IIGF Institute

Universitas Gadjah Mada
Fakultas Hukum

DINAMIKA HUKUM DAN KELEMBAGAAN DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

Bunga Rampai atas Tinjauan Kritis dari 2009 hingga 2025 dan Telaah ke Depan

Editor:
Richo Andi Wibowo
Anton Abdul Fatah
Muhammad Jibril
Mahaarum Kusuma Pertiwi

DINAMIKA HUKUM DAN KELEMBAGAAN DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

BUNGA RAMPAI ATAS TINJAUAN KRITIS DARI 2009 HINGGA 2025 DAN TELAAH KE DEPAN

Editor:

Richo Andi Wibowo
Anton Abdul Fatah
Muhammad Jibril
Mahaarum Kusuma Pertiwi

IIGF Institute

Universitas Gadjah Mada
Fakultas Hukum

DINAMIKA HUKUM DAN KELEMBAGAAN DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR
Bunga Rampai atas Tinjauan Kritis dari 2009 hingga 2025 dan Telaah ke Depan

ISBN : 978-623-92614-9-8
Ukuran : 17,6 x 25 cm
Halaman : vii+469 hlm
Cetakan I : November 2025
Tautan DOI : https://doi.org/10.35166/iigf.9786239261498

Penulis: Richo Andi Wibowo, Anton Abdul Fatah, Fariza Astriny, Diva Muhammad Alfirman, Oksita Putrining Yansri, Muhammad Bagus Alfian, Putrida Sihombing, Hesa Adrian Kaswanda, Muchamad Irham Fathoni, Akbar Saputra, Achmad Sofwan, Muchlis Ahmad Tri Setiawan, Muhammad Jibril, Nigel Abdullah, Damara L. Irawan, Poppy Hairunnisa, Aji Baskoro, Nurrohman Wijaya, Mas Muhammad Gibran Sesunan, Nabiyla Risfa Izzati, Agus Sarwono, Amanda Tan, Denny Iswanto, Herliana, Mary Grace Megumi Maran, Dian Handayani, Anak Agung Ayu Vira Sonia

Editor: Richo Andi Wibowo, Anton Abdul Fatah, Muhammad Jibril, Mahaarum Kusuma Pertiwi

Mitra Bestari: Diandra Nitisara

Penyelia Bahasa: Miftahul Huda

Desain Sampul dan Tata Letak: Khafid Roziki

Foto Sampul: Shutterstock ID 655684708 oleh Sutthichart Phichitwong; Shutterstock ID 1514623712 oleh Pattama Boonsiri; Shutterstock ID 655282327 oleh Denis Belitsky; Shutterstock ID 655684708 oleh Sirisak_baokaew
Standard License, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)

Diterbitkan oleh:
IIGF Institute, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)
Capital Place, 7-8 Floor, Jl. Gatot Subroto Kav 18, Jakarta 12710, Indonesia

Bekerja sama dengan:
Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada (UGM)

Sitasi yang disarankan (Chicago):
Wibowo, Richo Andi, Anton Abdul Fatah, Muhammad Jibril, dan Mahaarum Kusuma Pertiwi, eds. *Dinamika Hukum dan Kelembagaan dalam Pembangunan Infrastruktur: Bunga Rampai atas Tinjauan Kritis dari 2009 hingga 2025 dan Telaah ke Depan*. Jakarta: IIGF Institute PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) bekerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM), 2025. https://doi.org/10.35166/iigf.9786239261498

Hak Cipta CC BY-NC-SA 4.0
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International

Penafian *(Disclaimer)*: Temuan, interpretasi, dan kesimpulan yang diungkapkan dalam buku ini didasarkan pada informasi yang dikumpulkan oleh para mitra pelaksana dan para kontributornya hingga 1 Oktober 2025. Namun demikian, IIGF Institute, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero), dan Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada (UGM) tidak menjamin keakuratan dan kelengkapan informasi dalam buku ini, dan tidak pula bertanggung jawab atas kesalahan, kelalaian, atau kerugian yang diakibatkan oleh penggunaan buku ini. Pendapat dan perspektif dalam buku ini mencerminkan pendapat para editor dan penulis dan tidak serta merta merefleksikan pendapat penerbit maupun institusi yang menaungi para editor dan penulis.

KATA PENGANTAR

Pembangunan infrastruktur publik merupakan salah satu aspek penting untuk mendukung pembangunan nasional dan menggerakkan roda perekonomian. Infrastruktur yang memadai bukan hanya memperlancar arus barang dan jasa, tetapi juga membuka peluang bagi masyarakat untuk meningkatkan taraf hidup. Di wilayah dengan layanan infrastruktur yang baik, kegiatan ekonomi tumbuh lebih dinamis, kesempatan kerja meningkat, dan kesejahteraan masyarakat membaik.

Dalam perjalanan sejarah kepemimpinan nasional, fokus terhadap pembangunan infrastruktur mulai mengemuka sejak era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui peluncuran Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Inisiatif tersebut menjadi tonggak penting percepatan pembangunan ekonomi berbasis infrastruktur publik. Semangat ini berlanjut dan semakin menguat pada era Presiden Joko Widodo, yang menempatkan pembangunan infrastruktur sebagai prioritas nasional. Berbagai proyek besar, mulai dari pembangunan jalan tol dan bandara hingga proyek strategis berskala nasional, diluncurkan dengan dukungan alokasi anggaran yang signifikan serta beragam skema pembiayaan.

Buku bertajuk *Dinamika Hukum dan Kelembagaan dalam Pembangunan Infrastruktur: Bunga Rampai atas Tinjauan Kritis dari 2009 hingga 2025 dan Telaah ke Depan* ini hadir untuk memberikan kontribusi reflektif serta solusi atas isu-isu tersebut. Publikasi kolaboratif ini memiliki tiga tujuan utama. *Pertama*, mengevaluasi regulasi, kebijakan, dan praktik pembangunan infrastruktur selama dua dekade terakhir, dengan fokus pada pemerataan, efektivitas kelembagaan, serta aspek pembiayaan dan penjaminan. *Kedua*, menganalisis tantangan dalam skema pembiayaan infrastruktur, khususnya terkait keberlanjutan (*sustainability*), sinergi antarpemangku kepentingan, dan

pencegahan konflik sosial. *Ketiga*, menyusun rekomendasi kebijakan berbasis evaluasi empiris agar dapat menjadi rujukan bagi para pengambil kebijakan dalam merancang strategi pembangunan yang lebih efektif, inklusif, dan berkeadilan.

Buku ini terbagi menjadi tiga bagian utama: pembahasan mengenai norma hukum, kelembagaan, dan studi kasus pembangunan. Selain itu, keberagaman latar belakang para penulis (mulai birokrat, akademisi, hingga aktivis) mencerminkan semangat kolaboratif dan inklusif yang diusung oleh karya ini. Melalui pendekatan reflektif dan berbasis bukti (*evidence-based*), para kontributor menawarkan pemikiran konstruktif yang diharapkan dapat memperkaya wacana kebijakan publik di Indonesia.

Proses penyusunan buku ini dilakukan secara berjenjang dengan *call for abstract* yang kompetitif. Selanjutnya, setiap naskah dikembangkan dan mendapatkan telaah konstruktif atau *review*, disertai dua hingga tiga kali tahap *screening* dengan proses perbaikan pada setiap tahapnya. Proses *screening* dilakukan oleh minimal dua pembaca kritis. Proses ini mencerminkan upaya cermat dari pihak editor dan kontributor untuk menghadirkan karya terbaik bagi pembaca. Namun, kami menyadari bahwa, walaupun penyusunan telah dilakukan secara hati-hati, kesalahan masih mungkin ditemukan. Oleh sebab itu, kami terbuka terhadap berbagai masukan, kritik, dan saran dari pembaca demi penyempurnaan edisi berikutnya. Pembaca dapat berkomunikasi dan bertukar pikiran dengan para editor dan penulis yang profil singkatnya dapat ditemukan di bagian akhir buku ini

Kami mengucapkan terima kasih kepada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada serta IIGF Institute, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) yang telah mewadahi upaya penyusunan publikasi kolaboratif ini. Akhirnya, kami berharap buku ini dapat menjadi sumbangsih nyata bagi upaya memperkuat fondasi hukum dan kelembagaan pembangunan di Indonesia. Semoga refleksi dan gagasan yang tertuang di dalamnya menjadi inspirasi bagi para pemangku kebijakan, akademisi, aktivis, dan masyarakat luas untuk mewujudkan pembangunan yang lebih adil, inklusif, dan berkelanjutan, yaitu pembangunan yang tidak hanya membangun fisik, tetapi juga memuliakan manusia.

Tim Editor

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ••• iii

DAFTAR ISI ••• v

I. PENDAHULUAN

1. POLITIK HUKUM PEMBANGUNAN: REFLEKSI DAN PETA JALAN ••• **1**
Richo Andi Wibowo

II. REFLEKSI DAN REFORMULASI NORMA HUKUM UNTUK PEMBANGUNAN NASIONAL

2. PENJAMINAN PEMERINTAH SEBAGAI KATALISATOR AKSELERASI INFRASTRUKTUR PUBLIK: TANTANGAN DAN PELUANG ••• **27**
Anton Abdul Fatah, Fariza Astriny, Diva Muhammad Alfirman

3. REKONSTRUKSI HUKUM ALOKASI RISIKO PADA PROYEK KPBU: STUDI KRITIS DAN GAGASAN ••• **65**
Oksita Putrining Yansri, Muhammad Bagus Alfian, Putrida Sihombing

4. *COOPERATIVE INITIATIVE*: INTERNALISASI EKSTERNALITAS RISIKO SOSIAL DALAM KERJASAMA PEMERINTAH DAN BADAN USAHA ••• **95**
Hesa Adrian Kaswanda

5. *LAND VALUE CAPTURE* (LVC) DAN BATASAN KEWENANGAN FISKAL DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022 TENTANG HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH ••• **129**
Muchamad Irham Fathoni, Akbar Saputra

6. URGENSI HARMONISASI REGULASI DALAM PERCEPATAN PROYEK KPBU PENYEDIAAN INFRASTRUKTUR PEMBANGKIT LISTRIK TENAGA AIR (PLTA) DI BENDUNGAN MULTIGUNA •••• **157**
Achmad Sofwan, Muchlis Ahmad Tri Setiawan

III. REFLEKSI DAN REFORMULASI KELEMBAGAAN UNTUK PEMBANGUNAN NASIONAL

7. DINAMIKA BADAN HUKUM PUBLIK DALAM TATARAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR DI INDONESIA DALAM DUA DEKADE TERAKHIR •••• **185**
Muhammad Jibril, Nigel Abdullah, Damara L. Irawan

8. BANK TANAH DAN AKSELERASI PROYEK STRATEGIS NASIONAL: OPTIMALISASI PENGADAAN TANAH DALAM HUKUM DAN PEMBANGUNAN •••• **212**
Poppy Hairunnisa, Aji Baskoro

9. TANTANGAN DAN PELUANG PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR PENGAMANAN PESISIR DI INDONESIA: KAJIAN REGULASI DAN KELEMBAGAAN •••• **249**
Nurrohman Wijaya

10. TELAAH KRITIS PELAKSANAAN PROYEK STRATEGIS NASIONAL: PERENCANAAN LINTAS SEKTORAL, KAPASITAS INSTITUSIONAL, DAN TRANSPARANSI •••• **273**
Mas Muhammad Gibran Sesunan, Nabiyla Risfa Izzati

11. PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR: MODA KERJASAMA PEMERINTAH DAN BADAN USAHA DENGAN TATA KELOLA KOLABORATIF •••• **307**
Agus Sarwono, Amanda Tan

IV. STUDI KASUS PROYEK INFRASTRUKTUR DAN PEMBELAJARANNYA UNTUK PEMBANGUNAN NASIONAL

12. INKLUSIVITAS INFRASTRUKTUR DALAM MENINGKATKAN AKSESIBILITAS PENYANDANG DISABILITAS DI RUANG PUBLIK: EVALUASI DAN TANTANGAN •••• **341**
Denny Iswanto

13. TANGGUNG JAWAB KEPERDATAAN PROYEK INFRASTRUKTUR: WANPRESTASI, PERBUATAN MELAWAN HUKUM, UU JASA KONSTRUKSI (KASUS TOL MBZ) •••• **364**
Herliana

14. KONTRIBUSI HUKUM DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR ENERGI TERBARUKAN GEOTHERMAL DAN PENANGANAN KONFLIK SOSIAL PLTP ULUMBU •••• **398**
Mary Grace Megumi Maran

15. PELAJARAN DARI SKEMA MULTIOPERATOR DAN BLENDED FINANCE: PENATAAN KELEMBAGAAN UNTUK PENGELOLAAN ASET INFRASTRUKTUR KERETA API MAKASSAR–PAREPARE •••• **424**
Dian Handayani, Anak Agung Ayu Vira Sonia

BIOGRAFI EDITOR DAN PENULIS •••• 457

I

PENDAHULUAN

IIGF Institute
Universitas Gadjah Mada
Fakultas Hukum

1

POLITIK HUKUM PEMBANGUNAN: REFLEKSI DAN PETA JALAN

Richo Andi Wibowo
Departemen Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum UGM, richo.wibowo@ugm.ac.id

Buku ini hadir untuk mengevaluasi arah hukum pembangunan di Indonesia selama sekitar satu dekade terakhir dan berupaya mengingatkan kembali bahwa Indonesia masih terjebak pada paradigma lama, yakni tafsir pembangunan yang dimonopoli oleh "selera Jakarta" atau bahkan dipersonalisasi oleh kebijakan Presiden dan para pembantunya. Jika masyarakat yang terdampak pembangunan berbeda pendapat dengan "selera Jakarta", sering kali responsnya berupa pendekatan kekerasan oleh aparat. Hal ini mungkin saja terjadi karena terdapat produk hukum—bahkan konsep sebelum produk hukum itu lahir—yang didesain untuk melayani, atau setidaknya memungkinkan, terjadinya situasi tersebut. Oleh sebab itu, setelah melakukan refleksi, buku ini menawarkan konsep pembangunan yang bermakna, yakni pembangunan yang memperluas keadilan sosial, membebaskan dari keterkungkungan, dan menjamin pembangunan yang keberlanjutan.

Untuk mencapai tujuan tersebut, bab pengantar ini berfungsi untuk memberikan kerangka konseptual dalam rangka menavigasi desain rancang bangun sistem hukum nasional (sering kali disebut "politik hukum") yang dengan terkait isu pembangunan. Bab ini juga memiliki fungsi instrumental sebagai pengantar untuk bab-bab lain dalam buku ini.

Terdapat empat kerangka konseptual yang akan diulas: (i) konsep politik hukum; (ii) konsep (dan sejarah) hukum dan pembangunan; (iii) refleksi atas politik hukum pembangunan; serta (iv) rekomendasi, atau tawaran peta jalan, dari perspektif konseptual dan berbasis tema yang dibahas dalam bab-bab buku ini. Dengan kata lain, poin terakhir pada bab ini akan menjadi pintu masuk untuk mengulas bab-

https://doi.org/10.35166/iigf.9786239261498.01

bab lanjutan, seperti isu-isu terkait evaluasi dan/atau rekomendasi perubahan norma, reformasi kelembagaan, maupun potret dan implementasi di lapangan atas berbagai kegiatan pembangunan.

A. POLITIK HUKUM

Politik hukum adalah garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan untuk mencapai tujuan negara.[1] Di sini, penulis menekankan dua kata kunci. *Pertama*, istilah "diberlakukan" merujuk pada desain hukum seperti apa (serta mengapa/apa justifikasinya) yang akan diberlakukan, dan aturan hukum mana yang akan direvisi/diganti—beserta justifikasinya. *Kedua*, istilah "negara" perlu didiskusikan lebih lanjut karena mengindikasikan bahwa politik hukum juga berkaitan dengan isu kelembagaan untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan, sebagaimana terefleksi pada pemikiran Abdul Hakim Garuda Nusantara.[2] Selain itu, "negara" perlu dibedakan dari "pemerintah" karena pada hakikatnya "negara" melampaui "pemerintah". Istilah "negara" merujuk pada entitas yang lebih luas daripada sekadar cabang kekuasaan administrasi/eksekutif. Tujuan negara merujuk pada hal yang abstrak, ideal, dan jangka panjang seperti "cita negara" atau komitmen serta tujuan berdirinya suatu negara. Pada konteks Indonesia, hal ini tertuang di alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Akan tetapi, terkadang pemerintah/eksekutif/administrasi—melalui kekuasaan presiden—seakan menjadi penafsir paling otoritatif sekaligus mesin implementasi atas strategi mewujudkan cita negara tersebut. Cabang kekuasaan administrasi memang cenderung lebih kuat dibandingkan cabang kekuasaan lain. Salah satu kewenangan yang melekat pada badan/pejabat administrasi adalah diskresi, yang memungkinkan penafsiran atas konsep dan norma dengan metode dan derajat tertentu. Di samping itu, kekuatan cabang kekuasaan administrasi juga dipengaruhi oleh pengakuan banyak negara bahwa konsep yang relevan bukan semata pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang membagi kekuasaan secara seimbang, melainkan pendistribusian kekuasaan (*distribution*

[1] Moh. Mahfud MD., *Politik hukum di Indonesia*, ed. ke-7 (Jakarta: Rajawali Press, 2017), 1–5.
[2] Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 26–27.

of power).[3] Artinya, kewenangan administrasi bisa lebih besar dari cabang yang lain dengan alasan efektivitas pencapaian tujuan, namun tetap harus tunduk pada mekanisme pengawasan dan penyeimbangan (*checks and balances*) dari cabang kekuasaan negara lainnya untuk mencegah potensi kesewenang-wenangan administrasi.

Lebih dari itu, penafsiran serta pelaksanaan penafsiran oleh presiden memiliki jangkar konseptual dalam logika pemilihan langsung. Mengingat presiden dipilih rakyat melalui pemilihan umum—yang salah satu parameternya adalah gagasan dan janji kampanye masing-masing kandidat—maka secara longgar dapat diasumsikan bahwa pelaksanaan janji kampanye presiden terpilih seakan memperoleh legitimasi dari rakyat. Hal ini berpeluang untuk dimaknai bahwa janji tersebut koheren dengan cita negara yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dan rakyat telah menyetujuinya. Situasi seperti inilah yang terkadang membuat politik hukum tidak selalu terasa diarahkan untuk mencapai tujuan negara, melainkan tampak sebagai desain rancang bangun hukum guna membantu terlaksananya janji politik presiden terpilih.

Masalah mendasar politik hukum lainnya adalah politisasi hukum,[4] atau dengan kata lain pemanfaatan hukum untuk kepentingan politik praktis. Bentuk pemanfaataannya dapat berupa pembuatan aturan hukum tertentu untuk menunjang kepentingan politik,[5] pemanfaatan hukum untuk membentuk, memodifikasi, atau bahkan menghapus kelembagaan demi kepentingan politik praktis,[6] hingga politisasi penegakan hukum oleh aparat (misalnya "memukul" lawan politik dengan meminjam tangan aparat penegak hukum).[7]

---

[3] Bruce Ackerman, "Good-bye Montesquieu," dalam *Comparative administrative law*, ed. Susan Rose-Ackerman dan Peter L. Lindseth (Cheltenham, 2010), 128–33; lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Hukum tata negara dan pilar-pilar demokrasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 19.

[4] Zainal Arifin Mochtar, *Politik hukum pembentukan undang-undang* (Sleman: EA Books, 2025), xiv.

[5] Herlambang Perdana Wiratraman, "The collapse of *negara hukum*: How Indonesia's rule of law has been shaped by embedded oligarch politics?," *The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies* 4, no. 2 (2025), https://doi.org/10.54828/ijsls.2025v4n2.5.

[6] Muhammad Nur Ramadhan, "Threats to the meritocracy and neutrality of state civil apparatus," *South East Asian Journal of Advanced Law and Governance (SEAJ ALGOV)* 2, no. 1 (t.t.): 71–84.

[7] Thomas P. Power, "Jokowi's authoritarian turn and Indonesia's democratic decline," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54, no. 3 (September 2018): 307–38, https://doi.org/10.1080/00074918.2018.1549918.

Pada titik ini, penulis beranggapan bahwa konsep politik hukum yang didiskusikan dalam buku ini harus dipandang sebagai arsitektur norma hukum dan kelembagaan—beserta implementasinya—yang dapat digunakan untuk mendukung upaya pencapaian cita negara. Dengan demikian, politik hukum dalam tulisan ini tidak akan, dan tidak sedang, memvalidasi atau menjustifikasi rancang bangun norma hukum yang dilahirkan pemerintahan presiden terpilih apabila tidak koheren, atau dapat diperdebatkan kekoherensiannya secara substansial, dengan cita negara.

B. HUKUM DAN PEMBANGUNAN

Pada tingkat global, gerakan hukum dan pembangunan atau *Law and Development* (L&D) muncul sekitar tahun 1960-an dan berlanjut pada 1970-an.[8] Gerakan ini didominasi oleh Barat, yang menempatkan negara sebagai pemain aktif dalam perekonomian, termasuk melalui perusahaan negara. Negara tidak sekadar menyusun desain perencanaan, tetapi juga mengatur sektor industri.[9] David Trubek menjelaskan bahwa meskipun secara retoris gerakan ini mewacanakan pembangunan untuk kebebasan dan demokrasi (dan bukan semata pertumbuhan), pada kenyataannya L&D berfokus pada pertumbuhan ekonomi. Bahkan, gerakan ini mentolerir, atau bahkan mungkin mengambil manfaat dari, praktik dan perilaku otoritarian birokrasi; otoritarianisme dipandang sebagai fase sementara demi mengejar pertumbuhan dan akan tersisih secara otomatis ketika pertumbuhan tercapai.[10]

Literatur klasik Indonesia mengindikasikan bahwa isu hukum dan pembangunan mulai dibahas di Indonesia sejak awal 1970-an.[11] Tulisan tersebut menduga bahwa diskursus ini didorong oleh USAID melalui kertas kerja *World Peace through Law* (Agustus 1973) di Abidjan, Pantai Gading. Namun, dengan merujuk pada konsep Trubek, isu ini telah lebih dahulu menjadi gerakan sekitar satu dekade sebelumnya. Meski demikian, poin Trubek tersebut tetap relevan, yaitu bahwa *tone* positif dari gagasan hukum dan pembangunan adalah dorongan bagi sistem hukum yang sensitif terhadap pembangunan—yakni sistem yang substansinya, kelembagaannya, dan para sarjananya terampil serta sadar untuk

[8] David M. Trubek, "The 'rule of law' in development assistance: Past, present, future," dalam Y. Matsura, *The role of law in development: Past, present and future* (Nagoya: Center for Asian Legal Exchange, Graduate School of Law, Nagoya University, 2005), 1–17.
[9] Ibid.
[10] Ibid.
[11] S. Tasrif, "Peranan hukum dalam pembangunan," *Prisma* 6 (1973): 14.

mendukung proses pembangunan[12] walaupun ada sisi gelap dari L&D sebagaimana poin paragraf sebelumnya.

Wacana hukum dan pembangunan di Indonesia semakin mengemuka melalui pemikiran Mochtar Kusumaatmadja, akademisi yang kemudian menjabat sebagai Menteri Kehakiman (1974–1978) pada era Soeharto. Mochtar tidak menulis buku khusus mengenai teori hukum pembangunan; yang ada adalah buku yang terbit tahun 2002 dan dicetak ulang pada 2013. Isinya mengompilasi makalah dan kertas kerja yang ia sampaikan dalam berbagai forum ilmiah pada rentang 1970-1995,[13] di mana dia banyak merujuk pada pemikiran Roscoe Pound: *law as a tool of social engineering*.

Telaah penulis atas karya Mochtar menunjukkan bahwa titik tekan "buku" tersebut adalah pada upaya memastikan ketertiban guna memfasilitasi pembaruan untuk pembangunan. Menurutnya, hukum perlu kembali tampil ke depan, menunjukkan arah, dan memberi jalan bagi pembaruan.[14] Mochtar berpandangan bahwa hukum harus diarahkan "sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan" dalam arti penyalur arah kegiatan manusia yang dikehendaki oleh pembangunan/pembaruan, di samping fungsinya untuk menjamin kepastian dan ketertiban.[15] Atas dasar ini, sejumlah pakar menilai bahwa hukum ditempatkan sebagai instrumen kontrol teknokratik demi suksesnya pembangunan.[16]

Pemetaan lebih lanjut terhadap jejak pemikiran Mochtar, yang banyak merujuk pada Pound, menemukan tiga varian etika sosial, yaitu etika yang mengabdi pada: (i) kepentingan individu; (ii) kepentingan publik; dan (iii) kepentingan sosial. Perbedaan antara poin (ii) dan (iii) terletak pada representasi: kepentingan publik direpresentasikan oleh pemerintah, dan kepentingan sosial direpresentasikan

[12] Ibid.
[13] Shidarta, "Posisi pemikiran Teori Hukum Pembangunan dalam konfigurasi aliran pemikiran hukum (sebuah diagnosa awal)," dalam *Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan: Eksistensi dan implikasi*, ed. Shidarta (Jakarta: Epistema Institute, 2012), 10.
[14] Mochtar Kusumaatmadja, "Hukum, masyarakat dan pembinaan hukum nasional," dalam *Konsep-konsep hukum dalam pembangunan: Kumpulan karya tulis Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH., LL.M.*, ed. Otje Salman dan Eddy Damian (Bandung: PT Alumni, 2013), 74.
[15] Ibid., 88.
[16] Soetandyo Wignjosoebroto, "Mochtar Kusuma-atmadja: Manusia yang pernah saya kenal dan pemikirannya (sebuah pengantar ringkas)," dalam *Mochtar Kusuma Atmadja dan Teori Hukum Pembangunan: Eksistensi dan implikasi*, ed. Shidarta (Jakarta: Epistema Institute, 2012), xiii.

oleh warga masyarakat.[17] Namun, tampaknya Mochtar lebih memprioritaskan kepentingan publik yang direpresentasikan pemerintah. Penekanannya mengarah pada pemberian kewenangan di tangan eksekutif untuk mendesain hukum yang mengarahkan pembangunan dengan cara "kerap mengobral berbagai Keppres dan Inpres."[18] Implikasi yang mungkin tidak sepenuhnya disadari adalah potensi terpinggirkannya kepentingan warga saat berhadapan dengan "kepentingan publik" versi pemerintah.[19] Hal ini cukup problematik karena apa yang dianggap sebagai kepentingan publik oleh pemerintah belum tentu selaras dengan cita negara—sebagaimana disampaikan pada bagian awal tulisan ini—dan belum tentu menguntungkan dari sudut pandang masyarakat terdampak. Hemat penulis, akar masalah politik hukum pembangunan adalah bahwa pemerintah (eksekutif) seakan menjadi penafsir tunggal atas makna "apa" dan "bagaimana" pembangunan dilaksanakan.

C. REFLEKSI ATAS HUKUM DAN PEMBANGUNAN

Dalam diskursus Hukum Administrasi Negara, kesan bahwa masyarakat—bahkan peradilan—tidak boleh "mengganggu" agenda pembangunan pemerintah tampak jelas dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun), salah satu produk hukum era Orde Baru di bawah Soeharto. Terdapat norma problematik dalam Pasal 67 ayat (4) yang sampai kini masih berlaku, yang pada intinya melarang Peratun mengabulkan permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) apabila keputusan tersebut terkait pembangunan atas nama kepentingan umum.[20] Bayangkan, jika ada keputusan penggusuran permukiman warga atas nama pembangunan demi kepentingan umum (misalnya untuk kegiatan wisata bagi kalangan berduit), maka masyarakat seperti kehilangan opsi untuk menolak. Jika mereka menggugat ke Peratun dan memohon agar pengadilan menunda pelaksanaan KTUN penggusuran sambil menunggu pemeriksaan perkara, secara hukum permohonan itu tidak mungkin dikabulkan karena dilarang oleh UU No. 5/1986. Padahal, saat persidangan sedang berjalan, pemerintah dapat meratakan bangunan rumah

[17] Ibid., xviii, xx.
[18] Ibid.
[19] Bivitri Susanti, "Hukum untuk pembangunan," *Tempo*, t.t., diakses 3 Oktober 2025, https://www.tempo.co/kolom/memori-kedungombo-di-proyek-bendungan-bener-840091.
[20] Richo Andi Wibowo dan Stevanus Hazkhia Gunawan, "Pelindungan hukum terhadap keputusan dan perbuatan pemerintah: Perkembangan, kasus dan kritik," dalam *Hukum administrasi negara: Konsep fundamental, perkembangan kontemporer, dan kasus*, ed. Richo Andi Wibowo (Depok: Rajawali Pers, 2024), 330.

mereka. Pada titik tersebut, upaya untuk melanjutkan gugatan terasa tidak lagi relevan karena objek yang hendak dipertahankan telah tiada. Situasi ini bukan hanya menempatkan warga sebagai pihak yang kalah dan terpinggirkan, tetapi juga menumbuhkan persepsi bahwa pemerintah mempermainkan mereka, sementara hukum dan peradilan sama sekali tidak melindungi.

Narasi di atas bukan imajiner. Penggusuran masyarakat, termasuk permukiman nelayan, terjadi untuk pembangunan Stadion Mandalika di NTB, seolah-olah sirkuit balap motor lebih penting daripada hak ruang hidup masyarakat.[21] Warga sudah digusur bahkan sebelum tempat penampungan sementara bagi mereka siap. Hunian permanen dibangun di atas bukit tanpa sarana prasarana yang memadai.[22] Tidak logis: bagaimana mungkin nelayan diminta tinggal di bukit ketika akses mereka seharusnya di dekat laut? Insiden memalukan ini bahkan disorot oleh *United Nations Special Rapporteurs*.[23] Patut pula diingat rencana penggusuran masyarakat untuk memfasilitasi pembangunan lapangan golf, stadion untuk balapan kendaraan bermotor, dan kawasan wisata kelas atas di Jakarta Utara melalui proyek Pantai Indah Kapuk 2 (PIK 2). Rencana ini sempat masuk daftar Proyek Strategis Nasional (PSN) pada akhir pemerintahan Joko Widodo,[24] namun karena kuatnya kritik publik akhirnya dibatalkan pada pemerintahan Prabowo Subianto.[25]

Di luar itu, pemaksaan tafsir tunggal atas makna pembangunan oleh pemerintah juga menimbulkan berbagai kasus pada pemerintahan Joko Widodo. Dua di antaranya adalah kasus Rempang dan Wadas. Pada kasus Rempang, pemerintah hendak menggusur penduduk lokal atas nama investasi asing. Pada kasus Wadas, pemerintah ingin meledakkan bukit untuk menggali batuan andesit sebagai material pembangunan bendungan. Akademisi menolak rencana

[21] Koalisi Pemantau Pembangunan Infrastruktur Indonesia, "Laporan riset-survei KPPII tentang dampak-dampak HAM dan sosio-ekonomi proyek Mandalika," *walhisulsel.or.id*, April 2023, diakses 3 Oktober 2025, https://walhisulsel.or.id/wp-content/uploads/2023/04/Laporan-Riset-Survei-KPPII-tentang-Dampak-Dampak-HAM-dan-Sosio-Ekonomi-Proyek-Mandalika.pdf.
[22] Ibid.
[23] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "Indonesia: UN experts flag rights concerns over $3bln tourism project," *ohchr.org*, 31 Maret 2021, diakses 3 Oktober 2025, https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/03/indonesia-un-experts-flag-rights-concerns-over-3bln-tourism-project.
[24] Lampiran Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 6 Tahun 2024.
[25] Tempo, "PIK 2 dihapus dari daftar Proyek Strategis Nasional," *Tempo.co*, 13 Agustus 2025, diakses 12 Oktober 2025, https://www.tempo.co/ekonomi/pik-2-dihapus-dari-daftar-proyek-strategis-nasional-2079073.

tersebut karena ada indikasi manipulasi dokumen lingkungan.[26] Masyarakat juga menolak karena, salah satu alasannya, akses air bersih terancam. Baik di kasus Rempang maupun Wadas, penolakan masyarakat direspons dengan tindakan represif (kekerasan) oleh aparat.

Beberapa agenda pembangunan pada pemerintahan Joko Widodo juga dinilai kurang cermat, terburu-buru, dan dipertanyakan apakah pembangunan tersebut berhasil menjadi daya ungkit (*leveraging*) perekonomian. Misalnya, pemerintah dianggap menganakemaskan BUMN dan anak usahanya melalui penugasan pembangunan infrastruktur, sementara pelaku usaha swasta merasa hanya mendapatkan "tulang".[27] Ada daerah-daerah yang dilewati jalan tol namun laju penurunan kemiskinan di daerah tersebut justru melambat.[28] Banyak jalan tol rampung, tetapi 80% asosiasi pengusaha transportasi logistik enggan melintas karena tarif dinilai terlampau mahal.[29] Begitu pula pembangunan bandara-bandara kecil yang kemudian menjadi "bandara mati" karena minim penerbangan akibat rendahnya jumlah penumpang, seperti yang terjadi di bandara Blora,[30] Purbalingga,[31] dan Tasikmalaya.[32]

---

[26] Tempo, "Dokumen kambing proyek nasional," *Tempo.co*, 27 Februari 2022, diakses 3 Oktober 2025, https://www.tempo.co/arsip/apa-saja-kejanggalan-dokumen-andal-bendungan-bener-109724.

[27] Richo Andi Wibowo dan Karina Dwi Nugrahanti Putri, "Government assignment of contracts to state-owned enterprises to provide infrastructure: Indonesia's experience," *UUM Journal of Legal Studies* 15, no. 2 (2024): 675–705, https://doi.org/10.32890/uumjls2024.15.2.11.

[28] Y. Wibisono, T. Mutiara, S. Mulyani, dan F. Azhari, "PSN, kemiskinan, dan mimpi pertumbuhan inklusif," *IDEAS*, 1 Agustus 2024, diakses 14 Oktober 2025, https://ideas.or.id/2024/08/01/psn-kemiskinan-dan-mimpi-pertumbuhan-inklusif/.

[29] CNN Indonesia, "Pengusaha nilai infrastruktur Jokowi belum bermanfaat banyak," *Cnnindonesia.com*, 28 Februari 2019, diakses 14 Oktober 2025, https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190227185220-92-373245/pengusaha-nilai-infrastruktur-jokowi-belum-bermanfaat-banyak. Lihat juga Yohanes Paskalis, "Minim dampak proyek unggulan," *Koran Tempo*, 1 Januari 2024, https://koran.tempo.co/read/berita-utama/486451/rendah-dampak-proyek-infrastruktur-unggulan; dan Yosepha Debrina Ratih Pusparisa, "Kendaraan logistik pilih Pantura ketimbang jalan tol," *Kompas.id*, 17 Januari 2024, https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2024/01/16/kendaraan-logistik-pilih-jalur-pantura-ketimbang-tol.

[30] Muhammad Idris, "Ironi Bandara Blora, anggaran besar, kini sepi tanpa penerbangan," *KOMPAS.com*, 9 Februari 2025, diakses 3 Oktober 2025, https://money.kompas.com/read/2025/02/09/172902826/ironi-bandara-blora-anggaran-besar-kini-sepi-tanpa-penerbangan.

[31] Khoirul Muzaki, "Perjuangan menghidupkan Bandara JB Soedirman Purbalingga agar tak mati suri," *banyumas.tribunnews.com*, 15 Juli 2024, diakses 13 Oktober 2025, https://banyumas.tribunnews.com/2024/07/15/perjuangan-menghidupkan-bandara-jb-soedirman-purbalingga-agar-tak-mati-suri.

[32] Adeng Bustomi, "Minim penumpang, Bandara Wiriadinata Tasikmalaya berhenti beroperasi," *Metrotvnews.com*, 24 Oktober 2023, diakses 13 Oktober 2025, https://www.metrotvnews.com/read/kewCaGzW-minim-penumpang-bandara-wiriadinata-tasikmalaya-berhenti-beroperasi.

Maka, potret buram di atas perlu dievaluasi, bukan hanya pada tingkat regulasi dan keputusan, melainkan diawali dari konsep dan perspektif yang mendasari lahirnya produk hukum tersebut. Lebih dari itu, diyakini bukan "ketertiban" model seperti ini yang dibayangkan oleh Mochtar. Hukum tidak untuk memvalidasi kekerasan dan pemaksaan, tidak boleh dipakai untuk menyingkirkan kepentingan hidup primer kelompok kecil demi memberi kelapangan agenda tersier mereka yang besar. Sebaliknya, hukum justru harus memastikan adanya pelindungan hak warga ketika berhadapan dengan institusi besar seperti pemerintah atau pengusaha, termasuk memperjelas akses bantuan perlindungan oleh cabang kekuasaan negara lain seperti melalui peradilan.

Benar bahwa seiring bergulirnya era reformasi, telah lahir sederet aturan yang memperkuat posisi warga/masyarakat, seperti UU Keterbukaan Informasi Publik, UU Pelayanan Publik, hingga UU Administrasi Pemerintahan. Undang-undang yang disebut terakhir secara eksplisit dalam Penjelasan Umum menegaskan bahwa warga harus menjadi subjek, bukan objek, yang terlibat aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun realitas masih menampilkan potret buram sebagaimana di atas. Penyebabnya, antara lain, UU Cipta Kerja yang nirtransparan dan nirpartisipatif.[33] Regulasi turunan seperti Perpres kerap mereduksi esensi undang-undang yang baik, padahal peradilan kerap menilai ketepatan keputusan/tindakan pemerintah hanya berdasarkan regulasi turunan.[34] Di sisi lain, norma ganjil warisan Orde Baru dalam UU Peratun tetap bertahan, sementara *mindset* usang sebagian hakim Peratun yang cukup rigid mengevaluasi perkara hukum publik dengan karakter hukum acara perdata acap kali berimplikasi pada kegagalan pengadilan dalam menempatkan diri sebagai pengadil yang optimal dalam perkara publik yang cukup besar.[35]

[33] Wiratraman, "The collapse of *negara hukum*," https://doi.org/10.54828/ijsls.2025v4n2.5.
[34] Ady Thea DA, "4 catatan kritis terhadap putusan pengadilan kasus Wadas," *Hukumonline.com*, 10 Maret 2022, diakses 3 Oktober 2025, https://www.hukumonline.com/berita/a/4-catatan-kritis-terhadap-putusan-pengadilan-kasus-wadas-lt62296c3421efb/.
[35] Richo Andi Wibowo, "Gugatan masyarakat perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dan pengaruhnya pada pengambilan kebijakan," dalam *25 tahun merawat kebebasan: Kumpulan tulisan Konferensi Nasional Kebebasan Sipil 2023*, ed. Muhammad Nur Ramadhan dan Nurul Fazrie (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2024), 31–68.

D. REKOMENDASI DAN TAWARAN *ROAD MAP*

1. Mencari Kembali Makna Pembangunan

Kritik para ilmuwan sejatinya telah lama disuarakan bahwa gerakan hukum dan pembangunan perlu bergeser dari genre lama ke genre baru. Genre lama memosisikan hukum sebagai alat intervensi negara yang efektif dalam ekonomi.[36] Genre ini berbasis logika pembangunan hendaknya berpusat di kalangan atas yang kemudian diharapkan akan memberikan tetesan tetesan air ke kalangan bawah, sebagaimana prinsip *trickle-down effect*.[37] Adapun genre baru selaras dengan konsep hak atas pembangunan, yakni hak rakyat untuk membebaskan diri dari keterbelakangan, kemiskinan, dan ketidakadilan.[38]

Hak atas pembangunan dipandang sebagai generasi ketiga hak asasi manusia. Jika generasi pertama (sipil-politik) umumnya melarang negara melakukan tindakan tertentu (misalnya diskriminasi, penyiksaan, dan sebagainya), dan generasi kedua (ekonomi, sosial, budaya) umumnya mengarahkan negara untuk melakukan tindakan tertentu (misalnya menekan angka kematian ibu dan menjamin pendidikan dasar gratis), maka hak atas pembangunan merupakan perluasan dari dua generasi tersebut. Hak asasi manusia generasi ketiga mengacu pada pembebasan dari keterbelakangan yang menuntut peran aktif negara sekaligus kerja sama global, karena banyak persoalan bersifat lintas teritorial[39] (misalnya penanganan Covid-19 beberapa waktu silam atau krisis kemanusiaan di Palestina yang terjadi akhir-akhir ini akibat genosida Israel).

Pandangan mengenai hak atas pembangunan berkelindan dengan pembaharuan konsep pembangunan pada akhir 1990-an. Merujuk ke konsep UNDP, pembangunan tidak sekadar dilihat sebagai upaya pertumbuhan ekonomi, melainkan proses memperluas pilihan masyarakat.[40] Artinya, pembangunan memungkinkan orang untuk mengambil alih nasibnya dan merealisasikan potensi

[36] Erman Rajagukguk, *Peranan hukum dalam pembangunan ekonomi* (Jakarta: Pascasarjana FH UI, 2017), 59.
[37] Todung Mulya Lubis, *Hak asasi manusia dan pembangunan* (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1987), 94.
[38] Ibid., 5–9.
[39] Ibid.
[40] United Nations, ed., *Human development report 1990* (New York: Oxford University Press, 1990), 3.

diri mereka.[41] Logika UNDP ini merujuk pada konsep Amartya Sen, yang kemudian meluncurkan paradigma *Development as Freedom*.

Inti pemikiran Sen adalah bahwa pembangunan merupakan proses memperluas "kemerdekaan" yang sungguh-sungguh dapat dinikmati oleh masyarakat luas. Karena itu, penyebab utama keterkungkungan, seperti kemiskinan, tirani kekuasaan, minimnya kesempatan ekonomi, deprivasi sosial, serta keterbatasan fasilitas umum, harus disingkirkan[42] dengan cara meningkatkan kapabilitas masyarakat (*expansion of capability*), yaitu kemerdekaan seseorang menjangkau fungsi-fungsi kehidupan yang bernilai atau memastikan bahwa dirinya dapat menjadi bagian dari kehidupan yang sedang dijalani.[43]

Implikasi logis dari perluasan kesempatan dan kapabilitas adalah bahwa desain pembangunan tidak boleh *top-down* yang mengesampingkan *bottom-up*; tidak boleh hanya bergerak dengan logika pemerintah pusat sebagai penafsir tunggal atas apa dan bagaimana pembangunan dijalankan. Pandangan masyarakat perlu difasilitasi dan dihormati. Artinya, komunikasi antara pemerintah dan masyarakat harus dijembatani dengan baik. Keputusan/tindakan pemerintah harus transparan untuk memungkinkan partisipasi masyarakat sehingga keputusan dapat diambil dengan cermat (berbasis deliberasi) dan akuntabel.

Pejabat pemerintah juga perlu menyadari bahwa apa yang mereka lakukan akan dicermati (*scrutiny*) dari berbagai perspektif. Empat parameter utama yang harus dijadikan acuan dalam praktik pengambilan keputusan adalah: (i) legalitas; (ii) efektivitas; (iii) efisiensi; dan (iv) legitimasi sosial.[44] Dengan kerangka tersebut, arah politik hukum pembangunan dapat diarahkan pada proses pengambilan keputusan yang berkualitas hukum.[45]

Pembangunan (infrastruktur) selama satu dekade terakhir tampak memiliki wajah ganda. Di satu sisi, survei publik menunjukkan kepuasan dan kebahagiaan

---

[41] Hugo Slim, "What is development?," *Development in Practice* 5, no. 2 (1995): 143–48.
[42] Amartya Sen, *Development as freedom* (New York: Anchor Books, 1999), 3–15.
[43] Mark McGillivray, "What is development," dalam *International development: Issues and challenges*, ed. Damien Kingsbury dkk. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012), 23–52.
[44] M. Herweijer, "Inquiries into the quality of administrative decision-making"; dan K. J. de Graaf dkk., "Administrative decision-making and legal quality: An introduction," keduanya dalam *Quality of decision-making in public law*, ed. K. J. de Graaf dkk. (Groningen: Europa Law Publishing, 2007). Herweijer tersedia di http://ssrn.com/abstract=1557582; de Graaf diakses 18 Oktober 2024, https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/752309178/Chapter20120Introduction.pdf.
[45] Ibid.

atas masif dan cepatnya pembangunan.[46] Di sisi lain, sebagaimana dipaparkan sebelumnya, catatan kritis juga patut disematkan terhadap berbagai masalah yang timbul. Orde Baru memang telah runtuh pada 1998. Semangatnya sempat tertidur oleh desakan reformasi. Namun, sebagaimana yang diungkapkan oleh beberapa pengamat, Indonesia mengalami apa yang disebut sebagai "neo-developmentalisme,"[47] yaitu model pembangunan *ala* Orde Baru yang kembali hadir dengan desain kebijakan yang cirinya kurang melihat aspek jangka panjang (*short-termism*),[48] memudarnya kualitas demokrasi,[49] melemahnya pendekatan teknokratis, serta menguatnya pengambilan keputusan instan berbasis intuisi.[50]

Relevan untuk menyampaikan bahwa sejak tahun 2023, Indonesia diklasifikasikan oleh Bank Dunia sebagai "naik kelas" menjadi negara berpenghasilan menengah-atas.[51] Suatu negara masuk kategori ini jika pendapatan nasional bruto (PNB) per kapitanya US$4.466–13.845; PNB Indonesia berada dalam rentang tersebut, namun di batas bawah, yakni US$4.870 per kapita.[52] Kenaikan kelas ini berdampak pada penyesuaian standar kemiskinan. Jika Indonesia diukur dengan standar negara berpendapatan menengah-atas, maka yang dikategorikan miskin adalah mereka yang rata-rata pengeluaran per hari di bawah Rp 41.093. Dengan acuan ini, terdapat 171,9 juta orang, atau sekitar 60,3% penduduk, dengan rerata pengeluaran tersebut.[53] Jika menggunakan standar negara berpendapatan menengah-bawah, maka acuan yang disebut miskin adalah mereka yang pengeluaran rata-rata per hari di bawah

[46] M. Toto Suryaningtyas, "Survei 'Kompas': 75,6 persen publik puas dengan pemerintahan Jokowi, tertinggi di periode kedua (1)," *Kompas.id*, 20 Juni 2024, diakses 14 Oktober 2025, https://www.kompas.id/artikel/kepuasan-publik-meningkat-tapi-rentan-1.

[47] Eve Warburton, "Jokowi and the new developmentalism," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 52, no. 3 (2016): 297–320, https://doi.org/10.1080/00074918.2016.1249262; idem, "A new developmentalism in Indonesia?," *Journal of Southeast Asian Economies* 35, no. 3 (2018): 355–368, https://www.jstor.org/stable/10.2307/26545318.

[48] Boediono, "Lessons for Indonesia from East Asia," dalam *The Indonesian economy in transition: Policy challenges in the Jokowi era and beyond*, ed. Hal Hill dan Siwage Dharma Negara (Cambridge: Cambridge University Press, 2019).

[49] Aisah Putri Budiatri Wijayanto dan Herlambang P. Wiratraman, *Demokrasi tanpa demos: Sebuah pengantar* (Jakarta: LP3ES, 2021), xvi–xxxix.

[50] Wibowo dan Putri, "Government assignment of contracts...," *UUM Journal of Legal Studies* 15, no. 2 (2024): 675–705, https://doi.org/10.32890/uumjls2024.15.2.11.

[51] Dimas Waraditya Nugraha dan Agnes Theodora, "BPS–Bank Dunia, dua cerita kemiskinan Indonesia," *Kompas.id*, 4 Mei 2025, diakses 14 Oktober 2025, https://www.kompas.id/artikel/dua-angka-bps-bank-dunia-dua-cerita-kemiskinan-indonesia.

[52] Ibid.

[53] Nur Jamal Shaid, "Bank Dunia: 60 persen warga Indonesia tergolong miskin," *Kompas.com*, 1 Mei 2025, diakses 14 Oktober 2025, https://money.kompas.com/read/2025/04/30/113019626/bank-dunia-60-persen-warga-indonesia-tergolong-miskin?page=all.

Rp 21.874, sehingga terdapat 44,3 juta penduduk atau sekitar 15,5% yang terkategori miskin.[54]

Di sisi lain, relevan untuk mencermati bahwa orang kaya tampak semakin kaya, sedang orang miskin tampak tertekan. Pada tahun 2020, Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) mencatat bahwa simpanan di bank diatas lima Miliar (M) rupiah tercatat naik 16,5% secara tahunan.[55] Selain kategori tersebut, LPS mengklasifikasi nasabah dengan rentang simpanan dua M sd lima M, satu M hingga dua M, 500 juta sampai satu M, 200 juta sd 500 juta, 100 - 200 juta, dan dibawah 100 juta. Kesemua kategori tersebut mengalami kenaikan, namun kenaikan tidak ada yang setinggi 16.5%, melainkan hanya berkisar antara tiga sampai tujuh persen).[56] Di tahun 2022, Menteri Keuangan Sri Mulyani menyampaikan data saat Rapat Kerja dengan DPR bahwa jumlah tabungan antara orang kaya dan miskin sangat timpang; 0,07 persen nasabah bank memiliki tabungan dua miliar ke atas dan total uang mereka lebih besar dibandingkan kumpulan mayoritas nasabah (98,68 persen) kategori tabungan dibawah Rp. 100 juta).[57] Pada tahun 2025, potret tetap konsisten, data LPS menunjukkan bahwa tabungan orang kaya meningkat; sedangkan tabungan orang miskin diplesetkan dengan istilah 'mantab' atau makan tabungan. Maksudnya, tabungan masyarakat kecil tertekan karena tabungan dipakai untuk kebutuhan sehari hari karena pengeluaran mereka lebih besar daripada pendapatan.[58]

Dari sini, terdapat dua poin yang perlu digarisbawahi. *Pertama,* Indonesia memang naik kelas ke kategori menengah-atas, namun di rentang bawah. *Kedua,* sekalipun naik kelas, dengan memperhatikan besarnya jumlah masyarakat yang hidup di bawah ±Rp40 ribu atau bahkan ±Rp22 ribu per hari, pemerintah Indonesia perlu melakukan refleksi ulang. Apakah kenaikan kelas tersebut betul-

[54] World Bank, *Macro poverty outlook*, 2025, diakses 14 Oktober 2025, https://www.worldbank.org/en/publication/macro-poverty-outlook.
[55] Finance.detik.com, "Wow! Total Tabungan Orang Kaya RI Tembus Ribuan Triliun," *Finance.detik.com*, 8 Desember 2020, diakses 10 November 2025, https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5286946/wow-total-tabungan-orang-kaya-ri-tembus-ribuan-triliun.
[56] *Ibid*.
[57] CNN Indonesia, "Simpanan Miliaran Rupiah Orang Kaya Melonjak di Bank," *cnnindonesia.com*, 11 November 2022, diakses 10 November 2025, https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20221110230404-78-872300/simpanan-miliaran-rupiah-orang-kaya-melonjak-di-bank.
[58] Keuangan Kontan, "Kekayaan Orang Kaya Meningkat Tabungan Rakyar Bawah Tertekan," *keuangan.kontan.co.id*, 27 Agustus 2025, diakses 10 November 2025, https://keuangan.kontan.co.id/news/kekayaan-orang-kaya-meningkat-tabungan-rakyat-bawah-tertekan.

betul dirasakan manfaat riilnya oleh mayoritas masyarakat, atau hanya oleh segelintir kelompok atas? Dengan kata lain, kita perlu mempertanyakan kembali manfaat dari "naik kelas" dan kebenaran konsep pembangunan yang telah dijalankan selama ini.

Maka, buku ini menjadi penting untuk hadir dalam rangka "mencari kembali" makna pembangunan agar selaras dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia serta konsep Amartya Sen–UNDP di atas. Kehadiran buku ini jug bermanfaat untuk memastikan bahwa ilmu dan bukti (*evidence-based*) menjadi pemandu dalam proses pengambilan kebijakan. Prasyaratnya ialah kemauan untuk mengevaluasi diri dan memperlambat proses pembangunan untuk membuka ruang deliberasi dan memastikan tidak ada kelompok masyarakat yang ditinggal. Dengan demikian, tumbuh kemauan belajar demi melangkah lebih baik. Pada tahap inilah para penulis berupaya memberi kontribusi melalui gagasan yang cermat dan kritis.

2. Sistematika Buku Ini

Buku ini terbagi menjadi empat sub. Bagian pertama berisi tentang pendahuluan yang isinya adalah bab pertama ini. Bagian kedua berisi lima bab yang esensinya berfokus mendiskusikan norma/substansi hukum. Bagian ketiga juga berisi lima bab yang berfokus membahas isu kelembagaan/struktur hukum. Adapun bagian buku terakhir mengulas studi kasus pembangunan yang terdiri dari empat bab.

Penulisnya beragam, ada birokrat dalam arti luas yakni ASN badan publik juga pegawai perusahaan negara, ada akademisi, dan ada pula dari LSM. Keberagaman penulis ini sekaligus mengirimkan pesan yang selaras dengan makna pembangunan yang dicitakan, yaitu yang inklusif, karena mencoba merefleksikan pandangan dalam melihat pembangunan yang telah berjalan, baik dari ruang perumus kebijakan, pelaksana kebijakan, ruang akademik, hingga dari lapangan sosial.

Ragamnya penulis melahirkan perspektif buku ini yang berwarna; pun demikian, pendekatan dari masing masing bab secara umum sama, yakni melakukan pencermatan untuk menawarkan pembelajaran (*lesson learned*). Sikap para penulis untuk berbagi pandangan kritis - reflektif mereka adalah hal yang lazim dan bahkan perlu diapresiasi. Guna mengurai masalah memang terdapat prasyarat, yakni ia diakui terlebih dahulu sebagai masalah. Langkah selanjutnya

baru mengenai komitmen/keinginan untuk menyelesaikannya, di mana hal ini perlu dipandu secara keilmuan. Yang mengkhawatirkan adalah jika terdapat masalah namun tidak diakui sebagai masalah, atau diakui sebagai masalah namun para pemangku kepentingan saling tuding dan 'lempar bola panas'. Akhirnya masalah berlarut larut dan terjadi pembusukan; hal ini menyebabkan masalah tidak hanya berupa maladministrasi, namun bersalin rupa menjadi 'patologi birokrasi'.[59]

Setelah bagian pertama tentang pendahuluan yang berisi bab satu ini, sistematika buku dilanjutkan dengan bagian kedua yang bertemakan 'refleksi dan reformulasi norma hukum untuk pembangunan nasional.' Terdapat lima bab pada bagian kedua ini.

Bab dua dibuka dengan uraian dari Anton Abdul Fatah, Fariza Astriny, dan Diva Muhammad Alfirman. Para penulis mengangkat tulisan yang berjudul *Penjaminan Pemerintah Sebagai Katalisator Akselerasi Infrastruktur Publik: Tantangan dan Peluang*. Poin besar yang ingin disampaikan adalah penjaminan adalah hal yang penting untuk memuluskan agenda pembangunan infrastruktur besar; hal ini perlu dipikirkan dan dilibatkan dengan cermat sedari awal, sayangnya bukan itu yang selalu terjadi. Maka, para penulis yang merupakan pegawai PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII) ini menyarankan agar regulasi sektoral yang telah ada perlu disesuaikan dengan dipandu oleh regulasi utama agar sinergitas lintas sektor dapat lebih terarah dan memperkuat kelembagaan badan usaha penjaminan.

Bab tiga disusun oleh Oksita Putrining Yansri, Muhammad Bagus Alfian, dan Putrida Sihombing. Para ASN Kemenkeu ini mencermati keadaan dan mengangkat tulisan berjudul *Rekonstruksi Hukum Alokasi Risiko pada Proyek KPBU: Studi Kritis dan Gagasan*. Fokus tulisan ini menyoroti implementasi atas konsep fundamental bernama alokasi pembagian resiko yang terdapat pada proyek Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU). Dengan menyoroti dua proyek KPBU, mereka melihat bahwa konsep ini belum terealisasikan dengan baik. Mereka juga melihat bahwa implementasi konsep ini didasarkan dari negosiasi para pihak, dan oleh karenanya memerlukan semacam acuan baru.

[59] Richo Wibowo, "Civil Servant Disobedience: An Alternative Legal Strategy to Prevent Bureaucratic Pathology," *The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies* 5, no. 1 (2025), https://doi.org/10.54828/ijsls.2025v5n1.1.

Bab selanjutnya ditulis oleh Hesa Adrian Kaswanda yang menyoroti permasalahan penggusuran yang kerap timbul dalam proyek infrastruktur besar, dan pemaksaan kehendak negara dengan pendekatan aparat. Ia kemudian menyarankan agar masyarakat terdampak tidak dikesampingkan, melainkan justru dilibatkan sebagai mitra yang akan mendapatkan kemanfaatan berkelanjutan; sesuatu yang ia sebut dengan *cooperative initiative*. Ia juga menyerukan agar LSM dan institusi pendidikan/penelitian juga ikut memberikan pendampingan agar dialog dapat berjalan dengan baik. Judul persis tulisan Tenaga Ahli Pemprov DKI Jakarta ini adalah *Cooperative Initiative: Internalisasi Eksternalitas Risiko Sosial dalam Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha*.

Bab lima dibuat oleh Muchamad Irham Fathoni dan Akbar Saputra. Ia menyerukan pentingnya penyesuaian pungutan pajak karena adanya kenaikan nilai keekonomian tanah pasca tersedianya infrastruktur. Pemasukan dari hal ini dapat digunakan untuk melakukan pembangunan berkelanjutan. Namun ia mengidentifikasi terdapat setidaknya lima problem yang akan menghambat pelaksanaan gagasan ini, hal inilah yang dielaborasi dan diberikan usulan jalan keluar pada tulisannya yang berjudul *Land Value Capture (LVC) dan Batasan Kewenangan Fiskal dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*.

Bab enam adalah tulisan terakhir di bagian kedua. Bab ini berjudul Urgensi Harmonisasi Regulasi dalam Percepatan Proyek KPBU Penyediaan Infrastruktur Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) di Bendungan Multiguna. Tulisan ini disusun oleh Achmad Sofwan dan Muchlis Ahmad Tri Setiawan, keduanya dari Kementerian Pekerjaan Umum. Mereka berbagi pencermatan bahwa Perpres yang esensinya mengenai percepatan pengembangan pembangkit listrik energi terbarukan tidak klop dengan Perpres KPBU khususnya pada isu penunjukkan langsung dan negosiasi tarif. Mereka khawatir ini akan mereduksi minat investor masa depan dan oleh karenanya memberikan aneka rekomendasi untuk perbaikan.

Bagian ketiga buku ini bertema refleksi dan reformulasi kelembagaan untuk pembangunan nasional. Bagian ini juga berisi lima bab. Sebagaimana kajian konseptual baik tentang politik hukum maupun tentang hukum dan pembangunan, isu kelembagaan berperan sentral untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Sesuai nama/tema bagian buku, bab bab pada bagian buku ini memberikan penekanan pada isu kelembagaan.

Tulisan dibuka dengan bab tujuh yang diuraikan oleh Muhammad Jibril, Nigel Abdullah, dan Damara L. Irawan yang berjudul *Dinamika Badan Hukum Publik dalam Tataran Pembangunan Infrastruktur di Indonesia dalam Dua Dekade Terakhir*. Selain menyinggung lembaga klasikal seperti kementerian teknis, penulis mengupas tentang perkembangan lembaga lembaga baru dalam dua puluh tahun terakhir untuk membantu atau menunjang agenda pembangunan di Indonesia.

Pada bab delapan, pembaca akan menjumpai tulisan Poppy Hairunisa dan Aji Baskoro yang berjudul *Bank Tanah dan Akselerasi Proyek Strategis Nasional: Optimalisasi Pengadaan Tanah dalam Hukum dan Pembangunan*. Penulis adalah para mahasiswa Magister Ilmu Hukum tingkat akhir di FH UGM; satu satunya mahasiswa yang berhasil tembus dalam *desk* ketat editorial buku ini. Mereka mencermati bahwa efektifitas kinerja Bank Tanah yang telah berdiri, dan menilai bahwa efektifitas lembaga tersebut berpeluang untuk ditingkatkan lagi.

Bab selanjutnya berjudul *Tantangan dan Peluang Pembangunan Infrastruktur Pengamanan Pesisir di Indonesia: Kajian Regulasi dan Kelembagaan*. Editor menilai gagasan yang disampaikan oleh penulis, Nurrohman Wijaya, dari ITB semakin relevan untuk diperhatikan oleh Pemerintah dan para pemangku kepentingan, terutama karena rencana pemerintahan Prabowo Subianto untuk melakukan *Giant Sea Wall* di Pantai Utara Jawa - lokasi yang memang telah lama menjadi objek penelitian penulis.

Bab sepuluh dipersiapkan oleh Mas Muhammad Gibran Sesunan dari Pusat Kajian Infrastruktur Strategis dan Nabiyla Risfa Izzati dari FH UGM. Judul tulisan mereka adalah *Telaah Kritis Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional: Perencanaan Lintas Sektoral, Kapasitas Institusional, dan Transparansi*. Esensi poin tulisan adalah upaya untuk membuktikan bahwa PSN tidak hanya memiliki sisi positif, namun juga sisi negatif, di mana hambatan pelaksanaan PSN terletak pada tiga poin yang mereka sebutkan di judul. Mereka juga menawarkan sejumlah rekomendasi, salah satunya menekankan pentingnya pengambilan keputusan berbasis bukti.

Agus Sarwono dari Transparency International Indonesia tandem dengan Amanda Tan - Peneliti Doktoral Monash University, Indonesia menuliskan refleksi mereka untuk bab sebelas. Judul tulisan mereka adalah *Pembangunan Infrastruktur: Moda Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) dengan Tata*

Kelola Kolaboratif. Mereka menyoroti kurangnya informasi publik dalam proyek proyek KPBU, sehingga menutup peluang partisipasi warga yang terdampak. Gagasan awal tulisan ini berkelindan dengan *concern* Hesa yang ditulis di bab tiga diatas. Selain menyoroti kasus korupsi proyek jalan tol MBZ, Agus dan Amanda juga memberikan inspirasi atas praktik yang baik dari Australia untuk dipertimbangkan untuk diakomodasi di Indonesia.

Setelah diatas, sistematika buku beralih ke bagian keempat yang bertemakan studi kasus proyek infrastruktur dan pembelajarannya untuk pembangunan nasional. Terdapat empat bab pada bagian ini.

Pada bab dua belas terdapat tulisan yang berjudul *Inklusivitas Infrastruktur dalam Meningkatkan Aksesibilitas Penyandang Disabilitas di Ruang Publik: Evaluasi dan Tantangan* yang ditulis oleh Denny Iswanto - Akademisi dari Universitas Wijaya Putra. Tulisan ini diawali dari menunjukkan bukti lapangan bahwa pembangunan yang selama ini marak terjadi masih kerap meminggirkan kepentingan penyandang difabel. Padahal dari sisi regulasi sudah cukup kuat karena ada yang berbentuk UU, ada pula regulasi turunan (Permen PUPR). Maka, ia melihat bahwa ini bukan semata isu norma, melainkan isu komitmen penegakan hukum dan oleh karenanya memberikan rekomendasi untuk mengatasi hal ini.

Bab tiga belas disusun oleh Herliana dari FH UGM yang mengangkat judul tentang Tanggung Jawab Keperdataan Proyek Infrastruktur: Wanprestasi, Perbuatan Melawan Hukum, UU Jasa Konstruksi (Kasus Tol MBZ). Tulisan ini berupaya menggali *lesson learned* dari kasus korupsi yang terjadi pada pembangunan tol MBZ dengan fokus pada isu keperdataan. Ia mengingatkan bahwa secara konseptual tanggung jawab hukum pada kasus tol MBZ dapat lebih luas dari isu wanprestasi, namun juga dari isu perbuatan melawan hukum.

Bab empat belas berjudul *Kontribusi Hukum Dalam Pembangunan Infrastruktur Energi Terbarukan Geothermal dan Penanganan Konflik Sosial PLTP Ulumbu*. Bab ini disusun oleh Mary Grace Megumi Maran - Akademisi Universitas Katolik Widya Mandira, NTT. Penulis menguraikan dilema di mana listrik dibutuhkan oleh warga NTT, namun jalan keluar dengan kehadiran PLTP yang berbasis *geothermal* memberikan kekhawatiran masyarakat. Sayangnya ketidaksepahaman masyarakat didekati dengan pendekatan kekerasan aparat. Penulis kemudian menyoroti pentingnya penyelesaian konflik berbasis adat, *lonto leok*.

Bab terakhir berjudul *Pelajaran dari Skema Multioperator dan Blended Finance: Penataan Kelembagaan untuk Pengelolaan Aset Infrastruktur Kereta Api Makassar – Parepare*. Bab ini disusun oleh Dian Handayani dari Politeknik Keuangan Negara STAN dan Anak Agung Ayu Vira Sonia dari Kemenkeu. Tulisan ini mencatatkan kompleksitas pelaksanaan proyek dengan segenap pembiayaannya. Tujuannya tentu merawat memori kolektif sehingga potensi masalah serupa dapat dicegah di masa mendatang.

E. DAFTAR PUSTAKA

Ackerman, Bruce. "Good-bye Montesquieu." Dalam *Comparative administrative law*, disunting oleh Susan Rose-Ackerman dan Peter L. Lindseth. Cheltenham, 2010.

Ady Thea, DA. "4 catatan kritis terhadap putusan pengadilan kasus Wadas." *Hukumonline.com*. 10 Maret 2022. Diakses 3 Oktober 2025. https://www.hukumonline.com/berita/a/4-catatan-kritis-terhadap-putusan-pengadilan-kasus-wadas-lt62296c3421efb/.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum tata negara dan pilar-pilar demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Boediono. "Lessons for Indonesia from East Asia." Dalam *The Indonesian economy in transition: Policy challenges in the Jokowi era and beyond*, diedit oleh Hal Hill dan Siwage Dharma Negara. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

Bustomi, Adeng. "Minim penumpang, Bandara Wiriadinata Tasikmalaya berhenti beroperasi." *Metrotvnews.com*. 24 Oktober 2023. Diakses 13 Oktober 2025. https://www.metrotvnews.com/read/kewCaGzW-minim-penumpang-bandara-wiriadinata-tasikmalaya-berhenti-beroperasi.

CNN Indonesia. "Pengusaha nilai infrastruktur Jokowi belum bermanfaat banyak." *Cnnindonesia.com*. 28 Februari 2019. Diakses 14 Oktober 2025. https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190227185220-92-373245/pengusaha-nilai-infrastruktur-jokowi-belum-bermanfaat-banyak.

CNN Indonesia. “Simpanan Miliaran Rupiah Orang Kaya Melonjak di Bank.” *cnnindonesia.com*. 11 November 2022. Diakses 10 November 2025. https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20221110230404-78-872300/simpanan-miliaran-rupiah-orang-kaya-melonjak-di-bank.

De Graaf, K. J., dkk. “Administrative decision-making and legal quality: An introduction.” Dalam *Quality of decision-making in public law*, diedit oleh K. J. de Graaf dkk. Groningen: Europa Law Publishing, 2007. Diakses 18 Oktober 2024. https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/752309178/Chapter20120Introduction.pdf.

Finance.detik.com. “Wow! Total Tabungan Orang Kaya RI Tembus Ribuan Triliun.” *Finance.detik.com*, 8 Desember 2020. Diakses 10 November 2025. https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5286946/wow-total-tabungan-orang-kaya-ri-tembus-ribuan-triliun.

Herweijer, M. “Inquiries into the quality of administrative decision-making.” Dalam *Quality of decision-making in public law*, diedit oleh K. J. de Graaf dkk. Groningen: Europa Law Publishing, 2007. http://ssrn.com/abstract=1557582.

Idris, Muhammad. “Ironi Bandara Blora, anggaran besar, kini sepi tanpa penerbangan.” *KOMPAS.com*. 9 Februari 2025. Diakses 3 Oktober 2025. https://money.kompas.com/read/2025/02/09/172902826/ironi-bandara-blora-anggaran-besar-kini-sepi-tanpa-penerbangan.

Keuangan Kontan. “Kekayaan Orang Kaya Meningkat Tabungan Rakyar Bawah Tertekan.” *keuangan.kontan.co.id*. 27 Agustus 2025. Diakses 10 November 2025. https://keuangan.kontan.co.id/news/kekayaan-orang-kaya-meningkat-tabungan-rakyat-bawah-tertekan.

Koalisi Pemantau Pembangunan Infrastruktur Indonesia. “Laporan-Riset-Survei-KPPII-tentang-Dampak-Dampak HAM dan Sosio-Ekonomi Proyek Mandalika.pdf.” *Walhisulsel.or.id*. April 2023. Diakses 3 Oktober 2025. https://walhisulsel.or.id/wp-content/uploads/2023/04/Laporan-Riset-Survei-KPPII-tentang-Dampak-Dampak-HAM-dan-Sosio-Ekonomi-Proyek-Mandalika.pdf.

Kusumaatmadja, Mochtar. “Hukum, masyarakat dan pembinaan hukum nasional.” Dalam *Konsep-konsep hukum dalam pembangunan: Kumpulan karya tulis Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH., LL.M.*, disunting oleh Otje Salman dan Eddy Damian. Bandung: PT Alumni, 2013.

Latif, A., dan H. Ali. *Politik hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

Lubis, Todung Mulya. *Hak asasi manusia dan pembangunan*. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1987.

Mahfud MD. *Politik hukum di Indonesia*. Edisi ke-7. Depok: Rajawali Press, 2017.

McGillivray, Mark. “What is development.” Dalam *International development: Issues and challenges*, diedit oleh Damien Kingsbury dkk., 23–52. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

Mochtar, Zainal Arifin. *Politik hukum pembentukan undang-undang*. Yogyakarta: EA Books, 2025.

Muzaki, Khoirul. “Perjuangan menghidupkan Bandara JB Soedirman Purbalingga agar tak mati suri.” *Banyumas.tribunnews.com*. 15 Juli 2024. Diakses 13 Oktober 2025. https://banyumas.tribunnews.com/2024/07/15/perjuangan-menghidupkan- bandara-jb-soedirman-purbalingga-agar-tak-mati-suri.

Nugraha, Dimas Waraditya, dan Agnes Theodora. “BPS–Bank Dunia, dua cerita kemiskinan Indonesia.” *Kompas.id*. 4 Mei 2025. Diakses 14 Oktober 2025. https://www.kompas.id/artikel/dua-angka-bps-bank-dunia-dua-cerita-kemiskinan-indonesia.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). “Indonesia: UN experts flag rights concerns over $3bln tourism project.” *Ohchr.org*. 31 Maret 2021. Diakses 3 Oktober 2025. https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/03/indonesia-un-experts-flag-rights-concerns-over-3bln-tourism-project.

Paskalis, Yohanes. “Minim dampak proyek unggulan.” *Koran Tempo*. 1 Januari 2024. https://koran.tempo.co/read/berita-utama/486451/rendah-dampak-proyek-infrastruktur-unggulan.

Power, Thomas P. “Jokowi’s authoritarian turn and Indonesia’s democratic decline.” *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54, no. 3 (2018): 307–338. https://doi.org/10.1080/00074918.2018.1549918.

Pusparisa, Yosepha Debrina Ratih. “Kendaraan logistik pilih Pantura ketimbang jalan tol.” *Kompas.id*. 17 Januari 2024. https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2024/01/16/kendaraan-logistik-pilih-jalur-pantura-ketimbang-tol.

Rajagukguk, Erman. *Peranan hukum dalam pembangunan ekonomi*. Jakarta: Pascasarjana FH UI, 2017.

Ramadhan, Muhammad Nur. “Threats to the meritocracy and neutrality of state civil apparatus.” *South East Asian Journal of Advanced Law and Governance (SEAJ ALGOV)* 2, no. 1 (t.t.): 71–84.

Sen, Amartya. *Development as freedom*. New York: Anchor Books, 1999.

Shaid, Nur Jamal. “Bank Dunia: 60 persen warga Indonesia tergolong miskin.” *Kompas.com*. 1 Mei 2025. Diakses 14 Oktober 2025. https://money.kompas.com/read/2025/04/30/113019626/bank-dunia-60-persen-warga-indonesia-tergolong-miskin?page=all.

Shidarta. “Posisi pemikiran Teori Hukum Pembangunan dalam konfigurasi aliran pemikiran hukum (sebuah diagnosa awal).” Dalam *Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan: Eksistensi dan implikasi*, disunting oleh Shidarta. Jakarta: Epistema Institute, 2012.

Slim, Hugo. “What is development?” *Development in Practice* 5, no. 2 (1995): 143–148.

Suryaningtyas, M. Toto. “Survei ‘Kompas’: 75,6 persen publik puas dengan pemerintahan Jokowi, tertinggi di periode kedua (1).” *Kompas.id*. 20 Juni 2024. Diakses 14 Oktober 2025. https://www.kompas.id/artikel/kepuasan-publik-meningkat-tapi-rentan-1.

Susanti, Bivitri. “Hukum untuk pembangunan.” *Tempo*, 3 Oktober 2025. https://www.tempo.co/kolom/memori-kedungombo-di-proyek-bendungan-bener-840091.

Tasrif, S. “Peranan hukum dalam pembangunan.” *Prisma* 6 (1973).

TEMPO. “Dokumen kambing proyek nasional.” *Tempo.co*. 27 Februari 2022. Diakses 3 Oktober 2025. https://www.tempo.co/arsip/apa-saja-kejanggalan-dokumen-andal-bendungan-bener-109724.

TEMPO. “PIK 2 dihapus dari daftar Proyek Strategis Nasional.” *Tempo.co*. 13 Agustus 2025. Diakses 12 Oktober 2025. https://www.tempo.co/ekonomi/pik-2-dihapus-dari-daftar-proyek-strategis-nasional-2079073.

Trubek, David M. “The ‘rule of law’ in development assistance: Past, present, future.” Dalam Y. Matsura, *The role of law in development: Past, present and future*. Nagoya: Center for Asian Legal Exchange, Graduate School of Law, Nagoya University, 2005.

United Nations, ed. *Human development report 1990*. New York: Oxford University Press, 1990.

Warburton, Eve. “A new developmentalism in Indonesia?” *Journal of Southeast Asian Economies* 35, no. 3 (2018): 355–368. https://www.jstor.org/stable/10.2307/26545318.

Warburton, Eve. “Jokowi and the new developmentalism.” *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 52, no. 3 (2016): 297–320. https://doi.org/10.1080/00074918.2016.1249262.

Wibisono, Y., T. Mutiara, S. Mulyani, dan F. Azhari. “PSN, kemiskinan, dan mimpi pertumbuhan inklusif.” *IDEAS*. 1 Agustus 2024. Diakses 14 Oktober 2025. https://ideas.or.id/2024/08/01/psn-kemiskinan-dan-mimpi-pertumbuhan-inklusif/.

Wibowo, Richo Andi, dan Karina Dwi Nugrahanti Putri. “Government assignment of contracts to state-owned enterprises to provide infrastructure: Indonesia’s experience.” *UUM Journal of Legal Studies* 15, no. 2 (2024): 675–705. https://doi.org/10.32890/uumjls2024.15.2.11.

Wibowo, Richo Andi, dan Stevanus Hazkhia Gunawan. “Pelindungan hukum terhadap keputusan dan perbuatan pemerintah: Perkembangan, kasus dan kritik.” Dalam *Hukum administrasi negara: Konsep fundamental, perkembangan kontemporer, dan kasus*, diedit oleh Richo Andi Wibowo. Depok: Rajawali Pers, 2024.

Wibowo, Richo Andi. “Civil servant disobedience: An alternative legal strategy to prevent bureaucratic pathology.” *The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies* 5, no. 1 (2025). https://doi.org/10.54828/ijsls.2025v5n1.1.

Wibowo, Richo Andi. “Gugatan masyarakat perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dan pengaruhnya pada pengambilan kebijakan.” Dalam *25 tahun merawat kebebasan: Kumpulan tulisan Konferensi Nasional Kebebasan Sipil 2023*, diedit oleh Muhammad Nur Ramadhan dan Nurul Fazrie, 31–68. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2024.

Wignjosoebroto, Soetandyo. “Mochtar Kusuma-atmadja: Manusia yang pernah saya kenal dan pemikirannya (sebuah pengantar ringkas).” Dalam *Mochtar Kusuma Atmadja dan Teori Hukum Pembangunan: Eksistensi dan implikasi*, disunting oleh Shidarta. Jakarta: Epistema Institute, 2012.

Wijayanto, Aisah Putri Budiatri, dan Herlambang P. Wiratraman. *Demokrasi tanpa demos: Sebuah pengantar*. Jakarta: LP3ES, 2021.

Wiratraman, Herlambang Perdana. “The collapse of *negara hukum*: How Indonesia’s rule of law has been shaped by embedded oligarch politics?” *The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies* 4, no. 2 (2025). https://doi.org/10.54828/ijsls.2025v4n2.5.

World Bank. *Macro poverty outlook*. 2025. Diakses 14 Oktober 2025. https://www.worldbank.org/en/publication/macro-poverty-outlook.

II

REFLEKSI DAN REFORMULASI NORMA HUKUM UNTUK PEMBANGUNAN NASIONAL

IIGF Institute

Universitas Gadjah Mada
Fakultas Hukum

2

PENJAMINAN PEMERINTAH SEBAGAI KATALISATOR AKSELERASI INFRASTRUKTUR PUBLIK: TANTANGAN DAN PELUANG

Anton Abdul Fatah[1], Fariza Astriny[2], Diva Muhammad Alfirman[3]
[1] IIGF Institute, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero), anton.abdul@iigf.co.id
[2] Divisi Corporate Secretary and Communication, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero), fariza.astriny@iigf.co.id
[3] IIGF Institute, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero), m.diva@iigf.co.id

A. PENDAHULUAN

Banyak studi menunjukkan bahwa infrastruktur memberikan kontribusi signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi[1] dan pengurangan kemiskinan, [2] baik secara langsung melalui peningkatan konektivitas dan layanan dasar maupun secara tidak langsung melalui dampaknya terhadap produktivitas dan kesempatan kerja.[3] Namun demikian, literatur juga menegaskan bahwa efek pembangunan infrastruktur sangat kontekstual—dipengaruhi oleh jenis infrastruktur yang dikembangkan, lokasi geografis, serta pendekatan evaluasi yang digunakan.[4] Perdebatan penting dalam wacana ini mencakup efisiensi relatif sektor publik

[1] Simeon Coleman, Alhassan Allie Mansaray, dan Kavita Sirichand, "Infrastructure Development Needs: A Global Issue," dalam *The Routledge Handbook of Infrastructure Finance* (Routledge, 2026), 40–61, https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781032712031-4/infrastructure-development-needs-simeon-coleman-alhassan-allie-mansaray-kavita-sirichand.
[2] Nuzul Achjar dan Maddaremmeng A. Panennungi, "The Impact of Rural Infrastructure Development on Poverty Reduction in Indonesia," *Economics and Finance in Indonesia* 57, no. 3 (2009): 339–48, http://www.lpem.org/repec/lpe/efijnl/200916.pdf.
[3] Govinda Timilsina, Gal Hochman, dan Ze Song, *Infrastructure, Economic Growth, and Poverty: A Review*, Policy Research Working Paper No. 9258 (Washington, DC: World Bank, 2020), http://hdl.handle.net/10986/33821.
[4] Antonio Estache dan Marianne Fay, *Current Debates on Infrastructure Policy*, Policy Research Working Paper No. 4410 (Washington, DC: World Bank, 2007), http://hdl.handle.net/10986/7651.

https://doi.org/10.35166/iigf.9786239261498.02

dan swasta dalam penyediaan infrastruktur[5] serta peran negara dalam pengaturan dan desentralisasi pembangunan.[6] Selain itu, dimensi kelembagaan seperti kapasitas fiskal dan tata kelola ikut menentukan efektivitas infrastruktur sebagai instrumen kebijakan pembangunan.[7]

Dalam konteks Indonesia, beragam infrastruktur seperti jaringan listrik, jalan raya, sistem irigasi, pelabuhan, dan akses air bersih telah terbukti mendukung pertumbuhan ekonomi regional.[8] Studi Prasetyo dan Firdaus menunjukkan bahwa infrastruktur listrik memiliki kontribusi paling besar terhadap pertumbuhan regional,[9] sedangkan belanja infrastruktur jalan memberikan dampak tertunda, dengan efek positif baru terlihat sekitar empat tahun setelah pembangunan dilakukan.[10]

Pertumbuhan ekonomi sendiri tidak semata-mata ditentukan oleh investasi fisik, melainkan juga dipengaruhi oleh dua faktor utama: peningkatan produktivitas modal yang kerap bersumber dari inovasi teknologi dan kualitas kelembagaan yang menopang implementasi kebijakan.[11] Selain itu, penelitian terbaru menyarankan agar hubungan antara pembangunan infrastruktur dan pertumbuhan ekonomi tidak diukur hanya melalui Indikator seperti *Incremental Capital Output Ratio* (*ICOR*).[12] ICOR digunakan untuk mengukur efisiensi investasi dalam menghasilkan pertumbuhan ekonomi dengan menghitung perbandingan antara tambahan modal (*ΔCapital*) dan tambahan output (*ΔY*), atau

---

[5] S. Kadang, "Improving Research Infrastructure in Indonesia through Public Private Partnership (PPP)," *The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning* 3, no. 2 (2022): 149–63, https://doi.org/10.46456/jisdep.v3i2.260.

[6] Alysha Helmrich dkk., "Centralization and Decentralization for Resilient Infrastructure and Complexity," *Environmental Research: Infrastructure and Sustainability* 1, no. 2 (2021): 021001.

[7] Asadullah Khan dkk., "Improving the Performance of Public Sector Infrastructure Projects: Role of Project Governance and Stakeholder Management," *Journal of Management in Engineering* 37, no. 2 (2021): 04020112.

[8] Rindang Bangun Prasetyo dan Muhammad Firdaus, "Pengaruh Infrastruktur pada Pertumbuhan Ekonomi Wilayah di Indonesia," *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan* 2, no. 2 (2009): 222–36, https://repository.ipb.ac.id/handle/123456789/53638.

[9] Ibid.

[10] Makmun Syadullah dan Dhani Setyawan, "The Impact of Infrastructure Spending on Economic Growth: A Case Study of Indonesia," *Komunikácie* 23, no. 3 (2021), https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1120243.

[11] Kiki Verico dan Riatu M. Qibthiyyah, "Indonesia's Infrastructure and Inclusive Economic Growth," dalam *Infrastructure for Inclusive Economic Development*, vol. 1 (Jakarta: ERIA, 2023), 19–51, https://www.eria.org/uploads/07-PSN-Book-vol_1-ch_2.pdf.

[12] Ibid.

K/ΔY.[13] Nilai ICOR yang rendah menunjukkan efisiensi tinggi karena investasi mampu menghasilkan output lebih besar; sebaliknya, ICOR yang tinggi mencerminkan efisiensi rendah karena dibutuhkan modal lebih banyak untuk mendorong pertumbuhan. Dengan pertimbangan bahwa biaya infrastruktur muncul segera sementara manfaat pertumbuhan baru dirasakan pada jangka menengah atau panjang, pengukuran dampak infrastruktur sebaiknya memakai kerangka pertumbuhan ekonomi inklusif yang mempertimbangkan indikator kualitas seperti tingkat pengangguran terbuka, Kurva Phillips, koefisien Gini, tingkat kemiskinan, dan kesenjangan output.[14]

Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2025–2029[15] menyebutkan bahwa salah satu sasaran pembangunan pada 2025–2029 ialah terwujudnya pengembangan infrastruktur berkelanjutan dengan indikator capaian berupa persentase stok infrastruktur terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Target pada tahun 2025 sebesar 46,5% dan meningkat menjadi 48,5% pada tahun 2029. Sasaran ini merupakan bagian dari Prioritas Nasional 3 dalam RPJMN, yakni "Melanjutkan Pengembangan Infrastruktur dan Meningkatkan Lapangan Kerja yang Berkualitas, Mendorong Kewirausahaan, Mengembangkan Industri Kreatif, serta Mengembangkan Agromaritim Industri di Sentra Produksi melalui Peran Aktif Koperasi." Berdasarkan dokumen RPJMN, kebutuhan pendanaan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk Prioritas Nasional 3—baik infrastruktur maupun peningkatan lapangan kerja, kewirausahaan, industri kreatif, dan agromaritim industri melalui peran aktif koperasi—mencapai Rp433,8 triliun. Namun demikian, untuk Prioritas Nasional 3 juga dibutuhkan dukungan pendanaan non-APBN berupa investasi yang antara lain bersumber dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan swasta sebesar Rp2.235,7 triliun.[16] Besarnya kebutuhan pendanaan non-APBN yang mencapai lebih dari lima kali lipat APBN mengindikasikan perlunya berbagai upaya untuk semakin menarik minat investasi dan partisipasi swasta dalam pembangunan infrastruktur publik. Oleh sebab itu, pemerintah dan para

[13] Fafurida, Andrean Utomo, dan Haryo Kuncoro, "What Factors Influence the Incremental Capital Output Ratio in 8 ASEAN Countries?" *Economic Computation & Economic Cybernetics Studies & Research* 57, no. 4 (2023).
[14] Ibid.
[15] Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029*, https://peraturan.bpk.go.id/Details/314638/perpres-no-12-tahun-2025.
[16] Ibid., Lampiran I, 255.

pemangku kepentingan mendorong penerapan skema pembiayaan inovatif (*innovative financing*)[17] untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur publik.

Salah satu praktik dalam skema pembiayaan inovatif ialah Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU). Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas (Permen PPN/Kepala Bappenas) Nomor 7 Tahun 2023 Pasal 1 mendefinisikan KPBU sebagai bentuk "kerja sama antara pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh menteri/kepala lembaga/kepala daerah/badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya badan usaha dengan memperhatikan pembagian risiko di antara para pihak."[18] Definisi ini menegaskan bahwa dalam KPBU, badan usaha menyediakan sebagian atau seluruh sumber daya untuk penyediaan infrastruktur, dengan mekanisme pembagian risiko bersama pemerintah.[19] Selain aspek sumber daya, keterlibatan badan usaha dalam KPBU membuka peluang optimalisasi keahlian yang dimiliki—termasuk keahlian manajerial dan teknis—serta fleksibilitas operasional yang diperlukan untuk memastikan keberhasilan proyek-proyek infrastruktur.[20] Meskipun tidak semua proyek infrastruktur cocok menggunakan KPBU, proyek publik yang terpilih dapat memberikan manfaat potensial terhadap pembentukan jaringan kerja, termasuk peningkatan efisiensi dalam penyelesaian proyek, peningkatan investasi swasta, manajemen biaya siklus hidup, dan pembagian risiko.[21]

---

[17] Pratomo Ismujatmika, Yudi Azis, Kurniawan Saefullah, Andreas Wibowo, dan Anton Abdul Fatah, "Innovative Financing for Infrastructure: A Systematic Literature Review," *International Journal of Innovative Research and Scientific Studies* 8, no. 4 (2025): 204–16, https://doi.org/10.53894/ijirss.v8i4.7771.

[18] Indonesia, Kementerian PPN/Bappenas, *Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 7 Tahun 2023 tentang Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur*, https://kpbu.kemenkeu.go.id/peraturan/read/18-peraturan-menteri-perencanaan-pembangunan-nasional-kepala-badan-perencanaan-pembangunan-nasional-republik-indonesia-nomor-7-tahun-2023.

[19] Muhammad Heru Akhmadi, Arkandisari Atmaja Syaiban, dan Erlita Nurma Wati, "Pengelolaan Risiko Kewajiban Kontijensi Pemerintah pada Proyek KPBU," *Indonesian Journal of Accounting and Governance* (2022), https://doi.org/10.36766/7jw2wq90.

[20] Isdian Anggraeny, "Perlindungan Investasi Infrastruktur pada Perjanjian Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Perspektif Hukum Jaminan," *Indonesian Civil Law Journal* 1, no. 2 (2025): 1–6.

[21] Asian Development Bank (ADB) dkk., *The APMG Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide* (Washington, DC: World Bank Group, 2016).

Kendati demikian, proyek KPBU memiliki potensi risiko yang tidak sepenuhnya dapat dikendalikan oleh badan usaha dan dapat memengaruhi keberlangsungan proyek, antara lain risiko lokasi (pembebasan lahan), risiko finansial (ketidakpastian pembayaran, terutama oleh pihak pemerintah), risiko politik (pengambilalihan dan perubahan regulasi), serta risiko-risiko lainnya.[22] Oleh sebab itu, diperlukan upaya untuk memberikan kepastian dari pemerintah selaku pemilik proyek agar meningkatkan keyakinan badan usaha pada skema KPBU.[23]

Penjaminan pemerintah merupakan bentuk dukungan negara sebagai bagian dari pengelolaan risiko secara proporsional antara pemerintah dan badan usaha pada proyek KPBU.[24] Badan usaha sering menghadapi risiko di luar kendalinya, seperti regulasi tarif, pengadaan lahan, pembayaran pemerintah pada skema Pembayaran Ketersediaan Layanan (*Availability Payment,* AP), dan beberapa risiko lainnya. Tanpa perlindungan pemerintah, banyak pelaku badan usaha enggan terlibat karena beban risiko yang harus mereka tanggung terlampau besar.[25] Dalam hal ini, penjaminan pemerintah menjadi instrumen penting untuk mendorong partisipasi badan usaha—seperti sponsor proyek, bank, dan penyedia ekuitas—agar bersedia membiayai dan menjalankan proyek infrastruktur bersama pemerintah.[26] Melalui pemberian jaminan, pemerintah dapat menciptakan iklim investasi yang kondusif, meningkatkan kepercayaan investor, dan mempercepat pembangunan proyek-proyek krusial yang mendukung pertumbuhan ekonomi serta kesejahteraan masyarakat.[27]

---

[22] Daliman, Herman, dan Oka Purwanti, "Analisis Penilaian Risiko Program Kerja Sama Pemerintah Badan Usaha (KPBU) pada Infrastruktur Jalan Tol," *RekaRacana: Jurnal Teknik Sipil* 7, no. 1 (2021): 22.

[23] A. S. P. A. Patu dan M. H. Akhmadi, "Evaluasi Penyiapan Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) Kereta Api Makassar–Parepare," *Jurnal Kebijakan Pembangunan* 16, no. 2 (2021): 221–35, https://doi.org/10.47441/jkp.v16i2.200.

[24] Cut Hasri Nabila, Prita Amalia, dan Agus Suwandono, "Empowerment of Infrastructure Guarantee on Public Private Partnership (PPP) Projects in Indonesia: Implementation of the Balance Principle on the Effectiveness of the IIGF Guarantee Agreement," *Journal of Law, Policy & Globalization* 119 (2022): 43, https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/jawpglob119&div=6&id=&page=.

[25] Imam Pandu Wibowo, "Government Guarantee in Public Private Partnership: The Features of Indonesia Infrastructure Guarantee Fund" (tesis magister, Tilburg University, 2012), https://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=129289.

[26] Ibid.

[27] Isdian Anggraeny, "Perlindungan Investasi Infrastruktur pada Perjanjian Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Perspektif Hukum Jaminan," *Indonesian Civil Law Journal* 1, no. 2 (2025): 1–6.

Dalam konteks tersebut, muncul beberapa pertanyaan yang menjadi dasar pembahasan tulisan ini. *Pertama,* mengapa penjaminan pemerintah kian relevan dan mendesak di tengah tantangan pembiayaan pembangunan serta meningkatnya risiko global yang kompleks? *Kedua,* bagaimana peluang dan tantangan bagi PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) sebagai satu-satunya Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur (BUPI) dalam mendukung proyek dan program nasional melalui skema penjaminan? *Ketiga,* langkah kebijakan apa saja yang perlu diambil untuk memperkuat kelembagaan, menyempurnakan regulasi, dan mengembangkan skema penjaminan agar lebih adaptif, kredibel, dan mampu menjawab kebutuhan pembiayaan infrastruktur di masa mendatang? Artikel ini berupaya menjawab ketiga pertanyaan tersebut dengan membahas dinamika, tantangan, dan prospek penjaminan pemerintah sebagai instrumen strategis dalam mendorong pembangunan nasional.

Tulisan ini disusun melalui pendekatan kualitatif-deskriptif berbasis telaah literatur dan analisis kebijakan. Sumber utama meliputi dokumen resmi pemerintah seperti Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (KEM-PPKF), peraturan perundang-undangan terkait penjaminan, serta laporan dan publikasi dari lembaga internasional dan akademik. Selain itu, artikel ini merujuk hasil-hasil penelitian yang relevan, termasuk studi empiris mengenai dinamika fiskal dan perilaku belanja pemerintah. Pendekatan ini memungkinkan penulis untuk mengidentifikasi peran-peran strategis penjaminan pemerintah dalam ekosistem pembiayaan infrastruktur, sekaligus untuk mengeksplorasi tantangan institusional dan regulasi yang dihadapi pada penerapan penjaminan pemerintah.

Tulisan ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai urgensi dan perkembangan kebijakan penjaminan pemerintah di Indonesia. Selain itu, tulisan ini dapat menjadi salah satu rujukan bagi para pembuat kebijakan, akademisi, dan praktisi yang *concern* pada bidang pembiayaan pembangunan dan manajemen risiko fiskal. Secara khusus, tulisan ini akan menawarkan rekomendasi kebijakan untuk memperkuat kelembagaan penjaminan, menyempurnakan kerangka regulasi, dan mengarahkan pengembangan skema penjaminan agar lebih adaptif terhadap kebutuhan pembangunan nasional yang berkelanjutan dan inklusif.

B. STRATEGI PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN, RISIKO GLOBAL, DAN URGENSI PENJAMINAN PEMERINTAH

Pemerintah Indonesia menempuh strategi pembiayaan pembangunan yang semakin terarah pada prinsip inovatif dan berkelanjutan guna memperkuat fondasi pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan tangguh dalam jangka menengah dan panjang. Arah kebijakan ini tercermin dalam dokumen resmi KEM-PPKF tahun 2026 yang disusun oleh Kementerian Keuangan.[28] Dokumen tersebut menegaskan bahwa kebijakan fiskal diarahkan untuk menjaga kesinambungan fiskal yang sehat dan kredibel, dengan mendorong pembiayaan inovatif dan berfokus pada sektor-sektor pengungkit pertumbuhan seperti infrastruktur TIK, energi, konektivitas, serta pengembangan kawasan ekonomi. Strategi ini juga mengedepankan mobilisasi pendanaan non-APBN dari sumber domestik dan internasional, termasuk donor dan lembaga keuangan multilateral. Penguatan manajemen kas negara turut menjadi fokus, agar tersedia penyangga fiskal (*fiscal buffer*) yang andal dalam menghadapi berbagai ketidakpastian.[29]

Dalam konteks global, arah strategi pembiayaan Indonesia berada pada lanskap risiko yang kian kompleks. Laporan Risiko Global 2025 yang diterbitkan oleh World Economic Forum menyoroti era baru fragmentasi dan ketidakstabilan global.[30] Faktor-faktor lain seperti meningkatnya konflik geopolitik, degradasi lingkungan, polarisasi sosial, serta penyebaran disinformasi yang tidak terkendali membentuk spektrum risiko jangka pendek dan panjang yang saling tumpang tindih. Risiko-risiko tersebut diperparah oleh percepatan perubahan teknologi—antara lain perkembangan kecerdasan buatan dan teknologi disruptif—yang belum sepenuhnya diimbangi kapasitas tata kelola yang adaptif. Sejalan dengan itu, studi tentang risiko keuangan global 2025 menekankan pentingnya kesadaran akan keterkaitan antarrisiko dan dampaknya terhadap stabilitas sistemik.[31] Risiko seperti perubahan iklim, volatilitas kripto, ancaman siber, dan kerentanan sistem perbankan memerlukan respons kebijakan yang terkoordinasi dan antisipatif.

---

[28] *Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal 2026* (Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2025), https://djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2024/08/PEMUKTAKHIRAN_KEM_PPKF_2025_FINAL.pdf.

[29] Ibid.

[30] Mark Elsner, Grace Atkinson, dan Saadia Zahidi, *Global Risks Report 2025* (Cologny: World Economic Forum, 2025), 104, https://reports.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2025.pdf.

[31] Abhishek Nagesh, "Emerging Financial Risks – 2025 & Beyond," *SSRN*, 5 Mei 2025, https://ssrn.com/abstract=5241889.

Di tengah ketidakpastian fiskal dan volatilitas pasar global yang meningkat, kemampuan negara menjaga stabilitas fiskal dan membangun kepercayaan investor merupakan elemen krusial bagi keberlanjutan pembangunan. Untuk itu, mekanisme berbagi risiko (*risk sharing*) seperti penjaminan pemerintah berperan semakin strategis, khususnya dalam mendukung proyek infrastruktur berskala besar dan berjangka panjang melalui skema KPBU. Melalui penjaminan, pemerintah dapat menurunkan persepsi risiko (*perceived risk*) pihak swasta sehingga meningkatkan kelayakan pembiayaan dan menarik minat pasar terhadap proyek publik yang penting namun penuh tantangan.[32]

Penjaminan pemerintah, jika dirancang dan diterapkan dengan baik, dapat menjadi instrumen kebijakan yang efektif untuk mengatasi kesenjangan infrastruktur.[33] Penjaminan dapat meningkatkan kelayakan pembiayaan proyek infrastruktur[34] dengan memberikan perlindungan kepada investor terhadap jenis risiko tertentu—khususnya risiko di luar kendali mereka atau yang dinilai terlalu besar untuk ditanggung sendiri.[35] Dengan demikian, penjaminan pemerintah berperan dalam mengurangi hambatan investasi dan mendorong partisipasi sektor swasta pada proyek publik berskala besar dan berjangka panjang.[36] Namun, pemberian penjaminan harus dilakukan secara hati-hati.[37] Salah satu tantangan terbesar ialah biaya fiskal dari penjaminan yang tidak selalu tercermin langsung dalam laporan keuangan pemerintah dan sulit diprediksi secara akurat. Kondisi ini dapat menimbulkan insentif bagi pemerintah untuk memberikan penjaminan secara berlebihan tanpa kajian risiko yang memadai.[38]

Selain aspek fiskal dan manajemen risiko, penjaminan juga berfungsi sebagai instrumen penguatan tata kelola. Penjaminan yang diberikan melalui kerangka kerja institusional yang konsisten dan transparan dapat meningkatkan kredibilitas proyek KPBU. Hal ini mencakup evaluasi risiko, pengelolaan klaim penjaminan,

---

[32] Timothy Irwin, *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects* (Washington, DC: World Bank Publications, 2007).
[33] Jason Zhengrong Lu, Jenny Jing Chao, dan James Robert Sheppard, *Guarantees for Mobilizing Private Investment in Infrastructure* (Washington, DC: The World Bank, 2019), https://www.ppiaf.org/sites/default/files/documents/2019-01/Government-Guarantees-for-Mobilizing-Private-Investment-in-Infrastructure_FINAL_single-pages.pdf.
[34] World Bank, *Business Ready 2024* (Washington, DC: World Bank, 2024), https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2021-2.
[35] Ibid.
[36] Ibid.
[37] Akhmadi, Syaiban, dan Wati, "Pengelolaan Risiko Kewajiban Kontijensi Pemerintah," *Indonesian Journal of Accounting and Governance* (2022), https://doi.org/10.36766/7jw2wq90.
[38] Ibid.

serta perlindungan atas kewajiban kontinjensi yang mungkin timbul di masa depan.[39] Lebih lanjut, penjaminan dapat menjadi katalisator keberhasilan transaksi bagi para penanggung jawab proyek, baik dari kementerian, BUMN, maupun pemerintah daerah.[40]

Meski manfaatnya nyata, penjaminan membawa potensi risiko fiskal, terutama berupa kewajiban kontinjensi. Jika tidak dikelola dengan baik, hal ini dapat menjadi beban tersembunyi bagi APBN di masa depan.[41] Karena itu, keputusan pemberian penjaminan harus disertai evaluasi terhadap skema pembiayaan, profil risiko proyek, dan kapasitas fiskal pemerintah dalam menghadapi kemungkinan klaim.[42] Evaluasi semacam ini menjadi semakin penting di tengah meningkatnya tekanan politik dan ekonomi yang dapat memengaruhi proses pengambilan keputusan.

C. PT PENJAMINAN INFRASTRUKTUR INDONESIA (PERSERO) SEBAGAI SATU-SATUNYA BADAN USAHA PENJAMINAN INFRASTRUKTUR (BUPI)

Penjaminan infrastruktur di Indonesia dilaksanakan oleh PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) (PT PII) sebagai manifestasi dari kebijakan layanan satu pelaksana (*single window policy*). Ruang lingkup penjaminan mencakup kewajiban finansial Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama (PJPK) sesuai perjanjian penjaminan kerja sama yang didasarkan pada alokasi risiko yang wajar.[43] Komitmen PT PII sebagai satu-satunya BUPI—berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010—menegaskan pentingnya penguatan ekosistem pembiayaan inovatif guna mendukung pembangunan infrastruktur KPBU maupun non-KPBU.

---

[39] Lastuti Abubakar dan Tri Handayani, "Legal Perspective: The Role of Infrastructure Guarantee Institution in Infrastructure Project Provision Through Public-Private Partnership Scheme," *Journal of Private and Commercial Law* 6, no. 1 (2022): 1–20.

[40] Adhisty Syamshabrina dan Putu Gde Ariastita, "Preferensi Pemerintah dan Badan Usaha dalam Pengembangan Lyn sebagai Angkutan Umum *Feeder* di Surabaya melalui Skema Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (Studi Kasus: Angkutan Lyn Rute S dan Rute G Surabaya)," *Jurnal Teknik ITS* 6, no. 2 (2017): 2–4, https://doi.org/10.12962/j23373539.v6i2.25846.

[41] A. Wibowo dkk., "Modeling Contingent Liabilities Arising from Government Guarantees in Indonesian BOT/PPP Toll Roads," *Journal of Construction Engineering and Management* 138, no. 12 (2012): 1403–10.

[42] Ibid.

[43] Hendry Irwanugroho, "Penjaminan Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha melalui Badan Usaha Milik Negara Ditinjau dari Hukum Jaminan," *Jurnal Poros Hukum Padjadjaran* 1, no. 1 (2019): 32–54.

PT PII berkomitmen secara konsisten mengembangkan inovasi dalam proses bisnis untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pada masa transisi pemerintahan melalui berbagai inisiatif strategis yang mendukung pembangunan berkelanjutan. Tidak hanya terbatas pada penjaminan proyek infrastruktur, PT PII juga berperan dalam mendukung ekosistem pembiayaan kreatif dan inovatif bagi pembangunan demi stabilitas dan pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Selain itu, konsistensi inovasi menuntut kolaborasi dengan berbagai pihak, baik internal perusahaan, mitra, maupun pemangku kepentingan lainnya. PT PII senantiasa membuka peluang kerja sama dan kolaborasi. Melalui peningkatan kemitraan dengan seluruh pemangku kepentingan, PT PII mendorong skema pembiayaan kreatif dan inovatif untuk percepatan pembangunan infrastruktur serta penguatan ekosistem keuangan yang inklusif dan berkelanjutan menuju Indonesia Emas.

Selanjutnya, dalam rangka penerapan prinsip lingkungan, sosial, dan tata kelola (*Environmental, Social, and Governance*, ESG), PT PII berkomitmen menciptakan dampak positif bagi lingkungan dan masyarakat sekaligus menjaga tata kelola perusahaan yang baik. Sebagai satu-satunya BUPI di Indonesia, PT PII memastikan setiap proyek yang didukung mengedepankan keberlanjutan lingkungan, inklusivitas sosial, serta tata kelola yang transparan dan akuntabel. Karena itu, setiap proyek yang akan dijamin diwajibkan menyertakan dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), mempertimbangkan faktor ketahanan terhadap perubahan iklim, serta melibatkan partisipasi masyarakat sejak tahap perencanaan awal.[44] Dalam praktik penilaian risiko lingkungan dan sosial, PT PII juga merujuk pada *Environmental and Social Management Framework* (ESMF) yang memuat delapan *safeguards* yang diadopsi dari *IFC Performance Standards*, mengatur aspek pengadaan tanah, pengelolaan limbah, keanekaragaman hayati, dan masyarakat adat, agar selaras dengan regulasi Indonesia dan *international best practice*.[45]

Pemerintah menunjukkan komitmen kuat untuk melanjutkan pembangunan infrastruktur sebagai salah satu prioritas utama dalam Rencana Pembangunan

[44] Rheinata Audreyna Missel dan Ida Bagus Ketut Bayangkara, "Peran ESG dalam Pengelolaan Risiko Lingkungan: Studi Perbandingan pada PT Bukit Asam Tbk dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero)," *Jurnal Kolaboratif Sains* 8, no. 5 (2025): 2161–67, https://jurnal.unismuhpalu.ac.id/index.php/JKS/article/view/7425.

[45] Jarot Aris Arisona Pambudi dkk., "Accelerating Indonesia Sustainable Infrastructure Development through ESG Initiatives in PPP Ecosystem," *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 1266, no. 1 (2023): 012020, https://doi.org/10.1088/1755-1315/1266/1/012020.

Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025–2029.[46] Infrastruktur yang merata dan berkelanjutan juga dipandang sebagai elemen kunci dalam mewujudkan visi Indonesia Emas sebagaimana tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025–2045.[47] Dalam konteks tersebut, peran PT PII sebagai BUPI menjadi semakin strategis.

Sebagai BUMN di bawah Kementerian Keuangan yang menjalankan tugas dan fungsi sebagai *Special Mission Vehicle* (SMV) dan layanan satu pelaksana (*single window*), PT PII berperan aktif mendukung percepatan pembangunan infrastruktur yang berkelanjutan di Indonesia melalui skema pembiayaan kreatif.[48]

Dalam menjalankan usahanya, PT PII memiliki dua peran, yakni sebagai alat fiskal (*fiscal tools*) sekaligus sebagai korporasi, sehingga memiliki karakteristik unik yang tidak dimiliki lembaga atau korporasi lain.[49] Sebagai *fiscal tools*, PT PII mendorong skema pembiayaan kreatif untuk mengatasi keterbatasan anggaran pemerintah dalam percepatan pembangunan infrastruktur.[50] Namun, proses penjaminan tetap menitikberatkan pada evaluasi kelayakan, dan penetapan struktur penjaminan dilakukan berdasarkan kepatuhan terhadap ketentuan yang berlaku, prinsip kehati-hatian, serta pengalokasian risiko yang tepat.[51]

---

[46] Wahyudi Kumorotomo, "Bab 14. Pembiayaan Program Prioritas Pemerintah: Tantangan Politik Anggaran Publik," dalam *Tantangan Presiden Ke-8 Republik Indonesia: Pemikiran Akademisi Universitas Gadjah Mada* (Yogyakarta: Dewan Guru Besar UGM, 2025), 286, https://ugmpress.ugm.ac.id/id/product/sosial-politik/tantangan-presiden-ke-8-republik-indonesia-pemikiran-akademisi-universitas-gadjah-mada.

[47] Roma Tressa, "Kebijakan Pembangunan Berketahanan Iklim di Indonesia: Pilar-Pilar Strategis Menuju *Zero Net Emissions*," dalam *Perubahan Iklim dan Pembangunan Berkelanjutan* (Medan: UMSU Press, 2025), 87, https://umsupress.umsu.ac.id/product/perubahan-iklim-dan-pembangunan-berkelanjutan/.

[48] Fandy Hidayat Nugraha, "Menggali Potensi Sumber Alternatif Pembiayaan dan Strategi Skema Pembiayaan Anggaran Ibu Kota Negara Baru" (disertasi/tesis, Politeknik Keuangan Negara STAN, 2022), http://eprints.pknstan.ac.id/1448/.

[49] Frengky Setiawan dan Mela Laras Mustika, "Kesiapan Penilaian DJKN dalam Mendukung Keberadaan *Special Mission Vehicles* Kementerian Keuangan," *Media Kekayaan Negara* edisi No. 32, Tahun X (2019): 34–37, https://www.djkn.kemenkeu.go.id/files/mediakn/2019/09/Media_Kekayaan_Negara_Edisi_No__32_Tahun_X___2019_%E2%80%93_Mengenal_Lebih_Dekat_Special_Mission_Vehicle_Kementerian_Keuangan_2.pdf.

[50] Kolom Redaksi, "Mengenal Lebih Dekat Agen-Agen Khusus Kementerian Keuangan," *Media Kekayaan Negara* edisi No. 32, Tahun X (2019): 18–25, https://www.djkn.kemenkeu.go.id/files/mediakn/2019/09/Media_Kekayaan_Negara_Edisi_No__32_Tahun_X___2019_%E2%80%93_Mengenal_Lebih_Dekat_Special_Mission_Vehicle_Kementerian_Keuangan_2.pdf.

[51] Faizal Kurniawan, Radian Salman, Erni Agustin, dan Ilhami Ginang Pratidina, "Penguatan Model Regulasi di Bidang Pembiayaan Penyediaan Infrastruktur di Indonesia," *Simposium II UNIID 2017* 2, no. 1 (2017): 175–82, https://conference.unsri.ac.id/index.php/uniid/article/view/597/210.

Sebagai korporasi, PT PII menetapkan tujuan keberlanjutan (*sustainability*) guna mendukung kredibilitasnya sebagai satu-satunya BUPI dan menjalankan fungsi pemagaran anggaran (*ring fencing*) pada APBN yang dapat memberikan efek tunda atau meredam dampak seketika terhadap APBN.[52] Selain itu, PT PII terus berinovasi dengan mendorong implementasi skema pembiayaan kreatif yang dapat menarik investasi lebih besar, baik dari dalam negeri maupun luar negeri,[53] untuk mendanai proyek infrastruktur serta memperkuat kolaborasi pemerintah, sektor swasta, dan lembaga internasional dalam ekosistem pembangunan infrastruktur.[54]

Penjaminan yang diberikan PT PII tidak semata-mata ditujukan untuk mendorong pembangunan fisik infrastruktur, tetapi juga mempertimbangkan dampak sosial dan ekonomi bagi masyarakat. Pada sektor transportasi jalan, PT PII telah berkontribusi pada pembangunan 16 ruas jalan tol dengan total panjang 1.001 kilometer.[55] Kontribusi ini merupakan upaya untuk meningkatkan kualitas konektivitas antarwilayah, baik antarkota maupun antarprovinsi di Indonesia. Peningkatan konektivitas diharapkan memperlancar mobilitas barang dan orang, yang pada akhirnya berkontribusi pada percepatan pertumbuhan ekonomi nasional.

Selain itu, PT PII memberikan penjaminan pada kegiatan preservasi tiga ruas jalan nasional dengan total panjang 123 kilometer.[56] Upaya pemeliharaan ini berperan penting dalam menjamin kelancaran lalu lintas, memperpanjang umur teknis jalan, serta mencegah kerusakan lebih lanjut yang berpotensi menimbulkan biaya rehabilitasi yang jauh lebih tinggi pada masa mendatang. Di samping itu, PT PII juga terlibat dalam penjaminan proyek penggantian 38 jembatan tipe Callender–Hamilton yang tersebar di 37 lokasi di Pulau Jawa. Keberadaan jembatan yang andal dan aman merupakan elemen vital untuk memperkuat konektivitas

[52] Dwi Resti Pratiwi, Adhi Prasetyo Satriyo Wibowo, dan Emillia Octavia, "Kajian terhadap Peraturan Menteri Keuangan Nomor 89 Tahun 2023," https://berkas.dpr.go.id/pa3kn/analisis-ringkas-cepat/public-file/analisis-ringkas-cepat-public-47.pdf.
[53] Ismujatmika dkk., "Innovative Financing for Infrastructure," *International Journal of Innovative Research and Scientific Studies* 8, no. 4 (2025): 204–16, https://doi.org/10.53894/ijirss.v8i4.7771.
[54] Fandy Hidayat Nugraha, *Menggali Potensi Sumber Alternatif Pembiayaan dan Strategi Skema Pembiayaan Anggaran Ibu Kota Negara Baru*, Laporan Akhir (Politeknik Keuangan Negara STAN, 2022), http://eprints.pknstan.ac.id/1448/.
[55] PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero), *Laporan Tahunan 2024: Berinovasi secara Konsisten untuk Tingkatkan Keberlanjutan* (2024), https://www.ptpii.co.id/cfind/source/files/annual-report/laporan-tahunan-pt-pii-persero-tahun-2024.pdf.
[56] Ibid.

antarwilayah, memperlancar distribusi barang dan jasa, serta memastikan akses masyarakat terhadap layanan publik dan fasilitas sosial-ekonomi.

PT PII juga mendukung pemerataan konektivitas digital di wilayah Terluar, Terdepan, dan Tertinggal (3T). Salah satu inisiatif utamanya ialah proyek Palapa Ring, yang dirancang untuk memperluas jangkauan layanan internet di seluruh Indonesia, termasuk daerah yang sebelumnya tidak terlayani infrastruktur telekomunikasi konvensional. Melalui proyek tersebut, PT PII memberikan penjaminan atas pembangunan jaringan kabel serat optik sepanjang 12.200 kilometer.[57] Pembangunan ini menjadi langkah penting untuk mengurangi kesenjangan digital antarwilayah, sekaligus memastikan bahwa konektivitas internet tidak hanya terpusat di kawasan perkotaan, tetapi juga menjangkau masyarakat di daerah terpencil.

PT PII turut memberikan dukungan penjaminan untuk proyek Satelit Multifungsi SATRIA-1 dan pembangunan 11 stasiun bumi. Satelit SATRIA-1, dengan kapasitas transmisi 150 Gbps, dirancang untuk melayani sekitar 149.400 titik layanan publik yang sebelumnya belum terjangkau jaringan internet, terutama di wilayah 3T.[58] Kehadiran infrastruktur ini tidak hanya memperkuat pemerataan akses internet yang cepat dan stabil, tetapi juga membuka peluang pemanfaatan teknologi informasi secara lebih luas di sektor pendidikan, kesehatan, dan perekonomian lokal.

Pada sektor air minum, PT PII memberikan penjaminan terhadap enam proyek Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM). Proyek-proyek tersebut dirancang untuk meningkatkan kualitas dan ketersediaan layanan air bersih, khususnya di wilayah yang mengalami keterbatasan infrastruktur dasar. Melalui skema penjaminan atas proyek SPAM, tercatat kapasitas produksi air agregat mencapai 15.770 liter per detik yang secara kumulatif melayani sekitar 1.432.500 rumah tangga di berbagai daerah.[59]

Dalam sektor konservasi energi, PT PII memberikan penjaminan terhadap proyek Alat Penerangan Jalan (APJ) melalui skema KPBU, khususnya di Kabupaten Madiun.[60] Proyek ini mencakup peningkatan layanan penerangan pada 7.459 titik

[57] Ibid.
[58] Ibid.
[59] Ibid.
[60] Sakti Prabowo, Maman Suhendra, dan Agung Dinardjito, "Transaction Cost Management Strategies for Small-Scale PPP Project Case Study of Madiun City Street Lighting," *International Journal of*

dengan penggunaan teknologi hemat energi dan ramah lingkungan.[61] Inisiatif ini tidak hanya berkontribusi pada efisiensi energi, tetapi juga meningkatkan kualitas layanan publik dan keamanan transportasi.

Pada sektor transportasi, PT PII memberikan penjaminan terhadap proyek layanan kereta api sepanjang 142 kilometer yang menghubungkan Makassar dan Parepare.[62] Proyek ini diharapkan meningkatkan konektivitas antardaerah di Sulawesi, memperlancar mobilitas barang dan penumpang, serta mendorong pertumbuhan ekonomi lokal. Selain itu, PT PII mendukung pembangunan fasilitas Balai Pengujian Laik Jalan dan Sertifikasi Kendaraan Bermotor (BPLJSKB) di Bekasi, yang berfungsi sebagai tempat uji tipe kendaraan bermotor.[63] Fasilitas berstandar internasional ini dikembangkan untuk meningkatkan standar keselamatan produk kendaraan serta menurunkan tingkat emisi. Pengembangan fasilitas mencakup penerapan 19 *United Nations Regulations* yang relevan dengan pengujian kendaraan bermotor, termasuk uji ketahanan terhadap benturan dan uji emisi, guna memastikan kesesuaian produk dengan standar keselamatan dan lingkungan yang berlaku secara global.[64]

Dalam sektor ketenagalistrikan, PT PII memberikan penjaminan atas sejumlah proyek yang berkontribusi terhadap peningkatan kapasitas dan distribusi energi nasional. Total kapasitas pembangkit listrik yang dijamin mencapai 2.428 MW[65] di berbagai wilayah Indonesia. PT PII juga memberikan penjaminan terhadap proyek rehabilitasi dan perluasan jaringan distribusi listrik tegangan menengah dengan total panjang jaringan 40.917 kilometer sirkuit (KMS).[66] Proyek ini penting untuk memastikan distribusi listrik yang lebih merata dan efisien, terutama di wilayah yang sebelumnya belum terlayani optimal oleh infrastruktur kelistrikan. Selain itu, sebagai bagian dari komitmen transisi energi, PT PII mendukung proyek

---

Economics, Business and Accounting Research (IJEBAR) 8, no. 4 (2024), https://jurnal.stie-aas.ac.id/index.php/IJEBAR/article/download/16030/7130.

[61] Kementerian Keuangan, "Proyek KPBU APJ Resmi Beroperasi, 7.459 Titik Lampu Siap Terangi Kabupaten Madiun," *kpbu.kemenkeu.go.id*, 2022, https://kpbu.kemenkeu.go.id/berita/read/1569/proyek-kpbu-apj-resmi-beroperasi-7-459-titik-lampu-siap-terangi-kabupaten-madiun.

[62] Helmi Adam, Henny Wang, Mega Fauziah, dan Octen Suhadi, "PPP as a Creative Financing Innovation in the Financing of Makassar Parepare Railway Infrastructure," *International Journal of Business and Applied Economics* 2, no. 3 (2023): 419–36, https://pdfs.semanticscholar.org/8a9a/0cc92aa54c08678ecf32347cdcf6a458968e.pdf.

[63] PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero), *Laporan Tahunan 2024*.

[64] KPBU Kemenkeu, "Informasi Umum Proyek BPLJSKB Proving Ground Bekasi," 2024, https://kpbu.kemenkeu.go.id/proyek/detail/78-bpljskb-proving-ground-bekasi.

[65] Ibid.

[66] Ibid.

pembangkit Energi Baru dan Terbarukan (EBT) dengan total kapasitas 388 MW.[67] Dukungan ini ditujukan untuk meningkatkan bauran energi terbarukan nasional, termasuk dari tenaga surya, angin, dan biomassa.

Di sektor pertahanan dan keamanan, PT PII turut mendukung penyediaan sistem radar udara *Ground-Controlled Intercept* (GCI) Harwatt Meriam.[68] Sistem ini dirancang untuk memperkuat pengawasan dan pengendalian ruang udara nasional, meningkatkan kemampuan deteksi dini, serta memperkuat kapasitas pertahanan negara dalam menjaga kedaulatan wilayah udara.[69]

Dari uraian di atas, terlihat bahwa penjaminan pemerintah melalui PT PII berperan memperkuat ekosistem pembiayaan pembangunan nasional. Penyediaan penjaminan atas risiko tertentu oleh PT PII sebagai SMV di bawah Kementerian Keuangan dapat memperluas akses pendanaan dan menarik partisipasi sektor swasta dalam berbagai inisiatif strategis pembangunan. Dukungan ini tidak hanya terbatas pada sektor transportasi dan energi, tetapi juga mencakup sektor esensial lain seperti air bersih, telekomunikasi, pertahanan, dan sektor strategis lainnya. Penjaminan yang diberikan PT PII menjadi katalisator yang mempercepat realisasi proyek infrastruktur dan diharapkan mendorong pertumbuhan ekonomi serta memperkuat daya saing Indonesia di tingkat global.

D. URGENSI PENJAMINAN PEMERINTAH DI TENGAH KETIDAKPASTIAN GLOBAL DAN KETERBATASAN FISKAL

Penjaminan pemerintah dalam proyek infrastruktur di Indonesia tidak muncul secara tiba-tiba, melainkan merupakan hasil dari perjalanan panjang reformasi fiskal dan kebijakan pembangunan yang bertumpu pada pembelajaran dari krisis ekonomi 1997/1998 serta tuntutan pembiayaan pembangunan yang lebih inovatif dan terukur. Awal mula kebijakan penjaminan dapat ditelusuri pada 2006 dengan terbitnya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 38/2006.[70] Regulasi ini menjadi tonggak penting karena untuk pertama kalinya pemerintah memperkenalkan konsep skema pembagian risiko, seperti risiko politik, risiko kinerja proyek, dan risiko permintaan. Regulasi tersebut juga menyertakan

[67] Ibid.
[68] Ibid.
[69] Ibid.
[70] Indonesia, Kementerian Keuangan, *Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 38 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Risiko atas Penyediaan Infrastruktur (dicabut dengan 260/PMK.011/2010)*, https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/38-pmk-01-2006.

mekanisme dukungan pemerintah dan pengelolaan dana cadangan risiko berupa dana jaminan (*guarantee fund*). Dukungan pemerintah dimaksud diberikan untuk mendorong keikutsertaan badan usaha dan meningkatkan investasi dalam penyediaan infrastruktur di Indonesia.[71]

Namun, pemberian jaminan secara langsung dari APBN memiliki risiko fiskal tersendiri. Karena itu, pada 2010 pemerintah membentuk entitas khusus yang diberi mandat melaksanakan penjaminan pemerintah secara terpisah dari fiskal langsung negara, yaitu Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur (BUPI). Pembentukan BUPI diatur melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 78/2010[72] dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 35/2009[73], yang kemudian diperbarui dengan PP Nomor 55/2020.[74] Regulasi tersebut disusun untuk meningkatkan kelayakan kredit (*credit worthiness*) proyek infrastruktur sebagai upaya mendorong partisipasi sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur, khususnya proyek yang disediakan melalui skema kerja sama pemerintah dan badan usaha di bidang infrastruktur.[75] Adapun untuk teknis pelaksanaan penjaminan infrastruktur pada proyek Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU), pemerintah menerbitkan PMK Nomor 260/2010.[76]

Memasuki periode 2015, pemerintah semakin memperkuat tata kelola pelaksanaan KPBU guna mendorong partisipasi badan usaha dalam penyediaan infrastruktur melalui penerbitan Perpres Nomor 38/2015.[77] Di sisi fiscal, khususnya aspek penjaminan pemerintah, pemerintah menerbitkan PMK Nomor

[71] Ibid., bagian "Menimbang," huruf a.
[72] Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010 tentang Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha yang Dilakukan melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur*, https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/perpres-78-tahun-2010.
[73] Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2009 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di Bidang Penjaminan Infrastruktur*, https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/pp-35-tahun-2009#.
[74] Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas PP 35/2009 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perseroan di Bidang Penjaminan Infrastruktur*, https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/pp-55-tahun-2020.
[75] *Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010*, bagian "Menimbang," huruf a.
[76] Indonesia, Kementerian Keuangan, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260 Tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek KPBU*.
[77] Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur*.

8/2016 untuk memperjelas prosedur dan tanggung jawab pemberian jaminan oleh BUPI dalam kerangka KPBU.[78]

Gambar 1. Evolusi Regulasi terkait Penjaminan Proyek Infrastruktur
Sumber: Penulis (2025)

Pada aspek sektoral, pemerintah juga mengeluarkan inisiatif untuk mengakselerasi pembangunan infrastruktur. Salah satu contohnya adalah di sektor ketenagalistrikan. Pemerintah memberikan penjaminan untuk mendukung percepatan proyek infrastruktur ketenagalistrikan serta meningkatkan efektivitas pemberian Jaminan Kelayakan Usaha PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) (PLN) melalui PMK Nomor 130/2016.[79] Dalam skema ini, BUPI memberikan jaminan pemerintah guna memastikan kemampuan PT PLN memenuhi kewajiban finansialnya dengan merujuk pada Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik (PJBTL). Skema ini bukan sekadar dukungan fiskal, melainkan pernyataan keseriusan negara dalam menjaga kesinambungan proyek strategis, terutama di sektor ketenagalistrikan.

[78] Indonesia, Kementerian Keuangan, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 8 Tahun 2016 tentang Perubahan atas PMK 260/PMK.011/2010*.
[79] Indonesia, Kementerian Keuangan, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemberian Jaminan Pemerintah untuk Percepatan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan*.

Fase terbaru dari evolusi tersebut mencerminkan keterlibatan penjaminan dalam proyek infrastruktur nasional yang lebih kompleks, yakni pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) berbasis KPBU. Payung hukumnya adalah PP Nomor 17/2022 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran dalam rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pemindahan Ibu Kota Negara serta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Untuk peraturan pelaksana, pemerintah mengeluarkan tiga regulasi:

1. PMK Nomor 220/2022 tentang Dukungan Pemerintah untuk Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha serta Pembiayaan Kreatif dalam rangka Percepatan Penyediaan Infrastruktur di Ibu Kota Nusantara;

2. Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Nomor 6/2022 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha di Ibu Kota Nusantara; dan

3. Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 1/2023 tentang Tata Cara Pengadaan Badan Usaha melalui Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha di Ibu Kota Nusantara.

Khusus PMK Nomor 220/2022, dukungan pemerintah yang dapat disediakan untuk mengakselerasi pembangunan infrastruktur di IKN melalui skema KPBU antara lain berupa dukungan fasilitas penyiapan dan pelaksanaan transaksi proyek, penjaminan pemerintah, pemrosesan dokumen skema pengembalian investasi melalui ketersediaan layanan (*Availability Payment*), pemanfaatan Barang Milik Negara (BMN), serta dukungan kelayakan yang disertai inovasi penyederhanaan tahapan dan dukungan bagi penyedia pembiayaan infrastruktur.

Selain penjaminan berbasis proyek, dukungan fiskal pemerintah Indonesia juga berbentuk penjaminan kredit yang mengalami transformasi selama dua dekade terakhir. Berawal dari kebutuhan menurunkan risiko pembiayaan proyek infrastruktur dasar yang dijalankan oleh Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/D), kebijakan penjaminan berkembang menjadi instrumen fiskal yang merespons berbagai tantangan pembangunan, mulai dari elektrifikasi hingga ketahanan pangan dan energi terbarukan.

Fase awal penjaminan kredit dimulai dari sektor ketenagalistrikan, yang saat itu menjadi fokus strategis akselerasi pertumbuhan ekonomi nasional. Melalui

regulasi seperti Perpres Nomor 86/2006[80] dan PMK Nomor 146/2006[81], pemerintah memberikan jaminan atas risiko kredit proyek kelistrikan yang dijalankan oleh PT PLN (Persero) atau entitas terkait. Langkah ini merupakan respons terhadap kebutuhan pembiayaan besar, tenor panjang, dan risiko keekonomian proyek yang tinggi, terutama dalam pengembangan pembangkit listrik skala besar.

Dari sektor listrik, pemerintah memperluas cakupan penjaminan ke sektor infrastruktur lainnya. Di sektor air minum, Perpres Nomor 29/2019 dan PMK Nomor 229/2009[82] menjadi dasar kebijakan pendanaan SPAM, termasuk skema pemberian jaminan dan subsidi bunga untuk percepatan pembangunan infrastruktur di sektor ini. Sementara itu, untuk mendukung program Jalan Tol Trans-Sumatera (JTTS), pemerintah menerbitkan Perpres Nomor 100/2014 dan PMK Nomor 253/2015[83], yang di dalamnya mengatur dukungan penjaminan pinjaman PT Hutama Karya (Persero) melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur (BUPI), dengan cakupan terbatas pada pinjaman dari lembaga keuangan. Pemerintah juga menerbitkan PMK Nomor 168/2016[84] guna memberikan penjaminan obligasi PT Hutama Karya (Persero) untuk proyek JTTS melalui BUPI, yang mencakup pokok, bunga, dan denda keterlambatan. Melalui

[80] Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2006 tentang Pemberian Jaminan Pemerintah untuk Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik yang Menggunakan Batubara* (diubah dengan *Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2006 tentang Pemberian Jaminan Pemerintah untuk Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik yang Menggunakan Batubara*), https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/perpres-86-tahun-2006

[81] Indonesia, Kementerian Keuangan, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 146 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemberian Jaminan Pemerintah untuk Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik yang Menggunakan Batubara* (dicabut dengan PMK Nomor 44/PMK.01/2008), https://jdih-old.kemenkeu.go.id/in/dokumen/peraturan/06418de7-8693-44fe-ae90-d084d12bb973.

[82] Indonesia, Kementerian Keuangan, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 229 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemberian Jaminan dan Subsidi Bunga oleh Pemerintah Pusat dalam Rangka Percepatan Penyediaan Air Minum* (dicabut dengan 60/PMK.08/2020), https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/229-pmk-01-2009.

[83] Indonesia, Kementerian Keuangan, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 253 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemberian Jaminan untuk Percepatan Proyek Pembangunan Jalan Tol di Sumatera* (dicabut dengan 142/PMK.08/2019), https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/253-pmk-08-2015.

[84] Indonesia, Kementerian Keuangan, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 168 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemberian Jaminan Obligasi dalam Rangka Percepatan Proyek Pembangunan Jalan Tol di Sumatera*.

inisiatif tersebut, hingga akhir 2024 PT Hutama Karya (Persero) telah membangun 1.015 kilometer jalan tol di Sumatera. [85]

Pemerintah juga memperluas mandat penjaminan kredit ke sektor lainnya, yaitu transportasi publik. Perpres Nomor 49/2017[86] dan PMK Nomor 148/2017[87] diterbitkan untuk percepatan penyelenggaraan layanan kereta api ringan (*Light Rail Transit*, LRT) terintegrasi di wilayah Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi. Regulasi tersebut mengatur bahwa apabila pendanaan PT Kereta Api Indonesia (Persero) untuk penugasan pembangunan dan operasional LRT bersumber dari pinjaman dan/atau penerbitan obligasi, maka diberikan jaminan pemerintah melalui Kementerian Keuangan dan/atau penugasan penjaminan kepada BUPI. Ketentuan ini menegaskan penguatan proyek transportasi publik, khususnya di wilayah perkotaan yang memerlukan dukungan pembiayaan inovatif.

Selanjutnya, saat pandemi COVID-19 melanda, penjaminan pemerintah ditransformasi menjadi katalis penguatan ekonomi melalui program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN). Pemerintah menerbitkan antara lain PMK Nomor 71/2020, PMK Nomor 98/2020, PMK Nomor 211/2020, PMK Nomor 32/2021, dan PMK Nomor 28/2022 yang memperluas peran penjaminan kredit ke sektor noninfrastruktur. Cakupannya meliputi dukungan penjaminan pinjaman debitur usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM), penjaminan kredit modal kerja bagi debitur korporasi terdampak COVID-19, serta penjaminan kredit untuk fasilitas kredit dan/atau obligasi/sukuk. Pembiayaan yang dijamin berupa kredit modal kerja dan dilaksanakan oleh SMV Kementerian Keuangan melalui Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) atau bersama BUPI. Inisiatif ini merupakan bentuk dukungan dan stimulus melalui jaminan modal kerja yang memperkuat pembiayaan sektor riil serta berkontribusi pada percepatan stabilitas ekonomi nasional selama dan pascakrisis.

---

[85] Hutama Karya, *Informasi Rapat Umum Pemegang Saham Tahunan atas Kinerja Tahun Buku 2024 PT Hutama Karya (Persero)*, 26 Juni 2025, diakses 25 Juli 2025, https://www.hutamakarya.com/informasi-rapat-umum-pemegang-saham-tahunan-atas-kinerja-tahun-buku-2024-pt-hutama-karya-persero.

[86] Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2017 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2015 tentang Percepatan Penyelenggaraan Kereta Api Ringan/Light Rail Transit Terintegrasi di Wilayah Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi*, https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/perpres-49-tahun-2017.

[87] Indonesia, Kementerian Keuangan, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 148 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemberian Jaminan Pemerintah untuk Percepatan Penyelenggaraan Kereta Api Ringan/Light Rail Transit Terintegrasi di Wilayah Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi*.

Perluasan sektor penjaminan juga merambah Cadangan Pangan Pemerintah (CPP) melalui penerbitan Perpres Nomor 125/2022[88] dan PMK Nomor 34/2023.[89] Regulasi ini memberikan penjaminan kredit kepada Perum Bulog dan/atau BUMN yang menangani pangan dalam rangka pelaksanaan CPP. Penjaminan kredit tersebut diberikan oleh Kementerian Keuangan melalui penugasan kepada BUPI. Kebijakan penjaminan kredit bagi program cadangan pangan strategis menunjukkan arah baru bahwa jaminan pemerintah tidak hanya mengamankan pembangunan fisik, tetapi juga mendukung stabilitas sosial dan kedaulatan pangan nasional.

Perjalanan regulasi di atas menggambarkan fleksibelitas dan peran strategis penjaminan kredit dalam arsitektur pembiayaan publik Indonesia. Namun demikian, satu catatan penting tetap mengemuka: hampir seluruh kebijakan masih berada pada tingkat Perpres dan PMK. Kondisi ini menyiratkan kebutuhan pembentukan undang-undang penjaminan nasional yang memberikan dasar hukum lebih kuat, seragam, dan akuntabel bagi seluruh skema beserta pelaksanaannya. Landasan hukum yang lebih kokoh dapat memungkinkan penjaminan berkembang menjadi instrumen fiskal yang tidak hanya reaktif dalam

[88] Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah*, https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/perpres-125-tahun-2022.
[89] Indonesia, Kementerian Keuangan, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 34 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pemberian Penjaminan Pemerintah dalam Rangka Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah*, https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/pmk-34-tahun-2023.

merespons risiko, tetapi juga proaktif dalam mengantisipasi serta mendukung agenda pembangunan jangka panjang di Indonesia. Peran strategis tersebut menjadikan penjaminan sebagai katalis yang mampu mengarahkan investasi pada sektor-sektor prioritas, mempercepat realisasi proyek, dan memperkuat ketahanan ekonomi nasional secara berkelanjutan.

Hal ini sejalan dengan kajian Wibowo et al. (2024) yang menyoroti adanya persoalan mendasar dalam kerangka regulasi penjaminan dan pembiayaan proyek infrastruktur, khususnya terkait penempatan norma-norma penting dalam Keputusan Menteri Keuangan (KMK) yang bersifat substantif dan berdampak lintas sektor.[90] Lebih lanjut, terdapat sejumlah Perpres yang berkarakter sektoral dan mengatur mekanisme pembiayaan serta penjaminan proyek secara parsial sesuai sektor masing-masing.[91] Misalnya, Perpres mengenai penugasan BUMN untuk pembangunan Jalan Tol Trans-Sumatera, pengembangan bandara baru seperti New Yogyakarta International Airport, serta proyek infrastruktur ketenagalistrikan. hanya menetapkan mandat pembangunan tanpa menguraikan skema pembiayaan secara eksplisit sehingga biaya proyek diasumsikan bersumber dari dana internal BUMN.[92] Sementara itu, regulasi lain memberikan kejelasan mengenai hak konsesi dan bentuk dukungan pemerintah. Kelemahan sejumlah regulasi yang ada saat ini umumnya terletak pada ketiadaan payung regulasi yang mengharmonisasi seluruhan proses pembiayaan dan penjaminan, termasuk kejelasan peran aktor, alasan intervensi, waktu pelaksanaan, dan mekanisme operasionalnya.[93] Dalam praktiknya, hal ini berimplikasi pada pendekatan pembiayaan dan penjaminan yang bersifat reaktif dan terfragmentasi, sebagaimana tercermin dalam kasus proyek Kereta Cepat Jakarta–Bandung.[94]

Oleh sebab itu, diperlukan regulasi yang lebih kuat—idealnya dalam bentuk Peraturan Pemerintah—yang tidak hanya menjadi basis legal-formal untuk mengatur instrumen teknis tetapi juga mampu "mendisiplinkan" berbagai regulasi sektoral yang terbit dalam satu dekade terakhir serta memandu perumusan kebijakan serupa di masa mendatang.

---

[90] Richo Andi Wibowo, Mahaarum Kusuma Pertiwi, dan Muhammad Jibril, *Pembiayaan Infrastruktur: Catatan dan Proyeksi Penataan Hukum – Kebijakan. Gearing Up, Rantai Pasok Konstruksi* (Kementerian Pekerjaan Umum, November 2024), http://binakonstruksi.pu.go.id/storage/BUKU-KONSTRUKSI-INDONESIA-2024.pdf.
[91] Ibid.
[92] Ibid.
[93] Ibid.
[94] Ibid.

E. PELUANG DAN TANTANGAN PENGUATAN KELEMBAGAAN BADAN USAHA PENJAMINAN PEMERINTAH

Dalam rangka membangun sistem penjaminan yang andal, kredibel, dan berkelanjutan, pemerintah Indonesia membentuk entitas kelembagaan khusus yang menjalankan fungsi penjaminan pemerintah. Entitas ini didesain sebagai perusahaan perseroan dengan mandat strategis untuk melaksanakan penjaminan pemerintah yang memerlukan intervensi fiskal berbasis mitigasi risiko. Pembentukan badan usaha penjaminan bukan sekadar langkah administratif belaka, melainkan strategi kebijakan fiskal yang bersifat struktural. Tujuan utamanya ialah melaksanakan pemberian Jaminan Pemerintah secara terpisah dari APBN guna menciptakan mekanisme *ring-fencing*, yaitu perlindungan anggaran negara dari potensi guncangan fiskal yang datang tiba-tiba (*sudden fiscal shock*) akibat aktualisasi risiko pada proyek-proyek infrastruktur yang dijamin.[95]

Mekanisme ini memberi keleluasaan bagi pemerintah untuk membentuk dana aset likuid,[96] termasuk dalam bentuk perseroan yang relevan dengan konteks Indonesia[97] dan dapat segera dimobilisasi apabila timbul kewajiban kontinjensi.[98] Dana tersebut dapat diatur memiliki neraca tersendiri, terpisah dari siklus anggaran tahunan, serta dikelola secara independen dengan tata kelola yang transparan dan akuntabel.[99] Dengan demikian, badan usaha penjaminan berfungsi sebagai garis pertahanan pertama dalam manajemen risiko fiskal, termasuk penanggung pertama atas kerugian (*first loss absorption*) saat terjadi

[95] Timothy Irwin, *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects* (Washington, DC: World Bank Publications, 2007).
[96] World Bank, "Government Risk Management," https://ppp.worldbank.org/financing/government-risk-management#:~:text=ring%20fence%20budget%20allocations%20intended,sectoral/cross%2Dsectoral%20strategies.
[97] Hendry Irwanugroho, "Penjaminan Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha melalui Badan Usaha Milik Negara Ditinjau dari Hukum Jaminan," *Jurnal Poros Hukum Padjadjaran* 1, no. 1 (2019): 32–54, https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jphp/article/view/243/192.
[98] Andre Permana dan Robert Tiong Lee Kong, "Development of Risk Assessment Framework for Political Risk Guarantee in Public-Private Partnership Projects," *Journal of Infrastructure Policy and Management (JIPM)* 1, no. 1 (2018): 1–15, https://jipm.iigf.co.id/index.php/jipm/article/view/28.
[99] Barry Anderson dkk., *Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk* (Washington, DC: International Monetary Fund, 2006), https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/display/book/9781589064935/9781589064935.pdf.

klaim penjaminan[100] yang timbul dari komitmen pemerintah terhadap proyek-proyek kerja sama publik–swasta.[101]

Agar badan usaha penjaminan mampu menjalankan mandat tersebut secara efektif dan berkelanjutan, pemerintah menyediakan dukungan kelembagaan yang komprehensif dari sisi likuiditas, kapasitas permodalan, dan kerja sama strategis. Dukungan likuiditas diberikan ketika rasio kecukupan likuiditas badan usaha penjaminan mendekati batas minimal yang ditetapkan Menteri Keuangan. Adapun dukungan kapasitas permodalan diberikan saat rasio kecukupan modal terancam tidak memadai meskipun badan usaha penjaminan telah melakukan upaya terbaik untuk menjaga struktur modal yang sehat.[102]

Dalam kondisi ekstrem ketika badan usaha penjaminan tidak mampu memenuhi kewajiban penjaminannya, pemerintah dapat mengambil alih kewajiban tersebut secara langsung guna menjaga kepercayaan pasar dan mencegah gagal bayar yang dapat merusak kredibilitas fiskal nasional.[103] Selain itu, apabila badan usaha penjaminan telah menempuh seluruh langkah penyelesaian regres tetapi masih menghadapi kekurangan modal, pemerintah perlu memiliki mekanisme pengambilalihan hak regres sehingga posisi fiskal BUPP tetap aman dan tangguh dalam jangka panjang.

Sebagai bentuk dukungan strategis, pemerintah juga membuka ruang bagi kerja sama kelembagaan antara badan usaha penjaminan dan pihak ketiga, baik kerja sama berupa kemitraan penjaminan, peningkatan kapasitas teknis, maupun penguatan likuiditas. Kerja sama ini mencerminkan adanya fleksibilitas kebijakan dalam merespons dinamika pasar pembiayaan infrastruktur yang kompleks dan terus berkembang.

---

[100] Pratiwi, Wibowo, dan Octavia, "Kajian terhadap Peraturan Menteri Keuangan Nomor 89 Tahun 2023."

[101] Andreas Wibowo dan Bernd Kochendoerfer, "Selecting BOT/PPP Infrastructure Projects for Government Guarantee Portfolio under Conditions of Budget and Risk in the Indonesian Context," *Journal of Construction Engineering and Management* 137, no. 7 (2011): 512–22.

[102] Pratiwi, Wibowo, dan Octavia, "Kajian terhadap Peraturan Menteri Keuangan Nomor 89 Tahun 2023."

