

BAB I

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pertama kalinya, mayoritas penduduk Indonesia tinggal di kota dan proporsi ini terus bertambah (PBB, 2015). Kegiatan ekonomi, perdagangan, penyediaan layanan publik dan transportasi, oleh karenanya, terkonsentrasi di kota-kota. Tidak seperti kota-kota besar di negara-negara lain di seluruh dunia, Jakarta berfungsi sebagai pusat pemerintahan dan bisnis untuk Indonesia. Kondisi ini menyebabkan Jakarta menjadi titik daya tarik utama urbanisasi dan bisnis bagi masyarakat dari seluruh Indonesia. Perputaran uang di Jakarta mencapai 70 persen persen (Kementerian Keuangan RI, 2024) yang luasnya hanya 664,01 km² atau 0,003 persen dari total luas daratan Indonesia 1.919.440 km². Hal ini menyebabkan ketidakmerataan di Indonesia dalam hal pembangunan dan kesejahteraan. Pembangunan tersentralisasi di Jakarta dan pulau Jawa tidak menguntungkan pertumbuhan ekonomi Indonesia yang berkelanjutan, tidak memaksimalkan potensi daerah, mengganggu keadilan antara daerah dan mengancam persatuan nasional.



Jakarta juga memiliki tingkat kepadatan penduduk tertinggi di Indonesia, mencapai 15.366,87 jiwa/km² pada tahun 2017. Populasi yang

masif tersebut menciptakan masalah kepadatan penduduk. Kepadatan penduduk yang tinggi ini menyebabkan kemacetan di Jakarta yang sangat parah dan memengaruhi kualitas hidup masyarakat. Permasalahan lingkungan dan geologi yang telah akut antara lain banjir yang setiap tahun melanda Jakarta dan terjadinya penurunan tanah yang mengakibatkan sebagian wilayah Jakarta berada di bawah permukaan laut. Oleh karena kondisi objektif tersebut, Jakarta tidak cocok lagi menjadi Ibu Kota Negara (IKN).

Jakarta telah menjadi Ibu Kota Indonesia sejak 17 Agustus 1945, ketika Sukarno dan Mohammad Hatta menyatakan kemerdekaan Indonesia di Jakarta. Pada saat itu, Jakarta menjadi ibu kota *de facto* Republik Indonesia. Jakarta secara resmi menjadi ibu kota *de jure* Indonesia pada 28 Agustus 1961 dengan Dekret Presiden Nomor 2 tahun 1961 dan diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 10 tahun 1964 (UU No.10/1964).

Pemindahan ibu kota Indonesia telah menjadi salah satu isu strategis yang dibahas dalam beberapa tahun terakhir. Ide pemindahan IKN sebenarnya bukanlah yang pertama kali digaungkan. Pada tahun 1957, Presiden Soekarno menggagas rencana untuk memindahkan Ibu Kota ke Palangkaraya dengan alasan Palangkaraya berada di tengah kepulauan Indonesia dan wilayahnya luas. Soekarno juga ingin menunjukkan kepada dunia bahwa bangsa Indonesia mampu membangun IKN yang modern.



an pada masa Orde Baru, tahun 1990-an, Presiden Susilo Bambang
ono mengeluarkan wacana pemindahan Ibu Kota ke Jonggol.

Pemindahan IKN, baru serius digarap oleh Presiden Joko Widodo. Pada tanggal 29 April 2019, Jokowi memutuskan untuk memindahkan IKN keluar pulau Jawa dan dicantumkan dalam RPJMN 2020-2024.

Pemindahan ibu kota Jakarta ke Kalimantan Timur (Kaltim) dilakukan untuk mengatasi beberapa masalah yang terkait dengan kepadatan penduduk, kontribusi ekonomi, krisis air, pertumbuhan urbanisasi dan ancaman bahaya banjir, gempa bumi dan tanah turun di Jakarta. pemilihan lokasi di Kalimantan Timur itu didasari beberapa pertimbangan, yaitu: 1) Resiko bencana minimal (baik banjir, gempa bumi, tsunami, kebakaran hutan, gunung berapi dan tanah longsor; 2) Lokasi strategis (berada di tengah-tengah Indonesia), 3) Bedekatan dengan wilayah perkotaan yang sudah berkembang (Balikpapan dan Samarinda); 4) Telah memiliki infrastruktur yang relatif lengkap; dan 5) Sudah tersedia lahan yang dikuasai pemerintah seluas 180.000 hektar (Kominfo, 2019).

Sejak awal diusulkan, wacana pemindahan ibu kota telah menuai pro dan kontra. Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN) atau Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Bambang Brodjonegoro, mengatakan bahwa pemindahan ibu kota bisa menangkal ancaman resesi global di Indonesia dengan meningkatkan potensi investasi riil dan pemerataan kesempatan kerja yang akan mendorong pertumbuhan ekonomi. Namun, koalisi masyarakat Kaltim menolak pemindahan IKN dengan alasan akan menjadi ancaman ruang hidup masyarakat maupun satwa langka yang berada lokasi proyek IKN



yaitu Kabupaten Penajam, begitu juga daerah penyangga yakni Kutai Kartanegara dan Kota Balikpapan. Disahkannya UU No.3/2022 menjadikan masyarakat di negara demokratis harus menghargai konstitusi yang berkekuatan hukum tertinggi.

Dilansir melalui laman IKN, Pemindahan IKN memerlukan biaya sekitar Rp466 miliar rupiah yang dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur perkotaan. Pemerintah akan memprioritaskan pembangunan infrastruktur dasar dalam pembangunan IKN baru, seperti: pembangunan infrastruktur sumber daya air dan infrastruktur konektivitas (seperti jalan dan bandara). Kebijakan pembangunan perkotaan, yang dioperasionalkan oleh strategi dan dilaksanakan melalui proyek infrastruktur, harus mencerminkan keputusan yang dibuat oleh para profesional, dengan memperhatikan kelayakan finansial, terlepas dari kenyataan perspektif investasi (Finkenzeller *et al.*, 2010) dan sudut pandang analisis risiko (Loizou & French, 2012; Oprea, 2010).

Pembangunan infrastruktur sangat penting dalam mendukung pertumbuhan ekonomi di suatu wilayah. Selain itu, infrastruktur juga penting bagi pemangku kepentingan *real estat*, karena merupakan faktor penting yang merangsang aktivitas investasi di pasar *real estat* (Wojewnik-Filipkowska *et al.*, 2012), hubungan antara *real estat* dan pasar infrastruktur telah semakin ketat (Wojewnik-Filipkowska & Rymarzak, 2013). Investasi infrastruktur atau modifikasi (Lind & Musingo, 2012), implementasi dan pemeliharaannya serta eksploitasi infrastruktur perkotaan publik,



menghasilkan masalah serius bagi pemerintah di seluruh dunia. Masalah yang terkait tidak hanya dengan keuangan (Finkenzeller *et al.*, 2010; Koppenjan *et al.*, 2018) yang termasuk kendala anggaran publik. Banyaknya masalah investasi publik yang gagal (Ascarya, 2009; Abassi, 2014) membenarkan meningkatnya kebutuhan untuk memikirkan kembali perencanaan kota dan pengembangan investasi, untuk meningkatkan efektivitas, keberlanjutan dan utilitas proyek investasi (Alfonso Piña & Pardo Martínez, 2016; Squires & Heurkens, 2016; Wojewnik-Filipkowska & Węgrzyn, 2019).

Infrastruktur adalah aset strategis yang menentukan pengembangan dan berfungsinya sistem spasial dan sosial ekonomi. Perannya meningkat seiring dengan meningkatnya tingkat perkembangan ekonomi dan kompleksitas masing-masing subsistemnya. Peran investasi infrastruktur adalah untuk memulai dan memfasilitasi proses menciptakan serangkaian efek ekonomi dan sosial yang diperlukan untuk pengembangan dan berfungsinya sektor individu dan seluruh ekonomi. Peran infrastruktur ditentukan oleh berbagai efek yang dihasilkan serta oleh permintaan umum untuk manfaat terkait. Keberadaan efek ini lebih penting daripada pengukurannya. Sebagian besar manfaat yang terkait dengan infrastruktur tidak termasuk dalam langkah-langkah resmi, sehingga sulit untuk menghubungkan investasi infrastruktur yang diberikan dengan tujuannya

h, 1994).



Pembangunan infrastruktur perkotaan oleh pemerintah dapat dilakukan melalui program kerja sama dengan pihak swasta. Tren yang muncul dalam literatur kemitraan publik-swasta (*Public-Private Partnership/PPP*) adalah adopsi teori neo-institusional (*neo institutional theory*) untuk menganalisis implementasi proyek PPP (Abdullah & Khadaroo, 2020). PPP adalah kontrak atau pengaturan jangka panjang dimana sektor swasta terlibat dalam desain, pembangunan, pemeliharaan dan/atau pengoperasian infrastruktur publik yang dibiayai bersama (Moshkova, 2019). Selama bertahun-tahun penelitian telah menekankan pengaruh kelembagaan terhadap kinerja proyek infrastruktur (Biygautane *et al.*, 2020) serta dampak institusi sebagai aturan, kepercayaan dan praktik bersama terhadap pelaksanaan proyek (Scott, 2014 dalam Biygautane *et al.*, 2020). Menurut Morris & Geraldi (2008), fokus pada kelembagaan dapat meningkatkan kinerja proyek karena atribut teknis dan strategis mereka dikondisikan, dibatasi dan didukung oleh lingkungan kelembagaan mereka.

