBU tersebut – seringkali disebut sebagai lembaga khusus atau *Special Purpose Vehicle* (SPV). Badan usaha tersebut menggalang dana melalui kombinasi ekuitas – yang ditanamkan oleh pemegang saham badan usaha – dan utang dari bank, atau melalui obligasi atau instrumen keuangan lainnya. Struktur pembiayaan merupakan kombinasi dari ekuitas dan utang, serta hubungan kontraktual antara pemegang saham dan kreditur. Pada umumnya, tujuan dari pemegang saham proyek dan penasihat mereka dalam menyusun suatu struktur keuangan adalah meminimalkan biaya pembiayaan proyek. Karena ekuitas lebih mahal dibandingkan utang, pemegang saham proyek menggunakan proporsi utang yang tinggi untuk membiayai suatu proyek. Dengan demikian, hampiran KPBU meningkatkan probabilitas sukses, menekan *cost-of-project*, menekan tarif pungutan publik, sebagai basis sebuah perekonomian-biaya-murah.

KPBU adalah tentang risiko perbankan umumnya, risiko kredit khususnya. Berdasarkan pembiayaan proyek tanpa jaminan (*non-recourse*), kreditur hanya dapat menerima pembayaran dari pendapatan yang dihasilkan oleh badan usaha, tanpa jaminan (*non-recourse*) dari penanam modal. Dalam arti, kewajiban badan usaha dipisahkan dari kewajiban penanam modal, dan utang dijamin dengan arus kas dari proyek. Proporsi utang mewakili 70 hingga 95 persen dari total pembiayaan. Dari sudut pandang penanam modal, hal ini membantu mengelola risiko dengan membatasi eksposur terhadap suatu proyek dan memungkinkan investor untuk melaksanakan proyek yang jauh lebih besar dibandingkan dengan pengaturan sebaliknya, yaitu dengan jaminan (*with recourse*). Bagi kreditur, pengaturan ini mengharuskan kreditur melaksanakan uji tuntas yang ketat, dengan fokus kepada arus kas proyek dan struktur kontraktual.

PBB cq Bank Dunia menyatakan bahwa standar akuntansi sektor publik mewajibkan sebagian besar aset dan liabilitas KPBU dilaporkan dalam neraca pemerintah, sesuai IPSAS. KSAP menyikapi persyaratan IPSAS tersebut. Aset digunakan untuk KPBU dipindah-buku menjadi Aset Tetap KPBU. Aset KPBU berbasis BOT pun perlu diungkapkan pada CALK LKPP, agar serah-terima aset KPBU dapat diketahui dimuka oleh pembaca LK.

Kerja-sama Pemerintah dengan Badan Usaha atau *Public Private Partnership* (PPP) adalah perjanjian kemitraan berbasis suatu kontrak jangka panjang antara suatu pihak swasta dan suatu badan pemerintah untuk menyediakan suatu aset atau layanan publik, dan berdasarkan kontrak tersebut, pihak swasta menanggung risiko signifikan dan tanggung jawab pengelolaan dengan remunerasi yang ditentukan berdasarkan kinerja. Kemitraan pemerintah dengan BUMN dalam KPBU dimungkinkan.

DASAR HUKUM KPBU

Berdasar sumber <http://lintas.pu.go.id/id/regulasi/regulasi-seputar-kpbu>, dasar hukum ber KPBU adalah sbb :

Nomor	Judul	Tentang
1.	Peraturan Menteri Kementerian PUPR 21/PRT/M/2018	Tata Cara Kerja Sama Pemerintah Dengan Badan Usaha Penyediaan Infrastruktur Di Kementerian Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat
2.	Peraturan Menteri Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah 29 Tahun 2018	Tata Cara Pengadaan Badan Usaha Pelaksana Penyediaan Infrastruktur Melalui Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Atas Prakarsa Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah
3.	Peraturan Presiden No. 58 Tahun 2017	Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional
4.	Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 96 Tahun 2016	Pembayaran Persetujuan Layanan dalam Rangka Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Badan Usaha Penyediaan Infrastruktur di Daerah
5.	Peraturan Menteri Keuangan 129 Tahun 2016	Fasilitas Dalam Rangka Penyediaan Dan Pelaksanaan Proyek Kerjasama Pemerintah Dan Badan Usaha Penyediaan Infrastruktur
6.	Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No. 691.2 / KPTS / M / 2016	Pembentukan Simpul KPBU di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
7.	Peraturan Menteri Keuangan 265 / PMK. 08/2015	Fasilitas dalam Rangka Penyiapan dan Pelaksanaan Proyek Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan

		Infrastruktur
8.	Peraturan Menteri Keuangan No. 170 Tahun 2015	Pemberian Bantuan untuk Sebagian Besar Biaya Konstruksi
9.	Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional No. 4 Tahun 2015	Tata Cara Pelaksanaan KPBU dalam Penyediaan Infrastruktur
10.	Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2015	KPBU dalam Penyediaan Infrastruktur
11.	Peraturan Menteri Keuangan No. 190 Tahun 2015	Pembayaran Persetujuan Layanan
12.	Peraturan Menteri Keuangan No. 260 Tahun 2010	Petunjuk Pelaksanaan Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek KPBU Petunjuk Teknis Penjaminan
13.	Peraturan Presiden Republik Indonesia 78 Tahun 2010	Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek KPBU yang dikelola melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur
14.	Peraturan Menteri Kebijakan Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah No. 19 Tahun 2015	Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha KPBU dalam Penyediaan Infrastruktur
15.	Peraturan Presiden No. 44 tahun 2016	Daftar Negatif Investasi
16.	Peraturan Menteri Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah (LKPP) 19 tahun 2015	Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha Dalam Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Untuk Penyediaan Infrastruktur

DAFTAR ISTILAH

Berdasar sumber <http://www.iigf.co.id/institute/media/kcfinder/docs/glosarium-kpbu.pdf>, sidang dapat membaca menggunakan Daftar Istilah KPBU menggunakan link tersebut di atas.

TANGGUNGJAWAB PEMERINTAH DALAM MEMILIH HAMPIRAN KPBU

Sebuah perikatan KPBU dapat dibentuk dalam kontrak induk KPBU dan berbagai kontrak-sub di bawah kontrak induk, sehingga secara keseluruhan mungkin meliputi puluhan kontrak.

Proses dan Tanggungjawab Kelembagaan KPBU dalam pemerintahan memerlukan, keahlian, kapasitas dan koordinasi untuk melaksanakan KPBU dengan sukses.

Pihak swasta akan merancang, membiayai, membangun, dan memelihara infrastruktur dan menyediakan layanan, pemerintah tetap bertanggungjawab kepada DPR/D untuk memastikan layanan publik disediakan sesuai dengan kualitas yang diharapkan, dengan cara yang

menghasilkan nilai yang sepadan dengan biaya. Pemerintah bertanggungjawab memilih proyek yang tepat, memilih mitra yang kompeten, dan menentukan dan melaksanakan parameter-parameter yang menjadi dasar operasional mitra tersebut, dan prosedur pengawasan KPBU.

Untuk mencapai tujuan tersebut, sebagian besar pemerintah mendefinisikan proses dan tanggungjawab kelembagaan KPBU – yaitu langkah-langkah yang harus diikuti dalam pengembangan dan pelaksanaan suatu proyek KPBU, serta lembaga (atau lembaga-lembaga) yang bertanggungjawab atas masing-masing langkah tersebut.

Daftar sukses dan kegagalan ber KPBU harus dilaporkan Presiden di hadapan DPR, sebaiknya terdapat pada LKPP Tahunan. BPK memeriksa kegagalan ber KPBU, memberi rekomendasi perbaikan kendali internal ber KPBU dan Syarat Minimum Kendali Internal tiap KPBU yang bersifat masif dan/atau menggunakan hampiran TGR.

Kerangka Hukum KPBU

'Kerangka Hukum KPBU' terdiri dari seluruh peraturan perundang-undangan yang mengendalikan bilamana dan bagaimana KPBU dapat dilaksanakan. Baik pemerintah dan perusahaan swasta yang berminat melaksanakan KPBU perlu mempelajari peraturan perundang-undangan yang relevan secara saksama, guna mengidentifikasi setiap ketentuan, persyaratan, atau larangan yang mungkin berlaku atas KPBU. Pemerintah yang mulai melaksanakan KPBU mungkin juga perlu menyesuaikan kerangka hukum yang ada guna melaksanakan KPBU – sekurang-kurangnya untuk memastikan pengikatan kontrak

PARADIGMA HUKUM ANGLO SAXIS DAN KONTINENTAL

Sifat kerangka hukum KPBU sangat tergantung kepada jenis sistem hukum yang berlaku. Terdapat dua jenis sistem hukum utama di dunia: sistem hukum Anglo-Saxon dan sistem hukum Eropa Kontinental. Dalam sistem hukum Eropa Kontinental, jalannya pemerintahan pada umumnya diatur secara ketat melalui hukum administratif. Hukum administratif tersebut pada umumnya menetapkan hak-hak secara hukum dan proses hukum yang berlaku atas kontrak KPBU.

Sistem hukum Anglo Saxon pada umumnya tidak seketat sistem hukum Eropa Kontinental, dengan lebih sedikit ketentuan dalam kontrak yang diterapkan secara tidak langsung menurut hukum. Akibatnya, kontrak yang disusun dalam sistem hukum Anglo-Saxon pada umumnya lebih kompleks dibandingkan negara-negara yang menganut sistem hukum Kontinental Eropa – dengan penekanan terutama terletak pada penentuan persyaratan yang mengatur hubungan antara para pihak-pihak dalam kontrak di dalam ketentuan kontrak, mengingat ketiadaan persyaratan atau ketidakjelasan persyaratan tidak dapat dengan mudah diperbaiki atau diselesaikan melalui penerapan hukum.

Hukum KPBU di NKRI kelihatan menggunakan gaya Anglo Saxis pada peringkat UU, namun pada tingkat PP apalagi Permen menggunakan hampiran Kontinental.

Hal ini sejalan dengan strategi KSAP yang pada tataran SPAP menggunakan ancangan Anglo Saxis versi IPSAS yang menampilkan prinsip saja, pada tataran Buletin Teknis menggunakan pendekatan Kontinental yang padat aturan.

KPBU DAN HAK KONSESI

Mengandalkan kepada swasta seringkali lebih sulit ketimbang mengerjakan sendiri. Pejabat pengawas KPBU, Pejabat pemilih KPBU cq pemilih mitra-swasta dan Pejabat Pemberi Konsesi mengetahui bahwa karirnya di ujung-tanduk karena tingginya ketidak-pastian sukses ber KPBU dan pemberian lisensi berisiko tinggi. KSAP harus mempertimbangkan berbagai fenomena L-Man dan berbagai UBL, BLU dalam tataran akuntansi ber-KPBU dan akuntansi pelisensian.

Tak seluruh KPBU membutuhkan Hak Konsesi Layanan Publik kepada mitra usaha. Undang-Undang KPBU di Chili mewajibkan pendirian **Dewan Konsesi**, menetapkan seluruh aktivitas persiapan yang harus dilaksanakan oleh badan pemerintah yang berwenang, menetapkan proses pengadaan, menentukan hak dan tanggung jawab dan menetapkan proses untuk menangani perubahan.

Berbagai pemerintahan membentuk UU Konsesi, pada umumnya berisi badan pemerintah yang berwenang memberikan konsesi dan mendefinisikan jenis- jenis konsesi, menetapkan kriteria untuk menyeleksi penawar lelang dalam proses lelang, serta isi yang diwajibkan dalam kontrak konsesi, hak dan tanggung jawab badan pemerintah yang memberikan kontrak, pemegang konsesi dan pengguna, kebijakan tarif, dan alasan yang dapat diterima untuk melaksanakan campur tangan pemerintah dan pengakhiran kontrak konsesi.

MANFAAT KPBU

Hampiran proyek berbasis KPBU memberi manfaat

- Terjadi sinergi keunggulan swasta dan keunggulan pemerintah, menghasilkan jenis layanan publik paling efektif dan efisien.
- Telaah risiko kegagalan atau risiko *cost over-run* menjadi jauh lebih baik.
- Terjadi percepatan pembangunan proyek, terjadi perbaikan kualitas pelaksanaan operasional layanan-publik berbasis konsesi ketimbang dilaksanakan pemerintah sendirian.
- Swasta sebagai guru pemerintah, bila mitra-swasta mempunyai daftar sukses jauh diatas kinerja pemerintah pada bidang KPBU tersebut, gaya-swasta dipastikan terjadi lompatan kinerja dahsyat.
- *Reinventing the government*, swastanisasi gaya birokrat, belajar dari swasta untuk modernisasi pemerintahan, berfikir sebagai swasta.
- ROI fasos-fasum meningkat signifikan, alih-alih menjadi beban APBN, KPBU mungkin mampu menyumbang hasil bersih ke APBN.
- Biaya proyek berbasis KPBU rata-rata menjadi lebih rendah, pengelolaan proyek sadar-pasar, sadar-konsumen, mengikuti teknologi terbaru dunia jasa-layanan publik.

- Pada umumnya biaya pemeliharaan infrastruktur amat kurang, sistem KPBU memindahkan APBN dan tugas pemeliharaan infrastruktur kepada pihak-swasta-pengelola. Makin banyak KPBU infrastruktur, makin baik kondisi infrastruktur NKRI. Pihak swasta peduli pemeliharaan terkait pemasukan-pungutan fasos-fasum yang dikelolanya. Pada berbagai paket KPBU, pemerintah negara tersebut memberi insentif khusus bagi swasta-berkinerja pemeliharaan memuaskan (*performance based reward*).
- Pihak swasta akan menggunakan manajemen modern untuk memastikan kepuasan pelanggan, *pay-back period*, menghindari penalti kinerja minimum yang persyaratan kontrak, menyediakan berbagai sumber-daya di luar SD pemerintahan yang kaku dan terbatas, terutama SDM Manajemen Komersial nan efektif-efisien.
- Mengurangi iklim KKN dibanding dengan penanganan oleh pemerintah 100% pada berbagai negara berkembang
- Pelaksanaan berbagai proyek tak perlu masuk antrian APBN tahunan, mengurangi tugas APBN terutama pembangunan infrastruktur bagi negara berkembang
- Mengurangi pelanggaran jadwal proyek
- Meningkatkan kualitas layanan publik
- Memberi lapangan kerja bagi pihak swasta
- Meningkatkan transparansi pemerintahan
- Dengan skema KPBU, pembangunan infrastruktur meningkat dahsyat sejalan pembangunan desa cq hasil bumi 17.500 pulau, tol laut dan tol darat, perkembangan perekonomian dan kesempatan kerja berbasis perkembangan infrastruktur akan menjadi dasar percepatan kenaikan PDB dan pendapatan perkapita, APBN Pajak terakslerasi, penguatan APBN akan terjadi untuk mengatasi habisnya cadangan minyak bumi NKRI dan APBN Pendapatan Minyak Bumi.
- Manajemen swasta terbiasa menggunakan hampiran *strategic cost management*. Sukses suatu KPBU dapat di tiru oleh operasi layanan pemerintahan sendiri (tanpa swasta) untuk fasos-fasum yang belum di konsesikan.

