



**PENJAMINAN &
INFRASTRUKTUR**
Guarantee & Infrastructure

PANDUAN PENYUSUNAN STUDI PENDAHULUAN PROYEK INFRASTRUKTUR PUBLIK 2020

PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)
Capital Place 7-8th Floor, Jl. Jenderal Gatot Subroto Kav. 3
Kuningan Barat, Kota Jakarta Selatan, DKI Jakarta 12711 - Indonesia
Phone : +62 21 5795 0550 | Fax : +62 21 5795 0040 | E mail : info@iigf.co.id
www.ptpii.co.id

**PANDUAN PENYUSUNAN STUDI PENDAHULUAN PROYEK
INFRASTRUKTUR PUBLIK**

Penulis:

**Andreas Wibowo
Josep Bely Utarja
Eko Nur Surachman
Novie Andriani
Astu Gagono
Aulia Ihsanin
Delano Dalo
Reni Fatimatuz Zahro
Imas Dayana**

Penerbit:

PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)
Capital Place 7-8th Floor
Jl. Jendral Gatot Subroto Kav.18
Jakarta 12710 – Indonesia,
Telepon: +62 21 5759 0550, Fax: +62 21 5794 0040
www.iigf.co.id

Edisi Pertama

ACKNOWLEDGEMENTS

Seluruh pandangan dan opini dalam laporan ini berasal dari Tim Peneliti dan tidak harus merefleksikan kebijakan IIGF Institute dan/atau institusi lainnya tempat anggota Tim Peneliti berafiliasi. Tim peneliti mengucapkan terima kasih kepada PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT PII) melalui IIGF Institute yang telah memberikan dukungan sepenuhnya bagi terselenggaranya penelitian ini. Apresiasi dan penghargaan setinggi-tingginya diberikan kepada Brahmantio Isdijoso (Kementerian Keuangan), Sri Bagus Guritno (Kementerian PPN/Bappenas), Herry Trisaputra Zuna (Kementerian PUPR), Haryo Bakti Martoyoedo (Kementerian PUPR), Rinaldi (Kementerian PUPR), Arief Mustofa (Kementerian Perhubungan), Oscar (Kementerian PUPR), Rani Sjamsinarsi (Tim Percepatan Pelaksanaan Program Pembangunan DIY), Ismed (Bappeda Kota Semarang), Popy Indrawati (World Bank STC), Muhammad Wahid Sutopo (PT PII), Ratna Widianingrum (PT PII), dan Allendra Taher (PT PII). Meski demikian, setiap kesalahan yang mungkin terjadi tetap menjadi tanggung jawab Tim Peneliti.

KATA PENGANTAR

Tahap perencanaan merupakan pondasi dasar proses KPBU karena pada tahap inilah dilakukan penentuan urgensi proyek serta skema pendanaan yang tepat. Untuk membantu proses pengambilan keputusan tersebut, pada tahap perencanaan dilakukan penyusunan Studi Pendahuluan. Ketentuan umum mengenai penyusunan dokumen Studi Pendahuluan ini sudah diatur detail dalam Peraturan Menteri PPN/ Kepala Bappenas No. 2 tahun 2020.

Dalam pelaksanaannya, masih banyak Penanggung Jawab Proyek Kerjasama yang mengalami kesulitan dalam penyusunan Studi Pendahuluan. Dengan adanya Panduan Penyusunan Studi Pendahuluan Proyek Infrastruktur Publik ini dapat melengkapi ketentuan umum yang telah diatur dalam regulasi dan memberikan penjelasan teknis sehingga dapat mempermudah Penanggung Jawab Proyek Kerjasama memahami proses dan tahapan yang harus dilakukan dalam penyusunan Studi Pendahuluan.

Harapan kami, dengan Panduan Penyusunan Studi Pendahuluan Proyek Infrastruktur Publik ini, proses perencanaan proyek KPBU akan semakin matang dan berkualitas, sehingga keseluruhan tahap dan proses KPBU dapat berjalan lancar sampai ke tahap operasionalisasi. Tentunya, Kantor Bersama KPBU juga akan tetap secara aktif membantu memfasilitasi Penanggung Jawab Proyek Kerjasama dalam penyusunan Studi Pendahuluan.

Jakarta, 2020

Sri Bagus Guritno

Direktur Pengembangan Pendanaan Pembangunan

Kementerian PPN/ Bappenas

PRAKATA

Puji syukur Alhamdulillah kita panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas segala kuasa-Nyalah Divisi IIGF Institute PT PII bekerja sama dengan Kementerian PPN/Bappenas dan Kementerian Keuangan bisa menyusun buku panduan penyusunan dokumen Studi Pendahuluan, yang bisa dijadikan sumber informasi dan salah satu referensi bagi pelaksanaan pembangunan infrastruktur publik di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden No. 38 tahun 2015.

Tidak lupa kami atas nama Manajemen PT PII menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah memberikan kontribusi dalam pelaksanaan program pembangunan infrastruktur publik dengan skema KPBU sehingga bisa memperkaya buku Panduan Penyusunan Studi Pendahuluan Infrastruktur Publik di Indonesia ini.

Meskipun Tim Peneliti dan IIGF Institute sudah mengumpulkan banyak referensi untuk menunjang penyusunan buku referensi ini, namun tidak dapat dipungkiri bahwa di dalam buku panduan ini masih terdapat banyak kekurangan. Oleh karena itu, kami mengharapkan saran dan masukan dari para pembaca, baik dari praktisi instansi pemerintah, akademisi, konsultan, maupun segenap pemangku kepentingan lainnya dalam pembangunan infrastruktur publik di Indonesia, sehingga buku ini dari waktu ke waktu dapat lebih disempurnakan.

Akhir kata, Manajemen PT PII berharap buku ini dapat memberikan panduan dalam penyusunan dokumen Studi Pendahuluan atas proyek infrastruktur publik yang akan diselenggarakan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi pembangunan infrastruktur di Indonesia.

Jakarta, 2020

Penerbit

DAFTAR ISI

ACKNOWLEDGEMENTS.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
PRAKATA	iv
DAFTAR ISI.....	v
1_PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Tujuan	2
2_ANALISIS STRATEGIS.....	3
2.1 Ketercantuman Proyek dalam Dokumen Perencanaan.....	3
2.2 Definisi Layanan Proyek	7
2.3 Evaluasi Layanan Eksisting	10
2.4 Penetapan Target Layanan	11
2.5 Analisis Kesenjangan Layanan.....	13
2.6 Analisis Kerangka Opsi	14
2.7 Kesesuaian Proyek terhadap Penutupan Kesenjangan.....	18
3_ANALISIS NILAI MANFAAT UANG	19
3.1 Skrining Awal.....	22
3.2 Kelayakan dan Kesesuaian	22
3.3 Public Sector Comparator dan Private Sector Benchmark	28
4 ANALISIS KELAYAKAN EKONOMI.....	31
4.1 Metodologi.....	32
4.2 Tahapan.....	33
5 ANALISIS MINAT PASAR	35
5.1 Identifikasi Layanan yang Akan Dipilih.....	36
5.2 Identifikasi Cara/Metode Untuk Mendapatkan Layanan	36
5.3 Identifikasi Minat/Ketertarikan Awal dari Pasar (Potential Bidders).....	37
5.4 Penyusunan Struktur/Draft Kontrak Dari Skema Pengadaan.	37

1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Infrastruktur memiliki peran yang sangat vital bagi produktivitas, daya saing, dan pertumbuhan ekonomi nasional suatu negara. Meski belum ada konsensus tentang elastisitas antara investasi infrastruktur dan pertumbuhan ekonomi, World Bank menyatakan bila tidak sebagai mesin penggerak, infrastruktur setidaknya berperan sebagai roda penggerak aktivitas ekonomi. Oleh karena itu, ketersediaan infrastruktur dalam kualitas dan kuantitas yang memadai menjadi kunci dalam pertumbuhan ekonomi. Namun demikian, Pemenuhan infrastruktur dalam ukuran jumlah yang memadai ini menjadi isu yang harus dipecahkan oleh pemerintah, baik di negara maju maupun negara berkembang.

Berdasarkan laporan yang dirilis oleh World Economic Forum, pilar infrastruktur di Indonesia menempati posisi ke-72 dari 141 negara dengan skor total 67,7 dari skor maksimum 100. Lebih lanjut, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN) memperkirakan kebutuhan investasi infrastruktur untuk periode 2020-2024 mencapai Rp 6.445 triliun. Adapun proporsi pendanaan yang diharapkan adalah 37% dari APBN, dari BUMN sebesar 21%, dan persentase terbesar diharapkan dari partisipasi swasta yaitu 42%. Meskipun persentase terbesar dari pendanaan diharapkan berasal dari partisipasi swasta, namun disadari bahwa sumber ini memiliki biaya pendanaan yang relatif lebih tinggi dibandingkan dua lainnya. Oleh karena itu pemanfaatan pendanaan swasta harus diikuti dengan pemanfaatan kapabilitas swasta yang memberikan *value for money*.

Untuk memastikan ketersediaan kualitas dan kuantitas yang memadai serta pencapaian *value for money*, perencanaan penyediaan infrastruktur yang baik merupakan kunci. Dalam skema Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU), tahapan penyediaan infrastruktur terdiri dari perencanaan, penyiapan, transaksi dan manajemen pelaksanaan. Dalam tahap perencanaan calon Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK) menyusun Studi Pendahuluan yang menjadi dasar untuk pengambilan

keputusan untuk lanjut ke tahap persiapan, termasuk hal-hal yang perlu ditindaklanjuti pada tahap persiapan tersebut.

Kualitas Studi Pendahuluan akan mempengaruhi efisiensi dan efektivitas tahap persiapan proyek. Kajian-kajian yang dilakukan dalam Studi Pendahuluan meliputi: analisis kebutuhan layanan, kesesuaian (*compliance*), perbandingan pendapatan dari layanan dengan biaya penyediaan infrastruktur, analisis struktur proyek, analisis *value for money* dan hal-hal yang harus ditindaklanjuti pada tahap persiapan. Kajian-kajian ini memberikan alasan mengapa inisiatif proyek penyediaan infrastruktur ini perlu dilakukan serta bagaimana skema atau struktur yang tepat untuk penyediaan infrastruktur tersebut.

Buku panduan ini dirancang berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, Peraturan Menteri Perencanaan dan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional No. 2 Tahun 2020 pembaharuan atas Permen PPN No. 4 tahun 2015, dan mengadopsi skema 5 Case Model.

1.2 Tujuan

Panduan ini disusun dengan tujuan untuk membantu calon-calon PJPK dalam menyiapkan studi pendahuluan proyek infrastruktur publik khususnya pada bagian analisis kebutuhan.

2

ANALISIS STRATEGIS

Analisis Strategis dilakukan untuk memastikan Proyek secara strategis dibutuhkan dan memenuhi kriteria kepatuhan (*compliance criteria*). Untuk memenuhi sasaran pertama dibutuhkan analisis kebutuhan (*need analysis*) yang memadai berdasarkan data dan informasi yang tersedia saat analisis dilakukan. Sementara itu, sasaran kedua dipenuhi dengan menganalisis keterpenuhan Proyek atas seluruh kriteria kepatuhan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam Pedoman ini disampaikan beberapa hal yang dapat dipertimbangkan untuk memenuhi ketiga indikator tersebut di atas dan dibahas:

1. Ketercantuman Proyek dalam Dokumen Perencanaan
2. Definisi Layanan Proyek
3. Evaluasi Layanan Eksisting
4. Penetapan Target Layanan
5. Analisis Kesenjangan Layanan
6. Analisis Kerangka Opsi
7. Kesesuaian Proyek terhadap Penutupan Kesenjangan

