



# KAJIAN SISTEMATIS KEBIJAKAN SKEMA PEMBIAYAAN KERJA SAMA PEMERINTAH DENGAN BADAN USAHA (KPBU) PADA SEKTOR PERUMAHAN GUNA MENGATASI *BACKLOG* DI INDONESIA

Muhammad Baidarus<sup>a</sup>, Dicky Febriano<sup>b</sup>, Danang Andrian Mubarok<sup>c</sup>, M. Agra Ramadhani<sup>d</sup>

<sup>a</sup> Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Email: muhammadbaidarus@pu.go.id

<sup>b</sup> Badan Pemeriksa Keuangan, Email: dicky.febriano@bpk.go.id

<sup>c</sup> Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Email: danang.mubarok@bpkp.go.id

<sup>d</sup> Politeknik Keuangan Negara STAN, Email: 4132220024\_muhammad@pknstan.ac.id

## INFO ARTIKEL

### SEJARAH ARTIKEL

Diterima Pertama  
20 Juni 2022

Dinyatakan Dapat Dimuat  
20 November 2023

### KATA KUNCI:

Kerja sama Pemerintah  
Dengan Badan Usaha (KPBU)  
Perumahan  
*Backlog*  
Masyarakat Berpenghasilan  
Rendah

## ABSTRAK

Fenomena *backlog* perumahan yang masih terjadi di Indonesia menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah. Kesenjangan antara ketersediaan dan kebutuhan rumah akan menciptakan permukiman kumuh. Berdasarkan data Kementerian PUPR jumlah rumah tangga yang belum memiliki rumah sebanyak 12,7 juta rumah tangga dan jumlah rumah tidak layak huni sebanyak 29,5 juta. Pembahasan masalah *backlog* akan relevan jika dikaitkan dengan masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) yang memiliki daya beli rendah. Kapasitas fiskal yang terbatas bukanlah alasan mutlak pemerintah tidak dapat menyelesaikan *backlog* perumahan. Melalui kajian ini, penulis mengeksplorasi penerapan skema KPBU perumahan pada tataran global untuk mengatasi masalah *backlog* di tengah keterbatasan kapasitas fiskal yang dimiliki. Kajian ini bersifat kualitatif yang disusun dengan pendekatan studi kepustakaan menggunakan metode *content analysis* untuk mendapatkan gambaran utuh pengalaman negara lain dalam menerapkan skema KPBU perumahan yang menjadi *lesson learn* bagi pemerintah Indonesia. Hasilnya, terdapat beberapa pilihan model skema KPBU perumahan yang dapat dipilih pemerintah untuk mengatasi *backlog*. Kajian ini juga memberikan berbagai *insight* dan *foresight* bagi pemerintah agar skema KPBU perumahan berhasil diterapkan di Indonesia.

*The housing backlog phenomenon that is still happening in Indonesia becomes the government's homework. Slum settlements will be created due to the lack of housing. The Ministry of Public Works and Public Housing reports that 12.7 million households lack a home and 29.5 million homes are not suitable for living. The discussion on the backlog problem will be relevant if it relates to low-income people (MBR) who have low purchasing power. Limited fiscal capacity is not an absolute reason the government cannot solve the housing backlog problem. The author explores the use of housing PPP globally to tackle backlog issues, given fiscal limitations. . By reviewing literature and analyzing content, the author gained insights into how housing PPP schemes were implemented in other countries, providing lessons for the Government of Indonesia. As a result, there are several choices of housing PPP scheme models that the government can choose to overcome the backlog. This study also provides various insights and foresights for the government so that the housing PPP scheme can be successfully implemented in Indonesia.*

## 1. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

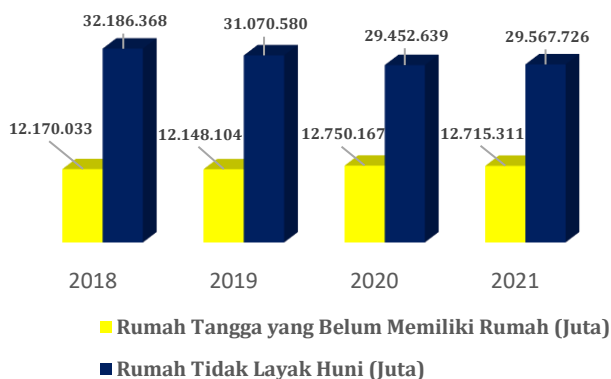
Rumah merupakan salah satu kebutuhan primer selain sandang dan pangan yang harus dipenuhi setiap manusia. Rumah menjadi tempat berlindung dan beristirahat yang dapat memberikan kedamaian dan ketentraman bagi penghuninya. Selain itu, rumah juga memiliki berbagai fungsi yang beragam sesuai dengan kondisi dan perkembangan zaman seperti pada saat pandemi *Covid-19* yang memaksa segala aktivitas dilakukan di rumah mulai dari tempat isolasi mandiri, tempat bekerja, tempat

belajar hingga berolahraga. Memiliki rumah secara legal juga menjadi bagian dari fungsi rumah sebagai aset maupun investasi. Oleh karenanya, kebutuhan rumah merupakan hal yang esensial bagi setiap manusia, sehingga berbagai cara dilakukan untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Di sisi lain, pertumbuhan penduduk, laju urbanisasi yang terus meningkat, keterbatasan lahan dan banyaknya masyarakat yang bekerja pada sektor informal dengan penghasilan rendah menimbulkan sejumlah permasalahan pada sektor perumahan diantaranya

terciptanya permukiman kumuh di perkotaan akibat bangunan hunian ilegal baik yang bersifat sementara maupun permanen hingga tidak terjaminnya keamanan dan keselamatan bagi penghuninya.

Keterbatasan masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) dalam mengakses kebutuhan terhadap rumah yang layak menjadi tanggung jawab negara sebagaimana amanat UUD 1945 Pasal 28H ayat (1) yang menyatakan bahwa setiap warga negara memiliki hak untuk dapat hidup sejahtera, lahir dan batin, bertempat tinggal, serta mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Selain itu, kewajiban negara dalam memenuhi kebutuhan dasar berupa rumah yang layak dan terjangkau juga tertuang dalam UU Nomor 1 Tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman.

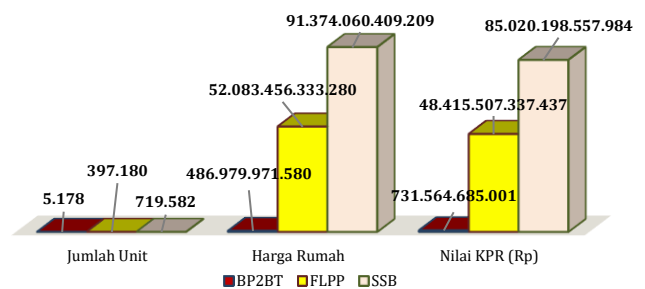
Berdasarkan hasil pemantauan data *backlog* sebagaimana laporan *Housing and Real Estate Information System* (HREIS) Kementerian PUPR per tahun 2021, jumlah rumah tangga yang belum memiliki rumah sebanyak 12,7 juta rumah tangga. Selain itu, masih terdapat 29,5 juta rumah tangga yang tinggal di rumah tidak layak huni (RTLH) sehingga perlu perhatian pemerintah.



Grafik 1. Jumlah Rumah Tangga Belum Memiliki Rumah & RTLH  
Sumber: HREIS, 2021

Mengatasi fenomena *backlog* perumahan di Indonesia tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Hal ini dikarenakan harga properti yang cenderung meningkat di tengah tingginya permintaan akan kebutuhan tempat tinggal dan keterbatasan lahan. Laporan Bank Indonesia (2022) mencatat adanya peningkatan harga properti residensial di pasar primer yang terus berlanjut hingga triwulan IV tahun 2022 sebesar 1,65% (*yoy*). Sementara, dari sisi pembiayaan, fasilitas KPR masih menjadi pilihan utama dalam pembelian properti residensial dengan pangsa sebesar 74,53% dari total pembiayaan. Hasil penelitian Krisnawati *et al.* (2008) mengungkapkan terdapat 4 faktor yang menjadi pertimbangan masyarakat dalam memilih produk KPR diantaranya suku bunga, proses persetujuan kredit, komisi penjualan, dan layanan proses. Faktor yang dianggap penting dalam memilih fasilitas KPR diantaranya persyaratan kredit, uang muka, biaya kredit, lokasi,

dan informasi pemasaran. Pemerintah terus memberikan berbagai dukungan fasilitas subsidi bagi masyarakat berpenghasilan rendah agar dapat memenuhi kebutuhan akan tempat tinggal yang layak. Fasilitas tersebut meliputi fasilitas likuiditas pembiayaan perumahan (FLPP), subsidi selisih bunga (SSB), dan bantuan pembiayaan perumahan berbasis tabungan (BP2BT). Penyaluran FLPP dilakukan kepada kelompok sasaran KPR sejahtera melalui Bank Pelaksana dengan menggunakan pola penyaluran dengan risiko ketidaktertagihan dana FLPP ditanggung oleh Bank Pelaksana. Sementara, fasilitas SSB dilakukan dengan memanfaatkan selisih suku bunga/margin antara suku bunga komersial dengan suku bunga yang dibayar oleh debitur/nasabah yang ditetapkan oleh pemerintah. Fasilitas terakhir yakni BP2BT yang merupakan program bantuan pemerintah untuk MBR yang telah memiliki tabungan dalam rangka pemenuhan sebagian uang muka perolehan rumah atau sebagian dana untuk pembangunan rumah swadaya melalui kredit atau pembiayaan bank pelaksana. Berikut realisasi penyaluran KPR subsidi pada MBR per tahun 2020.