RISIKO MENGGUNAKAN HAMPIRAN KPBU

Risiko pemerintah ber KPBU adalah

- Bila pemerintah tak paham tentang hal-ikwal proyek kerjasama tersebut, berbagai klausula kontrak dirancang swasta untuk menguntungkan dirinya dan merugikan pemerintah.
- Berbagai risiko mitra-swasta yang dikompensasi pulangan-bagi-mitra-swasta, dalam kontrak KPBU menyebabkan tambahan beban dan ketidak-pastian APBN masa depan.
- Risiko keterbatasan calon-mitra-swasta, misalnya untuk KPBU Pesawat Tempur Nurtanio. Bila mitra ternyata buruk-kinerja, proyek tak dapat dihentikan dan mitra tak dapat diganti.
- Risiko kebangkrutan mitra-usaha, risiko APBN pengambil-alihan bagian-milik mitra usaha.

Pemerintah harus mengatur pada Kontrak Kerja-sama berbagai klausula mitigasi risiko Penghentian Kontrak-Kerja-Sama terkait akibat gagal bayar Mitra-Usaha terhadap kredit (bank) Pembiayaan Proyek KPBU (*Project Financing*), bencana dan kemungkinan kepailitan Mitra-Usaha, dan menyediakan APBN/D untuk pemberesan masalah tersebut.

- Risiko komersialisasi kebutuhan pokok rakyat akan fasos-fasum oleh mitra-swasta, misalnya air minum, menjadi mahal dan tak terjangkau masyarakat
- Risiko kenaikan biaya hidup (*cost of living*) dan inflasi
- Risiko kegagalan pihak swasta memenuhi target kinerja layanan minimum, komitmen buruk pihak swasta
- Risiko pembagian (penjataan) swastanisasi KPBU oleh pemerintah yang tidak adil dan transparan, akuntabilitas Kabinet dalam pemilihan mitra-usaha kurang optimal. Pemutusan kontrak dengan Swasta pelanggar kontrak tidak cepat dilaksanakan, pengganti berisiko lebih buruk. Penggunaan mitra swasta asing nan handal terbentur isu-nasionalisme dan DPR.
- Risiko swasta memilih proyek komersial dan “mudah”.
- Risiko *cost over-run* ditoleransi pemerintah dan pelanggaran jadwal awal-masa-operasional KPBU.
- Risiko salah (kurang) perhitungan cadangan kebocoran dan pencurian, misalnya pada proyek PDAM.
- Risiko perubahan kinerja pihak swasta sesuai skenario kinerja tersembunyi. Pada awal KPBU saja terjadi lompatan dahsyat disegala bidang, seperti produktivitas dan kepuasan pelanggan menjadi 300 % dan keajaiban lain.
- Risiko optimalisasi pulangan investasi, pihak swasta terlampaui “berhemat” biaya pemeliharaan periode operasional KPBU, menyebabkan keuzuran fisik aset KPBU dipercepat.
- Berbagai risiko birokrasi dalam penyusunan studi kelayakan (pada umumnya biaya persiapan dan anggaran pembangunan pra-operasional terlampaui tinggi 50% dari seharusnya), bias optimisme, euforia utopis (estimasi terpungut dan pendapatan pungutan biasanya terlampaui tinggi), harapan terlampaui muluk-muluk terhadap kinerja KPBU, perizinan lintas kementerian dan risiko kelambatan skedul konstruksi KBPU karena hambatan birokratis pemerintahan.
- Berbagai risiko fiskal akibat suatu jaminan pemerintah, misalnya (1) jaminan pengadaan input bagi KPBU, misalnya jaminan kredit bank bagi proyek tol, jaminan pembelian listrik minimum pertahun bersanksi untuk konsumsi operasional KPBU, (2) risiko perubahan nilai tukar umumnya, penurunan kekuatan Rupiah, merupakan kontinjensi ditanggung pemerintah dalam berbagai kontrak KPBU.
- Risiko terdapat kepentingan politik tertentu, kepentingan komersial oknum pemerintahan tertentu, di balik sebuah proposal pendirian KPBU.
- Sering terjadi, negosiasi ulang kontrak-habis selalu menguntungkan pihak swasta, misalnya kenaikan bagian bagi hasil, tarif layanan publik dan banyak lagi.

- Pada berbagai jenis proyek KPBU, misalnya jenis KPBU setara Disney Land atau Taman Safari, pemerintah tetap tak mampu mengelola sendiri, setelah kontrak habis, karena masalah teknis tertentu dan budaya kerja.



TIGA AREA PENGELOLAAN DAN PARAMETER KPBU

Pengelolaan KPBU mencakup tiga area: (1) menetapkan kerangka kerja kelembagaan yang jelas, dapat diandalkan, dan sah, yang didukung oleh pihak berwenang yang kompeten dengan sumber daya yang memadai; (2) menjadikan kesepadanan nilai dengan biaya sebagai dasar penyeleksian KPBU; dan (3) menggunakan proses anggaran secara transparan untuk meminimalkan risiko fiskal dan menjaga integritas proses pengadaan. Ketiga area tersebut disusun berdasarkan prinsip-prinsip OECD dalam keterlibatan pihak swasta dalam infrastruktur yang diterbitkan sebelumnya (2007)

Akuntansi KPBU terkait tiga parameter umum:

1. Jenis aset yang terlibat, cara pelibatan aset swasta atau pemerintah.
2. Aset yang terlibat adalah aset yang telah tersedia atau belum tersedia, rencana kepemilikan aset masa KPBU atau masa konsesi.
3. Fungsi-fungsi yang merupakan tanggung jawab pihak swasta atau pemerintah

Seluruh komponen kontrak, fungsi utama kontrak adalah untuk swasta, sisanya adalah pemerintah. Sebagai misal, BOT berarti swasta membangun, swasta mengelola sepanjang masa konsesui, dan pihak swasta menyerahkan aset KPBU kepada pemerintah pada akhir kontrak. Mekanisme pembiayaan dan pembayaran pihak swasta dan pemerintah.

Sebagai misal, berapa besar, bila dan bagaimana pemerintah memberi imbalan tertentu kepada mitra-swasta, berapa besar subsidi dan keringanan perpajakan diberikan pemerintah. Sebaliknya, bagaimana pihak swasta mendistribusikan hasil pungutan dari publik kepada pemerintah, bagaimana tatacara melaporkan biaya pemeliharaan aset KPBU ditanggung swasta dan bagaimana melaporkan kerusakan aset KPBU ditanggung pemerintah. Bagaimana internal control hasil pungutan yang disepakati bersama.

Pihak swasta dapat menerima pembayaran melalui penagihan imbal jasa dari pengguna jasa, melalui pembayaran dari pemerintah, atau kombinasi dari keduanya – dengan karakteristik penentu serupa – yaitu pembayaran bersifat merupakan kewajiban kontinjensi berdasarkan kinerja. Opsi mekanisme pembayaran dapat bergantung kepada fungsi-fungsi pihak swasta:

- Berdasarkan akad KPBU “pengguna membayar”, seperti jalan tol, pihak swasta menyediakan suatu layanan kepada pengguna, dan menghasilkan pendapatan dengan membebaskan imbal jasa atas jasa tersebut kepada pengguna. Imbal jasa tersebut (atau tarif, atau biaya tol) dapat digantikan oleh subsidi yang dibayarkan oleh pemerintah, yang mungkin bersifat berdasarkan-kinerja (misalnya, tergantung kepada **ketersediaan layanan** dengan kualitas tertentu) atau **berdasarkan-output** (misalnya, pembayaran per pengguna);
- Berdasarkan akad KPBU “pemerintah membayar”, pemerintah merupakan sumber pendapatan tunggal bagi pihak swasta. Pembayaran pemerintah dapat tergantung pada **ketersediaan aset atau layanan** dengan kualitas sebagaimana ditentukan berdasarkan kontrak (**pembayaran "ketersediaan"**).
- Pembayaran pemerintah tersebut juga dapat berupa pembayaran **berdasarkan-output atas jasa** yang disampaikan kepada pengguna – misalnya, jalan tol "bayangan" yang gratis bagi pengguna, tetapi sesungguhnya ditanggung oleh pemerintah melalui pembayaran berdasarkan imbal hasil per pengemudi kepada operator.

Berdasar sumber <https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/the-rising-advantage-of-public-private-partnerships>, menurut Michael Della Rocca, July 2017, berbagai sebab kegagalan ber KPBU adalah sbb :

Unclear responsibilities. *A lack of clarity about decision making and project governance often hinders effective project delivery. P3s address this challenge by requiring the owner to document and negotiate the performance standards, risk-allocation mechanisms, responsibilities, rewards, and penalties in a transparent and commercially realistic manner.*

Poor alignment with strategy. *Support can wane, or implementation can be delayed, when projects are not backed by a strategic and robust commitment. P3s, however, are thoroughly screened and vetted from a portfolio of potential investments with a high degree of public visibility, resulting in project commitments aligned with the strategy of the sponsor.*

Insufficient optimization of project features. *Sponsors are often constrained by existing standards, methodologies, and limited exposure to best practices under traditional approaches. But P3s encourage innovative problem solving by concessionaires during the bidding, design, construction, and long-term operational phases of the project.*

Lack of an ownership mind-set in the delivery team. *Traditional project delivery often results in poor alignment between the contractor and owner. In P3s, concessionaires adopt the perspective of owners, sponsors, or both because of the performance incentives and obligation to ultimately transfer assets in a state of good repair.*

Lack of discipline in execution. *Large infrastructure projects often suffer from competing objectives, time frames, and resource commitments. P3s achieve clarity of delivery and*

operational accountability by defining and aligning contractual obligations and integrating project delivery functions, such as design, procurement, and supply chain management.

Poor project controls. *Multiple participants and different systems can result in competing versions of progress, differing views of the truth, wasted effort on reconciliation, and a strained relationship among participants. P3 concessionaires typically deploy project-wide systems and considerable resources to identify, manage, and mitigate deviations from plan, resulting in better contingency planning and faster response to changes.*

Low initial cost mind-set. *Traditional procurement approaches frequently award contracts to the lowest construction bid without a mechanism to consider the full cost of life cycle operation and maintenance (O&M). P3s, by definition, focus on the long-term total cost of ownership, including O&M, at the time of contract award, thereby incentivizing the concessionaire to optimize not the minimum required capital, but the initial capital expenditure and ongoing operating expenditures that actually maximize value.*

Poor resource optimization. *Owners sometimes suffer from inadequate internal resources to ensure progress and daily decision making in a timely manner. P3s address this challenge by transferring delivery responsibility to highly capable and well-resourced teams incentivized to perform through the negotiated contract terms.*

KEBIJAKAN NASIONAL BER KPBU

Hukum positif NKRI telah mengatur kebijakan pemerintah ber KPBU, terutama larangan tupoksi pemerintahan diserahkan kepada pihak swasta untuk di bangun dan dikelola, karena bersifat strategis, selebihnya dapat di KPBU kan dengan berbagai kewajiban sesuai sistem dan prosedur tertentu. Hukum positif tentang pelisensian tupoksi pemerintah kepada Mitra-Swasta juga masih perlu disempurnakan menggunakan basis terbaik, menggunakan Cetak Biru PPP versi Bank Dunia dan patok duga negara-negara sukses ber KPBU.

Sekadar contoh, kebijakan KPBU Negara Peru adalah sebagai berikut :

- **Kesepadanan Nilai dengan Biaya:** suatu layanan publik harus disediakan oleh pelaku swasta yang mampu menawarkan kualitas yang lebih baik untuk jumlah biaya tertentu atau biaya yang lebih rendah untuk hasil dengan kualitas tertentu. Dengan demikian kebijakan ini berupaya untuk memaksimalkan kepuasan pengguna dan mengoptimalkan penggunaan sumber daya pemerintah.
- **Transparansi:** seluruh informasi kuantitatif maupun kualitatif yang digunakan dalam pengambilan keputusan selama tahap evaluasi, pengembangan, pelaksanaan dan pengawasan, harus diungkapkan kepada publik sesuai dengan Pasal 3 Undang-Undang Transparansi dan Akses Informasi Publik.
- **Kompetisi:** kompetisi harus diupayakan dalam rangka mencapai efisiensi dan biaya yang lebih rendah dalam penyediaan infrastruktur dan layanan publik. Pemerintah juga harus menghindari setiap perilaku anti-persaingan atau kolusi.
- **Alokasi Risiko yang Memadai:** harus terdapat alokasi risiko yang memadai antara pihak pemerintah dan swasta. Hal ini berarti, risiko harus dibebankan kepada pihak yang memiliki kapasitas terbaik untuk mengelola risiko yang ada dengan biaya yang

lebih rendah, dengan mempertimbangkan baik kepentingan publik maupun karakteristik proyek.

- Tanggung Jawab Anggaran: didefinisikan sebagai kapasitas Pemerintah untuk menanggung komitmen keuangan kontinjen dan pasti sehubungan dengan pelaksanaan kontrak KPBU tanpa mengorbankan keberlanjutan keuangan pemerintah atau penyediaan layanan publik secara rutin.

Kerangka Kerja KPBU di Afrika Selatan adalah sbb :

- Efisiensi – penggunaan sumber daya dengan hemat, tanpa penundaan, korupsi, atau beban yang tidak seharusnya ditanggung oleh generasi mendatang.
- Pertanggungjawaban – tingkat pertanggungjawaban aktor politik kepada masyarakat atas tindakan mereka.
- Transparansi – kejelasan dan keterbukaan dalam pengambilan keputusan.
- Kepatutan – pengembangan dan penerapan peraturan tanpa merugikan masyarakat.
- Kesetaraan – penerapan peraturan yang setara atas seluruh anggota masyarakat.
- Partisipasi – keterlibatan seluruh pemangku kepentingan.

Pemerintah Inggris membagi jenis PPP sbb:

1. *Greenfield PPP*, dibiayai, dibangun, dikelola swasta untuk aset baru.
2. *Brownfield PPP*, pengalihan tugas dan tanggungjawab layanan sosial pemerintahan tertentu, **dengan atau tanpa**¹ pengalihan aset untuk dikelola swasta.

