

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP DALAM PROYEK PENGADAAN  
INFRASTRUKTUR DAN PENGELOLAAN TPPAS LULUT NAMBO**

**Nidaul Husna, Retna Hanani**

**Program Studi S1 Administrasi Publik,  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro  
Jalan Prof. Soedarto, S. H., Tembalang, Kota Semarang, Kotak Pos 1269  
Telepon (024) 7465407, Faksimile (024) 7465405  
Laman: [www.fisip.undip.ac.id](http://www.fisip.undip.ac.id) Email: [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)**

---

**ABSTRACT**

*The increase population in West Java Province are in line with the increase of waste, to overcome this problem, West Java Provincial Government is procuring TPPAS Lulut Nambo infrastructure through a Public-private Partnership scheme. The project aims to manage waste at the regional level and convert it into RDF. However, its implementation has not been optimal due to obstacles such as untimeliness, slow operations, and broken promises. This research uses a qualitative method with a descriptive approach to reveal the partnership between PT Jabar Bersih Lestari and the TPPAS Lulut Nambo PPP Control Team in dealing with dynamics that hinder conformity with the initial planning. The project is conducted between two organisations, PT Jabar Bersih Lestari and the TPPAS Lulut Nambo PPP Control Team and aims to manage waste at a regional level with technology that converts waste into RDF. This policy based on waste management and PPP regulations. The cooperation agreement becomes a strong regulatory tool to avoid potential influence of interests during cooperation. Although not yet fully optimised, the project shows a change in the role of government and private sector in public services. The ability of the government to plan, the existence of special institutions, profit-sharing mechanisms, legal certainty and the absence of opportunistic behaviour are factors that support the implementation of partnership. Meanwhile, the government's financial capability and unachievable rewards are inhibiting factors in the implementation of partnership. The author recommends the establishment of a new Implementing Business Entity, a waste management campaign, increased government capacity, and commitment to contract terms to support infrastructure procurement policies and management of TPPAS Lulut Nambo.*

**Keywords: Public-private partnership, Infrastructure procurement, TPPAS Lulut Nambo**

## **ABSTRAK**

Peningkatan jumlah penduduk di Provinsi Jawa Barat sejalan dengan peningkatan timbulan sampah, sebagai upaya mengatasi masalah ini, Pemprov Jawa Barat mengadakan infrastruktur TPPAS Lulut Nambo melalui skema Public-private Partnership. Proyek ini bertujuan untuk mengelola sampah tingkat regional dan mengubahnya menjadi RDF. Namun pelaksanaannya belum optimal akibat kendala seperti ketidaktepatan waktu, lambatnya operasional, dan somasi cidera janji. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif untuk mengungkap kerja sama antara PT. Jabar Bersih Lestari dan Tim Pengendali KPBU TPPAS Lulut Nambo dalam menghadapi dinamika yang menghambat kesesuaian dengan perencanaan awal. Proyek ini dilakukan antara dua organisasi yaitu PT. Jabar Bersih Lestari dan Tim Pengendali KPBU TPPAS Lulut Nambo dan bertujuan untuk mengelola sampah tingkat regional dengan teknologi yang mengubah sampah menjadi RDF. Kebijakan ini didasarkan pada regulasi pengelolaan sampah dan KPBU. Perjanjian kerja sama menjadi alat pengaturan yang kuat untuk menghindari potensi pengaruh kepentingan selama kerja sama. Meskipun belum sepenuhnya optimal, proyek ini menunjukkan perubahan dalam peran pemerintah dan swasta dalam pelayanan publik. Kemampuan dari pemerintah dalam melakukan perencanaan, adanya kelembagaan khusus, mekanisme pembagian keuntungan, kepastian hukum dan tidak adanya perilaku oportunistik menjadi faktor yang mendukung pelaksanaan kerja sama. Sedangkan kemampuan pemerintah secara finansial dan imbalan yang belum dapat dicapai menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan kerja sama. Penulis merekomendasikan pembentukan Badan Usaha Pelaksana baru, kampanye pengelolaan sampah, peningkatan kapasitas pemerintah, dan komitmen terhadap ketentuan kontrak untuk mendukung kebijakan pengadaan infrastruktur dan pengelolaan TPPAS Lulut Nambo.

***Kata kunci: Public-private Partnership, Pengadaan infrastruktur, TPPAS Lulut Nambo***

## **Pendahuluan**

Data timbunan sampah dari tahun 2019 hingga 2023 menunjukkan bahwa Provinsi Jawa Barat selalu masuk dalam 5 besar Provinsi dengan Timbunan Sampah Terbanyak (SIPSN, 2023). Kolaborasi dalam pengelolaan sampah diperlukan karena tingginya biaya dan terbatasnya sumber daya pemerintah (Medrilzam, 2023). Salah satu upaya yang dilakukan Pemprov Jabar adalah melalui kebijakan pengadaan Tempat Pengolahan dan Pemrosesan Akhir Sampah Lulut Nambo (TPPAS Lulut Nambo) melalui skema Public-private Partnership (KPBUBAR, 2021).

Kronologis kerja sama pengadaan TPPAS Lulut Nambo melibatkan banyak stakeholders di tiap tahapannya. Tahapan Pengadaan Akses jalan dilakukan tahun 2012 bekerja sama dengan PT. Indocement. Tahapan pengadaan Lahan TPPAS dilakukan pada tahun 2015, bekerja sama dengan Perum Perhutani. Tahapan ketiga, Pengadaan Badan Usaha Pengolahan dan Pengelolaan TPPAS dilakukan antara UPTD Pengelolaan Sampah TPA/TPST Regional dan berlangsung sejak tahun 2017 sampai sekarang.