[103] Akhmadi, Syaiban, dan Wati, "Pengelolaan Risiko Kewajiban Kontijensi Pemerintah," *Indonesian Journal of Accounting and Governance* (2022).

F. SIMPULAN

Penjaminan pemerintah telah berevolusi menjadi instrumen fiskal yang tidak hanya penting, tetapi juga strategis dalam arsitektur pembiayaan pembangunan nasional. Kebijakan penjaminan berkembang dari sekadar respons atas risiko menjadi pendekatan yang proaktif, terstruktur, dan multifungsi dalam memitigasi risiko pembiayaan publik serta memperluas partisipasi sektor non-APBN.

Melalui berbagai regulasi dan penguatan kelembagaan—termasuk pendirian PT PII sebagai badan usaha penjaminan—negara membangun mekanisme *ring-fencing* sebagai bagian dari pengelolaan beban kontinjensi pada APBN. Skema penjaminan tidak hanya memperkuat dan menarik keterlibatan swasta dalam proyek infrastruktur, tetapi juga mendukung percepatan pembangunan serta penguatan sejumlah sektor strategis dalam pembangunan nasional.

Efektivitas kebijakan penjaminan tidak cukup ditopang oleh desain kebijakan yang baik semata, melainkan bergantung pada keberadaan regulasi dan sistem kelembagaan yang kuat. Kepastian aturan pelaksana, kejelasan peran antarpemangku kepentingan, serta fleksibilitas produk penjaminan dalam merespons dinamika pasar merupakan elemen kunci keberhasilan kebijakan ini. Tantangan yang masih dihadapi antara lain keterbatasan regulasi lintas sektor, belum optimalnya koordinasi kelembagaan, serta lemahnya sistem regres dan pemantauan terhadap pihak terjamin.

G. PENGUATAN PENJAMINAN PEMERINTAH ATAS ASPEK KELEMBAGAAN, HARMONISASI REGULASI, DAN INOVASI SKEMA YANG LEBIH ADAPTIF

Untuk memperkuat peran penjaminan pemerintah sebagai instrumen fiskal strategis, diperlukan langkah penguatan yang menyeluruh, khususnya pada aspek kelembagaan, regulasi, dan desain operasional penjaminan. Berikut beberapa rekomendasi kebijakan yang dapat dipertimbangkan.

1. Memperkuat Kelembagaan Badan Usaha Penjaminan

Penguatan kelembagaan badan usaha penjaminan—dalam hal ini PT PII—merupakan prasyarat utama dalam membangun sistem penjaminan yang andal dan berkelanjutan. Saat ini, struktur kelembagaan PT PII sebagai perseroan terbatas menimbulkan ambiguitas. Meskipun didirikan oleh negara dan

menjalankan mandat strategis untuk memberikan penjaminan pemerintah, struktur hukum tersebut tidak secara eksplisit menyematkan karakteristik *sovereign* yang cukup memadai.

Kerangka hukum yang secara eksplisit menegaskan kedudukan badan usaha penjaminan sebagai perpanjangan tangan fiskal negara masih dipandang belum begitu kuat sehingga menimbulkan keraguan atas legitimasi kelembagaan dan kapasitas fiskalnya. Dalam konteks ini, urgensi penguatan kelembagaan dapat diwujudkan melalui penyusunan regulasi yang bersifat cukup tinggi—idealnya minimal dalam bentuk Peraturan Pemerintah—yang secara formal memberikan kejelasan dan legitimasi atas status badan usaha penjaminan sebagai lembaga *sovereign* dan perpanjangan fungsi fiskal negara. Penguatan regulasi ini berfungsi tidak hanya untuk mempertegas batas kewenangan dan akuntabilitas, tetapi juga sebagai fondasi hukum bagi kerja sama lintas sektor dan lintas yurisdiksi yang semakin kompleks.

Langkah penguatan kelembagaan lainnya meliputi penguatan dukungan fiskal bagi badan usaha penjaminan. Penguatan ini diharapkan meningkatkan kapasitas permodalan selain melalui skema Penyertaan Modal Negara (PMN) dan skema yang selama ini berjalan. Selain itu, perlu penegasan mekanisme regres yang lebih jelas antara pemerintah dan PT PII guna menjamin keberlanjutan operasional dan fiskal dari entitas ini.

2. Mendorong Konsistensi dan Adaptivitas Regulasi Penjaminan Pemerintah

Dari sisi regulasi, kebijakan penjaminan dihadapkan pada tantangan mendasar berupa belum tersedianya payung hukum utama yang mengatur secara komprehensif kebijakan penjaminan pemerintah, baik dari sisi mandat kelembagaan, mekanisme pelaksanaan, maupun batasan kewenangan fiskal. Regulasi yang ada cenderung tersebar di berbagai peraturan teknis dan belum cukup adaptif untuk menangkap dinamika kebutuhan pasar serta inovasi pembiayaan yang terus berkembang. Selain itu, masih terdapat ketidakterpaduan antarsektor dan antarlembaga dalam tata kelola pemberian jaminan. Ketiadaan kebijakan terpadu menimbulkan disparitas proses dan kriteria pemberian jaminan, yang pada akhirnya berisiko menciptakan ketidakpastian hukum serta inefisiensi koordinasi antarlembaga.

Untuk menjawab persoalan tersebut, diperlukan langkah strategis berupa penguatan kedudukan hukum PT PII sebagai satu-satunya entitas selain Menteri Keuangan yang berwenang memberikan jaminan pemerintah. Penguatan ini akan memberikan kejelasan mandat sekaligus memperkuat posisi kelembagaan dalam perjanjian penjaminan. Di sisi lain, simplifikasi regulasi turunan dan harmonisasi prosedur antarsektor akan berdampak langsung pada efektivitas koordinasi, konsistensi penilaian risiko, serta perluasan cakupan dukungan penjaminan pemerintah.

3. Menata Skema Penjaminan yang Adaptif dan Berdaya Guna

Tantangan lainnya terkait aspek produk dan mekanisme penjaminan. Saat ini, skema penjaminan tidak selalu diiringi kecukupan kapasitas dan komitmen pihak terjamin. Pembedaan antara kewajiban bersyarat (*contingent liability*) dan kewajiban langsung (*direct liability*) belum diatur dan dipahami secara jelas dalam pelaksanaannya. Selain itu, banyak terjamin—baik institusi pemerintah, BUMN, maupun BUMD—belum menunjukkan komitmen memadai terhadap pelaksanaan langkah-langkah mitigasi risiko, termasuk dalam melaksanakan Rencana Mitigasi Risiko (RMR) secara konsisten.

Skema pemulihan regres terhadap pihak terjamin pun belum memiliki kerangka hukum dan operasional yang cukup kuat. Ketidakpastian ini berdampak pada kepastian fiskal dan keberlanjutan sistem penjaminan. Di sisi lain, belum terdapat pengaturan komprehensif terkait perhitungan dan penerapan imbal jasa penjaminan yang idealnya merefleksikan risiko fiskal yang ditanggung oleh pemerintah. Proses klaim juga kerap dinilai kurang likuid atau lambat terealisasi oleh penerima manfaat sehingga mengurangi kredibilitas jaminan sebagai instrumen yang memberikan perlindungan fiskal.

Dalam konteks tersebut, diperlukan reformasi desain produk penjaminan melalui beberapa strategi. Dalam manajemen proyek dikenal model *waterfall*, yakni pendekatan berurutan dengan fase-fase yang terdefinisi jelas, sehingga memudahkan perkiraan jadwal dan biaya serta menekankan dokumentasi terperinci di setiap tahap perkembangan.[104] Setiap fase diselesaikan sebelum melanjutkan ke tahap berikutnya, sehingga memudahkan perkiraan jadwal dan

[104] D. M. Mokgethi dan G. Van der Waldt, "The Application of Project Management Methodology for Municipal Infrastructure Grant Projects," *Administratio Publica* 28, no. 4 (2020): 126–44, https://journals.co.za/doi/abs/10.10520/ejc-adminpub-v28-n4-a9.

biaya.[105] Karakteristik utama dari model *waterfall* adalah penekanan pada dokumentasi yang terperinci di setiap langkah agar tercipta catatan historis yang komprehensif tentang perkembangan proyek.[106]

Skema *waterfall* sangat baik untuk diadopsi dalam implementasi penjaminan, terutama terkait aspek manajemen klaim pembayaran. Implementasi sistem *waterfall* penjaminan akan memberikan struktur yang lebih sistematis dalam distribusi tanggung jawab penjaminan antara badan usaha penjaminan dan Kementerian Keuangan sebagai institusi utama pemberi penjaminan pemerintah. Model *waterfall* memungkinkan adanya pembagian skala. Misalnya, proyek kecil-menengah dijamin penuh oleh badan usaha penjaminan, sedangkan proyek besar dijamin bersama dengan pemerintah (Kementerian Keuangan). Selain itu, struktur *waterfall* juga membuka kemungkinan mekanisme manajemen risiko fiskal, di mana badan usaha penjaminan menjadi *first loss absorption* saat klaim penjaminan muncul.[107]

Langkah-langkah tersebut pada akhirnya harus diarahkan untuk mengintegrasikan kebijakan penjaminan dalam strategi pembiayaan pembangunan nasional. Penjaminan bukan semata instrumen teknis, melainkan bagian dari arsitektur fiskal negara yang mendukung akselerasi pembangunan infrastruktur, penguatan layanan publik, dan pencapaian target pembangunan berkelanjutan. Dengan penataan kelembagaan yang solid, regulasi yang kohesif, serta skema yang adaptif, penjaminan pemerintah dapat berfungsi bukan hanya sebagai jaring pengaman, melainkan juga sebagai pengungkit strategis dalam menjawab tantangan pembiayaan pembangunan Indonesia ke depan.

[105] Ibid.
[106] Ibid.
[107] Pratiwi, Wibowo, dan Octavia, "Kajian terhadap Peraturan Menteri Keuangan Nomor 89 Tahun 2023."

H. DAFTAR PUSTAKA

Abhishek Nagesh. “Emerging Financial Risks – 2025 & Beyond.” *SSRN,* 5 Mei 2025. https://ssrn.com/abstract=5241889.

Achjar, Nuzul, dan Maddaremmeng A. Panennungi. “The impact of rural infrastructure development on poverty reduction in Indonesia.” *Economics and Finance in Indonesia* 57, no. 3 (2009): 339–348. http://www.lpem.org/repec/lpe/efijnl/200916.pdf.

Adam, Helmi, Henny Wang, Mega Fauziah, dan Octen Suhadi. “PPP as a creative financing innovation in the financing of Makassar Parepare railway infrastructure.” *International Journal of Business and Applied Economics* 2, no. 3 (2023): 419–436.

Akhmadi, Muhammad Heru, Arkandisari Atmaja Syaiban, dan Erlita Nurma Wati. “Pengelolaan risiko kewajiban kontijensi pemerintah pada proyek KPBU.” *Indonesian Journal of Accounting and Governance* (2022). https://doi.org/10.36766/7jw2wq90.

Alysha Helmrich, dkk. “Centralization and decentralization for resilient infrastructure and complexity.” *Environmental Research: Infrastructure and Sustainability* 1, no. 2 (2021): 021001.

Anderson, Barry, Murray Petrie, Max Alier, M. Cangiano, dan Richard Hemming. *Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2006. https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/display/book/9781589064935/9781589064935.pdf.

Anggraeny, Isdian. “Perlindungan investasi infrastruktur pada perjanjian kerja sama pemerintah dan badan usaha dalam perspektif hukum jaminan.” *Indonesian Civil Law Journal* 1, no. 2 (2025): 1–6.

Asian Development Bank (ADB), European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Inter-American Development Bank (IDB), Islamic Development Bank (IsDB), dan World Bank Group (WBG). *The APMG Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide*. Washington, DC: World Bank Group, 2016.

Coleman, Simeon, Alhassan Allie Mansaray, dan Kavita Sirichand. “Infrastructure development needs: A global issue.” Dalam *The Routledge Handbook of Infrastructure Finance*, 40–61. Routledge, 2026. https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781032712031-4/infrastructure-development-needs-simeon-coleman-alhassan-allie-mansaray-kavita-sirichand.

Daliman, Daliman, Herman Herman, dan Oka Purwanti. “Analisis penilaian risiko program kerja sama pemerintah badan usaha (KPBU) pada infrastruktur jalan tol.” *RekaRacana: Jurnal Teknik Sipil* 7, no. 1 (2021): 22.

Estache, Antonio, dan Marianne Fay. *Current Debates on Infrastructure Policy*. Policy Research Working Paper No. 4410. Washington, DC: World Bank, 2007. http://hdl.handle.net/10986/7651.

Fafurida, Fafurida, Andrean Utomo, dan Haryo Kuncoro. “What factors influence the incremental capital output ratio in 8 ASEAN countries?” *Economic Computation & Economic Cybernetics Studies & Research* 57, no. 4 (2023). https://ecocyb.ase.ro/nr2023_4/06_FafuridaFafurida_AndreanUtomo.pdf.

Govinda Timilsina, Gal Hochman, dan Ze Song. *Infrastructure, Economic Growth, and Poverty: A Review*. Policy Research Working Paper No. 9258. Washington, DC: World Bank, 2020. http://hdl.handle.net/10986/33821.

Hutama Karya. *Informasi Rapat Umum Pemegang Saham Tahunan atas Kinerja Tahun Buku 2024 PT Hutama Karya (Persero)*. 26 Juni 2025. Diakses 25 Juli 2025. https://www.hutamakarya.com/informasi-rapat-umum-pemegang-saham-tahunan-atas-kinerja-tahun-buku-2024-pt-hutama-karya-persero.

Irwanugroho, Hendry. “Penjaminan proyek kerja sama pemerintah dengan badan usaha melalui badan usaha milik negara ditinjau dari hukum jaminan.” *Jurnal Poros Hukum Padjadjaran* 1, no. 1 (2019): 32–54. https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jphp/article/view/243/192.

Irwin, Timothy. *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*. Washington, DC: World Bank Publications, 2007.

Ismujatmika, Pratomo, Yudi Azis, Kurniawan Saefullah, Andreas Wibowo, dan Anton Abdul Fatah. “Innovative financing for infrastructure: A systematic literature review.” *International Journal of Innovative Research and Scientific Studies* 8, no. 4 (2025): 204–216. https://doi.org/10.53894/ijirss.v8i4.7771.

Kadang, S. “Improving research infrastructure in Indonesia through public private partnership (PPP).” *The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning* 3, no. 2 (2022): 149–163. https://doi.org/10.46456/ jisdep.v3i2.260.

Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal 2026. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2025. https://djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2024/08/PEMUKTAKHIRAN_KEM_PPKF_2025_FINAL.pdf.

Khan, Asadullah, dkk. “Improving the performance of public sector infrastructure projects: Role of project governance and stakeholder management.” *Journal of Management in Engineering* 37, no. 2 (2021): 04020112.

Kiki Verico, dan Riatu M. Qibthiyyah. “Indonesia’s infrastructure and inclusive economic growth.” Dalam *Infrastructure for Inclusive Economic Development*, vol. 1, 19–51. Jakarta: ERIA, 2023. https://www.eria.org/uploads/07-PSN-Book-vol_1-ch_2.pdf.

Kolom Redaksi. “Mengenal lebih dekat agen-agen khusus Kementerian Keuangan.” *Media Kekayaan Negara* edisi No. 32, Tahun X (2019): 18–25. https://www.djkn.kemenkeu.go.id/files/mediakn/2019/09/Media_Kekayaan_Negara_Edisi_No__32_Tahun_X___2019_%E2%80%93_Mengenal_Lebih_Dekat_Special_Mission_Vehicle_Kementerian_Keuangan_2.pdf.

KPBU Kemenkeu. “Informasi umum proyek BPLJSKB Proving Ground Bekasi.” 2024. https://kpbu.kemenkeu.go.id/proyek/detail/78-bpljskb-proving-ground-bekasi.

———. “Proyek KPBU APJ resmi beroperasi, 7.459 titik lampu siap terangi Kabupaten Madiun.” 2022. https://kpbu.kemenkeu.go.id/berita/read/1569/proyek-kpbu-apj-resmi-beroperasi-7-459-titik-lampu-siap-terangi-kabupaten-madiun.

Kumorotomo, Wahyudi. “Bab 14. Pembiayaan program prioritas pemerintah: Tantangan politik anggaran publik.” Dalam *Tantangan Presiden Ke-8 Republik Indonesia: Pemikiran Akademisi UGM*, 286. Yogyakarta: Dewan Guru Besar Universitas Gadjah Mada, 2025. https://ugmpress.ugm.ac.id/id/product/sosial-politik/tantangan-presiden-ke-8-republik-indonesia-pemikiran-akademisi-universitas-gadjah-mada.

Kurniawan, Faizal, Radian Salman, Erni Agustin, dan Ilhami Ginang Pratidina. “Penguatan model regulasi di bidang pembiayaan penyediaan infrastruktur di Indonesia.” *Simposium II UNIID 2017* 2, no. 1 (2017): 175–182. https://conference.unsri.ac.id/index.php/uniid/article/view/597/210.

Lastuti Abubakar, dan Tri Handayani. “Legal perspective: The role of infrastructure guarantee institution in infrastructure project provision through public-private partnership scheme.” *Journal of Private and Commercial Law* 6, no. 1 (2022): 1–20.

Lu, Jason Zhengrong, Jenny Jing Chao, dan James Robert Sheppard. *Guarantees for Mobilizing Private Investment in Infrastructure*. Washington, DC: The World Bank, 2019. https://www.ppiaf.org/sites/default/files/documents/2019-01/Government-Guarantees-for-Mobilizing-Private-Investment-in-Infrastructure_FINAL_single-pages.pdf.

Makmun Syadullah, dan Dhani Setyawan. “The impact of infrastructure spending on economic growth: A case study of Indonesia.” *Komunikácie* 23, no. 3 (2021). https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1120243.

Mark Elsner, Grace Atkinson, dan Saadia Zahidi. *Global Risks Report 2025*. Cologny: World Economic Forum, 2025. https://reports.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2025.pdf.

Missel, Rheinata Audreyna, dan Ida Bagus Ketut Bayangkara. “Peran ESG dalam pengelolaan risiko lingkungan: Studi perbandingan pada PT Bukit Asam Tbk dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero).” *Jurnal Kolaboratif Sains* 8, no. 5 (2025): 2161–2167. https://jurnal.unismuhpalu.ac.id/index.php/JKS/article/view/7425.

Mokgethi, D. M., dan G. Van der Waldt. “The application of project management methodology for municipal infrastructure grant projects.” *Administratio Publica* 28, no. 4 (2020): 126–144. https://journals.co.za/doi/abs/10.10520/ejc-adminpub-v28-n4-a9.

Nabila, Cut Hasri, Prita Amalia, dan Agus Suwandono. “Empowerment of infrastructure guarantee on public private partnership (PPP) projects in Indonesia: Implementation of the balance principle on the effectiveness of the IIGF guarantee agreement.” *Journal of Law, Policy & Globalization* 119 (2022): 43. https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/jawpglob119&div=6&id=&page=.

Nugraha, Fandy Hidayat. *Menggali Potensi Sumber Alternatif Pembiayaan dan Strategi Skema Pembiayaan Anggaran Ibu Kota Negara Baru*. Laporan Akhir. Politeknik Keuangan Negara STAN, 2022. http://eprints.pknstan.ac.id/1448/.

Pambudi, Jarot Aris Arisona, Ida Dayana, Dwi Marti Alfirman, Dimas Susanto, dan Ratna Widianingrum. “Accelerating Indonesia sustainable infrastructure development through ESG initiatives in PPP ecosystem.” *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 1266, no. 1 (2023): 012020. https://doi.org/10.1088/1755-1315/1266/1/012020.

Patu, A. S. P. A., dan M. H. Akhmadi. “Evaluasi penyiapan proyek kerja sama pemerintah dengan badan usaha (KPBU) Kereta Api Makassar–Parepare.” *Jurnal Kebijakan Pembangunan* 16, no. 2 (2021): 221–235. https://doi.org/10.47441/jkp.v16i2.200.

Permana, Andre, dan Robert Tiong Lee Kong. “Development of risk assessment framework for political risk guarantee in public-private partnership projects.” *Journal of Infrastructure Policy and Management (JIPM)* 1, no. 1 (2018): 1–15. https://jipm.iigf.co.id/index.php/jipm/article/view/28.

Prabowo, Sakti, Maman Suhendra, dan Agung Dinardjito. “Transaction cost management strategies for small-scale PPP project case study of Madiun City street lighting.” *International Journal of Economics, Business and Accounting Research (IJEBAR)* 8, no. 4 (2024). https://jurnal.stie-aas.ac.id/index.php/IJEBAR/article/download/16030/7130.

Pratiwi, Dwi Resti, Adhi Prasetyo Satriyo Wibowo, Emillia Octavia, dan M. Ak. "Kajian terhadap Peraturan Menteri Keuangan Nomor 89 Tahun 2023." https://berkas.dpr.go.id/pa3kn/analisis-ringkas-cepat/public-file/analisis-ringkas-cepat-public-47.pdf.

PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero). *Laporan Tahunan 2024: Berinovasi secara Konsisten untuk Tingkatkan Keberlanjutan*. 2024. https://www.ptpii.co.id/cfind/source/files/annual-report/laporan-tahunan-pt-pii-persero-tahun-2024.pdf.

Prasetyo, Rindang Bangun, dan Muhammad Firdaus. "Pengaruh infrastruktur pada pertumbuhan ekonomi wilayah di Indonesia." *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan* 2, no. 2 (2009): 222–236. https://repository.ipb.ac.id/handle/123456789/53638.

Setiawan, Frengky, dan Mela Laras Mustika. "Kesiapan penilaian DJKN dalam mendukung keberadaan special mission vehicles Kementerian Keuangan." *Media Kekayaan Negara* edisi No. 32, Tahun X (2019): 34–37. https://www.djkn.kemenkeu.go.id/files/mediakn/2019/09/Media_Kekayaan_Negara_Edisi_No__32_Tahun_X___2019_%E2%80%93_Mengenal_Lebih_Dekat_Special_Mission_Vehicle_Kementerian_Keuangan_2.pdf.

Syamshabrina, Adhisty, dan Putu Gde Ariastita. "Preferensi pemerintah dan badan usaha dalam pengembangan lyn sebagai angkutan umum feeder di Surabaya melalui skema kerja sama pemerintah dan badan usaha (Studi kasus: Angkutan Lyn Rute S dan Rute G Surabaya)." *Jurnal Teknik ITS* 6, no. 2 (2017): 2–4. https://doi.org/10.12962/j23373539.v6i2.25846.

Tressa, Roma. "Kebijakan pembangunan berketahanan iklim di Indonesia: Pilar-pilar strategis menuju zero net emissions." Dalam *Perubahan Iklim dan Pembangunan Berkelanjutan*, 87. Medan: UMSU Press, 2025. https://umsupress.umsu.ac.id/product/perubahan-iklim-dan-pembangunan-berkelanjutan/.

Wibowo, Andreas, dan Bernd Kochendoerfer. "Selecting BOT/PPP infrastructure projects for government guarantee portfolio under conditions of budget and risk in the Indonesian context." *Journal of Construction Engineering and Management* 137, no. 7 (2011): 512–522.

Wibowo, A., dkk. “Modeling contingent liabilities arising from government guarantees in Indonesian BOT/PPP toll roads.” *Journal of Construction Engineering and Management* 138, no. 12 (2012): 1403–1410.

Wibowo, Imam Pandu. “Government guarantee in public private partnership: The features of Indonesia Infrastructure Guarantee Fund.” Tesis Magister, Tilburg University, 2012. https://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=129289.

Wibowo, Richo Andi, Mahaarum Kusuma Pertiwi, dan Muhammad Jibril. *Pembiayaan Infrastruktur: Catatan dan Proyeksi Penataan Hukum – Kebijakan. Gearing Up, Rantai Pasok Konstruksi*. Kementerian Pekerjaan Umum, November 2024. ISBN 978-602-9095-40-1. http://binakonstruksi.pu.go.id/storage/BUKU-KONSTRUKSI-INDONESIA-2024.pdf.

World Bank. *Business Ready 2024*. Washington, DC: World Bank, 2024. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2021-2.

World Bank. “Government risk management.” https://ppp.worldbank.org/financing/government-risk-management#:~:text=ring%20fence%20budget%20allocations%20intended,sectoral/cross%2Dsectoral%20strategies.

Regulasi

Indonesia. *Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029*. https://peraturan.bpk.go.id/Details/314638/perpres-no-12-tahun-2025.

———. *Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur*.

———. *Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2017 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2015 tentang Percepatan Penyelenggaraan Kereta Api Ringan/Light Rail Transit Terintegrasi di Wilayah Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi*. https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/perpres-49-tahun-2017.

———. *Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010 tentang Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha yang Dilakukan melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur*. https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/perpres-78-tahun-2010.

———. *Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2006 tentang Pemberian Jaminan Pemerintah untuk Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik yang Menggunakan Batubara (diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2007)*. https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/perpres-86-tahun-2006.

———. *Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah*. https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/perpres-125-tahun-2022.

Indonesia, Kementerian Keuangan. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 8 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260/PMK.011/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha*.

———. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 34 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pemberian Penjaminan Pemerintah dalam Rangka Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah*. https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/pmk-34-tahun-2023.

———. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 38 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Risiko atas Penyediaan Infrastruktur (dicabut dengan 260/PMK.011/2010)*. https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/38-pmk-01-2006.

———. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemberian Jaminan Pemerintah untuk Percepatan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan*.

———. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 146 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemberian Jaminan Pemerintah untuk Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik yang Menggunakan Batubara (dicabut dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 44/PMK.01/2008)*. https://jdih-old.kemenkeu.go.id/in/dokumen/peraturan/06418de7-8693-44fe-ae90-d084d12bb973.

———. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 148 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemberian Jaminan Pemerintah untuk Percepatan Penyelenggaraan Kereta Api Ringan/Light Rail Transit Terintegrasi di Wilayah Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi*.

———. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 168 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemberian Jaminan Obligasi dalam Rangka Percepatan Proyek Pembangunan Jalan Tol di Sumatera*.

———. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 229 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemberian Jaminan dan Subsidi Bunga oleh Pemerintah Pusat dalam Rangka Percepatan Penyediaan Air Minum (dicabut dengan 60/PMK.08/2020)*. https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/229-pmk-01-2009.

———. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 253 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemberian Jaminan untuk Percepatan Proyek Pembangunan Jalan Tol di Sumatera (dicabut dengan 142/PMK.08/2019)*. https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/253-pmk-08-2015.

Indonesia, Kementerian PPN/Bappenas. *Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 7 Tahun 2023 tentang Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur*. https://kpbu.kemenkeu.go.id/peraturan/read/18-peraturan-menteri-perencanaan-pembangunan-nasional-kepala-badan-perencanaan-pembangunan-nasional-republik-indonesia-nomor-7-tahun-2023.

Indonesia, Pemerintah. *Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2009 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di Bidang Penjaminan Infrastruktur*. https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/pp-35-tahun-2009#.

———. *Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2009 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di Bidang Penjaminan Infrastruktur*. https://jdih.kemenkeu.go.id/dok/pp-55-tahun-2020.

3

REKONSTRUKSI HUKUM ALOKASI RISIKO PADA PROYEK KPBU: STUDI KRITIS DAN GAGASAN

Oksita Putrining Yansri[1], *Muhammad Bagus Alfian*[2], *Putrida Sihombing*[3]
[1]Kementerian Keuangan, oksita.yansri@kemenkeu.go.id
[2]Kementerian Keuangan, bagus.alfian@kemenkeu.go.id
[3]Kementerian Keuangan, putrida.sihombing@kemenkeu.go.id

A. PENDAHULUAN

Pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan mensyaratkan fondasi infrastruktur yang kokoh. Di Indonesia, infrastruktur bukan semata sarana pendukung aktivitas ekonomi, melainkan juga komitmen negara untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat serta mengurangi ketimpangan antardaerah. Oleh sebab itu, pembangunan infrastruktur harus dipahami bukan hanya sebagai proyek fisik, melainkan instrumen strategis untuk mewujudkan keadilan sosial dan pemerataan pembangunan nasional.

Teori *infrastructure-led development* menegaskan bahwa infrastruktur publik merupakan mesin utama pertumbuhan ekonomi jangka panjang.[1] Bagi negara berpenduduk besar dan wilayah luas, infrastruktur yang memadai adalah kunci untuk menciptakan pertumbuhan yang inklusif dan berkelanjutan.[2] Dampaknya dapat dirasakan secara langsung (seperti menurunkan biaya produksi dan meningkatkan efisiensi) serta secara tidak langsung (seperti meningkatkan

[1] Pierre-Richard Agénor, *A theory of infrastructure-led development* (Manchester: Centre for Growth and Business Cycle Research, University of Manchester, 2010), https://citeseerx.ist.psu.edu/document?doi=ae5f22751feedba9874bd0dd82a14e3e73386daf.

[2] Christoph Zondo, "The role of infrastructure in driving economic development in emerging markets," *Journal of Economics and Economic Education Research* 25, no. 6S (2024): 1–3, https://www.abacademies.org/articles/the-role-of-infrastructure-in-driving-economic-development-in-emerging-markets-17368.html.

https://doi.org/10.35166/iigf.9786239261498.03

kesehatan, produktivitas tenaga kerja, dan akumulasi modal melalui preferensi waktu yang lebih rendah).[3] Pada akhirnya, kualitas infrastruktur menentukan daya saing nasional, membuka peluang investasi, dan memperluas pasar ekspor.[4]

Di balik ambisi pembangunan tersebut, Pemerintah Indonesia menghadapi tantangan klasik berupa keterbatasan kapasitas fiskal negara. APBN tidak mampu menutup seluruh kebutuhan pendanaan proyek infrastruktur strategis lintas sektor dan wilayah.[5] Kondisi ini menuntut pembiayaan kreatif yang mampu menjawab kebutuhan pendanaan tanpa membebani keuangan negara secara langsung.[6] Salah satu kanal utamanya adalah Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU), yakni skema kemitraan untuk pembiayaan proyek pembangunan infrastruktur dengan keterlibatan pihak swasta.

KPBU telah menjadi bagian dari strategi pembangunan nasional untuk membiayaai proyek strategis lintas sektor selama dua dekade terakhir. Secara historis, KPBU diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (Perpres 67/2005) yang telah berubah selama lima kali, sehingga *status quo* KPBU diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (Perpres 38/2015). Dalam konteks ini, KPBU bukan hanya dimaknai sebagai skema pembiayaan namun lebih dari itu digunakan sebagai instrumen tata kelola publik yang menuntut kepastian hukum dan pengaturan alokasi risiko dalam kontrak yang transparan.

Dari perspektif pemerintah, tingkat keberhasilan KPBU sebenarnya dapat diukur melalui: (i) proses lelang yang kompetitif sehingga pemerintah mendapatkan mitra swasta yang berkualitas; (ii) dampak ekonomi langsung jangka pendek dari kegiatan konstruksi; dan (iii) tersedianya layanan berkualitas sesuai dengan kriteria yang dipersyaratkan. Namun, dalam praktiknya, kepastian hukum dan

[3] Ibid.
[4] Ibid.
[5] "APBN cuma mampu penuhi 37% anggaran infrastruktur, Jokowi: Sisanya dari mana?," *Detik Finance*, diakses 12 Mei 2025, https://finance.detik.com/infrastruktur/d-7013544/apbn-cuma-mampu-penuhi-37-anggaran-infrastruktur-jokowi-sisanya-dari-mana.
[6] Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, "Pemerintah luncurkan regulasi pembiayaan kreatif untuk mendukung pembangunan infrastruktur nasional," 28 Agustus 2024, https://ekon.go.id/publikasi/detail/5946/pemerintah-luncurkan-regulasi-pembiayaan-kreatif-untuk-mendukung-pembangunan-infrastruktur-nasional.

mekanisme alokasi risiko yang adil dan proporsional menjadi fondasi utama untuk menggapai faktor-faktor tersebut.

Permasalahan yang kerap muncul pada proyek KPBU tidak semata terkait minimnya minat investasi, tetapi juga ketidakpastian peran, tanggung jawab, dan jaminan para pihak yang terlibat.[7] Tantangan utama dalam KPBU bermuara pada distribusi dan tata kelola risiko proyek yang dituangkan dalam perjanjian. Sejumlah faktor yang secara nyata memengaruhi partisipasi investor, khususnya investor asing, berkaitan langsung dengan kejelasan alokasi risiko dan kapasitas kelembagaan dalam pengelolaan proyek.

Secara normatif, distribusi dan tata kelola risiko KPBU telah diatur, antara lain, melalui Perpres 38/2015 dan Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 7 Tahun 2023 tentang Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (Permen Bappenas 7/2023). Adapun beberapa risiko kunci yang memengaruhi keberlangsungan proyek KPBU meliputi:

1. Risiko politik yang tinggi dan ketidakpastian regulasi menjadi hambatan utama bagi investor asing.[8] Perubahan kebijakan atau regulasi dapat memengaruhi komitmen pemerintah terhadap proyek dan meningkatkan ketidakpastian bagi investor swasta.[9]

2. Perbedaan persepsi pembagian risiko antara pemerintah dan swasta merupakan hal yang krusial untuk menyelaraskan tujuan proyek dan merumuskan strategi.[10] Di sisi lain, studi kelayakan yang kurang transparan dan belum memenuhi standar internasional menambah keraguan terhadap prospek keberhasilan proyek.[11]

3. Keterbatasan kapasitas kelembagaan dalam pengelolaan proyek serta potensi beban fiskal jangka panjang, terutama pada Proyek KPBU dengan skema *government-pay*, memunculkan kekhawatiran mengenai kepastian

[7] Ibid.
[8] International Monetary Fund, *Indonesia: Selected issues* (Washington, DC: IMF, Asia and Pacific Department, 10 Februari 2017), hlm. 58.
[9] Ibid.
[10] Chan Young Park, Wooyong Jung, dan Seung H. Han, "Risk perception gaps between construction investors and financial investors of international public–private partnership (PPP) projects," *Sustainability* 12 (2020): 1–18, hlm. 1.
[11] Ibid.

pembayaran[12] dan efektivitas pengelolaan sehingga mengurangi daya tarik investasi asing.[13]

Prinsip dasarnya adalah bahwa setiap risiko proyek—baik risiko konstruksi, finansial, operasional, hukum, maupun risiko eksternal—harus dialokasikan kepada pihak yang paling mampu mengelolanya secara efisien, baik dari sisi kapasitas teknis maupun insentif ekonomi. Prinsip ini bertujuan menciptakan efisiensi pembiayaan, memperjelas pembagian tanggung jawab, serta meminimalisasi potensi konflik selama masa konsesi.

Berdasarkan latar belakang di atas, terdapat dua permasalahan utama yang menjadi fokus dalam penelitian ini. *Pertama,* bagaimana pengaturan alokasi risiko KPBU dalam kerangka hukum Indonesia, baik secara konseptual maupun normatif? *Kedua,* sejauh mana konsistensi antara pengaturan tersebut dengan praktik implementasinya di lapangan?

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan mengevaluasi konstruksi hukum alokasi risiko dalam proyek KPBU di Indonesia yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Penelitian ini diharapkan mampu merumuskan gagasan baru seputar rekonstruksi hukum KPBU, khususnya dalam pengaturan alokasi risiko, yang lebih koheren dan komprehensif sehingga dapat memperkuat keandalan skema KPBU dalam mendorong pembangunan yang berkelanjutan.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif sebagai metode yang berfokus pada analisis norma hukum tertulis, doktrin, dan yurisprudensi.[14] Metode ini bertujuan untuk memahami serta menafsirkan hukum sebagai sistem norma yang berlaku dalam masyarakat. Dalam konteks internasional, metode yuridis normatif sering dibahas dalam literatur metodologi hukum yang menggabungkan kajian doktrinal dan komparatif, serta analisis historis dan konseptual.[15] Metode tersebut dipilih karena sejalan dengan tujuan kajian, yakni untuk mengkaji dan merekonstruksi norma hukum dalam skema KPBU, khususnya terkait alokasi risiko antara pihak pemerintah dan badan usaha. Penelitian hukum normatif dianggap paling tepat untuk menjawab permasalahan

[12] Ibid.
[13] Ibid.
[14] Rossana Deplano dan Nicholas Tsagourias, ed., *Research methods in international law: A handbook* (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2021), https://www.e-elgar.com/shop/gbp/research-methods-in-international-law-9781788972352.html.
[15] Ibid.

yang bersifat doktrinal sebab ia berfokus pada hukum sebagai kaidah normatif yang tertulis dan membentuk sistem.

Penelitian menyajikan penyelesaian masalah studi kasus terhadap dua proyek KPBU, yaitu Proyek SPAM Bandar Lampung dan Proyek Jalan Tol Krian–Legundi–Bunder–Manyar (KLBM). Pemilihan kedua proyek ini didasarkan pada kriteria strategis dan relevansi hukum sebagai berikut.

Pertama, kedua proyek mewakili sektor dan skema *funding* yang berbeda, yakni sektor air minum dengan skema pemerintah membayar (*government-pay* PPP) melalui kontrak pembelian air curah (*take-or-pay*) oleh PDAM dengan BUP-nya dan sektor jalan tol dengan skema pengguna membayar (*user-pay PPP*) yang dibayarkan secara langsung oleh pengguna jalan tol. Hal ini memungkinkan penelusuran variasi struktur risiko yang dibangun berdasarkan tipikal kontrak dan *funding model*, sehingga memberikan gambaran yang lebih komprehensif terhadap penerapan prinsip-prinsip alokasi risiko dalam skema KPBU.

Kedua, Proyek SPAM Bandar Lampung dan Proyek Jalan Tol KLBM merepresentasikan adanya kontras implementatif dalam pelaksanaan KPBU di Indonesia. SPAM Bandar Lampung telah melewati proses penyiapan yang cukup Panjang. Namun, proyek ini tidak berjalan optimal karena adanya tantangan terkait kapasitas PDAM yang rendah, antara lain terkait kapasitas SDM, aspek teknis proyek, aspek finansial, serta dukungan Pemerintah Kota dan Pemerintah Pusat (dalam hal ini Kementerian PUPR) yang tidak terlaksana tepat waktu. Selain itu, keterlambatan pembangunan infrastruktur, tarif yang belum *Full Cost Recovery* (FCR), serta lemahnya pengelolaan menyebabkan PDAM tidak mampu menyalurkan air secara optimal kepada pelanggan.

Ketiga, berdasarkan data yang dihimpun penulis, meski pemerintah telah menyiapkan pelbagai instrumen regulasi yang menciptakan *enabling environment* untuk KPBU, pelaksanaan transaksi KPBU menghadapi kendala yang bervariasi:

1. Terdapat beberapa Proyek KPBU yang awalnya mendapatkan antusiasme tinggi dari *market* pada proses prakualifikasi. Namun, pada saat tahapan *Request for Proposal* (RfP), akhirnya terjadi lelang tunggal (*sole bidder*);

2. Terdapat sebagian proyek KPBU yang telah berhasil mencapai tahapan penandatanganan perjanjian KPBU (*commercial close*), namun kesulitan untuk mendapatkan lembaga pembiayaan (*lender*);

3. Terdapat sebagian proyek KPBU yang telah berhasil mendapatkan pembiayaan dari *lender* (*financial close*), namun pada saat operasional diperlukan serangkaian amandemen untuk renegosiasi kontrak.

Beragam kendala yang dialami proyek KPBU pada fase transaksi dan operasional di atas menandakan adanya hambatan struktural dalam implementasi KPBU. Hal ini memperkuat argumen bahwa tantangan utama bukan semata-mata pada rendahnya minat investor, melainkan pada ketidakpastian regulasi dan lemahnya konstruksi hukum dalam alokasi risiko proyek. Proyek yang tidak berhasil mencapai tahap layanan umumnya terganjal oleh ketidakjelasan peran dan tanggung jawab para pihak, ketidakpastian jaminan, serta tidak proporsionalnya distribusi risiko.

Dengan demikian, pemilihan Proyek SPAM Bandar Lampung dan Proyek Jalan Tol KLBM sebagai studi kasus bukan hanya merepresentasikan variasi sektor dan skema pembiayaan, tetapi juga menjadi alat analisis yang efektif untuk menggali akar kelemahan dalam pengaturan hukum KPBU, khususnya dalam hal konstruksi norma alokasi risiko. Pemilihan ini juga relevan untuk menyusun rekomendasi perbaikan (rekonstruksi hukum) yang dapat memperkuat daya tarik dan keandalan skema KPBU dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia.

Sementara itu, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah: (1) *conceptual approach* untuk menelaah konsep dasar alokasi risiko dan teori hukum yang relevan;[16] (2) *statute approach* untuk menelaah peraturan perundang-undangan[17] yang mengatur KPBU di Indonesia; (3) *historical approach* untuk melihat perkembangan historis regulasi KPBU; (4) *case approach* yang akan mengkaji studi kasus[18] dua proyek KPBU, yaitu Proyek SPAM Bandar Lampung dan Jalan Tol Krian–Legundi–Bunder–Manyar; dan (5) *comparative*

[16] Mike McConville dan Wing Hong Chui, "Introduction and overview," dalam *Research methods for law*, ed. Mike McConville dan Wing Hong Chui, edisi ke-2 (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2017), 1–17, https://edinburghuniversitypress.com/pub/media/resources/9781474404259_Research_Methods_for_Law_-_Introduction_and_Overview.pdf.
[17] Ibid.
[18] Ibid.

approach untuk membandingkan kebijakan alokasi risiko[19] di beberapa yurisdiksi internasional sebagai bahan evaluasi dan pembelajaran.

Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah ketentuan hukum positif yang mengatur tentang KPBU di Indonesia, antara lain Perpres 38/2015 beserta peraturan turunannya, serta peraturan sektoral yang relevan dengan proyek studi kasus. Dengan pendekatan ini, peneliti juga akan menelaah dokumen Perjanjian KPBU sebagai bentuk konkret dari norma hukum yang diturunkan dalam praktik. Perjanjian KPBU diposisikan sebagai objek kajian yang penting karena mencerminkan penerapan kaidah normatif ke dalam hubungan kontraktual antara pemerintah dan badan usaha, termasuk bagaimana alokasi risiko dirumuskan dan disepakati.

Pendekatan konseptual digunakan untuk menggali konsep-konsep dasar terkait alokasi risiko dalam proyek infrastruktur berbasis KPBU, termasuk prinsip-prinsip efisiensi risiko, *risk sharing*, dan kepastian hukum dalam kontrak jangka panjang. Melalui pendekatan ini, peneliti dapat mengevaluasi kesesuaian antara konstruksi hukum KPBU yang berlaku dengan praktik dan kebutuhan alokasi risiko yang adil dan berkelanjutan dalam proyek infrastruktur.

Sedangkan pada pendekatan kasus, penelitian ini memilih dua proyek KPBU sebagai studi kasus, yakni Proyek SPAM Regional Bandar Lampung dan Proyek Jalan Tol Krian–Legundi–Bunder–Manyar, didasarkan pada pertimbangan bahwa kedua proyek tersebut menunjukkan tantangan nyata dalam implementasi skema KPBU akibat permasalahan alokasi risiko. Lebih lanjut, pendekatan kasus dilakukan melalui studi pada Perjanjian KPBU.

Dalam konteks konstruksi hukum KPBU di Indonesia, perjanjian KPBU berperan sebagai anak norma atau norma turunan yang secara khusus mengatur hak dan kewajiban para pihak, alokasi risiko, serta mekanisme pelaksanaan proyek. Dasar pengaturan perjanjian KPBU sebagai norma turunan ini mengacu pada ketentuan dalam Pasal 1 angka 6 Perpres Nomor 38 Tahun 2015 serta Pasal 1 angka 19 Permen PPN/Bappenas Nomor 7 Tahun 2023, yang menyatakan bahwa perjanjian KPBU adalah perjanjian tertulis antara pemerintah dan badan usaha yang memuat hak dan kewajiban masing-masing pihak, termasuk pengaturan alokasi risiko proyek. Dengan demikian, posisi hierarkis perjanjian KPBU yang merupakan implementasi langsung dari regulasi primer tersebut menjadi jelas

[19] Ibid.

dan mendasar dalam memahami keterkaitan antar-norma dalam praktik KPBU. Pada akhirnya, penggunaan metode dan pendekatan di atas diharapkan dapat mengantarkan pada pemahaman yang komprehensif mengenai konstruksi hukum KPBU di Indonesia dan menyusun rekomendasi rekonstruksi hukum yang lebih koheren dan responsif terhadap kompleksitas risiko dalam proyek infrastruktur.

B. PEMBAHASAN

1. Landasan Konseptual dan Normatif KPBU

a. Definisi dan Prinsip Dasar (Risk Allocation) KPBU

Public-Private Partnership (PPP) atau dalam konteks Indonesia disebut Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) adalah suatu bentuk kerja sama antara institusi publik dan entitas swasta dalam penyediaan infrastruktur dan layanan publik yang secara tradisional menjadi domain pemerintah. Skema ini lahir dari kebutuhan untuk mengatasi keterbatasan fiskal negara dalam membiayai proyek-proyek infrastruktur berskala besar, sekaligus untuk meningkatkan efisiensi operasional melalui keterlibatan sektor swasta. Secara konseptual, KPBU bukan sekadar mekanisme pembiayaan alternatif, tetapi merupakan model tata kelola kolaboratif yang menggabungkan peran masing-masing sektor berdasarkan keunggulan komparatifnya. Wang menjelaskan bahwa KPBU adalah kerja sama jangka panjang yang menuntut koordinasi intensif, pembagian risiko, dan akuntabilitas bersama.[20]

Pemerintah menyediakan konstruksi hukum dan menjamin kepentingan publik, sementara pihak swasta menyumbangkan efisiensi, inovasi, dan kemampuan manajemen risiko yang lebih tinggi.[21] Dalam konteks tersebut, KPBU berbeda dari kontrak pengadaan biasa karena menekankan keseimbangan risiko, insentif, dan hasil berbasis kinerja (*performance-based output*).[22] Salah satu prinsip dasar dalam KPBU adalah *risk allocation*, yakni proses strategis di mana risiko-risiko proyek seperti pembebasan lahan, perizinan, konstruksi, dan operasional harus

[20] Haoran Wang, Wen Xiong, Guangtao Wu, dan Dawei Zhu, "Public–private partnership in public administration discipline: A literature review," *Public Management Review* 20, no. 2 (2018): 293–316, https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1313445.
[21] Ibid.
[22] Kamal M. Mazher, "Review of studies on risk allocation and sharing in public–private partnership projects for infrastructure delivery," *Frontiers in Built Environment* 11 (2025): Article 1505891, https://doi.org/10.3389/fbuil.2025.1505891.

dialokasikan kepada pihak yang paling mampu mengelolanya secara efektif, bukan semata-mata yang paling kuat secara finansial.[23]

Prinsip ini tidak hanya penting untuk efisiensi operasional, tetapi juga berkelindan dengan konsep *risk-adjusted return*, yakni hubungan antara tanggung jawab risiko dan kompensasi finansial yang diterima oleh masing-masing pihak. Ketimpangan dalam alokasi risiko dapat menciptakan disinsentif (*moral hazard*), memicu renegosiasi kontrak, hingga membahayakan keberlanjutan proyek. Ruampongpattana menegaskan bahwa dalam skema KPBU, risiko tidak cukup hanya dialihkan, tetapi harus ditopang oleh instrumen likuiditas dan struktur pembiayaan yang selaras dengan profil risiko para pihak.[24]

Secara historis, banyak negara telah mengalami fase koreksi terhadap model KPBU yang terlalu menekankan *risk transfer*. Inggris, misalnya, melalui skema *Private Finance Initiative* (PFI), menghadapi gelombang kritik karena praktik alokasi risiko yang tidak realistis yang memicu lonjakan utang tersembunyi dan renegosiasi kontrak. Hal ini mendorong pergeseran menuju model *risk-sharing* yang lebih proporsional.[25] Dalam praktik modern, alokasi risiko tidak hanya dituangkan dalam klausul kontraktual, tetapi juga dianalisis secara sistematis melalui dokumen pendukung seperti *feasibility studies*, *value for money analysis*, dan *risk matrices*. Jefferies menunjukkan bahwa dokumentasi risiko yang rinci dan evaluasi awal yang memadai menjadi faktor krusial dalam menjamin keberlanjutan proyek PPP, terutama dalam sektor infrastruktur sosial yang sarat ketidakpastian jangka panjang.[26] Dengan demikian, pemahaman terhadap definisi konseptual KPBU dan prinsip alokasi risiko menjadi dasar desain perjanjian KPBU, tetapi juga menjadi dasar dalam mengevaluasi peraturan perundang-undangan terkait KPBU serta kebijakan publik yang mampu menjadi pijakan kerja sama akuntabel antara pemerintah dan sektor swasta.

---

[23] Aayush Shrestha et al., "A principal–agent theory perspective on PPP risk allocation," *Sustainability* 11, no. 22 (2019): 6455, https://doi.org/10.3390/su11226455.

[24] Woranart Ruampongpattana, *Risk allocation in public-private partnership infrastructure projects from the perspective of liquidity supply* (PhD dissertation, Kyoto University, 2017).

[25] Ju-Shih Chou dan Dita Pramudawardhani, "Cross-country comparisons of key drivers, critical success factors and risk allocation for public–private partnership projects," *International Journal of Project Management* 33, no. 5 (2015): 1136–1150, https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2014.12.003.

[26] Mark C. Jefferies, *An analysis of risk management in social infrastructure public-private partnerships (PPPs)* (PhD dissertation, University of Newcastle, 2014), http://hdl.handle.net/1959.13/1055274.

b. Prinsip Value for Money (VfM) dan Prinsip Efisiensi Risiko dalam PPP Global

Dalam konteks penyediaan infrastruktur publik melalui skema KPBU, prinsip *Value for Money* (VfM) merupakan salah satu justifikasi utama bagi dipilihnya model skema ini. OECD mendefinisikan VfM dalam KPBU sebagai perolehan layanan publik terbaik dengan biaya total terendah sepanjang umur proyek, berdasarkan pembagian risiko yang efisien, insentif performa yang tepat, dan kompetisi pasar.[27] Prinsip ini mengandaikan bahwa pemerintah tidak hanya membandingkan nominal biaya, tetapi juga memperhitungkan risiko tersembunyi, biaya renegosiasi, dan fleksibilitas adaptasi terhadap ketidakpastian proyek. Salah satu instrumen utama dalam menilai VfM adalah analisis *Public Sector Comparator* (PSC), yang digunakan untuk membandingkan biaya dan risiko proyek PPP dengan skenario pengadaan tradisional.[28] Dalam banyak yurisdiksi, PSC menjadi syarat untuk memulai proyek PPP dan menjadi dasar evaluasi finansial, termasuk dalam proses lelang. Namun, nilai PSC dapat menyesatkan jika risiko tidak dikalkulasikan secara realistis atau jika distribusi risiko terlalu menguntungkan salah satu pihak, terutama sektor swasta.[29]

Efisiensi risiko (*risk efficiency*) berkorelasi langsung dengan pencapaian VfM. Alokasi risiko yang tidak tepat, seperti ketika pemerintah tetap menanggung risiko operasional sedangkan pihak swasta sebagai operator menerima keuntungan komersial penuh, akan menyebabkan struktur pembiayaan yang tidak seimbang. Di sinilah prinsip bahwa risiko harus dialihkan kepada pihak yang paling mampu mengelolanya menjadi tidak hanya strategi manajemen proyek, melainkan prasyarat normatif bagi keberlangsungan PPP sebagai skema yang sah secara hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara fiskal.

World Bank dalam panduannya menekankan bahwa "*efficient risk allocation is a key determinant of VfM in PPP projects and must be structured in a way that optimally balances control, responsibility, and incentives among parties*."[30] Sebaliknya, kegagalan dalam mencapai VfM sering kali bersumber dari dua hal:

---

[27] Philippe Burger dan Ian Hawkesworth, "How to attain value for money: Comparing PPP and traditional infrastructure public procurement," *OECD Journal on Budgeting* 11, no. 1 (2011): 4, https://doi.org/10.1787/budget-11-5kg3pgpt60hb.

[28] E. R. Yescombe, *Public-private partnerships for infrastructure: Principles of policy and finance*, edisi ke-2 (Oxford: Butterworth-Heinemann, 2014), 210.

[29] Jeffrey Delmon, *Public-private partnership projects in infrastructure: An essential guide for policy makers* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 95.

[30] John Hodges, *Public-private partnerships: A tool for development – An analysis of issues and policy options* (Washington, DC: World Bank, 2003), 34.

(i) kegagalan merancang alokasi risiko yang realistis; dan (ii) kegagalan menindaklanjuti tanggung jawab risiko yang telah dialihkan.[31] Ini terlihat dalam beberapa kasus PPP secara global, di mana pihak swasta menerima keuntungan tinggi meskipun kontribusinya terhadap risiko proyek cukup minimal—sebuah bentuk *privatization of gain and socialization of loss* yang sebenarnya bertentangan dengan logika kerja sama.[32]

Dalam praktik global, negara-negara seperti Inggris, Australia, dan Chile telah mengembangkan kerangka evaluasi VfM yang sangat teknis dan rinci, lengkap dengan *benchmark* sektoral dan analisis sensitivitas terhadap skenario perubahan kondisi pasar.[33] Langkah ini dilakukan untuk memastikan bahwa alokasi risiko tidak hanya logis secara teori, tetapi juga layak secara finansial dan dapat diimplementasikan dalam realitas proyek.[34] Praktik-praktik ini menjadi rujukan penting bagi negara-negara *civil law* seperti Indonesia, di mana jaminan terhadap VfM bukan hanya persoalan fiskal, tetapi juga bentuk akuntabilitas hukum dan kelembagaan kepada publik.

Prinsip VfM dan efisiensi risiko merupakan elemen yang saling terkait dalam perancangan serta pelaksanaan proyek KPBU. Setiap klausul pada Perjanjian KPBU terkait risiko memuat implikasi atas tanggung jawab, struktur insentif, dan kepastian hukum yang harus diseimbangkan secara cermat. Ketepatan dalam mengalibrasi elemen-elemen tersebut menjadi kunci agar KPBU berfungsi sebagai model tata kelola infrastruktur yang tidak hanya efisien secara fiskal, tetapi juga sahih secara kelembagaan dan akuntabel secara hukum.

c. Konstruksi Hukum tentang KPBU di Indonesia

Di Indonesia, penyelenggaraan proyek KPBU diatur oleh beberapa regulasi yang menjadi dasar hukum bagi pemerintah untuk melaksanakan kerja sama dengan

[31] Burger dan Hawkesworth, "How to attain value for money," 18.
[32] John Loxley dan Salim Loxley, "Public–private partnerships, public services and the public interest: A case study of Ottawa's light rail transit project," *Studies in Political Economy* 88, no. 1 (2011): 29, https://doi.org/10.1080/19187033.2011.11675009.
[33] Esther Cheung, Albert P. C. Chan, dan Stephen Kajewski, "Factors contributing to successful public private partnership projects: Comparing Hong Kong with Australia," *Journal of Facilities Management* 10, no. 1 (2012): 52, https://doi.org/10.1108/14725961211200397.
[34] Yescombe, *Public-private partnerships for infrastructure*, 213.

sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur. Dua regulasi utama yang menjadi acuan adalah Perpres 38/2015[35] dan Permen PPN 7/2023.[36]

- Prinsip alokasi risiko dalam Perpres 38/2015

Perpres 38/2015 memberikan pengakuan eksplisit terhadap prinsip alokasi risiko dalam definisi formal KPBU. Pasal 1 angka 6 menyatakan bahwa KPBU adalah kerja sama antara pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum, "dengan memperhatikan pembagian risiko di antara para pihak." Lebih lanjut, Pasal 4 huruf d menetapkan "pengendalian dan pengelolaan risiko" sebagai salah satu prinsip pelaksanaan KPBU, yang mencakup penilaian risiko, pengembangan strategi pengelolaan, dan mitigasi.

Perpres 38/2015 juga memuat sejumlah ketentuan teknis yang mengharuskan dimasukkannya aspek risiko ke dalam berbagai tahapan KPBU. Sebagai contoh, Pasal 30 ayat (2) huruf e mensyaratkan bahwa prastudi kelayakan (pra-FS) harus memuat "identifikasi risiko dan rekomendasi mitigasi serta pengalokasian risiko tersebut," menandakan bahwa alokasi risiko menjadi bagian integral sejak tahap awal perencanaan proyek.

Dalam konteks pelaksanaan, Pasal 32 ayat (2) huruf e menegaskan bahwa Perjanjian KPBU wajib memuat "hak dan kewajiban termasuk alokasi risiko," menempatkan ketentuan tersebut sejajar dengan klausul penting lainnya seperti standar pelayanan, mekanisme pengembalian investasi, dan penyelesaian sengketa. Dengan demikian, Perpres 38/2015 meletakkan fondasi prinsipil bahwa pembagian risiko bukan hanya isu teknis, tetapi juga norma hukum yang wajib dipatuhi dalam struktur Perjanjian KPBU.

[35] Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 81.
[36] Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, *Peraturan Menteri PPN/Bappenas Nomor 7 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur*, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 352.

- Ketentuan teknis dalam Permen PPN/Bappenas Nomor 7 Tahun 2023

Untuk menjabarkan prinsip-prinsip dalam Perpres 38/2015, pemerintah menerbitkan Permen PPN 7/2023 sebagai pedoman pelaksanaan teknis KPBU. Peraturan ini secara sistematis mengatur tahapan KPBU, mulai dari perencanaan, penyiapan, transaksi, hingga manajemen kontrak, termasuk integrasi *risk allocation* dalam dokumen-dokumen kunci.

Pada tahap perencanaan, Pasal 21 ayat (2) huruf e mengatur bahwa identifikasi proyek KPBU harus didasarkan pada analisis VfM, yang dalam praktiknya sangat bergantung pada penilaian dan distribusi risiko. Selanjutnya, Pasal 37 ayat (2) mewajibkan agar prastudi kelayakan menghasilkan kesimpulan mengenai "identifikasi risiko dan rekomendasi mitigasi serta pengalokasian risiko tersebut." Ketentuan ini mengukuhkan bahwa alokasi risiko tidak lagi bersifat opsional, melainkan menjadi komponen wajib dalam dokumen penyiapan proyek.

Pada tahap perjanjian, Pasal 51 ayat (3) huruf e mengulang kembali keharusan pengaturan "hak dan kewajiban termasuk alokasi risiko" dalam dokumen Perjanjian KPBU. Permen ini juga menyelaraskan ketentuan dengan kebutuhan fleksibilitas kontrak jangka panjang, dengan menyarankan agar klausul risiko disusun adaptif terhadap potensi dinamika proyek.

Melalui struktur tersebut, Permen PPN 7/2023 berperan sebagai jembatan antara prinsip abstrak dalam Perpres 38/2015 dan kebutuhan teknis yang dihadapi PJPK serta pihak swasta di lapangan. Peraturan ini menyediakan kerangka kerja yang memungkinkan penyusunan *risk allocation matrix* secara terstruktur dan terdokumentasi.

- Integrasi penjaminan risiko melalui Penjaminan Pemerintah

Selain ketentuan yang secara langsung mengatur KPBU, kerangka normatif Indonesia juga mengakui pentingnya dukungan fiskal dan jaminan risiko melalui instrumen Penjaminan Pemerintah. Dalam Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3) Perpres 38/2015 disebutkan bahwa pemerintah dapat memberikan jaminan dalam bentuk penjaminan infrastruktur dengan memperhatikan prinsip pengelolaan dan pengendalian risiko keuangan negara.

Implementasi dari ketentuan ini dilakukan melalui PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT PII), yang menjadi entitas pelaksana pemberian jaminan atas risiko tertentu dalam proyek KPBU. Walaupun mekanisme ini bersifat opsional dan disesuaikan dengan kebutuhan proyek, keberadaannya mencerminkan bahwa negara memiliki peran aktif dalam menyerap sebagian risiko tertentu, khususnya risiko politik dan fiskal, demi menciptakan struktur KPBU yang *bankable* dan kredibel di mata investor serta *lenders*.

d. Prinsip Alokasi Risiko dalam Dokumen Internasional

Dalam praktik global, prinsip alokasi risiko dalam proyek PPP telah berkembang menjadi disiplin tersendiri yang tidak hanya diatur dalam kontrak, tetapi juga dibingkai secara normatif dalam berbagai dokumen panduan internasional. Dokumen-dokumen ini disusun oleh organisasi multilateral seperti World Bank, OECD, serta lembaga kolaboratif seperti UNIDROIT, sebagai acuan utama untuk menyusun struktur risiko yang efisien, berimbang, dan layak secara fiskal.

Salah satu dokumen paling berpengaruh adalah *Guidance on PPP Contractual Provisions* yang diterbitkan World Bank. Dalam edisi terakhir (2019), panduan ini menegaskan bahwa prinsip utama alokasi risiko dalam PPP adalah menempatkan setiap risiko pada pihak yang paling mampu mengelolanya secara efisien—baik dari segi teknis, kelembagaan, maupun insentif ekonomi. Panduan tersebut secara eksplisit menyatakan bahwa *"risk should be allocated to the party best able to bear and manage that risk,"* dan bahwa kegagalan dalam alokasi risiko dapat menimbulkan ketidakseimbangan kontraktual yang pada akhirnya mengancam keberlanjutan proyek.[37]

Selain World Bank, OECD melalui dokumen *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money* menekankan bahwa risiko dalam proyek PPP tidak seharusnya dialihkan semata-mata untuk mengurangi tanggung jawab pemerintah, melainkan untuk mendukung pencapaian *value for money*. OECD mengingatkan bahwa alokasi risiko yang buruk justru dapat menimbulkan biaya tersembunyi yang lebih besar, khususnya ketika proyek harus mengalami renegosiasi atau memerlukan intervensi fiskal yang tidak direncanakan.[38]

---

[37] World Bank Group, *Guidance on PPP contractual provisions: 2019 edition* (Washington, D.C.: World Bank, 2019), 20.

[38] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Public-private partnerships: In pursuit of risk sharing and value for money* (Paris: OECD Publishing, 2008), 14.

Sementara itu, UNIDROIT bersama World Bank dan European PPP Expertise Centre (EPEC), melalui dokumen *PPP Legislative Framework Toolkits*, menyarankan agar kerangka hukum PPP dalam sistem *civil law* menetapkan prinsip-prinsip *risk allocation* dalam bentuk pedoman hukum tertulis. Meskipun pengaturan kontraktual tetap diberi fleksibilitas, sistem hukum harus menyediakan standar substantif mengenai pihak yang idealnya menanggung risiko konstruksi, risiko permintaan, risiko perizinan, dan risiko politik.

Dalam banyak yurisdiksi, panduan internasional tersebut telah diterjemahkan ke dalam instrumen regulatif. Di Inggris, misalnya, pemerintah menerbitkan *Standardisation of PF2 Contracts* yang memuat *risk allocation matrix* per sektor, termasuk pembagian risiko atas gangguan utilitas, pembebasan lahan, hingga risiko penyesuaian kebijakan. Di Australia, lembaga infrastruktur nasional (Infrastructure Australia) mewajibkan evaluasi *risk-adjusted base case* dalam setiap analisis proyek PPP.

Konsistensi dari dokumen-dokumen ini adalah bahwa alokasi risiko diposisikan sebagai instrumen hukum dan kebijakan—bukan semata urusan teknis negosiasi kontrak. Karena itu, negara dengan sistem hukum tertulis seperti Indonesia perlu tidak hanya mengadopsi struktur risiko pada level proyek, tetapi juga menjadikannya bagian dari kerangka normatif nasional—baik dalam bentuk regulasi maupun pedoman sektoral.

Prinsip-prinsip tersebut juga mendapat dukungan kuat dari penelitian akademik. Kajian sistematis oleh Mazher menunjukkan bahwa alokasi risiko yang tidak tepat menjadi penyebab utama konflik kontraktual, renegosiasi, dan kegagalan proyek PPP di berbagai yurisdiksi, terutama ketika risiko tidak dialokasikan kepada pihak yang paling mampu mengelolanya secara efisien.[39] Studi Tallaki dan Bracci turut menegaskan bahwa keberhasilan alokasi risiko sangat bergantung pada kejelasan kerangka hukum dan kapasitas kelembagaan para pihak, khususnya dalam konteks sistem *civil law*.[40] Lebih jauh, penelitian Khan dkk. menyimpulkan

[39] Khwaja Mateen Mazher et al., "Review of studies on risk allocation and sharing in public-private partnership projects for infrastructure delivery," *Frontiers in Built Environment* 11 (2025): 2–5, https://doi.org/10.3389/fbuil.2025.1505891.
[40] Mouhcine Tallaki dan Enrico Bracci, "Risk allocation, transfer and management in public-private partnership and private finance initiatives: A systematic literature review," ResearchGate, 2021, 4–7, https://www.researchgate.net/publication/352851553.

bahwa integrasi alokasi risiko dalam tahap perencanaan dan evaluasi proyek sangat krusial demi tercapainya VfM dan stabilitas proyek jangka panjang.[41]

Panduan teknis dari Global Infrastructure Hub (GIH) melalui dokumen *PPP Risk Allocation Tool 2019 Edition* juga menekankan bahwa keberhasilan alokasi risiko harus menyeimbangkan aspek *bankability* dan VfM.[42] *Risk matrix* yang disusun GIH menunjukkan bahwa alokasi yang tidak tepat berisiko mengurangi jumlah peminat tender, meningkatkan premi risiko, dan memperburuk kinerja proyek.[43] Selain itu, dokumen GIH menegaskan bahwa *risk allocation matrix* sebaiknya diperlakukan sebagai *living document* yang dievaluasi dan diperbarui sepanjang siklus proyek, serta disesuaikan dengan kondisi pasar dan sistem hukum lokal.[44] Kajian-kajian ini memperkaya pemahaman bahwa alokasi risiko dalam PPP bukan semata urusan kontraktual, tetapi juga memerlukan keterpaduan kebijakan, kesiapan kelembagaan, dan instrumen teknis yang adaptif.

2. Analisis Konstruksi Hukum Alokasi Risiko di Indonesia

a. Konseptualisasi Alokasi Risiko dalam Perjanjian KPBU

Prinsip fundamental alokasi risiko adalah bahwa risiko harus dialokasikan kepada pihak yang paling mampu mengelolanya dengan biaya terendah.[45] Terdapat dua unsur kunci, yaitu: (i) pihak yang mampu mengelola, dan (ii) biaya terendah.[46] Pihak yang dimaksud di sini adalah pemerintah sebagai pemangku kewajiban penyediaan infrastruktur dan pihak swasta yang dilibatkan dalam penyediaan infrastruktur.[47]

---

[41] Muhammad Asif Khan et al., "Risk identification, assessment, and allocation in PPP projects: A systematic literature review," *Buildings* 12, no. 8 (2022): 3–6, https://doi.org/10.3390/buildings12081109.

[42] Global Infrastructure Hub, *PPP risk allocation tool: 2019 edition – Energy, communications and industrial parks* (Sydney: GI Hub, 2019), 6–8.

[43] Global Infrastructure Hub, *PPP risk allocation tool: 2019 edition – Transport* (Sydney: GI Hub, 2019), 6–7.

[44] Global Infrastructure Hub, *PPP risk allocation tool: 2019 edition – Social infrastructure* (Sydney: GI Hub, 2019), 1–3.

[45] OECD, *Public-private partnerships: In pursuit of risk sharing and value for money*, https://doi.org/10.1787/9789264046733-en.

[46] Ibid.

[47] Ibid.

Sering kali alokasi risiko dipahami sekadar sebagai upaya mentransfer sebanyak mungkin risiko kepada pihak swasta.[48] Padahal, prinsip alokasi risiko justru menuntut keseimbangan optimal yang memaksimalkan VfM.[49] Elemen penting dari KPBU memang adanya transfer risiko yang substansial dari sektor publik ke swasta,[50] dan elemen inilah yang membedakannya dari pengadaan barang dan jasa tradisional.[51] Namun, transfer itu harus tetap dilakukan secara proporsional agar VfM dapat tercapai dengan optimal.

b. Dampak Kematangan Pasar dan Pengaturan Alokasi Risiko di Indonesia

Keragaman pengalaman dan perbedaan regional yang menjadi ciri pasar berkembang seperti Indonesia membuat pendekatan *one size fits all* dalam alokasi risiko pada proyek KPBU secara inheren sulit untuk dilakukan.[52] Matriks risiko yang disusun berdasarkan praktik internasional (misalnya oleh World Bank atau ADB) dapat dijadikan sebagai acuan/titik awal untuk merancang skema alokasi risiko.[53] Namun, efektivitasnya sangat ditentukan oleh kemampuan menyesuaikan matriks tersebut dengan kondisi pasar lokal, karakteristik proyek, serta kapasitas kelembagaan pihak-pihak yang terlibat.[54] Dalam praktiknya, risiko yang bersumber dari ketidakpastian hukum, asimetri informasi, dan dinamika politik–administratif di tingkat daerah menuntut desain risiko yang lebih fleksibel dan kontekstual.

Selain kondisi pasar lokal, sistem hukum suatu negara juga berpengaruh secara signifikan pada cara penyusunan ketentuan kontrak, termasuk dalam hal dokumentasi alokasi risiko.[55]. Indonesia sebagai negara dngan sistem hukum *civil law* memiliki struktur kodifikatif yang menekankan legalitas tertulis. Berbeda dengan negara-negara yang menganut *common law* dan banyak bertumpu pada

[48] Ibid., hlm. 18.
[49] Ibid.
[50] Ibid.
[51] Ibid.
[52] Global Infrastructure Hub Ltd, *Allocating risks in public-private partnership (PPP) contracts* (Sydney: GI Hub, 2016), hlm. 3.
[53] Global Infrastructure Hub Ltd, *PPP risk allocation tool: 2019 edition – Social infrastructure*, in collaboration with Allen & Overy (Sydney: GI Hub, 2019), hlm. 19.
[54] Ibid.
[55] Ibid., hlm. 13.

preseden dan kebebasan berkontrak, kontrak dalam *civil law* cenderung bersandar pada ketentuan normatif dan administratif yang belaku.[56]

Prinsip hukum dalam sistem *civil law* turut memberi dampak terhadap dinamika kontraktual KPBU. Dalam kerangka ini, pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan perubahan sepihak pada kontrak untuk melindungi kepentingan umum dengan kewajiban kompensasi yang wajar kepada swasta.[57] Di sisi lain, pihak swasta berhak atas kompensasi jika terjadi perubahan keadaan ekonomi yang substansial di luar perhitungan awal (*unforeseen economic circumstances*).[58] Artinya, desain alokasi risiko tidak semata-mata bersifat teknis, tetapi berakar pada sistem hukum dan prinsip tata kelola publik yang berlaku di Indonesia.

c. Risiko Spesifik dan Alokasinya di Negara Berkembang

Negara dengan karakteristik pasar berkembang seperti Indonesia umumnya dihadapkan pada beberapa risiko utama sebagai berikut.

Pertama, risiko perubahan undang-undang (*change in law risk*). Dalam konteks pasar negara berkembang, tingkat perlindungan yang dibutuhkan pihak swasta terhadap perubahan peraturan perundang-undangan cenderung lebih besar dibandingkan pasar di negara maju. Konsekuensinya, Otoritas Pelaksana Proyek (*Contracting Authority*) lazimnya menanggung porsi risiko perubahan regulasi yang lebih besar untuk mencerminkan skala ketidakpastian hukum dan untuk menarik minat investor. Praktik kontraktual perlu memasukkan klausul stabilisasi sehingga kepastian kontraktual tetap terjaga meskipun perubahan peraturan dapat terjadi di luar kehendak pemerintah sebagai pemangku kewajiban penyediaan infrastruktur. Karena itu, Perjanjian KPBU umumnya memuat ketentuan spesifik mengenai perubahan undang-undang, terlepas dari dasar hukumnya, agar konsekuensi, kompensasi, dan penyesuaian hak serta kewajiban para pihak menjadi lebih jelas.

Kedua, risiko politik atau tindakan pemerintah yang merugikan secara material (*Material Adverse Government Action/MAGA*). Spektrum peristiwa politik di pasar berkembang dapat bersifat lebih drastis dibanding pasar maju. Klausul

[56] Ibid.
[57] Ibid.
[58] Ibid., hlm. 32.

MAGA lazim mencakup tindakan atau kebijakan bernuansa politik oleh Otoritas Pelaksana Proyek atau organ pemerintah lain yang dapat menghambat atau mencegah pemenuhan kewajiban kontrak. Praktik pasar sering menempatkan risiko ini pada pihak Otoritas Pelaksana Proyek karena memaksakan alih risiko MAGA ke Mitra Swasta berpotensi membuat kontrak tidak terjangkau (*unaffordable*) atau tidak menarik (*unbankable*) bagi investor. Ekspropriasi atau pengambilalihan aset adalah salah satu contoh risiko politik.

Ketiga, risiko desain (*design risk*). Di pasar berkembang, Otoritas Pelaksana Proyek sering kali lebih preskriptif terkait spesifikasi teknis, standar kinerja, maupun solusi desain dibandingkan dengan pasar maju. Preskriptivitas ini dapat mengurangi ruang inovasi bagi Mitra Swasta, tetapi pada saat yang sama dapat mempertahankan risiko desain di sektor publik bila spesifikasi/detail preskriptif tersebut ternyata cacat atau tidak memadai. Apabila Otoritas menyediakan desain dasar (*basic design*) yang kemudian dikembangkan menjadi desain rinci (*detailed design*) oleh Mitra Swasta, maka kesalahan pada tahap perincian menjadi tanggung jawab Mitra Swasta. Sebaliknya, bila Otoritas menyediakan desain rinci yang wajib diadopsi, pembagian tanggung jawab menjadi lebih bernuansa dan harus ditegaskan dalam kontrak.

Keempat, risiko lingkungan dan sosial (*environmental and social risk*). Apabila kerangka hukum nasional belum secara spesifik mengatur isu-isu tertentu, misalnya hak masyarakat adat, maka Otoritas Pelaksana Proyek perlu mengelola risiko melalui penerapan standar dan praktik yang diakui secara internasional**,** seperti *IFC Safeguards* atau Equator Principles agar opsi pembiayaan internasional tetap tersedia. Pemberi pinjaman dan Lembaga Keuangan Pembangunan (*Development Finance Institutions*/DFI) sangat sensitif terhadap risiko ini dan akan mencermati bagaimana rencana pengelolaan lingkungan disusun dan dijalankan. Isu hak masyarakat adat juga beririsan langsung dengan risiko ketersediaan/pembebasan lahan.

Kelima, risiko finansial (*financial risks*). Konvertibilitas mata uang dan pembatasan repatriasi dana sering menjadi isu bankabilitas, terutama pada skenario pengakhiran (*termination*). Di pasar berkembang yang belum teruji atau berisiko lebih tinggi**,** prospek keuntungan *refinancing* dapat menjadi pendorong utama bagi penawar. Akibatnya, ruang bagi Otoritas untuk menegosiasikan mekanisme pembagian keuntungan *refinancing* menjadi terbatas. Untuk kompensasi pengakhiran**,** metode berbasis utang (*debt-based method*) lebih

lazim digunakan, khususnya pada proyek berbasis ketersediaan (*availability-based*), karena pemberi pinjaman cenderung enggan bergantung pada penilaian berbasis pasar (*market valuation*) mengingat rekam jejak dan kedalaman pasar yang masih terbatas.

Keenam, risiko ketersediaan lahan, akses, dan lokasi (*land availability, access, and site risk*). Risiko bahwa lahan tidak cocok umumnya dibagi: Otoritas Pelaksana Proyek dapat menjamin ketersediaan, tetapi kecocokan sangat bergantung pada desain Mitra Swasta. Risiko atas lahan yang belum disurvei lazimnya dialokasikan kepada Otoritas Pelaksana Proyek. Polusi lingkungan yang sudah ada sebelumnya biasanya merupakan risiko Otoritas Pelaksana Proyek, kecuali apabila telah diketahui dan diperhitungkan oleh Mitra Swasta.

Ketujuh, dokumentasi kontraktual (c*ontractual documentation*). Kontrak PPP (KPBU), yang biasanya dipengaruhi oleh praktik hukum umum dan keterlibatan peserta internasional, cenderung lebih panjang dan lebih rinci di negara hukum sipil dan pasar berkembang dibandingkan dengan kebiasaan tradisional. Salah satu sebabnya adalah para pihak internasional lebih memilih ketentuan yang rinci dibandingkan undang-undang lokal yang berpotensi ambigu. Oleh sebab itu, ketentuan spesifik untuk *force majeure* (keadaan kahar) dan perubahan undang-undang umumnya disertakan untuk memberikan kepastian kontraktual. Kontrak juga harus memuat mekanisme penyelesaian sengketa dengan memperhatikan bahwa hukum lokal dapat membatasi pilihan forum atau pelepasan kekebalan kedaulatan (*sovereign immunity*). Pihak swasta kerap memilih arbitrase internasional pada yurisdiksi dengan sistem hukum yang dinilai kurang mapan.

Kedelapan, peran lembaga (*role of institutions*). Lembaga seperti unit PPP (di Indonesia: unit KPBU) berperan penting saat periode pra-kontrak untuk memberikan pedoman dan persetujuan proyek berdasarkan kriteria keterjangkauan (*affordability*), VfM, dan transfer risiko yang substansial. Perlakuan akuntansi PPP (di neraca atau di luar neraca pemerintah) ditentukan oleh dewan akuntansi nasional dan standar internasional (misalnya ESA 2010), dengan fokus pada alokasi risiko konstruksi**,** ketersediaan**,** dan permintaan. Contoh, Unit PPP Afrika Selatan mewajibkan laporan yang menunjukkan penawar terpilih memenuhi kriteria keterjangkauan, VfM, dan transfer risiko substansial.

d. Tumpang Tindih Regulasi dan Kelemahan Struktur Hukum Nasional

Salah satu persoalan mendasar pengaturan KPBU di Indonesia ialah tumpang tindih regulasi antarlembaga. Regulasi KPBU tersebar dalam berbagai perangkat hukum sektoral (yang dikeluarkan oleh Kementerian PUPR, Kementerian Perhubungan, Kementerian Kesehatan, dan lain-lainnya) yang masing-masing memiliki pendekatan sendiri terhadap pembagian risiko. Di samping itu, ketiadaan standar nasional yang mengikat terkait evaluasi dan penilaian risiko menimbulkan inkonsistensi pelaksanaan antarsektor dan antardaerah.

Kelemahan struktur hukum ini diperparah oleh tidak adanya sistem koordinasi terpadu antara regulator dan pelaksana proyek KPBU. Dalam kasus Proyek SPAM Bandar Lampung, misalnya, kegagalan implementasi antara lain dipicu oleh konflik interpretasi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat mengenai pemenuhan kewajiban serta distribusi risiko keuangan dan operasional. Hal ini menunjukkan bahwa regulasi yang ada belum memberikan kerangka cukup jelas dan terstruktur mengenai pembagian tanggung jawab dan penyelesaian sengketa.

e. Evaluasi terhadap Kepastian Hukum dan Peran Institusi Penjamin

Kepastian hukum merupakan prasyarat utama untuk menarik partisipasi swasta dalam KPBU. Dalam konteks Indonesia, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT PII) berperan penting dalam memberikan jaminan atas risiko politik dan ketidakpastian kebijakan.

Namun demikian, efektivitas PT PII sangat bergantung pada kualitas koordinasi lintas lembaga dan ketepatan desain alokasi risiko sejak awal proyek. Dalam Proyek Tol Krian–Legundi–Bunder–Manyar (KLBM), PT PII berperan dalam menjembatani perbedaan pandangan antara Kementerian PUPR dan Badan Usaha terkait pembagian risiko keterlambatan pengadaan lahan (*land acquisition delay*) dan risiko permintaan. Kasus ini menunjukkan bahwa dukungan penjaminan yang tepat dapat memperkuat kepercayaan investor serta mencegah kegagalan kontrak, meskipun tantangan sinkronisasi antara regulasi teknis dan jaminan fiskal tetap ada.

f. Analisis Menggunakan Teori Law as Integrity

Teori *law as integrity* (yang dikembangkan oleh Ronald Dworkin) menekankan koherensi dan konsistensi dalam penerapan hukum. Pada konteks KPBU, alokasi

risiko tidak boleh dilihat sebagai kumpulan aturan sektoral yang tercerai-berai, melainkan sebagai bagian dari narasi hukum yang utuh dan bermakna. Hukum, menurut Dworkin, harus dibaca sebagai praktik interpretatif yang menjunjung integritas, bukan sekadar positivistik atau prosedural.

Jika prinsip *law as integrity* diterapkan, maka ketentuan alokasi risiko dalam berbagai regulasi KPBU harus ditafsirkan harmonis dan selaras dengan prinsip-prinsip umum hukum administrasi negara, kontrak publik, serta perlindungan kepentingan fiskal negara. Sayangnya, realitas saat ini menunjukkan adanya kesenjangan antara ideal normatif dan implementasi, terutama mengenai transparansi, evaluasi risiko, dan mekanisme akuntabilitas.

Koherensi hukum menjadi krusial saat menghadapi sengketa atau renegosiasi perjanjian KPBU. Ketidakterpaduan norma antara Peraturan Presiden, pedoman teknis sektoral, dan dokumen kontrak proyek berpotensi memicu multitafsir dan ketidakpastian hukum, yang pada gilirannya mengancam keberlangsungan proyek dan mengurangi efisiensi pembiayaan.

3. Case Study: Pengaruh Kerangka Hukum terhadap Implementasi Proyek KPBU di Indonesia

a. Proyek SPAM Bandar Lampung

Studi kasus SPAM Kota Bandar Lampung menegaskan pentingnya koherensi antara norma, kontrak, dan alokasi risiko pada KPBU sektor air minum. Proyek dilaksanakan melalui Perjanjian KPBU antara PDAM Way Rilau sebagai representasi pemerintah dan PT Adhya Tirta Lampung (ATL) sebagai Badan Usaha Pelaksana (BUP), yang pada prinsipnya mengatur pasokan air curah berbasis kinerja (*offtake* ke PDAM) dengan pembagian lingkup sebagai berikut:

- ATL membangun, mengoperasikan, dan memelihara fasilitas hulu, yaitu *intake*, *water treatment plant* (WTP), jaringan transmisi, dan *reservoir*.
- Pemerintah Pusat/Pemerintah Kota Bandar Lampung/PDAM Way Rilau membangun, mengoperasikan, dan memelihara jaringan hilir, yaitu jaringan distribusi utama, jaringan tersier, dan jaringan pipa Sambungan Rumah (SR);

- Kebijakan pendukung oleh Pemkot Bandar Lampung dan PDAM Way Rilau seperti penyesuaian tarif menuju *Full Cost Recovery* (FCR), perluasan SR, serta pengendalian penggunaan air tanah oleh masyarakat.

Desain pembagian lingkup ini secara inheren melahirkan *interface risk*: kapasitas hulu harus bertemu dengan kesiapan hilir dan kebijakan Pemerintah Kota Bandar Lampung agar serapan air curah stabil. Kesenjangan antarmuka hulu–hilir ini menganulir efektivitas alokasi risiko yang telah dirancang di Perjanjian KPBU.

Indikator kinerja pelaksanaan memperlihatkan adanya masalah serapan air curah dan likuiditas di sisi PJPK/PDAM, seperti:

- Serapan air curah rata-rata sekitar 300 l/detik pada tahun ke-5 operasi (di bawah kapasitas terpasang 750 l/detik), sebelum kemudian mencapai kapasitas penuh; tingkat kebocoran jaringan PDAM (*non-revenue water/NRW*) sekitar ~71%.

- Rata-rata tagihan air curah dari BUP ± Rp9 miliar/bulan, sedangkan pembayaran aktual PDAM ± Rp3 miliar/bulan, sehingga terdapat selisih ≈ Rp6 miliar/bulan dan tunggakan jatuh tempo Rp17,7 miliar per Juli 2025.

- Karena adanya selisih/kekurangan bayar oleh PDAM yang terus berulang sejak operasi komersial (yang merupakan *triggering event* klaim penjaminan), batas waktu klaim ATL/BUP ke PT PII telah habis pada bulan Maret 2025. Sementara itu, pembayaran regres oleh PJPK/PDAM ke PT PII baru ± Rp3,7 miliar.

- Dari sisi komitmen fiskal Pemkot Bandar Lampung, Dana Cadangan tidak terealisasi, sementara Penyertaan Modal Daerah (PMD) kepada PDAM Way Rilau baru direalisasikan ±Rp61,5 miliar dari target Rp150 miliar.

- Komitmen politik Pemkot Bandar Lampung untuk menetapkan regulasi pembatasan air tanah belum dilaksanakan.

- Rencana peningkatan pendapatan PDAM Way Rilau dari SR baru hanya mencapai ±14.041 dari target awal 60.000.

Pada periode Maret–Agustus 2025, serangkaian pendampingan oleh BPKP serta rapat koordinasi lintas lembaga telah dilakukan namun belum menunjukkan hasil positif yang konkret. Kondisi ini kemudian mendorong BUP untuk menyampaikan pemberitahuan pengakhiran pada 8 Agustus 2025.

Masalah SPAM Bandar Lampung terutama terletak pada kegagalan pelaksanaan alokasi risiko oleh pengampu kewajiban pada sisi otoritas pemerintah. Terdapat setidaknya tiga simpul krusial.

Pertama, risiko *offtake*/pembayaran. Struktur *offtake* menempatkan tanggung jawab pemenuhan pembayaran air curah beserta penyangga likuiditas pada PDAM/Pemerintah Daerah. Dalam praktiknya, tercatat ketimpangan berulang antara tagihan dan pembayaran yang memicu keterlibatan penjamin dan eskalasi menuju pemberitahuan pengakhiran. Kejadian ini menunjukkan bahwa *payment security* yang ditetapkan secara kontraktual tidak terlaksana secara konsisten.

Kedua, interface risk. Desain pembagian lingkup menuntut kapasitas hulu dapat sejalan dengan kesiapan hilir dan kebijakan penopang lainnya. Keterlambatan kesiapan jaringan hilir dan rendahnya penambahan sambungan mengakibatkan serapan di bawah kapasitas meski fasilitas hulu telah tersedia, sehingga risiko yang secara teori berada di pihak pemerintah berbalik menggerus arus kas BUP.

Ketiga, risiko kebijakan (*policy risk*) dan dukungan fiskal daerah. Tarif belum mencapai *Full Cost Recovery (FCR*), regulasi pembatasan air tanah yang dijanjikan belum diterapkan, Dana Cadangan tidak terealisasi, dan Penyertaan Modal Daerah (PMD) kepada PDAM Way Rilau baru ± Rp61,5 miliar dari target Rp150 miliar. Kombinasi faktor-faktor ini melemahkan *payment security* yang menjadi kewenangan otoritas pemerintah yang pada akhirnya mempertinggi eksposur penjaminan serta risiko terminasi.

Berangkat dari temuan di atas, hipotesis kerja yang layak diuji ialah bahwa PDAM, sebagai BUMD yang sangat bergantung pada kebijakan Pemegang Saham (Pemerintah Kota Bandar Lampung), belum memiliki kapasitas dan kapabilitas kelembagaan yang memadai untuk bertindak sebagai PJPK KPBU. Keterbatasan SDM, kemampuan teknis dan finansial, serta otonomi pengambilan keputusan berakibat pada tidak efektifnya implementasi alokasi risiko yang telah ditetapkan secara normatif dalam Perjanjian KPBU.

b. Proyek Jalan Tol Krian-Legundi-Bunder-Manyar

Proyek Jalan Tol Krian–Legundi–Bunder–Manyar (KLBM) merupakan Proyek Strategis Nasional (PSN) yang semula dirancang untuk mencakup empat seksi. Dalam perkembangannya, ruang lingkup Seksi Bunder–Manyar dikurangi karena realisasi Lalu Lintas Harian Rata-rata (LHR) berada di bawah proyeksi. Proyek ini dilaksanakan oleh PT Waskita Bumi Wira (anak perusahaan PT Waskita Toll Road) dan sempat menjalani renegosiasi struktur kontrak guna menyesuaikan dinamika kelayakan finansial proyek.

Pada tahap awal, proyek menggunakan skema pembiayaan berbasis *traffic revenue* sehingga risiko volume lalu lintas sepenuhnya berada pada badan usaha. Namun, realisasi lalu lintas yang jauh di bawah proyeksi mengganggu kelayakan finansial proyek. Selain risiko permintaan, proyek menghadapi tantangan signifikan pada pembebasan lahan, terutama di Seksi IV menuju Manyar. Keterlambatan penyelesaian lahan menimbulkan kenaikan biaya dan penundaan jadwal konstruksi sehingga mengurangi efisiensi proyek secara keseluruhan. Pemerintah kemudian mengambil peran lebih aktif untuk mengakselerasi proses pembebasan tersebut.

Studi kasus KLBM menegaskan urgensi fleksibilitas dalam merancang pembagian risiko, terutama untuk mengantisipasi perubahan kondisi keuangan proyek. Perjanjian KPBU yang disusun berdasarkan analisis dan proyeksi kinerja finansial yang terlalu optimistis berpotensi memperlebar kesenjangan ketika realisasi proyek tidak sesuai dengan perkiraan. Kondisi ini pada akhirnya menimbulkan beban fiskal bagi negara, khususnya atas mekanisme penjaminan yang diberikan kepada proyek.

Partisipasi PT PII dan Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN) dalam proses renegosiasi mengindikasikan bahwa mekanisme Penjaminan Pemerintah belum terintegrasi secara optimal dalam struktur awal proyek. Kondisi ini menegaskan pentingnya perancangan struktur alokasi risiko yang tidak hanya kuat secara kontraktual, tetapi juga selaras dengan kebijakan fiskal dan skema pembiayaan yang responsif terhadap dinamika pelaksanaan.

Secara keseluruhan, studi kasus SPAM Bandar Lampung dan Jalan Tol KLBM menegaskan bahwa ketidakseimbangan alokasi risiko tidak semata-mata berasal dari desain kontrak teknis, melainkan juga dari lemahnya koordinasi

antarlembaga, keterbatasan kapasitas institusional, serta ketiadaan standar evaluasi risiko yang komprehensif dan adaptif. Karena itu, reformasi kerangka hukum KPBU perlu diarahkan pada integrasi kebijakan risiko lintas sektor dan penguatan kapasitas perencanaan serta pengelolaan risiko baik di tingkat pusat maupun daerah.

C. SIMPULAN

Dalam Perjanjian KPBU, alokasi risiko harus dibangun atas prinsip penempatan risiko pada pihak yang paling mampu mengelolanya, dengan tetap mempertimbangkan kompleksitas dan karakter pasar berkembang. Dalam praktiknya, kondisi ini kerap menuntut pemerintah menanggung risiko politik, perubahan hukum, maupun risiko finansial tertentu agar proyek tetap layak secara finansial *(bankable)* dan menarik bagi investor. Seluruh pengaturan perlu terdokumentasi secara rinci dalam kontrak, selaras dengan standar internasional (khususnya risiko lingkungan dan sosial), serta didukung lembaga nasional seperti unit PPP/KPBU untuk menjamin transfer risiko yang substansial.

Kendati prinsip-prinsip dasar alokasi risiko telah diakomodasi dalam kerangka hukum nasional, seperti Perpres 38/2015 dan Permen PPN/Bappenas 7/2023, implementasi di lapangan masih menghadapi hambatan struktural dan teknis. Dokumen inti dalam struktur KPBU seperti *Output Specification* dan *Risk Allocation Matrix* menjadi landasan pembagian risiko antara pemerintah dan swasta, tetapi dalam praktiknya sering bersifat normatif dan kurang disesuaikan dengan karakter proyek secara spesifik sehingga mengarah pada renegosiasi dan keterlambatan proyek.

Dua studi kasus SPAM Bandar Lampung dan Jalan Tol KLBM menunjukkan bahwa ketidakseimbangan alokasi risiko serta tidak adanya skema mitigasi yang tepat berkontribusi besar terhadap renegosiasi dan kegagalan proyek. Ketidakjelasan pembagian risiko, tumpang tindih regulasi, dan lemahnya koordinasi antarlembaga menjadi penghambat utama dalam membangun kepastian hukum dan fiskal yang diperlukan.

Dalam konteks Indonesia, reformasi kebijakan KPBU perlu diarahkan pada penguatan kerangka hukum yang koheren, penyusunan *risk allocation matrix* sektoral, peningkatan kapasitas kelembagaan di tingkat pusat dan daerah, serta harmonisasi antara peraturan teknis dan desain kontrak. Integrasi prinsip *law as*

integrity yang dikemukakan oleh Dworkin menjadi landasan penting dalam membangun sistem hukum KPBU yang konsisten, adil, dan akuntabel.

Dengan demikian, optimalisasi alokasi risiko dalam KPBU bukan sekadar prasyarat teknis, melainkan bagian dari strategi tata kelola untuk menciptakan tata Kelola infrastruktur yang efisien, inklusif, dan berkelanjutan di Indonesia.

D. REKOMENDASI

Berdasarkan hasil kajian dan temuan utama penelitian ini, penulis merekomendasikan beberapa langkah strategis berikut untuk memperkuat konstruksi hukum alokasi risiko pada proyek KPBU di Indonesia:

1. Reformulasi regulasi secara komprehensif dan konsisten. Pemerintah perlu menyusun regulasi turunan yang lebih teknis dari Perpres 38/2015 dan Permen PPN/Bappenas 7/2023, yang secara eksplisit menetapkan parameter *risk allocation* sektoral. Harmonisasi antarregulasi sektoral dan lintas kementerian sangat dibutuhkan untuk mencegah tumpang tindih dan inkonsistensi dalam pelaksanaan KPBU.

2. Penyusunan matriks alokasi risiko nasional. Selama ini, rujukan alokasi risiko berasal dari PT PII sebagai *single window policy* penjaminan. Namun, karena penjaminan pemerintah dalam rezim Perpres 38/2015 hanya bersifat opsional, rujukan tersebut pada dasarnya bernilai *soft law*: tidak memiliki daya ikat lintas proyek, mudah diabaikan, dan berpotensi menggeser standar publik menjadi standar privat milik penjamin. Konsekuensinya, terjadi kekosongan normatif pada level nasional, di mana alokasi risiko lebih bergantung pada daya tawar para pihak ketimbang pada prinsip tata kelola dan keberlanjutan fiskal yang seragam.

Kementerian Keuangan perlu menerbitkan acuan Matriks Alokasi Risiko Nasional sebagai standar publik yang berlaku lintas sektor dan lintas level pemerintahan. Mandat fiskal Kemenkeu menjadi dasar untuk memastikan setiap keputusan penggunaan KPBU memperhitungkan *contingent liabilities* negara/daerah, sekaligus menyelaraskan praktik pengadaan dan kontrak. Dengan demikian, dokumen PT PII tetap berguna sebagai rujukan teknis, tapi bukan penentu norma.

Acuan nasional tersebut tidak boleh sekadar mengulang "kelaziman KPBU," melainkan harus mendasarkan alokasi pada: (i) kontrol/otoritas; (ii) kapabilitas; dan (iii) daya dukung fiskal PJPK/instansi relevan. Artinya, risiko kebijakan/regulasi dialokasikan kepada pihak yang mengendalikan kebijakan tersebut. Contoh sederhana: pada proyek transportasi, Kementerian Perhubungan sebagai regulator dan eksekutor memiliki posisi paling tepat untuk menanggung risiko perubahan kebijakan. Sebaliknya, pada proyek air minum, PDAM tidak layak dibebani risiko kebijakan yang berada dalam kendali Pemerintah Daerah. PDAM seharusnya berfokus pada risiko operasional.

Dengan rekomendasi-rekomendasi ini, pengaturan alokasi risiko dalam proyek KPBU di Indonesia diharapkan menjadi lebih adaptif, kredibel, dan akuntabel, baik secara fiskal maupun hukum, sehingga dapat mendukung pembangunan infrastruktur yang berkelanjutan dan inklusif.

E. DAFTAR PUSTAKA

Burger, Philippe, dan Ian Hawkesworth. "How to attain value for money: Comparing PPP and traditional infrastructure public procurement." *OECD Journal on Budgeting* 11, no. 1 (2011): 1–27. https://doi.org/10.1787/budget-11-5kg3pgpt60hb.

Cheung, Esther, Albert P. C. Chan, dan Stephen Kajewski. "Factors contributing to successful public-private partnership projects: Comparing Hong Kong with Australia." *Journal of Facilities Management* 10, no. 1 (2012): 45–58. https://doi.org/10.1108/14725961211200397.

Chou, Ju-Shih, dan Dita Pramudawardhani. "Cross-country comparisons of key drivers, critical success factors and risk allocation for public–private partnership projects." *International Journal of Project Management* 33, no. 5 (2015): 1136–1150. https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2014.12.003.

Delmon, Jeffrey. *Public-private partnership projects in infrastructure: An essential guide for policy makers*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

Global Infrastructure Hub. *PPP risk allocation tool: 2019 edition – Energy, communications, and industrial parks*. Sydney: Global Infrastructure Hub, 2019.

Global Infrastructure Hub. *PPP risk allocation tool: 2019 edition – Social infrastructure*. Sydney: Global Infrastructure Hub, 2019.

Global Infrastructure Hub. *PPP risk allocation tool: 2019 edition – Transport*. Sydney: Global Infrastructure Hub, 2019.

Hodges, John. *Public-private partnerships: A tool for development – An analysis of issues and policy options*. Washington, DC: World Bank, 2003.

Jefferies, Mark C. *An analysis of risk management in social infrastructure public private partnerships (PPPs)*. PhD dissertation, University of Newcastle, Australia, 2014. http://hdl.handle.net/1959.13/1055274.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. *Peraturan Menteri PPN/Bappenas Nomor 7 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 352.

Khan, Muhammad Asif, Ibrahim Mahamid, Muhammad Tayyab Raza, dan Muhammad Shahid. "Risk identification, assessment, and allocation in PPP projects: A systematic literature review." *Buildings* 12, no. 8 (2022): 1109. https://doi.org/10.3390/buildings12081109.

Li, Bing, Akintola Akintoye, Peter Edwards, dan Cliff Hardcastle. "Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry." *Construction Management and Economics* 23, no. 5 (2005): 459–471. https://doi.org/10.1080/01446190500041537.

Loxley, John, dan Salim Loxley. "Public–private partnerships, public services and the public interest: A case study of Ottawa's light rail transit project." *Studies in Political Economy* 88, no. 1 (2011): 17–43. https://doi.org/10.1080/19187033.2011.11675009.

Mazher, Kamal M. "Review of studies on risk allocation and sharing in public–private partnership projects for infrastructure delivery." *Frontiers in Built Environment* 11 (2025): Article 1505891. https://doi.org/10.3389/fbuil.2025.1505891.

Mazher, Khwaja Mateen, Asif Iqbal, Daniel Zeng, dan Zaiton Ibrahim. “Review of studies on risk allocation and sharing in public-private partnership projects for infrastructure delivery.” *Frontiers in Built Environment* 11 (2025): 1505891. https://doi.org/10.3389/fbuil.2025.1505891.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). *Public-private partnerships: In pursuit of risk sharing and value for money*. Paris: OECD Publishing, 2008.

Republik Indonesia. *Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 81.

Ruampongpattana, Woranart. *Risk allocation in public-private partnership infrastructure projects from the perspective of liquidity supply*. PhD diss., Kyoto University, 2017.

Shrestha, Aayush, Jurgita Tamošaitienė, Ivan Martek, Mohammad Reza Hosseini, dan David J. Edwards. “A principal–agent theory perspective on PPP risk allocation.” *Sustainability* 11, no. 22 (2019): 6455. https://doi.org/10.3390/su11226455.

Tallaki, Mouhcine, dan Enrico Bracci. “Risk allocation, transfer and management in public-private partnership and private finance initiatives: A systematic literature review.” ResearchGate, 2021. https://www.researchgate.net/publication/352851553.

Wang, Haoran, Wen Xiong, Guangtao Wu, dan Dawei Zhu. “Public–private partnership in public administration discipline: A literature review.” *Public Management Review* 20, no. 2 (2018): 293–316. https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1313445.

World Bank Group. *Guidance on PPP contractual provisions: 2019 edition*. Washington, DC: World Bank, 2019.

Yescombe, E. R. *Public-private partnerships for infrastructure: Principles of policy and finance*. Edisi ke-2. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2014.

4

COOPERATIVE INITIATIVE: INTERNALISASI EKSTERNALITAS RISIKO SOSIAL DALAM KERJA SAMA PEMERINTAH DAN BADAN USAHA

Hesa Adrian Kaswanda
Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, hesa.adrian@gmail.com

A. PENDAHULUAN

Esensi dari Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) adalah skema alokasi risiko dari suatu proyek pembangunan yang padat modal, karya, dan teknologi kepada pihak yang memiliki kemampuan terbaik untuk mengelola risiko tersebut. Model kerja sama tersebut menjadikan keunggulan kapital dan efisiensi kerja sektor privat sebagai solusi atas defisiensi anggaran pemerintah.[1] Di sisi lain, pemerintah menyiapkan mitigasi atas risiko politik dan risiko hukum untuk memastikan kebijakan dan peraturan pemerintah agar dapat mendukung keberlangsungan KPBU.[2] Alokasi risiko tersebut menciptakan upaya bersama (*joint effort*) antara sektor publik dan privat yang berlandaskan perjanjian, dengan orientasi utama untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas barang/pelayanan publik, termasuk infrastruktur.[3] Oleh sebab itu, penekanan pada implementasi KPBU adalah mengombinasikan keunggulan sektor publik dan privat untuk

[1] E. K. Bolthale, "Financing Development through Public Private Partnership (PPP) in Botswana," *Africa's Public Service Delivery & Performance Review* 4, no. 1 (2016): 27, https://doi.org/10.4102/apsdpr.v4i1.105.
[2] Pitamber Yadav, "Identification and Implications of Risk Factors in Public-Private Partnership Projects," *CRMD Business Times*, Oktober 2015, https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3704204.
[3] M. Sathana Priya dan P. Jeshinta, "Public Private Partnership in India," *Journal of Management and Science* 1, no. 1 (September 2011): 61–68, https://doi.org/10.26524/jms.2011.8.

https://doi.org/10.35166/iigf.9786239261498.04

memberikan manfaat bagi kedua belah pihak dan masyarakat luas.[4] Karakteristik KPBU dengan alokasi risiko tersebut didesain untuk proyek skala besar yang berimplikasi pada luasnya cakupan risiko.[5]

Cakupan risiko yang dihadapi proyek KPBU dapat berupa: (1) risiko lokasi; (2) risiko desain, konstruksi, dan uji operasi; (3) risiko sponsor; (4) risiko operasional; (5) risiko pendapatan (*revenue*); (6) risiko konektivitas jaringan; (7) risiko *interface*; (8) risiko politik; (9) risiko kahar (*force majeure*); dan (10) risiko kepemilikan aset.[6] Khusus dalam konteks Indonesia, salah satu bentuk risiko dengan tingkat eksternalitas tinggi dalam proyek infrastruktur adalah risiko sosial.

Bercermin pada preseden proyek pembangunan di Indonesia, eksternalitas risiko sosial perlu disorot karena berpotensi menimbulkan pelanggaran hak asasi manusia, khususnya bagi masyarakat terdampak langsung.[7] Sehubungan dengan itu, acuan Alokasi Risiko 2024 yang disusun PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT PII) memasukkan risiko sosial dan budaya lokal sebagai bagian dari risiko operasi yang dibebankan kepada badan usaha.[8] Potret penggusuran dan hilangnya mata pencarian dalam proyek KPBU mengindikasikan bahwa badan usaha belum cukup kapabel menyiapkan atau melaksanakan mitigasi risiko sosial.[9] Lebih jauh, terbentuk "kebiasaan" bahwa mitigasi yang ditempuh untuk menangani risiko sosial (secara singkat) adalah pelibatan aparat keamanan yang cenderung represif.[10]

Benang merah berbagai eksternalitas risiko sosial berkutat pada konflik agraria yang terkait erat dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Alih-alih membebankan mitigasi risiko sosial kepada pihak lain, penelitian ini mengusulkan pendekatan baru melalui internalisasi eksternalitas risiko sosial

---

[4] Kalpana Gopalan, "Risk and Contract Design in Public Private Partnership," *Social Science Research Network*, Juni 2016, https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2447519.
[5] Richard G. Little, "The Emerging Role of Public Private Partnership in Mega Project Delivery," *Social Science Research Network*, April 2011, https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1806266.
[6] PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero), *Acuan Alokasi Risiko: Pedoman Penting untuk Memastikan Risiko Proyek*, diakses 1 Juni 2025, https://www.ptpii.co.id/cfind/source/files/final-aar-2024_091024_updatemk.pdf.
[7] "In the Name of Development," *Tempo*, 22 Desember 2020, https://magz.tempo.co/read/special-report/37343/in-the-name-of-development.
[8] PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero), *Acuan Alokasi Risiko: Pedoman Penting untuk Memastikan Risiko Proyek*.
[9] "In the Name of Development," *Tempo*.
[10] Human Rights Watch, *Too High a Price: The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities*, diakses 1 Juni 2025, https://www.hrw.org/report/2006/06/20/too-high-price.

dengan menjadikan pemilik tanah terdampak sebagai pihak yang dilibatkan dalam tata kelola KPBU melalui penyetoran dalam bentuk barang (*inbreng*) aset tanah. Tanah milik masyarakat terdampak dihimpun dalam sebuah koperasi sebagai representasi langsung dalam pembahasan perjanjian KPBU, pembentukan *Special Purpose Vehicle* (SPV), hingga Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Pendekatan tersebut dinamakan *cooperative initiative*. Selain itu, berlandaskan *Dutch Diamond Approach*, *cooperative initiative* tidak hanya melibatkan pemerintah dan sektor privat, tetapi juga lembaga swadaya masyarakat serta lembaga pendidikan/riset. Pelibatan dua entitas terakhir sangat krusial untuk menjembatani potensi hubungan asimetris antara pemilik tanah terdampak dan sektor privat dalam tata kelola KPBU.

Elaborasi *cooperative initiative* sebagai upaya internalisasi eksternalitas risiko sosial difokuskan pada dua rumusan masalah:

1. Bagaimana *cooperative initiative* menjadi pranata internalisasi eksternalitas risiko sosial KPBU di Indonesia?

2. Bagaimana bentuk pelibatan lembaga swadaya masyarakat dan institusi pendidikan/penelitian dalam *cooperative initiative* dengan mengadopsi *Dutch Diamond Approach*?

Berpijak pada rumusan masalah tersebut, tujuan utama penelitian ini ialah menggagas intervensi tata kelola untuk mereformasi forum penyusunan perjanjian dan RUPS KPBU sebagai titik temu bagi sektor privat, pemerintah, dan pemilik tanah terdampak dalam mengendalikan seluruh potensi eksternalitas risiko sosial.

Tinjauan literatur menunjukkan bahwa variabel penelitian dengan pendekatan sebagaimana tertera dalam judul "Internalisasi Eksternalitas Risiko Sosial dalam Kerja Sama Pemerintah Dan Badan Usaha" belum pernah dibahas secara spesifik. Meski demikian, terdapat beberapa penelitian yang mengulas konsep internalisasi eksternalitas dalam isu lingkungan serta risiko sosial pada KPBU. Penelitian terkait internalisasi eksternalitas dapat dilihat pada antologi buku "Pembangunan Berkelanjutan: Peran dan Kontribusi Emil Salim" yang salah satu bagiannya ditulis oleh Djoni Hartono, Budy Resosudarmo, dan Arief Yusuf.[11]

[11] Djoni Hartono, Budy Resosudarmo, dan Arief Yusuf, "Konsep Dasar Persoalan Eksternalitas," dalam *Pembangunan Berkelanjutan: Peran dan Kontribusi Emil Salim*, ed. Lidia Napitupulu, Arianto Patunru, dan Budy Resosudarmo (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010), 49–64.

Penelitian mereka yang berjudul "Konsep Dasar Persoalan Eksternalitas" menguraikan alasan-alasan utama internalisasi eksternalitas sebagai solusi efektif dalam memecahkan berbagai permasalahan lingkungan. Adapun penelitian yang mengulas risiko sosial dalam KPBU dapat merujuk pada karya Alfa Fitri yang berjudul "Aspek *Environmental*, *Social*, *and Governance* sebagai Solusi Pembangunan Infrastruktur Berkelanjutan dalam Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha".[12] Penelitian tersebut mengulas integrasi aspek risiko terkait *Environmental*, *Social*, *and Governance* (ESGs) oleh pemerintah melalui fasilitas dukungan kelayakan untuk Badan Usaha Pelaksana dalam skema KPBU.

Dengan demikian, gagasan internalisasi eksternalitas risiko sosial melalui *cooperative initiative* merupakan pendekatan baru dalam mitigasi risiko sosial KPBU. Penelitian ini mengubah paradigma pengadaan tanah pada proyek KPBU yang semula sepenuhnya bertumpu pada mekanisme pengadaan tanah untuk kepentingan umum—yang kerap dipandang sekadar sebagai objek akuisisi—menjadi pemaknaan tanah sebagai jembatan pelibatan masyarakat terdampak sebagai mitra sejak awal siklus proyek pembangunan KPBU.

Pelibatan pemilik tanah terdampak dalam tata kelola KPBU membuka fleksibilitas negosiasi sejak tahap pra-kontrak (*pre-contract stage*), di mana hal ini berbeda dari skema *a quo* yang bersifat pascakontrak (*post-contract stage*) dan relatif kaku karena tidak membuka ruang kompromi. Pendekatan ini juga mengubah bentuk mitigasi risiko sosial yang semula berupa sosialisasi, program pengembangan, dan pemberdayaan masyarakat yang pasif dan *top-down*, menjadi lebih aktif dan egaliter dengan menempatkan mereka sebagai pemangku kepentingan dalam seluruh siklus proyek.

Kerangka pemikiran *cooperative initiative* bertolak dari model bisnis KPBU yang dirancang untuk proyek berskala besar dan berdurasi panjang. Implikasinya, karakteristik tersebut menciptakan kondisi yang dijelaskan dalam teori kontrak

[12] Alfa Fitri, "Aspek *Environmental, Social, and Governance* sebagai Solusi Pembangunan Infrastruktur Berkelanjutan dalam Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha," dalam *Peran Perguruan Tinggi dalam Aktualisasi Bela Negara melalui Perumusan Kebijakan Sektor Lingkungan Hidup dalam Pencapaian SDGs*, ed. Hilda Novyana dkk. (Jakarta: Publica Indonesia Utama, 2024), 184–215.

tidak lengkap (*incomplete contract theory*) dan teori biaya transaksi (*transaction cost theory*):[13]

1. *PPP contracts are too complicated, hence it is impossible to cover all the risks and clauses*;
2. *PPP project assessment is complex due to its large scale and long duration*;
3. *Stakeholders could not overestimate their capability of taking risks; and*
4. *The project manager could make mistakes in the perception of the project's risk capacity*.

Kondisi di atas membuat kedua belah pihak (pemerintah dan sektor privat) tidak memungkinkan menuangkan seluruh mitigasi/solusi secara komprehensif saat menyusun perjanjian (*ex ante*) guna menyelesaikan seluruh risiko/masalah yang akan muncul (*ex post*). *Incomplete contract theory* menegaskan bahwa karakteristik perjanjian seperti KPBU memunculkan kekhawatiran pemangku kepentingan dan membuka peluang perilaku oportunistis.[14] Di sisi lain, *transaction cost theory* menjelaskan akumulasi biaya yang dapat timbul selama proses penyusunan perjanjian. Kontrak KPBU tidak mungkin sepenuhnya komprehensif, renegosiasi akan terus berjalan seiring pengerjaan proyek.[15] Berangkat dari potensi perilaku oportunistis tersebut, *transaction cost theory* merekomendasikan tiga langkah preventif sebagai berikut:[16]

1. *The omitted ex-post terms of the contract that cast from ex-ante time to guard against the disruption of parties' allocation risks and minimize future transaction cost*;
2. *The parties who caused the capital at risk should create ex-ante governance structures that minimize the cost of future uncertainty*;

[13] Wei Xiong dkk., "Ex Post Risk Management in Public Private Partnership Infrastructure Projects," *Project Management Journal* 48, no. 3 (2017), https://doi.org/10.1177/875697281704800305.
[14] Bruce R. Lyons, *Incomplete Contract Theory and Contracts between Firms: A Preliminary Empirical Study*, Working Paper, Centre for Competition and Regulation (London, 2001), 2.
[15] Klaus M. Schmidt, "Incomplete Contracts" (kuliah, Ludwig Maximilian University of Munich, Semester Musim Panas 2010).
[16] William W. Bratton dan Joseph A. McCahery, "Incomplete Contracts Theories of the Firm and Comparative Corporate Governance," *Theoretical Inquiries in Law* 2, no. 2 (6 November 2001): 757, https://doi.org/10.2202/1565-3404.1035.

3. *Allows proper intervention from the state agencies and considers technologies utilities to expand the effective zone of contractual governance to lower the transaction costs that cause incompleteness*.

Dengan kata lain, proyek KPBU perlu menyiapkan klausul antisipatif dalam perjanjian (*ex-post terms*), melengkapinya dengan struktur tata kelola, dan membuka peluang intervensi yang tepat dengan orientasi meminimalkan biaya ketidakpastian di masa depan. Berlandaskan semangat tersebut, *cooperative initiative* menawarkan opsi baru tata kelola kelembagaan KPBU untuk mengintervensi proses penyusunan perjanjian, sehingga eksternalitas yang berpotensi timbul di masa depan (akibat perilaku oportunistis) dapat dinegosiasikan melalui klausul antisipatif (*ex post terms*).

Kondisi di atas menunjukkan bahwa tata kelola kelembagaan berkorelasi langsung dengan peluang intervensi dan perumusan klausul antisipatif dalam perjanjian-perjanjian KPBU. Tata kelola kelembagaan (perusahaan) pada prinsipnya mencakup hubungan antara direksi, pemegang saham, dan pemangku kepentingan yang membentuk struktur terarah pada tujuan perusahaan.[17] Dalam konteks ini, R. Edward Freeman menawarkan *stakeholders approach* yang memiliki perspektif lebih luas dalam tata kelola perusahaan, di mana kepentingan perusahaan diintegrasikan melalui pengelolaan hubungan antara pemegang saham, pekerja, pelanggan, pemasok, komunitas, dan entitas lain untuk menjamin keberhasilan jangka panjang perusahaan.[18] *Stakeholders approach* menegaskan bahwa keberadaan lingkungan memengaruhi perusahaan, dan sebaliknya, eksistensi perusahaan dapat memengaruhi lingkungan di sekitarnya.[19]

Keterhubungan kepentingan seluruh pemangku kepentingan yang saling terkait akan membuahkan manfaat besar dalam proyek KPBU. Kunci dari penerapan *stakeholder approach* ialah menemukan atau menciptakan *stakeholder value* khususnya pada pemilik tanah terdampak. *Cooperative initiative* merupakan upaya menjalin keterkaitan antarpemilik tanah terdampak dengan menyatukan masing-masing aset tanah yang dimiliki menjadi satu kesatuan sehingga

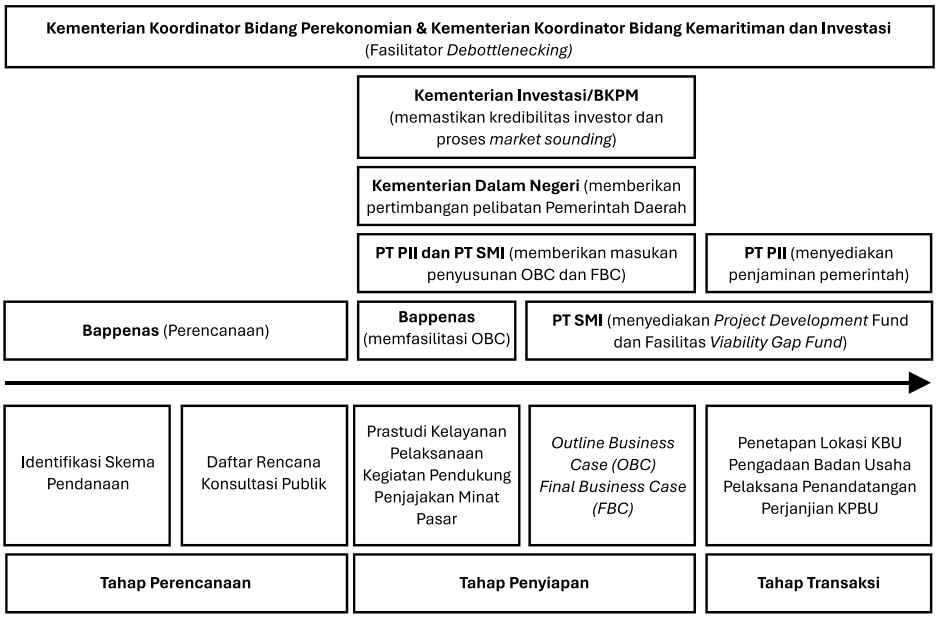
[17] Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *G20/OECD Principles of Corporate Governance* (Paris: OECD Publishing, 2015), 9, https://doi.org/10.1787/9789264236882-en.
[18] R. Edward Freeman dan John F. McVea, *A Stakeholder Approach to Strategic Management*, Working Paper No. 01-02 (Darden Graduate School of Business Administration, University of Virginia, Januari 2001), 15, https://doi.org/10.2139/ssrn.263511.
[19] R. Edward Freeman dan John F. McVea, *A Stakeholder Approach to Strategic Management*.

membentuk *stakeholder value* untuk menjembatani pengintegrasian kepentingan dalam tata kelola kelembagaan KPBU. Kondisi tersebut akan meningkatkan partisipasi pemangku kepentingan yang berkolerasi dengan penguatan fungsi *checks and balances* dari masing-masing pihak sepanjang siklus proyek KPBU.

B. PEMBAHASAN

Bob Tricker mendefinisikan tata kelola perusahaan sebagai wujud pelaksanaan otoritas dalam kelembagaan perusahaan.[20] Sementara itu, Cadbury mengelaborasi lebih lanjut, bahwa tata kelola perusahaan merupakan sistem untuk mengarahkan dan mengendalikan perusahaan.[21] Bertolak dari kedua pemahaman tersebut, kualitas tata kelola perusahaan sangat terkait dengan pemegang otoritas dan berkolerasi langsung dengan arah aksi korporasi. Kegagalan membangun tata kelola yang baik berpotensi berujung pada kegagalan aksi korporasi dalam memitigasi risiko.

Gambar 1. Peran Pemerintah dalam Tata Kelola KPBU di Indonesia



[20] Bob Tricker, *Corporate Governance: Principles, Policies, and Practices* (New York: Oxford University Press, 2009).

[21] Adrian Cadbury, *Corporate Governance and Chairmanship: A Personal View* (New York: Oxford University Press, 2002), 1, https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199252008.001.0001.

Dalam tata kelola KPBU *a quo*, dengan mempertimbangkan besarnya peran pemerintah melalui kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian pada tahap perencanaan, penyiapan, dan transaksi, KPBU di Indonesia cenderung dapat dikategorikan sebagai bentuk kerja sama yang didorong oleh pemerintah (*government-driven cooperation*).[22]

Terdapat beberapa catatan penting atas kategori *government-driven cooperation* tersebut. *Pertama,* ketergantungan yang besar pada peran pemerintah akan berimplikasi serius ketika muncul hambatan birokrasi.[23] Kedua, *moral hazard*, ketika sektor privat kerap menjadikan koneksi atau kekuasaan politik sebagai utilitas untuk mengamankan kegiatan bisnisnya.[24] KPBU yang mempertemukan pemerintah dan sektor privat berpotensi menjadi sasaran empuk perilaku *moral hazard* tersebut. Keadaan ini juga diperkuat oleh tata kelola KPBU saat ini yang berbasis *owner–operator principle*, di mana pemegang saham (*equity sponsor*) dalam proyek sekaligus berperan (atau menempatkan perwakilannya) sebagai operator dalam SPV.[25] Konsekuensinya, pemegang saham tidak memiliki hambatan berarti untuk mengimplementasikan aksi korporasi yang berorientasi jangka pendek.

Dengan demikian, *institutional setting* dalam tata kelola KPBU saat ini membuka peluang bagi pemerintah dan sektor privat untuk mengabaikan kepentingan pemangku kepentingan lain, seperti masyarakat pemilik tanah yang terdampak langsung eksternalitas negatif. Akibatnya, tata kelola perusahaan yang berkualitas cenderung sulit dibangun dan memicu perilaku oportunistis (serta berpotensi koersif) yang membahayakan kredibilitas proyek KPBU. Perilaku oportunistis dan orientasi jangka pendek tersebut bertolak belakang dengan *stakeholder approach* yang meyakini bahwa integrasi kepentingan—melalui

[22] Pada dasarnya terdapat 3 (tiga) kategori skema KPBU berdasarkan karakteristik kepemimpinannya yakni government driven cooperation, private sector cooperation, dan university driven cooperation. Lebih lanjut lihat Julius Gatune dkk., *The Triple Helix as a Model for Economic Development: A Background Paper*, Working Paper (Maastricht: Maastricht School of Management, 2018), 8–9.
[23] Organization for Economic Co-operation and Development, *OECD Reviews of Regulatory Reform of Indonesia: Public-Private Partnership Governance: Policy, Process, and Structure*, https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Chap%206%20PPPs.pdf (diakses 2 Juni 2025).
[24] Salah satu contoh relasi kuasa antara swasta dan pemerintah dalam PSN dapat merujuk pada pengembangan *Food Estate*. Lebih lanjut lihat Bagja Hidayat, "Irresponsible Food Estate," *Tempo*, https://magz.tempo.co/read/cover-story/38465/irresponsible-food-estate (diakses 2 Juni 2025).
[25] Takao Higuchi, *Natural Resource and PPP Infrastructure Projects and Project Finance* (Singapore: Springer, 2019), 50, doi:10.1007/978 981 13 2215 0.

penciptaan *stakeholder value*—akan memperkuat kelembagaan perusahaan dalam jangka panjang.

Namun, model tata kelola yang berorientasi *stakeholder-oriented model* juga menuai kritik dari Jose Nederhand dan Erik Hans Klijn. Menurut mereka, dalam konteks KPBU, pelibatan pemangku kepentingan tidak selalu berkorelasi dengan perbaikan kualitas proyek KPBU.[26]

> *It could be that, especially in PPP projects in which, after the tendering process is over, the content of the PPP projects is often strongly determined; therefore, the involvement of stakeholders can only result in minor changes. In line with network theory and collaborative governance theory, the presence of different perceptions and problem definitions makes it more difficult to achieve solutions that are acceptable for all the involved actors when the contractual space is already limited, as is the case in PPPs.*

Cooperative initiative menawarkan jawaban atas persoalan *stakeholder-oriented model* (khususnya terkait partisipasi pemangku kepentingan). Pembentukan koperasi pada tahap persiapan untuk menjadi bagian dari SPV membuka ruang kontribusi bagi para pemangku kepentingan sebelum perjanjian ditandatangani pada tahap transaksi.

Keterlibatan pemangku kepentingan sejak awal *project cycle* KPBU memungkinkan terciptanya fleksibilitas negosiasi yang berdampak signifikan dibandingkan partisipasi pada tahap *post-contract*. Himpunan kepentingan para pihak—pemerintah, sektor privat, dan pemilik tanah terdampak—dalam struktur pemegang saham SPV secara teoretis dapat membentuk komposisi pemegang saham yang majemuk untuk mengarahkan SPV pada praktik KPBU yang bertanggung jawab dan transparan, sekaligus menciptakan pengawasan tambahan demi menjamin standar tinggi yang menjunjung tinggi prinsip-prinsip hak asasi manusia dan pelindungan lingkungan.

[26] José Nederhand dan Erik Hans Klijn, "Stakeholder Involvement in Public–Private Partnerships: Its Influence on the Innovative Character of Projects and on Project Performance," *Administration & Society* 51, no. 8 (September 2019): 1217, https://doi.org/10.1177/0095399716684887.

1. *Cooperative Initiative* sebagai Pranata Internalisasi Eksternalitas Risiko Sosial dalam KPBU

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, terutama pada Proyek Strategis Nasional (PSN), pada praktiknya menempatkan pemilik tanah tanpa pilihan untuk menolak penggunaan tanahnya sebagai lokasi pembangunan proyek.[27] Walaupun PSN belum tercantum dalam dokumen rencana tata ruang, rekomendasi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang tetap dapat diterbitkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang.[28] Berangkat dari keadaan tersebut, perubahan paradigma terhadap pemilik tanah terdampak menjadi krusial. Pembentukan koperasi dalam *cooperative initiative* berperan sebagai jembatan pelibatan masyarakat terdampak untuk terlibat langsung dalam tata kelola KPBU.

Untuk merealisasikan *cooperative initiative*, masyarakat terdampak menjadikan lahan yang dimiliki sebagai modal pembentukan koperasi. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian jo. Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 2 Tahun 2024 tentang Kebijakan Akuntansi Koperasi memungkinkan perolehan aset tetap (termasuk tanah) sebagai kegiatan investasi.[29] Perolehan tanah sebagai aset tetap tersebut menjadi penempatan modal penyertaan, dan pemilik lahan tercatat sebagai pemegang modal penyertaan.[30] Koperasi yang telah menghimpun tanah milik masyarakat terdampak kemudian memanfaatkan aset modal penyertaan tersebut untuk membiayai kegiatan usaha koperasi berupa investasi pada proyek KPBU. Sebagai badan hukum, koperasi berperan sebagai perantara (*intermediary*) yang memungkinkan pemilik tanah terdampak sebagai penerima manfaat (*beneficiary*) turut serta secara kolektif dalam struktur tata kelola proyek KPBU.

---

[27] Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Pasal 98; sebagaimana diubah dengan Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*.

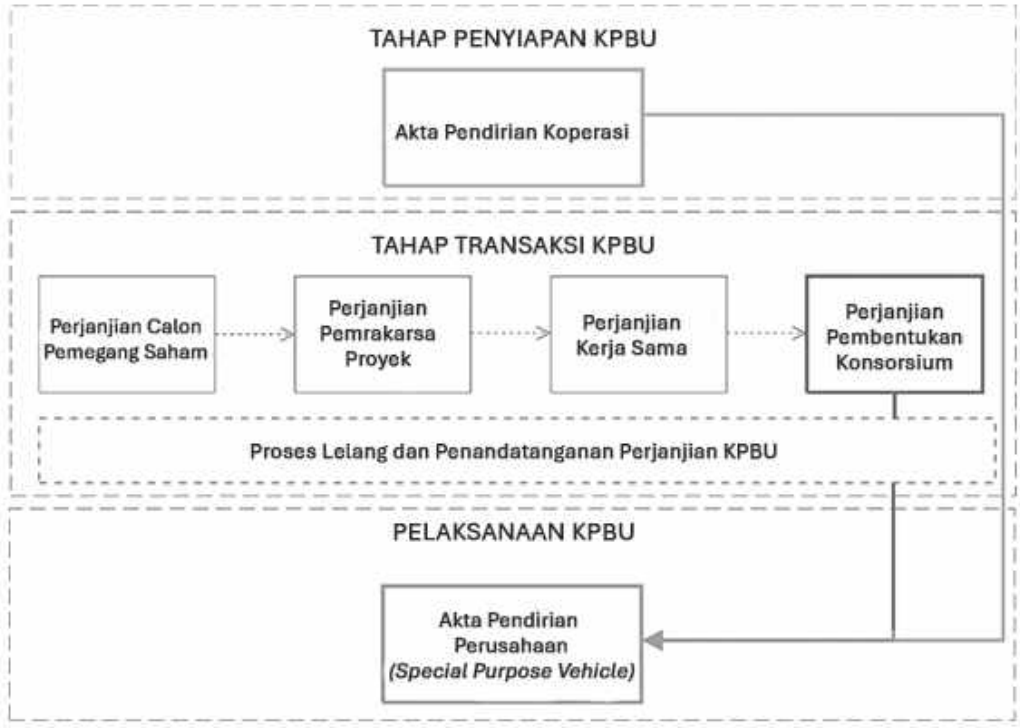
[28] Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Pasal 129 ayat (2).

[29] Indonesia, *Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 2 Tahun 2024 tentang Kebijakan Akuntansi Koperasi*, ditetapkan 10 Januari 2024, diundangkan 16 Januari 2024, Lampiran, Lembaran Negara RI Tahun 2024 Nomor 35.

[30] Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian*, ditetapkan 29 Oktober 2012, Pasal 69 ayat (6) jo. Pasal 77 ayat (1) huruf b.

Cooperative initiative dimulai saat konsorsium perusahaan pemenang lelang proyek KPBU telah ditetapkan. Pendirian SPV akan melibatkan koperasi pemilik tanah terdampak sebagai salah satu pemegang saham.

Gambar 2. Interaksi Koperasi dan Konsorsium dalam Pembentukan SPV



Sumber: Hasil Olahan Penulis

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian memang tidak secara tegas mengatur kegiatan usaha koperasi untuk berinvestasi dan menjadi pemegang saham suatu perseroan. Namun, Lampiran Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 2 Tahun 2024 tentang Kebijakan Akuntansi Koperasi—yang memberikan contoh Laporan Arus Kas Koperasi Simpan Pinjam dan Pembiayaan—memuat rincian kegiatan investasi, salah satunya pelepasan aset tetap.[31] Selain itu, frasa "orang" pada Pasal 7 ayat (1)

[31] Indonesia, *Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 2 Tahun 2024 tentang Kebijakan Akuntansi Koperasi*, Lampiran. Diundangkan 16 Januari 2024, Lembaran Negara RI Tahun 2024 Nomor 35.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dimaknai dimaknai sebagai badan hukum secara luas.[32]

Dengan demikian, sebagai badan hukum, koperasi dapat bertindak sebagai pemegang saham dalam suatu perusahaan.[33] Koperasi sebagai pemegang saham SPV merepresentasikan kepentingan dan kebutuhan pemilik tanah terdampak sehingga *bargaining position* mereka meningkat dan hak-haknya terlindungi secara proaktif sepanjang pelaksanaan proyek KPBU. Selain itu, *inbreng* aset lahan sebagai penyertaan modal pada SPV akan menciptakan peningkatan nilai akumulatif bagi pemilik lahan seiring berjalannya proyek KPBU. Sumber utama pendapatan koperasi berasal dari pembayaran dividen oleh SPV, yang selanjutnya disalurkan kepada pemilik lahan terdampak sebagai penerima manfaat. Skema ini berpotensi menjadi solusi jangka panjang bagi penghidupan masyarakat terdampak.

Dalam praktiknya, *cooperative initiative* yang mengedepankan *stakeholder value* juga memberi manfaat bagi pemerintah dan sektor privat sebagai mitra KPBU. Bagi pemerintah, pengadaan tanah untuk kepentingan umum lazimnya menuntut pembayaran dana dalam jumlah besar pada tahap awal proyek. Melalui *cooperative initiative*, pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak lagi diperlukan karena koperasi menyetorkan tanah sebagai kontribusi modal pada SPV melalui penyertaan modal (*inbreng*). Dengan demikian, pemerintah tidak lagi dibebani kewajiban penyediaan dana pengadaan tanah dalam jumlah yang besar.

Contoh penyediaan dana dalam pengadaan tanah dapat dilihat pada pembangunan Bandar Udara Internasional Yogyakarta. Berdasarkan Laporan Tahunan PT Angkasa Pura I (Persero) Tahun 2019, proses relokasi 2.700 keluarga dan pengadaan lahan seluas 587 hektare memerlukan total biaya Rp4,1 triliun.[34]

---

[32] Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas*, Penjelasan Pasal 7 ayat (1). Diundangkan 16 Agustus 2007 sebagai Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4756.

[33] Koperasi memperoleh pengesahan sebagai badan hukum setelah Akta Pendirian Koperasi disahkan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang koperasi. Lihat Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian*, Pasal 13 ayat (1). Ditetapkan di Jakarta pada 29 Oktober 2012, Pasal 13 ayat (1), diundangkan 30 Oktober 2012 sebagai Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 212, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5355.

[34] PT Angkasa Pura I (Persero), *Annual Report 2019: Strengthening Business and Portfolio, Enhancing Passenger Experience* (Jakarta: PT Angkasa Pura I, 2019), 420, https://ap1.co.id/contents/file/135-634-AR2019ENG.pdf (diakses 15 Juni 2025).

Berikut tabel rincian biaya pengadaan tanah untuk proyek Bandar Udara Internasional Yogyakarta:[35]

Tabel 1. Biaya Pengadaan Tanah untuk Proyek Bandara Internasional Yogyakarta

Landowner	Hectares	Total Compensation	Price per Square Meter
Local Residents	342 ha	Rp2,800,266,194,388	Rp818,791/m^2
Local Residents (by Consignment)	51 ha	Rp297,924,934,900	Rp584,166/m^2
Government	34 ha	Rp231,210,459,050	Rp680.030/m^2
Paku Alam Sultanate Ground	160 ha	Rp701,512,349,000	Rp438,445/m^2
TOTAL	587 ha	Rp4,030,913,937,338	

Sumber: Asian Development Bank Institute

Jika dibandingkan dengan total nilai proyek yang diperkirakan sekitar Rp11,3 triliun,[36] apabila Bandar Udara Internasional Yogyakarta menggunakan *cooperative initiative*, operator proyek KPBU berpotensi menghemat biaya pengadaan tanah kurang lebih 36% dari total nilai proyek.

Bagi sektor privat, terkait risiko sosial dan budaya (termasuk risiko tata kelola), Pedoman Alokasi Risiko KPBU di Indonesia menetapkan bahwa pihak swasta wajib menanggung risiko tersebut.[37] Apabila koperasi menjadi salah satu pemegang saham dalam SPV, eksternalitas risiko sosial dan budaya akan terinternalisasi ke dalam struktur koperasi. Dengan demikian, *cooperative initiative* dapat menghilangkan urgensi pelibatan aparat keamanan sebagai jalan pintas meredam konflik sosial. Menghindari penggunaan aparat untuk pengamanan proyek juga berpotensi menghemat pengeluaran signifikan bagi sektor privat. Sebagai rujukan potensi penghematan, antara tahun 1998–2004,

[35] Asian Development Bank Institute, *Land Acquisition in Indonesia and Law No. 2 of 2012*, https://bit.ly/3DzeIoh (diakses 15 Juni 2025).
[36] *Detik News*, "Bandara Kulon Progo Telan Rp 11 Triliun, AP I: Solusi atas 'Lack of Capacity'," *Detik.com*, 28 Agustus 2020, https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-5150384/bandara-kulon-progo-telan-rp-11-triliun-ap-i-solusi-atas-lack-of-capacity (diakses 15 Juni 2025).
[37] PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero), "Acuan Alokasi Risiko: Pedoman Penting untuk Memastikan Risiko Proyek," diakses 15 Juni 2025, https://www.ptpii.co.id/cfind/source/files/final-aar-2024_091024_updatemk.pdf.

Freeport-McMoRan tercatat mengeluarkan hampir USD 20 juta kepada sejumlah perwira tinggi serta satuan militer dan kepolisian di Indonesia.[38]

Hal yang juga krusial ialah memastikan koperasi tidak hanya memiliki hak suara (*right to vote*) dalam RUPS, tetapi juga ruang untuk menyampaikan perspektif serta kekuatan yang memadai guna memengaruhi keputusan SPV secara langsung. Namun, dalam praktiknya, terdapat probabilitas koperasi hanya menjadi pemegang saham minoritas dan kalah suara dibandingkan konsorsium pemenang lelang yang memegang saham mayoritas SPV. Untuk mengantisipasi kemungkinan tersebut, koperasi perlu menegosiasikan klausul pelindungan kontraktual dalam perjanjian pemegang saham SPV pada saat pendirian, seperti:[39] (1) hak menunjuk anggota dewan komisaris yang mewakili kepentingan koperasi dan pemilik lahan terdampak; dan (2) hak veto atas hal-hal terkait tanah, termasuk perubahan penggunaan lahan, pengalihan hak, atau tindakan korporasi lain yang berdampak pada hak dan kepentingan pemilik lahan.

Pada tahap awal proyek KPBU, pemilik tanah terdampak sebagai anggota koperasi kemungkinan belum memiliki kapasitas manajerial dan pengetahuan teknis setara dengan dewan direksi SPV. Oleh sebab itu, akan lebih realistis apabila koperasi mengupayakan posisi dalam dewan komisaris untuk mengawasi aksi korporasi yang diambil oleh dewan direksi.

Dalam hal ini, koperasi perlu diberi hak mengajukan calon komisaris (*right to nominate*) yang dilengkapi ketentuan tambahan, seperti pembatasan jumlah anggota dewan komisaris, pelindungan terhadap pemberhentian anggota komisaris yang diusulkan koperasi, serta pemberian bobot suara (*weighted votes*) bagi komisaris yang ditunjuk koperasi. Melalui hak suara istimewa dan ketentuan antisipatif tersebut, koperasi akan terhindar dari potensi gangguan pihak lain, dan komisaris terpilih memiliki pengaruh memadai dalam mengawasi pengambilan keputusan strategis.

---

[38] *The New York Times*, "Below a Mountain of Wealth, a River of Waste," 27 Desember 2005, https://www.nytimes.com/2005/12/27/world/asia/below-a-mountain-of-wealth-a-river-of-waste.html (diakses 15 Juni 2025).

[39] Buren, *Protection of Minority Shareholders: Common Solutions in Dutch Corporate Transactions*, https://www.burenlegal.com/sites/default/files/usercontent/content-files/Minority%20Protection%20of%20Shareholders_FINALb_0.pdf (diakses 15 Juni 2025).

Alternatif lain, koperasi sebagai pemegang saham dapat diberikan hak veto atas hal-hal yang berkaitan dengan tanah, seperti pengalihan kepemilikan, eksploitasi berlebihan, kerusakan akibat pencemaran, atau pelanggaran terhadap hak atas tanah adat. Pada prinsipnya, pencantuman ketentuan hak veto dalam perjanjian pemegang saham SPV bertujuan memperkuat posisi koperasi yang kemungkinan memiliki kurang dari 50% saham, sehingga pengaruhnya dalam pengambilan keputusan melalui pemungutan suara (voting) sangat terbatas.[40]

Gambar 3. Pelindungan Hak Koperasi sebagai Pemegang Saham Minoritas

Sumber: Hasil Olahan Penulis

Meskipun Undang-Undang Perseroan Terbatas memperbolehkan pemberian hak menunjuk komisaris dan hak veto yang dikaitkan dengan kelas saham tertentu,[41] intervensi pemerintah untuk mewajibkan pencantuman ketentuan pelindungan bagi koperasi menjadi sangat penting. Kebutuhan intervensi ini menimbulkan urgensi revisi regulasi guna menjamin pelindungan koperasi sebagai pemegang saham minoritas dalam KPBU. Preseden Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260/PMK.011/2010 yang mengatur format perjanjian regres menunjukkan bahwa

[40] Oury Clark, "Shareholder Agreements," https://www.ouryclark.com/resource-library/quick-guides/corporate/shareholder-agreements.html (diakses 15 Juni 2025).
[41] Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas*, Penjelasan Pasal 7 ayat (1); lihat juga Pasal 111 ayat (4) dan Pasal 53 ayat (1).

intervensi pemerintah terhadap ketentuan kontrak terkait KPBU secara yuridis masih mungkin untuk dilakukan.[42]

Pembahasan selanjutnya akan mengulas peran Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan institusi penelitian/pendidikan untuk memastikan bahwa koperasi memiliki kapasitas memadai dalam mengimbangi konsorsium pemenang lelang KPBU di RUPS.

2. Adopsi *Dutch Diamond Approach* dalam *Cooperative Initiative*

Dutch Development Approach merupakan bentuk kolaborasi yang bertujuan mendorong pembangunan ekonomi sekaligus mengurangi kemiskinan melalui penggabungan bantuan (*aid*), perdagangan (*trade*), dan investasi (*investment*).[43] Pemerintah Belanda bekerja sama dengan berbagai mitra, termasuk sektor privat, LSM, serta institusi penelitian/pendidikan.[44] *Dutch Diamond Approach* adalah pengembangan lebih lanjut dari skema KPBU dengan memperluas partisipasi pemangku kepentingan seluas mungkin.[45] Kerja sama ini berangkat dari premis bahwa diplomasi ekonomi berfokus keberlanjutan dapat memperkuat daya saing sektor privat Belanda pada bidang-bidang yang menjadi perhatian negara-negara berkembang.[46]

Dutch Development Approach menggabungkan efisiensi dan orientasi pasar sektor privat dengan pengetahuan LSM mengenai lokalitas serta keahlian institusi penelitian/pendidikan. Pada saat yang sama, pemerintah berperan sebagai

---

[42] Indonesia, *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260/PMK.011/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha*, ditetapkan di Jakarta, 30 Desember 2010.

[43] Organization for Economic Co-operation and Development, *Peer Learning Country Report: Netherlands*, https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Peer-Learning-Country-Report-Netherlands.pdf (diakses 15 Juni 2025).