KONTRAK JANGKA PANJANG KPBU DAN PELISENSIAN

Proses pengembangan dan pelaksanaan suatu KPBU pada umumnya dimulai dengan mengidentifikasi proyek investasi publik yang merupakan prioritas. Hampiran KPBU merupakan salah satu mekanisme untuk menyediakan investasi publik – bahkan lebih dari itu, KPBU merupakan mekanisme yang 'mengunci' spesifikasi proyek untuk jangka waktu yang panjang. Dengan demikian, proyek KPBU potensial pada umumnya timbul dari proses perencanaan investasi dan seleksi proyek yang lebih luas. Pada satu titik dalam proses ini, sebagian atau seluruh proyek investasi publik yang diajukan dapat disaring untuk menentukan apakah proyek-proyek tersebut dapat memberikan manfaat lebih apabila dilaksanakan dalam bentuk KPBU, karena akan berlangsung terus pada beberapa kabinet.

TUPOKSI KEPERINTAHAN

Pengembangan dan pelaksanaan KPBU melibatkan beberapa tahap:

1. Penyusunan struktur dan penilaian KPBU – setelah proyek investasi publik yang merupakan prioritas telah diidentifikasi dan mendapatkan persetujuan awal untuk

¹ Bila dipastikan pada akhir KPBU, dengan atau tanpa pelisensian, dipastikan nilai-ekonomi aset pemerintah tersebut sudah habis, pemerintah menyerahkan aset kepada dan untuk dimiliki Mitra-Swasta pada awal perjanjian PPP tersebut (BTO). Kelihatan KSAP tak akan memberi opsi ini pada konsep sementara Akuntansi Konsesi Jasa Layanan Publik.

dikembangkan sebagai suatu KPBU. Langkah selanjutnya yang umum dilaksanakan adalah menyusun struktur KPBU, atau persyaratan Kemitraan Pemerintah Swasta Panduan. KPBU yang diusulkan tersebut kemudian dapat memasuki melalui tahap penilaian berbasis kriteria penilaian yang umum dan tata cara penilaiannya: kesepadanan nilai dengan biaya suatu KPBU, keterjangkauan, serta kemampuan untuk dipasarkan sebagai KPBU, di samping kelayakan teknis dan ekonomi proyek yang mendasari KPBU tersebut (yang mungkin telah melalui tahap penilaian sebelum proyek tersebut diidentifikasi sebagai suatu KPBU. Struktur KPBU yang diusulkan dan analisa penilaian seringkali digabungkan sebagai sebuah "kasus bisnis", yang disusun untuk mengajukan argumen bahwa KPBU tersebut merupakan keputusan investasi yang tepat. Persetujuan pihak berwenang pada umumnya diperlukan pada tahap ini, berdasarkan analisa kasus bisnis sebelum berlanjut dengan persiapan dan pelaksanaan transaksi KPBU.

tahap ini, berdasarkan analisis kasus bisnis sebelum berlanjut dengan persiapan dan pelaksanaan transaksi KPBU.

2. Penyusunan rancangan kontrak KPBU – langkah terakhir dalam persiapan pengadaan KPBU adalah menyusun rancangan kontrak KPBU dan perjanjian lainnya. Langkah ini termasuk menuangkan **prinsip-prinsip komersial** ke dalam persyaratan kontrak, serta penyusunan ketentuan mengenai perubahan dan tata cara pengelolaan kontrak, seperti mekanisme penyelesaian sengketa. Seringkali rancangan kontrak telah diselesaikan pada tahap-tahap awal proses pengadaan sehingga dapat dikonsultasikan dengan calon peserta lelang.
3. Pelaksanaan transaksi KPBU – pada tahap transaksi, pemerintah memilih pihak swasta yang akan melaksanakan KPBU. Tahap ini pada umumnya melibatkan persiapan dan pelaksanaan proses pengadaan yang kompetitif. Peserta lelang mengajukan informasi yang memerinci kualifikasi mereka beserta proposal teknis dan keuangan yang terperinci, yang dievaluasi menurut kriteria yang telah ditetapkan – umumnya melalui proses multi-tahap – untuk menentukan pemenang lelang. Mengingat proses lelang pada umumnya menetapkan beberapa parameter kunci dari kontrak terutama aspek biaya – sebagian besar proses membutuhkan persetujuan final pada tahap ini. Tahap transaksi berakhir pada saat proyek mencapai tahap penutupan transaksi keuangan.
4. Setelah suatu KPBU mencapai tahap penutupan transaksi keuangan, pemerintah harus mengelola kontrak KPBU sepanjang umur kontrak. Pengelolaan tersebut meliputi pemantauan dan penerapan persyaratan kontrak KPBU, dan pengelolaan hubungan antara pemerintah dan mitra swasta. Sebagai alternatif, perusahaan swasta dapat diperbolehkan mengidentifikasi dan mengusulkan proyek KPBU, dengan demikian pemerintah tidak perlu melaksanakan langkah-langkah tersebut di atas. Beberapa pemerintah mungkin menetapkan persyaratan dan proses spesifik untuk memastikan proposal yang diajukan tanpa diminta tersebut tetap tunduk kepada proses penilaian yang sama, dan dikembangkan berdasarkan prinsip-prinsip yang sama seperti KPBU yang diusulkan oleh pemerintah. Pada berbagai negara, terdapat panduan atau pedoman khusus pembuatan proposal oleh masyarakat, dan pedoman pemerintahan untuk menangani Proposal yang Tidak Diminta.

FUNGSI UMUM KPBU

Fungsi-fungsi umum KPBU dapat mencakupi:

1. Desain (juga dikenal sebagai pekerjaan “rekayasa”) – yang mengacu kepada pengembangan proyek mulai dari konsep awal dan persyaratan output hingga spesifikasi desain siap bangun.
2. Konstruksi atau Rehabilitasi – bilamana KPBU digunakan dalam penyediaan aset infrastruktur baru, pada umumnya KPBU mewajibkan pihak swasta untuk melaksanakan konstruksi aset dan pemasangan seluruh peralatan. Dalam hal KPBU melibatkan aset yang telah tersedia, pihak swasta mungkin diharapkan bertanggung jawab atas pelaksanaan rehabilitasi atau peningkatan aset.
3. Pembiayaan – bilamana KPBU mencakup pelaksanaan konstruksi atau rehabilitasi aset, pihak swasta pada umumnya juga diwajibkan untuk membiayai seluruh atau sebagian belanja modal yang diperlukan.
4. Pemeliharaan – bilamana KPBU mendelegasikan tanggung jawab untuk memelihara suatu aset infrastruktur menurut standar yang telah ditentukan sepanjang periode kontrak kepada pihak swasta. Hal ini pada umumnya dipandang sebagai fitur penentu kontrak KPBU.
5. Pengoperasian – tanggung jawab pengoperasian pihak swasta dalam suatu KPBU dapat berbeda secara signifikan, tergantung kepada sifat aset yang mendasarinya serta sifat layanan terkait. Sebagai contoh, pihak swasta mungkin bertanggung jawab atas:
 - Pengoperasian teknis suatu aset dan penyediaan jasa kepada pemerintah yang merupakan pembeli wajib – contohnya, fasilitas pengolahan air minum;
 - Pengoperasian teknis suatu aset dan penyediaan layanan secara langsung kepada pengguna – contohnya, KPBU untuk sistem distribusi air;
 - Penyediaan jasa pendukung, sementara badan pemerintah tetap bertanggung jawab untuk menyampaikan layanan kepada pengguna – contohnya, KPBU untuk bangunan sekolah yang mencakup layanan kebersihan.

KONTRAK KONSESI DAN KONTRAK KPBU

Kontrak KPBU dibiayai pemerintah, kontrak konsesi dibiayai pengguna.

Proyek-proyek KPBU yang sepenuhnya dibiayai dengan mengenakan tarif kepada pengguna diatur dalam “Undang-Undang Konsesi”, sementara proyek-proyek KPBU lainnya diatur dalam “Undang-Undang KPBU”. Dengan demikian, hanya proyek yang dibiayai pemerintah yang umumnya disebut sebagai “KPBU”. Kontrak yang menggunakan istilah “KPBU” secara spesifik mengacu kepada kontrak yang **dibiayai pemerintah** sebagaimana diterapkan dalam “Undang-Undang KPBU” – sekali lagi, **kontrak yang dibiayai pengguna fasos/fasum KPBU pada umumnya disebut sebagai konsesi.**

Sebagai contoh, Brasil hanya mengakui dua jenis kontrak sebagai KPBU: (i) konsesi bersubsidi–imbal hasil bagi pihak swasta berasal dari tarif pengguna dan subsidi pemerintah, dan (ii) konsesi administratif – seluruh imbal hasil bagi pihak swasta berasal dari subsidi

pemerintah. Koneksi yang tidak membutuhkan subsidi pemerintah tidak dipandang sebagai KPBU di Brasil.

BEDA FOKUS DAN TEKANAN PENTING PADA KONTRAK DBFOM DAN BOT

KPBU dideskripsikan menurut fungsi yang dialihkan ke pihak swasta. Sebagai contoh, kontrak “*Design-Build-Finance-Operate-Maintain*” atau “DBFOM”, mengalokasikan fungsi-fungsi tersebut ke pihak swasta.

Nomenklatur lain seperti “*Build-Operate-Transfer*”, lebih menitik-beratkan pada kepemilikan serta pengendalian atas aset secara hukum.

LIMA FAKTOR KPBU VERSI DELMON

Lima faktor KPBU tersebut adalah (1) apakah KPBU tersebut melibatkan aset atau usaha yang baru atau yang telah tersedia; (2) tanggung jawab pihak swasta sehubungan dengan konstruksi; (3) level pembiayaan swasta yang terlibat; (4) sifat dari kewajiban penyediaan jasa badan usaha atau *project company* (pasokan borongan atau tingkat eceran); dan (5) sumber aliran pendapatan akan menentukan jenis aset, fungsi yang dialihkan, dan mekanisme pembayaran

JENIS KERJA-SAMA PEMERINTAH DAN BADAN USAHA

Berbagai kemungkinan alternatif model KPBU adalah sbb :

- Bangun-Kelola –Serah pihak swasta kepada pemerintah atau *Build Operate Transfer* (BOT)
- Bangun –Dimiliki – Kelola – Transfer pihak swasta kepada pemerintah atau *Build Owned Operate Transfer* (BOOT)
- Bangun Serah Kelola oleh pihak swasta atau *Build Transfer Operate* (BTO)
- Rehabilitasi-Kelola –Serah pihak swasta kepada pemerintah atau *Build Operate Transfer* (ROT)
- Rehabilitasi –Dimiliki – Kelola – Transfer pihak swasta kepada pemerintah atau *Build Owned Operate Transfer* (ROOT)
- Rehabilitasi Serah Kelola oleh pihak swasta atau *Build Transfer Operate* (RTO)
- Operasi dan Pemeliharaan atau *Operation & Maintenance* (OM)
- Desain-Bangun-Pembiayaan-Operasi-Pemeliharaan pihak swasta atau *Design-Build-Finance- Operate- Maintain* (DBFOM);
- Desain-Bangun-Pembiayaan-Operasi pihak swasta atau *Design-Build-Finance-Operate* (DBFO);
- Desain- Konstruksi- Kelola-Pembiayaan pihak swasta atau *Design-Construct- Manage-Finance* (DCMF)
- Desain-Rehabilitasi - Pembiayaan- Operasi- Pemeliharaan pihak swasta atau *Design-Rehabilitation-Build-Finance-Operate-Maintain* (DRFOM);
- Desain-Rehabilitasi-Pembiayaan-Operasi pihak swasta atau *Design-Rehabilitation-Finance-Operate* (DRFO);

- Desain- Rehabilitasi- Kelola-Pembiayaan pihak swasta atau *Design- Rehabilitation- Manage- Finance* (DRMF)

Berdasarkan nomenklatur di atas, cakupan jenis kontrak KPBU dideskripsikan berdasarkan **fungsi yang dialihkan ke sektor swasta**. Fungsi “pemeliharaan” mungkin ditiadakan dari deskripsi (sehingga suatu kontrak yang mengalihkan seluruh fungsi tersebut mungkin dideskripsikan sebagai DBFO dan bukan DBFOM, dan dimana tanggung jawab atas pemeliharaan tersirat sebagai bagian dari pengoperasian oleh swasta). Deskripsi alternatif yang hampir serupa adalah *Desain-Konstruksi-Kelola- Pembiayaan atau Design-Construct- Manage- Finance* (DCMF), yang serupa dengan kontrak DBFOM. Infrastruktur baru sebagaimana dinyatakan dalam nama kontrak dapat dibiayai pemerintah ataupun pengguna, sehingga pihak swasta bertugas hanya di bidang operasi dan pemeliharaan. Operasi dan Pemeliharaan atau *Operations and Maintenance* (O&M) dibentuk dengan Kontrak O&M untuk aset pemerintah yang telah tersedia dapat memenuhi definisi KPBU apabila kontrak tersebut berbasis kinerja dan bersifat jangka panjang, kadang kadang disebut sebagai kontrak pemeliharaan berbasis kinerja. Infrastruktur milik pemerintah yang telah tersedia dan siap-guna menggunakan hampiran kontrak Operasi dan Pemeliharaan.

Apabila swasta bertugas membangun aset konsesian, digunakanlah akad BOT, BOOT, dan BTO, dimana akad Bangun-Operasi-Serah Terima adalah *Build- Operate- Transfer* (BOT), Bangun- kepemilikan- Operasi- Serah Terima adalah *Build-Own- Operate- Transfer* (BOOT), Bangun-Serah Terima- Operasi adalah *Build-Transfer- Operate* (BTO), sebagai pendekatan untuk menggambarkan aset baru ini mencakup status kepemilikan dan pengendalian atas aset proyek secara hukum.

Berdasarkan proyek BOT, perusahaan swasta memiliki aset proyek hingga aset tersebut dialihkan pada saat kontrak berakhir. Kontrak BOOT seringkali digunakan sebagai alternatif selain dengan BOT. Dalam kontrak *Build Transfer Operate* (BTO), kepemilikan aset dialihkan sewaktu konstruksi telah selesai dan pengelolaan/operasi akan dimulai. Hak kepemilikan versi BTO terutama memengaruhi pengelolaan aset yang telah diserahkan setelah kontrak berakhir.