Menurut Grimble *et al.* (1995), semua pemangku kepentingan perlu dilibatkan ketika perhatian utama analisis adalah pada distribusi biaya dan manfaat yang merata dari proyek tertentu. Analisis pemangku kepentingan dapat melayani tujuan instrumental jika mengarah pada transformasi hubungan dan pengembangan kepercayaan dan pemahaman. Perspektif pemangku kepentingan sangat menekankan tujuan yang terkait dengan

an infrastruktur. Proyek infrastruktur bukanlah tujuan itu sendiri, sebagai alat untuk memenuhi kebutuhan dan tuntutan pemangku



kepentingan tertentu. Terlebih lagi, perspektif pemangku kepentingan dapat berubah selama siklus hidup proyek, sesuai dengan dinamika pemangku kepentingan.

Ada berbagai variabel yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja proyek secara umum, yaitu jadwal, biaya dan kualitas, keamanan, keberlanjutan dan komunikasi yang efektif (Mojtahedi & Oo, 2017; Shafique & Gabriel, 2022). Nilai proyek kemudian dapat dinyatakan sebagai realisasi tujuan operasional utama proyek (efektivitas keuangan), dengan pertimbangan efek spillover yang lebih luas (efektivitas ekonomi, keberlanjutan, utilitas), yang membuat evaluasi proyek menjadi sulit. Masalahnya sangat penting dalam kasus proyek besar dan/atau yang memiliki dampak signifikan, yang bersaing untuk pendanaan. Nilai suatu proyek kemudian dapat diwakili oleh kriteria efektivitas, keberlanjutan dan utilitasnya.

Efektivitas mencerminkan sejauh mana tujuan yang terkait dengan intervensi (tujuan operasional, spesifik dan global) telah tercapai. Daya tahan semua efek dievaluasi sesuai dengan prinsip keberlanjutan. Kriteria utilitas memeriksa efek intervensi, dalam kaitannya dengan kebutuhan spesifik kelompok sasaran (European Commission, 2007). Penting untuk mempertimbangkan perbedaan kepentingan pemangku kepentingan yang terlibat ketika menggunakan kriteria ini, karena apa yang mungkin berguna untuk satu kelompok, mungkin tidak berguna untuk yang lain (Allie *et al.*, 2021).



Ketika berbicara tentang proyek investasi, ukuran obyektif yang biasanya digunakan untuk menentukan nilai atau efisiensi proyek adalah *net present value* atau *economic net present value*. Tingkat pengembalian internal, tingkat pengembalian internal ekonomi dan lainnya. Namun, dapat dengan mudah dilihat bahwa elemen yang berbeda, seperti utilitas atau keberlanjutan, mungkin penting bagi pemangku kepentingan yang berbeda jika teori nilai konsumsi, siklus investasi dan berbagai pemangku kepentingan dalam proyek infrastruktur diperhitungkan (Wojewnik-Filipkowska & Węgrzyn, 2019). Teori nilai konsumsi (*consumption value theory*) mengarah pada pencarian nilai, tidak hanya dalam faktor fungsional (rasional) tetapi juga dalam faktor sosial, simbolik dan hedonistik. Investor akan melakukan proyek dengan lebih efisien dengan penerimaan sosial, dan anggota masyarakat akan mendapat manfaat dari investasi dan partisipasi dalam proses pelaksanaannya. Akibatnya, manajemen pemangku kepentingan harus dianggap sebagai komponen penting dari proses pengembangan proyek seperti pembiayaan atau konstruksi.

Penelitian yang dibahas dalam makalah ini mengasumsikan bahwa keterlibatan awal, yang terkait dengan signifikansi keterlibatan publik, berkontribusi pada keberhasilan proyek. Misalnya, Slotterback (2010) mengidentifikasi manfaat masyarakat yang lebih luas yang terkait dengan proses partisipasi masyarakat yang efektif dalam proyek transportasi.



ack (2010) juga mengakui sejumlah pendekatan untuk mencapai tan publik yang efektif, namun, dia menggarisbawahi bahwa itu

bukan resep universal. Juga, Baseham (2023) mengklaim bahwa keterlibatan publik bukanlah solusi yang memastikan penerimaan sosial. Selain itu, Choudhury (2014) mengklaim bahwa mandat hukum untuk keterlibatan publik dalam pengambilan keputusan proyek secara keseluruhan dan dalam pengambilan keputusan lingkungan pada khususnya, terbatas. Akhirnya, Aapaoja *et al.* (2013) menyatakan bahwa keterlibatan pemangku kepentingan awal adalah konsep yang relatif baru dalam penelitian terkait industri konstruksi, tetapi menawarkan kemungkinan meningkatkan nilai proyek.

Kembali pada mega proyek pemindahan IKN, peneliti tertarik untuk menganalisis hambatan dan tantangan dalam pelaksanaan proyek bandara *Very Very Important Person* (VVIP) di IKN. Analisis dilakukan dalam kerangka teori *stakeholder* untuk mengukur efektivitas, keberlanjutan dan utilitas proyek infrastruktur. Sebagaimana diketahui bahwa pemindahan IKN ke Kaltim masih menuai polemik dengan masyarakat lokal. Masyarakat khawatir jika keberadaan ibu kota akan menggusur lahan mereka, mendistorsi nilai-nilai kearifan lokal, serta merusak lingkungan dan satwa yang dilindungi. Dalam upaya meningkatkan efektivitas, keberlanjutan dan utilitas proyek infrastruktur, analisis *stakeholder* menjadi salah satu komponen penting yang harus diterapkan.



Identifikasi awal menunjukkan bahwa pembangunan bandara VVIP mengalami keterlambatan. Progresnya dari pengerjaan bandara VVIP telah mencapai 40-50 persen per tanggal 3 Juli 2024 dan ditargetkan

bisa digunakan sebelum 17 Agustus 2024. Berdasarkan *timeline* pembangunan bandar udara VVIP IKN seharusnya penyelesaian Penyelesaian Dampak Sosial Masyarakat (PDSK) tahap I dan II rampung di bulan maret 2024, namun hingga saat ini masih terdapat 9 orang masyarakat yang menempuh jalur pengadilan untuk penyelesaian sengketa lahan. Kedua, *commissioning* atau verifikasi dijadwalkan selesai di bulan Juli 2024 sementara konstruksi landasan pacu (*runway*) Bandara VVIP baru mencapai 14 persen - 15 persen.



Gambar 1.1 Timeline Pembangunan Bandar Udara VVIP IKN

Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 31 Tahun 2023 (Perpres No.31/2023) tanggal 6 Juni 2023 tentang Percepatan Pembangunan dan Pengoperasian Bandar Udara VVIP IKN untuk mendukung IKN, dijelaskan beberapa hal sebagai berikut:



1. Pasal 5 huruf a nomor 2, dijelaskan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat melaksanakan penugasan

- pembangunan Bandar Udara VVIP di IKN dalam lingkup “melaksanakan konstruksi berupa pembangunan fasilitas sisi udara sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) huruf b”
2. Pasal 5 huruf b nomor 4, dijelaskan Menteri Perhubungan melaksanakan penugasan pembangunan Bandar Udara VVIP di IKN dalam lingkup “melaksanakan pembangunan fasilitas keselamatan dan keamanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) huruf a dan fasilitas sisi darat sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) huruf c, termasuk taman meteo”

Penelitian ini bertujuan menyelidiki hambatan dan tantangan dalam pembangunan infrastruktur bandara VVIP IKN, serta keterlibatan publik (*stakeholder*) dalam kaitannya dengan efektivitas, keberlanjutan dan utilitas proyek infrastruktur tunggal. Penelitian ini mengasumsikan bahwa keterlibatan awal, yang terkait dengan signifikansi keterlibatan publik penduduk, berkontribusi pada keberhasilan proyek. Penelitian ini dibenarkan oleh adanya beberapa isu penting yang saling terkait dengan strategi lokal yang efektif untuk pembangunan. Selain pemilihan proyek yang tepat, penelitian ini juga membahas kekhawatiran terkait dengan keberhasilan implementasi dan pengoperasian proyek infrastruktur di IKN.



Tantangan dalam implementasi dan pengoperasian proyek, seperti isu pemangku kepentingan, manajemen risiko dan keberlanjutan sosial, menjadi isu penting yang perlu dianalisis.

Pertanyaan Penelitian

Infrastruktur adalah aset strategis yang menentukan pengembangan dan berfungsinya sistem spasial dan sosial ekonomi. Pembangunan infrastruktur sangat penting dalam mendukung pertumbuhan ekonomi di suatu wilayah, karenanya kebijakan pembangunan infrastruktur harus mencerminkan keputusan yang dibuat oleh para profesional dengan memperhatikan kelayakan finansial, terlepas dari kenyataan perspektif investasi (Finkenzeller *et al.*, 2010). Masalah yang terkait tidak hanya keuangan (Finkenzeller *et al.*, 2010; Koppenjan *et al.*, 2018) yang termasuk kendala anggaran publik, melainkan juga konflik kepentingan. Banyaknya masalah investasi publik yang gagal (Abbasi, 2014) membenarkan meningkatnya kebutuhan untuk memikirkan kembali perencanaan kota dan pengembangan investasi, untuk meningkatkan efektivitas, keberlanjutan dan utilitas proyek investasi infrastruktur.