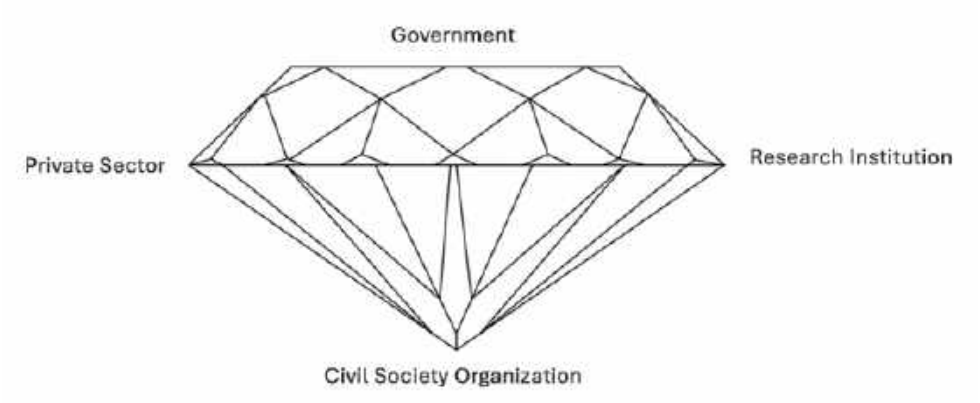
[44] Government of the Netherlands, "Development Cooperation Partners and Partnerships," https://www.government.nl/topics/development-cooperation/development-cooperation-partners-and-partnerships (diakses 15 Juni 2025).

[45] Advisory Council on International Affairs, *The Dutch Diamond Dynamic: Doing Business in the Context of the New Sustainable Development Goals*, https://www.advisorycouncilinternationalaffairs.nl/binaries/advisorycouncilinternationalaffairs/documents/publications/2016/01/29/the-dutch-diamond-dynamic/The_Dutch_Diamond_Dynamic_AIV-Advisory-report-99_ENG_201601.pdf (diakses 15 Juni 2025).

[46] Advisory Council on International Affairs, *The Dutch Diamond Dynamic: Doing Business in the Context of the New Sustainable Development Goals*.

fasilitator dengan mempertemukan para pihak dan turut serta dalam pembiayaan kemitraan tersebut.[47]

Gambar 4. Dutch Diamond Model



Sumber: ING Bank N.V. and Platform for Inclusive Finance (NpM)[48]

Salah satu contoh kerja sama pembangunan yang dimiliki Belanda ialah tim KPBU *Kenya–Netherlands Green Deal* (KNDG) yang terdiri atas pelaku di bidang pertanian, pupuk, pengelolaan air, logistik, dan pengembangan bisnis.[49] Secara khusus, tata kelola KNDG melibatkan cakupan pemangku kepentingan yang lebih luas, sehingga menjadi penentu keberhasilan pengembangan agribisnis melalui pendekatan multisegmen dengan aktor-aktor berikut.[50]

a. *Pemerintah*. Pemerintah menyediakan layanan informasi dan konsultasi, serta menciptakan kondisi pendukung melalui penguatan kelembagaan, kerangka hukum, dan infrastruktur untuk meningkatkan daya saing sektor usaha.

b. *Sektor privat*. Pelaku sektor privat (seperti produsen dan pedagang) menjadi penggerak utama agribisnis. Dengan prasyarat model bisnis yang efektif dan nilai tambah (*added value*) yang menjamin keamanan investasi, sektor privat mendorong sistem KPBU berjalan secara berkelanjutan (*self-sustaining*).

---

[47] Organisation for Economic Co-operation and Development, *Peer Learning Country Report: Netherlands*.
[48] ING Bank N.V. and Platform for Inclusive Finance (NpM), *A Billion to Gain? Dutch Contributions to and Trends in the Microfinance Sector*, https://bibalex.org/baifa/Attachment/Documents/461417.pdf (diakses 15 Juni 2025).
[49] Prem Bindraban dkk., *Smart Fertilization and Water Management – Kenya-Netherlands Aid-and-Trade Opportunities*, Laporan Riset (International Fertilizer Research Centre, USA, 2018), 1.
[50] Ibid.

c. *Organisasi usaha*. Dalam kemitraan KNDG, organisasi petani menjadi pusat pengembangan agribisnis. Efisiensi ekonomi sulit dicapai tanpa peningkatan skala ekonomi (*economy upscaling*) yang memadai di pasar agribisnis. Oleh sebab itu, penguatan kapasitas petani melalui organisasi usaha penting untuk mendukung pemasaran, pelatihan, inovasi, dan penerapan standar mutu.

d. *LSM*. LSM merupakan aktor penting dengan peran yang bergantung pada bidang kerja masing-masing. LSM kerap memiliki keunggulan spesifik dibanding pemerintah atau sektor privat, seperti kemampuan memfasilitasi kemitraan/kelompok produsen agar memperoleh akses ke pasar domestik maupun internasional.

e. *Institusi penelitian*. Institusi penelitian berperan mendasar dalam menyediakan inovasi dan teknologi yang meningkatkan daya saing produsen besar maupun kecil serta pelaku lain dalam rantai pasok agribisnis. Karena itu, penting memastikan hasil inovasi dan teknologi dapat diimplementasikan pelaku usaha untuk menjadi solusi praktis.

Dutch Diamond Approach menunjukkan nilai tambah penyelenggaraan pembangunan ketika pemerintah, sektor privat, LSM, dan institusi penelitian/pendidikan bekerja dalam kemitraan kolaboratif. Namun, upaya mendorong kemitraan multi-*stakeholders* membutuhkan sumber daya dan upaya besar, di mana pemerintah memegang peran penting sebagai perantara (*intermediary*) yang memfasilitasi peluang kerja sama. Membangun struktur tata kelola yang ideal dan menumbuhkan kepercayaan antarpemangku kepentingan merupakan proses yang melelahkan dan memakan waktu, tetapi layak untuk terus diupayakan.

3. Peran LSM dalam *Cooperative Initiative*

Dutch Diamond Approach memasukkan LSM sebagai aktor kunci agar kemitraan berjalan secara efektif.[51] Dengan keahlian dan jejaring yang dimiliki, LSM mempunyai pengaruh yang kuat, akses pendanaan, serta pendekatan pemecahan masalah yang unik.[52] LSM juga memainkan peran penting dalam membangun hubungan dengan kelompok-kelompok masyarakat yang relatif

[51] Ibid.
[52] Organisation for Economic Co-operation and Development, *Peer Learning Country Report: Netherlands*.

sulit—bahkan mustahil—dijangkau oleh pihak lain.[53] Atas dasar itu, Pemerintah Belanda melibatkan LSM yang berakar kuat di negara berkembang agar proyek KPBU dapat melibatkan jaringan lokal yang ada.[54]

Dalam konteks Indonesia, keterlibatan LSM dalam kerangka KPBU merupakan salah satu rekomendasi dari *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) untuk memperkuat KPBU, yakni melalui pembentukan kerangka kelembagaan yang transparan, berlegitimasi hukum, serta didukung otoritas yang kompeten dan sumber daya yang memadai.[55] Dalam konteks tersebut, OECD merekomendasikan partisipasi aktif organisasi nonpemerintah, antara lain sebagai berikut:[56]

> *Active consultation and engagement with stakeholders should be an integral element of the process. PPPs may be used to introduce a more private-sector approach to service delivery in sectors that have previously been a part of the government. This can have an effect on both working conditions, the culture of the workplace, and opportunities for advancement. [...] The same can be said for Non-Governmental Organizations (NGOs) and other civil society groups that often have concerns that PPPs may have social and environmental consequences and impact the rights of minority groups. Active involvement of NGOs can create transparency about problematic issues that might otherwise be overlooked and become serious problems if not tackled at an early stage.*

Keterlibatan LSM menjadi solusi untuk meningkatkan kualitas konsultasi dan pelibatan aktif pemangku kepentingan dalam pelaksanaan KPBU di Indonesia. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, penerapan *cooperative initiative* menyediakan pranata bagi LSM untuk mendampingi para pemangku kepentingan dalam kerangka KPBU.

Pelibatan LSM harus dimulai sejak tahap perencanaan dalam siklus proyek KPBU. Fokus awal LSM ialah mengorganisasi pemilik tanah terdampak sebagai langkah pembentukan koperasi. Seluruh pemilik lahan terdampak harus dikonsultasikan dan dilibatkan dalam perencanaan permukiman kembali (jika diperlukan) serta dalam upaya mitigasi dampak negatif akibat hilangnya sumber

---

[53] Government of the Netherlands, "Development Cooperation Partners and Partnerships."
[54] Ibid.
[55] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Indonesia 2012 – Public Private Partnership Governance: Policy, Process and Structure*, *OECD Reviews of Regulatory Reform* (Paris: OECD Publishing, September 2012).
[56] Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Indonesia 2012 – Public Private Partnership Governance: Policy, Process and Structure*.

penghidupan secara berkelanjutan. Semakin dini pelibatan LSM, semakin besar peluang tercapainya solusi yang baik. Dengan demikian, LSM dapat merekomendasikan kepada pemerintah sejumlah komponen esensial dalam penerapan *cooperative initiative*, antara lain:

a. Identifikasi dampak proyek KPBU dan populasi yang terdampak;

b. Kerangka konsultasi, partisipasi publik, dan perencanaan pembangunan;

c. Pemenuhan persyaratan administratif pendirian koperasi;

d. Rincian bantuan permukiman kembali dan pemulihan mata pencaharian (termasuk estimasi pembagian dividen serta potensi peran tambahan koperasi dalam rantai bisnis proyek KPBU atau sumber pendapatan lain);

e. Kerangka kompensasi apabila terjadi kehilangan pendapatan;

f. Anggaran kebutuhan yang terperinci;

g. Jadwal pelaksanaan; dan

h. Kerangka pemantauan, evaluasi, dan pelaporan.

Daftar komponen esensial ini (*non-exhaustive list*) dapat menjadi gambaran informasi serta pendampingan yang harus disiapkan LSM sebelum siklus proyek KPBU berlanjut ke tahap transaksi.

Komponen esensial dalam *cooperative initiative* harus disepakati oleh pemerintah dan pemilik tanah terdampak. Penerapan pendekatan ini akan memerlukan proses negosiasi yang cukup panjang antara para pihak guna mencapai kesepakatan. Namun demikian, kesepakatan tersebut mencerminkan pentingnya komitmen jangka panjang dari seluruh pihak yang terlibat. Secara ringkas, keterlibatan LSM sepanjang siklus proyek KPBU antara lain:

a. Mengkaji kebutuhan pemilik tanah terdampak dengan metode partisipatif;

b. Menyusun komponen-komponen esensial dalam *cooperative initiative*;

c. Memfasilitasi kesepakatan pemerintah dan pemilik tanah terdampak atas rincian komponen esensial;

d. Mengimplementasikan kerangka rencana;

e. Mendampingi koperasi dalam kegiatan usaha harian; dan

f. Mengawasi pelaksanaan proyek KPBU.

Salah satu perhatian utama dalam keterlibatan LSM ialah sumber pendanaan sebagai faktor pendorong partisipasi. Mengingat proyek KPBU bersifat jangka panjang dan memerlukan pendampingan serta pemantauan berkelanjutan, maka keterlibatan LSM juga menuntut pendanaan yang besar dan berjangka panjang.

Gambar 6. Kerangka Pendanaan LSM

Sumber: Hasil Olahan Penulis

Selama tahap persiapan proyek KPBU, dan sebelum koperasi mampu menghasilkan keuntungan, keterlibatan LSM akan didanai oleh pemerintah melalui pendanaan awal (*initial funding*). Namun, seiring berjalannya proyek dan koperasi mulai memperoleh laba, perwakilan LSM dapat dialihkan perannya menjadi tenaga profesional yang mendampingi aktivitas bisnis harian koperasi sebagai pemegang saham dalam SPV.

Hubungan antara koperasi dan LSM memiliki peran krusial dalam memperkuat kapasitas koperasi sebagai pemegang saham SPV sekaligus sebagai pengawas (*watchdog*) selama implementasi proyek KPBU. Dalam konteks penerapan *owner–operator principle* pada proyek KPBU di Indonesia—di mana kepemilikan terkonsentrasi pada satu pihak yang memiliki kendali efektif atas perusahaan—

maka persoalan keagenan (*agency problem*) bergeser menjadi konflik antara pemegang saham pengendali (konsorsium yang kerap sekaligus menjadi bagian dari manajemen SPV) dan koperasi sebagai pemegang saham minoritas. Pada situasi demikian, LSM dapat memainkan peran pendampingan untuk melindungi hak-hak koperasi sebagai pemegang saham (misalnya, hak suara di RUPS) serta melalui fungsi komisaris untuk mengawasi aksi korporasi. Dari perspektif intervensi tata kelola perusahaan, peran LSM yang ditunjuk bertujuan membatasi potensi tindakan yang mengutamakan keuntungan sepihak melalui relasi kuasa yang pada akhirnya dapat merugikan pemilik tanah terdampak.

Oleh karena itu, penting untuk memastikan bahwa LSM yang dilibatkan benar-benar merepresentasikan kepentingan pemilik tanah terdampak sebagai penyeimbang terhadap kepentingan pemerintah dan sektor privat. Besar kemungkinan pemerintah menjadi pihak yang berwenang menunjuk LSM dalam proyek KPBU. Isu imparsialitas dapat direduksi apabila LSM tersebut telah memiliki keterikatan sebelumnya dengan pemilik tanah terdampak, misalnya dibuktikan melalui program komunitas yang sedang atau pernah dijalankan sebelumnya (*track record*). Apabila keterkaitan tersebut tidak ada, pemerintah perlu membentuk panel independen untuk melakukan penilaian dan menyusun daftar kandidat LSM yang layak dilibatkan dalam proyek KPBU. Dengan demikian, sekalipun pemerintah tidak sepenuhnya beritikad baik dalam proses penunjukan, panel independen tetap bisa memberikan pilihan LSM sebagai kandidat terbaik.

4. Peran Institusi Penelitian/Pendidikan dalam *Cooperative Initiative*

Salah satu alasan utama pelibatan institusi penelitian/pendidikan dalam *Dutch Diamond Approach* adalah untuk menjembatani hasil riset dan inovasi teknologi agar dapat diimplementasikan oleh sektor privat sebagai praktisi sehingga inovasi dapat bertransformasi menjadi solusi.[57] Institusi penelitian/pendidikan memegang peran penting dalam menyediakan pembaruan ilmu pengetahuan dan teknologi yang mampu meningkatkan daya saing para pihak dalam KPBU.[58] Jembatan antara teori dan praktik tersebut pada akhirnya dapat mendorong riset, inovasi, dan pemanfaatan teknologi demi kepentingan semua pihak serta keberhasilan proyek KPBU. Selain itu, institusi penelitian/pendidikan dalam *Dutch Diamond Approach* juga berperan sebagai penyedia program pendidikan

[57] Prem Bindraban dkk., *Smart Fertilization and Water Management – Kenya-Netherlands Aid-and-Trade Opportunities*.
[58] Ibid.

tinggi bagi mahasiswa dari negara berkembang.[59] yang diharapkan menjadi jawaban atas kekurangan tenaga profesional berkualitas di negara asal.

Dalam *cooperative initiative*, institusi penelitian/pendidikan dapat berkolaborasi melalui program alih pengetahuan (*transfer knowledge*) dan pengembangan riset (*research development*) untuk menciptakan inovasi lanjutan apabila koperasi menjadi bagian integral dari rantai produksi proyek KPBU. Selain itu, institusi penelitian/pendidikan berperan sebagai penyedia program pendidikan tinggi bagi anggota koperasi (pemilik tanah terdampak), yang didukung melalui beasiswa dari insentif pemerintah atau program tanggung jawab sosial perusahaan dari SPV proyek KPBU. Para mahasiswa tersebut menjadi solusi jangka panjang yang dapat memperluas peluang partisipasi keluarga pemilik tanah terdampak dalam proyek KPBU dengan peran yang lebih signifikan dan strategis, bukan semata-mata sebagai petugas kebersihan, kantin, atau keamanan.

Gambar 7. Pelibatan Institusi Penelitian/Pendidikan dalam *Cooperative Initiative*

Sumber: Hasil Olahan Penulis

[59] Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, *A World to Gain: A New Agenda for Aid, Trade, and Investment*, https://www.government.nl/documents/letters/2013/04/05/global-dividends-a-new-agenda-for-aid-trade-and-investment (diakses 19 Juni 2025).

Dalam praktiknya, lembaga pengetahuan juga memperoleh manfaat dari perjanjian lisensi kekayaan intelektual dengan SPV. Pada dasarnya, perjanjian lisensi tersebut mengatur ketentuan-ketentuan sebagai berikut:[60]

a. *License to exploit the intellectual property rights used in the PPP project*;

b. *Ownership of the intellectual property rights used in the PPP project; and*

c. *Ownership of any new intellectual property rights arising in the PPP project*.

SPV akan memberikan imbal hasil berupa pembagian keuntungan atau kompensasi kepada institusi penelitian/pendidikan sebagai pembayaran atas pemanfaatan hak kekayaan intelektual.

Selain itu, keberadaan institusi penelitian/pendidikan juga krusial apabila proyek KPBU melibatkan masyarakat hukum adat. Hal ini mengingat Indonesia memiliki 1.331 kelompok etnis dan 1.081 wilayah adat yang tersebar di seluruh nusantara, yang kerap kali menjadi bagian dari PSN.[61] Dalam konteks *cooperative initiative*, partisipasi institusi penelitian/pendidikan dapat dilaksanakan melalui pendampingan kepada masyarakat hukum adat yang terdampak dan memiliki hak atas tanah adat guna mencegah kekeliruan penerapan hukum nasional pada wilayah yang tunduk pada sistem hukum adat.

Rekognisi Hak Masyarakat Hukum Adat dapat dilihat pada Gambar 8. Dari gambar tersebut, institusi penelitian/pendidikan (dalam hal ini adalah pakar hukum adat) akan mempelajari karakteristik hukum adat yang berlaku dan menyusun inventarisasinya. Sebagai contoh, komunitas hukum adat Dayak Uut Danum dan Dayak Ngaju di Kalimantan (Borneo) menetapkan batas wilayah tanah berdasarkan radius jangkauan gema suara gong yang dipukul dalam Musyawarah Tumbang Anoi tahun 1894.[62]

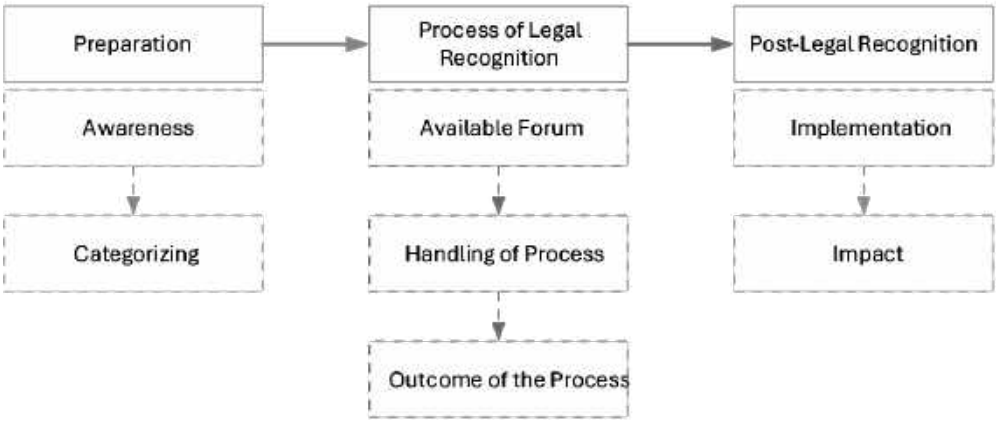
---

[60] Risti Wulandari dan Bhredipta C. Socarana, "Intellectual Property Transaction in Indonesia: Overview," https://tmsnrt.rs/3rGUyqc (diakses 19 Juni 2025).

[61] Universal Periodic Review, "Indigenous Peoples in Indonesia," https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/indonesia/session_27_-_may_2017/aman_upr27_idn_e_main.pdf (diakses 19 Juni 2025); Lihat juga Xavier Nugraha dan Muhammad Jibril, "Public Consultation in the Acquisition of Customary Land in Indonesia: An FPIC Perspective," *International Journal of Innovation, Creativity, and Change* 13, no. 11 (2020): 1361.

[62] Victor Emanuel, "Perlindungan Hukum atas Tanah Adat dalam Kaitan dengan Pemberian Izin Usaha Perkebunan Kelapa Sawit di Kecamatan Serawai Kabupaten Sintang," *Jurnal Penerangan Hukum* 5, no. 2 (2017): 18.

Gambar 8. Rekognisi Hak Masyarakat Hukum Adat



Sumber: Yance Arizona[63]

Rangkaian persiapan berujung pada rekognisi oleh negara yang difasilitasi oleh para pakar hukum adat. Rekognisi di tingkat pemerintah kabupaten mensyaratkan adanya riset ilmiah, penyusunan naskah akademik atau proposal, serta negosiasi politik antara anggota DPRD dan pemerintah daerah untuk memastikan substansi rancangan peraturan/keputusan rekognisi hak masyarakat hukum adat.[64] Setelah peraturan atau keputusan rekognisi diterbitkan, masyarakat hukum adat dapat mendirikan koperasi untuk bermitra dengan pemerintah dan sektor privat dalam skema KPBU. Di sisi lain, dalam konteks masyarakat hukum adat, dukungan LSM juga relevan untuk mengawal implementasi regulasi atau keputusan rekognisi ke tahap pelaksanaan proyek KPBU. LSM perlu melakukan analisis untuk mencari kompromi antara pembangunan proyek KPBU dan dampaknya terhadap penghidupan masyarakat hukum adat.

C. SIMPULAN

Potret penggusuran, hilangnya mata pencaharian masyarakat, hingga pelibatan aparat keamanan yang cenderung represif menunjukkan eksternalitas negatif yang gagal dimitigasi dalam struktur tata kelola KPBU *a quo*. Risiko sosial dan budaya lokal menjadi bagian dari risiko operasi yang dibebankan kepada badan

[63] Yance Arizona dkk., "The Role of Indigeneity NGOs in the Legal Recognition of Adat Communities and Customary Forests in Indonesia," *The Asia Pacific Journal of Anthropology* 20, no. 5 (2019).
[64] Ibid.

usaha namun ternyata mereka tidak cukup kapabel dalam melaksanakan mitigasi risiko sosial tersebut. Untuk menjawab rumusan masalah pertama, *cooperative initiative* dalam KPBU di Indonesia dapat menjadi ikhtiar awal dalam rangka menciptakan *stakeholders value* bagi pemilik tanah terdampak. Pendekatan ini menawarkan alternatif mitigasi risiko melalui internalisasi risiko sosial ke dalam tata kelola KPBU dengan mengintegrasikan pemilik tanah terdampak sebagai bagian dari tata kelola tersebut.

Adapun rumusan masalah kedua menyoroti keterlibatan LSM dan institusi penelitian/pendidikan yang diadopsi dari *Dutch Diamond Approach* untuk menjembatani potensi kesenjangan kapasitas pemilik tanah terdampak ketika berinteraksi dengan mitra KPBU lainnya. LSM berperan krusial dalam memperkuat kapasitas koperasi sebagai pemegang saham badan usaha pelaksana sekaligus bertindak sebagai pengawas selama implementasi proyek. Di sisi lain, institusi penelitian/pendidikan dapat berkolaborasi melalui program alih pengetahuan dan pengembangan riset guna menjadikan koperasi sebagai bagian integral dari rantai produksi proyek KPBU, menyediakan program pendidikan tinggi bagi anggota koperasi (pemilik tanah terdampak), serta mendampingi masyarakat hukum adat yang terdampak dan memiliki hak atas tanah adat. Intervensi tata kelola tersebut membuka ruang partisipasi langsung dari para pemangku kepentingan sejak tahap persiapan awal (sebelum perjanjian KPBU ditandatangani).

Stakeholders value yang dihadirkan melalui *cooperative initiative* menjadi salah satu opsi terbaik untuk menekan kebutuhan pendanaan yang cukup besar di awal KPBU (*upfront payment*) oleh pemerintah dalam rangka pengadaan tanah. Di sisi lain, sektor privat tidak lagi perlu melibatkan aparat keamanan untuk meredam risiko sosial-budaya yang memerlukan biaya besar. Dengan demikian, internalisasi eksternalitas melalui *cooperative initiative* tidak hanya mengurangi risiko sosial, tetapi juga memberi nilai tambah bagi penyelenggaraan KPBU.

Sejatinya, tidak ada pendekatan tunggal yang sempurna untuk menjawab kompleksitas risiko dalam berbagai proyek KPBU. Namun, *cooperative initiative* berpotensi signifikan untuk meningkatkan kualitas tata kelola—khususnya pada aspek partisipasi, kepatutan, dan transparansi. Intervensi tata kelola ini perlu dipandang sebagai penciptaan ruang dialog (*forums creation*) bagi pemerintah, sektor privat, dan pemangku kepentingan, terutama pemilik tanah terdampak yang didampingi LSM dan institusi penelitian/pendidikan, untuk bertemu,

mengurai kesalahpahaman, serta memitigasi potensi friksi konflik dalam proyek-proyek KPBU.

Oleh sebab itu, riset lanjutan sangat diperlukan untuk mengeksplorasi *cooperative initiative*, antara lain melalui kajian kuantitatif yang membandingkan total biaya pengadaan tanah konvensional (ditambah biaya mitigasi risiko sosial) dengan total biaya dukungan penghidupan masyarakat terdampak yang dibutuhkan pada fase awal proyek KPBU yang belum menghasilkan keuntungan. Selain itu, kajian juga perlu dilakukan untuk mengetahui sejauh mana pengaruh tingkat inklusivitas pelibatan masyarakat lokal dalam tata kelola perusahaan (dalam hal ini *co-ownership*) terhadap minat investor untuk berpartisipasi menanam modal dalam proyek KPBU.

D. REKOMENDASI KEBIJAKAN

Upaya mewujudkan *cooperative initiative* sebagai mekanisme internalisasi eksternalitas risiko sosial bagi pemilik tanah terdampak perlu didukung dengan penambahan materi muatan dalam Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 7 Tahun 2023 tentang Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (Permen PPN/Bappenas 7/2023).

1. Ketentuan mengenai perencanaan dan pelaksanaan pengadaan tanah pada Pasal 22 ayat (2) huruf a jo. Lampiran I Permen PPN/Bappenas 7/2023—yang merupakan bagian dari kegiatan pendukung sejak tahap perencanaan KPBU—perlu menambahkan opsi penjajakan penggunaan *cooperative initiative*. Sejak tahap perencanaan, masyarakat terdampak seyogyanya diberi pilihan menempatkan tanah mereka sebagai modal koperasi sebagai prasyarat utama *cooperative initiative*. Persetujuan (*consent*) pemilik tanah untuk menggunakan *cooperative initiative* akan menjadi pintu masuk untuk mengenyampingkan skema pengadaan tanah demi kepentingan umum pada penyediaan tanah proyek KPBU.

2. Pasal 37 ayat (2) Permen PPN/Bappenas 7/2023 perlu menempatkan kajian sosial sebagai bagian utama prastudi kelayakan, tidak sekadar komponen kecil dalam kajian komersial. Pelibatan LSM dan/atau institusi penelitian/pendidikan sudah wajib dimulai pada tahap ini sehingga prastudi kelayakan memuat rencana dan strategi pengorganisasian pemilik tanah

terdampak untuk membentuk koperasi serta *enabling conditions* lain guna mengintegrasikan *cooperative initiative* dalam tata kelola KPBU, seperti:

a. Pelibatan LSM yang tidak hanya sebagai pengawas selama penyelenggaraan proyek, tetapi juga untuk memperkuat kapasitas koperasi agar efektif dalam menjalankan fungsi sebagai pemegang saham KPBU;

b. Pelibatan institusi penelitian/pendidikan untuk melaksanakan alih pengetahuan (*knowledge transfer*) dan pengembangan riset (*research development*) yang berorientasi inovasi, dengan tujuan menjadikan koperasi sebagai pihak yang terlibat aktif dalam rantai produksi proyek;

c. Perencanaan peran institusi pendidikan sebagai penyedia pendidikan tinggi bagi anggota koperasi (pemilik tanah terdampak) guna memperkuat kualitas partisipasi jangka panjang dalam pekerjaan proyek KPBU; dan

d. Kewajiban untuk menghadirkan institusi penelitian/pendidikan (terutama pakar hukum adat) dalam rangka mendampingi masyarakat hukum adat melalui proses rekognisi negara atas tanah adat.

3. Pasal 51 ayat (3) Permen PPN/Bappenas 7/2023, yang mengatur daftar ketentuan dalam perjanjian KPBU, wajib menambahkan ketentuan pelibatan koperasi pemilik tanah terdampak sebagai pemegang saham badan usaha pelaksana KPBU. Klausul ini mengikat komitmen konsorsium pemenang lelang untuk mengikutsertakan koperasi sebagai pemegang saham SPV operator KPBU.

Selain itu, sebagai upaya mitigasi risiko, koperasi selaku pemegang saham minoritas perlu memperoleh pelindungan kontraktual dalam anggaran dasar SPV dan/atau perjanjian pemegang saham dengan konsorsium pemenang lelang. Klausul tersebut mencakup hak mengusulkan dan mengangkat anggota dewan komisaris serta hak veto atas isu terkait tanah. Jika kewajiban pencantuman pelindungan kontraktual bagi koperasi dalam anggaran dasar dan/atau perjanjian pemegang saham SPV ditetapkan sebagai materi muatan baru Permen PPN/Bappenas 7/2023, tingkat keberhasilan implementasi *cooperative initiative* akan semakin meningkat.

E. DAFTAR PUSTAKA

Advisory Council on International Affairs. *The Dutch Diamond Dynamic: Doing Business in the Context of the New Sustainable Development Goals*. Diakses 15 Juni 2025. https://www.advisorycouncilinternationalaffairs.nl/binaries/advisorycouncilinternationalaffairs/documents/publications/2016/01/29/the-dutch-diamond-dynamic/The_Dutch_Diamond_Dynamic_AIV-Advisory-report-99_ENG_201601.pdf.

Arizona, Yance, dkk. "The role of indigeneity NGOs in the legal recognition of adat communities and customary forests in Indonesia." *The Asia Pacific Journal of Anthropology* 20, no. 5 (2019).

Asian Development Bank Institute. *Land Acquisition in Indonesia and Law No. 2 of 2012*. Diakses 15 Juni 2025. https://bit.ly/3Dzeloh.

Bindraban, Prem, dkk. *Smart Fertilization and Water Management – Kenya-Netherlands Aid-and-Trade Opportunities*. Laporan riset. International Fertilizer Research Centre (USA), 2018.

Bolthale, E. K. "Financing development through public private partnership (PPP) in Botswana." *Africa's Public Service Delivery & Performance Review* 4, no. 1 (2016): 27. https://doi.org/10.4102/apsdpr.v4i1.105.

Bratton, William W., dan Joseph A. McCahery. "Incomplete contracts theories of the firm and comparative corporate governance." *Theoretical Inquiries in Law* 2, no. 2 (6 November 2001): 745–782. https://doi.org/10.2202/1565-3404.1035.

Buren. *Protection of Minority Shareholders: Common Solutions in Dutch Corporate Transactions*. Diakses 15 Juni 2025. https://www.burenlegal.com/sites/default/files/usercontent/content-files/Minority%20Protection%20of%20Shareholders_FINALb_0.pdf.

Cadbury, Adrian. *Corporate Governance and Chairmanship: A Personal View*. New York: Oxford University Press, 2002. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199252008.001.0001.

Detik News. “Bandara Kulon Progo telan Rp 11 triliun, AP I: Solusi atas ‘lack of capacity’.” *Detik.com*, 28 Agustus 2020. Diakses 15 Juni 2025. https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-5150384/bandara-kulon-progo-telan-rp-11-triliun-ap-i-solusi-atas-lack-of-capacity.

Emanuel, Victor. “Perlindungan hukum atas tanah adat dalam kaitan dengan pemberian izin usaha perkebunan kelapa sawit di Kecamatan Serawai Kabupaten Sintang.” *Jurnal Penerangan Hukum* 5, no. 2 (2017): 18.

Freeman, R. Edward, dan John F. McVea. *A Stakeholder Approach to Strategic Management*. Working Paper No. 01-02. Darden Graduate School of Business Administration, University of Virginia, Januari 2001. https://doi.org/10.2139/ssrn.263511.

Gatune, Julius, dkk. *The Triple Helix as a Model for Economic Development: A Background Paper*. Working Paper. Maastricht: Maastricht School of Management, 2018.

Gopalan, Kalpana. “Risk and contract design in public-private partnership.” *Social Science Research Network*, Juni 2016. https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2447519.

Government of the Netherlands. “Development cooperation partners and partnerships.” Diakses 15 Juni 2025. https://www.government.nl/topics/development-cooperation/development-cooperation-partners-and-partnerships.

Hartono, Djoni, Budy Resosudarmo, dan Arief Yusuf. “Konsep dasar persoalan eksternalitas.” Dalam *Pembangunan Berkelanjutan: Peran dan Kontribusi Emil Salim*, disunting oleh Lidia Napitupulu, Arianto Patunru, dan Budy Resosudarmo, 49–64. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010.

Hidayat, Bagja. “Irresponsible food estate.” *Tempo*. Diakses 2 Juni 2025. https://magz.tempo.co/read/cover-story/38465/irresponsible-food-estate.

Higuchi, Takao. *Natural Resource and PPP Infrastructure Projects and Project Finance*. Singapore: Springer, 2019. https://doi.org/10.1007/978-981-13-2215-0.

Human Rights Watch. *Too High a Price: The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities*. Diakses 1 Juni 2025. https://www.hrw.org/report/2006/06/20/too-high-price.

Indonesia. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260/PMK.011/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha*. Ditetapkan di Jakarta, 30 Desember 2010.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Lembaran Negara RI Tahun 2021 Nomor 51; Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6631.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Lembaran Negara RI Tahun 2023 Nomor 102; Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6885.

Indonesia. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian*. Ditetapkan 29 Oktober 2012; diundangkan 30 Oktober 2012. Lembaran Negara RI Tahun 2012 Nomor 212; Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5355.

Indonesia. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas*. Ditetapkan dan diundangkan 16 Agustus 2007. Lembaran Negara RI Tahun 2007 Nomor 106; Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4756.

Indonesia; Kementerian Koperasi dan UKM. *Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 2 Tahun 2024 tentang Kebijakan Akuntansi Koperasi*. Ditetapkan 10 Januari 2024; diundangkan 16 Januari 2024. Lampiran. Lembaran Negara RI Tahun 2024 Nomor 35.

ING Bank N.V., dan Platform for Inclusive Finance (NpM). *A Billion to Gain? Dutch Contributions to and Trends in the Microfinance Sector*. Diakses 15 Juni 2025. https://bibalex.org/baifa/Attachment/Documents/461417.pdf.

Little, Richard G. “The emerging role of public private partnership in mega project delivery.” *Social Science Research Network*, April 2011. https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1806266.

Lyons, Bruce R. *Incomplete Contract Theory and Contracts between Firms: A Preliminary Empirical Study*. Working Paper. London: Centre for Competition and Regulation, 2001.

Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. *A World to Gain: A New Agenda for Aid, Trade, and Investment*. Diakses 19 Juni 2025. https://www.government.nl/documents/letters/2013/04/05/global-dividends-a-new-agenda-for-aid-trade-and-investment.

Nederhand, José, dan Erik Hans Klijn. “Stakeholder involvement in public–private partnerships: Its influence on the innovative character of projects and on project performance.” *Administration & Society* 51, no. 8 (September 2019): 1200–1226. https://doi.org/10.1177/0095399716684887.

Nugraha, Xavier, dan Muhammad Jibril. “Public consultation in the acquisition of customary land in Indonesia: An FPIC perspective.” *International Journal of Innovation, Creativity, and Change* 13, no. 11 (2020): 1361.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *G20/OECD Principles of Corporate Governance*. Paris: OECD Publishing, 2015. https://doi.org/10.1787/9789264236882-en.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *OECD Reviews of Regulatory Reform: Indonesia 2012 – Public-Private Partnership Governance: Policy, Process and Structure*. *OECD Reviews of Regulatory Reform*. Paris: OECD Publishing, September 2012. https://doi.org/10.1787/9789264173637-en.

Organisation for Economic Co-operation and Development. *OECD Reviews of Regulatory Reform of Indonesia: Public-Private Partnership Governance: Policy, Process, and Structure*. Diakses 2 Juni 2025. https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Chap%206%20PPPs.pdf.

Oury Clark. “Shareholder agreements.” Diakses 15 Juni 2025. https://www.ouryclark.com/resource-library/quick-guides/corporate/shareholder-agreements.html.

Priya, M. Sathana, dan P. Jeshinta. “Public-private partnership in India.” *Journal of Management and Science* 1, no. 1 (September 2011): 61–68. https://doi.org/10.26524/jms.2011.8.

PT Angkasa Pura I (Persero). *Annual Report 2019: Strengthening Business and Portfolio, Enhancing Passenger Experience*. Jakarta: PT Angkasa Pura I, 2019. Diakses 15 Juni 2025. https://ap1.co.id/contents/file/135-634-AR2019ENG.pdf.

PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero). *Acuan Alokasi Risiko: Pedoman Penting untuk Memastikan Risiko Proyek*. Diakses 1 Juni 2025 dan 15 Juni 2025. https://www.ptpii.co.id/cfind/source/files/final-aar-2024_091024_updatemk.pdf.

Schmidt, Klaus M. “Incomplete contracts.” Kuliah, Ludwig Maximilian University of Munich, Semester Musim Panas 2010.

Tempo. “In the name of development.” 22 Desember 2020. https://magz.tempo.co/read/special-report/37343/in-the-name-of-development.

The New York Times. “Below a mountain of wealth, a river of waste.” 27 Desember 2005. Diakses 15 Juni 2025. https://www.nytimes.com/2005/12/27/world/asia/below-a-mountain-of-wealth-a-river-of-waste.html.

Tricker, Bob. *Corporate Governance: Principles, Policies, and Practices*. New York: Oxford University Press, 2009.

Universal Periodic Review. “Indigenous peoples in Indonesia.” Diakses 19 Juni 2025. https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/indonesia/session_27_-_may_2017/aman_upr27_idn_e_main.pdf.

Wulandari, Risti, dan Bhredipta C. Socarana. “Intellectual property transaction in Indonesia: Overview.” Diakses 19 Juni 2025. https://tmsnrt.rs/3rGUyqc.

Xiong, Wei, Heng Li, Yue Pan, dan Guoyou Qiao. “Ex post risk management in public private partnership infrastructure projects.” *Project Management Journal* 48, no. 3 (2017). https://doi.org/10.1177/875697281704800305.

Yadav, Pitamber. “Identification and implications of risk factors in public-private partnership projects.” *CRMD Business Times*, Oktober 2015. https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3704204.

5

LAND VALUE CAPTURE (LVC) DAN BATASAN KEWENANGAN FISKAL DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022 TENTANG HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH

Muchamad Irham Fathoni[1]*, Akbar Saputra*[2]
[1]Direktorat Jenderal Pajak, irham.fathoni@kemenkeu.go.id
[2]Direktorat Jenderal Pajak, akbar.saputra@kemenkeu.go.id

A. PENDAHULUAN

Sebagai negara berkembang dengan lebih dari 270 juta penduduk, Indonesia menghadapi tantangan struktural dalam penyediaan infrastruktur yang memadai untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Pembangunan infrastruktur yang masif, terutama di wilayah perkotaan dan sekitar Proyek Strategis Nasional (PSN), telah mendorong peningkatan nilai tanah secara signifikan. Kenaikan ini bersumber dari intervensi publik, seperti pembangunan jalan, stasiun, jembatan, dan kawasan industri.

Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024, kebutuhan pembiayaan infrastruktur Indonesia mencapai Rp6.445 triliun. Namun, kapasitas pendanaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) hanya mencakup sekitar 30 persen atau Rp1.931 triliun.[1] Sisanya diharapkan berasal dari badan usaha milik negara, swasta, dan skema Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU). Ketimpangan ini menuntut adanya skema pembiayaan alternatif yang inovatif, berkelanjutan, dan adil.

[1] Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), *Rencana pembangunan jangka menengah nasional 2020–2024* (Jakarta: Bappenas, 2020), 45.

https://doi.org/10.35166/iigf.9786239261498.05

Kebutuhan pendanaan infrastruktur tersebut tidak hanya berhenti pada periode RPJMN 2020–2024. Dalam RPJMN 2025–2029, pemerintah tetap menempatkan pembangunan infrastruktur sebagai prioritas utama untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, pemerataan wilayah, dan peningkatan daya saing nasional. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun arah prioritas anggaran dapat mengalami perubahan, isu pembiayaan infrastruktur akan tetap relevan, berkesinambungan, dan tidak kehilangan urgensinya. Oleh sebab itu, strategi pembiayaan harus dirancang tidak hanya untuk menjawab tantangan jangka pendek, tetapi juga untuk memastikan keberlanjutan pembangunan infrastruktur dalam jangka menengah dan panjang.

Salah satu pendekatan yang telah banyak diterapkan di berbagai negara adalah pemungutan berbasis kenaikan nilai tanah (*Land Value Capture* atau LVC). Mekanisme ini memungkinkan pemerintah memperoleh kembali sebagian dari kenaikan nilai tanah akibat pembangunan infrastruktur, perubahan tata ruang, atau pertumbuhan kawasan. Pendapatan yang diperoleh dapat digunakan kembali untuk mendukung penyediaan infrastruktur dan layanan publik lainnya. Kajian Bank Dunia menunjukkan bahwa pendekatan ini, jika didukung oleh kerangka hukum dan kelembagaan yang tepat, dapat menjadi instrumen fiskal yang efektif dalam menutup kesenjangan pembiayaan.[2]

Praktik ini telah berhasil diterapkan di sejumlah negara, seperti Jepang melalui kontribusi pemilik lahan dalam pembangunan stasiun,[3] Hong Kong melalui pengelolaan pemanfaatan lahan bersama perusahaan transportasi,[4] dan Kolombia melalui pungutan khusus dari peningkatan nilai tanah.[5] Contoh-contoh tersebut menunjukkan bahwa pendekatan ini dapat menjadi strategi pembiayaan pembangunan yang adil, berbasis nilai tambah, dan berkelanjutan.

Di Indonesia, pengesahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD) memberikan peluang baru untuk memperkuat kewenangan fiskal daerah,

---

[2] World Bank, "Enhancing urban land value capture," dalam *Financing for development: Urban infrastructure* (Washington, DC: World Bank, 2019).
[3] Global Infrastructure Hub, *Land value capture: Capturing the value of infrastructure and urban growth* (2020).
[4] Maylin Jauregui-Fung, "Land value capture: A tool for sustainable urban development," *Journal of Urban Planning and Development* 148, no. 3 (2022).
[5] EBRD Green Cities, *Land value capture for sustainable urban development* (London: European Bank for Reconstruction and Development, 2023); Martim Smolka, *Land value capture as a mechanism for urban development* (Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013).

termasuk dalam pemungutan pajak atas kenaikan nilai tanah. Undang-undang ini menggantikan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dan membawa sejumlah reformasi, seperti penyederhanaan jenis pajak serta penguatan sistem transfer keuangan antarpemerintah.

Namun, dari sisi kebijakan fiskal yang berorientasi pada pemanfaatan kenaikan nilai tanah, masih terdapat sejumlah kendala yang membatasi penerapan pendekatan ini secara efektif. Setidaknya terdapat lima permasalahan utama. *Pertama,* instrumen Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) serta Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan (BPHTB) belum dioptimalkan untuk menangkap nilai tambah akibat pembangunan publik. *Kedua,* tidak terdapat dasar hukum untuk mengenakan pajak khusus atas kenaikan nilai tanah, seperti yang telah diterapkan di negara lain. *Ketiga,* sistem daftar tertutup dalam pengaturan jenis pajak daerah membatasi fleksibilitas daerah untuk merancang instrumen baru yang sesuai kebutuhan lokal. *Keempat,* terdapat ketidaksinkronan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah yang menyulitkan koordinasi lintas wilayah. *Kelima,* belum ada integrasi antara kebijakan fiskal dan tata ruang, padahal keputusan tata ruang sangat memengaruhi nilai tanah.

Oleh sebab itu, penguatan kerangka hukum dan kelembagaan untuk mendukung penerapan pemungutan berbasis kenaikan nilai tanah menjadi hal yang mendesak. Langkah ini penting untuk menjawab tantangan pembiayaan infrastruktur secara adil, mandiri, dan berkelanjutan di Indonesia.

B. KONSEP *LAND VALUE CAPTURE* DAN KEWENANGAN PEMUNGUTAN

1. Definisi dan Mekanisme *Land Value Capture* (LVC)

Pemungutan berbasis kenaikan nilai tanah atau penangkapan nilai tanah merupakan seperangkat kebijakan publik yang memberi kewenangan kepada negara untuk menarik sebagian nilai tambah tanah yang timbul bukan dari upaya pemiliknya, melainkan akibat pembangunan infrastruktur atau perubahan tata ruang.[6] OECD mengidentifikasi lima instrumen utama penangkapan nilai tanah,

[6] OECD dan Lincoln Institute of Land Policy, *Global compendium of land value capture policies* (Paris: OECD Publishing, 2022).

yaitu pungutan infrastruktur, kewajiban pengembang, tarif hak pengembangan, penataan kembali lahan, dan pengelolaan lahan strategis. Nilai tambah ini merupakan keuntungan pasif yang, menurut prinsip keadilan, dapat dikembalikan kepada masyarakat melalui mekanisme fiskal karena kenaikan nilai tersebut berasal dari investasi publik dan bukan dari upaya pribadi pemilik tanah.

Secara sederhana, konsep penangkapan nilai tanah (LVC) berarti pemerintah berhak menarik kembali sebagian keuntungan yang diterima pemilik tanah akibat adanya pembangunan di sekitarnya. Misalnya, harga sebidang tanah naik drastis karena dibangunnya jalan tol, stasiun kereta, atau fasilitas umum lain di dekatnya. Kenaikan harga itu bukan karena usaha pemilik tanah, melainkan karena adanya investasi publik. Melalui mekanisme LVC, sebagian dari keuntungan pasif tersebut dikembalikan kepada negara dan masyarakat dalam bentuk pungutan khusus untuk kemudian digunakan membiayai pembangunan berikutnya. Dengan cara ini, pembangunan menjadi lebih adil karena biaya dan manfaatnya dibagi secara merata.

Sebagai contoh, Kolombia menerapkan pungutan peningkatan nilai sejak 1921 dengan sangat efektif, di mana Bogotá berhasil mengumpulkan sekitar 1 miliar dolar AS untuk membiayai infrastruktur dengan tingkat kepatuhan yang lebih tinggi daripada pajak properti.[7] Hong Kong menggunakan sistem kepemilikan publik atas tanah dan sewa pemerintah sebesar 3% dari nilai sewa.[8]

Tujuan utama pendekatan ini adalah menginternalisasi manfaat pembangunan publik, yang mampu meningkatkan aksesibilitas dan kualitas lingkungan, ke dalam sistem pembiayaan pembangunan. Pembangunan publik yang dikenakan LVC meliputi infrastruktur transportasi seperti jalan raya, jembatan, stasiun kereta api, dan sistem transportasi massal yang meningkatkan konektivitas suatu kawasan; infrastruktur utilitas seperti jaringan air bersih, listrik, dan telekomunikasi yang meningkatkan layanan dasar; fasilitas publik seperti taman kota, pusat kesehatan, sekolah, dan perpustakaan yang meningkatkan kualitas hidup; serta keputusan perencanaan seperti perubahan zonasi dari pertanian menjadi komersial atau peningkatan koefisien lantai bangunan yang secara langsung meningkatkan potensi ekonomi suatu lahan.

---

[7] O. M. Borrero, A. M. Durán, dan C. A. Hernández, "Evaluating pilot land value capture instruments: The case of Manizales, Colombia," *Land Lines* 23, no. 2 (2011): 16.

[8] R. M. Bird, "Subnational taxation in developing countries: A review of the literature," *Journal of International Commerce, Economics and Policy* 2, no. 1 (2011): 145.

Namun, tidak semua pembangunan publik dikenakan LVC. Pembangunan yang bersifat pemeliharaan rutin, seperti perbaikan jalan atau renovasi fasilitas yang tidak menambah kapasitas atau fungsi baru, umumnya tidak dikenakan. Demikian pula pembangunan yang tidak memberikan manfaat spesifik dan terukur kepada pemilik tanah di sekitarnya, atau pembangunan yang dampak peningkatan nilai tanahnya terlalu kecil atau sulit diukur secara akurat, biasanya dikecualikan dari skema LVC. Melalui mekanisme ini, sebagian manfaat ekonomi dari proyek infrastruktur dapat digunakan kembali untuk membiayai proyek berikutnya. Pendekatan ini bukan hanya alat fiskal, tetapi juga instrumen pengelolaan tanah yang mendorong efisiensi anggaran, keberlanjutan pembangunan, dan pemerataan manfaat.

2. Tipologi Instrumen LVC

Instrumen penangkapan kenaikan nilai tanah umumnya dikelompokkan menjadi tiga, yaitu berbasis pajak, berbasis pengaturan, dan berbasis pembangunan.[9] Masing-masing mencerminkan pendekatan berbeda dalam menangkap nilai tambah tanah akibat pembangunan publik. Pemilihan instrumen bergantung pada hukum yang berlaku, kapasitas kelembagaan, serta kondisi pasar tanah di suatu wilayah.

a. Instrumen Berbasis Pajak

Pendekatan ini menggunakan sistem perpajakan untuk menarik kembali sebagian nilai tambah tanah. Contoh instrumennya meliputi:[10]

- Pembiayaan Berbasis Kenaikan Pajak: Pemerintah membiayai pembangunan dengan menggunakan proyeksi kenaikan penerimaan pajak sebagai jaminan. Dana pembangunan diperoleh dari selisih pendapatan sebelum dan sesudah proyek selesai.

- Wilayah Kontribusi Khusus: Pemilik properti di suatu kawasan membayar pungutan tambahan karena mendapat manfaat langsung dari pembangunan infrastruktur di daerah tersebut.

[9] Asian Development Bank, "Land value capture mechanisms for infrastructure development," *ADB Technical Assistance Report*, 2020, https://www.adb.org/publications/land-value-capture-mechanisms-infrastructure.
[10] OECD/ITF, *Global compendium of land value capture policies* (Paris: OECD Publishing, 2024).

- Iuran Kenaikan Nilai Tanah: Pungutan khusus yang dikenakan kepada pemilik lahan atas peningkatan nilai tanah akibat pembangunan. Iuran ini bertujuan mengembalikan sebagian manfaat pembangunan kepada masyarakat.

b. Instrumen Berbasis Pengaturan

Instrumen ini mengandalkan perizinan dan pengendalian tata ruang untuk membagi manfaat pembangunan pada pengembang dan masyarakat. Contohnya:[11]

- Kewajiban Pengembang dan Biaya Dampak: Pengembang diwajibkan menyediakan infrastruktur atau layanan publik sebagai syarat penerbitan izin.

- Zonasi Inklusif: Kebijakan yang mengharuskan pengembang menyediakan sebagian unit hunian untuk kelompok berpenghasilan rendah dalam proyek perumahan.

- Pemindahan Hak Pembangunan: Pemilik lahan di zona yang dibatasi pembangunannya dapat memindahkan hak bangun ke zona lain yang diperbolehkan, guna menjaga keseimbangan antara konservasi dan pengembangan.

c. Instrumen Berbasis Pembangunan

Pendekatan ini melibatkan peran aktif pemerintah sebagai pemilik lahan, mitra, atau fasilitator pembangunan. Contohnya:

- Pembangunan Bersama: Kerja sama antara pemerintah dan swasta, dengan pembagian manfaat dari peningkatan nilai tanah berdasar kontrak.

- Penataan Kembali Lahan: Pemilik tanah menyatukan dan menata ulang lahan mereka agar dapat dibangun bersama dengan infrastruktur baru.

[11] Asian Development Bank, "Land value capture mechanisms for infrastructure development," *ADB Technical Assistance Report*, 2020, diakses 26 Juni 2024, https://www.adb.org/publications/land-value-capture-mechanisms-infrastructure.

- Pembangunan Terintegrasi dengan Transportasi: Pengembangan kawasan padat dan ramah pejalan kaki yang terhubung dengan sistem angkutan umum untuk mengoptimalkan nilai tanah dan mobilitas.

- Pengelolaan Persediaan Lahan: Pemerintah membeli dan menyimpan lahan strategis untuk pembangunan di masa depan, agar harga tetap terkendali dan pemanfaatan nilai tanah lebih terarah.

Keragaman instrumen ini memberi ruang bagi pemerintah untuk memilih strategi yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi lokal. Namun, keberhasilan pelaksanaannya bergantung pada kewenangan fiskal yang memadai. Sebagian besar instrumen, terutama yang melibatkan pungutan, memerlukan dasar hukum agar dapat dipungut secara sah dan memberikan kepastian bagi wajib pajak maupun investor. Tanpa kepastian hukum, potensi konflik, sengketa, dan resistensi publik akan meningkat, sehingga efektivitas instrumen penangkapan nilai tanah menjadi lemah.

Selain aspek legalitas, integrasi dengan tata ruang dan kebijakan pembangunan wilayah menjadi kunci. Instrumen penangkapan nilai tanah hanya akan efektif jika diselaraskan dengan rencana tata ruang, karena kenaikan nilai tanah umumnya terjadi akibat perubahan peruntukan lahan, penyediaan infrastruktur, atau intensifikasi pemanfaatan ruang. Dengan keterkaitan ini, pungutan berbasis nilai tanah dapat diarahkan tidak hanya untuk meningkatkan penerimaan daerah, namun juga untuk mengendalikan spekulasi lahan, mendorong penggunaan tanah yang lebih produktif, dan mendukung distribusi pembangunan yang berkeadilan.[12]

Upaya mewujudkan pembiayaan pembangunan yang adil, berkelanjutan, dan sesuai kebutuhan daerah harus didukung oleh reformasi hukum fiskal yang komprehensif. Pemerintah daerah perlu diberi kewenangan yang jelas dan fleksibel untuk menetapkan serta mengelola instrumen berbasis nilai tanah, baik dalam bentuk pajak maupun retribusi khusus, dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi. Reformasi ini perlu diiringi penguatan kapasitas kelembagaan daerah, sistem administrasi perpajakan, dan mekanisme koordinasi antarpemerintah. Dengan demikian, penangkapan nilai tanah dapat berfungsi ganda: sebagai instrumen pembiayaan pembangunan sekaligus alat tata kelola ruang yang mendukung keadilan sosial dan keberlanjutan ekonomi wilayah.

[12] Lincoln Institute of Land Policy, *Land value capture for infrastructure finance: Principles and practice* (Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2018).

3. Kewenangan Pemungutan Pajak Berbasis Nilai Tanah dalam Sistem Hukum

Berdasarkan norma hukum positif yang berlaku, konsep penangkapan kenaikan nilai tanah telah memiliki dasar dalam sistem hukum nasional meskipun tidak diatur secara langsung. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menegaskan bahwa tanah mempunyai fungsi sosial dan berada di bawah penguasaan negara. Negara berwenang mengatur pemanfaatan tanah demi kemakmuran rakyat, termasuk mengatur hubungan hukum dan penggunaan tanah.

Sejumlah ketentuan dalam UUPA memberikan landasan bagi pengaturan kewajiban fiskal atas tanah. Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 10 memuat larangan menelantarkan tanah, yang sejalan dengan penerapan pungutan atas tanah yang tidak dimanfaatkan secara optimal untuk mencegah spekulasi. Pasal 14 memberi dasar legitimasi bagi negara dalam penguasaan dan distribusi tanah untuk kepentingan umum, sedangkan Pasal 4 dan Pasal 16 menegaskan hak atas tanah beserta kewajiban pemanfaatannya. Prinsip fungsi sosial tanah ini kemudian menjadi dasar legitimasi penerapan pajak bumi dan bangunan.

Dalam perkembangannya, penerapan pajak atas tanah dan bangunan telah diformalkan melalui sejumlah peraturan perundang-undangan. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) serta Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan (BPHTB) merupakan instrumen fiskal utama yang secara langsung terkait dengan pemanfaatan dan peralihan hak atas tanah. Kedua jenis pajak ini sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan serta Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan. Selanjutnya, kewenangan pemungutannya dialihkan pada pemerintah daerah kabupaten/kota.

Penguatan kerangka hukum terbaru tercermin dalam UU HKPD. Undang-undang ini menyatukan dan menyederhanakan berbagai jenis pajak daerah, sekaligus menegaskan bahwa PBB-P2 dan BPHTB menjadi pajak daerah kabupaten/kota sepenuhnya. Dengan demikian, kewenangan pemungutan pajak atas tanah dan bangunan telah diatur secara eksplisit dan menjadi bagian integral dari sistem fiskal daerah di Indonesia.

Di Indonesia sendiri belum ada ketentuan hukum yang secara tegas mengatur pemungutan atas kenaikan nilai tanah akibat pembangunan. UU HKPD maupun

undang-undang sebelumnya tidak menyediakan mekanisme substantif untuk itu. Instrumen yang ada, seperti PBB-P2 dan BPHTB, memiliki potensi tetapi belum dirancang untuk menangkap nilai tambah dari pembangunan. PBB-P2 hanya mengenakan pajak atas bumi dan/atau bangunan tanpa mempertimbangkan kenaikan nilai akibat intervensi publik, sementara BPHTB hanya berlaku pada saat peralihan hak.

Analisis terhadap UU HKPD menunjukkan lima hambatan utama, yaitu:

a. *Instrumen terbatas:* PBB-P2 dan BPHTB tidak mencerminkan nilai tambah tanah akibat pembangunan.

b. *Ketiadaan dasar hukum pungutan khusus:* tidak ada kewenangan eksplisit bagi daerah untuk menarik pungutan atas kenaikan nilai tanah.

c. *Sistem daftar tertutup:* inovasi fiskal daerah terhambat karena hanya boleh memungut pajak yang tercantum dalam undang-undang.

d. *Koordinasi antarpemerintah lemah:* belum ada mekanisme lintas wilayah untuk mengelola manfaat pembangunan bersama.

e. *Tidak terintegrasi dengan tata ruang:* perubahan zonasi yang meningkatkan nilai tanah tidak tercermin dalam sistem pajak daerah.

Dengan demikian, kendala utama dalam penerapan penangkapan nilai tanah terletak pada ketiadaan kewenangan eksplisit bagi pemerintah daerah, keterbatasan instrumen yang tersedia, serta lemahnya integrasi dengan tata ruang dan koordinasi antarpemerintah. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian regulasi, membatasi inovasi fiskal daerah, serta membuat manfaat pembangunan yang bersifat lintas wilayah tidak dapat ditangkap secara optimal.

Untuk mengatasi hal tersebut, reformasi melalui revisi UU HKPD maupun penyusunan aturan pelaksana yang lebih progresif menjadi sangat penting. Reformasi ini harus memberikan dasar hukum yang jelas dan legitimasi yang kuat bagi pemerintah daerah untuk menerapkan instrumen berbasis nilai tanah. Selain itu, fleksibilitas perlu dibuka agar pemerintah daerah dapat menyesuaikan desain instrumen dengan karakteristik lokal, baik dari sisi kebutuhan pembangunan, dinamika pasar tanah, maupun rencana tata ruang.

C. ANALISIS KETERBATASAN KEWENANGAN PEMUNGUTAN PAJAK BERBASIS NILAI TANAH DALAM UU NOMOR 1 TAHUN 2022

1. Keterbatasan dalam Instrumen PBB-P2 dan BPHTB

UU HKPD memperkuat dasar hukum bagi pemerintah daerah untuk memungut pajak atas tanah melalui dua instrumen utama, yaitu PBB-P2 dan BPHTB. Namun, dalam penerapan penangkapan kenaikan nilai tanah, kedua instrumen ini masih memiliki sejumlah keterbatasan yang mengurangi efektivitasnya dalam menarik keuntungan pasif dari pembangunan.

Pertama, mekanisme pembaruan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang dilakukan paling singkat tiga tahun sekali menimbulkan jeda yang cukup panjang dalam penyesuaian nilai tanah. Dalam konteks daerah dengan pembangunan intensif, seperti kawasan perkotaan, pusat bisnis, atau wilayah sekitar infrastruktur baru, harga tanah dapat melonjak signifikan hanya dalam hitungan bulan. Ketika NJOP tidak segera disesuaikan, terjadi kesenjangan antara nilai pasar dan nilai pajak yang digunakan sebagai dasar pemungutan.

Keterlambatan ini tidak hanya melemahkan fungsi PBB-P2 sebagai instrumen penarik kembali nilai tambah tanah, tetapi juga menimbulkan distorsi keadilan fiskal. Pemilik tanah yang menikmati kenaikan nilai signifikan tetap membayar pajak relatif rendah, sementara beban fiskal tidak proporsional dengan manfaat publik yang diterima. Selain itu, pemerintah daerah kehilangan potensi penerimaan yang seharusnya dapat digunakan untuk membiayai pembangunan lebih lanjut.

Jika dibandingkan praktik internasional, banyak negara melakukan pembaruan nilai properti secara tahunan atau bahkan menerapkan mekanisme penilaian otomatis berbasis data pasar dan GIS. Dengan demikian, pajak atas tanah lebih mencerminkan kondisi riil dan dapat berfungsi ganda sebagai sumber penerimaan sekaligus instrumen pengendali spekulasi lahan.

Kedua, Pasal 41 UU HKPD menetapkan batas maksimal tarif PBB-P2 sebesar 0,5 persen. Batas ini terlalu rendah jika dibandingkan dengan negara lain yang menerapkan tarif lebih tinggi berdasarkan jenis penggunaan dan nilai tanah. Batas tarif tersebut membatasi potensi penerimaan daerah dan tidak memberi dorongan kuat untuk pemanfaatan tanah secara produktif.

Ketiga, UU HKPD tidak memberi kewenangan pada daerah untuk menetapkan tarif diferensial berdasarkan lokasi, akses infrastruktur, atau intensitas penggunaan lahan karena tarif telah ditetapkan secara tegas dalam undang-undang. Padahal, fleksibilitas tarif sangatlah penting untuk mencerminkan manfaat pembangunan dan mendukung arah pertumbuhan wilayah sesuai rencana tata ruang.

Keterbatasan-keterbatasan ini menunjukkan bahwa meskipun PBB-P2 telah menjadi kewenangan daerah, fungsinya masih terbatas sebagai alat pemungutan konvensional. Tanpa perubahan pada cakupan objek, metode penilaian, fleksibilitas tarif, dan keterkaitannya dengan perencanaan ruang, PBB-P2 belum mampu mendukung pembiayaan daerah secara adil dan berkelanjutan.

2. Keterbatasan Kewenangan dalam BPHTB

BPHTB, sebagaimana diatur dalam Pasal 44 hingga Pasal 49 UU HKPD, merupakan pajak daerah berbasis transaksi. Secara teori, BPHTB memiliki potensi untuk menangkap kenaikan nilai tanah. Namun, dalam praktiknya, instrumen ini memiliki keterbatasan yang menghambat kemampuannya sebagai alat penarik nilai tambah lahan akibat pembangunan publik atau perubahan tata ruang.

Kelemahan utama BPHTB terletak pada sifatnya yang hanya dikenakan satu kali saat terjadi perolehan hak (misalnya jual beli atau hibah). Karena hanya berlaku pada saat transaksi, BPHTB tidak menjangkau kenaikan nilai yang belum direalisasikan, padahal pada tahap inilah keuntungan pasif paling besar terjadi. Akibatnya, pemilik lahan dapat menikmati peningkatan nilai aset tanpa memberikan kontribusi fiskal terhadap biaya pembangunan publik yang meningkatkan nilai tersebut.

Cakupan objek BPHTB juga terbatas hanya pada perolehan hak atas tanah atau bangunan. Jika nilai tanah meningkat akibat pembangunan transportasi, ruang terbuka, atau fasilitas umum tetapi tidak terjadi perubahan kepemilikan, maka tidak ada kewajiban membayar BPHTB. Hal ini menciptakan situasi di mana pemilik properti mendapat manfaat langsung tanpa kewajiban fiskal sehingga menimbulkan ketimpangan dan persoalan penumpang bebas.

Temuan komparatif, misalnya dari pengalaman Kolombia, menunjukkan bahwa pajak berbasis transaksi seperti pajak atas penjualan properti (BPHTB) kurang efektif dibanding pajak yang dikenakan secara berkala dan berbasis nilai lahan

(*site value tax*) karena pajak transaksi hanya membebani saat terjadi penjualan dan tidak menjangkau pemilik pasif yang tetap diuntungkan oleh pembangunan tanpa menjual lahannya.

Dengan berbagai keterbatasan tersebut, BPHTB belum dapat berfungsi sebagai instrumen penangkap kenaikan nilai tanah yang efektif sehingga diperlukan reformasi kebijakan melalui revisi aturan hukum, perbaikan desain pajak, dan penguatan administrasi daerah. Dengan langkah-langkah ini, BPHTB akan mampu mendukung pembiayaan pembangunan yang adil dan berkelanjutan.

3. Ketiadaan Kewenangan Pemungutan Pajak Khusus Kenaikan Nilai Tanah

Salah satu keterbatasan mendasar dalam UU HKPD adalah tidak adanya pemberian kewenangan secara eksplisit kepada pemerintah daerah maupun pemerintah pusat untuk memungut pajak atau pungutan khusus yang secara langsung menargetkan kenaikan nilai tanah akibat intervensi atau investasi publik. Ketiadaan kewenangan ini menciptakan celah hukum yang signifikan dalam penerapan strategi penangkapan kenaikan nilai tanah karena belum tersedia instrumen fiskal yang secara khusus dirancang untuk menginternalisasi manfaat eksternal dari pembangunan publik ke dalam sistem pembiayaan pembangunan yang berkelanjutan. Situasi ini menegaskan adanya kesenjangan antara praktik terbaik di tingkat global dan realitas pengaturan hukum di Indonesia.

4. Ketiadaan Iuran Peningkatan Nilai

Tidak diaturnya instrumen iuran peningkatan nilai dalam UU HKPD menunjukkan kekurangan dalam kerangka hukum nasional untuk menangkap nilai tambah tanah yang dihasilkan oleh investasi publik. Negara seperti Kolombia dan Brasil telah berhasil menerapkan skema iuran peningkatan nilai secara efektif untuk membiayai proyek infrastruktur perkotaan secara adil. Dalam mekanisme ini, pemilik properti yang memperoleh manfaat langsung dari pembangunan infrastruktur diwajibkan memberikan kontribusi proporsional terhadap peningkatan nilai tanah yang mereka terima.

Kenaikan nilai tanah akibat pembangunan infrastruktur merupakan fenomena ekonomi yang otomatis. Misalnya, ketika stasiun kereta baru dibangun, nilai properti di sekitarnya melonjak karena eksternalitas positif dari pembangunan publik. Pemilik tanah memperoleh kenaikan nilai aset tanpa melakukan investasi

atau upaya apa pun; manfaat ini berasal dari tindakan kolektif pemerintah dan masyarakat sehingga, berdasarkan prinsip keadilan, menjadi wajar jika sebagian nilai tambah tersebut dikembalikan untuk kepentingan publik.

Dari perspektif teori permintaan dan penawaran, pembangunan infrastruktur meningkatkan permintaan terhadap tanah di lokasi strategis karena aksesibilitas dan prospek ekonominya membaik, sementara penawaran tanah bersifat tetap/terbatas. Ketidakseimbangan ini mendorong harga tanah naik tajam. Dalam pasar kompetitif, kenaikan harga mencerminkan kesediaan masyarakat membayar lebih untuk mengakses manfaat infrastruktur. Namun tanpa intervensi fiskal, seluruh surplus ekonomi dari lonjakan permintaan dinikmati pemilik tanah, bukan masyarakat luas yang turut membiayai infrastruktur melalui pajak umum.

Dari sudut pandang hukum dan administrasi fiskal, pemerintah tidak bisa serta-merta memungut pajak atas kenaikan ini tanpa dasar hukum yang jelas. Di sinilah letak perbedaan pentingnya:

a. *Kenaikan Nilai (Otomatis):* Nilai tanah secara alami akan meningkat karena faktor eksternal (misalnya akses yang lebih baik atau fasilitas umum yang baru terbangun). Ini adalah kenaikan pasif bagi pemilik properti.

b. *Pemungutan LVC (Aktif dan Periodik)*: Pemungutan kenaikan nilai ini memerlukan intervensi hukum dan administratif. Dua pendekatan yang lazim digunakan adalah:

   - Pemungutan sekali (*one-off*): Pajak/iuran yang dikenakan saat terjadi peristiwa pemicu (*trigger event*), seperti saat properti dijual, dialihkan haknya, atau saat pemilik mengajukan izin pembangunan baru. Hal ini seperti yang terjadi pada BPHTB tetapi dengan basis perhitungan yang berbeda, seperti mekanisme yang diterapkan di beberapa negara di mana pajak khusus dikenakan saat properti pertama kali dialihkan setelah selesainya proyek infrastruktur.

   - Pemungutan berulang (periodik): Pemungutan yang dilakukan secara berkala, seperti pada PBB-P2. Dalam skema LVC, penilaian PBB-P2 dapat diubah agar mencerminkan kenaikan nilai tanah akibat pembangunan. Penilaian ini harus dilakukan secara periodik, misalnya setiap beberapa tahun, untuk memastikan bahwa nilai pajak yang dipungut sejalan dengan nilai pasar tanah yang terus berubah.

Karena UU HKPD belum memiliki instrumen LVC yang eksplisit, mekanisme pemulihan biaya dari pihak yang diuntungkan tidak dapat berjalan dengan semestinya. Biaya infrastruktur tetap ditanggung publik melalui pajak yang bersifat luas, sementara keuntungan privat dari kenaikan nilai properti dinikmati oleh segelintir pemilik tanah. Dari sisi keadilan fiskal, hal ini menciptakan kondisi asimetris antara manfaat dan beban pembiayaan.

Distorsi ekonomi juga dapat terjadi akibat tidak adanya instrument LVC yang jelas. Ketika kenaikan nilai tanah tidak dikenai pungutan, insentif spekulasi meningkat (penimbunan lahan/*land banking*) terutama di wilayah yang direncanakan untuk proyek besar. Akibatnya, akses publik terhadap tanah produktif semakin sulit. Dalam perspektif ekonomi publik, ini merupakan bentuk kegagalan internalisasi eksternalitas positif. Infrastruktur menciptakan nilai tambah yang melampaui biaya investasinya tetapi, tanpa instrumen LVC, surplus tersebut tidak kembali ke kas negara atau daerah untuk membiayai pembangunan. Akibatnya, siklus pembiayaan infrastruktur menjadi kurang berkelanjutan, ketergantungan pada utang atau pajak umum meningkat, dan potensi fiskal dari sektor properti tidak dapat dimanfaatkan secara optimal.

5. Tidak Tersedianya Distrik Kontribusi Khusus

UU HKPD tidak mengatur pembentukan distrik kontribusi khusus, yaitu wilayah tertentu tempat pemilik properti dikenakan pungutan tambahan karena menerima manfaat langsung dari proyek infrastruktur publik. Model ini sebenarnya lazim di Amerika Serikat dan Kanada untuk pembiayaan pembangunan berbasis manfaat, di mana kontribusi disesuaikan dengan jarak dan intensitas manfaat yang diterima.[13] Ketiadaan model distrik kontribusi khusus menghilangkan salah satu instrumen kebijakan untuk pembiayaan infrastruktur yang lebih mandiri di tingkat lokal dan meningkatkan ketergantungan pada transfer fiskal dari pusat.

6. Ketiadaan Pembiayaan Berbasis Kenaikan Pajak

UU HKPD juga belum mengakomodasi skema pembiayaan berbasis kenaikan pajak, yakni pendekatan yang memungkinkan kenaikan penerimaan pajak suatu kawasan sebagai akibat pembangunan dan dana yang diperoleh digunakan kembali untuk membiayai pembangunan lanjutan di kawasan yang sama. Model ini banyak digunakan di kota-kota besar di Amerika Serikat guna menciptakan

[13] Harry Kitchen, "Property taxation issues in Canada," *Canadian Public Policy* 39, no. 3 (2013): 401.

siklus pembiayaan berulang dan mandiri. Tidak diaturnya skema ini dalam UU HKPD menyebabkan hilangnya kesempatan menciptakan siklus pembiayaan pembangunan yang saling memperkuat, di mana investasi infrastruktur dapat menghasilkan sumber pembiayaan baru melalui peningkatan nilai lahan. Walhasil, dampak ganda pembangunan tidak dapat dimanfaatkan secara optimal.

7. Tidak Dikenalnya Pajak Khusus atas Nilai Tanah

UU HKPD belum mengenal pajak khusus atas nilai tanah yang dipisahkan dari nilai bangunan. Instrumen ini telah diterapkan di sejumlah negara, seperti Australia dan Taiwan, dan terbukti efektif mendorong penggunaan lahan secara optimal serta mengurangi praktik spekulasi tanah.[14] Jenis pajak ini cukup efisien karena tidak membebani investasi produktif atas bangunan, mendorong pengembangan properti bernilai tambah, serta mencegah penahanan lahan tanpa pemanfaatan nyata. Tidak diaturnya jenis pajak ini membuat Indonesia kehilangan potensi penerimaan fiscal dari keuntungan ekonomi tanah yang semestinya bisa dikembalikan untuk kepentingan publik.

8. Implikasi Kesenjangan Regulasi

Tidak adanya kewenangan eksplisit untuk memungut pajak khusus atas kenaikan nilai tanah mencerminkan kesenjangan regulasi dalam sistem fiskal Indonesia. Ketika banyak negara telah merancang sistem yang mampu menangkap peningkatan nilai tanah secara adil dan efisien melalui berbagai instrumen inovatif, Indonesia masih bertumpu pada instrumen konvensional yang tidak sensitif terhadap perubahan nilai dan belum menjangkau keuntungan pasif pemilik tanah. Akibatnya, potensi penerimaan fiskal dari peningkatan nilai tanah tidak dapat dimanfaatkan secara optimal untuk pembiayaan infrastruktur, sementara pemilik tanah menikmati kenaikan nilai tanpa memberikan kontribusi balik kepada masyarakat.

Reformasi hukum yang memberikan dasar legal bagi pemungutan pajak berbasis nilai tambah tanah menjadi kebutuhan yang sangat mendesak untuk memperkuat kapasitas fiskal daerah, mendukung prinsip keadilan spasial, dan mewujudkan pembiayaan pembangunan yang berkelanjutan, adil, dan efisien secara ekonomi.

---

[14] OECD dan Lincoln Institute of Land Policy, *Global compendium of land value capture policies* (Paris: OECD Publishing, 2022).

D. KETERBATASAN KEWENANGAN FISKAL DAERAH DALAM INOVASI INSTRUMEN

Keterbatasan kewenangan fiskal daerah dalam merancang instrumen baru menjadi hambatan utama dalam penerapan strategi penangkapan kenaikan nilai tanah di Indonesia. UU HKPD menganut sistem daftar tertutup yang hanya memperbolehkan pemungutan pajak daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 4. Akibatnya, pemerintah daerah tidak memiliki ruang untuk mengembangkan instrumen baru seperti iuran nilai tambah atau kontribusi pengembangan.

Pendekatan ini membatasi otonomi fiskal daerah yang seharusnya menjadi prinsip utama dalam desentralisasi. Berbeda dengan negara seperti Brasil dan Kolombia yang menganut sistem daftar terbuka, pendekatan hukum di Indonesia belum memungkinkan pengembangan instrumen yang lebih adaptif terhadap konteks lokal.

Pembatasan juga terjadi pada penetapan tarif. UU HKPD membatasi tarif maksimum PBB-P2 sebesar 0,5% dan tarif tertinggi BPHTB sebesar 5%. Batas ini mengekang kemampuan daerah dalam menyesuaikan tarif sesuai manfaat pembangunan dan menghambat pemanfaatan pajak sebagai alat untuk mengarahkan penggunaan lahan secara adil dan efisien.

Selain itu, UU HKPD belum memberikan kewenangan yang jelas bagi daerah untuk melakukan penilaian nilai tanah secara mandiri. Pasal 40 menyebut NJOP ditetapkan kepala daerah, tetapi tidak menjelaskan metode penilaian secara teknis. Ketentuan pembaruan NJOP minimal tiga tahun sekali juga menghambat kemampuan fiskal merespons perubahan nilai pasar secara tepat waktu.

Kelemahan kelembagaan turut memperburuk situasi. Tidak ada otoritas tunggal yang mengoordinasikan kebijakan penilaian antara pemerintah pusat dan daerah. Hal ini menimbulkan perbedaan metode antardaerah, lemahnya integrasi data, serta tidak adanya pengawasan mutu. Kapasitas teknis daerah pun masih terbatas, baik dalam hal pelatihan, sertifikasi penilai, maupun mekanisme keberatan terhadap nilai yang ditetapkan. Ketidaktepatan penilaian tanah juga menjadi salah satu penghambat utama dalam penerapan strategi penangkapan nilai tanah. Padahal, keakuratan nilai sangat penting untuk menjamin keadilan dan efektivitas pemungutan.

Selain itu, UU HKPD tidak mengatur pengikatan penerimaan pajak untuk pembiayaan infrastruktur. Padahal, dalam strategi penangkapan nilai tanah dibutuhkan tautan langsung antara pungutan dan penggunaan hasilnya untuk mendanai proyek yang menyebabkan kenaikan nilai tanah. Tanpa pengikatan tersebut, legitimasi pemungutan menjadi berkurang dan kesempatan untuk membangun sistem pembiayaan yang berkelanjutan dan akuntabel pun hilang. Tidak adanya kewenangan ini membatasi potensi daerah untuk mengurangi ketergantungan pada anggaran pusat serta mendorong pembiayaan pembangunan yang lebih mandiri dan partisipatif.

E. FRAGMENTASI KEWENANGAN PEMUNGUTAN ANTARLEVEL PEMERINTAHAN

Salah satu hambatan utama dalam penerapan pemungutan berbasis kenaikan nilai tanah di Indonesia adalah terjadinya pemisahan kewenangan antartingkat pemerintahan yang belum diatur secara utuh dalam UU HKPD. Ketidaksesuaian ini menyebabkan pihak yang membiayai pembangunan infrastruktur, seperti pemerintah pusat, tidak memiliki akses terhadap kenaikan nilai tanah, sementara pemerintah daerah yang memperoleh manfaat fiskal tidak turut menanggung biaya pembangunan tersebut. Ketimpangan ini menciptakan ketidakseimbangan dalam sistem keuangan antarpemerintah.

Meskipun UU HKPD telah menetapkan PBB-P2 dan BPHTB sebagai pajak daerah, pengaturannya belum memperhatikan prinsip keadilan manfaat. Dalam praktiknya, banyak pembangunan strategis dibiayai oleh pemerintah pusat atau provinsi, tetapi kenaikan nilai tanah terjadi di wilayah kabupaten/kota. Pemerintah daerah mendapatkan tambahan penerimaan tanpa kontribusi langsung terhadap pembangunan, sementara pemerintah pusat tidak memperoleh imbal balik fiskal dari investasi yang dilakukan. Hal ini mengurangi insentif untuk menjadikan pemungutan berbasis nilai tanah sebagai strategi pembiayaan infrastruktur.

Tidak adanya mekanisme koordinasi antarpemerintah dalam pelaksanaan pemungutan juga menjadi kelemahan lain dalam kerangka hukum saat ini. Tidak ada pengaturan yang mendorong kerja sama fiskal antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dalam menerapkan pemungutan berbasis nilai tanah, khususnya untuk proyek yang berdampak luas. Padahal, proyek seperti jalan tol atau transportasi massal sering kali berdampak lintas wilayah dan memerlukan skema kolaboratif dalam pemungutan dan pembagian hasil. Tanpa kerja sama yang

jelas, potensi penerimaan dari kenaikan nilai tanah tidak dapat dimanfaatkan secara optimal.

Undang-undang ini juga belum secara eksplisit mengatur pembagian hasil dari penerimaan fiskal yang berasal dari kenaikan nilai tanah. Pasal 85 hanya mengatur bagi hasil secara umum tanpa menyentuh proyek lintas wilayah yang menyebabkan apresiasi nilai tanah. Ketidakhadiran pengaturan ini memperlemah motivasi fiskal pemerintah pusat dan provinsi untuk menyelaraskan pembangunan dengan pemungutan berbasis nilai tanah. Hal ini juga berisiko menciptakan situasi di mana pemerintah daerah menikmati manfaat fiskal tanpa mempertimbangkan kontribusinya terhadap pembangunan.

Pemisahan kewenangan pemungutan yang tidak terintegrasi menunjukkan kelemahan mendasar dalam rancangan hukum yang berlaku. Akibatnya, pendekatan berbasis nilai tanah tidak dapat dijalankan sebagai sumber pembiayaan yang menyatu dan berkelanjutan. Ketidakseimbangan ini juga menghambat keterkaitan antara perencanaan pembangunan dan sistem perpajakan lintas wilayah.

F. KETERBATASAN INTEGRASI KEWENANGAN PEMUNGUTAN DENGAN PERENCANAAN TATA RUANG

Dalam kerangka implementasi penangkapan nilai tanah, integrasi antara kewenangan pemungutan pajak berbasis nilai tanah dan sistem perencanaan tata ruang merupakan syarat esensial, mengingat kenaikan nilai tanah umumnya dipicu oleh keputusan tata ruang, seperti perubahan zonasi, peningkatan intensitas pemanfaatan ruang, atau pembangunan infrastruktur yang mengubah konfigurasi spasial suatu kawasan. Ketidakterpaduan antara sistem fiskal dan tata ruang menghambat efektivitas penangkapan nilai tanah karena menciptakan ketidakselarasan antara penciptaan nilai melalui keputusan penataan ruang dan penangkapan nilai melalui instrumen fiskal.

UU HKPD menunjukkan kelemahan mendasar dalam aspek integrasi ini, yang tercermin dari tidak adanya ketentuan yang secara eksplisit mengaitkan kewenangan pemungutan berbasis nilai tanah dengan keputusan tata ruang sebagaimana diatur dalam UU PR.

Dari perspektif teori hukum administrasi dan keuangan publik, UU HKPD dan UU PR berjalan sebagai dua rezim hukum yang paralel namun tidak terhubung secara fungsional, bertentangan dengan prinsip keterpaduan kebijakan. Kondisi ini kontras dengan praktik internasional seperti di Singapura, di mana pungutan pembangunan diberlakukan langsung ketika terjadi perubahan izin pembangunan yang meningkatkan nilai properti—dengan dukungan integrasi hukum antara peraturan perencanaan kota dan sistem perpajakan dalam satu kerangka regulatif yang koheren. Ketiadaan integrasi tersebut mengakibatkan hilangnya kesempatan untuk menangkap peningkatan nilai yang tidak diperoleh dari keputusan tata ruang, sekaligus menciptakan kesenjangan regulasi yang memungkinkan keuntungan tak terduga bagi pemilik tanah tanpa kontribusi proporsional kepada masyarakat.

UU HKPD juga tidak mengatur mekanisme koordinasi lintas sektor antara otoritas fiskal dan penataan ruang. Implementasi penangkapan nilai tanah yang efektif memerlukan sinergi kelembagaan antara dinas pendapatan daerah dan dinas tata ruang untuk mendeteksi perubahan zonasi yang berpotensi meningkatkan nilai tanah, serta prosedur kajian bersama sebelum keputusan tata ruang diberlakukan. Ketiadaan mekanisme koordinasi ini mengakibatkan hilangnya peluang sistematis untuk mengkapitalisasi kenaikan nilai secara legal dan terstruktur, serta menciptakan ketidakseimbangan informasi yang menurunkan efektivitas implementasi instrumen penangkapan nilai tanah.

Lebih jauh, UU HKPD tidak memberikan dasar hukum bagi daerah untuk menerapkan instrumen LVC yang lazim digunakan secara internasional, seperti bonus kepadatan, hak pembangunan yang dapat dipindahtangankan, dan biaya keterkaitan. Instrumen-instrumen ini telah terbukti efektif di beberapa yurisdiksi seperti New York, São Paulo, dan Seoul dalam mengoptimalisasi penangkapan nilai dari keputusan perencanaan, namun ketiadaan landasan hukum dalam UU HKPD membuatnya tidak dapat diterapkan secara legal oleh pemerintah daerah di Indonesia. Meskipun perubahan zonasi dapat meningkatkan nilai tanah secara drastis, UU HKPD tidak menyediakan ketentuan yang memungkinkan pemerintah daerah untuk mengenakan pungutan atas peningkatan nilai yang tidak diperoleh tersebut.[15]

[15] Byron Shibata, "Land-use law in the United States and Japan: A fundamental overview and comparative analysis," *Washington University Journal of Law and Policy* 9 (2002).

Tidak adanya kewenangan eksplisit untuk memungut kontribusi khusus sebagai bentuk pengambilan kembali manfaat ekonomi dari keputusan tata ruang menunjukkan kelemahan mendasar dalam desain regulatif. Kondisi ini kontras dengan model "Rail+Property" Hong Kong, di mana perubahan zonasi dan perizinan pembangunan disinkronisasi dengan kebijakan pendapatan pemerintah dari kenaikan nilai tanah, sehingga tercipta siklus positif antara investasi infrastruktur dan peningkatan pendapatan. Tidak adanya integrasi antara sistem perpajakan dan perencanaan tata ruang dalam UU HKPD menyebabkan pemerintah daerah terus kehilangan potensi fiskal dari kebijakan ruang yang secara signifikan meningkatkan nilai ekonomi aset tanah di wilayahnya.[16]

Untuk menjembatani kesenjangan struktural ini, diperlukan reformasi komprehensif melalui revisi UU HKPD atau penerbitan peraturan turunan yang secara eksplisit: (i) mengaitkan instrumen pemungutan dengan perubahan tata ruang; (ii) mengatur mekanisme koordinasi lintas sektor dan lintas tingkat pemerintahan; serta (iii) memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengembangkan instrumen penangkapan nilai tanah berbasis tata ruang dengan standar teknis dan prosedural yang seragam secara nasional.

G. ANALISIS KOMPARATIF KEWENANGAN PEMUNGUTAN PAJAK BERBASIS NILAI TANAH

Untuk memahami kendala dalam penerapan LVC di Indonesia, perlu ditelaah bagaimana negara lain mengatur kewenangan pemungutan atas kenaikan nilai tanah dalam kerangka hukum yang lebih maju. Sejumlah negara telah membangun kerangka hukum nasional yang memungkinkan pemerintah memperoleh sebagian nilai tambah tanah akibat intervensi publik, seperti:

1. Kolombia dan Brasil memiliki basis hukum nasional yang jelas (misalnya *City Statute* di Brasil dan regulasi LVC di Kolombia) yang memungkinkan kontribusi hak pembangunan atau kontribusi mekanisme perkotaan.

2. Singapura mengandalkan *Land Acquisition Act* serta sistem pajak dan sewa lahan untuk menangkap nilai lokasi.

[16] Maylin Jauregui-Fung, *Hong Kong's MTR: Rail + property model* (Bonn: German Institute of Development and Sustainability (IDOS), 2022).

3. Jepang, melalui *Basic Law for Land dan City Planning Law*-nya, memberikan kewenangan eksplisit untuk pemungutan nilai tambah tanah yang timbul karena manfaat *social capital*.

Aspek-aspek kunci tersebut belum terakomodasi secara memadai dalam sistem hukum Indonesia saat ini, sehingga upaya penangkapan nilai tanah masih bergantung pada instrumen perpajakan konvensional yang kurang sensitif terhadap perubahan nilai tanah.[17]

1. Penerapan LVC di Beberapa Negara

Di Kolombia, *Contribución de Valorización* diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 388 Tahun 1997 yang memberi dasar hukum untuk pungutan atas manfaat infrastruktur publik sekaligus menetapkan kewenangan teknis dan administratif secara rinci. Pemerintah daerah berwenang menetapkan zona dampak, menilai kenaikan nilai properti, dan mengenakan kontribusi proporsional berdasarkan manfaat yang diterima. Regulasi ini menjadi landasan hukum kuat bagi penerapan LVC serta menegaskan pentingnya legitimasi hukum sebagai syarat efektivitas pemungutan.[18]

Brasil mengembangkan dua instrumen LVC yang berbeda, yaitu *Contribuição de Melhoria* dan *Certificados de Potencial Adicional de Construção* (CEPAC) yang diatur dalam Undang-Undang Kota[19]. Undang-undang ini memperkuat kewenangan pemerintah kota untuk memungut kontribusi atas manfaat pembangunan publik dan menjual hak pembangunan tambahan melalui mekanisme pasar. Pemerintah kota dapat menetapkan zona pembangunan khusus dan secara hukum melelang hak pembangunan dengan timbal balik berupa kontribusi terhadap infrastruktur. Ini menunjukkan bagaimana kerangka hukum nasional mendorong inovasi kebijakan fiskal di tingkat daerah.

Singapura, melalui *Planning Act*-nya, memberikan kewenangan penuh kepada pemerintah untuk mengenakan biaya pengembangan (*development charge*)

---

[17] OECD dan Lincoln Institute of Land Policy, *Global compendium of land value capture policies* (Paris: OECD Publishing, 2022), https://www.lincolninst.edu/publications/other/global-compendium-land-value-capture-policies; Government of Singapore, *Land Acquisition Act* (Revised Ed., 1985).

[18] Henry George, *Progress and poverty: An inquiry into the cause of industrial depressions and of increase of want with increase of wealth. The remedy* (New York: D. Appleton and Company, 1879).

[19] Brasil, *Lei Federal n.º 10.257, Estatuto da Cidade* (2001).

terhadap setiap perubahan izin penggunaan ruang yang menyebabkan peningkatan nilai tanah. Model ini menunjukkan keterpaduan regulasi fiskal dan tata ruang: setiap perubahan izin berdampak administratif sekaligus fiskal karena langsung dikenai pungutan atas kenaikan nilai. Dengan penyesuaian tarif tiap enam bulan mengikuti nilai pasar, instrumen ini responsif terhadap dinamika properti sekaligus menjaga keadilan distribusi manfaat pembangunan.[20]

Jepang menerapkan sistem *Land Readjustment* yang diatur dalam Undang-Undang Penataan Kembali Lahan. Dalam skema ini, asosiasi pemilik tanah diberi status badan hukum untuk mengonsolidasi lahan, membentuk blok pembangunan baru, dan menyisihkan sebagian lahan sebagai kontribusi non-tunai bagi pembangunan infrastruktur. Model ini menciptakan redistribusi fisik yang sah dan terstruktur, dengan keberhasilan yang bertumpu pada pengakuan hukum atas kemitraan antara negara dan masyarakat dalam proses pembangunan.[21]

2. Kondisi di Indonesia

Dibanding model-model di atas, kerangka hukum Indonesia dalam UU HKPD masih tertinggal dalam menyediakan legitimasi dan fleksibilitas guna mendukung implementasi LVC. Tidak terdapat ketentuan eksplisit yang memberi wewenang kepada pemerintah daerah untuk memungut kontribusi atas kenaikan nilai tanah akibat pembangunan infrastruktur publik. Instrumen seperti pungutan atas peningkatan nilai (*betterment levy*), pajak atas kenaikan nilai tanah (*value increment tax*), maupun kompensasi atas perubahan intensitas pemanfaatan ruang tidak tercantum dalam regulasi. UU ini juga belum mengatur mekanisme pembentukan zona manfaat (*benefit zone*), kewenangan menilai kenaikan nilai tanah sebagai dasar pemungutan, serta kewenangan pengikatan hasil penerimaan bagi proyek yang menyebabkan kenaikan nilai tersebut.

H. REKOMENDASI PENGUATAN KEWENANGAN PEMUNGUTAN PAJAK BERBASIS NILAI TANAH

UU HKPD telah menyediakan landasan baru bagi distribusi kewenangan perpajakan dalam sistem desentralisasi fiskal. Namun, untuk penerapan LVC,

[20] L. C. Walters, "Land value capture in policy and practice," *Journal of Property Tax Assessment & Administration* 10, no. 2 (2012): 5–21.
[21] Byron Shibata, "Land-use law in the United States and Japan: A fundamental overview and comparative analysis," *Washington University Journal of Law and Policy* 9 (2002): 240.

masih terdapat keterbatasan struktural yang menghambat optimalisasi penerimaan daerah dari kenaikan nilai tanah. Penguatan kewenangan pemungutan membutuhkan reformulasi hukum yang menyeluruh dan konsisten dengan sistem dalam UU HKPD.

1. Reformasi Instrumen Pajak Daerah

PBB-P2 dan BPHTB merupakan instrumen utama pajak daerah yang terkait langsung dengan nilai tanah. Namun, kedua instrumen tersebut perlu direvisi secara substansial agar efektif berfungsi sebagai instrumen LVC. Pengaturan pembaruan NJOP yang dilakukan setiap tiga tahun tidak mampu merespons perubahan nilai tanah dengan cepat akibat pesatnya pembangunan infrastruktur. Selain itu, tidak adanya kewenangan bagi pemerintah daerah untuk menetapkan tarif progresif berbasis zona serta untuk memisahkan pengenaan antara tanah dan bangunan turut membatasi potensi penangkapan nilai tambah. Selain itu, sifat BPHTB yang berbasis peristiwa (*event-based*) perlu ditransformasi agar lebih merefleksikan perubahan nilai tanah secara berkelanjutan, antara lain melalui penerapan tarif progresif berbasis apresiasi nilai tanah dan pemberian insentif fiskal bagi transaksi yang mendukung pembangunan berkelanjutan.

2. Perluasan Instrumen Pemungutan Khusus

UU HKPD belum menyediakan ruang hukum bagi instrumen pemungutan khusus yang secara eksplisit ditujukan untuk menangkap kenaikan nilai tanah akibat pembangunan publik, seperti pungutan atas peningkatan nilai (*betterment levy*), biaya dampak (*impact fees*), dan wilayah penilaian khusus (*special assessment districts*). Penerapan sistem daftar tertutup dalam UU HKPD membatasi kemampuan pemerintah daerah untuk mengembangkan instrumen fiskal inovatif berbasis LVC. Oleh sebab itu, reformasi perlu dilakukan melalui penerapan sistem daftar semi terbuka yang memungkinkan pemerintah daerah mengajukan rancangan instrumen pajak baru kepada pemerintah pusat melalui mekanisme persetujuan yang terstruktur, dengan tetap menjaga prinsip keseragaman dan koordinasi fiskal nasional.

3. Integrasi Sistem Fiskal dan Perencanaan Tata Ruang

Belum terintegrasinya sistem perencanaan tata ruang dan sistem perpajakan merupakan salah satu kelemahan mendasar UU HKPD. Keputusan perubahan

zonasi atau peningkatan intensitas pemanfaatan ruang belum memiliki implikasi fiskal yang jelas sehingga peluang kenaikan nilai tanah tidak dapat dimanfaatkan sebagai sumber pembiayaan. Penguatan norma hukum yang mewajibkan penilaian fiskal atas setiap keputusan strategis dalam tata ruang perlu terus dilakukan. Penilaian tersebut dapat dikaitkan dengan pungutan pengembangan ruang, insentif kepadatan, dan hak pengembangan yang dapat dipindahtangankan, sebagaimana telah diterapkan secara efektif di Singapura dan Kota New York**.**

4. Koordinasi Antarpemerintah secara Multilevel

UU HKPD belum secara memadai mengatur mekanisme koordinasi lintas tingkat pemerintahan dalam penerapan LVC. Kondisi ketika pembangunan infrastruktur dibiayai oleh pemerintah pusat tetapi manfaat kenaikan nilai tanah dinikmati oleh pemerintah daerah telah menciptakan ketimpangan fiskal yang menghambat penerapan LVC secara utuh. Oleh sebab itu, perlu dibentuk wadah koordinasi fiskal dan spasial yang memungkinkan kolaborasi antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, serta pemerintah kabupaten/kota. Kolaborasi ini perlu mencakup penyusunan zona manfaat**,** perumusan skema kontribusi, serta pembagian hasil pemungutan secara proporsional berdasarkan nilai investasi dan dampak kewilayahan.

5. Pengaturan Alokasi Khusus (*Earmarking*) sebagai Dasar Legitimasi Fiskal

Tidak adanya ketentuan mengenai alokasi penerimaan secara khusus dalam UU HKPD menimbulkan ketidakpastian hukum dan melemahkan legitimasi fiskal dalam penerapan LVC. Agar efektif, LVC memerlukan landasan hukum yang tegas untuk mengikat penerimaan pajak berbasis nilai tanah secara langsung kepada pembiayaan infrastruktur yang menjadi sebab kenaikan nilai tersebut. *Earmarking* bukan sekadar mekanisme administratif, melainkan prasyarat konstitusional untuk penerapan prinsip manfaat dalam sistem perpajakan daerah. Ketiadaan pengaturan ini juga menghambat terbentuknya sistem evaluasi fiskal yang terintegrasi dengan efektivitas penataan ruang, sehingga prinsip keadilan spasial tidak dapat diwujudkan secara optimal.

6. Reformasi Hukum Fiskal secara Menyeluruh

Penguatan kewenangan pemungutan pajak berbasis nilai tanah dalam kerangka UU HKPD merupakan bagian tak terpisahkan dari agenda reformasi hukum fiskal

nasional. Reformasi ini perlu dilakukan secara utuh, mencakup perubahan ketentuan substansi di tingkat undang-undang, penguatan peraturan pelaksana, dan perbaikan tata kelola fiskal daerah agar adaptif terhadap dinamika ruang dan pembangunan. Reformasi juga harus berpijak pada asas hukum administrasi negara, yaitu legalitas, transparansi, akuntabilitas, dan proporsionalitas. Tanpa mengintegrasikan asas-asas ini ke dalam desain kelembagaan dan instrumen hukum fiskal, penerapan LVC akan tetap menjadi konsep teoretis belaka dan sulit untuk diterapkan sebagai strategi pembiayaan pembangunan berkelanjutan berbasis keadilan spasial.

7. Mitigasi Risiko Sosial dan Risiko Politik dalam Penerapan Strategi Berbasis Nilai Tanah

LVC tidak dapat diberlakukan pada seluruh kenaikan nilai tanah karena sumbernya beragam, seperti intervensi publik (seperti jalan tol dan transit massal), dinamika pasar (seperti inflasi dan demografi), dan investasi swasta (seperti renovasi bangunan). Untuk keadilan, LVC hanya dikenakan pada kenaikan nilai yang secara langsung disebabkan oleh intervensi publik. Oleh sebab itu, LVC setidaknya harus dibatasi oleh kriteria sebagai berikut:

a. *Kausalitas:* pungutan dikenakan hanya atas manfaat yang terbukti berasal dari proyek publik.

b. *Proporsionalitas:* beban pungutan tidak melebihi manfaat yang diterima pemilik tanah.

c. *Temporal:* ada jangka waktu penerapan yang wajar, tidak berlangsung tanpa batas.

d. *Spasial:* wilayah pungutan dibatasi radius/zonasi yang mencerminkan intensitas manfaat.

Meski demikian, implementasi LVC menghadapi tantangan teknis dalam memisahkan pengaruh publik, passar, dan pihak swasta. Metode analisis regresi hedonik dan teknik kuantitatif lain dapat dipakai, namun mensyaratkan data akurat dan transparan. Hambatan kelembagaan juga muncul akibat tumpang tindih kewenangan pusat, daerah, dan lembaga teknis. Dengan batasan yang jelas, LVC berfungsi sebagai instrumen adil dan efisien. Instrumen ini akan mampu

mengembalikan sebagian nilai tambah untuk membiayai proyek berikutnya tanpa mengganggu dinamika pasar dan investasi swasta.

I. SIMPULAN

Analisis terhadap UU HKPD menunjukkan empat keterbatasan utama yang menghambat pemungutan atas kenaikan nilai tanah.

1. Instrumen pajak yang ada, seperti PBB-P2 dan BPHTB, tidak dirancang untuk secara efektif menangkap kenaikan nilai tanah akibat pembangunan yang didanai negara. PBB-P2 memiliki cakupan yang terbatas dan bertarif rendah, sementara BPHTB hanya terutang saat transaksi, bukan saat nilai tanah terus meningkat, sehingga menimbulkan celah pajak dan memicu spekulasi tanah.

2. UU HKPD tidak memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk memungut pajak/pungutan khusus atas kenaikan nilai tanah. Hal ini menciptakan celah hukum yang membuat Indonesia tertinggal dari negara-negara lain.

3. Penerapan sistem daftar tertutup membatasi otonomi fiskal daerah untuk menciptakan instrumen baru, sehingga pemerintah daerah tidak dapat menyesuaikan desain pungutan dengan kebutuhan lokal.

4. Ketidakselarasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah memunculkan ketidakseimbangan. Pemerintah pusat yang membiayai infrastruktur sering tidak dapat menangkap manfaat fiskal dari kenaikan nilai tanah, sementara pemerintah daerah yang berwenang memungut tidak ikut menanggung pendanaan pembangunan.

J. DAFTAR PUSTAKA

Asian Development Bank. 2020. “Land value capture mechanisms for infrastructure development.” *ADB Technical Assistance Report*. https://www.adb.org/publications/land-value-capture-mechanisms-infrastructure.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). 2020. *Rencana pembangunan jangka menengah nasional 2020–2024*. Jakarta: Bappenas.

Bird, Richard M. 2011. “Subnational taxation in developing countries: A review of the literature.” *Journal of International Commerce, Economics and Policy* 2 (01): 139–161.

Borrero, Oscar M., Andrea M. Durán, dan Carlos A. Hernández. 2011. “Evaluating pilot land value capture instruments: The case of Manizales, Colombia.” *Land Lines* 23 (2): 14–19.

George, Henry. 1879. *Progress and poverty: An inquiry into the cause of industrial depressions and of the increase of want with increase of wealth. The remedy*. New York: D. Appleton and Company.

Government of Singapore. 1966. *Land Acquisition Act*. Revised Edition 1985. https://sso.agc.gov.sg/Act/LAA1966.

Jauregui-Fung, Maylin. 2022. *Hong Kong’s MTR: Rail + property model*. Bonn: German Institute of Development and Sustainability (IDOS).

Kitchen, Harry. 2013. “Property taxation issues in Canada.” *Canadian Public Policy* 39 (3): 395–420.

Lincoln Institute of Land Policy. 2023. “Land value capture database.” https://www.lincolninst.edu/research-data/data-toolkits/land-value-capture-database.

OECD. 2022. *Fiscal federalism 2022: Making decentralisation work*. Paris: OECD Publishing.

OECD dan Lincoln Institute of Land Policy. 2022. *Global compendium of land value capture policies*. Paris: OECD Publishing. https://www.lincolninst.edu/publications/other/global-compendium-land-value-capture-policies.

Shibata, Byron. 2002. “Land-use law in the United States and Japan: A fundamental overview and comparative analysis.” *Washington University Journal of Law and Policy* 9: 229–295.

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan* sebagaimana telah diubah dengan *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994*.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan* sebagaimana telah diubah dengan *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000*.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*.

Walters, Lawrence C. 2012. "Land value capture in policy and practice." *Journal of Property Tax Assessment & Administration* 10 (2): 5–21.

World Bank. 2016. *Indonesia infrastructure sector assessment program*. *World Bank Policy Research Working Paper Series*.

World Bank. 2016. *Municipal finance: A handbook for local governments*. Washington, DC: World Bank.

6

URGENSI HARMONISASI REGULASI DALAM PERCEPATAN PROYEK KPBU PENYEDIAAN INFRASTRUKTUR PEMBANGKIT LISTRIK TENAGA AIR (PLTA) DI BENDUNGAN MULTIGUNA

Achmad Sofwan[1], Muchlis Ahmad Tri Setiawan[2]
[1,2] DJPI, Kementerian Pekerjaan Umum, achmad.sofwan@pu.go.id

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Permasalahan

Indonesia telah mendeklarasikan komitmen ambisius untuk mencapai Emisi Nol Bersih (*Net Zero Emission*, NZE) pada tahun 2060. Komitmen ini diumumkan secara resmi pada Konferensi Perubahan Iklim Perserikatan Bangsa-Bangsa (COP26) tahun 2021. Komitmen untuk mewujudkan NZE tersebut ditetapkan melalui Revisi Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional (RUKN) 2025–2060 yang diterbitkan pada 5 Maret 2025. Lebih dari sekadar target lingkungan, pencapaian NZE 2060 merupakan bagian integral dari visi Indonesia untuk bertransformasi menjadi negara maju pada tahun 2045. Komitmen ini tidak hanya krusial bagi kontribusi Indonesia dalam upaya global menahan laju perubahan iklim, tetapi juga esensial untuk memperkuat ketahanan energi nasional, meningkatkan daya saing ekonomi, serta menjamin keberlanjutan lingkungan bagi generasi mendatang.

Sektor energi memegang peranan kunci dalam upaya dekarbonisasi nasional. Data menunjukkan bahwa sektor ini merupakan kontributor terbesar kedua

https://doi.org/10.35166/iigf.9786239261498.06

emisi Gas Rumah Kaca (GRK) di Indonesia.[1] Menyikapi hal tersebut, percepatan pengembangan Energi Baru Terbarukan (EBT) menjadi langkah strategis yang fundamental bagi Indonesia.

Kementerian Pekerjaan Umum (PU) turut mendorong optimalisasi pemanfaatan waduk/bendungan multiguna sebagai sumber pembangkit listrik untuk mencapai target bauran EBT, yaitu paling rendah sekitar 15,9% pada tahun 2025; 21% pada tahun 2030; sekitar 41,3% pada tahun 2040; sekitar 64,7% pada tahun 2050; dan sekitar 73,6% pada tahun 2060.[2] Berdasarkan data Direktorat Jenderal Sumber Daya Air (DJSDA), Kementerian PU, terdapat 54 bendungan yang memiliki potensi pengembangan PLTA dengan total kapasitas 167,04 MW. Untuk mendorong hal tersebut, Kementerian PU menginisiasi kerja sama dengan badan usaha melalui skema Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU). Skema KPBU merupakan salah satu solusi inovatif pemerintah dalam memenuhi kebutuhan infrastruktur di tengah keterbatasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Skema ini juga dapat menciptakan iklim investasi yang mendorong partisipasi badan usaha dalam penyediaan infrastruktur berdasarkan prinsip usaha yang sehat.[3]

Pemanfaatan bendungan sebagai pembangkit listrik telah diterapkan di Indonesia sejak tahun 1912. Berdasarkan Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Energi Baru Terbarukan dan Konservasi Energi (Ditjen EBTKE), Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) tahun 2024, sampai dengan tahun 2024 PLTA menyumbang sebesar 47,43% atau 7.056,2 MW dari total kapasitas terpasang pembangkit listrik tenaga EBT sebesar 14.877 MW. Penyediaan infrastruktur PLTA melalui skema KPBU pada bendungan Kementerian PU diinisiasi sejak tahun 2021 atas prakarsa badan usaha (*unsolicited*) dengan mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

---

[1] Djati Waluyo, "Lima Sektor Penyumbang Emisi Terbesar di Indonesia, Energi Nomor Dua," *Katadata*, 2024, https://katadata.co.id/ekonomi-hijau/ekonomi-sirkular/67519fd0e9542/lima-sektor-penyumbang-emisi-terbesar-di-indonesia-energi-nomor-dua

[2] Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, *Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 85 Tahun 2025 tentang Rencana Umum Ketenagalistikan Nasional* (2025), https://gatrik.esdm.go.id/assets/uploads/download_index/files/28dd4-rukn.pdf

[3] Mochamad Rifki Maulana, "Pemahaman dan Pembelajaran Tahap Perencanaan dan Penyiapan Pembangunan Infrastruktur di Indonesia melalui Skema Kerja Sama Pemerintah dan Badan dalam Penyediaan Infrastruktur (KPBU)," *JISIP* 5 (2021): 86–107, https://doi.org/10.58258/jisip.v5i1.1646

Dua proyek KPBU PLTA yang telah memasuki proses pengadaan adalah Pembangkit Listrik Tenaga Minihidro (PLTM) Bintang Bano dengan kapasitas 6,3 MW dan PLTA Tiga Dihaji dengan kapasitas 40 MW. Keduanya menggunakan skema kontrak *Design–Build–Finance–Operate–Maintain–Transfer* (DBFOMT) dengan masa kerja sama 25 tahun.

Namun demikian, dalam pelaksanaannya terdapat beberapa kendala yang menghambat proses KPBU setelah tahapan pengadaan, khususnya pada saat penunjukan langsung dan negosiasi tarif dengan PT PLN (Persero). Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Baru Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik Pasal 14 ayat (2) menyebutkan bahwa pembelian tenaga listrik dari PLTA yang memanfaatkan tenaga air dari waduk/bendungan yang pembangunannya bersifat multiguna, yaitu barang milik negara yang dikelola oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sumber daya air, dilakukan melalui penunjukan langsung. Waduk/bendungan multiguna tidak hanya digunakan untuk pengairan irigasi, tetapi juga berfungsi untuk penyediaan air baku, pengendalian banjir, pembangkit listrik, dan pariwisata.

Ayat (3) menyebutkan bahwa penunjukan langsung pembelian tenaga listrik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berlaku sebagai penugasan pembelian tenaga listrik. Selanjutnya, ayat (6) menyatakan bahwa pembelian tenaga listrik melalui penunjukan langsung dilakukan berdasarkan negosiasi dengan batas atas berupa harga patokan tertinggi. Adanya proses negosiasi tarif antara Badan Usaha Pelaksana (BUP) dan PT PLN (Persero) setelah penetapan pemenang oleh Menteri PU menimbulkan ketidakpastian investasi bagi badan usaha karena terdapat potensi tidak tercapainya kesepakatan tarif yang dapat mengakibatkan penundaan proyek dalam jangka waktu tidak tentu.

Selain itu, Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 menyatakan bahwa tarif merupakan salah satu bentuk skema pengembalian investasi kepada badan usaha yang seharusnya dapat ditetapkan terlebih dahulu oleh Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama (PJPK). Dengan demikian, adanya negosiasi tarif antara BUP dan PT PLN (Persero) setelah penetapan pemenang pengadaan oleh Menteri PU tidak sejalan dengan mekanisme pelaksanaan proyek melalui skema KPBU. Kondisi ini berpotensi merugikan BUP karena salah satu risiko yang ditanggung badan usaha pada proyek KPBU adalah kepastian tarif yang dibayarkan oleh PT PLN (Persero) selaku pembeli tunggal (*off-taker*).

Proses pengadaan BUP di Kementerian PU dilaksanakan dengan merujuk Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 1 Tahun 2025 tentang Tata Cara Pengadaan untuk Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Adapun proses penunjukan langsung dan negosiasi tarif merujuk pada Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Baru Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik.

Penetapan pemenang pengadaan BUP oleh Kementerian PU dilakukan dengan parameter utama berupa besaran kontribusi tertinggi terhadap kegiatan pemeliharaan bendungan. Setelah pemenang pengadaan BUP proyek KPBU ditetapkan, badan usaha pemenang membentuk BUP untuk kemudian melakukan negosiasi tarif dengan PT PLN (Persero). Apabila tercapai kesepakatan, proses dilanjutkan dengan penandatanganan Perjanjian Jual Beli Listrik (PJBL) dan Perjanjian Kerja Sama (PKS) KPBU. Namun, apabila tidak tercapai kesepakatan tarif, proses pengadaan dinyatakan gagal dan perlu dilakukan pengadaan ulang. Oleh karena itu, harmonisasi ketentuan yang mengatur proses pengadaan baik di Kementerian PU maupun di PT PLN (Persero) menjadi kebutuhan mendesak untuk mendukung kelancaran proses KPBU penyediaan infrastruktur PLTA.

Sehubungan dengan hal tersebut, penelitian ini membahas urgensi harmonisasi regulasi proses KPBU, khususnya terkait pengadaan BUP dan pembelian tenaga listrik oleh PT PLN (Persero) melalui penunjukan langsung dan negosiasi tarif. Pembahasan didasarkan pada studi kasus proyek KPBU yang sedang berjalan di Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur Pekerjaan Umum (DJPI), Kementerian PU, yakni Proyek KPBU Penyediaan Infrastruktur PLTM Bintang Bano berkapasitas 6,3 MW di Kabupaten Sumbawa Barat, Provinsi Nusa Tenggara Barat, dan PLTA Tiga Dihaji berkapasitas 40 MW pada Bendungan Tiga Dihaji, Kabupaten Ogan Komering Ulu (OKU) Selatan, Provinsi Sumatera Selatan.

Penelitian menggunakan metode yuridis normatif (doktriner) dengan pendekatan sistematis terhadap peraturan perundang-undangan serta studi kasus atas proyek yang sedang berjalan. Data yang digunakan bersifat sekunder, terdiri atas bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan, sedangkan bahan hukum sekunder berupa materi pendukung terkait Proyek KPBU Penyediaan Infrastruktur PLTM Bintang Bano dan PLTA Tiga Dihaji.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, disharmonisasi regulasi pada tahap pengadaan, yaitu ketika Kementerian PU merujuk Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015, sedangkan PT PLN (Persero) merujuk Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022, berpotensi menghambat pelaksanaan proyek KPBU penyediaan infrastruktur ketenagalistrikan. Kondisi ini tidak hanya menimbulkan kerugian investasi bagi badan usaha, tetapi juga berdampak pada pemerintah dan masyarakat akibat terhambatnya rencana penyediaan tenaga listrik. Oleh karena itu, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Bagaimana bentuk disharmonisasi regulasi yang berlaku saat ini terkait proses pengadaan BUP di Kementerian PU dan proses pembelian tenaga listrik di PT PLN (Persero) sehingga menghambat tahap transaksi proyek KPBU PLTA di Bendungan Bintang Bano dan Tiga Dihaji?

b. Pembelajaran (*lesson learned*) apa saja yang dapat diambil sebagai bahan evaluasi, dan rekomendasi kebijakan apa yang dapat dirumuskan untuk mengakselerasi penyediaan infrastruktur PLTA di bendungan multiguna melalui skema KPBU?

3. Tujuan Penelitian

Selaras dengan rumusan masalah, tujuan penelitian ini adalah:

a. Menganalisis dan mengidentifikasi pasal-pasal atau ketentuan spesifik dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan (*conflicting regulations*) atau tumpang tindih (*overlapping regulations*), serta ketentuan yang belum diatur dalam proses KPBU PLTA.

b. Mendeskripsikan kendala yang muncul pada tahap transaksi Proyek KPBU PLTA Bintang Bano dan Tiga Dihaji akibat disharmonisasi regulasi, serta dampaknya terhadap keberlangsungan proyek.

c. Merumuskan rekomendasi kebijakan yang dapat diimplementasikan sebagai solusi aplikatif untuk mengatasi disharmonisasi regulasi guna memberikan kepastian atas keberlangsungan proyek.

4. Research Gap dan Novelty

Penelitian mengenai skema KPBU di Indonesia telah banyak dilakukan, umumnya berfokus pada aspek finansial, kelayakan proyek, alokasi risiko secara umum, atau hambatan investasi energi baru terbarukan pada tataran makro. Mudhoffar dan Magriasti (2024) menyatakan bahwa pengembangan energi terbarukan di Indonesia menghadapi berbagai hambatan kompleks yang saling terkait. Hambatan utama meliputi inkonsistensi regulasi dan kebijakan yang kerap berubah sehingga menimbulkan ketidakpastian bagi investor dan pelaku industri, serta tumpang tindih regulasi antara pemerintah pusat dan daerah yang menambah kompleksitas implementasi proyek. Dari sisi ekonomi, insentif yang tersedia belum cukup menarik karena tarif pembelian listrik tetap (*Feed-in Tariff*, FiT) yang ditawarkan sering kali dianggap terlalu rendah untuk menutup biaya investasi dan operasional, ditambah kesulitan akses pembiayaan terutama bagi proyek skala kecil dan menengah.[4]

Selanjutnya, terdapat kesenjangan penelitian yang signifikan pada area berikut:

a. Studi antarsektor/regulator: Sangat sedikit penelitian yang secara spesifik mengkaji friksi atau disharmoni antara regulasi di sektor pemilik aset (Kementerian PU) dan regulasi di sektor energi sebagai pembeli tunggal (*off-taker*), yakni Kementerian ESDM dan PT PLN (Persero), dalam konteks proyek KPBU.

b. Analisis pada tahap transaksi proyek prakarsa badan usaha: Penelitian yang ada cenderung menelaah KPBU pada tahap perencanaan atau evaluasi pascakonstruksi. Kajian yang berfokus pada kebuntuan (*bottleneck*) pada tahap transaksi, khususnya untuk proyek KPBU yang bersifat *unsolicited* (prakarsa badan usaha), masih jarang, padahal tahap ini krusial sebagai titik uji komitmen dan keselarasan pemerintah–swasta.

c. Konteks pemanfaatan aset bendungan eksisting: Belum terdapat penelitian yuridis normatif yang mendalam tentang penerapan KPBU untuk optimalisasi aset yang telah ada (bendungan multiguna) milik Kementerian PU bagi kepentingan sektor lain (energi) yang masing-masing memiliki regulasi dan prosedur yang berbeda.

[4] Khosyi Mudhoffar dan Lince Magriasti, "Ekonomi Politik Energi Terbarukan: Peluang dan Tantangan di Indonesia," *Multiverse: Open Multidisciplinary Journal* 3, no. 1 (15 Juli 2024): 47–52, https://doi.org/10.57251/multiverse.v3i1.1382

Penelitian ini bertujuan mengisi kesenjangan tersebut dengan membedah persoalan dari perspektif benturan regulasi lintas kementerian pada proyek yang sedang berjalan.

Kebaruan (*novelty*) penelitian terletak pada tiga aspek utama:

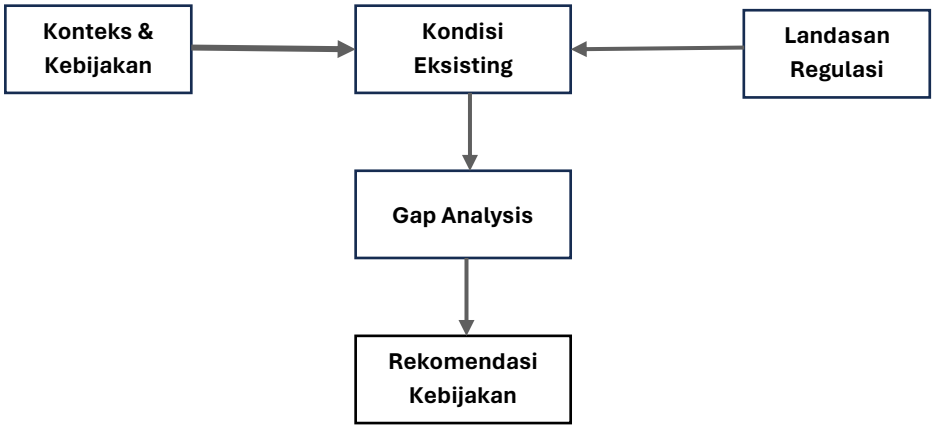
a. Fokus analisis pada disharmonisasi regulasi: Penelitian ini tidak berhenti pada pernyataan tentang "hambatan birokrasi", melainkan secara tajam mengidentifikasi akar masalah sebagai "disharmonisasi regulasi lintas sektor." Pendekatan diagnostik ini membedah pertentangan antara kerangka hukum pengadaan di Kementerian PU dan kerangka hukum pembelian listrik oleh PT PLN (Persero) yang berada dalam lingkup Kementerian ESDM.

b. Studi kasus empiris pada proyek yang sedang berjalan: Kebaruan muncul melalui penggunaan dua proyek KPBU PLTA yang sedang berjalan dan mengalami stagnasi—PLTM Bintang Bano dan PLTA Tiga Dihaji—sebagai studi kasus utama. Dengan demikian, analisis bertumpu pada data dan persoalan nyata di lapangan (*real-world evidence*), bukan sekadar hipotesis teoretis. Analisis ini dapat memberikan gambaran autentik mengenai tantangan implementasi regulasi.

c. Keluaran berupa rekomendasi kebijakan: Penelitian tidak berhenti pada identifikasi masalah. Kebaruan utamanya ialah perumusan model solusi yang bersifat integratif. Hasil akhir ditujukan sebagai masukan langsung bagi para pembuat kebijakan di Kementerian PU, Kementerian ESDM, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, dan PT PLN (Persero) untuk menyusun protokol atau peraturan bersama (*joint regulation*) yang menjembatani celah regulasi yang ada, sehingga membuka *bottleneck* bagi proyek-proyek sejenis pada masa mendatang.

5. Kerangka Pemikian

Kerangka pemikiran tulisan ini disusun secara sistematis untuk menggambarkan alur logika dari identifikasi masalah hingga perumusan solusi, sebagaimana divisualisasikan pada bagan terlampir. Alur ini dimulai dari dua pilar utama yang menjadi fondasi penelitian.



Gambar 1. Kerangka Pemikiran

Pilar pertama ialah konteks dan kebijakan, yang mencakup agenda strategis nasional seperti target bauran EBT dalam RUKN, Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) PT PLN Tahun 2025–2034, serta kebijakan pemerintah yang mendorong skema KPBU sebagai solusi pembiayaan inovatif di tengah keterbatasan APBN. Pilar kedua ialah landasan regulasi, yang terdiri atas serangkaian peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum pelaksanaan, meliputi regulasi KPBU (Peraturan Menteri PPN/Bappenas), regulasi pengadaan di Kementerian PU, serta regulasi pembelian tenaga listrik oleh PT PLN (Persero) di bawah Kementerian ESDM.

Kedua pilar di atas bermuara pada kondisi eksisting, yakni situasi nyata di lapangan ketika kebijakan dan regulasi diimplementasikan. Dalam penelitian ini, kondisi eksisting merujuk pada inisiasi proyek KPBU untuk pembangkit listrik berbasis tenaga air di bendungan milik Kementerian PU, dengan studi kasus PLTM Bintang Bano dan PLTA Tiga Dihaji. Namun, kondisi ini masih menemui kendala yang ditandai dengan stagnasi proyek pada tahap transaksi akibat hambatan dalam proses PJBL dan negosiasi tarif.

Kesenjangan antara tujuan kebijakan (percepatan infrastruktur EBT) dan realitas di lapangan (stagnasi proyek) mendorong dilakukannya *gap analysis*. Tahap ini merupakan inti penelitian untuk mendiagnosis penyebab kesenjangan. Analisis berfokus pada pembuktian hipotesis utama, yaitu adanya disharmonisasi regulasi antara peraturan KPBU pembangkit listrik pada bendungan milik Kementerian PU dan peraturan di sektor ketenagalistrikan. Analisis kesenjangan

membedah secara mendalam titik-titik konflik, tumpang tindih, dan kekosongan hukum antarperaturan tersebut.

Temuan penelitian ini dapat menghasilkan keluaran (*output*) konkret berupa rekomendasi kebijakan. Rekomendasi tidak hanya bersifat teoretis, melainkan dirancang sebagai solusi aplikatif untuk menjembatani kesenjangan regulasi yang telah teridentifikasi. Rekomendasi dapat berupa model harmonisasi peraturan, usulan model PJPK gabungan, atau penyempurnaan klausul spesifik dalam kerangka hukum KPBU pembangkit listrik yang memanfaatkan bendungan milik Kementerian PU. Tujuan akhirnya ialah mendorong percepatan implementasi proyek KPBU di masa depan dan mengakselerasi pencapaian target transisi energi nasional.

B. PEMBAHASAN

1. Landasan Hukum

a. Regulasi KPBU untuk Proyek PLTA

Secara umum, pelaksanaan KPBU di Indonesia didasari Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Ketentuan teknis diatur dalam peraturan pelaksana, antara lain Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 7 Tahun 2023 tentang Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 1 Tahun 2025 tentang Tata Cara Pengadaan untuk Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, serta Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

Selain itu, proyek Pembangkit Listrik Tenaga Air yang memanfaatkan infrastruktur bendungan tunduk pada regulasi sektor ketenagalistrikan berbasis energi terbarukan, antara lain Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik dan Peraturan Menteri ESDM Nomor 5 Tahun 2025 tentang Pedoman Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik dari Pembangkit Tenaga Listrik yang Memanfaatkan Sumber Energi Terbarukan.

Merujuk landasan hukum di atas, terdapat beberapa pasal—khususnya dalam Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022—yang dinilai tidak selaras dengan ketentuan proses KPBU dengan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015. Pasal 14 ayat (6) Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 menyatakan bahwa pembelian tenaga listrik melalui penunjukan langsung dilakukan berdasarkan negosiasi dengan batas atas berupa harga patokan tertinggi. Adapun negosiasi dilakukan setelah penetapan pemenang pengadaan BUP oleh Menteri PU.

Pengaturan tersebut tidak sejalan dengan tata laksana KPBU menurut Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015, di mana skema pengembalian investasi melalui tarif awal ditetapkan oleh PJPK untuk memastikan pengembalian yang layak bagi BUP. Adanya negosiasi setelah penunjukan BUP oleh Menteri PU memicu ketidakpastian bagi BUP karena berpotensi tidak tercapai kesepakatan tarif dengan PT PLN (Persero), yang pada gilirannya menimbulkan kerugian finansial maupun nonfinansial bagi BUP. Dari perspektif pemerintah, kegagalan negosiasi dapat berdampak pada keterlambatan penyelesaian proyek, terganggunya pelayanan kepada masyarakat, serta meningkatnya risiko reputasi bagi pemerintah maupun badan usaha.

b. Potensi Pemanfaatan Bendungan Kementerian PU untuk Pembangkit Listrik

Indonesia memiliki sumber daya air yang melimpah, dengan sekitar 80% belum dimanfaatkan secara optimal untuk pembangkitan listrik.[5] Kementerian PU melalui Direktorat Jenderal Sumber Daya Air mengelola 259 bendungan milik pemerintah yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia, dengan potensi energi listrik yang besar dan karakteristik beragam. Untuk PLTA, total potensi yang teridentifikasi mencapai 924,26 MW dan tersebar di 73 bendungan. Di sisi lain, potensi Pembangkit Listrik Tenaga Surya (PLTS) terapung menunjukkan skala yang jauh lebih besar: hampir seluruh bendungan—257 dari 259—memiliki potensi PLTS terapung dengan total kapasitas mencapai 14.701,71 MW.[6] Melihat potensi tersebut, Kementerian PU menginisiasi pengembangan PLTA dan PLTS terapung melalui skema KPBU.

[5] Ilahil Dwi Muarifa, Akhmad Khanafi, Galuh Eka Wati, Saidah Intan Kurnia, Sri Astutik, dan Rif'ati Dina Handayani, "Pemberdayaan Air sebagai Sumber Energi Listrik Terbarukan untuk Mendukung Program Elektrifikasi di Indonesia," *Jurnal Sains Riset* 13, no. 3 (2023): 729–35, https://doi.org/10.47647/jsr.v13i2.1614

[6] Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, "Bahan Informasi Bendungan dan Danau," Juni 2025

Jika dianalisis berdasarkan periode pembangunan, terdapat tren menarik terkait desain dan fungsi bendungan. Bendungan yang dibangun pada periode terbaru (2015–2024 dan seterusnya) menunjukkan persentase kelayakan PLTA yang jauh lebih tinggi dibandingkan bendungan lama (sebelum 2015). Dari 61 bendungan yang dibangun pada 2015–2024, sebanyak 43 bendungan (sekitar 70%) memiliki potensi pengembangan pembangkit listrik.

Tingginya angka tersebut mengindikasikan bahwa potensi ini bukan sekadar peluang teknis yang muncul belakangan, melainkan telah dipertimbangkan secara sistematis sejak tahap perencanaan. Bendungan-bendungan yang dibangun dalam dekade terakhir umumnya merupakan bendungan serbaguna (*multi-purpose dam*), yaitu infrastruktur yang sejak awal dirancang tidak hanya untuk pengendalian banjir, tetapi juga untuk irigasi, penyediaan air baku, dan pembangkitan listrik tenaga air.

Data juga menunjukkan bahwa potensi PLTS terapung tetap konsisten tinggi di semua generasi bendungan. Artinya, PLTS terapung dapat diterapkan hampir pada hampir seluruh aset, baik lama maupun baru. Hal ini menegaskan bahwa pemanfaatan aset bendungan milik Kementerian PU dapat mempercepat adopsi energi terbarukan jika dioptimalisasi dengan baik dan berkelanjutan.

Dukungan Kementerian PU terhadap pemanfaatan bendungan sebagai lokasi PLTS terapung diwujudkan melalui revisi batasan luasan area permukaan air yang dapat digunakan. Dalam Peraturan Menteri PUPR tentang Bendungan yang terbaru, batasan luas genangan yang dapat dimanfaatkan untuk PLTS terapung meningkat dari semula 5% menjadi 20%, dengan ketentuan memperoleh rekomendasi dari Komisi Keamanan Bendungan.[7] Pemanfaatan luas genangan sebagai PLTS terapung tetap wajib memenuhi aspek keamanan bendungan, kelestarian lingkungan, dan dampak sosial ekonomi bagi masyarakat di sekitar bendungan.

[7] Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, *Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 7 Tahun 2023 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 27/PRT/M/2015 tentang Bendungan* (2023), https://peraturan.bpk.go.id/Download/314090/2023pmpupr7.pdf

2. Skema Pelaksanaan KPBU Penyediaan Infrastruktur PLTA yang Memanfaatkan Bendungan Kementerian PU

a. Rasionalisasi dan Dasar Pemilihan Skema KPBU

Selama ini, pemenuhan infrastruktur strategis seperti PLTA bertumpu pada skema pengadaan konvensional yang didanai APBN. Keterbatasan ruang fiskal menjadi hambatan utama dalam pengembangan potensi energi terbarukan di Indonesia.[8] Kendala tersebut tidak hanya berasal dari keterbatasan fiskal, tetapi juga dari model alokasi risiko yang kurang efisien, ketika hampir seluruh beban risiko proyek sejak tahap konstruksi hingga operasi ditanggung oleh pemerintah.[9] Dalam praktiknya, kondisi ini kerap berujung pada pembengkakan biaya dan deviasi jadwal. Oleh sebab itu, pergeseran menuju model pelaksanaan yang lebih inovatif dan berkelanjutan menjadi langkah strategis yang perlu ditempuh oleh pemerintah.

Dalam konteks inilah skema KPBU mengemuka sebagai paradigma pembiayaan alternatif. KPBU bertumpu pada kemitraan jangka panjang yang memungkinkan pembagian risiko secara lebih proporsional, yakni dengan mengalihkannya pada pihak yang paling kompeten menangani.[10] Dalam konteks alokasi risiko, prinsip dasar KPBU adalah kemitraan (*partnership*), yakni sektor publik dan swasta bekerja sama untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur. Alokasi risiko dalam KPBU tidak dimaknai sebagai pemindahan risiko sebesar-besarnya kepada badan usaha.[11] Dengan insentif yang terbentuk dari pembagian risiko tersebut, badan usaha terdorong menghadirkan efisiensi dan inovasi terbaiknya. Dengan demikian, peran KPBU melampaui sekadar solusi pendanaan. KPBU merupakan instrumen strategis untuk mengakselerasi pembangunan infrastruktur dengan

[8] Siti Allifah, Yusman Syaukat, dan Pini Wijayanti, "Mampukah Pembangkit Listrik Tenaga Air Mendorong *Green Economy* untuk Indonesia?" *Jurnal Ilmu Lingkungan* 21, no. 3 (2023): 647–58, https://doi.org/10.14710/jil.21.3.647-658

[9] Lianda Akti, Leo Puteri, Budi Susetyo, dan Dan Agus Suroso, "Peran Pemangku Kepentingan terhadap Faktor-Faktor Risiko pada Proyek KPBU Jalan Tol," *Jurnal Konstruksia* 14, no. 1 (2022), https://doi.org/10.24853/jk.14.1.61-70

[10] Anisa Rahmawati, Raldin, dan Alif Al Hazmi, "Public-Private Partnership untuk Renewable Energy Berbasis Angin di Indonesia," *Journal of Law, Administration, and Social Science* 4, no. 6 (2024), https://doi.org/10.54957/jolas.v4i6.1052

[11] Lutfah Ariana, "Public-Private Partnership Pembangunan Infrastruktur: Dilema Etik dan Praktik," *Journal of Infrastructure Policy and Management* 7, no. 1 (2024): 1–12, https://doi.org/10.35166/jipm.v7i1.54

kualitas layanan yang terjaga optimal sepanjang umur proyek melalui kolaborasi pemerintah dan badan usaha.

Perbedaan antara KPBU dan pengadaan konvensional bersifat mendasar, tidak hanya terbatas pada sumber pendanaan. Perbandingan komprehensif pada beberapa aspek kunci memperjelas perbedaan fundamental tersebut. Aspek-aspek ini mencakup alokasi risiko, sumber pendanaan utama, fokus penilaian kinerja, basis pembayaran kepada swasta (ketersediaan layanan dan *user charge*), serta cakupan tanggung jawab yang mencakup keseluruhan siklus hidup proyek.

Meskipun menawarkan banyak keunggulan, tidak semua proyek infrastruktur cocok dilaksanakan melalui KPBU. Oleh sebab itu, diperlukan metodologi penilaian yang ketat untuk menentukan kelayakan sebuah proyek. Konsep utama yang mendasari pengambilan keputusan adalah *Value for Money* (VfM). VfM bukan sekadar mencari biaya terendah, melainkan sebuah analisis untuk memastikan bahwa KPBU menghasilkan nilai ekonomi dan layanan yang lebih baik bagi publik dibandingkan jika proyek dilaksanakan melalui pengadaan konvensional oleh pemerintah. Mengingat besarnya potensi KPBU dalam penyediaan proyek infrastruktur publik di Indonesia, pemerintah perlu melakukan evaluasi mendalam terhadap VfM pada proyek-proyeknya sebelum memutuskan penggunaan KPBU alih-alih pengadaan berskema konvensional.[12]

b. Kelembagaan Proyek

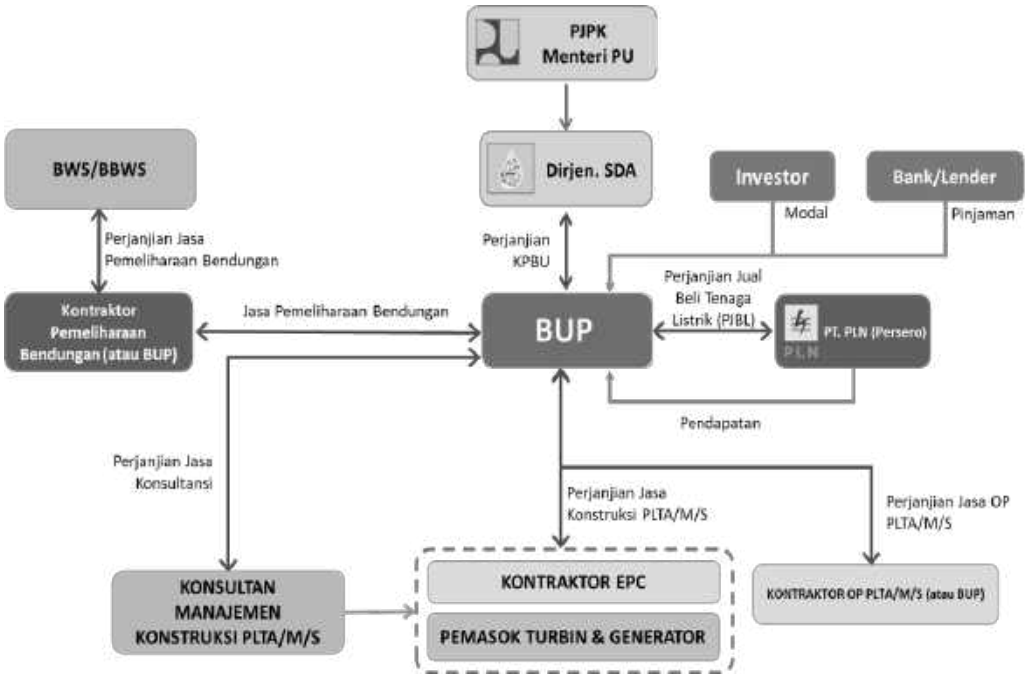
Pengembangan proyek PLTA pada bendungan Kementerian PU telah mengidentifikasi para pemangku kepentingan dalam kelembagaan proyek. Pihak-pihak utama yang terlibat antara lain:

1. Menteri PU selaku PJPK
2. Direktur Jenderal Sumber Daya Air, Kementerian PU
3. Badan Usaha Pelaksana
4. Investor dan pemberi pinjaman (*lender*)

[12] A. Jefry, Leni Sagita, dan Andre Permana, "The Implementation of Value for Money Quantitative Analysis on Infrastructure Projects in Indonesia," *Journal of Infrastructure Policy and Management* 7, no. 1 (n.d.): 43–54, https://doi.org/10.35166/jipm.1.1.43-55

5. PT PLN (Persero) selaku *off-taker*
6. Balai Wilayah Sungai/Balai Besar Wilayah Sungai
7. Kontraktor pemeliharaan bendungan
8. Konsultan manajemen konstruksi
9. Kontraktor *Engineering, Procurement, and Construction* (EPC)
10. Kontraktor *Operation and Maintenance* (OM) PLTA

Struktur lengkap kelembagaan proyek KPBU PLTA pada bendungan milik Kementerian PU disajikan dalam Gambar 1.[13]



Gambar 1. Struktur Kelembagaan Proyek KPBU PLTA di Kementerian PU

[13] Direktorat Pelaksanaan Pembiayaan Infrastruktur Sumber Daya Air, "Paparan Proyek KPBU Sektor SDA," 2025

c. Tahapan Proyek KPBU PLTA

Proyek KPBU PLTA di Kementerian PU dilaksanakan atas prakarsa badan usaha (*unsolicited*). Proses awal dimulai ketika badan usaha mengajukan surat pernyataan minat atau *Letter of Intent* (LoI) yang disertai dokumen pendukung kepada Menteri PU untuk mengembangkan proyek PLTA yang memanfaatkan bendungan. Dokumen pendukung meliputi konfirmasi kesesuaian dengan rencana induk sektor sumber daya air, yakni Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air (RPSDA) wilayah sungai setempat, serta rencana induk sektor ketenagalistrikan, yaitu RUPTL PT PLN.

Selanjutnya, dokumen pendukung harus memuat indikasi kebutuhan penyediaan infrastruktur, tinjauan awal rencana proyek dari sisi teknis, ekonomi, dan finansial, serta identifikasi awal kelembagaan proyek. Dokumen tersebut juga dilengkapi bukti kemampuan keuangan badan usaha berupa laporan keuangan tiga tahun terakhir yang telah diaudit serta pengalaman teknis dalam proyek sejenis. Setelah disetujui oleh PJPK, badan usaha calon pemrakarsa menyusun studi kelayakan. Dokumen studi kelayakan sekurang-kurangnya memuat lima kajian, yaitu kajian strategis, ekonomi, komersial, finansial, dan manajemen. Penyampaian studi kelayakan dilengkapi rancangan dokumen prakualifikasi (*request for qualification*), rancangan dokumen permintaan proposal (*request for proposal*), serta rancangan dokumen perjanjian KPBU. Badan usaha calon pemrakarsa juga wajib memenuhi seluruh dokumen kualifikasi.[14] Setelah dinyatakan lengkap dan memenuhi persyaratan, badan usaha ditetapkan sebagai pemrakarsa proyek oleh Menteri PU selaku PJPK.

Tahap berikutnya adalah pengadaan BUP. Proses dilakukan melalui tahapan prakualifikasi (*request for qualification*) dan permintaan proposal (*request for proposal*). Pengadaan BUP pada proyek KPBU PLTA di Kementerian PU dilaksanakan melalui satu tahap, yaitu evaluasi penawaran dengan metode sistem penawaran finansial terbaik, apabila pemrakarsa menggunakan kompensasi berupa pemberian hak untuk melakukan penawaran terhadap

[14] Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, *Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 7 Tahun 2023 tentang Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur* (2023), https://peraturan.bpk.go.id/Details/271431/permen-ppnkepala-bappenas-no-7-tahun-2023

penawar terbaik atau pembelian prakarsa.[15] Sebagai pemrakarsa, Menteri PU selaku PJPK memberikan kompensasi kepada pemrakarsa berupa hak untuk melakukan penawaran terhadap penawar terbaik (*right to match*).

Parameter penawaran yang digunakan untuk menentukan pemenang ditetapkan berdasarkan besaran kontribusi pemeliharaan bendungan. Badan usaha yang menawarkan kontribusi pemeliharaan bendungan terbesar ditetapkan sebagai pemenang tender KPBU di Kementerian PU. Pemenang tender KPBU PLTA di Kementerian PU selanjutnya mengikuti proses penunjukan langsung (negosiasi tarif listrik) di PT PLN (Persero). Sementara itu, untuk PLTS terapung, pemenang tender KPBU PLTS terapung di Kementerian PU harus mengikuti proses pemilihan langsung di PT PLN (Persero).[16]

Dalam PJBL untuk pembangkit energi terbarukan, terdapat lima ketentuan krusial guna menjamin keberhasilan dan keberlanjutan proyek, yakni: (i) harga dan penyesuaian harga yang menentukan kelayakan finansial proyek; (ii) jangka waktu PJBL yang memberi kepastian pengembalian investasi; (iii) hak dan kewajiban para pihak yang menjamin kejelasan peran antara pengembang dan PT PLN (Persero); (iv) alokasi risiko yang mengatur pembagian tanggung jawab atas berbagai potensi risiko; serta (v) mekanisme penyelesaian sengketa yang menjadi dasar hukum untuk menyelesaikan perselisihan secara adil dan efisien.[17]

Setelah ditetapkan sebagai pemenang tender dan menandatangani PJBL di PT PLN (Persero), BUP menandatangani PKS dengan Menteri PU. BUP diberi waktu 12 bulan untuk melakukan *financial close*, yaitu titik ketika proyek dinyatakan siap secara finansial untuk dilanjutkan. *Financial close* menandakan bahwa proyek siap untuk dibangun dan dioperasikan setelah BUP mendapatkan pinjaman/kredit dan dana siap untuk dicairkan.