Kontrak operasi & pemeliharaan (*operation & maintenance atau OM*) oleh pihak swasta menyebabkan

- Pemerintah membangun (B) lalu diserahkan kepada swasta untuk di operasikan dan dipelihara (O)
- Pemerintah menyerahkan aset siap pakai yang telah ada sebelum perjanjian KPBU, aset tak perlu di rehabilitasi dahulu sebelum di operasikan swasta. Aset siap pakai dapat berasal dari aset tetap pemerintah atau aset properti investasi atau aset lain-lain, dipindah rumpun menjadi aset tetap konsesian dalam pembukuan neraca pemerintah.
- Pemerintah dapat menyerahkan aset kepada swasta untuk direhabilitasi dan dioperasikan. Dalam paket kerjasama berbentuk ROT atau Rehabilitasi- Operasi-Serah Terima atau Rehabilitate- Operate-Transfer (ROT), 'Rehabilitasi' mungkin menggantikan 'Bangun', dalam arti pihak swasta bertanggung jawab atas rehabilitasi,

pembaharuan atau perluasan aset yang telah tersedia. Sebuah aset tetap atau properti investasi pemerintahan ketinggalan zaman perlu direhabilitasi berdasar cetak biru sesuai perkembangan zaman, menggunakan basis perjanjian Desain-Rehabilitasi - Pembiayaan- Operasi- Pemeliharaan pihak swasta atau Design-Rehabilitation - Build-Finance- Operate- Maintain (DRFOM) atau Desain-Rehabilitasi-Pembiayaan-Operasi pihak swasta atau *Design-Rehabilitation- Finance- Operate* (DRFO) atau Desain-Rehabilitasi- Kelola-Pembiayaan pihak swasta atau *Design- Rehabilitation- Manage-Finance* (DRMF).

Pembiayaan swasta dalam KPBU tersebut mungkin diimbangi

1. Imbal jasa tertentu dari pemerintah
2. Subsidi
3. Skema kredit khusus dari bank pelat merah
4. Bagian bagi hasil lebih besar bagi swasta
5. Pemeliharaan oleh swasta, reparasi kerusakan besar oleh belanja APBN/D (istilah Bank Dunia adalah *affermage*)
6. Hak monopoli yang terkonsesi berbasis KPBU
7. Hak pengelolaan lain terkait kegiatan pihak swasta sebagai pemanis (*sweetener* paket KPBU kurang menarik swasta)

Bagi India jenis kontrak yang dipandang sebagai KPBU, (1) jenis kontrak yang tidak akan digunakan (yaitu kontrak yang melibatkan kepemilikan aset oleh pihak swasta), dan(2) jenis kontrak yang tidak termasuk dalam cakupan kebijakan KPBU (kontrak Rekayasa-Pengadaan-Konstruksi atau Engineering-Procurement- Construction (EPC) dan pelepasan aset).

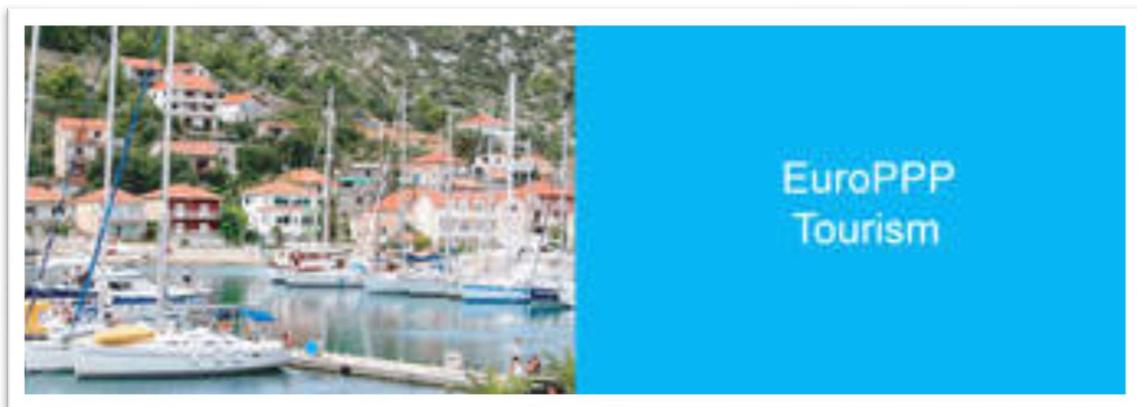
BERBAGAI KONTRAK KERJASAMA SERUPA KPBU

Pemerintah membuat berbagai kontrak dengan pihak swasta berbasis KPBU (PPP) atau bukan PPP. Beberapa jenis kontrak tersebut memiliki seluruh atau sebagian dari karakteristik KPBU yang umum – seperti memiliki jangka waktu panjang, berbasis-output atau berbasis-kinerja. Sebagai contoh, kontrak-kontrak tersebut mencakup:

1. Kontrak sewa untuk disewakan selanjutnya. Pihak swasta menyewa sebuah bangunan dari pemerintah, dan menyewakan selanjutnya kepada publik dalam bentuk ruang kantor, lapak atau sekat-jualan di sebuah pasar Pemda.
2. Kontrak pengelolaan, misalnya Secure Park, jasa-boga bagi karyawan, dapat berbasis franchise tertentu, yang pada umumnya memiliki indikator kinerja dan persyaratan yang serupa dengan KPBU. Akan tetapi, jangka waktu kontrak ini pada umumnya lebih singkat dibandingkan KPBU, dan tidak melibatkan investasi modal yang signifikan dari pihak swasta – dan insentif kinerja terutama dihasilkan dari skema pembayaran dan penalti.
3. Kontrak Design-Build atau Siap Guna, yang mengandung spesifikasi berbasis-output yang serupa, akan tetapi, sebagai kontrak dengan jangka pendek, kontrak tersebut tidak memasukkan insentif kinerja jangka panjang sebagaimana halnya KPBU.

Perjanjian non-KPBU misalnya dapat berbentuk

- Kerjasama berdasar mekanisme berbagi informasi, seperti “kemitraan pemerintah swasta” dalam melawan kecurangan BPJS yang melibatkan pemerintah pusat, provinsi, penda dan kota mandiri, OJK, beberapa organisasi asuransi kesehatan swasta terkemuka dan kelompok-kelompok pemangku kepentingan yang anti kecurangan dalam layanan kesehatan lainnya.
- Kegiatan-kegiatan sukarela yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta bagi kepentingan publik melalui kerjasama dengan pihak berwenang terkait, seperti proyek-proyek kesehatan masyarakat, pendidikan yang digabungkan dengan proyek penanaman modal asing berskala besar.
- Pembiayaan swasta untuk proyek-proyek investasi publik berbasis amal, yang mungkin melibatkan pihak swasta dalam pelaksanaan proyek.
- Proyek-proyek riset dan investasi gabungan yang dibentuk untuk memanfaatkan keahlian dan informasi dari sektor pemerintah maupun swasta.
- Intervensi pemerintah untuk mendukung pengembangan sektor swasta secara umum, atau sektor khusus yang ditargetkan – seperti menyediakan lahan bisnis, aset, utang, modal atau jaminan kepada perusahaan swasta yang tidak terlibat dalam penyediaan layanan publik.



BAGAIMANA CARA MEMBANGUN SEBUAH PROYEK KPBU

1. Identifikasi proyek investasi publik yang merupakan prioritas.
2. Perencanaan investasi dan seleksi proyek yang lebih luas. Pada satu titik dalam proses ini, sebagian atau seluruh proyek investasi publik yang diajukan dapat disaring untuk menentukan apakah proyek-proyek tersebut dapat memberikan manfaat lebih apabila dilaksanakan dalam bentuk KPBU.
3. Pengembangan dan pelaksanaan KPBU melibatkan beberapa tahap.
4. Penyusunan struktur dan penilaian KPBU – setelah proyek investasi publik yang merupakan prioritas telah diidentifikasi dan mendapatkan persetujuan awal untuk dikembangkan sebagai suatu KPBU, langkah selanjutnya yang umum dilaksanakan adalah menyusun struktur KPBU, atau 'persyaratan Kemitraan Pemerintah Swasta.

5. KPBU yang diusulkan tersebut kemudian dapat melalui tahap penilaian.
 - Proyek KPBU menguraikan kriteria penilaian yang umum dan tata cara penilaiannya.
 - ekonomi proyek yang mendasari KPBU tersebut (yang mungkin telah melalui tahap penilaian sebelum proyek tersebut diidentifikasi sebagai suatu KPBU).
 - Struktur KPBU yang diusulkan dan analisis penilaian seringkali digabungkan sebagai suatu "kasus bisnis", yang disusun untuk mengajukan argumentasi bahwa KPBU tersebut merupakan keputusan investasi yang tepat.
 - Persetujuan pada umumnya diperlukan pada tahap ini, berdasarkan analisis kasus bisnis sebelum berlanjut dengan persiapan dan pelaksanaan transaksi KPBU.
6. Penyusunan rancangan kontrak KPBU .

langkah terakhir dalam persiapan pengadaan KPBU adalah menyusun rancangan kontrak KPBU dan perjanjian lainnya. Langkah ini termasuk menuangkan prinsip-prinsip komersial ke dalam persyaratan kontrak, serta penyusunan ketentuan mengenai perubahan dan tata cara pengelolaan kontrak, seperti mekanisme penyelesaian sengketa. Seringkali rancangan kontrak telah diselesaikan pada tahap-tahap awal proses pengadaan sehingga dapat dikonsultasikan dengan calon peserta lelang.
7. Pelaksanaan transaksi KPBU.
 - Pada tahap transaksi, pemerintah memilih pihak swasta yang akan melaksanakan KPBU.
 - Tahap ini pada umumnya melibatkan persiapan dan pelaksanaan proses pengadaan yang kompetitif. Peserta lelang mengajukan informasi yang memerinci kualifikasi mereka beserta proposal teknis dan keuangan yang terperinci, yang dievaluasi menurut kriteria yang telah ditetapkan – umumnya melalui proses bertahap banyak – untuk menentukan pemenang lelang. Mengingat proses lelang pada umumnya menetapkan beberapa parameter kunci dari kontrak – terutama aspek biaya – sebagian besar proses membutuhkan persetujuan final pada tahap ini. Tahap transaksi berakhir pada saat proyek mencapai tahap penutupan transaksi keuangan.
 - Setelah suatu KPBU mencapai tahap penutupan transaksi keuangan, pemerintah harus mengelola kontrak KPBU sepanjang umur kontrak.

Pengelolaan tersebut meliputi

1. Pemantauan dan penerapan persyaratan kontrak KPBU
2. Pengelolaan hubungan antara pemerintah dan mitra swasta.
3. Sebagai alternatif, perusahaan swasta dapat diperbolehkan mengidentifikasi dan mengusulkan proyek KPBU, dengan demikian pemerintah tidak perlu melaksanakan langkah-langkah tersebut di atas.

4. Beberapa pemerintah mungkin menetapkan persyaratan dan proses spesifik untuk memastikan proposal yang diajukan tanpa diminta tersebut tetap tunduk kepada proses penilaian yang sama, dan dikembangkan berdasarkan prinsip-prinsip yang sama seperti KPBU yang diusulkan oleh pemerintah.

KEBUTUHAN KOMPETENSI KEPEMERINTAHAN BER KPBU

Melaksanakan suatu KPBU dengan sukses membutuhkan integritas, fokus dan berbagai kecakapan dan keahlian. Badan pemerintah dan perserorangan yang bertanggungjawab untuk melaksanakan proyek perlu memiliki

- Pemahaman yang kuat mengenai kebutuhan suatu sektor tertentu,
- Kecakapan dalam penilaian ekonomi dan keuangan suatu proyek dan KPBU,
- Keahlian dalam manajemen pengadaan dan kontrak,
- Berpengalaman dalam menangani sektor swasta.

Tantangan utama dalam menentukan pengaturan kelembagaan bagi KPBU adalah memastikan ketersediaan seluruh keahlian tersebut untuk melaksanakan proyek KPBU dengan sukses. Pada umumnya, tanggungjawab pelaksanaan suatu KPBU secara otomatis dipegang oleh kementerian, departemen, atau badan yang bertanggungjawab memastikan ketersediaan aset atau layanan terkait. Akan tetapi, terutama pada tahap awal suatu program KPBU, lembaga-lembaga tersebut mungkin tidak memiliki seluruh keahlian dan pengalaman yang dibutuhkan, dengan demikian, badan pemerintah lain kadang-kadang ikut dilibatkan.

Berdasar perencanaan nasional, proyek-proyek KPBU timbul dari proses rutin perencanaan investasi dan identifikasi proyek publik oleh kabinet. Dengan demikian, tanggungjawab untuk mengidentifikasi KPBU potensial di antara proyek investasi publik yang diprioritaskan pada umumnya terletak pada badan atau lembaga sektor terkait, di bawah pengawasan lembaga yang bertanggungjawab atas perencanaan dan manajemen keuangan publik - untuk mendapatkan informasi lebih lanjut mengenai tanggungjawab pemeriksaan dan persetujuan KPBU.

Tim ahli KPBU mungkin dilibatkan dalam proses identifikasi KPBU. Suatu unit KPP dapat menyediakan dukungan bagi badan tingkat sektor dalam proses penyaringan proyek KPBU potensial, terutama pada tahap awal suatu program KPBU ketika badan tingkat sektor mungkin memiliki pemahaman yang terbatas mengenai cara kerja KPBU.

Unit KPBU secara khusus dapat ditugasi untuk mendukung penggunaan KPBU. Langkah ini dapat membantu mengatasi bias anti-KPBU ketika program KPBU baru diperkenalkan. Langkah ini juga berisiko menimbulkan distorsi dalam proses perencanaan investasi pemerintah, memprioritaskan proyek yang dipandang dapat dilaksanakan sebagai KPBU, dan **bukan karena** proyek tersebut merupakan investasi pemerintah yang merupakan prioritas.

Tanggungjawab pengembangan dan pelaksanaan proyek KPBU, yaitu tanggungjawab atas penyusunan struktur KPBU, penyusunan rancangan kontrak KPBU, dan pelaksanaan transaksi KPBU, pada umumnya juga terletak pada lembaga yang bertanggungjawab memastikan ketersediaan aset dan layanan terkait. Dalam konteks KPBU, lembaga ini seringkali diistilahkan sebagai badan yang berwenang mengikat kontrak KPBU, pada umumnya lembaga ini merupakan pihak pemerintah dalam kontrak KPBU. Undang- Undang atau kebijakan KPBU mungkin mendefinisikan jenis badan pemerintah yang dapat menjadi badan yang berwenang mengikat kontrak, dan menetapkan badan tersebut sebagai penanggung jawab pelaksanaan proyek KPBU. Persetujuan akhir adalah keputusan presiden dalam rapat Kabinet, apabila perlu harus mendapat persetujuan DPR (karena masa kontrak KPBU dapat mencakupi empat atau lima kali Pemilu). Selanjutnya Presiden membentuk Komite Pengawas KPBU lintas Kementerian dan pembagian kerja. Sebagai misal Kementerian Keuangan dan PU bertanggungjawab atas transaksi pembentukan barang-modal KPBU, Kementerian Pengawasan Aparatur Negara bertanggungjawab atas kepatuhan KPBU termasuk LK KBPU dan Laporan Kinerja KPBU, Kementerian pemberi konsesi jasa-layanan-publik membantu pada awal masa operasional KPBU, dan fasilitas pendampingan dilakukan KPBU sejenis yang telah sukses dan banyak-pengalaman. Dapat saja Presiden menunjuk Kementerian PU sebagai koordinator berbagai kementerian & lembaga terlibat pendirian KPBU tertentu, apabila sebagian besar permasalahan berada pada wilayah keahlian PU.