2.1 Ketercantuman Proyek dalam Dokumen Perencanaan

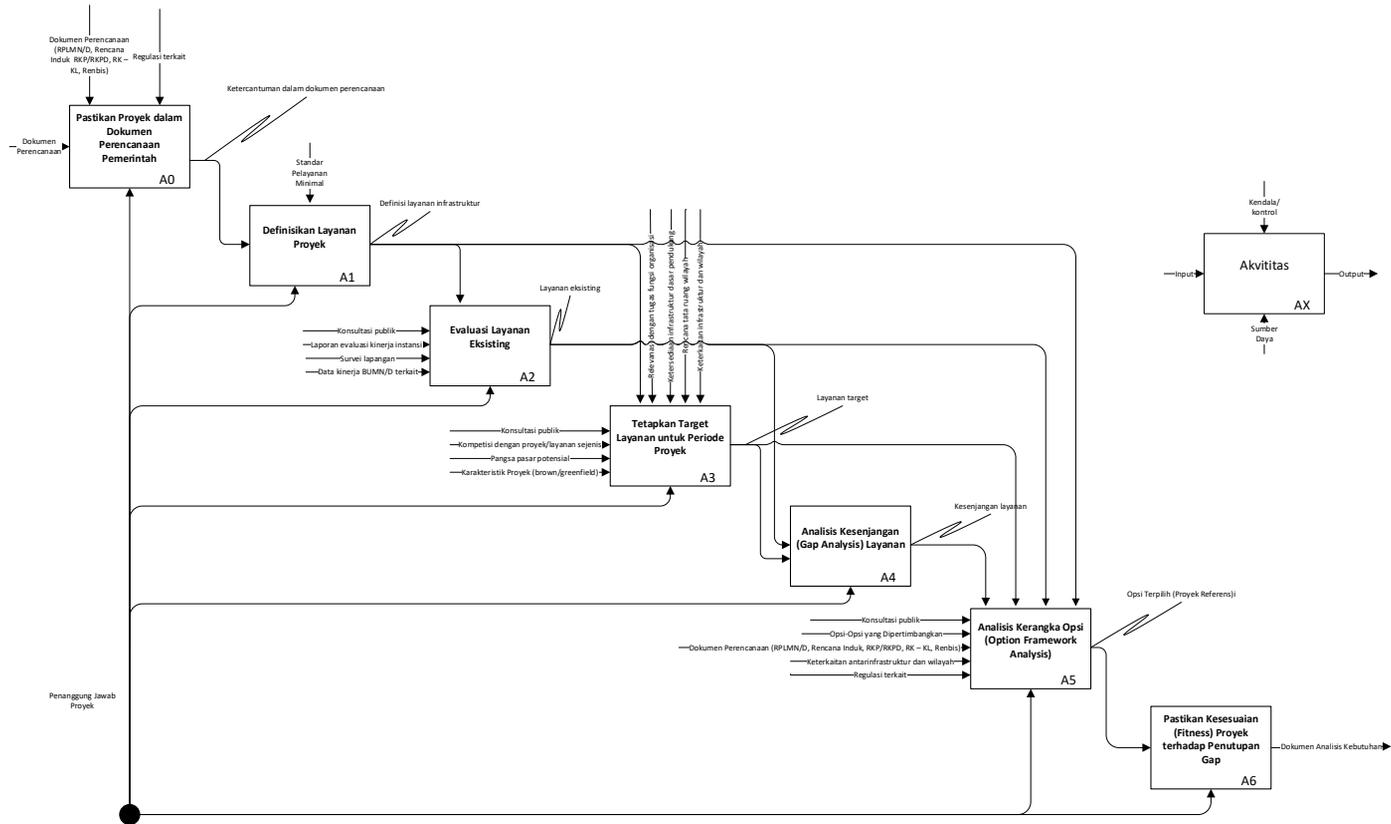
Gambar 1.1 menyajikan seluruh proses tahapan dalam Analisis Strategis dalam bentuk Diagram IDEF-0 dengan atribut pada setiap tahapan meliputi input, output, kendali (kontrol), dan sumber daya (pelaksana). Dalam penyusunan analisis kebutuhan, tahap pertama yang harus dilakukan adalah memastikan Proyek sudah tercantum dalam dokumen perencanaan pemerintah. Dokumen perencanaan pemerintah meliputi, namun tidak terbatas, pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah (RPJMN/D) dan/atau Rencana Strategis Kementerian/Lembaga, Rencana Kerja Pemerintah Daerah, Rencana Bisnis Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/D).

Ketercantuman Proyek dalam dokumen perencanaan pemerintah akan memudahkan proses pengambilan keputusan ke depannya oleh Penanggung Jawab Proyek karena Proyek yang dimaksud sudah masuk dalam daftar prioritas proyek. Dalam dokumen perencanaan pemerintah

biasanya sudah tercantum kementerian/lembaga mana yang menjadi Penanggung Jawab Proyek dan/atau koordinator Penanggung Jawab Proyek jika melibatkan lebih dari satu sektor dan/atau kementerian dan/atau lembaga.

Proyek yang dimaksud dalam Pedoman meliputi proyek-proyek yang lokasi pembangunannya sudah spesifik dan yang belum. Namun, keduanya sudah harus mencantumkan manfaat yang akan diperoleh dan indikasi pendanaannya. Analisis kebutuhan untuk kelompok proyek yang pertama biasanya lebih mudah dilaksanakan karena proyek-proyek ini pada umumnya sudah memiliki indikasi ruang lingkup yang relatif jelas karena sudah melalui beberapa proses pembahasan.

Sementara itu, untuk kelompok kedua, dibutuhkan proses lebih lanjut untuk memastikan ruang lingkup Proyek sesuai dengan manfaat yang telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan pemerintah. Definisi Proyek yang jelas berikut dengan segala atribut kuncinya (e.g., lokasi, ruang lingkup, indikasi kebutuhan pendanaan, skema pembiayaan) menjadi salah satu luaran dalam Analisis Strategis.



Gambar 2.1 Diagram IDEF-0 Seluruh Tahapan Analisis Kebutuhan

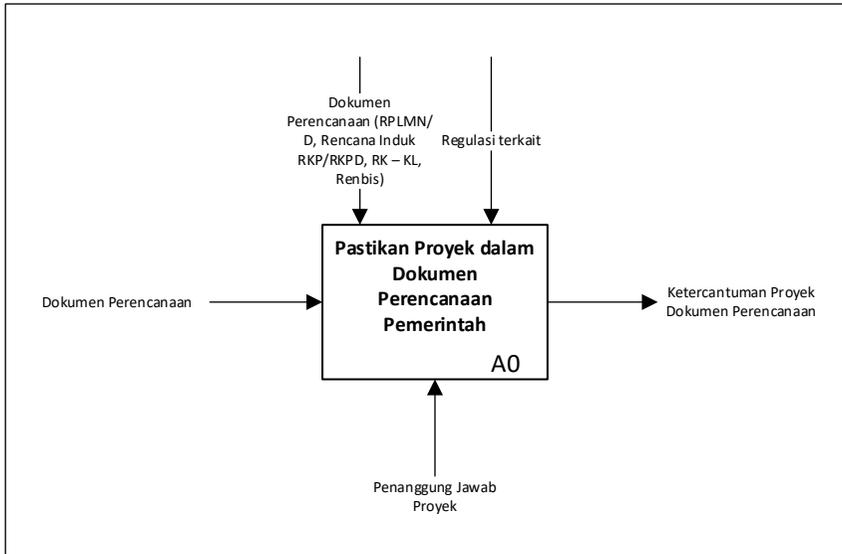
Kotak 1 Daftar Proyek Prioritas Strategis (Major Projects)

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020–2024 dimuat Proyek Prioritas Strategis (PPS). Dalam Lampiran tercantum daftar proyek-proyek yang dimaksud. Beberapa di antaranya sudah merujuk pada lokus tertentu seperti PPS Pembangunan 10 Destinasi Pariwisata Prioritas (Danau Toba, Borobudur, Lombok-Mandalika, Labuan Bajo, Manado-Likupang, Wakatobi, Raja Ampat, Bromo-Tengger-Semeru, Bangka Belitung, dan Morotai), PPS Jalan Tol Trans Sumatera Aceh-Lampung, atau PPS Kereta Api Makassar-Pare Pare. PPS lainnya belum secara spesifik merujuk lokasi tertentu seperti PPS Akses Air Minum Perpipaan (10 Juta Sambungan Rumah) dan Rumah Susun Perkotaan (1 juta). Meski belum tercantum, indikasi lokasi proyek biasanya sudah ada dalam dokumen perencanaan pada kementerian/lembaga yang berwenang. Dalam Lampiran telah teridentifikasi indikasi target tahunan, manfaat, indikasi pendanaan, dan pelaksana yang sering melibatkan berbagai kementerian dan lembaga.

Sumber: Lampiran 2 Proyek Prioritas Strategis (Major Project) RPJMN 2020–2024

Pada tahap ini Penanggung Jawab Proyek juga harus sudah memastikan juga bahwa Proyek sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik regulasi yang sifatnya umum maupun sektoral. Meski bersifat rutin dan normatif, tahapan ini penting untuk menjamin Proyek berada dalam koridor regulasi berlaku, termasuk pembatasan-pembatasan yang diatur dalam regulasi sektor (jika ada).

Gambar 1.2 menyajikan diagram yang menunjukkan aktivitas pada tahapan ini. Untuk memastikan ketercantuman Proyek dibutuhkan input yaitu dokumen perencanaan pemerintah yang relevan yang sekaligus menjadi alat kontrol atas aktivitas ini, bersama dengan regulasi yang terkait. Sebagai output tahapan adalah hasil identifikasi ketercantuman. Proses iterasi terjadi jika dihadapkan pada situasi di mana Proyek belum tercantum.



Gambar 2.2 Diagram IDEF-0 Ketercantuman Proyek dalam Dokumen Perencanaan

Dalam praktis terkadang dijumpai situasi sebagaimana dimaksud di atas. Situasi ini sebaiknya sebisa mungkin dihindari karena proyek yang dimaksud biasanya tidak dibarengi dengan justifikasi yang matang dan terkadang hanya untuk memenuhi kepentingan sesaat dan bukan jangka panjang. Akibatnya, keberlanjutan (*sustainability*) dari proyek itu sendiri dapat terancam. Pada situasi ini diharapkan ada komunikasi dan koordinasi lebih lanjut oleh kementerian/lembaga/BUMN/D terkait sehingga situasi ideal terjadi. Proses komunikasi dan koordinasi tersebut berada di luar ruang lingkup Pedoman.

2.2 Definisi Layanan Proyek

Penyediaan infrastruktur tidak semata-mata hanya untuk pengadaan aset, namun lebih penting dari itu adalah penyediaan layanan bagi masyarakat. Pada beberapa kasus, terutama untuk proyek-proyek yang belum tercantum dalam dokumen perencanaan pemerintah, layanan pada umumnya belum terdefinisikan baik. Sementara itu, definisi ini penting karena akan menentukan tahapan berikutnya, termasuk merumuskan ruang lingkup Proyek yang pas.

Beberapa referensi regulasi dan standar-standar teknis dapat digunakan untuk kepentingan pendefinisian ini. Sebagai contoh, untuk pelayanan dasar, i.e., pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara, Peraturan Pemerintah No. 2/2018 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM)

dapat dijadikan acuan. Pelayanan dasar yang diberikan harus memenuhi mutu pelayanan dasar yang didefinisikan sebagai ukuran kuantitas dan kualitas barang dan/atau jasa kebutuhan dasar serta pemenuhannya secara minimal dalam pelayanan dasar sesuai standar teknis agar hidup secara layak.

Kotak 2 Standar Pelayanan Minimal

Pada beberapa sektor infrastruktur telah dirumuskan SPM dan diundangkan dalam bentuk peraturan menteri; sebagai contoh, Permen Perhubungan No. PM62/2019 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Penyeberangan, Permen Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) No.16/PRT/M/2014 tentang Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol, Permen PUPR No. 29/PRT/M/2018 tentang Standar Pelayanan Minimal Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 27/2017 tentang Tingkat Mutu Pelayanan dan Biaya yang Terkait dengan Penyaluran Tenaga Listrik oleh PT Perusahaan Listrik Negara (Persero). Sementara itu, sektor infrastruktur lainnya belum memiliki SPM.

Standar ini tidak hanya mendefinisikan kapasitas pelayanan atau output yang akan didesain, dibangun dan dioperasikan melainkan juga aspek-aspek yang berkenaan dengan kualitas pelayanan. Untuk sistem penyediaan air minum, misal, kualitas layanan meliputi: Kualitas air minum yang diproduksi

- Ketersediaan air minum di titik serah
- Tekanan minimum dan maksimum di titik serah
- Kecepatan petugas merespon setiap permintaan pelayanan (misal, penyambungan, kebocoran, keluhan).
- Periode interupsi maksimum dan tidak beroperasinya fasilitas sehubungan dengan harus dilakukannya perbaikan atau terputusnya pasokan listrik, dan dinyatakan, misal, dalam jumlah hari per bulan atau per tahun, atau jumlah jam per hari.

Untuk sektor jalan, kualitas layanan misal dalam bentuk toleransi maksimum jumlah hari lubang pada badan jalan, banjir pada badan jalan.

Proyek yang diinisiasi pada dasarnya harus menghasilkan standar pelayanan yang setidaknya sama dengan SPM. Dengan demikian, layanan yang akan diberikan oleh Proyek harus didefinisikan secara baik mengikuti kaidah yang biasa disebut sebagai SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound), yang artinya layanan harus bersifat spesifik, terukur, dapat dicapai, wajar dan realistis, dan berbatas waktu. Proses ini sekaligus

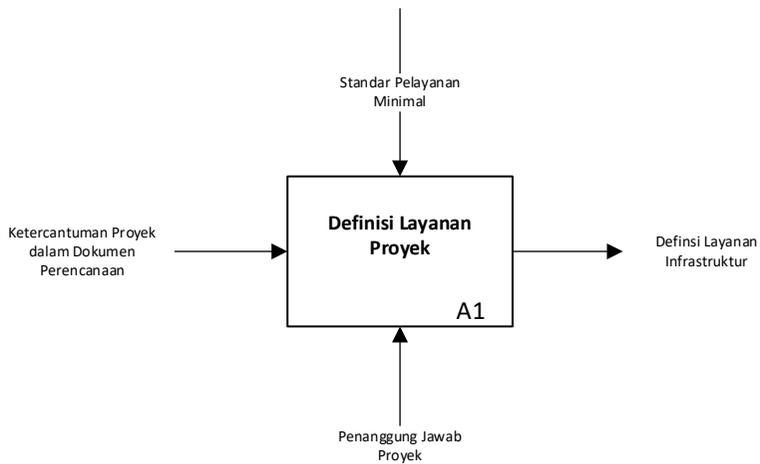
mendetailkan atau menyesuaikan layanan Proyek jika sudah didefinisikan dalam dokumen perencanaan pemerintah.