Grafik 2. Realisasi Penyaluran Subsidi KPR Per Tahun 2020  
Sumber: HREIS, 2021

Realisasi penyaluran program subsidi sebagaimana grafik di atas dapat menurunkan *opportunity cost* dan risiko bagi pengembang atau investor/lembaga pembiayaan untuk menyediakan perumahan bagi MBR dengan harapan agar terjadi peningkatan kemampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan akan rumah. Dengan kata lain, KPR subsidi dapat memperbaiki dari sisi permintaan. Namun, dari sisi penawaran, jenis subsidi tersebut justru mendistorsi pasar karena pemerintah mengintervensi kondisi yang seharusnya dapat terjadi di pasar secara mandiri oleh sektor swasta. Pemerintah menjadi tidak efisien dalam mengelola perumahan dan menghambat pihak swasta untuk berkembang dalam pasar pembiayaan perumahan karena secara tidak langsung subsidi pemerintah masuk ke dalam satu segmen pasar tersendiri, sehingga swasta enggan menjadi pesaing pemerintah (Buhaerah, 2020). Kelemahan lainnya yaitu subsidi dengan target lokasi atau rumah tangga tertentu hanya menyelesaikan permasalahan spesifik di lokasi tersebut. Hal itu dapat meningkatkan nilai aset properti yang memicu peningkatan biaya perumahan sampai pada akhirnya subsidi menjadi tidak efektif

jika dibandingkan dengan manfaat sosialnya. Hasil penelitian Radwa dan Megawati (2022) juga mengungkapkan sejumlah permasalahan dalam mengimplementasikan rumah subsidi diantaranya masalah perizinan, penyaluran KPR subsidi tidak tepat sasaran dan lokasi yang jauh sehingga sulit dijangkau oleh masyarakat awam serta membutuhkan banyak biaya perjalanan bagi penghuni yang bekerja di luar daerah tersebut. Selaras dengan hasil penelitian tersebut, laporan yang diterbitkan oleh HREIS (2021) menyatakan bahwa terdapat peningkatan tren suku bunga dari tahun 2011-2019 untuk pemilikan rumah tinggal dengan rata-rata 10,08% yang membuat masyarakat berpenghasilan rendah mengalami kesulitan dalam mendapatkan rumah. Hasil ini memberikan makna bahwa program subsidi perumahan masih belum efektif dalam memberikan kemudahan bagi MBR untuk mendapatkan rumah. Kondisi ini diperkuat dengan adanya tren peningkatan indeks keterjangkauan MBR dalam mendapatkan rumah subsidi sebagaimana gambar dibawah ini.



Grafik 3. Indeks Keterjangkauan KPR Rumah Subsidi  
Sumber: HREIS, 2021

Berdasarkan grafik indeks keterjangkauan KPR rumah subsidi sebagaimana grafik 3 Indeks Keterjangkauan KPR Rumah Subsidi menunjukkan adanya tren peningkatan indeks yang mengindikasikan bahwa harga rumah semakin tidak terjangkau bagi MBR. Di sisi lain, kebijakan pemerintah untuk memberikan kemudahan kepemilikan rumah melalui KPR subsidi masih sangat bergantung pada ketersediaan anggaran, sehingga program tersebut dapat berjalan dengan tidak optimal dan berkelanjutan mengingat kapasitas fiskal yang terbatas. Penyediaan fasilitas KPR subsidi bagi MBR perlu disesuaikan dengan kemampuan fiskal APBN yang dinamis. Dalam RPJMN tahun 2020-2024, kebutuhan belanja infrastruktur ditargetkan mencapai Rp6.445 triliun, sedangkan kebutuhan sektor perumahan sebesar Rp397,9 triliun atau 6,17 persen dari total seluruh kebutuhan pembiayaan infrastruktur. Pemerintah melalui APBN/APBD hanya mampu memenuhi kebutuhan pendanaan senilai Rp127,2 triliun, sehingga masih terdapat *finance gap* senilai Rp270,7 triliun. Oleh karenanya, diperlukan suatu skema pembiayaan alternatif untuk mencapai *financial close* agar pemerintah dapat memenuhi kebutuhan akan rumah bagi MBR.

Pada sebagian negara berkembang seperti Nigeria (Ibem, 2011; Sengupta, 2006), Ghana (Kwofie *et al.*, 2016; Osei-Kyei *et al.*, 2017), Malaysia (Abdul Aziz *et al.*, 2011; Ismail, 2013), India (Sengupta, 2006), Tanzania (Kavishe *et al.*, 2016; Kavishe *et al.*, 2018) hingga Republik Rakyat Tiongkok (Chan *et al.*, 2010) mengadopsi skema KPBU dalam penyediaan perumahan. Implementasi KPBU sektor perumahan pada negara-negara tersebut mengalami kondisi yang berbeda. Pasalnya, sebagian proyek tersebut mengalami kegagalan karena alokasi risiko yang tidak tepat dan kurangnya informasi faktor kesuksesan dari negara tertentu (Chou *et al.*, 2015).

Skema KPBU di Indonesia bukanlah hal baru. Sejak dikembangkan tahun 1998 sejumlah proyek infrastruktur seperti jalan tol, sistem penyediaan air minum, ketenagalistrikan hingga telekomunikasi telah dilaksanakan dengan skema KPBU (Noor, 2016). Namun, realisasi pelaksanaan KPBU yang dihasilkan belum sesuai harapan. Hal tersebut dikarenakan kurang minatnya calon-calon badan usaha akibat proses perizinan birokrasi yang rumit ("Menkeu: PPP Ide yang Bagus tetapi sulit diimplementasikan" 2015). Di Indonesia sendiri studi empiris skema KPBU pada sektor perumahan bagi MBR masih sangat sedikit ditemukan karena kesulitan dalam mengimplementasikannya (Pambagio, 2022). Melalui kajian sistematis ini, penulis memiliki tiga tujuan utama yang ingin dicapai yaitu: (1) mengeksplorasi berbagai pengalaman empiris yang dimiliki negara lain pada tataran global dalam menerapkan skema KPBU perumahan, (2) memberikan *insight* dan *foresight* bagi pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan *backlog* melalui skema KPBU (3) membahas isu relevan dan berdampak signifikan terhadap pelaksanaan skema KPBU perumahan berdasarkan pengalaman masa lalu pemerintah dalam menerapkan skema KPBU pada sektor lain. Dengan adanya kajian ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan dalam menentukan kebijakan pembiayaan KPBU yang tepat pada sektor perumahan untuk mengatasi permasalahan *backlog* di Indonesia.

## 2. KERANGKA TEORITIS

### 2.1 Definisi dan Terminologi Skema Pembiayaan KPBU

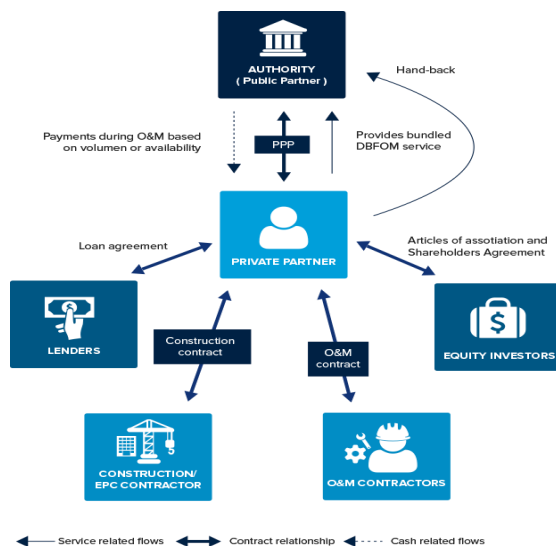
Skema pembiayaan kerja sama pemerintah dengan badan usaha (KPBU) atau *public private partnership* telah banyak digunakan lebih dari 85 negara dalam proses pengadaan infrastruktur publik (Regan *et al.*, 2009). World Bank (2022) mendefinisikan KPBU sebagai

*"A long-term contract between a private party and a government entity, for providing a public asset or service, in which the private party bears significant risk and management responsibility and remuneration is linked to performance."*