Pada 21 Juni 2017, Pemprov Jabar melakukan perjanjian kerja sama dengan PT. Jabar Bersih Lestari sebagai Badan Usaha dalam Pengolahan dan Pengelolaan TPPAS Lulut Nambo. PT. JBL merupakan Badan

Usaha yang dibentuk oleh Konsorsium Perusahaan pemenang lelang pekerjaan Penyediaan Infrastruktur TPPAS Lulut Nambo yang pada awalnya terdiri dari PT. Panghegar Energy Indonesia (PT PEI) sebagai pemenang lelang konsorsium yang membentuk Badan Usaha Pelaksana (BUP) dan PT. Jasa Sarana (PT. JS) sebagai standy partner yang langsung bergabung dengan pemenang lelang tanpa mengikuti lelang (Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Barat, 2021).

Dalam tahapan proyek pengadaan infrastruktur TPPAS Lulut Nambo ini terdiri dari Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat yang bertanggung jawab sebagai penyedia pelayanan dengan leading sector yang bertanggung jawab dalam melaksanakan kerja sama pengelolaan TPPAS regional Nambo adalah Dinas Lingkungan Hidup melalui Unit Pelayanan Teknis Daerah (UPTD) Pengelolaan Sampah TPA/TPST Regional (UPTD PSTR) dan PT. Jabar Bersih Lestari sebagai aktor pada sektor swasta bertanggung jawab untuk membangun dan mengoperasikan TPPAS Lulut Nambo.

Pada tanggal 26 Juni 2020, Gubernur Jawa Barat mengirimkan somasi cedera janji kepada PT. JBL karena telah melanggar beberapa pasal dalam Perjanjian Kerja Sama yang telah ditandatangani. PT. JBL telah

terbukti melakukan cedera janji dalam hal berikut:

- 1) Kegagalan memenuhi perolehan pembiayaan (Financial Close) sebagaimana yang diatur dalam Perjanjian Kerja Sama.
- 2) Belum dilakukannya penutupan asuransi sebagaimana yang diatur dalam Perjanjian Kerja Sama karena belum menyampaikan bukti asuransi.
- 3) Tidak dilaksanakannya penyerahan jaminan pelaksanaan tahap II sebagaimana yang diatur dalam Perjanjian Kerja Sama.
- 4) Penyerahan laporan keuangan per kuartal dan laporan keuangan tahunan dari PT. JBL yang tidak sesuai dengan Perjanjian Kerja Sama.

Penyelesaian sengketa proyek TPPAS Lulut Nambo berujung pada pengambilalihan saham PT. Jabar Bersih Lestari oleh BUMD PT. Jasa Sarana yang kemudian menggandeng Euwelle Environmental Technology sebagai mitra kerja sama baru.

Perjanjian kerja sama Badan Usaha ini akan berlangsung selama 25 Tahun dan mengadopsi model kemitraan Build Operate Transfer (BOT). Pemerintah Kabupaten Kota Bogor, Pemerintah Kota Bogor, Pemerintah Kota Depok dan Pemerintah Kota Tangerang Selatan sebagai pengguna layanan ditetapkan besaran tipping fee sebesar Rp. 125.000/ton

sebagai biaya yang harus dibayarkan atas pelayanan yang dilakukan di TPPAS Lulut Nambo (Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Barat, 2021). Proyek PPP TPPAS Lulut Nambo bertujuan untuk mengatasi masalah sampah regional dengan mengubahnya menjadi produk bernilai ekonomis berupa Refuse Derived Fuel (RDF) yang akan diserap oleh industri.

Perjanjian kerja sama telah dirancang untuk memberikan keuntungan bagi pemerintah (pelayanan publik) dan pihak swasta (kesempatan bisnis), pelaksanaannya mengalami penundaan signifikan dari target operasi Juni 2024. Akibatnya, empat kabupaten/kota yang menjadi sasaran layanan belum dapat merasakan manfaatnya, dan proyek ini menuai kritik tajam dari masyarakat dan aktivis lingkungan karena tidak kunjung beroperasi sesuai janji (Juliansyah, 2024).

Keterlambatan ini menimbulkan persepsi publik bahwa proyek tersebut hanya "omong kosong" dan menyoroti adanya masalah fundamental dalam pelaksanaannya, mulai dari dugaan minimnya profesionalisme hingga kegagalan dalam mendapatkan investor yang kredibel (Pamungkas, 2023). Hal ini menunjukkan bahwa para aktor pelaksana kemungkinan belum siap sepenuhnya untuk menjalankan kebijakan yang kompleks, meskipun niat awal pemerintah adalah untuk

memenuhi tanggung jawabnya dalam menyediakan layanan publik.

Berdasarkan fenomena kesenjangan antara rencana dan realita ini, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana sesungguhnya kerja sama KPBU antara Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan PT. Jabar Bersih Lestari berjalan, serta mengungkap faktor-faktor penghambat dan pendukung yang memengaruhinya di lokus TPPAS Lulut Nambo.