---

[15] Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), *Peraturan Kepala LKPP Nomor 1 Tahun 2025 tentang Tata Cara Pengadaan untuk KPBU dalam Penyediaan Infrastruktur* (2025), https://peraturan.bpk.go.id/Details/314289/peraturan-lkpp-no-1-tahun-2025

[16] Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Baru Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik* (2022), https://peraturan.bpk.go.id/Details/225308/perpres-no-112-tahun-2022

[17] Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, *Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 5 Tahun 2025 tentang Pedoman Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik dari Pembangkit Tenaga Listrik yang Memanfaatkan Sumber Energi Terbarukan* (2025), https://peraturan.bpk.go.id/Details/317619/permen-esdm-no-5-tahun-2025

Selepas tahap transaksi, proyek KPBU memasuki tahap manajemen, yakni fase akhir yang bertujuan mengendalikan pelaksanaan perjanjian KPBU sejak masa konstruksi, penyediaan layanan selama masa kerja sama, hingga berakhirnya perjanjian. Tahap ini mencakup pengawasan kinerja BUP secara keseluruhan, evaluasi pemenuhan Indikator Kinerja Utama (*Key Performance Indicator*, KPI), serta pengelolaan risiko dan penyelesaian sengketa yang mungkin timbul selama masa kerja sama.

BUP akan melaksanakan konstruksi proyek dengan durasi rata-rata 1,5 sampai 2 tahun, bergantung pada skala dan kondisi lapangan. Proses ini harus memenuhi spesifikasi teknis serta jangka waktu yang disepakati dalam PKS. Pada tahap akhir, setelah *commissioning* dan diperolehnya sertifikat laik operasi, PLTA/PLTS terapung dinyatakan resmi beroperasi (*Commercial On Date*, COD).

Selama masa kerja sama 25 tahun, BUP wajib memasok listrik sesuai volume yang diperjanjikan dalam PJBL serta memenuhi kontribusi pemeliharaan bendungan yang telah disepakati. Pada akhir masa kerja sama, aset proyek diserahterimakan kepada Menteri PU selaku PJPK. Aset yang diserahkan harus dalam kondisi sesuai ketentuan perjanjian, beroperasi optimal dengan pemeliharaan rutin dan berkala, serta pergantian peralatan sesuai jadwal yang telah ditentukan. Sebelum penyerahan, BUP menyelenggarakan pelatihan bagi pegawai di lingkungan PJPK atau pihak yang ditunjuk agar mampu mengoperasikan dan memelihara aset sesuai standar pelayanan minimal.

3. Kendala Pelaksanaan KPBU Penyediaan Infrastruktur PLTA yang Memanfaatkan Bendungan Kementerian PU

a. Ketidakpastian Tarif Listrik

Ketidakpastian tarif listrik pada awal proyek PLTA di bendungan Kementerian PU menimbulkan dilema struktural yang kompleks dalam skema pembiayaan dan kelayakan investasi. Permasalahan ini muncul akibat perbedaan mendasar antara mekanisme tender KPBU dan proses negosiasi tarif dalam PJBL dengan PT PLN (Persero). Dalam proses tender KPBU di Kementerian PU, kriteria pemenang ditentukan berdasarkan kemampuan penyedia jasa memberikan kontribusi biaya pemeliharaan bendungan terbesar, yang bersumber dari laba

BUP atau produsen listrik swasta (*Independent Power Producer*, IPP) sebagaimana diproyeksikan dalam studi kelayakan finansial.

Mekanisme tersebut menciptakan paradoks finansial karena peserta tender harus menghitung marjin laba berdasarkan asumsi tarif yang belum pasti. Pada fase tender, calon investor IPP melakukan proyeksi kelayakan dengan menggunakan estimasi tarif yang optimistis agar dapat menawarkan kontribusi pemeliharaan bendungan yang kompetitif. Namun, setelah memenangkan tender dan memasuki fase negosiasi PJBL dengan PT PLN (Persero), tarif hasil negosiasi sering kali berbeda jauh dari proyeksi awal yang digunakan dalam perhitungan tender KPBU.

Penetapan harga tarif listrik dari sumber energi baru terbarukan, termasuk PLTA yang memanfaatkan bendungan milik Kementerian PU, menggunakan acuan Harga Patokan Tertinggi (HPT). HPT dalam Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 semestinya menjadi batas atas tarif yang dinegosiasikan antara IPP dan PT PLN (Persero), tetapi dalam praktik PT PLN (Persero) memiliki posisi tawar kuat untuk menegosiasikan tarif di bawah HPT. Kondisi ini terjadi karena PT PLN (Persero) sebagai pembeli tunggal (*off-taker*) memiliki pengaruh signifikan dalam penetapan harga akhir.

Proses negosiasi tarif dalam PJBL menjadi kompleks karena PT PLN (Persero) mempertimbangkan faktor-faktor ekonomi seperti Biaya Pokok Penyediaan (BPP) regional dan kapasitas keuangan perusahaan. Hasil analisis menunjukkan bahwa BPP pada sistem kelistrikan yang terhubung jaringan mendekati harga jual menurut Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022, tetapi untuk pembangkit dengan kapasitas tertentu, *Levelized Cost of Energy* (LCOE) masih lebih tinggi daripada tarif yang dapat dinegosiasikan. Situasi ini mendorong PT PLN (Persero) menegosiasikan harga di bawah HPT untuk menjaga keseimbangan finansial sistem kelistrikan nasional.[18]

Kesenjangan antara ekspektasi tarif saat tender KPBU dan realitas negosiasi PJBL berdampak sistemik pada kelayakan finansial proyek yang berhasil memenangkan tender di Kementerian PU. Proyek yang telah terikat kontrak KPBU dengan komitmen kontribusi pemeliharaan bendungan tinggi menghadapi

[18] Yondri Zulfadli dan Diksi Erfani Umar, "Pengaruh Regulasi terhadap Percepatan Penetrasi Energi Baru Terbarukan di Sulawesi Utara, Tengah, dan Gorontalo," *Jurnal Ilmiah SUTET* 13, no. 1 (2023): 48–59, https://doi.org/10.33322/sutet.v13i1.1874

risiko finansial signifikan ketika tarif final hasil negosiasi ternyata lebih rendah dari proyeksi. Dampaknya terlihat langsung pada parameter kelayakan ekonomi seperti *Net Present Value* (NPV), *Internal Rate of Return* (IRR), dan periode pengembalian investasi (*payback period*).

Dampak finansial paling krusial ialah tergerusnya marjin laba BUP yang telah dialokasikan untuk kontribusi pemeliharaan bendungan sesuai komitmen tender KPBU. Ketika tarif final lebih rendah dari proyeksi, marjin keuntungan untuk memenuhi kewajiban kontribusi pemeliharaan menjadi tertekan atau bahkan negatif. Akibatnya, proyek yang secara teknis layak dapat menjadi tidak layak secara finansial karena komitmen kontribusi pemeliharaan tidak dapat diubah setelah penetapan pemenang tender oleh Menteri PU.

Lebih jauh, ketidakpastian ini meningkatkan risiko investasi dan berpotensi menghambat partisipasi investor pada tender KPBU mendatang. Investor menjadi lebih konservatif dalam mengajukan besaran kontribusi pemeliharaan karena ketidakpastian tarif, yang pada akhirnya dapat menurunkan nilai kontribusi yang ditawarkan kepada pemerintah. Padahal, penetapan kontribusi pemeliharaan bendungan dimaksudkan untuk meringankan beban APBN agar alokasi dapat dialihkan ke sektor lain seperti kesehatan, pendidikan, dan sosial, sekaligus menjamin keberlanjutan operasional bendungan yang cenderung membutuhkan biaya operasi dan pemeliharaan lebih besar seiring bertambahnya usia bendungan.

b. Regulasi Biaya Pemeliharaan Bendungan

Perhitungan tarif pembelian listrik oleh PT PLN (Persero) dari IPP terdiri atas beberapa komponen utama yang bersumber dari biaya produksi dan pengadaan listrik, yakni komponen A (biaya konstruksi), komponen B (biaya operasi dan pemeliharaan tetap), komponen C (biaya bahan bakar), komponen D (biaya operasi dan pemeliharaan variabel), dan komponen E (biaya transmisi). Total kelima komponen tersebut menjadi dasar penetapan BPP.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, tender KPBU di Kementerian PU menggunakan biaya pemeliharaan bendungan sebagai parameter penawaran. Selain potensi permasalahan akibat ketidakpastian tarif karena negosiasi pada proses PJBL, persoalan juga timbul karena biaya pemeliharaan bendungan tidak termasuk dalam kelima komponen di atas. Hal ini terjadi karena belum adanya

regulasi, baik dari pihak Kementerian ESDM sebagai regulator maupun dari PT PLN (Persero) sebagai pelaksana.

Biaya pemeliharaan bendungan yang ditawarkan badan usaha memang bersumber dari laba yang tidak termasuk dalam asumsi tarif yang dihitung oleh badan usaha. Meski demikian, jika badan usaha memenangkan tender KPBU dengan angka penawaran tinggi namun hasil negosiasi tarif jauh di bawah asumsi dalam *financial modelling*, maka kelayakan proyek akan terkena dampak yang cukup besar. Hal ini dapat menimbulkan konsekuensi seperti kebutuhan optimasi desain (apabila dimungkinkan), atau apabila tidak tercapai kesepakatan, proyek tidak dapat dilanjutkan atau bahkan berpotensi dilakukan proses pengadaan ulang.

Ketiadaan payung hukum yang jelas mengenai alokasi biaya pemeliharaan bendungan dalam struktur tarif listrik menciptakan ketidakpastian investasi bagi pengembang. Investor memerlukan jaminan bahwa seluruh biaya operasional, termasuk pemeliharaan infrastruktur vital seperti bendungan, diakui dan tercermin dalam tarif listrik yang disepakati. Tanpa pengaturan yang tegas, IPP cenderung enggan menanggung risiko biaya pemeliharaan jangka panjang yang signifikan, yang pada gilirannya dapat menghambat partisipasi mereka dalam proyek-proyek KPBU.

C. SIMPULAN

KPBU untuk penyediaan infrastruktur PLTA pada bendungan Kementerian PU menghadapi tantangan utama berupa ketidakselarasan regulasi. Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 Pasal 14 ayat (2), (3), dan (6) mewajibkan penunjukan langsung dan negosiasi tarif pascapenetapan pemenang oleh Menteri PU. Ketentuan tersebut ternyata menciptakan ketidakpastian investasi karena tidak menjamin tercapainya kesepakatan tarif, sehingga menjadi akar persoalan normatif dalam pelaksanaan KPBU PLTA berbasis bendungan multiguna. Persoalan regulasi ini berpotensi menghambat keberlanjutan proyek dan menurunkan minat investor pada masa mendatang.

Perbedaan fokus dan mandat kelembagaan antarkementerian juga memperbesar fragmentasi kebijakan. Kementerian PU bertanggung jawab atas pengelolaan sumber daya air dan konservasi infrastruktur bendungan, sedangkan Kementerian ESDM dan PT PLN (Persero) menitikberatkan aspek keekonomian

dan efisiensi penyediaan tenaga listrik. Perbedaan orientasi tersebut belum didukung mekanisme koordinasi yang efektif sehingga menghambat integrasi kebijakan dalam kerangka pembangunan energi terbarukan secara menyeluruh. Akibatnya, peluang pengembangan PLTA pada bendungan eksisting belum optimal meskipun potensi teknisnya sangat signifikan.

D. REKOMENDASI KEBIJAKAN

Upaya untuk mengatasi ketidakselarasan regulasi yang menghambat Proyek KPBU PLTA pada bendungan Kementerian PU memerlukan langkah kebijakan yang terintegrasi dan implementatif. *Pertama,* harmonisasi kerangka regulasi antarlembaga harus menjadi prioritas percepatan proyek. Pemerintah perlu mempertimbangkan revisi Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 agar secara eksplisit mengakomodasi penetapan tarif di awal oleh Kementerian ESDM dan PT PLN (Persero) sebelum dilakukan proses pengadaan BUP oleh Kementerian PU.

Selanjutnya, sebagai langkah koordinatif, pemerintah perlu menginisiasi penyusunan nota kesepahaman (*Memorandum of Understanding*, MoU) antara Kementerian PU, Kementerian ESDM, dan PT PLN (Persero) untuk menyelaraskan proses pengadaan BUP di Kementerian PU dengan mekanisme penetapan tarif dan pembelian tenaga listrik oleh PLN. Selain itu, perlu ditegaskan bahwa biaya pemeliharaan bendungan yang dimanfaatkan dalam proyek KPBU dapat diakui sebagai komponen biaya dalam perhitungan kelayakan finansial dan negosiasi tarif. Pengaturan terintegrasi ini akan memberikan kepastian hukum dan fiskal bagi investor sekaligus memastikan keberlanjutan fungsi utama bendungan.

Kedua, perlu adanya mekanisme pranegosiasi dan *pre-agreed tariff framework* sebelum dan/atau saat proses tender KPBU dengan melibatkan Kementerian ESDM dan PT PLN (Persero) sehingga calon investor memperoleh gambaran tarif yang lebih realistis. Kementerian ESDM dan PT PLN (Persero) diharapkan tidak hanya menetapkan batas atas (harga patokan tertinggi), tetapi juga batas bawah. Selain itu, jika dimungkinkan, perlu dibentuk panitia pengadaan bersama antara Kementerian PU, Kementerian ESDM, dan PT PLN (Persero). Dalam mekanisme panitia bersama tersebut, pembagian peran ditetapkan sebagai berikut: (1) Kementerian PU selaku PJPK berfokus pada aspek keinfrastrukturan; (2) Kementerian ESDM selaku regulator menyetujui kerangka tarif dan

memastikan kesesuaian proyek dengan kebijakan energi nasional; dan (3) PT PLN (Persero) selaku *off-taker* berfokus pada aspek ketenagalistrikan, seperti kelayakan teknis, interkoneksi jaringan, serta evaluasi tarif listrik. Keterlibatan PLN pada tahap tender KPBU di Kementerian PU diharapkan mempercepat penunjukan langsung ketika tahap persiapan PJBL setelah *Bid Award* di Kementerian PU. Dengan demikian, negosiasi tarif tidak lagi diperlukan saat proses penunjukan langsung karena telah dilakukan di awal ketika pengadaan BUP KPBU di Kementerian PU.

Ketiga, dari sisi kelembagaan, saat ini belum terdapat tim kelompok kerja lintas kementerian/lembaga yang permanen sehingga koordinasi masih bersifat parsial dan kurang efektif. Oleh sebab itu, diperlukan pembentukan tim kerja lintas kementerian/lembaga yang lebih permanen yang terdiri atas perwakilan Kementerian PU (PJPK), Kementerian ESDM, dan PT PLN (Persero). Tim ini bertugas untuk membahas dan memutuskan isu strategis, termasuk harmonisasi regulasi, penyelesaian sengketa tarif, dan sinkronisasi perencanaan proyek. Tim ini juga dapat menginisiasi *Standard Operating Procedure* (SOP) terpadu untuk seluruh tahapan Proyek KPBU PLTA, mulai dari inisiasi hingga operasional, guna memastikan konsistensi dan efisiensi pelaksanaannya.

Terakhir, perlu dipertimbangkan insentif ekonomi yang lebih menarik bagi investor pada Proyek KPBU PLTA, terutama mereka yang memanfaatkan aset bendungan eksisting. Insentif dapat berupa skema penjaminan risiko yang lebih kuat, kemudahan akses pembiayaan, atau dukungan pemerintah dalam bentuk *Viability Gap Funding* (VGF) bila diperlukan, khususnya untuk proyek dengan potensi dampak sosial dan lingkungan yang besar. Pemberian insentif melalui mekanisme kredit karbon juga dapat dioptimalisasi untuk meningkatkan kelayakan proyek pembangkit EBT, sejalan dengan pengembangan pasar karbon di Indonesia yang semakin progresif. Sejak diresmikan pada September 2023 hingga April 2025, nilai perdagangan Bursa Karbon Indonesia (IDXCarbon) tercatat sebesar Rp77,91 triliun.[19] Angka ini merefleksikan tingginya minat dan besarnya potensi pemanfaatan kredit karbon bagi proyek berkelanjutan, termasuk pembangkit EBT.

[19] Andi Hidayat, "Perdagangan Karbon Sentuh Rp 77,91 Miliar per April 2025," *detikFinance*, 22 April 2025, https://finance.detik.com/bursa-dan-valas/d-7879886/perdagangan-karbon-sentuh-rp-77-91-miliar-per-april-2025

Dukungan kebijakan pengembangan KPBU PLTA juga perlu diperkuat melalui pemutakhiran RUPTL yang lebih adaptif dengan memasukkan proyek PLTA berbasis bendungan sebagai prioritas, serta penyesuaian pengaturan tarif EBT pada Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022. Langkah ini diperlukan untuk memberikan kepastian penyerapan daya oleh PLN dengan tarif yang kompetitif dan berkelanjutan bagi investor.

E. DAFTAR PUSTAKA

Akti, Lianda, Leo Puteri, Budi Susetyo, dan Dan Agus Suroso. "Peran pemangku kepentingan terhadap faktor-faktor risiko pada proyek KPBU jalan tol." *Jurnal Konstruksia* 14, no. 1 (2022). https://doi.org/10.24853/jk.14.1.61-70.

Allifah, Siti, Yusman Syaukat, dan Pini Wijayanti. "Mampukah pembangkit listrik tenaga air mendorong *green economy* untuk Indonesia?" *Jurnal Ilmu Lingkungan* 21, no. 3 (2023): 647–58. https://doi.org/10.14710/jil.21.3.647-658.

Ariana, Lutfah. "Public-Private Partnership pembangunan infrastruktur: Dilema etik dan praktik." *Journal of Infrastructure Policy and Management* 7, no. 1 (2024): 1–12. https://doi.org/10.35166/jipm.v7i1.54.

Direktorat Jenderal Sumber Daya Air. "Bahan informasi bendungan dan danau." Juni 2025.

Direktorat Pelaksanaan Pembiayaan Infrastruktur Sumber Daya Air. "Paparan proyek KPBU sektor SDA." 2025.

Hidayat, Andi. "Perdagangan karbon sentuh Rp 77,91 miliar per April 2025." *detikFinance*, 22 April 2025. https://finance.detik.com/bursa-dan-valas/d-7879886/perdagangan-karbon-sentuh-rp-77-91-miliar-per-april-2025.

Jefry, A., Leni Sagita, dan Andre Permana. "The implementation of value for money quantitative analysis on infrastructure projects in Indonesia." *Journal of Infrastructure Policy and Management* 7, no. 1 (n.d.): 43–54. https://doi.org/10.35166/jipm.1.1.43-55.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. *Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 85 Tahun 2025 tentang Rencana Umum Ketenagalistikan Nasional*. 2025. https://gatrik.esdm.go.id/assets/uploads/download_index/files/28dd4-rukn.pdf.

———. *Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 5 Tahun 2025 tentang Pedoman Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik dari Pembangkit Tenaga Listrik yang Memanfaatkan Sumber Energi Terbarukan*. 2025. https://peraturan.bpk.go.id/Details/317619/permen-esdm-no-5-tahun-2025.

Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. *Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 7 Tahun 2023 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 27/PRT/M/2015 tentang Bendungan*. 2023. https://peraturan.bpk.go.id/Download/314090/2023pmpupr7.pdf.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. *Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 7 Tahun 2023 tentang Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur*. 2023. https://peraturan.bpk.go.id/Details/271431/permen-ppnkepala-bappenas-no-7-tahun-2023.

Maulana, Mochamad Rifki. "Pemahaman dan pembelajaran tahap perencanaan dan penyiapan pembangunan infrastruktur di Indonesia melalui skema kerja sama pemerintah dan badan dalam penyediaan infrastruktur (KPBU)." *JISIP* 5 (2021): 86–107. https://doi.org/10.58258/jisip.v5i1.1646.

Mudhoffar, Khosyi, dan Lince Magriasti. "Ekonomi politik energi terbarukan: Peluang dan tantangan di Indonesia." *Multiverse: Open Multidisciplinary Journal* 3, no. 1 (15 Juli 2024): 47–52. https://doi.org/10.57251/multiverse.v3i1.1382.

Muarifa, Ilahil Dwi, Akhmad Khanafi, Galuh Eka Wati, Saidah Intan Kurnia, Sri Astutik, dan Rif'ati Dina Handayani. "Pemberdayaan air sebagai sumber energi listrik terbarukan untuk mendukung program elektrifikasi di Indonesia." *Jurnal Sains Riset* 13, no. 3 (2023): 729–35. https://doi.org/10.47647/jsr.v13i2.1614.

Presiden Republik Indonesia. *Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Baru Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik*. 2022. https://peraturan.bpk.go.id/Details/225308/perpres-no-112-tahun-2022.

Rahmawati, Anisa, Raldin, dan Alif Al Hazmi. "Public-Private Partnership untuk renewable energy berbasis angin di Indonesia." *Journal of Law, Administration, and Social Science* 4, no. 6 (2024). https://doi.org/10.54957/jolas.v4i6.1052.

Waluyo, Djati. "Lima sektor penyumbang emisi terbesar di Indonesia, energi nomor dua." *Katadata*, 2024. https://katadata.co.id/ekonomi-hijau/ekonomi-sirkular/67519fd0e9542/lima-sektor-penyumbang-emisi-terbesar-di-indonesia-energi-nomor-dua.

Zulfadli, Yondri, dan Diksi Erfani Umar. "Pengaruh regulasi terhadap percepatan penetrasi energi baru terbarukan di Sulawesi Utara, Tengah, dan Gorontalo." *Jurnal Ilmiah SUTET* 13, no. 1 (2023): 48–59. https://doi.org/10.33322/sutet.v13i1.1874.

III

REFLEKSI DAN REFORMULASI KELEMBAGAAN UNTUK PEMBANGUNAN NASIONAL

IIGF Institute

Universitas Gadjah Mada
Fakultas Hukum

7

DINAMIKA BADAN HUKUM PUBLIK DALAM TATARAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR DI INDONESIA DALAM DUA DEKADE TERAKHIR

Muhammad Jibril, Nigel Abdullah, Damara L Irawan
[1] Departemen Hukum Perdata, Fakultas Hukum UGM, muhammad.jibril@mail.ugm.ac.id
[2] Departemen Hukum Perdata, Fakultas Hukum UGM, nigelabdullah2004@mail.ugm.ac.id
[3] Departemen Hukum Perdata, Fakultas Hukum UGM, damaralutfiahirawan@mail.ugm.ac.id

A. PENDAHULUAN

Penelitian ini bertujuan untuk memetakan, menjelaskan, dan menganalisis status serta peran badan hukum yang telah ada di Indonesia terhadap pembangunan infrastruktur selama dua dekade terakhir, termasuk susunan organ masing-masing badan hukum tersebut. Hal ini berangkat dari premis bahwa pembangunan infrastruktur, terutama yang menyediakan kebutuhan dasar, berdampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat dan perkembangan ekonomi nasional.[1] Oleh sebab itu, pembangunan infrastruktur guna mencapai manfaat kolektif tersebut sudah selayaknya dipandang sebagai tanggung jawab bersama. Seluruh subjek hukum, baik perseorangan maupun badan hukum, memiliki peranan strategis dari hulu hingga hilir. Namun, sebagai entitas yang dibentuk berdasarkan aturan hukum serta diorganisasi dan dijalankan oleh orang perorangan,[2] badan hukum—khususnya yang berjenis publik—semestinya memikul tanggung jawab lebih besar atas pembangunan infrastruktur daripada

[1] Yang, Kun, Wang Wang, dan Wan Xiong, "Promoting the sustainable development of infrastructure projects through responsible innovation: An evolutionary game analysis," *ScienceDirect*, 28 Februari 2021, diakses 25 September 2025, https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0957178721000308.
[2] Orts, Eric W., "Foundations of the firm I: Business entities and legal persons," dalam *Business persons: A legal theory of the firm*, ed. Eric W. Orts (Oxford: Oxford University Press, 2013), https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199670918.003.0002.

https://doi.org/10.35166/iigf.9786239261498.07

orang perseorangan maupun badan hukum perdata. Tanggung jawab ini selaras dengan tujuan Badan Hukum Publik sebagai alat pemerintah untuk memperoleh kepastian dan efisiensi dalam pembangunan infrastruktur dan ekonomi.[3]

Saat ini terdapat beberapa lembaga pemerintah yang berkaitan dengan pembangunan infrastruktur di Indonesia, seperti Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (Kemenko Perekonomian), Kementerian Pekerjaan Umum (Kementerian PU), Kementerian Perumahan dan Kawasan Permukiman (Kementerian PKP), Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kementerian PPN/Bappenas), dan Kementerian Perhubungan (Kemenhub). Lembaga-lembaga "klasikal" ini telah menjadi tulang punggung pembangunan infrastruktur, tetapi peran mereka sebagai lembaga pemerintah memiliki keterbatasan yang dapat menghambat efektivitas pembangunan, seperti ketergantungan pada siklus APBN, birokrasi pemerintahan yang panjang, serta fokus utama sebagai pelaksana kebijakan publik alih-alih sebagai entitas yang fleksibel layaknya pelaku usaha. Karena itu, diperlukan Badan Hukum Publik yang dapat memberikan solusi-solusi aplikatif terhadap beragam permasalahan tersebut.

Sayangnya, hingga 2025 belum terdapat Badan Hukum Publik yang secara spesifik bertugas mengelola pembangunan infrastruktur secara umum di Indonesia, meskipun ada beberapa Badan Hukum Publik *sui generis* yang tugas dan fungsinya beririsan atau berfokus pada sektor infrastruktur, seperti Badan Pengelola Tabungan Perumahan Rakyat dan Badan Bank Tanah. Di sisi lain, sejumlah negara telah memiliki Badan Hukum Publik yang berfokus pada bidang infrastruktur, seperti Australia dengan Infrastructure Australia (yang didirikan melalui Infrastructure Australia Act 2008 sebagai penasihat independen pemerintah dalam perencanaan investasi dan prioritisasi proyek) serta Selandia Baru dengan Te Waihanga/New Zealand Infrastructure Commission (yang didirikan berdasarkan New Zealand Infrastructure Commission/Te Waihanga Act 2019). Entitas otonom ini bertanggung jawab untuk mengoordinasi, mengembangkan, dan mempromosikan pendekatan infrastruktur guna mendorong penyediaan infrastruktur beserta layanan yang dihasilkannya. Tidak adanya badan khusus sejenis di Indonesia mendatangkan kompleksitas

[3] Lihat Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2020 dan Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021.

struktural dalam tata kelola pembangunan infrastruktur karena masing-masing Badan Hukum Publik yang ada memiliki tugas sangat spesifik sesuai sektornya.

Penelitian ini membahas berbagai Badan Hukum Publik yang berkontribusi pada pembangunan infrastruktur dalam dua dekade terakhir. Pemilihan periode tersebut didasarkan pada dinamika sejarah ekonomi dan infrastruktur Indonesia, di mana krisis moneter 1998 menjadi titik balik yang menyebabkan pembangunan infrastruktur praktis mengalami stagnasi.[4] Di bawah pemerintahan Joko Widodo (2014–2024), pemerintah berkomitmen mempercepat pembangunan infrastruktur melalui sembilan program prioritas "Nawacita" yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015–2019.

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis-normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Melalui pendekatan tersebut, penelitian ini akan membahas masing-masing badan hukum berdasarkan kerangka hukum yang mengaturnya. Sifat penelitian adalah deskriptif, dengan tujuan menggambarkan dinamika perkembangan badan hukum dalam tataran pembangunan infrastruktur di Indonesia. Pembahasan akan diawali dengan uraian mengenai Badan Hukum Publik terkait pembangunan infrastruktur yang dirunut berdasarkan tahun pendirian.

B. PEMBAHASAN

Dalam ilmu hukum dikenal Badan Hukum Publik dan Badan Hukum Privat yang perbedaannya ditentukan berdasarkan cara pendirian, kewenangan, dan lingkup kerja.[5] Keduanya sama-sama tunduk pada Pasal 1653 KUHPerdata yang menegaskan bahwa suatu entitas/perhimpunan orang, termasuk pemerintah, hanya dapat berkedudukan sebagai badan hukum apabila ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.[6] Klasifikasi jenis badan hukum dilakukan dengan menelaah kewenangannya: apakah memiliki kewenangan untuk membuat norma dan melakukan tindakan vertikal atau sepihak.[7] Selain itu,

[4] Anwar, Muhammad Choirul, "Darmin: Setelah krisis '98, RI kesulitan bangun infrastruktur," *CNBC Indonesia*, 2 Oktober 2019, diakses 6 Oktober 2025, https://www.cnbcindonesia.com/news/20191002120516-4-103812/darmin-setelah-krisis-98-ri-kesulitan-bangun-infrastruktur.
[5] Siregar, Mahmul, "Telaah kritis status badan hukum dan konsep dasar badan usaha milik desa," *Arena Hukum* 13, no. 3 (2020), https://doi.org/10.21776/UB.ARENAHUKUM.2020.01303.9.
[6] Jibril, Muhammad, Hidayat S. Hudaya, dan Glinggang H. Pradana, "Kedudukan pemerintah dalam perjanjian kerja sama pemerintah dengan badan usaha," *Jurnal Kertha Semaya* 9, no. 11 (2021).
[7] Santosa, A. A. Gede D. H., "Perbedaan badan hukum publik dan badan hukum privat," *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 5, no. 2 (2019): 152, https://doi.org/10.23887/jkh.v5i2.18468.

menurut Chidir Ali, Badan Hukum Publik dapat dikenali dari cara lahirnya: apakah ditetapkan oleh kekuasaan umum (Pemerintah) atau bukan.[8] Badan Hukum Publik lahir melalui penetapan negara yang membentuk dan memberikan status badan hukum lewat peraturan perundang-undangan, bukan melalui mekanisme perdata (seperti Perseroan Terbatas/PT yang lahir dari perjanjian para pendiri).[9]

Fokus pembahasan pada penelitian ini adalah Badan Hukum Publik yang dibentuk dengan peraturan perundang-undangan tersendiri, bukan unit organisasi di bawah kementerian/lembaga. Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN), misalnya, meskipun berkontribusi langsung dalam pembangunan infrastruktur, merupakan unit organisasi di bawah Kementerian Keuangan.[10] Dalam kajian hukum tata negara dikenal pula konsep *sui generis* untuk mendeskripsikan entitas yang khas sehingga tidak dapat dikelompokkan ke dalam tipologi lembaga negara konvensional.[11] *Sui generis* sendiri berasal dari Bahasa Latin yang berrarti "unik" atau "memiliki jenisnya sendiri." Dalam hukum tata negara, istilah ini merujuk pada lembaga yang dibentuk demi tujuan tertentu dan tidak selaras dengan model kelembagaan yang sudah ada.[12] Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa lembaga *sui generis* lahir dari kebutuhan praktis negara dan posisinya berada di luar klasifikasi lembaga yang secara tegas disebut dalam UUD.[13]

1. Perkembangan Badan Hukum Publik dalam Tataran Pembangunan Infrastruktur

Pada bagian ini, Badan Hukum Publik dibahas dari segi cara pendirian, organ, dan wewenang yang dimiliki, khususnya di bidang pembangunan infrastruktur. Badan Hukum Publik yang dipilih merupakan *quasi-government body* berdasarkan kriteria: (1) dibentuk pada tahun 2009–2025; (2) merupakan badan hukum *sui*

[8] Ali, Chidir, *Badan hukum* (Bandung: Alumni, 2014).
[9] Jibril, Muhammad, Hidayat S. Hudaya, dan Glinggang H. Pradana, "Kedudukan pemerintah dalam perjanjian kerja sama pemerintah dengan badan usaha," *Jurnal Kertha Semaya* 9, no. 11 (2021).
[10] Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 tentang Pendanaan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam rangka Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 135) jo. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 35 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Manajemen Aset Negara (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 304).
[11] Butarbutar, Maria Magdalena Fontaine, dan Athina Kartika Sari, "Danantara sebagai entitas investasi negara: Kajian yuridis terhadap status dan pengawasannya dalam sistem ketatanegaraan," *Arus: Jurnal Sosial dan Humaniora* 5, no. 2 (2025): 2652–64, https://doi.org/10.57250/ajsh.v5i2.1536.
[12] Ibid.
[13] Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan konsolidasi lembaga negara pasca reformasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

generis (jenis mandiri) sehingga independen dari kementerian/lembaga; (3) mempunyai keterlibatan dalam pembangunan infrastruktur; dan (4) bukan pelaksana teknis proyek. Badan Hukum Publik yang memenuhi kriteria ini ialah Badan Pengelola Tabungan Perumahan Rakyat, Lembaga Pengelola Investasi, Badan Bank Tanah, dan Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara.

a. Badan Pengelola Tabungan Perumahan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat mengesahkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat (UU Tapera) pada 23 Februari 2016 sebagai bagian dari Program Legislasi Nasional 2016. UU Tapera bertujuan menyediakan kerangka hukum bagi penyelenggaraan program tabungan rakyat untuk memperoleh perumahan layak dan terjangkau.[14] Salah satu hal penting dari UU ini ialah pembentukan Badan Pengelola Tabungan Perumahan Rakyat (BP Tapera) yang bertugas mengelola program tabungan perumahan rakyat. Pasal 1 angka 12 jo. Pasal 32 UU Tapera memberikan legitimasi BP Tapera sebagai badan hukum yang dibentuk untuk mengelola Tapera. Dengan demikian, BP Tapera merupakan badan hukum yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang.[15]

UU Tapera mendefinisikan Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera) sebagai penyimpanan yang dilakukan oleh peserta secara periodik dalam jangka waktu tertentu yang hanya dapat dimanfaatkan untuk pembiayaan perumahan dan/atau dikembalikan berikut hasil pemupukannya setelah kepesertaan berakhir.[16] Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa negara menjamin pemenuhan kebutuhan tempat tinggal bagi setiap warga negara. Menghadapi tantangan besar pemenuhan kebutuhan perumahan yang kian mendesak, BP Tapera memiliki peran penting dalam pembangunan infrastruktur berupa penyediaan perumahan sebagai salah satu infrastruktur esensial bagi masyarakat.

Kehadiran BP Tapera merupakan salah satu cara membantu masyarakat dalam menghimpun dan menyediakan dana murah jangka panjang untuk menunjang pembiayaan perumahan yang layak dan terjangkau melalui penyelenggaraan tabungan perumahan sebagai bagian dari sistem pembiayaan perumahan.[17]

---

[14] Nasution, Tazkiya Amalia, "Analisis yuridis Undang-Undang Tabungan Perumahan Rakyat ditinjau dari perspektif *good governance*," *Lex Renaissance* 6, no. 4 (2021): 833–46, https://doi.org/10.20885/JLR.vol6.iss4.art13.

[15] Lihat ketentuan Pasal 32 ayat (2) UU Tapera.

[16] Lihat ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Tapera.

[17] Lihat Penjelasan Umum UU Tapera.

Secara tidak langsung, kemudahan pembangunan kawasan perumahan dengan bantuan BP Tapera akan memicu pembangunan infrastruktur pendukung di sekitarnya, seperti jalan dan transportasi. Dengan demikian, BP Tapera ikut andil dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia dalam lingkup khusus berupa pembangunan perumahan.

BP Tapera bertanggung jawab kepada Komite Tapera yang berfungsi merumuskan kebijakan umum dan strategis pengelolaan Tapera.[18] Komite Tapera dapat disebut sebagai *governing body* dari BP Tapera. Keanggotaan Komite Tapera terdiri atas: menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perumahan dan kawasan permukiman; menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan; menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang ketenagakerjaan; Komisioner OJK; dan seorang perwakilan unsur profesional yang memahami bidang perumahan dan kawasan permukiman.[19] Satu catatan penting adalah meskipun Komite Tapera berfungsi merumuskan kebijakan Tapera, Komite Tapera tidak masuk ke dalam struktur organisasi BP Tapera.[20] Hal ini menunjukkan bahwa Komite Tapera bukan organ BP Tapera, yang diperkuat oleh fakta bahwa pertanggungjawaban Komite Tapera adalah kepada Presiden.

BP Tapera dipimpin oleh seorang Komisioner dan dibantu paling banyak 4 (empat) Deputi Komisioner.[21] Komisioner dan Deputi Komisioner berasal dari unsur profesional, serta diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Komite untuk masa jabatan 5 (lima) tahun. Komisioner berfungsi menyelenggarakan kegiatan pengaturan dan pengawasan pengelolaan Tapera.[22] Komisioner memiliki wewenang dan tugas pokok untuk: (1) mengatur dan mengawasi jalannya pengelolaan Tapera; (2) bertindak sebagai perwakilan BP Tapera, di dalam maupun di luar pengadilan; (3) menyusun dan menetapkan struktur organisasi, pembagian fungsi, tugas, kewenangan, tata kerja, serta sistem kepegawaian di BP Tapera; (4) menetapkan penghasilan pegawai BP Tapera; dan (5) menetapkan tata cara pengadaan barang dan jasa dalam menjalankan fungsi BP Tapera.

[18] Lihat ketentuan Pasal 1 angka 11 UU Tapera.
[19] Lihat ketentuan Pasal 54 ayat (1) UU Tapera.
[20] Lihat ketentuan Bab IV Bagian Kelima UU Tapera.
[21] Lihat ketentuan Pasal 42 UU Tapera.
[22] Lihat ketentuan Pasal 46 Ayat (1) UU Tapera.

Dalam menjalankan tugasnya, Komisioner dibantu Deputi Komisioner. Fungsi Deputi Komisioner dibagi menjadi 4 (empat) sesuai dengan bidangnya: Deputi Komisioner Bidang Pengerahan Dana Tapera, Deputi Komisioner Bidang Pemupukan Dana Tapera, Deputi Komisioner Bidang Pemanfaatan Dana Tapera, dan Deputi Komisioner Bidang Hukum dan Administrasi.[23] Pasal 1 angka 18 UU Tapera menyatakan bahwa Deputi Komisioner adalah anggota Komisioner. Namun, Pasal 1 UU Tapera secara keseluruhan tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa Deputi Komisioner adalah organ BP Tapera. Hal ini berbeda dengan Komisioner yang memang secara eksplisit disebut sebagai organ BP Tapera.[24] Selain itu, UU Tapera hanya memberikan tugas dan wewenang kepada Komisioner dan bukan kepada Deputi Komisioner, sehingga dapat disimpulkan bahwa Deputi Komisioner bukan organ mandiri, dan organ BP Tapera hanya Komisioner. Kondisi di atas juga mengindikasikan bahwa tidak ada pertanggungjawaban kolektif-kolegial dalam BP Tapera.

Sebelum didirikannya BP Tapera, telah terdapat Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil (Bapertum-PNS) yang merupakan badan non-kementerian berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 1993. Pada saat UU Tapera diundangkan, seluruh aset Bapertum-PNS yang berjumlah Rp12,1 triliun dilikuidasi.[25] Aset tersebut dikembalikan pada PNS yang berhenti bekerja karena pensiun atau ahli warisnya apabila meninggal dunia, atau dialihkan sebagai saldo awal simpanan Tapera di BP Tapera bagi PNS yang masih aktif.[26]

Modal awal BP Tapera, di sisi lain, berasal dari APBN dan merupakan kekayaan negara yang dipisahkan.[27] Negara memberikan Rp2,5 triliun sebagai modal awal BP Tapera.[28] Selanjutnya, hasil pengelolaan dari modal awal tersebut menjadi sumber biaya operasional BP Tapera. Dalam hal pengelolaan modal awal tidak cukup untuk biaya operasional BP Tapera, berdasarkan persetujuan Komite, BP Tapera dapat mengambil maksimal 5% dari hasil pemupukan Dana Tapera.[29] Perlu digarisbawahi bahwa BP Tapera tidak dapat dipailitkan dan hanya dapat dibubarkan dengan Undang-Undang.[30]

---

[23] Lihat ketentuan Pasal 27 Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2018.
[24] Lihat ketentuan Pasal 1 ayat (17) UU Tapera.
[25] Lihat ketentuan Pasal 77 ayat (1) UU Tapera.
[26] Lihat ketentuan Pasal 77 ayat (2) dan (3) UU Tapera.
[27] Lihat ketentuan Pasal 34 ayat (1) UU Tapera.
[28] Lihat ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2018.
[29] Lihat ketentuan Pasal 41 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2020.
[30] Lihat ketentuaan Pasal 50 dan Pasal 51 UU Tapera.

Dalam konteks pelaporan dan akuntabilitas, BP Tapera wajib menyampaikan laporan pengelolaan program dan laporan keuangan tahunan kepada Komite Tapera.[31] Laporan tersebut kemudian dipublikasikan dalam ringkasan eksekutif melalui media massa elektronik maupun cetak nasional.[32] Bank Kustodian yang menyimpan Dana Tapera juga perlu melaporkan keuangan tahunan Dana Tapera yang sudah diaudit oleh akuntan publik.[33] Saat ini, BP Tapera sudah bekerja sama dengan PT Kustodian Sentral Efek Indonesia (KSEI) dan Bank Rakyat Indonesia (BRI) sebagai Bank Kustodian.[34]

BP Tapera juga dapat menunjuk manajer investasi untuk menempatkan Dana Tapera pada instrumen investasi yang aman dan menguntungkan. Terdapat tujuh manajer investasi dari BUMN dan swasta yang telah ditunjuk BP Tapera untuk mengelola Dana Tapera. Ketujuh manajer investasi ini menguasai ±70% pasar reksa dana lokal, antara lain PT Bahana TCW Investment Management, PT Batavia Prosperindo Aset Manajemen, PT BNI Asset Management, dan lainnya.[35]

Dalam rangka meningkatkan Dana Tapera, Bank Kustodian dan Manajer Investasi melakukan Kontrak Investasi Kolektif (KIK), yaitu kontrak antara Manajer Investasi dan Bank Kustodian yang mengikat pemegang unit penyertaan, di mana Manajer Investasi diberi wewenang untuk mengelola portofolio investasi kolektif dan Bank Kustodian diberi wewenang untuk melaksanakan penitipan kolektif.[36] Manajer Investasi dan Bank Kustodian wajib mengajukan laporan kepada BP Tapera.[37] Terakhir, pemanfaatan Dana Tapera dapat digunakan untuk pembiayaan perumahan bagi peserta. Pembiayaan perumahan tersebut dilaksanakan oleh bank atau lembaga pembiayaan yang ditunjuk oleh BP Tapera. Bank atau lembaga pembiayaan ini wajib melaporkan pelaksanaan penyaluran dana pembiayaan perumahan dimaksud.[38]

---

[31] Lihat ketentuan Pasal 67 ayat (1) UU Tapera.
[32] Lihat ketentuan Pasal 67 ayat (5) UU Tapera.
[33] Lihat ketentuan Pasal 68 UU Tapera.
[34] *CNBC Indonesia*, "BRI siap kelola dana Tapera dengan kredibel," 11 Juni 2021, diakses 25 September 2025, https://www.cnbcindonesia.com/market/20210611212427-17-252542/bri-siap-kelola-dana-tapera-dengan-kredibel.
[35] Hafiyyan, Alifian Asmaaysi, "Daftar 7 manajer investasi yang digandeng BP Tapera buat kelola dana," *Bisnis.com*, 29 Mei 2024, diakses 25 September 2025, https://market.bisnis.com/read/20240529/192/1769223/daftar-7-manajer-investasi-yang-digandeng-bp-tapera-buat-kelola-dana.
[36] Lihat ketentuan dan Penjelasan Pasal 23 ayat (1) UU Tapera.
[37] Lihat ketentuan Pasal 68 UU Tapera.
[38] Lihat ketentuan Pasal 30 UU Tapera.

b. Lembaga Pengelola Investasi (Indonesia Investment Authority)

Lembaga Pengelola Investasi (LPI), atau dikenal juga sebagai *Indonesia Investment Authority* (INA), merupakan *Sovereign Wealth Fund* (SWF) milik Indonesia yang bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan bagi generasi masa depan serta mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan di tanah air.[39] Lembaga ini dibentuk pemerintah untuk mengelola dana investasi milik atau untuk kepentingan pemerintah pusat. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 (PP No. 74/2020), INA berstatus badan hukum *sui generis* yang sepenuhnya dimiliki pemerintah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.[40] Pembentukan LPI/INA didasarkan pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut Undang-Undang Cipta Kerja), dengan peran utama sebagai sumber pembiayaan alternatif bagi perekonomian, khususnya dalam mengoptimalkan investasi pemerintah, meningkatkan arus *Foreign Direct Investment* (FDI), serta memperbaiki iklim investasi di Indonesia.[41]

Pasal 5 PP Nomor 74 Tahun 2020 menjelaskan bahwa INA bertujuan untuk meningkatkan dan mengoptimalkan nilai investasi yang dikelola dalam jangka panjang guna mendukung pembangunan berkelanjutan. Melalui keberadaan lembaga ini, kesempatan investasi di Indonesia diharapkan dapat bertambah, yang kemudian digunakan sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi.[42] INA mengelola Dana Induk (*Master Fund*) dan Dana Tematik yang mencakup sektor energi dan sumber daya alam, infrastruktur, kesehatan, serta sektor potensial lainnya. Sebelumnya, fokus investasi INA tertuju pada tiga jenis proyek utama, yakni pembangunan jalan tol, bandara, dan pelabuhan laut.[43] Berdasarkan hal

[39] Suganda, Paripurna P., dkk., "Sovereign wealth fund development in Indonesia: Lessons learned from Norway and Singapore," *Yustisia Jurnal Hukum* 13, no. 1 (2024).
[40] Lihat ketentuan Pasal 1 angka 2 jo. Pasal 2 PP No. 74 Tahun 2020.
[41] Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, "Undang-Undang Cipta Kerja: Bukti pemerintah hadir untuk dorong investasi dan kemudahan berusaha," 30 Maret 2021, diakses 25 September 2025, https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/2768/undang-undang-cipta-kerja-bukti-pemerintah-hadir-untuk-dorong-investasi-dan-kemudahan-berusaha.
[42] Tim Hukumonline, "Mengenal Indonesia Investment Authority, 'jurus' baru pemerintah himpun investasi," *Hukumonline.com*, 21 Oktober 2021, diakses 25 September 2025, https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-indonesia-investment-authority--jurus-baru-pemerintah-himpun-investasi-lt61722df08838b/.
[43] Habir, Manggi Taruna, "Indonesia's first sovereign wealth fund (INA): Opportunities and challenges," *ISEAS–Yusof Ishak Institute*, 10 Maret 2021, diakses 25 September 2025,

tersebut, INA memberikan kontribusi langsung terhadap pembangunan infrastruktur di Indonesia.

Konsep SWF merupakan dana abadi milik pemerintah yang diinvestasikan dalam berbagai instrumen seperti deposito, saham, atau instrumen lain guna menghasilkan pendapatan. Dana abadi ini berasal dari APBN serta sumber penerimaan sah lainnya. Dana pokok tidak boleh digunakan; hanya hasil pendapatan dari investasi (misalnya bunga dan dividen) yang dapat diambil. Modal INA bersumber dari penyertaan modal negara dan/atau sumber lain yang sah, yang dapat berupa dana tunai, aset milik negara, piutang negara kepada BUMN atau perusahaan, serta saham negara pada BUMN atau perusahaan. INA mengelola dana dari investor domestik dan internasional dengan peran layaknya *investment banking* untuk memperoleh keuntungan bersama.[44]

Modal awal INA minimal sebesar Rp15 triliun dalam bentuk dana tunai, yang ditingkatkan bertahap hingga mencapai Rp75 triliun pada 2021 sesuai Pasal 3 ayat (3) PP Nomor 74 Tahun 2020. Pemerintah Indonesia telah menyetorkan modal awal sebesar US$5 miliar ke INA, dengan penyertaan modal tunai US$1 miliar pada Februari dan November 2021, serta pengalihan saham dua BUMN senilai total US$3 miliar pada Desember 2021. Saat ini, aset yang dikelola INA mencapai sekitar Rp163 triliun.[45]

INA diberi kewenangan khusus (*sui generis*) dalam pengelolaan investasi pemerintah pusat sehingga memiliki karakter khusus dan tidak dapat diperbandingkan/dikelompokkan dengan lembaga lain karena memiliki tujuan khusus. INA hanya bertanggung jawab kepada Presiden, sehingga tidak melibatkan pihak lain yang dapat menghambat SWF dalam meraih manfaat yang lebih optimal. Presiden bukan merupakan bagian dari organ INA sehingga ia tidak termasuk sebagai *governing body* dari INA.

Dalam pengelolaan organisasi, Pasal 166 Undang-Undang Cipta Kerja dan Pasal 8 PP Nomor 74 Tahun 2020 menjelaskan bahwa struktur INA terdiri atas Dewan

---

https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2021-63-indonesias-first-sovereign-wealth-fund-ina-opportunities-and-challenges-by-manggi-taruna-habir/.

[44] Setiaji, Hidayat, "Beda SWF Jokowi dengan Singapura & Malaysia: Sumber duitnya," *CNBCIndonesia.com*, 16 Februari 2021, diakses 24 September 2025, https://www.cnbcindonesia.com/market/20210216144113-17-223709/beda-swf-jokowi-dengan-singapura-malaysia-sumber-duitnya.

[45] INA, "Tentang INA," diakses 24 September 2025, https://www.ina.go.id/id/about-us.

Pengawas dan Dewan Direktur. Melalui penelaahan mendalam ditemukan bahwa Dewan Pengawas dan Dewan Direktur sama-sama menjalankan fungsi pengaturan di dalam INA dengan ruang lingkup yang berbeda.[46]

Dewan Pengawas dipimpin oleh Menteri Keuangan (yang juga berperan sebagai anggota), menteri yang bertanggung jawab atas urusan BUMN (anggota), serta tiga anggota profesional lainnya. Berdasarkan ayat (3) PP Nomor 74 Tahun 2020 dan situs resmi INA, anggota Dewan Pengawas merupakan para ahli yang memiliki pengalaman dan keahlian mendalam di bidang investasi, aspek hukum dan regulasi, tata kelola perusahaan, serta manajemen risiko. Pemilihan anggota Dewan Pengawas dari kalangan profesional dilakukan melalui panitia seleksi yang dibentuk oleh Presiden berdasarkan usulan Menteri Keuangan setelah berkoordinasi dengan Menteri BUMN. Panitia seleksi terdiri dari Menteri Keuangan (ketua merangkap anggota), Menteri BUMN (anggota), satu perwakilan Kementerian Keuangan, satu perwakilan Kementerian BUMN, serta satu orang profesional atau akademisi/pakar. Dewan Pengawas berfungsi sebagai wakil pengendalian publik atas seluruh kekayaan yang telah dipisahkan.

Tugas utama Dewan Pengawas adalah mengawasi pelaksanaan kegiatan INA yang dijalankan oleh Dewan Direktur.[47] Namun, lingkup pengawasan tersebut juga mencakup pemberian persetujuan atas rencana kerja dan laporan tahunan INA yang pada hakikatnya merupakan bagian dari penentuan kebijakan. Dewan Pengawas juga mengevaluasi KPI, menerima, menilai, dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban Dewan Direktur kepada Presiden. Selain itu, Dewan Pengawas mengangkat dan memberhentikan Dewan Direktur dan Dewan Penasihat, yang sekali lagi kurang tepat apabila semata-mata dikategorikan sebagai kewenangan organ pengawasan.[48] Berdasarkan hal tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa Dewan Pengawas melaksanakan sebagian fungsi penentu kebijakan karena sebagian fungsi tersebut juga dilaksanakan oleh Dewan Direktur.

[46] Lihat ketentuan Pasal 12 ayat (2) dan Pasal 30 ayat (2) PP No. 74 Tahun 2020.
[47] Lihat ketentuan Pasal 12 ayat (1) PP No. 74 Tahun 2020.
[48] Lihat ketentuan Pasal 35 PP No. 74 Tahun 2020.

Dewan Direktur bertugas menyelenggarakan pengurusan operasional INA.[49] Dalam menjalankan tugasnya, Dewan Direktur berwenang merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan INA—yang merupakan bagian dari fungsi penentu kebijakan—serta mengurus operasional INA dan mewakili INA di dalam maupun di luar pengadilan, sebagaimana laiknya Direksi pada Perseroan Terbatas (PT).

Dari segi audit dan pelaporan, INA wajib menyusun laporan tahunan yang sekaligus menjadi laporan pertanggungjawaban Dewan Direktur.[50] Laporan tahunan terdiri atas laporan keuangan yang diaudit oleh kantor akuntan publik dan laporan kegiatan. Kantor akuntan publik dipilih oleh Dewan Direktur berdasarkan persetujuan Dewan Pengawas. Laporan tahunan disampaikan kepada Dewan Pengawas untuk mendapat persetujuan. Setelah disetujui, laporan tahunan akan disampaikan kepada Presiden.[51]

Berdasarkan Penjelasan Pasal 158 ayat (4) dan Pasal 164 ayat (2) Perppu No. 2 Tahun 2022, ekuitas INA dari penyertaan modal negara telah dikonversi menjadi keuangan swasta, sehingga ia sejalan dengan doktrin badan hukum tersendiri. Menurut Mohammad Rafi Al Farizy, dkk., ketentuan tersebut menghilangkan kewenangan BPK untuk memeriksa pengelolaan keuangan dari negara yang sudah dimasukkan ke INA. Sebelumnya, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013 menetapkan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan tetap merupakan keuangan negara. Akan tetapi, legislasi saat ini, yaitu Perppu No. 2 Tahun 2022, menyebabkan keuangan INA bukan lagi keuangan negara dan tidak tunduk pada pengawasan serta audit eksternal BPK.[52]

c. Badan Bank Tanah

Badan Bank Tanah hadir untuk menjamin pembangunan infrastruktur, meningkatkan efisiensi APBN/APBD, mengurangi konflik pembebasan tanah, serta menekan dampak buruk liberalisasi tanah,[53] seperti menjamurnya spekulan

[49] Lihat ketentuan Pasal 30 ayat (1) PP No. 74 Tahun 2020.
[50] Lihat ketentuan Pasal 52 PP No. 74 Tahun 2020.
[51] Lihat ketentuan Pasal 53 dan Pasal 54 PP No. 74 Tahun 2020.
[52] Farizy, Mohammad Rafi Al, dkk., "State financial position as state equity participation in Indonesia Investment Authority," *Jurnal USM Law Review* 7, no. 3 (2024): 1528–41, https://doi.org/10.26623/julr.v7i3.10453.
[53] Lahilote, Hasyim Sofyan, dkk., "Pengawasan terhadap Bank Tanah: Urgensi, kewenangan, dan mekanisme," *Undang: Jurnal Hukum* 4, no. 1 (2021): 191–211, https://doi.org/10.22437/ujh.4.1.191-211.

tanah yang menguasai lahan dengan memanfaatkan informasi alokasi pembebasan untuk meraup keuntungan sehingga mendorong pembengkakan biaya pembangunan.[54] Salah satu contoh ialah pembebasan lahan Bandara Internasional di Daerah Istimewa Yogyakarta, di mana ratusan warga menolak nilai ganti rugi yang dirasa terlalu kecil.[55] Kasus tersebut terjadi antara lain karena regulasi utama (*leading regulation*) pengadaan tanah, yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 beserta peraturan pelaksananya, tidak mengatur bagaimana penilai menentukan nilai ganti rugi yang layak dan adil serta dasar penetapan ganti kerugian.[56] Untuk itu, dibentuklah Badan Bank Tanah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Bank Tanah (PP No. 64/2021) sebagai amanat Pasal 135 Undang-Undang Cipta Kerja.

Pasal 1 ayat (1) PP No. 64/2021 secara eksplisit menegaskan bahwa Bank Tanah merupakan badan *sui generis* yang dibentuk pemerintah pusat dengan kewenangan khusus untuk mengelola tanah. Bank Tanah diberi kewenangan khusus untuk menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria.[57] Secara lebih rinci, Bank Tanah bertugas menjamin ketersediaan tanah secara menyeluruh melalui perencanaan, perolehan tanah, pengadaan tanah, pengelolaan tanah, pemanfaatan tanah, dan pendistribusian tanah.[58] Dengan demikian, Bank Tanah berperan penting bagi pembangunan infrastruktur, terlebih jika merujuk pada fungsi Bank Tanah itu sendiri.

Fungsi Bank Tanah meliputi: (1) Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara langsung;[59] (2) Pengelolaan tanah, berupa pengembangan tanah untuk kegiatan pembangunan infrastruktur dan Proyek Strategis Nasional (PSN);[60] dan (3) Penjamin ketersediaan tanah

[54] DJKN, "Bank Tanah untuk infrastruktur," *djkn.kemenkeu.go.id*, 22 Februari 2017, diakses September 2025, https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita_media/baca/12242/Bank-Tanah-Untuk-Infrastruktur.html.
[55] Ibid.
[56] Muhammad Jibril, Muhammad, Arvel M. Pratama, dan Jinan Raidangi, "Konsep penggabungan antara NJOP dan nilai pasar dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum," *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 6, no. 1 (2020), https://doi.org/10.31292/jb.v6i1.424.
[57] Lihat ketentuan Pasal 2 ayat (2) PP No. 64 Tahun 2021.
[58] Lihat ketentuan Pasal 3 ayat (1) PP No. 64 Tahun 2021.
[59] Lihat ketentuan Pasal 9 PP No. 64 Tahun 2021.
[60] Lihat ketentuan Pasal 11 PP No. 64 Tahun 2021.

untuk kepentingan umum dan kepentingan pembangunan nasional.[61] Jaminan untuk kepentingan umum yang dimaksud mencakup pembangunan infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi, jaringan telekomunikasi dan informatika, jalan tol, dan berbagai infrastruktur lain untuk memenuhi kepentingan masyarakat umum.[62] Bank Tanah juga menjamin ketersediaan tanah untuk kepentingan pembangunan nasional berupa penyediaan tanah bagi pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka mendukung peningkatan ekonomi dan investasi.[63]

Bank Tanah memiliki sumber kekayaan yang berasal dari APBN, pendapatan sendiri (diperoleh dari kerja sama usaha, kerja sama pemanfaatan tanah, dan pendapatan lain yang sah), penyertaan modal negara, dan/atau sumber lain yang sah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.[64] Penting untuk dicatat bahwa Bank Tanah bersifat nirlaba (*non-profit*), sehingga seluruh dana atau pendapatan yang diperoleh akan digunakan kembali untuk pengembangan organisasi Bank Tanah serta membiayai kegiatan perolehan dan pengelolaan selanjutnya.[65] Dengan dana tersebut, Bank Tanah dapat menjalankan fungsi perolehan dan pengadaan tanah, pengelolaan dan pengembangan tanah, serta distribusi dan pemanfaatan tanah.[66] Melalui pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut, Bank Tanah diharapkan dapat menjamin kepentingan pembangunan publik dan pemerataan ekonomi secara efektif tanpa adanya hambatan ketersediaan lahan.[67]

Terkait kelembagaan, Bank Tanah memiliki struktur yang terdiri dari Komite (untuk menetapkan kebijakan strategis), Dewan Pengawas, dan Badan Pelaksana (sebagai organ Bank Tanah).[68] Kewenangan dan fungsi masing-masing organ tersebut dapat dibedakan dengan jelas antara organ perumus kebijakan, organ pengawas, dan organ pelaksana. Komite Bank Tanah bertugas menetapkan kebijakan strategis Bank Tanah. Komite ini beranggotakan menteri di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang sebagai ketua merangkap anggota, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan sebagai anggota, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang

[61] Lihat ketentuan Pasal 16 PP No. 64 Tahun 2021.
[62] Lihat ketentuan Pasal 17 PP No. 64 Tahun 2021.
[63] Lihat ketentuan Pasal 19 PP No. 64 Tahun 2021.
[64] Lihat ketentuan Pasal 27 - 30 PP No. 64 Tahun 2021.
[65] Lihat Penjelasan Pasal 4 PP No. 64 Tahun 2021.
[66] Lihat ketentuan Pasal 3 ayat (1) PP No. 64 Tahun 2021.
[67] Lihat ketentuan Pasal 2 ayat (2) PP No. 64 Tahun 2021.
[68] Lihat ketentuan Pasal 31 PP No. 64 Tahun 2021.

pekerjaan umum dan perumahan rakyat sebagai anggota, dan/atau menteri/kepala lembaga lain yang ditunjuk Presiden sebagai anggota. Sementara itu, Dewan Pengawas bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Badan Pelaksana dalam menjalankan kegiatan. Badan Pelaksana bertanggung jawab atas penyelenggaraan Bank Tanah untuk kepentingan dan tujuan Bank Tanah, serta mewakili Bank Tanah di dalam maupun di luar pengadilan.[69] Penetapan ketua dan anggota Komite dilakukan melalui Keputusan Presiden berdasarkan usulan Menteri, sedangkan tugas dan tata cara penetapan Komite akan diatur dalam Peraturan Presiden. Saat ini, Menteri ATR/BPN menjabat sebagai Ketua Komite Bank Tanah dan Menteri Keuangan sebagai Anggota Komite Bank Tanah.[70]

d. Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (Danantara)

Pada 24 Februari 2025, Presiden Prabowo Subianto meresmikan Badan Pengelola Investasi (BPI) Daya Anagata Nusantara (Danantara) sebagai lembaga strategis untuk mengelola investasi nasional. Danantara dirancang sebagai perusahaan *super-holding* dengan total aset kelolaan yang diperkirakan mendekati Rp15.000 triliun (sekitar US$982 miliar).[71] Danantara merupakan akronim dari Daya Anagata Nusantara: "Daya" berarti kekuatan/energi, "Anagata" bermakna masa depan, dan "Nusantara" merujuk pada wilayah Indonesia. Sebagai badan pengelola investasi, Danantara akan menanamkan modal yang bersumber dari kekayaan alam serta aset negara ke berbagai proyek berkelanjutan, dengan penekanan pada investasi yang tidak menggunakan dana APBN.[72]

Danantara menyalurkan dana kelolaannya ke berbagai sektor strategis, mulai mineral (termasuk hilirisasi), energi terbarukan, infrastruktur digital, layanan kesehatan, jasa keuangan, utilitas infrastruktur, kawasan industri, hingga

[69] Ibid.
[70] Badan Bank Tanah, "Profil Pimpinan," diakses 24 September 2025, https://banktanah.id/profil-pimpinan/.
[71] CELIOS, "Legal issues and risks in the regulation of the establishment of Danantara," 9 Maret 2025, diakses 25 September 2025, https://celios.co.id/legal-issues-and-risks-in-the-regulation-of-the-establishment-of-danantara/.
[72] Wahyuni, Willa, "Mengenal Danantara dan dasar hukumnya," *Hukumonline.com*, 19 Februari 2025, diakses 24 September 2025, https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-danantara-dan-dasar-hukumnya-lt67b5de78c441a/.

pangan.[73] Selama ini, pembangunan infrastruktur sering kali terhambat karena keterbatasan pendanaan. Padahal, target pembangunan infrastruktur nasional tahun 2025–2029 membutuhkan dana yang cukup besar, sekitar Rp1.900 triliun, di mana APBN hanya dapat memenuhi 60% dari kebutuhan tersebut.[74] Danantara beroperasi dengan mengonsolidasikan dan mengelola dividen dari seluruh BUMN dan menginvestasikannya ke berbagai sektor, termasuk infrastruktur.[75]

Danantara didirikan berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN), yang menjadi landasan hukum restrukturisasi pengelolaan investasi negara. Pasal 3E UU BUMN secara tegas menyebutkan pembentukan dan pemberian status badan hukum terhadap Danantara. UU BUMN mendefinisikan Danantara sebagai badan yang melaksanakan tugas pemerintah di bidang pengelolaan BUMN sebagaimana diatur dalam UU BUMN.[76] Secara prinsip, Presiden adalah pemegang kekuasaan untuk mengelola BUMN, termasuk kekayaan negara yang terpisah pada BUMN.[77] Kekuasaan tersebut, berdasarkan Undang-Undang, dilimpahkan sebagian menjadi tugas dan kewenangan Danantara.[78] Ketentuan mengenai kewenangan operasional serta struktur tata kelola Danantara diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kelola BPI Daya Anagata Nusantara (PP No. 10/2025).

Danantara merupakan badan hukum yang sepenuhnya dimiliki oleh Pemerintah Indonesia. Tujuan khusus Danantara ialah meningkatkan dan mengoptimalkan investasi dan operasional BUMN serta sumber dana lain.[79] Danantara bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Dalam melaksanakan tugas pengelolaan BUMN, Danantara membawahi dua *holding* BUMN, yaitu Holding

[73] Tempo.co, "Investasi Danantara Rp 81,5 triliun akan diluncurkan untuk 8 sektor prioritas. Apa saja?," *Tempo.co*, 8 Juni 2024, diakses 6 Oktober 2025, https://www.tempo.co/ekonomi/investasi-danantara-rp-81-5-triliun-akan-diluncurkan-untuk-8-sektor-prioritas-apa-saja--1673341.
[74] Hannany, Zetta, dan Effendy, "Gov't invites private sector to join in IDR 90 trillion projects," *IDNFinancials.com*, 12 Juni 2025, diakses 25 September 2025, https://www.idnfinancials.com/news/55177/govt-invites-private-sector-to-join-in-idr-90-trillion-projects.
[75] Lihat ketentuan Pasal 3F ayat (2) dan Pasal 3H ayat (1) UU BUMN. Setelah diresmikan, Danantara masih mengelola tujuh BUMN—PT Pertamina, PT PLN, PT Telkom, PT Mandiri, PT Bank Rakyat Indonesia, PT Bank Negara Indonesia, dan PT Mineral Industri Indonesia; namun sesuai Pasal 3F a quo, pengelolaan akan diperluas bertahap.
[76] Lihat ketentuan Pasal 1 angka 23 UU BUMN.
[77] Lihat ketentuan Pasal 3A UU BUMN
[78] Lihat ketentuan Pasal 3E ayat (1) UU BUMN dan Pasal 2 ayat (1) PP No. 10 Tahun 2025.
[79] Lihat ketentuan Pasal 3E ayat (3) UU BUMN.

Investasi dan Holding Operasional. UU BUMN memberikan kewenangan kepada Danantara untuk membentuk dua perusahaan induk (*holding*) tersebut bersama menteri. Pasal 3F menyatakan bahwa Danantara bertanggung jawab dalam mengelola BUMN. Untuk menjalankan tugas tersebut, Danantara mengatur dividen dari Holding Investasi, Holding Operasional, serta dividen BUMN. Sementara itu, Pasal 1 UU BUMN menyatakan bahwa Holding Investasi bertugas mengelola dividen dan/atau memberdayakan aset BUMN, sedangkan Holding Operasional berwenang mengawasi aktivitas operasional BUMN dan kegiatan usaha lainnya.

Kepemilikan saham pada Holding Investasi dan Holding Operasional dibagi antara Menteri BUMN dan Danantara. Menteri BUMN, yang bertindak atas nama Presiden sebagai pemegang kekuasaan, memegang 1% saham Seri A Dwiwarna, sedangkan 99% saham Seri B dimiliki oleh BPI Danantara. Perbedaannya, saham Seri B memberikan kewenangan kepada Danantara untuk menerima dividen tanpa hak suara (*non-voting rights*), sedangkan saham Seri A yang dimiliki Menteri dapat menentukan arah kebijakan strategis BUMN. Hak yang melekat pada saham Seri A antara lain hak untuk menyetujui RUPS, menentukan agenda RUPS, mengangkat direksi dan komisaris, hingga menetapkan kebijakan strategis perusahaan. Dengan demikian, Danantara hanya berhak menerima dividen (dalam porsi yang lebih besar daripada Menteri), dan dividen inilah yang kemudian dikelola oleh Danantara.

Holding Investasi merupakan badan hukum berbentuk perseroan terbatas yang seluruh sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui Menteri BUMN dan Badan (Danantara) sehingga Holding Investasi merupakan BUMN.[80] Tugas Holding Investasi adalah: (1) mengelola investasi; (2) memberdayakan aset dalam rangka peningkatan nilai investasi; dan (3) melaksanakan tugas lain yang ditetapkan oleh Menteri atau Badan. Tugas terakhir, yang juga terdapat pada Holding Operasional, menunjukkan bahwa meskipun Danantara tidak memiliki hak suara, Danantara tetap dapat menentukan kegiatan Holding Investasi berdasarkan Pasal 3AB ayat (2) huruf c UU BUMN. Dalam pelaksanaannya, Holding Investasi dapat menerbitkan surat utang dan/atau menerima pinjaman, memberikan pinjaman dan/atau penjaminan kepada Holding Operasional, BUMN, atau Anak Usaha BUMN, serta melakukan tindakan lain yang ditetapkan Menteri, Danantara, atau Anggaran Dasar Holding Investasi.

[80] Lihat ketentuan Pasal 1 angka 1 UU BUMN.

Sama seperti Holding Investasi, Holding Operasional juga merupakan BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas. Tugas utamanya adalah mengelola operasional BUMN serta melaksanakan tugas lain yang ditetapkan Menteri atau Danantara. Kewenangan Holding Operasional adalah: (1) menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Holding Operasional; (2) menerbitkan surat utang dan/atau menerima pinjaman; (3) memberikan pinjaman dan/atau penjaminan pada BUMN atau Anak Usaha BUMN; (4) melakukan pengelolaan dan penatausahaan aset Holding Operasional, BUMN, dan Anak Usaha BUMN; (5) mengusulkan hapus buku dan/atau hapus tagih atas aset Holding Operasional dan/atau BUMN kepada Badan; (6) mengusulkan kontrak manajemen Holding Operasional kepada Badan untuk mendapatkan persetujuan; dan (7) melakukan tindakan lain yang ditetapkan oleh Menteri atau Badan, atau sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar Holding Operasional.

Organ Danantara meliputi Dewan Pengawas dan Badan Pelaksana. Dewan Pengawas bertugas melakukan pengawasan atas penyelenggaraan Danantara yang dilaksanakan oleh Badan Pelaksana. Namun, terdapat disparitas antara tugas dan wewenang organ ini. Meski disebut sebagai organ pengawasan, kewenangannya mencakup ranah *governing body*, meskipun Badan Pelaksana juga memiliki kewenangan menetapkan kebijakan Danantara. Hal ini dipertegas oleh norma dalam UU BUMN yang menyatakan bahwa kewenangan Dewan Pengawas memerlukan persetujuan Presiden. Kewenangan Dewan Pengawas antara lain: (1) menyetujui rencana kerja dan anggaran tahunan beserta KPI; (2) mengevaluasi pencapaian KPI; (3) menerima dan menilai laporan pertanggungjawaban Badan Pelaksana; serta (4) menyampaikan laporan pertanggungjawaban Dewan Pengawas dan Badan Pelaksana kepada Presiden. Selain itu, Dewan Pengawas juga: (5) menetapkan remunerasi bagi Dewan Pengawas dan Badan Pelaksana; (6) mengusulkan penambahan/pengurangan modal Danantara kepada Presiden; (7) menyetujui laporan keuangan tahunan Danantara; dan (8) memberhentikan sementara anggota Badan Pelaksana.

Di sisi lain, Badan Pelaksana berwenang untuk: (1) merumuskan dan menetapkan kebijakan Danantara; (2) melaksanakan kebijakan serta mengelola operasional Badan; (3) menyusun dan mengusulkan remunerasi bagi Dewan Pengawas dan Badan Pelaksana kepada Dewan Pengawas; serta (4) menyiapkan dan mengajukan rencana kerja dan anggaran tahunan beserta KPI kepada Dewan Pengawas. Kewenangan ini dapat dilakukan tanpa persetujuan Presiden, dan hal ini berbeda dengan Dewan Pengawas. Badan Pelaksana juga menyusun struktur

organisasi, mengelola manajemen kepegawaian (pengangkatan, pemberhentian, sistem penggajian, remunerasi, penghargaan, program pensiun dan THT, serta penghasilan lainnya), dan mewakili Badan di dalam maupun di luar pengadilan. Seluruh pengambilan keputusan dilakukan oleh Kepala Badan Pelaksana yang merangkap sebagai anggota.

2. Perbandingan Badan Hukum Publik dalam Tataran Pembangunan Infrastruktur

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, penulis melihat adanya beberapa Badan Hukum Publik yang berkontribusi terhadap pembangunan infrastruktur, dengan dasar pendirian pada peraturan perundang-undangan yang berbeda secara hierarkis. Satu hal yang perlu dicermati adalah bahwa seluruh Badan Hukum Publik tersebut merupakan amanat Undang-Undang (lihat Gambar 1), namun tidak semuanya dibentuk melalui Undang-Undang, seperti INA dan Badan Bank Tanah yang didirikan melalui Peraturan Pemerintah. Selain itu, INA dan Badan Bank Tanah dibentuk dengan peraturan perundang-undangan mandiri dan tidak dicampur dengan peraturan induknya. Pada umumnya, Badan Hukum Publik diamanatkan atau dibentuk melalui Undang-Undang, seperti Bank Indonesia,[81] Lembaga Penjamin Simpanan,[82] dan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.[83]

Tabel 1. Perbandingan Badan Hukum Publik dalam Tataran Pembangunan Infrastruktur pada Periode 2015-2025

Badan Hukum Publik	Amanat Pembentukan	Dasar Pendirian	Didirikan dengan Peraturan Tersendiri	Tujuan Utama Pembangunan Infrastruktur
Badan Pengelola Tapera	UU	UU	Tidak	Tidak
Lembaga Pengelola Investasi	UU	PP	Ya	Tidak
Badan Bank Tanah	UU	PP	Ya	Tidak
Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (Danantara)	UU	UU	Tidak	Tidak

[81] Lihat ketentuan Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
[82] Lihat ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.
[83] Lihat ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Tabel 1 di atas menunjukkan bahwa, meskipun terdapat berbagai badan hukum *sui generis* yang berkaitan dengan infrastruktur, tidak ada satu pun yang memegang mandat khusus dan komprehensif untuk mengelola seluruh aspek pembangunan infrastruktur nasional. Seluruh Badan Hukum Publik yang ada pada praktiknya berperan sebagai entitas pendukung dalam tataran pembangunan infrastruktur.

Sejatinya, Indonesia memiliki sebuah entitas yang bertugas mengelola percepatan penyediaan infrastruktur, yakni Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP) yang dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2014 tentang Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (Perpres 75/2014). KPPIP bukanlah entitas baru. Cikal bakalnya adalah Komite Kebijakan Percepatan Pembangunan Infrastruktur (KKPPI) berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 81 Tahun 2001, yang pada 2005 berganti nama menjadi Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur (tetap KKPPI), dan kini berevolusi menjadi KPPIP. KPPIP memiliki sejumlah tugas yang pada intinya mengelola percepatan penyediaan infrastruktur prioritas. Namun, terdapat tiga catatan penting mengenai posisi KPPIP dalam arsitektur pembangunan infrastruktur yang membedakannya dari Badan Hukum Publik di negara lain yang secara khusus mengelola pembangunan infrastruktur.

Pertama, KPPIP tidak berstatus sebagai badan hukum berdasarkan Perpres Nomor 75 Tahun 2014. Merujuk pembahasan sebelumnya, suatu entitas baru dapat dikualifikasikan sebagai badan hukum apabila ia dinyatakan secara tegas oleh peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, KPPIP bukan Badan Hukum Publik, meskipun lembaga tersebut bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Posisi ini berbeda dari model di berbagai negara, misalnya Infrastructure Australia dengan Infrastructure Australia Act 2008-nya secara eksplisit ditetapkan sebagai *body corporate*, atau New Zealand Infrastructure Commission/Te Waihanga yang oleh New Zealand Infrastructure Commission/Te Waihanga Act 2019 diklasifikasikan sebagai *crown entity*. Di tingkat nasional, perbedaan ini juga tampak apabila dibandingkan dengan Badan Hukum Publik pendukung pembangunan infrastruktur yang telah dibahas sebelumnya, yang secara eksplisit diberi status badan hukum oleh peraturan perundang-undangan.

Tabel 2. Perbandingan Badan Hukum Publik Infrastructure Australia dan Te Waihanga/New Zealand Infrastructure Commission

Aspek Perbandingan	Infrastructure Australia	Te Waihanga/New Zealand Infrastructure Commission
Dasar Hukum	Infrastructure Australia Act 2008 (diamandemen 2014, 2023)	New Zealand Infrastructure Commission/Te Waihanga Act 2019
Kedudukan Kelembagaan	Badan Hukum Statuter Independen (*Independent Statutory Body*). Didirikan berdasarkan Undang-Undang Parlemen, namun beroperasi secara independen dari arahan pemerintah sehari-hari untuk memastikan objektivitas nasihat.	Entitas Mahkota Otonom (*Autonomous Crown Entity*). Merupakan bagian dari sektor negara (*state sector*) dan bertanggung jawab kepada Menteri, namun memiliki independensi operasional untuk menjalankan mandatnya.
Struktur Organisasi	3 Komisioner (*Chief Commissioner + 2 Commissioner*) + *CEO* + *Advisory Council*	*Board of Directors* (3-7 anggota) + *Chief Executive*
Fungsi Inti	1. Memberi Nasihat (*Advisory*): Memberikan saran ahli kepada pemerintah, investor, dan pemilik infrastruktur terkait kebijakan dan proyek. 2. Prioritas Proyek: Mengembangkan dan memelihara *Infrastructure Priority List*, yaitu daftar proyek infrastruktur nasional yang paling signifikan. 3. Evaluasi Proyek: Melakukan evaluasi independen terhadap proposal proyek infrastruktur bernilai besar ($250 juta+) untuk memastikan kelayakan dan manfaat ekonominya. 4. Audit dan Riset: Melakukan audit secara berkala terhadap kondisi infrastruktur nasional dan menghasilkan riset untuk perencanaan masa depan.	1. Strategi Jangka Panjang: Mengembangkan Strategi Infrastruktur 30 Tahun untuk Selandia Baru yang bersifat lintas sektor. 2. Panduan Kebijakan: Memberikan panduan dan rekomendasi kebijakan kepada pemerintah pusat dan daerah untuk meningkatkan kualitas perencanaan dan pengelolaan infrastruktur. 3. Praktik Terbaik: Mempromosikan praktik terbaik (*best practice*) dalam pengadaan, pendanaan, dan pengelolaan aset infrastruktur. 4. Penyediaan Informasi: Bertindak sebagai pusat informasi dan data terkait tren dan kinerja infrastruktur nasional.

Aspek Perbandingan	Infrastructure Australia	Te Waihanga/New Zealand Infrastructure Commission
Fokus Utama	Lebih berfokus pada evaluasi dan prioritas proyek individual. Perannya adalah sebagai "penjaga gerbang" (*gatekeeper*) untuk memastikan hanya proyek yang paling layak dan strategis yang mendapatkan dukungan pemerintah federal.	Lebih berfokus pada pengembangan strategi dan kerangka kebijakan jangka panjang. Perannya adalah sebagai "arsitek" visi infrastruktur nasional yang koheren dan terintegrasi, bukan menilai proyek satu per satu.
Sifat Rekomendasi	Berbasis Bukti dan Kelayakan Proyek (*Evidence-based and Project-specific*). Rekomendasi didasarkan pada analisis biaya-manfaat (*Cost-benefit Analysis*) yang ketat untuk setiap usulan proyek.	Strategis dan Lintas Sektoral (*Strategic and Cross-sectoral*). Rekomendasi berorientasi pada arah kebijakan makro, perbaikan sistemik, dan penyelarasan tujuan pembangunan nasional.

Kedua, KPPIP hanya berfokus pada "Infrastruktur Prioritas", yakni infrastruktur yang berdampak signifikan terhadap perekonomian. Konsekuensinya, dukungan KPPIP terbatas pada proyek-proyek tertentu dan tidak berlaku umum. Penetapan Infrastruktur Prioritas dilakukan oleh KPPIP berdasarkan hasil identifikasi internal KPPIP dan/atau usulan menteri, kepala lembaga, kepala daerah, pimpinan BUMN, atau pimpinan BUMD. Identifikasi calon Infrastruktur Prioritas wajib bertumpu pada kriteria yang salah satunya adalah kesesuaian dengan rencana pembangunan jangka menengah nasional/daerah. Kombinasi antara kesesuaian dokumen perencanaan dan usulan organ pemerintahan tersebut berpotensi menjadikan penetapan Infrastruktur Prioritas sarat dengan muatan politik.

Ketiga, meskipun KPPIP dapat merekrut tenaga ahli profesional, susunan strukturalnya tetap terdiri dari unsur pemerintah itu sendiri tanpa melibatkan *governing body* profesional. Berbeda dengan Infrastructure Australia, yang organnya terdiri dari *Commissioner* dan *Chief Executive Officer—Commissioner* sebagai *governing body* ditunjuk oleh menteri melalui seleksi terbuka berbasis prestasi (*merit-based*) dengan kualifikasi yang relevan. Pola serupa berlaku di New Zealand Infrastructure Commission/Te Waihanga, di mana dewan (*board*) diangkat atau direkomendasikan hanya jika memiliki pengetahuan, keterampilan, dan pengalaman memadai (sebagaimana dinilai oleh menteri) untuk mencapai tujuan dan menjalankan fungsi entitas tersebut secara efektif.

C. SIMPULAN

Berdasarkan seluruh uraian di atas, penulis menyimpulkan bahwa peran lembaga klasikal yang terkait dengan pembangunan infrastruktur masih belum efektif dan hingga saat ini tidak ditemukan Badan Hukum Publik yang secara spesifik bertugas untuk mengelola pembangunan infrastruktur secara komprehensif di Indonesia. Entitas *sui generis* yang ada, yaitu BP Tapera, INA, Badan Bank Tanah, dan Danantara, pada praktiknya hanya berfungsi sebagai pendukung dengan fokus tugas masing-masing, bukan sebagai pengelola pembangunan infrastruktur nasional secara menyeluruh. Di sisi lain, KPPIP memiliki kelemahan fundamental karena tidak berstatus badan hukum. KPPIP hanya berfokus pada "Infrastruktur Prioritas" yang rentan dipengaruhi oleh kepentingan politik serta struktur kelembagaan yang tidak melibatkan *governing body* profesional. Dengan demikian, keberadaan KPPIP belum menjawab kebutuhan Indonesia akan satu Badan Hukum Publik yang bertugas khusus untuk mengelola pembangunan infrastruktur nasional secara komprehensif.

D. REKOMENDASI KEBIJAKAN

Pemerintah perlu membentuk Badan Hukum Publik baru yang *sui generis* dan berfokus pada koordinasi dan pengembangan pembangunan infrastruktur nasional. Badan ini dapat mengadopsi model *Infrastructure Australia* atau *Te Waihanga/New Zealand Infrastructure Commission*. Struktur organ dan pertanggungjawaban badan tersebut harus disusun dengan jelas, seleksi pejabatnya berbasis prestasi (*merit-based*), dan seluruh pengambilan keputusan bersifat teknokratis demi kepentingan pembangunan infrastruktur nasional yang efektif dan akuntabel.

E. DAFTAR PUSTAKA

Ali, Chidir. *Badan hukum*. Bandung: Alumni, 2014.

Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan konsolidasi lembaga negara pasca reformasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

Badan Bank Tanah. "Profil pimpinan." *banktanah.id*. Diakses 24 September 2025. https://banktanah.id/profil-pimpinan/.

Butarbutar, Maria Magdalena Fontaine, dan Athina Kartika Sari. “Danantara sebagai entitas investasi negara: Kajian yuridis terhadap status dan pengawasannya dalam sistem ketatanegaraan.” *Arus: Jurnal Sosial dan Humaniora* 5, no. 2 (2025): 2652–64. https://doi.org/10.57250/ajsh.v5i2.1536.

CELIOS. “Legal issues and risks in the regulation of the establishment of Danantara.” 9 Maret 2025. Diakses 6 Oktober 2025. https://celios.co.id/legal-issues-and-risks-in-the-regulation-of-the-establishment-of-danantara/.

CNBC Indonesia. “BRI siap kelola dana Tapera dengan kredibel.” *CNBC Indonesia*. 11 Juni 2021. Diakses 8 Oktober 2025. https://www.cnbcindonesia.com/market/20210611212427-17-252542/bri-siap-kelola-dana-tapera-dengan-kredibel.

DJKN. “Bank Tanah untuk infrastruktur.” *djkn.kemenkeu.go.id*. 22 Februari 2017. Diakses 25 September 2025. https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita_media/baca/12242/Bank-Tanah-Untuk-Infrastruktur.html.

Farizy, Mohammad Rafi Al, Fiska Maulidian Nugroho, dan Bhim Prakoso. “State financial position as state equity participation in Indonesia Investment Authority.” *Jurnal USM Law Review* 7, no. 3 (2024): 1528–41. https://doi.org/10.26623/julr.v7i3.10453.

Habir, Manggi Taruna. “Indonesia’s first sovereign wealth fund (INA): Opportunities and challenges.” *ISEAS–Yusof Ishak Institute*, 10 Maret 2021. Diakses 25 September 2025. https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2021-63-indonesias-first-sovereign-wealth-fund-ina-opportunities-and-challenges-by-manggi-taruna-habir/.

Hafiyyan, Alifian Asmaaysi. “Daftar 7 manajer investasi yang digandeng BP Tapera buat kelola dana.” *Bisnis.com*. 29 Mei 2024. Diakses 25 September 2025. https://market.bisnis.com/read/20240529/192/1769223/daftar-7-manajer-investasi-yang-digandeng-bp-tapera-buat-kelola-dana.

Hannany, Zetta, dan Effendy. “Gov’t invites private sector to join in IDR 90 trillion projects.” *IDNFinancials.com*. 12 Juni 2025. Diakses 25 September 2025. https://www.idnfinancials.com/news/55177/govt-invites-private-sector-to-join-in-idr-90-trillion-projects.

Hukumonline, Tim. “Mengenal Indonesia Investment Authority, ‘jurus’ baru pemerintah himpun investasi.” *Hukumonline.com*. 21 Oktober 2021. Diakses 25 September 2025. https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-indonesia-investment-authority--jurus-baru-pemerintah-himpun-investasi-lt61722df08838b/.

INA. “Tentang INA.” Diakses 25 September 2025. https://www.ina.go.id/id/about-us.

Jibril, Muhammad, Arvel Mulia Pratama, dan Jinan Raidangi. “Konsep penggabungan antara NJOP dan nilai pasar dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.” *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 6, no. 1 (2020). https://doi.org/10.31292/jb.v6i1.424.

Jibril, Muhammad, Hidayat Samsul Hudaya, dan Glinggang Hima Pradana. “Kedudukan pemerintah dalam perjanjian kerja sama pemerintah dengan badan usaha.” *Jurnal Kertha Semaya* 9, no. 11 (2021).

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. “Undang-Undang Cipta Kerja: Bukti pemerintah hadir untuk dorong investasi dan kemudahan berusaha.” 30 Maret 2021. Diakses 25 September 2025. https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/2768/undang-undang-cipta-kerja-bukti-pemerintah-hadir-untuk-dorong-investasi-dan-kemudahan-berusaha.

Lahilote, Hasyim Sofyan, Irwansyah Irwansyah, dan Rosdalina Bukido. “Pengawasan terhadap Bank Tanah: Urgensi, kewenangan, dan mekanisme.” *Undang: Jurnal Hukum* 4, no. 1 (2021): 191–211. https://doi.org/10.22437/ujh.4.1.191-211.

Nasution, Tazkiya Amalia. “Analisis yuridis Undang-Undang Tabungan Perumahan Rakyat ditinjau dari perspektif *good governance*.” *Lex Renaissance* 6, no. 4 (2021): 833–46. https://doi.org/10.20885/JLR.vol6.iss4.art13.

Orts, Eric W. “Foundations of the firm I: Business entities and legal persons.” Dalam *Business persons: A legal theory of the firm*, disunting oleh Eric W. Orts. Oxford: Oxford University Press, 2013. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199670918.003.0002.

Santosa, A. A. Gede D. H. “Perbedaan badan hukum publik dan badan hukum privat.” *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 5, no. 2 (2019): 152–66. https://doi.org/10.23887/jkh.v5i2.18468.

Setiaji, Hidayat. “Beda SWF Jokowi dengan Singapura & Malaysia: Sumber duitnya.” *CNBCIndonesia.com*. 16 Februari 2021. Diakses 25 September 2025. https://www.cnbcindonesia.com/market/20210216144113-17-223709/beda-swf-jokowi-dengan-singapura-malaysia-sumber-duitnya.

Siregar, Mahmul. “Telaah kritis status badan hukum dan konsep dasar badan usaha milik desa.” *Arena Hukum*, t.t. https://doi.org/10.21776/UB.ARENAHUKUM.2020.01303.9.

Tempo.co. “Investasi Danantara Rp 81,5 triliun akan diluncurkan untuk 8 sektor prioritas, apa saja?” *Tempo.co*. 8 Juni 2024. Diakses 6 Oktober 2025. https://www.tempo.co/ekonomi/investasi-danantara-rp-81-5-triliun-akan-diluncurkan-untuk-8-sektor-prioritas-apa-saja--1673341.

Wahyuni, Willa. “Mengenal Danantara dan dasar hukumnya.” *Hukumonline.com*. 19 Februari 2025. Diakses 25 September 2025. https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-danantara-dan-dasar-hukumnya-lt67b5de78c441a/.

Yang, Kun, Wang Wang, dan Wan Xiong. “Promoting the sustainable development of infrastructure projects through responsible innovation: An evolutionary game analysis.” *ScienceDirect*. 28 Februari 2021. Diakses 25 September 2025. https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0957178721000308.

Peraturan Perundang-Undangan

Infrastructure Australia Act 2008.

Nieuw Burgerlijk Wetboek (Burgerlijk Wetboek/KUHPerdata).

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2007.

Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2007 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di Bidang Pembiayaan Infrastruktur.

Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi.

Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2018 tentang Modal Awal Badan Pengelola Tabungan Perumahan Rakyat.

Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pemilihan, Syarat, Larangan, Fungsi, Tugas, Wewenang, dan Pemberhentian Komisioner dan/atau Deputi Komisioner Badan Pengelola Tabungan Perumahan Rakyat.

Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kelola Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara.

Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat.

8

BANK TANAH DAN AKSELERASI PROYEK STRATEGIS NASIONAL: OPTIMALISASI PENGADAAN TANAH DALAM HUKUM DAN PEMBANGUNAN

Poppy Hairunnisa[1]; Aji Baskoro[2]
[1]Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum UGM, poppyhairunnisa@mail.ugm.ac.id
[2]Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum UGM, ajibaskoro@mail.ugm.ac.id

A. PENDAHULUAN

Pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan infrastruktur di Indonesia telah lama menjadi isu mendasar yang menghambat percepatan pelaksanaan berbagai Proyek Strategis Nasional (selanjutnya disebut PSN) sejak dimulainya pembangunan yang masif pada era reformasi, khususnya sejak diluncurkannya *Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia* (MP3EI) pada tahun 2011.[1] Meskipun pengadaan tanah merupakan tahap krusial dalam pembangunan infrastruktur untuk menjamin proyek terlaksana sesuai rencana dan tepat waktu, Laporan Tahunan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (selanjutnya disebut PUPR) tahun 2024 menunjukkan bahwa isu ini menjadi penyebab utama keterlambatan lebih dari 1.000 proyek infrastruktur PSN sejak 2011.[2]

PSN umumnya mencakup pembangunan infrastruktur vital seperti jalan tol, bandara, pelabuhan, dan kawasan industri, yang menjadi prioritas untuk meningkatkan konektivitas antardaerah, memperkuat daya saing ekonomi

[1] Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), *Masterplan percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi Indonesia (MP3EI)* (Jakarta: Bappenas, 2011), 45.
[2] Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), *Laporan tahunan PUPR 2024* (Jakarta: Kementerian PUPR, 2024), 27.

https://doi.org/10.35166/iigf.9786239261498.08

nasional, serta mendorong pemerataan pembangunan di seluruh Indonesia.[3] Berdasarkan data Kementerian PUPR, lebih dari 60% PSN mengalami keterlambatan akibat masalah pengadaan tanah,[4] dengan rata-rata keterlambatan mencapai 2 (dua) hingga 3 (tiga) tahun per proyek.[5] Salah satu faktor utama penyebab keterlambatan tersebut adalah munculnya konflik agraria dalam proses pembebasan tanah.[6]

Permasalahan pengadaan tanah tidak semata-mata berkaitan dengan aspek teknis dan administratif, melainkan juga mencerminkan kompleksitas dinamika sosial dan hukum yang menyertainya. Konflik agraria yang kerap muncul dalam proses pengadaan tanah umumnya disebabkan oleh ketidakpastian status kepemilikan lahan, ketidaksesuaian antara nilai ganti rugi yang ditawarkan dengan harga pasar, ketidakadilan distribusi tanah, serta ketidakpuasan masyarakat terhadap bentuk dan mekanisme kompensasi yang diberikan oleh pemerintah.[7] Kompleksitas tersebut menempatkan isu pengadaan tanah sebagai salah satu topik krusial dalam wacana hukum dan kelembagaan pembangunan infrastruktur nasional. Ketidakefisienan dalam proses pengadaan tanah, terutama ketika disertai potensi konflik agraria, berimplikasi langsung terhadap stabilitas sosial dan ketahanan ekonomi negara. Dalam konteks meningkatnya kebutuhan pembangunan infrastruktur sebagai pendorong utama pertumbuhan ekonomi, penguatan landasan hukum dan keberlanjutan kebijakan pengadaan tanah menjadi faktor strategis yang tidak dapat diabaikan dalam merumuskan solusi jangka panjang atas berbagai hambatan yang ada. Maka dari itu, seiring meningkatnya kebutuhan pembangunan infrastruktur untuk mendukung pertumbuhan ekonomi, eksistensi dan kepastian hukum pengadaan tanah menjadi kunci utama untuk menyelesaikan berbagai kendala yang ada.[8]

---

[3] Alfa Taras Bulba dan Cut Zukhrina Oktaviani, "Faktor keterlambatan proses pengadaan tanah terhadap pencapaian kinerja Proyek Strategis Nasional (PSN) jaringan irigasi Aceh," *Teras Jurnal* 13, no. 1 (2023): 245–256, https://doi.org/10.29103/tj.v13i1.833.

[4] Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), *Laporan kinerja Kementerian PUPR tahun 2024* (Jakarta: PUPR, 2025), 112; lihat juga Dewi Kartika, "'Lapar' lahan Proyek Strategis Nasional picu konflik," *Kompas.id*, 15 Januari 2024, diakses 9 Mei 2025, https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2024/01/15/lapar-lahan-proyek-strategis-nasional-picu-konflik.

[5] Ibid.

[6] Ibid.

[7] Aditama Candra Kusuma dan Al Fath, "Implementasi reforma agraria dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum," *Jurnal BATAVIA* 2, no. 1 (2025): 37–46, https://journal.zhatainstitut.org/index.php/batavia/article/view/149.

[8] Suraji, Noudy R. P. Tendean, Hestiwati Basir, Adelia A., Ashifa Z. W., dan K. M. S. Ramadhan D., "Analisa permasalahan pengadaan tanah dan dampak sosial pembangunan Jalan Tol Manado–

Eksistensi Bank Tanah dalam aspek kelembagaan dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagaimana telah dicabut dengan Perppu Cipta Kerja yang ditetapkan sebagai undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja). Selain itu, terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Bank Tanah (selanjutnya disebut PP Bank Tanah). Lembaga ini diharapkan mampu menjadi solusi struktural terhadap berbagai permasalahan pengadaan tanah, dengan menyediakan mekanisme yang lebih terencana, terpusat, dan berorientasi pada kepastian hukum dalam mendukung kelancaran pembangunan infrastruktur strategis nasional.

Bank Tanah memiliki peran strategis dalam menyediakan lahan untuk kepentingan umum, khususnya guna mendukung percepatan pembangunan infrastruktur nasional, termasuk PSN. Lembaga ini dibentuk dengan mandat untuk menjawab berbagai persoalan mendasar dalam pengadaan tanah, seperti keterbatasan lahan, tumpang tindih kepemilikan, serta ketimpangan distribusi tanah.[9] Dalam pelaksanaannya, Bank Tanah diharapkan mampu menjadi solusi atas inefisiensi pengadaan lahan yang selama ini menghambat pembangunan nasional.[10] Namun, meski memiliki kerangka hukum yang relatif jelas dan tujuan yang terukur, pelaksanaan peran Bank Tanah masih dihadapkan pada berbagai tantangan signifikan, terutama terkait pembiayaan dan resolusi konflik agraria.[11]

Sejak diresmikan, Bank Tanah telah mencatatkan penguasaan tanah seluas 14.637,2 hektare pada tahun 2024, dan menargetkan perolehan tanah sebesar 140.000 hektare pada tahun 2025. Capaian ini mencerminkan komitmen institusi dalam memenuhi mandatnya, namun realisasi di lapangan menunjukkan bahwa proses pengadaan tanah masih sangat dipengaruhi oleh faktor ketersediaan anggaran. Salah satu kendala utama yang dihadapi adalah keterbatasan pembiayaan, mengingat pengadaan tanah untuk proyek-proyek infrastruktur skala besar membutuhkan dana yang sangat besar, sementara kapasitas fiskal

Bitung (studi kasus di Kelurahan Girian Permai Kecamatan Girian Kota Bitung)," *Jurnal Media Birokrasi* 4, no. 2 (2022): 85–98, https://ejournal.ipdn.ac.id/JMB/article/view/2773/1358.

[9] Yani Pujiwati Muqtarib dan Betty Rubiati, "Mekanisme pengadaan tanah melalui Bank Tanah dalam mendukung pembangunan untuk kepentingan umum," *Bina Hukum Lingkungan* 7, no. 3 (Juni 2023): 311–332, https://doi.org/10.24970/bhl.v7i3.352.

[10] Ibid.

[11] Fadila Anggi Winanda, Muhammad Yamin, Zaidar, dan Maria Kaban, "Peran Bank Tanah dalam penanganan dan pengembangan tanah terlantar," *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences* 7, no. 1 (Agustus 2024): 43–52, https://doi.org/10.34007/jehss.v7i1.2246.

negara masih terbatas.[12] Berdasarkan data terbaru, pada tahun 2024 saja, pengadaan lahan untuk mendukung PSN telah menyerap dana sebesar Rp14,97 triliun.[13] Selain itu, kompleksitas sosial juga turut memperparah situasi, dengan tercatat sebanyak 18.130 keluarga terdampak konflik tanah sepanjang tahun tersebut.[14] Angka ini menunjukkan bahwa kehadiran Bank Tanah belum sepenuhnya mampu mengatasi persoalan struktural dalam sistem pengadaan tanah nasional, sehingga diperlukan penguatan dari sisi kelembagaan, regulasi, serta skema pendanaan yang lebih berkelanjutan.

Berdasarkan urgensi ketersediaan lahan yang efisien dan berkeadilan untuk mendukung pembangunan, Bank Tanah dituntut mengembangkan skema pembiayaan yang tidak hanya efisien, tetapi juga berkelanjutan. Dalam hal ini, Bank Tanah sebagai lembaga yang bersifat *sui generis* memiliki keunggulan untuk bekerja sama dengan pihak lain atau pihak ketiga, baik sektor publik seperti pemerintah daerah maupun swasta, melalui Hak Pengelolaan sebagai bentuk jenis Hak Menguasai Negara yang diberikan menurut PP Bank Tanah untuk memastikan solusi yang lebih komprehensif dalam pengadaan tanah dan penyelesaian konflik.[15] Adapun konsep "Hak Pengelolaan" dapat dimaknai sebagai jenis hak yang diberikan kepada Bank Tanah untuk mengelola tanah yang dikuasai negara. Skema Hak Pengelolaan ini mencakup hak untuk menyewa, mengembangkan, atau mengalihkan tanah melalui kemitraan publik-swasta (*public-private partnership*).[16] Tujuan utama dari skema ini adalah untuk memastikan penggunaan tanah yang optimal dan efisien, khususnya dalam mendukung proyek infrastruktur strategis dan pembangunan ekonomi nasional.[17]

Pembiayaan yang diterapkan oleh Bank Tanah sebagai badan nirlaba harus tetap berorientasi pada tujuan sosial dan keberlanjutan, dengan menempatkan penyediaan tanah bagi kepentingan publik sebagai prioritas utama, bukan

[12] May Susan Meliala dan Triono Eddy, "Pengadaan tanah oleh Bank Tanah sebagai upaya peningkatan perekonomian di Indonesia," *Sanksi: Jurnal Ilmiah Hukum* 5, no. 2 (2024): 101–112, https://jurnal.umsu.ac.id/index.php/sanksi/article/view/19054.
[13] Ibid.
[14] Ibid.
[15] Maulana Rafi Danendra dan Dian Aries Mujiburohman, "Pembentukan Bank Tanah: Merencanakan ketersediaan tanah untuk percepatan pembangunan di Indonesia," *Widya Bhumi* 2, no. 1 (2022): 1–20, https://doi.org/10.31292/wb.v2i1.18.
[16] Maria S. W. Sumardjono, "Kebijakan pertanahan dan keadilan sosial dalam pengadaan tanah," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 34, no. 2 (2021): 115–130, https://doi.org/10.31292/jhp.v34i2.1234.
[17] Ibid.

berorientasi keuntungan.[18] Artinya, penyediaan tanah untuk kepentingan umum harus didahulukan dibanding pertimbangan komersial. Keberhasilan Bank Tanah dalam mengelola tanah untuk proyek infrastruktur juga bergantung pada pembiayaan yang berkelanjutan, termasuk keberlanjutan fiskal Bank Tanah. Dengan demikian, Bank Tanah diharapkan mampu mengelola sumber daya tanah secara efektif, baik melalui akses alokasi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun dengan mengoptimalkan pendapatan yang dihasilkan dari hasil kerja sama pemanfaatan tanah tersebut.[19]

Selain aspek pembiayaan, tantangan besar lainnya yang dihadapi Bank Tanah adalah penyelesaian konflik agraria yang cenderung kompleks dan berlarut-larut.[20] Meskipun terdapat wacana yang mendorong peran Bank Tanah sebagai mediator atau fasilitator, pendekatan yang lebih realistis menekankan bahwa keberhasilan penyelesaian konflik agraria menuntut mekanisme yang jelas, partisipatif, dan berbasis dialog. Hingga saat ini, Bank Tanah belum menetapkan prosedur atau sistem penyelesaian sengketa yang konkret dan operasional, termasuk skema koordinasi antara pemerintah daerah, pengembang, serta masyarakat yang terdampak langsung.[21] Tanpa mekanisme ini, potensi resistensi sosial dan hambatan hukum dalam proses pengadaan tanah akan tetap tinggi dan menghambat tujuan pembangunan nasional yang inklusif dan berkeadilan.

Penelitian terkait pengadaan tanah dan Bank Tanah di Indonesia telah dilakukan oleh sejumlah peneliti dengan fokus yang beragam. Maria S.W. Sumardjono (2024) dalam artikelnya mengenai kebijakan pertanahan dan keadilan sosial menekankan pentingnya penyelesaian konflik agraria yang kerap muncul selama proses pengadaan tanah dan berdampak pada keterlambatan pelaksanaan proyek. Defrito Bima Oktavio (2022) dalam tesisnya mengenai efektivitas Bank Tanah dalam pelaksanaan pengelolaan tanah di Indonesia mengungkapkan bahwa Bank Tanah berperan penting dalam mengembangkan dan meningkatkan

[18] Muhammad Aswar Basri, "Praktik negaraisasi tanah melalui pembentukan Badan Bank Tanah: Studi konstruktif teori negara kesejahteraan," *Jurnal Legislatif* 6, no. 1 (2022): 27–39, https://journal.unhas.ac.id/index.php/jhl/article/view/23448/9240.

[19] Muhammad Naufal Azzuhdi, "Peran Badan Bank Tanah dalam pengadaan tanah demi kepentingan umum" (Skripsi, Universitas Syiah Kuala, 2025), 45, https://repository.ar-raniry.ac.id/41876/1/Muhammad%20Naufal%20Azzuhdi%2C%20210106099%20%282025%29.pdf.

[20] Wahyu Bening dan Ilham Dwi Rafiqi, "Permasalahan hukum pengaturan Bank Tanah pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja," *Jurnal Suara Hukum* 4, no. 2 (2023): 265–298, https://doi.org/10.26740/jsh.v4n2.p265-298.

[21] Irfan Maulana, "Bank Tanah, sinyal kemunduran reforma agraria," *Mongabay.co.id*, 29 Juli 2025, https://mongabay.co.id/2025/07/29/bank-tanah-sinyal-kemunduran-reforma-agraria/.

kapasitas pemanfaatan lahan/tanah. Ika Putri Rahayu (2021) mengidentifikasi bahwa meskipun Bank Tanah memiliki potensi besar dalam memfasilitasi pengadaan tanah, lembaga ini menghadapi kesulitan dalam mengelola pembiayaan yang diperlukan untuk mendanai pembebasan lahan pada proyek-proyek besar. Selanjutnya, Sutanto (2022) dalam penelitiannya mengenai efektivitas perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kota Surabaya menyebutkan bahwa Proyek Jalur Luar Lingkar Timur Kota Surabaya dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang pengadaan tanah.

Berbeda dari studi-studi sebelumnya, penelitian ini menawarkan *novelty* dengan memperdalam analisis mengenai: (1) permasalahan pengaturan hukum Bank Tanah dalam mekanisme pembiayaan dan penyelesaian konflik agraria terhadap pembangunan infrastruktur; (2) permasalahan pelaksanaan Bank Tanah dalam mekanisme pembiayaan dan penyelesaian konflik agraria terhadap pembangunan infrastruktur; dan (3) rekomendasi kebijakan untuk perbaikan dalam rangka percepatan Proyek Strategis Nasional dan optimalisasi pengadaan tanah dalam perspektif Hukum dan Pembangunan. Analisis dilakukan melalui penerapan dua teori, yaitu: (i) teori hukum responsif Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam *Law and Society in Transition*[22] guna merumuskan kebijakan Bank Tanah yang lebih adaptif dan efektif dalam mendukung pembangunan infrastruktur dan mengatasi permasalahan pengadaan tanah, dan (ii) teori sistem hukum Lawrence M. Friedman yang memandang hukum sebagai sistem sosial dengan tiga unsur utama: struktur, substansi, dan budaya hukum (*legal culture*).[23]

Penelitian ini menawarkan perspektif baru dengan mengintegrasikan pendekatan metode penelitian hukum normatif-empiris untuk menganalisis peran Bank Tanah dalam akselerasi PSN serta optimalisasi pengadaan tanah dalam hukum dan pembangunan. Pendekatan hukum normatif melibatkan tiga dimensi utama, yakni pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif. Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menganalisis norma-norma dalam peraturan terkait pengadaan tanah, termasuk regulasi yang mengatur Bank Tanah. Pendekatan konseptual digunakan untuk menggali pemahaman atas konsep-konsep yang mendasari kebijakan pengadaan tanah,

[22] Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and society in transition: Toward responsive law* (New York: Harper & Row, 1978), 17.
[23] Lawrence M. Friedman, *The legal system: A social science perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), 15–17.

seperti hak atas tanah, kepentingan publik, dan hak-hak masyarakat. Adapun pendekatan komparatif digunakan untuk membandingkan kebijakan pengadaan tanah Indonesia dengan negara lain yang telah menerapkan sistem serupa, guna memperoleh wawasan dan pembelajaran bagi implementasi yang lebih baik.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggabungkan studi kepustakaan dan wawancara mendalam (*in-depth interview*),[24] sesuai dengan karakteristik pendekatan normatif-empiris yang digunakan. Studi kepustakaan dilakukan dengan menghimpun data sekunder dari sumber hukum tertulis, seperti peraturan perundang-undangan, dokumen kebijakan, literatur akademik, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan pengaturan dan pelaksanaan pengadaan tanah oleh Bank Tanah. Kajian literatur ini bertujuan membangun kerangka normatif mengenai bagaimana seharusnya peran dan fungsi Bank Tanah dijalankan dalam sistem hukum Indonesia, khususnya terkait percepatan PSN dan pengelolaan tanah negara secara efisien dan adil. Sementara itu, untuk memperoleh gambaran faktual dan kontekstual mengenai praktik kelembagaan Bank Tanah di lapangan, data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan aktor-aktor kunci yang memiliki peran langsung dalam implementasi kebijakan pengadaan tanah. Wawancara diarahkan untuk menggali pemahaman praktis mengenai dinamika kelembagaan Bank Tanah, efektivitas pelaksanaan mandat hukum, serta berbagai tantangan dan kendala dalam proses pengadaan tanah di lapangan.

Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif-deskriptif guna menginterpretasi temuan hukum dan sosial secara mendalam. Data dari studi pustaka dianalisis secara normatif melalui metode interpretasi sistematis dan historis terhadap peraturan perundang-undangan dan dokumen hukum lainnya, sedangkan data wawancara dianalisis secara tematik dengan mengidentifikasi pola naratif, kesamaan, dan perbedaan pendapat yang relevan dengan pertanyaan penelitian. Dengan demikian, tulisan ini diharapkan dapat memberi kontribusi signifikan dalam ranah akademik, baik teoritis maupun praktis, khususnya bagi pengembangan wacana dan kebijakan hukum terkait pembangunan infrastruktur nasional. Fokus utama terletak pada upaya penyelesaian permasalahan pengadaan tanah dan skema pembiayaannya yang selama ini menjadi hambatan utama pelaksanaan PSN. Melalui pendekatan normatif-empiris, penelitian ini

[24] Wawancara Bank Tanah (daring via Zoom), 13 Juni 2025, bersama Darwin Ginting (Tenaga Ahli Bidang Sosial, Bank Tanah), materi Bimtek PP IPPAT terkait PP No. 64 Tahun 2021 tentang Bank Tanah.

diharapkan mampu menghadirkan analisis yang konseptual-normatif serta kontekstual-aplikatif sehingga dapat memberikan pemahaman lebih menyeluruh terhadap dinamika implementasi kebijakan pengadaan tanah di Indonesia.

B. PEMBAHASAN

1. Pengaturan Norma Hukum dan Pembiayaan Bank Tanah

Bank Tanah di Indonesia diatur dalam UU Cipta Kerja, khususnya Bab VIII Bagian Keempat Pasal 125 sampai dengan Pasal 135. Pasal 125 UU *a quo* mendefinisikan Bank Tanah sebagai lembaga yang dibentuk oleh negara untuk menjamin ketersediaan tanah bagi kepentingan umum, sosial, pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria.[25] Dalam konteks ini, Bank Tanah berperan sebagai lembaga yang bertanggung jawab untuk memastikan pengelolaan tanah yang efisien dan transparan guna mendukung keberlanjutan pembangunan nasional.

Adapun fungsi utama Bank Tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Bank Tanah (PP Bank Tanah) meliputi perencanaan, perolehan tanah, pengadaan tanah, pengelolaan tanah, pemanfaatan tanah, hingga pendistribusian tanah. Fungsi-fungsi tersebut sangat penting untuk memastikan Bank Tanah tidak hanya menyediakan tanah bagi pembangunan infrastruktur, tetapi juga mendukung program sosial dan pemerataan ekonomi yang menjadi prioritas negara.[26]

Secara normatif, eksistensi dan operasionalisasi Bank Tanah telah memperoleh landasan hukum melalui regulasi yang saling melengkapi dalam ekosistem hukum pertanahan nasional. Instrumen tersebut antara lain: pengaturan tentang Bank Tanah dalam UU Cipta Kerja beserta peraturan pelaksananya; PP Bank Tanah; Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum; Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional; Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah; serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 15

[25] Lihat Pasal 125 UU Cipta Kerja.
[26] Afifah Satrianty dan Nadia Maulisa, "Peran Badan Bank Tanah sebagai land manager dikaitkan dengan fungsi sosial atas tanah," *Unes Journal of Swara Justisia* 8, no. 1 (2024): 9–25, https://doi.org/10.31933/ujsj.v8i1.474.

Tahun 2021 tentang Koordinasi Penyelenggaraan Penataan Ruang jo. Permen ATR/BPN Nomor 9 Tahun 2022 tentang Perubahannya. Keseluruhan regulasi tersebut secara normatif memberikan kerangka yang relatif komprehensif terkait fungsi, kewenangan, dan tata kelola Bank Tanah sebagai lembaga *sui generis* yang mengelola tanah negara demi kepentingan pembangunan nasional. Ringkasan mengenai regulasi Bank Tanah dapat dilihat pada Tabel 1 berikut.

Tabel 1. Regulasi Terkait Bank Tanah dalam Ekosistem Hukum Pertanahan Nasional

No.	Regulasi	Substansi Pengaturan
1.	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	Menjadi dasar hukum pembentukan Bank Tanah sebagai lembaga *sui generis* dalam pengelolaan tanah negara
2.	Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah (PP Bank Tanah)	Mengatur pembentukan, struktur organisasi, tugas, fungsi, dan kewenangan Badan Bank Tanah
3.	Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021	Mengatur pengadaan tanah untuk pembangunan yang menyangkut kepentingan umum
4.	Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021	Memberikan kemudahan dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN) termasuk dalam hal pengadaan tanah
5.	Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021	Mengatur struktur organisasi dan tata kelola Badan Bank Tanah secara rinci
6.	Permen ATR/Kepala BPN Nomor 15 Tahun 2021	Mengatur koordinasi penyelenggaraan penataan ruang dan teknis pengadaan tanah untuk pembangunan
7.	Permen ATR/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 2022	Merupakan perubahan atas Permen Nomor 15 Tahun 2021 untuk menyesuaikan dinamika kebutuhan teknis di lapangan

Sumber: Hasil Olahan Penulis (2025)

Dalam praktiknya, masih terdapat sejumlah permasalahan normatif yang menjadi tantangan bagi efektivitas Bank Tanah. Salah satu persoalan pokok ialah ketidaksesuaian antara norma hukum yang bersifat formal dan kompleksitas kondisi sosial serta struktural di lapangan. Ketimpangan ini mengindikasikan hadirnya kekosongan normatif dan/atau disharmoni regulasi yang belum mampu menjawab tantangan kontekstual pengadaan tanah di berbagai daerah.[27] Akibatnya, meskipun Bank Tanah didesain untuk menyederhanakan dan

[27] Ryan Renova, Ronny A. Maramis, dan Grace H. Tampongangoy, "Tinjauan yuridis tentang peran Bank Tanah dalam pemberian hak-hak pengelolaan atas tanah," *Lex Privatum* 15, no. 2 (2025): 1–15, https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexprivatum/article/view/60680/48759.

mempercepat proses pengadaan tanah, realitas menunjukkan bahwa proses pembebasan lahan kerap berjalan lamban, memunculkan berbagai sengketa, dan berujung pada resistensi masyarakat.[28] Kondisi ini berimplikasi langsung pada terhambatnya pelaksanaan proyek-proyek strategis nasional, khususnya pembangunan infrastruktur yang menjadi agenda prioritas pemerintah.[29]

Terkait pembiayaan, Bank Tanah memperoleh sumber dana dari APBN, pendapatan sendiri, penyertaan modal negara, dan/atau sumber sah lainnya sesuai ketentuan perundang-undangan. Pasal 43 PP Bank Tanah menetapkan modal awal sebesar Rp2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah) yang dapat diberikan dalam bentuk kas, tanah, gedung dan bangunan, peralatan dan mesin, dan/atau aset tetap lainnya.[30] Modal tersebut dapat ditambah melalui kapitalisasi atas akumulasi hasil usaha Bank Tanah dan/atau penyertaan modal negara. Selain itu, Pasal 44 PP Bank Tanah mengatur bahwa Bank Tanah dapat melakukan pinjaman dalam rangka pembiayaan peningkatan kapasitas pengelolaan aset yang tercantum dalam rencana kerja dan anggaran Bank Tanah, dengan persetujuan Komite dan/atau Dewan Pengawas.[31]

Meskipun landasan hukum mengenai skema pembiayaan dan penggunaan dana relatif sudah memadai, dalam praktiknya Bank Tanah masih menghadapi tantangan serius. Salah satu tantangan utama terletak pada keterbatasan anggaran untuk menopang operasionalisasi program pengadaan tanah secara menyeluruh. Keterbatasan ini meliputi kemampuan pembelian tanah, pembayaran ganti rugi kepada pemegang hak maupun masyarakat terdampak, serta penanggungan berbagai biaya administratif yang menyertai proses. Sementara itu, proyek berskala besar seperti PSN menuntut alokasi dana yang sangat signifikan sehingga memperbesar beban keuangan Bank Tanah sebagai lembaga pengelola dana publik.[32]

[28] Ibid.
[29] Ibid.
[30] Lihat Pasal 43 PP Bank Tanah.
[31] Lihat Pasal 44 PP Bank Tanah.
[32] Nila Erdiana, Budi Santoso, dan Mujiono, "Eksistensi dan prospek penyelenggaraan Bank Tanah," *Jurnal Magister Ilmu Hukum* 7, no. 1 (2022): 25–40, https://jurnal.uai.ac.id/index.php/JMIH/article/download/1186/691.

Sebagai badan hukum publik berbentuk lembaga non-profit, orientasi utama Bank Tanah bukanlah perolehan keuntungan finansial, melainkan menjamin ketersediaan tanah bagi pembangunan demi kepentingan umum. Model non-profit ini sesungguhnya mencerminkan arah politik hukum negara untuk membangun tata kelola tanah yang lebih adil dan inklusif. Namun, status non-profit sekaligus menuntut pengawasan yang lebih ketat atas pengelolaan dana dan pemanfaatan tanah agar tidak terjadi penyimpangan, khususnya ketika melibatkan pihak swasta. Dominasi sektor swasta dalam pendanaan maupun penguasaan tanah berpotensi menimbulkan ketimpangan distribusi lahan, yang secara prinsip bertentangan dengan tujuan dasar pembentukan Bank Tanah, yakni menjamin keadilan akses dan pemanfaatan tanah bagi kepentingan publik.[33]

Oleh sebab itu, pengaturan skema pembiayaan yang lebih efisien dan berkelanjutan untuk mengatasi keterbatasan sekaligus kekhawatiran tersebut perlu segera dirumuskan. Salah satu alternatif yang dapat dipertimbangkan ialah penggunaan skema Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) atau *blended finance* yang membuka ruang keterlibatan sektor swasta dalam pembiayaan pengadaan tanah.[34] Dengan demikian, Bank Tanah dapat memperoleh tambahan dana guna mendukung proses pengadaan tanah tanpa membebani anggaran negara secara berlebihan.

Penggunaan skema pembiayaan seperti KPBU atau *blended finance* yang belum diatur secara tegas sebagai *lex specialis* untuk Bank Tanah juga menimbulkan persoalan tersendiri. Kebijakan atas skema tersebut perlu mengatur kerja sama antarpihak (pemerintah maupun swasta) yang kerap menghadapi kendala koordinasi dan kepastian hukum.[35] Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang jelas dan tegas mengenai peran serta tanggung jawab masing-masing pihak dalam skema pembiayaan ini agar tujuan Bank Tanah dalam mendukung

[33] Ida Ayu Putu Sri Astiti Padmawati, Ida Ayu Ratna Kumala, dan Ni Wayan Lia Apriani, "Dinamika pembentukan Bank Tanah di Indonesia: Tinjauan kritis terhadap konsep dan regulasi," *Jurnal Ilmu Hukum* 19, no. 2 (2024): 50–59.

[34] Denova Dyah Anggraeni dan Tri Budiyono, "Kajian yuridis kerja sama pemerintah dengan badan usaha dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur," *Jurnal Ilmu Hukum: Alethea* 6, no. 2 (2023): 100–117, https://ejournal.uksw.edu/alethea/article/view/8223/2891.

[35] IIGF Institute, *Kompendium rekomendasi kebijakan infrastruktur: Kajian berbasis studi kasus, Indonesia Infrastructure Roundtable 13–24*, cet. III (Jakarta: IIGF Institute, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero), 2024), 14, https://cms.institute.iigf.co.id/contents/source/files/kompendium_iir_13-24.pdf.

kepentingan publik dapat terwujud tanpa mengorbankan prinsip keadilan sosial dan keberlanjutan.[36]

Di sisi lain, masih terdapat permasalahan pengaturan norma hukum Bank Tanah dalam penyelesaian konflik agraria. Pasal 6 PP Bank Tanah secara prinsip menegaskan bahwa pengadaan tanah harus dilaksanakan dengan asas keadilan agraria. Keadilan agraria di sini mencakup penghormatan terhadap hak-hak masyarakat terdampak, khususnya terkait kepemilikan tanah, serta menjamin bahwa proses pengadaan tanah tidak semata mengutamakan kepentingan pembangunan, melainkan juga menghargai hak-hak dasar masyarakat.

Masalah lain yang kerap muncul berkaitan dengan penetapan standar ganti rugi yang layak dan adil. Proses penilaian harga tanah yang dibebaskan sering kali tidak sejalan dengan nilai pasar atau nilai yang wajar menurut pemilik tanah. Banyak masyarakat merasa ganti rugi yang diberikan jauh di bawah harga pasar yang sebenarnya sehingga memicu ketidakpuasan bahkan protes.[37] Penilaian ganti rugi yang tidak memadai kerap menjadi sumber konflik, ketika masyarakat merasa dirugikan secara ekonomi dan sosial. Untuk memastikan keadilan dalam pengadaan tanah, Bank Tanah perlu mengatur dan melaksanakan mekanisme penilaian yang lebih transparan, akurat, dan adil, dengan melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses penilaian.[38]

Pada tataran teori dan prinsip, Bank Tanah berkomitmen menjamin keadilan agraria dalam pengadaan tanah; namun, penerapannya di lapangan masih jauh dari sempurna. Dalam perspektif teori hukum responsif, evaluasi diarahkan untuk mengukur sejauh mana aturan yang ada dapat beradaptasi dengan beragam kebutuhan masyarakat serta menjadi solusi terhadap tantangan implementasi kebijakan.[39] Teori ini menekankan perlunya keselarasan antara pengaturan pengadaan tanah dan pembiayaan Bank Tanah dengan kebijakan negara lain yang terkait pengelolaan tanah dan pembangunan nasional. Penerapan teori hukum

---

[36] Erwin Sondang Siagian, "Public-private partnerships in Indonesia: A comprehensive legal framework of significance to action and analysis," *Asia Pacific Journal of Public Administration* 39, no. 1 (2017): 72–78, https://doi.org/10.1080/0142159X.2017.1294395.

[37] Annisa Berliani, Sudi Fahmi, dan Ardiansah, "Pemberian ganti kerugian atas pembebasan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia dalam perspektif keadilan," *Collegium Studiosum Journal* 7, no. 1 (Juni 2024): 260–262, https://doi.org/10.56301/csj.v7i1.1338.

[38] Ibid.

[39] Budi Handoyo, "Konfigurasi politik hukum pertanahan Indonesia dalam perspektif teori hukum responsif," *AT-Tasyri': Jurnal Ilmiah Prodi Muamalah* 11, no. 2 (Juli–Desember 2018): 21–38, https://ejournal.staindirundeng.ac.id/index.php/Tasyri/article/view/210.

responsif menekankan agar peraturan dapat berfungsi dengan baik dalam konteks yang lebih luas, seperti pengaturan penggunaan tanah, hak pengelolaan, dan pembagian manfaat kepada masyarakat.

Terkait sumber dana dan pembiayaan Bank Tanah yang belum ditetapkan secara jelas dalam regulasi atau aturan hukum, praktik selama ini menunjukkan adanya disonansi atau ketidaksesuaian antarkebijakan pada tingkat peraturan perundang-undangan. Indikasi ini memperlihatkan potensi ketegangan dalam penerapan aturan yang membutuhkan penyesuaian lebih lanjut agar lebih harmonis dengan kebijakan pembangunan lainnya.[40]

Selanjutnya, teori sistem hukum Lawrence M. Friedman menjelaskan adanya keterkaitan antarelemen pada sistem hukum yang lebih besar. Hukum dipandang sebagai sistem yang terdiri dari komponen-komponen yang saling berinteraksi dan bergantung satu sama lain.[41] Dengan demikian, aturan mengenai pengadaan tanah dan pembiayaan Bank Tanah harus diposisikan sebagai bagian dari sistem yang lebih luas, seperti sistem hukum tanah, sistem pengelolaan sumber daya alam, dan sistem pemerintahan. Teori ini menyoroti pentingnya interaksi antarnorma untuk mencegah konflik atau ketidaksesuaian, misalnya ketika pengaturan pembiayaan yang bersumber dari APBN dan penyertaan modal negara harus selaras dengan prinsip pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel, sebagaimana diatur dalam regulasi anggaran dan perbendaharaan negara.

Sejalan dengan itu, karena Bank Tanah memperoleh dukungan pembiayaan negara melalui penyertaan modal negara, hasil usaha, dan sumber sah lainnya, maka otoritas Bank Tanah untuk melakukan pinjaman serta penggunaan dana yang bersumber dari akumulasi hasil usaha maupun penyertaan modal negara perlu dirumuskan dengan lebih terperinci.[42] Regulasi yang komprehensif dan terintegrasi diperlukan untuk menghindari tumpang tindih antara kebijakan internal Bank Tanah dan kerangka umum pengelolaan keuangan negara (seperti

---

[40] Widyarini Indriasti Wardani, "Harmonisasi Lembaga Bank Tanah dengan pengaturan pengadaan hak atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum," *Jurnal Spektrum Hukum* 18, no. 2 (2021): 1–14, https://doi.org/10.35973/sh.v18i2.2476.

[41] Berdasarkan Lawrence M. Friedman, *The legal system: A social science perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), kutipan gagasan tentang relasi sistem hukum dan dinamika sosial.

[42] Laura Schwarz, "The Neighborhood Stabilization Program: Land banking and rental housing as opportunities for innovation," *Journal of Affordable Housing & Community Development Law* 19, no. 1 (Fall 2009): 59, diakses 14 Maret 2017, http://www.jstor.org/stable/25781134.

dalam undang-undang keuangan negara, pengelolaan aset negara, perbendaharaan, dan lain-lain).[43] Penegasan norma ini juga sangat penting agar setiap praktik penggunaan dana memiliki legitimasi hukum yang kuat, transparan, dan akuntabel.

Di sisi lain, relasi Bank Tanah dengan sektor swasta melalui skema pembiayaan, misalnya kerja sama investasi atau kemitraan dalam pengadaan dan pemanfaatan tanah, masih belum diatur secara eksplisit dalam regulasi khusus kelembagaan dan operasional Bank Tanah. Kekosongan atau kekaburan norma ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) yang dapat menghambat efektivitas implementasi kebijakan serta memunculkan risiko penyalahgunaan kewenangan atau dominasi aktor tertentu atas sumber daya tanah yang semestinya untuk kepentingan umum. Sebagai bagian integral dari sistem hukum nasional, desain dan operasionalisasi Bank Tanah harus berada dalam koridor prinsip-prinsip dasar sistem hukum Indonesia, seperti keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan.[44] Oleh sebab itu, penyusunan norma hukum yang mengatur hubungan keuangan dan kemitraan antara Bank Tanah dan pihak lain, termasuk sektor swasta, perlu diarahkan untuk mendukung tata kelola tanah yang berkeadilan dan berkelanjutan, menjamin akses yang setara bagi seluruh warga negara, serta mencegah penguasaan sumber daya tanah oleh kelompok-kelompok tertentu secara eksesif.

2. Pelaksanaan Bank Tanah di Indonesia

Bank Tanah, sebagai badan *sui generis* yang dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (penetapan Perppu Cipta Kerja) dan PP Nomor 64 Tahun 2021, memikul mandat strategis untuk menjamin ketersediaan tanah secara berkelanjutan bagi PSN, termasuk pembangunan infrastruktur.[45] Kehadirannya dilatarbelakangi oleh problematika pengadaan tanah di bawah rezim Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang kerap memicu konflik agraria berkepanjangan, keterlambatan proyek, bahkan sengketa yang berujung di pengadilan.[46] Dalam

[43] Ibid.
[44] Try Widiyono dan Md Zubair Kasem Khan, "Legal certainty in land rights acquisition in Indonesia's national land law," *Law Reform* 19, no. 1 (2023): 128–147, http://dx.doi.org/10.14710/lr.v19i1.48393.
[45] Hadi Arnowo, "Peran Bank Tanah dalam pengaturan penyediaan tanah," *Jurnal Inovasi Penelitian* 2, no. 9 (2022): 9, https://doi.org/10.47492/jip.v2i9.1277.
[46] Wawancara Darwin Ginting (Bank Tanah), 13 Juni 2025, daring via Zoom. Ybs saat ini menjabat sebagai Tenaga Ahli Bidang Sosial pada Bank Tanah dan terlibat dalam berbagai forum serta sosialisasi mengenai pelaksanaan Bank Tanah. Ia telah menyusun materi teknis untuk Bimtek PP-IPPAT, khususnya mengenai penerapan PP No. 64 Tahun 2021 tentang Bank Tanah.

kerangka penyelesaian konflik agraria, pelaksanaan Bank Tanah diharapkan menghadirkan pendekatan yang lebih sistematis dan terencana.

Secara filosofis, Bank Tanah dibentuk untuk melakukan perencanaan ketersediaan tanah dari hulu hingga hilir, yang mencakup identifikasi, penguasaan, pengamanan, hingga sertifikasi. Pendekatan ini bertujuan untuk menekan potensi konflik dibandingkan skema pengadaan tanah yang bersifat mendadak atau *"grasa-grusuk"*.[47] Melalui perencanaan yang matang, melibatkan disiplin ilmu yang beragam, dan koordinasi lintas-kementerian (antara lain dengan Kementerian Kehutanan, mengingat ±63% daratan Indonesia merupakan kawasan hutan), potensi sengketa diharapkan dapat menurun.[48] Apabila konflik tetap muncul, penyelesaiannya diharapkan lebih efektif dan cepat karena Bank Tanah memiliki tim terintegrasi yang melibatkan unsur kejaksaan dan kepolisian.[49] Hal ini berbeda dari kondisi sebelumnya, di mana konflik agraria kerap tidak tuntas diselesaikan oleh Kementerian ATR dengan perangkatnya.[50]

Meski demikian, efektivitas peran Bank Tanah dalam penyelesaian konflik agraria dalam praktiknya masih menghadapi berbagai hambatan yang cukup kompleks. Tantangan utama adalah rendahnya intensitas dan kualitas sosialisasi kepada masyarakat serta pemerintah daerah mengenai fungsi kelembagaan, tujuan strategis, dan manfaat Bank Tanah.[51] Minimnya pemahaman publik atas mandat dan mekanisme kerja Bank Tanah kerap memicu resistensi terhadap proyek-proyek pembangunan yang melibatkan lembaga ini.

Contoh konkret tampak pada penolakan oleh sekelompok petani di Batulawang, Banten.[52] Peristiwa tersebut mencerminkan kesenjangan komunikasi dan kurangnya pemahaman masyarakat mengenai peran Bank Tanah, yang justru berpotensi memunculkan konflik baru atau memperuncing ketegangan agraria yang telah ada.[53] Oleh sebab itu, diperlukan pendekatan partisipatif-dialogis

[47] Ibid.
[48] Ibid.
[49] Ibid.
[50] Ibid.
[51] Dixon Sanjaya dan Benny Djaja, "Pengaturan Bank Tanah dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan implikasi keberadaan Bank Tanah terhadap hukum pertanahan di Indonesia," *Jurnal Muara Ilmu Sosial, Humaniora, dan Seni* 5, no. 2 (2021): 462.
[52] Benny Bastiandy, "Petani penggarap di Desa Batulawang tolak direlokasi," 7 Maret 2024, https://mediaindonesia.com/jabar/berita/682456/petani-penggarap-di-desa-batulawang-tolak-direlokasi.
[53] Ibid.

berbasis prinsip transparansi dan keterbukaan informasi.[54] Dalam konteks ini, masyarakat sebagai subjek terdampak tidak dapat diposisikan sebagai objek pasif penerima kebijakan dari atas ke bawah (*top-down*), melainkan perlu dilibatkan secara aktif melalui penyuluhan dan dialog yang jujur dan komprehensif terkait rencana proyek beserta dampak sosial-ekologisnya.

Lebih lanjut, pengalaman pelaksanaan PSN seperti pembangunan Jalan Tol Medan–Brastagi menunjukkan pentingnya pelibatan Bank Tanah sejak tahap awal perencanaan proyek.[55] Pada kasus tersebut, koordinasi yang terintegrasi dan partisipatif sejak awal terbukti mengurangi potensi konflik serta memperlancar pengadaan tanah.[56] Hal ini menegaskan bahwa peran strategis Bank Tanah tidak semata bergantung pada kapasitas legal-formalnya, tetapi juga pada efektivitas pendekatan sosial yang digunakan dalam berinteraksi dengan masyarakat.[57]

Keberhasilan penyelesaian permasalahan pengadaan tanah secara damai sangat ditentukan oleh strategi komunikasi pemerintah atau lembaga pelaksana.[58] Pendekatan yang mengedepankan komunikasi langsung, penyampaian informasi yang sederhana namun transparan, dan pembangunan kepercayaan antara pemerintah dan masyarakat menjadi faktor krusial untuk mewujudkan proses pengadaan tanah yang partisipatif dan minim konflik.[59] Dengan demikian, efektivitas implementasi kebijakan pengadaan tanah, termasuk oleh Bank Tanah, tidak hanya ditopang oleh aspek regulatif dan kelembagaan, melainkan juga ditentukan oleh sejauh mana pelibatan masyarakat dilakukan secara bermakna di setiap tahap, dari perencanaan hingga pelaksanaan. Sinergi antara perencanaan yang komprehensif, komunikasi yang inklusif, dan partisipasi publik yang substansial merupakan prasyarat utama bagi tercapainya tujuan kebijakan secara berkelanjutan dan berkeadilan.

Aspek hukum dan pembiayaan memegang peran sentral dalam efektivitas Bank Tanah, termasuk dalam penyelesaian konflik agraria. Secara hukum, Bank Tanah berstatus sebagai lembaga *sui generis*—yang secara prinsip menuntut perlakuan dengan aturan khusus yang membedakannya dari entitas pengadaan tanah lainnya. Meskipun telah diatur dalam PP Nomor 64 Tahun 2021 dan diamanatkan

[54] Ibid.
[55] Wawancara Darwin Ginting dari (Bank Tanah), 13 Juni 2025.
[56] Ibid.
[57] Ibid.
[58] Ibid.
[59] Ibid.

melalui Perppu Cipta Kerja, implementasi pengadaan tanah di lapangan masih menunjukkan birokrasi yang cukup panjang.[60] Contohnya, proses pengurusan sertifikat Hak Pengelolaan (HPL) yang semestinya menjadi ranah khusus Bank Tanah ternyata masih memerlukan 13 tahap, mirip dengan proses sertifikasi tanah oleh individu. Kondisi ini mengindikasikan perlunya kebutuhan terhadap simplifikasi regulasi dan dukungan Presiden untuk percepatan proses demi kepentingan negara. Regulasi yang efisien dan tidak berbelit akan membantu Bank Tanah menyiapkan tanah lebih cepat, mengurangi waktu tunggu, serta menekan potensi konflik akibat ketidakpastian.[61]

Secara pembiayaan, Bank Tanah beroperasi sebagai lembaga nirlaba (non-profit) yang bertugas menyiapkan ketersediaan tanah dan tidak berorientasi mencari keuntungan. Sumber utama dananya berasal dari Penyertaan Modal Negara (PMN). Meskipun diberikan modal dasar sebesar Rp2,5 triliun, jumlah ini dinilai masih sangat kecil dibanding skala tugas Bank Tanah dalam menyiapkan ketersediaan tanah secara nasional. Keterbatasan anggaran berpotensi menjadi hambatan serius bagi kemampuan akuisisi dan pengelolaan tanah secara proaktif, yang pada gilirannya dapat menghambat penyelesaian konflik agraria yang membutuhkan penanganan cepat dan terencana. Apabila Bank Tanah hanya mengandalkan PMN, dan terjadi efisiensi anggaran pemerintah seperti saat ini, pergerakan Bank Tanah akan terhambat.[62]

Bank Tanah, meskipun dapat bekerja sama dengan pihak ketiga (swasta) melalui pemberian Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU), atau Hak Pakai di atas HPL yang dimilikinya, tetap mensyaratkan bahwa biaya operasional perolehan tanah ditanggung oleh pemohon. Model pembiayaan yang selaras dengan prinsip nirlaba ini tampaknya belum memadai untuk menjawab

[60] Muhammad Fitron, Mukhidin, dan Muhammad Wildan, "Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah berkaitan dengan agraria," *Pancasakti Law Journal* 1, no. 1 (2023): 117–128, https://doi.org/10.24905/plj.v1i1.13.

[61] Yani Pujiwati Muqtarib dan Betty Rubiati, "Mekanisme pengadaan tanah melalui Bank Tanah dalam mendukung pembangunan untuk kepentingan umum," *Bina Hukum Lingkungan* 7, no. 3 (Juni 2023): 319–330, https://bhl-jurnal.or.id/index.php/bhl/article/download/195/139/309.

[62] Dixon Sanjaya dan Benny Djaja, "Pengaturan Bank Tanah dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan implikasi keberadaan Bank Tanah terhadap hukum pertanahan di Indonesia," *Jurnal Muara Ilmu Sosial, Humaniora, dan Seni* 5, no. 2 (Oktober 2021): 462–474, https://doi.org/10.24912/jmishumsen.v5i2.11387.

kompleksitas dan skala pengadaan tanah bagi PSN, yang kerap melibatkan problem sosial dan resistensi masyarakat.[63]

Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN) dan Bank Tanah memiliki peran yang saling mendukung dalam pengelolaan tanah negara di Indonesia. Secara teoritis, manajemen aset negara berfokus pada pengelolaan aset yang efisien, transparan, dan berkelanjutan untuk kepentingan publik.[64] Bank Tanah, sebagai lembaga yang dibentuk negara untuk mengelola tanah negara, berfungsi menyediakan tanah bagi kebutuhan pembangunan infrastruktur PSN. Dalam hal ini, Bank Tanah berperan untuk mempercepat pengadaan tanah dan membantu penyelesaian konflik agraria yang kerap muncul dalam proses tersebut.[65]

LMAN, sebagaimana diatur dalam PP 27/2017, berperan dalam pengelolaan aset negara yang tidak digunakan atau akan dialihkan untuk kepentingan publik. LMAN bertugas untuk merencanakan, mengelola, dan mengoptimalkan aset (termasuk tanah tak terpakai) guna mendukung pembangunan nasional. Dalam konteks ini, Bank Tanah dapat bekerja sama dengan LMAN untuk memastikan tanah negara yang tersedia dapat dioptimalkan bagi proyek infrastruktur.

Perubahan harga tanah yang sulit dikendalikan negara dan lebih sering didikte oleh pemilik modal, serta adanya berbagai dimensi tanah (hukum, ekonomi, politis, psikologis, sosial, strategis) menambah kompleksitas perhitungan biaya dan pengelolaan risiko finansial. Oleh sebab itu, diperlukan keahlian keuangan dan studi komprehensif multidisipliner guna memitigasi risiko pembiayaan dan sosial secara efektif. Penguatan aspek pembiayaan Bank Tanah, baik melalui penambahan modal yang signifikan maupun skema pembiayaan alternatif yang lebih stabil, akan sangat menunjang kapasitas implementasi strategi penyelesaian konflik agraria secara efektif.[66]

---

[63] Rahma Winati, Yusuf Hidayat, dan Anas Lutfi, "Eksistensi dan prospek penyelenggaraan Bank Tanah," *Jurnal Magister Ilmu Hukum* 7, no. 1 (Januari 2022): 25–35, https://jurnal.uai.ac.id/index.php/JMIH/article/download/1186/691.

[64] Eka Prasetya, "Peran Lembaga Manajemen Aset Negara dalam pengelolaan tanah negara untuk pembangunan infrastruktur nasional," *Jurnal Hukum dan Ekonomi* 8, no. 1 (2023): 45–58, https://doi.org/10.56789/jhe.v8i1.3456.

[65] Rina Purnama, "Transformasi digital dalam pengelolaan aset publik di Indonesia," *Jurnal Administrasi Negara* 13, no. 2 (2024): 112–127, https://doi.org/10.12345/jan.v13i2.5678.

[66] Ulfatul Islamiyah, Abdillah Mundir, dan Alimatul Farida, "Implementasi manajemen risiko pembiayaan syariah dalam upaya menjaga likuiditas koperasi syariah di BMT Maslahah Cabang Sukorejo Kabupaten Pasuruan," *Al-Kharaj: Jurnal Ekonomi, Keuangan & Bisnis Syariah* 7, no. 4 (2025): 2026–2043, https://doi.org/10.47467/alkharaj.v7i4.7433.