Sementara, definisi KPBU lainnya dikemukakan oleh H.M Treasury (2018) sebagai kerja sama jangka panjang antara pemerintah dengan badan usaha dimana badan usaha memiliki kewajiban dalam

mendesain, membangun, membiayai, memelihara, dan mengoperasikan aset dan layanan terkait serta menanggung risiko yang berkaitan dengan keterlambatan dan kenaikan biaya konstruksi serta biaya pemeliharaan aset. Di Indonesia, skema KPBUS diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015. KPBUS merupakan kerja sama antara pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh menteri/kepala lembaga/kepala daerah/badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah yang sebagian atau seluruhnya menggunakan menggunakan sumber daya badan usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak. Skema pembiayaan KPBUS memiliki karakteristik utama yaitu proses penawaran yang kompetitif, pembagian risiko antara pemerintah dengan badan usaha yang efisien, dan adanya inovasi badan usaha dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Menurut Peters (1998) terdapat 5 ciri umum dalam KPBUS yaitu: (1) KPBUS melibatkan dua atau lebih pelaku yang mana paling sedikit satu diantaranya merupakan publik dan satu lagi dari sektor swasta, (2) setiap peserta dalam KPBUS merupakan *principal* yang melakukan penawaran secara kompetitif, (3) KPBUS membangun hubungan jangka panjang yang ideal di antara para pelaku, (4) masing-masing peserta KPBUS mentransfer sejumlah sumber daya, (5) adanya tanggung jawab bersama untuk mendapatkan hasil layanan yang maksimal. Secara umum skema KPBUS dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Skema KPBUS Secara Umum  
Sumber: Kemenkeu

*Public Private Partnership (PPP)* memiliki beberapa bentuk. Menurut Asian Development Bank dan World Bank dalam Mathur (2014) bentuk *partnership* banyak digunakan diseluruh dunia dengan klasifikasi sebagai berikut: (1) *Service Contract and Management Contract*, (2) *Turnkey Contract*, (3) *Lease Contract*, (4) *Concession* dan (5) *Private Finance Initiative and Private Ownership*.

PPP bentuk *Service Contract and Management Contract* merupakan rencana kontraktual untuk mengelola sebagian atau seluruh suatu proyek publik oleh perusahaan swasta. Pada kontrak ini, swasta yang mendesain, pengadaan peralatan, dan mengontrol operasi, namun swasta tidak menanggung risiko pasar. Sementara, *Turnkey contract* biasanya digunakan dalam jangka pendek melalui proses penawaran. Kontraktor akan mendesain dan membangun suatu fasilitas publik sesuai spesifikasi yang ditentukan pemerintah dengan risiko desain dan konstruksi ditanggung swasta.

Bentuk PPP berikutnya yaitu *Lease contract* yang merupakan kerja sama antara pemerintah dengan badan usaha yang mana badan usaha bertanggung jawab terhadap operasi dan pemeliharaan fasilitas infrastruktur yang telah dibangun, namun tidak mengeluarkan biaya investasi. Sementara pada bentuk *Concession*, pemerintah memberikan sejumlah bantuan uang kepada badan usaha untuk membangun dan mengoperasikan fasilitas selama periode waktu tertentu. Model konsesi memiliki banyak model turunan seperti *Build Own Operate (BOO)*, *Build Operate Transfer (BOT)*, *Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)*, *Build-Develop-Operate (BDO)*, *Design-Build-Operate (DBO)*, *Build-Own-Lease-Transfer (BOLT)*, *Rehabilitate Operate and Transfer (ROT)* dan *Design-Build-Finance-Operate/Maintain (DBFO, DBFM or DBFO/M)*.

Terakhir, *Private Finance Initiative (PFI)*. Pada model ini badan usaha memiliki tanggung jawab atas desain, konstruksi, operasi hingga pemeliharaan. Tak jarang pemerintah memberikan hak kepemilikan aset infrastruktur kepada badan usaha. Namun dalam jangka panjang, pemerintah akan membeli infrastruktur tersebut dari swasta karena sebelumnya pemerintah telah mentransfer risiko dan biaya desain serta konstruksi pada swasta.

## 2.2 Perumahan

Perumahan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang memiliki peran strategis untuk pembentukan karakter dan kepribadian manusia dalam kehidupan. Perumahan juga menjadi faktor penting dalam peningkatan harkat dan martabat manusia (Komarudin, 1997). Negara memiliki kewajiban untuk melindungi segenap bangsa dan memajukan kesejahteraan melalui penyelenggaraan pembangunan perumahan yang layak dan terjangkau (*adequate and affordable shelter for all*).

Menurut *The Dictionary of Real Estate Appraisal* (1993) properti perumahan didefinisikan sebagai tempat tinggal seperti *single family houses*, *apartment* dan rumah susun. Sementara, menurut UU Nomor 1 Tahun 2011 tentang perumahan dan permukiman, perumahan didefinisikan sebagai kumpulan rumah yang menjadi bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan yang dilengkapi dengan prasarana, sarana dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah layak huni. Permukiman didefinisikan sebagai bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan

yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan.

Merujuk pada UU Nomor 1 Tahun 2011, rumah diklasifikasikan menjadi lima jenis yakni rumah komersil, rumah umum, rumah swadaya, rumah khusus dan rumah negara. Pada Peraturan Menteri PUPR Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur telah mengatur secara jelas infrastruktur yang dapat dikerjasamakan. Pada sektor perumahan, infrastruktur yang dapat dikerjasamakan terbatas pada perumahan untuk MBR, rumah susun khusus, rumah susun negara dan rumah susun umum dengan fungsi campuran.

Jika menilik pada UU Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, Peraturan Menteri PUPR Nomor 7 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan Bantuan Pembangunan Perumahan dan Penyediaan Rumah Khusus dan Peraturan Menteri PUPR Nomor 1 Tahun 2021 tentang Kriteria Masyarakat Berpenghasilan Rendah dan Persyaratan Kemudahan Pembangunan, maka yang relevan dengan substansi kajian ini hanya meliputi rumah susun umum yang diperuntukkan bagi MBR. Meskipun demikian, jenis infrastruktur diluar lingkup peraturan menteri ini dapat dikerjasamakan selama diusulkan untuk mendapatkan persetujuan dari Menteri PUPR.

## 2.3 Karakteristik Masyarakat Berpenghasilan Rendah

Pemerintah memiliki kewajiban dalam memberikan kemudahan pembangunan dan perolehan rumah bagi MBR. Kemudahan tersebut dapat diberikan pemerintah dalam bentuk pembiayaan, pembangunan prasarana, sarana dan utilitas umum, keringanan biaya perizinan hingga bantuan stimulan. Menurut UU Nomor 1 Tahun 2011 yang dimaksud masyarakat berpenghasilan rendah merupakan masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapatkan dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah.

Berdasarkan keputusan Menteri PUPR Nomor 22/KPTS/M/2023, besaran penghasilan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) ditentukan sebagai berikut:

Tabel 1. Kriteria Batasan Penghasilan MBR

| Wilayah                                                                                  | Penghasilan Per Bulan (Rp) |           |                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|-----------|---------------------------------|
|                                                                                          | Umum                       |           | Satu Orang Untuk Peserta Tapera |
|                                                                                          | Tidak Kawin                | Kawin     |                                 |
| Jawa, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Kepulauan Bangka Belitung, Kepulauan Riau, Maluku, | 7.000.000                  | 8.000.000 | 8.000.000                       |

| Wilayah                                                                                | Penghasilan Per Bulan (Rp) |            |                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|------------|---------------------------------|
|                                                                                        | Umum                       |            | Satu Orang Untuk Peserta Tapera |
|                                                                                        | Tidak Kawin                | Kawin      |                                 |
| Maluku Utara, Bali, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat                           |                            |            |                                 |
| Papua, Papua Barat, Papua Tengah, Papua Selatan, Papua Pegunungan dan Papua Barat Daya | 7.500.000                  | 10.000.000 | 10.000.000                      |

Sumber: Kementerian PUPR, 2023

Pada keputusan Menteri PUPR tersebut juga mengatur mengenai batasan luas lantai rumah umum dan rumah swadaya. Untuk pemilikan rumah umum dan satuan rumah susun ditetapkan paling luas sebesar 36m<sup>2</sup> dan untuk pembangunan rumah swadaya ditetapkan sebesar 48m<sup>2</sup>. Minimnya daya beli masyarakat, pertumbuhan dan pembangunan wilayah yang kurang memerhatikan keseimbangan bagi MBR diperlukan dukungan pemerintah agar MBR dapat menjangkau rumah yang layak.