Dalam praktik untuk mendefinisikan layanan yang berbeda atau belum tersedia dalam SPM tidak mudah. Oleh karena itu, Penanggung Jawab Proyek direkomendasikan dapat meminta masukan dan saran dari pakar praktisi dan/atau akademisi. Jika layanan masih dirasakan sulit didefinisikan karena, misal, belum ada contoh kasus sebelumnya, beberapa metode pengambilan keputusan yang melibatkan kelompok narasumber (group decision-making) dapat digunakan.

Kotak 3 Teknik Pengambilan Keputusan Grup (Group Decision-Making)

Beberapa teknik pengambilan keputusan sudah lama dikenal dalam praktik, termasuk konsultasi publik, curah pendapat, dan survei dan beberapa teknik lainnya memang kurang populer dan lebih sering diaplikasikan dalam ranah akademis. Termasuk dalam kelompok ini adalah curah tulisan (brainwriting). Curah tulisan ini sama dengan curah pendapat dengan pengecualian seluruh ide dinyatakan secara tertulis dan tidak verbal sebagaimana halnya curah pendapat. Hal ini dilakukan untuk menghindari pengaruh atau dominasi dari suatu kelompok peserta tertentu. Nominal group technique mengombinasikan curah tulisan, curah pendapat, dan voting untuk pengambilan keputusan akhir. Synectic merupakan suatu proses kreatif untuk mendapatkan ide-ide yang baru (novel) atau bahkan "liar". Keterbaruan (novelty) lebih dikedepankan dibandingkan kuantitas ide yang muncul. Metode Delphi merupakan proses iteratif dalam rangka mencapai konsensus. Proses pengambilan ide atau data dari peserta bisa dilakukan dalam dua atau tiga ronde dan dengan menggunakan analisis statistik dapat ditentukan apakah konvergensi terjadi.

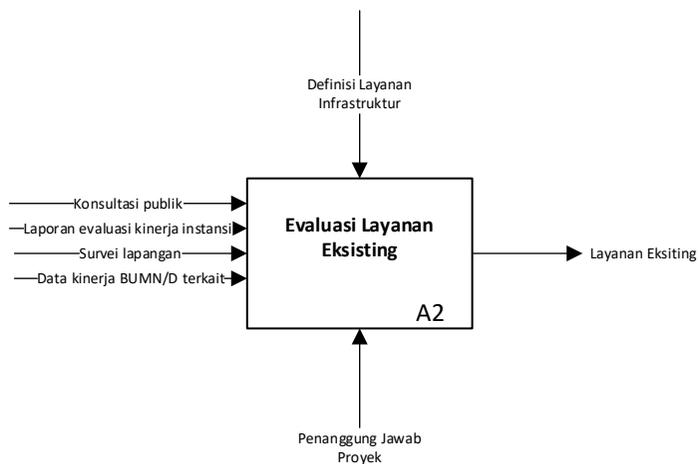
Sesuai Gambar 1.3, untuk mendefinisikan layanan Proyek dibutuhkan input yang berasal dari output **Ketercantuman Proyek dalam Dokumen Perencanaan** dan sebagai instrumen kontrol atas aktivitas ini adalah seluruh ketentuan yang berkaitan dengan SPM. Luaran dari aktivitas ini adalah dokumen definisi layanan Proyek.



Gambar 2.3 Diagram IDEF-0 Definisi Layanan Infrastruktur

2.3 Evaluasi Layanan Eksisting

Gambar 1.4 memperlihatkan untuk dapat melakukan evaluasi layanan eksisting berbagai sumber data dan dokumen yang berasal dari hasil konsultasi publik, laporan evaluasi kinerja instansi, survei lapangan, dan data kinerja BUMN/D yang relevan. Adapun output **Definisi Layanan Proyek** digunakan sebagai instrumen kendali evaluasi. Dalam melakukan evaluasi Penanggung Jawab Proyek dapat memanfaatkan pakar praktisi dan/atau akademisi atau membentuk tim khusus dengan dukungan pakar tersebut. faktor. Pelibatan seluruh pemangku kepentingan kunci juga esensial pada tahapan ini. Luaran dari tahapan ini adalah dokumen evaluasi layanan eksisting.



Gambar 2.4 Diagram IDEF-0 Evaluasi Layanan Eksisting

2.4 Penetapan Target Layanan

Sama dengan **Evaluasi Layanan Eksisting**, penetapan target layanan Proyek harus didasarkan pada **Definisi Layanan Proyek**. Penetapan target layanan menjadi salah satu tahapan terkomples dalam Analisis Strategis. Dalam konteks ini, kriteria SMART yang telah disebutkan menjadi relevan dan penting.

Selain definisi layanan, sebagai instrumen kontrol atas penetapan target ini adalah kesesuaian tugas dan fungsi organisasi Penanggung Jawab Proyek. Kontrol ini untuk memastikan Penanggung Jawab Proyek memiliki kendali dan tanggung jawab atas ketercapaian target yang ditetapkan. Yang perlu dihindari adalah menetapkan indikator kinerja kunci suatu organisasi yang bukan menjadi kendali sepenuhnya organisasi tersebut. Risiko ini tidak mungkin dihindari namun setidaknya diminimalkan.

Dalam menetapkan target layanan juga perlu diidentifikasi ketersediaan sarana dan prasarana pendukung yang menjadi prasyarat ketercapaian target layanan. Suatu layanan infrastruktur juga dapat menjadi bagian dari jejaring (network) dengan layanan infrastruktur lainnya, sehingga saling terkait satu dengan yang lainnya.

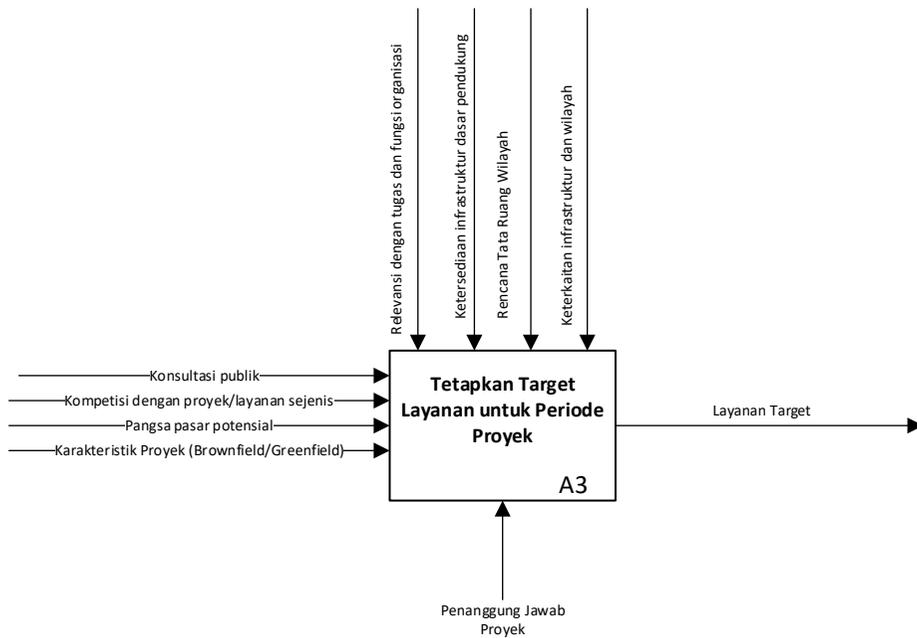
Pada skala yang lebih luas, keterkaitan antarinfrastruktur dan antarwilayah pada Proyek ini harus dikaji secara mendalam. Kendali ini sekaligus menegaskan kriteria kepatuhan harus dipenuhi dalam menetapkan target

layanan. Pada situasi ini, melakukan penetapan target layanan secara terpisah atau terisolasi dapat mengakibatkan target layanan menjadi tidak realistis terlalu rendah atau terlalu tinggi.

Sebagai input penetapan target layanan meliputi, namun tidak terbatas pada, hasil konsultasi publik, identifikasi ada atau tidaknya kompetisi dengan infrastruktur yang menghasilkan layanan sama sehingga terjadi kompetisi dengan Proyek, identifikasi pangsa pasar yang potensial untuk dilayani Proyek, dan memahami karakteristik Proyek apakah sebagai proyek pengembangan eksisting (brownfield) atau sama sekali baru dibangun (greenfield) karena kedua tipe ini berpengaruh signifikan terhadap target layanan.

Pada tahapan ini, ketersediaan data barangkali menjadi kendala. Data sekunder yang tersedia dapat dioptimalkan sebisa mungkin baik sebagai input maupun instrumen kendali, pun masukan dari pakar praktisi dan/atau akademisi. Koordinasi antarkementerian/lembaga/BUMN/D mutlak dibutuhkan. Pelibatan seluruh pemangku kepentingan kunci juga esensial pada tahapan ini.

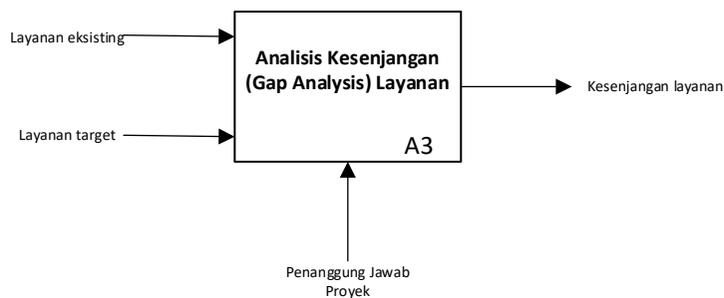
Output dari tahapan ini adalah dokumen target layanan. Dokumen ini sekaligus mendetailkan dan/atau menginikan (updating) target layanan yang telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan pemerintah (jika ada). Gambar 2.5 memperlihatkan input, output, dan kendali pada tahapan ini.



Gambar 2.5 Diagram IDEF-0 Penetapan Target Layanan

2.5 Analisis Kesenjangan Layanan

Berdasarkan output pada tahapan **Evaluasi Layanan Eksisting** dan **Penetapan Target Layanan** dapat dihitung kesenjangan yang terjadi di antara keduanya. Kesenjangan inilah yang harus ditutup oleh Proyek. Kesenjangan ini bersifat time-based sesuai dengan target layanan. Informasi ini bermanfaat saat menentukan durasi dan ruang lingkup Proyek nanti. Gambar 1.6 menyajikan aktivitas pada tahapan ini.



Gambar 2.6 Diagram IDEF-0 Analisis Kesenjangan Layanan

2.6 Analisis Kerangka Opsi

Analisis kerangka opsi (option framework analysis) merupakan pendekatan yang relatif baru digunakan di Inggris dalam rangka memastikan usulan proyek-proyek publik telah melalui proses uji bahwa proyek-proyek tersebut menjadi opsi yang layak dipertimbangkan. Dalam analisis ini, proyek-proyek akan dikategorikan ke dalam opsi yang dipilih, akan dilanjutkan ke tahap berikutnya, atau ditolak. Kriteria yang digunakan meliputi:

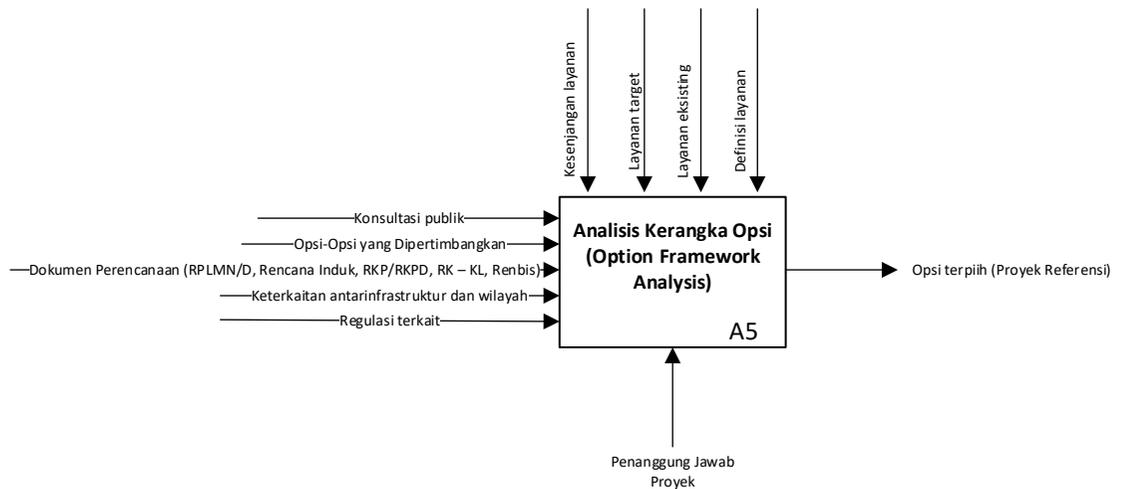
- ruang lingkup proyek (cakupan potensi layanan);
- solusi layanan (solusi teknis yang mungkin dilakukan);
- pelaksana (siapa yang akan melaksanakan layanan);
- implementasi (kapan layanan dapat dilaksanakan dan bagaimana tahapannya);
- pendanaan dan pembiayaan (dari mana sumber pendanaan dan pembiayaan Proyek).