### **Metode Penelitian**

Dalam penelitian ini digunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif untuk mengembangkan dan memahami suatu hal dengan menjelaskan dan menganalisis laporan yang didapat. Situs penelitian berada di Desa Nambo dan Desa Lulut, Kecamatan Klapanunggal, Kabupaten Bogor, Provinsi Jawa Barat. Pendekatan purposive sampling akan digunakan untuk memilih informan yang sesuai untuk studi Public-Private Partnership dalam pengadaan TPPAS Lulut Nambo. Peneliti menggunakan data kualitatif dalam penelitian ini yang bersumber dari data primer dan data sekunder. Sumber data primer dari penelitian ini terdiri dari Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama (Pemprov Jabar) dan PT. Jabar Bersih Lestari sebagai Aktor dari Kerja Sama Pengadaan

Infrastruktur TPPAS Lulut Nambo dan Observasi Partisipatif Pasif. Data sekunder didapatkan dari dokumen, regulasi dan studi kepustakaan atau literatur. Dalam penelitian ini, pengumpulan sumber data primer adalah melalui wawancara sebagai upaya untuk menemukan masalah yang diteliti sekaligus mengetahui lebih mendalam terkait permasalahan yang diteliti dari responden. Sumber data sekunder yang digunakan untuk pengumpulan data dalam penelitian ini adalah melalui dokumen. Pada penelitian ini, peneliti menggunakan teknik analisis data menurut Miles dan Huberman (1992) dalam Sugiyono (2020) yang terbagi dalam empat alur kegiatan yaitu Pengumpulan data, Reduksi Data, Penyajian Data, dan Conclusion Drawing. Pengujian validitas dan reliabilitas pada penelitian ini dilakukan sebagaimana yang dikemukakan oleh Sugiyono (2020) yang terdiri dari uji credibility (validitas interval), transferability (validitas eksternal), dependability (reliabilitas), dan confirmability (Objektivitas).

### **Hasil dan Pembahasan**

#### **Pelaksanaan PPP Proyek TPPAS Lulut Nambo**

Pelaksanaan Public-private Partnership dalam pengadaan TPPAS Lulut Nambo ini merupakan bentuk kerja sama yang dilakukan dengan adanya pembagian risiko dan inovasi

untuk mencapai tujuan bersama yang dituangkan dalam bentuk kontrak perjanjian kerja sama. Konsep ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Hodge & Greve (2017) sebagai konsep yang ada dalam Public-private Partnership. Terdapat lima dimensi dalam Public-private Partnership yang dikemukakan oleh Hodge & Greve (2017) yaitu, Dimensi Proyek, Dimensi Organizational, Dimensi Policy, Dimensi Governance, dan Dimensi Context and Culture.

Pada Dimensi Project, Public-private Partnership yang dilakukan dalam pengadaan TPPAS Lulut Nambo dapat dilihat dengan adanya proyek Public-private Partnership dalam pengadaan infrastruktur dan pengelolaan TPPAS Lulut Nambo dan kontrak kerja perjanjian hukum yang mengatur kemitraan. Dimensi Organizational melihat pada kriteria adanya pembentukan kemitraan yang digunakan untuk melaksanakan proyek dan adanya struktur organisasi yang digunakan untuk melaksanakan proyek kerja sama. Pada Dimensi Policy, Public-private Partnership yang dilakukan dinilai sebagai upaya pemerintah dalam memberikan pelayanan publik serta dinilai berdasarkan adanya regulasi sebagai kerangka kebijakan kerja sama yang dilakukan. Dimensi Governance dapat dilihat dengan kriteria Public-private Partnership yang dilakukan sebagai instrumen

tata kelola pemerintahan. Terakhir, Dimensi Context dan Culture melihat Public-private Partnership dengan kriteria pembentukan perubahan peran antara Pemerintah dengan Swasta dan pembentukan perubahan nilai dan harapan masyarakat terhadap penyediaan layanan publik.

#### **a. Dimensi Project**

Kebijakan pengadaan infrastruktur dan pengelolaan TPPAS Lulut Nambo berawal dari adanya desakan dari Pemerintah Kabupaten dan Kota di Regional Nambo terdiri dari Pemerintah Kota Bogor, Pemerintah Kabupaten Bogor dan Pemerintah Kota Depok terkait kebutuhan pengelolaan sampah yang dilakukan di TPS Regional mengingat kapasitas pengelolaan sampah yang dimiliki oleh tidak layak untuk dilakukan pelayanan pengelolaan sampah. Keterbatasan sumber daya secara finansial juga menjadi dasar dilakukan melalui skema PPP.

Keterlibatan Pemerintah dalam dimensi proyek ini meliputi adanya identifikasi dan analisis kelayakan hingga analisis resiko sebelum pada akhirnya menjalin kontrak kerja sama dengan Badan Usaha terpilih. Identifikasi dan analisis kelayakan ini dilakukan berawal dari kebutuhan pengelolaan sampah di wilayah layanan regional Bogor dan Depok. Analisis risiko

proyek dilakukan dengan mempertimbangkan lokasi TPPAS, jarak yang ditempuh daerah penerima layanan, dokumen perencanaan meliputi studi kelayakan dan analisis mengenai dampak lingkungan (amdal) serta dokumen pembangunan.

Pengadaan Badan Usaha Pelaksana untuk proyek infrastruktur TPPAS Lulut Nambo dimulai sejak 2015-2016, mengikuti Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 4 Tahun 2015 dan Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015. Persiapan lelang dilakukan pada Juni 2015 setelah penyusunan prastudi kelayakan. Tahapan Prakualifikasi berlangsung pada September 2015, diikuti dengan pengiriman Dokumen Permintaan Proposal (RFP) pada Maret 2016. PT. Panghegar Energy Indonesia ditetapkan sebagai pemenang lelang pada Maret 2017 dan membentuk konsorsium PT. Jabar Bersih Lestari dengan BUMD PT. Jasa Sarana, di mana kontrak ditandatangani pada Juni 2017.