3. Permasalahan Hukum dan Pembiayaan dalam Pelaksanaan Bank Tanah

Salah satu permasalahan krusial dalam aspek hukum ialah inkonsistensi penerapan status *sui generis* Bank Tanah. Meskipun secara legal Bank Tanah ditetapkan sebagai lembaga khusus, pada praktiknya banyak prosedur masih mengikuti aturan umum, seperti proses sertifikasi HPL yang tetap melalui 13 tahap. Kondisi ini tidak selaras dengan semangat pembentukan Bank Tanah untuk mempercepat pengadaan tanah dan menghilangkan birokrasi berbelit. Selain itu, keterlibatan kementerian kunci, seperti Kementerian Kehutanan, belum cukup memadai dalam struktur komite Bank Tanah, padahal ±63% daratan Indonesia merupakan kawasan hutan dan banyak PSN bersinggungan dengan wilayah tersebut. Keterlibatan Kementerian Kehutanan menjadi prasyarat percepatan tugas-tugas Bank Tanah (terutama pelepasan kawasan hutan). Ego sektoral antarlembaga juga masih menjadi tantangan, meskipun kolaborasi lintas kementerian dan pemda pendapatkan penekanan khusus dalam agenda pembangunan nasional.[67]

Secara praktis, Bank Tanah dapat memanfaatkan aset tanah yang dikelola LMAN untuk menyediakan lahan bagi PSN. Dalam hal ini, LMAN bertugas mengelola dan mendistribusikan tanah milik negara, baik tanah tidak terpakai maupun yang tumpang tindih kepemilikannya, untuk digunakan dalam pengadaan tanah oleh Bank Tanah. Kerja sama ini dapat mempercepat pengadaan bagi proyek-proyek infrastruktur karena LMAN memiliki pengalaman dalam mengelola dan mengoptimalisasi aset tanah secara efisien.[68]

Adapun permasalahan utama dari sisi pembiayaan ialah keterbatasan modal awal Bank Tanah. Dana sebesar Rp2,5 triliun sangat tidak memadai untuk memenuhi kebutuhan pengadaan tanah skala nasional, terlebih untuk PSN yang memerlukan lahan sangat luas. Walaupun Bank Tanah beroperasi nirlaba dan biaya operasional diganti oleh pemohon, model ini tidak sepenuhnya menjamin keberlanjutan finansial yang stabil. Ketergantungan pada Penyertaan Modal

[67] Aditya Nurahmania, "Reforma agraria dan tembok ego sektoral: Merumuskan alternatif penyelesaian," *Bina Hukum Lingkungan* 8, no. 2 (Februari 2024): 191–211, https://doi.org/10.24970/bhl.v8i2.157.

[68] Fadilah Sari, "Pengaruh pengelolaan aset negara terhadap pembangunan infrastruktur: Studi kasus LMAN," *Jurnal Manajemen Aset* 6, no. 3 (2024): 234–245, https://doi.org/10.78901/jma.v6i3.9876.

Negara (PMN) membuat Bank Tanah rentan terhadap kebijakan efisiensi anggaran, yang berpotensi menghambat kerja dan realisasi tugas.[69]

Risiko fluktuasi harga tanah yang tidak sepenuhnya terkendali oleh negara serta dominasi pasar oleh pemilik modal besar menambah kompleksitas perencanaan dan pengelolaan keuangan. Tanpa sumber daya finansial yang lebih stabil dan kuat, Bank Tanah akan kesulitan mengakuisisi dan mengamankan tanah secara proaktif dalam jumlah besar, yang pada akhirnya memperlambat akselerasi PSN dan memperbesar potensi konflik akibat penanganan yang terburu-buru.

4. Studi Kasus Pelaksanaan Bank Tanah di Proyek Strategis Nasional

a. Pembangunan Infrastruktur Ibu Kota Negara (IKN)

Pengadaan tanah dalam proyek IKN merupakan aspek krusial yang membutuhkan perhatian khusus karena proyek ini melibatkan kebutuhan lahan dengan skala besar dan pelibatan otoritas dengan berkewenangan khusus. Peran penting Bank Tanah tampak pada penyiapan lahan untuk infrastruktur strategis (misalnya bandara dan jalan tol), guna menjamin kepastian hukum atas penguasaan tanah, khususnya dalam PSN yang memerlukan akselerasi pengadaan lahan.[70]

Dinamika hukum yang muncul dalam proyek IKN juga menunjukkan potensi tumpang tindih kewenangan antara Bank Tanah dan Badan Otorita IKN[71] mengingat otonomi pengaturan dan pengelolaan wilayah yang dimiliki oleh Otorita IKN.[72] Berdasarkan hasil analisis informasi dari narasumber, potensi tumpang tindih dapat diantisipasi melalui perencanaan yang matang, mekanisme koordinasi yang jelas, serta kolaborasi terstruktur antarlembaga.[73] Kunci efisiensi terletak pada pembagian tugas yang tegas, baik untuk penyiapan lahan di luar wilayah otorita maupun dukungan pelepasan hak di dalam wilayah otorita, agar pengadaan berjalan efisien, sah secara hukum, dan minim konflik kelembagaan.[74]

---

[69] Afifah Satrianty dan Nadia Maulisa, "Peran Badan Bank Tanah sebagai land manager dikaitkan dengan fungsi sosial atas tanah," *Unes Journal of Swara Justisia* 8, no. 1 (April 2024): 9–25, https://doi.org/10.31933/ujsj.v8i1.474.
[70] Wawancara Darwin Ginting (Bank Tanah), 13 Juni 2025.
[71] Ibid.
[72] Ibid.
[73] Ibid.
[74] Ibid.

b. Proyek Food Estate di Papua

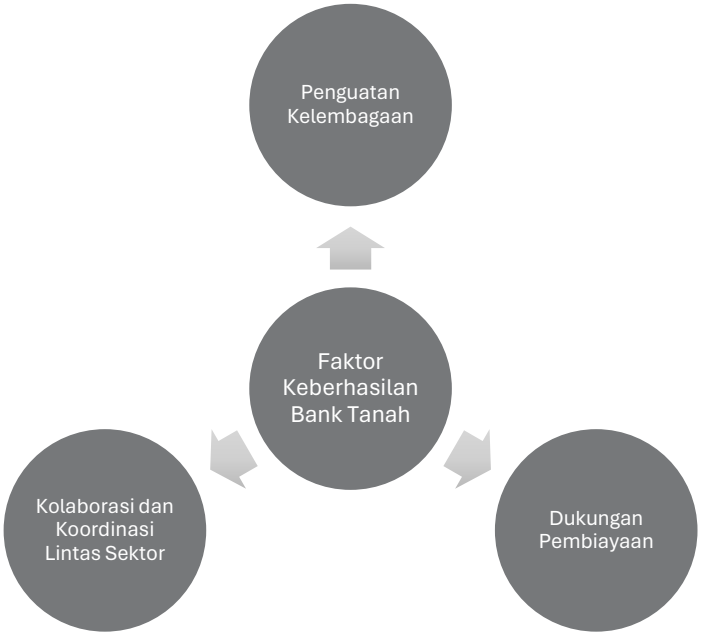
Proyek *food estate* di Papua yang bertujuan untuk menciptakan ketahanan pangan dan melibatkan pembukaan lahan skala besar (1 juta hektare) menjadi studi kasus lain yang menyoroti tantangan bagi Bank Tanah. Dalam proyek-proyek besar sebelumnya seperti *food estate* di Kalimantan, dan juga yang disorot di Papua, Bank Tanah belum dilibatkan dari awal. Hal ini menyebabkan proyek tersebut masih menghadapi masalah dan beroperasi di bawah rezim Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yang cenderung menimbulkan permasalahan seperti tingginya biaya dan kompleksitas. Keterlambatan pelibatan Bank Tanah ini sebagian besar disebabkan oleh fakta bahwa Bank Tanah adalah lembaga baru yang membutuhkan waktu untuk pembentukan manajemen, nomenklatur, dan staf. Oleh sebab itu, penguatan kelembagaan Bank Tanah menjadi krusial agar dapat dilibatkan dalam proyek-proyek skala besar sejak tahap awal, sehingga proses pengadaan tanah dapat lebih sistematis, terintegrasi, dan meminimalkan potensi konflik agraria, seperti yang diharapkan oleh fungsi Bank Tanah.

c. Proyek Jalan Tol Medan–Brastagi

Proyek pembangunan Jalan Tol Medan–Brastagi menjadi contoh di mana Bank Tanah dilibatkan sejak awal proses pengadaan tanah. Keterlibatan ini bertujuan untuk memastikan bahwa tanah sudah siap sebelum proyek tol berjalan sehingga pelaksanaan dan penyelesaian proyek dapat terhindar dari keterlambatan dan masalah di kemudian hari. Keterlibatan Bank Tanah ini bahkan mendapatkan respons positif dari pendana proyek, yaitu Islamic Development Bank, yang merasa lebih aman karena adanya perencanaan yang matang. Pendekatan ini menunjukkan bagaimana kolaborasi antara Bank Tanah dan pemangku kepentingan dapat menciptakan kepastian bagi investor dan mempercepat realisasi proyek strategis dengan risiko yang lebih kecil.

Beberapa studi kasus di atas memperlihatkan bahwa keberhasilan pelaksanaan Bank Tanah sangat bergantung pada 3 (tiga) faktor utama sebagaimana dalam Gambar 1, yakni: penguatan kelembagaan, dukungan pembiayaan yang memadai, serta kolaborasi yang efektif dengan semua pihak terkait, termasuk pemerintah daerah, kementerian, dan masyarakat terdampak. Tanpa dukungan holistik ini, peran Bank Tanah dalam optimalisasi pengadaan tanah untuk PSN akan tetap menghadapi tantangan signifikan.

Gambar 1. Faktor Penentu Keberhasilan Pelaksanaan Bank Tanah dalam Pengadaan Tanah



Sumber: Hasil Olahan Penulis (2025)

5. Perbandingan Bank Tanah di Indonesia dengan Belanda dan Amerika

Sebagai upaya untuk mengidentifikasi praktik terbaik (*best practice*) dalam pengelolaan bank tanah, penulis melakukan analisis komparatif terhadap sistem Bank Tanah di Belanda dan Amerika Serikat. Langkah ini dimaksudkan sebagai justifikasi untuk memperoleh pemahaman yang lebih luas mengenai model-model kelembagaan dan strategi pengelolaan tanah yang telah terbukti berhasil di berbagai negara. Namun demikian, penting ditekankan bahwa sistem pemerintahan kedua negara tersebut memiliki karakteristik struktural yang sangat berbeda dengan Indonesia, sehingga tidak semua pendekatan dapat diadopsi secara langsung.

Belanda, misalnya, menerapkan sistem pemerintahan yang cenderung terpusat namun dengan tingkat partisipasi publik yang tinggi. Dalam konteks ini, pengelolaan Bank Tanah dilakukan secara profesional dan terstruktur, dengan tata kelola kelembagaan yang telah berkembang secara sistematis.[75] Sementara

[75] Lina Alfiana, "Perbandingan hukum Badan Bank Tanah di Indonesia dan Amerika Serikat," Tesis Magister Hukum, Universitas Islam Malang, 2023.

itu, Amerika Serikat sebagai negara federal menerapkan pendekatan yang lebih terdesentralisasi, di mana lembaga Bank Tanah dapat beroperasi secara fleksibel di berbagai wilayah bagian (*states*) dengan mempertimbangkan karakteristik lokal masing-masing.[76] Keunggulan-keunggulan dari kedua negara ini, baik dari aspek kelembagaan, tata kelola, maupun strategi partisipasi publik, akan dianalisis lebih lanjut untuk menilai kemungkinan penerapannya dalam konteks Indonesia. Analisis ini mempertimbangkan kerangka hukum, struktur pemerintahan, serta kapasitas administratif yang saat ini berlaku di Indonesia, dengan tujuan merumuskan model pengelolaan Bank Tanah yang kolaboratif, adaptif, dan kontekstual sesuai kebutuhan nasional.

Konsep-konsep Bank Tanah di Belanda, Amerika Serikat, dan Indonesia, menghasilkan perspektif komparatif yang penting mengenai pemanfaatan dan pengelolaan tanah untuk mengatasi permasalahan pengadaan tanah dan konflik agraria. Pengelolaan tanah di Belanda dilakukan melalui lembaga yang disebut *Grondbank* (Bank Tanah) yang bertujuan memfasilitasi pengelolaan lahan secara transparan dan partisipatif.[77] Sistem ini memanfaatkan tanah yang dimiliki negara dan memastikan bahwa tanah tersebut digunakan secara maksimal untuk kepentingan publik, seperti pembangunan perumahan, ruang terbuka hijau, serta pengelolaan air dan pertanian.[78] Konsep pengelolaan tanah di Belanda sangat menekankan prinsip transparansi, partisipasi publik, dan keberlanjutan.[79]

Menurut Deelen (2004) dalam bukunya *Land Policy and the Role of Land Banks in Europe*, Bank Tanah Belanda mengimplementasikan proses yang sangat terbuka, di mana masyarakat diberi kesempatan untuk ikut serta dalam proses perencanaan dan pengadaan tanah.[80] Hal ini mencakup konsultasi publik, pengumuman kebijakan, serta transparansi dalam penilaian tanah dan pembagian ganti rugi. Bank Tanah di Belanda memiliki mandat untuk mengelola tanah yang diperoleh pemerintah melalui kebijakan konsolidasi lahan dan

[76] Iwan Permadi, "Badan Bank Tanah Indonesia dengan Land Bank Agency Belanda: Studi komparasi," *Jurnal USM Law Review* 6, no. 1 (2023): 295–310, https://doi.org/10.26623/julr.v6i1.6678.
[77] Erwin van der Krabben, Huub Ploegmakers, dan Ary Samsura, "The Netherlands: The public development of land," dalam *Land regimes and planning systems in Europe*, ed. Patrick A. J. Maas dan Christine F. Steinicke (Dordrecht: Springer, 2010), 269–272, https://www.researchgate.net/publication/282653626_The_Netherlands_the_public_development_of_land.
[78] Ibid.
[79] Ibid.
[80] M. Deelen, *Land policy and the role of land banks in Europe* (Brussels: European Union, 2004), 17.

reforma agraria, serta melakukan pembelian dan penjualan tanah berdasarkan kebutuhan publik.[81]

Pembiayaan untuk pengelolaan tanah oleh Bank Tanah Belanda dilakukan dengan pendekatan yang terstruktur dan transparan. Sumber dananya cukup beragam, mencakup anggaran negara, pendapatan dari hasil penjualan tanah, dan pembiayaan dari sektor swasta dalam beberapa kasus. Model pembiayaan ini memastikan Bank Tanah dapat mengelola tanah secara efisien dan efektif tanpa sepenuhnya bergantung pada dana pemerintah.[82]

Pada beberapa kasus, Bank Tanah Belanda bekerja sama dengan pengembang swasta, lembaga keuangan, dan pihak terkait lainnya untuk mengembangkan proyek-proyek pengelolaan tanah. Dalam proyek pembangunan perumahan atau infrastruktur, misalnya, dana dari Bank Tanah dapat digabungkan dengan investasi sektor swasta untuk mendanai pembelian dan pengembangan lahan yang diperlukan. Ini memberikan efisiensi pembiayaan karena sektor swasta dapat membantu mempercepat proses pengadaan tanah dan pembangunan, sementara pemerintah tetap mengawasi agar penggunaan lahan sesuai kepentingan publik.

Pembiayaan Bank Tanah Belanda juga dapat melibatkan pembiayaan berbasis pinjaman yang disetujui oleh lembaga pengawas atau komite yang mengawasi Bank Tanah. Pinjaman ini digunakan untuk mempercepat pembelian tanah atau meningkatkan kapasitas Bank Tanah dalam mengelola aset tanah, dengan ketentuan yang jelas mengenai pembayaran kembali. Mekanisme ini mengurangi ketergantungan pada pembiayaan langsung dari anggaran negara dan memberikan fleksibilitas lebih besar dalam mengelola proyek-proyek besar.[83]

Sementara itu, di Amerika Serikat, konsep *Land Bank* lebih difokuskan pada pengelolaan tanah terlantar dan tidak terpakai yang dapat digunakan untuk tujuan publik. *Land Bank* ini umumnya dimiliki oleh pemerintah daerah atau kota dan bertujuan membeli tanah terlantar yang tidak terkelola dengan baik,

[81] Ibid.

[82] Morten Hartvigsen, Tomas Versinskas, dan Maxim Gorgan, "European good practices on land banking and its application in Eastern Europe and Central Asia," makalah *FIG e-Working Week 2021: Smart Surveyors for Land and Water Management – Challenges in a New Reality* (virtual, 21–25 Juni 2021), 30.

[83] Tejo Spit, "Strategic land banking in the Netherlands," dalam *Instruments of land policy*, ed. Patrick A. J. Maas dan Christine F. Steinicke (London: Routledge, 2018), 27.

memperbaikinya, lalu mendistribusikannya untuk tujuan pembangunan. *Land Bank* di Amerika Serikat terbukti efektif dalam mengatasi masalah tanah terlantar yang sering menjadi sumber ketegangan sosial ekonomi, terutama di kota besar.[84]

Menurut Alexander F. S. dan Schilling (2011) dalam *Land Banks and Land Bank Authorities: A National Overview*, program *Land Bank* di Amerika Serikat berfokus pada efisiensi pengelolaan tanah. Sistem ini memungkinkan pemerintah daerah membeli tanah yang tidak produktif atau terlantar dan mengalihkannya untuk pembangunan yang lebih bermanfaat, seperti perumahan atau fasilitas umum. Konsep *Land Bank* juga membuka peluang keterlibatan sektor swasta dalam pembiayaan dan pengelolaan tanah, sehingga dapat meningkatkan kapasitas pengelolaan lahan.[85] Salah satu keunggulan utama dari konsep *Land Bank* adalah kemampuan menyelesaikan konflik agraria yang bersumber dari tanah terlantar. Tanah-tanah ini sering kali tidak terkelola dengan baik dan terlibat sengketa kepemilikan/penggunaan. *Land Bank* dapat menyelesaikan persoalan tersebut secara lebih efisien dan terstruktur melalui revitalisasi lahan dengan melibatkan pihak swasta.[86]

Konsep serupa Bank Tanah di Belanda dan Amerika Serikat memberi pelajaran penting bagi Indonesia. Dari Belanda, Indonesia dapat belajar mengenai pentingnya transparansi dan partisipasi publik pada setiap tahapan pengadaan tanah untuk mengurangi ketegangan sosial dan memastikan bahwa kebijakan pemerintah merefleksikan kepentingan publik. Dari Amerika Serikat, konsep *Land Bank* dapat diadaptasi untuk mengelola tanah terlantar/tidak terkelola yang kerap memicu konflik agraria, sehingga pemanfaatannya bisa dialihkan untuk pembangunan yang lebih produktif. Meski demikian, konsep-konsep dari negara lain, terutama Belanda dan Amerika Serikat, tetap perlu disesuaikan dengan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya Indonesia yang berlaku.

Secara ringkas, perbandingan konsep *Land Bank* di Indonesia, Belanda, dan Amerika Serikat dapat dilihat pada Tabel 2 berikut ini.

---

[84] Center for Community Progress, *Land Banks and Land Banking*, revisi kedua (Flint, MI: Center for Community Progress, 2011), 6–7, https://syracuselandbank.org/wp-content/uploads/2014/02/LB_Book_ 2011_F.pdf?

[85] Frank S. Alexander dan Joe Schilling, *Land banks and land banking: A national overview* (Flint, MI: Center for Community Progress, 2011), 11–112.

[86] Veronica Kinanthi Sihutami, Moch. Najib Imanullah, dan Suraji, "Juridical analysis of the establishment of land bank as an agrarian conflict settlement," *Journal of World Science* 1, no. 9 (September 2022): 683–700, https://doi.org/10.36418/jws.v1i9.91

Tabel 2. Perbandingan Bank Tanah di Indonesia, Belanda, dan Amerika Serikat

Aspek Perbandingan	Indonesia	Belanda	Amerika Serikat
Tujuan Utama	Menyediakan tanah untuk Proyek Strategis Nasional (PSN), investasi, reforma agraria, dan kepentingan umum.	Mengelola tanah untuk kepentingan publik, seperti perumahan, ruang hijau, pertanian, dan pengelolaan air secara berkelanjutan.	Merevitalisasi tanah terlantar dan tidak terpakai untuk kepentingan pembangunan lokal dan kebutuhan publik.
Kelembagaan	Badan hukum publik *(sui generis)* di bawah pemerintah pusat, dibentuk melalui UU No. 6/2023 dan PP No. 64/2021.	*Grondbank* dikelola oleh otoritas pemerintah lokal dengan prinsip transparansi dan partisipasi publik tinggi.	*Land Bank* dikelola oleh pemerintah daerah/kota *(local governments)* secara otonom dan fleksibel.
Pendekatan Hukum	Berbasis peraturan sektoral, dominan dalam kerangka percepatan pembangunan, minim partisipasi publik.	Mengedepankan hukum tata ruang partisipatif, konsolidasi lahan, serta keterlibatan masyarakat secara menyeluruh.	Fokus pada hukum properti dan revitalisasi urban, dengan mekanisme hukum yang memungkinkan penyelesaian sengketa.
Mekanisme Pengadaan dan Redistribusi Tanah	Melalui penguasaan tanah negara, eks-HGU, dan tanah tidak bertuan; namun mekanisme redistribusi masih terbatas dan *top-down*.	Melalui pembelian, konsolidasi, dan redistribusi tanah berdasarkan konsultasi publik dan rencana tata ruang lokal.	Akuisisi tanah terlantar untuk dialokasikan kembali ke proyek publik melalui pelelangan, hibah, atau kemitraan.
Transparansi dan Partisipasi Publik	Masih minim, partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan redistribusi belum sistematis.	Sangat tinggi, dilaksanakan melalui konsultasi publik, evaluasi terbuka, dan akuntabilitas yang kuat.	Cukup tinggi pada level lokal, dengan pelibatan komunitas dalam rencana pemanfaatan dan revitalisasi tanah.
Sumber Pembiayaan	APBN, Penyertaan Modal Negara (PMN), dan potensi kerja sama investasi, namun belum terstruktur dan terbuka.	Anggaran negara, hasil penjualan tanah, pembiayaan swasta, dan pinjaman dengan pengawasan lembaga khusus.	Dana publik kota/daerah, hibah federal, hasil lelang tanah, dan kemitraan dengan sektor swasta.
Peran Swasta	Terbatas, belum ada model kerja sama pembiayaan dan pengelolaan yang sistemik.	Aktif melalui kolaborasi pembiayaan dalam proyek perumahan dan infrastruktur.	Sektor swasta turut serta dalam pembiayaan dan pengelolaan tanah untuk mempercepat revitalisasi lahan.

Efektivitas dalam Menangani Konflik Agraria	Masih lemah; belum mampu menjadi instrumen penyelesaian konflik secara adil dan partisipatif.	Efektif melalui tata kelola terbuka, redistribusi yang adil, dan dukungan hukum yang kuat.	Efektif dalam menangani tanah sengketa atau terlantar melalui proses hukum cepat dan keterlibatan aktor lokal.

Sumber: Hasil Olahan Penulis (2025)

6. Konsep Ideal Bank Tanah dalam Pembangunan Proyek Strategis Nasional

a. Konsep Ideal Bank Tanah dalam Penyelesaian Konflik Agraria dalam PSN dari Lensa Hukum dan Pembiayaan

Konsep ideal Bank Tanah dalam pembangunan PSN adalah menjadi pilar utama yang menjamin ketersediaan tanah secara sistematis, terencana, dan adil, sekaligus berfungsi sebagai *problem solver* proaktif terhadap konflik agraria. Dari lensa hukum, Bank Tanah harus diakui dan diberlakukan secara penuh sebagai badan *sui generis*. Artinya, perlu kerangka hukum khusus yang membedakannya dari mekanisme pengadaan tanah umum, terutama terkait percepatan prosedur dan kepastian hukum. Prosedur pengurusan sertifikat HPL yang saat ini masih memerlukan 13 tahap harus dipersingkat secara drastis—idealnya menjadi tiga tahap saja. Percepatan ini sangat krusial bagi kepentingan negara untuk mencapai target pembangunan dan sejalan dengan penekanan Presiden tentang pentingnya penyederhanaan regulasi. Peninjauan kembali aspek hukum agraria dalam UU Cipta Kerja yang belum tuntas diperbaiki juga menjadi pekerjaan rumah penting guna mendukung kepastian hukum Bank Tanah.

Secara kelembagaan, konsep ideal Bank Tanah memerlukan penguatan signifikan. Hal ini mencakup revisi Perpres yang mengatur struktur komite Bank Tanah agar melibatkan kementerian kunci seperti Kementerian Kehutanan. Mengingat 63% daratan Indonesia berada di bawah otoritas Kementerian Kehutanan dan banyak PSN bersinggungan dengan kawasan hutan, keterlibatan Kementerian Kehutanan sejak awal sangat esensial untuk mempercepat proses pelepasan kawasan hutan. Penguatan tersebut juga menuntut Bank Tanah memiliki tim terintegrasi multidisipliner yang lengkap, mulai ahli hukum, keuangan, geologi, geodesi, ekonomi, kehutanan, pertambangan, sosiologi, hingga antropologi. Dengan kajian yang komprehensif terhadap delapan dimensi ini, mitigasi risiko sosial dan finansial dapat dilakukan sejak dini.

Dari sisi pembiayaan, konsep ideal Bank Tanah memerlukan sumber daya finansial yang stabil dan memadai. Meskipun beroperasi secara nirlaba, modal awal berdasarkan aturan hukum PP Bank Tanah *jo* Perpres Bank Tanah Pasal 54 sebesar Rp2,5 triliun dinilai masih terlampau kecil jika mempertimbangkan keberlanjutan jangka panjang dan tugas-tugas Bank Tanah dalam pembangunan PSN di Indonesia.

Peningkatan Penyertaan Modal Negara (PMN) secara signifikan merupakan keharusan agar Bank Tanah dapat mengakuisisi dan mengelola lahan secara proaktif tanpa terhambat kebijakan efisiensi anggaran. Model pembiayaan tidak hanya bergantung pada penggantian biaya operasional oleh pemohon, melainkan harus didukung skema jangka panjang yang lebih stabil. Ahli keuangan di lingkungan Bank Tanah, seperti Kepala Bank Tanah saat ini yang merupakan ahli finansial, memiliki peran sentral dalam perhitungan nilai tanah dan mitigasi risiko finansial akibat fluktuasi harga yang tidak dapat dikendalikan oleh negara serta pengaruh pemilik modal. Keterbukaan (transparansi) pengelolaan keuangan menjadi kunci membangun kepercayaan pemerintah dan publik sehingga PMN dapat terus ditingkatkan.

Dalam penyelesaian konflik agraria, Bank Tanah idealnya tidak berperan sebagai "pemadam kebakaran" setelah konflik muncul, melainkan bergerak proaktif dan responsif melalui dialog serta sosialisasi sejak awal. Penjelasan yang jujur, transparan, dan mudah dipahami masyarakat mengenai tujuan, manfaat, dan keuntungan keberadaan Bank Tanah sangatlah penting. Pendekatan ini memungkinkan resolusi konflik dilakukan di tingkat hulu, meminimalisasi potensi gugatan hukum, serta menjamin kepastian hukum bagi masyarakat.

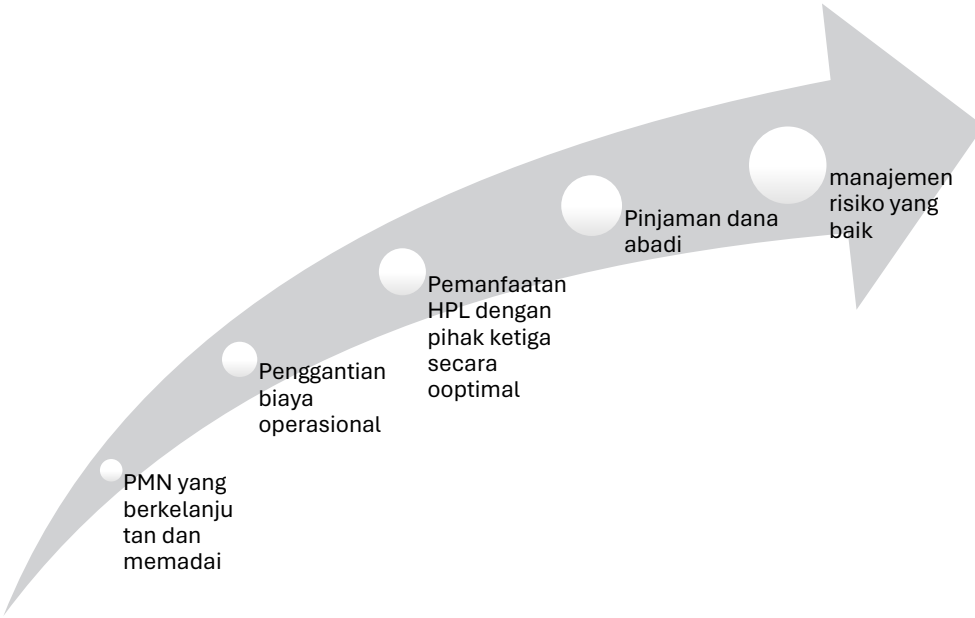
Selain jual beli, Bank Tanah dapat mengeksplorasi alternatif mekanisme pengadaan tanah guna mempercepat PSN, seperti konsesi tanah (izin pengelolaan tanah negara oleh pihak ketiga dalam jangka waktu tertentu tanpa pengalihan kepemilikan) dan kerja sama dengan koperasi (pengelolaan tanah untuk tujuan sosial/pertanian sesuai prinsip keadilan agraria)Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) juga perlu dilakukan untuk mengoptimalkan peran sektor swasta dalam pembiayaan dan pengelolaan tanah bagi proyek infrastruktur, serta untuk mengurangi beban anggaran dan mempercepat realisasi PSN.

Skema lain yang dapat dipertimbangkan adalah sewa tanah, di mana kepemilikan lahan tetap berada di pihak Bank Tanah, sementara pemanfaatannya diberikan kepada pihak ketiga dalam jangka waktu tertentu (misalnya untuk infrastruktur jangka panjang). Di samping itu, kerja sama dengan pemerintah daerah perlu dioptimalkan untuk mempercepat pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan lokal. Seluruh alternatif tersebut dapat diatur dalam kerangka UU Cipta Kerja dan PP No. 64 Tahun 2021, sehingga memungkinkan penerapan mekanisme yang lebih efisien dan berkelanjutan untuk kepentingan publik.

b. Struktur dan Operasional Pembiayaan Bank Tanah

Struktur pembiayaan ideal Bank Tanah harus mencerminkan statusnya sebagai lembaga negara nirlaba yang berorientasi pada pelayanan publik dalam penyediaan tanah. Artinya, tujuan Bank Tanah bukanlah mengejar laba, namun menutup biaya operasional dan investasi pengadaan tanah. Sejalan dengan itu, struktur dan operasional pembiayaan Bank Tanah setidaknya dapat dioptimalkan melalui 6 (enam) hal penting sebagaimana terlihat dalam Gambar 2.

Gambar 2. Optimalisasi Struktur dan Operasional Pembiayaan Bank Tanah



Sumber: Hasil Olahan Penulis (2025)

Pertama, Penyertaan Modal Negara (PMN) yang berkelanjutan dan memadai. PMN harus menjadi tulang punggung pembiayaan Bank Tanah. Besarannya disesuaikan dengan skala serta target pengadaan tanah nasional, tidak berhenti pada modal dasar awal yang kecil. Pemerintah perlu memiliki komitmen jangka panjang untuk mengalokasikan PMN yang stabil dan memadai, terlepas dari kebijakan efisiensi anggaran, melalui perencanaan fiskal yang matang dan pengakuan bahwa Bank Tanah merupakan investasi strategis untuk pembangunan nasional.

Kedua, penggantian biaya operasional. Bank Tanah dapat mengenakan biaya pengganti operasional kepada pemohon tanah (negara, swasta, sosial, investasi). Perhitungan biaya harus dilakukan secara transparan dan terbatas pada biaya perolehan dan pengelolaan tanah—bukan margin keuntungan—untuk mendorong efisiensi internal Bank Tanah.

Ketiga, pemanfaatan Hak Pengelolaan (HPL) melalui kerja sama dengan pihak ketiga. Bank Tanah diberi kewenangan untuk memiliki HPL.Di atas HPL, Bank Tanah dapat bermitra dengan investor/pengembang/BUMN melalui pemberian hak turunan (HGB/HGU). Skema kerja sama ini dapat mengoptimalkan pemanfaatan tanah, menciptakan nilai ekonomi, dan memungkinkan sebagian keuntungannya diputar kembali untuk operasional Bank Tanah. Secara tidak langsung, skema ini juga dapat mengurangi beban negara untuk biaya operasional Bank Tanah.

Keempat, sinergi Bank Tanah dan LMAN. Kerja sama pengelolaan dan penyediaan tanah negara untuk infrastruktur—tentunya dengan berlandaskan regulasi yang jelas—dapat membantu mempercepat pengadaan tanah bagi PSN secara efisien, transparan, dan berkeadilan.

Kelima, mekanisme pinjaman/dana abadi (opsi alternatif). Untuk menopang keberlanjutan pendanaan, Bank Tanah dapat memanfaatkan pinjaman atau membentuk dana abadi (*endowment fund*) yang dikelola secara profesional. Desainnya harus akuntabel dan tidak menyimpang dari prinsip-prinsip nirlaba.

Keenam, manajemen risiko finansial. Struktur operasional harus memiliki mitigasi risiko yang kuat terhadap fluktuasi harga tanah. Keterlibatan ahli keuangan sangat krusial untuk memproyeksikan nilai tanah dan mengidentifikasi risiko finansial. Oleh sebab itu, tim multidisipliner perlu dilibatkan sejak tahap perencanaan.

C. SIMPULAN

Berdasarkan pembahasan dalam penelitian ini, penulis menarik dua simpulan sebagai jawaban atas rumusan masalah yang diajukan.

Pertama, dari sisi pengaturan hukum, Badan Bank Tanah telah diatur melalui UU Cipta Kerja dan PP No. 64 Tahun 2021 beserta peraturan pelaksananya. Namun, pengaturan tersebut masih menyisakan persoalan normatif, terutama inkonsistensi penerjemahan status *sui generis* dalam tata laksana birokrasi, seperti pengurusan HPL yang masih memerlukan 13 tahap. Selain itu, pengaturan pembiayaan pada Pasal 43 dan 44 PP Bank Tanah juga masih bersifat umum dan belum memberi kepastian hukum atas mekanisme pembiayaan alternatif yang lebih adaptif (misalnya *blended finance*, pinjaman strategis, atau pembentukan dana abadi). Ketiadaan pengaturan *lex specialis* terkait model kerja sama pembiayaan dengan sektor swasta juga melemahkan posisi hukum Bank Tanah dalam membangun kolaborasi yang sah dan berkelanjutan.

Kedua, dari sisi pelaksanaan, Bank Tanah memiliki peran penting untuk menjamin ketersediaan tanah bagi percepatan PSN, terutama jika dilibatkan sejak awal perencanaan proyek. Namun, keterbatasan kelembagaan, birokrasi yang tidak efisien, dan pembiayaan yang tidak stabil masih menjadi hambatan utama. Modal awal Rp2,5 triliun terbukti tidak memadai untuk menghadapi kompleksitas pengadaan tanah berskala besar dan penyelesaian konflik agraria yang memerlukan pendekatan multisektor. Ketergantungan penuh pada PMN, tanpa kerangka pembiayaan yang berkelanjutan dan fleksibel—termasuk pemanfaatan HPL bersama swasta—dapat melemahkan kapasitas operasional Bank Tanah sebagai lembaga nirlaba yang seharusnya mengutamakan fungsi sosial dan kepentingan publik.

D. REKOMENDASI KEBIJAKAN

1. Penyempurnaan Kerangka Hukum Khusus untuk Badan Bank Tanah

a. Melakukan *review* regulasi untuk menegaskan kembali status *sui generis* Bank Tanah melalui perangkat hukum *lex specialis* yang menyederhanakan birokrasi, khususnya pengurusan HPL dan pembebasan tanah.

b. Merevisi struktur kelembagaan Bank Tanah melalui Keputusan Presiden agar melibatkan kementerian strategis, terutama Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup, demi percepatan pelepasan lahan untuk PSN.

2. Desain skema pembiayaan ideal dan berkelanjutan

a. Meningkatkan alokasi PMN secara progresif dan proporsional terhadap beban tugas Bank Tanah.

b. Membangun skema *blended finance* dan *Public–Private Partnership (PPP)* yang mengintegrasikan dana APBN dengan partisipasi swasta, dengan pengawasan ketat atas orientasi nirlaba dan prinsip keadilan sosial.

c. Pembentukan dana abadi (*endowment fund*) khusus untuk pengadaan tanah strategis jangka panjang.

3. Penguatan peran partisipatif dalam penyelesaian konflik agraria

a. Mengadopsi model partisipasi publik *ala* Belanda dengan membentuk forum konsultatif multi-pihak secara aktif sejak tahap perencanaan pengadaan tanah.

b. Membentuk unit resolusi konflik internal dengan mekanisme mediasi agraria berbasis prinsip keadilan restoratif untuk menyelesaikan konflik agraria tanpa litigasi panjang.

c. Mengupayakan alternatif partisipasi masyarakat melalui koperasi-koperaso lokal yang dapat memberi manfaat langsung kepada warga/ komunitas setempat.

d. Penguatan kapasitas kelembagaan dan pendekatan multidisipliner

a. Merekrut tim lintas keahlian (legal, keuangan, kehutanan, sosial, ekonomi, hingga antropologi) untuk analisis risiko dan perencanaan pengadaan tanah secara komprehensif.

b. Menyelenggarakan pelatihan dan sosialisasi intensif bagi pemangku kepentingan lokal agar tercapai pemahaman bersama atas mandat, prosedur, dan manfaat Bank Tanah.

c. Adaptasi praktik internasional yang kontekstual

a. Menjadikan praktik pengelolaan tanah terlantar *ala Land Bank* Amerika Serikat) dan model konsolidasi lahan partisipatif *ala* Belanda sebagai rujukan dalam pembaruan kebijakan Bank Tanah di Indonesia.

b. Melakukan adaptasi *best practice* secara selektif sesuai kondisi di Indonesia, baik aspek hukum, budaya, dan struktur sosial nasional.

E. DAFTAR PUSTAKA

Alexander, Frank S., dan Joe Schilling. *Land banks and land banking: A national overview*. Flint, MI: Center for Community Progress, 2011.

Anggraeni, Denova Dyah, dan Tri Budiyono. "Kajian yuridis kerja sama pemerintah dengan badan usaha dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur." *Jurnal Ilmu Hukum: Alethea* 6, no. 2 (2023): 100–117. https://ejournal.uksw.edu/alethea/article/view/8223/2891.

Arnowo, Hadi. "Peran Bank Tanah dalam pengaturan penyediaan tanah." *Jurnal Inovasi Penelitian* 2, no. 9 (1 Februari 2022): 3077–3088. https://doi.org/10.47492/jip.v2i9.1277.

Azzuhdi, Muhammad Naufal. "Peran Badan Bank Tanah dalam pengadaan tanah demi kepentingan umum." Skripsi, Universitas Syiah Kuala, 2025. https://repository.ar-raniry.ac.id/41876/1/Muhammad%20Naufal%20Azzuhdi%2C%20210106099%20%282025%29.pdf.

Basri, Muhammad Aswar. "Praktik negaraisasi tanah melalui pembentukan Badan Bank Tanah: Studi konstruktif teori negara kesejahteraan." *Jurnal Legislatif* 6, no. 1 (2022): 27–39. https://journal.unhas.ac.id/index.php/jhl/article/view/23448/9240.

Bastiandy, Benny. "Petani penggarap di Desa Batulawang tolak direlokasi." 7 Maret 2024. Diakses 12 Juni 2025. https://mediaindonesia.com/jabar/berita/682456/petani-penggarap-di-desa-batulawang-tolak-direlokasi.

Bening, Wahyu, dan Ilham Dwi Rafiqi. "Permasalahan hukum pengaturan Bank Tanah pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja." *Jurnal Suara Hukum* 4, no. 2 (2023): 265–298. https://doi.org/10.26740/jsh.v4n2.p265-298.

Berliani, Annisa, Sudi Fahmi, dan Ardiansah. "Pemberian ganti kerugian atas pembebasan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia dalam perspektif keadilan." *Collegium Studiosum Journal* 7, no. 1 (Juni 2024): 260–262. https://doi.org/10.56301/csj.v7i1.1338.

Bulba, Alfa Taras, dan Cut Zukhrina Oktaviani. "Faktor keterlambatan proses pengadaan tanah terhadap pencapaian kinerja Proyek Strategis Nasional (PSN) jaringan irigasi Aceh." *Teras Jurnal* 13, no. 1 (2023): 245–256. https://doi.org/10.29103/tj.v13i1.833.

Center for Community Progress. *Land banks and land banking*. Revisi kedua. Flint, MI: Center for Community Progress, 2011, 6–7. https://syracuselandbank.org/wp-content/uploads/2014/02/LB_Book_2011_F.pdf.

Danendra, Maulana Rafi, dan Dian Aries Mujiburohman. "Pembentukan Bank Tanah: Merencanakan ketersediaan tanah untuk percepatan pembangunan di Indonesia." *Widya Bhumi* 2, no. 1 (2022): 1–20. https://doi.org/10.31292/wb.v2i1.18.

Deelen, M. *Land policy and the role of land banks in Europe*. Brussels: European Union, 2004.

Erdiana, Nila, Budi Santoso, dan Mujiono. "Eksistensi dan prospek penyelenggaraan Bank Tanah." *Jurnal Magister Ilmu Hukum* 7, no. 1 (2022): 25–40. https://jurnal.uai.ac.id/index.php/JMIH/article/download/1186/691.

Friedman, Lawrence M. *The legal system: A social science perspective*. New York: Russell Sage Foundation, 1975.

Handoyo, Budi. "Konfigurasi politik hukum pertanahan Indonesia dalam perspektif teori hukum responsif." *AT-Tasyri': Jurnal Ilmiah Prodi Muamalah* 11, no. 2 (Juli–Desember 2018): 21–38. https://ejournal.staindirundeng.ac.id/index.php/Tasyri/article/view/210.

Hartvigsen, Morten, Tomas Versinskas, dan Maxim Gorgan. “European good practices on land banking and its application in Eastern Europe and Central Asia.” Makalah pada *FIG e-Working Week 2021: Smart Surveyors for Land and Water Management – Challenges in a New Reality*, 21–25 Juni 2021.

IIGF Institute. *Kompendium rekomendasi kebijakan infrastruktur: Kajian berbasis studi kasus, Indonesia Infrastructure Roundtable 13–24*. Cet. III. Jakarta: IIGF Institute, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero), 2024, 14. https://cms.institute.iigf.co.id/contents/source/files/kompendium_iir_13-24.pdf.

Kartika, Dewi. “‘Lapar’ lahan Proyek Strategis Nasional picu konflik.” *Kompas.id*, 15 Januari 2024. Diakses 9 Mei 2025. https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2024/01/15/lapar-lahan-proyek-strategis-nasional-picu-konflik.

Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR). *Laporan tahunan PUPR 2024*. Jakarta: Kementerian PUPR, 2024.

———. *Laporan kinerja Kementerian PUPR tahun 2024*. Jakarta: PUPR, 2025.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). *Masterplan percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi Indonesia (MP3EI)*. Jakarta: Bappenas, 2011.

Krabben, Erwin van der, Huub Ploegmakers, dan Ary Samsura. “The Netherlands: The public development of land.” Dalam *Land regimes and planning systems in Europe*, disunting oleh Patrick A. J. Maas dan Christine F. Steinicke, 269–272. Dordrecht: Springer, 2010. https://www.researchgate.net/publication/282653626_The_Netherlands_the_public_development_of_land.

Kusuma, Aditama Candra, dan Al Fath. “Implementasi reforma agraria dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.” *Jurnal BATAVIA* 2, no. 1 (2025): 37–46. https://journal.zhatainstitut.org/index.php/batavia/article/view/149.

Maulana, Irfan. “Bank Tanah, sinyal kemunduran reforma agraria.” *Mongabay.co.id*, 29 Juli 2025. https://mongabay.co.id/2025/07/29/bank-tanah-sinyal-kemunduran-reforma-agraria/.

Meliala, May Susan, dan Triono Eddy. “Pengadaan tanah oleh Badan Bank Tanah sebagai upaya peningkatan perekonomian di Indonesia.” *Sanksi: Jurnal Ilmiah Hukum* 5, no. 2 (2024): 101–112. https://jurnal.umsu.ac.id/index.php/sanksi/article/view/19054.

Muqtarib, Yani Pujiwati, dan Betty Rubiati. “Mekanisme pengadaan tanah melalui Bank Tanah dalam mendukung pembangunan untuk kepentingan umum.” *Bina Hukum Lingkungan* 7, no. 3 (Juni 2023): 311–332. https://doi.org/10.24970/bhl.v7i3.352.

Nonet, Philippe, dan Philip Selznick. *Law and society in transition: Toward responsive law*. New York: Harper & Row, 1978.

Putu, Ida Ayu, Sri Astiti Padmawati, Ida Ayu Ratna Kumala, dan Ni Wayan Lia Apriani. “Dinamika pembentukan Bank Tanah di Indonesia: Tinjauan kritis terhadap konsep dan regulasi.” *Jurnal Ilmu Hukum* 19, no. 2 (2024): 50–59.

Renova, Ryan, Ronny A. Maramis, dan Grace H. Tampongangoy. “Tinjauan yuridis tentang peran Bank Tanah dalam pemberian hak-hak pengelolaan atas tanah.” *Lex Privatum* 15, no. 2 (2025): 1–15. https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexprivatum/article/view/60680/48759.

Sanjaya, Dixon, dan Benny Djaja. “Pengaturan Bank Tanah dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan implikasi keberadaan Bank Tanah terhadap hukum pertanahan di Indonesia.” *Jurnal Muara Ilmu Sosial, Humaniora, dan Seni* 5, no. 2 (2021): 462.

Satrianty, Afifah, dan Nadia Maulisa. “Peran Badan Bank Tanah sebagai land manager dikaitkan dengan fungsi sosial atas tanah.” *Unes Journal of Swara Justisia* 8, no. 1 (2024): 9–25. https://doi.org/10.31933/ujsj.v8i1.474.

Schwarz, Laura. “The Neighborhood Stabilization Program: Land banking and rental housing as opportunities for innovation.” *Journal of Affordable Housing & Community Development Law* 19, no. 1 (Fall 2009): 59. Diakses 14 Maret 2017. http://www.jstor.org/stable/25781134.

Siagian, Erwin Sondang. “Public-private partnerships in Indonesia: A comprehensive legal framework of significance to action and analysis.” *Asia Pacific Journal of Public Administration* 39, no. 1 (2017): 72–78. https://doi.org/10.1080/0142159X.2017.1294395.

Sihutami, Veronica Kinanthi, Moch. Najib Imanullah, dan Suraji. “Juridical analysis of the establishment of land bank as an agrarian conflict settlement.” *Journal of World Science* 1, no. 9 (September 2022): 683–700. https://doi.org/10.36418/jws.v1i9.91.

Spit, Tejo. “Strategic land banking in the Netherlands.” Dalam *Instruments of land policy*, disunting oleh Patrick A. J. Maas dan Christine F. Steinicke, 27. London: Routledge, 2018.

Suraji, Noudy R. P. Tendean, Hestiwati Basir, Adelia A., Ashifa Z. W., dan K. M. S. Ramadhan D. “Analisa permasalahan pengadaan tanah dan dampak sosial pembangunan Jalan Tol Manado–Bitung (studi kasus di Kelurahan Girian Permai Kecamatan Girian Kota Bitung).” *Jurnal Media Birokrasi* 4, no. 2 (2022): 85–98. https://ejournal.ipdn.ac.id/JMB/article/view/2773/1358.

Wardani, Widyarini Indriasti. “Harmonisasi Lembaga Bank Tanah dengan pengaturan pengadaan hak atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.” *Jurnal Spektrum Hukum* 18, no. 2 (2021): 1–14. https://doi.org/10.35973/sh.v18i2.2476.

Widiyono, Try, dan Md Zubair Kasem Khan. “Legal certainty in land rights acquisition in Indonesia’s national land law.” *Law Reform* 19, no. 1 (2023): 128–147. http://dx.doi.org/10.14710/lr.v19i1.48393.

Winanda, Fadila Anggi, Muhammad Yamin, Zaidar, dan Maria Kaban. “Peran Bank Tanah dalam penanganan dan pengembangan tanah terlantar.” *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences* 7, no. 1 (Agustus 2024): 43–52. https://doi.org/10.34007/jehss.v7i1.2246.

9

TANTANGAN DAN PELUANG PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR PENGAMANAN PESISIR DI INDONESIA: KAJIAN REGULASI DAN KELEMBAGAAN

Nurrohman Wijaya[1]

[1] Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota (PWK), Sekolah Arsitektur, Perencanaan, dan Pengembangan Kebijakan (SAPPK), Institut Teknologi Bandung (ITB), nurrohman.wijaya@itb.ac.id

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara yang rentan terhadap kejadian bencana akibat dampak perubahan iklim. Salah satunya disebabkan oleh kondisi geografis berupa kepulauan dan memiliki garis pantai yang panjang.[1] Bencana akibat perubahan iklim yang sering kali terjadi di antaranya kenaikan permukaan air laut, banjir rob, abrasi pantai, dan intrusi air laut. Selain itu, perkembangan perkotaan di wilayah pesisir yang semakin pesat dengan tingginya tingkat urbanisasi dan infrastruktur pendukungnya[2] telah mengakibatkan peningkatan kerentanan. Hal tersebut telah mengancam dan mengganggu aktivitas kehidupan dan penghidupan masyarakat akibat rusaknya bangunan dan infrastruktur serta hilangnya nyawa manusia. Oleh sebab itu, upaya pengurangan risiko dan peningkatan ketahanan wilayah pesisir menjadi penting untuk dilakukan, salah satunya melalui pembangunan infrastruktur pengamanan pesisir di Indonesia.

[1] Riyan Benny Sukmara Ariyaningsih dkk., "Disaster risk reduction in Indonesia: 20 years after Aceh tsunami," dalam *Two Decades from the Indian Ocean Tsunami: Key Challenges and Advancements* (Singapore: Springer Nature Singapore, 2025), 241–270.

[2] Nurrohman Wijaya, Vilas Nitivattananon, Rajendra Prasad Shrestha, dan Sohee Minsun Kim, "Drivers and benefits of integrating climate adaptation measures into urban development: Experience from coastal cities of Indonesia," *Sustainability* 12, no. 2 (2020): 750.

https://doi.org/10.35166/iigf.9786239261498.09

Pemerintah Indonesia telah mencanangkan megaproyek pengamanan pesisir yang mencakup pembangunan infrastruktur fisik, seperti tanggul laut raksasa, sistem polder, dan peningkatan jaringan drainase. Salah satu elemen utama dari proyek ini adalah pembangunan *Great Sea Wall*, yang dirancang tidak hanya sebagai perlindungan terhadap banjir rob (pasang air laut), tetapi juga sebagai langkah adaptasi jangka panjang dalam menghadapi dampak perubahan iklim. Proyek ini tidak hanya berfokus pada aspek infrastruktur, tetapi juga mencakup pendekatan ekosistem berkelanjutan serta pemberdayaan masyarakat lokal agar manfaat proyek ini dapat dirasakan dan berdampak dalam jangka panjang. Kegiatan proyek prioritas strategis tersebut tercantum dalam kebijakan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024,[3] yaitu proyek pengamanan pesisir lima perkotaan Pantai Utara (Pantura) Jawa, di mana salah satu manfaatnya adalah teratasinya bencana banjir rob di DKI Jakarta, Semarang, Pekalongan, Demak, dan Cirebon.

Selain infrastruktur fisik, megaproyek ini menekankan pentingnya kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat untuk menciptakan sinergi dalam pengelolaan sumber daya pesisir. Pemerintah berupaya mendorong peran serta masyarakat dan sektor swasta dalam pembiayaan, inovasi teknologi, serta pemantauan keberlanjutan proyek. Dengan demikian, megaproyek pengamanan pesisir Pantura Jawa diharapkan dapat menjadi model pengelolaan wilayah pesisir yang adaptif, menjaga daya dukung lingkungan, serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat yang tinggal di wilayah tersebut. Upaya ini diharapkan dapat membuat Pantura Jawa tetap menjadi kawasan strategis yang aman, produktif, dan berdaya saing tinggi di tengah tantangan perubahan iklim dan peningkatan permintaan pembangunan. Namun, yang menjadi pertanyaan adalah sejauh mana pembangunan infrastruktur pengamanan pesisir tersebut memiliki relevansi, koherensi, efektivitas, efisiensi, dan keberlanjutan pada konteks regulasi dan kelembagaan. Oleh sebab itu, perlu dilakukan suatu kajian kerangka regulasi dan kelembagaan mengenai proyek pembangunan infrastruktur pengamanan pesisir, khususnya pada lima kota pesisir utara Jawa, yaitu Jakarta Utara, Semarang, Pekalongan, Demak, dan Cirebon.

Kerangka regulasi dan kelembagaan sangat penting dalam meningkatkan efektivitas dan efisiensi pembangunan infrastruktur di Indonesia. Namun, kurangnya integrasi di antara berbagai skema regulasi dan kelembagaan sering

[3] Republik Indonesia, "Proyek Prioritas Strategis RPJMN 2020–2024," Lampiran II Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2020 tentang RPJMN 2020–2024.

kali menghambat kemajuan dan bahkan dapat menyebabkan kegagalan inisiatif pembangunan. Studi ini berfokus pada aspek regulasi dan kelembagaan pembangunan infrastruktur pengamanan pesisir untuk memperkuat ketahanan bencana dan perubahan iklim, yang masih kurang tereksplorasi di Indonesia meskipun kerentanannya tinggi terhadap bahaya akibat dampak perubahan iklim. Secara khusus, studi ini mengkaji tantangan dan peluang yang terkait dengan kerangka regulasi dan kelembagaan yang memengaruhi implementasi infrastruktur pengamanan pesisir di lima kota pesisir utara Jawa. Kota-kota pesisir tersebut merupakan bagian dari inisiatif pemerintah berskala besar untuk mengurangi risiko dampak perubahan iklim dan bencana dengan membangun infrastruktur fisik utama, termasuk tanggul laut, sistem polder, dan jaringan drainase. Studi ini menggunakan analisis terhadap lima kriteria utama—relevansi, koherensi, efektivitas, efisiensi, dan keberlanjutan—untuk menilai aspek regulasi dan kelembagaan. Kriteria tersebut merupakan pengembangan dari kriteria yang disusun oleh *Organization for Economic Cooperation and Development*.[4] Data sekunder dikumpulkan dari dokumen resmi, peraturan-peraturan, dan kerangka kebijakan pemerintah, yang dianalisis menggunakan metode deskriptif-kualitatif dan analisis dokumen sekunder. Selain itu, studi ini menggunakan data primer yang diperoleh melalui diskusi kelompok terpumpun (*Focus Group Discussion,* FGD) dengan para pemangku kepentingan terkait pada bulan September dan Oktober 2024, serta kunjungan lapangan ke Semarang–Demak pada bulan Oktober 2024.

B. PEMBAHASAN

Berdasarkan temuan dari pengumpulan data, khususnya melalui observasi lapangan dan FGD, studi ini menghasilkan pemetaan unsur kelembagaan dan menemukan bahwa terdapat beberapa aktor pemangku kepentingan, termasuk lembaga kementerian, pemerintah daerah, dan badan usaha yang terlibat, yang masing-masing memainkan peran berbeda dalam implementasi proyek pembangunan infrastruktur berketahanan iklim (lihat Tabel 1), termasuk infrastruktur pengamanan pesisir di Indonesia. Selain itu, selama satu dekade terakhir, Indonesia telah mengembangkan beberapa kerangka regulasi yang mendukung pembangunan tangguh terhadap perubahan iklim dan aman terhadap bencana, di antaranya Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2020

[4] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully* (Paris: OECD Publishing, 2021).

tentang Rencana Induk Nasional Penanggulangan Bencana[5] dan pedoman dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk perencanaan adaptasi perubahan iklim. Kerangka kerja ini memberikan landasan untuk mengintegrasikan ketahanan iklim ke dalam pembangunan infrastruktur.

Tabel 1. Pemetaan Institusi terkait Pembangunan Infrastruktur Berketahanan Iklim

Institusi	Peran	Sumber
Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	Membangun infrastruktur pengaman pantai dan infrastruktur ketahanan bencana di kawasan pesisir yang rentan terhadap abrasi dan banjir rob	Renstra Kementerian PUPR 2020-2024; FGD dengan Pemerintah Kota Semarang dan Kabupaten Demak, 23 Oktober 2024; Kunjungan lapangan Semarang-Demak, 31 Oktober 2024
Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Melakukan pemantauan penurunan muka tanah dan air tanah	Renstra Kementerian ESDM FGD K/L Lingkup Lingkungan Hidup, 25 September 2024
Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	Rehabilitasi mangrove di kawasan pesisir	FGD dengan Pemerintah Kota Semarang dan Kabupaten Demak, 23 Oktober 2024; Kunjungan lapangan Semarang-Demak, 31 Oktober 2024
Kementerian Kelautan dan Perikanan	Melakukan rehabilitasi kawasan pesisir dan penanaman mangrove. Pengelolaan perikanan berkelanjutan	FGD dengan Pemerintah Kota Semarang dan Kabupaten Demak, 23 Oktober 2024; Kunjungan lapangan Semarang-Demak, 31 Oktober 2024
Badan Restorasi Gambut dan Mangrove	Rehabilitasi mangrove di kawasan pesisir	FGD K/L Lingkup Lingkungan Hidup, 25 September 2024
Pemerintah Daerah	Berkoordinasi dengan Kementerian dalam upaya pengurangan abrasi dan banjir rob; Terlibat dalam pemeliharaan ekosistem pesisir; Berperan dalam pembebasan lahan untuk pembangunan infrastruktur pengaman pantai dan infrastruktur ketahanan bencana, seperti rumah pompa, kolam retensi, dan tanggul	FGD dengan Pemerintah Kota Semarang dan Kabupaten Demak, 23 Oktober 2024; Kunjungan lapangan Semarang-Demak, 31 Oktober 2024

Sumber: Hasil Telaah Penulis (2025)

[5] Republik Indonesia, Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2020 tentang Rencana Induk Nasional Penanggulangan Bencana.

1. Regulasi

Kualitas dan kuantitas regulasi harus didasarkan pada tata kelola yang tidak hanya memperhatikan prinsip-prinsip yang berlaku dalam pembentukan regulasi, tetapi juga mampu menghasilkan aturan yang sederhana, jelas, mudah dipahami, dan tertib. Regulasi yang dihasilkan perlu memberikan kepastian hukum serta manfaat yang nyata dalam mendukung pelaksanaan pembangunan nasional.

Berdasarkan hasil identifikasi Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN/Bappenas) pada tahun 2018,[6] regulasi berperan sebagai faktor utama dalam mengintegrasikan kebijakan untuk mencapai tujuan pembangunan nasional, termasuk menciptakan iklim investasi yang kondusif bagi masyarakat dan dunia usaha. Peran regulasi dalam pembangunan meliputi beberapa aspek penting:[7] (1) memberikan kemudahan bagi aktivitas masyarakat dan mengurangi beban masyarakat—misalnya kebijakan pembangunan infrastruktur jalan yang mempermudah mobilitas dan meningkatkan aksesibilitas; (2) mendorong potensi kreatif warga negara lebih mudah dilaksanakan—misalnya regulasi yang efisien dengan penyederhanaan birokrasi untuk mendorong inisiatif inovasi dan berkarya; (3) mendorong efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan negara dan pembangunan; (4) memiliki nilai tambah atau insentif bagi pelaku usaha untuk mendukung sasaran. Selain itu, regulasi sebagai bagian dari fungsi hukum berperan membangun kerangka kerja sosial, menjaga ketertiban umum, dan merespons isu-isu kontemporer dalam upaya mewujudkan keadilan masyarakat.[8] Secara keseluruhan, regulasi tidak hanya berfungsi sebagai alat kontrol, tetapi juga sebagai fasilitator yang dapat menciptakan lingkungan kondusif bagi masyarakat untuk berkreasi dan berinovasi dengan lebih baik.

Terdapat beberapa regulasi yang telah ditetapkan pada periode 2020–2024 terkait lingkup pembangunan berketahanan iklim, di antaranya: Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2020 tentang Rencana Induk Penanggulangan Bencana (RIPB) Tahun 2020–2044, Peraturan Presiden Nomor 37 Tahun 2023 tentang Kebijakan Nasional Sumber Daya Air (Jaknas SDA), dan

---

[6] Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), *Growth Diagnostic: A New Approach to National Development Strategies—Identifying the Binding Constraint to Growth in Indonesia* (Jakarta: Bappenas, 2018).

[7] "Lampiran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)," dalam Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2020, Bab IX "Kaidah Pelaksanaan," 3–4.

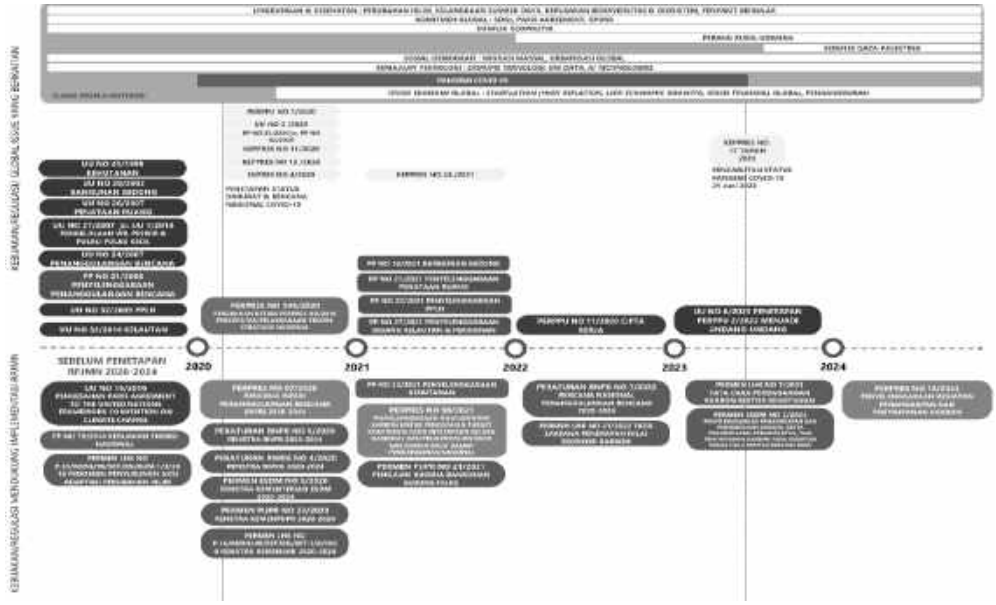
[8] Raymond Wacks, *Law: A Very Short Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2023).

Peraturan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Nomor 7 Tahun 2022 tentang Rencana Nasional Penanggulangan Bencana Tahun 2020–2024. Penetapan kebijakan pada tahun 2020–2024 memberikan dampak signifikan terhadap pembangunan berketahanan iklim di Indonesia, baik pada tingkat nasional maupun sektoral. Pada tahun 2020, Perpres Nomor 87 Tahun 2020 tentang RIPB 2020–2044 menetapkan strategi jangka panjang untuk meningkatkan kesiapsiagaan menghadapi risiko bencana, termasuk yang dipicu oleh perubahan iklim. Hal ini diikuti oleh Peraturan BNPB Nomor 7 Tahun 2022 yang merinci Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2020–2024, untuk memastikan koordinasi antarlembaga dan kesiapsiagaan bencana di tingkat nasional dan daerah. Dampak dari regulasi tersebut adalah adanya peningkatan kesiapan nasional dalam mengantisipasi bencana terkait iklim, seperti banjir, kekeringan, dan kenaikan permukaan laut.

Selain itu, kebijakan di tingkat sektoral pada masing-masing institusi memberikan arahan dan dukungan terkait pembangunan berketahanan iklim. Misalnya, pada level Rencana Strategis (Renstra) Kementerian/Lembaga (K/L), terdapat langkah operasional pada Renstra Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG) dengan indikator yang selaras dengan program perlindungan kerentanan pesisir dan sektor kelautan, serta program perlindungan ketahanan pangan terhadap perubahan iklim. Pada Renstra Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), terdapat program rehabilitasi daerah aliran sungai (DAS) kritis yang selaras dengan program nasional, yaitu pemulihan empat DAS kritis. Sementara itu, pada Renstra Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), secara rinci disebutkan mengenai peningkatan ketahanan pesisir, termasuk pembangunan dan penguatan infrastruktur ketahanan bencana untuk melindungi kawasan pesisir. Regulasi-regulasi tersebut memperkuat dan mendukung pelaksanaan pembangunan berketahanan iklim.

Pemetaan regulasi pembangunan yang berorientasi pada ketahanan iklim disajikan pada Gambar 1 di bawah ini.

Gambar 1. Pemetaan Regulasi Lingkup Pendalaman Pembangunan Berketahanan Iklim



Sumber: Hasil Telaah Penulis (2025)

2. Tata Kelola Pembangunan Infrastruktur Pengamanan Pesisir

Berdasarkan dokumen kebijakan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024, indikasi anggaran untuk program pengamanan pesisir sebesar Rp54,9 triliun, yang mencakup Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebesar Rp31,4 triliun, Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) sebesar Rp18,7 triliun, serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebesar Rp4,8 triliun. Pandemi Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) telah menimbulkan dampak signifikan terhadap efektivitas pelaksanaan pembangunan infrastruktur, di mana *refocusing* anggaran mengakibatkan kendala dalam pencapaian target indikator. Evaluasi Rencana Kerja Pemerintah (RKP) menekankan perlunya alternatif pembiayaan di luar APBN/APBD dan peningkatan kapasitas daerah dalam menyusun rencana rehabilitasi yang komprehensif.

Hasil analisis data primer dengan Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional Jawa Tengah–Daerah Istimewa Yogyakarta (BBPJN Jateng–DIY) menunjukkan bahwa sumber dana pembangunan tol tanggul laut Semarang–Demak berasal dari APBN sebesar 15% dan *loan* China Exim Bank (CEXIM) sebesar 85%. Dalam

pembangunan berketahanan iklim, *output* berupa progres pembangunan infrastruktur pengamanan pesisir berkaitan dengan *outcome* berupa penurunan jumlah kejadian bencana banjir rob yang menjadi isu utama di kawasan pesisir lima perkotaan Pantura Jawa. Dampak yang diharapkan dari pelaksanaan pembangunan infrastruktur ini adalah peningkatan ketahanan pesisir perkotaan Pantura Jawa terhadap dampak perubahan iklim.

3. Evaluasi Pembangunan Infrastruktur Pengamanan Pesisir

Studi ini menggunakan analisis terhadap lima kriteria utama, yaitu relevansi, koherensi, efektivitas, efisiensi, dan keberlanjutan (lihat Tabel 2), untuk menilai aspek regulasi dan kelembagaan. Kriteria tersebut merupakan pengembangan dari kriteria yang disusun oleh *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD).[9]

Tabel 2. Kriteria dan Sub Kriteria Evaluasi

Kriteria	Sub Kriteria
Relevansi	Relevansi dengan agen pembangunan, kualitas desain intervensi (kebiijakan/program/kegiatan), relevansi dengan perubahan situasi, dan kebutuhan prioritas penerima manfaat.
Koherensi	Keterhubungan antara satu kebijakan dengan kebijakan lain, pendekatan yang terintegrasi.
Efektivitas	Pencapaian keluaran (*output*), hasil (*outcome*), fleksibilitas pelaksanan kebijakan, inklusivitas dalam pelaksanaan
Efisiensi	Efektivitas anggaran, ketepan waktu, manajemen pelaksanaan
Keberlanjutan	Keberlanjutan manfaat dan kapasitas keberlanjutan.

Sumber: Hasil Telaah Penulis (2025)

a. Relevansi

Megaproyek infrastruktur pengamanan pesisir memiliki relevansi dengan komitmen global, seperti *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction* (SFDRR), *Sustainable Development Goals* (SDGs), dan *Paris Agreement*. SFDRR memberi arahan untuk pengurangan risiko bencana melalui penguatan kesiapsiagaan dan mitigasi, sementara SDGs menekankan pentingnya aksi iklim (SDG 13) serta pengelolaan sumber daya air dan ekosistem pesisir (SDG 14 dan SDG 15). *Paris Agreement* menekankan upaya adaptasi terhadap dampak perubahan iklim yang relevan bagi pengamanan kawasan rentan, termasuk

[9] OECD, "Applying Evaluation Criteria Thoughtfully," OECD Publishing, Paris, 2021.

wilayah pesisir.[10] Kebijakan pembangunan berketahanan iklim melalui program pengamanan pesisir lima perkotaan Pantura Jawa selaras dengan upaya adaptasi perubahan iklim dan pengurangan risiko bencana. Proyek pengamanan pesisir yang tercantum dalam RPJMN 2020–2024 berfokus pada mitigasi banjir rob yang kerap terjadi di kawasan perkotaan Pantai Utara Jawa, seperti Jabodetabek, Cirebon Raya, Kedungsepur, Petanglong, dan Gerbangkertosusila. Selain itu, kebijakan ini juga memperhatikan kualitas air yang tercemar di sepuluh wilayah sungai Pantura, tingginya kebutuhan air, dan keterbatasan air permukaan. Masalah ekstraksi air tanah berlebihan yang memicu penurunan muka tanah juga menjadi salah satu fokus. Pelaksanaan proyek dirancang sebagai upaya terpadu untuk mengurangi risiko bencana dan mendukung adaptasi perubahan iklim di wilayah tersebut. Secara khusus, fokus proyek infrastruktur di kawasan perkotaan Kedungsepur meliputi isu air bersih, kenaikan muka air laut, banjir (termasuk rob), dan penurunan muka tanah.

b. Koherensi

Evaluasi pada kriteria koherensi mencakup tiga subkriteria, yaitu: (i) keterhubungan antarkebijakan; (ii) pendekatan yang terintegrasi dan responsif; serta (iii) mekanisme fasilitasi sinergi antarinisiatif dalam pelaksanaan kebijakan. Pada tahap ini, informasi yang tersedia baru mencakup subkriteria pertama (keterhubungan antarkebijakan), sementara informasi untuk subkriteria lainnya perlu dikaji lebih lanjut. Koherensi kebijakan pengamanan pesisir Pantura Jawa diperkuat oleh landasan regulasi yang jelas dan dukungan berbagai kementerian, termasuk Kementerian PUPR dan KLHK. Hal ini sejalan dengan kebijakan pembangunan rendah karbon dan upaya mitigasi perubahan iklim yang diadopsi oleh pemerintah Indonesia dalam berbagai perjanjian internasional. Dengan demikian, kebijakan ini selaras dengan agenda nasional sekaligus komitmen global terkait ketahanan iklim.

Isu perubahan iklim, pengelolaan pesisir, ketahanan pangan, dan perlindungan lingkungan terintegrasi dalam perencanaan pengamanan pesisir lima perkotaan Pantura Jawa melalui pembangunan infrastruktur yang memperhatikan aspek ketahanan bencana dan keberlanjutan. Kawasan pesisir utara Pulau Jawa, yang merupakan tulang punggung perekonomian nasional dengan sumbangsih sekitar

[10] Nurrohman Wijaya, "Climate adaptation policy development in the context of urbanization and climate change in Bangkok," dalam *The Routledge Handbook of Planning Megacities in the Global South* (London: Routledge, 2020), 243–255.

20% Pendapatan Domestik Bruto (PDB), menghadapi ancaman kenaikan muka air laut, banjir rob, dan penurunan muka tanah, terutama di DKI Jakarta, Pekalongan, dan Semarang. Kawasan ini juga mengalami abrasi pantai yang menyebabkan kehilangan lahan dan degradasi ekosistem. Karena itu, pembangunan infrastruktur pengendalian bencana sebagaimana dicontohkan pada Gambar 2 selaras dengan upaya perlindungan lingkungan, dukungan ketahanan pangan, dan penjagaan keberlanjutan ekonomi di wilayah tersebut.

Gambar 2. Infrastruktur pengamanan pesisir

Sumber: Hasil Observasi (2024)

Dalam perencanaan pengamanan pesisir lima perkotaan Pantura Jawa, terdapat koherensi antara Renstra K/L dan upaya pencapaian target program. BMKG mendukung melalui proyek perlindungan kerentanan pesisir dan sektor kelautan, serta proyek perlindungan ketahanan pangan terhadap perubahan iklim. Renstra Ditjen Sumber Daya Air Kementerian PUPR menargetkan peningkatan layanan infrastruktur sumber daya air berfokus pada ketahanan bencana, dengan indikator jumlah kawasan strategis di pesisir utara Jawa yang infrastrukturnya dibangun. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) turut

mendukung melalui program sistem peringatan dini untuk gerakan tanah. Sinergi ini memastikan bahwa perencanaan pengamanan pesisir tidak hanya berfokus pada pengurangan risiko bencana, tetapi juga mencakup adaptasi terhadap perubahan iklim, perlindungan ekosistem pesisir, serta ketahanan pangan secara terpadu.

Terkait program jaringan jalan tol Semarang–Demak, sebagai bentuk dukungan, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah telah menerbitkan Peraturan Gubernur (Pergub) Jawa Tengah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Persiapan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 620/19 Tahun 2022 tentang Tim Percepatan Fasilitasi Dukungan Pembangunan Jalan Tol Tanggul Laut Semarang–Demak. Tim ini bertugas untuk menginventarisasi data lapangan dan melakukan pendekatan persuasif kepada masyarakat yang terdampak pembangunan.

c. Efektivitas

Beberapa proyek pembangunan infrastruktur pengamanan pesisir telah dilaksanakan di Indonesia, di antaranya Proyek *National Capital Integrated Coastal Development* (NCICD)[11] yang merupakan inisiatif strategis untuk menghadapi tantangan banjir di Jakarta, khususnya yang dipicu kondisi geografis dan perubahan lingkungan. Dengan total nilai investasi Rp5,677 triliun, proyek ini didanai melalui berbagai skema, termasuk APBN, APBD, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), serta sektor swasta. Lokasi proyek ini mencakup DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Banten, dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai penanggung jawab proyek. Proyek dibagi menjadi tiga fase: Fase A berfokus pada penguatan dan pengembangan tanggul pantai yang telah ada sepanjang 30 kilometer serta pembangunan 17 pulau buatan di Teluk Jakarta (pencanangan fase pertama September 2014; konstruksi direncanakan mulai awal 2016). Fase B (2018–2022) berfokus pada pembangunan tanggul laut luar barat dan waduk besar. Fase C direncanakan dimulai setelah 2023, berupa pembangunan tanggul luar timur. Beberapa pengembangan jangka panjang di sisi timur Teluk Jakarta juga direncanakan untuk mengantisipasi penurunan muka tanah yang terus berlanjut.

[11] Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP), "Tanggul Laut," https://kppip.go.id/proyek%20prioritas/air-dan-sanitasi/tanggul-laut/ .

Selain itu, terdapat proyek pembangunan tanggul laut Pekalongan Utara.[12] Pembangunan proyek ini merupakan upaya untuk mengatasi banjir rob yang kerap melanda kawasan tersebut, dengan pembangunan tanggul laut sepanjang 700 meter menggunakan dana Pemerintah Provinsi Jawa Tengah senilai Rp12,75 miliar, melanjutkan bagian 400 meter yang telah diselesaikan oleh Pemerintah Kota Pekalongan. Di samping itu, terdapat pula pembangunan drainase sepanjang 800 meter dengan nilai investasi Rp20 miliar. Dialog dengan warga menunjukkan bahwa dampak positif pembangunan tanggul laut telah dirasakan oleh masyarakat, terutama dalam mengurangi frekuensi banjir rob.

Proyek lain adalah Pembangunan Jalan Tol Semarang–Demak sepanjang 26,7 kilometer yang terbagi menjadi dua seksi. Seksi 1 Semarang–Sayung sepanjang 10,64 kilometer merupakan porsi pemerintah, sedangkan Seksi 2 Sayung–Demak sepanjang 16,31 kilometer merupakan porsi Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) PT Pembangunan Perumahan Semarang–Demak (PPSD). Pembangunan terus berlanjut, dengan Seksi 2 yang telah beroperasi sejak 25 Februari 2023, sementara Seksi 1 masih berada pada tahap konstruksi dengan progres fisik 9,25% pada Mei 2024 dan target penyelesaian pada Februari 2027.[13] Jalan Tol Semarang–Demak dibangun dengan total biaya mencapai Rp16,8 triliun, di mana sebagian dana bersumber dari pinjaman luar negeri. Jalan tol ini dikenal sebagai Tol "Atlantis" karena dibangun di atas Laut Jawa yang sekaligus berfungsi sebagai tanggul laut. Tujuannya adalah meminimalisasi kemacetan, menghubungkan kawasan strategis, dan mengatasi banjir rob yang kerap melanda Semarang dan Demak.[14] Jika dibandingkan dengan target RPJMN 2020–2024—yakni jalan tol sepanjang 27 kilometer pada 2024—target tersebut belum tercapai.

Target kegiatan prioritas pengamanan pesisir Pantura Jawa menunjukkan bahwa sebagian besar capaian masih termasuk dalam kategori *on track* dan diperkirakan dapat memenuhi target akhir RPJMN. Hingga Triwulan IV/2022, kinerja efektivitas mencapai 100%, meskipun hambatan seperti keterbatasan anggaran, rendahnya

[12] Humas Provinsi Jawa Tengah, "Tinjau pembangunan tanggul laut dan drainase, Ganjar ingatkan kontraktor jaga kualitas," *Portal Berita Pemerintah Provinsi Jawa Tengah*, 7 September 2024, https://jatengprov.go.id/publik/tinjau-pembangunan-tanggul-laut-dan-drainase-ganjar%20ingatkan-kontraktor-jaga-kualitas/ .

[13] Direktorat Jenderal Bina Marga, "Kementerian PUPR terus lanjutkan pembangunan Jalan Tol Semarang–Demak," 4 Mei 2024, https://binamarga.pu.go.id/index.php/berita/kementerian-pupr-terus-lanjutkan-pembangunan-jalan-tol-semarang-demak .

[14] Mentari Puspadini, "Pengumuman! Tol Semarang–Demak dijual, mau dilepas harganya segini," *CNBC Indonesia*, 27 April 2024, https://www.cnbcindonesia.com/news/20240427131722-4-533968/pengumuman-tol-semarang-demak-dijual-mau-dilepas-harganya-segini .

kesadaran pemerintah daerah terhadap sanitasi, dan pembebasan lahan masih terjadi. Capaian pembangunan infrastruktur pengaman pantai juga meningkat, dengan tambahan 43,29 kilometer pada 2022 dan total 334,52 kilometer dalam 10 tahun terakhir. Namun, terdapat beberapa indikator yang sulit tercapai dan memerlukan perhatian lebih, termasuk kebutuhan *master plan* infrastruktur kebencanaan serta penguatan kerja sama antara pemerintah pusat dan daerah.

Pandemi COVID-19, misalnya, berdampak signifikan melalui penyesuaian anggaran dan pembatasan aktivitas, seperti Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM), yang memperlambat koordinasi dan pelaksanaan kegiatan. Selain itu, *refocusing* anggaran serta kontraksi keuangan negara akibat perlambatan pertumbuhan ekonomi turut memicu realokasi dan penyesuaian target pada sejumlah program pembangunan, termasuk di bidang pengendalian banjir dan pengamanan pantai. Hal ini berimbas pada kesiapan lahan, pemenuhan standar teknis, dan keterlambatan konstruksi infrastruktur.

Untuk menghadapi perubahan yang berpotensi mengganggu pencapaian target, beberapa langkah strategis telah diusulkan, termasuk koordinasi lintas pemangku kepentingan guna mempercepat pembangunan infrastruktur tahan bencana serta optimalisasi pendanaan lingkungan dan perubahan iklim. Tindak lanjut program Pengamanan Pesisir Lima Perkotaan Pantura Jawa meliputi: pembangunan tanggul laut dengan skema KPBU; peningkatan kesadaran pemerintah daerah mengenai pentingnya sanitasi melalui Dana Alokasi Khusus (DAK); pembentukan tim terpadu tanah musnah; penyusunan rekomendasi teknis pemasangan ONLIMO (*Online Monitoring*) pada DAS prioritas;[15] serta integrasi data dan sistem pemantauan antarpemangku kepentingan. Di samping itu, diperlukan optimalisasi alat pemantauan penurunan muka tanah di wilayah terdampak dengan melibatkan koordinasi pemerintah daerah. Peningkatan alokasi dan target pembangunan di bidang pengendalian bencana juga sangat penting mengingat tingginya kejadian-kejadian bencana hidrometeorologi pada tahun 2020.

[15] ONLIMO adalah sistem pemantauan kualitas air di badan air yang dilakukan secara otomatis, terus-menerus, real-time, dan online.

d. Efisiensi

Pengelolaan efisiensi dalam proyek-proyek ini terlihat dari pendekatan kolaboratif yang melibatkan pemerintah pusat**,** pemerintah daerah**,** sektor swasta, serta pemanfaatan APBN dan mekanisme hibah internasional. Dalam implementasinya, efisiensi ini diwujudkan melalui alokasi dana yang transparan dan penggunaan teknologi pemantauan untuk memastikan alokasi sumber daya yang optimal. Per 2024**,** penyerapan APBN untuk pendanaan proyek infrastruktur pengaman pesisir di lima perkotaan Pantura Jawa menunjukkan hasil yang positif, dengan nilai optimalisasi mencapai 91,17% (kategori kinerja baik). Selain itu**,** capaian optimalisasi program mencapai 86,59% (kategori kinerja cukup), di mana nilai tersebut juga mencakup penyerapan anggaran yang telah digunakan.

e. Keberlanjutan

Aspek keberlanjutan difokuskan pada integrasi ekonomi lokal dan adaptasi jangka panjang. Melalui pemberdayaan masyarakat pesisir dan pengembangan kegiatan ekonomi berbasis konservasi—seperti ekowisata dan pengelolaan perikanan berkelanjutan—proyek ini tidak hanya ditujukan untuk melindungi lingkungan, tetapi juga untuk memberikan manfaat ekonomi bagi masyarakat setempat secara berkelanjutan. Pendekatan berbasis ekosistem diintegrasikan untuk memastikan bahwa dampak positif proyek dapat bertahan lama. Salah satu contohnya adalah pembangunan Jalan Tol Semarang–Demak yang menggunakan teknologi matras bambu berlapis 17 untuk memperkuat daya dukung tanah, dengan pemanfaatan 10 juta batang bambu dari Wonogiri, Magelang, dan Purworejo. Selain matras bambu, penguatan tanah dilakukan melalui *Prefabricated Vertical Drain* (PVD)[16] dan pembebanan pasir laut. Proyek ini juga melindungi ekosistem mangrove serta menggunakan matras bambu yang kelak mendukung pembentukan terumbu karang di bawah air.[17]

Pemerintah pusat telah mengambil beberapa langkah peningkatan pengetahuan dan keterampilan, serta penguatan kemitraan pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur pengaman pesisir di lima perkotaan

[16] *Prefabricated Vertical Drain (PVD)* pada konstruksi jalan adalah pemasangan saluran vertikal untuk mempercepat penurunan tanah (consolidation/settlement) dengan mengeluarkan air pori.
[17] Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) Kementerian PUPR, "Gunakan matras bambu, pembangunan Jalan Tol Semarang–Demak perhatikan keberlanjutan lingkungan," 13 Mei 2024, https://bpjt.pu.go.id/gunakan-matras-bambu-pembangunan-jalan-tol-semarang-demak-perhatikan-keberlanjutan-lingkungan .

Pantura Jawa. Langkah-langkah tersebut meliputi pendekatan desentralisasi mulai dari tingkat kota, pembangunan kapasitas lokal dan komunitas praktisi lintas institusi, serta dorongan inovasi teknologi dan teknis dalam investasi ketangguhan bencana. Selain itu, program nasional multisektor dengan investasi struktural dan nonstruktural yang terintegrasi juga ditetapkan, disertai peningkatan kemitraan tingkat lokal dan peran serta masyarakat untuk memastikan keberlanjutan dan kepemilikan jangka panjang proyek. Berdasarkan informasi tertulis dari BBPJN Jateng–DIY, belum terdapat strategi khusus yang secara eksplisit mengarah pada keberlanjutan proyek, termasuk pelibatan pemangku kepentingan dan pembagian perannya. Untuk pembangunan jalan tol terintegrasi tanggul laut Semarang–Demak, pelibatan masyarakat sejauh ini terbatas sebagai tenaga kerja padat karya dalam pelaksanaan proyek. Namun, untuk beberapa upaya perlindungan pesisir lain, seperti pembangunan infrastruktur pengaman pesisir (tanggul laut, rumah pompa, dan kolam retensi), masyarakat telah dilibatkan sejak pra-pembangunan hingga menjadi petugas rumah pompa setelah infrastruktur selesai dibangun. Dari sisi pendanaan, proyek ini menggunakan beberapa sumber dana untuk menjamin keberlanjutan, di antaranya dukungan investasi melalui Badan Usaha Jalan Tol dan dukungan pemerintah melalui loan CEXIM Bank Cina (85%) serta APBN (15%).

Tabel 3. Hasil Penilaian Kriteria Evaluasi Pembangunan Infrastruktur Pengamanan Pesisir

Kriteria	Hasil Evaluasi
Relevansi	*Major Project* (MP) pengamanan pesisir 5 perkotaan Pantura Jawa relevan dengan SFDRR, SDGs, *Paris Agreement* dan kebijakan nasional, yang fokus menyelesaikan isu banjir rob, pengelolaan air, penurunan muka tanah, serta perlindungan pesisir
Koherensi	Indikator pada MP koheren dengan indikator Renstra K/L, seperti BMKG, PUPR, dan ESDM untuk ketahanan bencana, adaptasi perubahan iklim, dan perlindungan pesisir; Terdapat sinergi MP pengaman pesisir dan MP pemulihan empat DAS kritis terkait pembangunan infrastruktur pengendalian banjir, pengamanan pantai, dan pengendalian sedimen untuk mengurangi risiko bencana dan meningkatkan ketahanan terhadap perubahan iklim.
Efektivitas	Pembangunan jalan tol terintegrasi tanggul laut Semarang-Demak saat ini masih dalam tahap konstruksi dengan progress pekerjaan saat ini 25,44% dan dijadwalkan selesai pada tahun 2027
Efisiensi	Sumber pendanaan pembangunan jalan tol terintegrasi tanggul laut Semarang-Demak berasal dari dukungan investasi Badan Usaha Jalan Tol dan dukungan pemerintah melalui APBN (15%) dan *loan* CEXIM Bank Cina (85%); Optimalisasi anggaran proyek pengamanan pesisir mencapai 91,17% dari APBN pada tahun 2021; Pandemi COVID-19 menjadi tantangan terbesar dalam implementasi proyek, yang bersifat pembangunan infrastruktur,

Kriteria	Hasil Evaluasi
	seperti proyek-proyek pada MP pengamanan pesisir 5 Perkotaan Pantura Jawa. Kendala terbesar muncul akibat *refocusing* anggaran pembangunan fisik untuk penanganan pandemi COVID-19.
Keberlanjutan	MP pengamanan pesisir 5 perkotaan Pantura Jawa belum terdapat strategi khusus keberlanjutan dan belum ada pembagian peran yang jelas antar pemangku kepentingan untuk menjamin keberlanjutan; Untuk proyek pembangunan infrastruktur pengaman pesisir (tanggul laut, rumah pompa, dan kolam retensi), masyarakat sudah dilibatkan mulai dari sebelum pembangunan, hingga menjadi petugas rumah pompa dan petugas keamanan yang dilatih setelah infrastruktur selesai dibangun.

Sumber: Hasil Telaah Penulis (2025)

4. Analisis Kebijakan Pembangunan Infrastruktur Pengamanan Pesisir

Secara umum, dalam lingkup kebijakan pembangunan infrastruktur pengamanan pesisir, muncul beberapa isu lintas-sektor terkait pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang tersebar dalam berbagai peraturan. Di samping itu, kapasitas kelembagaan dan fiskal daerah, kondisi *polycrisis*, serta pandemi COVID-19 berdampak pada keberjalanan proyek dan ketercapaian *outcomes*. Isu lintas-sektor lainnya berkaitan dengan komitmen global, seperti SDGs, *Paris Agreement*, dan SFDRR.

a. Pembagian Wewenang Pemerintah Pusat dan Daerah

Salah satu tantangan utama pada peningkatan ketahanan bencana dan iklim ialah penataan kewenangan serta tanggung jawab dalam penyediaan infrastruktur fisik. Pemerintah daerah memegang peran besar dalam pengurangan risiko bencana dan penanganan saat bencana karena berhadapan langsung dengan masyarakat terdampak. Dalam pemulihan pascabencana berskala masif, misalnya, pemda harus menilai dampak dan mengajukan dana pemulihan ke tingkat pusat melalui prosedur yang kompleks.

Program-program pengamanan pesisir yang strategis dan berbiaya besar, seperti pembangunan tanggul atau restorasi ekosistem, sering kali menjadi kewenangan pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah berperan sebagai pelaksana/mitra. Konfigurasi ini menimbulkan tantangan koordinasi dan membutuhkan pembagian peran yang jelas. Pada sistem peringatan dini, pemerintah pusat bertanggung jawab atas pengembangan serta pemasangan infrastruktur teknologi penunjang penyebaran informasi (seperti alat deteksi,

sirine, dan perangkat pendukung lainnya), sementara pemerintah daerah bertugas menyebarluaskan informasi tersebut ke masyarakat di kawasan rawan bencana. Keterlambatan penyediaan peralatan oleh pusat dapat menghambat kecepatan diseminasi peringatan dini di daerah sehingga berpotensi mengurangi efektivitas penanggulangan bencana, terutama di wilayah dengan fasilitas peringatan dini yang belum memadai.

b. Kapasitas Fiskal dan Kelembagaan Daerah

Kapasitas fiskal dan kelembagaan daerah memiliki pengaruh signifikan terhadap efektivitas, efisiensi, dan keberlanjutan proses kebijakan daerah. Kapasitas kelembagaan yang memadai memungkinkan kebijakan yang responsif terhadap kebutuhan penerima manfaat sekaligus mengantisipasi tantangan jangka panjang. Kapasitas fiskal, sebagaimana tercermin dari penerimaan umum APBD, sangat menentukan tingkat fleksibilitas penetapan prioritas anggaran. Daerah dengan kapasitas fiskal tinggi cenderung tidak bergantung pada bantuan pusat, hibah, pinjaman, atau kemitraan swasta.

Dalam topik ketahanan bencana dan iklim, kapasitas fiskal sering menjadi kendala implementasi program.[18] Proyek seperti pemulihan pascabencana, infrastruktur pengaman pantai, dan pemasangan alat deteksi dini membutuhkan pembiayaan yang besar sehingga memerlukan sumber dana yang cukup beragam (APBN, APBD, hibah, dan *loan*). Di banyak daerah, porsi anggaran kebencanaan dalam APBD relatif kecil dan kerap hanya bersumber dari alokasi anggaran Belanja Tak Terduga (BTT).

c. Komitmen dan Kondisi Politik Daerah

Komitmen pemerintah daerah dan stabilitas politik sangat menentukan keberhasilan perumusan, implementasi, dan keberlanjutan kebijakan pembangunan. Komitmen pemerintah daerah terhadap isu-isu prioritas tercermin dari fokus kebijakan, kecukupan alokasi sumber daya, serta pelibatan masyarakat, sektor swasta, dan pemangku kepentingan lain untuk mencapai tujuan bersama.[19] Di kawasan Pantura Jawa, khususnya Semarang, Pemerintah

[18] Nurrohman Wijaya, Vilas Nitivattananon, Rajendra Prasad Shrestha, dan Sohee Minsun Kim, "Drivers and benefits of integrating climate adaptation measures into urban development: Experience from coastal cities of Indonesia," *Sustainability* 12, no. 2 (2020): 750.
[19] Ibid.

Kota Semarang menunjukkan komitmen tinggi terhadap pembangunan berketahanan iklim dengan fokus pada penyelesaian banjir rob melalui pembangunan tanggul laut, kolam retensi, rumah pompa, serta penanaman mangrove yang terintegrasi,[20] termasuk penerapan infrastruktur hijau dan biru.[21] Selain itu, pendekatan kolaboratif antarpemangku kepentingan (*stakeholder*) perlu terus dilakukan, yaitu dengan melibatkan pemerintah kota, aparat kecamatan/kelurahan, masyarakat, dan pihak swasta (misalnya Pelindo dan PT PP), untuk memastikan penerapan solusi jangka panjang yang adaptif terhadap perubahan iklim.

d. Pandemi COVID-19

Pandemi COVID-19 merupakan isu lintas-sektor (*cross-cutting issue*) dalam pelaksanaan RPJMN 2020–2024. Kebijakan *refocusing* anggaran untuk penanganan pandemi ini memengaruhi hampir semua sektor, termasuk program ketahanan bencana dan iklim. *Refocusing* berdampak pada penyesuaian indikator program pemulihan pascabencana. Selain pengalihan anggaran, kegiatan lapangan juga terhambat oleh kebijakan PSBB dan PPKM yang membatasi mobilitas dan interaksi secara langsung. Akibatnya, pembangunan infrastruktur di kawasan terdampak bencana mengalami perlambatan akibat PSBB dan PPKM tersebut.

e. Komitmen Global terkait Lingkungan Hidup

Dalam menghadapi isu dan tantangan terkait lingkungan hidup, pemerintah Indonesia meratifikasi beberapa komitmen global, seperti SDGs, SFDRR, dan *Paris Agreement*. Ketiga komitmen ini menjadi rujukan dalam merumuskan kebijakan lingkungan hidup, baik dalam dokumen RPJMN maupun Renstra K/L. Masing-masing komitmen global tersebut mengharuskan integrasi antara pengurangan risiko bencana, ketahanan terhadap dampak perubahan iklim, dan pembangunan berkelanjutan. Melalui Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan,

[20] Mohammad Firzat Shindi, Nurrohman Wijaya, dan Muhamad Ikhsan, "Effectiveness of nature-based solution implementation for flood disaster mitigation in Jakarta, Indonesia," *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 1447, no. 1 (2025): 012018.

[21] Riyan Benny Sukmara Ariyaningsih, Rahmat Aris Pratomo, Nurrohman Wijaya, dan Rajib Shaw, "Blue–green infrastructure for flood resilience: Case study of Indonesia," dalam *Blue-Green Infrastructure for Sustainable Urban Settlements: Implications for Developing Countries under Climate Change* (Cham: Springer Nature Switzerland, 2024), 247–273.

Pemerintah telah mengadopsi Tujuan-tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB), atau *Sustainable Development Goals* (SDGs), sebagai salah satu rujukan dalam menentukan arah dan sasaran pembangunan nasional sampai tahun 2030. Berdasarkan tujuh belas tujuan dalam SDGs, setidaknya terdapat 10 tujuan yang berkaitan langsung dengan peningkatan ketahanan bencana dan iklim.

Sementara itu, SFDRR menekankan penguatan tata kelola risiko bencana, kesiapsiagaan, dan investasi dalam Pengurangan Risiko Bencana (PRB), yang beririsan dengan SDGs dalam aspek pengurangan dampak bencana, perlindungan terhadap kelompok rentan, serta integrasi kebijakan lintas sektor. Implementasi kebijakan kebencanaan di tingkat daerah juga selaras dengan empat prioritas Kerangka Sendai, terutama dalam hal kesiapsiagaan dan prinsip "membangun kembali lebih baik" (*build back better*) pascabencana. Penguatan sistem peringatan dini, adaptasi iklim, dan penanganan risiko dasar menjadi isu lintas sektoral yang penting untuk mewujudkan ketahanan bencana dan iklim yang efektif. Selain itu, pemerintah juga berkewajiban meningkatkan kapasitas adaptasi, memperkuat ketahanan, serta mengurangi kerentanan terhadap dampak perubahan iklim, sebagaimana tertuang dalam *Paris Agreement*. Mitigasi dan adaptasi perubahan iklim diintegrasikan dengan pengurangan risiko bencana, mengingat bencana hidrometeorologis yang sering terjadi di Indonesia, sehingga penguatan terhadap potensi dampak perubahan iklim global menjadi sangat relevan dalam konteks penanggulangan bencana.

f. Kebermanfaatan

Dalam program pembangunan infrastruktur pengamanan pesisir lima perkotaan Pantura Jawa, partisipasi aktif dari penerima manfaat masih minim. Sebagai contoh, untuk pembangunan jalan tol terintegrasi tanggul laut Semarang–Demak, pelibatan masyarakat sejauh ini hanya sebagai tenaga kerja padat karya dalam proyek. Pelibatan Pemerintah Daerah juga dirasa masih minim. Informasi yang didapatkan saat kunjungan lapangan ke Kabupaten Demak, Bappeda Demak hanya mendapatkan informasi berupa sosialisasi, sementara Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kabupaten Demak dilibatkan terkait dengan ganti rugi mangrove yang terdampak oleh pembangunan jalan tol terintegrasi tanggul laut.

Informasi yang sampai ke masyarakat juga terbatas. Terdapat informasi dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Demak yang menyebutkan bahwa pihak pemerintah pusat pernah melaksanakan sosialisasi

terkait pembangunan jalan tol yang akan disertai pembangunan jalan sabuk pantai dan perbaikan beberapa ruas jalan dan jembatan yang terdampak penurunan muka tanah. Namun, hingga saat ini, jalan sabuk pantai yang sudah terbangun hanya sepanjang satu kilometer. Pembangunan belum dilanjutkan karena kondisi ruas jalan dan jembatan yang miring akibat penurunan muka tanah belum diperbaiki.

Untuk upaya perlindungan pesisir lain, seperti pembangunan infrastruktur pengaman pesisir (tanggul laut, rumah pompa, dan kolam retensi), masyarakat sudah dilibatkan mulai dari sebelum pembangunan, hingga menjadi petugas rumah pompa setelah infrastruktur selesai dibangun. Untuk kawasan Tambak Lorok, Kota Semarang, masyarakat mendapatkan manfaat yang sangat besar karena rob menjadi jauh berkurang.[22] Selain itu, terdapat warga yang juga mendapatkan pekerjaan sebagai operator rumah pompa dan penjaga keamanan di sekitar lokasi. Namun, terdapat beberapa protes dari warga yang tambaknya termasuk ke dalam kawasan kolam retensi. Peran pihak kecamatan dan kelurahan sangat besar dalam sosialisasi dan proses ganti untung dari lahan tersebut. Warga yang tambaknya terdampak juga mendapatkan pelatihan usaha sebagai bentuk kompensasi dari dampak pembangunan infrastruktur.

C. SIMPULAN

Inisiatif perlindungan pesisir melalui pembangunan infrastruktur pengamanan pesisir di lima kota sepanjang Pantura Jawa—Jakarta Utara, Semarang, Pekalongan, Cirebon, dan Demak—mencerminkan upaya terkoordinasi untuk menurunkan risiko bencana hidrometeorologis, khususnya banjir pasang (rob), sekaligus mendukung ketahanan iklim sebagaimana diuraikan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Indonesia (RPJMN) 2020–2024. Melalui pengembangan tanggul laut, sistem polder, dan infrastruktur drainase, pemerintah tidak hanya melindungi wilayah rentan, tetapi juga menerapkan solusi berkelanjutan yang selaras dengan agenda mitigasi dan adaptasi perubahan iklim. Keberhasilan program didukung kolaborasi multi-pemangku kepentingan, pemanfaatan teknologi pemantauan, serta kerangka regulasi yang mendorong peran sektor swasta dan masyarakat.

[22] Nurrohman Wijaya, "Climate change adaptation measures in the coastal city of Semarang, Indonesia: Current practices and performance," *Journal of Regional and City Planning* 26, no. 1 (2015): 28–42.

Meskipun demikian, sejumlah tantangan masih mengemuka. Pemanfaatan infrastruktur yang belum optimal dan penurunan muka tanah mengancam keberlanjutan jangka panjang. Kondisi ini menuntut intervensi kebijakan yang lebih terarah dan peningkatan koordinasi lintas sektor.[23] Keberhasilan tidak hanya bergantung pada konstruksi fisik, melainkan juga pada kapasitas untuk mendorong kolaborasi efektif antara lembaga pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat setempat. Pemerintah telah mempromosikan kemitraan tersebut—terutama pada aspek pembiayaan, inovasi teknologi, dan pemantauan—untuk membangun model pengelolaan sumber daya pesisir yang menyeimbangkan kepentingan lingkungan, ekonomi, dan sosial.

Secara keseluruhan, proyek pengamanan pesisir Pantura merupakan upaya komprehensif untuk melindungi wilayah pesisir yang rentan, meningkatkan kapasitas adaptif, dan memastikan pembangunan berkelanjutan dalam menghadapi perubahan iklim,[24] sekaligus berpotensi menjadi model pengelolaan pesisir adaptif bagi wilayah lain di Indonesia dan sekitarnya. Namun, proyek ini masih menghadapi tantangan yang cukup serius terkait keberlanjutan, terutama karena belum adanya strategi khusus yang dirancang untuk memastikan keberlanjutan proyek dan belum jelasnya pembagian peran antarpemangku kepentingan. Di sisi lain, pada proyek infrastruktur pengamanan pesisir seperti tanggul laut, rumah pompa, dan kolam retensi, masyarakat telah dilibatkan secara aktif (misalnya sebagai operator rumah pompa dan petugas keamanan) dengan dukungan pelatihan khusus.

D. REKOMENDASI KEBIJAKAN

Untuk meningkatkan keberlanjutan dan ketahanan iklim pada pembangunan infrastruktur pengamanan pesisir, para pemangku kepentingan perlu mengadopsi langkah yang konkret dan terpadu, dengan memperhatikan konteks sosial-lingkungan setempat.

1. Peningkatan partisipasi masyarakat. Masyarakat perlu dilibatkan secara aktif dalam pengelolaan sistem drainase dan pemantauan lingkungan untuk meningkatkan keandalan infrastruktur serta memperkuat rasa kepemilikan.

[23] Ibid.
[24] Nurrohman Wijaya dkk., "Spatial planning, disaster risk reduction, and climate change adaptation integration in Indonesia: Progress, challenges, and approach," dalam *Disaster Risk Reduction in Indonesia: Progress, Challenges, and Issues* (Cham: Springer, 2017), 235–252.

Perluasan penggunaan teknologi pemantauan air dan tanah *real-time* di kawasan pesisir Pantura juga penting dilakukan agar memungkinkan respons yang lebih cepat dan efektif terhadap risiko iklim.

2. Integrasi konservasi lingkungan dalam perencanaan. Pembangunan ekowisata dan sabuk hijau (*green infrastructure*) di area terlindungi tanggul perlu terus dilakukan untuk menghadirkan mata pencaharian alternatif bagi masyarakat sembari melestarikan fungsi ekologis.

3. Kombinasi pembangunan infrastruktur pelindung pantai dengan *Nature-Based Solutions (NBS)*. Penanaman mangrove dan intervensi berbasis ekosistem perlu dilaksanakan untuk menanggulangi rob. Upaya ini memerlukan keterlibatan K/L dan instansi terkait seperti KLHK, KKP, dan Badan Restorasi Gambut dan Mangrove (BRGM).

4. Manajemen risiko konstruksi. Rencana manajemen risiko pembangunan—terutama untuk infrastruktur fisik—perlu disusun dengan cermat guna mengantisipasi kendala tak terduga dari aspek teknis, sosial, dan lingkungan.

5. Penggunaan material lokal berkelanjutan. Pemakaian material lokal berkelanjutan (misalnya bambu pada proyek Tol Semarang–Demak) perlu direplikasi dalam proyek infrastruktur pesisir dalam rangka mendukung perlindungan ekosistem, meningkatkan efisiensi sumber daya, dan menjamin keberlanjutan proyek.

E. DAFTAR PUSTAKA

Ariyaningsih, Riyan Benny Sukmara, Ardiansyah Fauzi, Nurrohman Wijaya, Kamaluddin Latief, Ray-Shyan Wu, dan Rajib Shaw. "Disaster risk reduction in Indonesia: 20 years after Aceh tsunami." Dalam *Two decades from the Indian Ocean tsunami: Key challenges and advancements*, 241–270. Singapore: Springer Nature Singapore, 2025. https://doi.org/10.1007/978-981-96-2669-4_15.

Ariyaningsih, Riyan Benny Sukmara, Rahmat Aris Pratomo, Nurrohman Wijaya, dan Rajib Shaw. "Blue-green infrastructure for flood resilience: Case study of Indonesia." Dalam *Blue-green infrastructure for sustainable urban settlements: Implications for developing countries under climate change*, 247–273. Cham: Springer Nature Switzerland, 2024. https://doi.org/10.1007/978-3-031-62293-9_11.

Bappenas. *Growth diagnostic, a new approach to national development strategies: Identifying the binding constraint to growth in Indonesia*. Jakarta: Bappenas, 2018.

Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 620/19 Tahun 2022 tentang Tim Percepatan Fasilitasi Dukungan Pembangunan Jalan Tol Tanggul Laut Semarang–Demak.

OECD. *Applying evaluation criteria thoughtfully*. Paris: OECD Publishing, 2021. https://doi.org/10.1787/543e84ed-en.

Peraturan Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 7 Tahun 2022 tentang Rencana Nasional Penanggulangan Bencana Tahun 2020–2024.

Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Persiapan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020–2024.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2023 tentang Kebijakan Nasional Sumber Daya Air.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2020 tentang Rencana Induk Penanggulangan Bencana Tahun 2020–2044.

Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan.

Shindi, Mohammad Firzat, Nurrohman Wijaya, dan Muhamad Ikhsan. "Effectiveness of nature-based solution implementation for flood disaster mitigation in Jakarta, Indonesia." *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 1447, no. 1 (2025): 012018. https://doi.org/10.1088/1755-1315/1447/1/012018.

Wacks, Raymond. *Law: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2023.

Wijaya, Nurrohman. “Climate adaptation policy development in the context of urbanization and climate change in Bangkok.” Dalam *The Routledge handbook of planning megacities in the Global South*, 243–255. London: Routledge, 2020. https://doi.org/10.4324/9781003038160.

Wijaya, Nurrohman, Mizan Bustanul Fuady Bisri, Adiwan Fahlan Aritenang, dan Aria Mariany. “Spatial planning, disaster risk reduction, and climate change adaptation integration in Indonesia: Progress, challenges, and approach.” Dalam *Disaster risk reduction in Indonesia: Progress, challenges, and issues*, 235–252. Cham: Springer, 2017. https://doi.org/10.1007/978-3-319-54466-3_9.

Wijaya, Nurrohman. “Climate change adaption measures in the coastal city of Semarang, Indonesia: Current practices and performance.” *Journal of Regional and City Planning* 26, no. 1 (2015): 28–42.

Wijaya, Nurrohman. “Barriers to integrating climate change adaptation into urban development in Indonesia.” *PEOPLE: International Journal of Social Sciences* 1, no. 1 (2015).

Wijaya, Nurrohman, Vilas Nitivattananon, Rajendra Prasad Shrestha, dan Sohee Minsun Kim. “Drivers and benefits of integrating climate adaptation measures into urban development: Experience from coastal cities of Indonesia.” *Sustainability* 12, no. 2 (2020): 750. https://doi.org/10.3390/su12020750.

10

TELAAH KRITIS PELAKSANAAN PROYEK STRATEGIS NASIONAL: PERENCANAAN LINTAS SEKTORAL, KAPASITAS INSTITUSIONAL, DAN TRANSPARANSI

Mas Muhammad Gibran Sesunan[1], Nabiyla Risfa Izzati[2]
[1] Pusat Kajian Infrastruktur Strategis, gibransesunan@gmail.com
[2] Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, nabiylarisfa@ugm.ac.id

A. PENDAHULUAN

Pembangunan infrastruktur di Indonesia mengalami percepatan yang signifikan, terutama dalam satu dekade terakhir. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 dan 2020-2024,[1] pemerintah, khususnya selama sepuluh tahun kepemimpinan Presiden Joko Widodo, menempatkan pembangunan infrastruktur sebagai agenda prioritas pembangunan nasional. Presiden Joko Widodo menyatakan bahwa pembangunan infrastruktur dimaksudkan untuk efisiensi biaya logistik, peningkatan daya saing, serta pertumbuhan titik-titik ekonomi baru.[2] Pemerintah kemudian melaksanakan pembangunan infrastruktur secara besar-besaran sebagai bagian dari kebijakan pembangunan Indonesia-sentris untuk mendorong kemajuan.[3]

[1] Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015–2019; Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020–2024.
[2] Sekretariat Kabinet, "Silaturahmi dengan para penggiat infrastruktur dalam rangka Hari Bhakti PU ke-78 di Istana Merdeka, Jakarta, Provinsi DKI Jakarta," 4 Desember 2023, https://setkab.go.id/silaturahmi-dengan-para-penggiat-infrastruktur-dalam-rangka-hari-bhakti-pu-ke-78-di-istana-merdeka-jakarta-provinsi-dki-jakarta-4-desember-2023/.
[3] Sekretariat Kabinet, "Presiden Jokowi: pembangunan Indonesiasentris dorong kemajuan dan daya saing bangsa," 16 Agustus 2024, https://setkab.go.id/presiden-jokowi-pembangunan-indonesiasentris-dorong-kemajuan-dan-daya-saing-nasional/.

https://doi.org/10.35166/iigf.9786239261498.10

Salah satu terobosan penting untuk percepatan pembangunan infrastruktur ialah pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN), yaitu proyek-proyek yang bersifat strategis bagi pertumbuhan, pemerataan, dan kesejahteraan, yang sebagian besar merupakan proyek infrastruktur.[4] Untuk mempercepat pelaksanaan PSN, pemerintah memberikan berbagai fasilitas dan kemudahan, antara lain terkait pengadaan tanah, perizinan dan nonperizinan, penanganan dampak sosial, serta penyelesaian permasalahan hukum.[5] Hasilnya, hingga 31 Desember 2024, pemerintah mencatat penyelesaian 225 PSN dengan nilai investasi sekitar Rp1.990 triliun.[6] Pelaksanaan PSN turut menopang kinerja sektor infrastruktur, antara lain dengan terbangunnya 2.050 km jalan tol baru, 42 bendungan baru, dan berbagai infrastruktur lain selama pemerintahan Presiden Joko Widodo.[7]

Meski pembangunan infrastruktur, khususnya PSN, menunjukkan perkembangan dan capaian yang luar biasa, pelaksanaan maupun hasilnya tidak lepas dari beragam tantangan dan hambatan. Misalnya, PSN Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) Kertajati yang telah tuntas ternyata belum mampu memberi manfaat optimal karena minimnya aktivitas operasional di bandara tersebut. Seluruh penerbangan domestik berhenti beroperasi per 2 Juni 2025 dan tersisa satu rute penerbangan internasional dari dan menuju Singapura.[8] Permasalahan di bandara ini telah berlangsung sejak awal pengoperasian dan masih mengemuka hingga kini, bahkan ketika PSN Jalan Tol Cileunyi–Sumedang–Dawuan sebagai akses utamanya telah tersambung penuh.

---

[4] Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional; Indonesia, Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketujuh atas Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perubahan Daftar Proyek Strategis Nasional.

[5] Lihat: Indonesia, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional; Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional; Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018 ... sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2023; Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2022 ... sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2023; dan seterusnya.

[6] Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, *Laporan kinerja 2024: akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (AKIP)* (Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2025), 48.

[7] Kantor Staf Presiden, *Capaian 10 tahun pemerintahan Joko Widodo* (Jakarta: Kantor Staf Presiden, 2025), 11–18.

[8] Kantor Berita ANTARA, "Sudah tidak ada penerbangan domestik di Kertajati sejak 2 Juni 2025," 30 Juni 2025, https://www.antaranews.com/berita/4934097/sudah-tidak-ada-penerbangan-domestik-di-kertajati-sejak-2-juni-2025.

Permasalahan di bidang infrastruktur juga tercermin dalam berbagai indeks yang dirilis oleh beberapa lembaga berpengaruh. Posisi Indonesia dalam Peringkat Daya Saing Dunia sempat naik dari urutan 37 (2014) ke 27 (2024), namun kembali turun ke urutan 40 (2025), dan aspek infrastruktur secara konsisten menjadi kontributor paling minimal dibanding indikator-indikator lain.[9] Temuan ini sejalan dengan Indeks Kinerja Logistik yang merosot dari peringkat 46 (2018) ke peringkat 63 (2023).[10] Fakta-fakta tersebut menghadirkan ironi sekaligus paradoks di tengah percepatan pembangunan infrastruktur yang selama ini dilakukan.

Berdasarkan latar belakang di atas, terdapat dua rumusan masalah yang menjadi fokus pembahasan dalam tulisan ini. *Pertama,* apa saja masalah utama dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia, khususnya selama sepuluh tahun pemerintahan Presiden Joko Widodo? *Kedua,* upaya perbaikan apa yang dapat dilakukan pemerintahan Presiden Prabowo Subianto agar permasalahan tersebut tidak terulang? Dengan pendekatan reflektif-empiris melalui studi kasus dan pengalaman faktual pada sejumlah PSN, tulisan ini diharapkan melengkapi khazanah akademik hukum dan pembangunan, menjadi landasan untuk mendorong agenda perbaikan, serta memperkuat kebijakan infrastruktur agar pembangunan benar-benar menjadi lokomotif pertumbuhan dan kesejahteraan.

B. PEMBAHASAN

Diskursus kebijakan pembangunan infrastruktur kian mengemuka seiring dinamika dan perkembangan pesat dalam satu dekade terakhir. Selain terobosan dan pencapaian, dialektika juga berkutat pada tantangan dan hambatan yang kerap muncul dalam pembangunan infrastruktur. Tulisan ini mengulas tiga isu utama dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia, yaitu: (1) perencanaan lintas sektoral, (2) kapasitas institusional dalam penilaian urgensi dan kelayakan proyek, serta (3) transparansi dalam pengambilan keputusan terkait kebijakan, program, dan proyek infrastruktur.

[9] International Institute for Management Development, "World competitiveness ranking," 2025, https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/rankings/wcr-rankings/.

[10] World Bank, *Connecting to compete 2023: trade logistics in an uncertain global economy. The Logistics Performance Index and its indicators* (Washington, DC: World Bank, 2023), 33.

1. Perencanaan Lintas Sektoral dalam Pembangunan Infrastruktur

Perencanaan lintas sektoral sangat penting agar pembangunan infrastruktur dapat memberikan manfaat maksimal bagi bangsa, negara, dan masyarakat. Keselarasan kebijakan, program, dan proyek infrastruktur menjadi kunci agar proses serta hasil pembangunan dapat tercapai sesuai maksud dan tujuannya. Namun, perencanaan lintas sektoral kerap belum berjalan sebagaimana mestinya karena lemahnya orkestrasi dan pengendalian pemerintah sehingga proyek cenderung berjalan sendiri-sendiri dan tidak terbingkai dalam kerangka pembangunan nasional maupun kewilayahan yang komprehensif.

Sebagai ilustrasi, ketika daftar PSN pertama kali ditetapkan pada tahun 2016, pemerintah membangun PSN Jalan Tol Bakauheni–Terbanggi Besar dan PSN Jalan Tol Terbanggi Besar–Pematang Panggang di Provinsi Lampung. Alih-alih menetapkan dan mengembangkan PSN sentra ekonomi di sekitar jalan tol tersebut, pemerintah justru menetapkan PSN Kawasan Industri Tanggamus yang berlokasi jauh di luar koridor jalan tol, belum ditunjang aksesibilitas dan konektivitas memadai, terkendala urusan lahan, serta memiliki kondisi geografis yang cukup menantang. Kawasan Industri Tanggamus kemudian dicoret dari daftar PSN, dan baru pada tahun 2021 Kawasan Terintegrasi Bakauheni yang berada dalam koridor jalan tol ditetapkan sebagai PSN (kemudian berubah menjadi PSN Kawasan Terintegrasi Merak–Bakauheni pada tahun 2024).

Contoh lain adalah PSN BIJB Kertajati yang menunjukkan masalah sinkronisasi perencanaan lintas sektoral dalam pembangunan infrastruktur. Menurut Komisi V DPR RI, BIJB Kertajati sepi penumpang antara lain karena aksesibilitas yang sangat bergantung pada PSN Jalan Tol Cileunyi–Sumedang–Dawuan.[11] Dalam berbagai kesempatan, Kementerian Perhubungan dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat juga menyampaikan alasan serupa, yakni sepinya penumpang yang disebabkan oleh belum selesainya akses jalan tol, dan jalan tol yang beroperasi nantinya akan membawa bandara berkembang lebih pesat.[12] Kondisi ini

[11] Dewan Perwakilan Rakyat, *Laporan kunjungan kerja spesifik Komisi V DPR RI ... Bandara Internasional Kertajati ... 17 s.d. 19 Maret 2022* (Jakarta: Komisi V DPR-RI, 2022).

[12] Kementerian Perhubungan, "Kemenhub fokus optimalkan aksesibilitas dari dan ke Bandara Kertajati," 6 Juli 2019, https://dephub.go.id/post/read/kemenhub-fokus-optimalkan-aksesibilitas-dari-dan-ke-bandara-kertajati; Kementerian Perhubungan, "Kemenhub siapkan subsidi bus Damri gratis di Bandara Kertajati," 7 Juli 2019, https://dephub.go.id/post/read/kemenhub-siapkan-subsidi-bus-damri-gratis-di-bandara-kertajati; Kementerian Sekretariat Negara, "Gubernur Jawa Barat: Tol Cisumdawu tuntas tahun ini, wilayah Bandara Kertajati akan berkembang pesat," 29 Maret 2021.

menunjukkan perencanaan lintas sektoral yang belum efektif karena pembangunan bandara tidak selaras dengan infrastruktur pendukung, khususnya jalan tol sebagai akses utama. Belakangan, permasalahan di PSN BIJB Kertajati kian kompleks karena meski PSN Jalan Tol Cileunyi–Sumedang–Dawuan telah beroperasi penuh, tingkat pemanfaatan bandara ternyata tetap rendah.[13]

Minimnya pemanfaatan PSN Jalan Tol Manado–Bitung juga menegaskan persoalan perencanaan lintas sektoral. Keberadaan ruas jalan tol pertama di Provinsi Sulawesi Utara ini dimaksudkan antara lain untuk mendukung Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Bitung. Namun, hingga jalan tol beroperasi parsial pada tahun 2020 dan beroperasi penuh pada tahun 2022, perkembangan KEK Bitung yang diresmikan sejak 2019 cenderung stagnan karena terkendala lahan, infrastruktur dalam kawasan, dan penyertaan modal daerah.[14]

Selain berdampak pada tidak optimalnya manfaat pembangunan infrastruktur, lesunya aktivitas di KEK Bitung berimbas pada minimnya pengguna Jalan Tol Manado–Bitung. Ruas ini menjadi salah satu jalan tol dengan jumlah pengguna paling sedikit di Indonesia, sedangkan volume lalu lintas dan pendapatannya merupakan yang terkecil di lingkungan usaha PT Jasa Marga (Persero) Tbk.[15] Sepinya jalan tol menimbulkan dampak negatif bagi pengelola; belakangan, pengelola bahkan berupaya mengembalikan konsesi jalan tol ini kepada pemerintah.[16]

Perencanaan lintas sektoral semakin kompleks dalam kaitannya dengan peran dan keterlibatan pemerintah daerah (pemda) dalam pembangunan infrastruktur. Sebagai contoh, pemerintah membangun infrastruktur air minum secara masif

[13] Kantor Berita ANTARA, "Sudah tidak ada penerbangan domestik di Kertajati sejak 2 Juni 2025," 30 Juni 2025, https://www.antaranews.com/berita/4934097/sudah-tidak-ada-penerbangan-domestik-di-kertajati-sejak-2-juni-2025.
[14] Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus, *Laporan perkembangan Kawasan Ekonomi Khusus 2024* (Jakarta: Indonesia SEZ, 2024); Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara, "Rapat koordinasi tanggapan laporan hasil evaluasi capaian kinerja KEK Bitung dan Likupang tahun 2024," 19 Juni 2025, https://apps-biroekonomi.sulutprov.go.id/listberita/973.
[15] PT Jasa Marga (Persero) Tbk, *Laporan tahunan 2024* (Jakarta: PT Jasa Marga (Persero) Tbk, 2025).
[16] Bursa Efek Indonesia, "Tanggapan atas permintaan penjelasan bursa: Tanggapan PT Jasa Marga (Persero) Tbk kepada Bursa Efek Indonesia," 18 Maret 2025, https://www.idx.co.id/StaticData/NewsAndAnnouncement/ANNOUNCEMENTSTOCK/From_EREP/202503/ee9894a940_e8aba94a57.pdf.

melalui berbagai PSN Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM).[17] Sebagian PSN SPAM telah terbangun, misalnya SPAM Umbulan,[18] SPAM Semarang Barat,[19] dan SPAM Kota Bandar Lampung.[20] Namun, pembangunan yang masif tersebut tidak diikuti perencanaan lintas sektoral yang matang karena ketidaksiapan infrastruktur penunjang yang menjadi tanggung jawab pemda, sehingga air bersih dari SPAM belum dapat disalurkan hingga Sambungan Rumah (SR). Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan terdapat kapasitas menganggur (*idle capacity*) setara tiga juta SR dari berbagai proyek SPAM yang telah terbangun.

Dengan kata lain, meskipun proyek-proyek SPAM tersebut telah selesai dan diresmikan, manfaatnya belum dirasakan masyarakat serta belum berdampak pada pemenuhan target penting terkait akses air bersih yang telah dicanangkan, misalnya, dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*) dan Visi Indonesia 2045. Artinya, hasil pembangunan infrastruktur yang telah diupayakan tidak dapat dimanfaatkan oleh dan untuk masyarakat. Kondisi inilah yang melatarbelakangi terbitnya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2024 tentang Percepatan Penyediaan Air Minum dan Layanan Pengelolaan Air Limbah Domestik, yang menjadi dasar bagi pemerintah pusat untuk "mengambil alih" penyambungan air bersih hingga SR.[21]

Isu-isu di atas menunjukkan masalah klasik perencanaan lintas sektoral dalam pembangunan infrastruktur. Perencanaan acap kali terfragmentasi sehingga kepentingan dan kemanfaatan lintas sektoral menjadi terabaikan. Bandara beroperasi, jalan tol belum selesai; jalan tol dibangun, kawasan industri yang

[17] Indonesia, Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 12 Tahun 2024 tentang Perubahan Keenam atas Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perubahan Daftar Proyek Strategis Nasional.
[18] Sekretariat Kabinet, "Diresmikan Presiden Jokowi, SPAM Umbulan siap pasok air bersih bagi warga Jatim," 22 Maret 2021, https://setkab.go.id/diresmikan-presiden-jokowi-spam-umbulan-siap-pasok-air-bersih-bagi-warga-jatim/.
[19] Sekretariat Kabinet, "Resmikan SPAM Semarang Barat, Presiden: bantu masyarakat peroleh air bersih terjangkau," 23 Januari 2024, https://setkab.go.id/resmikan-spam-semarang-barat-presiden-bantu-masyarakat-peroleh-air-bersih-terjangkau/.
[20] Sekretariat Kabinet, "Presiden Jokowi resmikan sistem penyediaan air minum di Kota Bandar Lampung," 26 Agustus 2024, https://setkab.go.id/presiden-jokowi-resmikan-sistem-penyediaan-air-minum-di-kota-bandar-lampung/.
[21] Indonesia, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2024 tentang Percepatan Penyediaan Air Minum dan Layanan Pengelolaan Air Limbah Domestik; Sekretariat Kabinet, "Presiden Jokowi setujui pembentukan Inpres terkait air minum," 23 Oktober 2023, https://setkab.go.id/presiden-jokowi-setujui-pembentukan-inpres-terkait-air-minum/.

ditetapkan berada jauh di luar koridor jalan tol; jalan tol dibangun, kawasan ekonomi tidak kunjung dikembangkan; dan seterusnya. Hal ini terjadi antara lain karena perbedaan penanggung jawab serta koordinasi dan sinkronisasi yang belum berjalan semestinya.

Sebagai contoh, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (sekarang Kementerian Pekerjaan Umum) mengampu PSN jalan tol, sementara Kementerian Perhubungan menjadi penanggung jawab PSN bandara. Kementerian Perindustrian menjadi penjuru PSN kawasan industri, sedangkan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian melalui Dewan Nasional KEK mengoordinasikan KEK. Setiap instansi memiliki prioritas dan kepentingan berbeda yang berpengaruh pada proses maupun hasil pembangunan infrastruktur. Dari sisi proses, misalnya, jadwal proyek-proyek yang saling berkaitan menjadi tidak sinkron. Dari sisi hasil, manfaat pembangunan menjadi tidak optimal.

Dengan otoritas kelembagaan yang beragam tersebut, pemerintah sebagai satu kesatuan semestinya memiliki mekanisme koordinasi dan sinkronisasi yang jelas, termasuk pengendalian pembangunan infrastruktur yang ketat. Berdasarkan pengalaman reflektif penulis, masalah koordinasi dan sinkronisasi terjadi bukan karena tidak ada dirigen yang mengorkestrasi, melainkan justru karena terlalu banyak dirigen di lapangan sehingga koordinasi dan sinkronisasi tidak berjalan efektif dan efisien. Misalnya, rapat koordinasi atau pemantauan lapangan suatu PSN sering kali dilakukan berulang oleh instansi yang berbeda-beda.

Masalah ini muncul karena banyak instansi memiliki mandat "percepatan", "pengendalian", dan sejenisnya dalam kabinet Presiden Joko Widodo. Contohnya, Kantor Staf Presiden bertugas mengendalikan program prioritas nasional dan mengelola isu strategis, termasuk pemastian, percepatan, dan penghilangan hambatan (*debottlenecking*).[22] Ada pula Sekretariat Kabinet yang bertugas memberi dukungan pengelolaan kabinet, lalu diperluas dengan fungsi pengendalian dan penghilangan hambatan (*debottlenecking*).[23] Selain itu, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional memiliki tugas perencanaan pembangunan nasional,

[22] Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden; Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2019 tentang Kantor Staf Presiden.
[23] Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet; Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2020 tentang Sekretariat Kabinet.

termasuk koordinasi dan sinkronisasi kebijakan, yang kemudian juga diberikan fungsi percepatan dan pengendalian.[24]

Ada pula dua kementerian koordinator yang terkait pembangunan infrastruktur, yakni Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian serta Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi. Keduanya memiliki tugas dan fungsi koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian yang kemudian diperluas dengan fungsi pengawalan program prioritas nasional serta pengelolaan, penanganan, dan penyelesaian isu-isu terkait (*debottlenecking*).[25] Di samping itu, juga ada gugus tugas lintas kementerian/lembaga, yaitu Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas, yang ditugaskan mengawal percepatan penyediaan infrastruktur prioritas termasuk pelaksanaan PSN.[26]

Perencanaan yang terfragmentasi, kompleksitas kelembagaan, serta koordinasi dan sinkronisasi yang lemah merupakan penghambat tercapainya tujuan pembangunan infrastruktur karena dampak pembangunan terhadap pertumbuhan dan kesejahteraan menjadi tidak maksimal. Alih-alih membawa manfaat, pembangunan infrastruktur justru dapat mendatangkan mudarat karena berpotensi menjadi beban jangka panjang bagi negara dan masyarakat.

2. Kapasitas Institusional dalam Penilaian Urgensi dan Kelayakan Proyek Infrastruktur

Isu berikutnya berkaitan dengan kapasitas institusional dalam menilai urgensi dan kelayakan proyek infrastruktur oleh para pemangku kepentingan. Kapasitas institusional adalah kemampuan suatu institusi untuk menetapkan dan mencapai tujuan dengan mendayagunakan pengetahuan, keterampilan, serta

[24] Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2015 tentang Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional; Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2021 tentang Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional; Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2015 tentang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional; Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2016 ...; Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2021 ....

[25] Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2015 tentang Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian; Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 37 Tahun 2020 ...; Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2015 ...; Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2018 ...; Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2019 ...; Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2019 ....

[26] Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2014 tentang Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas; Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 122 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2014....

sistem yang dimilikinya.[27] Diskursus mengenai kapasitas institusional menjadi penting karena masifnya pembangunan infrastruktur harus dibarengi dengan kemampuan kelembagaan yang memadai untuk mencapai tujuan pembangunan nasional.

Sejumlah studi yang mengevaluasi proyek infrastruktur di Indonesia telah mengidentifikasi kapasitas institusional sebagai salah satu kendala pembangunan yang efektif. Namun, banyak penelitian masih menitikberatkan pada kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) dalam perencanaan dan pelaksanaan proyek.[28] Padahal, berdasarkan pengalaman reflektif penulis, isu utama kapasitas institusional bukan semata kualitas SDM, melainkan juga kemampuan institusi menjaga integritas proses perencanaan dan pengambilan keputusan agar tetap objektif, berbasis bukti, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Penulis berargumen bahwa proyek infrastruktur sangat rentan terhadap kooptasi kepentingan politik, pencitraan pejabat, maupun dorongan popularitas sesaat. Akibatnya, proyek yang seharusnya didasarkan pada kajian urgensi, kelayakan, dan manfaat jangka panjang dapat berubah haluan untuk sekadar mengikuti ambisi, kepentingan, dan agenda para elite.

Kasus Bandara Nusantara di Ibu Kota Nusantara (IKN) dapat menjadi contoh lemahnya kapasitas institusional. Publik dikejutkan oleh keputusan Presiden Joko Widodo yang tiba-tiba memerintahkan perubahan status Bandara Nusantara dari bandara khusus VVIP (*Very Very Important Person*) menjadi bandara umum (komersial) sesaat setelah pendaratan perdana di bandara tersebut.[29] Perubahan status ini cukup mengherankan karena sejak awal Bandara Nusantara dipersiapkan, direncanakan, dirancang, dan dibangun sebagai bandara khusus yang tentunya berbeda dengan bandara umum, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 31 Tahun 2023 tentang Percepatan Pembangunan dan Pengoperasian Bandar Udara VVIP untuk Mendukung Ibu Kota Nusantara.[30]

---

[27] Institute for Transportation and Development Policy, "Improving institutional capacity," https://nmttoolkit.itdp.org/guide/developing-an-nmt-strategy/improving-institutional-capacity/.
[28] Teuku Riefky, et al., "Resilient infrastructure in Indonesia: a way forward," *LPEM FEB UI Working Paper* 064 (2021), 1–30.
[29] Sekretariat Kabinet, "Presiden Jokowi lakukan pendaratan perdana di Bandara Nusantara," 24 September 2024, https://setkab.go.id/presiden-jokowi-lakukan-pendaratan-perdana-di-bandara-nusantara/.
[30] Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 31 Tahun 2023 tentang Percepatan Pembangunan dan Pengoperasian Bandar Udara Very Very Important Person untuk Mendukung Ibu Kota Nusantara;

Peraturan tersebut secara eksplisit menyebut Bandara Nusantara sebagai bandara khusus untuk melayani kepentingan kegiatan pemerintahan di IKN. Artinya, perubahan status menjadi bandara komersial tidak selaras dengan peraturan dan perencanaan yang disusun oleh pemerintah sendiri. Selain itu, perubahan tersebut berpotensi bertentangan dengan tatanan kebandarudaraan nasional yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 39 Tahun 2019 sebagaimana diubah dengan PM 40 Tahun 2023, khususnya terkait radius pelayanan, waktu tempuh moda transportasi lain, serta potensi penumpang dan kargo.[31] Kebijakan ini dapat menjadi bumerang yang berujung pada "kanibalisme infrastruktur", yaitu kondisi di mana satu infrastruktur mematikan infrastruktur lain—mengingat wilayah IKN dan sekitarnya secara komersial telah terlayani oleh Bandara Internasional Sultan Aji Muhammad Sulaiman Sepinggan di Balikpapan dan Bandara Aji Pangeran Tumenggung Pranoto di Samarinda, yang juga terhubung dengan PSN Jalan Tol Balikpapan–Samarinda dan Jalan Tol IKN.

Perubahan status bandara secara mendadak, tanpa urgensi yang jelas, perencanaan yang matang, serta kajian dan justifikasi memadai, seperti pada kasus Bandara Nusantara, menunjukkan betapa mudahnya aspek-aspek penting dalam kebijakan, program, atau proyek infrastruktur berubah hanya berdasarkan perintah dan kehendak pejabat. Padahal, saat ini terdapat sejumlah bandara "hantu" yang kondisinya "hidup segan mati tak mau", seperti BIJB Kertajati di Majalengka, Bandara Wiriadinata di Tasikmalaya, Bandara J. B. Soedirman di Purbalingga, dan Bandara Ngloram di Blora. Pengalaman pahit tersebut semestinya menjadi pelajaran sekaligus pengingat bahwa pembangunan infrastruktur harus berlandaskan kajian yang objektif dan kebutuhan yang nyata.

3. Transparansi dalam Pengambilan Keputusan Terkait Kebijakan, Program, dan Proyek Infrastruktur

Isu krusial lainnya adalah transparansi dalam pengambilan keputusan terkait kebijakan, program, dan proyek infrastruktur. Proyek infrastruktur, terutama yang berskala besar, cenderung dirancang secara *top-down* tanpa adanya partisipasi

---

Sekretariat Kabinet, "Tingkatkan konektivitas dan daya saing IKN, Presiden Jokowi groundbreaking Bandara IKN," 1 November 2023, https://setkab.go.id/tingkatkan-konektivitas-dan-daya-saing-ikn-presiden-jokowi-groundbreaking-bandara-ikn/.

[31] Indonesia, Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 39 Tahun 2019 tentang Tatanan Kebandarudaraan Nasional; Indonesia, Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 40 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 39 Tahun 2019....

publik yang bermakna (*meaningful participation*). Fenomena perencanaan secara *top-down* memang lazim terjadi dalam pembangunan infrastruktur dengan pertimbangan skala, biaya, dan kompleksitas proyek, namun hal ini mestinya tidak menghalangi keterlibatan publik dalam setiap prosesnya.

Sebagai contoh, publik tidak dilibatkan ketika pemerintah memilih dan menetapkan PSN Kereta Cepat Jakarta–Bandung (KCJB/KCIC). Padahal, koridor Jakarta–Bandung telah dilayani dengan baik oleh jalan tol, jalan arteri non-tol, dan kereta api, sementara masih banyak wilayah lain di Indonesia dengan aksesibilitas dan konektivitas yang amat terbatas. Pertanyaan mendasar pun mengemuka: mengapa PSN KCIC lebih diprioritaskan dibanding, misalnya, Jalan Tol Trans Sumatera, Jalan Perbatasan Kalimantan, Jalan Trans Papua, Kereta Api Trans Sulawesi, atau kereta komuter Jabodetabek? Bagaimana aspek kemanfaatan dan keadilan dipertimbangkan dalam keputusan terkait infrastruktur?

Di tengah kontroversi yang muncul, pemerintah berdalih proyek ini akan murni dilaksanakan dengan skema *Business-to-Business*, tanpa APBN, dan tanpa jaminan pemerintah.[32] Belakangan, janji ini luruh ketika APBN akhirnya digelontorkan untuk menyelamatkan proyek yang tersendat karena pembengkakan biaya konstruksi dan keterlambatan waktu penyelesaian. Akibatnya, APBN—yang seharusnya menjadi instrumen pemerataan—ikut "tersandera", sementara banyak PSN lain (misalnya penyambungan Jalan Tol Trans Sumatera dari Aceh hingga Lampung) masih membutuhkan dukungan pembiayaan dari pemerintah.

Minimnya transparansi dalam pengambilan keputusan seperti pada kasus PSN KCIC berdampak luas: proyek bermasalah, APBN tertekan, BUMN nyaris kolaps, dan visi Indonesia-sentris tercederai karena alokasi fiskal dipaksa mengutamakan proyek dengan urgensi yang sebetulnya cukup lemah dan kurang mendesak.

Contoh lain ialah tidak dilibatkannya publik dalam penetapan PSN Enam Ruas Jalan Tol DKI Jakarta (Semanan–Sunter; Sunter–Pulo Gebang; Duri Pulo–Kampung Melayu; Kemayoran–Kampung Melayu; Ulujami–Tanah Abang; Pasar Minggu–Casablanca). Ketika banyak kota dunia (misalnya New York dan Seoul) menghentikan bahkan membongkar jalan bebas hambatan dalam kota demi

[32] Sekretariat Kabinet, "Tidak dijamin pemerintah, pembangunan Kereta Cepat Jakarta–Bandung tidak gunakan APBN," 21 Januari 2016, https://setkab.go.id/tidak-dijamin-pemerintah-pembangunan-kereta-cepat-jakarta-bandung-tidak-gunakan-apbn/.

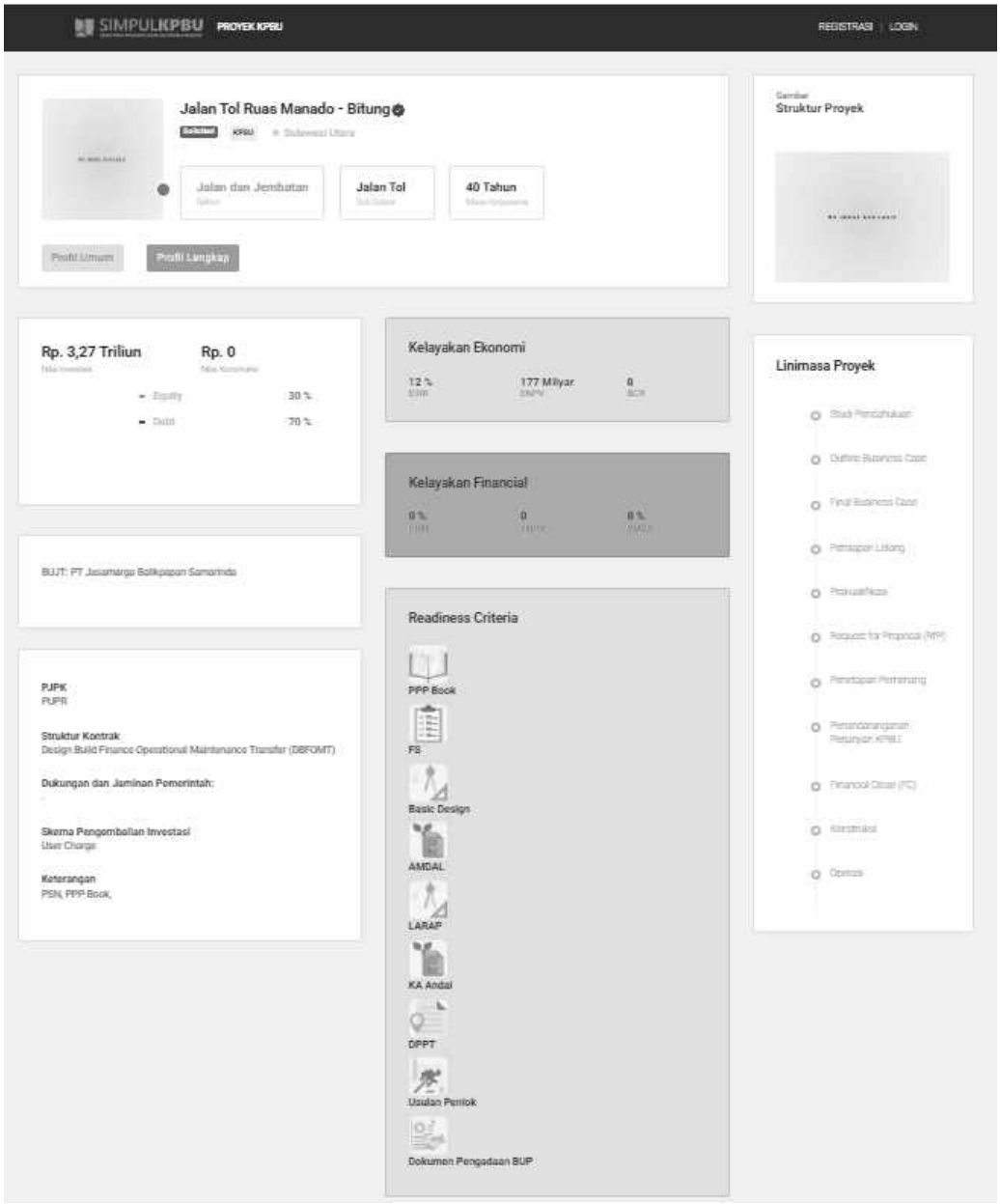
transportasi umum, ruang publik, dan Ruang Terbuka Hijau (RTH), Indonesia justru kembali ke solusi usang, yakni membangun tol dalam kota untuk mengatasi kemacetan.[33] Padahal, berbagai kajian menunjukkan adanya kecenderungan "permintaan yang terinduksi" (*induced demand*): kapasitas jalan yang naik segera memicu pertumbuhan kendaraan sehingga kemacetan akan kembali terjadi, bahkan semakin memburuk.[34] Di tengah gencarnya penolakan publik, pemerintah justru menambah PSN jalan tol perkotaan lainnya, yakni PSN Jalan Tol Ancol Timur–Pluit *(Elevated*) dan Jalan Tol Dalam Kota Bandung.[35]

Di luar penentuan dan pemilihan proyek, transparansi pada tahap persiapan, perencanaan, dan pelaksanaan juga masih cukup lemah, sebagaimana tercermin dari keterbatasan informasi dasar di laman resmi pemerintah yang dapat diakses oleh publik. Data proyek PSN Jalan Tol Manado–Bitung, misalnya, ditampilkan secara terbatas dan tidak mutakhir di situs Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Keuangan, maupun Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas selaku instansi yang terlibat dalam proyek tersebut. Bahkan, informasi mendasar dan sederhana sekalipun belum tersaji secara konsisten dalam proyek pembangunan infrastruktur di Indonesia.

Perlu diingat, proyek infrastruktur yang baik dimulai sejak tahap sangat dini, bahkan jauh sebelum proyek dilaksanakan.[36] Namun, transparansi ternyata belum menjadi bagian integral dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia, sebagaimana terjadi pada keterbatasan penyajian data dan informasi mengenai sejumlah PSN di atas.