Pedoman ini mengadaptasi metodologi analisis kerangka opsi dengan melakukan beberapa modifikasi disesuaikan dengan Indonesia. Sebagaimana dipahami, sebagian kriteria tersebut terjawab meski belum terlalu jelas dalam dokumen perencanaan pemerintah. Pada konteks ini, analisis kerangka opsi dilakukan untuk menginikan (updating) atau mendetailkan pemenuhan atas kelima kriteria tersebut.

Kriteria-kriteria tersebut di atas sangat dimungkinkan disesuaikan dengan kondisi yang ada. Sebagai contoh, **Analisis Kerangka Opsi** sementara ini dapat difokuskan pada kriteria ruang lingkup proyek, solusi layanan, dan implementasi sementara dua kriteria lainnya akan dianalisis pada tahap **Analisis Manajemen** yang difokuskan pada **Analisis Manfaat Uang (Value-for-Money Analysis)** untuk menentukan siapa yang melaksanakan dan bagaimana pendanaan dan pembiayaannya.

Untuk proyek-proyek yang masih belum terdefinisi jelas, analisis ini dapat membantu mengidentifikasi opsi proyek yang paling fisibel (Proyek), di samping opsi-opsi lainnya sebagai alternatif yang masih dimungkinkan menjadi opsi terpilih sesuai dengan perkembangan yang terjadi. Masukan dari pakar praktisi dan/atau akedemisi serta pemangku kepentingan lainnya sangat dibutuhkan saat melakukan analisis. Analisis kerangka opsi ini bersifat dinamis dan iteratif. Pelibatan seluruh pemangku kepentingan kunci juga esensial pada tahapan ini.

Output-output dari tahapan-tahapan sebelumnya dapat menjadi sekaligus kendali dan input pada tahapan ini. Output dari **Analisis Kerangka Opsi** adalah Proyek yang sudah terdefinisi ruang lingkungannya, solusi teknis yang ditawarkan, pelaksananya, implementasinya, dan skema pendanaan dan pembiayaannya. Proyek ini untuk selanjutnya menjadi Proyek Referensi dalam Pedoman ini. Gambar 1.7 menyajikan aktivitas pada tahapan ini.



Gambar 2.7 Diagram IDEF-0 Analisis Kerangka Opsi

Kotak 6 Contoh Analisis Kerangka Opsi

Analisis Kerangka Opsi di Inggris menggunakan faktor kunci sukses (critical success factors; CSF) yang meliputi kesesuaian strategis dan kebutuhan operasional, kepatuhan, value for money, ketercapaian, keterjangkauan, dan keterlaksanaan sebagai kriteria dalam menilai opsi-opsi yang ada. Hasil penilaian dikategorikan menjadi memenuhi CSF (untuk memudahkan diberi warna hijau), dapat dikaji lebih lanjut (kuning), dan tidak memenuhi CSF (merah). Opsi-opsi yang dipertimbangkan dikelompokkan ke dalam skenario: business as usual (BAU), ambisi rendah (pesimistik), ambisi sedang (moderat), dan ambisi tinggi (optimistik). Berdasarkan penilaian yang telah dilaksanakan, opsi-opsi dikategorikan menjadi pendekatan terpilih (perferred approach), opsi ambisi sedang, opsi ambisi rendah, dan seterusnya. Oleh karena itu, dimungkinkan dihasilkan beberapa set opsi sesuai dengan kombinasi yang dibangun. Sebagai contoh, berdasarkan Tabel 1, diperoleh pendekatan terpilih adalah: (i) meningkatkan konektivitas antara pusat kota dan kawasan sekitarnya, (ii) trem, (iii) DBFOM, (iv) tiga tahun, dan (v) didanai dan dibiayai oleh swasta menggunakan KBPU berbasis konsesi.

Sumber: Foreign & Commonwealth Office and Infrastructure and Projects Authority (2020).

Tabel 2.1 Contoh Penilaian dalam Analisis Kerangka Opsi

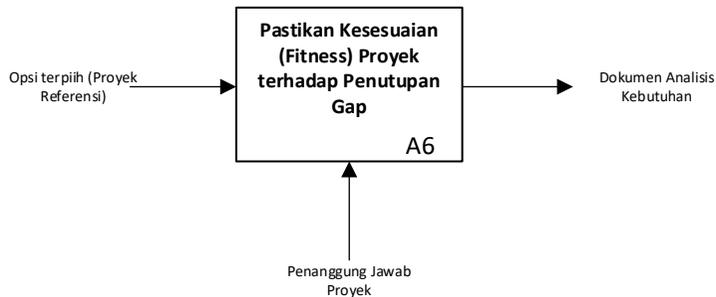
Kategori	Pertanyaan	Skenario				
		BAU	Pesimistik	Moderat 1	Moderat 2	Optimistik
Ruang lingkup: Apa?	Apakah ruang lingkup potensial Proyek?	Business as usual	Meningkatkan konektivitas di pusat kota saja	Meningkatkan konektivitas antara pusat kota dan kawasan sekitarnya (cakupan lokal)	Menghubungkan seluruh kawasan di wilayah (cakupan wilayah)	Menghubungkan berbagai wilayah (cakupan antarwilayah)
Solusi: Bagaimana?	Bagaimana proyek akan dilaksanakan?	BAU	Enhanced Bus/ Bus Rapid Transport (BRT)	Trem	Kereta Api	MRT
Pelaksana: Siapa?	Siapa yang akan melaksanakan layanan?	Model layanan eksisting	DB+OM	DBOM	DBFM+O	DBFOM
Implementasi	Kapan proyek dapat dilaksanakan?	N/A	Tiga tahun	Dua tahun	Satu tahun	Segera

Kategori	Pertanyaan	Skenario				
		BAU	Pesimistik	Moderat 1	Moderat 2	Optimistik
Pendanaan dan pembiayaan: Dari mana?	Dari mana sumber pendanaan dan pembiayaan proyek?	Pendanaan eksisting	Didanai dan dibiayai pemerintah	Didanai pemerintah dan dibiayai swasta (e.g., KPBU Availability Payment)	Sebagian didanai pemerintah dan swasta (CAPEX dari Availability Payment dan OPEX dari pengguna)	Didanai dan dibiayai oleh swasta (KPBU berbasis konsesi)

Sumber: Foreign & Commonwealth Office and Infrastructure and Projects Authority (2020).

2.7 Kesesuaian Proyek terhadap Penutupan Kesenjangan

Tahapan ini merupakan tahapan terakhir Analisis Kebutuhan sebelum dilakukan **Penyusunan Dokumen Analisis Kebutuhan**. Setelah Proyek Referensi terdefinisi, langkah berikutnya merupakan pengecekan akhir (final checking) untuk memastikan bahwa Proyek Referensi merupakan opsi paling fisibel untuk menutup kesenjangan layanan. Gambar 1.8 menyajikan aktivitas pada tahapan ini. Proyek Referensi ini selanjutnya akan memasuki analisis berikutnya yaitu **Analisis Ekonomi**.



Gambar 2.8 Diagram IDEF-0 Kesesuaian Proyek terhadap Penutupan Kesenjangan

3

ANALISIS NILAI MANFAAT UANG

Dalam Peraturan Presiden No. 38/2015 disebutkan analisis nilai manfaat uang (*value for money*; VfM) menjadi salah satu pertimbangan dalam identifikasi infrastruktur untuk dapat di-KPBU-kan. Namun apa dan bagaimana VfM ini dianalisis tidak didefinisikan lebih lanjut dalam peraturan ini. Hal yang sama diperoleh untuk Peraturan Menteri Keuangan No. 260/2016 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 96/2016 yang hanya menyebutkan bahwa optimalisasi nilai guna (*value for money*) menjadi salah satu dari dua pertimbangan menggunakan metode pembayaran ketersediaan layanan (*availability payment*; AP).

Informasi lebih detail diperoleh dalam Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional No. 2/2020 yang menyebutkan bahwa:

“Nilai manfaat uang adalah pengukuran kinerja suatu KPBU berdasarkan nilai ekonomi, efisiensi, dan efektivitas pengeluaran serta kualitas pelayanan yang memenuhi kebutuhan masyarakat.”

Berdasarkan peraturan tersebut disebutkan kriteria faktor penentu VfM meliputi empat hal:

- sektor swasta memiliki keunggulan dalam pelaksanaan KPBU termasuk dalam pengelolaan risiko;
- terjaminnya efektivitas, akuntabilitas, dan pemerataan pelayanan publik dalam jangka panjang;
- alih pengetahuan dan teknologi, dan
- terjaminnya persaingan sehat, transparansi, dan efisiensi dalam proses pengadaan.

Meski ada penjelasan lebih lanjut tentang definisi dan faktor penentu VfM, operasionalisasi bagaimana VfM dianalisis masih menjadi salah satu tantangan dalam menyiapkan **Studi Pendahuluan**.

Kotak 7 Perbedaan Praktis Analisis VfM di Beberapa Negara

Argentina

Model KPBU sudah sangat ekstensif diaplikasikan, menggunakan model konsesi untuk sektor air minum, pelabuhan, dan jalur kereta api. VfM dicari melalui lelang kompetitif untuk penyediaan layanan jalur kereta api di atas aset milik pemerintah.

Austria

Model KPBU digunakan untuk sektor kesehatan dan transportasi. Konsep PSC tidak digunakan tetapi suatu PPP unit khusus dibentuk untuk mempromosikan KPBU.

Australia

Proyek-proyek menggunakan skema KPBU telah banyak diterapkan pada level pemerintah pusat (*federal*) dan daerah (*state*) dengan Victoria mendominasi pasar KPBU, dilanjutkan New South Wales. Analisis biaya-manfaat secara penuh dilakukan sebelum memutuskan melanjutkan proyek-proyek infrastruktur berskala besar. VfM diukur menggunakan PSC dan uji publik. Beberapa perbedaan timbul antarnegara bagian dalam hal penyesuaian risiko dan tingkat diskonto.

Belgia

Pasar KPBU di Belgia belum terbangun. Proyek yang direncanakan akan diselenggarakan sebagai BOOT adalah Proyek WTP Brussels North yang keputusannya untuk dimodelkan sebagai BOOT tidak didasarkan pada pertimbangan VfM atau PSC.

Kanada

Model KPBU telah banyak diterapkan, termasuk untuk sektor jalan, jembatan, bandara, pelabuhan laut, energi, fasilitas rumah sakit, air limbah, perumahan sosial, dan sekolah. British Columbia memprakarsai Partnership BC (bersama dengan Partnerships UK dan Ontario's Superbuild) dan mengembangkan pendekatan PSC.

Perancis

Perancis mempunyai sejarah yang sangat panjang dengan KPBU. KPBU tidak diizinkan untuk diaplikasikan bagi infrastruktur sosial. VfM didasarkan pada hasil evaluasi pelelangan dan analisis VfM secara terpisah tidak termasuk di dalamnya.

Jerman

Jerman sebenarnya tidak memiliki program KPBU yang formal meski ada beberapa proyek infrastruktur mereka diselenggarakan menggunakan model KPBU. PSC tidak digunakan di Jerman tetapi ada persyaratan bahwa harus dilakukan studi ekonomi kelayakan yang detail untuk mendukung investasi publik dan sektor swasta dapat disyaratkan untuk memperlihatkan jika dan bagaimana mereka dapat mengeksekusi layanan publik memenuhi standar yang telah ditetapkan dengan biaya yang sama atau lebih rendah.

Hong Kong

Hong Kong juga memiliki sejarah panjang dengan KPBU. Baru-baru ini PSC digunakan untuk evaluasi proyek dan diterima sebagai komponen wajib dalam proses pengadaan.

India

India juga menggunakan model KPBU secara intensif untuk proyek infrastruktur mereka. India tidak menggunakan PSC secara sistematis tetapi konsultan bagi unit-unit pemerintah yang membantu penyiapan KPBU biasanya diminta untuk menyusun estimasi biaya dan penawaran. Jika penawaran berbeda dengan estimasi awal analisis mendalam harus dilakukan untuk menjustifikasi bagaimana menyikapi penawaran tersebut, terutama jika penawaran meminta pemerintah membayar lebih dari estimasi.

Irlandia

Irlandia memiliki banyak proyek infrastruktur yang diselenggarakan menggunakan model KPBU. Ada komitmen yang kuat untuk menyusun program KPBU secara formal. Kerangka regulasi yang jelas sudah dibangun, PPP unit telah dibuat dan komite pemerintah pusat memfasilitasi proyek-proyek KPBU. Melalui Proyek KPBU M4, Ditjen BM mereka bekerja sama dengan EIB, bank internasional, dan konsorsium proyek mengidentifikasi alokasi risiko yang dapat diterima oleh semua pihak, namun PSC tidak digunakan.