Pembuatan draft Perjanjian Kerja Sama diatur oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat tanpa melibatkan Badan Usaha. Kontrak ini mengikat Pemerintah Provinsi

dengan konsorsium PT. Jabar Bersih Lestari. Sejak itu, addendum Perjanjian Kerja Sama telah dilakukan sebanyak 6 kali, disepakati melalui diskusi antara kedua belah pihak mengenai perubahan pasal-pasal.

Karakteristik dari TPPAS Lulut Nambo adalah gagasan waste to energy yang menggunakan teknologi Mechanical Biological Treatment sehingga menghasilkan sampah menjadi Refuse Derived Fuel (RDF). Refuse Derived Fuel (RDF) merupakan partikel sampah yang mudah terbakar setelah dipisahkan dari limbah melalui adanya proses pengolahan, umumnya diperoleh dari limbah industri, sampah domestik, dan residu biomassa yang telah melalui proses pemilahan dan menjadi ukuran yang lebih kecil (Widowati, 2023)

Penggunaan teknologi Mechanical Biological Treatment (MBT) dalam pengelolaan sampah di TPPAS Lulut Nambo merupakan inisiatif Pemerintah Provinsi Jawa Barat, dengan spesifikasi dan sistem pengelolaan diserahkan kepada PT. Jabar Bersih Lestari. Teknologi MBT menggabungkan proses mekanis dan biologis untuk mengurangi volume sampah dan menghasilkan Refuse Derived

Fuel (RDF) sebagai bahan bakar alternatif, serta biomassa.

Proses pengelolaan sampah di TPPAS Lulut Nambo meliputi pengumpulan, pemilahan, pengolahan mekanis, dan biologis. Sampah yang diterima ditimbang, dipilah secara manual, dan kemudian diolah menggunakan alat pencacah. Proses biologis melibatkan penguraian anaerobik untuk mengubah sampah organik menjadi bahan yang lebih stabil. Setelah pengeringan selama seminggu, sampah dipilah kembali untuk memisahkan ukuran kecil dan besar.

Hasil pengolahan sampah mencakup RDF, biomassa, dan residu yang tidak dapat didaur ulang. RDF dijual kepada PT. Indocement Tungal Prakarsa dengan harga Rp.475.000/ton, tergantung pada kualitas. Sekitar 2% dari sampah yang masuk tidak dapat didaur ulang, dan residu sekitar 1% dibuang ke landfill. Keputusan untuk fokus pada RDF diambil karena tantangan ekonomi dalam pengelolaan sampah dan potensi keuntungan dari penjualan RDF sebagai bahan bakar alternatif untuk industri semen.

#### **b. Dimensi Organizational**

Dalam proyek ini, Tim KPBU Jawa Barat, di bawah Bappeda Provinsi Jawa Barat, dibentuk sesuai dengan Peraturan

Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 4 Tahun 2015, yang diubah menjadi Nomor 2 Tahun 2020. Penyelenggara KPBU terdiri dari PJK, Simpul KPBU, Tim KPBU, dan Tim Pengendali. Gubernur Jawa Barat bertindak sebagai PJK, dengan Bappeda sebagai penyelenggara Simpul KPBU. Simpul KPBU berkoordinasi dengan Tim KPBU dan Tim Pengendali, yang dipimpin oleh Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Barat. Badan Penyiapan dalam PPP ini adalah PT. Jabar Bersih Lestari, yang bertugas membangun dan mengelola infrastruktur.

Tim Pengendali KPBU melakukan koordinasi melalui rapat mingguan untuk membahas kemajuan dan kendala proyek. Pengambilan keputusan dilakukan dalam rapat tersebut, dengan keputusan tertentu memerlukan persetujuan PJK. Mekanisme kesepakatan pembiayaan juga diatur dalam Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas, namun hingga kini, proyek belum mencapai pemenuhan pembiayaan (Financial Close), yang ditargetkan pada 25 Juni 2025. Pembiayaan tipping fee sebesar Rp. 125.000/Ton dibebankan kepada Pemerintah Daerah penerima layanan, dengan tahun pertama dibayarkan oleh Pemerintah Provinsi.

Model PPP yang digunakan adalah Build-Operate-Transfer, di mana PT. Jabar Bersih Lestari bertanggung jawab membangun dan mengoperasikan TPPAS Lulut Nambo selama 25 tahun sebelum mentransfernya kepada Pemerintah Provinsi. Kendala pembiayaan selama pembangunan mendorong Pemerintah Provinsi memberikan bantuan keuangan melalui penyertaan modal di PT. Jasa Sarana, sesuai Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat, untuk mendukung operasional pengelolaan sampah yang mendesak.

### **c. Dimensi Policy**

Pengadaan infrastruktur pengelolaan sampah TPPAS Lulut Nambo melalui skema Public-Private Partnership (PPP) merupakan kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Barat untuk memenuhi kebutuhan layanan publik dalam pengelolaan sampah, mengingat keterbatasan sumber daya. Kebijakan ini didasarkan pada regulasi seperti Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 2 Tahun 2020 dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Sampah, yang menekankan pengelolaan berkelanjutan dan melarang pembuangan terbuka.

Dokumen perencanaan, termasuk RPJMD Provinsi Jawa Barat, menegaskan

pentingnya pembangunan TPPAS Lulut Nambo sebagai prioritas dalam pengelolaan sampah. Kerja sama ini melibatkan Badan Usaha Pelaksana, Perum Perhutani, dan Pemerintah Daerah dalam penyediaan lahan seluas 55 Ha, serta perjanjian terkait hak dan kewajiban, mekanisme pembayaran tipping fee, dan kompensasi dampak negatif.