[33] ITDP Indonesia, "Jalan tol dalam kota, solusi usang transportasi perkotaan," 20 April 2021, https://itdp-indonesia.org/2021/04/jalan-tol-dalam-kota-solusi-usang-transportasi-perkotaan/.
[34] Jeff Speck, "Understand induced demand: acknowledge that more lanes means more traffic," dalam *Walkable city rules* (Washington, DC: Island Press, 2018), 64–65.
[35] Indonesia, Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 6 Tahun 2024 tentang Perubahan Kelima atas Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 7 Tahun 2021....
[36] Mikel Tejada Ibanez, "Good infrastructure projects start long before laying the first brick: let's do better," World Bank (blog), 9 Februari 2021, https://blogs.worldbank.org/en/ppps/good-infrastructure-projects-start-long-laying-first-brick-lets-do-better.

Gambar 1. Data dan Informasi Proyek Jalan Tol Manado-Bitung

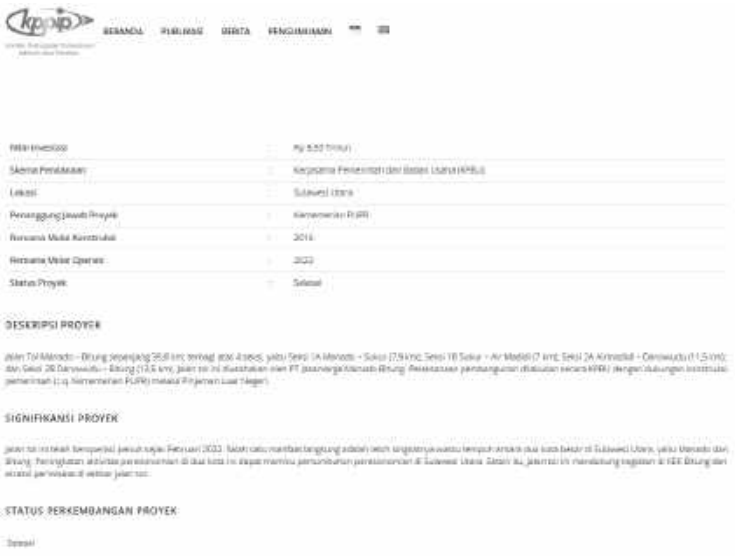


Sumber: Kementerian PU (2025)

Gambar 2. Data dan Informasi Proyek Jalan Tol Manado-Bitung

Sumber: Kementerian Keuangan (2025)

Gambar 3. Data dan Informasi Proyek Jalan Tol Manado-Bitung



Sumber: KPPIP (2025)

Publik, misalnya, kerap kesulitan mengakses dokumen studi kelayakan suatu proyek infrastruktur. Padahal, dokumen ini mestinya mudah diakses oleh masyarakat karena disusun dengan asumsi, model, dan parameter yang tak luput dari kekurangan dan keterbatasan. Dokumen ini kelak menjadi rujukan pengambilan keputusan pemerintah dan sangat menentukan keberhasilan atau kegagalan suatu proyek infrastruktur.[37] Apalagi, riset belakangan menemukan adanya tren mengecilkan biaya (*cost*) dan membesarkan-besarkan manfaat (*benefit*) agar usulan proyek infrastruktur lebih cepat disetujui oleh otoritas yang berwenang.[38]

Karena itu, transparansi perlu diposisikan sebagai prasyarat (bukan pelengkap) untuk membuka ruang telaah publik, meningkatkan kualitas studi kelayakan, dan meminimalkan proyek bermasalah. Dengan demikian, studi kelayakan tidak menjadi alat pembenaran (*rubber stamp*), melainkan instrumen untuk betul-betul menguji urgensi dan kelayakan suatu proyek infrastruktur.

4. Fokus Perbaikan dalam Pembangunan Infrastruktur ke Depan

Pergantian kepemimpinan nasional tidak serta merta mengubah prioritas pembangunan infrastruktur. RPJMN 2025-2029 telah menginternalisasikan visi, misi, dan janji politik presiden dan wakil presiden, termasuk *Asta Cita* yang menegaskan keberlanjutan pembangunan infrastruktur[39] untuk mencapai, misalnya, swasembada pangan, energi, dan air, serta penyediaan hunian berkualitas dan terjangkau. Sejalan dengan komitmen tersebut, pemerintahan Presiden Prabowo Subianto memikul pekerjaan rumah untuk mengatasi hambatan yang ada dan menjawab tiga isu utama dalam satu dekade terakhir: (1) perencanaan lintas sektoral, (2) kapasitas institusional dalam menilai urgensi dan kelayakan proyek, dan (3) transparansi dalam pengambilan keputusan kebijakan–program–proyek infrastruktur. Agar masalah serupa tidak berulang, pemerintah perlu mengambil langkah-langkah perbaikan sebagai berikut.

---

[37] Bashar Rasheed M. Alhamami, Yasser Sahib Nassar, dan Laith Mashkoor Rasheed Qendeel, "Feasibility studies and their effects on the success or failure of investment projects: 'Najaf governorate as a model'," *Open Engineering* 13, no. 1 (2023), https://doi.org/10.1515/eng-2022-0467.

[38] Bent Flyvbjerg, *Megaproject planning and management: problems, causes, cures* (Aalborg: Aalborg University Press, 2007), 13–17.

[39] Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029.

Pertama, pemerintah perlu mengatasi masalah perencanaan yang terfragmentasi melalui koordinasi dan sinkronisasi yang efektif sehingga pembangunan infrastruktur dapat memberikan manfaat yang optimal. Caranya adalah dengan memastikan keterpaduan dalam perencanaan lintas sektoral dan efektivitas dalam pengendalian pembangunan.

Keterpaduan dalam perencanaan lintas sektoral perlu diarahkan untuk menciptakan efek jaringan (*network effect*) dalam pembangunan infrastruktur. Efek jaringan dimaksudkan agar berbagai infrastruktur yang telah dan akan dibangun menjadi saling terhubung sebagai satu kesatuan integral sehingga menciptakan sistem yang lebih efisien, lebih bernilai, dan lebih bermanfaat karena dapat digunakan oleh lebih banyak orang dengan skala yang luas.[40]

Dalam implementasinya, pembangunan infrastruktur harus benar-benar dilaksanakan dalam kerangka pembangunan nasional, misalnya untuk mendukung pembangunan ekonomi dan kewilayahan yang komprehensif dan terintegrasi. Sebagai contoh, ketika pemerintah menetapkan KEK prioritas, maka pembangunan infrastruktur harus diarahkan secara sinergis untuk menyukseskan keberadaan KEK tersebut.

Selain itu, pengendalian yang efektif juga diperlukan untuk memastikan koordinasi dan sinkronisasi dalam pembangunan infrastruktur dapat berjalan dengan baik. Di tengah kompleksitas politik, birokrasi, dan kelembagaan di Indonesia, penulis mengusulkan pendekatan berorientasi misi *(mission-oriented approach)* dengan mengadopsi gagasan Mariana Mazzucato.[41]

Dalam konteks ini, pemerintah harus menetapkan (dan memprioritaskan) sejumlah misi besar untuk menjawab persoalan tertentu, misalnya membangun pusat pertumbuhan ekonomi baru (contohnya KEK, kawasan industri, dan sebagainya) atau mendorong pemerataan pembangunan (contohnya Jawa bagian selatan atau pantai barat Sumatera), kemudian memberikan tanggung jawab pelaksanaan misi tersebut kepada instansi yang memiliki tugas dan fungsi "percepatan", "pengendalian", dan semacamnya, seperti Kantor Staf Presiden,

[40] Christophe Hurlin, "Network effects of the productivity of infrastructure in developing countries," *World Bank Working Paper* 3808 (2006), 1–26.
[41] Mariana Mazzucato, *Mission economy: a moonshot guide to changing capitalism* (London: Penguin Books, 2021); Mariana Mazzucato, Sarah Doyle, dan Luca Kuehn von Burgsdorff, "Mission-oriented industrial strategy: global insights," *IIPP Policy Report* 09 (2024).

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, serta Kementerian Koordinator Bidang Infrastruktur dan Pembangunan Kewilayahan.

Dengan begitu, setiap instansi yang ditunjuk diharapkan menjadi lebih fokus pada tanggung jawabnya atas setiap misi, mencegah redundansi dalam koordinasi dan sinkronisasi, serta mendorong inovasi dan kompetisi yang sehat di internal pemerintahan. Instansi "pengendali" ini pula yang akan menggerakkan, memfasilitasi, dan memastikan para pemangku kepentingan bergotong royong menyukseskan setiap misi sesuai arah yang ditetapkan, target yang disasar, dan dampak yang diharapkan.

Kedua, pemerintah perlu meningkatkan kapasitas institusional dalam penilaian urgensi dan kelayakan proyek infrastruktur. Aspek ini sangat penting karena lemahnya kapasitas institusional akan menggerogoti integritas negara, mencederai kepercayaan publik (dan juga investor), mengurangi efektivitas dan efisiensi, serta menimbulkan masalah-masalah lain dalam pembangunan infrastruktur. Lebih dari sekadar persoalan teknis maupun administratif, kapasitas institusional mencerminkan kemampuan pemerintah dalam memastikan setiap kebijakan, program, dan proyek infrastruktur betul-betul relevan, diputuskan secara rasional, dapat dipertanggungjawabkan, serta terjaga dari distorsi kepentingan-kepentingan nonpublik.

Kapasitas institusional yang memadai akan menjadi benteng yang kokoh untuk merasionalisasi permintaan-permintaan yang tidak sesuai dengan hasil kajian objektif, dan lebih penting lagi, untuk memastikan agar pembangunan infrastruktur dapat benar-benar menciptakan nilai tambah, daya ungkit, dan efek pengganda bagi pertumbuhan dan kesejahteraan. Karena itu, penguatan kapasitas institusional harus menjadi bagian tak terpisahkan dalam agenda besar pembangunan infrastruktur di Indonesia. Salah satu aspek yang paling krusial adalah penguatan kapasitas institusional untuk menilai urgensi dan kelayakan proyek secara matang, teliti, dan hati-hati.

Terdapat praktik baik dari Pemerintah Inggris yang mensyaratkan setiap usulan belanja infrastruktur disertai dengan dokumen kelayakan sesuai Buku Hijau (*Green Book*), yaitu panduan pemerintah tentang penilaian dan evaluasi kebijakan, program, atau proyek yang akan dilaksanakan, termasuk soal biaya, manfaat, dan opsi-opsi alternatif yang tersedia, disertai pedoman Proposal Bisnis yang Lebih Baik (*Better Business Cases*) yang mencakup lima dimensi evaluasi

yaitu dimensi strategis, ekonomi, komersial, finansial, dan manajerial.[42] Dokumen ini menjadi pedoman bagi seluruh instansi pemerintah sekaligus dasar pengambilan keputusan untuk memastikan bahwa proyek yang diajukan benar-benar akan memberikan manfaat bagi negara dan masyarakat.

Peningkatan kapasitas institusional juga sangat terkait dengan tata kelola yang baik dalam pembangunan infrastruktur. Studi-studi terbaru menunjukkan bahwa dampak infrastruktur terhadap pertumbuhan sangat bergantung pada tata kelola dan kualitas pemerintah, termasuk soal pentingnya transparansi, pengambilan keputusan berbasis bukti, dan kebijakan yang memadai.[43] Temuan ini sekaligus membantah kredo kausalitas antara pembangunan infrastruktur dengan pertumbuhan dan produktivitas yang sering kali digambarkan berbanding lurus dan serta-merta sebagaimana sering digembar-gemborkan selama ini.[44]

Perlu diingat bahwa korelasi bukanlah kausalitas, dan dalam konteks ini, pembangunan infrastruktur memang terkait dengan pertumbuhan dan produktivitas, namun hanya infrastruktur yang baik—yang lahir dari tata kelola yang baik oleh pemerintahan yang berkualitas—yang akan benar-benar bermuara pada pertumbuhan dan produktivitas tersebut.

Di samping itu, kapasitas institusional akan memberikan kepastian hukum dan kepastian investasi di Indonesia, yang juga dapat meningkatkan peran sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur. Dari segi pendanaan, misalnya, pembangunan infrastruktur sering kali terhalang oleh keterbatasan anggaran. Indonesia memerlukan Rp6.445 triliun untuk mendongkrak stok infrastruktur menjadi 50 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB) agar dapat mendekati standar negara-negara maju, namun APBN diproyeksikan hanya dapat

[42] HM Treasury (United Kingdom), "The Green Book and accompanying guidance," 16 November 2020, https://www.gov.uk/government/collections/the-green-book-and-accompanying-guidance-and-documents.

[43] Prabir De, "Governance, institutions, and regional infrastructure in Asia," *ADBI Working Paper* 183 (2010); Riccardo Crescenzi, Marco Di Cataldo, dan Andrés Rodríguez-Pose, "Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions," *Journal of Regional Science* 56, no. 4 (2016), https://doi.org/10.1111/jors.12264; Marco Di Cataldo, Andrés Rodríguez-Pose, dan Riccardo Crescenzi, "Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment," 11 April 2017, https://cepr.org/voxeu/columns/government-quality-and-economic-returns-transport-infrastructure-investment; Herman Sahni, Christian Nsiah, dan Bichaka Fayissa, "Institutional quality, infrastructure, and economic growth in Africa," *Journal of African Development* 22, no. 1 (2021), https://doi.org/10.5325/jafrideve.22.1.0007.

[44] David Alan Aschauer, "Is public expenditure productive?" *Journal of Monetary Economics* 23, no. 2 (1989), https://doi.org/10.1016/0304-3932(89)90047-0.

mengakomodasi sepertiga dari total kebutuhan pendanaan tersebut.[45] Kondisi ini menuntut pemerintah untuk mengupayakan pendanaan alternatif termasuk dengan menarik partisipasi sektor swasta seluas-luasnya.

Karena itu pemerintah harus terus meningkatkan kualitas dirinya agar mampu menunjukkan pengelolaan dan pengendalian proyek infrastruktur secara kredibel dan akuntabel, misalnya dengan memastikan tingkat kesiapan proyek yang tinggi, analisis risiko yang akurat, serta strategi pembiayaan yang terencana.[46] Dengan kapasitas institusional yang mumpuni, kepercayaan investor pada pemerintah akan terbangun dan investor bisa lebih percaya diri saat berinvestasi di Indonesia.

Ketiga, pemerintah perlu mendorong transparansi dalam pengambilan keputusan terkait kebijakan, program, dan proyek infrastruktur. Keterbukaan, terutama sejak fase persiapan dan perencanaan, dapat mencegah timbulnya masalah di kemudian hari, misalnya keterlambatan jadwal, pembengkakan biaya, dan konflik dalam pembangunan infrastruktur.[47]

Karena itu, pemerintah harus mulai melakukan demokratisasi pembangunan infrastruktur dengan memberikan akses publik terhadap data dan informasi mengenai proyek infrastruktur dengan sejelas-jelasnya, misalnya terkait dokumen perencanaan. Keterbukaan menjadi pintu masuk bagi partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) karena pelibatan publik menjadi tidak sekadar tuntutan prosedural ataupun formalitas belaka, tetapi benar-benar untuk menjaga hak masyarakat untuk didengarkan (*right to be heard*), dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*) sebagaimana perintah Mahkamah Konstitusi.[48] Dengan begitu, skala partisipasi akan lebih besar dan kualitas partisipasi diharapkan lebih baik karena tidak sebatas menyasar orang-

[45] Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029.
[46] Susan F. Stone, "Asia's infrastructure challenges: issues of institutional capacity," *ADBI Working Paper* 126 (2008), 1–15; Asian Development Bank, *Inovasi pembiayaan infrastruktur melalui pemanfaatan nilai di Indonesia* (Manila: Asian Development Bank, 2021).
[47] Eric G. Too dan Patrick Weaver, "The management of project management: a conceptual framework for project governance," *International Journal of Project Management* 32, no. 8 (2014), https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2013.07.006.
[48] Mahkamah Konstitusi, *Putusan* Nomor 91/PUU-XVIII/2020, https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_8240_1637822490.pdf.

orang yang berada di lokasi proyek atau yang secara langsung terdampak keberadaan proyek, tetapi juga khalayak yang jauh lebih luas.

Pemerintah Inggris juga memiliki praktik baik terkait transparansi dalam pembangunan infrastruktur. Berbagai dokumen, termasuk dokumen perencanaan seperti studi kelayakan, hasil konsultasi publik, dan dokumen penting lainnya, dipublikasikan secara jelas dan lengkap dalam situs resmi pemerintah. Dalam pelaksanaan megaproyek kereta cepat High Speed 2 (HS2) yang saat ini sedang berlangsung, misalnya, publik dapat mengakses berbagai dokumen di situs pemerintah (https://www.gov.uk/government/organisations/high-speed-two-limited), parlemen (https://committees.parliament.uk/work/4131/high-speed-2-inquiry/publications/), maupun pelaksana (https://www.hs2.org.uk/).

Selain terkait dengan tata kelola yang menjadi kunci pencegahan korupsi, penyimpangan, dan penyalahgunaan, transparansi dalam pembangunan infrastruktur juga penting agar setiap proyek dapat berjalan sesuai kepentingan publik. Proses yang jelas dan terbuka juga akan mendorong akuntabilitas sehingga pemerintah, pejabat publik, dan pelaksana proyek infrastruktur diharapkan dapat menjadi lebih bertanggung jawab atas keputusan dan tindakan mereka. Apalagi, infrastruktur merupakan sektor yang sarat dengan tarik-menarik kepentingan politik, misalnya sebagai janji kampanye, bahan pencitraan, dan semacamnya.[49]

Kemudian, salah satu akar masalah yang perlu diwaspadai dalam pengambilan keputusan terkait infrastruktur adalah bias optimisme, yaitu optimisme yang berlebihan atau optimisme yang tidak realistis, khususnya terkait justifikasi, risiko, waktu, dan biaya, yang selama ini menjadi penyebab munculnya masalah-masalah seperti pembengkakan biaya dan keterlambatan penyelesaian proyek infrastruktur. Masalah-masalah ini kemudian dapat berujung pada tergerusnya keyakinan publik terhadap kebijakan, program, maupun proyek infrastruktur, yang juga dapat memengaruhi tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintah secara keseluruhan. Masalah lainnya, pejabat dan otoritas berwenang sering kali tidak atau belum menyadari potensi dan eksistensi bias optimisme tersebut dan dampaknya yang fatal terhadap proyek infrastruktur.[50] Tidak hanya proyek pemerintah di berbagai negara, proyek lembaga internasional yang selama ini

[49] Jenny McArthur, "Here's what to look out for when politicians promise to spend big on infrastructure," *The Conversation*, 2 Juni 2017, https://theconversation.com/heres-what-to-look-out-for-when-politicians-promise-to-spend-big-on-infrastructure-78193.
[50] Aaron Chadee, Salisha R. Hernandez, dan Hector Martin, "The influence of optimism bias on time and cost on construction projects," *Emerging Science Journal* 5, no. 4 (2021).

dipandang kredibel pun tidak luput dari kecenderungan bias optimisme dalam pengambilan keputusan.[51]

Bias optimisme (*optimism bias*) ini memang menjadi satu isu besar; namun, sebagaimana temuan Flyvbjerg, terdapat sembilan bias perilaku lain yang juga signifikan, kerap diabaikan, dan berdampak pada rendahnya kualitas pengambilan keputusan dalam proyek infrastruktur, yaitu misinterpretasi strategis (*strategic misinterpretation*), bias keunikan (*uniqueness bias*), kekeliruan perencanaan (*planning fallacy*), bias kepercayaan diri berlebih (*overconfidence bias*), bias retrospeksi (*hindsight bias*), bias ketersediaan (*availability bias*), kekeliruan tingkat dasar (*the base rate fallacy*), penjangkaran (*anchoring*), dan eskalasi komitmen (*escalation of commitment*).[52] Artinya, masalah yang terjadi ternyata jauh lebih genting dengan potensi dampak yang juga lebih besar dalam pembangunan infrastruktur.

Karena itu, pemerintah harus mulai lebih serius mengkaji dan mengantisipasi bias perilaku tersebut. Dengan transparansi, publik dapat ikut serta membedah kemungkinan bias perilaku guna meningkatkan kualitas pengambilan keputusan. Transparansi juga membuka ruang bagi publik untuk meninjau, memperbaiki, menyempurnakan, mendebat, bahkan memberikan alternatif terkait kebijakan, program, dan proyek infrastruktur.

Selain membuka akses publik seluas-luasnya, terdapat praktik baik guna meninjau dan mengantisipasi potensi serta eksistensi bias perilaku dalam pengambilan keputusan terkait infrastruktur. Contohnya, Pemerintah Inggris melakukan studi terkait potensi bias perilaku dalam proyek-proyek infrastruktur yang dilaksanakannya dengan melibatkan pihak eksternal, seperti yang telah dilakukan pada proyek transportasi,[53] perkeretaapian,[54] dan perumahan.[55]

---

[51] Lavagnon Ika dan Simon Feeny, "Optimism bias and World Bank project performance," *The Journal of Development Studies* 58, no. 12 (2022), https://doi.org/10.1080/00220388.2022.2102901.

[52] Bent Flyvbjerg, "Top ten behavioral biases in project management: an overview," *Project Management Journal* 52, no. 6 (2021), https://doi.org/10.1177/87569728211049046.

[53] The Behavioural Insights Team, "An exploration of potential behavioural biases in project delivery in the Department for Transport," UK Department for Transport (Report), 14 Juli 2017, https://www.gov.uk/government/publications/using-behavioural-insights-to-improve-project-management.

[54] Bart De Reyck, et al., "Optimism bias study: recommended adjustments to optimism bias uplifts. Final report," UK Department for Transport (Report), 24 Januari 2017, https://www.gov.uk/government/publications/rail-infrastructure-optimism-bias-study.

[55] Oxford Global Projects, "Optimism bias and contingency at Homes England," Homes England (Report), 12 Februari 2017, https://www.gov.uk/government/publications/optimism-bias-and-

Pemerintah Inggris juga memiliki panduan khusus untuk menilai suatu kebijakan, program, dan proyek, termasuk untuk menghadapi kemungkinan bias perilaku dalam pengambilan keputusan.

Praktik baik juga dilakukan oleh Pemerintah Australia yang memiliki pedoman khusus untuk menyikapi bias perilaku dalam pembangunan infrastruktur. Pedoman ini menekankan pentingnya pemahaman mengenai risiko bias perilaku dan cara menghadapinya, transparansi mengenai asumsi yang dipakai, kebijakan yang didukung data, praktik baik dari proyek lain dan negara lain, serta telaah dari pihak independen. Praktik-praktik ini menunjukkan adanya kesadaran terhadap kemungkinan bias perilaku yang disertai upaya berlapis untuk mencegah bias tersebut memengaruhi atau mencederai keputusan pemerintah.

Transparansi juga bertaut erat dengan penguatan kapasitas institusional. Transparansi dapat memperkuat fondasi kapasitas institusional karena masyarakat dapat ikut serta mengawal pembangunan infrastruktur agar benar-benar dilakukan dengan tujuan, urgensi, dan kebutuhan publik. Kontrol ini akan memberikan tekanan bagi pemerintah, pejabat publik, dan pelaksana proyek infrastruktur untuk selalu memberikan yang terbaik, termasuk mencegah munculnya proyek-proyek "gajah putih" (*white elephant*) berbiaya mahal dengan manfaat minimal yang menjadi simbol kegagalan, kesia-siaan, dan pemborosan dalam pembangunan infrastruktur. Dengan transparansi pula, masyarakat dapat memastikan bahwa negara tidak sekadar membangun secara besar-besaran, tetapi juga mencegah agar tidak membangun secara ugal-ugalan. Beberapa contoh proyek infrastruktur bermasalah seperti diulas dalam tulisan ini merupakan "monumen" untuk mengingatkan bahwa kesalahan dalam pembangunan infrastruktur adalah kesalahan yang mahal, dan transparansi dapat menjadi "obat mujarab" untuk mencegah terulangnya kesalahan tersebut.

Terakhir, perlu diingat kembali bahwa proyek-proyek infrastruktur yang dijalankan pemerintah, khususnya PSN, merupakan proyek publik, menggunakan sumber daya publik (anggaran, peran negara, dan lain-lain), serta berdampak pada hajat hidup publik (pengadaan tanah, dampak dan manfaat, dan sebagainya) sehingga publik amat berkepentingan terhadap proyek-proyek tersebut. Karena itu, keterbukaan kepada publik dan pelibatan publik merupakan hal yang vital,

---

contingency-at-homes-england/optimism-bias-and-contingency-at-homes-england-accessible-version.

fundamental, serta sudah semestinya dilakukan sebagai standar baku dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia.

C. SIMPULAN

Pembangunan infrastruktur, khususnya melalui pelaksanaan PSN di Indonesia, telah menunjukkan pencapaian yang luar biasa selama satu dekade terakhir. Perkembangan yang masif ini tidak hanya tercatat sebagai prestasi, tetapi juga memberikan banyak pelajaran agar pembangunan infrastruktur ke depan dapat dilakukan dengan lebih baik. Pembangunan infrastruktur perlu betul-betul diproyeksikan untuk menjadi lokomotif pertumbuhan dan kesejahteraan, bukan malah menjadi beban bagi bangsa, negara, dan masyarakat.

Tulisan ini secara khusus mengangkat problematika utama dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia, utamanya selama sepuluh tahun pemerintahan Presiden Joko Widodo. Penulis menemukan bahwa masalah pembangunan infrastruktur berakar pada tiga isu pokok.

1. Perencanaan yang terfragmentasi mengakibatkan ketidakselarasan dalam pembangunan nasional sehingga berdampak pada kurang maksimalnya manfaat pembangunan infrastruktur di Indonesia. Masalah perencanaan yang terfragmentasi ini semakin kompleks dengan lemahnya orkestrasi dan pengendalian oleh pemerintah sehingga koordinasi dan sinkronisasi tidak berjalan sebagaimana mestinya.

2. Keterbatasan kapasitas institusional menyebabkan munculnya proyek-proyek bermasalah. Padahal, kapasitas institusional menjadi prasyarat agar pembangunan infrastruktur mencapai maksud dan tujuan yang diharapkan. Aspek ini tidak hanya menyangkut sumber daya manusia, tetapi juga kemampuan kelembagaan untuk menjaga integritas dalam pengambilan keputusan. Kapasitas institusional menjadi penting mengingat sektor infrastruktur sangat rentan terhadap potensi politisasi, penyalahgunaan, dan berbagai distorsi lainnya.

3. Ketertutupan dalam pengambilan keputusan berimbas pada lemahnya akuntabilitas publik dan minimnya partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) dari masyarakat sehingga meningkatkan risiko munculnya proyek-proyek infrastruktur bermasalah yang menguras sumber daya publik tanpa memberikan manfaat nyata bagi negara dan masyarakat. Ketersediaan

informasi juga patut disorot karena media komunikasi pemerintah cenderung menampilkan data dan informasi terkait proyek infrastruktur secara terbatas, tidak lengkap, dan/atau tidak mutakhir.

Menyikapi tiga isu pokok tersebut, penulis menawarkan sejumlah langkah perbaikan yang dapat dilakukan guna mencegah munculnya masalah-masalah serupa di kemudian hari. *Pertama,* untuk memastikan keselarasan antara kebijakan, program, dan proyek infrastruktur dalam kaitannya dengan perencanaan lintas sektoral, pemerintah harus memperkuat orkestrasi dan pengendalian serta memiliki mekanisme koordinasi dan sinkronisasi yang efektif. Penting pula mengarahkan pembangunan infrastruktur menuju penciptaan efek jaringan (*network effect*) dengan menggunakan pendekatan berorientasi misi (*mission-oriented approach*). Misi tersebut, misalnya, menyukseskan agenda tertentu seperti KEK, kawasan industri, dan/atau kawasan strategis yang menjadi prioritas utama. Pemerintah juga perlu menunjuk instansi yang bertanggung jawab untuk mengorkestrasi dan mengendalikan setiap misi besar tersebut.

Kedua, guna menjaga agar pembangunan infrastruktur tetap objektif, berbasis bukti, serta berorientasi pada kebutuhan dan kepentingan publik, pemerintah harus meningkatkan kapasitas institusional, khususnya dalam penilaian urgensi dan kelayakan proyek infrastruktur. Pemerintah juga perlu menyiapkan panduan khusus yang menjadi acuan seluruh pemangku kepentingan dalam penilaian urgensi dan kelayakan proyek. Dengan begitu, tata kelola infrastruktur akan semakin kokoh seiring meningkatnya kapasitas institusional pemerintah.

Ketiga, pemerintah perlu mendorong transparansi sebagai unsur yang fundamental sekaligus bagian integral dalam setiap tahapan pembangunan infrastruktur. Komitmen keterbukaan harus terus ditampilkan dan dapat dimulai dari langkah sederhana seperti membuka data dan informasi terkait kebijakan, program, dan proyek infrastruktur (misalnya dokumen perencanaan) sehingga dapat menjadi bahan diskursus dan pengawasan publik.

D. REKOMENDASI KEBIJAKAN

Untuk melengkapi langkah perbaikan yang telah diuraikan sebelumnya, penulis menyampaikan beberapa rekomendasi kebijakan yang dapat dipertimbangkan oleh pemerintah.

1. Pemerintah perlu mengoordinasikan, menyaring, dan menetapkan misi-misi "super prioritas" yang memerlukan dukungan pembangunan infrastruktur sehingga pembangunan infrastruktur ke depan diarahkan untuk menyukseskan misi-misi "super prioritas" tersebut.

2. Pemerintah perlu menunjuk instansi-instansi yang memiliki mandat "percepatan", "pengendalian", dan semacamnya sebagai penanggung jawab orkestrasi dan pengendalian misi-misi "super prioritas."

3. Pemerintah perlu menerbitkan regulasi (misalnya Peraturan Presiden) mengenai: (a) panduan penilaian dan evaluasi kebijakan, program, dan proyek infrastruktur, termasuk soal biaya, manfaat, dan opsi-opsi alternatif yang tersedia; (b) panduan untuk meninjau dan mengantisipasi bias perilaku dalam pengambilan keputusan terkait infrastruktur; (c) kewajiban dan mekanisme keterbukaan informasi publik serta pelibatan publik dalam pembangunan infrastruktur.

4. Pemerintah perlu membuka serta menyajikan data dan informasi terkait proyek infrastruktur dengan lengkap, antara lain melalui situs dan media komunikasi resmi lainnya.

Dengan rekomendasi di atas, penulis berharap pembangunan infrastruktur ke depan tidak lagi berkutat pada persoalan yang sama sehingga benar-benar dapat menjadi fondasi yang kokoh untuk menggapai *Asta Cita* dan Visi Indonesia 2045.

E. DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asian Development Bank. *Inovasi pembiayaan infrastruktur melalui pemanfaatan nilai di Indonesia*. Manila: Asian Development Bank, 2021.

Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus. *Laporan perkembangan Kawasan Ekonomi Khusus 2024*. Jakarta: Indonesia SEZ, 2024.

Flyvbjerg, Bent. *Megaproject planning and management: problems, causes, cures*. Aalborg: Aalborg University Press, 2007.

Kantor Staf Presiden. *Capaian 10 tahun pemerintahan Joko Widodo*. Jakarta: Kantor Staf Presiden, 2025.

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. *Laporan kinerja 2024: akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (AKIP)*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2025.

Mazzucato, Mariana. *Mission economy: a moonshot guide to changing capitalism*. London: Penguin Books, 2021.

PT Jasa Marga (Persero) Tbk. *Laporan tahunan 2024*. Jakarta: PT Jasa Marga (Persero) Tbk, 2025.

Speck, Jeff. "Understand induced demand: acknowledge that more lanes means more traffic." Dalam *Walkable city rules*. Washington, DC: Island Press, 2018.

Transport and Infrastructure Council Australia. *Australian transport assessment and planning guidelines: O2—Optimism bias*. Canberra: ATAP, 2018.

World Bank. *Connecting to compete 2023: trade logistics in an uncertain global economy. The Logistics Performance Index and its indicators*. Washington, DC: World Bank, 2023.

Jurnal dan *Working Paper*

Alhamami, Bashar Rasheed M., Yasser Sahib Nassar, dan Laith Mashkoor Rasheed Qendeel. "Feasibility studies and their effects on the success or failure of investment projects: 'Najaf governorate as a model'." *Open Engineering* 13, no. 1 (2023). https://doi.org/10.1515/eng-2022-0467.

Aschauer, David Alan. "Is public expenditure productive?" *Journal of Monetary Economics* 23, no. 2 (1989). https://doi.org/10.1016/0304-3932(89)90047-0.

Chadee, Aaron, Salisha R. Hernandez, dan Hector Martin. "The influence of optimism bias on time and cost on construction projects." *Emerging Science Journal* 5, no. 4 (2021).

Crescenzi, Riccardo, Marco Di Cataldo, dan Andrés Rodríguez-Pose. "Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions." *Journal of Regional Science* 56, no. 4 (2016). https://doi.org/10.1111/jors.12264.

De, Prabir. "Governance, institutions, and regional infrastructure in Asia." *ADBI Working Paper* 183 (2010).

Dewan Perwakilan Rakyat. *Laporan kunjungan kerja spesifik Komisi V DPR RI dalam rangka peninjauan Bandara Internasional Kertajati Provinsi Jawa Barat tanggal 17 s.d. 19 Maret 2022*. Jakarta: Komisi V DPR-RI, 2022.

Flyvbjerg, Bent. "Top ten behavioral biases in project management: an overview." *Project Management Journal* 52, no. 6 (2021). https://doi.org/10.1177/87569728211049046.

Hurlin, Christophe. "Network effects of the productivity of infrastructure in developing countries." *World Bank Working Paper* 3808 (2006).

Ika, Lavagnon, dan Simon Feeny. "Optimism bias and World Bank project performance." *The Journal of Development Studies* 58, no. 12 (2022). https://doi.org/10.1080/00220388.2022.2102901.

Mazzucato, Mariana, Sarah Doyle, dan Luca Kuehn von Burgsdorff. "Mission-oriented industrial strategy: global insights." *IIPP Policy Report* 09 (2024).

Riefky, Teuku, et al. "Resilient infrastructure in Indonesia: a way forward." *LPEM FEB UI Working Paper* 064 (2021).

Sahni, Herman, Christian Nsiah, dan Bichaka Fayissa. "Institutional quality, infrastructure, and economic growth in Africa." *Journal of African Development* 22, no. 1 (2021). https://doi.org/10.5325/jafrideve.22.1.0007.

Stone, Susan F. "Asia's infrastructure challenges: issues of institutional capacity." *ADBI Working Paper* 126 (2008).

Too, Eric G., dan Patrick Weaver. “The management of project management: a conceptual framework for project governance.” *International Journal of Project Management* 32, no. 8 (2014). https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2013.07.006.

Situs

Behavioural Insights Team. “An exploration of potential behavioural biases in project delivery in the Department for Transport.” UK Department for Transport (Report), 14 Juli 2017. https://www.gov.uk/government/publications/using-behavioural-insights-to-improve-project-management.

Bursa Efek Indonesia. “Tanggapan atas permintaan penjelasan bursa: Tanggapan PT Jasa Marga (Persero) Tbk kepada Bursa Efek Indonesia,” 18 Maret 2025. https://www.idx.co.id/StaticData/NewsAndAnnouncement/ANNOUNCEMENTSTOCK/From_EREP/202503/ee9894a940_e8aba94a57.pdf.

De Reyck, Bart, et al. “Optimism bias study: recommended adjustments to optimism bias uplifts. Final report.” UK Department for Transport (Report), 24 Januari 2017. https://www.gov.uk/government/publications/rail-infrastructure-optimism-bias-study.

Di Cataldo, Marco, Andrés Rodríguez-Pose, dan Riccardo Crescenzi. “Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment,” 11 April 2017. https://cepr.org/voxeu/columns/government-quality-and-economic-returns-transport-infrastructure-investment.

HM Treasury UK. “Green Book supplementary guidance: optimism bias,” 21 April 2013. https://www.gov.uk/government/publications/green-book-supplementary-guidance-optimism-bias.

HM Treasury UK. “The Green Book,” 16 Mei 2024. https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government/the-green-book-2020.

HM Treasury UK. “The Green Book and accompanying guidance,” 16 November 2020. https://www.gov.uk/government/collections/the-green-book-and-accompanying-guidance-and-documents.

Ibanez, Mikel Tejada. “Good infrastructure projects start long before laying the first brick: let’s do better.” World Bank (blog), 9 Februari 2021. https://blogs.worldbank.org/en/ppps/good-infrastructure-projects-start-long-laying-first-brick-lets-do-better.

Institute for Transportation and Development Policy. “Improving institutional capacity.” https://nmttoolkit.itdp.org/guide/developing-an-nmt-strategy/improving-institutional-capacity.

International Institute for Management Development. “World competitiveness ranking,” 2025. https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/rankings/wcr-rankings/.

ITDP Indonesia. “Jalan tol dalam kota: solusi usang transportasi perkotaan,” 20 April 2021. https://itdp-indonesia.org/2021/04/jalan-tol-dalam-kota-solusi-usang-transportasi-perkotaan/.

Kantor Berita ANTARA. “Sudah tidak ada penerbangan domestik di Kertajati sejak 2 Juni 2025,” 30 Juni 2025. https://www.antaranews.com/berita/4934097/sudah-tidak-ada-penerbangan-domestik-di-kertajati-sejak-2-juni-2025.

Kementerian Perhubungan. “Kemenhub fokus optimalkan aksesibilitas dari dan ke Bandara Kertajati,” 6 Juli 2019. https://dephub.go.id/post/read/kemenhub-fokus-optimalkan-aksesibilitas-dari-dan-ke-bandara-kertajati.

Kementerian Perhubungan. “Kemenhub siapkan subsidi bus Damri gratis di Bandara Kertajati,” 7 Juli 2019. https://dephub.go.id/post/read/kemenhub-siapkan-subsidi-bus-damri-gratis-di-bandara-kertajati.

Kementerian Sekretariat Negara. “Diresmikan Presiden Jokowi, SPAM Umbulan siap pasok air bersih bagi warga Jatim,” 22 Maret 2021. https://setkab.go.id/diresmikan-presiden-jokowi-spam-umbulan-siap-pasok-air-bersih-bagi-warga-jatim/.

Kementerian Sekretariat Negara. “Gubernur Jawa Barat: Tol Cisumdawu tuntas tahun ini, wilayah Bandara Kertajati akan berkembang pesat,” 29 Maret 2021. https://dephub.go.id/post/read/kemenhub-siapkan-subsidi-bus-damri-gratis-di-bandara-kertajati.

Kementerian Sekretariat Negara. “Presiden Jokowi setujui pembentukan Inpres terkait air minum,” 23 Oktober 2023. https://setkab.go.id/presiden-jokowi-setujui-pembentukan-inpres-terkait-air-minum/.

Kementerian Sekretariat Negara. “Tingkatkan konektivitas dan daya saing IKN, Presiden Jokowi groundbreaking Bandara IKN,” 1 November 2023. https://setkab.go.id/tingkatkan-konektivitas-dan-daya-saing-ikn-presiden-jokowi-groundbreaking-bandara-ikn/.

Kementerian Sekretariat Negara. “Silaturahmi dengan para penggiat infrastruktur dalam rangka Hari Bhakti PU ke-78 di Istana Merdeka, Jakarta, Provinsi DKI Jakarta,” 4 Desember 2023. https://setkab.go.id/silaturahmi-dengan-para-penggiat-infrastruktur-dalam-rangka-hari-bhakti-pu-ke-78-di-istana-merdeka-jakarta-provinsi-dki-jakarta-4-desember-2023/.

Kementerian Sekretariat Negara. “Resmikan SPAM Semarang Barat, Presiden: bantu masyarakat peroleh air bersih terjangkau,” 23 Januari 2024. https://setkab.go.id/resmikan-spam-semarang-barat-presiden-bantu-masyarakat-peroleh-air-bersih-terjangkau/.

Kementerian Sekretariat Negara. “Presiden Jokowi: pembangunan Indonesiasentris dorong kemajuan dan daya saing bangsa,” 16 Agustus 2024. https://setcab.go.id/presiden-jokowi-pembangunan-indonesiasentris-dorong-kemajuan-dan-daya-saing-nasional/.

Kementerian Sekretariat Negara. “Presiden Jokowi resmikan sistem penyediaan air minum di Kota Bandar Lampung,” 26 Agustus 2024. https://setkab.go.id/presiden-jokowi-resmikan-sistem-penyediaan-air-minum-di-kota-bandar-lampung/.

Kementerian Sekretariat Negara. “Presiden Jokowi lakukan pendaratan perdana di Bandara Nusantara,” 24 September 2024. https://setkab.go.id/presiden-jokowi-lakukan-pendaratan-perdana-di-bandara-nusantara/.

McArthur, Jenny. “Here’s what to look out for when politicians promise to spend big on infrastructure.” *The Conversation*, 2 Juni 2017. https://theconversation.com/heres-what-to-look-out-for-when-politicians-promise-to-spend-big-on-infrastructure-78193.

Oxford Global Projects. “Optimism bias and contingency at Homes England.” Homes England (Report), 12 Februari 2017. https://www.gov.uk/government/publications/optimism-bias-and-contingency-at-homes-england/optimism-bias-and-contingency-at-homes-england-accessible-version.

Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara. “Rapat koordinasi tanggapan laporan hasil evaluasi capaian kinerja Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Bitung dan Likupang tahun 2024,” 19 Juni 2025. https://apps-biroekonomi.sulutprov.go.id/listberita/973.

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2024 tentang Percepatan Penyediaan Air Minum dan Layanan Pengelolaan Air Limbah Domestik.

Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 6 Tahun 2024 tentang Perubahan Kelima atas Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perubahan Daftar Proyek Strategis Nasional.

Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 12 Tahun 2024 tentang Perubahan Keenam atas Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perubahan Daftar Proyek Strategis Nasional.

Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketujuh atas Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perubahan Daftar Proyek Strategis Nasional.

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 39 Tahun 2019 tentang Tatanan Kebandarudaraan Nasional.

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 40 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 39 Tahun 2019 tentang Tatanan Kebandarudaraan Nasional.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015–2019.

Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2016 tentang Percepatan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan.

Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2015 tentang Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.

Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2015 tentang Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman.

Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029.

Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020–2024.

Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2015 tentang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet.

Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden.

Peraturan Presiden Nomor 31 Tahun 2023 tentang Percepatan Pembangunan dan Pengoperasian Bandar Udara Very Very Important Person untuk Mendukung Ibu Kota Nusantara.

Peraturan Presiden Nomor 37 Tahun 2020 tentang Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.

Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2015 tentang Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman.

Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2022 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan atas Tanah yang Diidentifikasi sebagai Tanah Musnah dalam rangka Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2020 tentang Sekretariat Kabinet.

Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2015 tentang Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2015 tentang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2019 tentang Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi.

Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2014 tentang Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas.

Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2021 tentang Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2021 tentang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2019 tentang Kantor Staf Presiden.

Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2019 tentang Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

11

PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR: MODA KERJA SAMA PEMERINTAH DAN BADAN USAHA DENGAN TATA KELOLA KOLABORATIF

Agus Sarwono[1] *dan Amanda Tan*[2]
[1] Peneliti Tata Kelola Demokrasi dan Partisipasi, Transparency International Indonesia, asarwono@ti.or.id
[2] Peneliti Doktoral, Kebijakan Publik, Monash University, Indonesia, amanda.tan1@monash.edu

A. ABSTRAK

Pembangunan infrastruktur di Indonesia, selain menggunakan skema pembiayaan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), juga memanfaatkan Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) sebagai salah satu moda pembiayaan. Skema ini tercantum dalam berbagai dokumen dan kebijakan negara, sehingga memiliki dasar legal yang sesuai dengan hukum positif Indonesia. Dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 (Perpres 38/2015) tentang KPBU, pelibatan masyarakat sipil diperlukan untuk mengidentifikasi kebutuhan layanan yang akan dibiayai melalui skema KPBU. Namun, regulasi yang ada belum merinci secara khusus dan lebih detail bentuk-bentuk pelibatan dimaksud, termasuk aktor, prasyarat, mekanisme, dan proses pelibatan masyarakat sipil dalam KPBU.

Tulisan ini bertujuan menawarkan model baru optimalisasi pelibatan masyarakat sipil dalam pelaksanaan KPBU melalui tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*). Tulisan ini menguraikan bagaimana keterlibatan warga terdampak (*end users*) dalam pengawasan melalui *collaborative governance* dapat menjadi instrumen terintegrasi sejak tahap perencanaan, penyiapan, hingga implementasi pembangunan infrastruktur publik melalui KPBU. Tulisan ini juga menyajikan satu

https://doi.org/10.35166/iigf.9786239261498.11

studi kasus singkat terkait praktik korupsi pada pembangunan Tol Layang MBZ, yang berdasarkan analisis kami terjadi antara lain karena tidak tersedianya ruang pelibatan publik yang memadai. Studi teoretis ini masih perlu diuji melalui studi empiris untuk menganalisis bagaimana dan dalam kondisi apa tata kelola kolaboratif dapat diterapkan dalam KPBU guna memitigasi dan menanggulangi korupsi dalam pembangunan infrastruktur.

B. PENDAHULUAN

Tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*) adalah moda pengelolaan dan perencanaan atas suatu proyek atau kebijakan yang melibatkan berbagai aktor.[1] Prinsip ini menekankan kolaborasi multipihak oleh pemerintah dalam proses perumusan kebijakan dan pelaksanaan pembangunan proyek tertentu. Keterlibatan masyarakat sipil pada setiap tahapan kebijakan, khususnya *agenda setting* dan perumusan kebijakan, merupakan bagian penting dari pelaksanaan tata kelola kolaboratif.[2] Menurut paradigma ini, perumusan kebijakan dan pembangunan proyek bukan semata-mata domain eksklusif pemerintah (*government's exclusive policymaking*), tetapi juga menjadi ranah partisipasi masyarakat sipil. Publik dapat memberikan masukan (*input*) dan *evidence* sesuai mandat organisasi masing-masing, serta berbagi pengalaman hidup (*lived experience*) yang dialami kelompok terdampak, termasuk kelompok marjinal. Data dan masukan dari berbagai kelompok masyarakat sipil tersebut wajib menjadi salah satu pijakan dalam pembuatan kebijakan beserta turunannya, termasuk pembangunan infrastruktur.[3]

Di berbagai negara, pembangunan infrastruktur kerap menggunakan skema KPBU (*Public–Private Partnership*/PPP). Melalui skema ini, kerja sama pembangunan infrastruktur didasarkan pada pembagian risiko antara pemerintah dan badan usaha untuk proyek infrastruktur berskala besar.[4] Pertimbangan utama penggunaan moda KPBU adalah keterbatasan anggaran pembangunan

[1] Chris Ansell dan Alison Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice," *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, no. 4 (Oktober 2008): 543–571, https://doi.org/10.1093/jopart/mum032.
[2] Michael Howlett dan M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, ed. ke-2 (Oxford: Oxford University Press, 2003).
[3] Wales Centre for Public Policy, *Lived Experience Evidence in Disability Policymaking*, diakses 1 September 2025, https://wcpp.org.uk/publication/lived-experience-evidence-in-disability-policy-making/.
[4] Kementerian Keuangan, "KPBU—Apa itu KPBU?," diakses 2 September 2025, https://kpbu.kemenkeu.go.id/read/32-35/pjpk/apa-itu-kpbu.

infrastruktur, khususnya untuk proyek besar, sehingga diperlukan partisipasi badan usaha untuk skema pembiayaan dengan pembagian risiko dan kerja sama dalam jangka waktu tertentu.

Pembangunan infrastruktur merupakan salah satu pilar utama dalam upaya percepatan pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kualitas layanan publik di Indonesia. Proyek percepatan infrastruktur juga menjadi salah satu prioritas dalam agenda pembangunan nasional, sebagaimana tercermin dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025–2045. Dokumen tersebut memandang integrasi perencanaan infrastruktur bukan hanya sebagai upaya meningkatkan daya saing dan konektivitas, melainkan juga sebagai instrumen penting untuk memperkuat tata kelola pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi.[5] Pembangunan infrastruktur yang terintegrasi dan dikelola secara transparan diharapkan mampu menutup celah penyimpangan, meningkatkan akuntabilitas, serta mendorong partisipasi publik dalam pengawasan.[6]

Perpres 38/2015 tentang KPBU mensyaratkan bahwa pada tahap perencanaan dan penyiapan, identifikasi kebutuhan KPBU harus disertai dengan konsultasi publik oleh Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama (PJPK)—yakni menteri/kepala lembaga/kepala daerah/kepala BUMN/BUMD. Namun, regulasi tersebut belum merinci lebih lanjut mengenai bentuk, tata cara, dan kedalaman konsultasi publik tersebut. Regulasi juga belum memberikan definisi operasional mengenai "publik" yang harus dilibatkan pada tahap perencanaan dan penyiapan proyek pembangunan infrastruktur melalui skema KPBU.

Berangkat dari tidak adanya perincian diksi "publik" dalam Perpres 38/2015 dan regulasi terkait KPBU, kami melihat adanya problem kebijakan (*bad policy*) yang akan kami ilustrasikan melalui studi kasus MBZ pada Boks 1 di bagian Pembahasan. Selain itu, tulisan ini hendak menawarkan detail dan rincian mengenai pelibatan publik. Dalam konteks ini, "publik" akan didefinisikan, dan lebih jauh, dikaitkan dengan bentuk pelibatan yang bermakna (*meaningful*

[5] Sustain, "Arah Pembangunan Anti Korupsi dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025–2045 (UU No. 59 Tahun 2024)," 15 April 2025, https://sustain.id/2025/04/15/arah-pembangunan-anti-korupsi-dalam-rencana-pembangunan-jangka-panjang-nasional-rpjpn-2025-2045-uu-no-59-tahun-2024-2/.

[6] Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), "Gugah Komitmen Antikorupsi Bengkulu: KPK Dorong Tata Kelola Daerah Lebih Transparan," diakses 2 September 2025, https://kpk.go.id/id/ruang-informasi/berita/gugah-komitmen-antikorupsi-bengkulu-kpk-dorong-tata-kelola-daerah-lebih-transparan.

participation) bagi warga dalam pembangunan infrastruktur melalui KPBU. Tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*) menjadi landasan teoretis dalam merumuskan bagaimana KPBU dapat melibatkan publik secara bermakna. Dalam tulisan ini, *meaningful participation* dipahami sebagai partisipasi yang memberdayakan warga—seperti undangan berdiskusi, pemberian pendapat, serta adanya mekanisme umpan balik (*feedback*) atau ulasan terhadap rekomendasi yang diberikan.

Dalam konteks *collaborative governance*, "warga" atau "aktor nonnegara" mencakup ragam entitas. Afandi dkk. (2023) menekankan pelibatan media dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang berperan dalam pengawasan program/kebijakan serta pemberian masukan konstruktif terhadap kebijakan dan pelaksanaan teknis.[7] Di samping itu, terdapat perusahaan swasta yang memberikan kontribusi dalam bentuk kapasitas teknis pada tahap implementasi di lapangan. Seiring perkembangan teori *collaborative governance*, aktor nonnegara juga meliputi komunitas yang terlibat langsung sebagai *end users* dari proyek atau kebijakan dan menerima manfaat langsung dari pembangunan proyek atau kebijakan dimaksud.[8]

Pada tulisan ini, kami berargumen bahwa teori tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*) sangat relevan dan penting untuk diadopsi. Pertimbangannya, pemerintah, baik kementerian/lembaga maupun pemerintah daerah, perlu melibatkan warga sebagai kelompok penerima manfaat (*impacted communities/end users*) guna menjaga akuntabilitas dan transparansi anggaran serta pembiayaan infrastruktur. Pelibatan ini selaras dengan asas dan ketentuan Hak Asasi Manusia (HAM), meningkatkan efektivitas anggaran, sekaligus memastikan kesesuaian program dengan kebutuhan warga sebagai pengguna langsung. Dengan demikian, partisipasi bermakna diharapkan dapat menurunkan risiko korupsi yang kerap muncul akibat ketidaksesuaian antara kebutuhan warga dan pengadaan dalam program/kebijakan pemerintah.[9]

---

[7] Muhamad Nur Afandi, Endah Tri Anomsari, Alikha Novira, dan Sri Sudartini, "Collaborative Governance in a Mandated Setting: Shifting Collaboration in Stunting Interventions at Local Level," *Development Studies Research* 10, no. 1 (2023): art. 2212868, https://doi.org/10.1080/21665095.2023.2212868.

[8] Rosina K. Foli, Frank L. K. Ohemeng, dan Michael Kpessa-Whyte, "Collaborative Governance in Social Protection Programs in Developing Countries: Evidence from Ghana," *Policy & Society* (19 Agustus 2025), https://doi.org/10.1093/polsoc/puaf020.

[9] U4 Anti-Corruption Resource Centre, "What We Mean by Corruption Risk Management (Basics)," diakses 20 September 2025, https://www.u4.no/topics/corruption-risk-management/basic.

Kajian ini diharapkan dapat memberi kontribusi teoretis dalam merumuskan pelibatan masyarakat sipil dalam tata kelola kolaboratif KPBU. Adopsi teori tersebut dimaksudkan untuk menyinergikan bagaimana KPBU, sebagai salah satu moda pembiayaan pembangunan infrastruktur, dapat melibatkan peran masyarakat secara partisipatif dan kolaboratif untuk mengurangi risiko korupsi serta praktik *rent seeking* (perburuan rente).

C. MASALAH UTAMA

1. Kecilnya Pelibatan Publik dalam Pembangunan PSN pada Dokumen RPJPN 2025–2045

Dokumen RPJPN merinci rencana nasional pembangunan infrastruktur dalam kerangka visi Indonesia Emas 2045. Pada bab pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN), kata kunci "sinkronisasi" menjadi tema besar dan utama dalam pengadaan proyek. Sinkronisasi berlangsung di tingkat perencanaan dalam skala lebih pendek, ketika RPJPN diturunkan ke dalam RPJMN nasional dan daerah. Di tingkat Kementerian/Lembaga (K/L), Rencana Kerja Pemerintah (RKP) menjadi dokumen operasional untuk memastikan terlaksananya proyek. Sistem *top-down* dan *trickle-down effect* dari kebijakan induk ke kebijakan turunan pada dasarnya berada di ranah teknis pemerintah dan, karenanya, tidak secara inheren melibatkan masyarakat sipil.

Analisis kami menunjukkan bahwa pelibatan masyarakat sipil belum menjadi tema utama dalam sistem evaluasi dan pengawasan. Kutipan berikut memperlihatkan bahwa lembaga pada fungsi evaluasi dan pengendalian tidak secara spesifik mencantumkan pelibatan masyarakat sipil:

> "Kerangka kelembagaan pengendalian dan evaluasi yang komprehensif juga diperlukan agar pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik. Dalam hal ini, diperlukan kelembagaan pengendalian dan evaluasi yang mengoordinasikan pengendalian lintas dan internal K/L/D." (RPJPN 2025–2045, hlm. 319)

Pada kutipan di atas, RPJPN tidak memperjelas aktor kelembagaan yang dimaksud. Diksi "lintas dan internal K/L/D" dapat ditafsirkan bahwa aktor yang dimaksud adalah organ pemerintah, bukan masyarakat sipil.

> "Pengendalian dan evaluasi pembangunan tersebut perlu didukung dengan tatanan regulasi agar pelaksanaannya berjalan dengan efektif. Tatanan regulasi tersebut menyinergikan regulasi terkait pemantauan, evaluasi, pengendalian, manajemen risiko, dan manajemen kinerja."

Sama seperti kutipan sebelumnya, pernyataan di atas juga tidak menyebutkan siapa saja aktor yang terlibat, sehingga kemungkinan besar tetap merujuk pada organ pemerintah, bukan masyarakat sipil sebagai ujung tombak evaluasi dari perspektif *end users* dari proyek ini.

Meski demikian, kami menemukan satu paragraf yang menyebut publik dalam konteks komunikasi publik:

> "Komunikasi publik RPJP Nasional 2025–2045 berprinsip 'tidak ada yang tertinggal' (*no one left behind*) dan partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*)... melibatkan tiga pemangku kepentingan utama, yaitu Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Komunikasi kepada Kementerian/Lembaga (K/L) dilakukan melalui musyawarah atau rapat koordinasi agar K/L dapat memberikan masukan terhadap prioritas pembangunan." (RPJPN 2025–2045, hlm. 321)

Kutipan ini menjadi langkah baik menuju partisipasi publik yang bermakna dalam evaluasi kinerja pemerintah. Namun, agar publik benar-benar dapat berpartisipasi secara bermakna, transparansi informasi harus dijamin terlebih dahulu. Kanal diseminasi informasi tidak dirinci lebih lanjut dalam dokumen; RPJPN hanya menyebut bahwa diseminasi untuk kelompok rentan akan dilakukan melalui kanal informasi yang sesuai.

2. Praktik *Rent-Seeking* (Perburuan Rente) dalam Skema PPP

Berbagai program dan alokasi anggaran pemerintah, termasuk untuk pembangunan infrastruktur di Indonesia, menunjukkan keterkaitan erat dengan indikasi praktik *rent-seeking* (perburuan rente) yang saling memperkuat dalam dinamika politik-ekonomi nasional.[10] Selain itu, proyek infrastruktur berskala besar, yang lazimnya melibatkan alokasi anggaran publik yang cukup besar serta mekanisme pengadaan yang kompleks, membuka ruang bagi aktor-aktor

[10] Novy Setia Yunas, "Implementasi e-Government dalam Meminimalisasi Praktik *Rent Seeking Behaviour* pada Birokrasi Pemerintah Kota Surabaya," *Matra Pembaruan* 4, no. 1 (2020): 13–23, https://doi.org/10.21787/mp.4.1.2020.13-23.

tertentu, termasuk pengusaha, pejabat pemerintah, dan politisi, untuk melakukan praktik *rent-seeking*.[11]

Rent-seeking dalam konteks ini merujuk pada upaya memperoleh keuntungan ekonomi melalui pemanfaatan akses kekuasaan, instrumen regulasi, atau kedekatan politik, tanpa menciptakan nilai tambah yang substansial bagi masyarakat luas. Manifestasinya sering kali berwujud manipulasi proses tender, kolusi antara pelaku usaha dan birokrasi, permintaan imbalan atau komisi, hingga perumusan prasyarat pengadaan yang secara sistematis menguntungkan pihak-pihak tertentu.[12]

Dalam konteks pembangunan atau *developmentalisme* di Indonesia, praktik *rent-seeking* menguat pada era Orde Baru.[13] Kajian Davidson (2029) menunjukkan bahwa intervensi negara yang berlebihan, termasuk pada pembangunan jalan tol, mendorong terjadinya *rent-seeking*.[14] Perusahaan-perusahaan memanfaatkan jejaring politik dengan pengampu dan pelaksana kebijakan untuk meraih keuntungan melalui praktik *rent-seeking*.[15] Kondisi ini turut menurunkan minat sebagian investor asing untuk berpartisipasi dalam proyek pembangunan infrastruktur di Indonesia karena adanya persepsi terkait manipulasi kebijakan melalui *rent-seeking*.[16]

Selain itu, praktik pembangunan infrastruktur kerap menempatkan masyarakat terdampak pada posisi tawar yang lemah. Kajian yang dilakukan oleh Dosen Departemen Ekonomika dan Bisnis, Sekolah Vokasi UGM, misalnya, menunjukkan bahwa pembangunan jalan tol di Yogyakarta di satu sisi meningkatkan konektivitas dan mobilitas masyarakat, namun di sisi lain memicu alih fungsi lahan pertanian produktif—yang menjadi sumber penghidupan lokal di area pembebasan—sehingga menurunkan pendapatan masyarakat, khususnya petani.[17] Penulis menilai bahwa status Proyek Strategis Nasional (PSN),

---

[11] "Darurat Korupsi Infrastruktur," *Metro TV News*, 19 September 2023, https://www.metrotvnews.com/read/NleC043m-darurat-korupsi-infrastruktur.
[12] Dini Rizki Fitriani, "Praktek *Rent Seeking* (Pemburu Rente): Praktek Politik dan Bisnis di Kalangan Birokrasi," *The World of Financial Administration Journal* 3, no. 2 (2021).
[13] Jamie S. Davidson, *Menaja Jalan: Ekonomi Politik Pembangunan Infrastruktur Indonesia*, terj. Achmad Choirudin; peny. ahli Noer Fauzi Rachman (Jakarta: Marjin Kiri, 2019).
[14] Ibid.
[15] Ibid.
[16] Ibid.
[17] Anisa Nurpita dkk., "Dampak Sosial Ekonomi Pembangunan Jalan Tol di Yogyakarta: Tantangan bagi Masyarakat Terdampak," Departemen Ekonomika dan Bisnis, Sekolah Vokasi UGM, 31 Oktober

termasuk ruas jalan tol di Yogyakarta, melemahkan posisi tawar pemilik lahan dalam proses pembebasan karena ketimpangan relasi kuasa dan informasi.[18]

Pada praktik negara lain, analisis Theodoric Meyer (2020) atas skema PPP di Amerika Serikat menunjukkan bahwa pelaku usaha jalan tol kerap menggunakan strategi lobi dan jejaring politik untuk memperoleh perlakuan istimewa, seperti kemudahan perizinan, subsidi, atau jaminan pemerintah.[19] Praktik lobi tersebut dilakukan sedemikian rupa untuk menciptakan "kelangkaan buatan", memperkuat dominasi pasar, dan memungkinkan akumulasi keuntungan yang tidak wajar bagi pengusaha atau kelompok tertentu. Kajian tersebut juga menyiratkan bahwa *rent seeking* dalam pembangunan jalan tol di Amerika Serikat merupakan hasil dari interaksi antara kolusi, manipulasi regulasi, dan intervensi politik yang mengorbankan efisiensi fiskal dan kualitas pembangunan demi kepentingan kelompok tertentu. Kajian lain atas 25 negara di kawasan Eropa Utara dan Timur menemukan bahwa lobi strategis sering terjadi dalam ruang *black box* (minim pengetahuan publik).[20] Tanpa adanya pengawasan publik, penyimpangan, termasuk praktik korupsi, lebih mudah terjadi, termasuk di negara-negara yang menjadi objek penelitian.

Berkaca pada hasil penelitian di Amerika Serikat dan Eropa tersebut, demokratisasi pengambilan keputusan pada proyek PPP/KPBU sangat diperlukan untuk mereduksi praktik *hidden lobbying* melalui kontra-narasi yang sah terhadap keputusan yang telah dibuat. Demokratisasi ini diharapkan dapat mereduksi pembengkakan biaya, keterlambatan penyelesaian proyek, penurunan kualitas konstruksi, serta ketidakadilan pembebasan lahan yang berpotensi memicu konflik sosial. Karena itu, penguatan transparansi, akuntabilitas, dan penegakan hukum yang tegas menjadi kunci untuk memutus mata rantai *rent-seeking* di sektor infrastruktur.

2024, https://deb.sv.ugm.ac.id/dampak-sosial-ekonomi-pembangunan-jalan-tol-di-yogyakarta-tantangan-bagi-masyarakat-terdampak/.

[18] Ibid.

[19] "PPP Loans Washington Lobbying Firms," *Politico*, 6 Juli 2020, https://www.politico.com/news/2020/07/06/ppp-loans-washington-lobbying-firms-350020.

[20] Nauro F. Campos dan Francesco Giovannoni, *Lobbying, Corruption and Political Influence*, IZA Discussion Paper No. 2313 (September 2006), https://docs.iza.org/dp2313.pdf.

D. TINJAUAN PUSTAKA

1. Integrasi Perencanaan Infrastruktur melalui *Collaborative Governance*

Studi Wegrich, Hammerschmid, dan Kostka (2017) tentang pengambilan keputusan pembangunan infrastruktur (dari aspek perencanaan, formulasi, dan implementasi) menunjukkan adanya keterbatasan aktor kebijakan dalam membuat kebijakan publik terkait pembangunan infrastruktur dengan basis bukti yang memadai.[21] Lemahnya integrasi antarkementerian/lembaga pada tahap perencanaan, implementasi, dan pengawasan juga membuka celah korupsi dalam proses pembangunan. Mereka menyoroti ketidakpastian sumber daya dan meningkatnya tuntutan publik atas kebutuhan infrastruktur, yang mendorong pemerintah tidak selalu mengandalkan bukti ilmiah dalam pengambilan keputusan atau bahkan berpotensi menghasilkan kebijakan yang terbukti hanya menguntungkan pihak pemerintah saja.[22]

Temuan tersebut mendorong kami untuk mengadopsi teori *bounded rationality* Herbert Simon (1990)[23] yang cukup relevan dengan kajian Wegrich, Hammerschmid, dan Kostka (2017) terkait keterbatasan pembuat kebijakan dalam optimalisasi bukti ilmiah dalam pengambilan kebijakan yang memberikan dampak sosial dan ekonomi. Studi tentang lemahnya pemerintah dalam mengambil keputusan yang berorientasi pada kepentingan publik menjadi perhatian serius dari para ilmuwan yang *concern* pada aspek *governance* (tata kelola) pembangunan infrastruktur.

Dalam konteks ini, *collaborative governance*/*network governance* menjadi rujukan penting pada perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik, termasuk implementasi proyek infrastruktur. Tata kelola kolaboratif bertujuan menghadirkan keterlibatan dan ikatan lintas aktor, membangun konsensus antar-K/L, dan memperkuat *information sharing*, fleksibilitas (non-hierarkis), serta aliran informasi terintegrasi guna menutup celah dalam implementasi kebijakan. Di beberapa negara Barat, salah satu kunci utama kolaborasi dan integrasi adalah

---

[21] Kai Wegrich, Gerhard Hammerschmid, dan Genia Kostka, ed., *The Governance of Infrastructure* (Oxford: Oxford University Press, 2017), https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198787310.001.0001.

[22] Ibid.

[23] Herbert A. Simon, "Bounded Rationality," dalam *Utility and Probability*, ed. John Eatwell, Murray Milgate, dan Peter Newman (London: Palgrave Macmillan, 1990), https://doi.org/10.1007/978-1-349-20568-4_5.

pembentukan lembaga *ad hoc* atau komisi independen sebagai "aktor penghubung" yang memastikan integrasi antarpemangku kepentingan dalam proses perencanaan dan pembuatan kebijakan publik.

Namun, kolaborasi bukanlah obat untuk seluruh problem keputusan yang bersifat politis dan tidak berbasis bukti. Sejumlah teori menekankan pentingnya kapasitas *steering* oleh aktor/lembaga kunci untuk mengarahkan jaringan kolaborasi.[24] Artinya, kolaborasi tidak terjadi secara otomatis, tapi diperlukan kapasitas *steering* oleh beberapa anggota, khususnya pemerintah, agar kolaborasi berorientasi pada kepentingan publik, termasuk pelibatan masyarakat (aktor non-negara).

Konsep tentang adanya "aktor penghubung" atau lembaga penyatu yang memiliki kapasitas *steering* dengan pelibatan warga sangatlah penting dalam studi ini. Disintegrasi antarkementerian/lembaga dan kebijakan yang *silo* membuka ruang bagi aktor tersembunyi untuk melakukan tindak pidana korupsi. Oleh sebab itu, kajian ini menggunakan konsep pelibatan masyarakat sipil sebagai pengawas, sekaligus menekankan pentingnya lembaga penyatu untuk menyinergikan keputusan yang *silo* dan memainkan peran sebagai lembaga pengawas. Lebih spesifik, kajian ini menawarkan konsepsi tentang optimalisasi keterlibatan aktor masyarakat sipil dalam kerangka *collaborative governance* pada skema KPBU dalam pembangunan infrastruktur.

2. Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU)

Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) merupakan skema pembangunan yang melibatkan badan usaha sebagai mitra pembangunan pemerintah. Karena minimnya anggaran dana pemerintah (APBN), atau *shrinking of the state* (kapasitas negara yang berkurang dan munculnya aktor baru dalam *governance*)[25] untuk pembangunan, badan usaha dapat berperan dalam pembangunan dan membantu pemerintah dalam proses pembangunan infrastruktur. Badan usaha akan diberi konsesi atas pembangunan yang dilakukan. Selain itu, KPBU tidak hanya berfokus sebagai upaya mengatasi

[24] Michael Howlett dan M. Ramesh, "The Two Orders of Governance Failure: Design Mismatches and Policy Capacity Issues in Modern Governance," *Policy & Society* 33, no. 4 (Desember 2014): 317–327, https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.002.

[25] Harvey Feigenbaum, Jeffrey Henig, dan Chris Hamnett, *Shrinking the State: The Political Underpinnings of Privatization* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

keterbatasan anggaran pemerintah pada APBN/APBD, tetapi juga terkait pembagian risiko, khususnya pada sejumlah infrastruktur berskala besar.

Integrasi skema KPBU pada pembiayaan pembangunan di Indonesia merepresentasikan perubahan paradigma dalam pengembangan infrastruktur dan penyediaan layanan yang memerlukan pemahaman menyeluruh terhadap implikasi-implikasi yang kompleks. KPBU merupakan kontrak jangka panjang antara entitas pemerintah dan swasta (badan usaha), yang dirancang secara cermat untuk perencanaan, pendanaan, pembangunan, pengelolaan, dan pemeliharaan fasilitas infrastruktur.[26] Pendekatan kolaboratif ini secara strategis memanfaatkan kekuatan khas dari kedua aktor, dengan menawarkan potensi untuk mengoptimalkan alokasi sumber daya, mendorong inovasi, dan pada akhirnya meningkatkan efisiensi serta efektivitas layanan publik.[27]

KPBU bukan konsep yang mudah diterapkan di banyak negara, namun konsep ini banyak dipakai di negara maju dan berkembang seperti Indonesia. Para pendukung kebijakan ini berpendapat bahwa sektor publik tidak sepenuhnya dapat diandalkan dan sering kali mengalami kekurangan dana. Oleh sebab itu, KPBU dapat menjadi salah satu solusi. Di sisi lain, para kritikus KPBU menyatakan bahwa penerapan skema ini acap kali dilakukan melalui *bypass* regulasi dan bahkan meningkatkan harga layanan yang tersedia. Selain itu, praktik kesuksesan KPBU bervariasi di berbagai negara.

Menurut Newman (2017), meskipun sektor swasta berperan dalam pembiayaan dan pelaksanaan proyek, keberhasilan atau kegagalan KPBU sangat bergantung pada sejauh mana pemerintah tetap aktif mengelola dan memimpin hubungan tersebut.[28] Kajian kritis KPBU menegaskan bahwa masih terdapat kewajiban dan tanggung jawab negara dalam memastikan pembangunan yang didasarkan pada prinsip KPBU—salah satunya dengan memastikan transparansi, akuntabilitas, dan minimnya korupsi. Kajian Newman, misalnya, menyebutkan bahwa aktor

[26] Rose Wanja Kinyua dan Mary Nyawira Mwenda, "Optimizing Public Private Partnership in Implementation of Railway Transport Projects in Kenya: A Case of the National Standard Gauge Railway," *European Journal of Business and Management Research* 5, no. 6 (2020), https://doi.org/10.24018/ejbmr.2020.5.6.619.

[27] Helmi Adam, Adler Haymans Manurung, Roy Sembel, dan Jatmiko Murdiono, "The First Refinancing of Railway Infrastructure in Indonesia: A Part of Public-Private Partnerships (PPP)," *Journal of Accounting and Finance Management* 4, no. 5 (November 2023): 332–342, https://doi.org/10.38035/jafm.v4i5.270.

[28] Joshua Newman, *Governing Public-Private Partnerships* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2017).

negara tetap menjadi pihak yang bertanggung jawab dan memiliki akuntabilitas terbesar dalam skema KPBU.[29] Dengan menerapkan prinsip tata kelola kolaboratif, kami menawarkan gagasan bahwa tanggung jawab negara dapat dikelola, dimonitor, dan dianalisis oleh masyarakat sipil agar negara tetap menjadi aktor utama di dalam KPBU dan menjalankan proses pembangunan dengan asas transparansi dan akuntabilitas.

Dalam prinsip tata kelola kolaboratif, seharusnya terdapat pembagian kerja sama antarpihak (*networked responsibility*) secara proporsional. Namun, kapasitas negara dalam mengoperasionalisasi jejaring serta menerima masukan warga tetap menjadi kunci utama. Hal ini mensyaratkan kehadiran pemerintah dalam tata kelola pembangunan, namun dimonitor melalui pelibatan warga sehingga pengelolaan KPBU dapat diperkuat. Studi selanjutnya juga akan menata dan menilai dalam kondisi apa tata kelola kolaboratif dapat bekerja secara efektif.

3. Pelibatan Masyarakat Sipil dalam KPBU dalam Kerangka *Collaborative Governance*

Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 38 Tahun 2015 hadir sebagai dasar hukum pelaksanaan KPBU dalam penyediaan infrastruktur. Meski demikian, kompleksitas dan keterlibatan multiaktor dalam skema ini membuka ruang bagi berbagai risiko tata kelola, termasuk potensi praktik korupsi. Guna menekan risiko dalam implementasi proyek infrastruktur dengan skema KPBU, tata kelola dirancang untuk memastikan bahwa setiap proyek yang direncanakan mengedepankan prinsip akuntabilitas, efisiensi, transparansi, serta pembagian risiko, pendanaan, dan tanggung jawab yang proporsional. Dalam praktiknya, proyek KPBU disusun dengan sejumlah tahapan utama, yaitu: perencanaan, penyiapan, transaksi (pengadaan badan usaha), kontrak dan pelaksanaan konstruksi, serta operasi.

Meskipun struktur regulasi telah ditetapkan, celah dalam pelaksanaannya tetap terjadi dan menimbulkan risiko korupsi. Atas dasar tersebut, kami berargumen bahwa pelibatan masyarakat sipil dalam tata kelola KPBU dapat mengurangi praktik korupsi, yang dapat dicapai melalui *decision-making* yang demokratis dan tidak terpusat dalam suatu ruang *lobbying* tertentu (lihat referensi terkait *rent-seeking* di atas).

[29] Ibid.

Studi Winters (2011), misalnya, menyatakan bahwa korupsi terjadi karena pengumpulan kekuasaan yang memobilisasi kepentingan pribadi dalam proses pembuatan kebijakan publik.[30] Bukan sekadar memiliki lensa *myopic* (pendekatan yang sangat bergantung pada kacamata pribadi atau *vested interests* tertentu), proses kebijakan memang tidak sesuai dengan kepentingan publik karena adanya kepentingan pribadi. Selain itu, peneliti seperti Vedi Hadiz, saat mengeksplorasi periode reformasi dalam kehidupan masyarakat sipil dan proses pembuatan kebijakan, berargumen bahwa reformasi tidak memberikan dampak nyata pada demokrasi dan pelibatan masyarakat sipil dalam proses pembuatan kebijakan.[31] Dengan kata lain, pendekatan dan logika Orde Baru dalam pembuatan kebijakan, yang sepenuhnya dikendalikan dan dikontrol pemerintah, terus berlanjut sejak reformasi hingga kini. Berbeda sedikit dengan Hadiz dan kolega yang fokus pada minimnya demokratisasi, Aspinall dan Mietzner (2010)[32] serta Rosser (2015)[33] menyatakan bahwa ruang partisipasi publik memang ada, namun sempit.

Sempitnya ruang demokratisasi masyarakat sipil dapat dilihat dalam kasus terakhir, misalnya pada pembentukan RUU Omnibus Law Cipta Kerja dan RUU Kesehatan tahun 2023. UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa hanya koalisi masyarakat sipil yang terdampak langsung oleh aturan yang diformulasikan dan dilegalisasikan yang dapat berkontribusi pada pembuatan kebijakan. Namun demikian, kami melihat ketentuan ini justru mempersempit ruang bagi kelompok masyarakat sipil lain yang membawa isu berdasarkan laporan langsung warga melalui pemantauan. Kondisi tersebut menyebabkan penyempitan ruang sipil untuk berkontribusi dalam perumusan kebijakan, dan kembali pada paradigma Orde Baru bahwa masyarakat sipil tidak memiliki ruang dalam proses pembentukan kebijakan.

Di sisi lain, pada tataran teknis, tata kelola berbasis transparansi dibutuhkan untuk pencegahan korupsi. Studi dan advokasi yang dilaksanakan oleh koalisi masyarakat sipil global dan nasional menegaskan pentingnya pelibatan

[30] Jeffrey A. Winters, *Oligarchy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011; online pub. Juni 2012), https://doi.org/10.1017/CBO9780511793806.
[31] Vedi R. Hadiz dan Richard Robison, "The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia," *Indonesia* 96 (2013): 35–57, https://doi.org/10.5728/indonesia.96.0033.
[32] Edward Aspinall dan Marcus Mietzner, ed., *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society* (Singapore: ISEAS, 2010), https://www.degruyterbrill.com/document/doi/10.1355/9789814279918/html.
[33] Andrew Rosser, "Contesting Tobacco-Control Policy in Indonesia," *Critical Asian Studies* 47, no. 1 (2015): 69–93, https://doi.org/10.1080/14672715.2015.997083.

masyarakat dalam mengawasi tindakan pembangunan dengan berfokus pada pengawasan publik dan transparansi.[34] Studi ini menggunakan acuan transparansi karena masyarakat/publik dilibatkan dalam pemantauan pengadaan barang dan jasa. Kajian ini menitikberatkan hak warga untuk meminta dokumen pengadaan kepada pemerintah setempat guna memastikan standar pelayanan sesuai dengan dokumen pengadaan dan perencanaan.

Studi yang dilakukan oleh Zultagawa dkk. terkait Jalan Tol Layang Jakarta–Cikampek II Elevated (yang umum disebut Jalan Tol Layang Sheikh Mohammed bin Zayed/MBZ) juga menggarisbawahi minimnya transparansi dan akuntabilitas kepada masyarakat sipil akibat informasi yang tertutup.[35] Sejalan dengan temuan tersebut, kami berargumen bahwa masyarakat sipil seharusnya dapat memperoleh dokumen terkait proyek ini dengan mudah agar dapat melakukan pemantauan dan evaluasi atas implementasi proyek, serta melakukan identifikasi kebutuhan dan merumuskan solusi untuk menyampaikan kebutuhan publik di lapangan.[36]

Partisipasi aktif masyarakat sipil berbasis bukti-bukti laporan warga secara perlahan dapat menggeser praktik pembuatan kebijakan yang bersifat sentralistik oleh pemerintah. Keterlibatan langsung melalui penyampaian bukti dan aspirasi lapangan yang diberikan oleh masyarakat sipil akan membuat pelaksanaan pembangunan menjadi lebih integratif. Oleh sebab itu, demokratisasi dalam pengambilan keputusan membutuhkan kapasitas aktor yang mampu menjalankan fungsi koordinasi dan kolaborasi antarelemen masyarakat, serta menentukan *shared values and interests* untuk kebutuhan bersama.[37]

Selain itu, kami juga melihat urgensi integrasi informasi terkait lima tahapan KPBU, khususnya pada tahap *contracting* dan proses tender, agar termuat dalam

[34] Kofi Takyi Asante dan Saul Mullard, *Social Accountability and Anti-Corruption in Ghana's Fertiliser Subsidy Programme* (Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, 2021), U4 Issue 2021:6, https://www.u4.no/publications/social-accountability-and-anti-corruption-in-ghanas-fertiliser-subsidy-programme.

[35] Zeis Zultaqawa, Mohamad Donie Aulia, Yaumi Sidik Ginanjar, Chepi Ali Firman Zakaria, dan Dey Ravena, "Analisis Hukum terhadap Tindak Pidana Korupsi dalam Proyek Jalan Tol MBZ," *Law: Jurnal Ilmiah Hukum* 7, no. 1 (Januari 2025): 12–22, https://ojs.unikom.ac.id/index.php/law/article/view/14599/4887.

[36] Frank Fischer, "Participatory Governance: From Theory to Practice," dalam *The Oxford Handbook of Governance*, ed. David Levi-Faur (Oxford: Oxford University Press, 2012), 457–471.

[37] Lisa Blomgren Amsler, "Collaborative Governance: Integrating Management, Politics, and Law," *Public Administration Review* 76 (2016): 700–711, https://doi.org/10.1111/puar.12605.

suatu *platform* digital (misalnya laman resmi). Pada laman tersebut, warga dapat mengakses informasi penyedia, pemenang, dan spesifikasi yang telah ditetapkan. Lebih jauh, kami berargumen bahwa warga perlu memberikan saran dan masukan pada laman tersebut, sehingga dokumen yang terintegrasi dalam satu *platform* juga dapat menerima umpan balik atau masukan dari masyarakat.

Studi Kasus Jalan Layang Tol MBZ

Risiko korupsi memang menjadi salah satu tantangan terbesar dalam pelaksanaan KPBU/PPP. Disertasi Newman menyebutkan bahwa kunci utama PPP adalah transparansi tender dan keterbukaan informasi.[38] Mengutip studinya terkait korupsi dalam kasus PPP Bandara Internasional Sydney, proses tender yang tidak transparan akan berakibat pada mangkraknya proyek atau penurunan kualitas layanan publik. Studi kasus tersebut mengindikasikan bahwa mitra pemenang dari pihak swasta harus dialihkan ke pihak lain karena penyedia awal terindikasi tidak dapat memenuhi kebutuhan.

Studi kasus Newman pada proyek PPP Bandara Internasional Sydney mencerminkan apa yang terjadi di Jalan Tol MBZ. Pada pelaksanaan Proyek Strategis Tol Layang Mohammed Bin Zayed (MBZ) atau Tol Jakarta–Cikampek II Elevated, pemerintah melalui Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) di bawah Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) menjalin kemitraan dengan Badan Usaha Jalan Tol (BUJT), yaitu PT Jasamarga Jalanlayang Cikampek (JJC). Proyek ini menggunakan model *Build–Operate–Transfer* (BOT) dengan masa konsesi 45 tahun.[39]

Proses pengadaan Proyek Jalan Tol Cikampek Elevated II yang dilaksanakan melalui skema KPBU mengikuti tahapan perencanaan, penyiapan, transaksi/tender, serta pelaksanaan operasi sebagaimana diatur dalam regulasi KPBU. Namun dalam implementasinya, proyek ini terindikasi mengandung praktik korupsi pada tahap pelaksanaan konstruksi. Dugaan pelanggaran tersebut terutama terkait rekayasa penetapan pemenang tender oleh BUJT dan pengurangan spesifikasi teknis proyek, yang berdampak

[38] Joshua Newman, *The Governance of Public-Private Partnerships: Success and Failure in the Transportation Sector* (Tesis, Simon Fraser University, 2013).
[39] "Jalan Tol Jakarta–Cikampek II Elevated," *KPBU – Kementerian Keuangan*, diakses 13 Juni 2025, https://kpbu.kemenkeu.go.id/proyek/detail/9-jalan-tol-jakarta-cikampek-ii-elevate.

signifikan pada kerugian keuangan negara. Dalam proses pengadaan, terdapat indikasi kuat adanya persekongkolan untuk mengarahkan hasil tender demi menguntungkan pihak tertentu, yang pada akhirnya merugikan negara.

Permasalahan utama teridentifikasi pada tahap pengadaan (tender) dan pelaksanaan kontrak, dengan sejumlah temuan penting, di antaranya:

1. *Rekayasa penetapan pemenang tender*. Terdapat indikasi kolusi, di mana spesifikasi teknis serta penetapan pemenang telah diatur sebelumnya untuk memberikan keuntungan kepada pihak tertentu. Direktur Utama PT JJC, Ketua Panitia Tender, dan tenaga ahli jembatan diduga melakukan pemufakatan jahat dalam menentukan pemenang tender.[40]
2. *Pengurangan spesifikasi dan volume pekerjaan*. Selain manipulasi dalam proses tender, ditemukan pengurangan spesifikasi teknis maupun volume pekerjaan konstruksi. Hal ini berdampak pada penurunan kualitas hasil pembangunan serta nilai proyek secara keseluruhan, yang pada akhirnya merugikan keuangan negara.[41]
3. *Keterlibatan dan pertanggungjawaban hukum para pelaku*. Sejumlah pihak—baik pejabat maupun swasta—telah dijatuhi hukuman pidana. Di antaranya adalah mantan Direktur Utama PT JJC, Ketua Panitia Tender, tenaga ahli konsultan, serta perwakilan dari KSO kontraktor pelaksana. Mereka dinyatakan bersalah atas pelanggaran hukum yang terjadi dalam proses pengadaan dan pelaksanaan proyek tersebut.[42]

Kejadian pada tahapan konstruksi Tol MBZ tersebut memperlihatkan belum terealisasinya prinsip transparansi dan akuntabilitas yang menjadi ruh KPBU/PPP. Transparansi dalam proses tender oleh BUJT akan dapat mencegah kecurangan penetapan pemenang tender. Kami berargumen bahwa kecurangan ini dapat dicegah apabila warga dapat melakukan *monitoring* atas proses

[40] Mulia Budi, "Modus Korupsi Proyek Tol MBZ: Pengurangan Volume–Atur Pemenang Tender," *detikNews*, 13 September 2023, https://news.detik.com/berita/d-6929761/modus-korupsi-proyek-tol-mbz-pengurangan-volume-atur-pemenang-tender.

[41] "Korupsi Tol MBZ, Pengaturan Tender dan Pengurangan Spesifikasi yang Rugikan," *Kompas*, 14 September 2023, https://nasional.kompas.com/read/2023/09/14/06225871/korupsi-tol-mbz-pengaturan-tender-dan-pengurangan-spesifikasi-yang-rugikan?page=all.

[42] Eko Huda, "Tim Penyidik Tetapkan Satu Tersangka Korupsi Jalan Tol Jakarta–Cikampek," *Story Kejaksaan* (Kejaksaan Republik Indonesia), 6 Agustus 2024, https://story.kejaksaan.go.id/hot-issue/tim-penyidik-tetapkan-satu-tersangka-korupsi-jalan-tol-jakarta-cikampek-176591-mvk.html.

tersebut. Pada saat yang sama, fungsi dan kapasitas pemerintah tetap harus dilibatkan secara aktif dalam pelibatan warga untuk *monitoring* dan evaluasi, karena negara merupakan poros kolaborasi sesuai kerangka KPBU. Aturan transparansi tender telah diatur secara jelas dalam Perpres 38/2015.

Berdasarkan hasil refleksi, penulis berpandangan bahwa aturan saja tidak cukup efektif apabila implementasi tidak melibatkan aktor nonpublik, seperti masyarakat sipil. Pelibatan ini juga perlu diatur serta difasilitasi melalui kapasitas kolaborasi negara. Implementasi pelibatan aktif masyarakat sipil diperlukan untuk memastikan proses tender di seluruh tahapan mengikuti prosedur yang ditetapkan Perpres 38/2015 beserta regulasi turunannya. Pelibatan masyarakat sipil juga dapat berbentuk pelatihan dan asistensi kepada pemerintah agar kolaborasi berjalan, baik dalam penentuan spesifikasi kebijakan dan implementasinya.[43]

4. Kerangka Konseptual (Tata Kelola Kolaboratif dalam KPBU)

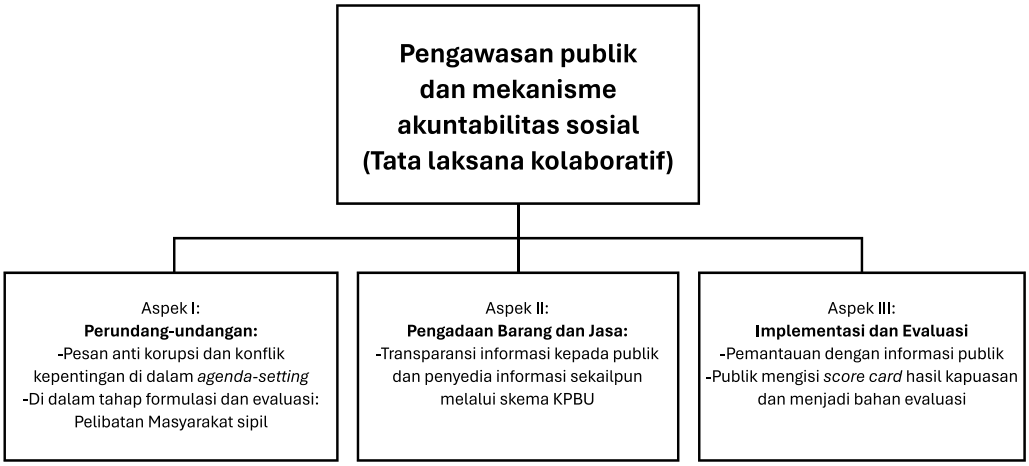
Dalam tulisan ini, penulis menghadirkan berargumen bahwa tata kelola kolaboratif dapat diadaptasi dalam pembangunan proyek infrastruktur dengan moda KPBU untuk memperkuat transparansi dan akuntabilitas pada tahap perencanaan hingga implementasi. Tata kelola kolaboratif menuntut kapasitas agen negara untuk mengorkestrasi multiaktor dan mengedepankan kepentingan publik—antara lain melalui pelibatan warga (*end-users/impacted communities*) dalam pengawasan, yang didukung dengan transparansi akses dokumen pengadaan. Kerangka ini juga diposisikan sebagai instrumen untuk menjembatani dan mengintegrasikan aturan-aturan yang selama ini terfragmentasi).

Terdapat dua model yang kami gagas untuk memandu penerapan tata kelola kolaboratif pada proyek KPBU:

[43] Vicky Ward, "Why, Whose, What and How? A Framework for Knowledge Mobilisers," *Evidence & Policy* 13, no. 3 (Juni 2016): 477–497, https://doi.org/10.1332/174426416X14634763278725.

a. *Framework akuntabilitas sosial dalam proyek infrastruktur dengan teori policy cycle yang dapat juga diterapkan pada proyek KPBU*

Gambar 1. Framework Konseptual *Collaborative Governance* dalam Tiga Aspek Studi



Pada tahap formulasi kebijakan—sebagai tahap awal dalam proses perumusan kebijakan—penulis menilai bahwa Perpres 38/2015 belum memuat secara eksplisit kata kunci "anti korupsi" serta "transparansi dan akuntabilitas". Sejalan dengan uraian di atas mengenai beberapa paragraf dalam RPJPN, dokumen tersebut juga belum menempatkan pelibatan masyarakat sebagai pilar untuk menurunkan risiko korupsi. Penulis berpandangan bahwa tidak adanya kerangka (*framing*) antikorupsi yang terintegrasi pada tataran peraturan perundang-undangan sebagai salah satu faktor utama yang melemahkan tata kelola regulasi di bidang antikorupsi. Selain itu, ketidakpaduan perencanaan juga tercermin dari banyaknya regulasi yang tidak saling terhubung. Integrasi perencanaan dapat dicapai melalui keterbukaan informasi serta partisipasi publik dalam kegiatan monitoring dan evaluasi, yang diharapkan dapat berfungsi sebagai salah satu instrumen pencegahan korupsi.

b. Framework penerapan tata kelola kolaboratif pada setiap tahapan KPBU

Gambar 2. Framework Penerapan Tata Kelola Kolaboratif

Tahap KPBU	Bentuk kolaborasi	Risiko Korupsi yang Bisa Dikurangi
Perencanaan	Melibatkan aktor lokal, asosiasi pengguna jasa, CSO, dan badan usaha dalam penentuan kebutuhan dan prioritas proyek	Risiko proyek *top-down* yang tidak relevan, *mark-up* kebutuhan fiktif yang tidak sesuai kondisi masyarakat
Penyiapan Proyek	Pembentukan *joint planning committee* antara pemerintah, calon investor, dan masyarakat sipil	Risiko penyusunan skema yang menguntungkan pihak-pihak tertentu dan manipulasi studi kelayakan
Transaksi	Pelibatan *integrity pact observer* dan *multi-stakeholder advisory group* dalam proses tender	Risiko pengaturan pemenang, konflik kepentingan panitia tender
Konstruksi dan Operasi	Pembentukan *independent monitoring board* yang melibatkan masyarakat pengguna layanan, akademisi, dan auditor independen	Risiko wanprestasi, keterlambatan, dan pengurangan spesifikasi
Evaluasi dan Serah Terima	Audit partisipatif dan *public feedback mechanism* untuk menilai manfaat sosial dan kepatuhan kontraktual	Risiko manipulasi laporan kinerja, *exit corruption* yang mungkin terjadi, salah satunya adalah *mark-up*, pemalsuan Berita Acara Serah Terima (BAST), dan spesifikasi teknis yang tidak sesuai

Pada *tahap perencanaan*, identifikasi proyek menjadi faktor penentu apakah proyek KPBU sejak awal mengadopsi semangat integritas sekaligus memastikan aspek keberlanjutan. Berbagai risiko korupsi pada proyek infrastruktur kerap muncul karena lemahnya sistem pengawasan sejak tahap identifikasi kebutuhan. Karena itu, identifikasi kebutuhan warga perlu dilakukan melalui pelibatan aktif masyarakat sipil untuk menilai apakah proyek memang diperlukan, sesuai aspirasi, dan relevan dengan kebutuhan *end-users* (komunitas terdampak). Berangkat dari kerangka agensi dalam tata kelola atau struktur kolaboratif, warga diposisikan sebagai aktor yang aktif memberi masukan dan rekomendasi serta bekerja sama dengan aktor lain untuk mewujudkan *shared public interests*.[44]

[44] Helen Sullivan, *Collaboration and Public Policy: Agency in the Pursuit of Public Purpose* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2022), 19–45.

Sullivan berargumen bahwa aktor dalam kolaborasi terikat oleh gagasan yang mengarahkan kebijakan agar memenuhi kebutuhan warga.

Studi pelaksanaan program bantuan sosial di Ghana[45] menunjukkan bahwa *vertical collaboration*, yakni kolaborasi antara aktor negara dan non-negara (pengelola program dan penerima manfaat), dapat dijadikan dasar penetapan kebutuhan warga terkait bantuan sosial yang diberikan. Studi tersebut juga mendapati bahwa warga membangun komunitas yang berkelanjutan untuk saling berbagi pembaruan dan temuan lapangan sebagai dasar pemutakhiran kebutuhan.

Pada *tahan penyiapan* proyek, studi kelayakan (*feasibility study*) merupakan dokumen penting yang setidaknya memuat aspek teknis, finansial, sosial, dan lingkungan. Dalam kerangka *collaborative governance*, keterlibatan masyarakat sangatlah penting untuk memastikan bahwa masukan dan bukti (*evidence*) dari komunitas benar-benar terintegrasi ke dalam kajian. Pada kasus Kereta Cepat Jakarta–Bandung (KCJB), terdapat bukti bahwa studi kelayakan tidak diakses publik, bahkan belum dilakukan sebelum pembangunan dimulai.[46] *Co-joint feasibility studies* dapat dirancang dengan melibatkan masyarakat sipil pada penyusunan DIM (Daftar Inventarisasi Masalah) pada draf kebijakan, sebagaimana yang berlaku pada pada penyusunan UU Kesehatan 17/2023 melalui Partisipasi Sehatku.

Tahap transaksi (mulai prakualifikasi, proses tender, hingga penetapan pemenang) pada skema KPBU merupakan tahap paling rentan terhadap praktik korupsi. Kajian Transparency International menunjukkan kerawanan dalam bentuk pengaturan pemenang (*bid rigging*) dan potensi konflik kepentingan di kepanitiaan tender,[47] yaitu tendensi penyelenggaran tender yang menguntungkan kepentingan pihak tertentu. Studi kasus yang kami ungkap di boks 1 menunjukkan bahwa Badan Usaha sebagai penyedia jasa pemenang yang melakukan *outsource* kepada pihak lain ternyata di kemudian hari ditengarai bermasalah dan tersangkut kasus hukum. Oleh sebab itu, pelibatan aktor-aktor independen

[45] Rosina K. Foli, Frank L. K. Ohemeng, dan Michael Kpessa-Whyte, "Collaborative Governance in Social Protection Programs in Developing Countries: Evidence from Ghana," *Policy & Society* (19 Agustus 2025), https://doi.org/10.1093/polsoc/puaf020.
[46] Transparency International Indonesia, *Penilaian Risiko Korupsi Infrastruktur di Indonesia* (2023), https://ti.or.id/wp-content/uploads/2023/12/Laporan-Akhir-ICRAT_INA.pdf.
[47] Maíra Martini, "Conflict of Interest in Public Procurement" (Anti-Corruption Helpdesk Brief, Transparency International, 2013), https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Conflict_of_interest_in__public_procurement.pdf.

seperti *integrity pact observer*[48] dan *multi-stakeholder advisory*[49] menjadi sangat krusial sebagai mekanisme pengawasan eksternal untuk memperkuat akuntabilitas dan transparansi dalam proses tender.

Secara umum, *integrity pack observer* merupakan pihak independen yang bertugas memantau proses pengadaan dengan mengedepankan prinsip integritas serta kepatuhan pada regulasi pengadaan yang berlaku. Sementara itu, *multi stakeholder advisory* berfungsi sebagai forum kolaboratif yang terdiri atas unsur masyarakat sipil, akademisi, dan profesional teknis yang memiliki kapasitas untuk memberikan masukan dan penilaian objektif terhadap proses tender. Dalam konteks tata kelola kolaboratif (*networked governance*), aktor negara tetap perlu hadir untuk melakukan *steering* sekaligus memfasilitasi ide, mekanisme, dan kelompok yang terlibat dalam konsultasi secara transparan.[50]

Inisiatif pembentukan *integrity pack* dan *multi stakeholder advisory* bertujuan untuk mengurangi persekongkolan jahat antara penyelenggara dan peserta tender yang biasanya terjadi, misalnya, melalui pengaturan spesifikasi teknis, penyesuaian syarat teknis yang menguntungkan pihak tertentu, serta pembatasan informasi yang berpotensi menurunkan tingkat persaingan dalam proses tender. Peran pengawas eksternal juga diarahkan untuk memitigasi konflik kepentingan dalam pengadaan, antara lain dengan menyiapkan instrumen pencegahan berupa deklarasi konflik kepentingan.

Skema proyek KPBU pada *tahap konstruksi* merupakan penentu tercapainya manfaat publik dari proyek infrastruktur. Pada tahap ini, risiko dapat timbul, antara lain berupa wanprestasi kontrak, keterlambatan penyelesaian proyek, hingga pengurangan spesifikasi teknis yang tidak sesuai dengan perjanjian. Risiko tersebut tidak hanya berdampak pada penurunan kualitas layanan yang diterima

[48] Transparency International, "Integrity Pact – A Global Standard for Safeguarding Strategic Public Investments," diakses 20 September 2025, https://www.transparency.org/en/projects/integrity-pact-global-standard.
[49] Alex Gruenewald dan Matteo Pellegrini, "Effective Anti-Corruption Advocacy through Multi-Stakeholder Engagement: Lessons from Kenya," Transparency International Australia, 1 Juli 2020, https://transparency.org.au/effective-anti-corruption-advocacy-through-multi-stakeholder-engagement-lessons-from-kenya/.
[50] Michael Howlett dan M. Ramesh, "The Two Orders of Governance Failure: Design Mismatches and Policy Capacity Issues in Modern Governance," *Policy & Society* 33, no. 4 (Desember 2014): 317–327, https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.002.

masyarakat, tetapi juga menimbulkan risiko keuangan yang akan menggerus kepercayaan publik terhadap proyek KPBU.

Upaya untuk menjawab tantangan tersebut membutuhkan mekanisme pengawasan yang bersifat independen dan partisipatif. Salah satu pendekatan yang direkomendasikan adalah pembentukan badan pengawas independen yang melibatkan perwakilan masyarakat sebagai pengguna layanan, unsur akademisi, dan auditor independen yang profesional. Badan ini berfungsi sebagai *social accountability mechanism* yang melakukan pemantauan partisipatif atas pelaksanaan konstruksi sesuai kontrak KPBU, termasuk kesesuaian spesifikasi teknis, jadwal implementasi, dan komitmen layanan. Dengan adanya badan independen tersebut, proses pemantauan tidak hanya bertumpu pada pengawas internal atau konsultan pengawas (yang memiliki keterbatasan independensi), tetapi membuka seluas-luasnya ruang partisipasi aktif masyarakat dan aktor non-pemerintah untuk berkontribusi secara objektif dan berkelanjutan.

Pada *tahap evaluasi dan serah terima* proyek KPBU, risiko korupsi masih mungkin terjadi, misalnya praktik manipulatif dalam laporan kinerja atau gratifikasi menjelang akhir pekerjaan yang berujung pada pembiaran pengurangan spesifikasi teknis atau pelanggaran prosedural.[51] Untuk mengurangi risiko tersebut, diperlukan audit partisipatif dan mekanisme umpan balik (*citizen feedback mechanism*) yang mudah diakses publik, dengan standar prosedur operasional yang lebih jelas.[52] Audit partisipatif yang dimaksud dimaknai sebagai pemantauan langsung dan independen oleh masyarakat, akademisi, dan pihak lain terhadap hasil proyek.

Mekanisme umpan balik memberi ruang bagi publik untuk menyampaikan penilaian atas kualitas, fungsi, dan manfaat infrastruktur pascakonstruksi. Praktik penilaian menggunakan *scorecard* oleh warga dapat menjadi acuan bagi pemangku kebijakan untuk mengetahui tingkat kepuasan pengguna, sekaligus menyediakan data dan bukti bagi tahap evaluasi serta proses identifikasi masalah atau kebutuhan berikutnya. Hal ini selaras dengan *sequential/cyclical model*

[51] Charles Kenny, "Measuring Corruption in Infrastructure: Evidence from Transition and Developing Countries," *Journal of Development Studies* 45, no. 3 (2009): 314–332, https://doi.org/10.1080/00220380802265066

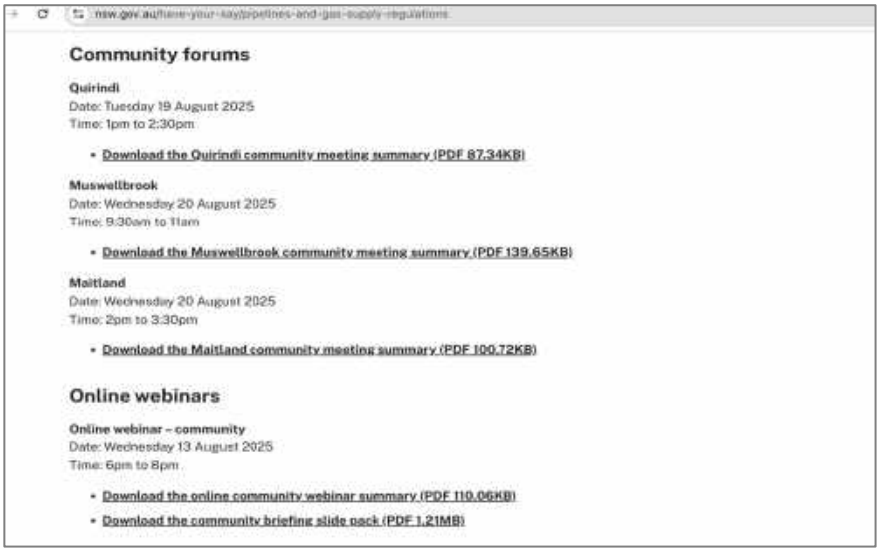
[52] OECD, *Integrity Framework for Public Investment* (Paris: OECD Publishing, 2016), https://doi.org/10.1787/9789264251762-en.

dalam proses kebijakan berbasis kolaborasi,[53] serta prinsip *collaborative governance* yang menekankan pelibatan pemangku kepentingan non-pemerintah dalam satu siklus kebijakan publik (termasuk di pada tahap penilaian proyek). Melalui mekanisme ini, serah terima tidak hanya dipandang sebagai pemenuhan administratif belaka, tetapi juga sebagai pemenuhan kewajiban penerapan akuntabilitas sosial, sehingga memperkuat legitimasi proyek dan memastikan tercapainya *value for money* sekaligus *value for people*.

Contoh konkret yang dapat diadopsi pada skema evaluasi dan pemberian umpan balik (*feedback*) ialah inisiatif New South Wales Government, Australia pada laman https://www.nsw.gov.au/have-your-say. Situs ini merinci penyedia jasa, regulasi yang menjadi payung dalam pembangunan infrastruktur, serta menyediakan pranala bagi warga untuk memberikan umpan balik atas pengerjaan proyek. Forum konsultasi publik, baik daring maupun luring, juga disematkan agar warga dapat terus menyampaikan penilaian, masukan, dan rekomendasi. Pengembangan *platform* tersebut merupakan inisiatif pemerintah dalam konteks demokrasi yang matang (*advanced democracy*), di mana warga sebagai *end-user* terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang bersifat demokratis.[54]

Gambar 1. Tampilan Laman *Have-Your-Say* dari New South Wales Government, Australia

[53] Michael Howlett dan M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (Oxford: Oxford University Press, 2003).
[54] Russell J. Dalton, Susan E. Scarrow, dan Bruce E. Cain, "Advanced Democracies and the New Politics," *Journal of Democracy* 15, no. 1 (Januari 2004): 124–38, https://doi.org/10.1353/jod.2004.0004.



Community forums

Quirindi
Date: Tuesday 19 August 2025
Time: 1pm to 2:30pm

- Download the Quirindi community meeting summary (PDF 87.34KB)

Muswellbrook
Date: Wednesday 20 August 2025
Time: 9:30am to 11am

- Download the Muswellbrook community meeting summary (PDF 139.65KB)

Maitland
Date: Wednesday 20 August 2025
Time: 2pm to 3:30pm

- Download the Maitland community meeting summary (PDF 100.72KB)

Online webinars

Online webinar – community
Date: Wednesday 13 August 2025
Time: 6pm to 8pm

- Download the online community webinar summary (PDF 110.06KB)
- Download the community briefing slide pack (PDF 1.21MB)

Sumber: https://www.nsw.gov.au/have-your-say/pipelines-and-gas-supply-regulations

Contoh lainnya adalah pelibatan warga melalui laman *Write to Your MPs*, yang juga didedikasikan agar warga dapat menyampaikan *input* dan *complaints* mereka terkait proyek pembangunan pemerintah dan kebijakannya.

Gambar 2. Tampilan Laman *Write to Your MPs* dari Pemerintah Inggris

Useful publications

- 'Principles of good administration'
- Ombudsman Schemes: Guidance for Departments

Contact details for the Parliamentary and Health Ombudsman

The Parliamentary and Health Service Ombudsman
Millbank Tower
Millbank
London
SW1P 4QP

Complaints helpline: 0345 015 4033
Textphone (Minicom): 0300 061 4298

You can write to your MP at:

House of Commons
Westminster
London
SW1A 0AA

Sumber: https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about/complaints-procedure#:~:text=The%20Parliamentary%20Ombudsman%20(also%20known,departments%20or%20other%20public%20bodies.

E. SIMPULAN

Sistem pengawasan yang memadai tercermin dari keterlibatan aktif masyarakat sipil pada seluruh tahapan pelaksanaan pembangunan, mulai dari perencanaan, penyiapan, pengadaan, konstruksi, operasionalisasi, hingga evaluasi. Namun, pola pengawasan semacam ini tidak ditemukan secara tersurat dalam dokumentasi RPJPN. Fungsi perencanaan memang sepenuhnya menjadi domain pemerintah. Di sisi lain, terdapat elemen partisipasi publik pada evaluasi aturan dan program kebijakan (termasuk Proyek Tol Layang MBZ) yang menekankan adanya "penyediaan informasi yang akurat, transparan, tepat waktu, menarik, dan dapat dimanfaatkan oleh para pihak secara mudah dan murah." Ketika disandingkan dengan praktik di lapangan, informasi publik yang memungkinkan keterlibatan warga masih belum disediakan secara memadai oleh K/L terkait.

Dengan pisau analisis *collaborative governance* dan *social accountability mechanism*, kunci mitigasi risiko, khususnya pada evaluasi pelaksanaan, bahkan sejak formulasi kebijakan, terletak pada pelibatan masyarakat sipil. Beberapa kajian NGO/LSM menggarisbawahi pentingnya kebijakan berbasis bukti dengan memanfaatkan *tacit knowledge* dan temuan empiris, tidak hanya pada penyusunan dan eksekusi, tetapi juga pada evaluasi untuk memitigasi pelanggaran implementasi. Meski demikian, mekanisme *collaborative governance* mensyaratkan adanya kanal aduan yang kuat dan terintegrasi. Di saat yang sama, masyarakat sipil juga perlu diberdayakan agar memiliki kapasitas pemantauan yang efektif (lihat praktik baik pada laman *Have Your Say* Pemerintah NSW, Australia). Pemberdayaan masyarakat sipil dapat tumbuh ketika ruang-ruang dialog dibuka untuk memperoleh informasi secara transparan terkait dengan proses pembentukan kebijakan, mulai tahap perencanaan, pengadaan, hingga implementasi.

Prinsip transparansi dan akuntabilitas tidak hanya relevan dalam konteks pembuatan RPJPN dan RKP yang mengatur spesifikasi informasi untuk mendukung implementasi proyek infrastruktur, tetapi juga pada praktik KPBU/PPP sebagai moda pembiayaan alternatif andalan. Kami melihat bahwa kemunculan perkara hukum pada kasus Jalan Tol MBZ, sebagaimana kasus-kasus pembangunan infrastruktur berskema KPBU/PPP di negara lain, disebabkan oleh absennya partisipasi aktif masyarakat sipil. Oleh sebab itu, peran pemerintah menjadi sangat krusial untuk menjamin proses tender yang transparan dan akuntabel pada seluruh tahapan KPBU sesuai regulasi yang

berlaku. Sayangnya, kami melihat bahwa integrasi pengaturan tersebut belum tergambar jelas di RPJPN.

Pada aras regulasi KPBU, pelibatan masyarakat akan berjalan baik apabila pemerintah memiliki kapasitas kolaboratif dan operasional yang kuat, di mana terdapat integrasi antarkementerian/lembaga (K/L) dengan masyarakat sipil dalam pengelolaan aduan serta pemantauan praktik di lapangan. Misalnya, saat tender dilaksanakan secara terbuka dan terjadi penyimpangan, warga dapat melapor melalui kanal-kanal yang telah disediakan dengan baik.

Pemerintah memiliki andil besar untuk memastikan kolaborasi yang erat antara badan usaha, pemerintah, dan warga melalui media digital yang terintegrasi. Salah satu praktik yang lazim digunakan adalah *dashboard* tematik. Pengalaman *dashboard* vaksin COVID-19 oleh Kementerian Kesehatan (Kemenkes) dan *dashboard* Kawasan Tanpa Rokok oleh Kemenkes dan WHO dapat dijadikan sebagai acuan bagaimana warga sebagai *end-user* memiliki kesempatan dan akses untuk melakukan pemantauan dan pengawasan lanjutan.

F. BEBERAPA POIN ADVOKASI (CATATAN REFLEKSI)

Tulisan ini masih bersifat teoritis–konseptual dan hanya bertumpu pada literatur mengenai *collaborative governance*. Telaah kami menunjukkan bahwa regulasi KPBU, antara lain Perpres 38/2015 dan peraturan-peraturan menteri terkait, belum memberikan rincian tentang aktor-aktor yang terlibat dalam konsultasi publik (beserta kondisi, mekanisme, dan prosesnya). Oleh sebab itu, upaya untuk menegaskan rincian tersebut perlu dilakukan sebagai bagian dari tahapan perencanaan dan penyiapan KPBU.

Kami melihat bahwa kajian ini perlu ditindaklanjuti dengan penelitian empiris untuk membuktikan bahwa KPBU dengan model tata kelola kolaboratif dapat menurunkan risiko penyimpangan, termasuk korupsi, melalui pelibatan warga secara vertikal dan horizontal. Meski demikian, pengujian model teoritis seperti yang dilakukan oleh penulis saat ini masih sangat relevan digunakan pada proyek-proyek infrastruktur terutama dengan potensi risiko sebagai berikut:

1. Proses perizinan. Proyek KPBU untuk infrastruktur publik memerlukan perizinan yang memadai, mulai dari studi kelayakan yang menjamin transparansi dan akuntabilitas publik, hingga penyiapan dokumen analisis

dampak lingkungan. Dokumen studi kelayakan dan perizinan sudah selayaknya melibatkan kelompok warga untuk meningkatkan partisipasi dan penguatan akuntabilitas.

2. Pencegahan *bid rigging* pada tender. Proses tender KPBU (termasuk oleh Badan Usaha Pelaksana yang menjadi pemenang saat konstruksi maupun masa operasional) perlu mengedepankan prinsip kehati-hatian, penggunaan *e-procurement*, memastikan adanya pengawasan eksternal (misalnya oleh KPPU), serta pelaksanaan oleh tim pengadaan independen berintegritas. Tertutupnya proses *bidding* karena absennya aktor negara dan non-negara yang bisa memastikan tidak adanya potensi kecurangan seharusnya dapat diantisipasi dalam Perpres 38/2015.

3. Akses dokumen persiapan. Temuan Transparency International Indonesia dalam *Penilaian Risiko Korupsi Infrastruktur di Indonesia* (2023) menunjukkan bahwa sejumlah dokumen persiapan proyek infrastruktur melalui mekanisme KPBU sering kali tertutup dan sulit diakses oleh publik. Oleh sebab itu, diperlukan kajian akademik mengenai tidak adanya akses (pada tahap perencanaan, penyiapan, dan pelaksanaan proyek) untuk memperoleh informasi terkait proyek KPBU tersebut.

G. DAFTAR PUSTAKA

Adam, Helmi, Adler Haymans Manurung, Roy Sembel, dan Jatmiko Murdiono. "The first refinancing of railway infrastructure in Indonesia: A part of public–private partnerships (PPP)." *Journal of Accounting and Finance Management* 4, no. 5 (November 2023): 332–342. https://doi.org/10.38035/jafm.v4i5.270.

Afandi, Muhamad Nur, Endah Tri Anomsari, Alikha Novira, dan Sri Sudartini. "Collaborative governance in a mandated setting: Shifting collaboration in stunting interventions at the local level." *Development Studies Research* 10, no. 1 (2023): art. 2212868. https://doi.org/10.1080/21665095.2023.2212868.

Amsler, Lisa Blomgren. "Collaborative governance: Integrating management, politics, and law." *Public Administration Review* 76, no. 5 (2016): 700–711. https://doi.org/10.1111/puar.12605.

Ansell, Chris, dan Alison Gash. “Collaborative governance in theory and practice.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, no. 4 (Oktober 2008): 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032.

Asante, Kofi Takyi, dan Saul Mullard. *Social accountability and anti-corruption in Ghana’s fertiliser subsidy programme*. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, 2021 (U4 Issue 2021:6). https://www.u4.no/publications/social-accountability-and-anti-corruption-in-ghanas-fertiliser-subsidy-programme.

Budi, Mulia. “Modus korupsi proyek Tol MBZ: Pengurangan volume–atur pemenang tender.” *detikNews*, 13 September 2023. https://news.detik.com/berita/d-6929761/modus-korupsi-proyek-tol-mbz-pengurangan-volume-atur-pemenang-tender.

Campos, Nauro F., dan Francesco Giovannoni. *Lobbying, corruption and political influence*. IZA Discussion Paper No. 2313, September 2006. https://docs.iza.org/dp2313.pdf.

Dalton, Russell J., Susan E. Scarrow, dan Bruce E. Cain. “Advanced democracies and the new politics.” *Journal of Democracy* 15, no. 1 (Januari 2004): 124–38. https://doi.org/10.1353/jod.2004.0004.

“Darurat korupsi infrastruktur.” *Metro TV News*, 19 September 2023. https://www.metrotvnews.com/read/NleC043m-darurat-korupsi-infrastruktur.

Davidson, Jamie S. *Menaja jalan: Ekonomi politik pembangunan infrastruktur Indonesia*. Diterjemahkan oleh Achmad Choirudin; penyunting ahli Noer Fauzi Rachman. Jakarta: Marjin Kiri, 2019.

Fischer, Frank. “Participatory governance: From theory to practice.” Dalam *The Oxford Handbook of Governance*, disunting oleh David Levi-Faur, 457–471. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Fitriani, Dini Rizki. “Praktek *rent seeking* (pemburu rente): Praktek politik dan bisnis di kalangan birokrasi.” *The World of Financial Administration Journal* 3, no. 2 (2021).

Foli, Rosina K., Frank L. K. Ohemeng, dan Michael Kpessa-Whyte. “Collaborative governance in social protection programs in developing countries: Evidence from Ghana.” *Policy & Society* (Agustus 2025). https://doi.org/10.1093/polsoc/puaf020/8238210.

Gruenewald, Alex, dan Matteo Pellegrini. “Effective anti-corruption advocacy through multi-stakeholder engagement: Lessons from Kenya.” Transparency International Australia, 1 Juli 2020. https://transparency.org.au/effective-anti-corruption-advocacy-through-multi-stakeholder-engagement-lessons-from-kenya/.

Howlett, Michael, dan M. Ramesh. *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Edisi ke-2. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Howlett, Michael, dan M. Ramesh. “The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance.” *Policy & Society* 33, no. 4 (Desember 2014): 317–327. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.002.

Huda, Eko. “Tim penyidik tetapkan satu tersangka korupsi Jalan Tol Jakarta–Cikampek.” *Story Kejaksaan* (Kejaksaan RI), 6 Agustus 2024. https://story.kejaksaan.go.id/hot-issue/tim-penyidik-tetapkan-satu-tersangka-korupsi-jalan-tol-jakarta-cikampek-176591-mvk.html.

Kementerian Keuangan. “Jalan Tol Jakarta–Cikampek II Elevated.” *KPBU – Kementerian Keuangan*. Diakses 13 Juni 2025. https://kpbu.kemenkeu.go.id/proyek/detail/9-jalan-tol-jakarta-cikampek-ii-elevate.

Kementerian Keuangan. “KPBU—Apa itu KPBU?” 2 September 2025. https://kpbu.kemenkeu.go.id/read/32-35/pjpk/apa-itu-kpbu.

Kenny, Charles. “Measuring corruption in infrastructure: Evidence from transition and developing countries.” *Journal of Development Studies* 45, no. 3 (2009): 314–332. https://doi.org/10.1080/00220380802265066.

Kinyua, Rose Wanja, dan Mary Nyawira Mwenda. “Optimizing public–private partnership in implementation of railway transport projects in Kenya: A case of the national standard gauge railway.” *European Journal of Business and Management Research* 5, no. 6 (2020). https://doi.org/10.24018/ejbmr.2020.5.6.619.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). “Gugah komitmen antikorupsi Bengkulu: KPK dorong tata kelola daerah lebih transparan.” Diakses 2 September 2025. https://kpk.go.id/id/ruang-informasi/berita/gugah-komitmen-antikorupsi-bengkulu-kpk-dorong-tata-kelola-daerah-lebih-transparan.

“Korupsi Tol MBZ, pengaturan tender dan pengurangan spesifikasi yang rugikan.” *Kompas*, 14 September 2023. https://nasional.kompas.com/read/2023/09/14/06225871/korupsi-tol-mbz-pengaturan-tender-dan-pengurangan-spesifikasi-yang-rugikan?page=all.

“PPP loans Washington lobbying firms.” *Politico*, 6 Juli 2020. https://www.politico.com/news/2020/07/06/ppp-loans-washington-lobbying-firms-350020.

Newman, Joshua. *Governing public–private partnerships*. Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2017.

Newman, Joshua. *The governance of public–private partnerships: Success and failure in the transportation sector*. Tesis, Simon Fraser University, 2013.

Nurpita, Anisa, Ike Yuli Andjani, Rosario Guntur Harimawan, Wieyza Ananda, Luqman, Miftah Pandu Saputra, dan Shafi Fajari Saputra. “Dampak sosial ekonomi pembangunan jalan tol di Yogyakarta: Tantangan bagi masyarakat terdampak.” Departemen Ekonomika dan Bisnis Sekolah Vokasi, Universitas Gadjah Mada, 31 Oktober 2024. https://deb.sv.ugm.ac.id/dampak-sosial-ekonomi-pembangunan-jalan-tol-di-yogyakarta-tantangan-bagi-masyarakat-terdampak/.

OECD. *Integrity framework for public investment*. Paris: OECD Publishing, 2016. https://doi.org/10.1787/9789264251762-en.

Rosser, Andrew. "Contesting tobacco-control policy in Indonesia." *Critical Asian Studies* 47, no. 1 (Februari 2015): 1–25. https://doi.org/10.1080/14672715.2015.997083.

Sullivan, Helen. *Collaboration and public policy: Agency in the pursuit of public purpose*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2022.

Sustain. "Arah pembangunan anti korupsi dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025–2045 (UU No. 59 Tahun 2024)." 15 April 2025. https://sustain.id/2025/04/15/arah-pembangunan-anti-korupsi-dalam-rencana-pembangunan-jangka-panjang-nasional-rpjpn-2025-2045-uu-no-59-tahun-2024-2.

Transparency International. "Integrity Pact – A global standard for safeguarding strategic public investments." Diakses 20 September 2025. https://www.transparency.org/en/projects/integrity-pact-global-standard.

Transparency International Indonesia. *Penilaian risiko korupsi infrastruktur di Indonesia*. 2023. https://ti.or.id/wp-content/uploads/2023/12/Laporan-Akhir-ICRAT_INA.pdf.

U4 Anti-Corruption Resource Centre. "What we mean by corruption risk management (basics)." Diakses 20 September 2025. https://www.u4.no/topics/corruption-risk-management/basics.

Wales Centre for Public Policy. *Lived experience evidence in disability policymaking*. Diakses 1 September 2025. https://wcpp.org.uk/publication/lived-experience-evidence-in-disability-policy-making/.

Wegrich, Kai, Genia Kostka, dan Gerhard Hammerschmid, eds. *The governance of infrastructure*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

Winters, Jeffrey A. *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011 (online publication Juni 2012). https://doi.org/10.1017/CBO9780511793806.

Yunas, Novy Setia. “Implementasi e-government dalam meminimalisasi praktik *rent seeking behaviour* pada birokrasi Pemerintah Kota Surabaya.” *Matra Pembaruan* 4, no. 1 (2020): 13–23. https://doi.org/10.21787/mp.4.1.2020.13-23.

Zeis Zultaqawa, Mohamad Donie Aulia, Yaumi Sidik Ginanjar, Chepi Ali Firman Zakaria, dan Dey Ravena. “Analisis hukum terhadap tindak pidana korupsi dalam proyek Jalan Tol MBZ.” *Law: Jurnal Ilmiah Hukum* 7, no. 1 (Januari 2025): 12–22. Universitas Komputer Indonesia. https://ojs.unikom.ac.id/index.php/law/article/view/14599/4887.

IV

STUDI KASUS PROYEK INFRASTRUKTUR DAN PEMBELAJARANNYA UNTUK PEMBANGUNAN NASIONAL

IIGF Institute

Universitas Gadjah Mada
Fakultas Hukum

12

INKLUSIVITAS INFRASTRUKTUR DALAM MENINGKATKAN AKSESIBILITAS PENYANDANG DISABILITAS DI RUANG PUBLIK: EVALUASI DAN TANTANGAN

Denny Iswanto[1]

[1] Departemen Administrasi Publik, Universitas Wijaya Putra, dennyiswant@gmail.com

A. PENDAHULUAN

Aksesibilitas ruang publik yang setara bagi seluruh warga negara, termasuk penyandang disabilitas, merupakan salah satu indikator keberhasilan pembangunan yang inklusif dan berkeadilan. Isu ini melampaui sekadar penyediaan fasilitas teknis, tetapi juga merefleksikan sejauh mana nilai-nilai kesetaraan, partisipasi, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia terintegrasi dalam kebijakan pembangunan nasional (Patrick & McKinnon 2022). Di Indonesia, urgensi permasalahan ini kian nyata mengingat besarnya populasi yang terdampak. Data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2020 menunjukkan jumlah penyandang disabilitas mencapai 22,97 juta jiwa, atau sekitar 8,5% dari total populasi (Arawindha 2023). Angka ini menggarisbawahi skala tantangan, di mana kelompok rentan tersebut masih menghadapi berbagai hambatan struktural dalam mengakses ruang publik secara aman, nyaman, dan mandiri.

Kesenjangan akses ini berdampak langsung pada berbagai aspek kehidupan penyandang disabilitas, menciptakan siklus eksklusi sosial dan ekonomi yang sistemik. Tabel 1 berikut menyajikan potret kuantitatif dari kesenjangan tersebut, yang mengilustrasikan bagaimana hambatan fisik menjadi penghalang nyata bagi jutaan warga negara untuk memanfaatkan potensi mereka secara optimal.

https://doi.org/10.35166/iigf.9786239261498.12

Tabel 1. Hambatan Fisik terhadap Partisipasi Penyandang Disabilitas

Sektor	Indikator	Kesenjangan dan Dampak
Pendidikan	Rata-rata kehadiran sekolah (15 negara berkembang)	Penyandang disabilitas 30 % lebih rendah mengikuti pendidikan dasar dan menengah.
	Out-of-school rate di 6 negara (median)	1 dari 2 anak disabilitas tidak bersekolah.
	Indonesia (WHO/UNESCO): <25 % anak disabilitas masuk sekolah vs >80 % non-disabilitas	Mengindikasikan kurangnya aksesibilitas fisik & layanan di sekolah.
	Indonesia (usia 15–29): 53 % penyandang disabilitas pernah sekolah vs 98 % non-disabilitas	Kesenjangan dalam akses pendidikan.
Ketenagakerjaan	Rata-rata *employment rate* OECD (2019): 44 % penyandang disabilitas vs 75 % non-disabilitas	Tingkat partisipasi kerja jauh tertinggal.
	Employment gap tinggi: – 27 poin pada negara OECD	Inklusi dalam dunia kerja masih rendah secara global.
	Inactivity (OECD): 49 % penyandang disabilitas tidak aktif vs 20 % non-disabilitas	Hambatan akses dalam mobilitas dan infrastruktur mempengaruhi partisipasi kerja.
Sistem Transportasi dan Mobilitas	< 5 % sistem publik ramah kursi roda; hanya ~25 % tempat umum aksesibel	Hambatan fisik memengaruhi akses ke sekolah/pekerjaan.
Literasi & Pendidikan Lanjut	Rata-rata literasi dewasa di 25 negara: 52 % penyandang disabilitas vs 93 % non-disabilitas (Indonesia)	Menandakan akses terbatas pada kualitas pendidikan.

Sumber: EASPD, 2018; Mitra & Yap, 2021; OECD, 2019; Organization & Bank, 2011; Statistics, 2018; UNICEF, 2023

Meskipun Indonesia telah memiliki kerangka regulasi yang kuat untuk menjamin hak penyandang disabilitas, terutama Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas dan peraturan teknis turunannya seperti Peraturan Menteri PUPR Nomor 14 Tahun 2017 tentang Persyaratan Kemudahan Bangunan Gedung, implementasi di lapangan masih menunjukkan kesenjangan signifikan. Kesenjangan ini tampak pada masih banyaknya bangunan publik yang belum memenuhi standar aksesibilitas, menandakan regulasi yang ada belum

sepenuhnya mendorong lahirnya infrastruktur inklusif (Apostolidou & Fokaides 2023). Penekanan pada persoalan ini penting untuk menunjukkan episentrum permasalahan, sekaligus memperkuat urgensi solusi kelembagaan yang menjamin pelaksanaan regulasi secara efektif dan berkelanjutan. Banyak infrastruktur publik—mulai dari trotoar, gedung perkantoran, hingga sarana transportasi—belum mengadopsi prinsip Desain Universal (*Universal Design*, UD), sehingga secara efektif membatasi mobilitas dan partisipasi aktif penyandang disabilitas dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya (Watchorn et al. 2023).

UD adalah pendekatan perancangan bangunan, produk, dan lingkungan yang sejak awal dirancang agar dapat diakses dan digunakan semua orang tanpa memandang usia, kemampuan, maupun kondisi sosial, sehingga tidak memerlukan adaptasi khusus, termasuk bagi penyandang disabilitas, lansia, anak-anak, dan kelompok rentan lainnya (Erdtman et al. 2021). UD ini berperan penting dalam menciptakan infrastruktur publik yang inklusif dengan memastikan ruang-ruang publik agar dapat diakses dan digunakan oleh semua individu. Terlepas dari manfaatnya, penerapan UD menghadapi sejumlah tantangan. Salah satu masalah signifikan ialah kurangnya integrasi prinsip UD dalam perencanaan kota, yang sering kali berujung pada ruang publik yang mengecualikan penyandang disabilitas (Gupta et al. 2025).

Kondisi ini tidak hanya menjadi isu domestik, tetapi juga relevan dalam konteks komitmen global dan nasional. Secara global, penyediaan infrastruktur inklusif merupakan prasyarat pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*, SDGs), khususnya SDG 10 (Mengurangi Ketimpangan) dan SDG 11 (Kota dan Permukiman yang Inklusif, Aman, Tangguh, dan Berkelanjutan) (Iswanto 2021; Sudipa et al. 2023). Secara nasional, dalam rangka penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak penyandang disabilitas, upaya ini sejalan dengan visi pembangunan jangka panjang untuk meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui penyediaan layanan dasar dan infrastruktur yang adil serta inklusif bagi seluruh lapisan masyarakat.

Berbagai penelitian sebelumnya telah mendokumentasikan kurangnya aksesibilitas di berbagai fasilitas publik di Indonesia, seperti instansi pemerintah, tempat ibadah, dan objek wisata. Pada sejumlah studi kasus, meskipun beberapa daerah telah mendeklarasikan diri sebagai kota ramah disabilitas, masih ditemukan berbagai masalah. Berdasarkan studi Pramashela & Rachim (2022)

yang meneliti aksesibilitas pelayanan publik di sepuluh kota di Indonesia, aksesibilitas masih jauh dari optimal. Banyak fasilitas publik (gedung, transportasi, ruang layanan) belum mendukung mobilitas difabel secara penuh, mencerminkan ketidaksesuaian desain dan kurangnya pemahaman atas UD. Hal ini memperkuat argumen bahwa kebijakan pembangunan ruang publik harus mengintegrasikan prinsip desain inklusif sejak tahap perencanaan awal.

Di sisi lain, sebagian besar penelitian tersebut cenderung berfokus pada evaluasi *output* (ketersediaan atau ketiadaan fasilitas fisik). Kesenjangan riset terletak pada kurangnya analisis yang bersifat sistemik dan holistik, yang mampu menghubungkan kelemahan dalam perencanaan, pengawasan, dan—yang terpenting—model pembiayaan infrastruktur sebagai akar masalah dari defisit implementasi.

Artikel ini bertujuan untuk mengisi kesenjangan tersebut dengan menawarkan sintesis multidisiplin. Salah satu sumber kesenjangan terletak pada lemahnya penerjemahan norma substantif dalam regulasi menjadi praktik konkret yang mendorong terwujudnya bangunan publik ramah difabel. Misalnya, ketentuan kewajiban penyediaan aksesibilitas fisik dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Permen PUPR) Nomor 14 Tahun 2017 belum diiringi mekanisme pengawasan dan sanksi yang memadai sehingga tidak memiliki daya paksa terhadap pelaksana kebijakan di tingkat daerah. Dengan menyoroti norma-norma spesifik yang menjadi sumber hambatan, analisis menjadi lebih tajam dan kontekstual. Hal ini sekaligus memperjelas relevansi solusi kelembagaan yang ditawarkan, yakni kebutuhan penguatan aktor, struktur koordinasi, dan instrumen insentif dalam menjembatani kesenjangan antara kebijakan dan praktik di lapangan yang menjadi fokus utama penelitian ini.

Penelitian ini hendak menjawab dua pertanyaan utama: (1) Sejauh mana efektivitas implementasi kerangka regulasi (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 dan Permen PUPR Nomor 14 Tahun 2017) dalam mewujudkan infrastruktur publik yang aksesibel?; dan (2) Apa saja hambatan struktural serta peluang strategis dalam menjembatani kesenjangan antara kebijakan dan praktik di lapangan. Kebaruan penelitian terletak pada upaya menghubungkan analisis yuridis–normatif dan evaluasi teknis–implementatif dengan analisis kebijakan pembiayaan infrastruktur.

Pendekatan yang digunakan adalah analisis data sekunder (*secondary data analysis*) dengan pendekatan tematik terhadap berbagai publikasi ilmiah, dokumen kebijakan nasional dan internasional, laporan riset, serta pedoman teknis yang relevan. Kerangka pemikiran didasarkan pada model evaluasi kebijakan yang membandingkan regulasi yang ada atau "kebijakan di atas kertas" (*policy on paper*) dengan implementasi di lapangan atau "kebijakan dalam praktik" (*policy in practice*) untuk mengidentifikasi dan menganalisis "defisit implementasi" (*implementation deficit*). Melalui analisis ini, penelitian diharapkan memberikan kontribusi nyata bagi formulasi kebijakan publik yang lebih adaptif, partisipatif, dan berorientasi pada keadilan sosial, sekaligus menjadi rujukan bagi pemerintah, akademisi, dan pemangku kepentingan lainnya.

B. PEMBAHASAN

1. Landasan Kebijakan dan Teknis: Komitmen Indonesia di atas Kertas

Komitmen Indonesia untuk mewujudkan lingkungan inklusif bagi penyandang disabilitas telah tertuang secara komprehensif dalam kerangka hukum dan peraturan teknis. Landasan ini tidak hanya bersifat formalitas, tetapi juga mencerminkan pergeseran paradigma dari pendekatan berbasis belas kasihan (*charity-based*) menuju pendekatan berbasis hak asasi manusia (*rights-based*) yang sejalan dengan *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD) dan telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Hak-hak Penyandang Disabilitas pada tanggal 10 November 2011.

a. Analisis Yuridis Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas

Undang-Undang (UU) Nomor 8 Tahun 2016 menjadi tonggak penegakan hak penyandang disabilitas di Indonesia. UU ini menegaskan bahwa penyandang disabilitas memiliki kedudukan hukum dan hak asasi yang sama dengan warga negara lainnya, dan negara menjamin kelangsungan hidup mereka tanpa diskriminasi (Cahyani 2022). Salah satu inovasi terminologis dan konseptual yang paling signifikan adalah penggantian istilah "penyandang cacat" menjadi "penyandang disabilitas," yang memiliki makna lebih luas, inklusif, dan bebas dari konotasi negatif.

Tabel 2. Ringkasan Hak Aksesibilitas dan Kewajiban Pemerintah dalam UU Nomor 8 Tahun 2016

Hak Penyandang Disabilitas (berdasarkan pasal)	Kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah
Hak Aksesibilitas Umum (Pasal 18): Mendapatkan aksesibilitas untuk memanfaatkan fasilitas publik dan mendapatkan akomodasi yang layak	Menjamin Infrastruktur (Pasal 97): Wajib menjamin infrastruktur (bangunan, jalan, permukiman) yang mudah diakses
Hak Keadilan (Pasal 9): Memperoleh penyediaan aksesibilitas dalam pelayanan peradilan	Menyediakan Bantuan Hukum (Pasal 29): Wajib menyediakan bantuan hukum yang aksesibel
Hak Politik (Pasal 13): Memperoleh aksesibilitas pada sarana dan prasarana pemilu	Menjamin Partisipasi Politik (Pasal 75, 77): Wajib menjamin partisipasi politik yang efektif dan penuh dengan memperhatikan keragaman disabilitas
Hak Pelayanan Publik (Pasal 19): Memperoleh fasilitas yang mudah diakses di tempat layanan publik tanpa biaya tambahan	Menyediakan Pelayanan Publik Aksesibel (Pasal 105): Wajib menyediakan pelayanan publik yang mudah diakses dan mensosialisasikannya
Hak Pendidikan (Pasal 42): Memperoleh media pembelajaran dan alat bantu yang diperlukan dari Unit Layanan Disabilitas	Menyelenggarakan Pendidikan Inklusif (Pasal 40): Wajib menyelenggarakan dan memfasilitasi pendidikan inklusif di semua jenjang
Hak Pekerjaan (Pasal 50): Memperoleh akomodasi yang layak dan fasilitas yang mudah diakses di tempat kerja	Menjamin Proses Rekrutmen Adil (Pasal 45): Wajib menjamin proses rekrutmen hingga pengembangan karier yang adil dan tanpa diskriminasi
Hak Kesehatan (Pasal 61): Memperoleh fasilitas pelayanan kesehatan yang aksesibel	Menyediakan Fasilitas Kesehatan (Pasal 62): Wajib menyediakan fasilitas dan pelayanan kesehatan tanpa diskriminasi dan sesuai standar
Hak Infrastruktur (Pasal 97-104): Hak atas bangunan gedung, jalan, permukiman, pertamanan, dan pemakaman yang aksesibel	Mewajibkan Syarat Aksesibilitas dalam IMB & Audit (Pasal 99): Wajib mencantumkan syarat fasilitas aksesibel dalam IMB dan melakukan audit aksesibilitas pada setiap bangunan gedung

Sumber: Diolah dari UU Nomor 8 Tahun 2016

UU Nomor 8 Tahun 2016 mendefinisikan konsep-konsep kunci yang menjadi dasar pemenuhan hak, salah satunya "akomodasi yang layak" (*reasonable accommodation*), yakni modifikasi dan penyesuaian yang tepat serta diperlukan untuk menjamin penikmatan atau pelaksanaan seluruh hak asasi dan kebebasan fundamental bagi penyandang disabilitas berdasarkan asas kesetaraan (Haryanto & Iriyanto 2021). Definisi tersebut menegaskan bahwa penyesuaian fasilitas bukan kemewahan, melainkan keharusan untuk memastikan kesamaan hak. Meskipun istilah *Universal Design* tidak didefinisikan secara eksplisit dalam ketentuan umum, semangat dan prinsipnya teranyam dalam pasal-pasal yang menekankan kemudahan akses bagi semua.

Hak aksesibilitas itu sendiri dijamin secara luas dan lintas sektoral. Untuk memberikan gambaran sistematis mengenai komitmen negara, Tabel 2 di bawah ini merangkum hak-hak aksesibilitas utama yang dijamin UU Nomor 8 Tahun 2016 beserta kewajiban pemerintah yang melekat padanya.

b. Analisis Teknis Peraturan Menteri PUPR Nomor 14 Tahun 2017

Jika Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 menjadi mandat hukumnya, maka Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Permen PUPR) Nomor 14/PRT/M/2017 tentang Persyaratan Kemudahan Bangunan Gedung berfungsi sebagai panduan operasional (Dinata et al. 2024). Peraturan ini menjembatani amanat undang-undang ke dalam standar teknis yang konkret dan terukur yang wajib dipatuhi oleh perencana, pengembang, dan pengelola bangunan gedung.

Inti pengaturan Permen PUPR tersebut adalah penerapan prinsip UD yang bertujuan merancang lingkungan binaan agar dapat diakses, dipahami, dan digunakan semaksimal mungkin oleh semua orang tanpa memandang usia, ukuran, kemampuan, atau disabilitas (Pujiyanti & Ikaputra 2025). Pendekatan ini bersifat proaktif: ia tidak merancang untuk "rata-rata" lalu menambahkan fitur khusus bagi penyandang disabilitas, melainkan merancang untuk keragaman pengguna sejak awal.

Permen PUPR ini menetapkan standar teknis minimum yang sangat spesifik untuk berbagai fasilitas aksesibilitas. Standar-standar tersebut menjadi tolok ukur yang jelas bagi proses perancangan, konstruksi, dan audit, sehingga menghilangkan ambiguitas serta alasan "tidak tahu" dari pelaksana di lapangan

(Firdaus 2022). Tabel 3 merangkum beberapa standar teknis kunci yang diatur dalam peraturan tersebut.

Tabel 3. Standar Teknis Minimum Fasilitas Aksesibel Berdasarkan Permen PUPR Nomor 14 Tahun 2017

Fasilitas	Standar Teknis Spesifik	Sumber Pasal dalam Permen PUPR No. 14 Tahun 2017
Ramp	Kemiringan maksimal 6° (atau 1:12). Lebar efektif minimal 95 cm (tanpa pengaman) atau 120 cm (dengan pengaman). Wajib dilengkapi *handrail* pada ketinggian 65-80 cm.	Pasal 18 Bagian B 2 a 1–2 (kemiringan dan lebar) dan a 7–8 (pegangan)
Lift	Wajib disediakan untuk bangunan dengan ketinggian lebih dari 5 lantai. Untuk sarana perhubungan (bandara, stasiun) dengan ketinggian >1 lantai wajib menyediakan *lift* khusus penyandang disabilitas.	Pasal 18 Bagian B 3 a 1–3 (lift penumpang dan otomatis); Bagian B 3 a b.t.t untuk lift disabilitas
Toilet Disabilitas	Ruang gerak minimal untuk manuver kursi roda adalah 152,5 cm x 227,5 cm. Lebar pintu minimal 90 cm. Dilengkapi dengan pegangan rambat (*grab bar*). Wastafel dirancang tanpa kabinet bawah.	Pasal 19 untuk ruang dan pintu; Pasal 18 bagian paling akhir; Penambahan spesifikasi *grab bar* dan wastafel
Area Parkir Khusus	Ditempatkan pada rute terdekat dan paling mudah diakses menuju pintu masuk bangunan. Diberi penandaan yang jelas berupa simbol internasional aksesibilitas.	Diatur dalam lampiran/prinsip umum Pasal 16–17; dijelaskan daerah parkir khusus
Jalur Pemandu (*Guiding Block*)	Terdiri dari ubin pengarah (pola garis) dan ubin peringatan (pola titik). Wajib dipasang secara kontinyu untuk penghubung antarruang/antarbangunan dan ditempatkan pada jalur sirkulasi utama.	Pengaturan *guiding block* terdapat di Pasal 18 Bagian B 2–3 (*rukyon* dan *public space*)
Pintu	Lebar efektif pintu masuk utama minimal 90 cm. Pegangan pintu tidak boleh berupa tuas putar dan dipasang pada ketinggian maksimal 110 cm dari lantai.	Pasal 18 Bagian A 1 a 1–2 (ukuran pintu); Bagian A 1 poin 17–18 (pegangan)

Sumber: Diolah dari Permen PUPR Nomor 14/PRT/M/2017

Keberadaan kerangka hukum yang komprehensif (UU Nomor 8 Tahun 2016) dan pedoman teknis yang rinci (Permen PUPR Nomor 14 Tahun 2017) menunjukkan bahwa secara normatif Indonesia telah memiliki fondasi yang kuat. Namun, lemahnya implementasi di lapangan menegaskan satu kesimpulan penting: persoalannya bukan pada ketiadaan aturan, melainkan pada absennya mekanisme pendorong kepatuhan yang efektif dalam ekosistem pembangunan infrastruktur (Gupta et al. 2025). Ketika aturan telah tersedia namun terus diabaikan, hal itu menandakan lemahnya sistem insentif, disinsentif, dan penegakan. Sanksi hukum mungkin tidak berjalan, atau tidak terdapat keuntungan finansial dan reputasi yang jelas bagi pelaku industri untuk mematuhi standar aksesibilitas. Dengan demikian, fokus analisis bergeser dari ranah hukum semata ke ranah ekonomi proyek dan manajemen pembangunan, di mana peran lembaga pembiayaan dan penjaminan menjadi sangat krusial.