Jepang

KPBU di Jepang dimulai dengan diintroduksinya pendekatan sektor ketiga pada pertengahan tahun 1980-an, setelah sektor publik (sektor pertama) dan sektor swasta (sektor kedua). Sektor publik wajib menyusun PSC dan mendemonstrasikan bahwa opsi KPBU menawarkan VfM yang lebih baik dan memublikasikan hasilnya, dalam bentuk relatif persentase atau absolut. Tidak ada ketentuan khusus untuk memverifikasi VfM saat penawaran sudah disampaikan dan/atau kontrak difinalisasi. Hal ini karena ada aturan terpisah yang menyatakan bahwa

penawaran menjadi tidak responsif jika harga penawaran melebihi yang direncanakan pemerintah, biasanya ditetapkan menggunakan PSC.

Belanda

Belanda memiliki pengalaman ekstensif dengan KPBU. Proyek Delfland menggunakan PSC dan terindikasi adanya penghematan sebesar 15% terhadap PSC.

Filipina

Filipina juga kaya dengan pengalaman menggunakan KPBU dengan berbagai spektrum kontrak (seperti BOO, BTO, BLT) di samping BOT yang telah dikenal. Pemerintah juga telah membangun BOT Center untuk memfasilitasi proyek KPBU. Dua proyek air minum dengan konsesi 25 tahun, dibangun dengan asistensi World Bank dianggap sebagai *best practice* model untuk konsesi. VfM dicapai dengan tarif air minum yang 57 dan 27% di bawah tarif sebelum konsesi dengan tetap memenuhi persyaratan standar.

Afrika Selatan

Beberapa proyek infrastruktur di Afrika Selatan dibangun menggunakan model KPBU. Ada tiga kriteria evaluasi: *affordability*, VfM, dan transfer risiko teknis, operasional, dan finansial. PSC wajib digunakan.

Inggris

Inggris meluncurkan program KPBU pada tahun 1992 dengan Private Finance Initiative. Partnership UK dibangun untuk mempromosikan konsep KPBU/PFI. Perhitungan PSC dibutuhkan untuk perhitungan VfM.

Amerika Serikat

Meski Amerika Serikat juga memiliki pengalaman yang sangat kaya dengan KPBU untuk penyediaan infrastruktur, belum ada prosedur baku untuk transfer risiko, valuasi risiko, dan asesmen VfM.

Diadopsi dari: Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2005). Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. *Accounting Forum*, 29(4), 345–378.

Analisis VfM dapat dilakukan menggunakan metodologi kualitatif dan kuantitatif. Namun, yang harus dipahami bahwa tidak ada metodologi yang lebih superior di antara keduanya karena masing-masing memiliki tujuan yang berbeda. Pendekatan kualitatif bisa dilakukan terlebih dahulu untuk memastikan apakah suatu opsi pendanaan dan pembiayaan bisa digunakan. Sementara itu, pendekatan kuantitatif digunakan untuk mengetahui berapa besar indikasi VfM suatu opsi dibandingkan opsi-opsi lainnya. Ketersediaan data dan informasi juga menjadi salah faktor yang perlu dipertimbangkan saat memilih suatu metodologi.

Dalam praktik, Analisis VfM biasanya digunakan sebagai instrumen uji apakah suatu proyek penyediaan infrastruktur lebih menawarkan VfM yang lebih baik jika dikerjasamakan dengan badan usaha dibandingkan dengan pengadaan konvensional yang mana pemerintah harus menanggung seluruh risiko. Namun, analisis ini sebenarnya dapat diperluas objek analisisnya, misal, dengan memasukkan opsi-opsi selain kedua opsi tersebut, termasuk opsi-opsi yang mengombinasikan berbagai skenario pendanaan dan pembiayaan.

Dalam Pedoman ini, Proyek Referensi sudah melalui **Analisis Strategis, Analisis Ekonomi, Analisis Komersial dan Bisnis** untuk dipastikan bahwa proyek tersebut secara strategis dibutuhkan dan layak secara ekonomis. Pada **Analisis Komersial dan Bisnis**, Proyek

Referensi telah teridentifikasi potensi pendapatan dan biayanya sehingga dapat diperkirakan apakah Proyek Referensi layak atau tidak secara finansial tanpa adanya dukungan finansial dari Pemerintah. Pada tahap **Analisis VfM** akan ditentukan skema pendanaan dan pembiayaan yang paling optimal untuk proyek tersebut: apakah di-KPBU-kan atau tidak.

3.1 Skringing Awal

Skringing awal opsi merupakan tahapan pertama dalam metodologi kualitatif untuk menentukan apakah suatu opsi dapat digunakan untuk penyediaan suatu infrastruktur. Evaluasi atas set kriteria dilakukan secara kualitatif, bisa dinyatakan dalam skala nilai tertentu, misal 0–4, dengan batas nilai tertentu secara agregat sebagai batas nilai minimum untuk lulus atau, lebih sederhana lagi, dengan ya dan tidak. Hanya opsi-opsi yang lulus pada tahap ini dapat berproses ke tahapan berikutnya. Namun, ada kemungkinan dilakukan re-evaluasi jika ada perkembangan terkini yang dapat mengubah asumsi atau penilaian yang sudah diberikan.

Penentuan kriteria dapat disesuaikan dengan kebutuhan Penanggung Jawab Proyek namun harus tetap objektif dalam pengertian kriteria ditentukan semata-mata hanya untuk menjustifikasi suatu putusan yang sudah dibuat sebelumnya. Hal ini yang harus dihindari karena sudah terjadi bias sejak awal yang dapat mengakibatkan opsi yang terpilih bukanlah opsi yang optimal.

Beberapa pedoman dapat digunakan sebagai acuan untuk skringing awal (praseleksi) ini, salah satunya adalah pedoman yang dipublikasikan United Nations-Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). Pemenuhan beberapa kriteria praseleksi sebenarnya sudah dipastikan saat Analisis Strategis dilakukan karena dalam analisis ini kriteria kepatuhan menjadi instrumen kendali atau kontrol.

3.2 Kelayakan dan Kesesuaian

Tahapan seleksi merupakan tahapan berikutnya setelah Proyek Referensi lulus dalam **Skringing Awal**, yang artinya Proyek Referensi dapat di-KPBU-kan. Tahapan ini dilalui untuk memastikan kelayakan (viability) dan kesesuaian (suitability) jika di-KPBU-kan. Kriteria yang digunakan masih kualitatif dan evaluasinya dapat menggunakan skala tertentu.

Beberapa pedoman dapat digunakan sebagai acuan dalam tahapan seleksi ini; sebagai contoh, pedoman yang dipublikasikan Komite Percepatan Pembangunan Infrastruktur Prioritas (KPPIP), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, UNESCAP, atau Indonesia Infrastructure Guarantee Fund Institute. Setiap pedoman memiliki karakteristiknya masing-masing; ada yang membandingkan skema KPBU dengan skema lainnya dan ada yang tidak.

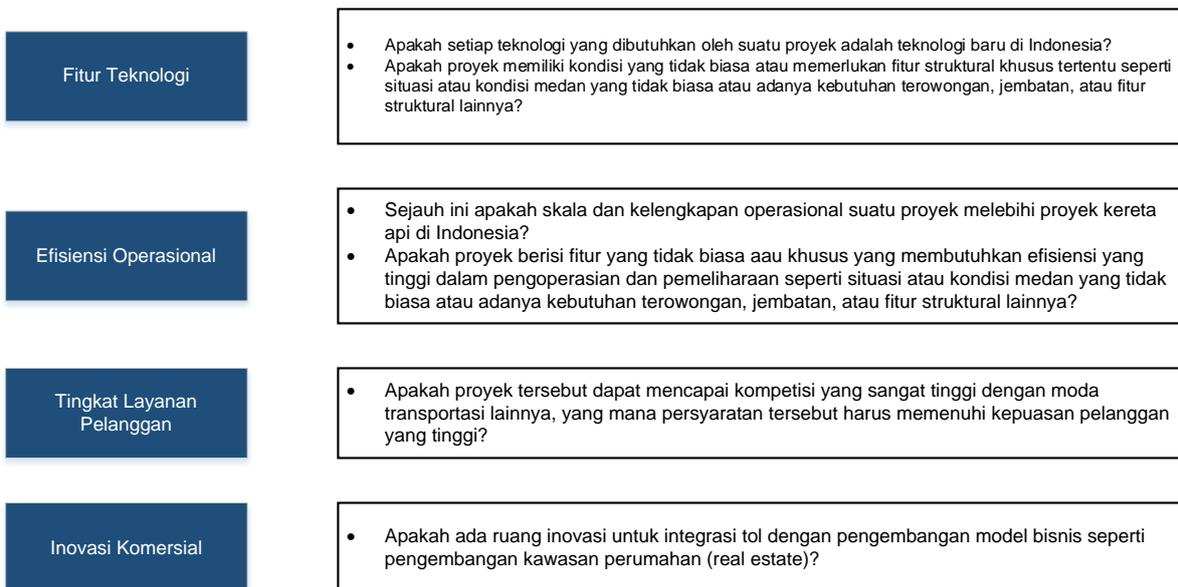
Pengguna Pedoman ini disarankan untuk memilih salah satu metodologi saja yang paling sesuai dengan kebutuhannya untuk menghindari terjadinya konflik hasil.

Kotak 8 Metodologi Kualitatif VfM Model KPPIP

Di Indonesia, kerangka analisis VfM dalam pemilihan modalitas sudah dikembangkan oleh Komite Percepatan Pembangunan Infrastruktur Prioritas (KPPIP) untuk proyek-proyek prioritas. Metode analisis VfM yang dilakukan oleh KPPIP relatif sederhana, dengan suatu prinsip bahwa modalitas penyediaan infrastruktur yang melibatkan badan usaha memiliki VfM apabila risiko yang dapat ditransfer kepada pihak badan usaha dapat optimal.

Pada umumnya, jika tingkat kerumitan suatu proyek semakin tinggi maka risiko yang ada semakin tinggi. Oleh sebab itu, tingkat risiko yang dapat ditransfer tersebut tergambar apabila proyek merupakan proyek yang kompleks dengan empat persyaratan, yaitu: persyaratan teknologi proyek, persyaratan efisiensi operasional dan persyaratan tingkat layanan pelanggan, serta persyaratan inovasi komersial. Sebuah daftar periksa kualitatif telah disusun oleh KPPIP untuk mengindikasikan adanya nilai tambah apabila menggunakan modalitas penyediaan infrastruktur yang melibatkan badan usaha.

Kelebihan dari instrumen uji VfM yang dimiliki oleh KPPIP adalah dari kemudahan dalam penggunaan serta kejelasan data pendukung yang dibutuhkan untuk menjustifikasi VfM secara kualitatif. Kekurangannya adalah *value* yang dinilai hanya terbatas kepada alokasi risiko yang optimal kepada badan usaha. Di sisi lain, beberapa *value* lain sesungguhnya dapat menjadi faktor pendorong bagi terciptanya VfM. Contoh analisis VfM yang bersifat kualitatif untuk proyek pembangunan jalan tol dapat dilihat pada diagram di bawah ini.



Sumber: Komite Percepatan Pembangunan Infrastruktur Prioritas

Kotak 9 Metodologi Kualitatif VfM Model Bappenas (Contoh Sektor Sistem Penyediaan Air Minum)

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional menyediakan dalam situs mereka pedoman untuk melakukan analisis VfM secara kualitatif berdasarkan sektornya (toolkitkpbu.com). Dalam pedoman ini, penilaian dilakukan menggunakan skala 0, 1, dan 2 dengan semakin besar nilai, semakin tinggi pula suatu opsi (KPBU atau konvensional) menciptakan VfM pada suatu kriteria tertentu. Skor agregat digunakan untuk menentukan opsi mana yang paling tepat. Berikut adalah contoh perhitungan untuk analisis VfM pada sistem penyediaan air minum (SPAM).

No	Penentu Nilai	Konvensional	KPBU	Keterangan
1.	Kemampuan menyediakan teknologi SPAM	1	2	Konvensional: memanfaatkan teknologi pengolahan atau SPAM yang telah berjalan selama ini. KPBU: dapat mengeksplorasi teknologi baru yang ramah lingkungan, lebih efisien, dan sebagainya.
2.	Fleksibilitas atas perubahan spesifikasi kontrak	2	2	Perubahan spesifikasi dalam transaksi KPBU dan skema konvensional sama-sama dapat lebih fleksibel dalam perubahan spesifikasi.
3.	Kemampuan menggalang dana/kemudahan untuk mendapatkan pembiayaan	1	2	Konvensional: terbatas pada kemampuan APBN/APBD dan untuk APBN masih relatif menunggu bantuan dan sulit untuk diakomodasi. KPBU: menjadi alternatif sumber pembiayaan yang lebih pasti.
4.	Waktu penyelesaian proyek secara menyeluruh	1	2	Konvensional: bisa lebih lambat tergantung mekanisme penganggaran dan kemampuan APBN dan tidak bisa multi-year. KPBU umumnya tepat waktu untuk menghindari kerugian karena keterlambatan serta dapat multi-year
5.	Pendekatan seluruh biaya selama periode pelaksanaan proyek	1	2	Konvensional: tidak mendukung pendekatan <i>whole of life</i> karena ada ketidakcocokan antara desain dan konstruksi fasilitas serta perawatan dan operasional yang berlangsung. Adalah tanggung jawab PJKP untuk mempertimbangkan dampak desain pada biaya operasional dan perawatan dimasa mendatang.