Meskipun PPP berpedoman pada Perjanjian Kerja Sama, risiko korupsi dapat muncul, terutama saat kontrak mengalami addendum. Namun, proyek ini berkontribusi pada tujuan kebijakan publik, seperti pembangunan ekonomi dan peningkatan infrastruktur, dengan mengubah pengelolaan sampah dari sistem open dumping menjadi proses yang lebih inovatif menggunakan teknologi Mechanical Biological Treatment untuk menghasilkan energi terbarukan berupa Refuse Derived Fuel (RDF). Selain itu, operasional TPPAS Lulut Nambo menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat sekitar, mendukung upaya pemerintah dalam memberikan pelayanan publik yang efisien dan berkelanjutan.

### **d. Dimensi Governance**

Dimensi Governance dalam Public-Private Partnership (PPP) untuk pengadaan infrastruktur TPPAS Lulut

Nambo berfungsi sebagai instrumen tata kelola pemerintahan yang mencakup prinsip-prinsip dasar yang mempengaruhi hasil kebijakan dan hubungan dengan pemangku kepentingan. Kriteria PPP dalam proyek ini mencakup penggunaan perjanjian kerja sama dengan konsorsium sebagai alat pengaturan yang kuat (Hodge & Greve, 2017). Pengawasan dan evaluasi dilakukan melalui rapat koordinasi mingguan dan kunjungan lapangan, serta pengawasan dokumen lingkungan oleh Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup.

Transparansi informasi juga menjadi aspek penting dalam tata kelola, di mana perkembangan proyek disampaikan kepada publik melalui media berita, sementara informasi operasional pengelolaan sampah disediakan di situs resmi PT. Jabar Bersih Lestari. Namun, ketergantungan pada media berita menunjukkan keterbatasan informasi publik, yang mengindikasikan bahwa proyek ini belum sepenuhnya berfungsi sebagai instrumen tata kelola yang ideal.

Selain nilai tata kelola, dimensi ini juga memiliki nilai politik, di mana kontrak dengan konsorsium dan intensif ekonomi dapat mempengaruhi pencapaian tujuan. Selama proyek berlangsung, tidak terjadi konflik kepentingan yang signifikan, dan

upaya mitigasi risiko dilakukan untuk menghindari conflict of interest, sehingga tujuan PPP dalam pengadaan TPPAS Lulut Nambo dapat tercapai.

#### **e. Dimensi Context and Culture**

Public-private Partnership (PPP) di TPPAS Lulut Nambo mencerminkan perubahan nilai dan harapan masyarakat terkait penyediaan layanan publik, di mana pelibatan sektor swasta dalam pengelolaan sampah memungkinkan pembagian risiko antara pemerintah dan swasta, meskipun operasionalnya belum optimal dengan kapasitas fase 1 hanya 50 ton dibandingkan target awal 1800-2300 ton. Peran penyediaan layanan publik yang sebelumnya dilakukan oleh UPTD kini beralih ke PT. Jabar Bersih Lestari melalui skema PPP yang berlangsung selama 25 tahun, di mana pemerintah membagi risiko dengan imbalan bagi pihak swasta. Meskipun lokasi TPPAS Lulut Nambo berada di wilayah industri dan tidak langsung mempengaruhi masyarakat, pola perilaku masyarakat yang tidak melakukan pemilahan sampah sebelum dibuang menjadi tantangan dalam operasional pengelolaan. Resistensi masyarakat terkait kompensasi dampak negatif dari pengelolaan sampah ada, namun tidak signifikan mempengaruhi

proyek, dan upaya penyelesaian telah dilakukan melalui konsultasi dengan Pemerintah Desa sekitar.

### **Faktor Pendukung dan Penghambat PPP Proyek TPPAS Lulut Nambo**

Penilaian pelaksanaan kerja sama Public-private Partnership dalam pengadaan TPPAS Lulut Nambo ini diukur dengan beberapa kriteria faktor yang mempengaruhi bentuk Public-private Partnership sebagaimana yang dikemukakan oleh Kurniadi (2020) meliputi Kemampuan komprehensif dari Pemerintah, Kelembagaan dalam kerja sama Public-private Partnership, Imbalan yang menarik bagi pihak swasta, kepastian hukum, dan perilaku oportunistik.

#### **Faktor Pendukung**

##### **a. Kelembagaan**

Public-private Partnership (PPP) proyek pengadaan TPPAS Lulut Nambo merupakan faktor penting yang berkontribusi pada keberhasilan proyek. Kelembagaan ini mencakup Simpul KPBU Jabar yang mengawasi Tim Pengendali KPBU dan Badan Usaha Pelaksana, PT. Jabar Bersih Lestari. Berdasarkan Peraturan Menteri PPN/Bappenas No. 4 tahun 2015, lembaga penyelenggara terdiri dari Gubernur Provinsi Jawa Barat sebagai PJPK,

Bappeda, dan Dinas Lingkungan Hidup, yang berfungsi untuk melakukan koordinasi dan sinkronisasi melalui rapat mingguan. Keberadaan Tim Pengendali KPBU yang menghubungkan berbagai lembaga penyelenggara menjadi kunci keberhasilan implementasi KPBU, dan tidak ditemukan faktor kelembagaan yang menghambat pelaksanaan proyek ini.