Kebutuhan konsultan muncul, bahkan pemerintah dengan pengalaman KPBU yang panjang tidak memiliki seluruh keahlian dan kecakapan internal yang dibutuhkan untuk mengembangkan proyek KPBU. Semua pemerintah melibatkan konsultan eksternal khusus untuk melaksanakan tugas teknis terperinci seperti pelaksanaan studi kelayakan dan penyusunan rancangan kontrak KPBU.

Pada awalnya, pemerintah mungkin sangat mengandalkan konsultan, dan mempekerjakan konsultan transaksi 'layanan penuh' yang menyediakan keahlian teknis lengkap yang dibutuhkan serta dukungan strategis secara keseluruhan, terutama alih-teknologi konsultan kepada pengawas KPBU. Sejalan dengan waktu, tim pemerintah yang bertanggung jawab mungkin menjadi lebih mampu, dan upaya mengurangi peran konsultan dapat dimulai.

Pemantauan kinerja proyek (termasuk memantau kinerja subkontraktor dan kinerja konsultan) dan mengelola kontrak pada umumnya dilaksanakan oleh badan pemerintah yang berwenang mengikat kontrak. Beberapa negara mengurangi konflik antar kementerian dalam pengelolaan kontrak dengan mengalihdayakan kegiatan pemantauan khusus tertentu ke lembaga eksternal yang kredibel, seperti perusahaan teknik, konsultan pengawas proyek atau lembaga riset.

Berbagai negara melakukan **pemantauan sendiri** dengan sumber-daya internalnya karena

- Temuan penyimpangan dapat langsung di pecahkan bersama.
- Amandemen kontrak berdasar pengetahuan rinci atas operasi KPBU.
- Lebih memahami kondisi perubahan eksternal berpengaruh kepada KPBU .

- Dibutuhkan sebagai dasar kebijakan nasional berbentuk cetak-biru nasional untuk dukungan kepada seluruh KPBU, dalam bentuk penyeragaman sistem-kendali manajemen KPBU (*management control system* seperti manajemen risiko, sistem kendali mutu, GCG, dan LK Auditan BPK) sampai pertanggungjawaban KPBU dihadapan publik cq DPR/D.
- Pengambilan keputusan investasi yang akan datang untuk RAPBN proyek investasi publik pada umumnya dikoordinasikan selama proses anggaran tahunan. Meskipun demikian, karena KPBU seringkali tidak memiliki implikasi anggaran langsung, mekanisme koordinasi spesifik mungkin diperlukan untuk memastikan proses pemeriksaan dan persetujuan berjalan dengan lancar dan tidak menghambat proses pengembangan proyek. Dalam beberapa kasus, unit KPBU ditugasi menjalankan peran sebagai koordinator, dengan atau tanpa pembentukan komite pengendali/pengawas KPBU tertentu.

Terdapat berbagai gerbang penilaian strategis KPBU yaitu

- Kasus bisnis (sebelum menerbitkan permintaan pernyataan minat),
- Kesiapan menghadapi pasar (sebelum menerbitkan ikhtisar proyek dan kontrak),
- Kesiapan layanan (sebelum kontrak dilaksanakan)
- Evaluasi manfaat

'Penjaga gerbang', atau melaksanakan pemeriksaan dan pengawasan atas pengelolaan proyek KPBU untuk mempertahankan efisiensi dan keterjangkauan; dan menyetujui proyek KPBU atau berperan sebagai penasihat dalam proses persetujuan KPBU.

Terkait akuntansi pemerintahan, jenis-jenis komitmen fiskal pemerintah yang umumnya timbul dari KPBU adalah

- Kewajiban langsung merupakan komitmen pembayaran yang tidak tergantung pada terjadinya suatu keadaan tertentu di masa mendatang yang bersifat tidak pasti (walaupun sampai batas tertentu, mungkin terdapat ketidakpastian mengenai nilai kewajiban). Kewajiban langsung yang timbul dari kontrak KPBU dapat mencakup:
 - a. Pembayaran 'kesenjangan kelayakan' – suatu subsidi modal yang mungkin diberikan secara bertahap
 - b. berdasarkan pencapaian prestasi tertentu, atau sesuai dengan penyertaan modal.
 - c. Pembayaran ketersediaan – pembayaran atau subsidi rutin sepanjang masa berlaku proyek, pada
 - d. umumnya tergantung pada ketersediaan layanan atau aset dengan kualitas sebagaimana ditentukan
 - e. dalam kontrak. Pembayaran dapat disesuaikan dengan bonus atau penalti yang terkait dengan kinerja.
 - f. Tol bayangan, atau pembayaran berbasis hasil – suatu pembayaran atau subsidi per unit pengguna

- g. suatu layanan – contohnya per kilometer yang ditempuh di jalan tol tertentu.
- Kewajiban kontinjensi adalah komitmen pembayaran yang akan terealisasi pada saat, dan dalam jumlah, yang tergantung pada kejadian di masa mendatang yang bersifat tidak pasti dan berada di luar kendali pemerintah. Kewajiban kontinjensi yang timbul dari kontrak KPBU dapat mencakup:
 - a. Jaminan atas variabel risiko tertentu – suatu perjanjian untuk memberikan kompensasi kepada pihak swasta atas kehilangan pendapatan apabila suatu variabel risiko tertentu menyimpang dari tingkat risiko yang dinyatakan dalam kontrak. Dengan demikian, risiko yang terkait ditanggung bersama oleh pemerintah dan pihak swasta. Sebagai contoh, jaminan ini dapat mencakup jaminan pelaksanaan dalam batas tertentu yang telah ditentukan; atau jaminan atas risiko nilai tukar sampai batas tertentu.
 - b. Klausul kompensasi – contohnya, komitmen untuk memberikan kompensasi kepada pihak swasta atas kerusakan atau kerugian yang timbul dari keadaan kahar (*force majeure*) tertentu, yang telah ditetapkan, dan tidak dapat diasuransikan.
 - c. Komitmen pembayaran pengakhiran kontrak – komitmen untuk membayar jumlah tertentu yang telah disepakati, apabila kontrak diakhiri akibat wanprestasi pemerintah atau pihak swasta – jumlah tersebut mungkin tergantung pada kondisi wanprestasi yang terjadi.
 - d. Jaminan utang atau peningkatan kredit lainnya – komitmen untuk membayar sebagian atau seluruh utang yang digunakan untuk membiayai suatu proyek. Jaminan ini dapat mencakup risiko atau keadaan tertentu. Jaminan digunakan untuk meningkatkan keyakinan kreditur bahwa pinjaman yang diberikan akan dilunasi.

Manajemen pengelolaan kontrak KPBU mencakupi :

- Membentuk lembaga pengelolaan kontrak, mendefinisikan dan menetapkan tanggung jawab dan mekanisme komunikasi yang dapat menghasilkan hubungan yang efektif antara pemerintah dan pihak swasta dalam kontrak tersebut
- Memantau pelaksanaan dan risiko KPBU, memantau dan melaksanakan kepatuhan terhadap kontrak dan kinerja layanan oleh pihak swasta, memastikan pemerintah melaksanakan tanggung jawabnya berdasarkan kontrak secara efisien, serta memonitor dan memitigasi risiko
- Menangani perubahan, menerapkan mekanisme menangani perubahan kontrak, penyelesaian sengketa, dan pengakhiran kontrak, serta memutuskan apakah negosiasi ulang akan dilakukan, serta waktu dan prosedur pelaksanaannya.
- Mengelola masa berakhir kontrak dan serah terima aset – mengelola transisi aset dan operasi pada akhir periode kontrak.

RAPBN TERKAIT KPBU

KPBU tetap berpedoman pada pertimbangan kesepadanan nilai dengan biaya dan bukan masalah teknis akuntansi belaka. Informasi akuntansi kepemerintahan tentang KPBU berguna untuk pengendalian fiskal. Kementerian keuangan wajib mengetahui total komitmen finansial yang ditanggung negara terkait seluruh kontrak KPBU, pada negara tertentu ditentukan maksimum sebesar satu persen dari pendapatan bersih berjalan tahunan, pada tahun 2009, meningkatkan limit menjadi 3 persen dan pada tahun 2012, kembali meningkatkan limit tersebut menjadi 5 persen.

Penyusunan APBN komitmen untuk KPBU perlu memastikan dana yang ada telah dialokasikan dan tersedia untuk membayar biaya apapun yang ditanggung pemerintah berdasarkan proyek KPBU sesuai dengan persetujuan sebelumnya. Karena biaya tersebut mungkin bersifat kontinjen atau akan terjadi di masa mendatang, penyusunan anggaran KPBU dalam siklus anggaran tahunan tradisional mungkin sulit dikelola. Meskipun demikian, pendekatan penyusunan anggaran yang kredibel dan praktis diperlukan dalam manajemen keuangan publik yang baik, dan untuk meyakinkan mitra swasta bahwa mereka akan menerima pembayaran. Pemerintah perlu membangun sistem untuk mendukung penyusunan anggaran pembayaran KPBU yang lebih baik, baik pembayaran atas kewajiban langsung maupun kewajiban kontinjensi.

- **Komitmen Subsidi Modal.**

Komitmen langsung terhadap KPBU mencakup subsidi modal selama periode konstruksi proyek, serta pembayaran berkesinambungan seperti tol bayangan atau pembayaran ketersediaan. Sewaktu pemerintah memberikan subsidi modal kepada KPBU, pembayaran yang diperlukan serupa dengan proyek dengan pengadaan publik tradisional. Karena pembayaran jenis ini pada umumnya dilaksanakan dalam beberapa tahun pertama suatu proyek, pembayaran tersebut dapat dengan mudah dimasukkan dalam anggaran tahunan dan kerangka kerja pembelanjaan jangka menengah. Meskipun demikian, beberapa pemerintah telah menerapkan dana khusus (disebut sebagai *Viability Gap Fund*), yang menjadi sumber dana untuk pembayaran tersebut. Tujuan utama program VGF adalah menarik lebih banyak investasi swasta dalam penyediaan infrastruktur dengan membuat proyek KPBU layak secara keuangan.

Tujuan pembangunan VGF adalah:

- a. Menarik lebih banyak investasi swasta untuk memobilisasi pembiayaan tambahan dan mempercepat pemenuhan kebutuhan infrastruktur.
- b. Memprioritaskan proyek-proyek KPBU untuk meningkatkan efisiensi, mengendalikan waktu pelaksanaan dan biaya, dan menarik keahlian sektor swasta.
- c. Mengembangkan proyek melalui pendekatan 'inklusif' yang tidak menelantarkan wilayah-wilayah yang kurang strategis dari segi geografis dan kurang berkembang dari segi ekonomi.

- **Komitmen Langsung Jangka-Panjang.**
 Penyusunan anggaran untuk komitmen langsung jangka panjang seperti pembayaran ketersediaan memiliki tantangan lebih besar. Perbedaan siklus penyesuaian anggaran tahunan dan komitmen pembayaran multitalun menimbulkan risiko bagi pihak swasta, yaitu risiko pembayaran belum dianggarkan pada saat jatuh tempo. Permasalahan ini tidak khusus ditemui dalam skema KPBU saja, berbagai jenis komitmen pembayaran kontraktual mungkin berlangsung lebih lama dari tahun anggaran. Di berbagai yurisdiksi, pemerintah tidak menetapkan pendekatan penyusunan anggaran khusus untuk komitmen langsung jangka panjang terhadap KPBU, dengan asumsi badan legislatif yang bertanggungjawab akan selalu menyetujui alokasi anggaran untuk memenuhi komitmen pembayaran pemerintah yang mengikat secara hukum. Pada berbagai negara, alokasi APBN untuk pembayaran kewajiban tersebut tak perlu mendapat persetujuan DPR. Pembayaran subsidi kepada KPBU diperlakukan sama dengan pembayaran pelunasan utang, dalam arti, pembayaran tersebut secara otomatis dianggarkan dan otomatis disetujui DPR. Artinya, ketika subsidi disetujui, alokasi anggaran yang dibutuhkan tidak lagi memerlukan persetujuan legislatif lebih lanjut, sebuah kebijakan yang seharusnya membantu mengurangi kemungkinan pembatalan dana yang telah dialokasikan dan memberikan kepastian lebih kepada investor KPBU.
- **Manajemen Kontinjensi.**
 Penyusunan anggaran untuk kewajiban kontinjensi memiliki tantangan tersendiri, karena jatuh tempo pembayaran tidak dapat diperkirakan. Apabila tidak dapat dilakukan penghematan dalam alokasi anggaran yang telah ditetapkan, pemerintah mungkin perlu kembali menghadap badan legislatif untuk memohon alokasi tambahan. Hal ini seringkali merupakan perkara sulit dan berbelit-belit. Guna mengatasi kesulitan-kesulitan tersebut, beberapa pemerintah menetapkan mekanisme khusus untuk penyusunan anggaran kewajiban kontinjensi yang timbul dari proyek-proyek KPBU.
 1. Opsi pertama adalah menciptakan fleksibilitas anggaran tambahan. Opsi ini dapat mencakupi pembentukan akun kontinjensi dalam anggaran, yang dapat menjadi sumber pendanaan pembiayaan yang tidak diperkirakan. Akun kontinjensi dapat bersifat spesifik untuk kewajiban tertentu – misalnya, kewajiban yang dipandang mengandung risiko relatif lebih tinggi, atau mencakupi berbagai kewajiban kontinjensi. Beberapa negara memperbolehkan pembelanjaan melebihi anggaran tanpa memerlukan persetujuan tambahan dalam situasi tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya.
 2. Opsi kedua, membentuk dana kewajiban kontinjensi. Suatu dana kewajiban kontinjensi (atau dana jaminan) adalah suatu rekening (yang mungkin berada di dalam atau di luar rekening pemerintah) yang menampung pembayaran di muka, dan menjadi sumber pendanaan untuk pembayaran kewajiban kontinjensi yang terealisasi pada saat kewajiban tersebut jatuh tempo. Sebuah

BUMN atau BLU Wali Amanat pemberi jaminan-fidusia dan/atau jaminan-pasti dapat didirikan pemerintah untuk mengelola dana kontinjensi untuk pemastian (asurans) kemampuan-bayar tatkala risiko-kontinjen berubah menjadi kewajiban-nyata, tanpa mendistorsi APBN.

PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII) merupakan badan usaha milik negara yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah dan Keputusan Menteri Keuangan pada tahun 2009. Sebagai salah satu alat fiskal Pemerintah, PII berada di bawah pengawasan langsung Kementerian Keuangan dan memiliki wewenang untuk meberikan jaminan untuk proyek-proyek infrastruktur di bawah skema KPBU. PII merupakan bagian dari upaya pemerintah untuk mempercepat pembangunan infrastruktur di Indonesia, dengan memberikan dukungan/jaminan kontinjensi atas risiko-risiko yang timbul dari tindakan pemerintah atau tindakan yang tidak diambil pemerintah. PII beroperasi sebagai mekanisme 'satu pintu' untuk melaksanakan penilaian, penyusunan struktur dan penjaminan proyek infrastruktur KPBU. Kebijakan 'satu pintu' ini memberikan kepastian melalui satu kebijakan konsisten untuk menilai jaminan, satu proses pengajuan klaim, dan menerapkan transparansi dan konsistensi proses, yang merupakan faktor penting bagi keyakinan pasar. PII menyediakan penjaminan atas risiko-risiko spesifik berdasarkan permintaan swasta dalam berbagai sektor – termasuk listrik, air, jalan tol, jalan kereta api, jembatan, pelabuhan, dan lain-lain.

AKUNTANSI KEPEREMINTAHAN KPBU

Pemerintah perlu mengakuntansikan dan melaporkan dalam LK seluruh komitmen finansial pemerintah, termasuk komitmen yang timbul dari kontrak-kontrak KPBU. Pelaporan yang dilaksanakan dengan baik akan mendorong pemerintah untuk meneliti posisi fiskal sendiri. Pemerintah menyediakan laporan keuangan bagi masyarakat, memungkinkan pihak-pihak lain yang berminat – seperti kreditur, lembaga pemeringkat, dan masyarakat – untuk membentuk opini berdasarkan informasi yang memadai atas kinerja manajemen keuangan publik pemerintah.

Terdapat tiga jenis akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah, yaitu:

1. Statistik keuangan pemerintah,
2. Laporan keuangan pemerintah,
3. Dokumentasi dan pelaporan anggaran, berdasar standar dan panduan relevan yang diakui internasional yang berlaku dalam masing-masing kasus. Secara umum, standar-standar tersebut menetapkan peraturan atau panduan mengenai kapan dan bagaimana berbagai jenis kewajiban dan pembelanjaan harus diakui – yaitu, dicatat secara formal dalam laporan keuangan dan statistik, atau diungkapkan, yaitu, dilaporkan dalam catatan atau narasi laporan.

Keterangan sbb :

- Statistik keuangan pemerintah – merupakan ringkasan statistik mengenai keadaan keuangan pemerintah, yang disusun sedemikian rupa agar dapat diperbandingkan secara internasional. Statistik ini mungkin mengikuti standar regional atau

internasional, seperti standar yang ditetapkan oleh Eurostat untuk negara-negara Uni Eropa, IPSAS tentang GFS, atau Manual Statistik Keuangan Pemerintah (*Government Finance Statistics Manual – GFSM*) IMF yang diterbitkan pada tahun 2001 dengan pembaharuan berkala sejak saat itu.

- Laporan keuangan pemerintah – sebagian besar pemerintah juga menerbitkan laporan keuangan auditan. Terdapat standar yang diakui internasional mengenai isi laporan keuangan tersebut, walaupun pada praktiknya hanya sedikit pemerintah yang memenuhi standar tersebut.
- Standar Akuntansi Sektor Publik Internasional (*International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*) merupakan versi Standar Pelaporan Keuangan Internasional (*International Financial Reporting Standards – IFRS*). IPSAS dirancang untuk digunakan oleh sektor publik, sementara IFRS berlaku bagi perusahaan. Beberapa pemerintah mengadopsi standar akuntansi lokal yang merupakan standar IPSAS yang disederhanakan.
- Dokumentasi dan pelaporan anggaran – sebagian besar pemerintah menyusun laporan kinerja keuangan sebagai bagian dari penyusunan dan pelaporan anggaran, merujuk kepada berbagai panduan internasional yang mendukung transparansi, misalnya Manual IMF mengenai Transparansi Fiskal (2007), Praktik-Praktik Terbaik dalam Transparansi Anggaran terbitan OECD atau IPSAS tentang *Budgetary Reporting*.

PENGAKUAN KEWAJIBAN PEMERINTAH TERKAIT KPBU

Berbagai negara menyelenggarakan ribuan kontrak kerjasama publik dan privat, didalamnya terkandung berbagai risiko fiskal bagi negara. Pemerintah cq KSAP perlu memutuskan apakah suatu komitmen KPBU perlu diakui dan kapan pengakuan tersebut harus dilakukan dalam bentuk pencatatan akuntansi dan pelaporan secara formal dalam LK sebagai aset, kewajiban atau biaya pemerintah. Hal ini penting karena pada umumnya terdapat batas atau target yang ditentukan atas kewajiban dan belanja pemerintah. Suatu komitmen mungkin diakui sebagai biaya atau kewajiban dapat memengaruhi keputusan pemerintah dalam menempuh skema KPBU dan menyusun struktur KPBU.

Standar Akuntansi Sektor Publik Internasional (*International Public Sector Accounting Standards*, IPSAS) 32, diterapkan pada tahun 2011, IPSAS-33 menentukan syarat dan bila (kapan) suatu aset dan kewajiban KPBU harus diakui, dengan asumsi pemerintah tersebut mengikuti standar akuntansi IPSAS yang berbasis akrual.

Berdasarkan IPSAS-32, aset dan kewajiban KPBU dilaporkan dalam neraca pemerintah dengan syarat (1) pemerintah mengendalikan atau mengatur layanan yang wajib disediakan operator melalui aset KPBU tersebut, kepada siapa layanan tersebut diberikan dan harga layanan tersebut; dan (2) pemerintah mengendalikan kepemilikan residual yang signifikan atas aset tersebut pada saat kontrak berakhir. Berdasarkan definisi ini, KPBU 'yang dibiayai pemerintah' akan dilaporkan dalam neraca pemerintah; perlakuan KPBU 'yang dibiayai pengguna' tidak terlalu jelas, dan tergantung pada perincian yang terdapat dalam kontrak. Terlebih lagi, standar IPSAS dan panduan terkait mengasumsikan akuntansi berbasis akrual

murni (contohnya, bahwa pemerintah menyusun neraca lengkap yang melaporkan baik aset maupun kewajiban).

Revisi terbaru Manual Statistik Keuangan Pemerintah yang diterbitkan IMF menetapkan kriteria untuk mengklasifikasikan aset dan kewajiban untuk tujuan pelaporan statistik. Berdasarkan kriteria tersebut, aset dan kewajiban KPBU dicatat dalam neraca pemerintah apabila pemerintah menanggung sebagian besar risiko dan imbalan proyek, contohnya, mempertimbangkan sejauh mana pemerintah memiliki kendali atas rancangan, kualitas, ukuran, dan pemeliharaan aset, dan menanggung risiko konstruksi serta alokasi risiko permintaan, risiko nilai residual dan keusangan, dan risiko ketersediaan.

Standar IPSAS bagi pemerintah yang menerapkan akuntansi berbasis akrual mengharuskan diakui kewajiban kontinjensi, hanya bila besar kemungkinan kejadian yang mendasari kewajiban tersebut akan terjadi, dan nilai kewajiban dapat diukur dengan andal. Dalam hal ini, nilai bersih kini dari estimasi biaya kewajiban kontinjensi harus diakui sebagai kewajiban dan biaya (sebagai penyisihan) pada waktu kontrak ditandatangani.



Kontrak KPBU mengandung kewajiban eksplisit dan implisit, sehingga pemerintah NKRI wajib menengarai dan mengakuntansikan kewajiban implisit tersebut. Sebagian besar standar pelaporan dan statistik internasional sepakat bahwa bahkan dalam hal komitmen KPBU tidak diakui sebagai kewajiban, komitmen tersebut harus diungkapkan dalam catatan laporan keuangan dan dan catatan akuntansi. Buku petunjuk IMF mengenai Investasi Publik dan KPBU menyatakan informasi yang secara umum harus diungkapkan sehubungan dengan KPBU, dan persyaratan pengungkapan spesifik untuk jaminan.

Kabinet perlu memantau dan mengelola kewajiban kontinjen agar tidak menjadi risiko tersembunyi (*hidden risk*) bagi bangsa. Pengungkapan kewajiban kontinjen dalam LK memiliki tantangan tersendiri, karena nilainya mungkin sulit diestimasi, sehingga pemerintah

AUDIT KPBU

Setara audit LK BLU, Lembaga Independen Negara dan UBL, BPKP dan BPK bertugas mengaudit LK KPBU (berbentuk LNI, UBL, BLU, atau BUMN) dan melakukan penilaian (1) kepatuhan kontrak KPBU, (2) masalah KPBU tersebut bagi bangsa, (3) audit kewajiban nyata, bunga dan denda, komitmen, kewajiban kontinjen dan kewajiban estimasian KPBU, risiko penggelembungan (*balooning*) kewajiban negara sebagai penjamin kontrak terhadap APBN & *debt coverage*, (4) audit kinerja KPBU dan audit kinerja konsesi jasa dengan tujuan evaluasi sistem kendali internal, evaluasi kesepadanan nilai dengan biaya, dan evaluasi efektivitas sistem keluhan publik (*whistle blowing system*) cq konsumen KPBU, sebagai dasar untuk memberi rekomendasi perbaikan kontrak, penggantian mitra tak bermutu cukup, pola pengawasan sampai pemberhentian KPBU yang berdampak buruk bagi bangsa dan negara, (5) CSR audit (audit dampak sosial, lingkungan dan ekonomi suatu KPBU) dan (6) audit investigasi KKN pada KPBU.

INTOSAI didukung oleh *World Bank* dan beberapa Dewan Audit, menyelenggarakan kegiatan pelatihan bagi auditor, dan menerbitkan serangkaian manual mengenai audit KPBU. KSAP mungkin akan melengkapi jajaran PSAP yang telah memiliki PSAP BLU dengan PSAP KPBU, Departemen Keuangan perlu membuat Buku Pedoman Akuntansi KPBU. Masing masing Inspektur jenderal tiap Kementerian dan Lembaga melakukan audit terhadap kegiatan dan akuntansi KPBU yang bernaung dibawah kementeriannya, sehingga sebuah PP tentang Pedoman Inspeksi KPBU harus segera dibuat.

Menteri Aparatur Negara dan BAPENAS bertugas membuat Laporan Tahunan Kesepadanan Nilai dengan Biaya, terkait kepatuhan hukum dan kinerja seluruh KPBU NKRI cq dampak fiskal seluruh KPBU, dilengkapi saran-perbaikan atau rekomendasi strategis tentang batas komitmen, tupoksi K/L yang tak boleh di KPBU kan, tupoksi K/L yang harus di KPBU kan, perubahan strategis pola sekeksi, persetujuan, pengendalian dan pengawasan KPBU, usulan amandemen UU KPBU, Perprs, PP dan Kepmen tentang KPBU kepada DPR dan Pemerintah, dan penajaman tugas (*due process*) DPR dalam menyeleksi dan menyetujui KPBU ber-komitmen-keuangan lintas tahun APBN, ditutup kiat strategis penghematan APBN, melaporkan kepada Presiden, tembusan kepada BPK dan DPR.

PERTIMBANGAN BER KPBU

Di Indonesia, panduan yang diterbitkan oleh Penjaminan Infrastruktur Indonesia, sebuah badan usaha milik negara, menetapkan kriteria yang menjadi dasar penilaian atas permintaan penjaminan proyek-proyek KPBU. Kriteria tersebut mencakup kelayakan teknis, kelaikan ekonomi, dan daya tarik sosial dan lingkungan hidup yang harus bebas dari bias-optimisme dan tidak mendistorsi APBN masa depan.

1. Tujuan utama penilaian adalah menjamin tidak ada proyek, program, maupun kebijakan yang dilaksanakan tanpa menjawab dua pertanyaan utama: ‘Apakah ada jalan yang lebih baik untuk mencapai tujuan ini?’, dan ‘Apakah sumber daya ini dapat digunakan untuk sesuatu yang lebih bermanfaat?’.
2. Secara umum, biaya ekonomi suatu proyek setara dengan biaya keuangan, walaupun dalam beberapa kasus, biaya-biaya nonpasar, seperti kerusakan lingkungan hidup, mungkin turut dipertimbangkan.
3. Manfaat ekonomi merupakan ukuran nilai yang disediakan proyek tersebut kepada masyarakat.

3.1. Pendapatan yang akan dihasilkan suatu proyek pada umumnya merupakan estimasi batas bawah dari manfaat ekonomi – tetapi manfaat dapat bernilai jauh lebih tinggi dibandingkan pendapatan.

3.2. Contoh 1, manfaat perbaikan transportasi dapat melebihi tarif tol yang dibayarkan.

3.3. Contoh 2, nilai pendidikan suatu sekolah menengah atas diukur melalui peningkatan hidup dan prospek murid-murid yang menghadirinya, bahkan bila tidak ada biaya sekolah yang dikenakan. Analisis kelayakan ekonomi juga dapat mencakup analisis ‘derajat efektifitas biaya’, guna menentukan apakah proyek tersebut merupakan alternatif dengan biaya terendah untuk mencapai manfaat yang telah ditetapkan.

4. Penilaian Kesepadanan Nilai dengan Biaya

Tujuan utama sebagian besar pemerintah dalam melaksanakan KPBU adalah mencapai *kesepadanan nilai dengan biaya* dalam menyediakan infrastruktur yang dibutuhkan. ‘Kesepadanan nilai dengan biaya’ berarti mencapai kombinasi manfaat dan biaya yang optimal dalam menyediakan layanan yang dibutuhkan pengguna. Sebagian besar program KPBU yang berhasil mensyaratkan penilaian apakah KPBU memiliki kemungkinan untuk menawarkan nilai yang lebih tinggi kepada publik dibandingkan dengan pengadaan publik konvensional, seringkali disebut sebagai ‘analisis kesepadanan nilai dengan biaya’.

Perbandingan *kesepadanan nilai dengan biaya* dapat dilakukan untuk proyek KPBU yang diusulkan secara khusus. Perbandingan tersebut juga dapat dilakukan pada tingkat program, untuk proyek-proyek yang memiliki karakteristik serupa. Misal, bagaimana *kesepadanan nilai dengan biaya* seharusnya dinilai baik pada tingkat program maupun proyek, tetapi metodologi tersebut pada akhirnya dipandang berat sebelah dan dibatalkan oleh pemerintah. Analisis kesepadanan nilai dengan biaya atau Value for Money (VFM) pada umumnya melibatkan kombinasi pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Analisis VFM kualitatif melibatkan pemeriksaan ulang atas pertimbangan untuk menggunakan KPBU – yaitu, mempertanyakan apakah proyek yang diusulkan merupakan jenis yang kemungkinan sesuai untuk pembiayaan swasta, dan apakah tersedia persyaratan yang diperlukan agar KPBU dapat mencapai

kesepadanan nilai dengan biaya – contohnya, struktur KPBU telah disusun dengan baik, dan diharapkan terjadi semangat persaingan. Hal ini seringkali terjadi pada tahap yang relatif dini dalam pengembangan KPBU, oleh karena itu, analisis VFC berhampiran kualitatif mungkin merupakan bagian dari ‘Penyaringan’ KPBU.