## 2.4 Konsep *Backlog* Perumahan

Permasalahan sektor perumahan di Indonesia tidak akan lepas dari fenomena *backlog*. Secara umum *backlog* merupakan kondisi kesenjangan antara jumlah rumah yang telah terbangun dengan jumlah rumah yang dibutuhkan rakyat. *Backlog* perumahan terjadi karena kuantitas rumah yang belum/tidak tertangani (Kemenkeu, 2015). Sementara, menurut Bramantyo (2012) fenomena *backlog* perumahan disebabkan karena meningkatnya harga tanah, penambahan jumlah penduduk yang terus meningkat dan adanya keterbatasan anggaran pemerintah. Dari sisi penyediaan, pembangunan perumahan baru belum sebanding dengan peningkatan jumlah penduduk. Dari sisi pengembang, keterbatasan kapasitas pengembang belum didukung dengan regulasi yang bersifat insentif ditambah rendahnya keterjangkauan MBR untuk memperoleh rumah yang layak semakin memperparah kondisi *backlog* perumahan di Indonesia. Perhitungan *backlog* perumahan mengacu pada konsep satu unit rumah per satu rumah tangga atau kepala keluarga. Menurut Rossa (2013) terdapat tiga model untuk menghitung *backlog* yaitu model David Couttie Associate (DCA), Fordham, dan Cambridge dengan uraian sebagai berikut:

Tabel 1. Model Perhitungan *Backlog* Menurut DCA, Fordham, dan Cambridge

| MODEL PERHITUANGAN BACKLOG |                                                                                                           |                                                                                                                              |                                                                                                           |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| NO.                        | David Couttie Associate (DCA) Ltd                                                                         | FARDHAM                                                                                                                      | CAMBRIDGE                                                                                                 |
|                            | $F = (((A-B-C)*D)+E)$                                                                                     | $F = (((A-B-C)*D)+E)$                                                                                                        | $F = (((A-C)*D)-E)$                                                                                       |
| 1                          | Jumlah rumah-tangga yang menghuni perumahan tidak-layak (A)                                               | Jumlah rumah-tangga yang menghuni perumahan tidak-layak (A)                                                                  | Jumlah rumah-tangga yang menghuni perumahan tidak-layak (A)                                               |
| 2                          | Jumlah rumah-tangga yang mendiami hunian-sewaan (B)                                                       | Jumlah rumah-tangga yang mendiami hunian-sewaan (B)                                                                          | Jumlah rumah-tangga yang efektif bila menerima solusi <i>in-situ</i> (C)                                  |
| 3                          | Jumlah rumah-tangga yang efektif bila menerima solusi <i>in-situ</i> (C)                                  | Jumlah rumah-tangga yang efektif bila menerima solusi <i>in-situ</i> (C)                                                     | Jumlah rumah-tangga yang efektif bila menerima solusi <i>in-situ</i> (C)                                  |
| 4                          | Proporsi rumah-tangga yang tidak mampu untuk menyewa atau membeli rumah sesuai harga kuartil terendah (D) | Proporsi rumah-tangga yang tidak mampu untuk menyewa atau membeli rumah sesuai harga minimum (D)                             | Proporsi rumah-tangga yang tidak mampu untuk menyewa atau membeli rumah sesuai harga kuartil terendah (D) |
| 5                          | Jumlah prioritas tunawisma di akomodasi sementara (E)                                                     | Jumlah bukan rumah-tangga (prioritas tunawisma di akomodasi sementara/tersamar ( <i>concealed</i> )/tak teridentifikasi) (E) | Jumlah rata-rata angka proses sebelumnya PLUS total jumlah rumah yang terdaftar (E)                       |
|                            | Backlog (F)                                                                                               | Backlog (F)                                                                                                                  | Backlog (F)                                                                                               |

Sumber: Yulinda Rosa, 2013

Berdasarkan model diatas, diperoleh informasi bahwa konteks penggunaan *backlog* meliputi *Housing-Needs Assessment* (HNA) dan *Housing-Market Assessment* (HMA). Pada HNA, *backlog* digunakan untuk mendeskripsikan kuantitas rumah yang perlu dibangun untuk disewakan atau dijual. Sementara, pada HMA, *backlog* merupakan kuantitas rumah yang belum/tidak tertangani. *Backlog* versi HNA : (i) berfokus pada aspek keterjangkauan (*affordability*) dan (ii) tidak memperhitungkan *supply-side*; *backlog* versi HMA; (i) berorientasi untuk menggerakkan *housing market-chain* dan (ii) merupakan hasil selisih antara *demand-side* terhadap *supply-side*. Di Indonesia, pengukuran kebutuhan rumah dan *backlog* tidak lepas dari konsep rumah tidak layak huni (RTLH). Menurut Peraturan Menteri PUPR No. 13/PRT/M/2016 rumah tidak layak huni (RTLH) merupakan rumah yang tidak memenuhi persyaratan keselamatan bangunan, kecukupan minimum luas bangunan dan kesehatan penghuni. Penilaian RTLH didasarkan pada hal-hal sebagai berikut: (1) persyaratan keselamatan bangunan dinilai berdasarkan tingkat kerusakan komponen bangunan yang terdiri atas kerusakan ringan, kerusakan sedang, kerusakan berat dan kerusakan total, (2) persyaratan kecukupan ruang dinilai berdasarkan luas bangunan dan jumlah penghuni dengan standar minimal 9m<sup>2</sup>/orang, (3) persyaratan kesehatan meliputi: ketersediaan bukaan untuk pencahayaan seperti jendela dan pintu, ketersediaan bukaan untuk penghawaan seperti ventilasi dan ketersediaan sarana mandi, cuci, dan kakus (MCK). Model perhitungan *backlog* setiap negara berbeda-beda tergantung kebijakan yang diambil negara tersebut.

### 3. METODOLOGI PENELITIAN

Kajian ini merupakan kajian kualitatif deskriptif yang disusun dengan metode penelitian studi kepustakaan (*library research*) terkait permasalahan penelitian. Menurut Sugiyono (2018) penelitian kualitatif lebih menekankan pada aspek makna. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode dokumentasi. Sementara, teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis konten (*content analysis*). Analisis konten digunakan untuk menganalisis isi dari berbagai literatur seperti jurnal, laporan resmi institusi dan peraturan terkait permasalahan penelitian. Pertama, penulis melakukan telaah terhadap praktik kebijakan skema KPBUS sektor perumahan yang diterapkan pada beberapa negara maju dan berkembang. Kedua, penulis melakukan analisis keberhasilan skema KPBUS perumahan dalam konteks Indonesia berdasarkan berbagai pengalaman yang dimiliki negara lain dan pengalaman masa lalu pemerintah dalam menerapkan skema KPBUS pada sektor lain. Terakhir, tulisan ini menyajikan isu yang relevan terkait kendala yang bersifat signifikan dalam penerapan skema KPBUS di Indonesia. Melalui tulisan ini diharapkan para pembaca memahami tentang penerapan skema KPBUS perumahan secara komprehensif dan menjadi pertimbangan bagi pemangku kepentingan untuk menerapkan skema KPBUS perumahan di Indonesia.

### 4. PEMBAHASAN

#### 4.1 Pengalaman Empiris Sejumlah Negara

Fenomena *backlog* perumahan tidak hanya dialami Indonesia. Beberapa negara berkembang seperti Nigeria, Ghana, Malaysia, India, Tanzania hingga Republik Rakyat Tiongkok juga tak lepas dari persoalan fenomena *backlog* perumahan. Kegagalan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan rumah bagi rakyat mendorong partisipasi swasta untuk turut serta dalam penyediaan rumah umum. Negara-negara tersebut menerapkan kebijakan skema pembiayaan KPBUS atau *public private partnership* dalam penyediaan rumah umum. Skema KPBUS mengubah paradigma peran pemerintah yang selama ini menjadi penyedia (*provider*) menjadi pemberdaya (*enabler*). Masing-masing negara tentu memiliki pengalaman yang berbeda dalam menerapkan kebijakan skema KPBUS perumahan.

#### Nigeria

Implementasi skema KPBUS pada sektor perumahan di Nigeria dilatarbelakangi karena keterbatasan dana publik untuk memenuhi penyediaan rumah bagi MBR. Selain itu, jumlah penduduk yang meningkat pesat, krisis ekonomi yang semakin parah dan adanya program *Structural Adjustment Programme* (SAP) pada tahun 1980-an semakin memperburuk situasi karena banyak MBR di Nigeria yang kesulitan dalam memperoleh akses perumahan yang layak dan terjangkau (National Economic Empowerment and Development Strategy, 2004).

Pemerintah Nigeria memilih skema KPBU sebagai solusi dalam menekan *backlog* perumahan karena alasan sebagai berikut: (1) penggunaan dana publik untuk penyediaan perumahan kurang efisien, (2) swasta dinilai mampu berkontribusi menyediakan perumahan dan layanannya bagi MBR dan (3) adanya pembagian sumber daya, tanggung jawab dan risiko antara pemerintah dan badan usaha (Ibem, 2011). Untuk melaksanakan skema KPBU, pemerintah Nigeria membentuk *special mission vehicle* (SMV) bernama Business and Partnership Development Committees (BPDGs) yang memiliki fungsi untuk melakukan penilaian dan memilih proposal yang diajukan pengembang perumahan melalui proses tender dan mempertimbangkan *track record* bisnisnya dalam bidang perumahan dan *real estate*. Meskipun demikian, implementasi skema KPBU perumahan di Nigeria tidak cukup berhasil dalam memenuhi kebutuhan akan rumah. Hal tersebut dikarenakan pemerintah Nigeria belum merumuskan kerangka kebijakan yang jelas terkait mekanisme rancangan dan implementasi KPBU perumahan. Pemerintah dan Badan usaha hanya menggunakan dokumen *Memorandum of Understanding (MoU)* dan *Development Lease Agreements (DLA)* sebagai acuan dalam melaksanakan proyek KPBU perumahan, sehingga menimbulkan ketidakseragaman kebijakan dalam penerapan KPBU perumahan di berbagai wilayah Nigeria.