##### **b. Kepastian Hukum**

Kepastian hukum juga berperan signifikan dalam efektivitas pelaksanaan PPP, di mana kepastian hukum membatasi risiko ketidaksepakatan antara pihak-pihak yang terlibat. Kontrak perjanjian kerja sama yang jelas dan detail, sesuai dengan regulasi yang berlaku, memberikan jaminan hukum bagi calon mitra kerja sama. Dasar regulasi dari skema KPBU di Indonesia, termasuk Perpres No. 38 Tahun 2015 dan Permen PPN/Bappenas No. 7 Tahun 2023, mendukung pelaksanaan proyek TPPAS Lulut Nambo. Dengan adanya kepastian hukum yang kuat, risiko konflik antar pihak dapat diminimalkan, dan tidak ditemukan kendala regulasi hukum yang signifikan selama pelaksanaan proyek.

##### **c. Perilaku Oportunistik**

Dalam PPP TPPAS Lulut Nambo, tidak ditemukan perilaku oportunistik yang

menghambat pelaksanaan proyek. Keterbukaan dalam proses lelang dan mekanisme pencegahan yang diterapkan, seperti koordinasi dan pengawasan, membantu mencegah asimetri informasi dan praktik penyelewengan. Proses lelang yang transparan memberikan kesempatan yang sama bagi semua investor, sementara pengawasan yang intensif melalui rapat koordinasi dan kunjungan lapangan memastikan kepatuhan terhadap kontrak. Meskipun potensi perilaku oportunistik tetap ada, langkah-langkah yang diambil selama kerja sama telah menciptakan lingkungan kerja sama yang sehat dan mengurangi risiko perilaku oportunistik.

## **Faktor Penghambat PPP Proyek TPPAS Lulut Nambo**

### **a. Kemampuan Pemerintah**

Pemerintah Provinsi Jawa Barat menunjukkan kapabilitas yang kuat pada tahap awal proyek, terutama dalam hal perencanaan dan komitmen. Kapasitas perencanaan terbukti melalui penyusunan dokumen-dokumen strategis yang mengidentifikasi TPPAS Lulut Nambo sebagai solusi atas urgensi pengelolaan sampah regional. Komitmen pemerintah juga tinggi, didasari oleh kebutuhan mendesak untuk menyediakan pelayanan publik, yang mendorong dipilihnya skema

Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) sebagai jalan keluar.

Namun, di sisi eksekusi, terungkap beberapa kelemahan kapabilitas yang krusial yaitu dalam hal penyusunan kontrak yang konsisten, dibuktikan dengan adanya enam kali adendum perjanjian kerja sama. Inkonsistensi ini terlihat dari perubahan-perubahan fundamental seperti perpanjangan target waktu, penambahan kapasitas dan wilayah layanan, hingga penyelesaian sengketa yang dinilai memberatkan BUMD PT. Jasa Sarana untuk mencari investor baru.

Selain itu, keterbatasan kapasitas finansial menjadi kelemahan yang mendasari pemilihan skema KPBU itu sendiri, meskipun pemerintah pada akhirnya tetap perlu memberikan suntikan modal. Pengalaman kerja sama dengan mitra asing juga menyoroti kurangnya kemampuan pemerintah dalam memahami seluk-beluk kontrak internasional. Kelemahan-kelemahan dalam aspek kontraktual dan finansial ini menjadi faktor penghambat utama dalam kelancaran pelaksanaan proyek.

### **b. Imbalan**

Mekanisme imbalan dalam KPBU TPPAS Lulut Nambo dirancang sebagai faktor penarik utama bagi sektor swasta.

Dalam perjanjian kerja sama, ditetapkan pembagian keuntungan yang jelas: Pemerintah Provinsi Jawa Barat mendapatkan keuntungan berupa tersedianya infrastruktur dan layanan pengelolaan sampah yang efisien tanpa membebani APBD melalui skema Build-Operate-Transfer (BOT). Di sisi lain, Badan Usaha Pelaksana (BUP), PT. Jabar Bersih Lestari, dijanjikan imbalan melalui skema user charge berupa tipping fee yang dibayarkan oleh kabupaten/kota penerima layanan, serta keuntungan dari penjualan hasil olahan sampah (RDF) kepada PT. Indocement sebagai offtaker.

Pada kenyataannya, mekanisme imbalan yang ideal ini belum dapat terwujud secara optimal bagi kedua belah pihak. Layanan pengelolaan sampah belum berjalan pada kapasitas penuh, sehingga keuntungan yang diharapkan pemerintah belum tercapai. Di sisi lain, BUP juga mengalami defisit karena pendapatan dari tipping fee dan penjualan RDF masih sangat minim akibat volume sampah yang diolah pada fase awal masih jauh di bawah target.

Kegagalan ini berakar pada dua masalah fundamental. Pertama, keterbatasan anggaran yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten dan kota penerima

layanan untuk membayar tipping fee. Kedua, dan yang lebih krusial, status pengelolaan sampah yang belum menjadi Standar Pelayanan Minimal (SPM), yang menyebabkan alokasi anggaran untuk layanan ini tidak menjadi prioritas utama dan rentan tergeser oleh sektor lain.

## **Kesimpulan**

### **Pelaksanaan PPP Proyek TPPAS Lulut Nambo**

#### **a. Dimensi Project**

Proyek Public-private Partnership dalam pengadaan infrastruktur dan pengelolaan TPPAS Lulut Nambo merupakan sebuah contoh dari Public-private Partnership yang implementasinya didasarkan pada ketidakmampuan Pemerintah namun pelaksanaannya ditentukan oleh fleksibilitas dari kontrak perjanjiannya. Skema PPP menjadi menjadi solusi strategis untuk mengatasi keterbatasan anggaran dalam upaya pengadaan infrastruktur pengelolaan sampah TPPAS Lulut Nambo, sedangkan di sisi lain, adanya enam kali adendum yang dilakukan menunjukkan bahwa manajemen kerja sama yang adaptif adalah kunci utama untuk menavigasi kompleksitas dan dinamika tak terduga

dalam sebuah proyek infrastruktur jangka panjang.