				KPBU: melalui mekanisme kompetisi yang efektif, peserta tender didorong menerapkan pendekatan <i>whole of life</i> untuk biaya proyek dan mengusulkan pembayaran ketersediaan serendah mungkin.
6.	Perhitungan Product-life-cycle untuk menekan biaya	0	1	KPBU: akan mengoptimalkan biaya konstruksi, pemeliharaan dan operasi untuk seluruh jangka-waktu periode kerjasama.
7.	Risiko Konstruksi dan Desain	1	2	Konvensional: menggunakan desain yang konvensional karena keterbatasan anggaran, tahapan konstruksi mengikuti tahun anggaran, dsb. KPBU: menggunakan desain dan teknologi baru, konstruksi dapat dilakukan tahun jamak, adanya kejelasan spesifikasi keluaran, dsb.
8.	Risiko Keterlambatan	2	1	Konvensional: proses pengadaan mungkin perlu waktu lama serta kemungkinan terjadinya penundaan konstruksi karena keterbatasan ketersediaan anggaran. KPBU: kemungkinan menggunakan kontraktor internal (bila badan usaha pelaksana merupakan kontraktor)
9.	Kecepatan terwujudnya proyek	2	2	Opsi pengadaan konvensional APBN dan KPBU sama.
10.	Spesifikasi Keluaran	1	2	Konvensional: tidak ada indikator jelas yang perlu dipenuhi serta lebih rendahnya kontrol terhadap kualitas konstruksi dan operasional KPBU: Indikator teknis dan layanan yang jelas dan harus dipenuhi oleh BU.
Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional				

Kotak 10 Metodologi Kualitatif Vfm Model UNESCAP

Untuk analisis kualitatif pada tahapan setelah skrining awal dilakukan, UNESCAP mendefinisikan lima kriteria sebagai berikut:

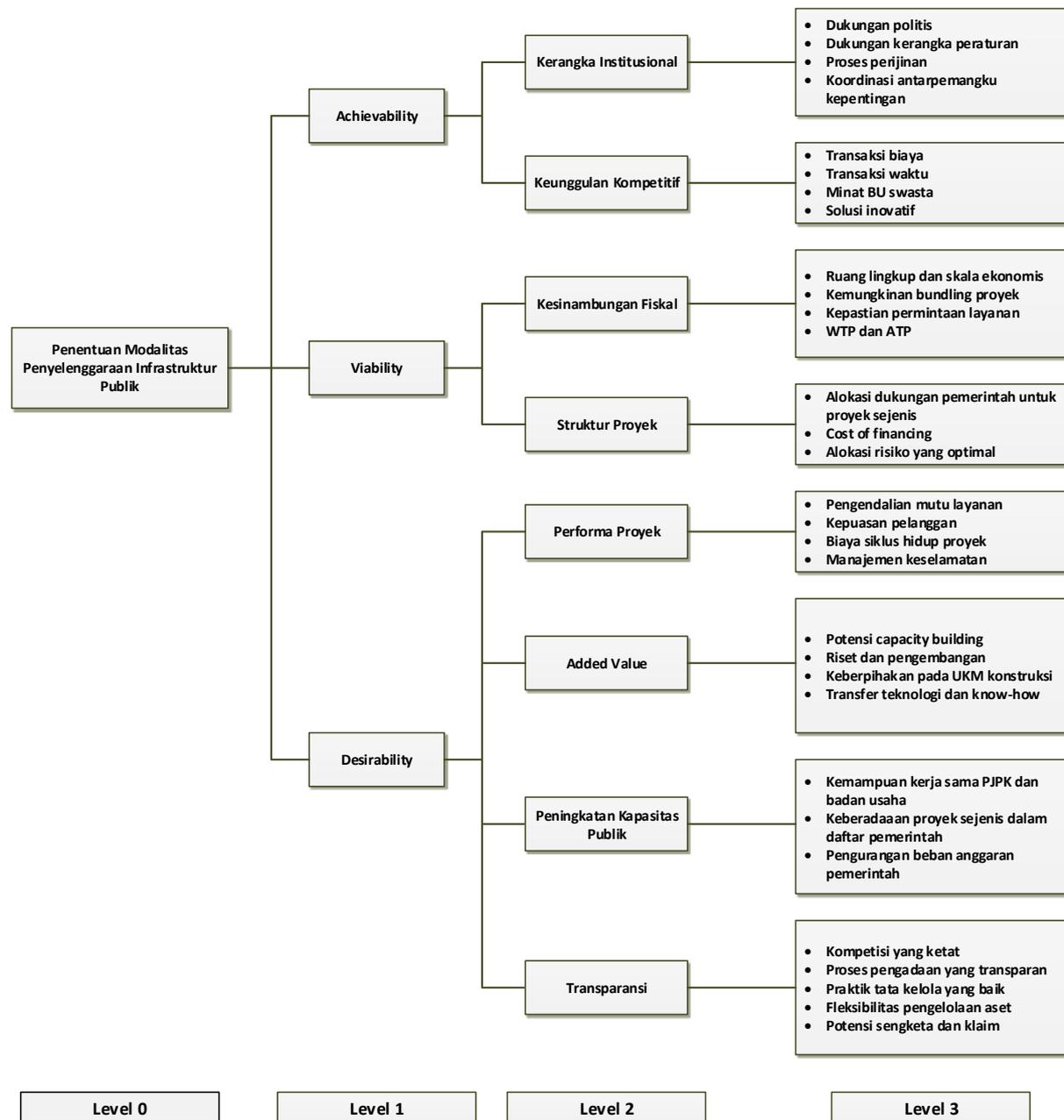
- Kesiapan sektor – apakah skema KPBU dapat diterapkan pada sektor yang bersangkutan?
- Minat dan kesiapan sektor swasta – apakah sektor swasta siap dan berminat berinvestasi pada proyek jika di-KPBU-kan?
- Kesiapan pemerintah dan dukungan – apakah pemerintah memiliki kapasitas dalam menyiapkan, mengimplementasikan, dan mendukung proyek jika akan di-KPBU-kan? Apakah ada dukungan secara umum untuk proyek-proyek KPBU?
- Kelayakan dan kesiapan proyek – apakah proyek itu sendiri layak dan berpotensi untuk di-KPBU-kan, termasuk:
 - Kompleksitas implementasi proyek/kelayakan teknis;
 - Kelayakan atas dampak sosio-ekonomis, lingkungan, dan institusional;
 - Kelayakan komersial/finansial;
 - Ketersediaan data pendukung dan analisis
- Kesesuaian di-KPBU-kan – apakah proyek memiliki karakteristik yang dibutuhkan untuk suatu proyek layak di-KPBU-kan.

Evaluasi atas masing-masing kriteria dilakukan menggunakan skala ordinal 1–4, di mana skor 4 adalah skor optimal. Dalam pedoman yang ada diberikan petunjuk penilaian yang lebih detail untuk menghindari subjektivitas.

Sumber: UNESCAP

Kotak 11 Metodologi Kualitatif VfM Model IIGFI

Indonesia Infrastructure Guarantee Fund Institute (IIGFI) juga mengembangkan metodologi kualitatif VfM. Berbeda dengan metodologi lain yang berbasis rating system, metodologi yang dikembangkan IIGFI menggunakan analytic hierarchy process sebagai basisnya. Input yang diberikan dalam bentuk perbandingan berpasangan dengan skala 1–9 yang mana skor 1 menunjukkan sama baik dan skor 9 menunjukkan satu opsi sangat jauh lebih baik dibandingkan opsi lainnya. Ada 31 faktor yang dianggap menjadi penentu VfM dan dikategorisasikan ke dalam tiga kelompok kriteria yaitu ketercapaian (achievability), kelayakan (viability) dan keterbutuhan (desirability) yang masing-masing memiliki subkriteria. Untuk memfasilitasi perhitungan, IIGFI juga mengembangkan piranti lunak sederhana berbasis spreadsheet. Dalam piranti tersebut, selain peringkat opsi-opsi yang dipertimbangkan juga diberikan notifikasi konsistensi penilaian (consistency ratio) yang penting untuk dijaga sehubungan dengan sistem penilaian yang berbasis perbandingan berpasangan.

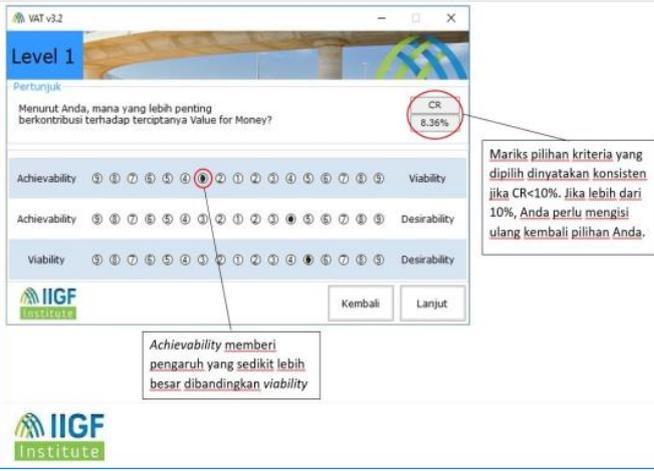


VAT v3.2

Pengantar

Struktur permasalahan yang digunakan dalam VAT ini adalah seperti yang ditunjukkan pada buku petunjuk teknis aplikasi ini pada halaman X. Berdasarkan struktur tersebut, terdapat tiga level hirarki untuk penentuan modalitas penyelenggaraan infrastruktur publik. Level 1, 2 dan 3, berturut-turut adalah: kriteria, sub-kriteria dan atribut. Tahap pertama bermaksud untuk memilih 15 atribut terpenting yang akan digunakan sebagai determinan untuk penentuan modalitas pada tahap yang kedua.

Untuk memilih 15 atribut terpenting tersebut, tahap pertama ini menggunakan perbandingan berpasangan (pairwise comparison). Sebagai contoh:



Tabel berikut menunjukkan referensi skala yang digunakan dalam pemilihan kriteria.

Tabel Skala Tingkat Kepentingan

Skala	Definisi	Penjelasan
1	Equal Importance	Sama besar pengaruhnya
2	Weak or Slight	
3	Moderate Importance	Kriteria yang dipilih memberi pengaruh yang sedikit lebih besar dibandingkan pilihan lainnya
4	Moderate Plus	
5	Strong Importance	Kriteria yang dipilih memberi pengaruh yang lebih besar dibandingkan pilihan lainnya
6	Strong Plus	
7	Very Strong Importance	Kriteria yang dipilih memberi pengaruh yang sangat besar dibandingkan pilihan lainnya
8	Very, Very Strong	
9	Extreme Importance	Kriteria yang dipilih memberi pengaruh yang jauh lebih besar dibandingkan pilihan lainnya

Sumber: Indonesia Infrastructure Guarantee Fund Institute

3.3 Public Sector Comparator dan Private Sector Benchmark

Dalam praktik, untuk memberikan keyakinan lebih kepada pemangku kepentingan, khususnya Penanggung Jawab Proyek bahwa opsi KPBU adalah opsi yang paling tepat, informasi mengenai besaran VfM secara kuantitatif kerap dibutuhkan. Namun, sejauh ini belum ada suatu acuan atau referensi standar metodologi perhitungan yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Beberapa studi pendahuluan yang pernah disusun diketahui menggunakan beberapa pendekatan yang berbeda, meski dalam banyak kasus, kerangka yang digunakan relatif sama yaitu berbasis Public Sector Comparator (PSC).

Pendekatan PSC bukannya tanpa kendala jika diaplikasikan untuk kasus Indonesia yang jika tidak dipahami dengan baik dapat berdampak pada hasil perhitungan yang tidak wajar dan/atau menyesatkan (*misleading*). Beberapa isu yang harus dipahami jika PSC akan dimanfaatkan:

- Overestimasi risiko

Isu tentang besaran risiko untuk perhitungan VfM sangat relevan untuk konteks Indonesia. Beberapa kajian VfM telah dilakukan di Indonesia, baik untuk kepentingan akademis maupun praktis. Persoalan yang timbul adalah besaran risiko yang dihitung kerap kali di luar batas kewajaran. Meski tidak ada acuan baku tentang berapa besaran risiko yang masih dianggap

wajar, jika biaya risiko sudah mencapai lebih dari 50% dari biaya dasar, cek dan ricek perlu dilakukan. Ada setidaknya dua alasan yang dapat menjelaskan ketidakwajaran biaya risiko yaitu setiap risiko diasumsikan terjadi secara independen dan overestimasi kemungkinan terjadi dan dampaknya jika suatu risiko terjadi.

- Tingkat diskonto

Penentuan tingkat diskonto untuk proyek KPBU masih merupakan satu isu yang pelik sementara di sisi lain, besaran VfM sangat sensitif terhadap tingkat diskonto ini. Di Australia, misal, pemerintah telah memberikan panduan tentang bagaimana tingkat diskonto ditentukan untuk perhitungan PSC. Secara prinsip, tingkat diskonto bagi badan usaha biasanya ditentukan berdasarkan after-tax weighted average cost of capital (WACC). Namun, tingkat diskonto bagi sektor publik (i.e., Pemerintah) yang tepat masih menjadi subjek perdebatan dan sampai saat ini belum ada konsensus resolusi atas permasalahan tersebut.