Ketidakseragaman kebijakan secara nasional membuktikan kurangnya komitmen pemerintah dalam menyediakan rumah bagi MBR melalui skema KPBU. Skema KPBU perumahan di Nigeria justru menghasilkan rumah dengan harga tinggi, sehingga dianggap bertentangan dengan pengembangan perumahan untuk MBR. Tingginya harga rumah tersebut disebabkan karena tidak adanya dukungan pemerintah berupa insentif yang diberikan kepada badan usaha untuk menekan biaya pembangunan. Masalah lainnya yaitu ketidaksiapan pasar modal dalam merespon skema KPBU di Nigeria, sehingga badan usaha kesulitan dalam memperoleh modal ekuitas yang dibutuhkan untuk pendanaan proyek (Ibem, 2011). Skema KPBU perumahan di Nigeria tidak memberikan kontribusi yang signifikan bagi kelompok MBR dalam memenuhi kebutuhan rumah (Sengupta, 2006).

### Ghana

Pemerintah Ghana mulai mengadopsi skema KPBU perumahan pada tahun 2006 karena keterbatasan anggaran pemerintah dalam menyediakan kebutuhan perumahan bagi MBR. Tahun 2006, pemerintah Ghana membangun 4.720 unit rumah dengan skema KPBU. Namun, faktor politik akibat pergantian pemerintahan pada tahun 2009 menyebabkan proyek tersebut dihentikan. Di tahun yang sama, pemerintah Ghana melakukan kerja sama dengan badan usaha Korea Selatan STX Group untuk menyediakan 200.000 rumah senilai \$10 miliar, namun kerja sama tersebut gagal karena tidak disetujui *front* politik Ghana di ruang dewan (Kwofie et al., 2016).

### Malaysia

Pemerintah Malaysia mulai menerapkan skema KPBU sektor perumahan pada tahun 1983 dengan membangun 80.000 unit di Kota Kuala Lumpur. Sejak pertama kali diinisiasi, proyek tersebut dinilai berhasil. Terdapat 3 faktor kunci kesuksesan proyek KPBU perumahan di Malaysia yaitu tindakan tegas bagi badan usaha swasta yang tidak memenuhi kewajiban kontraktualnya, konsistensi pemantauan proyek dan pasar perumahan yang mendukung (Muhammad & Johar, 2019). Namun, jika dilihat kasus per kasus, kesuksesan skema KPBU perumahan di Malaysia tidak dapat digeneralisasi. Sebagian proyek KPBU perumahan di Negeri Sembilan (Malaysia) justru mengalami keterlambatan yang disebabkan karena pihak pengembang lebih fokus pada pembangunan perumahan bagi non MBR, sementara proyek lainnya di Selangor pembangunan perumahan dengan skema KPBU tidak mencapai target karena alasan yang sama (Abdul-Aziz and Kassim, 2011).

### India

India merupakan negara yang memiliki beragam model skema KPBU perumahan. Terdapat 8 model skema KPBU perumahan yang dimiliki India dimana 6 model diantaranya digunakan untuk pembangunan rumah umum diatas lahan pemerintah yang meliputi model A (*Government-land Based Subsidized Housing*), B (*Mixed Development Cross-subsidized Housing*), C (*Annuity Based Subsidized Housing*), D (*DBFMT: Annuity Cum Capital Grant Based Subsidized Housing*), E (*Direct Relationship Ownership Housing*) dan model F (*Direct Relationship Rental Housing*). Sementara, 2 model lainnya digunakan untuk pembangunan rumah umum diatas lahan swasta yaitu model G (*Private-land based Subsidized Housing*) dan model H (*Private-land Based Subsidized Housing*) (Ministry of Housing and Urban Affairs Government of India, 2017). Berikut rincian karakteristik masing-masing skema KPBU tersebut:

Tabel 2. Karakteristik Model KPBU di India

| Model                                | Karakteristik Model                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PPP Models on Government Land</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| A                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>Design, Build and Finance Housing Units</i> dilakukan oleh Badan Usaha di atas lahan pemerintah untuk kemudian diserahkan kepada pemerintah;</li> <li>✓ Pemerintah membayar badan usaha berdasarkan progres pekerjaan;</li> <li>✓ Calon pembeli melakukan pembayaran kepada pemerintah.</li> </ul> |
| B                                    | Pemerintah menyediakan lahan untuk pembangunan perumahan MBR dengan sistem subsidi silang yang berasal dari pendapatan dari perumahan non-MBR atau unit komersial.                                                                                                                                                                             |
| C                                    | Pemerintah menyediakan lahan untuk digunakan badan usaha membangun perumahan bagi MBR dan dibayar                                                                                                                                                                                                                                              |

| Model                             | Karakteristik Model                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                   | menggunakan skema <i>availability payment</i> (AP).                                                                                                                                                               |
| D                                 | Pemerintah menggunakan skema pembayaran AP dan sebagian menggunakan hibah untuk pembiayaan konstruksi.                                                                                                            |
| E                                 | Pemerintah menyediakan lahan dan badan usaha melakukan transaksi langsung dengan calon penghuni.                                                                                                                  |
| F                                 | Pemerintah menyediakan lahan dan badan usaha menerima penghasilan dalam bentuk sewa dari penghuni.                                                                                                                |
| <b>PPP Models on Private Land</b> |                                                                                                                                                                                                                   |
| G                                 | Badan usaha membangun perumahan MBR di atas lahan milik mereka, pemerintah memberikan dukungan fiskal kepada badan usaha dan penghuni mendapatkan subsidi dari pemerintah melalui bank penyalur kredit perumahan. |
| H                                 | Badan usaha membangun perumahan bagi MBR di atas lahan milik mereka, pemerintah memberikan dukungan fiskal.                                                                                                       |

Sumber: Ministry of Housing and Urban Affairs  
Government of India, 2017

#### Tanzania

Pemerintah Tanzania menerapkan skema KPB)U sektor perumahan setelah pemerintah tidak mampu memenuhi pasokan perumahan akibat pertumbuhan penduduk di perkotaan yang mengalami peningkatan 3 kali dari tahun 1967 hingga 2012 (Kavishe, 2018). Namun, proyek tersebut mengalami kegagalan karena kurangnya pengetahuan yang memadai tentang KPB)U yang berdampak pada perencanaan dan pelaksanaan yang buruk, perjanjian kerja sama yang tidak berkualitas dan inkonsistensi kerangka peraturan perundangan serta adanya disinformasi kemampuan finansial badan usaha yang menghambat berlangsungnya proyek KPB)U perumahan di Tanzania.

#### Republik Rakyat Tiongkok (RRT)

Pemerintah RRT telah menyelesaikan target pembangunan 36 juta perumahan umum bagi MBR dengan sistem sewa melalui skema KPB)U. Penyediaan perumahan tersebut tercapai hanya dalam waktu 5 tahun sejak diusulkan pada tahun 2011 dengan total investasi senilai RMB 1,3 triliun (Chan, 2010). Meskipun proyek tersebut telah berhasil dibangun tepat waktu, pemerintah RRT menghadapi tantangan risiko permintaan. Harga sewa rumah yang lebih tinggi dari harapan MBR dan lokasi perumahan yang jauh dari pusat industri menjadi faktor sepiunya permintaan perumahan di Tiongkok. Disisi lain, tingkat pengembalian yang rendah di tengah risiko permintaan yang tinggi justru membuat proyek tersebut tidak *bankable* bagi investor. Terakhir, alokasi risiko yang kurang tepat diantara para pihak

semakin memperparah kegagalan proyek perumahan dengan skema KPB)U di Tiongkok.

Berdasarkan pengalaman empiris yang dimiliki negara lain sebagaimana uraian diatas, maka beberapa faktor kunci sukses penerapan skema KPB)U pada sektor perumahan dapat diidentifikasi dan disederhanakan, diantaranya adanya tindakan tegas pemerintah kepada badan usaha yang tidak memenuhi kewajiban kontraktualnya atau wanprestasi, kesiapan pasar modal untuk dapat mendukung keberlanjutan pendanaan proyek perumahan, dan fasilitas insentif yang efektif bagi badan usaha. Sementara itu, faktor kegagalan implementasi KPB)U perumahan yang harus dipertimbangkan dan dimitigasi pemerintah diantaranya adanya risiko permintaan yang berpengaruh terhadap tingkat pengembalian investasi badan usaha, kurangnya dukungan politik, dan adanya kebijakan pemerintah yang inkonsisten sehingga tidak menarik minat badan usaha untuk terlibat dalam penanganan *backlog* melalui skema KPB)U.