#### **b. Dimensi Organizational**

Pembentukan struktur kelembagaan dalam kerja sama Public-private Partnership dalam proyek ini meliputi Badan Usaha Pelaksana yaitu PT. Jabar Bersih Lestari sebagai sektor swasta dan Tim Pengendali KPBU TPPAS Lulut Nambo sebagai sektor Pemerintah Provinsi Jawa Barat menunjukkan adanya upaya pemisahan peran sebagai contoh dari model tata kelola yang efektif. Organisasi atau struktur kelembagaan ini dirancang dalam skema kerja sama dengan mempertimbangkan secara hierarkis dan birokratis baik dalam pembentukan organisasi maupun dalam pengambilan keputusan.

#### **c. Dimensi Policy**

Kebijakan Public-private Partnership dalam proyek TPPAS Lulut Nambo merupakan proyek yang komprehensif dan memiliki kerangka kerja regulasi berupa peraturan yang kuat karena didasarkan pada adanya hubungan regulasi yang terintegrasi. Regulasi terkait Public-private Partnership di tingkat nasional, regulasi pengelolaan sampah di tingkat provinsi, serta dokumen perencanaan jangka panjang daerah seperti RTRW dan

RPJMD, mendukung proyek ini. Keberhasilan PPP sebagai instrumen kebijakan yang efektif dalam proyek ini dibuktikan oleh peningkatan infrastruktur teknologi pengelolaan sampah, penciptaan nilai ekonomi dari sampah, dan penyerapan tenaga kerja. Dalam upaya mencapai dampak publik yang positif dan berkelanjutan, perencanaan kebijakan yang bijaksana dan terintegrasi dari tingkat strategis hingga operasional sangat penting.

#### **d. Dimensi Governance**

Public-private Partnership dalam proyek TPPAS Lulut Nambo menunjukkan adanya sedikit ketimpangan dalam proses tata kelola secara internal karena belum memberikan transparansi publik secara luas. Public-private Partnership dalam proyek ini berhasil membangun mekanisme pengawasan yang kuat dan mampu menghindari conflict of interest, namun keterbatasan informasi bagi publik menandakan bahwa ia belum sepenuhnya berfungsi sebagai instrumen tata kelola yang ideal. Dengan memprioritaskan mekanisme prosedur dalam melakukan pengawasan namun mengesampingkan keterbukaan informasi dapat berpotensi menciptakan jarak dengan masyarakat sebagai pemangku kepentingan utama

sehingga menghambat tercapainya hasil kebijakan yang optimal karena kurangnya kepercayaan dari masyarakat.

**e. Dimensi Context and Culture**

Pengadaan infrastruktur dan pengelolaan TPPAS Lulut Nambo menggunakan skema Public-private Partnership menunjukkan adanya perubahan nilai peran Pemerintah dan swasta dalam pemberian pelayanan publik meski kebermanfaatannya belum dapat dirasakan secara optimal oleh masyarakat. Sosial dan budaya dari masyarakat tidak memberikan pengaruh secara langsung karena implementasi dari kebijakan ini yang lebih bersifat top-down. Minimnya pengaruh budaya dari masyarakat dalam proyek ini menuntut adanya penyelesaian masalah yang reaktif, seperti konsiliasi untuk meredam resistensi dan tuntutan adaptasi perilaku dari masyarakat terkait pemilahan sampah.

**Faktor Pendukung PPP Proyek TPPAS Lulut Nambo**

**a. Kelembagaan**

Adanya kelembagaan khusus berupa Tim Pengendali KPBU TPPAS Lulut Nambo dari sektor pemerintah dan lembaga Badan Usaha Pelaksana, PT. Jabar Bersih Lestari berkorelasi dalam memberikan dukungan terhadap Public-

private Partnership dalam proyek TPPAS Lulut Nambo. Kelembagaan Tim Pengendali KPBU TPPAS Lulut Nambo yang dipimpin oleh UPTD PSTR Provinsi Jawa barat menjadi wadah untuk melakukan koordinasi, sinkronisasi dan pengawasan dalam pelaksanaan kerja sama.

**b. Kepastian Hukum**

Kepastian hukum dalam pelaksanaan Public-private Partnership dalam penyediaan infrastruktur dan pengelolaan TPPAS Lulut Nambo berkorelasi positif terhadap keberhasilan proyek ini. Adanya kerangka kerja regulasi berupa peraturan yang kuat dalam Public-private Partnership dalam proyek TPPAS Lulut Nambo menjadikan proyek ini sebagai proyek yang komprehensif dan memiliki kerangka kerja regulasi yang terintegrasi. Faktor kepastian hukum mendukung pelaksanaan kerja sama dengan adanya kontrak kerja sama dalam pelaksanaan Public-private Partnership dalam pengadaan infrastruktur dan pengelolaan TPPAS Lulut Nambo.

**c. Perilaku Oportunistik**

Tidak adanya perilaku oportunistik yang muncul selama pelaksanaan kerja sama dan upaya mitigasi melalui keterbukaan proses lelang, koordinasi dan

pengawasan berkorelasi positif dalam mendukung pelaksanaan Public-private Partnership dalam pengadaan infrastruktur dan pengelolaan TPPAS Lulut Nambo.