2. Realitas Implementasi: Kesenjangan antara Kebijakan dan Praktik

Meskipun fondasi regulasi telah diletakkan dengan kokoh, realitas di lapangan menunjukkan adanya jurang yang dalam antara komitmen di atas kertas dan praktik pembangunan infrastruktur. Defisit implementasi ini bukan sekadar persoalan teknis, melainkan manifestasi dari hambatan struktural yang berdampak langsung pada kehidupan jutaan penyandang disabilitas di Indonesia.

Defisit implementasi tidak semata-mata terkait persoalan teknis atau kekurangan anggaran, tetapi juga mencerminkan hambatan struktural yang lebih mendasar. Kelembagaan yang belum responsif, rendahnya kapasitas teknis perencana dan pelaksana proyek, serta minimnya mekanisme pengawasan menjadi penyebab utama sulitnya mewujudkan pembangunan yang inklusif. Pendekatan pembangunan yang masih *top-down* dan tidak melibatkan partisipasi kelompok disabilitas dalam proses perencanaan turut berkontribusi pada kegagalan penerjemahan kebijakan ke dalam praktik yang sesuai kebutuhan nyata di lapangan.

Akibat dari kesenjangan ini sangat nyata. Di berbagai daerah, fasilitas publik seperti trotoar, jembatan penyeberangan, gedung pemerintahan, terminal, dan rumah sakit masih belum dapat diakses dengan layak oleh penyandang disabilitas. Banyak trotoar tidak memiliki jalur pemandu (*guiding block*), *ramp* yang terlalu curam, pintu masuk yang tidak ramah kursi roda, atau bahkan tidak tersedia toilet aksesibel. Kondisi tersebut bukan hanya membatasi mobilitas,

tetapi juga menghambat akses terhadap pendidikan, pekerjaan, layanan kesehatan, dan berbagai aktivitas sosial lainnya.

a. Dampak Kesenjangan: Eksklusi Sosial dan Ekonomi

Infrastruktur yang tidak aksesibel merupakan bentuk nyata diskriminasi struktural yang secara aktif menghalangi penyandang disabilitas untuk berpartisipasi penuh dalam kehidupan sosial masyarakat. Sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 1, hambatan fisik berkorelasi langsung dengan eksklusi di berbagai bidang vital (Kapsalis et al. 2024). Kesenjangan aksesibilitas infrastruktur publik menciptakan eksklusi yang bersifat sistemik dan merugikan secara sosial serta ekonomi. Secara sosial, ruang publik yang tidak ramah, seperti trotoar tanpa jalur pemandu atau bangunan pemerintahan tanpa akses kursi roda, menghalangi partisipasi penyandang disabilitas dalam kegiatan sehari-hari: mulai menghadiri pertemuan komunitas hingga menikmati fasilitas rekreasi dan keagamaan (Darmadi et al. 2021; Linda 2021; Sumiarsa 2024). Data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2024 menunjukkan hanya 56% anak penyandang disabilitas yang lulus sekolah dasar, dan hampir 30% tidak pernah bersekolah sama sekali (Badan Pusat Statistik 2024). Temuan ini menegaskan bagaimana infrastruktur yang tidak aksesibel berdampak langsung pada terbatasnya akses pendidikan dan interaksi sosial. Faktor penyebabnya meliputi kurangnya akses transportasi, fasilitas tempat kerja, dan layanan perbankan yang aksesibel.

Dampak jangka panjang dari kesenjangan ini sangat merugikan. Lebih dari 11,4% penyandang disabilitas hidup di bawah garis kemiskinan, dengan 71,4% bekerja di sektor informal tanpa perlindungan regulasi (Azhar 2024). Ketimpangan tersebut menciptakan siklus kemiskinan: rendahnya pendidikan dan akses kerja menghambat pembentukan sumber daya, keberlanjutan usaha, dan kemandirian finansial (Dewi et al. 2020). Ketidakramahan infrastruktur tidak hanya mencerminkan kekurangan fasilitas fisik, tetapi juga menegaskan adanya diskriminasi sistemik yang menghalangi pemenuhan hak dasar (seperti pendidikan, pekerjaan, dan layanan publik) bagi penyandang disabilitas.

Secara ekonomi, ketimpangan memperlebar kesenjangan produktivitas dan kesejahteraan. Indikator pasar kerja menunjukkan adanya ketimpangan yang sangat mencolok. Berdasarkan data Kementerian Ketenagakerjaan tahun 2021, tingkat partisipasi angkatan kerja penyandang disabilitas hanya 44%, jauh di bawah rata-rata nasional 69% (Hidayat 2021). Kondisi ini menciptakan lingkaran

setan, yaitu bahwa lingkungan fisik yang eksklusif memperkuat konstruksi sosial yang keliru bahwa penyandang disabilitas adalah "beban" atau individu yang "tidak mandiri." Stigma tersebut, pada gilirannya, mengurangi kemauan politik dan sosial untuk berinvestasi dalam infrastruktur inklusif yang kian mengisolasi penyandang disabilitas dari akses terhadap pendidikan, pekerjaan, dan layanan publik. Akibatnya, mereka terjerat dalam kondisi kerentanan dan kemiskinan yang lebih dalam.

b. Studi Kasus Kegagalan Implementasi

Kesenjangan implementasi kebijakan aksesibilitas di Indonesia terlihat jelas pada berbagai studi kasus di sejumlah wilayah. Beragam contoh menunjukkan bahwa meskipun regulasi disusun dengan semangat inklusif dan itikad baik, banyak kebijakan tidak diterjemahkan secara efektif di lapangan. Kegagalan ini umumnya terjadi bukan karena kebijakan yang tidak relevan, melainkan karena lemahnya pemahaman pelaksana teknis atas prinsip aksesibilitas serta minimnya pelibatan kelompok disabilitas dalam perencanaan, penganggaran, hingga pengawasan.

Di beberapa kota besar, proyek pembangunan infrastruktur, seperti trotoar, gedung pelayanan publik, maupun sarana transportasi massal, sering dilakukan tanpa konsultasi dengan komunitas disabilitas. Akibatnya, fasilitas yang dibangun tidak dapat digunakan oleh mereka yang seharusnya menjadi penerima manfaat utama, seperti *ramp* yang terlalu curam tanpa pegangan, ketiadaan jalur pemandu, atau penempatan rambu visual dan informasi audio yang tidak memadai. Fasilitas semacam ini menjadikan infrastruktur hanya sebatas simbol "kepatuhan regulatif" tanpa nilai fungsional yang nyata. Contoh-contoh pada Tabel 4 diringkas dari berbagai artikel ilmiah yang kredibel dan relevan.

Tabel di bawah ini menunjukkan bahwa kesenjangan implementasi kebijakan aksesibilitas di Indonesia masih sangat nyata dan tersebar di berbagai daerah, meskipun regulasi nasional seperti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Nomor 14/PRT/M/2017 telah diterbitkan sebagai pedoman. Setiap kasus menunjukkan bahwa niat baik dalam bentuk kebijakan kerap gagal pada tingkat pelaksanaan, terutama karena minimnya pemahaman teknis, rendahnya partisipasi penyandang disabilitas dalam proses perencanaan, serta lemahnya pengawasan dan evaluasi oleh pihak berwenang.

Tabel 4. Contoh Kasus Kegagalan Implementasi Ruang Publik Inklusif

No	Daerah	Objek Infrastruktur Publik	Kegagalan / Masalah Utama
1	Denpasar	Halte Trans Sarbagita	Kondisi *ramp* tidak sesuai (*slope, handrail, guiding block,* ketinggian lantai) sehingga tidak aksesibel (Yupardhi & Jayadi Waisnawa 2025)
2	Jakarta	Berbagai fasilitas publik (gedung, transportasi, ruang publik)	Jalur difabel minim, *signage* dan transportasi inklusif belum optimal, perawatan buruk (Mahescka et al. 2024)
3	Medan	Kebijakan dan pelayanan aksesibilitas publik	Kesadaran tinggi tapi implementasi teknis belum jalan, layanan publik belum inklusif (Tsaabitah & Siahaan 2024)
4	Bandung	Taman tematik inklusi	*Guiding block* tersedia namun tidak memuaskan difabel netra (Rebowo et al. 2023)
5	Yogyakarta	Layanan transportasi publik	Infrastruktur teknis belum inklusif; kurang partisipasi difabel dalam perancangan (Riyadi 2021)
6	Banda Aceh	Transportasi publik (Trans Kutaraja, trotoar)	Desain universal tidak diterapkan, fisik halte dan trotoar tidak ramah disabilitas (Rizkiya et al. 2023)
7	Pekanbaru	*Guiding block / tactile paving*	Pemasangan minim, tidak *continuous*, hambatan regulasi dan anggaran (Tumorang et al. 2023)

Sumber: Hasil Olahan Penulis (2025)

Sebagai contoh, di Denpasar, Halte Trans Sarbagita tidak memenuhi spesifikasi aksesibilitas dasar—kemiringan *ramp*, *handrail*, dan jalur pemandu (*guiding block*)—sehingga menyulitkan akses pengguna disabilitas (Yupardhi & Jayadi Waisnawa 2025). Di Jakarta, meskipun beragam fasilitas publik telah tersedia, jalur difabel dan sistem transportasi masih minim dari sisi inklusivitas dan perawatan (Mahescka et al. 2024). Sementara itu, di Medan, kendati kesadaran atas isu aksesibilitas meningkat, infrastruktur teknis dan kesetaraan pelayanan belum sepenuhnya terwujud (Tsaabitah & Siahaan 2024; Hanjarwati 2023).

Kota lain seperti Pekanbaru menghadapi hambatan serupa: trotoar yang tidak sesuai standar, jalur pemandu yang tidak tersambung, regulasi teknis yang belum lengkap, serta rendahnya kesadaran aparatur. Bahkan kota dengan klaim inklusivitas seperti Bandung dan Yogyakarta masih mengalami kendala dalam perancangan dan penerapan UD yang semestinya menjadi standar utama pembangunan publik yang inklusif. Evaluasi yang lebih luas, sebagaimana ditunjukkan dalam berbagai tinjauan pustaka, mengonfirmasi bahwa kasus-

kasus tersebut bukanlah anomali. Mayoritas fasilitas publik di Indonesia, termasuk transportasi umum, tempat ibadah, pusat perbelanjaan, dan bahkan kantor pemerintahan, masih jauh dari pemenuhan standar aksesibilitas yang diamanatkan oleh peraturan yang ada.

3. Identifikasi Hambatan Struktural

Kegagalan implementasi yang dijelaskan pada bagian sebelumnya bersumber dari serangkaian hambatan yang saling terkait dan bersifat struktural. Hasil analisis terhadap berbagai laporan dan penelitian menunjukkan adanya lima hambatan utama sebagai berikut.

a. Keterbatasan Anggaran

Alasan klasik yang kerap dikemukakan ialah biaya. Pelaku pembangunan sering kali menganggap penyediaan fasilitas aksesibilitas sebagai "biaya tambahan" yang memberatkan anggaran. Padahal, penerapan prinsip UD sejak tahap perencanaan (dengan memasukkan aksesibilitas sejak tahap desain awal) umumnya hanya menambah sekitar 2% dari total biaya konstruksi, sedangkan biaya *retrofit* dapat meningkat hingga 10–200% (Pineda 2024). Studi ini menekankan bahwa kurangnya pemahaman di kalangan pelaku justru membuat mereka menghindari langkah-langkah inklusif.

b. Rendahnya Kapasitas Teknis dan Pemahaman

Terdapat kesenjangan pengetahuan yang signifikan di antara para pelaksana lapangan, mulai perencana, arsitek, insinyur, hingga kontraktor. Banyak yang belum sepenuhnya memahami filosofi inklusivitas dan standar teknis dalam Permen PUPR Nomor 14 Tahun 2017 sehingga implementasi lebih bersifat seremonial dan kurang fungsional.

c. Lemahnya Integrasi dan Pengawasan

Prinsip aksesibilitas sering kali tidak diintegrasikan sebagai komponen inti sejak awal siklus perencanaan, penganggaran, dan desain proyek. Ia kerap menjadi pertimbangan akhir (*afterthought*) dalam proses pembangunan proyek. Kondisi ini diperparah oleh sistem evaluasi serta pengawasan kepatuhan yang sangat lemah. Meskipun undang-undang mengamanatkan audit aksesibilitas, praktiknya jarang dilakukan secara rigor dan konsisten.

d. Minimnya Partisipasi Publik yang Bermakna

Kunci dari desain inklusif adalah mendengarkan penggunanya. Namun, Organisasi Penyandang Disabilitas (OPD) dan komunitas terkait sering kali tidak dilibatkan secara aktif dan bermakna dalam proses perencanaan, desain, dan evaluasi. Ketiadaan partisipasi menghasilkan solusi *top-down* yang tidak sesuai kebutuhan nyata di lapangan, seperti pada kasus portal trotoar di Surabaya.

e. Stigma Sosial dan Persepsi yang Keliru

Masih terdapat persepsi—bahkan di kalangan pengambil kebijakan—bahwa fasilitas disabilitas bersifat "eksklusif" bagi kelompok kecil, bukan investasi untuk kebaikan semua. Pandangan ini mengabaikan fakta bahwa UD bermanfaat bagi semua orang, termasuk lansia, anak-anak, ibu hamil, dan siapa pun dengan keterbatasan mobilitas sementara. Stigma tersebut menurunkan kemauan politik dan dukungan publik untuk memprioritaskan pembangunan yang inklusif.

4. Arah Masa Depan: Praktik Terbaik Global dan Peluang Strategis

Upaya untuk mengatasi defisit implementasi yang sistemik memerlukan pergeseran dari pendekatan reaktif dan parsial menuju strategi yang proaktif, terintegrasi, dan memanfaatkan peluang yang ada. Dengan berkaca pada praktik terbaik di tingkat global dan mengidentifikasi tuas strategis di dalam negeri, Indonesia dapat mulai menjembatani jurang (*gap*) antara kebijakan dan realitas.

a. Konteks Global: Sustainable Development Goals (SDGs)

Agenda global 2030 untuk pencapaian SDGs memberikan kerangka kerja dan momentum strategis terhadap isu aksesibilitas. Pembangunan infrastruktur inklusif bukan lagi sekadar agenda nasional, melainkan bagian dari komitmen Indonesia di panggung dunia. Dua tujuan utama SDGs sangat relevan dalam konteks ini.

Pertama, SDG 10 (mengurangi ketimpangan) secara eksplisit menyerukan negara-negara untuk "memberdayakan dan mempromosikan inklusi sosial, ekonomi, dan politik semua orang, tanpa memandang usia, jenis kelamin, disabilitas, ras, etnis, asal, agama, atau status ekonomi atau lainnya." Infrastruktur yang aksesibel merupakan prasyarat mutlak untuk mencapai inklusi tersebut. Tanpa kemampuan bergerak dan mengakses ruang publik, partisipasi

sosial, ekonomi, dan politik menjadi mustahil. Kedua, SDG 11 (kota dan permukiman berkelanjutan) menargetkan lingkungan binaan melalui penyediaan "akses ke sistem transportasi yang aman, terjangkau, mudah diakses, dan berkelanjutan untuk semua ... dengan perhatian khusus pada mereka yang berada dalam situasi rentan, perempuan, anak-anak, penyandang disabilitas, dan lansia". Kegagalan dalam menyediakan infrastruktur yang memenuhi target-target ini secara langsung menghambat pencapaian SDGs secara keseluruhan.

b. Solusi Fundamental: Prinsip Universal Design (UD)

Untuk bergerak maju, Indonesia perlu mengadopsi secara penuh filosofi UD. UD adalah pendekatan desain yang bertujuan untuk menciptakan produk, bangunan, dan lingkungan yang dapat digunakan oleh semua orang semaksimal mungkin tanpa memerlukan adaptasi atau desain khusus. Ini adalah pergeseran paradigma dari "merancang untuk disabilitas" menjadi "merancang untuk keragaman manusia".

Tujuh prinsip UD memberikan panduan praktis untuk mencapai tujuan di atas: (1) Penggunaan yang adil (*equitable use*) sehingga desain bermanfaat secara luas dan dapat dipasarkan pada orang-orang dengan beragam kemampuan; (2) Fleksibilitas dalam penggunaan (*flexibility in use*), di mana desain mampu mengakomodasi berbagai preferensi dan kemampuan individu; (3) Penggunaan yang sederhana dan intuitif (*simple and intuitive use*) agar desain mudah dipahami terlepas dari pengalaman, pengetahuan, atau tingkat konsentrasi pengguna; (4) Informasi yang dapat dirasakan (*perceptible information*) sehingga desain mampu mengomunikasikan informasi yang diperlukan secara efektif dalam berbagai kondisi lingkungan atau kemampuan sensorik; (5) Toleransi terhadap kesalahan (*tolerance for error*) sehingga desain dapat menekan bahaya dan konsekuensi dari tindakan yang tidak disengaja; (6) Upaya fisik yang rendah (*low physical effort*) agar desain dapat digunakan secara efisien dan nyaman dengan kelelahan minimal; dan (7) Ukuran dan ruang untuk pendekatan dan penggunaan (*size and space for approach and use*), di mana ukuran dan ruang disediakan dengan menyesuaikan pada pendekatan, jangkauan, manipulasi, dan penggunaan terlepas dari ukuran tubuh, postur, atau mobilitas pengguna.

Contoh praktik baik di tingkat internasional—seperti Nanakuma Line Subway di Fukuoka, Jepang—menunjukkan bagaimana prinsip-prinsip tersebut diwujudkan dalam skala besar melalui penggunaan kode warna, simbol, peta taktil, dan celah

platform yang minimal, sehingga sistem transportasi dapat digunakan secara intuitif oleh semua orang, termasuk turis, lansia, dan penyandang disabilitas. Di Indonesia, beberapa inisiatif skala kecil di perpustakaan atau lingkungan kampus telah mengadopsi elemen UD, misalnya meja dengan ketinggian yang dapat diakses kursi roda atau rak buku dengan ketinggian bervariasi.

c. Peluang Strategis di Indonesia

Meskipun tantangan untuk mewujudkan inklusivitas infrastruktur cukup besar, terdapat beberapa peluang strategis yang dapat dimanfaatkan agar pembangunan inklusif dapat diwujudkan. *Pertama,* Pelibatan aktif komunitas. Semakin banyak bukti menunjukkan bahwa salah satu kunci keberhasilan terletak pada pelibatan Organisasi Penyandang Disabilitas (OPD) sejak tahap paling awal perencanaan. Pendekatan *co-design* atau desain partisipatif sangat bermanfaat untuk memastikan bahwa solusi yang dihasilkan benar-benar menjawab kebutuhan pengguna dan menghindari kesalahan fatal seperti pada kasus portal trotoar.

Kedua, optimalisasi kepemimpinan daerah. Beberapa pemerintah daerah telah menunjukkan komitmen yang sangat kuat terhadap inklusivitas dan menjadi teladan bagi daerah lainnya. Keberhasilan Kota Surabaya dalam merevitalisasi Taman Bungkul menjadi ruang publik yang lebih inklusif, serta penghargaan yang diraih oleh kota-kota seperti Pasuruan dan Balikpapan terkait pembangunan yang berkelanjutan dan inklusif, menunjukkan bahwa kemajuan di tingkat lokal sangat mungkin terjadi dan dapat direplikasi di daerah lain.

Ketiga, peningkatan peran lembaga pembiayaan infrastruktur seperti PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero). PT PII memiliki peluang strategis yang cukup signifikan dan menjadi inti dari argumen baru dalam artikel ini. PT PII, sebagai *Special Mission Vehicle* (SMV) di bawah Kementerian Keuangan, memiliki mandat khusus untuk mendukung dan mempercepat pembangunan infrastruktur yang berkelanjutan di Indonesia. Dalam berbagai publikasinya, PT PII–termasuk melalui *think tank* IIGF Institute–telah secara eksplisit menggunakan terminologi "inklusif" dalam visinya, seperti pada buku "Bersama Memajukan Indonesia Timur: Membangun Infrastruktur Ekonomi Berkelanjutan yang Inklusif."

Mandat “inklusif” ini memberikan sebuah tuas yang sangat kuat. Saat ini, kepatuhan terhadap standar aksesibilitas sering diabaikan karena dianggap sebagai beban biaya tanpa penegakan hukum yang kuat. Namun, proyek-proyek infrastruktur skala besar sangat bergantung pada penjaminan dari lembaga seperti PT PII agar menjadi layak secara finansial (*bankable*) dan menarik bagi investor swasta. Dengan demikian, PT PII memiliki posisi yang unik untuk mentransformasi kepatuhan terhadap aksesibilitas dari sekadar kewajiban hukum yang lemah menjadi prasyarat finansial (*financial prerequisite*) yang tidak bisa ditawar. Jika PT PII mensyaratkan adanya “Sertifikat Laik Fungsi (SLF) yang telah diaudit dan terbukti memenuhi standar aksesibilitas dalam Permen PUPR Nomor 14 Tahun 2017” sebagai salah satu klausul (*covenant*) dalam perjanjian penjaminan atau sebagai syarat pencairan dana, maka para pengembang proyek tidak akan memiliki pilihan selain mematuhinya. Ini akan menciptakan mekanisme pasar yang efektif untuk mendorong inklusivitas karena kepatuhan bergantung pada kebutuhan fundamental proyek untuk memperoleh pendanaan dan jaminan, bukan semata pada pengawasan pemerintah yang terbatas.

C. SIMPULAN

Penelitian ini mengevaluasi implementasi kebijakan inklusivitas infrastruktur di Indonesia dan menemukan paradoks yang signifikan: di satu sisi, Indonesia telah memiliki kerangka hukum dan teknis yang komprehensif dan kuat guna menjamin aksesibilitas bagi penyandang disabilitas (UU Nomor 8 Tahun 2016 dan Permen PUPR Nomor 14 Tahun 2017); di sisi lain, terdapat defisit implementasi yang masif dan persisten di lapangan sehingga ruang publik di Indonesia masih cenderung eksklusif dan sulit diakses.

Kesenjangan antara kebijakan dan praktik bukan semata kegagalan teknis konstruksi, melainkan kegagalan sistemik yang berakar pada sejumlah hambatan, seperti keterbatasan anggaran, rendahnya kapasitas teknis pelaksana, lemahnya mekanisme pengawasan dan penegakan hukum, serta minimnya partisipasi bermakna dari komunitas disabilitas dalam siklus pembangunan. Konsekuensi kegagalan sistemik ini sangat nyata, yaitu berlanjutnya eksklusi sosial dan ekonomi bagi 22,97 juta warga penyandang disabilitas. Hal ini tidak hanya melanggar hak asasi, tetapi juga menghambat pencapaian tujuan pembangunan nasional (Asta Cita) serta komitmen Indonesia terhadap agenda global, khususnya SDG 10 dan SDG 11.

Upaya mewujudkan ruang publik yang benar-benar inklusif membutuhkan adanya pergeseran (*shift*) fundamental. Pendekatan yang reaktif, parsial, dan seremonial harus ditinggalkan. Sebagai gantinya, Indonesia perlu mengadopsi pendekatan proaktif, holistik, dan terintegrasi berbasis filosofi UD, yang terimplementasi di sepanjang siklus hidup proyek—mulai tahap perencanaan, penganggaran, desain, konstruksi, hingga pengawasan dan pemeliharaan—dan didukung dengan kolaborasi erat antara pemerintah, sektor swasta, akademisi, dan terutama komunitas penyandang disabilitas itu sendiri.

D. REKOMENDASI KEBIJAKAN

Berdasarkan analisis di atas, kami menyampaikan beberapa rekomendasi kebijakan yang konkret dan implementatif bagi para pemangku kepentingan kunci. Rekomendasi ini dirancang untuk mengatasi hambatan struktural dan memanfaatkan peluang strategis menuju infrastruktur yang inklusif di Indonesia.

1. Penguatan pengawasan dan penegakan hukum, meliputi:

    a. Pemerintah pusat dan daerah perlu mewajibkan audit aksesibilitas independen sebelum menerbitkan Sertifikat Laik Fungsi (SLF) untuk seluruh bangunan publik;

    b. Organisasi Penyandang Disabilitas (OPD) harus dilibatkan dalam proses audit sebagai bentuk partisipasi bermakna; dan

    c. Bukti konsultasi publik dengan OPD perlu dijadikan dokumen wajib dalam proses perizinan bangunan dan penyusunan AMDAL proyek infrastruktur.

2. Peningkatan kapasitas teknis dan kompetensi profesional, meliputi:

    a. Asosiasi profesi dan industri konstruksi perlu mengembangkan program sertifikasi profesional di bidang UD dan aksesibilitas;

    b. Kementerian Pendidikan harus mengintegrasikan materi UU Nomor 8 Tahun 2016 dan Permen PUPR Nomor 14 Tahun 2017 dalam kurikulum wajib di fakultas teknik sipil, arsitektur, dan perencanaan wilayah; dan

    c. Program pelatihan teknis tentang aksesibilitas harus disosialisasikan secara luas kepada perencana, arsitek, dan pelaksana proyek infrastruktur.

3. Penguatan insentif ekonomi dan mekanisme pembiayaan, meliputi:

    a. Lembaga pembiayaan seperti PT PII dan perbankan harus menjadikan kepatuhan terhadap standar aksesibilitas sebagai persyaratan mengikat dalam perjanjian pembiayaan proyek;

    b. Audit aksesibilitas yang telah diverifikasi wajib menjadi dokumen utama dalam setiap tahapan pencairan dana proyek infrastruktur; dan

    c. Lembaga seperti IIGF Institute perlu menerbitkan panduan teknis dan studi kasus pembiayaan infrastruktur yang inklusif dan layak secara finansial untuk digunakan oleh pemerintah daerah dan investor swasta.

E. DAFTAR PUSTAKA

Apostolidou, E., dan P. A. Fokaides. "Enhancing accessibility: A comprehensive study of current apps for enabling accessibility of disabled individuals in buildings." *Buildings* 13, no. 8 (2023): 2085. https://doi.org/10.3390/buildings13082085.

Arawindha, U. "Advokasi hak penyandang disabilitas sebagai gerakan sosial baru di Kota Semarang." *Inklusi* 10, no. 2 (2023): 175–196. https://doi.org/10.14421/ijds.100203.

Azhar, M. S. "11,42% penyandang disabilitas hidup di bawah garis kemiskinan." *MetrotvNews*, 2024.

Badan Pusat Statistik. *Survei Sosial Ekonomi Nasional 2024*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2024. https://silastik.bps.go.id/v3/index.php/mikrodata/detail/S0VzUHR2S0FXYnNCR3IwaUQrNStMZz09.

Cahyani, A. R. *Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas dalam Pelayanan Hak Penyandang Disabilitas (Studi Forum Komunikasi Keluarga Anak dengan Kecacatan—FKKADK)*. Disertasi Doktoral, Universitas Islam Riau, 2022.

Darmadi, D., G. Rania, A. R. D. Fitriana, dan A. B. Setiawan. “Human governance: Aksesibilitas fasilitas publik terhadap penyandang disabilitas.” *Jurnal Socius: Journal of Sociology Research and Education* 8, no. 2 (2021): 100. https://doi.org/10.24036/scs.v8i2.329.

Dewi, R. K., R. P. Pramana, dan H. Sadaly. *Kendala mewujudkan pembangunan inklusif penyandang disabilitas*. Jakarta: The SMERU Research Institute, 2020.

Dinata, T. M., N. Carlo, dan D. Y. Jumas. “Kelayakan aksesibilitas kaum disabilitas di bangunan Rumah Sakit M. H. Thalib Kota Sungai Penuh.” *Arsitekta: Jurnal Arsitektur dan Kota Berkelanjutan* 6, no. 01 (2024): 20–29. https://doi.org/10.47970/arsitekta.v6i01.634.

EASPD (European Association of Service Providers for Persons with Disabilities). *Supporting inactive people with disabilities into work*. 2018. https://easpd.eu/fileadmin/user_upload/Supporting_inactive_people_with_disabilities.pdf.

Erdtman, E., K. Rassmus-Gröhn, dan P.-O. Hedvall. “Universal design as guiding, striving and unifying: A qualitative study about how universal design is understood, practiced, and realized in contemporary Sweden.” *Scandinavian Journal of Disability Research* 23, no. 1 (2021): 158–168. https://doi.org/10.16993/sjdr.770.

Firdaus, I. A. *Strategi pengembangan kota ramah disabilitas*. Jakarta: Cipta Media Nusantara, 2022.

Gupta, A., M. Yadav, dan B. K. Nayak. “A systematic literature review on inclusive public open spaces: Accessibility standards and universal design principles.” *Urban Science* 9, no. 6 (2025): 181. https://doi.org/10.3390/urbansci9060181.

Haryanto, M. P., dan H. Iriyanto. *Pelayanan publik bagi penyandang disabilitas*. Jakarta: Media Nusa Creative (MNC Publishing), 2021.

Hidayat, M. A. “Pemenuhan hak dan kesempatan kerja pada pekerja yang mengalami disabilitas fisik akibat kecelakaan kerja.” *Jurnal Hukum Statuta* 1, no. 1 (2021): 53–70. https://doi.org/10.35586/jhs.v1i1.2930.

Iswanto, D. “Realizing inclusive public services: ‘Lapo Bra’ innovation in building a literacy culture for persons with disabilities in Malang.” *Salasika: Indonesian Journal of Gender, Women, Child, & Social Inclusion’s Studies* 4, no. 1 (2021): 71–80. https://doi.org/10.36625/sj.v4i2.87.

Kapsalis, E., N. Jaeger, dan J. Hale. “Disabled-by-design: Effects of inaccessible urban public spaces on users of mobility assistive devices—A systematic review.” *Disability and Rehabilitation: Assistive Technology* 19, no. 3 (2024): 604–622. https://doi.org/10.1080/17483107.2022.2111723.

Linda, R. *Relasi Islam dan disabilitas (Studi terhadap akses ruang publik bagi disabilitas netra)*. Skripsi, UIN Ar-Raniry, 2021.

Mahescka, C. H., D. M. K. Putri, F. N. Putri, N. P. Karami, dan R. A. Marjuki. “Analisis aksesibilitas fasilitas publik bagi penyandang disabilitas di Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta.” *Studi Kritis Hukum dan Masyarakat* 1, no. 02 (2024).

Mitra, S., dan J. Yap. *The disability data report*. Disability Data Initiative, 2021.

OECD. *Disability, work, and inclusion*. Paris: OECD Publishing, 2019. https://www.oecd.org/en/publications/disability-work-and-inclusion_1eaa5e9c-en.html.

Patrick, M., dan I. McKinnon. “Co-creating inclusive public spaces: Learnings from four global case studies on inclusive cities.” *The Journal of Public Space* 7, no. 2 (2022): 93–116. https://doi.org/10.32891/jps.v7i2.1500.

Pineda, V. S. I*nclusion and belonging in cities of tomorrow: Governance and access by design*. Singapore: Springer Nature Singapore, 2024. https://doi.org/10.1007/978-981-99-3856-8.

Pramashela, F. S., dan H. A. Rachim. “Aksesibilitas pelayanan publik bagi penyandang disabilitas di Indonesia.” *Focus: Jurnal Pekerjaan Sosial* 4, no. 2 (2022): 225. https://doi.org/10.24198/focus.v4i2.33529.

Pujiyanti, I., dan I. Ikaputra. “Universal design is ‘not only’ a design for people with disabilities.” *Journal of Architectural Research and Design Studies* 9, no. 1 (2025). https://doi.org/10.20885/jars.vol9.iss1.art5.

Rebowo, H. S., E. B. Kurniawan, dan D. A. Setyono. “Evaluasi aksesibilitas dan fasilitas taman pada kompleks Balai Kota Bandung dengan konsep universal design.” *Planning for Urban Region and Environment Journal (PURE)* 11, no. 2 (2023): 217–224.

Riyadi, E. “Pelaksanaan pemenuhan hak atas aksesibilitas pendidikan tinggi bagi penyandang disabilitas di Yogyakarta.” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 28, no. 1 (2021). https://doi.org/10.20885/iustum.vol28.iss1.art4.

Rizkiya, P., Z. Nadhifa, I. Caisarina, dan I. P. Nurdin. “Pemenuhan aksesibilitas jalur pejalan kaki bagi penyandang disabilitas di kawasan pusat Kota Banda Aceh.” *Jurnal Sosiologi Dialektika Sosial* 9, no. 2 (2023): 149–163.

Sudipa, I. G. I., B. Harto, W. Sahusilawane, H. Afriyadi, S. Lestari, dan D. Handayani. *Teknologi informasi & SDGs*. Jakarta: PT Sonpedia Publishing Indonesia, 2023.

Sumiarsa, F. F. “Pariwisata inklusif: Membangun masa depan pariwisata yang ramah bagi semua.” Dalam *Transformasi Destinasi Pariwisata dalam Era SDGs*, 50. 2024.

Tsaabitah, R. M., dan A. Y. Siahaan. “Implementasi kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi penyandang disabilitas melalui pelayanan aksesibilitas di Kota Medan.” *Journal of Education, Humaniora, and Social Sciences (JEHSS)* 6, no. 4 (2024): 1516–1525. https://doi.org/10.34007/jehss.v6i4.2141.

Tumorang, R. C., E. Firdaus, dan H. Firmanda. “Implementasi pemenuhan hak aksesibilitas jalur pemandu bagi disabilitas netra di Kota Pekanbaru.” *Amsir Law Journal* 4, no. 2 (2023): 143–155. https://doi.org/10.36746/alj.v4i2.159.

UNESCO Institute for Statistics. *Education and disability: Analysis based on the WHO and World Bank World Report on Disability (Information Paper No. 49)*. 2018. https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/ip49-education-disability-2018-en.pdf.

UNICEF. *Progress in measuring global school enrollment gaps for children with disabilities*. 2023. https://data.unicef.org/data-for-action/progress-in-measuring-global-school-enrollment-gaps-for-children-with-disabilities/.

Watchorn, V., D. Hitch, R. Tucker, P. Frawley, K. Aedy, dan C. Grant. “Evaluating universal design of built environments: An empirical study of stakeholder practice and perceptions.” *Journal of Housing and the Built Environment* 38, no. 3 (2023): 1491–1510. https://doi.org/10.1007/s10901-022-09981-x.

World Health Organization dan World Bank. *World Report on Disability*. Geneva: WHO Press, 2011. https://en.wikipedia.org/wiki/World_report_on_disability.

Yupardhi, T. H., dan I. M. Jayadi Waisnawa. “Studi aksesibilitas fasilitas publik Halte Trans Sarbagita terhadap penyandang disabilitas.” *Segara Widya: Jurnal Penelitian Seni* 3 (2025). https://doi.org/10.31091/sw.v3i0.203.

13

TANGGUNG JAWAB KEPERDATAAN PROYEK INFRASTRUKTUR: WANPRESTASI, PERBUATAN MELAWAN HUKUM, DAN UU JASA KONSTRUKSI (KASUS TOL MBZ)

Herliana[1]
[1] Departemen Hukum Perdata, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada,
herliana@mail.ugm.ac.id

A. ABSTRAK

Pembangunan infrastruktur merupakan aspek vital dalam pertumbuhan ekonomi Indonesia, namun sering kali berhadapan dengan persoalan hukum, baik dari aspek kontraktual maupun nonkontraktual. Salah satu contoh yang merefleksikan persoalan tersebut adalah Proyek Tol Layang Sheikh Mohamed Bin Zayed (MBZ) yang tidak memenuhi standar keamanan dan kenyamanan untuk kendaraan golongan III, IV, dan V, meskipun secara kontraktual seharusnya mampu mengakomodasi golongan tersebut. Hal ini secara tegas dinyatakan dalam Putusan Nomor 911 K/Pid.Sus/2025 halaman 302, yang menyebutkan bahwa:

> "Design Steel Box Girdes berubah dari perencanaan awal/Basic Design Steel Box Grider berbentuk V shape dengan ukuran 2,80 m x 2,05 m bentangan 30 m dan pada dokumen spesifikasi khusus (dokumen lelang konstruksi) berubah menjadi Steel Box Girder bentuk U shape dengan ukuran 2,672 m x 2 m bertentangan 60 m, sedangkan pada pelaksanaannya Steel Box Girder U terpasang dengan ukuran 2,350 m x 2 m bentangan 60 m, yang mengakibatkan fungsi dari jalan tol Japek II Elevated tersebut tidak memenuhi syarat keamanan dan kenyamanan untuk dilalui kendaraan golongan III, golongan IV, dan golongan V."

Ketidaksesuaian tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai tanggung jawab para pihak yang terlibat dalam perencanaan, pembangunan, dan pengoperasian

https://doi.org/10.35166/iigf.9786239261498.13

jalan tol, terutama dalam konteks kepatuhan terhadap perjanjian kontraktual dan standar teknis sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi.

Penelitian ini berangkat dari tiga rumusan masalah: (i) bagaimana aspek wanprestasi dalam kasus Tol MBZ berdasarkan hukum kontrak Indonesia; (ii) apakah ketidaksesuaian standar jalan tol dengan spesifikasi teknis dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum; dan (iii) bagaimana mekanisme pertanggungjawaban hukum serta penyelesaian sengketa dalam proyek infrastruktur, khususnya jalan tol. Dengan metode yuridis-normatif, penelitian ini akan menganalisis peraturan perundang-undangan, doktrin, dan putusan pengadilan terkait proyek infrastruktur.

Dari perspektif hukum kontraktual, ketidaksesuaian spesifikasi Jalan Tol MBZ dapat dikategorikan sebagai wanprestasi menurut KUHPerdata karena pihak penyelenggara tidak memenuhi kewajiban sesuai kontrak. Jika spesifikasi teknis menetapkan jalan tol harus dapat dilalui kendaraan golongan III, IV, dan V, tetapi faktanya tidak demikian, maka pemerintah sebagai pemberi tugas dapat menuntut ganti rugi. Sementara itu, dari perspektif hukum nonkontraktual, kasus ini juga dapat dikaji dalam kerangka perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) menurut Pasal 1365 KUHPerdata. Apabila ketidaksesuaian terjadi akibat kelalaian dalam perencanaan, pengawasan, atau pelaksanaan, pihak yang dirugikan dapat menuntut pertanggungjawaban berdasarkan prinsip perbuatan melawan hukum.

Dalam konteks UU Jasa Konstruksi, tanggung jawab keperdataan pada proyek infrastruktur tidak hanya terbatas pada hubungan kontraktual antara pengguna jasa dan penyedia jasa, tetapi juga mencakup kewajiban pemenuhan standar keselamatan, keamanan, kesehatan, dan keberlanjutan (K3) sebagaimana diatur dalam Pasal 59 ayat (1). Jika terbukti bahwa ketidaksesuaian standar Jalan Tol MBZ disebabkan oleh kelalaian dalam perencanaan atau pelaksanaan konstruksi, maka penyedia jasa dapat dimintai pertanggungjawaban berdasarkan ketentuan dalam undang-undang tersebut.

Kasus Tol MBZ juga mencerminkan persoalan sistemik dalam pembangunan infrastruktur nasional, termasuk lemahnya mekanisme pengawasan serta lambatnya identifikasi dan penyelesaian masalah teknis. Oleh sebab itu, kajian ini menegaskan pentingnya penegakan standar kontrak, peningkatan transparansi

dalam proyek infrastruktur, serta optimalisasi mekanisme penyelesaian sengketa melalui negosiasi, arbitrase, atau litigasi. Dengan menelaah studi kasus ini, penelitian ini menegaskan bahwa, dalam pembangunan infrastruktur, wanprestasi dan perbuatan melawan hukum dapat menjadi dasar pertanggungjawaban hukum bagi pihak yang lalai dalam memenuhi standar kontraktual dan teknis. Reformasi kebijakan pada proyek infrastruktur diperlukan untuk memastikan kepatuhan terhadap standar hukum sekaligus memberikan perlindungan bagi pengguna jalan dan masyarakat luas.

B. PENDAHULUAN

Kondisi infrastruktur transportasi di Indonesia yang belum merata berdampak langsung pada tingginya biaya logistik, lamanya waktu tempuh, serta hambatan distribusi barang dan layanan dasar ke masyarakat di pelosok daerah.[1] Pembangunan infrastruktur memegang peran krusial dalam mendukung kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi nasional. Dalam dekade terakhir, pemerintah mencanangkan program percepatan pembangunan infrastruktur, dengan jalan tol sebagai salah satu prioritas utama.[2] Jalan tol tidak hanya mempersingkat jarak dan waktu tempuh, tetapi juga membuka akses ekonomi baru, mendorong investasi, dan menurunkan biaya distribusi,[3] sehingga dapat memajukan perekonomian nasional dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Keberhasilan proyek infrastruktur, sebagaimana ditunjukkan oleh Jalan Tol MBZ, tidak semata-mata diukur dari kecepatan pelaksanaan atau besaran biaya, melainkan dari mutu pekerjaan, keselamatan pengguna, dan keberlanjutan nilai investasi publik.

Pada setiap tahap pelaksanaan proyek infrastruktur, aspek hukum memiliki peran yang sangat penting. Peraturan perundang-undangan dan kontrak berfungsi sebagai landasan pemenuhan standar mutu material dan teknik konstruksi, perlindungan atas hak dan kewajiban pelaku usaha, pemerintah, serta masyarakat, sekaligus sebagai rujukan mekanisme pertanggungjawaban apabila

---

[1] IPB Press, *Membangkitkan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia dari Perdesaan* (Bogor: IPB Press, 2021), tersedia di https://sustainability.ipb.ac.id/wp-content/uploads/2021/08/Membangkitkan-Pertumbuhan-Ekonomi-Indonesia-dari-Perdesaan.pdf, diakses 20 Juni 2025.

[2] Undang – Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2025–2045.

[3] Kementerian Pekerjaan Umum (PUPR), "Pembangunan infrastruktur dorong pertumbuhan ekonomi," https://pu.go.id/berita/pembangunan-infrastruktur-dorong-pertumbuhan-ekonomi, diakses 25 Juli 2025.

terjadi pelanggaran atau penyimpangan dalam pelaksanaan proyek. Tanpa kerangka hukum yang tegas, pembangunan infrastruktur berisiko mengalami penurunan kualitas akibat praktik korupsi atau kesalahan teknis, yang pada akhirnya dapat membahayakan keselamatan masyarakat serta menyulitkan akuntabilitas penggunaan dana publik.

Pemerintah secara resmi mengganti nama Jalan Tol Jakarta–Cikampek (Japek) II Elevated menjadi Jalan Tol Sheikh Mohamed Bin Zayed (MBZ) pada Senin, 12 April 2021, sebagaimana diumumkan oleh Menteri Sekretaris Negara. Jalan tol layang sepanjang 36,4 km ini mulai dibangun pada tahun 2017 dan diresmikan oleh Presiden Joko Widodo pada 12 Desember 2019. Setiap hari, ruas tol ini dilalui sekitar 200.000 kendaraan sehingga menjadikannya sebagai salah satu jalur vital bagi aktivitas ekonomi. Jalan tol ini melintasi kawasan industri dan permukiman yang terus berkembang di wilayah timur Jakarta. Kehadirannya berperan penting dalam meningkatkan kapasitas jalan dan menjadi salah satu solusi untuk mengurangi kemacetan dari dan menuju Jakarta serta Cikampek.[4]

Dalam pelaksanaan pembangunan, ditemukan adanya penyimpangan volume dan penurunan kualitas pada pengerjaan jalan layang yang ditaksir merugikan negara hingga Rp510.085.261.485,41.[5] Perubahan ini menurunkan mutu dan volume komponen utama, sehingga hasil akhir tidak memenuhi standar keamanan dan kenyamanan, khususnya bagi kendaraan golongan III, IV, dan V.[6] Pembangunan jalan tol idealnya dilaksanakan berdasarkan perencanaan teknis yang matang, disertai pengelolaan risiko hukum dan pengaturan tanggung jawab kontraktual yang ketat. Mutu konstruksi, keselamatan pengguna jalan, serta transparansi dan akuntabilitas para pelaksana merupakan faktor utama untuk menjamin bahwa investasi publik yang besar memberikan manfaat jangka panjang bagi masyarakat. Oleh karena itu, pemahaman yang komprehensif terhadap aspek hukum perjanjian —termasuk mengenai wanprestasi, perbuatan melawan hukum, serta ketentuan dalam Undang-Undang Jasa Konstruksi— menjadi esensial pada setiap tahapan pelaksanaan proyek infrastruktur.

Bab ini bertujuan memberikan panduan praktis mengenai bentuk-bentuk tanggung jawab keperdataan yang dapat diterapkan dalam proyek konstruksi:

---

[4] Direktorat Jenderal Bina Marga (PUPR), "Tol Jakarta–Cikampek (Japek) II Elevated resmi berganti nama menjadi MBZ," https://binamarga.pu.go.id/index.php/berita/tol-jakarta-cikampek-japek-ii-elevated-resmi-berganti-nama-menjadi-mbz, diakses 25 Juli 2025.
[5] Mahkamah Agung RI, Putusan No. 911 K/Pid.Sus/2025: hlm. 303.
[6] Mahkamah Agung RI, Putusan No. 911 K/Pid.Sus/2025: hlm. 301.

mulai dari wanprestasi kontraktual, perbuatan melawan hukum, hingga sanksi dan kewajiban yang diatur oleh Undang-Undang Jasa Konstruksi, serta mekanisme pertanggungjawaban hukum dan penyelesaian sengketa dalam proyek infrastruktur, khususnya jalan tol. Melalui studi kasus Jalan Tol MBZ, pembaca memperoleh wawasan konkret tentang penerapan prinsip-prinsip tersebut dan langkah-langkah penyelesaian sengketa demi memastikan akuntabilitas, keselamatan, dan keberlanjutan pembangunan infrastruktur bagi kepentingan publik.

C. PEMBAHASAN

1. Tanggung Jawab Kontraktual (Wanprestasi)

Suatu pekerjaan konstruksi wajib dilaksanakan berdasarkan perjanjian yang dituangkan dalam bentuk kontrak. Kontrak menjadi landasan hukum yang mengatur hak dan kewajiban masing-masing pihak yang terlibat dalam pelaksanaan proyek konstruksi, baik penyedia jasa maupun pemberi tugas. Dalam hukum perdata Indonesia, pengaturan mengenai kontrak kerja yang berkaitan dengan proyek infrastruktur berada dalam dua kerangka hukum yang saling melengkapi. Secara umum, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) mengatur tentang Perjanjian Pemborongan Pekerjaan dalam Pasal 1604 sampai dengan Pasal 1617 yang memberikan dasar-dasar hukum kontraktual antara pemberi kerja dan pemborong. Namun, dalam konteks jasa konstruksi yang lebih kompleks dan spesifik, berlaku ketentuan *lex specialis*, yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi.

Pasal 47 Undang-Undang Jasa Konstruksi secara khusus mengatur kontrak kerja konstruksi, yang mencakup bentuk, struktur, dan substansi kontrak, yang harus disesuaikan dengan standar teknis dan regulasi sektor konstruksi. Pasal tersebut mensyaratkan bahwa Kontrak Kerja Konstruksi sekurang-kurangnya memuat uraian mengenai identitas para pihak, lingkup pekerjaan, nilai kontrak, metode pembayaran, serta batas waktu pelaksanaan. Di dalamnya juga wajib dicantumkan masa pertanggungan yang meliputi pelaksanaan dan pemeliharaan, serta hak dan kewajiban yang setara antara pengguna dan penyedia jasa. Kewajiban penggunaan tenaga kerja konstruksi bersertifikat turut diatur, demikian pula ketentuan pembayaran, jaminan pembayaran, dan tanggung jawab atas wanprestasi. Mekanisme penyelesaian perselisihan harus ditetapkan secara jelas, termasuk ketentuan mengenai pemutusan kontrak dan keadaan memaksa

(*force majeure*) yang berdampak pada pelaksanaan pekerjaan. Kontrak juga wajib memuat ketentuan tentang tanggung jawab atas kegagalan bangunan, pelindungan terhadap pekerja (aspek keselamatan dan jaminan sosial), pelindungan pihak ketiga jika terjadi kecelakaan atau kerugian, ketentuan lingkungan hidup, jaminan atas risiko, dan tanggung jawab hukum dalam pelaksanaan pekerjaan atau akibat kegagalan bangunan, serta mekanisme penyelesaian sengketa konstruksi.[7]

Mempertimbangkan kompleksitas isi Kontrak Kerja Konstruksi sebagaimana diatur peraturan perundang-undangan, pemenuhan setiap klausul menjadi sangat krusial untuk menjamin kelancaran pelaksanaan proyek. Namun, dalam praktik tidak jarang terjadi ketidaksesuaian antara pelaksanaan di lapangan dengan apa yang telah diperjanjikan. Ketidaksesuaian inilah yang kemudian dapat menimbulkan permasalahan hukum, antara lain dalam bentuk wanprestasi. Menurut Subekti, dalam bukunya *Hukum Perjanjian*, wanprestasi merupakan kelalaian atau kegagalan dalam memenuhi kewajiban sebagaimana yang telah disepakati dalam perjanjian. Wanprestasi dapat muncul dalam empat bentuk: (i) tidak melaksanakan kewajiban yang dijanjikan; (ii) melaksanakan kewajiban tetapi tidak sesuai dengan isi perjanjian; (iii) terlambat dalam pelaksanaannya; atau (iv) melakukan sesuatu yang justru dilarang dalam kontrak.[8]

Di lapangan, wanprestasi oleh penyedia jasa atau kontraktor kerap kali muncul dalam beragam bentuk dan memberi dampak besar terhadap kelancaran dan keberhasilan proyek insfrastruktur. Kegagalan memenuhi standar kualitas yang telah disepakati merupakan bentuk wanprestasi yang serius. Kualitas pekerjaan yang rendah dapat mengakibatkan kerusakan bangunan lebih cepat dari usia rencana, menambah biaya pemeliharaan, dan membahayakan keselamatan pengguna. Selain itu, kontraktor dapat dianggap wanprestasi apabila keluaran pekerjaan tidak sesuai dengan jumlah atau volume yang ditetapkan dalam kontrak.[9] Ketidaksesuaian ini bisa timbul akibat kekeliruan estimasi volume pada tahap perencanaan, lemahnya pengawasan teknis selama pelaksanaan, atau bahkan tindakan manipulatif dalam pelaporan kemajuan untuk menutupi kekurangan pekerjaan. Dalam pelaksanaan proyek konstruksi, ketidaksesuaian volume sering kali baru teridentifikasi pada tahap akhir pengujian atau saat serah

[7] Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi (UUJK): Pasal 47.
[8] R. Subekti, *Hukum Perjanjian* (Jakarta: Intermasa, 2005), 59.
[9] Raffles, Eka Saputri, "Tanggung jawab para pihak dalam kontrak pelaksanaan konstruksi terhadap kegagalan bangunan," *Zaaken: Journal of Civil and Business Law* 3, no. 2 (Juni 2022): 217.

terima, yang kemudian memicu sengketa antara pengguna dan penyedia jasa. Sementara itu, bentuk wanprestasi lain yang lazim terjadi adalah keterlambatan dalam penyelesaian dan penyerahan hasil pekerjaan. Keterlambatan tanpa alasan yang dapat dibenarkan mencerminkan kelemahan manajemen proyek dan kedisiplinan, sekaligus berdampak negatif pada keberlangsungan operasional dan nilai ekonomi proyek.[10]

Sebaliknya, pihak pemilik pekerjaan atau pengguna jasa juga tidak luput dari potensi melakukan wanprestasi. Misalnya, keterlambatan dalam pembayaran termin proyek kepada kontraktor kerap menjadi kendala yang berujung pada tertundanya pelaksanaan pekerjaan di lapangan. Bahkan, dalam beberapa kasus, tidak dilakukannya pembayaran sama sekali mengakibatkan penghentian sementara atau permanen proyek. Wanprestasi juga dapat muncul dalam bentuk keterlambatan dalam penyediaan sarana dan prasarana yang dibutuhkan oleh kontraktor untuk menjalankan pekerjaan. Hal ini meliputi keterlambatan dalam penyediaan lahan, akses ke lokasi proyek, atau dokumen-dokumen pendukung yang diperlukan dalam proses perizinan.[11] Semua bentuk wanprestasi dari kedua belah pihak, baik penyedia jasa maupun pemberi tugas, pada akhirnya akan berdampak pada efisiensi, kualitas, dan keberlangsungan proyek konstruksi secara keseluruhan.

Dalam kontrak pembangunan jalan tol, para pihak sering kali terikat pada kewajiban yang bersifat positif (untuk berbuat sesuatu), misalnya menyelesaikan pembangunan sesuai spesifikasi teknis dan jadwal yang ditentukan, maupun kewajiban yang bersifat negatif (untuk tidak berbuat sesuatu), seperti larangan menggunakan material di luar standar yang disepakati. Pasal 1239 KUHPerdata menegaskan bahwa setiap pelanggaran terhadap kewajiban tersebut akan menimbulkan tanggung jawab hukum bagi pihak yang lalai, berupa kewajiban memberikan ganti biaya, kerugian, dan bunga kepada pihak yang dirugikan. Dengan demikian, pasal ini menjadi dasar penting dalam menilai konsekuensi wanprestasi dalam kontrak pembangunan jalan tol.[12]

---

[10] Ibid.

[11] Khairani, Cut Putri Soraya, "Tanggung jawab para pihak dalam pelaksanaan kontrak kerja konstruksi (suatu penelitian pada kontrak pembangunan tower transmisi antara PT Medan Smart Jaya dan PT PLN (Persero) Sumbagut I)," *JIM Bidang Hukum Perdata* 6, no. 4 (November 2022): 445.

[12] Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata): Pasal 1239.

Konsekuensi dari Pasal 1239 KUHPerdata dalam kontrak pembangunan jalan tol adalah bahwa apabila kontraktor sebagai debitur tidak memenuhi kewajibannya, baik kewajiban untuk berbuat maupun untuk tidak berbuat, maka ia dianggap telah melakukan wanprestasi dan berkewajiban memberikan ganti rugi kepada pemberi kerja. Pemberi kerja berhak mengajukan gugatan apabila menderita kerugian akibat keterlambatan pekerjaan, mutu yang tidak sesuai, atau kegagalan pelaksanaan. Dalam proyek-proyek yang bersumber dari dana publik, instansi pemerintah selaku pemberi tugas juga berwenang menempuh tindakan hukum terhadap penyedia jasa yang tidak menjalankan tanggung jawabnya, antara lain melalui pemutusan kontrak secara sepihak, pemberian sanksi administratif, atau pencantuman nama kontraktor dalam daftar hitam.[13]

Tindakan hukum yang dapat ditempuh oleh pihak yang dirugikan akibat wanprestasi mencakup tuntutan ganti rugi dalam berbagai bentuk. Bentuk ganti rugi yang paling umum dalam sengketa kontrak konstruksi meliputi beberapa opsi, bergantung pada sifat dan tingkat wanprestasi yang dilakukan oleh pihak yang lalai. Salah satu bentuknya adalah permintaan agar kontraktor melakukan perbaikan atas pekerjaan yang rusak atau tidak sesuai dengan spesifikasi yang tercantum dalam kontrak (*remedial work*). Selain itu, pihak yang dirugikan dapat menuntut kompensasi finansial atas biaya tambahan yang timbul akibat wanprestasi, seperti pengeluaran untuk menyewa kontraktor pengganti, kerugian finansial akibat keterlambatan penyelesaian proyek, atau terganggunya operasional karena penundaan penyelesaian.

Salah satu mekanisme kompensasi yang lazim diterapkan adalah *liquidated damages*, yakni ganti rugi berupa sejumlah uang tertentu yang telah ditetapkan dalam kontrak sebelumnya. *Liquidated damages* berfungsi sebagai pengganti perhitungan kerugian aktual, dengan syarat bahwa nilainya merupakan estimasi kerugian yang wajar dan proporsional (*reasonable/genuine pre-estimate of loss*) yang disepakati para pihak saat kontrak dibuat. Penerapan *liquidated damages* umumnya dihitung berdasarkan persentase tertentu dari nilai kontrak untuk setiap hari keterlambatan.[14] Selain bentuk kompensasi tersebut, pihak yang dirugikan juga dapat menempuh langkah hukum lebih lanjut, seperti pemutusan kontrak secara sepihak sesuai prosedur hukum, atau mengajukan gugatan

[13] Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah: Pasal 78, Pasal 79.

[14] Rakasatutya, Falahdika, Yuslim, dan Hengki Andora, "Kedudukan denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan konstruksi dalam kepailitan," *UNES Journal of Swara Justisia* 7, no. 1 (April 2023): 503, https://doi.org/10.31933/ujsj.v7i2.

perdata ke pengadilan untuk memperoleh ganti rugi tambahan. KUHPerdata sendiri mengatur bahwa apabila salah satu pihak tidak menjalankan kewajibannya sebagaimana yang telah diperjanjikan (wanprestasi/cidera janji), maka pihak yang lalai tersebut wajib memberikan ganti rugi yang mencakup biaya, kerugian, dan bunga akibat pelanggaran kontrak tersebut.[15]

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kontrak konstruksi merupakan dasar hukum yang menetapkan kewajiban utama bagi setiap pihak yang terlibat. Masing-masing pihak bertanggung jawab menjalankan peran sesuai dengan ketentuan yang telah disepakati, mulai dari pelaksanaan pekerjaan teknis hingga pemenuhan administratif dan pembiayaan proyek. Apabila salah satu pihak gagal memenuhi kewajiban tersebut, misalnya pekerjaan tidak selesai tepat waktu, mutu pekerjaan buruk, atau spesifikasi teknis tidak terpenuhi, maka hal ini tergolong wanprestasi. Dalam situasi demikian, pihak yang mengalami kerugian berhak untuk mengajukan tuntutan. Pihak yang berhak menggugat tidak hanya pemberi tugas, tetapi juga dapat mencakup pengguna akhir serta instansi pemerintah, khususnya pada proyek yang bersifat publik.

2. Tanggung Jawab Perbuatan Melawan Hukum

Dalam hukum perdata Indonesia, seseorang dapat dimintai pertanggungjawaban atas kerugian yang ditimbulkan kepada pihak lain apabila ia melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum. Tanggung jawab semacam ini dikenal sebagai tanggung jawab atas dasar perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*), sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata. Pasal tersebut menegaskan bahwa tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain mewajibkan orang yang karena kesalahannya menimbulkan kerugian itu untuk mengganti kerugian tersebut.[16] Pertanggungjawaban perdata atas perbuatan melawan hukum didasarkan pada asas kelalaian, yang berarti suatu perbuatan dapat dikategorikan sebagai melawan hukum apabila pelaku secara hukum bertanggung jawab atas kelalaian yang dilakukan. Kelalaian ini bukan semata tanggung jawab moral, melainkan juga menimbulkan konsekuensi hukum yang mengharuskan pelaku mengganti kerugian yang timbul.[17]

---

[15] Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata): Pasal 1243.
[16] Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata): Pasal 1365.
[17] Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontemporer)* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000).

Untuk dapat dimintai pertanggungjawaban berdasarkan ketentuan ini, terdapat empat unsur yang harus dipenuhi secara kumulatif. Unsur pertama adalah adanya suatu perbuatan yang dilakukan oleh seseorang. Perbuatan ini tidak hanya berupa tindakan aktif, tetapi juga dapat berupa kelalaian. Unsur kedua adalah bahwa perbuatan tersebut melanggar hukum, yang tidak semata-mata berarti melanggar peraturan perundang-undangan, melainkan juga dapat melanggar norma kesusilaan, ketertiban umum, atau asas kepatutan dalam masyarakat. Unsur ketiga adalah timbulnya kerugian akibat perbuatan tersebut. Unsur keempat adalah adanya hubungan kausalitas (sebab-akibat) antara perbuatan yang dilakukan dan kerugian yang timbul. Keempat unsur ini harus terbukti secara bersamaan agar seseorang dapat dimintai pertanggungjawaban atas dasar perbuatan melawan hukum.[18]

Dalam praktiknya, perbuatan melawan hukum dalam proyek konstruksi dapat berupa tindakan atau kelalaian yang menyebabkan kerusakan pada properti orang lain, membahayakan keselamatan publik, atau mencemari lingkungan. Misalnya, apabila kontraktor membuang limbah berbahaya secara sembarangan sehingga mencemari sungai, tindakan ini bukan hanya melanggar regulasi lingkungan, tetapi juga merupakan bentuk perbuatan melawan hukum karena merugikan masyarakat yang bergantung pada sungai tersebut untuk kehidupan sehari-hari. Tanggung jawab atas perbuatan melawan hukum dalam konstruksi tidak hanya terbatas pada kontraktor. Salah satu contoh yang sering terjadi adalah kegagalan bangunan akibat kelalaian dalam perencanaan atau pengawasan. Jika bangunan roboh dan menyebabkan korban jiwa atau kerugian material kepada pihak ketiga, maka pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembangunan dapat digugat berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata, meskipun tidak ada hubungan kontrak antara korban dan pihak tergugat.

Perbuatan melawan hukum juga dapat muncul dari pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan atau standar teknis yang berlaku. Misalnya, jika suatu bangunan tidak memenuhi syarat keamanan sesuai standar SNI atau peraturan bangunan, dan kelalaian tersebut menyebabkan kecelakaan atau kerugian, maka pelakunya dapat dimintai pertanggungjawaban secara perdata atas kerugian yang ditimbulkan. Dalam hal ini, unsur “melanggar hukum” tidak terbatas pada pelanggaran undang-undang semata, tetapi juga mencakup

[18] Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata): Pasal 1365.

pelanggaran terhadap norma kepatutan, kehati-hatian, dan kelayakan umum dalam masyarakat.[19]

Terkait ganti rugi—baik dalam konteks perbuatan melawan hukum maupun wanprestasi—hukum perdata mengakui adanya hak bagi pihak yang dirugikan untuk menuntut kompensasi atas kerugian yang dialami. Namun, terdapat perbedaan mendasar antara keduanya. Dalam hal wanprestasi, yang diatur secara khusus dalam Pasal 1243 sampai dengan Pasal 1252 KUHPerdata, ditentukan secara rinci mengenai syarat terjadinya wanprestasi, bentuk ganti rugi yang dapat dituntut, serta cara perhitungan dan jangka waktunya. KUHPerdata menyebutkan bahwa ganti rugi dalam wanprestasi mencakup biaya, kerugian, dan bunga yang dapat diperhitungkan secara ekonomis sebagai akibat langsung dari tidak dipenuhinya suatu perikatan. Artinya, terdapat batasan yang jelas mengenai jenis dan jumlah kerugian yang dapat diklaim oleh pihak yang dirugikan, sehingga memungkinkan pengadilan untuk menilai klaim tersebut secara objektif dan terukur.

Berbeda halnya dengan ganti rugi akibat perbuatan melawan hukum yang diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata. Dalam ketentuan ini, KUHPerdata tidak memberikan rincian atau kriteria baku mengenai jenis maupun bentuk ganti rugi yang dapat diklaim. Akibatnya, pengaturan mengenai kerugian dalam perbuatan melawan hukum lebih terbuka dan interpretatif, bergantung pada kasus konkret dan penilaian hakim. Meski demikian, dalam praktiknya dikenal dua jenis kerugian yang dapat dituntut, yaitu kerugian materiil dan kerugian immateriil.[20] Kerugian materiil meliputi segala bentuk kerugian yang dapat diukur secara ekonomis, seperti kerusakan properti, kehilangan pendapatan, biaya pengobatan, atau biaya perbaikan. Sementara itu, kerugian immateriil mencakup penderitaan batin, rasa takut, kehilangan rasa aman, atau nama baik yang tercemar, yang meskipun tidak berwujud, tetap diakui secara hukum sebagai bentuk kerugian yang layak mendapatkan kompensasi.

Menurut Abdulkadir Muhammad, meskipun KUHPerdata tidak mengatur secara eksplisit ukuran atau jenis kerugian dalam perbuatan melawan hukum, pengakuan terhadap kerugian immateriil tidak dapat dikesampingkan. Ia

[19] Cevitra, M., dan G. Djajaputra, "Perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) menurut Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan perkembangannya," *UNES Law Review* 6, no. 1 (2023): 2722–2731, https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i1.1074, hlm. 2725.
[20] Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, cet. ke-5 (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014), 146–147.

menyatakan bahwa kerugian dalam perbuatan melawan hukum dapat mencakup baik kerugian yang bersifat materiil maupun immateriil.[21] Dengan tidak adanya batasan eksplisit tersebut, penilaian mengenai keberadaan dan besaran kerugian dalam perbuatan melawan hukum sepenuhnya diserahkan pada pembuktian di persidangan dan pertimbangan yuridis hakim. Dalam konteks ini, yurisprudensi berperan penting sebagai rujukan. Berdasarkan yurisprudensi, pengaturan mengenai kerugian yang muncul akibat perbuatan melawan hukum diperlakukan dengan prinsip yang serupa seperti halnya kerugian yang timbul akibat wanprestasi dalam hubungan perjanjian.[22]

Dari uraian tersebut dapat dipahami bahwa perbuatan melawan hukum memberikan dasar bagi pihak yang dirugikan untuk menuntut ganti rugi atas tindakan atau kelalaian yang melanggar hukum dan menimbulkan kerugian. Dalam sengketa konstruksi, konsep perbuatan melawan hukum sangat relevan karena proyek konstruksi melibatkan banyak pihak dan risiko, mulai dari kelalaian teknis, pelanggaran standar keselamatan, hingga pencemaran lingkungan. Ketika tidak ada hubungan kontraktual antara pihak yang dirugikan dan pelaku, perbuatan melawan hukum menjadi dasar hukum yang dapat digunakan untuk menuntut pertanggungjawaban. Ganti rugi dalam perbuatan melawan hukum mencakup kerugian materiil maupun immateriil, meskipun bentuk dan ukurannya tidak diatur secara rinci dalam undang-undang, melainkan diserahkan pada pembuktian dan pertimbangan hakim. Dengan demikian, perbuatan melawan hukum menjadi instrumen penting dalam penyelesaian sengketa konstruksi di luar lingkup wanprestasi kontraktual.

3. Tanggung Jawab Kontraktor (Penyedia Jasa) berdasarkan UU Jasa Konstruksi

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi (UUJK), penyedia jasa konstruksi (kontraktor) memegang peran sentral untuk memastikan proyek konstruksi berjalan aman, efisien, dan berkualitas. Penyelenggaraan jasa konstruksi tidak hanya menyangkut pelaksanaan fisik bangunan, tetapi juga menyangkut pemenuhan standar teknis, administratif, hukum, dan sosial. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 43 ayat (1) UUJK, penetapan penyedia jasa dalam suatu pekerjaan konstruksi harus

[21] Ibid.

[22] Kamagi, Gita Anggreina, "Perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) menurut pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan perkembangannya," *Lex Privatum* 6, no. 5 (2018): 63.

mempertimbangkan kesesuaian antara bidang usaha dengan ruang lingkup pekerjaan, kualifikasi usaha dengan beban kerja, serta rekam jejak kinerja dan pengalaman penyedia jasa dalam melaksanakan pekerjaan sejenis.[23] Dalam hubungan kontraktual dengan pengguna jasa, penyedia jasa wajib menjunjung prinsip persaingan yang sehat dan pertanggungjawaban keilmuan,[24] serta mematuhi kontrak kerja konstruksi sebagai landasan hubungan hukum para pihak. Tanggung jawab penyedia jasa tidak hanya selama pelaksanaan proyek, tetapi juga pada masa pertanggungan, termasuk jika terjadi kegagalan bangunan. Dengan demikian, tanggung jawab kontraktor bersifat menyeluruh, mencakup proses dan dampak penyelenggaraan jasa konstruksi.

a. Kewajiban Khusus

UUJK menetapkan bahwa kewajiban penyedia jasa ditetapkan melalui ketentuan yang mencerminkan tanggung jawab teknis dan kontraktual mereka pada setiap tahap pelaksanaan proyek. Unsur pokok kontrak kerja konstruksi yang diatur dalam UUJK antara lain memuat kewajiban untuk menyelesaikan pekerjaan dalam jangka waktu yang ditetapkan dan menjamin mutu selama masa pertanggungan. Kontrak juga harus memuat pengaturan hak dan kewajiban yang seimbang antara pengguna dan penyedia jasa. Dalam hal ini, penyedia jasa berkewajiban melaksanakan pekerjaan secara profesional, sementara pengguna jasa berkewajiban memberikan informasi dan imbalan jasa sesuai perjanjian.

Ketentuan lain yang relevan adalah tanggung jawab saat terjadi wanprestasi, yaitu ketika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban sesuai dengan kontrak, di mana penyedia jasa harus bertanggung jawab apabila terjadi kelalaian yang bersumber dari pihaknya. Tanggung jawab penyedia jasa juga mencakup penanganan kegagalan bangunan, baik selama pelaksanaan maupun setelah proyek selesai, termasuk jangka waktu pertanggungjawabannya. Selain itu, jika proyek menimbulkan kerugian, kecelakaan, atau kematian terhadap pihak di luar hubungan kontraktual, penyedia jasa berkewajiban untuk memberikan perlindungan kepada pihak ketiga sebagaimana diatur dalam kontrak.[25]

[23] UUJK: Pasal 43 ayat (1).
[24] UUJK: Pasal 39 ayat (3).
[25] UUJK: Pasal 47 ayat (1).

Lebih lanjut, Pasal 54 UUJK mewajibkan penyedia jasa untuk melaksanakan pekerjaan berdasarkan isi kontrak dengan memperhatikan prinsip tepat mutu, tepat waktu, dan tepat biaya.[26] Apabila hasil pekerjaan tidak sesuai dengan ketentuan yang telah disepakati, penyedia jasa berkewajiban untuk memperbaiki atau mengganti pekerjaan tersebut atas tanggungannya sendiri. UUJK juga menetapkan bahwa penyedia jasa wajib memenuhi standar keamanan, keselamatan, kesehatan, dan keberlanjutan, serta mengutamakan penggunaan tenaga kerja nasional pada posisi strategis dalam pelaksanaan proyek.[27]

b. Standar K3

Industri konstruksi kerap dipandang sebagai sektor dengan tingkat keselamatan dan kesehatan kerja yang rendah. Di sektor yang berisiko tinggi ini, pekerja konstruksi menghadapi berbagai potensi bahaya, antara lain jatuh dari ketinggian, tertimpa alat berat atau mesin, paparan bahan kimia berbahaya, hingga tersengat listrik. Akibat tingginya tingkat risiko ini, industri konstruksi secara konsisten mencatat jumlah kecelakaan kerja fatal yang paling besar dibanding sektor lainnya.[28] Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, penyedia jasa memiliki kewajiban untuk memenuhi standar keamanan, keselamatan, kesehatan, dan keberlanjutan dalam melaksanakan pekerjaan. Kewajiban ini bersifat fundamental karena menyangkut perlindungan terhadap tenaga kerja, pengguna jasa, masyarakat umum, serta lingkungan hidup di sekitar proyek. Standar ini dikenal dengan istilah K3 (Keamanan, Keselamatan, dan Kesehatan Kerja) yang, dalam konteks konstruksi, diperluas cakupannya menjadi K4 dengan menambahkan prinsip keberlanjutan sebagai bagian dari kepatuhan lingkungan dan tanggung jawab sosial.

UUJK dalam Pasal 1 angka 9 menjelaskan bahwa standar keamanan, keselamatan, kesehatan, dan keberlanjutan merupakan seperangkat standar teknis yang harus diterapkan dalam setiap tahapan penyelenggaraan jasa konstruksi. Standar ini meliputi perlindungan terhadap risiko kecelakaan kerja, pengendalian bahaya kesehatan yang timbul dari aktivitas konstruksi, penerapan sistem manajemen keselamatan kerja yang terukur, serta upaya pemeliharaan

[26] UUJK: Pasal 54.
[27] UUJK: Pasal 52.
[28] Kadir, Abdul, Fatma Lestari, Riza Yosia Sunindijo, dkk., "Safety climate in the Indonesian construction industry: strengths, weaknesses, and influential demographic characteristics," *Buildings* 12, no. 5 (2022): 639, https://doi.org/10.3390/buildings12050639.

kelestarian lingkungan dalam pelaksanaan proyek.[29] Dalam praktiknya, standar ini menjadi pedoman bagi penyedia jasa untuk menyusun dan menerapkan Rencana Keselamatan dan Kesehatan Kerja Konstruksi (RK3K), melakukan pelatihan K3 kepada tenaga kerja, mewajibkan penggunaan Alat Pelindung Diri (APD), serta memastikan kelaikan peralatan dan instalasi kerja yang digunakan di lapangan.[30]

Selain itu, keberlanjutan sebagai bagian dari standar ini juga mencakup pemanfaatan material yang ramah lingkungan, efisiensi energi dalam proses konstruksi, serta mitigasi dampak negatif terhadap lingkungan hidup dan masyarakat sekitar.[31] Penyedia jasa bertanggung jawab untuk menerapkan prinsip kehati-hatian dalam penggunaan sumber daya alam dan memastikan bahwa pelaksanaan konstruksi tidak menimbulkan kerusakan permanen terhadap ekosistem lokal. Penerapan standar K3 dan prinsip keberlanjutan ini juga menjadi bagian dari penilaian terhadap kinerja penyedia jasa, baik oleh pengguna jasa maupun oleh lembaga pengawas seperti Kementerian PUPR.

c. Pertanggungjawaban Perdata

Pertanggungjawaban perdata dapat timbul apabila penyedia jasa gagal memenuhi prestasi sebagaimana disepakati dalam kontrak kerja konstruksi. Dalam hal ini, pihak yang dirugikan—biasanya pengguna jasa—dapat mengajukan gugatan ganti rugi atas dasar wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Hal ini relevan dengan ketentuan dalam Pasal 47 ayat (1) huruf g yang menyebutkan bahwa kontrak harus memuat ketentuan mengenai wanprestasi ("memuat ketentuan tentang tanggung jawab dalam hal salah satu pihak tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana diperjanjikan"), dan huruf h mengenai penyelesaian perselisihan ("memuat ketentuan tentang tata cara penyelesaian perselisihan akibat ketidaksepakatan").

Pasal 47 ayat (1) huruf g dan huruf h Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi memiliki keterkaitan erat dengan aspek tanggung jawab perdata penyedia jasa. Huruf g menegaskan bahwa setiap kontrak kerja konstruksi wajib

[29] UUJK: Pasal 1 angka 9.

[30] Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), *Komitmen dan Konsistensi Terapkan SMK3* (Jakarta: Kementerian PUPR, 2018), https://sibangkoman.pu.go.id/view/web/uploads/file/20180518085306_201804.pdf, diakses 11 Juni 2025.

[31] Mavi, Reza Kiani, Denise Gengatharen, Neda Kiani Mavi, dkk., "Sustainability in construction projects: a systematic literature review," *Sustainability* 13, no. 4 (2021): 1932, https://doi.org/10.3390/su13041932.

memuat ketentuan mengenai wanprestasi, yaitu bentuk pertanggungjawaban apabila salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban sebagaimana diperjanjikan. Ketentuan ini memberikan dasar hukum bagi pengguna jasa untuk menuntut ganti rugi atas pelanggaran kontrak sebagaimana diatur dalam Pasal 1243 KUHPerdata, termasuk dalam hal keterlambatan, ketidaksesuaian mutu pekerjaan, atau kegagalan pelaksanaan konstruksi. Adapun huruf h mensyaratkan agar kontrak memuat mekanisme penyelesaian perselisihan, baik melalui pengadilan, arbitrase, maupun alternatif penyelesaian sengketa lainnya. Klausul ini berfungsi memastikan adanya prosedur yang pasti bagi pihak yang dirugikan untuk memperjuangkan haknya. Dengan demikian, kedua ketentuan tersebut menegaskan bahwa pertanggungjawaban perdata penyedia jasa bersifat kontraktual dan pelaksanaannya tunduk pada mekanisme penyelesaian sengketa yang telah ditentukan dalam perjanjian kerja konstruksi.

d. Sanksi Administratif dan Pidana

Dalam UUJK, mekanisme pengenaan sanksi terhadap penyedia jasa konstruksi yang melakukan pelanggaran diatur secara bertingkat, mulai dari sanksi administratif, pertanggungjawaban perdata, hingga kemungkinan sanksi pidana dalam kondisi tertentu. Ketentuan tentang sanksi administratif diatur secara rinci dalam Pasal 89 hingga Pasal 100, yang menyatakan bahwa penyedia jasa, pengguna jasa, maupun badan atau lembaga terkait dapat dikenai sanksi apabila terbukti melanggar ketentuan perundang-undangan di bidang jasa konstruksi. Jenis sanksi administratif yang dapat dikenakan bervariasi tergantung pada jenis pelanggaran dan pihak pelakunya. Secara umum, bentuk sanksi yang dapat dijatuhkan meliputi: peringatan tertulis, denda administratif, penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha jasa konstruksi, pencantuman dalam daftar hitam, pembekuan atau pencabutan akreditasi, pembekuan atau pencabutan perizinan berusaha, serta pencabutan sertifikat badan usaha.[32]

Sementara itu, sanksi pidana tetap dimungkinkan meskipun tidak lagi diatur secara eksplisit dalam batang tubuh UUJK. Sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum UUJK hasil perubahan, penghapusan ketentuan pidana dilakukan dengan tujuan menekankan penyelesaian melalui jalur administratif dan keperdataan. Namun, apabila terdapat dugaan tindak pidana seperti kerugian negara, kelalaian berat yang mengakibatkan korban jiwa, atau pelanggaran serius lainnya, proses hukum tetap dapat dilakukan berdasarkan peraturan perundang-

[32] UUJK: Pasal 89–100.

undangan lain yang berlaku. Pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran pidana tersebut harus dilakukan oleh lembaga penegak hukum yang berwenang dan tidak boleh mengganggu kelangsungan penyelenggaraan jasa konstruksi, kecuali dalam keadaan yang sangat mendesak.[33]

e. Peran Lembaga Pengawas

Dalam UUJK, pengawasan terhadap penyelenggaraan jasa konstruksi merupakan tanggung jawab negara yang dijalankan secara koordinatif oleh beberapa lembaga. Kementerian PUPR, sebagaimana termaktub dalam Pasal 4 dan Pasal 5 UUJK, diberi mandat untuk merumuskan kebijakan strategis di bidang konstruksi nasional, menetapkan standar teknis dan sistem perizinan, serta menyelenggarakan supervisi terhadap pelaksanaan proyek, terutama proyek strategis dan berskala besar.[34] Di tingkat daerah, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota—berdasarkan Pasal 7 dan Pasal 8 UUJK serta Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Pengawasan Penyelenggaraan Jasa Konstruksi yang Dilaksanakan Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota—diberi kewenangan melakukan supervisi atas penyelenggaraan jasa konstruksi di wilayah masing-masing.[35]

Sementara itu, Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi (LPJK) menjalankan fungsi teknis pelaksana sertifikasi dan registrasi badan usaha serta tenaga kerja konstruksi, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 30 UUJK dan ditetapkan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi.

f. Praktik Audit Teknis, Sertifikasi Mutu, dan Pengawasan Berkala

Meskipun UUJK tidak secara eksplisit menyebut istilah *audit teknis*, *sertifikasi mutu konstruksi*, maupun *pengawasan berkala*, ketiga elemen tersebut merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan jasa konstruksi nasional yang keberlakuannya diatur melalui berbagai peraturan pelaksana turunan. Salah satu instrumen pelaksana yang penting adalah Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan UUJK, yang memuat ketentuan pengawasan

[33] UUJK: Konsiderans dan Dasar Hukum, serta ketentuan yang telah mengalami perubahan.
[34] UUJK: Pasal 4–5.
[35] UUJK: Pasal 7–8.

dan pengendalian mutu dalam proses pelaksanaan konstruksi serta menegaskan kewajiban pelaku jasa konstruksi untuk melaksanakan pengawasan teknis secara berkala dan menyeluruh selama pekerjaan berlangsung. Sementara itu, audit teknis sebagai evaluasi kesesuaian pekerjaan konstruksi dengan standar teknis dan regulasi dikukuhkan melalui Peraturan Menteri PUPR Nomor 22/PRT/M/2018 tentang Pedoman Audit Teknis Pekerjaan Konstruksi dan Bangunan Gedung, yang pada praktiknya dilakukan antara lain ketika ditemukan dugaan ketidaksesuaian teknis atau sebagai bagian dari proses verifikasi laik fungsi bangunan.

Selain itu, aspek sertifikasi mutu memperoleh landasan hukum melalui Peraturan Menteri PUPR Nomor 28/PRT/M/2016 tentang Sertifikasi dan Registrasi Tenaga Kerja Konstruksi yang mewajibkan tenaga ahli dan tenaga terampil memiliki sertifikat kompetensi dari Lembaga Sertifikasi Profesi (LSP) terakreditasi. Sertifikasi ini bukan hanya merupakan bentuk pengakuan profesional, melainkan juga prasyarat pelaksanaan pekerjaan[36] dan pemenuhan dokumen resmi seperti Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) dan Sertifikat Laik Fungsi (SLF).

4. Kedudukan Kontrak berdasarkan Regulasi Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU)

Dalam kerangka hukum Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (Perpres 38/2015), kontrak atau perjanjian KPBU menempati kedudukan yang sangat sentral sebagai dasar legal dan operasional pelaksanaan proyek infrastruktur antara pemerintah dan sektor swasta. KPBU didefinisikan sebagai kerja sama antara pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum, dengan mengacu pada spesifikasi yang ditetapkan sebelumnya oleh pemerintah, yang seluruhnya atau sebagian pendanaannya menggunakan sumber daya dari badan usaha, serta dilaksanakan dengan pembagian risiko secara proporsional antara para pihak.[37] Skema KPBU ini menjadi salah satu solusi strategis untuk menjawab

[36] UUJK: Pasal 47 ayat (1) huruf e. UUJK mewajibkan penyedia jasa untuk menggunakan tenaga kerja konstruksi bersertifikat.
[37] Perpres 38/2015: Pasal 1 angka 6.

keterbatasan pembiayaan publik dan mendorong percepatan pembangunan infrastruktur nasional.

Pihak utama dalam kontrak KPBU adalah Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama (PJPK) dan Badan Usaha Pelaksana (BUP). PJPK merupakan instansi pemerintah yang bertindak sebagai pemilik proyek—yaitu menteri/kepala lembaga, kepala daerah, atau badan usaha milik negara/daerah yang ditunjuk berdasarkan kewenangan sektoral untuk mewakili pemerintah dalam KPBU.[38] PJPK bertanggung jawab merencanakan proyek, menyiapkan studi kelayakan, mengadakan lelang, dan menandatangani kontrak kerja sama dengan mitra swasta. BUP adalah perusahaan berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang didirikan oleh Badan Usaha pemenang lelang atau yang ditunjuk langsung, dan bertugas melaksanakan pembangunan, pengoperasian, serta pemeliharaan infrastruktur sesuai perjanjian.[39]

Perjanjian KPBU yang ditandatangani oleh PJPK dan BUP umumnya mencakup ketentuan substansial mengenai: lingkup pekerjaan, jangka waktu kerja sama, jaminan pelaksanaan, mekanisme tarif dan penyesuaiannya, standar pelayanan, pengalihan saham sebelum operasi komersial, pembagian risiko, status kepemilikan serta pengembalian aset, dan mekanisme penyelesaian sengketa.[40] Dengan ruang lingkup yang luas tersebut, kontrak KPBU berfungsi tidak hanya sebagai pedoman operasional proyek, melainkan juga sebagai instrumen mitigasi risiko hukum, keuangan, dan teknis.

Kontrak juga mengatur mekanisme pengembalian investasi kepada BUP melalui berbagai skema, seperti pembayaran oleh pengguna (*user charge*), *availability payment*, atau bentuk lain yang sah menurut hukum.[41] Ketentuan ini memberikan kepastian finansial bagi badan usaha untuk berpartisipasi dalam pembangunan infrastruktur dengan tetap memperhatikan prinsip efisiensi dan kelayakan sosial proyek. Selain itu, perjanjian KPBU juga dapat memuat dukungan atau jaminan pemerintah, baik dalam bentuk *fiscal support*, insentif, maupun penjaminan atas risiko tertentu.[42]

[38] Perpres 38/2015: Pasal 6 dan Pasal 8.
[39] Perpres 38/2015: Pasal 6 dan Pasal 41.
[40] Perpres 38/2015: Pasal 32 ayat (2).
[41] Perpres 38/2015: Pasal 11–13.
[42] Perpres 38/2015: Pasal 15–18.

Di luar PJPK dan BUP, terdapat pihak lain yang berperan dalam proses KPBU, antara lain Kementerian Keuangan (memberikan dukungan kelayakan atau jaminan) dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (menetapkan proyek dalam daftar rencana KPBU). Dalam beberapa kasus, pihak ketiga seperti lembaga keuangan, konsultan, dan penjamin proyek juga dapat terlibat melalui ketentuan yang diakomodasi dalam kontrak. Keterlibatan tersebut kemudian diwujudkan dalam berbagai perjanjian—tidak hanya kontrak utama antara PJPK dan BUP (atau Badan Usaha Jalan Tol/BUJT untuk proyek jalan tol), tetapi juga kontrak antara BUP dengan kontraktor konstruksi, pemasok material, lembaga pembiayaan, hingga penyedia layanan pendukung seperti operator sistem pembayaran elektronik untuk transaksi jalan tol.

Dalam skema KPBU, hubungan hukum yang terbentuk tidak hanya terbatas pada kontrak induk antara PJPK dengan BUP/BUJT. Pelaksanaan kontrak induk tersebut melahirkan serangkaian kontrak turunan antara BUP dan para mitra, antara lain kontrak konstruksi dengan kontraktor pelaksana, kontrak penyediaan material dengan pemasok, kontrak pembiayaan dengan lembaga keuangan, serta kontrak operasional dengan pihak ketiga seperti penyedia layanan pembayaran elektronik. Oleh sebab itu, ketika menelaah wanprestasi dalam pembangunan jalan tol, salah satu hal yang penting ditelaah adalah apakah wanprestasi merupakan pelanggaran kewajiban dalam kontrak induk PJPK dan BUP/BUJT, ataukah wanprestasi merupakan pelanggaran terhadap kontrak turunan antara BUP dan mitranya. Pembedaan ini nantinya akan menentukan konsekuensi hukum, pihak yang berhak menuntut, serta mekanisme penyelesaiannya. Dengan demikian, analisis tidak hanya menempatkan kontrak induk sebagai pusat, melainkan juga memperhatikan bagaimana jejaring kontrak dalam skema KPBU saling memengaruhi jalannya proyek pembangunan jalan tol.

5. Mekanisme Pertanggungjawaban Hukum dan Penyelesaian Sengketa

Dalam konteks proyek Jalan Tol Layang Mohamed Bin Zayed (MBZ), persoalan pertanggungjawaban hukum menjadi isu penting karena terdapat perbedaan antara kewajiban kontraktual dengan kenyataan operasional di lapangan. Berdasarkan perjanjian konsesi, Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) berkewajiban untuk membangun, mengoperasikan, dan memelihara jalan tol yang dapat digunakan oleh seluruh golongan kendaraan, termasuk golongan III, IV, dan V, yang terdiri dari truk besar dan kendaraan angkutan barang. Kewajiban ini juga selaras dengan prinsip dasar pembangunan infrastruktur jalan tol, yaitu

menjamin aksesibilitas dan keselamatan bagi seluruh pengguna sesuai standar teknis yang ditetapkan oleh Kementerian PUPR dan Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Namun, dalam praktiknya, desain girder jalan tol Japek II Elevated mengalami perubahan dari rencana awal berbentuk *V shape* menjadi *U shape*, dan ukuran girder yang terpasang tidak sesuai spesifikasi. Akibatnya, konstruksi jalan tol tidak memenuhi standar keamanan dan kenyamanan bagi kendaraan golongan III, IV, dan V.[43] Kondisi ini menimbulkan pertanyaan serius mengenai bentuk pertanggungjawaban BUJT, pemerintah, maupun pihak ketiga (kontraktor dan konsultan perencana), karena terjadi ketidaksesuaian antara janji kontraktual dan hasil akhir proyek.

Dari sudut pertanggungjawaban kontraktual, BUJT dapat dianggap melakukan wanprestasi karena gagal memenuhi spesifikasi yang telah disepakati. Pengguna jalan, khususnya perusahaan logistik dan angkutan barang yang sebelumnya mengandalkan jalan tol tersebut, berpotensi mengalami kerugian ekonomi karena harus mencari jalur alternatif yang lebih panjang atau lebih padat. Dalam hal ini, para pihak yang dirugikan dapat menuntut kompensasi atau ganti rugi, meskipun mekanisme klaim terhadap BUJT sering terkendala klausul kontrak yang membatasi tanggung jawab terhadap pihak ketiga (*end-user*). Klausul pembatasan tanggung jawab kontraktual yang biasanya terdapat dalam kontrak BUJT tidak otomatis mengikat pihak ketiga, karena *end-user* tidak ikut menandatangani kontrak tersebut. Oleh karena itu, *end-user* dapat mencari jalur hukum berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata tentang Perbuatan Melawan Hukum (PMH). Artinya, *end-user* (misalnya perusahaan logistik) yang tidak terikat langsung dengan kontrak KPBU tetap dapat mengajukan gugatan PMH sepanjang dapat membuktikan: (i) adanya PMH (misalnya pemasangan girder yang tidak sesuai standar sehingga jalan tol tidak aman dilalui), (ii) adanya kerugian nyata (misalnya biaya operasional lebih tinggi akibat harus melalui jalur alternatif), (iii) adanya hubungan kausal antara perbuatan BUJT dan kerugian, serta (iv) adanya kesalahan/kelalaian BUJT.

Selain itu, pertanggungjawaban administratif dapat dikenakan oleh pemerintah kepada BUJT maupun kontraktor apabila terbukti bahwa kegagalan memenuhi standar teknis disebabkan kelalaian dalam perencanaan, konstruksi, atau pengawasan. Pasal 66 UU Jasa Konstruksi menyatakan: *"Pengguna Jasa dan/atau pihak lain yang dirugikan akibat Kegagalan Bangunan dapat melaporkan*

[43] Mahkamah Agung RI, Putusan No. 911 K/Pid.Sus/2025: hlm. 302.

terjadinya suatu Kegagalan Bangunan kepada Menteri."[44] Ketentuan ini membuka kanal pelaporan resmi dari pengguna jasa atau pihak ketiga (misalnya masyarakat/pengguna jalan tol) kepada Menteri PUPR jika terjadi kegagalan bangunan. Laporan tersebut menjadi pintu masuk pengawasan dan penegakan hukum administratif oleh pemerintah. Bentuk pertanggungjawaban administratif dapat berupa peringatan tertulis, denda administratif, penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan, pembekuan izin, dan bentuk sanksi administratif lain sesuai peraturan.[45] Lebih jauh, sesuai ketentuan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, apabila ditemukan kelalaian fatal dalam proses perencanaan teknis atau indikasi penyalahgunaan anggaran negara untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain, dimungkinkan pertanggungjawaban pidana korupsi terhadap individu maupun korporasi yang terlibat.[46]

Penyelesaian sengketa diatur dalam Pasal 88 UUJK, yang menentukan tahapan penyelesaian sengketa melalui negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan arbitrase.[47] Dari perspektif mekanisme penyelesaian sengketa, kasus seperti Tol MBZ berpotensi menimbulkan sengketa multi-dimensi. *Pertama,* sengketa antara pemerintah dengan BUJT, di mana pemerintah dapat menuntut perbaikan atau melakukan renegosiasi kontrak karena spesifikasi jalan tol tidak sesuai perjanjian konsesi awal. Upaya penyelesaian sengketa lazimnya diawali dengan negosiasi atau mediasi melalui BPJT. *Kedua,* sengketa antara BUJT dengan kontraktor atau konsultan perencana terkait tanggung jawab teknis atas desain dan konstruksi yang tidak memenuhi standar bagi kendaraan berat. Sengketa yang tidak dapat diselesaikan melalui negosiasi, mediasi, atau konsiliasi dapat berujung pada arbitrase, misalnya melalui Badan Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Konstruksi Indonesia (BADAPSKI) atau Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI), sebagaimana lazim diatur dalam kontrak proyek infrastruktur besar.

Ketiga, terdapat potensi gugatan dari masyarakat atau pelaku usaha logistik terhadap BUJT atas kerugian yang timbul akibat pembatasan akses kendaraan golongan besar. Meskipun jalur litigasi di pengadilan negeri terbuka, dalam praktik gugatan konsumen pada infrastruktur publik sering kali menghadapi keterbatasan akses hukum dan kompleksitas klausul konsesi. Namun, dengan adanya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, masyarakat

[44] UUJK: Pasal 66.
[45] UUJK: Pasal 89-100.
[46] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi: Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3.
[47] UUJK: Pasal 88 ayat 4.

sebenarnya memiliki dasar hukum untuk menuntut pemenuhan standar pelayanan minimal oleh BUJT.

Dengan demikian, kasus Jalan Tol MBZ menunjukkan bahwa mekanisme pertanggungjawaban hukum dan penyelesaian sengketa pada kontrak infrastruktur jalan tol tidak semata-mata bersifat privat antara BUJT dan pemerintah, melainkan juga menyangkut kepentingan publik yang lebih luas. Hal ini menegaskan perlunya perumusan klausul kontrak yang lebih rinci mengenai standar teknis beserta konsekuensi hukum apabila standar tersebut tidak dipenuhi, serta mekanisme *dispute resolution* yang lebih responsif terhadap kepentingan masyarakat pengguna jalan. Tanpa pengaturan yang memadai, proyek infrastruktur yang seharusnya mendukung kelancaran logistik nasional justru berpotensi menimbulkan kerugian ekonomi, ketidakpastian hukum, dan menurunnya kepercayaan publik terhadap proyek KPBU di Indonesia.

6. Studi Kasus Tol MBZ

Pembangunan Jalan Tol Sheikh Mohammed bin Zayed (MBZ), sebelumnya dikenal sebagai Tol Layang Jakarta–Cikampek II (Elevated), dilatarbelakangi oleh kebutuhan mendesak untuk mengurangi kemacetan parah yang kerap terjadi di ruas Tol Jakarta–Cikampek eksisting. Tol MBZ sepanjang 36,4 km yang membentang di atas ruas eksisting ini dibangun untuk meningkatkan konektivitas antara Jakarta–Karawang–Cikampek serta mendukung kelancaran arus logistik nasional. Proyek dilaksanakan melalui skema KPBU oleh PT Jasamarga Jalanlayang Cikampek (JJC), anak usaha PT Jasa Marga (Persero) Tbk., dengan pelaksana konstruksi konsorsium PT Waskita Karya dan PT Acset Indonusa dalam bentuk kerja sama operasi (KSO).[48]

Dalam pelaksanaannya, proyek Tol MBZ tersangkut perkara tindak pidana korupsi yang melibatkan sejumlah pihak pada berbagai lapisan pelaksana proyek. Berdasarkan Putusan Nomor 911 K/Pid.Sus/2025, perkara berkaitan dengan perubahan desain Steel Box Girder (SBG) dari bentuk *V-shape* menjadi *U-shape* yang mengurangi volume pekerjaan. Perubahan dilakukan tanpa kajian teknis memadai dengan alasan efisiensi biaya, tetapi berujung pada penurunan kualitas

[48] Herdi Alif Al Hikam dan Budi Mulia, "Korupsi Tol MBZ rugikan negara Rp 1,5 T terkuak, begini perjalanan proyeknya," *Detik Finance*, 13 September 2023, https://finance.detik.com/infrastruktur/d-6929867/korupsi-tol-mbz-rugikan-negara-rp-1-5-t-terkuak-begini-perjalanan-proyeknya.

infrastruktur dan kerugian negara karena pembayaran tetap seolah mengikuti desain awal meskipun realisasi pekerjaan lebih murah.

Dalam proyek Jalan Tol Jakarta–Cikampek II Elevated tersebut, terjadi komunikasi antara DD dan Terdakwa SB yang ditindaklanjuti rapat teknis membahas desain serta kebutuhan volume material, dengan estimasi kebutuhan baja sekitar 200.000 ton. Mengingat proyek merupakan inisiatif PT Jasa Marga (Persero) Tbk., SB dan DD menemui H dari pihak Jasa Marga untuk menyampaikan proposal teknis. Pada pertemuan itu, SB menyerahkan dokumen desain SBG berisi perbandingan harga antara girder beton dan girder baja, dengan selisih sekitar 15% lebih murah jika menggunakan baja (Rp152 juta per meter dibanding Rp179 juta per meter untuk beton). H menjelaskan rencana awal proyek menggunakan box girder beton bentang 30 meter, namun tetap meminta dilakukan presentasi.[49]

Dalam presentasinya, tim PT Bukaka Teknik Utama dan PT Krakatau Steel menjelaskan bahwa desain SBG baja memiliki bentang 60 meter. Perbedaan desain tersebut dipaparkan sebagai pendekatan teknis yang lebih efisien dengan potensi penghematan biaya 5%–12%. Menindaklanjuti hal tersebut, H meminta SB dan DD mengajukan penawaran resmi pekerjaan SBG untuk proyek dimaksud.[50] Setelah rancangan konstruksi jembatan diubah dari girder beton menjadi SBG oleh Terdakwa SB, pada 8 Agustus 2016 Adityawarman menyampaikan dokumen revisi perhitungan biaya konstruksi kepada Kementerian PUPR. Dokumen memuat rencana penggunaan struktur baja serta proyeksi lalu lintas Golongan I–V, dengan total estimasi anggaran Rp12,83 triliun. Perubahan desain tersebut menyebabkan kenaikan signifikan Rencana Anggaran Biaya (RAB) dari semula Rp9,34 triliun menjadi Rp12,83 triliun.[51]

Dalam skema KPBU jalan tol, kontrak induk antara PJPK dan BUP/BUJT selalu disertai sejumlah kontrak turunan, seperti kontrak konstruksi dengan kontraktor, kontrak penyediaan material, kontrak jasa konsultansi/manajemen konstruksi, kontrak pembiayaan dengan lembaga keuangan, serta kontrak operasional (misalnya layanan pembayaran elektronik dan pemeliharaan). Oleh sebab itu, ketika terjadi wanprestasi, penting untuk membedakan apakah pelanggaran bersumber dari kontrak induk KPBU atau dari kontrak turunan antara BUP dengan mitranya karena pembedaan ini menentukan subjek tanggung jawab dan

[49] Mahkamah Agung RI, Putusan No. 911 K/Pid.Sus/2025: hlm. 290.
[50] Mahkamah Agung RI, Putusan No. 911 K/Pid.Sus/2025: hlm. 291.
[51] Mahkamah Agung RI, Putusan No. 911 K/Pid.Sus/2025: hlm. 292.

mekanisme penyelesaian sengketanya. Pada 12 Mei 2017 ditandatangani Perjanjian Subkontraktor Nomor 03/SPPP/WK/Acset/V/2017 antara DP dan Terdakwa SB yang menetapkan penugasan dari KSO Waskita–Acset kepada KSO Bukaka–KS. Lingkup pekerjaan meliputi pelaksanaan SBG, *bearing pad*, dan *expansion joint* pada Proyek Jalan Tol Jakarta–Cikampek II Elevated dari Sta 9+500 sampai Sta 47+500, dengan nilai kontrak Rp5,13 triliun (termasuk PPN 10%) dan jangka waktu pelaksanaan 19 bulan. Penunjukan KSO Bukaka–KS dilakukan secara langsung tanpa proses lelang.

Selanjutnya, pada 21 Juli 2017, rapat di Hotel Geulis Bandung antara pihak KSO, Manajemen Konstruksi, dan PT LAPI Ganeshatama Consulting, memutuskan perubahan mutu beton slab dari f'c 41,5 MPa menjadi f'c 30 MPa. Perubahan dilakukan dengan pengalihan metode konstruksi dari sistem *precast* ke *cast in situ* yang berdampak pada penurunan kualitas struktur. Laporan pengendalian mutu menunjukkan keretakan, keropos, dan rongga dalam beton, yang menimbulkan kekhawatiran terhadap kekuatan struktur. Akibatnya, sebelum dilakukan uji beban, diperlukan tindakan perkuatan berupa penambahan tulangan dan penebalan beton.[52] Meskipun analisis teknis menunjukkan mutu beton 30 MPa dan 35 MPa tidak memenuhi syarat lendutan, pihak KSO tetap meminta penggunaan mutu 35 MPa di lapangan, sebagaimana dikemukakan oleh TB Sihite dari PT LAPI.[53]

Dalam pelaksanaan proyek Jalan Tol Jakarta–Cikampek II Elevated STA 9+500 hingga STA 47+000, ditemukan sejumlah penyimpangan terhadap dokumen Rencana Teknik Akhir (RTA). KSO Waskita–Acset dan KSO Bukaka–KS menjalankan pekerjaan tanpa berpedoman pada RTA dan desain dasar (*basic design*), yang berdampak pada ketidaksesuaian dimensi struktur di lapangan. Khusus pada struktur SBG bentang dengan bentang 60 meter yang dibangun oleh KSO Bukaka–KS, dinyatakan tidak memenuhi standar keamanan menurut AASHTO 2012 maupun RSNI 03:2005. Akibat ketidaksesuaian tersebut, hasil pekerjaan tidak memenuhi spesifikasi teknis yang disyaratkan, menimbulkan risiko bagi pengguna jalan, serta tidak layak dilalui oleh kendaraan Golongan III–V. Dalam kondisi demikian, pekerjaan tersebut semestinya tidak layak untuk diserahterimakan atau dibayarkan.

[52] Mahkamah Agung RI, Putusan No. 911 K/Pid.Sus/2025: hlm. 297–299.
[53] Mahkamah Agung RI, Putusan No. 911 K/Pid.Sus/2025: hlm. 299.

Meski demikian, pada 18 Februari 2020 dilakukan penandatanganan Berita Acara Serah Terima Sementara (PHO) oleh pejabat terkait, dengan komitmen dari pihak pelaksana (KSO Waskita–Acset) untuk menyelesaikan seluruh kekurangan dan cacat pekerjaan paling lambat 31 Maret 2020, sebagaimana tercantum dalam Daftar Cacat Pekerjaan yang disusun oleh Panitia Penilai PHO tertanggal 6 Februari 2020.[54]

Pada tanggal 30 Juli 2024, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta menjatuhkan vonis terhadap empat terdakwa dalam perkara korupsi pembangunan Jalan Tol MBZ. Salah satu terdakwa, DD, mantan Direktur Utama PT Jasamarga Jalan Layang Cikampek (JJC), dijatuhi pidana penjara 3 (tiga) tahun dan denda Rp250.000.000 subsidair 4 (empat) bulan kurungan. Ia dinilai telah menyalahgunakan kewenangannya dalam pelaksanaan proyek dengan mengabaikan prinsip kehati-hatian dan profesionalisme, khususnya terkait perubahan spesifikasi pekerjaan.[55] YM, selaku Ketua Panitia Pengadaan di Jasa Marga Jalan Layang Cikampek, juga dijatuhi pidana penjara 3 (tiga) tahun dengan denda serupa karena terbukti berperan dalam pengaturan proses tender yang tidak sesuai prinsip transparansi dan akuntabilitas.[56] Sementara itu, SB sebagai Direktur Operasional PT Bukaka Teknik Utama dijatuhi hukuman lebih berat, yakni 4 (empat) tahun penjara dan denda Rp250.000.000 karena terlibat aktif dalam pelaksanaan pekerjaan berdasarkan desain yang dimodifikasi secara sepihak tanpa kajian teknis yang memadai.[57] Hukuman serupa dijatuhkan kepada TBS, tenaga ahli jembatan dari PT LAPI Ganeshatama Consulting, yang dalam kapasitas profesionalnya menyetujui dan membantu pelaksanaan pengurangan volume pekerjaan dalam desain dasar tanpa pertimbangan teknis yang bertanggung jawab.[58]

Meskipun kerugian negara dalam perkara ini diperkirakan mencapai Rp510 miliar, majelis hakim tidak membebankan kewajiban penggantian kerugian kepada para terdakwa. Dalam putusannya, hakim menyatakan para terdakwa tidak secara langsung menikmati hasil tindak pidana korupsi, sehingga tidak dijatuhi pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti. Selain itu, DP, Kepala Proyek Jakarta–Cikampek II (Elevated) periode 2017–2019, dinyatakan terbukti secara

[54] Mahkamah Agung RI, Putusan No. 911 K/Pid.Sus/2025: hlm. 300.
[55] Mahkamah Agung RI, Putusan No. 2215 K/Pid.Sus/2025.
[56] Mahkamah Agung RI, Putusan No. 1272 K/Pid.Sus/2025.
[57] Mahkamah Agung RI, Putusan No. 911 K/Pid.Sus/2025.
[58] Mahkamah Agung RI, Putusan No. 2512 K/Pid.Sus/2025.

sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi dan dijatuhi pidana penjara 8 (delapan) tahun serta denda sejumlah Rp500.000.000.[59]

Dalam perkara pembangunan Jalan Tol Jakarta–Cikampek II Elevated, Terdakwa SB didakwa telah bersekongkol dengan sejumlah pihak, termasuk DD, YM, TBS, dan DP, untuk mengubah spesifikasi teknis yang tidak sesuai dengan desain dasar (*basic design*). Perubahan tersebut dilakukan dengan menghilangkan informasi tinggi girder dalam dokumen penawaran, yang berdampak pada perubahan bentuk dan spesifikasi Steel Box Girder: dari desain awal berbentuk V berukuran 2,80 m × 2,05 m dengan bentang 30 m, menjadi girder berbentuk U berukuran 2,672 m × 2 m dengan bentang 60 m dalam dokumen lelang, serta 2,350 m × 2 m pada pelaksanaannya. Perubahan ini menurunkan mutu dan volume komponen utama sehingga hasil akhir tidak memenuhi standar keamanan dan kenyamanan, terutama bagi kendaraan golongan III, IV, dan V.

Selain itu, Terdakwa juga memerintahkan perancang internal untuk membuat desain girder yang menyimpang dari dokumen studi kelayakan, desain dasar, dan kriteria desain resmi, dengan tujuan menurunkan volume material melalui pengurangan tinggi girder dan penggantian metode sambungan dari baut menjadi las. Tindakan tersebut justru menyebabkan pembengkakan biaya pengadaan Steel Box Girder. Lebih lanjut, Terdakwa bersama DP menyepakati penggunaan desain girder buatan PT Bukaka Teknik Utama, yang semestinya merupakan kewenangan konsultan perencana (TBS). Desain tersebut kemudian disahkan oleh DD dan YM menjadi Rencana Teknik Akhir (RTA) dan dijadikan dasar pelaksanaan konstruksi proyek.[60]

Terdakwa SB diduga melakukan persekongkolan dengan sejumlah pihak untuk mengubah spesifikasi teknis proyek Jalan Tol Jakarta–Cikampek II Elevated secara tidak sah. Ia memerintahkan bawahannya untuk menyusun desain Steel Box Girder yang tidak sesuai dengan *Basic Design*, menurunkan volume dan mutu, serta mengganti metode sambungan, yang berdampak pada penurunan kualitas dan keselamatan jalan tol. Desain yang seharusnya disusun oleh konsultan independen justru digunakan dari pihak penyedia jasa. Perbuatan ini bertentangan dengan berbagai ketentuan hukum dan regulasi, termasuk: UU Keuangan Negara, UU Jasa Konstruksi, UU BUMN, dan UU Perseroan Terbatas; Peraturan Pemerintah terkait penyelenggaraan jasa konstruksi dan jalan tol;

[59] Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, Putusan No. 31/Pid.Sus-TPK/2025/PT DKI.
[60] Mahkamah Agung RI, Putusan No. 911 K/Pid.Sus/2025: hlm. 301.

Peraturan Menteri PUPR dan Peraturan Menteri BUMN tentang keamanan jembatan, pengadaan barang/jasa, dan tata kelola perusahaan; Keputusan Menteri Pekerjaan Umum mengenai klasifikasi kendaraan dan tarif tol; serta ketentuan dalam Dokumen Lelang dan Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol antara BPJT dan PT Jasa Marga.[61]

a. Analisis Perbuatan Melawan Hukum

Tindakan SB dalam proyek Jalan Tol Jakarta–Cikampek II Elevated memenuhi kualifikasi sebagai Perbuatan Melawan Hukum (PMH) sebagaimana Pasal 1365 KUHPerdata yang mensyaratkan adanya empat unsur kumulatif: (1) perbuatan melawan hukum, (2) kesalahan, (3) kerugian, dan (4) hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian.

Pertama, perbuatan melawan hukum. Terdapat tindakan aktif berupa pengubahan spesifikasi teknis proyek secara sepihak tanpa dasar perencanaan yang sah, penunjukan subkontraktor tanpa lelang sesuai prosedur, serta persetujuan penggunaan mutu material di bawah standar yang ditetapkan. Tindakan-tindakan ini tidak hanya melanggar kontrak, tetapi juga menyimpang dari ketentuan hukum publik dan administratif yang mengatur tata kelola proyek infrastruktur strategis. Oleh sebab itu, tindakan SB dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan yang melanggar kewajiban hukum umum untuk bertindak hati-hati dan sesuai peraturan perundang-undangan.

Kedua, kesalahan (*schuld*). Perbuatan dimaksud melanggar ketentuan hukum dan prinsip kehati-hatian, baik yang bersumber dari peraturan tertulis (seperti UU Keuangan Negara, UU Jasa Konstruksi) maupun prinsip *Good Corporate Governance* (GCG), serta bertentangan dengan hak publik atas infrastruktur yang aman dan layak. SB bertindak dengan kelalaian serius (*culpa lata*) bahkan cenderung kesengajaan (*dolus*) dalam mengambil keputusan yang bertentangan dengan prosedur hukum dan prinsip tata kelola yang baik. Dengan kapasitas profesional dan tanggung jawab jabatannya, SB seharusnya memahami konsekuensi hukum dan teknis dari keputusannya. Karena itu, perbuatan SB dapat dianggap sebagai bentuk kesalahan hukum yang dapat menimbulkan tanggung jawab perdata.

[61] Mahkamah Agung RI, Putusan No. 911 K/Pid.Sus/2025: hlm. 303.

Ketiga, kerugian (*schade*). Perbuatan tersebut menimbulkan kerugian yang signifikan, antara lain pembengkakan biaya proyek dari Rp9,34 triliun menjadi Rp12,83 triliun akibat penyimpangan spesifikasi dan prosedur yang dilakukan SB.[62] Secara immaterial, terdapat kerugian berupa penurunan kualitas dan keamanan infrastruktur dan turunnya kepercayaan publik terhadap tata kelola proyek pemerintah. Kedua bentuk kerugian ini dapat diakui secara hukum sebagai akibat langsung dari tindakan melawan hukum.

Keempat, hubungan kausal. Keputusan SB untuk mengubah spesifikasi teknis tanpa justifikasi perencanaan dan menyetujui penggunaan material di bawah standar berakibat langsung pada pembengkakan biaya dan potensi risiko kegagalan konstruksi. Dengan demikian, terdapat hubungan sebab-akibat yang memadai (*adequate causality*) antara tindakan dan kerugian yang ditimbulkan.

Dengan terpenuhinya keempat unsur di atas, maka tindakan SB dapat dinyatakan memenuhi seluruh unsur PMH menurut Pasal 1365 KUHPerdata, sehingga SB dan pihak terkait dapat dimintai pertanggungjawaban perdata untuk mengganti kerugian negara maupun publik yang timbul akibat kegagalan pelaksanaan proyek infrastruktur strategis tersebut.

b. Analisis Wanprestasi

Tindakan SB selaku pihak yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan proyek Jalan Tol Jakarta–Cikampek II Elevated merupakan bentuk wanprestasi (ingkar janji) karena tidak menjalankan kewajiban sebagaimana ditentukan dalam Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol Nomor 04 tanggal 5 Desember 2016 antara PT Jasa Marga dan BPJT.[63] Perjanjian tersebut mewajibkan pengusaha jalan tol untuk melaksanakan konstruksi sesuai spesifikasi teknis, jaminan kualitas dan keamanan struktur, serta pengadaan barang/jasa sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Namun, pelaksanaan pekerjaan terbukti tidak sesuai dengan Rencana Teknik Akhir (RTA) maupun *Basic Design*, termasuk penggunaan Steel Box Girder yang tidak memenuhi standar keselamatan AASHTO 2012 dan RSNI 03:2005. Selain itu, Putusan Mahkamah Agung Nomor 911 K/Pid.Sus/2025 membuktikan bahwa koordinasi SB dengan PT Jasamarga Jalan Layang Cikampek selaku BUJT untuk memilih produk PT Bukaka, lalu dilanjutkan dengan tindakan DD dan YM yang secara sengaja bersepakat untuk mengarahkan peserta lelang agar

[62] Mahkamah Agung RI, Putusan No. 2215 K/Pid.Sus/2025: hlm. 139.
[63] Mahkamah Agung RI, Putusan No. 2215 K/Pid.Sus/2025: hlm. 142.

menggunakan produk tersebut, merupakan tindakan yang melanggar prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam proses pengadaan.[64]

Menurut doktrin wanprestasi dalam hukum perdata Indonesia, khususnya Pasal 1239 dan Pasal 1243 KUHPerdata, bentuk-bentuk wanprestasi meliputi: (i) Tidak melakukan apa yang dijanjikan; (ii) Melakukan, tetapi tidak sebagaimana dijanjikan; (iii) Melakukan sesuatu yang seharusnya tidak boleh dilakukan; dan (iv) Terlambat melakukan kewajiban.

Dalam konteks MBZ, keempat bentuk wanprestasi tersebut teridentifikasi dengan cukup jelas. *Pertama,* SB dapat dikategorikan sebagai pihak yang tidak melakukan apa yang dijanjikan karena gagal memastikan pelaksanaan konstruksi sesuai spesifikasi teknis dan standar keselamatan sebagaimana kewajiban utama pengusaha jalan tol. *Kedua,* SB melakukan pekerjaan yang berbeda dari yang disepakati karena mengubah desain dan spesifikasi material tanpa persetujuan atau dasar teknis yang sah. *Ketiga,* proyek yang telah dikerjakan tidak memenuhi kriteria kelayakan dan keamanan sehingga dapat membahayakan pengguna serta mendatangkan kerugian material dan immateriil. *Keempat,* terdapat unsur keterlambatan dalam pelaksanaan pekerjaan dan penyelesaian proyek akibat ketidaksesuaian teknis yang memerlukan perbaikan tambahan dan, pada akhirnya, berimplikasi pada pemborosan waktu dan biaya

Akibat wanprestasi ini, hasil konstruksi menjadi tidak aman, tidak layak dilalui kendaraan golongan III–V, dan seharusnya tidak layak untuk diserahterimakan. Konsekuensi hukumnya dapat berupa kewajiban ganti rugi, perbaikan atas hasil pekerjaan (remedial), pemutusan kontrak oleh pihak pemberi tugas, hingga pencantuman dalam daftar hitam sebagai pelanggar kontrak. Meskipun berada dalam konteks hukum perjanjian, tindakan ini juga memiliki dimensi PMH. Adapun dasar wanprestasi tetap berdiri sendiri karena pelanggaran bersumber langsung dari kewajiban kontraktual yang diabaikan oleh pihak terkait.

Dengan demikian, ketika jalan tol yang telah selesai dibangun ternyata tidak dapat dilewati kendaraan besar sebagaimana mestinya—padahal secara desain seharusnya dapat menampung kendaraan tersebut—dan kemudian ditemukan tindak pidana korupsi dalam pelaksanaannya, maka bentuk wanprestasi yang terjadi mencakup pelanggaran terhadap spesifikasi teknis dan substansi kontrak, serta beririsan dengan Perbuatan Melawan Hukum (*onrechtmatige daad*) yang

[64] Mahkamah Agung RI, Putusan No. 911 K/Pid.Sus/2025: hlm. 291–296.

berdampak pidana dan perdata. Secara perdata, wanprestasi terletak pada tidak dipenuhinya prestasi sesuai kontrak, khususnya dalam hal mutu dan fungsi infrastruktur jalan tol.

Kontraktor dianggap telah gagal memenuhi kewajiban untuk membangun jalan tol yang layak dan sesuai standar teknis, baik dari segi kekuatan struktur, kapasitas beban, maupun keamanan pengguna jalan. Jalan tol yang tidak dapat difungsikan sebagaimana mestinya menunjukkan bahwa tujuan utama dari kontrak tidak tercapai, dan hal ini jelas merupakan bentuk wanprestasi. Adanya unsur korupsi seperti pengurangan volume material atau pengalihan dana proyek memperkuat fakta bahwa wanprestasi tersebut dilakukan dengan niat buruk, sehingga dampaknya tidak hanya pada hubungan kontraktual para pihak, tetapi juga merugikan kepentingan publik secara luas.

D. SIMPULAN

Berdasarkan berbagai permasalahan yang muncul dalam proyek infrastruktur jalan tol—seperti kasus Jalan Tol Layang MBZ yang tidak sesuai spesifikasi sehingga tidak dapat dilalui kendaraan bermuatan berat serta adanya praktik korupsi dalam proses pembangunan— dapat disimpulkan perlunya perbaikan dari sisi regulasi dan kelembagaan. Pengawasan yang hanya dilakukan oleh instansi teknis saja tidak memadai, sementara kepatuhan terhadap spesifikasi teknis, integritas para pihak, dan mekanisme sanksi yang efektif masih perlu untuk terus diperkuat.

Dalam konteks tanggung jawab keperdataan proyek infrastruktur, pertanggung-jawaban dapat berupa wanprestasi dan perbuatan melawan hukum. Wanprestasi terjadi apabila terdapat pelanggaran isi kontrak, keterlambatan pembangunan, atau kegagalan memenuhi kewajiban kontraktual lainnya. Adapun Perbuatan Melawan Hukum (PMH) dapat timbul dari tindakan yang tidak sesuai ketentuan perundang-undangan, kecerobohan, atau kelalaian yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Selain itu, pertanggungjawaban juga dapat muncul dari sisi administratif, berupa sanksi dan tindakan korektif yang dikenakan kepada pihak pelaksana proyek oleh pemerintah atau lembaga pengawas terkait. Seluruh temuan tersebut menegaskan perlunya langkah-langkah preventif dan kontrol yang lebih sistematis agar pembangunan jalan tol lebih akuntabel, aman, dan berorientasi pada kepentingan publik.

E. REKOMENDASI KEBIJAKAN

Dari aspek regulasi, penguatan perlu dilakukan melalui kewajiban pencantuman klausul kontraktual yang secara tegas mengatur spesifikasi teknis minimum, khususnya terkait daya dukung jalan bagi seluruh golongan kendaraan, yang bersifat mengikat dan tidak dapat dinegosiasikan oleh para pihak. Mekanisme pertanggungjawaban perdata juga perlu diperkuat melalui penerapan ganti rugi yang telah ditentukan (*liquidated damages*) apabila kontraktor tidak memenuhi spesifikasi teknis, serta pemberian kewenangan bagi pemerintah atau BUJT untuk pemutusan kontrak secara sepihak apabila terjadi pelanggaran berat.

Integrasi antara hukum administrasi dan perdata perlu diwujudkan melalui audit independen yang hasilnya memiliki kekuatan mengikat sebagai dasar penetapan tanggung jawab. Dari sisi kelembagaan, pengawasan proyek jalan tol sebaiknya melibatkan lembaga independen yang terdiri atas akademisi, asosiasi profesi teknik sipil, dan lembaga antikorupsi, dengan hasil pengawasan yang dipublikasikan secara transparan.

Setiap kontrak pembangunan jalan tol juga perlu memuat klausul antikorupsi yang merujuk pada Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dan konvensi internasional seperti UNCAC, serta memperkuat pakta integritas dengan mekanisme pelaporan dan sanksi nyata. Selain itu, mekanisme penyelesaian sengketa cepat (*fast-track dispute resolution*) sangat diperlukan agar persoalan teknis, misalnya ketidaksesuaian spesifikasi, dapat segera ditangani sebelum jalan dioperasikan. Melalui penerapan langkah-langkah tersebut, tata kelola pembangunan jalan tol diharapkan semakin akuntabel, transparan, dan berorientasi pada kepentingan publik, sehingga kasus serupa Jalan Tol Layang MBZ tidak akan terulang.

F. DAFTAR PUSTAKA

Cevitra, M., dan G. Djajaputra. "Perbuatan Melawan Hukum (*Onrechtmatige Daad*) Menurut Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Perkembangannya." *UNES Law Review* 6, no. 1 (2023): 2722–2731. https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i1.1074.

Fuady, Munir. *Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontemporer)*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

Kadir, Abdul, Fatma Lestari, Riza Yosia Sunindijo, Dadan Erwandi, Yuni Kusminanti, Robiana Modjo, Baiduri Widanarko, dan Noor Aulia Ramadhan. "Safety Climate in the Indonesian Construction Industry: Strengths, Weaknesses, and Influential Demographic Characteristics." *Buildings* 12, no. 5 (2022): 639. https://doi.org/10.3390/buildings12050639.

Kamagi, Gita Anggreina. "Perbuatan Melawan Hukum (*Onrechtmatige Daad*) Menurut Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Perkembangannya." *Lex Privatum* 6, no. 5 (2018): 63.

Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR). *Komitmen dan Konsistensi Terapkan SMK3*. Jakarta: Kementerian PUPR, 2018. https://sibangkoman.pu.go.id/view/web/uploads/file/20180518085306_201804.pdf.

Khairani, Cut Putri Soraya. "Tanggung Jawab Para Pihak dalam Pelaksanaan Kontrak Kerja Konstruksi (Suatu Penelitian pada Kontrak Pembangunan Tower Transmisi antara PT Medan Smart Jaya dan PT PLN (Persero) Sumbagut I)." *JIM Bidang Hukum Perdata* 6, no. 4 (November 2022).

Mavi, Reza Kiani, Denise Gengatharen, Neda Kiani Mavi, Richard Hughes, Alistair Campbell, dan Ross Yates. "Sustainability in Construction Projects: A Systematic Literature Review." *Sustainability* 13, no. 4 (2021): 1932. https://doi.org/10.3390/su13041932.

Muhammad, Abdulkadir. *Hukum Perdata Indonesia*. Edisi ke-5. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014.

Raffles, Eka Saputri. "Tanggung Jawab Para Pihak dalam Kontrak Pelaksanaan Konstruksi terhadap Kegagalan Bangunan." *Zaaken: Journal of Civil and Business Law* 3, no. 2 (Juni 2022).

Rakasatutya, Falahdika, Yuslim, dan Hengki Andora. "Kedudukan Denda Keterlambatan Pelaksanaan Pekerjaan Konstruksi dalam Kepailitan." *UNES Journal of Swara Justisia* 7, no. 1 (April 2023). https://doi.org/10.31933/ujsj.v7i2.

Subekti, R. *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermasa, 2005.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)*.

Indonesia. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pasal 1365.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi*.

Indonesia. *Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*.

Putusan Pengadilan

Mahkamah Agung RI. Putusan Nomor 2215 K/Pid.Sus/2025.

Mahkamah Agung RI. Putusan Nomor 1272 K/Pid.Sus/2025.

Mahkamah Agung RI. Putusan Nomor 911 K/Pid.Sus/2025.

Pengadilan Tinggi DKI Jakarta. Putusan Nomor 31/Pid.Sus-TPK/2025/PT DKI.

14

KONTRIBUSI HUKUM DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR ENERGI TERBARUKAN GEOTHERMAL DAN PENANGANAN KONFLIK SOSIAL PLTP ULUMBU

Mary Grace Megumi Maran[1]

[1] Fakutas Hukum, Universitas Katolik Widya Mandira, marygracemegumimaran@unwira.ac.id

A. PENDAHULUAN

Pembangunan infrastruktur merupakan salah satu unsur penting dalam mewujudkan pembangunan ekonomi dan sosial. Infrastruktur yang memadai, seperti jalan, jembatan, pelabuhan, dan fasilitas energi, tidak hanya menunjang aktivitas perekonomian, tetapi juga menjadi indikator kemajuan suatu negara. Pembangunan infrastruktur juga berperan dalam mewujudkan tujuan negara Indonesia, yakni kesejahteraan umum, sebagaimana diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945.

Pengaturan pembangunan infrastruktur diakomodasi dalam berbagai peraturan perundang-undangan, salah satunya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Pasal 5 ayat (2) Perpres tersebut merinci jenis-jenis infrastruktur, termasuk infrastruktur energi terbarukan. Hal ini menunjukkan bahwa salah satu fokus pembangunan di Indonesia saat ini adalah infrastruktur energi terbarukan.

Panas bumi (*geothermal*) merupakan salah satu sumber energi terbarukan yang dapat menjadi alternatif untuk mengatasi menurunnya pasokan energi tak terbarukan serta mendukung transisi menuju energi hijau (ramah lingkungan). Secara geografis, Indonesia memiliki potensi panas bumi yang besar karena

https://doi.org/10.35166/iigf.9786239261498.14

terletak pada wilayah cincin api[1]. Potensi ini tersebar pada 285 titik sepanjang bujur vulkanik dengan total potensi sekitar 29 Giga Watt electrical (GWe). Di Nusa Tenggara, potensi panas bumi mencapai 1.471 megawatt yang tersebar di 22 titik.[2]

Upaya pemerintah untuk memanfaatkan energi terbarukan, termasuk panas bumi, dilakukan dengan membuat rancangan agar dapat mengetahui potensi yang tersedia di alam. Sebagai bagian dari kebijakan energi nasional, pemerintah menetapkan sasaran agar energi terbarukan dapat menyumbang sebesar 23% pada 2025 dan meningkat menjadi 31% pada 2050.[3] Target tersebut menuntut adanya optimalisasi pemanfaatan energi terbarukan guna menopang kebutuhan energi nasional.

Berdasarkan uraian di atas, potensi panas bumi yang tersebar di Indonesia dapat memberikan berbagai manfaat sehingga harus dimanfaatkan secara optimal. Pemanfaatan tersebut diwujudkan melalui pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi (PLTP). Dengan penyediaan infrastruktur yang tepat, suatu wilayah memiliki kesempatan memanfaatkan kekayaan alamnya, termasuk panas bumi, dan mampu berkompetisi dengan wilayah lain.[4]

Salah satu aspek penting dalam pembangunan infrastruktur adalah aspek hukum, seperti hukum pembangunan, perizinan, lingkungan, pertambangan, pertanahan, dan perlindungan hak-hak masyarakat. Aspek-aspek ini berkontribusi terhadap pembangunan infrastruktur energi terbarukan panas bumi melalui PLTP, antara lain melalui pembentukan dan penerapan peraturan serta kebijakan. Selaras dengan teori fungsi hukum yang dikemukakan oleh Roscoe Pound, yakni hukum sebagai alat kontrol sosial (*social control*) dan rekayasa sosial (*social engineering*),[5] maka peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah sangat diperlukan agar pemanfaatan panas bumi tepat sasaran, tidak merugikan lingkungan dan hak-hak masyarakat, serta terhindar dari berbagai konflik. Di

[1] Wildan Ulul Albab, "Kajian terhadap pembangunan geotermal di Pulau Flores berdasarkan prespektif teori keadilan (John Rawls)," *Deposisi: Jurnal Publikasi Ilmu Hukum* 1, no. 4 (2023): 286–302.
[2] Auzan Fildzah Hakim et al., "Potensi dan pemanfaatan energi panas bumi di Indonesia," *Indonesian Journal of Conservation* 11, no. 2 (2023): 71–77.
[3] Hakim et al., "Potensi dan pemanfaatan energi panas bumi di Indonesia."
[4] Anton Abdul Fatah et al., *Bersama memajukan Indonesia Timur: Membangun infrastruktur ekonomi berkelanjutan yang inklusif melalui skema pembiayaan kreatif* (Jakarta: PT Penjamin Infrastruktur Indonesia (Persero), 2024).
[5] Sofia Mubarokah Sa'bana dan Rusdiana Navlia, "Penerapan teori fungsi hukum Roscoe Pound: *Social engineering* di Indonesia," *Jurnal Jendela Hukum* 12, no. 1 (2025): 45–54.

samping itu, peraturan dan kebijakan yang ada diharapkan mampu mendorong perubahan pola pikir masyarakat untuk beralih dari energi tak terbarukan ke energi terbarukan seperti panas bumi.

Nusa Tenggara Timur (NTT) merupakan salah satu provinsi yang memiliki potensi panas bumi. Pemanfaatannya antara lain melalui PLTP Ulumbu di Kabupaten Manggarai yang telah beroperasi sejak 2011. PLTP Ulumbu berperan signifikan dalam memenuhi pasokan energi listrik pada sistem interkoneksi 70 kV di kawasan Manggarai, yang meliputi wilayah Manggarai Timur, Manggarai, dan Manggarai Barat.

Meski pengelolaan panas bumi melalui PLTP Ulumbu membawa beragam manfaat, pembangunan yang bersinggungan dengan masyarakat kerap memicu gejolak sosial. Perluasan kawasan PLTP Ulumbu di Poco Leok, Manggarai, mendapat penolakan masyarakat adat setempat sehingga memunculkan konflik sosial. Penolakan didasari oleh kekhawatiran akan dampak negatif PLTP Ulumbu terhadap lingkungan, seperti pencemaran air dan udara akibat limbah pemanfaatan panas bumi, berkurangnya debit air, perubahan suhu yang tinggi, kerusakan atap rumah, menurunnya hasil kebun, serta potensi perpecahan sosial di kalangan masyarakat. Di sisi lain, perluasan kawasan PLTP Ulumbu di daerah Poco Leok dilakukan dengan dasar pengadaan tanah yang didukung dengan kegiatan sosialisasi sehingga terdapat partisipasi dari masyarakat setempat.[6]

Pengadaan tanah sendiri dapat dibenarkan karena dalam perspektif hukum agraria tanah mengandung fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).[7] Dengan demikian, masyarakat berkewajiban menyerahkan tanahnya demi kepentingan umum, termasuk untuk proyek infrastruktur PLTP Ulumbu, dengan memperoleh ganti kerugian.

Menanggapi konflik-konflik sosial yang muncul, pemerintah telah berupaya melakukan pendekatan dan dialog dengan masyarakat. Namun, hingga kini masih terdapat penolakan yang memicu konflik sosial berkepanjangan. Kondisi ini

[6] Paulus Jeramun, "Tim persiapan pengadaan tanah pembangunan PLTP Ulumbu Unit 5–6 Wellpad H, I, J dan access road, lakukan sosialisasi tahap I," *Pemerintah Kabupaten Manggarai*, 2024, https://www.manggaraikab.go.id/tim-persiapan-pengadaan-tanah-pembangunan-pltp-ulumbu-unit-5-6-wellpad-h-i-j-dan-acces-road-lakukan-sosialisasi-tahap-i/.

[7] Andrea Winda Amasta dan Rekky Sean Paulus, "Penerapan asas fungsi sosial hak atas tanah dalam Putusan Nomor 28/G/PU/2019/PTUN. PBR," *The Juris* 8, no. 1 (2024): 17–25.

mendorong penulis untuk melakukan penelitian tentang kontribusi hukum dalam pembangunan infrastruktur energi terbarukan panas bumi serta penanganan konflik sosial pada PLTP Ulumbu.

Pemanfaatan panas bumi melalui PLTP Ulumbu sebagai energi hijau dan ramah lingkungan merupakan salah satu terobosan penting untuk mendorong penggunaan energi yang berkelanjutan. Namun, pendekatan kepada masyarakat yang kurang tepat dapat menghambat pembangunan dan pemanfaatannya. Hal inilah yang terjadi di PLTP Ulumbu. Minimnya pendekatan dialogis membuat masyarakat memandang PLTP Ulumbu sekadar sebagai bisnis yang menguntungkan segelintir pihak dan merugikan warga setempat. Atas dasar itu, masyarakat terus melakukan penolakan terhadap proyek perluasan Kawasan PLTP Ulumbu.

Permasalahan hukum yang diteliti meliputi: (1) bagaimana kontribusi peraturan dan kebijakan hukum terhadap pembangunan dan pemanfaatan infrastruktur energi terbarukan panas bumi di PLTP Ulumbu; (2) bagaimana keterlibatan dan sinergi antarpemangku kepentingan dalam pembangunan dan pemanfaatan infrastruktur panas bumi berbasis hukum nasional dan hukum adat; dan (3) apa akar permasalahan konflik sosial di PLTP Ulumbu serta bagaimana metode penyelesaiannya berdasarkan hukum nasional dan hukum adat dalam konteks pembangunan dan pemanfaatan PLTP Ulumbu.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menemukan dan menganalisis peraturan serta kebijakan hukum yang berkontribusi terhadap pembangunan dan pemanfaatan infrastruktur energi terbarukan panas bumi di PLTP Ulumbu. Selain itu, penelitian ini mengkaji keterlibatan serta sinergi antarpemangku kepentingan dalam pembangunan dan pemanfaatan infrastruktur panas bumi demi tercapainya kesejahteraan umum tanpa mengesampingkan kelestarian lingkungan dan hak masyarakat lokal. Penelitian ini juga diharapkan dapat mengidentifikasi akar permasalahan konflik sosial di PLTP Ulumbu serta memberikan kontribusi bagi penanganannya berdasarkan hukum adat dan hukum nasional.

Terdapat penelitian terdahulu yang memiliki kemiripan topik dengan penelitian ini; salah satunya dilakukan oleh Alfian Tanggang dan Theodor Advent Primus Bala Lajar, yang menelaah pemanfaatan panas bumi melalui PLTP Ulumbu dan

ancamannya terhadap lingkungan hidup dalam perspektif Laudato Si.[8] Fokus dan pendekatan penelitian Tanggang dan Lajar berbeda dengan penelitian ini karena penelitian mereka menyoroti panas bumi dari sisi lingkungan hidup, sementara penelitian ini akan meninjau panas bumi dari perspektif hukum dan sosial secara lebih holistik.

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum empiris dengan pendekatan sosiologi hukum dan peraturan perundang-undangan. Data yang dikumpulkan meliputi data primer dan sekunder, yang terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara, sedangkan data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan. Seluruh data dianalisis melalui metode kualitatif.

B. PEMBAHASAN

1. Peraturan dan Kebijakan Hukum yang Berkontribusi terhadap Pembangunan dan Pemanfaatan Infrastruktur Energi Terbarukan Panas Bumi di PLTP Ulumbu

PLTP Ulumbu yang berlokasi di Desa Wewo, Kecamatan Satarmese, Kabupaten Manggarai, Nusa Tenggara Timur (NTT), merupakan pembangkit listrik yang mengandalkan panas bumi sebagai sumber energi.[9] PLTP Ulumbu tergolong pengusahaan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung karena digunakan untuk menghasilkan energi listrik. Saat ini, PLTP Ulumbu terdiri atas enam unit yang seluruhnya berada di Kecamatan Satarmese, Kabupaten Manggarai, NTT.

Seiring meningkatnya kebutuhan energi listrik yang ramah lingkungan, pemerintah mengupayakan perluasan kawasan PLTP Ulumbu ke wilayah Mocok dan Lungar (Poco Leok). Berdasarkan wawancara dengan tokoh masyarakat di Desa Wewo, pengembangan di Poco Leok dikenal sebagai Ulumbu II, sedangkan Ulumbu I merujuk pada PLTP Ulumbu yang berlokasi di Desa Wewo.

Pembangunan dan pemanfaatan infrastruktur panas bumi di PLTP Ulumbu tidak terlepas dari kerangka peraturan dan kebijakan hukum, antara lain di bidang

[8] Alfian Tanggang dan Theodor Advent Primus Bala Lajar, "Bumi sebagai 'rumah': Kritik terhadap proyek geotermal Poco Leok dan Mataloko dalam perspektif Ensiklik *Laudato Si'*," *Seri Buku VOX 72/01/2024* 72, no. 01 (2024): 81–97.

[9] Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, "Uap Ulumbu telah menghasilkan listrik," 2011, https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/uap-ulumbu-telah-menghasilkan-listrik.

pembangunan, pertambangan, perizinan, lingkungan, pertanahan, dan perlindungan hak masyarakat. Peraturan dan kebijakan tersebut menjadi sarana pengawasan dan pengendalian agar pemanfaatan panas bumi dapat menghasilkan energi terbarukan yang mendorong kesejahteraan masyarakat, serta memberikan perlindungan pada masyarakat dan kelestarian lingkungan.

Panas bumi merupakan salah satu sumber daya alam yang ada di Indonesia. Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sumber daya alam dikuasai oleh negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Ketentuan ini menjadi landasan yuridis atas hak menguasai negara. Dengan hak ini, UUD 1945 memberikan wewenang kepada negara untuk menetapkan kebijakan, melakukan pengurusan, pengaturan, pengelolaan, serta pengawasan guna mencapai kemakmuran rakyat.[10] Kewenangan tersebut dijalankan oleh pemerintah sebagai perpanjangan tangan negara.

Berdasarkan hak menguasai negara, dibentuklah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi yang terakhir diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang. Peraturan ini menjadi landasan pemanfaatan panas bumi yang tepat dan ramah lingkungan.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 sendiri berkontribusi dalam mengarahkan pembangunan infrastruktur serta pemanfaatan panas bumi, antara lain melalui asas-asas yang tercantum dalam Pasal 2. Salah satu asas yang diaktualisasikan dalam pemanfaatan panas bumi adalah kemandirian. Implementasinya tercermin dalam operasional PLTP Ulumbu yang menyediakan pasokan listrik bagi wilayah Kabupaten Manggarai. Inisiatif ini sejalan dengan upaya penguatan kemandirian energi nasional. Selain itu, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 juga berkontribusi untuk menjamin hak-hak masyarakat terkait pemanfaatan panas bumi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 65 ayat (2). Salah satunya, masyarakat berhak memperoleh manfaat dari kegiatan panas bumi melalui kewajiban perusahaan, seperti tanggung jawab sosial perusahaan dan/atau pengembangan masyarakat.

Berlandaskan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi, kegiatan pengusahaan panas bumi dibagi menjadi dua jenis, yaitu

[10] Muchamad Taufiq, "Hak menguasai negara di bidang pertambangan mineral dan batubara di era Otoda," *Journal Equitable* 8, no. 2 (2023): 240–70.

pemanfaatan langsung dan pemanfaatan tidak langsung. Pemanfaatan langsung merujuk pada penggunaan panas bumi secara langsung tanpa mengubah energi panas menjadi bentuk energi lain untuk keperluan selain pembangkit listrik. Sementara itu, pemanfaatan tidak langsung melibatkan proses konversi energi panas menjadi energi listrik, sebagaimana diterapkan pada PLTP Ulumbu. Pengaturan dalam Pasal 9 ayat (1) tersebut sekaligus mencerminkan fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial menurut Roscoe Pound karena mengarahkan pemerintah dan masyarakat untuk tidak hanya memanfaatkan panas bumi secara langsung, melainkan juga secara tidak langsung.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi, eksplorasi panas bumi dapat menjadi kewenangan pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, maupun pemerintah daerah kabupaten/kota. Pemerintah pusat berwenang atas pemanfaatan langsung lintas wilayah provinsi serta pemanfaatan tidak langsung di seluruh wilayah Indonesia; pemerintah daerah provinsi berwenang atas pemanfaatan langsung lintas kabupaten/kota dalam satu provinsi; dan pemerintah daerah kabupaten/kota berwenang atas pemanfaatan langsung di wilayah kabupaten/kota. Pembagian kewenangan ini dimaksudkan untuk mencegah konflik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Berdasarkan pembagian kewenangan di atas, pengelolaan panas bumi melalui infrastruktur PLTP Ulumbu berada pada kewenangan pemerintah pusat. Implementasinya tampak dari kebijakan pemanfaatan panas bumi melalui PLTP Ulumbu yang ditetapkan oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), serta penetapan PT PLN Indonesia Power (PLN IP) sebagai pengelola dan pemegang izin.

Pemanfaatan tidak langsung atas panas bumi wajib ditopang oleh infrastruktur ketenagalistrikan. Salah satu rujukan penting ialah Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2016 tentang Percepatan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan yang telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2017. Berdasarkan peraturan tersebut, PLTP termasuk infrastruktur ketenagalistrikan yang mendukung penyediaan energi listrik. Pengaturan ini berkontribusi pada percepatan pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan, termasuk infrastruktur panas bumi, agar tujuan penyediaan energi listrik yang ramah lingkungan dapat tercapai. Pembangunan PLTP dilaksanakan secara efektif, efisien, transparan, adil, dan akuntabel melalui tahapan perencanaan, pengadaan, dan pelaksanaan.