- Netralitas kompetitif

Keuntungan kompetitif (competitive advantages) yang dimiliki oleh pemerintah menjadi salah satu elemen dalam PSC yang perlu ditentukan secara wajar untuk menjadikan analisis VfM sebanding (like-with-like VfM assessment). Salah satu bentuk keuntungan kompetitif pemerintah adalah pajak yang hanya dikenakan kepada badan usaha. Selain keuntungan, yang perlu disadari adalah pemerintah juga memiliki kerugian kompetitif (competitive disadvantages) yang perlu diperhitungkan dalam perhitungan PSC. Dalam konteks perhitungan keuntungan kompetitif setidaknya ada dua isu. Isu pertama adalah metode untuk valuasi keduanya yang tidak terdeskripsikan secara lebih jelas dibandingkan elemen-elemen PSC lainnya. Isu kedua terkait dengan penerapannya untuk konteks Indonesia. Sama dengan penentuan tingkat diskonto, isu tentang valuasi keuntungan dan kerugian kompetitif pemerintah perlu dikaji lebih mendalam.

- Keterbatasan model analisis

Model analisis yang disampaikan ditujukan hanya untuk mendapatkan informasi awal untuk menentukan apakah skema KPBU dapat menjadi opsi yang dipertimbangkan dari sudut VfM dan tidak dimaksudkan untuk menghasilkan besaran VfM yang akurat. Perkiraan yang lebih akurat tentunya diperoleh jika sudah tersedia informasi tentang penawaran yang diusulkan oleh calon badan usaha.

Menggunakan model yang dikembangkan Wibowo dan Sundermeier (2020), Indonesia Infrastructure Guarantee Fund Institute saat Pedoman ini disusun juga sedang mengembangkan metodologi kuantitatif analisis VfM dengan mengusung konsep private sector benchmark (PSB) sebagai sandingan PSC. Ada tiga kemungkinan yang dapat terjadi:

- VfM negatif yang terjadi jika $PSC > PSB$, yang artinya skema KPBU menghasilkan VfM lebih rendah dibandingkan Skema konvensional untuk Proyek Referensi.

CATATAN Nilai PSC dan PSB dinyatakan dalam konteks manfaat, yang bisa bernilai negatif, i.e., pendapatan lebih rendah daripada biaya atau positif, i.e., pendapatan lebih tinggi daripada biaya. Konteks ini perlu dijelaskan di sini karena Metodologi dapat digunakan untuk proyek-proyek *net-cost* dan *net-revenue*. Hal ini perlu digarisbawahi karena dalam beberapa literatur disebutkan jika PSC lebih

tinggi dibandingkan PSB, Proyek Referensi menghasilkan VfM positif. Pernyataan ini benar jika baik PSC maupun PSB dinyatakan dalam konteks biaya sehingga besaran yang lebih tinggi adalah besaran yang lebih mahal.

- VfM positif yang terjadi jika:
 - $PSC = PSB$, yang artinya skema KPBU menghasilkan VfM sama dengan Skema konvensional untuk Proyek Referensi, atau
 - $PSC < PSB$, yang artinya skema KPBU menghasilkan VfM lebih tinggi dibandingkan Skema konvensional untuk Proyek Referensi.

Metodologi yang sedang dikembangkan tersebut untuk selanjutnya akan diterjemahkan ke piranti hitung berbasis spreadsheet untuk memudahkan perhitungan karena kompleksnya perhitungan.

4

ANALISIS KELAYAKAN EKONOMI

Kelayakan ekonomi adalah terwujudnya manfaat ekonomi bagi masyarakat – sebagai hasil dari suatu penyediaan infrastruktur publik tertentu – yang lebih besar dibandingkan dengan biaya ekonominya bagi masyarakat. Analisis kelayakan ini dilakukan oleh PJPK untuk memastikan keberlanjutan ekonomi suatu proyek yang berkaitan dengan beberapa aspek, diantaranya adalah ketepatan waktu, efektivitas penggunaan dana serta sumber daya selama periode proyek¹. Adapun tujuan dilakukannya analisis kelayakan ekonomi ini adalah untuk memilih penyediaan infrastruktur yang paling tepat yang dapat diukur dengan besarnya peningkatan kehidupan ekonomi dan sosial yang dihasilkan jika dibandingkan dengan alternatif penyediaan infrastruktur lainnya. Dengan kata lain, manfaat ekonomi yang dihasilkan oleh proyek infrastruktur tersebut harus lebih besar dibandingkan dengan biaya ekonomi yang dikeluarkan.

Dalam menyusun analisis kelayakan ekonomi terdapat beberapa kendala yang umum dihadapi, diantaranya adalah tidak semua manfaat dan biaya suatu proyek terefleksi dalam arus kas, harga layanan yang diberikan seringkali tidak mencerminkan nilai manfaat bagi pengguna², biaya yang dikeluarkan untuk input proyek tersebut tidak mencerminkan nilai ekonomi dan kelangkaannya karena adanya subsidi Pemerintah.

Terdapat beberapa metode yang bisa digunakan untuk melakukan analisis kelayakan ekonomi, yaitu:

1. Analisis Biaya-Manfaat (ABM) (Cost-Benefit Analysis (CBA)),
2. Cost Effectiveness Analysis (CEA),
3. Multi Criteria Analysis (MCA).

Pada tahap Studi Pendahuluan, pemilik proyek atau PJPK dapat melakukan perhitungan kasar nilai kelayakan ekonomi dari suatu rencana penyediaan infrastruktur. Namun hal tersebut perlu didasari oleh Deskripsi Konteks, Definisi Tujuan dan Identifikasi Proyek yang cukup kuat. Tahapan Analisis Teknis, Analisis Keuangan, Kelayakan Ekonomi dan Asesmen Risiko dilakukan berdasarkan data-data sekunder yang tersedia. Hasil kelayakan ekonomi yang indikatif pada Studi Pendahuluan bisa digunakan untuk membandingkan rencana proyek penyediaan infrastruktur. Rencana yang secara indikatif memberikan kelayakan ekonomi yang lebih tinggi akan menjadi lebih prioritas.

Kelayakan ekonomi dari suatu penyediaan infrastruktur merupakan tanggung jawab Pemerintah, khususnya yang memiliki kewenangan dalam penyelenggaraannya. Kelayakan ekonomi merupakan alasan utama mengapa penyediaan tersebut perlu dilakukan. Penyediaan infrastruktur yang tidak layak secara ekonomi berarti memberikan biaya ekonomi tambahan lebih banyak bagi masyarakat dibandingkan dengan tambahan manfaat yang diterima. Risiko ini diperkecil sejak tahap pertama ABM dalam Studi Pendahuluan.

¹Kementerian Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat, “Kelayakan Ekonomi,” 2017.

² Misalkan tarif tidak ditentukan berdasarkan *cost recovery* tetapi lebih karena pertimbangan politis. Di sisi lain, pengguna tidak memiliki pemahaman yang cukup sehingga tidak dapat menilai manfaat dari layanan yang diberikan dengan tepat, seperti layanan air limbah.

4.1 Metodologi

1. Mengubah harga / biaya finansial menjadi harga / biaya ekonomi (*shadow price*³) yang lebih mencerminkan biaya oportunitas sosial:
 - a. Untuk biaya, perubahan menggunakan menggunakan faktor konversi⁴:
 - i. *Tradable goods* yang diimpor, faktor konversi ditentukan berdasarkan biaya dimpor CIF dikurangi dengan bea dan pajak impor;
 - ii. *Non-tradable goods*, faktor konversi ditentukan berdasarkan biaya oportunitas penggunaan input *non-tradable goods* untuk keperluan lain;
 - iii. Biaya personil dan gaji, faktor konversi ditentukan untuk membuat biaya-biaya tersebut mencerminkan remunerasi normal sesuai dengan tingkat keahlian / pengetahuan yang digunakan;
 - b. Proyeksi biaya dalam bentuk arus kas ke luar, tanpa memperhitungkan depresiasi, pencadangan, kontinjensi, dan pencatatan akrual yang bukan merupakan arus kas;
 - c. Menghilangkan pengaruh PPN, pajak langsung maupun pajak tidak langsung lainnya dari biaya;
 - d. Untuk manfaat, perhitungan manfaat tidak menggunakan pendapatan finansial tetapi menggunakan *Willingness to Pay*⁵ pengguna layanan untuk layanan yang diberikan melalui penyediaan infrastruktur yang direncanakan;
2. Memasukan biaya dan manfaat yang tidak terkait dengan pemilik proyek namun merupakan dampak langsung dari proyek penyediaan infrastruktur⁶;
3. Penilaian kelayakan ekonomi menggunakan *social discount rate*⁷ yang mencerminkan bagaimana masyarakat menilai manfaat di masa mendatang relatif dibandingkan dengan manfaat (konsumsi) yang bisa didapatkan (dilakukan) hari ini⁸.

³ Lihat Catatan 5

⁴ Faktor konversi mencerminkan perbedaan harga finansial dengan harga ekonomi yang disebabkan oleh ketidakefisienan pasar dan kebijakan Pemerintah (seperti subsidi, penerapan pajak serta bea masuk / ke luar).

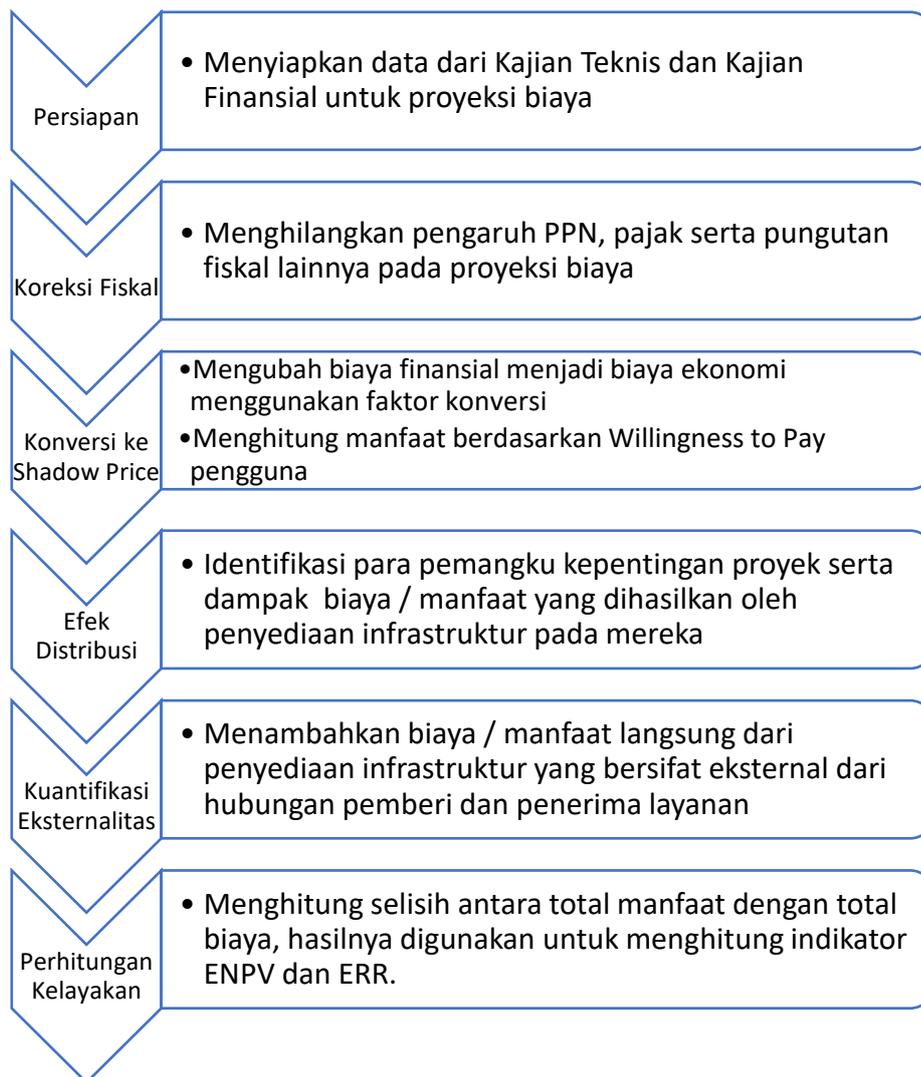
⁵ Bila *Willingness to Pay* (WTP) sulit didapatkan, pendekatan lain adalah menggunakan biaya yang bisa dihindarkan oleh pengguna layanan akibat tersedianya layanan dari infrastruktur yang direncanakan. (Lihat Catatan 4)

⁶ Seperti yang diharapkan tersedia pada Kajian Teknis. Namun apabila belum tersedia, maka harus dibuat pada tahap ini. Sebagai contoh biaya adalah: biaya polusi dan biaya relokasi warga, sedangkan contoh manfaat adalah: pengurangan penggunaan sumber daya tak terbarukan dan pengurangan emisi gas rumah kaca.

⁷ Lihat Catatan 6

⁸ Semakin meningkat penilaian atas manfaat di masa mendatang, semakin rendah *social discount rate* yang dikenakan.