## **Faktor Penghambat PPP Proyek TPPAS Lulut Nambo**

### **a. Kemampuan Pemerintah**

Pemerintah Provinsi Jawa Barat memang memiliki kapabilitas dalam hal komitmen dan kapasitas perencanaan yang komprehensif, disisi lain kemampuan Pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam aspek pelaksanaan seperti aspek finansial dan kontraktual menjadi kelemahan krusial. Penggunaan skema PPP dalam pengadaan TPPAS Lulut Nambo jelas menunjukkan adanya keterbatasan anggaran, sedangkan adendum perjanjian hingga enam kali menunjukkan adanya ketidakmampuan untuk merancang kontrak awal yang antisipatif dan konsisten.

### **b. Imbalan**

Kepastian akan imbalan ini telah tertuang dalam kontrak perjanjian kerja sama. Pembagian keuntungan atau imbalan belum sama-sama didapatkan oleh kedua pihak kerja sama baik dari Pemerintah Provinsi Jawa Barat maupun PT. Jabar Bersih Lestari. PT Jabar Bersih

Lestari mengalami defisit dalam pengelolaan sampah dan sampah yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi Jawa Barat belum sepenuhnya diolah sesuai kapasitas optimal. Kegagalan dalam proses imbalan dalam Public-private Partnership proyek TPPAS Lulut Nambo dapat dikatakan menjadi penyebab dari defisit yang dialami oleh Badan Usaha Pelaksana dan operasional layanan yang tidak optimal. Keterbatasan anggaran yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten dan Kota penerima layanan serta status pengelolaan sampah yang belum menjadi Standar Pelayanan Minimal (SPM) membuat komitmen pembayaran imbalan menjadi tidak terjamin. Hal ini menunjukkan, keberhasilan sebuah skema PPP tidak hanya ditentukan oleh kejelasan kontrak, namun juga melalui kolaborasi perencanaan anggaran yang dimiliki aktor kebijakan lain yang mendukungnya.

## **Saran**

- 1) Pemerintah Provinsi Jawa Barat memfasilitasi masuknya investor baru dengan menetapkan kriteria dan mengawasi proses seleksi yang dilakukan oleh PT. Jabar Bersih Lestari untuk menjamin kelancaran proyek ke depan.

- 2) Intervensi kebijakan melalui kampanye pengelolaan sampah diperlukan untuk mendorong masyarakat melakukan pemilahan sampah sesuai jenisnya, mengingat sampah yang masuk ke TPPAS Lulut Nambo belum dipilah dari sumbernya.
- 3) Peningkatan kapasitas Pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam memahami kontrak internasional sangat penting untuk menjalin kemitraan dengan investor asing, terutama dalam penggunaan teknologi MBT yang masih jarang di Indonesia.
- 4) Komitmen Pemerintah Provinsi Jawa Barat untuk menjalankan ketentuan kontrak perjanjian kerja sama harus ditegakkan dengan konsisten menerapkan konsekuensi pemutusan kerja sama jika PT. Jabar Bersih Lestari tidak memenuhi kewajiban pembiayaan sesuai batas waktu yang ditetapkan.

## Daftar Pustaka

- Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Barat. (2021). *Champion KPBU TPPAS Regional Lulut Nambo*. [https://kpbu.jabarprov.go.id/public\\_storage/uploads/2022/08/materi\\_cb\\_simpul\\_kpbu\\_jabar\\_-\\_kupas\\_tuntas\\_proyek\\_studi\\_kasus\\_lulut\\_nambo\\_030822093203.pdf](https://kpbu.jabarprov.go.id/public_storage/uploads/2022/08/materi_cb_simpul_kpbu_jabar_-_kupas_tuntas_proyek_studi_kasus_lulut_nambo_030822093203.pdf)
- Hodge, G. A., & Greve, C. (2017). On Public-Private Partnership Performance: A Contemporary Review. *Public Works Management and Policy*, 22(1), 55–78. <https://doi.org/10.1177/1087724X16657830>
- Juliansyah, R. (2024, July 15). Depok Ungkap Kesepakatan Terkini di TPPAS Lulut-Nambo: Operasional Akhir Juli, 50 Ton Dulu untuk 4 Daerah. *Tempo.Co*. <https://tekno.tempo.co/read/1891619/depok-ungkap-kesepakatan-terkini-di-tppas-lulut-nambo-operasional-akhir-juli-50-ton-dulu-untuk-4-daerah>
- KPBU JABAR. (2021). *TPPAS Lulut Nambo*. KPBU JABAR. <https://kpbu.jabarprov.go.id/post/tppas-lulut-nambo>
- Medrilzam. (2023). *Darurat Sampah di Indonesia*. Koran.Tempo.Co. <https://koran.tempo.co/read/opini/479657/masalah-pengelolaan-sampah>
- Pamungkas, W. W. (2023). *Dewan Geregetan TPPAS Nambo Masih Belum Operasional*. Bandung.Bisnis.Com. <https://bandung.bisnis.com/read/20230215/550/1628333/dewan-geregetan-tppas-nambo-masih-belum-operasional>
- SIPSN. (2023). *Data Timbulan Sampah*. <https://sipsn.menlhk.go.id/sipsn/public/data/timbulan>
- Sugiyono. (2020). *Metode Penelitian Kualitatif untuk peneltia yang bersifat : eksploratif, enterpretif, interaktif, dan konstruktif* (S. Y. Suryandari (ed.); Cetakan Ke). Alfabeta.
- Widowati, L. (2023). *Analisis Potensi Off-taker Refuse Derived Fuel ( RDF )*. <https://lcdi-indonesia.id/kajian-analisis-potensi-offtaker-rdf/>