#### 4.2 Konteks Indonesia

Pengalaman implementasi skema KPB)U perumahan pada beberapa negara telah memberikan pelajaran bagi Indonesia. Meskipun sebagai pemain baru penerapan skema KPB)U pada sektor perumahan, Indonesia bukanlah negara yang baru pertama kali menerapkan skema KPB)U dalam pembangunan infrastruktur. Sejak masa orde baru, pemerintah telah menerapkan skema KPB)U yang waktu itu lebih dikenal dengan sebutan kerja sama pemerintah dengan swasta (KPS) dan kemudian mulai dikembangkan tahun 1998 pasca krisis moneter (Noor, 2016). Sejumlah proyek infrastruktur ekonomi seperti jalan tol, sistem penyediaan air minum dan ketenagalistrikan telah dibangun dengan skema KPB)U. Skema KPB)U tersebut seharusnya juga dapat diterapkan pemerintah pada sektor perumahan lainnya yang dilakukan negara lain untuk menekan angka *backlog* perumahan.

Kementerian Keuangan (2015) memperkirakan kebutuhan perumahan setiap tahun mencapai 800.000 – 1.000.000 unit per tahun, sementara kemampuan pemerintah dan pengembang hanya mampu membangun sebanyak 400.000 unit per tahun. Bila kondisi tersebut diasumsikan tidak berubah, maka fenomena *backlog* akan terus ada di Indonesia dengan angka yang semakin tinggi.

Upaya pemerintah untuk menekan angka *backlog* selama ini masih menggunakan skema pengadaan konvensional (umum dilakukan pemerintah) dimana pendanaannya seratus persen berasal dari pemerintah (APBN/APBD) melalui pemberian fasilitas subsidi rumah kepada MBR. Dalam konteks pembangunan rumah susun yang semakin gencar dilakukan pemerintah melalui pengadaan konvensional, pemerintah masih berorientasi pada fisik infrastruktur yang terbangun bukan tingkat layanan yang diberikan kepada MBR. Di sisi lain, upaya pemerintah yang mengandalkan APBN/APBD bukanlah jawaban yang mutlak untuk mengatasi persoalan *backlog* di tengah keterbatasan fiskal. Oleh karenanya, skema KPB)U diperlukan untuk

menyediakan kemudahan akses MBR dalam mendapatkan rumah layak huni dan terjangkau serta *sustainable* dengan tetap menjaga kesehatan kapasitas fiskal.

Terdapat sejumlah alasan mengapa pemerintah menggunakan skema KPBUS dalam penyediaan rumah susun umum dibandingkan dengan skema konvensional yang bergantung pada ketersediaan anggaran antara lain: (1) fokus pengadaan pada penyediaan layanan infrastruktur, (2) pihak badan usaha/swasta membiayai penyediaan infrastruktur terlebih dahulu, sehingga dapat mengatasi keterbatasan anggaran negara, (3) badan usaha memiliki ruang untuk melakukan inovasi baik pada saat pembangunan infrastruktur maupun inovasi untuk mendorong efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan, (4) terdapat pembagian risiko antara pemerintah dan badan usaha, (5) kontrak tunggal dengan badan usaha untuk seluruh kegiatan penyediaan infrastruktur dan (6) adanya dukungan pemerintah pada tahap penyiapan proyek. Berikut perbedaan lainnya pengadaan skema konvensional dengan skema KPBUS.

Tabel 3. Perbandingan Pengadaan Skema Konvensional dengan Pengadaan Skema KPBUS

| Karakteristik       | Pengadaan Skema Konvensional                                                                                                                                                                              | Pengadaan Skema KPBUS                                                                                                                                             |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mekanisme Pengadaan | Sering terjadi ketidaksinambungan karena perencanaan, konstruksi, operasi, dan pemeliharaan dilakukan secara terpisah serta dilakukan tender tahun untuk pengoperasian/pemeliharaan (tidak terkoordinasi) | Terjadi kesinambungan (perencanaan, konstruksi, operasi dan pemeliharaan dilakukan satu kesatuan dalam kontrak jangka panjang) sehingga terkoordinasi dengan baik |
| Ketepatan Waktu     | Sering terjadi keterlambatan pelaksanaan pekerjaan dan hal tersebut menjadi beban pemerintah ( <i>cost overrun</i> )                                                                                      | Badan usaha melakukan upaya terbaik agar tidak terjadi keterlambatan konstruksi dan operasi                                                                       |
| Kajian              | Perencanaan pengadaan tidak mengkaji aspek hukum, komersil, risiko dan lingkungan (kajian tidak lengkap)                                                                                                  | <i>Outline Business</i> mengkaji aspek hukum, komersil, risiko dan lingkungan (kajian lengkap)                                                                    |
| Alokasi Risiko      | Investasi 100% oleh pemerintah sehingga risiko 100% ditanggung pemerintah (risiko oleh pemerintah)                                                                                                        | Berbagi risiko antara pemerintah dan swasta (berbagi risiko)                                                                                                      |

| Karakteristik     | Pengadaan Skema Konvensional                                                               | Pengadaan Skema KPBUS                                                                                                                    |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Efektivitas Biaya | Alokasi proyek kurang sesuai dengan nilai proyek yang dilaksanakan ( <i>cost overrun</i> ) | Dengan alokasi yang relatif sama, pemerintah dapat menyediakan infrastruktur dengan jumlah yang relatif lebih banyak (efektivitas biaya) |

Sumber: Diolah Penulis

Berdasarkan telaah perbandingan pengadaan skema konvensional dengan skema KPBUS sebagaimana tabel 3 di atas, dapat dilihat bahwa pengadaan skema KPBUS jauh lebih lebih efisien jika dibandingkan dengan skema konvensional. Merujuk pada alokasi risiko, secara prinsip suatu risiko ditanggung oleh pihak yang mampu mengendalikan risiko tersebut. Namun, hal itu tidak terjadi pada skema konvensional dimana risiko seratus persen ditanggung oleh pemerintah, padahal pemerintah tidak selalu dalam posisi ideal untuk menanggung risiko tersebut. Skema KPBUS menyediakan fitur alokasi risiko yang lebih baik dibandingkan dengan skema konvensional.

Sejauh ini, belum terdapat proyek perumahan untuk MBR yang berhasil selesai dikerjakan dengan skema KPBUS. Pemerintah terus berupaya melakukan kajian agar skema KPBUS perumahan untuk MBR dapat diterapkan di Indonesia. Lainnya pengalaman negara lain yang menghadapi sejumlah tantangan, pemerintah juga menghadapi beberapa permasalahan yang sama misalnya terdapat sensitivitas secara politis dalam membangun kondisi lingkungan yang kondusif untuk menarik minat calon badan usaha berinvestasi pada sektor perumahan serta banyaknya kejadian korupsi di Indonesia akan mengurangi minat badan usaha berinvestasi.

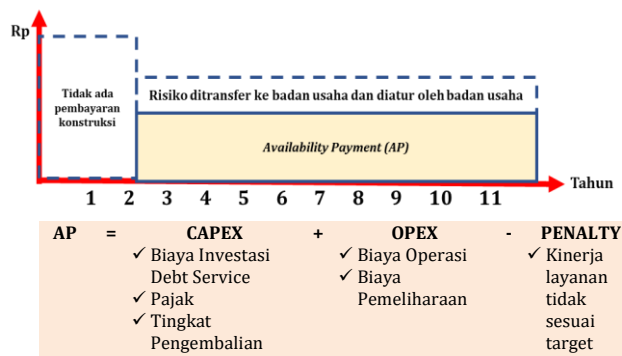
Selain itu, untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif diperlukan kerangka peraturan perundang-undangan yang transparan dan berkesinambungan. Komitmen pemerintah dalam menciptakan regulasi yang mendukung iklim investasi sektor perumahan melalui skema KPBUS dapat dibuktikan dengan adanya Peraturan Presiden Nomor 100 Tahun 2020 yang mengatur tentang pembiayaan sekunder perumahan salah satunya melalui skema KPBUS. Pemerintah juga harus menyiapkan rumusan bentuk dukungan dan skema pembayaran yang tepat kepada badan usaha. Dukungan pemerintah sangat dibutuhkan agar skema ini berhasil diterapkan. Hal tersebut dikarenakan, sebagian besar proyek KPBUS perumahan untuk MBR tidak akan layak secara finansial jika tanpa adanya dukungan yang diberikan pemerintah.

Beragam bentuk dukungan dapat diberikan pemerintah kepada badan usaha misalnya dengan melakukan simplifikasi proses birokrasi, pemberian hibah dan insentif perpajakan, penyediaan lahan

dengan harga subsidi hingga pemberian fasilitas pinjaman dengan tingkat suku bunga yang rendah. Pemerintah juga dapat memberikan jaminan permintaan minimum (*minimum revenue guarantee/MRG*) kepada badan usaha dalam pembangunan rumah susun umum untuk MBR. Kompensasi yang dapat diterapkan pun beragam, seperti perpanjangan masa konsesi, pembayaran tunai, atau pembayaran tunai disertai dengan mekanisme *clawback* yaitu ada *sharing* kepada pemerintah jika permintaan melebihi batas atas yang disepakati bersama (Fisher dan Babbar, 1996) dalam (Wibowo, 2016).