Beberapa program KPBU juga mensyaratkan penilaian VFM kuantitatif. Penilaian ini pada umumnya melibatkan perbandingan opsi KPBU yang dipilih dengan suatu ‘Pembanding Sektor Publik’ atau Public Sector Comparator (“PSC”), yaitu, keadaan proyek tersebut apabila dijalankan melalui pengadaan konvensional. Perbandingan tersebut dapat dilakukan dengan berbagai cara. Cara yang paling umum adalah membandingkan biaya fiskal kedua opsi tersebut – membandingkan biaya yang disesuaikan dengan risiko yang harus ditanggung pemerintah apabila mengadakan proyek yang sama melalui pengadaan tradisional, dengan perkiraan biaya KPBU yang harus ditanggung pemerintah (pra-pengadaan) atau penawaran lelang KPBU aktual (pasca-pengadaan). Alternatif lain adalah membandingkan kedua opsi tersebut berdasarkan biaya-manfaat ekonomis, yaitu, mempertimbangkan manfaat KPBU yang diharapkan secara kuantitatif dibandingkan dengan pengadaan konvensional dengan mempertimbangkan biaya tambahan yang timbul.

Penilaian VFM kualitatif :

- Analisis VFM kualitatif melibatkan pemeriksaan ulang atas pertimbangan untuk menggunakan KPBU, yaitu, mempertanyakan apakah proyek yang diusulkan merupakan jenis yang kemungkinan sesuai untuk pembiayaan swasta, dan apakah tersedia persyaratan yang diperlukan agar KPBU dapat mencapai kesepadanan nilai dengan biaya.
- Analisis ini pada umumnya dilaksanakan pada tahap pengembangan KPBU yang relatif awal, bersama dengan analisis VFM kualitatif .

Alat kualitatif yang paling umum digunakan dalam penilaian kesepadanan nilai dengan biaya suatu proyek KPBU. Fokus pendekatan Biaya Fiskal dalam analisis Kesepadanan Nilai dengan Biaya adalah penyusunan Pembanding Sektor Publik (PSC), biaya yang harus ditanggung pemerintah untuk melaksanakan proyek melalui pengadaan publik tradisional. Perhitungan PSC mungkin rumit, karena diperlukan beberapa penyesuaian untuk memastikan perbandingan yang adil.

Secara bijak²PSC digunakan :

- Sebelum proses lelang, PSC dapat dibandingkan dengan KPBU ‘bayangan’ atau ‘referensi’ atau ‘pembanding apsar’, suatu model perkiraan biaya proyek berdasarkan opsi KPBU. Hal ini dapat membantu mengidentifikasi apakah KPBU diperkirakan dapat menghasilkan nilai yang sepadan dengan biayanya,

² Waspadai data parsial, manipulasi data, kesimpulan kualitatif keliru, kesalahan estimasi kualitatif, menuju kesimpulan yang diinginkan.

sebelum memutuskan untuk melanjutkan ke tahap persiapan dan pengadaan yang lebih dalam.

- Selama proses lelang, PSC dapat dibandingkan dengan penawaran lelang aktual yang diterima, guna menilai apakah penawaran tersebut menghasilkan nilai yang sepadan dengan biayanya.

Penggunaan PSC mempertimbangkan:

- Biaya risiko dan tarif diskonto paling tepat, estimasi masalah ekonomi, lingkungan dan sosial cq *moral hazard*.
- Pertimbangan fiskal cq risiko fiskal cq komitmen fiskal cq pembayaran kontinjen, penghematan APBN vs kepastian kualitas layanan-publik.
- Estimasi terbaik biaya modal dan biaya operasional dan pemeliharaan sepanjang umur proyek untuk melaksanakan proyek tersebut melalui pengadaan publik merupakan titik awal perhitungan PSC pada umumnya.
- Penyesuaian risiko, salah satu perbedaan utama antara pengadaan tradisional dan pendekatan KPBU adalah bahwa tujuan KPBU adalah mengalihkan lebih banyak risiko kepada pihak swasta. Pemerintah menyadari bahwa ilmbal hasil investasi yang diharapkan oleh pihak swasta akan memperhitungkan risiko-risiko yang dialihkan tersebut. Artinya, PSC harus memperhitungkan biaya risiko-risiko tersebut untuk mencapai perbandingan yang adil.
- Penyesuaian ‘kenetralan kompetisi’ – suatu proyek atau badan usaha publik mungkin memiliki keunggulan atau kelemahan biaya dipandingkan perusahaan swasta, yang menimbulkan biaya atau manfaat bagi pemerintah yang biasanya tidak diperhitungkan dalam pertimbangan biaya proyek yang diadakan secara tradisional. Contohnya, kewajiban pajak berdasarkan kedua opsi tersebut mungkin berbeda. Perbedaan-perbedaan ini harus dikoreksi dalam perhitungan PSC.
- Pada strategi beri KPBU pembayaran oleh pemerintah pada umumnya bertahap sepanjang periode tertentu, berbeda dengan pengadaan tradisional dimana pemerintah sendirian harus melunasi biaya konstruksi di muka. Aliran pembayaran bertahap tersebut dikonversi menjadi nilai kini bersih, sehingga didapat satu nilai tunggal untuk dibandingkan. Tingkat diskonto yang tepat perlu ditetapkan untuk diterapkan pada aliran kas masa depan.
- Pembayaran ‘kesenjangan kelayakan’ di muka, suatu subsidi modal dibayar di muka (yang mungkin dibayarkan secara bertahap selama periode konstruksi, atau sesuai dengan penyertaan modal).
- Pembayaran ketersediaan, pembayaran atau subsidi rutin sepanjang masa berlaku proyek, pada umumnya tergantung pada ketersediaan layanan atau aset dengan kualitas sebagaimana ditentukan dalam kontrak. Pembayaran dapat disesuaikan dengan bonus atau penalti yang terkait dengan kinerja.
- Tol bayangan, atau pembayaran berbasis hasil, suatu pembayaran atau subsidi per unit pengguna suatu layanan, misalnya per kilometer yang ditempuh di jalan tol tertentu.

Biaya fiskal diukur Kementerian Keuangan berbagai negara dengan :

- Estimasi pembayaran per tahun, yaitu, jumlah yang diperkirakan pemerintah harus dibayarkan setiap tahun selama masa kontrak, dengan asumsi hasil proyek yang paling memungkinkan. Hampiran tersebut ini merupakan metode pengukuran yang paling bermanfaat dalam mempertimbangkan dampak proyek tersebut terhadap APBN.
- Nilai kini bersih pembayaran, apabila pemerintah berkomitmen melaksanakan pembayaran sepanjang umur kontrak, misalnya pembayaran ketersediaan (*availability payment*), menghitung nilai kini bersih aliran pembayaran tersebut pada umumnya juga bermanfaat. Pengukuran ini mencerminkan total komitmen keuangan pemerintah pada proyek tersebut, dan pada umumnya digunakan dalam analisis dan laporan keuangan yang termasuk dalam KPBU (seperti analisis keberlanjutan utang). Dalam menghitung nilai kini, perlu ditetapkan tingkat diskonto yang tepat dan tidak mudah. Pembayaran mungkin dikaitkan dengan permintaan, atau dibayarkan dalam mata uang asing sehingga terpapar risiko fluktuasi nilai tukar.
- Estimasi kemampuan fiskal. Setelah biaya komitmen pembayaran langsung diestimasi, pemerintah perlu mengetahui dimuka, apakah komitmen tersebut terjangkau. Keterjangkauan komitmen pembayaran dilakukan dengan analisis & proyeksi tingkat pembelanjaan saat ini ke masa depan, atau menetapkan batas tertentu atas komitmen pembayaran pemerintah kepada KPBU.
- Estimasi kemampuan menghadapi kontinjensi. Disamping biaya komitmen, APBN harus menganggarkan biaya kontinjensi KPBU. Kewajiban kontinjensi adalah komitmen pembayaran yang akan terealisasi pada saat dan dalam jumlah yang tergantung pada kejadian di masa mendatang yang bersifat tidak pasti dan berada di luar kendali pemerintah.
- Kewajiban kontinjensi yang timbul dari kontrak KPBU mungkin meliputi:
 1. Jaminan atas variabel risiko tertentu – suatu perjanjian untuk memberikan kompensasi kepada pihak swasta atas kehilangan pendapatan apabila suatu variabel risiko tertentu menyimpang dari tingkat risiko yang dinyatakan dalam kontrak. Oleh karena itu, risiko yang terkait ditanggung bersama oleh pemerintah dan pihak swasta. Sebagai contoh, jaminan ini dapat mencakup jaminan pelaksanaan dalam batas tertentu yang telah ditentukan; atau jaminan atas nilai tukar dalam batas tertentu.
 2. Klausul kompensasi, seperti komitmen untuk memberikan kompensasi kepada pihak swasta atas kerusakan atau kerugian yang timbul dari keadaan kahar (*force majeure*) tertentu, yang telah ditetapkan, yang tidak dapat diasuransikan.
 3. Komitmen pembayaran pengakhiran kontrak, komitmen untuk membayar jumlah tertentu yang telah disepakati, apabila kontrak diakhiri akibat wanprestasi pemerintah atau pihak swasta, dimana jumlah tersebut mungkin tergantung pada kondisi wanprestasi yang terjadi.

4. Jaminan utang atau peningkatan kredit lainnya, komitmen untuk membayar sebagian atau seluruh utang yang digunakan untuk membiayai suatu proyek. Jaminan ini dapat mencakupi risiko atau keadaan tertentu. Jaminan digunakan untuk meningkatkan keyakinan kreditur bahwa pinjaman yang diberikan akan dilunasi.

- Analisis skenario, analisis skenario melibatkan pembuatan asumsi atas hasil setiap kejadian atau variabel yang memengaruhi nilai kewajiban kontinjensi, dan menghitung biaya yang timbul berdasarkan asumsi-asumsi tersebut. Sebagai contoh, analisis ini dapat mencakup penghitungan biaya yang harus ditanggung pemerintah dalam skenario ‘terburuk’, seperti wanprestasi pihak swasta pada berbagai tahap dalam kontrak.

Analisis mencakupi perhitungan jaminan atas variabel tertentu, misalnya, permintaan, untuk berbagai tingkat permintaan yang terjadi.

- Analisis Risiko
 1. Analisis berbasis risiko bersifat probabilistik (yaitu kemungkinan terjadi tinggi, sedang, rendah), hampiran penggunaan suatu formula-kalkulasi untuk menetapkan perilaku variabel-variabel yang memengaruhi nilai kewajiban kontinjensi, dan menggunakan model matematika dan komputer untuk menghitung biaya yang dihasilkan. Analisis bertujuan mengetahui distribusi biaya yang mungkin terjadi, dan biaya paling mungkin terjadi (median), dan biaya rata-rata pada tingkat probabilitas tertentu.
 2. Risiko konstruksi dan biaya mencakupi risik rancangan, konstruksi, dan pelaksanaan, risiko bahwa konstruksi memakan waktu lebih lama atau biaya lebih besar dari perkiraan, atau risiko bahwa rancangan atau kualitas konstruksi mengakibatkan aset tersebut tidak memadai untuk memenuhi persyaratan proyek.
 3. Risiko keberhasilan operasional, termasuk risiko gangguan ketersediaan layanan atau aset, risiko bahwa antarmuka jaringan tidak bekerja sebagaimana mestinya, atau biaya untuk mengoperasikan dan memelihara aset terkait ternyata berbeda dari perkiraan.
 4. Risiko permintaan (*demand*), dan risiko komersial lainnya, risiko bahwa penggunaan layanan berbeda dari perkiraan, atau risiko pendapatan tidak dapat diperoleh sebagaimana diperkirakan sebelumnya.
 5. Perundang-undangan atau politik, risiko perubahan UU, situasi politik atau perubahan dalam kerangka kerja perundang-undangan suatu sektor yang membawa dampak merugikan terhadap proyek KPBU. Risiko kegagalan memperbaharui kontrak/persetujuan sesuai perubahan zaman, perubahan perundang-undangan tak kondusif lagi untuk suatu KPBU, KPBU dalam kondisi ekstrim, pelanggaran kontrak oleh atau pengambilalihan entitas mitra oleh Grups Usaha yang tak disukai pemerintah.

6. Wanprestasi, risiko bahwa pihak swasta yang terlibat dalam kontrak KPBU ternyata tidak memiliki kemampuan finansial maupun teknis untuk melaksanakan proyek.
7. Risiko ekonomi atau finansial, risiko bahwa perubahan dalam tingkat suku bunga, nilai tukar atau inflasi membawa dampak merugikan terhadap kinerja KPBU.
8. Keadaan kahar (*Force Majeure*), risiko yang tidak dapat diasuransikan bahwa kejadian eksternal yang berada di luar kendali pihak-pihak dalam kontrak, seperti bencana alam, perang atau kerusakan sipil, dapat berdampak pada KPBU.
9. Risiko BOT atau risiko kepemilikan aset, risiko yang terkait dengan kepemilikan aset, termasuk risiko keusangan teknologi atau risiko bahwa nilai aset ketinggalan zaman pada saat kontrak berakhir ternyata berbeda dari perkiraan.

Evaluasi KPBU berbasis risiko bertujuan optimalisasi kesepadanan nilai dengan biaya, sbb:

- Pertama adalah menciptakan insentif bagi para pihak untuk mengelola risiko dengan baik – dan dengan demikian meningkatkan manfaat proyek atau mengurangi risiko. Tujuan kedua adalah mengurangi biaya risiko proyek secara keseluruhan dengan ‘mengasuransikan’ para pihak dari risiko yang tidak bersedia mereka tanggung. Contoh, risiko pembebasan lahan proyek KPBU.
- Alokasi risiko kepada pihak paling kompeten mengendalikan risiko tersebut. Contoh, risiko konstruksi proyek diserahkan kepada mitra-swasta yang ahli dan berpengalaman bidang konstruksi KBPU tersebut. Pihak pemerintah menghadapi risiko mitra lari dari tanggung-jawab, dan/atau mem-pailitkan diri. Sebagai contoh, pada konsesi berbasis BOT, Pihak swasta bertanggungjawab untuk fase “Bangun” (*Build*) dan”pelihara” (*Maintain*), pemerintah bertanggungjawab untuk masalah geoteknis. Untuk periode komersial (*Operate*), bila kontrak berbasis *availability payment*, dan tarif layanan publik ditentukan pemerintah, pihak swasta tidak bertanggung-jawab atas ramai-sepi jasa-layanan-publik dan meminta jaminan pulangan-minimum dari pemerintah sepanjang kontrak berlangsung, yaitu imbalan bagi hasil pendapatan bersih layanan ditambah APBN menutup kekurangan di bawah jaminan pulangan-minimum.