4.2 Tahapan



Gambar 4.1 Tahapan Analisis Kelayakan Ekonomi

Sumber: Panduan Analisis Kelayakan Ekonomi

Tahapan dalam menghitung kelayakan ekonomi seperti diperlihatkan pada Gambar 3.1 adalah sebagai berikut:

1. Persiapan:

- a. menyiapkan data proyeksi biaya dan manfaat yang didapatkan dari Kajian Teknis dan Kajian Finansial, dengan ketentuan-ketentuan yang telah dibahas di atas;
- b. proyeksi tersebut bisa dibagi dua, yang pertama adalah yang terkait dengan penyedia layanan (dan infrastrukturnya) dengan pengguna layanan. Sedangkan yang kedua adalah yang terkait dengan pemangku kepentingan lainnya sehubungan dengan isu-isu;

2. Koreksi fiskal: menghilangkan pengaruh PPN dan pajak lainnya yang mempengaruhi proyeksi biaya;

3. Konversi ke *shadow price*:

- a. Mengubah biaya finansial menjadi biaya ekonomi menggunakan faktor konversi yang sesuai, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya;
- b. Mengganti pendapatan menjadi *Willingness to Pay* – atau biaya yang bisa dihindarkan untuk satu satuan volume layanan – dikalikan dengan volume layanan yang disampaikan;

4. Efek distribusi:

- a. mengakomodasi biaya dan manfaat⁹ yang belum diperhitungkan, yang bersifat eksternalitas, yaitu yang terkait dengan para pemangku kepentingan lain, di luar pemberi layanan (penyedia infrastruktur) dan pengguna layanan;
- b. membuat matriks yang menghubungkan para pemangku kepentingan proyek dengan dampak biaya atau manfaat yang didapatkan oleh para pemangku kepentingan dari proyek penyediaan infrastruktur tersebut;
- c. pastikan bahwa dampak biaya dan manfaat terkait dengan isu-isu penting bagi Pemerintah maupun dengan prinsip-prinsip yang diamanatkan peraturan-peraturan perundang-undangan (kesinambungan, wawasan lingkungan dan lainnya) telah terakomodasi dalam matriks di atas¹⁰;

5. Kuantifikasi eksternalitas:

- a. melakukan kuantifikasi dampak biaya dan manfaat tersebut di atas dalam satuan Rupiah;
- b. apabila kuantifikasi pada huruf b di atas sulit dilakukan, deskripsi secara kualitatif perlu diberikan.

⁹ Estimasi dan proyeksi biaya dan manfaat ini sedapat mungkin berdasarkan rujukan data statistik terkait yang dapat dipertanggungjawabkan misalkan dari Biro Pusat Statistik pusat dan daerah, Bank Indonesia, Kementerian Keuangan, kementerian teknis, lembaga multilateral, lembaga penelitian dan lembaga kredibel lainnya. Apabila data statistik tidak tersedia, dapat pula digunakan penilaian para ahli.

¹⁰ Hal ini tentunya termasuk dengan yang telah diidentifikasi dalam Kajian Teknis

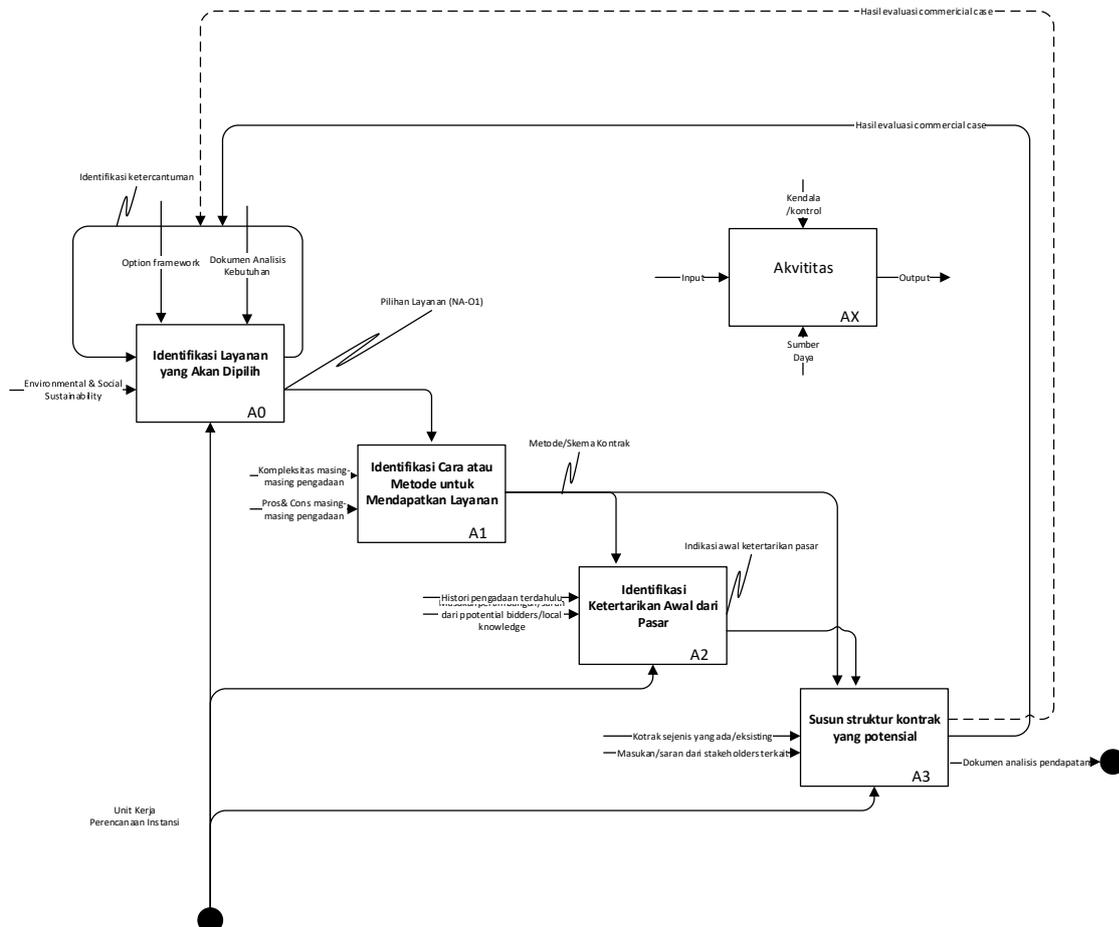
5

ANALISIS MINAT PASAR

Analisis *commercial case* menjelaskan mengenai bagaimana struktur kontrak untuk proyek dan bagaimana skema pengadaannya. Pada tahap awal penyusunan studi pendahuluan, sangat mungkin apabila struktur kontrak proyek belum dilakukan secara spesifik dikarenakan belum teridentifikasi secara jelas terkait opsi layanan yang akan dipilih.

Analisis *commercial case* perlu dilakukan untuk:

- menunjukkan bahwa proyek dapat dikatakan layak secara komersial,
- mengidentifikasi layanan yang dibutuhkan,
- melakukan perumusan tahap awal terkait kemungkinan struktur kontrak,
- melakukan pengujian pasar, dan
- mempertimbangkan pendekatan/strategi pengadaan untuk mencapai *value for money*.



Gambar 5.1 Diagram IDEF-0 Seluruh Tahapan Analisis Minat Pasar (*Commercial Case*)

Adapun keluaran dari analisis *commercial case* berupa rekomendasi menuju tahapan rencana selanjutnya berdasarkan rumusan masalah, isu dan strategi dari hasil analisis tersebut. Dalam

Pedoman ini disampaikan beberapa hal yang dapat dipertimbangkan untuk memenuhi sasaran atas analisis *commercial case* antara lain:

5.1 Identifikasi Layanan yang Akan Dipilih

Dari dokumen input berupa Dokumen Analisis Kebutuhan (A) dan Options Framework, maka diidentifikasi layanan yang akan dipilih. Dalam pemilihan layanan ini juga mempertimbangkan sustainabilitas dari aspek sosial yang terkait dengan masyarakat dan juga kelestarian lingkungan. Hasil dari proses ini adalah Pilihan Layanan.

5.2 Identifikasi Cara/Metode Untuk Mendapatkan Layanan

Berdasarkan Pilihan Layanan yang dihasilkan dari C.0, maka diidentifikasi skema/moda/metode yang paling tepat untuk mendapatkan layanan. Di dalam pemilihan skema/moda/metode ini perlu mempertimbangkan kompleksitas dari masing-masing pengadaan, baik yang sifatnya teknis maupun yang non teknis. Selain itu perlu di pertimbangkan kelebihan dan kekurangan dari masing-masing skema pengadaan. Hasil dari proses ini adalah Pilihan Skema/Metode Pengadaan Layanan.

Terdapat beberapa skema pengadaan yang dapat dilakukan, mulai dari proses yang sederhana hingga kompleks. Berikut beberapa contoh pendekatan skema pengadaan:

- a. Penunjukan langsung: dimana kontrak diberikan tanpa proses tender secara formal, namun didasarkan pada preferensi tertentu. Biaya dan kualitas penawaran tidak dinilai selayaknya saat ditender. Biasanya proses dilakukan secara informal, tidak ada pertanggungjawaban keputusan, risiko yang diterima cenderung berada di Pemerintah tidak ada pembagian risiko yang signifikan kepada badan usaha, biaya cenderung lebih tinggi dan *value for money* lebih rendah.
- b. *Unsolicited bid*: tanpa adanya tekanan persaingan, risiko lebih cenderung, risiko yang diterima cenderung berada di Pemerintah, biaya cenderung lebih tinggi dan *value for money* lebih rendah.
- c. Pengadaan sederhana dengan persaingan terbatas: melalui pendekatan ini pemerintah dapat mengikuti prosedur pengadaan dengan penawaran harga tetap dan pemeang memiliki penawaran harga terendah. Meskipun dalam hal ini akan sesuai dengan kontrak, relative sederhana dan tidak memerlukan adanya pembagian risiko, namun tidak menawarkan *value for money* yang baik untuk proyek infrastruktur yang kompleks.
- d. Pengadaan yang kompleks dengan tingkat persaingan yang tinggi: pengadaan mengikuti proses hukum yang biasanya dimulai dengan prakualifikasi kemudian memilih daftar bidder yang akan dilibatkan dalam dialog. Hal ini akan mendorong para bidder untuk meningkatkan kualitas penawaran dan harga dengan transparan serta sesuai untuk proyek infrastruktur.

5.3 Identifikasi Minat/Ketertarikan Awal dari Pasar (Potential Bidders).

Berdasarkan Skema Pengadaan yang dipilih, proses dilanjutkan dengan melakukan identifikasi awal dari minat/ketertarikan dari Pasar/*Potential Bidders*. Dalam menjangkau dan mempelajari minat awal dari pasar ini, perlu dipertimbangkan *history/catatan* dari pengadaan layanan serupa di masa lalu dan juga masukan serta saran baik dari *prospective/potential bidders* maupun *local knowledge*, baik konsultan, unit pemeritahan lainnya yang terkait, dan juga masyarakat calon pengguna, atau juga masyarakat terdampak. Hasil dari proses ini adalah Indikasi Awal Ketertarikan Pasar.

5.4 Penyusunan Struktur/Draft Kontrak Dari Skema Pengadaan.

Berdasarkan Indikasi Awal Ketertarikan Pasar dan Skema Pengadaan Layanan, proses dilanjutkan dengan Penyusunan Struktur Kontrak. Dalam penyusunan Draft Kontrak ini, perlu mempertimbangkan kontrak sejenis eksisting untuk pengadaan yang sejenis. Pengembangan bisa dilakukan dari kontrak eksisting ini disesuaikan dengan masukan dan saran dari *prospective/potential bidders* maupun *local knowledge*, baik konsultan, unit pemeritahan lainnya yang terkait, dan juga masyarakat calon pengguna, atau juga masyarakat terdampak. Selain itu, dalam penyusunan *draft* kontrak ini juga memasukkan saran dari *stakeholders* lainnya tergantung dari skema layanan yang dipilih, termasuk tapi tidak terbatas pada Kementerian Sektor, Kementerian Perencanaan/Bappenas, Kementerian Keuangan, dan Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur.

Adapun aspek penting lainnya yang perlu dipertimbangkan dari struktur kontrak meliputi alokasi risiko dan mekanisme pembayaran. Potensi masalah yang menantang pada proses kontrak juga perlu untuk diidentifikasi. Identifikasi potensi masalah pada struktur kontrak proyek diawal sangat penting seperti pembebasan dan kepemilikan lahan, perijinan, keterlibatan pihak ketiga terkadang terlambat untuk diidentifikasi bahkan terkadang tidak teridentifikasi, agar tidak menciptakan masalah yang lebih besar dan mengakibatkan keterlambatan sehingga diperlukan biaya yang tidak terduga. Oleh karena ini, pengaturan mengenai struktur kontrak perlu dipertimbangkan dalam penyusunan Studi Pendahuluan. Dan untuk proyek KPBU pengaturan kontrak juga dipertimbangkan dalam dokumen Rencana Bentuk Kerjasama.

Untuk informasi lebih lanjut, silahkan kunjungi :

www.ptpii.co.id