Atas hal tersebut, penulis mengusulkan kepada Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama (PJPK) selaku wakil pemerintah untuk menerapkan beberapa alternatif model pembayaran kepada badan usaha dalam skema proyek KPBUS, sebagai berikut:

1. Model 1 (*EPC/design-build*), dimana pemerintah akan tetap menanggung risiko permintaan dan pembiayaan.
2. Model 2 (*Availability Payment*), pada model ini badan usaha melakukan pembiayaan terhadap proyek. Sementara, pemerintah memiliki kewajiban melakukan pembayaran pengembalian investasi proyek. Pemerintah menanggung risiko permintaan, sedangkan badan usaha akan menanggung risiko pembiayaan. Model ini sekilas mirip dengan skema KPBUS model C yang berlaku di India.



Gambar 2. Ilustrasi Pembayaran AP

3. Model 3 (*User Charge + Viability Gap Fund/VGF*). Dukungan kelayakan atas biaya konstruksi atau *Viability Gap Fund* (VGF) perlu diberikan pemerintah dengan tujuan untuk meningkatkan kelayakan finansial proyek KPBUS dan mewujudkan layanan rumah susun sewa dengan tarif yang terjangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah. Dukungan VGF diberikan pemerintah secara tunai kepada badan usaha atas porsi tertentu dari biaya konstruksi proyek KPBUS selama masa konstruksi. Dukungan VGF dapat berupa hibah, *subordinated loans* maupun subsidi. Namun, dengan model 3 ini risiko permintaan dan pembiayaan tetap berada pada badan usaha dimana akan melakukan pengembalian melalui *long-term lease right*.
4. Model 4 (AP dengan risiko *demand* yang ditransfer kepada badan usaha. Model ini merupakan variasi dari model 3. Namun, Ketika terjadi kekurangan

pendapatan (*revenue shortfall*) akan dilakukan kompensasi oleh PJPK dalam bentuk *availability payment (AP)*.

5. Model 5 (*Hybrid Annuity*), model ini merupakan variasi dari model 2 (model AP) dimana badan usaha menerima sebagian pembiayaan proyek yang dihubungkan dengan *milestone* konstruksi dan sisanya dibayar selama masa operasi. Risiko permintaan dalam model ini dibagi antara PJPK dan badan usaha melalui *performance-based annuity payment* selama operasi yang dikaitkan dengan target penjualan unit rumah susun.
6. Model 6 (*Hybrid Annuity Model/HAM*), model ini serupa dengan model E, namun pembayaran HAM hanya selama periode *operation and maintenance (OM)* saja.
7. Model 7 (*Rental Housing*), dimana badan usaha membiayai biaya proyek dan mengembalikan melalui pengenaan tarif sewa kepada penghuni rumah susun. Namun, model ini tidak layak untuk diterapkan untuk MBR yang memiliki tingkat daya beli rendah. Pendapatan yang akan diperoleh diperhitungkan tidak akan menutup biaya investasi (*capital expenditure*), biaya operasi, biaya pemeliharaan, biaya modal dan keuntungan yang wajar bagi badan usaha.

Pilihan berbagai model pembayaran kepada badan usaha, dari Model 1 sampai Model 7 sebagaimana uraian diatas dapat dipertimbangkan pemerintah untuk diimplementasikan di Indonesia. Model-model tersebut merupakan hasil eksplorasi dan pengembangan dari wacana pemerintah menggunakan *Availability Payment (AP)* dalam skema KPBUS perumahan. Selain itu, model-model tersebut juga telah disesuaikan dengan situasi serta peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini. Meskipun demikian, penetapan model yang akan digunakan dalam skema KPBUS perumahan didasarkan pada hasil kajian kelayakan finansial proyek dengan memperhatikan dampak fiskal terhadap pemerintah.

Tantangan terakhir yang harus segera disiapkan pemerintah dalam mengimplementasikan skema KPBUS perumahan yakni penentuan standar pelayanan minimum yang harus dipenuhi badan usaha. Standar pelayanan tersebut tentunya bukan saja meliputi aspek perumahannya saja, tetapi juga termasuk aspek penunjang perumahannya seperti penyediaan kantor layanan publik, fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan primer, fasilitas olahraga umum dan fasilitas penunjang lainnya. Saat ini, Kementerian PUPR cq. Direktorat Jenderal Perumahan belum memiliki standar pelayanan minimum untuk sektor perumahan, sehingga diperlukan kajian lebih lanjut sebelum mengimplementasikan skema KPBUS perumahan di Indonesia.

**4.3 Isu Relevan: Ketersediaan Lahan Proyek KPBUS**  
Pengalaman pemerintah menggunakan skema KPBUS pada pembangunan infrastruktur sektor lain seperti jalan tol memberikan pelajaran yang berharga khususnya terkait penyediaan lahan. Selama ini

masalah lahan menjadi kendala paling signifikan dalam pembangunan infrastruktur dengan skema KPBUS. Jika melihat pada prinsip alokasi risiko yang efisien, maka ketersediaan lahan seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah. Oleh karenanya, umumnya badan usaha mengharapkan status tanah sudah *clean and clear*, sehingga dapat langsung digunakan saat proyek dimulai. Namun, praktik di lapangan seringkali pemerintah tidak dapat memastikan ketersediaan lahan karena keterbatasan anggaran untuk pengadaan tanah. Jika merujuk pada UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dimana salah satunya digunakan untuk perumahan bagi MBR dengan status sewa, maka pemerintah yang diwakili PJPK dapat melakukan kerja sama dengan badan usaha terkait dimana seluruh biaya pembebasan lahan tersebut termasuk bunga dan biaya administrasi pendanaannya menggunakan Dana Talangan Tanah (DTT) yang disediakan badan usaha. Akan tetapi, mekanisme tersebut kurang diminati badan usaha. Permasalahan tersebut seharusnya dapat diatasi pemerintah dengan menjadikan proyek KPBUS khususnya pada sektor perumahan sebagai proyek strategis nasional (PSN) sehingga mendapatkan kemudahan pemenuhan lahan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 tentang kemudahan proyek strategis nasional dimana didalamnya mengatur fasilitasi penyelesaian permasalahan pengadaan tanah bagi proyek strategis nasional.

## 5. KESIMPULAN

Fenomena *backlog* akan terus terjadi di Indonesia apabila pemerintah tidak memiliki komitmen kuat untuk menyelesaikannya. Keterbatasan kapasitas fiskal bukanlah menjadi alasan mutlak bagi pemerintah tidak dapat memenuhi kebutuhan rumah untuk masyarakat berpenghasilan rendah. Berbagai pengalaman empiris yang dimiliki negara lain dalam mengatasi fenomena *backlog* dengan skema KPBUS perumahan dan pengalaman masa lalu pemerintah yang telah menerapkan skema KPBUS pada sektor lain memberikan pelajaran berharga dalam menerapkan kebijakan skema KPBUS sektor perumahan. Beberapa alternatif model, tantangan dan rekomendasi telah disampaikan pada tulisan ini untuk ditindaklanjuti. Tak kalah penting, untuk menerapkan skema KPBUS perumahan di Indonesia diperlukan suatu perubahan cara pandang yang berbeda dari para pemangku kepentingan mengingat proses bisnis pengadaan skema KPBUS berbeda dengan skema konvensional yang selama ini dilaksanakan pemerintah dalam pembangunan infrastruktur.

## 6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Kebijakan skema pembiayaan KPBUS sektor perumahan telah diterapkan pada beberapa negara berkembang maupun negara maju untuk menekan angka *backlog* akibat ketidakseimbangan antara pasokan dan permintaan. Alasan efisiensi menjadi

faktor utama penerapan skema KPBUS dibandingkan dengan skema konvensional. Indonesia sendiri telah menerapkan skema KPBUS pada infrastruktur sektor lain seperti jalan tol, sistem penyediaan air minum dan ketenagalistrikan. Namun, pada sektor perumahan Indonesia termasuk pemain baru. Belajar dari pengalaman empiris pada beberapa negara dengan mempertimbangkan aturan KPBUS yang berlaku saat ini memungkinkan pemerintah menerapkan skema KPBUS perumahan bagi MBR untuk menekan angka *backlog* di Indonesia. Beberapa rekomendasi implementasi skema KPBUS perumahan telah disampaikan melalui kajian ini diantaranya adalah penerapan regulasi yang transparan dan konsisten. Hal ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi investor atau badan usaha. Selain itu, melalui kajian ini penulis menyarankan adanya program pemberian fasilitas penjaminan permintaan berupa MRG kepada badan usaha mengingat sasaran merupakan MBR. Kajian ini juga menyediakn pilihan berbagai model skema pembayaran kepada badan usaha yang dapat diterapkan berdasarkan hasil kajian kelayakan finansial dalam pelaksanaan skema KPBUS perumahan. Terakhir, penulis merekomendasikan agar proyek KPBUS perumahan ditetapkan statusnya menjadi Proyek Strategis Nasional (PSN) untuk mendapatkan kemudahan dalam pemenuhan lahan sesuai aturan yang berlaku.