Berbagai peraturan di atas diharapkan dapat menopang proses pembangunan infrastruktur PLTP Ulumbu dengan tepat sasaran. Pemanfaatan tidak langsung terhadap panas bumi melalui PLTP Ulumbu dilaksanakan dengan beberapa tahap, mulai eksplorasi untuk penyelidikan panas bumi, eksploitasi untuk pengeboran dan pembangunan fasilitas lapangan dan penunjangnya, hingga pemanfaatan untuk mengubah panas bumi menjadi listrik. Tahap-tahap tersebut harus dilakukan secara berkesinambungan dan teratur.

Pemanfaatan panas bumi melalui PLTP Ulumbu harus memperoleh izin terlebih dahulu sebagai bukti legalitas sekaligus instrumen pengendalian kegiatan pertambangan untuk mencegah bahaya yang mungkin timbul di kemudian hari akibat pemanfaatan panas bumi.[11] Pentingnya aspek perizinan, termasuk di bidang lingkungan, juga merupakan manifestasi dari fungsi hukum sebagai sarana kontrol, sehingga tindakan dan kegiatan yang dilakukan dapat memberi manfaat nyata bagi seluruh masyarakat tanpa melanggar peraturan yang berlaku.

Instrumen perizinan lingkungan, seperti Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL), serta Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH). AMDAL merupakan instrumen hukum perizinan di bidang lingkungan yang sangat dibutuhkan untuk proses pengambilan keputusan tentang pemanfaatan panas bumi melalui PLTP Ulumbu. AMDAL berkontribusi dalam mitigasi dampak dari kegiatan pemanfaatan panas bumi terhadap lingkungan sekitar. Keputusan yang tepat dan mitigasi terhadap dampak yang mungkin ditimbulkan dapat berkontribusi dalam mencegah konflik baik secara vertikal maupun secara horizontal.

UKL-UPL diperlukan, antara lain, untuk penambahan *wellpad*, yakni area yang dipersiapkan bagi pengeboran sumur panas bumi, dan *access road* (akses jalan) yang menghubungkan area pengeboran dengan infrastruktur yang tersedia. Pelebaran dan perluasan lokasi dilakukan di Desa Mocok dan Lungar, Kecamatan Satarmese, Kabupaten Manggarai, NTT (Poco Leok).[12] Di samping itu, KLHS sebagaimana diamanatkan UU PPLH juga perlu mendapatkan perhatian serius.

[11] Adrian Sutedi, *Hukum perizinan dalam sektor pelayanan publik* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
[12] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, "Amdalnet," 2023, https://amdalnet.kemenlh.go.id/#/.

Aspek hukum lingkungan wajib menjadi pertimbangan utama dalam pembangunan dan pemanfaatan panas bumi melalui PLTP Ulumbu. Hal ini sejalan dengan etika lingkungan yang dikemukakan oleh Sonny Keraf, yakni perlunya cara pandang baru manusia dalam berinteraksi dengan lingkungan[13] sehingga lingkungan hidup tidak semata dipandang sebagai objek, melainkan pula sebagai subjek. Konsekuensinya, setiap kebijakan yang diambil pemerintah harus memperhatikan perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup.

Selain itu, salah satu instrumen perizinan yang wajib dipenuhi oleh badan usaha dalam pemanfaatan panas bumi ialah izin berusaha di bidang panas bumi (IPB). IPB merupakan dokumen penting yang memberikan kewenangan kepada badan usaha untuk melakukan pemanfaatan tidak langsung panas bumi melalui PLTP Ulumbu. Saat ini, pemegang IPB untuk PLTP Ulumbu adalah PLN IP. Berdasarkan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi, pemegang IPB wajib melaksanakan eksplorasi, eksploitasi, dan pemanfaatan di wilayah kerjanya. IPB hanya berlaku untuk jangka waktu paling lama 37 tahun dan dapat diperpanjang setiap kali selama 20 tahun (maksimal).

Pembangunan infrastruktur panas bumi membutuhkan ketersediaan tanah yang luas. Ketika kebutuhan tersebut tidak terpenuhi akibat keterbatasan lahan, pengadaan tanah dapat menjadi jalan keluar sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Peraturan ini memberikan landasan yuridis yang efektif untuk mendukung pembangunan dengan tetap memberikan perlindungan kepada masyarakat melalui pemberian ganti kerugian yang layak.

2. Keterlibatan dan Sinergi Antarpemangku Kepentingan dalam Pembangunan dan Pemanfaatan Infrastruktur Panas Bumi Berbasis Hukum Nasional maupun Hukum Adat

Berdasarkan pembagian kewenangan dalam UU Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi jo. Pasal 7 PP Nomor 7 Tahun 2017, pemanfaatan panas bumi melalui PLTP Ulumbu wajib dilaksanakan oleh dan menjadi kewenangan pemerintah pusat, termasuk kewenangan menerbitkan IPB. Lebih lanjut, Pasal 28 UU Nomor 21 Tahun 2014 menentukan bahwa Kementerian ESDM dapat menugasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak di bidang panas bumi untuk melakukan eksplorasi, eksploitasi, dan/atau pemanfaatan. Dengan

[13] A. Sonny Keraf, *Etika lingkungan hidup* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002).

demikian, pendelegasian kewenangan kepada PT PLN IP sebagai BUMN merupakan bentuk pelaksanaan regulasi dimaksud. Kewenangan pemerintah pusat atas pemanfaatan tidak langsung panas bumi juga telah ditegaskan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-XIV/2016, yang selaras dengan Pasal 3 UU Nomor 23 Tahun 2014 mengenai kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pusat.

Penetapan kewenangan pemanfaatan panas bumi pada pemerintah pusat adalah keputusan yang tepat dalam rangka menjaga efektivitas, efisiensi, dan kepastian hukum, mengingat panas bumi merupakan sumber energi strategis yang memengaruhi kepentingan nasional. Pemanfaatan tidak langsung panas bumi juga tidak efektif dan efisien jika dibagi-bagi secara administratif, baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.[14]

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan provinsi ditegaskan lebih lanjut dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 11 Tahun 2023 tentang Urusan Pemerintahan Konkuren Tambahan di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral pada Subbidang Energi Baru Terbarukan. Pasal 4 Perpres tersebut merinci urusan yang menjadi kewenangan provinsi, namun tidak mencantumkan panas bumi. Pengaturan mengenai panas bumi justru terdapat pada Pasal 3 sebagai kewenangan pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan keberlanjutan rujukan pada UU Nomor 21 Tahun 2014 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-XIV/2016, yakni bahwa pemanfaatan tidak langsung panas bumi tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Walaupun berada pada kewenangan pemerintah pusat, percepatan transisi energi secara tepat guna membutuhkan koordinasi dengan pemerintah daerah baik provinsi, kabupaten/kota, hingga desa. Koordinasi memiliki peran penting kedekatan pemerintah daerah dengan masyarakat setempat dan pemahaman mereka yang lebih baik atas kebutuhan serta potensi lokal. Koordinasi, misalnya, diperlukan pada penetapan wilayah kerja panas bumi sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UU Nomor 21 Tahun 2014. Regulasi tersebut mensyaratkan adanya survei pendahuluan yang dilakukan oleh Menteri atau didelegasikan kepada gubernur/bupati/wali kota.

[14] Tri Sulistianing Astuti dan Luthfi Widagdo Eddyono, "Dinamika pengaturan dan kepastian hukum kewenangan pemerintah pusat atas pengelolaan pemanfaatan tidak langsung panas bumi," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 11, no. 3 (2022).

Koordinasi pusat dan daerah juga penting untuk mencegah potensi konflik antara pemerintah dengan masyarakat. Dalam konteks PLTP Ulumbu di Manggarai, Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), Pemerintah Kabupaten Manggarai, dan pemerintah desa memiliki peran strategis sebagai penghubung antara pemerintah pusat dan warga sekitar PLTP. Koordinasi melalui pemerintah daerah sebagai penghubung sangat penting agar pengembangan dan pemanfaatan panas bumi dapat diterima oleh masyarakat sekaligus untuk memastikan bahwa aspirasi warga, terutama terkait perlindungan lingkungan dan pemenuhan hak-hak lokal, tersalurkan kepada pemerintah pusat.

Pemerintah daerah dapat berkontribusi terhadap kemajuan PLTP Ulumbu melalui kebijakan-kebijakan daerah yang mendukung program pemerintah pusat dan memastikan akuntabilitas lingkungan, termasuk pelaksanaan reklamasi serta upaya pemulihan dan pelestarian. Pemerintah daerah juga berperan memfasilitasi keterlibatan aktif masyarakat, misalnya mendorong kesempatan kerja di PLN IP, agar warga tidak sekadar menjadi penonton, melainkan menjadi bagian dari pemanfaatan panas bumi di PLTP Ulumbu.

Keterlibatan pemerintah daerah tentunya tidak terpisah dari peran tokoh adat dan komunitas setempat. Setiap pengambilan keputusan yang menyangkut pemanfaatan panas bumi perlu menyerap aspirasi masyarakat yang diwakili oleh tokoh adat sehingga kebijakan tidak bersifat egosentris dan semata berpihak pada pemerintah pusat. Partisipasi bermakna dari masyarakat akan meminimalkan penolakan dari warga; sebaliknya, minimnya pelibatan publik cenderung memicu resistensi. Untuk memperkuat partisipasi publik, pemerintah pusat bersama pemerintah daerah dapat melibatkan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh adat, dan masyarakat adat dalam diskusi atau sosialisasi pemanfaatan panas bumi. Selain itu, musyawarah berbasis hukum adat, yakni *lonto leok*, dapat ditempuh sebagai forum deliberatif untuk mencari solusi atau keputusan bersama atas isu-isu yang dihadapi komunitas lokal terkait pengembangan PLTP Ulumbu.

3. Konflik Sosial dan Metode Penyelesaian Berbasis Hukum Nasional dan Hukum Adat dalam Pembangunan dan Pemanfaatan PLTP Ulumbu

Kabupaten Manggarai pada mulanya mencakup wilayah yang kini menjadi Kabupaten Manggarai Timur dan Kabupaten Manggarai Barat. Seiring pertumbuhan penduduk, Manggarai dimekarkan dan berfungsi sebagai kabupaten induk. Luas

wilayah Kabupaten Manggarai adalah 1.343,03 km^2, berbatasan dengan Laut Flores di utara, Kabupaten Manggarai Barat di barat, Laut Sawu di selatan, dan Kabupaten Manggarai Timur di timur.[15]

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Mikael, salah satu warga Desa Langgo, Kecamatan Satarmese, Kabupaten Manggarai, sebelum hadirnya PLTP Ulumbu pasokan listrik di Manggarai bergantung pada pembangkit diesel yang berpusat di Leda, Kabupaten Manggarai, sehingga pemadaman kerap kali terjadi. Beberapa wilayah, termasuk Desa Langgo, bahkan mengandalkan *genset* bantuan karena belum tersambung jaringan listrik. Sejak tahun 2011, PLTP Ulumbu mulai beroperasi dan memasok listrik yang lebih andal dan ramah lingkungan karena menggunakan energi panas bumi. Kehadiran infrastruktur terbarukan seperti PLTP Ulumbu telah membawa dampak positif, yakni listrik menjadi lebih stabil dan daerah-daerah yang dulunya belum mendapatkan penyaluran listrik (seperti Desa Langgo) telah memperoleh penyaluran energi listrik yang berasal dari PLTP Ulumbu.

Energi listrik yang dihasilkan dari PLTP Ulumbu telah tersebar merata di wilayah Manggarai. Hal ini menunjukan telah terwujudnya keadilan melalui pengusahaan panas bumi di PLTP Ulumbu. Listrik yang diperoleh tidak hanya digunakan untuk kebutuhan pribadi, tetapi juga memberikan kesempatan akses kepada masyarakat dan sarana prasarana untuk kepentingan umum. Masyarakat juga tidak hanya menggunakan listrik untuk penerangan melainkan juga untuk aktivitas pekerjaan sehingga mendorong tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Tantangannya, pemerintah pusat maupun daerah tidak cukup hanya menjamin keadilan dalam distribusi dan pemanfaatan energi; keduanya juga berkewajiban mewujudkan keadilan sosial melalui penanganan konflik yang tepat dan efektif dalam penggunaan panas bumi. Keadilan yang dimaksud tidak sebatas akses energi, melainkan juga perlindungan hak-hak sosial, budaya, dan lingkungan masyarakat adat yang terdampak.

Untuk optimalisasi pemanfaatan energi panas bumi, Kementerian ESDM mendelegasikan kepada PT PLN IP untuk rencana perluasan kawasan PLTP Ulumbu ke Poco Leok (Desa Mocok dan Lungar). Perluasan ini membutuhkan tanah, sehingga PLN IP mengajukan permohonan pengadaan tanah. Kebijakan

[15] Badan Pusat Statistik Kabupaten Manggarai, *Manggarai dalam angka 2025*, vol. 21 (Ruteng: Badan Pusat Statistik Kabupaten Manggarai, 2025).

tersebut memunculkan potensi pengambilalihan lahan warga untuk kepentingan umum dan memicu penolakan, khususnya di kedua desa: Mocok dan Lungar.

Menurut tokoh adat Ulumbu, konflik sosial tidak hanya dipicu oleh rencana perluasan, tetapi juga kekhawatiran warga terhadap dampak lingkungan dan sosial, seperti pencemaran udara serta air akibat limbah, penurunan debit air, kenaikan suhu, kerusakan atap rumah, penurunan hasil kebun, dan perpecahan sosial di kalangan masyarakat. Kekhawatiran ini turut dipicu oleh kasus-kasus pencemaran lingkungan di proyek PLTP lain, misalnya laporan pencemaran mata air Lowo Tonggo yang dikaitkan dengan kegiatan PLTP Sokoria di Kabupaten Ende,[16] serta keluhan warga terkait pembuangan limbah ke sungai dan lubang bekas pengeboran berbau belerang di sekitar PLTP Mataloko, Kabupaten Ngada.[17]

Di sisi lain, panas bumi tergolong energi ramah lingkungan. Hasil kajian-kajian terdahulu menunjukkan bahwa listrik yang dihasilkan dari panas bumi tidak melibatkan pembakaran sehingga menekan emisi Gas Rumah Kaca (GRK) berupa CO_2 yang berkontribusi pada perubahan iklim. Bahkan, emisi tersebut dapat dialihkan pada pemanfaatan yang lebih produktif dan membawa dampak positif pada masyarakat. Di Kenya, misalnya, penyaluran emisi ke rumah kaca dimanfaatkan untuk meningkatkan pertumbuhan tanaman, sementara di Turki emisi tersebut ditangkap dari PLTP lalu dikomersialisasi untuk produksi es kering dan minuman berkarbonasi.[18] Contoh-contoh ini menegaskan bahwa dengan teknologi yang memadai, emisi dari pemanfaatan panas bumi dapat dikelola agar memberikan manfaat dan nilai tambah serta meminimalisasi dampak negatif bagi masyarakat dan lingkungan.

Berdasarkan keterangan warga setempat dan telaah dokumen UKL-UPL, sejumlah dampak yang dikhawatirkan sejatinya telah diidentifikasi secara preventif melalui UKL-UPL, antara lain: (1) perubahan persepsi masyarakat; (2) terciptanya kesempatan kerja; (3) timbulan air limbah domestik; (4) timbulan

[16] Ardy Abba, "Proyek geotermal Mataloko dan Sokoria dinilai tidak perhatikan HAM masyarakat lokal," *EkoraNTT*, 2025, https://ekorantt.com/2025/04/08/proyek-geotermal-mataloko-dan-sokoria-dinilai-tidak-perhatikan-ham-masyarakat-lokal/.

[17] Icha Rastika Nansianus Taris, "Limbah geotermal di Ngada NTT cemari air minum dan sawah, warga tuntut hentikan pengeboran," *Kompas.com*, 2025, https://regional.kompas.com/read/2025/03/13/090742178/limbah-geotermal-di-ngada-ntt-cemari-air-minum-dan-sawah-warga-tuntut?page=all.

[18] Agnes C. de Jesus, "Environmental and sociocultural benefits and challenges associated with geothermal power generation," dalam *Geothermal Power Generation*, 533–570 (2025), https://doi.org/10.1016/B978-0-443-24750-7.00025-7.

limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3); dan (5) penurunan kualitas udara. Namun, UKL-UPL merupakan bentuk kajian preventif. Setelah PLTP Ulumbu beroperasi, belum tersedia kajian lanjutan yang menilai kondisi lingkungan secara ilmiah untuk memastikan apakah benar terjadi pencemaran dan kerusakan, ataukah sebagian kekhawatiran tersebut bersifat dugaan belaka.

Gambar 1. Aksi Demostrasi oleh Masyarakat Desa Mocok dan Lungar

Sumber: Data Primer Tahun 2025

Gambar 2. Aksi Demostrasi oleh Masyarakat Desa Mocok dan Lungar

Sumber: Data Primer Tahun 2025

Untuk mempertahankan tanah masyarakat dan menjaga lingkungan dari dampak buruk PLTP Ulumbu, para warga melakukan aksi demostrasi untuk menolak perluasan lahan PLTP Ulumbu. Aksi ini dilakukan sebagai bentuk penolakan terhadap kebijakan pemerintah yang ingin melakukan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur tambahan PLTP Ulumbu.

Dua gambar di atas menunjukkan aksi demonstrasi yang dilakukan oleh warga Desa Mocok dan Lungar yang dipimpin para tokoh adat perwakilan dari sepuluh rumah adat (*rumah gendang*). Di desa-desa tersebut terdapat 14 *rumah gendang*. Dari jumlah itu, sepuluh *rumah gendang*, yakni Mucu, Wae Ratung, Mori, Leda, Mocok, Nderu, Ncamar, Cako, Lungar, dan Rebak, menolak perluasan lahan PLTP Ulumbu. Adapun empat *rumah gendang* lainnya, yakni Lelak, Mano, Leda, dan Mesir, menerima kehadiran PLTP Ulumbu karena dinilai dapat meningkatkan kemajuan masyarakat, baik dari sisi ketersediaan energi listrik maupun mata pencaharian. Dalam demonstrasi tersebut, pokok aspirasi masyarakat adalah menolak pembangunan infrastruktur tambahan PLTP Ulumbu.

Secara faktual, pelaksanaan demonstrasi di PLTP Ulumbu terkadang berujung kisruh dan memperparah konflik. Hal ini terjadi karena tidak adanya tindak lanjut yang memadai atas aspirasi warga oleh pihak terkait, baik perwakilan pemerintah pusat, pemerintah daerah, maupun PT PLN IP selaku pemegang IPB.

Sebagaimana lazimnya aksi demostrasi di Indonesia, demonstrasi penolakan perluasan lahan PLTP Ulumbu juga dikawal ketat oleh aparat kepolisian. Ketika demonstrasi berlangsung lama dan cenderung anarkis, aparat melakukan tindakan pengamanan yang kerap dipersepsikan sebagai pembatasan hak menyampaikan aspirasi. Persepsi ini memicu ketegangan, bahkan perlawanan antara warga dan aparat. Menurut keterangan tokoh masyarakat di sekitar PLTP Ulumbu, tindakan pengamanan kadang menimbulkan korban. Tidak jarang warga mengalami perlakuan represif, seperti pengusiran dari lokasi demonstrasi, penarikan secara paksa, atau pelarangan memasuki kawasan tertentu.

Pada dasarnya, kelancaran demonstrasi tidak ditentukan satu pihak saja. Masyarakat memang memiliki hak menyampaikan pendapat di muka umum, tetapi mereka wajib melakukannya secara tertib dan aman, serta menghindari tindakan anarkis. Di sisi lain, perwakilan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan PLN IP perlu merespons aspirasi warga secara bijaksana, mendengarkan, dan menindaklanjuti aspirasi tersebut. Aparat kepolisian yang bertugaspun harus

mengimplementasikan fungsi pengayoman dengan mengedepankan perlindungan pada warga. Jika seluruh pihak menjalankan peran masing-masing dengan tepat, demonstrasi dapat berlangsung aman dan damai, serta aspirasi masyarakat akan ditindaklanjuti oleh pengambil kebijakan.

Berdasarkan hasil penelitian, aktivis dan sejumlah LSM, antara lain Justice, Peace, and Integrity of Creation (JPIC), Serikat Sabda Allah (*Societas Verbi Divini*, SVD), JPIC Ordo Saudara Dina (*Ordo Fratrum Minorum*, OFM), JPIC Keuskupan Ruteng, Jaringan Advokasi Tambang (JATAM), Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), Sunspirit, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) Nusa Tenggara Timur, dan RBA, turut memperjuangkan hak-hak masyarakat terkait PLTP Ulumbu di berbagai pertemuan, media massa, dan media sosial. Secara faktual, LSM menolak tindakan aparat yang disertai kekerasan dalam pengawalan demonstrasi dan mengkritik sikap apatis pemerintah. Menurut salah satu aktivis JPIC SVD, persoalan PLTP Ulumbu bukan semata isu lingkungan hidup dan pertambangan, melainkan juga masalah sosial dan kemanusiaan yang cukup kompleks. Oleh sebab itu, pemerintah perlu mengambil tindakan nyata agar tidak mengorbankan masyarakat.

Sebagian LSM berorientasi mendukung penutupan PLTP Ulumbu di Poco Leok karena dinilai merusak lingkungan hidup dan tatanan sosial. Aktivis LSM juga memberikan informasi kepada warga mengenai dampak negatif pemanfaatan panas bumi melalui PLTP. Namun, menurut hemat penulis, meskipun para aktivitis bergerak di bidang lingkungan hidup dalam memberikan pendampingan kepada masyarakat, mereka perlu menyampaikan penjelasan yang menyeluruh terkait panas bumi melalui PLTP Ulumbu (tidak hanya berfokus pada dampak negatifnya terhadap lingkungan hidup namun juga manfaat energi panas bumi terhadap lingkungan hidup) dan transisi ke energi terbarukan yang lebih ramah lingkungan. Informasi seperti ini juga harus tersampaikan kepada masyarakat sehingga masyarakat mempunyai pemahaman yang lebih holistik terkait PLTP Ulumbu.

Memanasnya konflik dipengaruhi beberapa hal: pemerintah dan pemegang IPB yang cenderung kurang responsif terhadap aspirasi warga; masyarakat yang mudah terprovokasi isu negatif terkait panas bumi; tindakan aparat yang kadang anarkis; serta pendekatan sebagian LSM yang belum proporsional dalam edukasi publik. Karena itu, pemegang IPB (PLN IP) juga wajib menyelenggarakan pemanfaatan panas bumi secara tepat dengan memperhatikan pelestarian dan

perlindungan lingkungan melalui instrumen perizinan lingkungan seperti AMDAL, UKL-UPL, serta KLHS. Pemerintah pusat juga perlu menetapkan kebijakan yang tidak hanya berorientasi pada pemanfaatan panas bumi, tetapi juga menjamin hak masyarakat dan perlindungan lingkungan melalui mitigasi risiko yang memadai. Pemerintah daerah perlu melakukan pendekatan sosial agar maksud pemerintah tersampaikan dan dipahami. Masyarakat didorong untuk dapat bersikap bijak untuk menerima kehadiran PLTP Ulumbu sembari mengawasi bersama agar proyek berjalan sesuai perizinan yang berlaku. Aparat penegak hukum harus menghindari tindakan anarkis dan mengedepankan fungsi pengayoman. LSM sebagai pemerhati lingkungan diharapkan tidak hanya mengemukakan dampak negatif, tetapi juga memberikan edukasi kepada masyarakat mengenai manfaat panas bumi untuk mengoptimalkan energi terbarukan yang ramah lingkungan.

Selain itu, untuk mengatasi dan menaggulangi konflik-konflik sosial di atas, pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah dan perlu terus berupaya melakukan beberapa tindakan seperti diskusi bersama masyarakat agar dapat meyakinkan masyarakat mengenai potensi panas bumi yang patut dimanfaatkan secara tepat melalui infrastruktur PLTP Ulumbu. Pemerintah melalui Kantor Pertanahan Manggarai sendiri telah melakukan upaya sosialisasi pengadaan tanah. Kegiatan tersebut dilaksanakan pada hari Rabu, 12 Juni 2024. Dalam sosialisasi tersebut, perwakilan pihak pemerintah menyampaikan beberapa hal tentang pengadaan tanah, termasuk mengenai hak masyarakat untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak. PLN IP bersama Kantor Pertanahan Kabupaten Manggarai juga telah melaksanakan kegiatan pelepasan obyek pengadaan tanah dan pemberian ganti kerugian kepada masyarakat. Namun sampai saat ini masih ada sebagian kelompok masyarakat yang menolak pembangunan infrastruktur tambahan tersebut.

Warga di Desa Mocok dan Lungar beranggapan bahwa tanah di desa tersebut adalah hak dari masyarakat; oleh sebab itu, mereka melakukan berbagai upaya untuk melindungi tanah tersebut dari pemerintah selaku pihak yang berwenang atas pemanfaatan panas bumi. Upaya tersebut di antaranya adalah melalui musyawarah, walaupun beberapa musyawarah tersebut tidak banyak melibatkan pihak pemerintah baik pusat maupun daerah.

Gambar 3. Musyawarah Adat (*Lonto Leok*)

Sumber: Data Primer Tahun 2025

Gambar di atas memperlihatkan musyawarah adat yang dalam bahasa Manggarai disebut *lonto leok*. Tradisi ini, yang secara harfiah berarti "duduk melingkar", berfungsi sebagai mekanisme penyelesaian sengketa menurut hukum adat Manggarai dan difasilitasi oleh tokoh adat (*tu'a gendang*). *Lonto leok* juga relevan untuk menyelesaikan konflik sosial antara masyarakat dan pemerintah dalam pembangunan serta pemanfaatan panas bumi melalui PLTP Ulumbu. Tentunya, pelaksanaan *lonto leok* yang berpedoman pada hukum adat perlu didukung keterlibatan pemerintah agar tercapai titik temu untuk penyelesaian konflik. Pemerintah diharapkan tidak semata berfokus pada produksi energi terbarukan, melainkan juga mendengarkan dan menindaklanjuti aspirasi dan keluhan masyarakat. Hukum adat patut diperhatikan karena, sebagaimana ditegaskan Eugen Ehrlich dalam teori *Living Law*-nya, ia adalah hukum yang benar-benar hidup di tengah-tengah masyarakat dan sesuai dengan jati diri masyarakat.[19]

Mekanisme penyelesaian konflik melalui *lonto leok* merupakan solusi yang layak ditempuh untuk mewujudkan kehidupan yang lebih aman dan tenteram. Musyawarah adat semacam *lonto leok* memungkinkan ditemukannya jalan tengah antara kepentingan masyarakat dan pemerintah sehingga kebijakan yang

[19] Mary Grace Megumi Maran, Maria Theresia Geme, dan Benediktus Peter Lay, "Belajar nilai-nilai kearifan lokal dalam penataan ruang Kampung Adat Bena," *Perspektif Hukum* (2024): 244–68.

diambil tidak merugikan hak-hak rakyat. Di sisi lain, masyarakat diharapkan dapat mengembangkan pola pikir yang lebih terbuka dan holistik dalam menerima keberadaan PLTP Ulumbu beserta infrastruktur pendukungnya sebagai bentuk dukungan terhadap transisi menuju energi yang lebih berkelanjutan. Sikap tertutup terhadap inovasi energi terbarukan dapat menghambat kesiapan menghadapi potensi krisis energi tak terbarukan di masa depan dan justru menimbulkan dampak sosial-ekonomi yang lebih besar dan signifikan.

Berdasarkan kasus yang telah diuraikan di atas, penulis berpandangan bahwa pokok persoalan bukan terletak pada keberadaan PLTP Ulumbu, melainkan pada penanganan limbah pemanfaatan panas bumi yang dikhawatirkan merusak lingkungan dan berdampak buruk pada masyarakat. Karena itu, masyarakat sebaiknya mendukung keberadaan PLTP Ulumbu sebagai bagian dari transisi energi, sembari mengawasi pemegang IPB agar mematuhi standar yang telah ditetapkan dalam peraturan untuk mencegah dampak buruk terhadap lingkungan. Pemegang IPB berkewajiban melakukan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan, yang meliputi pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan fungsi lingkungan, serta membina hubungan baik dengan masyarakat. Dengan demikian, pokok bahasan dalam *lonto leok* bukanlah pembubaran PLTP Ulumbu, melainkan kewajiban pemegang IPB untuk mengatasi kekhawatiran warga melalui pengelolaan lingkungan yang tepat, perlindungan hak-hak masyarakat, dan penolakan terhadap praktik-praktik kekerasan.

Kekhawatiran masyarakat merupakan salah satu aspek penting yang dapat memengaruhi keberhasilan atau kegagalan pemanfaatan panas bumi. Oleh sebab itu, pemerintah wajib menempuh berbagai upaya dan pendekatan untuk mencegah dampak negatif serta meredakan kekhawatiran tersebut, antara lain melalui investigasi dampak pemanfaatan panas bumi terhadap ekosistem sekitar (termasuk kualitas udara dan air) agar mitigasi dan pengelolaan dampak dapat berlangsung secara bertanggung jawab dan berkelanjutan. Aspek kesehatan dan keselamatan juga perlu diperhatikan, misalnya terhadap paparan fluida panas bumi serta dampaknya bagi pekerja dan masyarakat sekitar. Di samping itu, pemeliharaan rutin terhadap sumur, jaringan pipa, turbin, dan komponen lainnya perlu dijalankan untuk mencegah kerusakan.[20]

[20] Mukhtar A. Kassem, Andrea Moscarielo, dan Pierre Hollmuller, "Navigating risk in geothermal energy projects: A systematic literature review," *Energy Reports* 13 (2025): 696–712.

Selain penyelesaian berbasis hukum adat, pemerintah pusat, khususnya badan usaha pemegang IPB, dapat memanfaatkan mekanisme yang tersedia dalam peraturan perundang-undangan, seperti tanggung jawab sosial dan lingkungan (*Corporate Social Responsibility*, CSR), guna meredakan konflik yang terjadi. CSR merupakan instrumen strategis bagi pemegang IPB untuk menjalankan tanggung jawab sosial dan lingkungan sekaligus membangun hubungan yang lebih harmonis dan berkelanjutan dengan masyarakat sekitar. Adapun penyelesaian sengketa pertanahan antara masyarakat dan pemerintah, termasuk dengan pemegang IPB, dapat ditempuh sesuai Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

C. SIMPULAN

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, penulis memperoleh setidaknya tiga simpulan utama.

1. Kerangka Hukum sebagai Penopang Utama

Pembangunan dan pemanfaatan infrastruktur energi panas bumi (*geothermal*) di PLTP Ulumbu bertumpu pada kerangka peraturan dan kebijakan yang meliputi hukum pembangunan, perizinan, lingkungan, pertambangan, pertanahan, serta perlindungan hak masyarakat. Kerangka hukum tersebut berfungsi sebagai sarana untuk mengawasi, mengendalikan, dan mengarahkan pemanfaatan panas bumi agar menghasilkan energi terbarukan yang mendukung kesejahteraan, sekaligus melindungi hak masyarakat dan kelestarian lingkungan. Peraturan dan kebijakan hukum yang berkontribusi terhadap pembangunan dan pemanfaatan infrastruktur energi terbarukan panas bumi di PLTP Ulumbu antara lain: Pasal 33 ayat (3) UUD 1945; Undang-Undang (UU) Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi sebagaimana diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023; UU Nomor 32 Tahun 2009; UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum; serta Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 4 Tahun 2016 tentang Percepatan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan sebagaimana diubah dengan Perpres Nomor 14 Tahun 2017.

2. Kewenangan dan Kebutuhan Sinergi Antarpemangku Kepentingan

Pemanfaatan tidak langsung panas bumi di PLTP Ulumbu merupakan kewenangan pemerintah pusat melalui Kementerian ESDM. Secara lebih khusus, Kementerian ESDM mendelegasikan pengelolaannya kepada salah satu BUMN, yaitu PT PLN IP. Untuk mewujudkan transisi energi secara tepat, diperlukan koordinasi dan sinergi dengan pemerintah daerah di tingkat provinsi, kabupaten/kota, hingga desa, antara lain dalam penetapan wilayah kerja panas bumi. Koordinasi antara pusat dan daerah perlu dilakukan karena pemerintah daerah merupakan pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat. Koordinasi dan sinergitas juga perlu dilakukan dengan tokoh adat dan warga (misalnya melalui diskusi untuk mendengarkan aspirasi publik dan menindaklanjutinya) agar kebijakan pemanfaatan panas bumi tidak bersifat egosentris dan tetap memperhatikan kebutuhan masyarakat setempat.

3. Sumber Konflik dan Jalur Penyelesaiannya

Hasil penelitian terdahulu menunjukkan bahwa konflik sosial dipicu oleh rencana perluasan kawasan untuk pembangunan infrastruktur tambahan PLTP Ulumbu serta kekhawatiran masyarakat terhadap potensi dampak negatif pemanfaatan panas bumi. Penolakan pengadaan tanah semakin menguat karena respons para pemangku kepentingan, terutama pemerintah dan PLN IP, dinilai kurang memadai dan tidak mengindahkan permohonan masyarakat. Warga juga merasa bahwa aparat kepolisian bertindak anarkis dan represif kepada mereka. Upaya penanganan yang telah ditempuh, seperti diskusi dan sosialisasi pengadaan tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Manggarai, belum mampu meredakan konflik yang ada. Oleh sebab itu, pemerintah pusat, pemerintah daerah, tokoh adat, dan masyarakat perlu menempuh beberapa pendekatan, baik berbasis hukum adat maupun hukum nasional. Salah satu pendekatan penyelesaian konflik berdasarkan hukum adat adalah melalui *lonto leok*. Pelaksanaan *lonto leok* bertujuan untuk mencari jalan tengah antara kepentingan warga dengan pemerintah sehingga PLTP Ulumbu dapat dimanfaatkan untuk kemaslahatan masyarakat. Dari sisi regulasi, penyelesaian juga dapat ditempuh melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, serta melalui pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan (*Corporate Social Responsibility*, CSR).

D. REKOMENDASI KEBIJAKAN

Penulis mengajukan empat rekomendasi yang dapat dipertimbangkan sebagai acuan dalam pengambilan kebijakan terkait PLTP Ulumbu.

1. Koordinasi dan sinergi antarpemangku kepentingan. Kementerian ESDM selaku pemerintah pusat, PT PLN IP, Pemerintah Provinsi NTT, Pemerintah Kabupaten Manggarai, dan pemerintah desa harus berkoordinasi serta bersinergi dengan seluruh masyarakat di sekitar PLTP Ulumbu, termasuk dengan mendengarkan dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat melalui sosialisasi, diskusi, *lonto leok* berbasis hukum adat, serta tindakan nyata dalam mengimplementasikan CSR.

2. Penguatan partisipasi dan pengawasan publik. Masyarakat Desa Mocok dan Lungar diharapkan mengembangkan pola pikir yang lebih terbuka dan holistik dalam menerima keberadaan PLTP Ulumbu beserta infrastruktur pendukungnya, dengan tetap melakukan pengawasan bersama atas pemanfaatan panas bumi di PLTP Ulumbu.

3. Kepatuhan lingkungan oleh entitas pelaksana. PT PLN IP sebagai badan usaha yang memanfaatkan panas bumi di PLTP Ulumbu wajib menjamin kelestarian dan perlindungan lingkungan hidup melalui mitigasi risiko, pengelolaan limbah yang tepat, serta memperhatikan seluruh aspek perizinan.

4. Pendekatan humanis dalam pengamanan demostrasi. Aparat penegak hukum yang bertugas melakukan pengawalan dan penjagaan saat masyarakat melakukan aksi demonstrasi harus bertindak mengayomi masyarakat agar tidak memicu eskalasi konflik yang berkepanjangan.

E. DAFTAR PUSTAKA

Abba, Ardy. “Proyek geotermal Mataloko dan Sokoria dinilai tidak perhatikan HAM masyarakat lokal.” *EkoraNTT*, 2025. https://ekorantt.com/2025/04/08/proyek-geotermal-mataloko-dan-sokoria-dinilai-tidak-perhatikan-ham-masyarakat-lokal/.

Albab, Wildan Ulul. “Kajian terhadap pembangunan geotermal di Pulau Flores berdasarkan prespektif teori keadilan (John Rawls).” *Deposisi: Jurnal Publikasi Ilmu Hukum* 1, no. 4 (2023): 286–302.

Amasta, Andrea Winda, dan Rekky Sean Paulus. “Penerapan asas fungsi sosial hak atas tanah dalam Putusan Nomor 28/G/PU/2019/PTUN. PBR.” *The Juris* 8, no. 1 (2024): 17–25.

Astuti, Tri Sulistianing, dan Luthfi Widagdo Eddyono. “Dinamika pengaturan dan kepastian hukum kewenangan pemerintah pusat atas pengelolaan pemanfaatan tidak langsung panas bumi.” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 11, no. 3 (2022).

Badan Pusat Statistik Kabupaten Manggarai. *Manggarai dalam angka 2025*. Vol. 21. Ruteng: Badan Pusat Statistik Kabupaten Manggarai, 2025.

Fatah, Anton Abdul, Andreas Wibowo, Yuki M. A. Wardhana, Ratna Widianingrum, Hermawan, dan Roihans Muhammad Iqbal. *Bersama memajukan Indonesia Timur: Membangun infrastruktur ekonomi berkelanjutan yang inklusif melalui skema pembiayaan kreatif*. Jakarta: PT Penjamin Infrastruktur Indonesia (Persero), 2024.

Hakim, Auzan Fildzah, Krismadiana Krismadiana, Fahridhotul Sholihah, Riva Ismawati, dan Nuryunita Dewantari. “Potensi dan pemanfaatan energi panas bumi di Indonesia.” *Indonesian Journal of Conservation* 11, no. 2 (2023): 71–77.

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Lembaran Negara RI Tahun 2012 Nomor 22. Sekretariat Negara, Jakarta.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Lembaran Negara RI Tahun 1960 Nomor 104. Sekretariat Negara, Jakarta.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi*. Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 217. Sekretariat Negara, Jakarta.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 140. Sekretariat Negara, Jakarta.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang*. Lembaran Negara RI Tahun 2023 Nomor 41. Sekretariat Negara, Jakarta.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2017 tentang Panas Bumi untuk Pemanfaatan Tidak Langsung*. Lembaran Negara RI Tahun 2017 Nomor 30. Sekretariat Negara, Jakarta.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral*. Lembaran Negara RI Tahun 2021 Nomor 35. Sekretariat Negara, Jakarta.

Indonesia. *Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2016 tentang Percepatan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan*. Lembaran Negara RI Tahun 2016 Nomor 8. Sekretariat Negara, Jakarta.

Indonesia. *Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2023 tentang Urusan Pemerintahan Konkuren Tambahan di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral pada sub-Bidang Energi Baru Terbarukan*. Lembaran Negara RI Tahun 2023 Nomor 20. Sekretariat Negara, Jakarta.

Indonesia. *Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2016 tentang Percepatan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan*. Lembaran Negara RI Tahun 2017 Nomor 27. Sekretariat Negara, Jakarta.

Indonesia. *Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur*. Lembaran Negara RI Tahun 2015 Nomor 62. Sekretariat Negara, Jakarta.

Indonesia; Kementerian ATR/BPN. *Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan*.

Jeramun, Paulus. "Tim persiapan pengadaan tanah pembangunan PLTP Ulumbu Unit 5–6 Wellpad H, I, J dan access road, lakukan sosialisasi tahap I." *Pemerintah Kabupaten Manggarai*, 2024. https://www.manggaraikab.go.id/tim-persiapan-pengadaan-tanah-pembangunan-pltp-ulumbu-unit-5-6-wellpad-h-i-j-dan-acces-road-lakukan-sosialisasi-tahap-i/.

Jesus, Agnes C. de. “Environmental and sociocultural benefits and challenges associated with geothermal power generation.” Dalam *Geothermal power generation*, 533–70. 2025. https://doi.org/10.1016/B978-0-443-24750-7.00025-7.

Kassem, Mukhtar A., Andrea Moscarielo, dan Pierre Hollmuller. “Navigating risk in geothermal energy projects: A systematic literature review.” *Energy Reports* 13 (2025): 696–712.

Keraf, A. Sonny. *Etika lingkungan hidup*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. “Uap Ulumbu telah menghasilkan listrik,” 2011. https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/uap-ulumbu-telah-menghasilkan-listrik.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. “Amdalnet,” 2023. https://amdalnet.kemenlh.go.id/#/.

Maran, Mary Grace Megumi, Maria Theresia Geme, dan Benediktus Peter Lay. “Belajar nilai-nilai kearifan lokal dalam penataan ruang Kampung Adat Bena.” *Perspektif Hukum* (2024): 244–68.

Nansianus Taris, Icha Rastika. “Limbah geotermal di Ngada NTT cemari air minum dan sawah, warga tuntut hentikan pengeboran.” *Kompas.com*, 2025. https://regional.kompas.com/read/2025/03/13/090742178/limbah-geotermal-di-ngada-ntt-cemari-air-minum-dan-sawah-warga-tuntut?page=all.

Sa’bana, Sofia Mubarokah, dan Rusdiana Navlia. “Penerapan teori fungsi hukum Roscoe Pound: *Social engineering* di Indonesia.” *Jurnal Jendela Hukum* 12, no. 1 (2025): 45–54.

Sutedi, Adrian. *Hukum perizinan dalam sektor pelayanan publik*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Tanggang, Alfian, dan Theodor Advent Primus Bala Lajar. “Bumi sebagai ‘rumah’: Kritik terhadap proyek geotermal Poco Leok dan Mataloko dalam perspektif Ensiklik *Laudato Si’*.” *Seri Buku VOX 72/01/2024* 72, no. 01 (2024): 81–97.

Taufiq, Muchamad. “Hak menguasai negara di bidang pertambangan mineral dan batubara di era Otoda.” *Journal Equitable* 8, no. 2 (2023): 240–70.

15

PELAJARAN DARI SKEMA MULTIOPERATOR DAN *BLENDED FINANCE*: PENATAAN KELEMBAGAAN UNTUK PENGELOLAAN ASET INFRASTRUKTUR KERETA API MAKASSAR–PAREPARE

Dian Handayani[1], *Anak Agung Ayu Vira Sonia*[2]
[1] Politeknik Keuangan Negara STAN, Kementerian Keuangan,
dihandayani@pknstan.ac.id
[2] Direktorat Jenderal Stabilitas dan Pengembangan Sektor Keuangan Kementerian Keuangan,
virasonia@kemenkeu.go.id

A. PENDAHULUAN

Aset transportasi selayaknya dipahami sebagai bagian dari suatu sistem yang lebih besar, tidak hanya mencakup jaringan di dalam kota, tetapi juga interkoneksi antarsektor infrastruktur yang melayani mobilitas di dalam maupun antarkota. Pengelolaan aset transportasi yang sistematis memastikan keberlangsungan pergerakan orang dan barang melampaui sekat administrasi, sekaligus mendukung pengambilan keputusan perbaikan maupun penggantian yang hemat biaya sepanjang siklus hidup infrastruktur. Pada gilirannya, hal ini menopang perekonomian dan kualitas hidup masyarakat.[1] Mohamed Mezghani, Sekretaris Jenderal International Association of Public Transport, yaitu asosiasi global yang menyatukan pemangku kepentingan transportasi publik untuk mendorong mobilitas perkotaan berkelanjutan di seluruh dunia, menegaskan bahwa transportasi publik adalah investasi, bukan beban biaya, bagi ekonomi yang sejahtera dan masyarakat yang inklusif.

[1] Sinha dkk., 2017.

https://doi.org/10.35166/iigf.9786239261498.15

Kereta api merupakan moda transportasi massal yang efisien, hemat energi, ramah lingkungan, serta mampu mengangkut orang dan barang dalam jumlah besar secara cepat dan aman. Kereta api regional dan komuter kerap disebut sebagai "jantung" transportasi massal karena menghubungkan kota-kota kecil dan wilayah pinggiran dengan pusat kota, tempat sebagian besar pekerjaan dan layanan tersedia.[2] Karena nyaman dan cepat, moda ini dipandang sebagai alternatif terbaik pengganti mobil untuk perjalanan menuju kota, sekaligus moda transportasi yang relevan bagi pertumbuhan ekonomi nasional dan pengembangan wilayah berkelanjutan. Pembangunan perkeretaapian karenanya menjadi pilihan penyelenggara negara untuk meningkatkan konektivitas antardaerah, mendukung pengembangan wilayah, dan mendorong pertumbuhan ekonomi nasional melalui pengangkutan barang dan penumpang secara massal.

Di Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian memberikan landasan hukum untuk pengembangan sektor ini sebagai bagian dari upaya pengembangan sistem transportasi nasional terpadu. Penetapan UU tersebut membuka kunci monopoli penyelenggaraan perkeretaapian—yang sebelumnya berada di PT KAI sebagai operator tunggal—sehingga lebih banyak pihak dapat terlibat di dalamnya.[3] Hal ini dipertegas dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 56 Tahun 2009 yang kemudian diubah dengan PP Nomor 33 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perkeretaapian, yang membuka ruang bagi operator di luar PT KAI untuk berkontribusi pada pembangunan dan kemajuan sektor perkeretaapian.

Perubahan regulasi tersebut menandai pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan perkeretaapian nasional, dari sistem monopoli menuju sistem yang lebih terbuka dan kompetitif. Jika sebelumnya operasi sarana, pengelolaan prasarana, hingga layanan penumpang berada dalam kendali satu entitas PT KAI, kini terbuka peluang bagi badan usaha lain (misalnya PT KCIC untuk Kereta Cepat

[2] C40 Cities, 2025.

[3] Di bawah UU Perkeretapian sebelumnya, Nomor 13 Tahun 1992, kondisi perkeretapian nasional bersifat monopoli dengan Pemerintah menunjuk PT KAI. Dalam evaluasinya, sebagaimana diungkapkan dalam Penjelasan UU Nomor 23 Tahun 2007, kondisi tersebut menimbulkan beragam persoalan, seperti rendahnya peran kereta api dalam sistem transportasi nasional, keterbatasan jaringan, sarana dan prasarana yang belum memadai, kemampuan pembiayaan yang terbatas, serta mutu layanan yang masih jauh dari harapan. Tidak ditemukan data resmi terkait kondisi tersebut namun sebagaimana diungkapkan dalam penelitian Priyanto (2020), selama memegang monopoli, seluruh elemen PT KAI terlena dalam zona aman, di mana perusahaan menjadi tertutup terhadap perubahan informasi lingkungan dan merasa tidak ada pesaing.

Jakarta–Bandung dan PT Railink untuk kereta bandara di Medan dan Yogyakarta) untuk turut ambil bagian dalam penyelenggaraan layanan perkeretaapian.

Lebih lanjut, dalam rezim non-monopoli, praktik penyelenggaraan perkeretaapian berkembang dalam dua model yang berbeda, bergantung pada kompleksitas proyek dan struktur kelembagaannya, yaitu: (i) model *single operator*, di mana satu operator mengelola seluruh aspek layanan; dan (ii) model *multi operator*, di mana fungsi-fungsi seperti pengelolaan prasarana, operasi sarana, dan pengawasan dijalankan oleh entitas yang berbeda. Kedua model ini menuntut kejelasan peran, koordinasi antarpemangku kepentingan, dan penguatan kapasitas kelembagaan.

Meskipun model *multi operator* membuka peluang kolaborasi lintas entitas dan spesialisasi fungsi, implementasinya menghadirkan tantangan koordinasi antaraktor, integrasi layanan, dan potensi tumpang tindih kewenangan. Salah satu contoh nyata dari dinamika tersebut adalah langkah PT Railink, yang dikenal sebagai operator layanan kereta bandara, pada akhir 2022 menyerahkan operasional KA Bandara Soekarno–Hatta kepada PT Kereta Commuter Indonesia (KCI) demi memperkuat integrasi antarmoda serta meningkatkan aksesibilitas dan kenyamanan bagi pengguna *commuter line* yang hendak melanjutkan perjalanan menuju bandara. Perbedaan orientasi kelembagaan dan struktur operasional antaroperator dapat menimbulkan dinamika yang memerlukan penataan ulang mekanisme kerja sama.

Di Sulawesi, pengembangan jaringan Kereta Api (KA) Makassar–Parepare dimuat dalam dokumen Rencana Induk Perkeretaapian Nasional (RIPNAS) tahun 2011. Pada kisaran 2007–2011, pertumbuhan ekonomi Provinsi Sulawesi Selatan (Sulsel) relatif lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan ekonomi nasional, yakni 7,65 persen di tingkat provinsi Sulsel dan 6,5 persen di tingkat nasional.[4] Namun kontribusi Sulsel terhadap perekonomian nasional masih relatif kecil, yaitu sekitar 1,85 persen terhadap pembentukan PDB nasional.[5]

Dibandingkan kondisi terkini, pertumbuhan ekonomi Sulsel dan kontribusinya menunjukkan perkembangan yang berbeda. Data triwulan II tahun 2025 mencatat pertumbuhan 4,94 persen[6] (yoy) dengan kontribusi 3,2 persen

[4] Menggunakan harga dasar konstan pada tahun 2000.
[5] Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Selatan, 2011.
[6] Menggunakan harga dasar konstan pada tahun 2010.

terhadap ekonomi nasional.[7] Sementara itu, pada periode 2007–2011 yang menjadi dasar penyusunan RIPNAS, struktur usia penduduk Sulsel menunjukkan kelompok umur 15–19 tahun sebagai yang terbanyak, dan kelompok 30–34 tahun sebagai partisipasi kerja terbesar. Hal ini mengindikasikan bahwa tenaga kerja utama terdiri dari individu yang berada pada tahap produktif. Umumnya, sistem transportasi suatu wilayah dipengaruhi oleh demografi. Misalnya, peningkatan jumlah penduduk mendorong permintaan layanan transportasi untuk aktivitas eknonomi dan proporsi usia produktif yang tinggi dapat menaikkan kebutuhan mobilitas untuk aktivitas ekonomi. Demikian pula konsentrasi penduduk di wilayah tertentu menuntut sistem transportasi yang lebih kompleks, dan tingkat pendapatan juga dapat memengaruhi pilihan moda transpotasi yang digunakan.[8]

Sebagaimana diungkapkan dalam RIPNAS, pengembangan jaringan KA Makassar–Parepare merupakan prioritas dan menjadi bagian dari pengembangan jaringan KA di luar Pulau Jawa yang bertujuan meningkatkan konektivitas antarpusat kegiatan wilayah serta memperlancar arus logistik. Sulawesi merupakan wilayah dengan pertumbuhan ekonomi tinggi dan kebutuhan mobilitas yang meningkat, khususnya pada koridor Makassar–Parepare yang menghubungkan dua kota pelabuhan utama. Pembangunan ini diharapkan menghadirkan alternatif moda transportasi yang efisien dan andal bagi masyarakat dan pelaku usaha di kawasan Sulawesi Selatan.[9]

Merespons kebutuhan prioritas tersebut, pembangunan jalur KA Makassar–Parepare diwujudkan melalui beragam sumber pendanaan dan pembiayaan, yaitu APBD, APBN (antara lain melalui SBSN Proyek dan LMAN untuk pengadaan tanah), serta KPBU yang melibatkan pemanfaatan Barang Milik Negara (BMN) dengan skema KSPI (Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur). Karakteristik ini menandai kekhasan proyek karena pembangunan jalur ini tidak hanya bergantung pada satu sumber pendanaan. Keadaan tersebut berbeda dari praktik pembangunan rel kereta api pada umumnya yang lazimnya mengandalkan satu atau dua sumber pembiayaan saja, seperti *commuter line* yang menggunakan ekuitas PT KAI dan pinjaman perbankan korporasi; Kereta Cepat Jakarta–Bandung yang memanfaatkan pinjaman China Development Bank dan ekuitas konsorsium;

[7] Kantor Wilayah DJPB Provinsi Sulawesi Selatan, 2025.
[8] Jusman dan Caroles, 2024.
[9] Ditjen Perkeretaapian, 2011.

serta LRT Jakarta yang dibangun melalui skema penugasan BUMN[10] (PT Adhi Karya untuk pembangunan prasarana dan depo, serta PT KAI untuk penyelenggaraan sarana, pengoperasian, dan perawatan prasarana LRT). Terkait penugasan tersebut, pemerintah memberikan dukungan berupa Penyertaan Modal Negara (PMN) dan penjaminan.

Semula proyek rel KA Makassar–Parepare direncanakan dapat terwujud pada 2016–2020, namun baru pada akhir tahun 2022 kereta api di jalur tersebut mulai beroperasi secara terbatas, dan pada Maret 2023 jalur KA Makassar-Parepare diresmikan oleh Presiden. Setelah setahun beroperasi, *load factor* KA Trans Sulawesi mencapai 75 persen.[11] Dalam operasionalisasi saat ini, sedikitnya terdapat tiga institusi yang terlibat langsung, yaitu: (i) Balai Pengelola Kereta Api Sulawesi Selatan (BPKA SS) selaku unit pelaksana teknis DJKA Kementerian Perhubungan yang mengelola sarana dan prasarana perkeretaapian di Sulawesi Selatan; (ii) PT Kereta Api Indonesia (KAI) yang membentuk konsorsium dengan PT Sulsel Citra Indonesia sebagai penyelenggara sarana perkeretaapian; dan (iii) PT Celebes Railway Indonesia (CRI) sebagai badan usaha pelaksana yang dibentuk terkait penggunaan skema KPBU, yang bertanggung jawab memberikan layanan peroperasian dan perawatan prasarana.

Dari kondisi di atas, setidaknya muncul beberapa pertanyaan pokok, antara lain: bagaimana kompleksitas tata kelola suatu aset yang bersumber dari berbagai pembiayaan; bagaimana pola koordinasi di tengah keberadaan operator yang beragam; serta bagaimana memastikan kesinambungan pengelolaan aset infrastruktur yang telah diadakan. Artikel ini akan memotret dinamika pengelolaan aset infrastruktur rel KA Makassar–Parepare, bagaimana upaya para aktor untuk mengatasi dinamika tersebut, serta pembelajaran yang dapat ditarik agar pengelolaan aset infrastruktur ini berkelanjutan dan memberikan layanan yang optimal kepada masyarakat.

Bagian berikutnya dari artikel ini diawali dengan gambaran proyek rel KA Makassar–Parepare dengan penekanan pada tantangan pengadaan yang melibatkan berbagai sumber pembiayaan; dilanjutkan identifikasi aktor dan perannya menggunakan pendekatan *Asset Life Cycle Management* (ALCM);

[10] Perpres 98 Tahun 2015, Perpres 65 Tahun 2016, Perpres 49 Tahun 2017, yaitu rangkaian Perpres yang mengatur mengenai percepatan penyelenggaraan kereta api ringan/*Light Rail Transit* terintegrasi di wilayah Jakarta, Bogor, Depok, dan Bekasi,
[11] Biro Komunikasi dan Informasi Publik Kemenhub, 2024.

kemudian dinamika proyek yang melibatkan multioperator. Kerangka *collaborative governance* (tata kelola kolaboratif) digunakan untuk menggambarkan hubungan antaraktor dalam konteks multioperator tersebut. Artikel ditutup dengan simpulan dan rekomendasi kebijakan.

B. PEMBAHASAN

1. Tantangan Pengadaan dan Skema Pembiayaan Proyek

Perencanaan tata ruang Kawasan Perkotaan Makassar, Maros, Sungguminasa, dan Takalar (Mamminasata) diarahkan untuk mewujudkan kawasan tersebut sebagai salah satu pusat pertumbuhan wilayah dan/atau pusat orientasi pelayanan berskala internasional serta penggerak utama di Kawasan Timur Indonesia.[12] Sistem jaringan transportasi darat, termasuk perkeretaapian, diimplementasikan untuk meningkatkan layanan, kualitas, jangkauan layanan sistem jaringan prasarana, serta fungsi kawasan perkotaan inti dan kawasan penyangga. Makassar dan Manado merupakan dua kota di Pulau Sulawesi yang ditargetkan akan dilayani kereta api perkotaan sebelum 2030. Selain melayani penumpang antarkota dan regional, pengembangan jaringan serta layanan perkeretaapian di Sulawesi juga ditujukan untuk menghubungkan wilayah sumber daya alam dan kawasan produksi dengan pelabuhan.[13]

Semula, pembangunan KA lintas Makassar–Parepare merupakan bagian dari proyek MP3EI (Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia) pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, khusus wilayah timur Indonesia dan dalam rangka percepatan pembangunan perkeretaapian nasional di Provinsi Sulawesi Selatan. Untuk mewujudkan proyek tersebut, Kementerian Perhubungan bersama Pemerintah Provinsi melaksanakan studi perencanaan dan konstruksi prasarana serta sarana, sementara Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan melakukan pembebasan lahan.[14] Pada November 2015 dilakukan pemasangan rel pertama; pada periode ini Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan melalui APBD mengalokasikan Rp84 miliar untuk pembebasan lahan.[15] Direktorat Jenderal Perkeretaapian Kementerian Perhubungan juga melakukan pengadaan melalui Rupiah Murni APBN sejak 2015. Jenis pengadaan yang

[12] Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Makassar, Maros, Sungguminasa, dan Takalar.
[13] Ditjen Perkeretaapian, 2011.
[14] Biro Komunikasi dan Informasi Publik, 2014.
[15] KPPIP, 2019.

dilakukan meliputi pengadaan barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultansi badan usaha, jasa konsultansi badan usaha nonkonstruksi, dan jasa lainnya.[16]

Selanjutnya, untuk mempercepat proses pembangunan, pada tahun 2016 tahap pertama pengembangan jalur kereta api lintas barat Sulawesi bagian Selatan ini masuk dalam Proyek Strategis Nasional (PSN).[17] Dengan status sebagai PSN, proyek ini kemudian memperoleh prioritas dukungan pemerintah untuk percepatan, termasuk dalam mengatasi masalah pembebasan lahan. Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN) sebagai Badan Layanan Umum bertugas antara lain melakukan perencanaan pendanaan dan pendayagunaan lahan, serta pembayaran ganti rugi pengadaan tanah untuk PSN. Sejak 2017 LMAN melakukan pembebasan lahan untuk proyek rel KA Makassar–Parepare, dengan pembayaran ganti rugi bersumber dari APBN dan dilaksanakan bertahap.[18] Sejak 2017 pula, proyek ini memperoleh alokasi SBSN-PBS[19] dalam skema Multi-Years Contract (MYC), masing-masing untuk pembangunan jalur KA segmen Barru–Parepare, jalur KA segmen Makassar–Barru, serta pembangunan prasarana perkeretaapian antara Mandai–Palanro guna mendukung pengoperasian jalur KA Makassar–Parepare.[20]

Masuknya Pemerintah dalam pendanaan awal proyek ini (APBD, APBN, LMAN, SBSN-PBS) diharapkan dapat menarik minat swasta, khususnya untuk jalur bisnis yang menghubungkan pabrik semen dan pelabuhan dengan jalur KA utama. Untuk itu digunakan skema Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU). Skema ini memerlukan penyusunan Pra-Studi Kelayakan untuk penawaran proyek kepada pihak swasta. Kajian kebutuhan jaringan kereta api perkotaan dalam studi tersebut menunjukkan bahwa *volume to capacity ratio* jalan raya terus meningkat sehingga diperlukan alternatif jalur transportasi darat untuk menurunkan arus lalu lintas koridor Makassar–Parepare.[21]

---

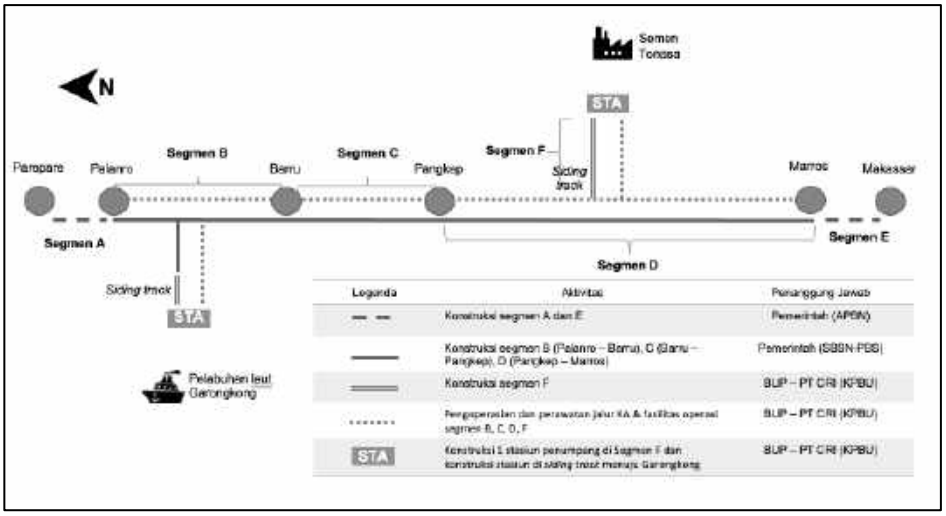
[16] LPSE Kementerian Perhubungan.
[17] Perpres Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN).
[18] lman.kemenkeu.go.id.
[19] SBSN-PBS atau *Project-Based* Sukuk, yaitu mekanisme pembiayaan APBN di mana pemerintah menerbitkan SBSN yang hasil penerbitannya khusus dialokasikan untuk pendanaan proyek tertentu. Ini termasuk mekanisme APBN di mana proyek yang memperoleh pendanaan tersebut memiliki alokasi DIPA SBSN-PBS.
[20] Wawancara dengan informan Direktorat Pembiayaan Syariah, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Kementerian Keuangan, 2024.
[21] Wawancara dengan informan Direktorat Pengembangan Pendanaan Pembangunan, Bappenas, 2024.

Dalam proses pengadaan KPBU, pada triwulan II tahun 2018 proyek ini melakukan prakualifikasi dan menarik minat tujuh perusahaan/konsorsium. Sekitar setahun kemudian, pada April 2019, perjanjian KPBU ditandatangani antara pemenang, yaitu konsorsium PT PP (Persero), PT Bumi Karsa, PT China Communication Construction Engineering Indonesia, dan PT Iroda Mitra, dengan Penanggung Jawab Perjanjian Kerja Sama (PJPK), yaitu Menteri Perhubungan c.q. Direktur Jenderal Perkeretaapian. Konsorsium tersebut kemudian membentuk PT Celebes Railway Indonesia (PT CRI) sebagai Badan Usaha Pelaksana (BUP) yang bertanggung jawab membangun dua segmen khusus (segmen F) pada jalur KA Makassar–Parepare sebagaimana pada Gambar 1, serta bertanggung jawab atas perawatan dan pengoperasian prasarana perkeretaapian di wilayah tersebut. Hal ini menempatkan PT CRI sebagai operator prasarana KA Makassar–Parepare. Pengembalian investasi PT CRI bersumber dari pembayaran pemerintah dalam bentuk *availability payment*.[22]

Selanjutnya, pada Juni 2021, berhasil dicapai *financial close* melalui sindikasi pembiayaan PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero) (PT SMI), PT Indonesia Infrastructure Finance (PT IIF), dan PT Bank Syariah Indonesia (BSI). Dengan demikian, proyek KA Makassar–Parepare melibatkan sedikitnya empat sumber pendanaan: APBD, APBN Rupiah Murni, SBSN-PBS, dan KPBU. Pembangunan segmen yang didanai dengan SBSN-PBS dan KPBU dapat dilihat pada Gambar 1.

[22] *Availability Payment* atau AP adalah bentuk pengembalian investasi kepada Badan Usaha Pelaksana berupa pembayaran berkala dari pemerintah sebagai imbalan atas tersedianya layanan infrastruktur sesuai standar kualitas yang diperjanjikan dalam Perjanjian KPBU.

Gambar 1. Segmen dalam Proyek KA Makassar–Parepare



Sumber: Direktorat PDPPI Kementerian Keuangan (2022)

Rel KA Makassar–Parepare mulai beroperasi pada Oktober 2022. Sedikitnya terdapat empat aktor yang terlibat dalam operasionalisasi harian jalur KA ini, yaitu Balai Pengelola Kereta Api Sulawesi Selatan (BPKA SS) yang mewakili pemerintah, PT CRI sebagai operator prasarana yang dipilih melalui skema pengadaan KPBU, serta konsorsium PT KAI dan PT Sulsel Citra Indonesia (PT SCI) sebagai operator sarana.

BPKA SS merupakan unit pelaksana teknis (UPT) di bawah Direktorat Jenderal Perkeretaapian Kementerian Perhubungan yang pendiriannya ditetapkan melalui Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 26 Tahun 2020. BPKA SS memiliki tugas pokok melaksanakan pengelolaan sarana dan prasarana kereta api, perencanaan dan pelaksanaan angkutan penumpang dan barang di wilayah Sulawesi Selatan; bertanggung jawab atas pengelolaan, operasi, dan pemeliharaan jalur; serta memastikan keselamatan, kenyamanan, dan ketepatan waktu perjalanan. UPT ini juga terlibat dalam peningkatan kualitas layanan dan standarisasi layanan penumpang.[23] Dalam kerangka KPBU, BPKA SS berperan sebagai agen pembayar *Availability Payment* (AP) kepada PT CRI sesuai kinerjanya sebagaimana diperjanjikan dalam kontrak KPBU.

[23] Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 26 Tahun 2020.

PT CRI sebagai BUP KPBU bertanggung jawab atas operasi dan perawatan prasarana rel KA Makassar–Parepare. Sebagai operator infrastruktur, PT CRI bertanggung jawab atas pemeliharaan dan perbaikan rutin pada rel, jembatan, stasiun, dan fasilitas lainnya untuk memastikan keselamatan dan kelancaran operasional, serta manajemen operasional yang mencakup penjadwalan perjalanan, pengelolaan lalu lintas kereta api, dan kepatuhan terhadap standar keselamatan dan layanan. PT CRI juga bertanggung jawab atas pengelolaan, pemeliharaan, dan pengoperasian infrastruktur transportasi, operator infrastruktur dalam konteks perkeretaapian (meliputi aspek-aspek seperti rel kereta api, stasiun, jembatan, terowongan, dan fasilitas terkait lainnya.[24]

Operator sarana KA dilaksanakan oleh konsorsium PT KAI dan PT SCI (perseroan terbatas di bawah Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan).[25] PT KAI mengoperasikan KA, sedangkan PT SCI berperan dalam penyediaan sumber daya manusia seperti masinis, kondektur, dan pekerja untuk perawatan KA.

Proyek yang melibatkan banyak pihak ini mengandung risiko. Dalam kerangka KPBU, pengalokasian risiko dalam proyek ini mencakup risiko pemerintah (pengadaan tanah, penganggaran, risiko politik, dan terminasi atas cidera janji pemerintah) serta risiko badan usaha (desain, konstruksi, pembiayaan, operasi, dan pemeliharaan). Dalam kerangka ini, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT PII) memberikan penjaminan atas risiko pemerintah berupa keterlambatan pembayaran AP dan terminasi akibat cidera janji pemerintah.[26]

Dalam kerangka pengelolaan aset oleh pemerintah, skema KSPI (pemanfaatan BMN) terlibat di sini, yaitu ketika segmen yang dibangun oleh Pemerintah (APBN, termasuk di dalamnya SBSN Proyek) dikerjasamakan dengan BUP untuk keberlanjutan proyek. Pada proyek ini, proses KSPI tidak melakukan penilaian ekonomis aset secara finansial karena pembiayaan bersumber dari APBN (AP, bukan dari tarif layanan); oleh sebab itu, Pemerintah—dalam hal ini Kementerian Keuangan c.q. DJKN—menekankan pentingnya kesesuaian administratif dan kelayakan pemanfaatan BMN. Setelah persetujuan KSPI, mekanisme pengawasan dan pengendalian (wasdal) dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan c.q. DJKN

[24] pt-cri.com .
[25] Sesuai Surat Kementerian Perhubungan Nomor 153/LLA.KA/VI/2022 tanggal 27 Juni 2022, antaranews, 2023.
[26] Wawancara tertulis dengan informan dari PT PII, 2025.

sebagai pengelola barang dan oleh Kementerian Perhubungan sebagai pengguna barang (sekaligus PJPK dalam skema KPBU).[27]

Kementerian Perhubungan selaku pengguna barang melakukan pengendalian melalui pemantauan rutin setiap semester melalui laporan kinerja, termasuk pelaporan status pembayaran dan penyerahan aset. Sementara itu, DJKN selaku pengelola barang melakukan pengawasan administratif dan penertiban berdasarkan laporan tersebut untuk memastikan pemanfaatan BMN sesuai dengan ketentuan KSPI. Pengawasan ini diperkuat oleh fungsi audit internal (APIP) dan pemeriksaan eksternal oleh BPK, yang menilai kepatuhan terhadap kontrak, realisasi pembayaran, serta validitas dokumen penghapusan atau serah terima aset.[28] Proses persetujuan KSPI untuk proyek ini baru diperoleh pada tahun 2024 sehingga belum tercantum dalam Laporan Barang Pengguna *Audited* Tahun Anggaran 2024 Kementerian Perhubungan.

2. Aktor dan Peran dalam Siklus Hidup Aset

Manajemen aset adalah sebuah filosofi dan disiplin yang memungkinkan organisasi menggunakan sumber daya secara lebih efektif untuk menyediakan tingkat layanan dan keandalan yang lebih tinggi kepada pengguna, sambil tetap menjaga pencapaian tujuan keuangan. Cakupan manajemen aset sangat luas. Kerangka manajemen aset untuk sektor infrastruktur menghadapi tantangan tersendiri mengingat besarnya porsi belanja modal infrastruktur dan dampak langsungnya terhadap layanan masyarakat. Manajemen aset infrastruktur bukan semata isu teknis tentang ketersediaan anggaran untuk pengadaan, pemeliharaan setelah tersedia, maupun kepastian ketersediaan layanan dari infrastruktur tersebut. Dengan kebutuhan anggaran yang relatif lebih besar dibandingkan pengadaan aset pada umumnya, manajemen aset infrastruktur membutuhkan kerangka kerja yang lebih strategis—tidak hanya pada aspek strategi pengadaan, tetapi juga aspek kelembagaan sepanjang siklus hidupnya. Manajemen aset infrastruktur menempati posisi penting karena pengelolaan aset infrastruktur secara langsung memengaruhi pencapaian *best value* bagi para pemangku kepentingan.[29]

[27] Wawancara dengan informan dari Direktorat Pengelolaan Kekayaan Negara, DJKN, 2024.
[28] Ibid.
[29] Too, 2010.

Studi aset publik di Belanda mengungkapkan bahwa tantangan utama dalam pengelolaan aset infrastruktur publik terletak pada kompleksitas penyelarasan antara tujuan, kondisi, dan intervensi infrastruktur.[30] Ketiga area keputusan tersebut saling terkait dan dinamis; tanpa kejelasan tujuan dan mekanisme evaluasi yang terintegrasi, efektivitas pengambilan keputusan akan terganggu. Mekanisme yang mampu menjembatani para aktor lintas sektor sangatlah diperlukan untuk menyelaraskan tujuan, mengelola dinamika yang terjadi, dan menyesuaikan langkah intervensi secara fleksibel dan responsif.

Sementara itu, kerangka *Asset Life Cycle Management* (ALCM) memberikan pendekatan komprehensif dalam pengelolaan aset selama masa hidupnya, mulai dari perencanaan hingga penghapusan, dengan tujuan mengoptimalkan nilai dan meminimalkan risiko. Pendekatan ini merupakan upaya terkoordinasi untuk menyeimbangkan biaya, risiko, dan kinerja aset, sehingga aset dapat mendukung tujuan organisasi dan melayani kebutuhan masyarakat. Departemen Transportasi Negara Bagian New South Wales (NSW), Australia, menggunakan ALCM sebagai bagian dari *Asset Management Framework* (Kerangka Manajemen Aset) dalam pengelolaan asetnya, yang terdiri dari tahapan analisis kebutuhan/permintaan, perencanaan, pengadaan, operasi dan pemeliharaan, serta pembaruan atau penghapusan. Sebagai kerangka, ALCM menghubungkan kebijakan, rencana, strategi, dan proses bisnis. Penerapan kerangka ini memberi jaminan kepada Pemerintah Negara Bagian NSW bahwa aktivitas manajemen aset yang terintegrasi akan menghasilkan sistem transportasi modern yang menempatkan pengguna sebagai pusatnya.[31]

Dengan menggunakan pendekatan ALCM, Tabel 1 menyajikan hasil analisis para aktor yang terlibat dalam proyek rel KA Makassar–Parepare pada setiap tahapan siklusnya, yaitu tahap analisis kebutuhan, perencanaan, pengadaan, operasional dan pemeliharaan, serta peremajaan dan pelepasan aset. Kolom pada Tabel 1 menunjukkan identifikasi aktor, perannya, serta uraian/penjelasan mengenai peran tersebut.

[30] Schraven dkk., 2011. Yang dimaksud intervensi infrastruktur dalam studi ini merujuk pada keputusan terkait pekerjaan yang direncanakan sebelumnya terhadap suatu aset infrastruktur sepanjang siklus hidupnya. Hal ini mencakup pemilihan proyek yang dapat dilakukan, misalnya dengan memberi peringkat pada proyek-proyek berdasarkan tingkat kepentingannya. Intervensi infrastruktur yang dilakukan sektor publik dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu aktivitas pemeliharaan harian, renovasi (biasanya dalam 1-5 tahun), dan rekonstruksi proyek (lebih lama dari 5 tahun).
[31] Nateque Mahmood dkk., 2014.

Tabel 1. Peran Para Aktor dalam *Asset Life-Cycle Management* Rel KA Makassar–Parepare

Aktor	Peran	Uraian
Tahap dalam siklus ALCM: Analisis Kebutuhan		
Kementerian Perhubungan, Ditjen Perkeretapian	Kewenangan sektor	Penyusunan Rencana Induk Perkeretaapian Nasional (RIPNAS) 2030 yang memuat tujuan pembangunan jaringan KA di Sulawesi, termasuk Provinsi Sulawesi Selatan
Bappenas	Kewenangan perencanaan pembangunan nasional	Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah, termasuk RPJMN 2019–2024, yang memuat tujuan pembangunan jaringan KA Makassar–Parepare
Tahap dalam siklus ALCM: Perencanaan		
KPPIP, Menko Perekonomian	Mempercepat penyediaan Proyek Infrastruktur Prioritas dan Proyek Strategis Nasional (PSN)	Berperan sebagai pusat koordinasi untuk mengatasi hambatan (*bottleneck*) dalam pelaksanaan proyek infrastruktur, termasuk proyek rel KA Makassar–Parepare; Mengoordinasikan penetapan Peraturan Presiden mengenai PSN (Perpres No. 3 Tahun 2016)
Kementerian Perhubungan	Kewenangan sektor	Penentuan desain teknis proyek yang akan dibangun, termasuk dokumen perencanaan pembangunan rel dengan spesifikasi menyentuh tanah (*at grade*)
Kementerian Keuangan	Penyediaan sumber dana dan pembiayaan	APBN Kementerian Perhubungan; Penerbitan SBSN-PBS untuk konstruksi segmen B, C, D (Direktorat Pembiayaan Syariah c.q. DJPPR); Dukungan pemerintah berupa fasilitas penyiapan proyek[32] (PDF) dan Penjaminan Pemerintah[33] (Direktorat Pengelolaan Dukungan Pemerintah dan Pembiayaan Infrastruktur c.q. DJPPR)
Bappenas	Dalam kaitannya dengan penggunaan sumber pembiayaan	Akses pembiayaan SBSN-PBS diajukan oleh Pemrakarsa Proyek (Kementerian Perhubungan) kepada Bappenas; Melakukan penilaian awal kesesuaian

[32] PDF atau *Project Development Facility* adalah fasilitas yang disediakan pemerintah untuk membantu Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK) dalam menyiapkan proyek yang akan dikerjasamakan. Fasilitas dapat berupa penyusunan proposal hingga pendampingan transaksi.
[33] Penjaminan Pemerintah merupakan salah satu bentuk dukungan fiskal yang diberikan pemerintah dengan maksud mengurangi risiko dari pihak terjamin.

Aktor	Peran	Uraian
		usulan proyek untuk masuk dalam Daftar Proyek KPBU
Pemerintah Daerah	Kewenangan wilayah	Sempat timbul polemik mengenai rencana konsep rel *at grade* di mana Pemerintah Kota Makassar mengusulkan pembangunan rel KA melayang (*elevated*) untuk jalur yang melintas di wilayah administratifnya agar sesuai dengan kondisi perkotaan, adaptif dengan perencanaan tata ruang Kota, dan tidak memicu dampak ekologis seperti banjir; Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan tetap mengikuti perencanaan pemerintah pusat setelah mendapat kofirmasi hasil studi kelayakan dari BPKA SS, Kementerian Perhubungan
Tahap dalam siklus ALCM: Pengadaan		
LMAN	Badan Layanan Umum di bawah Kementerian Keuangan dengan salah satu tugas pembayaran ganti rugi pengadaan tanah untuk PSN	Melakukan pembebasan lahan untuk proyek rel KA Makassar–Parepare di mana proses pembayaran ganti rugi bersumber dari APBN
Kementerian Perhubungan	Pemilik proyek dan pengguna barang	Sebagai pemilik dan pendanaan proyek untuk segmen A dan segmen E; Sebagai Pemrakarsa Proyek[34] dalam skema SBSN-PBS untuk segmen B, C, D; Sebagai Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama (PJPK[35]) dalam skema KPBU untuk segmen F; Melakukan pencatatan sebagai Pengguna Barang yang mencatat BMN untuk aset yang diadakan melalui APBN (termasuk SBSN-PBS), dan sebagai PJPK mencatat Aset Konsesi Jasa aset infrastruktur yang dikerjasamakan dengan BUP (PT CRI)
PT CRI	BUP dalam kontrak KPBU	Konstruksi segmen F yaitu *siding track* yang menghubungkan antara jalur utama (*mainline*) ke Pelabuhan Garongkong dan *siding track* jalur utama ke Pabrik Semen

[34] Pemrakarsa Proyek merupakan istilah yang ada dalam skema SBSN-PBS yaitu pihak kementerian/lembaga pemilik proyek yang memperoleh pendanaan dari SBSN-PBS

[35] PJPK atau Penanggung Jawab Proyek Kerjasama merupakan istilah yang ada dalam skema KPBU yaitu pihak kementerian/lembaga pemiliki proyek yang dikerjasamakan

Aktor	Peran	Uraian
		Tonasa serta pembangunan stasiun di masing-masing *siding track* tersebut
PT PII (Persero)	Konsultan	Ditugaskan oleh Kementerian Keuangan sebagai konsultan penyiapan proyek (PDF) untuk skema KPBU
PT PII (Persero)	Penjamin	Penjamin atas risiko pemerintah berupa kegagalan pembayaran AP dan terminasi akibat cidera janji pemerintah terkait dengan kontrak KPBU
Tahap dalam siklus ALCM: Operasional dan Pemeliharaan		
BPKA SS	UPT di bawah Kementerian Perhubungan, sebagai agen pembayar dalam kontrak KPBU dengan mekanisme pembayaran AP	Melaksanakan pengelolaan sarana dan prasarana kereta api, perencanaan dan pelaksanaan angkutan penumpang dan barang di wilayah Sulawesi Selatan
PT CRI	BUP dalam kontrak KPBU, sebagai operator prasarana rel KA Makassar–Parepare	Bertanggung jawab atas pengelolaan, pemeliharaan, dan pengoperasian infrastruktur transportasi; Operator infrastruktur dalam konteks perkeretaapian yang meliputi rel kereta api, stasiun, jembatan, terowongan, dan fasilitas terkait lainnya; Pengoperasian dan perawatan jalur KA & fasilitas operasi untuk segmen B, C, D, F
PT KAI (Persero)	BUMN yang bergerak di bidang jasa angkutan kereta api, sebagai operator sarana KA Makassar–Parepare bersama PT SCI	Mengoperasikan kereta api
PT SCI (Perseroda)	BUMD di bawah Pemprov Sulawesi Selatan, sebagai operator sarana bersama PT KAI	Menyediakan SDM pendukung untuk operasional kereta api
Tahap dalam siklus ALCM: Peremajaan dan Pelepasan Aset		
Kementerian Perhubungan	Pengelola BMN	Melakukan intervensi infrastruktur, yaitu renovasi dan rekonstruksi proyek
PT CRI	Badan Usaha Pelaksana	Menyerahkan Aset Konsesi Jasa kepada Kementerian Perhubungan pada akhir masa perjanjian KPBU

Sumber: Hasil Olahan penulis (2025)

Penelitian yang dilakukan pada tahun 2024 menunjukkan bahwa pengelolaan aset pada proyek KA Makassar–Parepare telah mengikuti sebagian tahapan dalam kerangka ALCM, mulai dari analisis kebutuhan, perencanaan, hingga operasional dan rencana pemeliharaan, namun penerapannya belum sepenuhnya terintegrasi. Tahapan awal seperti analisis kebutuhan dan perencanaan telah dilaksanakan melalui dokumen sektoral, tetapi masih belum secara menyeluruh memperhitungkan dimensi risiko, biaya, dan kinerja sepanjang siklus hidup aset. Analisis atas dimensi tersebut dilakukan secara terpisah menurut cara pengadaannya, dengan kajian yang lebih komprehensif tampak pada pengadaan melalui skema KPBU. Mengingat proyek masih berada pada fase awal operasional, perencanaan pembaruan atau penghapusan aset juga belum terlihat memadai.

Keterbatasan dalam penerapan ALCM dalam KA Makassar–Parepare semakin kompleks karena berbagai hambatan struktural, seperti pembebasan lahan, isu sosial, pencatatan aset, dan kompleksitas koordinasi multioperator. Meski demikian, terdapat beberapa faktor pendukung efektivitas penerapan ALCM, yakni intensitas koordinasi, komitmen pimpinan, dan keberadaan fasilitas pendampingan proyek KPBU (PDF). Selain itu, dalam konteks operasi dan pemeliharaan, sektor ini memiliki sistem teknis pemeliharaan berkelanjutan melalui Balai Pengujian dan Balai Perawatan yang ditunjuk oleh DJKA untuk menjamin keandalan layanan dan keselamatan operasi, yang menurut temuan penelitian ini menjadi modal penting untuk penguatan tata kelola aset ke depan.[36]

3. Dinamika Multioperator dan Tata Kelola Kolaboratif

Konsep *New Public Management* (NPM) menawarkan ide pembaruan mengenai efisiensi dan prinsip manajemen sektor publik dengan pendekatan bisnis sektor swasta namun memiliki keterbatasan untuk menangani kompleksitas masalah publik. *Collaborative governance* atau tata kelola kolaboratif berkembang sebagai respons atas keterbatasan tersebut,[37] dengan menekankan cara kerja kolaboratif, partisipatif, dan non-hierarkis dalam pengambilan keputusan, yang tentunya berbeda dari NPM yang lebih hierarkis dan terfragmentasi. Pendekatan hierarkis di sini dimaknai sebagai pengambilan keputusan sepihak/tertutup oleh lembaga publik yang sangat bergantung pada pakar internal; sedangkan pendekatan pasar kerap menempatkan kelompok kepentingan dalam relasi

[36] Sonia, 2024.
[37] Kapucu dkk., 2009.

antagonistik, sehingga kerja sama bersifat *ad-hoc* tanpa struktur dan komitmen jangka panjang.

Tata kelola kolaboratif adalah pengaturan di mana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-pemerintah dalam proses pengambilan keputusan kolektif, berlandaskan dialog, saling percaya, dan komitmen bersama sebagai pondasi proses kebijakan publik yang inklusif.[38] Rezim ini terbentuk melalui interaksi penggerak kolaborasi, keterlibatan berbasis prinsip, motivasi bersama, dan kapasitas bertindak bersama,[39] yang meningkatkan efektivitas kebijakan publik melalui partisipasi lintas-sektor serta memperluas legitimasi dan keandalan sebuah keputusan. Penelitian di Pakistan menunjukkan bahwa di tingkat lokal, model tata kelola kolaboratif berkontribusi pada peningkatan keandalan layanan publik.[40]

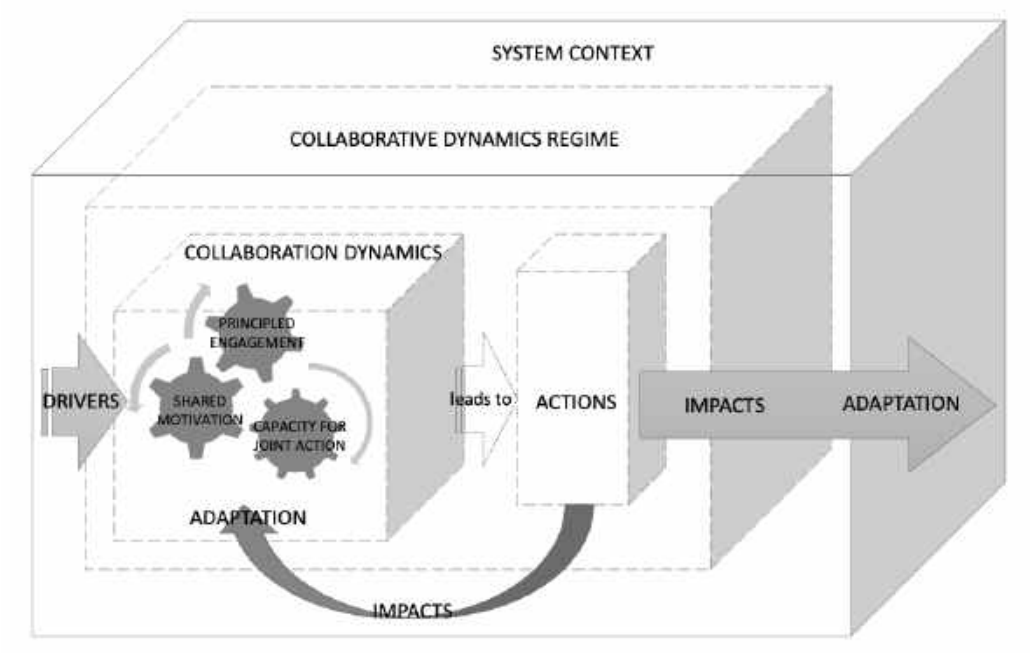
Sejumlah penelitian menggunakan kerangka tata kelola kolaboratif untuk menjelaskan fragmentasi aktor dalam infrastruktur transportasi dan layanan publik di Indonesia, misalnya Kereta Cepat Jakarta–Bandung[41] dan LRT Palembang.[42] Proyek KA Makassar–Parepare di Provinsi Sulawesi Selatan berpotensi mengubah mobilitas sosial dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Penelitian kerja sama Indonesia–Australia merekomendasikan penguatan koordinasi pemerintah pusat dan daerah (Provinsi Sulawesi Selatan, Kota Makassar, dan Kota Parepare) untuk menyelesaikan isu teknis dan non-teknis, seperti perencanaan desain, pembebasan lahan, dan pemahaman publik, dengan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan sebagai simpul fasilitasi.[43] Meski tidak secara eksplisit menyebut "aksi kolaborasi" dalam simpulan, rekomendasi penelitian tersebut menekankan pentingnya koordinasi dan komunikasi antarpemangku kepentingan. Hal tersebut merupakan cerminan praktik kolaboratif yang tidak hierarkis, bersifat dua arah, dan menempatkan pemerintah daerah sebagai fasilitator.

Kerangka tata kelola kolaboratif[44] sebagaimana terlihat pada Gambar 2 menegaskan bahwa keberhasilan kolaborasi lintas aktor dipengaruhi oleh

[38] Ansell dan Gash, 2008.
[39] Emerson dkk., 2012.
[40] Zia ud din dkk., 2023.
[41] Abidin Amir dkk., 2020.
[42] Asteriniah dkk., 2025.
[43] Doloi dkk., 2023.
[44] Emerson dkk., 2012.

konteks sistem (*system context*) yang memunculkan pendorong (*drivers*). Faktor-faktor ini membentuk rezim tata kelola kolaboratif (*collaborative governance regime*) yang meliputi dinamika kolaboratif (*collaborative dynamics*) dan tindakan bersama (*output collaborative actions*). Keduanya berinteraksi dalam menentukan kualitas, hasil, serta kemampuan adaptasi tata kelola (*collaborative outcomes, impacts*). Rezim tata kelola kolaboratif menjadi elemen utama kerangka ini, di mana inti dari rezim tersebut adalah keterlibatan berbasis prinsip (*principled engagement*), motivasi bersama (*shared motivation*), dan kapasitas untuk bertindak bersama (*capacity for joint action*) yang secara dinamis menghasilkan tindakan nyata dan dampak kolaborasi (*collaborative outcomes, impacts*).

Gambar 2. The Integrative Framework for Collaborative Governance



Sumber: Emerson dkk. (2012)

Pengadaan proyek rel KA Makassar–Parepare menunjukkan bagaimana tantangan tata kelola kolaboratif bekerja pada infrastruktur strategis. Konteks sistem yang melatarbelakangi proyek ini meliputi kebutuhan sosial-ekonomi untuk memperkuat konektivitas di Kawasan Timur Indonesia, dukungan kebijakan dalam RIPNAS, serta percepatan status Proyek Strategis Nasional (Perpres No. 3 Tahun 2016). Regulasi perkeretaapian melalui UU No. 23 Tahun 2007

membuka ruang multioperator karena mematahkan monopoli PT KAI. Namun, realisasi proyek berhadapan dengan keterbatasan APBN dan APBD. Oleh sebab itu, pemerintah pusat dan daerah menempatkan dana perintis terlebih dahulu untuk pembebasan lahan dan SBSN proyek, lalu menarik investasi swasta melalui skema KPBU sesuai UU No. 38 Tahun 2015. Pembiayaan campuran (*blended financing*) ini membentuk jejaring aktor yang luas, melibatkan pemerintah pusat, daerah, swasta, dan masyarakat, dengan dinamika politik yang memengaruhi arah proyek ke depan.

Dalam kerangka tata kelola kolaboratif, terdapat empat faktor pendukung (*drivers*) yang menguatkan kolaborasi pada proyek infrastruktur rel KA Makassar–Parepare, yaitu:

a. Kepemimpinan *(leadership)*, yaitu koordinasi lintas sektor oleh Kementerian Perhubungan,[45] dukungan fiskal serta akses pendanaan/pembiayaan oleh Kementerian Keuangan,[46] dan peran kepemimpinan daerah (Pemprov Sulawesi Selatan) dalam mengawal keputusan di lapangan saat terjadi polemik desain. Pada tahun 2022 di tengah proses pembangunan proyek, muncul pertentangan dari kalangan masyarakat dan pemerintah kota atas rencana rel *at grade* menurut Kementerian Perhubungan karena potensi dampak lingkungan dan ketidaksesuaian dengan visi jangka panjang pembangunan kota. Pemprov meminta penjelasan BPKA SS terkait analisis potensi banjir, yang direspons dengan kajian kelayakan rencana 50 tahun bebas banjir.[47]

b. Insentif (*consequential incentives*): bagi Kementerian Perhubungan berupa jaminan akses pendanaan/pembiayaan untuk penyelesaian proyek, sementara bagi PT CRI berupa penerimaan *availability payment* berbasis kinerja sebagai bentuk pengembalian investasi.

c. Saling ketergantungan (*interdependence*) yang diakui oleh seluruh pihak; di mana kegagalan satu segmen dapat mengganggu keseluruhan proyek.

[45] Wawancara dengan informan dari Direktorat Pengembangan Pendanaan Pembangunan Bappenas, 2024.
[46] Wawancara dengan informan Direktorat Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api Kementerian Perhubungan, 2024; Direktorat Pengelolaan Dukungan Pemerintah dalam Penyediaan Infrastruktur Kementerian Keuangan, 2024.
[47] Sulselprov, 2022.

Karena itu, perlu adanya *monitoring* bersama yang dilakukan secara berkala dan sekaligus menjadi wahana koordinasi.[48]

d. Ketidakpastian (*uncertainty*), terutama bagi PT CRI[49] akibat keterlambatan pembebasan lahan dan gangguan alam (seperti longsor) yang menunda target operasi komersial.

Dinamika kolaboratif (*collaboration dynamics*) terbentuk melalui tiga elemen kunci. *Pertama,* keterlibatan berbasis prinsip (*principled engagement*). Di dalamnya terjadi proses dialog dan pembentukan kesepahaman antaraktor yang melibatkan forum deliberatif, negosiasi, dan kesepakatan antar lembaga (*discovery, definition, deliberation, determination*).[50] Keterlibatan berbasis prinsip terlihat dalam proses dialog, negosiasi, dan kesepahaman antaraktor sejak tahap perencanaan hingga pelaksanaan.

Pada tahap perencanaan terdapat forum *trilateral meeting* yang melibatkan: (i) Bappenas sebagai fungsi perencanaan pembangunan dan berperan memimpin forum koordinasi; (ii) Kementerian Keuangan sebagai fungsi fiskal yang bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan negara dan pagu anggaran; serta (iii) Kementerian Perhubungan sebagai pengguna anggaran yang mengajukan usulan program dan kegiatan untuk dibahas. Forum koordinasi tersebut menghasilkan Rencana Kerja Pemerintah (RKP), di mana di dalamnya termasuk kesepakatan atau berita acara mengenai besaran AP yang dialokasikan untuk proyek ini.[51]

Pada tahap penyiapan, termasuk di dalamnya proses pengadaan dengan skema KPBU, terjadi perubahan segmen. Setelah proyek mencapai tahap penandatanganan perjanjian, segmen yang sebelumnya mencakup konstruksi ke Pabrik Semen Bosowa diubah menjadi ke Pelabuhan Laut Garongkong.[52] Perubahan ini membutuhkan amandemen Perjanjian Kerja Sama (PKS) dan berpotensi memengaruhi besaran AP yang telah dialokasikan. Belum ada preseden mengenai kondisi ini sebelumnya sehingga Kementerian Perhubungan sebagai PJPK dan PT CRI sebagai BUP aktif melakukan konsultasi ke Bappenas

[48] Wawancara dengan informan Balai Pengelola Kereta Api Sulawesi Selatan, 2024; PT CRI, 2025.
[49] Wawancara dengan informan PT CRI, 2025.
[50] Emerson dkk., 2012.
[51] Wawancara dengan informan dari Direktorat Pengembangan Pendanaan Pembangunan Bappenas, 2024.
[52] Wawancara dengan informan dari Direktorat PDPPI, Kementerian Keuangan, 2022.

dan Kementerian Keuangan untuk mengupayakan solusinya serta memastikan bahwa hal perubahan tersebut tidak melanggar regulasi.[53] Hal ini menjadi contoh proses *deliberation* dan *determination* lintas kementerian, dan kemudian menjadi salah satu pembelajaran bagi Bappenas dalam proses KPBU berikutnya.

Pada tahap operasional juga ditemukan upaya negosiasi, misalnya saat terjadi longsor yang mendorong pihak-pihak terkait untuk mencari solusi kolektif. Keterlibatan berbasis prinsip juga terlihat dari kehadiran Pusat Kendali Operasi (PKOC) untuk memfasilitasi komunikasi antaroperator (prasarana, sarana, dan stasiun) secara *real-time* dalam mengatasi masalah teknis seperti terganggunya sistem transportasi kereta.[54] Namun, PKOC hanya ditujukan untuk mengatasi masalah teknis. Belum ada unit khusus di lapangan yang dapat berfungsi sebagai *center line* (poros koordinasi utama) semacam *Project Management Unit* (PMU), sebagaimana diungkapkan oleh informan PT CRI. Dalam konteks yang lebih strategis, untuk memastikan kesinambungan lintas tahun, keterhubungan antarsegmen, dan keterpaduan antarsumber pengadaan (pengadaan barang dan jasa tradisional dan KPBU), baik PKOC maupun BPKA SS memang tidak memiliki kapasitas untuk mengawal keseluruhan proses proyek ini.

Skema KPBU juga memungkinkan proses deliberasi[55] berjalan relatif cepat, di mana PT CRI cenderung mengambil langkah jemput bola atau proaktif ketika dihadapkan pada suatu masalah yang menghambat pekerjaan proyek. Hal ini didorong oleh motivasi pencapaian target kinerja untuk memperoleh pembayaran AP sesuai kontrak KPBU. Hal ini berbeda dengan segmen yang diadakan melalui pengadaan barang dan jasa tradisional, di mana kegiatan didasarkan pada Rencana Anggaran dan Biaya yang harus memeroleh otorisasi terlebih dahulu.[56]

---

[53] Wawancara dengan informan dari Direktorat Pengembangan Pendanaan Pembangunan Bappenas, 2024.

[54] Wawancara dengan informan Balai Pengelola Kereta Api Sulawesi Selatan, 2024.

[55] Deliberasi adalah bentuk komunikasi terbuka, jujur, dan berbasis argumen, yang merupakan unsur penting dari partisipasi kolaboratif yang efektif. Ketika berbagai pihak datang dengan kepentingan dan sudut pandang berbeda, kualitas deliberasi sangat bergantung pada kemampuan masing-masing aktor dalam mengartikulasikan aspirasinya dengan baik dan mengelola konflik. Kemampuan untuk menghadapi diskusi yang sulit, menyampaikan pendapat secara asertif namun konstruktif, bertanya dan menjawab secara kritis, serta mengemukakan ketidaksepakatan merupakan bagian penting dari komunikasi yang dapat menjembatani batas sektoral. *Collaborative governance* memberikan ruang yang aman agar proses ini berlangsung baik (Emerson dkk., 2012).

[56] Wawancara dengan informan PT CRI, 2025.

Dalam praktiknya, proyek pembangunan yang didanai APBN kerap menghadapi kendala baik dalam aspek prosedural maupun aspek teknis, seperti perencanaan yang kurang matang, keterlambatan penyusunan dokumen pengadaan yang berdampak pada terlambatnya proses pengadaan, serta pelaksanaan paket pekerjaan yang bermasalah dan tidak tepat waktu.[57] Kondisi ini memperlihatkan bahwa mekanisme APBN (dengan siklus anggaran dan tata kelola penggunaan dana publik yang harus dijaga) cenderung menghasilkan pola pelaksanaan yang lebih lambat dan kurang responsif dibandingkan skema alternatif seperti KPBU yang didorong oleh insentif kinerja dan kontrak jangka panjang.

Selain itu, elemen kunci dari dinamika kolaboratif adalah motivasi bersama (*shared motivation*), yaitu tumbuhnya rasa saling percaya, saling ketergantungan, dan komitmen bersama terhadap tujuan kolektif (*mutual trust, mutual understanding, internal legitimacy, shared commitment*).[58] Kepercayaan yang dibangun antarkementerian (seperti sektor perencanaan, keuangan, dan agraria), dapat diperkuat melalui legitimasi proyek sebagai PSN. Hubungan ketergantungan terlihat di antara Kemenhub, Kemenkeu, dan Bappenas, di mana Kemenhub memiliki otoritas teknis namun masih membutuhkan dukungan fiskal dari Kemenkeu dan dukungan validasi perencanaan pembangunan dari Bappenas. Hal tersebut menggambarkan adanya ketergantungan timbal balik yang memungkinkan *shared motivation* untuk tumbuh.

Ketergantungan timbal balik tersebut menciptakan ruang saling mempercayai (*trust*) dan menumbuhkan legitimasi internal (*internal legitimacy*) karena setiap pihak memegang peran yang tidak dapat digantikan oleh pihak lain. Dalam kerangka Emerson dkk. (2012), pengakuan terhadap saling ketergantungan ini menjadi titik awal bagi terbentuknya motivasi bersama untuk mempertahankan kolaborasi, bukan karena kewajiban birokratis namun karena kesadaran bahwa keberhasilan proyek hanya mungkin dicapai melalui kontribusi kolektif yang saling melengkapi. Meski demikian, belum semua pihak memiliki pemahaman yang sama sebagaimana disinggung dalam pembahasan sebelumnya. Resistensi muncul dari masyarakat dan pemerintah kota terkait desain rel *at grade* rencana Kementerian Perhubungan yang dipandang akan menimbulkan dampak lingkungan dan tidak sesuai dengan visi jangka panjang pembangunan kota.

[57] Fingkreuw, 2022; Warta BPK, 2024; Biro Komunikasi dan Informasi Publik Kemenhub, 2025.
[58] Emerson dkk., 2012.

Terakhir, kapasitas untuk bertindak bersama (*capacity for joint action*) dapat dilihat melalui struktur formal dan aturan main yang memungkinkan adanya tindakan (*procedural/institutional arrangement*), kapasitas kepemimpinan yang menjaga arah kolaborasi (*leadership*), serta kemampuan teknis, data, dan pendanaan yang mendukung implementasi (*knowledge and resources*). Dalam dinamika kolaborasi ini, *capacity for joint action* memastikan bahwa kolaborasi dapat diterjemahkan ke tindakan nyata.[59]

Hal ini terlihat dari hadirnya dukungan fiskal Kemenkeu (melalui fasilitas penyiapan proyek, mekanisme pembayaran AP, dan skema SBSN proyek) serta penjaminan PT PII yang merupakan wujud kapasitas sumber daya untuk memastikan keputusan kolaboratif dapat berjalan dengan baik. Penyelesaian persoalan pembebasan lahan membutuhkan koordinasi prosedural lintas kementerian yang melibatkan Kementerian Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional.[60] Kolaborasi tersebut menunjukkan kapasitas untuk menghubungkan sumber daya dan otoritas yang berbeda dalam suatu tindakan bersama. Namun, kapasitas untuk bertindak bersama masih dihadapkan pada tantangan berupa timpangnya kapasitas teknis dan sumber daya antara aktor pusat, daerah, dan swasta.[61]

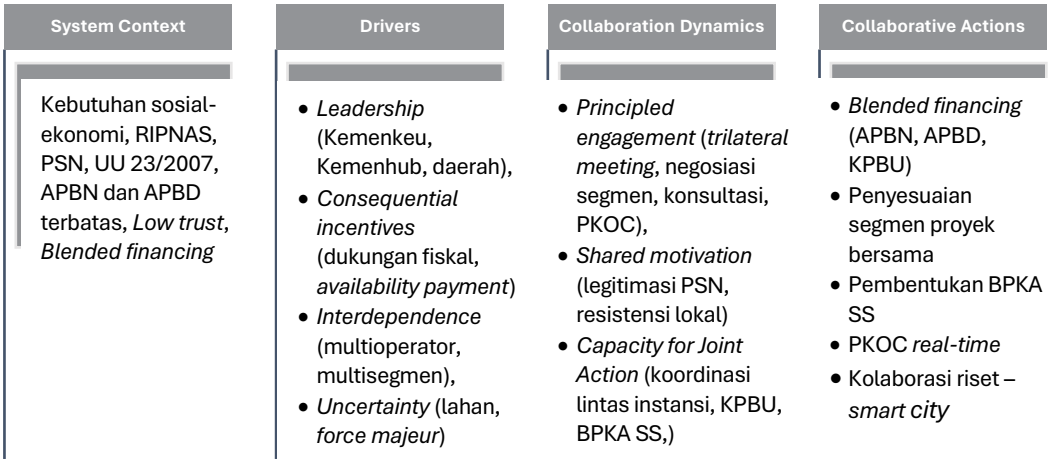
Hasil dari dinamika di atas adalah serangkaian tindakan kolaboratif (*collaborative actions*). *Pertama,* koordinasi penyesuaian segmen setelah Perjanjian KPBU menunjukkan adanya keputusan kolektif untuk melanjutkan proyek dengan penyesuaian teknis. *Kedua,* pembentukan kelembagaan baru berupa BPKA SS sebagai pengawal operasional di lapangan. *Ketiga,* kesepakatan pada skema pembiayaan campuran, yang merepresentasikan *pooling* sumber daya dari pusat, daerah, dan swasta. *Keempat,* penguatan koordinasi operasional melalui PKOC untuk memastikan kesadaran situasional bersama. *Kelima,* kolaborasi riset dan partisipasi akademisi, yaitu kehadiran Kemitraan Riset Australia-Indonesia yang memperluas deliberasi ke arah integrasi proyek dengan agenda *Smart City*.

[59] Ibid.
[60] Wawancara dengan informan Direktorat Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api Kementerian Perhubungan, 2024.
[61] Upaya peningkatan kapasitas SDM sektor terungkap dalam wawancara dengan informan dari Direktorat Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api dan BPKA SS, Kementerian Perhubungan (2024) serta PT CRI (2025).

Pada tahun 2017, pemerintah menginisiasi program "Gerakan 100 *Smart City*" yang mendorong dan memfasilitasi kota-kota di Indonesia untuk mengelola sumber daya kota dan meyediakan layanan publik melalui penggunaan teknologi. Makassar dicanangkan sebagai salah satu *pilot project* untuk program tersebut. Penelitian kolaborasi Australia-Indonesia tahun 2023 merekomendasikan agar sistem perkeretaapian yang sedang dibangun ini masuk dalam rencana induk *Smart City*, termasuk rencana induk *smart transportation* lima kota/kabupaten yang dilewati jalur KA Makassar-Parepare.[62]

Gambar 3 menyajikan ringkasan dari pembahasan elemen-elemen tata kelola kolaboratif dalam proyek rel KA Makassar-Parepare ini.

Gambar 3. Elemen Tata Kelola Kolaboratif dalam Proyek Rel KA Makassar-Parepare



Sumber: Hasil Olahan Penulis (2025)

Setelah memasuki tahap operasional, mekanisme pemantauan lintas lembaga dilaksanakan melalui *Joint Monitoring Committee* (JMC) yang dibentuk oleh PJPK bersama PT CRI dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT PII). JMC berfungsi sebagai forum regular (biasanya per triwulan) untuk meninjau capaian *milestone*, kinerja teknis, serta potensi risiko penjaminan pemerintah. PT PII berperan sebagai anggota yang mengingatkan risiko-risiko PJPK yang berpotensi menimbulkan klaim. Di tingkat yang lebih strategis, PT PII memberikan *lesson learned* ke tingkat manajemen sebagai masukan perbaikan kebijakan penjaminan

[62] Ernst dkk., 2023.

proyek berikutnya.[63] Mekanisme ini selaras dengan temuan World Bank (2019) yang menyoroti JMC sebagai salah satu praktik baik dalam *post-guarantee monitoring*, di mana komite bersama antara *guarantor*, *contracting agency*, dan *project company* dapat memantau kepatuhan kontrak, mengelola risiko terminasi, dan menjaga disiplin fiskal sepanjang masa jaminan.[64] Dalam konteks proyek ini, kehadiran JMC dapat membangun rutinitas koordinasi antarlembaga, yang pada gilirannya membentuk institusionalisasi praktik kolaboratif. JMC memungkinkan transfer pengetahuan antarproyek dan pembelajaran kelembagaan melalui pertukaran informasi sehingga kapasitas kelembagaan penjaminan pemerintah dapat terus ditingkatkan.

C. SIMPULAN

Artikel ini memotret dinamika dalam pengelolaan aset infrastruktur rel KA Makassar–Parepare, mulai dari kompleksitas pembiayaan, keterlibatan aktor dengan peran yang berbeda-beda, hingga tantangan koordinasi dalam konteks multioperator. Upaya yang dilakukan para aktor untuk mengatasi dinamika tersebut terlihat melalui skema pembiayaan campuran (*blended financing*), pembentukan kelembagaan operasional, serta praktik kolaborasi lintas pusat–daerah–swasta dalam menjaga kesinambungan proyek.

Pengalaman di atas mengajarkan bahwa pengelolaan aset infrastruktur publik (dalam hal ini sektor transportasi) membutuhkan tata kelola kolaboratif yang tidak hanya fokus pada aspek teknis operasional, namun juga pada konsistensi koordinasi, kejelasan peran aktor, serta mekanisme evaluasi yang terintegrasi hingga pascaoperasional agar pengelolaan aset dapat berkelanjutan sepanjang siklus hidupnya. Pembelajaran ini dapat menjadi landasan bagi keberlanjutan pengelolaan aset rel KA Makassar–Parepare sekaligus memastikan layanan transportasi publik sebagai investasi yang strategis bagi pertumbuhan ekonomi berkelanjutan dan layanan masyarakat yang lebih inklusif.

D. REKOMENDASI KEBIJAKAN

Berdasarkan dinamika dan tindakan yang telah dibahas pada bagian-bagian sebelumnya, kami menyampaikan beberapa rekomendasi kelembagaan yang diharapkan dapat memperkuat pengelolaan aset infrastruktur proyek transportasi

[63] Wawancara tertulis dengan informan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia, 2025.
[64] World Bank, 2019.

dengan skema pembiayaan campuran dan melibatkan multioperator. *Pertama,* perwujudan fungsi PMU permanen yang berperan sebagai poros koordinasi lapangan untuk mengawal kesinambungan proyek lintas tahun dan segmen. Kehadiran PMU ini sangat bermanfaat untuk mempercepat pengambilan keputusan, mengurangi kesenjangan koordinasi, dan menjaga konsistensi lintas tahun anggaran. Terkait proyek rel KA Makassar-Parepare, penguatan BPKA SS menjadi *semi-authority* dapat dipertimbangkan. Dengan dilengkapi sistem *integrated knowledge management* untuk menghubungkan data konstruksi, operasional, dan keuangan, kehadirannya akan mengurangi ketimpangan kapasitas antara pusat, daerah, dan swasta, serta menciptakan kejelasan rantai komando operasional dengan memastikan kebersinambungan pengelolaan aset infrastruktur. Untuk ini, penguatan kapasitas teknis, SDM, dan sistem manajemen pengetahuan perlu terus dilakukan.

Kedua, fasilitasi forum kolaborasi *multi-stakeholder* untuk menampung deliberasi reguler antar kementerian, daerah, swasta, akademisi, dan masyarakat sehingga ada ruang formal namun tidak birokratis untuk melakukan dialog, evaluasi, dan penyelesaian konflik. Forum ini dapat memperkuat fungsi pengawasan pascaoperasional melalui optimalisasi mekanisme yang telah berjalan dengan baik seperti JMC.

Ketiga, pengembangan skema insentif yang lebih seimbang, tidak hanya untuk swasta tetapi juga pemerintah daerah dan masyarakat, misalnya melalui *revenue sharing* kawasan *Transit Oriented Development* atau program *Corporate Social Responsibility* infrastruktur lokal. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan rasa kepemilikan bersama (*shared ownership*) sehingga partisipasi masyarakat dan dukungan pemerintah kota menjadi lebih solid.

Keempat, pertimbangkan penggunaan kerangka evaluasi kinerja kolaboratif dengan indikator lintas aktor sehingga keberhasilan proyek tidak hanya diukur secara teknis dan finansial, namun juga dari kualitas proses kolaborasi. Untuk tidak menambah panjang rantai birokrasi, perlu dilakukan penguatan mekanisme yang sudah ada, misalnya pelaporan PSN dan sistem pemantauan sektoral.

E. DAFTAR PUSTAKA

Abidin Amir, Z., K. Effendi, N. Ngadisah, dan M. Kawuryan. "Transnational Collaborative Governance in Indonesia's High-Speed Railways Infrastructure Development Policy." *PalArch's Journal of Archaeology of Egypt* 17, no. 4 (2020): 1–17.

Ansell, Chris, and Alison Gash. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, no. 4 (2008): 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032.

Antara. "KAI Siap Operasikan Kereta Api Makassar–Parepare." January 30, 2023. https://www.antaranews.com/berita/3372012/kai-siap-operasikan-kereta-api-makassar-parepare.

Asteriniah, F., A. F. Wijaya, Hermawan, dan O. R. Danar. "Collaborative Governance in Light Rail Transit Services in Palembang City: A Multi-Helix Perspective." *Edelweiss Applied Science and Technology* 9, no. 5 (2025): 136–145. https://doi.org/10.55214/25768484.v9i5.6808.

Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Selatan. *Produk Domestik Regional Bruto Provinsi Sulawesi Selatan 2011*. 2011.

Biro Komunikasi dan Informasi Publik Kemenhub. "Hari Ini, *Groundbreaking* Pembangunan Kereta Api Lintas Makassar–Parepare." August 12, 2014. https://dephub.go.id/post/read/hari-ini-groundbreaking-pembangunan-kereta-api-lintas-makassar-parepare-63130.

———. "Hampir Setahun Beroperasi, *Load Factor* Kereta Api Trans Sulawesi Capai 75 Persen." February 22, 2024. https://www.dephub.go.id/post/read/hampir-setahun-beroperasi,-load--factor-kereta-api-trans-sulawesi-capai-75-persen.

———. "Sesjen Antoni: Pengadaan Barang dan Jasa di Lingkungan Kemenhub Harus Sesuai Regulasi." July 3, 2025. https://www.dephub.go.id/post/read/sesjen-antoni--pengadaan-barang-dan-jasa-di-lingkungan-kemenhub-harus-sesuai-regulasi.

C40 Cities. *Public Transport Funding and Financing: A Best Practice Guide for Transport Agencies, Operators and Cities*. 2025. https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Public-transport-funding-and-financing-A-best-practice-guide-for-transport-agencies-operators-and-cities.

Direktorat Jenderal Perkeretaapian. *RIPNas-1 (Rencana Induk Perkeretaapian Nasional 2030)*. 2011. https://ppid.dephub.go.id/fileupload/informasi-berkala/RIPNAS-2030.pdf.

Doloi, H., H. Purwoto, N. Susanto, M. Yuniza, S. A. P. Rosyidi, dan J. Soemardjito. *Assessment of Policy Coordination and Communication in the Development of the Makassar–Parepare Railway Line*. 2023.

Emerson, Kirk, Tina Nabatchi, and Stephen Balogh. "An Integrative Framework for Collaborative Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory* 22, no. 1 (2012): 1–29. https://doi.org/10.1093/jopart/mur011.

Ernst, A., N. Pujawan, S. Malkhamah, S. Bowly, D. R. Hizbaron, I. Muthohar, I. M. Anjasmara, T. D. Susanto, M. Bagheri, A. Adisasmita, I. Ramli, and R. Hanafi. *Memaksimalkan Efektivitas Jalur Kereta Api Sulawesi Selatan*. Australia–Indonesia Centre (PAIR), 2023. https://pair.australiaindonesiacentre.org/wp-content/uploads/2024/02/PAIR_Memaksimalkan-Efektivitas-Jalur-Kereta-Api-Sulawesi-Selatan-1.pdf.

Fingkreuw, C. Y. E. *Efektivitas Perencanaan Pengadaan Barang dan Jasa dalam Meningkatkan Pelaksanaan Kegiatan Operasional Pemerintahan di Kota Jayapura Provinsi Papua*. Tesis, Institut Pemerintahan Dalam Negeri, 2022.

Jusman, J., and L. Caroles. *Tematik Tren Transportasi Kota Makassar: Pokok Pikiran tentang Transportasi di Kota Makassar*. Edited by P. B. Pamungkas. 1st ed. Wawasan Ilmu, 2024. https://books.google.co.id/books?id=5nIiEQAAQBAJ.

Kantor Wilayah DJPB Provinsi Sulawesi Selatan. *Kajian Fiskal Regional Sulawesi Selatan*. Kementerian Keuangan RI, 2025.

Kapucu, Naim, Farrukh Yuldashev, and Erdal Bakiev. “Collaborative Public Management and Collaborative Governance: Conceptual Similarities and Differences.” *European Journal of Economic and Political Studies* 2, no. 1 (2009): 39–60. https://arastirmax.com/en/system/files/dergiler/25821/makaleler/2/1/arastirmax-collaborative-public-management-and-collaborative-governance-conceptual-similarities-and-differences.pdf.

KPPIP. “Progress Pembangunan Jalur Kereta Api Makassar–Parepare.” April 29, 2019. https://kppip.go.id/uncategorized/progres-pembangunan-jalur-kereta-api-makassar-parepare/.

Mahmood, Md. Nateque, Surendra Prasad Dhakal, Kerry Brown, Retha Keast, and Anna Wiewiora. “Asset Management Policies and Guidelines of Different States in Australia: A Comparative Analysis.” *Journal of Facilities Management* 12, no. 3 (2014): 286–302. https://doi.org/10.1108/JFM-03-2013-0017.

Priyanto, A. *Manajemen Perubahan Layanan Penumpang PT Kereta Api Indonesia (Persero): Analisis dari Perspektif Pendekatan Individu*. Tesis, Universitas Padjadjaran, 2020.

Schraven, D., A. Hartmann, and G. Dewulf. “Effectiveness of Infrastructure Asset Management: Challenges for Public Agencies.” *Built Environment Project and Asset Management* 1, no. 1 (2011): 61–74. https://doi.org/10.1108/20441241111143786.

Sinha, Kumares C., Samuel Labi, and Bismark R. D. K. Agbelie. “Transportation Infrastructure Asset Management in the New Millennium: Continuing Issues, and Emerging Challenges and Opportunities.” *Transportmetrica A: Transport Science* 13, no. 7 (2017): 591–606. https://doi.org/10.1080/23249935.2017.1308977.

Sonia, A. A. A. V. *Analisis Pengelolaan Aset dengan Pendekatan Asset Life Cycle Management dalam Proyek Blended Finance di Indonesia: Studi Kasus Kereta Api Makassar–Parepare*. Skripsi, Politeknik Keuangan Negara STAN, 2024.

Sulselprov. “BPKA: Rel KA *at grade* Aman dari Banjir dengan Q50 Tahun.” August 2022. https://sulselprov.go.id/post/bpka-rel-ka-at-grade-aman-dari-banjir-dengan-q-50-tahun.

Too, Ekundayo. “A Framework for Strategic Infrastructure Asset Management.” In *Definitions, Concepts and Scope of Engineering Asset Management*, Vol. 1, 31–62. Berlin: Springer, 2010.

Warta BPK. “BPK Minta Kemenhub Perbaiki Pengelolaan Belanja Barang dan Modal.” July 29, 2024. https://warta.bpk.go.id/bpk-minta-kemenhub-perbaiki-pengelolaan-belanja-barang-dan-modal/.

World Bank. *Implementation Completion and Results Report (Loan No. 81920) to the Republic of Indonesia for the Indonesia Infrastructure Guarantee Fund Project*. Washington, DC: World Bank Group, 2019.

Zia ud Din, Muhammad, X. Yuanyuan, N. U. Khan, and H. Han. “Linking Local Collaborative Governance and Public Service Delivery: Mediating Role of Institutional Capacity Building.” *Humanities and Social Sciences Communications* 10, no. 1 (2023): Article 247. https://doi.org/10.1057/s41599-023-02421-3.

BIOGRAFI EDITOR DAN PENULIS

IIGF Institute

Universitas Gadjah Mada
Fakultas Hukum

EDITOR

Richo Andi Wibowo menjadi dosen Universitas Gadjah Mada (UGM) sejak 2008 dan menjabat sebagai Ketua Departemen Hukum Administrasi Negara (2023–sekarang). Minat risetnya meliputi kontrak pemerintah, pencegahan patologi birokrasi, tata kelola pemerintahan yang baik, hukum dan pembangunan, serta perbandingan hukum. Ia meraih gelar S.H. dari Universitas Islam Indonesia (UII) (Agustus 2002 s.d. Agustus 2006), LL.M. dan PhD dari Universiteit Utrecht (September 2007 s.d. Agustus 2008 dan September 2012 s.d. Maret 2017). Richo kerap diundang untuk berbagi perspektif di badan publik/BUMN, LSM, kampus, dan organisasi kemahasiswaan, serta menjadi dosen tamu di Pascasarjana FT UGM, FH UII, dan FH Unair. Publikasi jurnalnya dapat diakses di researchgate.net, sementara opini medianya di academia.edu. Email: richo.wibowo@ugm.ac.id

Anton Abdul Fatah adalah peneliti kebijakan dan profesional pengembangan kelembagaan dengan pengalaman lebih dari satu dekade di bidang kebijakan publik, pendidikan, dan tata kelola. Saat ini, Anton menjabat sebagai Deputy Senior Manager for Research and Publication di IIGF Institute yang berfokus pada riset berbasis kebijakan serta publikasi kebijakan dan praktik penerapannya. Ia meraih gelar PhD dalam bidang Ilmu Sosial dan Politik dari KU Leuven serta Magister Administrasi Publik dari University of Kentucky sebagai penerima beasiswa Fulbright. Anton memiliki minat untuk menjembatani penelitian dan praktik kebijakan guna memperkuat kapasitas kelembagaan dan mendorong inovasi kebijakan publik.

Muhammad Jibril adalah dosen di Departemen Hukum Perdata, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada (UGM). Ia memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Universitas Gadjah Mada sebelum meraih gelar Master of Private Law dari University of Melbourne, Australia. Fokus keahlian, pengajaran, dan penelitiannya meliputi hukum perdata, hukum kontrak, dan hukum energi. Melalui pengajaran dan publikasi ilmiah, ia berkontribusi aktif dalam pengembangan ilmu hukum keperdataan di Indonesia dengan menggabungkan perspektif hukum nasional dan wawasan internasional.

Mahaarum Kusuma Pertiwi adalah dosen Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM) sekaligus ketua Indonesian Center for Tax Law. Sebagai seorang Certified Legal Drafter (CLD), ia memiliki kepakaran di bidang ilmu perundang-undangan dan berpengalaman menjadi konsultan *legal drafting* di berbagai kementerian dan lembaga negara. Saat ini, ia memfokuskan penelitian dan publikasi ilmiahnya pada pengaturan keuangan negara, khususnya di bidang perpajakan. Komunikasi dapat dilakukan melalui email: mahaarum.k@ugm.ac.id

PENULIS

Fariza Astriny adalah profesional di bidang komunikasi dan kehumasan, dengan pengalaman lebih dari 15 tahun sebagai bagian dari Corporate Secretary serta hampir 10 tahun memimpin Komunikasi Perusahaan di beberapa BUMN. Ia adalah lulusan Magister Manajemen, bidang Manajemen Strategis Universitas Prasetiya Mulya serta Sarjana Ilmu Komunikasi, bidang Manajemen Komunikasi Universitas Padjadjaran. Ia aktif dalam berbagai organisasi dan forum *public affairs* dan kehumasan, dan saat ini menjabat sebagai Head of Corporate Communication & CSR di Divisi Corporate Secretary & Communication PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero). Pengalamannya di bidang Corporate Secretary mendorong minatnya untuk terus berinovasi dan berkontribusi, khususnya Komunikasi Perusahaan, CSR, dan tata kelola.

Diva Muhammad Alfirman menjabat sebagai Assistant Manager di Divisi IIGF Institute di bawah naungan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero). Ia meraih gelar Sarjana Rekayasa Kehutanan dari Institut Teknologi Bandung (ITB) pada 2019 dan melanjutkan pendidikan magister dengan memperoleh Master of Science in Environment and Sustainability dari The University of Michigan pada 2025. Semasa studi magister, Diva aktif terlibat dalam berbagai proyek dan konferensi yang berfokus pada penerapan kearifan lokal sebagai solusi terhadap tantangan perubahan iklim.

Oksita Putrining Yansri merupakan pegawai Kementerian Keuangan dengan latar belakang akademik di bidang keuangan negara dan manajemen. Ia terlibat dalam evaluasi dukungan pemerintah untuk penyediaan infrastruktur melalui skema Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU), termasuk Penjaminan Pemerintah yang dilakukan bersama BUPI/PT PII (Persero). Ketertarikannya pada pembiayaan infrastruktur berkelanjutan dan kebijakan fiskal mendorongnya aktif menulis dan mengkaji isu kebijakan publik. Beberapa tulisannya telah dipublikasikan di laman kpbu.kemenkeu.go.id, antara lain "*Asset Recycling* dalam Proyek KPBU: Strategi untuk Pembangunan Infrastruktur Berkelanjutan?" dan "*Waste to Energy:* Peluang dan Tantangan Kerangka Kebijakan di Indonesia."

Muhammad Bagus Alfian merupakan analis pada Direktorat Pengelolaan Dukungan Pemerintah dan Pembiayaan Infrastruktur, Kementerian Keuangan. Ia memiliki sertifikasi Certified PPP Professional (CP3P) dan aktif menulis mengenai pembiayaan infrastruktur. Tiga tulisannya telah dimuat pada laman kpbu.kemenkeu.go.id, yaitu "*People-first PPP:* Alat untuk Meningkatkan Dampak Manfaat Infrastruktur kepada Masyarakat", "*Blended Finance:* Antara Manfaat dan Tantangan dalam Penerapannya", serta "Kontribusi Presidensi G20 Indonesia 2022 dalam Mempersempit Disparitas Digital". Sementara itu, publikasinya yang berjudul "BUMN sebagai *Equity Sponsor* dalam KPBU: Risiko yang Terbagi atau Beban yang Terlupakan?" dimuat dalam Buletin *Info Risiko Fiskal* Edisi III Tahun 2024.

Putrida Sihombing merupakan lulusan Strata 1 Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran. Ia telah menulis beberapa publikasi, antara lain *Guaranteeing Adherence to Human Rights Standards in Infrastructure Projects: A Legal Examination of the National Strategy for Business and Human Rights in Indonesia's Public-Private Partnership Legal Framework* pada *Indonesian Law Journal* (2024); *The Challenges of Public Opinions* (2023); *The Study of Policy for Limitation of Transfer Land Ownership in the Capital of Nusantara (Land Freezing)* pada *Majalah Hukum Nasional* (2022); *The Meaning of Potential Loss as a Qualification of Legal Standing: An Analysis of the Election Law* pada *Jurnal Bina Mulya Hukum* (2021); serta *Tax Treaty with the Principle of Source Jurisdiction as a Form of Legalization of Dual Nationality in Indonesia* pada *Legislative Journal* (2020). Saat ini, ia bekerja di Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Hesa Adrian Kaswanda menempuh pendidikan sarjana di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM) dan pendidikan magister pada bidang Globalisation and Law Programme, Faculty of Law, Maastricht University. Ia berpengalaman sebagai peneliti di Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum UGM, kemudian berkecimpung sebagai Junior Associate pada firma hukum Leks&Co Lawyers. Saat ini, ia aktif sebagai Tenaga Ahli DPMPTSP Pemerintah Provinsi DKI Jakarta serta Senior Legal Counsel pada Senaya Legal & Advisory Analysis. Perjalanan karier tersebut membentuk minat keilmuannya pada topik relasi antara negara dan swasta, khususnya pada sektor infrastruktur, properti, tata ruang, serta tata kelola pelayanan publik.

Muchamad Irham Fathoni adalah pegawai Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Ia menempuh pendidikan di bidang perpajakan di Politeknik Keuangan Negara STAN, kemudian melanjutkan pendidikan Profesi Akuntan dan memperoleh sertifikasi sebagai Associate Certified Public Accountant. Saat ini, ia bertugas sebagai Fungsional Penyuluh Pajak Ahli Pertama. Dalam kariernya, ia telah menorehkan berbagai prestasi, salah satunya meraih penghargaan sebagai Fungsional Penyuluh Pajak Berkinerja Terbaik tingkat nasional tahun 2023.

Akbar Saputra merupakan pegawai Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Ia menyelesaikan pendidikan di bidang perpajakan dan akuntansi di Politeknik Keuangan Negara STAN, serta meraih gelar magister pada bidang Computational Analysis and Public Policy di University of Chicago, Amerika Serikat, dengan fokus pada pemanfaatan *big data* dalam penyusunan kebijakan dan administrasi publik. Sepanjang kariernya di Kementerian Keuangan, ia telah meraih berbagai prestasi, salah satunya penghargaan Pegawai Berkinerja Terbaik Direktorat Jenderal Pajak tahun 2016.

Achmad Sofwan adalah Pegawai Negeri Sipil di Kementerian Pekerjaan Umum Republik Indonesia yang saat ini menjabat sebagai Kepala Subbagian Tata Usaha Direktorat Pelaksanaan Pembiayaan Infrastruktur Sumber Daya Air, Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur Pekerjaan Umum. Dengan latar belakang akademik di bidang Economic Development and International Economics, ia berperan dalam pengelolaan administrasi serta pengembangan kebijakan pembiayaan infrastruktur sumber daya air. Pada 2025, ia bersama tim menerbitkan artikel ilmiah bertajuk *"Unlocking Indonesia's Floating Solar Potential: A PPP Regulatory Review"* di *Journal of Infrastructure Policy and Management (JIPM)*. Minatnya mencakup pembiayaan infrastruktur, transisi energi, dan tata kelola berkelanjutan.

Muchlis Ahmad Tri Setiawan bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil dengan jabatan fungsional Pengelola Sumber Daya Air Ahli Pertama di Direktorat Pelaksanaan Pembiayaan Infrastruktur Sumber Daya Air, Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur Pekerjaan Umum, Kementerian Pekerjaan Umum. Ia memiliki sertifikasi internasional Certified PPP Professional dan enam tahun pengalaman dalam penyiapan serta transaksi proyek KPBU sektor sumber daya air, khususnya pada pembangkit listrik tenaga air dan surya terapung pada bendungan milik PU. Fokus tugasnya meliputi evaluasi studi kelayakan yang mencakup aspek teknis, ekonomi, dan finansial hingga pelaksanaan tahap transaksi proyek. Minatnya mencakup *data science*, energi terbarukan, dan pengelolaan sumber daya air terpadu.

Nigel Abdullah adalah mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM). Ia memiliki fokus penulisan di bidang hukum perdata dan energi, termasuk pembangunan energi. Saat ini, ia aktif menjadi asisten tenaga ahli sekaligus peneliti di Pusat Studi Energi UGM.

Damara Lutfiah Irawan merupakan mahasiswi di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM). Selain menjalani pendidikan akademik, ia aktif membantu dosen dalam riset serta berperan sebagai Law Consultant Assistant. Ia kerap melakukan penelitian di bidang hukum perdata, hukum kontrak, alternatif penyelesaian sengketa, dan hukum energi. Selain itu, ia juga tergabung dalam pusat kajian National Resources Governance Studies FH UGM (NRGS FH UGM) dan Pusat Studi Energi UGM (PSE UGM).

Poppy Hairunnisa merupakan mahasiswa Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM) dengan minat kajian pada isu hukum dan pembangunan, hukum agraria, lingkungan, hak asasi manusia, hukum tata negara, dan sosio-legal. Ia merupakan lulusan terbaik Program Studi Strata 1 Ilmu Hukum Universitas Airlangga pada Maret 2024 dan saat ini menjadi peneliti di Pusat Kajian Demokrasi, Konstitusi, dan Hak Asasi Manusia (PANDEKHA) FH UGM. Ia aktif dalam berbagai kegiatan pengembangan pendekatan inovatif dalam kegiatan akademik dan nonakademik. Sejak medio 2025, ia mengemban amanah sebagai Ketua Umum Keluarga Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum UGM (KMMIH FH UGM). Antusiasme dan semangatnya dalam riset dan kajian hukum tercermin melalui kolaborasi dengan akademisi lintas bidang dan publikasi ilmiah di berbagai jurnal nasional maupun internasional.

Aji Baskoro merupakan mahasiswa Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM) dengan minat kajian pada bidang hukum dan pembangunan, hukum lingkungan, hukum energi, hak asasi manusia, hukum tata negara, dan sosio-legal. Ia adalah pendiri Komunitas Binar Scholars dan aktif dalam berbagai kegiatan akademik maupun nonakademik. Saat ini, ia diberi amanah sebagai Program Manager di Pusat Kajian Demokrasi, Konstitusi, dan Hak Asasi Manusia (PANDEKHA) FH UGM serta menjadi volunteer di Pusat Kajian Antikorupsi (PUKAT) FH UGM. Kiprahnya dalam riset tercermin melalui kolaborasi dengan akademisi lintas bidang dan publikasi ilmiah di berbagai jurnal nasional maupun internasional.

Nurrohman Wijaya adalah tenaga pengajar dan peneliti di Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota (PWK), Sekolah Arsitektur, Perencanaan, dan Pengembangan Kebijakan (SAPPK), Institut Teknologi Bandung (ITB). Ia meraih gelar S3 dari Asian Institute of Technology (AIT), Thailand. Ia sering terlibat dalam berbagai proyek penelitian, publikasi ilmiah, dan kegiatan pengabdian kepada masyarakat. Bidang keahliannya mencakup perencanaan wilayah dan kota, manajemen lingkungan perkotaan, dan adaptasi perubahan iklim. Ia juga aktif menjadi narasumber serta berpartisipasi dalam berbagai diskusi tentang pembangunan perkotaan.

Mas Muhammad Gibran Sesunan adalah direktur eksekutif Pusat Kajian Infrastruktur Strategis (PUKIS) dan pendiri Lampung Development and Policy Lab (LDP Lab). Ia menamatkan pendidikan sarjana hukum di UGM dan magister administrasi publik di University College London (UCL). Ia bekerja sebagai tenaga profesional Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) pada 2013–2014 dan Kantor Staf Presiden (KSP) pada 2015–2024. Ia pernah memimpin pengembangan Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional-Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (SP4N-LAPOR!). Fokus kajiannya meliputi tata kelola infrastruktur, perkotaan, dan kebijakan publik.

Nabiyla Risfa Izzati adalah dosen hukum ketenagakerjaan di FH UGM sekaligus wakil direktur Pusat Studi Law, Gender, and Society (LGS). Ia menamatkan pendidikan sarjana hukum di UGM, magister hukum di Leiden University, dan doktoral di Queen Mary University of London dengan riset disertasi tentang pekerja perempuan dalam ekonomi gig. Fokus kajiannya meliputi hukum dan kebijakan ketenagakerjaan, gender dan ketenagakerjaan, perlindungan tenaga kerja, serikat pekerja, dan hubungan kerja nonstandar. Ia juga aktif sebagai pengurus Serikat Pekerja Kampus (SPK) dan Serikat Pekerja UGM (SEJAGAD).

Agus Sarwono adalah peneliti bidang tata kelola demokrasi dan partisipasi publik di Transparency International Indonesia (TI-I). Fokus penelitiannya mencakup akuntabilitas sosial serta analisis kebijakan antikorupsi dan tata kelola pengadaan publik. Keterlibatannya dalam proyek meliputi mitigasi risiko korupsi pada proyek infrastruktur, terutama skema Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU), khususnya dalam pengembangan strategi transparansi, peningkatan kapasitas komunitas warga dalam pengawasan, serta penyusunan narasi kebijakan pengadaan yang berintegritas. Ia juga berperan dalam desain kurikulum pelatihan antikorupsi berbasis komunitas dan mendukung inisiatif perlindungan pelapor (*whistleblower*) untuk menguatkan sistem pengawasan dan pemberantasan korupsi di Indonesia.

Amanda Tan adalah peneliti dan kandidat doktor dalam bidang kebijakan publik di Monash University, Indonesia. Riset doktoralnya berfokus pada bagaimana lembaga perantara pengetahuan (*knowledge brokers*) mengembangkan kapasitas kolaborasi, narasi, dan analitis untuk dapat berpartisipasi dalam kebijakan berbasis bukti. Ia memiliki ketertarikan riset dan analisis mengenai keterlibatan lembaga nonnegara (*non-state actors*) dalam pengambilan keputusan kebijakan, baik di ranah kebijakan kesehatan maupun kebijakan lain seperti infrastruktur. Amanda berorientasi pada pengembangan teori *collaborative governance* dalam konteks kebijakan yang rentan korupsi atau rentan terhadap keputusan politis.

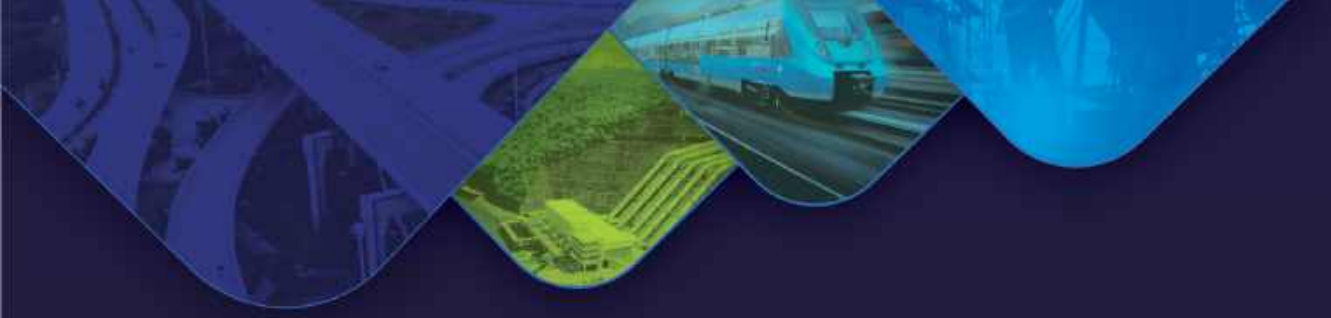
Denny Iswanto adalah akademisi yang menjabat sebagai dosen tetap di Universitas Wijaya Putra Surabaya. Ia menamatkan pendidikan sarjana dan magister di Program Studi Ilmu Administrasi Publik, Universitas Brawijaya. Dengan latar belakang tersebut, ia berfokus pada kajian kebijakan publik serta isu-isu inklusi sosial, terutama yang berkaitan dengan hak dan kesejahteraan penyandang disabilitas. Dalam berbagai penelitian dan aktivitas akademiknya, ia berupaya mendorong kebijakan yang lebih inklusif dan berkeadilan bagi seluruh lapisan masyarakat.

Herliana adalah dosen pada Departemen Hukum Perdata, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada (UGM). Ia meraih pendidikan doktoral di University of Washington, pendidikan magister di University of Melbourne, dan pendidikan sarjana di UGM. Bidang keahliannya meliputi hukum acara perdata, hukum perdata, hukum perjanjian, alternatif penyelesaian sengketa, dan arbitrase, dengan pengalaman penelitian di Indonesia, Australia, Amerika Serikat, Korea, dan Jepang. Selain mengajar, ia berperan sebagai mediator di PMN dan LAPS SJK serta auditor hukum di ASAHI. Ia juga menjabat Ketua CICODS UGM, peneliti di PSE UGM, dan anggota LGS, dengan fokus kajian pada isu hukum, energi, gender, dan masyarakat.

Mary Grace Megumi Maran lahir di Maumere pada 9 April 1999. Ia menyelesaikan pendidikan sarjana dan magister di bidang hukum di Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Saat ini, ia berprofesi sebagai dosen di Fakultas Hukum Universitas Katolik Widya Mandira, Kupang, Nusa Tenggara Timur. Ia menekuni bidang hukum kenegaraan, seperti hukum agraria, hukum adat, hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan hukum pengelolaan sumber daya alam.

Dian Handayani adalah dosen dan peneliti di Politeknik Keuangan Negara STAN, Kementerian Keuangan. Ia meraih gelar Master of Business in Finance dari Victoria University, Australia. Pengalaman kerjanya di Direktorat Pembiayaan Syariah, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko telah memberinya pengalaman di bidang pembiayaan pemerintah. Minat penelitiannya berfokus pada pembiayaan kreatif dan keuangan publik untuk infrastruktur. Ia mengajar mata kuliah Analisis Laporan Keuangan, Pengelolaan Keuangan Negara, dan Pembiayaan Pemerintah; mata kuliah terakhir merupakan inisiatif baru. Dian adalah penulis buku referensi berjudul *Pengelolaan Keuangan Negara untuk Penyediaan Infrastruktur Publik*.

Anak Agung Ayu Vira Sonia adalah pegawai negeri di Kementerian Keuangan yang meniti karier sejak 2019. Berbekal dua kali pendidikan Manajemen Aset Publik dari PKN STAN, ia memiliki ketertarikan pada pengelolaan aset infrastruktur yang dikelola pemerintah. Selain manajemen aset, dalam pekerjaan saat ini ia terlibat langsung dalam pengelolaan perbendaharaan keuangan negara.



Dalam perjalanan sejarah kepemimpinan nasional, fokus terhadap pembangunan infrastruktur mulai menguat sejak era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan peluncuran Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Inisiatif tersebut menjadi tonggak penting yang menandai upaya percepatan pembangunan ekonomi melalui infrastruktur publik. Semangat ini kemudian berlanjut dan semakin menguat pada era Presiden Joko Widodo, yang menempatkan pembangunan infrastruktur sebagai prioritas nasional. Berbagai proyek besar—dari pembangunan jalan tol dan bandara hingga proyek strategis berskala nasional—diluncurkan dengan dukungan alokasi anggaran yang signifikan serta berbagai moda pembiayaan.

Publikasi kolaboratif ini memiliki tiga tujuan utama. *Pertama,* mengevaluasi regulasi, kebijakan, dan praktik pembangunan infrastruktur selama dua dekade terakhir, dengan fokus pada pemerataan, efektivitas kelembagaan, serta aspek pembiayaan dan penjaminan. *Kedua,* menganalisis tantangan dalam skema pembiayaan infrastruktur, terutama yang berkaitan dengan keberlanjutan (*sustainability*), sinergi antar pemangku kepentingan, serta pencegahan konflik sosial. *Ketiga,* menyusun rekomendasi kebijakan berbasis evaluasi empiris agar dapat menjadi referensi bagi para pengambil kebijakan dalam merancang strategi pembangunan yang lebih efektif, inklusif, dan berkeadilan.

Buku ini terbagi menjadi tiga bagian besar: pembahasan mengenai norma hukum, kelembagaan, dan studi kasus pembangunan. Selain itu, keberagaman latar belakang para penulis—mulai dari birokrat, akademisi, hingga aktivis—mencerminkan semangat kolaboratif dan inklusif yang diusung oleh karya ini. Para kontributor berupaya menawarkan pemikiran konstruktif yang dapat memperkaya wacana kebijakan publik di Indonesia, antara lain melalui pendekatan reflektif dan berbasis bukti (*evidence-based*). Semoga refleksi dan gagasan yang tertuang di dalamnya dapat menjadi inspirasi bagi para pemangku kebijakan, akademisi, aktivis, dan masyarakat luas untuk bersama-sama mewujudkan pembangunan yang lebih adil, inklusif, dan berkelanjutan—pembangunan yang tidak hanya membangun fisik, tetapi juga memuliakan manusia.

IIGF Institute

UNIVERSITAS GADJAH MADA
FAKULTAS HUKUM

ISBN 978-623-92614-9-8
9 786239 261498