Penelitian ini menjadikan IKN sebagai *locus* penelitian sebab pemindahan ibu kota memerlukan pengembangan infrastruktur untuk menopang kegiatan pemerintahan maupun kegiatan perekonomian. Mengingat bahwa masih adanya sengketa pembebasan lahan di wilayah IKN, maka peneliti tertarik menganalisis hambatan dan tantangan dalam mengerjakan proyek investasi infrastruktur ditinjau dari perseptif teori

'der. Proyek bandara VVIP IKN akah menjadi objek kajian dalam n ini. Bandara VVIP dibangun untuk keperluan khusus digunakan



untuk kebutuhan penerbangan tamu-tamu negara dan melayani kepentingan kegiatan pemerintahan di IKN. Penjabat (Pj) Bupati Penajam Paser Utara (PPU) memastikan bahwa pemerintah tak mungkin merugikan masyarakat, termasuk yang terdampak pembangunan bandara VVIP IKN yang berada di kabupaten PPU, Kalimantan Timur.

Penelitian ini menyelidiki keterlibatan publik dalam kaitannya dengan efektivitas, keberlanjutan dan utilitas proyek infrastruktur tunggal. Keterlibatan pemangku kepentingan sangat berkontribusi pada keberhasilan proyek. Investor juga akan melakukan proyek dengan lebih efisien dengan penerimaan sosial dari masyarakat dan anggota masyarakat akan mendapat manfaat dari investasi dan partisipasi dalam proses pelaksanaannya. Oleh karena itu, penelitian ini mencoba untuk menjawab pertanyaan:

1. Apa saja hambatan dan tantangan utama yang dihadapi dalam pembangunan infrastruktur bandara VVIP IKN?
2. Bagaimana keterlibatan pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam proses pembangunan infrastruktur bandara VVIP IKN?
3. Bagaimana implikasi keterlibatan pemangku kepentingan terhadap efektivitas, keberlanjutan dan utilitas proyek pembangunan infrastruktur bandara VVIP?
4. Apa rekomendasi strategis yang dapat dirumuskan untuk mengembangkan proyek infrastruktur di IKN secara efektif dan berkelanjutan?



Tujuan Penelitian

Berdasarkan pertanyaan penelitian yang diajukan, maka penelitian ini bertujuan untuk:

Mengidentifikasi faktor-faktor hambatan dan tantangan utama yang dihadapi dalam pembangunan infrastruktur bandara VVIP IKN.

Mengidentifikasi dan menganalisis keterlibatan pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam proses pembangunan infrastruktur bandara VVIP IKN.

Menganalisis implikasi keterlibatan pemangku kepentingan terhadap efektivitas, keberlanjutan dan utilitas proyek pembangunan infrastruktur bandara VVIP IKN?

Merumuskan rekomendasi strategis untuk mengembangkan proyek infrastruktur di IKN secara efektif dan berkelanjutan.

Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa manfaat penting, antara lain:

1. Optimalisasi Pemilihan Proyek Infrastruktur. Penelitian ini akan menghasilkan kriteria dan proses pengambilan keputusan yang lebih sistematis dalam memilih proyek infrastruktur yang tepat untuk dikembangkan di IKN. Hal ini akan memastikan bahwa proyek-proyek yang dipilih benar-benar sesuai dengan kebutuhan, berdampak positif dan berkelanjutan.



2. Peningkatan Keberhasilan Implementasi. Penelitian ini juga akan mengidentifikasi faktor-faktor kritis yang memengaruhi keberhasilan implementasi dan pengoperasian proyek infrastruktur. Temuan ini dapat digunakan untuk merancang strategi dan mekanisme yang lebih efektif dalam mengimplementasikan proyek-proyek di IKN.
3. Koordinasi dan Kolaborasi yang Lebih Baik. Dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan, penelitian ini akan membangun pemahaman yang lebih baik mengenai kepentingan dan perspektif yang berbeda-beda. Hal ini dapat mendorong koordinasi dan kolaborasi yang lebih efektif di antara pemangku kepentingan dalam pembangunan infrastruktur di IKN.
4. Pembelajaran dan Adaptasi yang Berkelanjutan. Penelitian ini akan mendokumentasikan praktik terbaik dan pembelajaran yang diperoleh selama proses pemilihan dan implementasi proyek. Pengetahuan ini dapat dimanfaatkan untuk terus menyempurnakan strategi dan praktik pembangunan infrastruktur di IKN di masa mendatang.
5. Peningkatan Kepercayaan Publik. Dengan menghasilkan proses pemilihan dan implementasi proyek yang lebih transparan, akuntabel dan berdampak positif, penelitian ini



dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pembangunan infrastruktur di IKN.

Ruang Lingkup Penelitian

Peneliti membatasi penelitian ini pada proyek tunggal, yaitu pembangunan bandar udara VVIP IKN di Kabupaten Panajam Paser Utara (PPU). Penelitian ini berfokus secara khusus pada pembangunan bandara VVIP di IKN, yang merupakan salah satu proyek infrastruktur utama untuk mendukung pengembangan ibu kota baru. Fokus pada satu proyek spesifik, penelitian ini dapat menggali secara mendalam permasalahan, tantangan dan faktor keberhasilan yang terkait dengan proyek tersebut.

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi hambatan dan tantangan pelaksanaan proyek pembangunan bandara VVIP IKN. Pemahaman yang komprehensif terhadap hambatan dan tantangan ini akan sangat bermanfaat untuk merancang strategi mitigasi yang lebih efektif

Penelitian ini juga akan mengkaji keterlibatan dan peran dari berbagai pemangku kepentingan dalam pembangunan bandara VVIP. Pemahaman mengenai pola keterlibatan, kepentingan, dan sinergi antar pemangku kepentingan dapat membantu memastikan efektivitas, keberlanjutan, dan utilitas proyek.



BAB II

TINJAUAN TEORI DAN KONSEP

2.1 Manajemen Proyek; Kompleksitas dan Manajemen Risiko

Manajemen proyek modern telah diterapkan di luar domain klasik pertahanan dan konstruksi untuk melakukan proses transformasi seperti manajemen perubahan organisasi (Salmien *et al.*, 1997), implementasi strategi (Winter *et al.*, 2006), manajemen kualitas (Al-Sulaimani & Sharad, 1997), dan rekayasa ulang proses bisnis (Valimaki & Tissari, 1997). Salah satu karakteristik yang muncul dari proyek kontemporer yang berkontribusi terhadap kinerja proyek adalah “kompleksitas” (Winter *et al.*, 2006). Kompleksitas dianggap sebagai karakteristik kunci dari setiap proyek dimana masalah, tantangan dan peluang yang berkaitan dengan manajemen proyek dapat dianalisis dan ditangani. Kompleksitas proyek berfungsi sebagai variabel kunci yang secara individu atau bersama dengan variabel lain mampu menjelaskan dan memprediksi kinerja proyek (Majeed *et al.*, 2023). Proyek dalam pengaturan yang berbeda mungkin menghadapi aspek kompleksitas yang unik dan berbeda. Dengan demikian, tidak ada solusi yang cocok untuk semua yang dapat diamati untuk mengatasi semua



kompleksitas dalam manajemen proyek kontemporer.

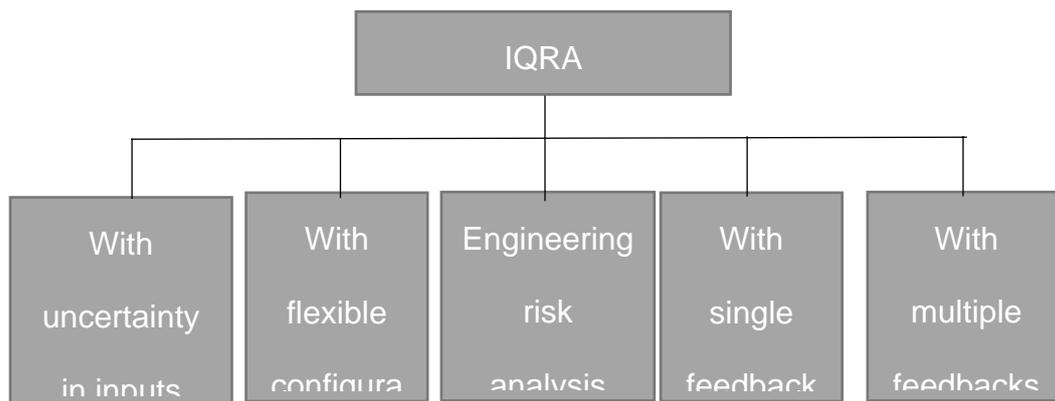
Kompleksitas telah diakui secara luas sebagai karakteristik penting dari sistem proyek. Tingkat dan dimensi kompleksitas proyek dapat membantu menentukan perencanaan, kordinasi dan pengendalian yang tepat. Pich *et al.* (2002) menegaskan bahwa kompleksitas harus dipertimbangkan ketika memiliki gaya manajemen proyek. Kompleksitas dapat dipandang sebagai konsep abstrak, menyeluruh dan berkembang. Hal ini mencakup banyak dimensi atau atribut yang relevan dengan proyek dan manajemen proyek. Geraldi *et al.* (2011) mengungkapkan evolusi kronologis konsep dari pengenalan “kompleksitas struktural” pada tahun 1996, hingga penambahan dimensi “ketidakpastian” dan pematapan konsep menjadi lima dimensi berbeda dalam perspektif “pengalaman hidup.” Rolstadas & Schiefloe (2017) mengusulkan dimensi kompleksitas ganda yang berbeda yang meliputi: ambiguitas, ketidakpastian dan kecepatan.