Persyaratan kinerja dalam kontrak KPBU mencakupi hal-hal sebagai berikut :

- Penetapan standar pemeliharaan yang dipersyaratkan untuk suatu jalan
- Penetapan kualitas layanan
- Penetapan keluaran (output), seperti kualitas permukaan jalan
- Penetapan masukan misalnya rancangan pelapisan jalan, bahan yang digunakan.
- Penetapan spesifikasi keluaran sebagai ganti masukan .
- Penetapan teknologi digunakan pada konstruksi dan tahap operasional layanan publik.

- Penetapan sistem tatacara kerja operasional.
- Penetapan target kinerja minimum, bahwa target kinerja harus “SMART – artinya, Spesific, Measurable, Achievable, Realistic, Timely atau Spesifik, Dapat diukur, Dapat dicapai, Realistik dan Tepat Waktu. Penetapan bagaimana pemantauan kinerja akan dilaksanakan, yaitu, informasi yang harus dikumpulkan, oleh siapa, dan dilaporkan kepada siapa. Hal ini dapat mencakup peran tim pengelola kontrak pemerintah, pihak swasta, pemantau eksternal, regulator, dan pengguna
- Penetapan konsekuensi atau sanksi kegagalan mencapai target kinerja yang dipersyaratkan, yang ditetapkan dengan jelas dan dapat dilaksanakan.
 1. Menetapkan pembayaran penalti, ganti rugi yang wajar atau jaminan pelaksanaan.
 2. Perlindungan terhadap kejadian keterlambatan pelayanan, menjelaskan kapan dan bagaimana ganti rugi yang wajar atau jaminan pelaksanaan dapat digunakan.
 3. Menetapkan pengurangan pembayaran dalam hal kinerja yang buruk (atau bonus) yang ditetapkan dalam mekanisme pembayaran.
 4. Menetapkan jenis wanprestasi yang menyebabkan sanksi pengakhiran kontrak KPBU.
 5. Berbagai sanksi pelanggaran perikatan keuangan dalam KPBU, misalnya denda bunga.
 6. Hak turut campur bagi pihak pemerintah, untuk mengambil alih konsesi (pada umumnya bersifat sementara) berdasarkan situasi tertentu yang telah dinyatakan dengan tegas, hak ikut campor menangani masalah yang mengancam penyediaan layanan, yang mungkin dapat ditangani dengan lebih baik oleh pemerintah, seperti masalah lingkungan hidup, kesehatan, atau keselamatan yang mendesak.

Persyaratan keseimbangan keuangan mencakupi berbagai hal sbb :

- Tiga alasan perubahan tidak diharapkan yang memberikan hak untuk melaksanakan klausula keseimbangan keuangan pada umumnya ditetapkan dalam kontrak KPBU sebagai
 1. Keadaan *Kahar, Force Majeure*, bencana alam atau kerusakan sipil berskala besar, dll
 2. *Factum principis* atau tindakan pemerintah
 3. *Ius variandi* atau perubahan kondisi ekonomi yang tidak diperkirakan.
- Ketentuan keseimbangan keuangan memberikan hak kepada operator untuk mengubah persyaratan keuangan utama dalam kontrak sebagai kompensasi dari kejadian yang timbul dari faktor eksternal, yang akan berdampak pada imbal hasil seandainya perubahan tersebut tidak dilaksanakan. Penyesuaian

dilaksanakan berdasarkan model keuangan yang disepakati bersama pada awal kontrak, dan berlaku sepanjang umur kontrak.

BERBAGAI DIMENSI KONTRAKTUAL YANG BERPENGARUH PADA AKUNTANSI KPBU

Opsi perubahan persyaratan layanan pada kontrak KPBU berlatar belakang sbb

- Sebuah kontrak KPBU berdurasi lintas beberapa kabinet dan lintas perkembangan zaman, sehingga suatu hampiran layanan-publik harus diperbaharui sesuai perkembangan budaya & teknologi.
- Masing masing pihak dimungkinkan mengajukan usulan perubahan layanan sesuai kondisi tersebut di atas, dengan konsekuensi berbagai bagian lain dari kontrak juga harus di revisi, misalnya tarif layanan publik.
- Persyaratan layanan baru mungkin membutuhkan sarana publik yang di-modernisasi atau diganti baru.

Sistem serah terima aset konsesian pada akhir kontrak KPBU adalah sbb

- Pihak pemerintah melakukan inspeksi berkala, misalnya tahunan untuk menjamin kualitas pemeliharaan aset konsesian
- Seribu hari sebelum tanggal serah terima, pihak pemerintah melakukan inspeksi berkala secara lebih ketat untuk menjamin kualitas pemeliharaan aset konsesian
- Pada lima tahun pertama kontrak konsesi, pihak pemerintah memperhatikan kebiasaan belanja modal dan pemeliharaan pihak swasta bagi proyek KPBU tersebut. Pada lima tahun terakhir, terutama tiga tahun terakhir pihak swasta mengurangi, bahkan tidak melakukan belanja modal tahunan tersebut, mengingat kontrak hampir berakhir. Dengan pengetahuan kebiasaan belanja modal tersebut, pihak pemerintah menengarai dengan mudah gejala penurunan aktivitas tersebut, membahas bersama pihak swasta jalan-keluar terbaik, agar fasos-fasum itu tidak membahayakan publik.
- Jalan keluar dari masalah tersebut di atas adalah sbb :
 1. Penetapan kualitas kondisi minimum tahunan yang harus dijaga pihak swasta, dan di inspeksi pihak pemerintah.
 2. Dalam kontrak, terdapat sanksi terhadap penurunan kondisi fisik aset-konsesian, misalnya hak pengakhiran dini, kompensasi pengakhiran-dini, dan hak pemerintah melelang-kembali aset konsesian.
 3. Dalam kontrak diatur sistem penilaian aset milik swasta dalam KPBU dan sistem pembayaran ganti-rugi untuk pengambil-alihan aset tersebut (oleh pemerintah atau pemenang lelang).
 4. Penetapan standar serah terima pada akhir kontrak BOT.
 5. Penggunaan jasa penilai independen pada akhir masa konsesi

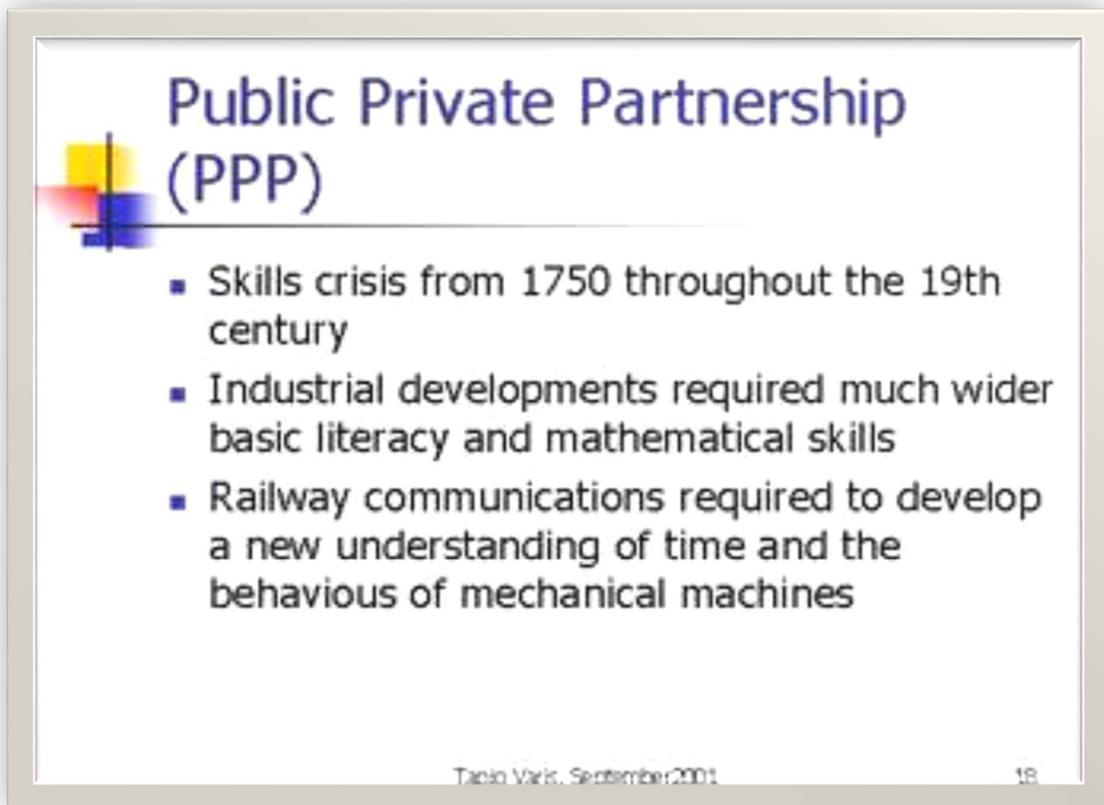
6. Dalam kontrak diatur sebuah sistem keuangan yang menahan imbalan tetap pemerintah kepada swasta terkait pelanggaran tugas pemeliharaan aset-konsesian oleh swasta.

Pengakhiran dini kontrak KPBU

- Karena force majeure, bencana alam
- Karena perubahan budaya, kondisi sosial dan teknologi, alternatif baru untuk tidak menggunakan jasa-layanan-publik tersebut
- Wanprestasi salah satu pihak

Kontrak mengatur perihal pengakhiran dini kontrak demi kepentingan publik dan kompensasi, pada umumnya mempertimbangkan

- Nilai penuh atau proporsi yang telah ditetapkan dari utang yang belum dilunasi
- Nilai buku aset yang telah didepresiasi
- Nilai kini bersih atas arus kas masa depan, dengan dikurangi biaya pengakhiran kontrak



The slide features a title 'Public Private Partnership (PPP)' in blue text, accompanied by a logo of overlapping yellow, red, and blue squares. Below the title is a horizontal line, followed by three bullet points in black text. At the bottom, there is a footer with the text 'Tazio Vakis, September 2001' on the left and the number '19' on the right.

Public Private Partnership (PPP)

- Skills crisis from 1750 throughout the 19th century
- Industrial developments required much wider basic literacy and mathematical skills
- Railway communications required to develop a new understanding of time and the behaviour of mechanical machines

Tazio Vakis, September 2001 19

POLA KERJASAMA BERBASIS *AVAILABILITY PAYMENT*

Segala kontrak KPBU dengan pola kerjasama bagi pendapatan dan/atau bagi hasil merupakan kesia-siaan perencanaan apabila ternyata fasos-fasum terkonsesi itu sepi pengguna dan tak menghasilkan arus-kas-masuk. Suatu KPBU didirikan berdasar fasos-fasum yang ramai digunakan publik, apakah (dipastikan) akan tetap ramai sepanjang 30 atau 40 tahun masa konsesi itu ?

Maka, banyak terjadi kegagalan pelaksanaan kontrak berbasis bagi hasil dan tragedi penghentian KPBU di tengah jalan karena tiba – tiba zaman berubah dan sepi pelanggan.

Berdasar sumber <https://www.bondbuyer.com/opinion/the-new-breed-of-public-private-partnerships>, menurut Charles Renner, 30 April 2019, sebagai Rekan Husch Blackwell LLP, menyatakan kembali pendapat Robert Shiller, *esteemed professor of economics at Yale University*, bahwa *“financing an activity is creating the architecture for reaching a goal,” and that goals worth attaining “almost always require the cooperation of many people.” Rather than think of P3 in the traditional terms , as a trade-off between the higher cost of money and risk transfers , could public entities tap into a model that solves the cost-of-money problem by eschewing private financing, but still incorporate P3s' demonstrated advantages as a project delivery model?*

In the traditional P3 model it has been common to have side-by-side private equity investments by concessionaires and developers in a project's capital stack, alongside the private debt financing. While such investments have the potential to make projects more “bankable” and lower the cost of money on the debt side of the equation, they haven't been entirely beneficial to the public sector.

The return on investment demanded by private equity is meant to compensate for the higher risk profile, and those risks are considerable. If these private equity investors misstep with their financial or cash-flow models, key project partners can be financially impaired enough that the project's construction or operation would be imperiled, an outcome that public entities are rightly fearful of.

Take, for example, the I-69 debacle in Indiana, when in 2017 the state ultimately had to take control of a 21-mile highway project when the developer of the P3 project experienced financial distress and the project's private activity bonds hurtled toward default.

This example offered a valuable lesson to the P3 community on the importance of choosing project partners wisely, but it also contributed to a sentiment that had already been forming: is there a way for public entities to have their cake and eat it too?

In other words, rather than think of P3 in the traditional terms — as a trade-off between the higher cost of money and risk transfers — could public entities tap into a model that solves the cost-of-money problem by eschewing private financing, but still incorporate P3s' demonstrated advantages as a project delivery model?

Husch Blackwell's latest Public-Private Partnership Report presents evidence that more and more of these hybrid approaches to P3 projects are gaining favor. Part of the reason for this shift is that the very nature of P3 projects is changing. Where once upon a time U.S. P3s were dominated by transportation projects, a wide variety of infrastructure is now being built

thanks to P3, including courthouses, student housing, prisons, and waterworks, among others.

Many of these new “vertical” project categories do not generate revenue in the traditional manner, if at all; therefore, the once predominant demand-risk concession model is useless. Instead, P3 partners are employing availability payments more frequently.

Only one project in the Husch Blackwell report employs a pure demand-risk scheme. The remaining projects all feature availability payments or some hybrid model thereof, where the public partner pays a concessionaire directly according to a predetermined formula and schedule. Seven of the 13 projects in the report can be defined purely as availability based payment structures, and these projects make up both horizontal and vertical P3s.

Notably, the decade-long shift to availability payments has coincided with a significant decline in private equity participation. Equity commitments in the eight P3 projects reaching financial close in 2018 averaged just 5% of the total capital expenditure.

Time will tell if these data points, taken together, are more signal than noise, but given private equity’s higher cost of capital — and given that returns on that capital are typically paid out via a project’s availability payments — there is certain logic to the inverse relationship found in the recent data. As availability payments become the dominant concession model, public entities have a strong incentive to avoid what have been the most expensive components of the capital stack. It could be that, through trial and error, both public and private partners are striking a very workable balance through availability payments. Private enterprises enjoy the predictable cash flows associated with them, and by utilizing more hybrid financing structures that incorporate more public debt financing, public entities are finding a wider range of projects that can benefit from this new breed of P3.

Dengan ingatan tulus kepada NKRI, Akhir Mei 2019, Jan Hoesada