Penelitian ini masih bersifat umum untuk menyelesaikan fenomena *backlog* perumahan yang terjadi di Indonesia dengan menerapkan skema pembiayaan KPBUS perumahan. Penelitian selanjutnya diharapkan mampu memproyeksikan model pembayaran yang tepat digunakan dalam skema proyek KPBUS untuk mengatasi *backlog* perumahan. Selain itu, penelitian selanjutnya dapat mengkaji isu penting terkait penetapan standar pelayanan minimum secara detail yang harus dipenuhi badan usaha dalam pelaksanaan skema KPBUS perumahan. Capaian standar pelayanan minimum oleh Badan Usaha menjadi dasar pembayaran fasilitas *Availability Payment* sesuai dengan kualitas atau kriteria yang disepakati dalam perjanjian KPBUS. Apabila badan usaha tidak memenuhi capaian standar pelayanan minimum, maka PJPK perlu melakukan tindakan tegas sesuai konsekuensi atau denda yang diatur dalam perjanjian KPBUS.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul-Aziz, A.R. dan Kassim, P.S.J. (2011). *Objectives, success and failure factors of housing public-private partnerships in Malaysia*. Habitat International, Vol. 35 No. 1, pp. 150-157
- Appraisal Institute. (1993). *The Dictionary of Real Estate Appraisal 3rd edition*. Chicago: Appraisal Institute
- Bank Indonesia. (2022). *SHPR III 2022: Peningkatan Harga Properti Residensial Masih Berlanjut*. Jakarta: Bank Indonesia
- Bramantyo. (2012). *Efektivitas Regulasi Perumahan di Indonesia Dalam Mendukung Penyediaan Rumah*

- Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).* Widyariset, vol. 15 No. 1
- Buhaerah, Pihri. (2020). Pengaruh Kredit Pemilikan Rumah Terhadap Keterjangkauan Harga Properti Residential. Jakarta: Kajian Ekonomi Keuangan 3 Nomor 3 Tahun 2019
- Chan, A.P.C., Lam, P.T.I., Chan, D.W.M., Cheung, E. dan Ke, Y. (2010). *Critical success factors for PPPs in infrastructure developments: Chinese perspective.* Journal of Construction Engineering and Management, Vol. 136 No. 5, pp. 484-494
- Chou, J.S. and Pramudawardhani, D. (2015). *Cross-country comparisons of key drivers, critical success factors and risk allocation for public-private partnership projects.* International Journal of Project Management, Vol. 33 No. 5, pp. 1136-1150
- Direktorat Jenderal Anggaran. (2015). *Peranan APBN Dalam Mengatasi Backlog Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).* Jakarta: DJA Kementerian Keuangan
- Direktorat Jenderal Anggaran. (2021). *Kemampuan Fiskal Rencana Alokasi Kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha Availability Payment/Ketersediaan Layanan (KPBU AP) Pada Kementerian PUPR.* Jakarta: DJA Kemenkeu
- Ibem, Eziyi Offia. (2011). *The Contribution of Public – Private Partnerships (PPPs) to Improving Accessibility of Low-Income Earners to Housing in Southern Nigeria.* J Hous and the Built Environ 26:201–217
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional
- Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024
- Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur
- Indonesia. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur
- Indonesia. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 7 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan Bantuan Pembangunan Perumahan Dan Penyediaan Rumah Khusus
- Indonesia. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 1 Tahun 2021 tentang Kriteria Masyarakat Berpenghasilan Rendah dan Persyaratan Kemudahan Pembangunan dan Perolehan Rumah
- Indonesia. Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 22/KPTS/M/2023 tentang Besaran Penghasilan Masyarakat Berpenghasilan Rendah dan Batasan Luas Lantai Rumah Umum dan Rumah Swadaya
- Indonesia. Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 13/PRT/M/2016 tentang Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya
- Ismail, S. (2013). *Critical success factors of public private partnership (PPP) implementation in Malaysia.* Asia-Pacific Journal of Business Administration, Vol. 5 No. 1, pp. 6-19
- Kavishe, N. dan An, M. (2016). *Challenges for implementing public private partnership in housing projects in Dar Es Salaam city, Tanzania.* In Chan, P.W. dan Neilson, C.J. (Eds), *Proceedings of the 32nd Annual ARCOM Conference, Association of Researchers in Construction Management, Manchester, 5-7 September, Vol. 2,* pp. 931-940
- Kavishe, N., Jefferson, I. and Chileshe, N. (2018). *An analysis of the delivery challenges influencing public private partnership in housing projects: the case of Tanzania,* Engineering, Construction and Architectural Management, Vol. 25 No. 2, pp. 202-240
- Kementerian Keuangan. *Skema KPBU.* Retrieved February 23, 2023, from <https://kpbu.kemenkeu.go.id/read/34-23/pjpk/skema-kpbu>
- Komarudin. (1997). *Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Permukiman.* Jakarta: Yayasan REI-Rakasindo hlm. 46
- Krisnawati, Yuni. Kribrandoko, Djameludin, MD. (2008). *Analisis Persepsi Developer Terhadap Produk Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Bank XYZ Cabang Bogor.* Bogor. Jurnal Manajemen & Agribisnis Vol. 6 No. 1 Tahun 2009
- Kwofie, T.E., Afram, S. dan Botchway, E. (2016). *A critical success model for PPP public housing delivery in Ghana.* Built Environment Project and Asset Management, Vol. 6 No. 1, pp. 58-73
- Mathur Swati. (2014). *Public Private Partnership in infrastructure – A study on roads and Highway Project in Andhra Pradesh.* Thesis Doctor Of Philosophy (PhD), Departement of Business management, Osmania University, Hyderabad, Pp. 1-277
- Ministry of Housing and Urban Affairs Government of India. (2017). *Press Information: Public Private Partnership (PPP) 21/09/2017.* India. Ministry of Housing and Urban Affairs Government of India
- Muhammad, Z. & Johar, F. (2019). *Critical success factors of public-private partnership projects: A comparative analysis of the housing sector between Malaysia and Nigeria.* International Journal of Construction Management, 19(3), 257–269
- “Menkeu: PPP Ide yang Bagus Tetapi Sulit Diimplementasikan”. (2015). Retrieved February 23, 2023, from <https://money.kompas.com/read/2015/09/02/160200426/Menkeu.PPP.Ide.yang.Bagus.tetapi.Sulit.Diimplementasikan>

- National Economic Empowerment and Development Strategy (NEEDS). (2004). *Abuja: Federal Republic of Nigeria*.
- Noor, M.Miftahul Huda. (2016). *Mengenal Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), skema Public Private Partnership (PPP) di Indonesia*. Bontang: Ditjen Kekayaan Negara Kementerian Keuangan
- Osei-Kyei, R. dan Chan, A.P.C. (2017). *Implementing public-private partnerships (PPP) policy for public construction projects in Ghana: critical success factors and policy implications*. International Journal of Construction Management, Vol. 17 No. 2, pp. 113-123
- Pambagio, Agus. (2022). *Nasib KPBU Tahun Depan Diproyeksikan Makin Sulit*. Retrieved January 23, 2023, from <https://ekonomi.bisnis.com/read/20221207/45/1606250/nasib-proyek-kpbu-tahun-depan-diproyeksi-makin-sulit>
- Peters, B. (1998). *With a little help from our friends public-private partnerships as institutions and instruments*, in J. Pierre (ed.) *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*, London: MacMillan, pp. 11-33
- Radwa, Nahdah Dzakiyyah dan Megawati, Suci. (2022). *Implementasi Kebijakan Program Rumah Bersubsidi Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kecamatan Driyorejo Kabupaten Gresik*. Jawa Timur: Jurnal Publika Volume 11 No. 1 Tahun 2022, 1489-1502
- Regan, M., Smith, J. and Love, P. (2009). *Public private partnerships: what does the future hold?. Proceedings of the RICS COBRA Research Conference*, 462 – 474, Cape Town, 10 – 11 September 2009
- Rosa, Yulinda. 2013. *Rumusan Metode Perhitungan Backlog Rumah Formulation of Housing Backlog Method*. Jakarta: Jurnal Permukiman Vol. 8 No. 2 Tahun 2013
- Sengupta, U. (2006). *Government intervention and public-private partnerships in housing delivery in Kolkata*. Habitat International, Vol. 30 No. 3, pp. 448-461
- Sugiyono. 2018. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*. Bandung : Alfabeta
- Tim HREIS. (2021). *Laporan Profil Perumahan di Indonesia Per Tahun 2021 (Update)*. Jakarta: Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
- Treasury, H.M. (2018). *Private Finance Initiative and Private Finance 2 Projects: 2018 Summary Data*. Norwich.
- Wibowo, Andreas. (2016). *Perkembangan Terkini Dalam Pembiayaan Infrastruktur yang Melibatkan Partisipasi Badan Usaha*. Yogyakarta: Konferensi Nasional Teknik Sipil 10 Universitas Atmajaya, 26-27 Oktober 2016
- World Bank. 2022. *What is a PPP: Defining "Public Private Partnership"*. Retrieved January 23, 2023 <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/what-ppp-defining-public-private-partnership>