Manajemen risiko proyek dianggap sebagai salah satu bidang penting utama untuk mengatasi tantangan dan peluang dalam proyek. Hartono (2018) menunjukkan hubungan positif antara manajemen risiko proyek yang efektif dan kinerja proyek. Klasifikasi IQRA (*in-project quantitative risk analysis*) dipandang relevan karena mengkaji hubungan konseptual yang kuat antara risiko dan kompleksitas proyek. Kompleksitas mencakup risiko dan aspek relevan lainnya. Dengan demikian, analisis IQRA dari perspektif

sitas berpotensi memberikan banyak wawasan unik dan menarik.



Untuk memberikan analisis IQRA yang praktis berguna, konsep luas kompleksitas proyek perlu diklasifikasikan dan dioperasionalkan.



Gambar 2.1 Categories of In-project Quantitative Risk Analysis (IQRA)

Variabel kunci untuk kategori A - *with uncertainty in inputs* adalah waktu, biaya, kualitas atau kombinasi dari ketiga kunci tersebut. Model di bawah kategori ini menekankan analisis risiko hanya untuk satu faktor proyek.

Model IQRA dalam kategori B - *with flexible configurations* menawarkan kemajuan yang berbeda dari yang ada di Kategori A dengan melonggarkan asumsi sebelumnya bahwa konfigurasi proyek (dalam banyak kasus: jaringan aktivitas proyek) adalah tetap dan ditentukan nya. Ditegaskan bahwa berbagai kemungkinan konfigurasi proyek sumber risiko dan ketidakpastian lainnya. Meskipun konfigurasi



fleksibel, model mengasumsikan memperbaiki tujuan proyek yang telah ditentukan sebelumnya yang harus diprediksi oleh output model (O).

Kategori C - *engineering risk analysis* dapat dikenali dari tujuan utamanya untuk menghitung tingkat/skor risiko dengan menggunakan dua dimensi risiko utama: probabilitas (P) dan dampak (I) (Apostolakis, 2004). Tiga langkah generik utama dapat diamati di seluruh model: identifikasi risiko, penilaian dan perencanaan respons.

Fitur unik model di bawah Kategori D - *with single feedback* dan kemudian E adalah dimasukkannya mekanisme umpan balik dalam model. Secara umum, mekanisme umpan balik menyediakan sarana untuk mengumpulkan informasi atau bukti baru yang sedang berlangsung saat proyek berlangsung. Informasi baru kemudian dimasukkan ke dalam model yang pada gilirannya digunakan untuk memperbarui output model yang diprediksi. Dengan demikian, output proyek dapat diprediksi secara berkala (O_{int}) pada berbagai tahap siklus proyek. Dua sub-kategori dapat diidentifikasi: pengambil keputusan pasif dan aktif.

2.2 Skema Public-Privat Partnership (PPP) pada Proyek Pembangunan Infrastruktur

PPP adalah umum karena merupakan istilah umum daripada ran tetap. PPP biasanya dijelaskan dengan berbagai tugas yang alokasikan untuk sektor swasta, biasanya termasuk kombinasi *design*), bangunan (*build*), keuangan (*finance*), operasi (*operation*)



dan manajemen (*management*) atau yang dikenal dengan istilah DBFOM. Di Indonesia PPP dikenal sebagai Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU). KPBU didefinisikan sebagai kerjasama antara Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur bertujuan untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/BUMN/BUMD, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak.

Kerjasama Pemerintah dengan swasta sebenarnya telah dikenal sejak masa Orde Baru seperti pada jalan tol dan ketenagalistrikan, namun mulai dikembangkan tahun 1998 pasca krisis moneter. Setelah didahului dengan beberapa peraturan pendukung KPBU, maka untuk menyesuaikan PPP terkini dunia, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Sejak Perpres ini diluncurkan kerjasama yang sebelumnya dikenal dengan Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) selanjutnya disebut KPBU.

Tingginya resiko dan tidak layaknya proyek secara finansial menjadi hambatan utama dalam KPBU, untuk itu Pemerintah memberikan fasilitas-fasilitas dalam KPBU berupa Dukungan Pemerintah, Jaminan Pemerintah, Insentif atas layanan, dan Insentif Perpajakan. Dikarenakan banyak KPBU tidak layak secara finansial namun layak secara ekonomi,



oleh karena itu Pemerintah dapat memberikan dukungan berupa *Viability Gap Fund* (VGF). Ketika dikelola dengan baik, KPS menggabungkan kekuatan sektor publik dan swasta sambil memberikan nilai uang. Untuk mencapai hal ini, KPS membutuhkan penilaian keuangan yang dini dan akurat. Opsi PPP hanya boleh dipilih ketika memaksimalkan nilai uang terhadap semua bentuk pengadaan lainnya. Keuangan terstruktur menentukan pengaturan keuangan mana yang akan diterapkan pada setiap proyek KPS tertentu, dimana “pembiayaan didasarkan pada objek yang terdefinisi dengan baik, terpisah dari pihak-pihak yang terlibat dalam kesepakatan itu sendiri”(Gatti *et al.*, 2012: 578 dalam Panadès-Estruch, 2021). Aliran keuangan terstruktur yang populer untuk KPS adalah pembiayaan proyek, dipahami sebagai “teknik peminjaman yang melibatkan pinjaman terhadap arus kas proyek tertentu” (Yescombe & Farquharson, 2018).

Selain itu, manajer pengadaan harus mengejar nilai uang. Kriteria pengadaan publik tradisional difokuskan pada pemilihan tawaran dengan harga terendah. Pendekatan ini akan memberikan tekanan signifikan pada KPS untuk memberikan proyek-proyek publik dengan keuntungan bagi sektor swasta tetapi dengan harga rendah untuk sektor publik. Kontraktor akan bertujuan untuk menekan harga ketika kriteria pengadaan publik hanya didasarkan pada harga. *Trade-off* ini sebagai penghematan biaya



kontrak versus kemampuan pemerintah untuk memastikan bahwa at mitra swasta untuk penghematan biaya tidak mengarah pada

penurunan kualitas layanan yang tidak semestinya (Willar *et al.*, 2021). Fokus baru pada nilai uang atau “tender yang paling menguntungkan secara ekonomi” telah membawa kriteria seleksi yang lebih sesuai.”

Selanjutnya adalah akuntabilitas. Potensi kerugian PPP dapat mencakup privatisasi pendapatan publik, menghitung biaya seumur hidup PPP; apakah pengalihan risiko dari sektor publik ke sektor swasta efektif dan, pada akhirnya, siapa yang dapat bertanggung jawab atas kegagalan keuangan dan penyelamatan KPS; dan biaya pembiayaan mereka dan potensi politisasi dalam penggunaan KPS (Panadès-Estruch, 2021). Lembaga sering ditempatkan untuk mengelola risiko tersebut. Namun, mereka tidak satu ukuran cocok untuk semua dan harus dirancang dengan mempertimbangkan kebutuhan dan persyaratan yurisdiksi tertentu.

Tren yang muncul dalam literatur *Public-Privat Partnership* (PPP) adalah adopsi teori *neo-institutional* untuk menganalisis implementasi proyek PPP (Biygautane *et al.*, 2020). PPS adalah kontrak atau pengaturan jangka panjang dimana sektor swasta terlibat dalam desain, pembangunan, pemeliharaan dan/atau pengoperasian infrastruktur publik yang dibiayai bersama (Koppenjan, 2008: 1991 dalam Biygautane *et al.*, 2020). Tinjauan literatur PPP yang mengadopsi teori neo-institusional mengungkapkan dua tema sentral: (1) dampak tekanan isomorfik eksternal pada pilihan PPP untuk menyediakan infrastruktur; dan (2) peran bidang organisasi yang mengatur PPP dan strukturasi dalam memfasilitasi implementasi PPP. demikian, dengan berfokus pada analisis tingkat makro dan meso,



badan-badan literatur ini telah meninggalkan kegiatan yang belum dijelajahi yang menggarisbawahi interaksi antara aktor individu dan struktur kelembagaan mereka (Lawrence, 2008; Scott, 2014).

Mengatasi kesenjangan ini membutuhkan eksplorasi hubungan kerja dan kekuasaan dimana para aktor menavigasi melalui lingkungan kelembagaan mereka untuk memulai dan mengimplementasikan proyek (Clegg, 2010; Clegg *et al.*, 2017). Demikian pula pada manajemen proyek, fokusnya adalah pada bagaimana simbol politik mempercepat implementasi proyek.

Penjelasan tentang kesamaan (isomorfisme) dan stabilitas pengaturan organisasi dalam rerangka teori neo-institusionalisme menawarkan kerangka kerja yang berguna untuk menjawab pertanyaan “mengapa pemerintah mengadopsi PPP meskipun membawa kontroversi politik, kompleksitas teknis, risiko dan ketidakpastian?” (Greenwood & Hinings, 1996: 1023). Pemerintah di seluruh dunia mengadopsi PPP sebagai tanggapan terhadap beberapa tekanan isomorfik yang beroperasi, baik di dalam maupun di luar konteks kelembagaan mereka, untuk memperoleh dan mempertahankan legitimasi mereka (Petersen, 2011; Scott, 2008). Sebagai ilustrasi, Connolly *et al.* (2009) telah menemukan bahwa, terlepas dari kepastian aktor pemerintah di Irlandia, bahwa PPP tidak akan menawarkan nilai uang yang lebih tinggi seperti yang akan oleh penggemar PPP. Studi yang sama mengungkapkan sementara pemerintah daerah Irlandia tahu tentang aspek negatif



PPP di Inggris, mereka masih bertahan dengan model PPP dan mencari legitimasi melalui adopsi. Menariknya, Sheppard & Beck (2016) berpendapat bahwa, sementara pemerintah pusat Irlandia awalnya memperkenalkan model PPP Inggris sebagai opsi sukarela untuk memodernisasi administrasi publiknya, sekarang semakin mendorong adopsi PPP untuk pembangunan infrastruktur.

Banyak akademisi telah menggunakan bidang organisasi dan strukturasi sebagai unit analisis untuk menguji bagaimana bidang organisasi dan konteks kelembagaan mendukung atau menghambat program PPP. Bidang organisasi merupakan kehidupan institusional yang diakui yaitu pemasok utama, konsumen sumber daya dan produk, badang regulasi dan organisasi lain yang menghasilkan layanan dan produk serupa (DiMaggio & Powell, 1983: 148). Joste & Scott (2012) telah menyatakan bahwa kompleksitas proyek PPP membutuhkan pengembangan bidang kelembagaan untuk meningkatkan legitimasi PPP dan menyeimbangkan kepentingan sektor publik, swasta dan sipil sebagai isu utama pendirian PPP.

Akibatnya, beberapa penelitian muncul yang menekankan pentingnya organisasi yang mendukung PPP. Mahalingam *et al.* (2011) menyarankan bahwa efektivitas lembaga kordinasi PPP meningkat ketika mereka terlibat dalam seluruh siklus proyek, terutama jika mereka memastikan transfer terkait PPP ke pemerintah. Ketika kelompok entitas publik, swasta



dan nirlaba bekerja sama, mereka memberikan dampak yang lebih kuat pada implementasi PPP (Jooste & Scott, 2012).

Di Indonesia, lembaga-lembaga yang berperan langsung dalam pelaksanaan KPBU antara lain Kementerian PPN/BAPPENAS sebagai koordinator KPBU, Kementerian Keuangan melalui DJPPR dalam memberikan Dukungan Pemerintah dan Jaminan Pemerintah, dan Kementerian/Lembaga/Daerah/BUMN/BUMD sebagai PJPK. Selain itu untuk mempercepat tahapan KPBU juga dibentuk lembaga-lembaga pendukung, seperti Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur (KKPPI) yang diganti menjadi Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP), PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI) yang dapat berperan sebagai Badan Penyiapan dalam pendampingan dan/atau pembiayaan kepada PJPK, dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII) sebagai instrumen penjaminan pembangunan infrastruktur.

Selain lembaga-lembaga tersebut, terdapat organisasi kelembagaan yang wajib dibentuk dalam pelaksanaan KPBU. Antara lain Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK) yaitu Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah sebagai PJPK sektor infrastruktur yang menjadi tanggung jawab Kementerian/Lembaga/Daerah-nya, apabila dalam perundang-undangan diatur KPBU diselenggarakan oleh BUMN/BUMD, maka BUMN/BUMD tersebut yang akan bertindak selaku PJPK. Simpul KPBU dibentuk oleh tugas dalam setiap tahapan KPBU dan melekat pada unit kerja sudah ada di lingkungan Kementerian/Lembaga/Daerah. Panitia



Pengadaan dibentuk untuk pengadaan Badan Usaha Pelaksana. Badan Penyiapan adalah Badan Usaha/institusi/organisasi nasional atau internasional, yang melakukan pendampingan dan/atau pembiayaan kepada PJKP dalam tahap penyiapan hingga tahap transaksi KPBU. dan Badan Usaha Pelaksana yaitu Perseroan Terbatas yang didirikan oleh Badan Usaha pemenang lelang atau yang telah ditunjuk secara langsung.

Perspektif strukturasi menyatakan bahwa struktur sosial mengandung aturan dan sumber daya yang terorganisir yang tidak diwujudkan oleh aktor sosial, tetapi harus diciptakan melalui sarana dimana mereka mengekspresikan diri sebagai aktor (Scott & Levitt, 2017). Melalui sarana tersebut, agen mereproduksi kondisi yang memungkinkan kondisi ini. Aktor tersebut membawa pembentukan lapangan perubahan didalamnya dari waktu ke waktu dengan cara yang merepresentasikan preferensi politik dan sosial yang berlaku.

2.3.1 *Infrastructure Financing*

Bagian ini menjelaskan pembiayaan infrastruktur serta proses pengelolaan modal dan anggaran sebagai output dari Kebijakan Pembiayaan Infrastruktur (KPI) dan Kemitraan Publik-Swasta (KPS) sebagai opsi kebijakan. Bagian ini memperkenalkan hubungan antara manajemen modal dan proses penganggaran, tepatnya rencana gkatan modal (*capital improvements plan/CIP*), pembiayaan truktur dan KPS sebagai opsi pembiayaan dalam KPI. Proyek



modal infrastruktur menghubungkan pertumbuhan ekonomi, penciptaan lapangan kerja dan pengurangan kemiskinan (World Bank, 2018). Pembiayaan yang tepat untuk proyek-proyek modal besar, terutama di Ekonomi Pasar Berkembang (Emerging Market Economies) sangat penting untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan jangka panjang suatu negara (World Bank, 2018).

Tujuan kebijakan pembiayaan ini ditekankan sebagai prioritas oleh G20, bersama dengan mandat eksplisit untuk Multilateral Development Banks (MDB) (G-20 Infrastructure Action Plan, 2019). Di masa lalu, pendapatan pemerintah, bank dan donor internasional adalah sumber pendanaan tradisional di sebagian besar EMEs (meskipun tidak selalu bank di beberapa Negara berpenghasilan rendah). Bagian ini membahas masalah dan kendala yang dihadapi banyak proyek modal infrastruktur ketika membuat keputusan KPI.

Hubungan antara manajemen modal pemerintah dan proses penganggaran, KPI dan KPS adalah melalui CIP. Pembiayaan modal pemerintah (termasuk modal infrastruktur) adalah investasi dalam akuisisi atau pembangunan infrastruktur modal baru; atau perbaikan besar dan penggantian infrastruktur yang ada yang memiliki umur ekonomis lebih dari 1 tahun dan nilai di atas ambang batas yang ditentukan (World Bank, 2011). Sumber pembiayaan modal diidentifikasi

proyek modal tertentu di CIP, berdasarkan KPI. KPI



diimplementasikan melalui strategi pembiayaan infrastruktur modal berbasis kebijakan.

Strategi keuangan infrastruktur modal berbasis kebijakan pada Tahap Pra-Komitmen proyek modal terdiri dari perkiraan kapasitas pembiayaan peningkatan modal. Pada tahap Pasca-Komitmen, ini melibatkan: 1) pemantauan berkelanjutan terhadap sumber pembiayaan proyek modal versus hutang jangka panjang yang belum dibayar; 2) akuntansi untuk pengeluaran proyek modal yang sesuai; dan 3) laporan keuangan tahunan. Pada Tahap Pasca-Penyelesaian, laporan audit membentuk dasar untuk strategi fiskal dalam sistem manajemen modal dan anggaran. Kebijakan tertulis pemerintah, yang dilaksanakan melalui praktik yang diikuti dan disetujui, memberikan dasar yang paling dapat diandalkan dan paling konsisten untuk memilih, membiayai dan memberikan proyek modal (Marlowe *et al.*, 2009).

Di tingkat nasional dan subnasional, dalam beberapa kasus, ada sistem strategi atau rencana pembiayaan infrastruktur modal yang terfragmentasi yang jarang disertai dengan program pembiayaan sektor publik formal yang sistematis atau dengan pendekatan strategis untuk menarik investasi swasta ke sektor-sektor utama (OCED, 2015). KPI strategis nasional atau subnasional yang terkoordinasi dan terintegrasi dapat memberikan arah untuk menyediakan sumber pembiayaan seperti I sebagai opsi kebijakan alternatif yang layak untuk pembiayaan truktur modal tradisional. Arah ini sangat penting untuk proyek



infrastruktur modal skala besar yang harus dibiayai dalam konteks keseluruhan pembiayaan infrastruktur modal dan manajemen utang.

Salah satu penentu utama kapasitas infrastruktur modal untuk mendanai proyek modal adalah perkiraan dan analisis ukuran basis pendapatan dan pengeluaran pemerintah. Ada dua sumber pendapatan utama: (1) sumber pendapatan anggaran operasi; dan (2) sumber pendapatan anggaran modal. Sumber pendapatan anggaran operasi seperti pajak properti, pajak penjualan dan biaya mendanai anggaran operasional tahunan. Sumber pendapatan anggaran modal termasuk hutang jangka panjang, pembiayaan ekuitas dan cadangan modal.

2.3.2 Risiko pada PPP

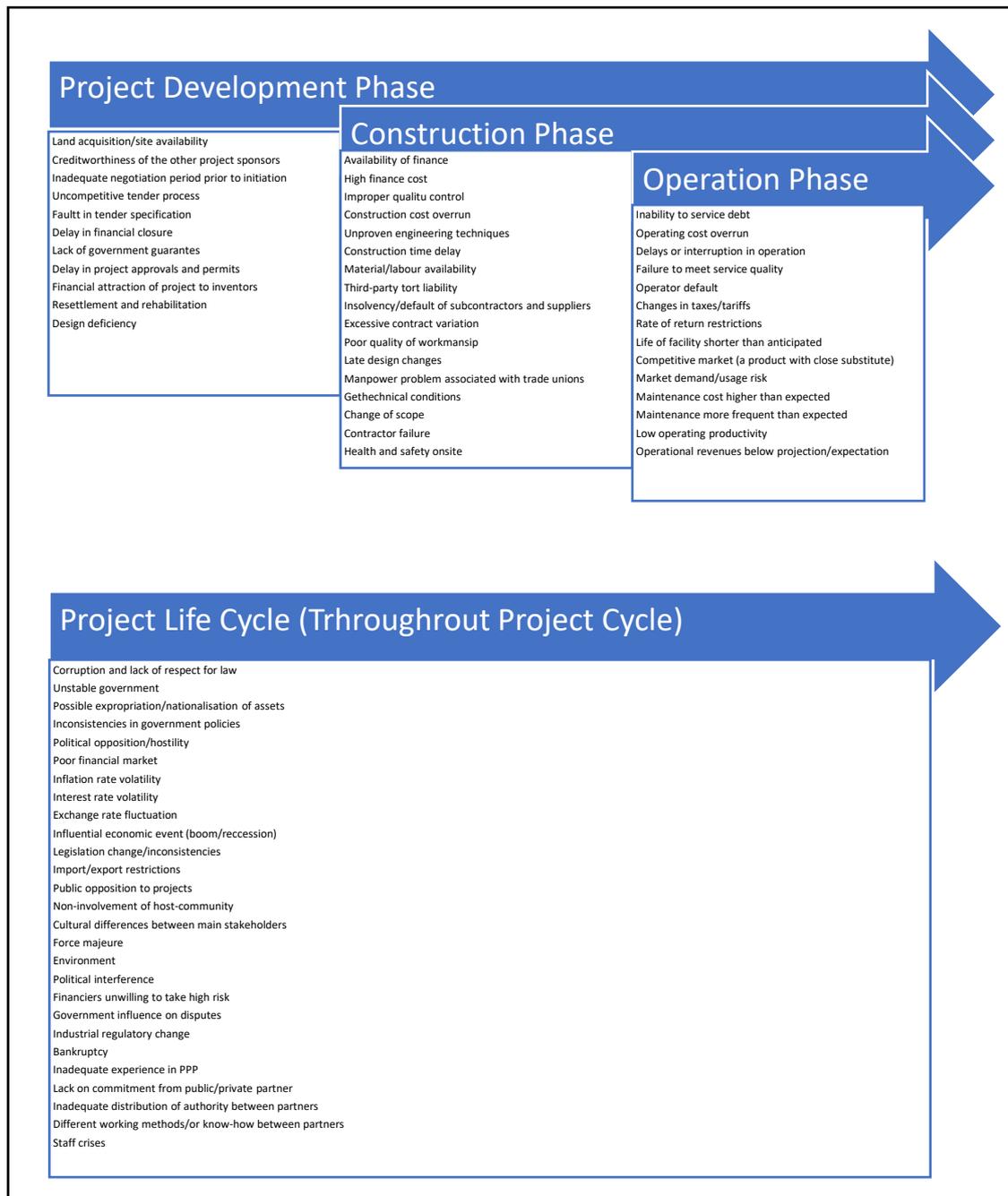
Semakin jelas bahwa risiko melekat pada semua proyek KPS seperti pada proyek infrastruktur lainnya. Karakteristik yang mencolok dari KPBU adalah tingkat risikonya yang tinggi, karena masa konsesi yang panjang dan keragaman peserta yang terlibat dalam kemitraan (Kwak *et al.*, 2009). Dengan demikian, identifikasi risiko adalah proses untuk mengungkap risiko apa pun yang berpotensi memengaruhi suatu proses. Langkah ini sangat penting seperti proses lain dalam manajemen risiko seperti analisis risiko dan respons. Mengingat hal ini, peneliti sebelumnya telah mengarahkan perhatian mereka pada identifikasi dan

kasi risiko yang terkait dengan proyek KPBU (lihat Roumboutsos & Kostopoulos, 2008; Wibowo & Mohamed, 2008; Xu *et al.*, 2011;;



Pellegrino *et al.*, 2013; Carbonara *et al.*, 2015; Ameyaw & Chan, 2016; Chen *et al.*, 2017). Oleh karena itu, tinjauan literatur terkait mengungkapkan total 70 faktor risiko yang terkait dengan proyek PPP secara umum. Klasifikasi faktor risiko ke dalam lima kategori besar dalam fase pengiriman proyek infrastruktur PPP yang berbeda oleh Carbonara *et al.* (2015) diadaptasi dalam penelitian ini. Ini terdiri dari fase pengembangan, fase konstruksi, fase operasi, siklus hidup proyek dan fase transfer. Daftar faktor risiko dalam proyek PPP yang diidentifikasi dari literatur yang dipilih disajikan pada gambar 2.2.





Gambar 2.2 Risiko Proyek KPBU

2.3 Infrastruktur dan Siklus Hidup Proyek



a beberapa karakteristik yang membuat infrastruktur menjadi jenis i yang khas (Finkenzeller *et al.*, 2010; Wojewnik-Filipkowska,

2017), aset (Wojewnik-Filipkowska & Rymarzak, 2013) dan dan *real estat* (Oprea, 2010). Hambatan untuk memasuki pasar cukup tinggi, termasuk persyaratan modal, kurangnya mobilitas, skala ekonomi, permintaan inelastis, margin operasional yang tinggi dan siklus hidup yang panjang (Inderst, 2010). Karakteristik ini menentukan siklus hidup proyek, yang meliputi pra-investasi (konseptualisasi dan perencanaan), investasi (eksekusi / implementasi) dan operasi (Behrens & Hawranek, 1991; Pinto & Prescott, 1988). Fase-fase ini bersifat universal, yang berarti bahwa fase tersebut dapat diimplementasikan dalam proses investasi yang terkait dengan berbagai jenis aset. Menurut Lawrence (2004), bagaimanapun, berkaitan dengan aktivitas siklus hidup bangunan, fase-fase tersebut meliputi: pengembangan, konstruksi, desain, manajemen fasilitas dan pembuangan atau relokasi lokasi.

Tahap pra-investasi meliputi tahap-tahap berikut: identifikasi peluang, analisis proyek alternatif, pemilihan proyek awal dan persiapan proyek (studi pra-kelayakan dan kelayakan). Fase ini mencakup pekerjaan konsultasi. Penilaian proyek dan keputusan investasi menutup fase ini. Fase investasi meliputi pekerjaan teknik. Sumber daya dan bahan diperoleh dan pekerjaan proyek yang sebenarnya dilakukan. Fase ini juga dapat dibagi menjadi beberapa tahap. Ini dimulai dengan menetapkan dasar hukum, keuangan dan organisasi (entitas) untuk proyek dan ditutup dengan proyek. Tahap operasi melibatkan operasi harian, pemeliharaan,



penggantian, rehabilitasi dan / atau ekspansi, serta inovasi. Itu bisa diakhiri dengan penghentian proyek.

Infrastruktur adalah aset strategis yang menentukan pengembangan dan berfungsinya sistem spasial dan sosial ekonomi. Perannya meningkat seiring dengan meningkatnya tingkat perkembangan ekonomi dan kompleksitas masing-masing subsistemnya. Peran investasi infrastruktur adalah untuk memulai dan memfasilitasi proses menciptakan serangkaian efek ekonomi dan sosial yang diperlukan untuk pengembangan dan berfungsinya sektor individu dan seluruh ekonomi. Peran infrastruktur ditentukan oleh berbagai efek yang dihasilkan serta oleh permintaan umum untuk manfaat terkait. Keberadaan efek ini lebih penting daripada pengukurannya. Sebagian besar manfaat yang terkait dengan infrastruktur tidak termasuk dalam langkah-langkah resmi, sehingga juga sulit untuk menghubungkan investasi infrastruktur yang diberikan dengan tujuannya (Gramlich, 1994). Akhirnya, dari perspektif pemangku kepentingan, tujuan yang terkait dengan penciptaan infrastruktur sangat penting. Proyek infrastruktur bukanlah tujuan itu sendiri. Ini adalah alat untuk memenuhi kebutuhan dan tuntutan pemangku kepentingan tertentu. Terlebih lagi, perspektif pemangku kepentingan dapat berubah selama siklus hidup proyek, sesuai dengan dinamika pemangku kepentingan.



2.4 Rerangka Teori Stakeholder

Studi literatur terperinci tentang sejarah dan evolusi konsep pemangku kepentingan telah dilakukan, antara lain, oleh Elias *et al.* (2002). Penelitian mereka membedakan tiga tahap evolusi teori pemangku kepentingan yaitu: 1) teori pemangku kepentingan klasik; 2) pendekatan manajemen strategis; dan 3) dinamika pemangku kepentingan.

Konsep dinamika pemangku kepentingan membentuk penelitian ini. Dinamika pemangku kepentingan mengacu pada situasi ketika pemangku kepentingan dan taruhannya berubah seiring waktu. Telah diakui oleh Freeman (1984), yang mengacu pada atribut kerjasama dan persaingan, dan oleh Savage *et al.* (1991), yang mengemukakan potensi pemangku kepentingan untuk kerjasama dengan dan untuk mengancam organisasi. Savage *et al.* (1991) mengacu pada dinamika pemangku kepentingan melalui prisma manajer, yang “harus mencoba mengubah hubungan organisasi mereka dengan pemangku kepentingan dari kategori yang kurang menguntungkan menjadi kategori yang lebih menguntungkan” (Savage *et al.*, 1991). Berdasarkan potensi pemangku kepentingan untuk bekerja sama dengan atau mengancam organisasi, mereka mengklasifikasikan pemangku kepentingan ke dalam empat kategori yaitu: 1) pemangku kepentingan yang mendukung; 2) pemangku kepentingan

3) pemangku kepentingan tidak mendukung; dan 4) pemangku kepentingan campuran.



Salah satu studi yang diakui tentang dinamika pemangku kepentingan dilakukan oleh Mitchell *et al.* (1997). Mereka telah mengusulkan klasifikasi pemangku kepentingan menurut kekuasaan, legitimasi dan urgensi. Atribut-atribut ini mencirikan tipologi pemangku kepentingan, yang dapat mengubah kelas mereka dengan mencapai/kehilangan satu atau lebih atribut. Contoh lain dari atribut analitis yang digunakan dalam analisis pemangku kepentingan termasuk minat dan pengaruh (Lindenberg & Crosby, 1981). Gagasan “minat dan pengaruh” memungkinkan Eden & Ackermann (2011) untuk mengklasifikasikan pemangku kepentingan sebagai pemain kunci, penentu konteks dan subjek. Mereka mengklaim bahwa dinamika pemangku kepentingan memerlukan situasi ketika tindakan satu pemangku kepentingan dapat menghasilkan dinamika tanggapan di berbagai pemangku kepentingan lainnya, yang mewakili pengaruh pemangku kepentingan (kekuasaan). Menurut Reed *et al.* (2009), klasifikasi pemangku kepentingan membantu menentukan bagaimana pemangku kepentingan dapat terlibat dalam pemeriksaan instrumental, yang membentuk konteks penting dalam penelitian ini.

Menurut Crosby (1991) dan Reed *et al.* (2009), analisis pemangku kepentingan mencakup berbagai pendekatan yang berbeda. Brugha & Varvasovszky (2000) mengklaim bahwa kegunaan analisis pemangku kepentingan bervariasi, tergantung pada tujuan penerapannya. Menurut

et al. (1995), pemilihan metode menentukan pemangku gan mana yang termasuk dan mana yang dihilangkan. Semua



pemangku kepentingan perlu dilibatkan ketika perhatian utama analisis pemangku kepentingan adalah distribusi biaya dan manfaat yang merata dari proyek tertentu. Ketika efektivitas menjadi perhatian, penulis merekomendasikan penyertaan pemangku kepentingan yang paling memengaruhi organisasi. Reed *et al.* (2009) mengembangkan kategorisasi motivasi, fase dan metode untuk analisis pemangku kepentingan, ditunjukkan pada Tabel 2.1.

Tabel 2.1 Fase-fase Analisis Stakeholder

Motivation	Phase	Method	
Normative instrumental descriptive	Stakeholder identification	Focus groups	
		Semi-structured interviews	
		Snowball sampling	
	Stakeholder classification	Analytical (top-down)	
		Reconstructive (bottom- up)	
	Investigation relationships stakeholders	between	Actor linkage matrices
			Social network analysis
			Knowledge mapping

Sumber: Reed *et al.* (2009)

Aspek normatif adalah aspek yang dominan dan utama. Aspek ini menganggap bahwa manajer dan agen lain bertindak seolah-olah semua kepentingan pemangku kepentingan memiliki nilai intrinsik (Donaldson & Preston, 1995: 74 dalam Mojewnik, 2019). Pembeneran normatif

an pada konsep dasar moralitas, hak dan kontrak sosial. Motivasi analisis pemangku kepentingan ini didasarkan pada pendekatan



deskriptif untuk menunjukkan bahwa konsep teoritis sesuai dengan realita yang diamati.

Freeman *et al.* (2010) percaya bahwa teori pemangku kepentingan bersifat deskriptif, normatif dan instrumental pada saat yang bersamaan. Freeman *et al.* (2010) menyatakan bahwa pada dasarnya adalah teori tentang bagaimana *“fundamentally a theory about how business works at its best, and how it could work.”* Reed *et al.* (2009) mengkonfirmasi perspektif ini dan mengklaim bahwa pembenaran normatif untuk analisis pemangku kepentingan dapat mengarah pada hasil instrumental. Menurut justifikasi normatif, pemangku kepentingan harus dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan dan dengan demikian harus menyajikan beberapa tingkat kepemilikan, dalam kaitannya dengan proses ini. Dengan ini, analisis pemangku kepentingan dapat melayani tujuan instrumental jika mengarah pada transformasi hubungan dan pengembangan kepercayaan dan pemahaman di antara para pemangku kepentingan (Reed *et al.*, 2009, hlm. 1936).

2.5 Penciptaan Nilai Proyek

Ada berbagai variabel yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja proyek secara umum, yaitu jadwal, biaya dan kualitas, keamanan, keberlanjutan dan komunikasi yang efektif (Mojtahedi & Oo, 2017). Nilai



kemudian dapat dinyatakan sebagai realisasi tujuan operasional proyek (efektivitas keuangan), dengan pertimbangan efek *spillover*

yang lebih luas (efektivitas ekonomi, keberlanjutan dan utilitas), yang membuat evaluasi proyek menjadi sulit. Masalahnya sangat penting dalam kasus proyek besar dan/atau yang memiliki dampak signifikan, yang bersaing untuk pendanaan. Nilai suatu proyek kemudian dapat diwakili oleh kriteria efektivitas, keberlanjutan dan utilitasnya.

Efektivitas mencerminkan sejauh mana tujuan yang terkait dengan intervensi (tujuan operasional, spesifik dan global) telah tercapai. Daya tahan semua efek dievaluasi sesuai dengan prinsip keberlanjutan. Kriteria utilitas memeriksa efek intervensi, dalam kaitannya dengan kebutuhan spesifik kelompok sasaran (European Comissions, 2007). Penting untuk mempertimbangkan perbedaan kepentingan pemangku kepentingan yang terlibat ketika menggunakan kriteria ini, karena apa yang mungkin dievaluasi berguna untuk satu kelompok, mungkin tidak berguna untuk yang lain (Węgrzyn, 2016).

Ketika mengkarakterisasi proyek investasi, ukuran obyektif yang akan menentukan nilai (efisiensi) proyek-proyek ini, yaitu *net present value*, *internal rate of return*, *economic internal rate of return*, dll. Namun, jika teori nilai konsumsi, keragaman besar pemangku kepentingan dalam proyek infrastruktur serta siklus investasi diperhitungkan, dapat dengan mudah dilihat bahwa aspek yang berbeda, seperti keberlanjutan atau utilitas, mungkin penting bagi pemangku kepentingan yang berbeda (Wojewnikska dan Węgrzyn, 2019). Pembangunan infrastruktur adalah sistem sistem yang tersegmentasi menjadi bagian-bagian yang berbeda dan



saling terkait, terdiri dari proses manusia yang kompleks, kolektif dan keterkaitan fisik dan hukum. Mereka tidak selalu memiliki sifat linier dan dapat menjadi sumber risiko dan konflik yang mungkin terjadi pada setiap tahap siklus investasi (Loizou & French, 2012), terutama ketika efek sosial dan lingkungan diabaikan (Lawrence, 2004).

Kebutuhan pemangku kepentingan dan efek yang diharapkan dapat sangat berbeda. Pada praktiknya, bagi sebagian orang, proyek infrastruktur bisa merujuk pada pembangunan jalan dengan jalur yang direncanakan, bagi yang lain perubahan lokasi atau penyumbatan total investasi. Terlebih lagi, tujuan-tujuan ini dapat berubah pada berbagai tahap siklus hidup proyek. Itulah sebabnya identifikasi pemangku kepentingan dan analisis kebutuhan dan motivasi mereka sangat penting. Teori nilai konsumsi mengarah pada pencarian nilai, tidak hanya dalam faktor fungsional (rasional) tetapi juga dalam faktor sosial, simbolik atau hedonistik. Alasan untuk memblokir investasi dapat, misalnya, perlindungan lingkungan terhadap polusi atau keinginan untuk mencapai kepuasan tanpa argumen rasional terhadap investasi.

Perlu digarisbawahi, bahwa partisipasi pemangku kepentingan itu sendiri dapat menjadi sumber nilai. Jika seseorang dicita-citakan oleh kepemimpinan, itu dapat dicapai di sisi investor juga, misalnya dengan mengambil peran sebagai duta proyek. Sinergi tersebut memfasilitasi tercapainya efek yang lebih baik bagi kedua belah pihak yang terlibat. Dengan penerimaan sosial, investor akan melaksanakan proyek jauh lebih



efisien, sementara anggota masyarakat itu akan mendapat manfaat dari efek investasi dan partisipasi dalam proses pelaksanaannya (memenuhi kebutuhan sosial). Oleh karena itu, manajemen pemangku kepentingan harus dianggap sebagai bagian penting dari pengembangan proyek seperti, misalnya, pembiayaan atau konstruksi. Karena perubahan dalam struktur dan tujuan pemangku kepentingan, yang terjadi pada berbagai tahap siklus hidup proyek, analisis pemangku kepentingan harus tunduk pada evaluasi permanen. Sama seperti pengusaha, yang mengidentifikasi dan memantau target pasar mereka, investor harus mengidentifikasi dan memantau pemangku kepentingan dalam proyek mereka. Dengan menerapkan tujuan pemasaran, diverifikasi secara empiris di pasar yang berbeda, investor akan dapat mencapai tujuan mereka secara efisien, sambil mempertahankan kepatuhan dengan tujuan lainnya, berbagai kelompok pemangku kepentingan, terutama masyarakat setempat. Hanya dengan begitu semua pihak yang terlibat akan dapat mengatakan bahwa proyek tersebut memberikan nilai dan berhasil.

2.6 Kerangka Pikir dan Pengembangan Preposisi

Salah satu karakteristik yang muncul dari proyek komtemporer yang berkontribusi terhadap kinerja proyek adalah kompleksitas (Winter *et al.*, 2006). Kompleksitas adalah karakteristik penting dari setiap proyek yang



ijinkan untuk menganalisis dan menangani masalah, kesulitan dan yang terkait dengan manajemen proyek. Kompleksitas, secara

independen atau bersama dengan variabel lain, dapat menjelaskan dan memprediksi kinerja proyek. Tingkat dan dimensi kompleksitas proyek dapat membantu menentukan perencanaan, kordinasi dan pengendalian yang tepat melalui manajemen risiko proyek. Manajemen risiko proyek dianggap sebagai salah satu bidang penting utama untuk mengatasi tantangan dan peluang dalam proyek. Klasifikasi IQRA (*in-project quantitative risk analysis*) dipandang relevan karena mengkaji hubungan konseptual yang kuat antara risiko dan kompleksitas proyek.

Risiko proyek harus diidentifikasi selama masa hidup proyek yang meliputi pra-investasi (konseptualisasi dan perencanaan), investasi (eksekusi / implementasi) dan operasi (Behrens & Hawranek, 1991; Pinto & Prescott, 1988). Infrastruktur adalah aset strategis yang menentukan pengembangan dan berfungsinya sistem spasial dan sosial ekonomi. Perannya meningkat seiring dengan meningkatnya tingkat perkembangan ekonomi dan kompleksitas masing-masing subsistemnya. Oleh karena itu, diperlukan perspektif pemangku kepentingan untuk melihat tujuan dari penciptaan infrastruktur.

Pembangunan infrastruktur bandara VVIP IKN menggunakan skema KPBU, di mana pemerintah bekerja sama dengan badan usaha atau pihak swasta dalam pelaksanaan pembangunan proyek infrastruktur.



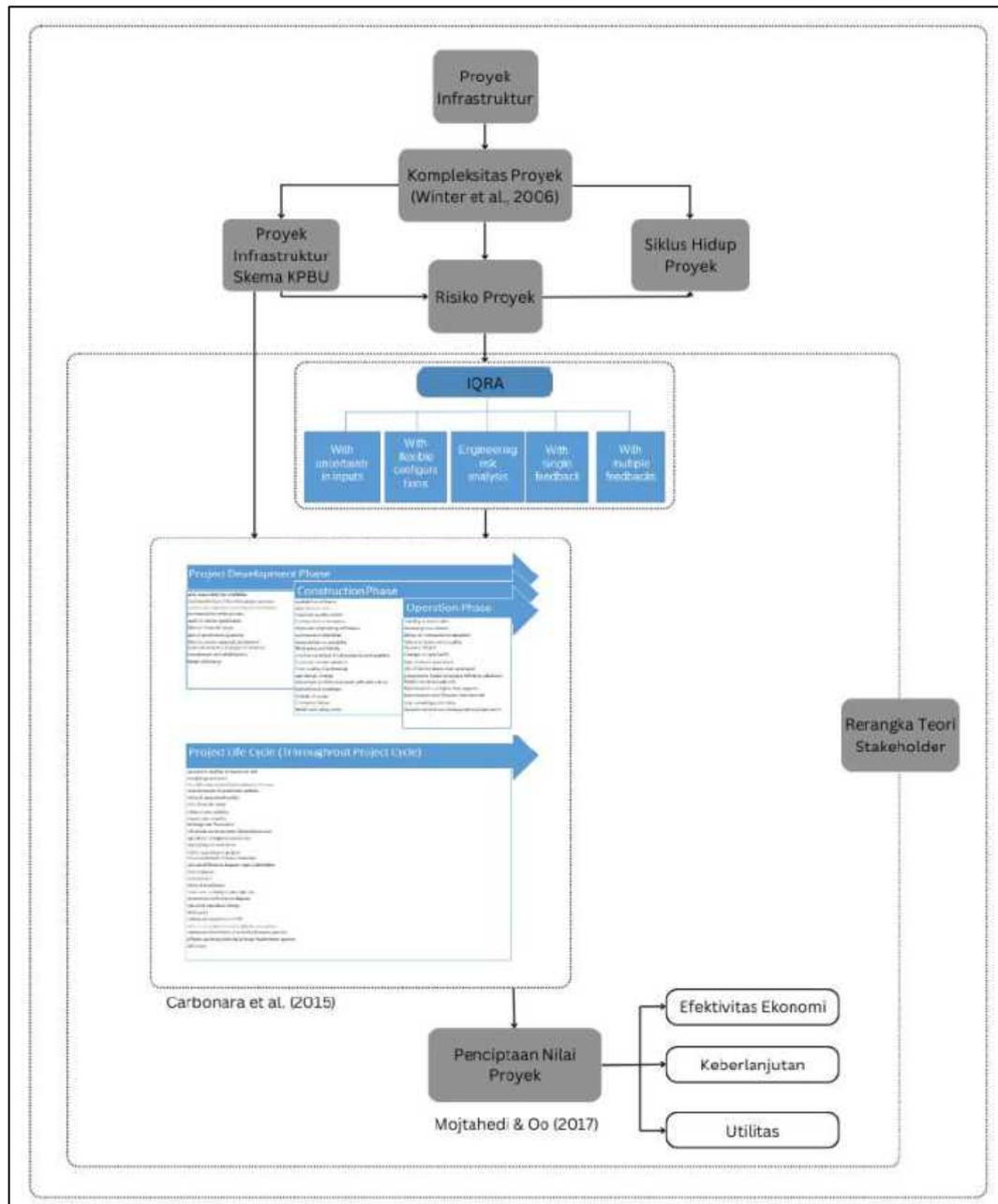
Karakteristik yang mencolok dari KPBU adalah tingkat risikonya yang tinggi, masa konsesi yang panjang dan keragaman peserta yang terlibat kemitraan (Kwak *et al.*, 2009). Tinjauan literatur terkait

mengungkapkan total 70 faktor risiko yang terkait dengan proyek KPBU secara umum. Klasifikasi faktor risiko ke dalam lima kategori besar dalam fase pengiriman proyek infrastruktur KPBU yang berbeda oleh Carbonara *et al.* (2015) diadaptasi dalam penelitian ini. Ini terdiri dari fase pengembangan, fase konstruksi, fase operasi, siklus hidup proyek dan fase transfer.

Pada akhirnya, manajemen risiko proyek akan meningkatkan kinerja proyek. Ada berbagai variabel yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja proyek secara umum, yaitu jadwal, biaya dan kualitas, keamanan, keberlanjutan dan komunikasi yang efektif (Mojtahedi & Oo, 2017). Nilai proyek kemudian dapat dinyatakan sebagai realisasi tujuan operasional utama proyek (efektivitas keuangan), dengan pertimbangan efek *spillover* yang lebih luas (efektivitas ekonomi, keberlanjutan dan utilitas), yang membuat evaluasi proyek menjadi sulit. Penelitian ini menggunakan efektivitas ekonomi, keberlanjutan dan utilitas sebagai indikator kinerja proyek.

Berdasarkan pada uraian di atas maka dapat diilustrasikan kerangka pikir penelitian sebagai berikut:





Sumber: Hasil olah pikir, 2024.



Gambar 2.3 Kerangka Pikir Penelitian



Optimized using
trial version
www.balesio.com