

ANALISIS KRITIS FRASA "BERSIFAT ILUSTRATIF DAN TIDAK DIMAKSUDKAN SEBAGAI BATASAN" DALAM REGULASI KPBU SKALA KECIL

Kurdi, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran,
e-mail: kurdi23001@mail.unpad.ac.id
Prita Amalia, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran,
e-mail: prita.amalia@unpad.ac.id

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2025.v13.i05.p05>

ABSTRAK

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis secara kritis frasa dalam Permen Bappenas Nomor 7 Tahun 2023 dari berbagai perspektif, termasuk teori hukum (kepastian hukum, keadilan, kewenangan, harmonisasi hukum, interpretasi hukum, efektivitas hukum), teori pembangunan (berkelanjutan, partisipatif, good governance), implikasi terhadap kapasitas fiskal daerah, serta pembelajaran dari studi kasus dan literatur internasional tentang KPBU skala kecil. Permen Bappenas Nomor 7 Tahun 2023 memperkenalkan konsep Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) Skala Kecil. Namun, frasa "bersifat ilustratif dan tidak dimaksudkan sebagai batasan penerapan KPBU Skala Kecil" dalam peraturan tersebut menimbulkan potensi masalah. Metode penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Hasil analisis menunjukkan bahwa frasa tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, menghambat partisipasi publik, bertentangan dengan prinsip good governance, memicu disharmoni hukum, meningkatkan risiko beban fiskal daerah, dan menghambat keberhasilan proyek KPBU skala kecil. Artikel ini merekomendasikan revisi frasa tersebut dan penyusunan panduan teknis yang lebih rinci dan mengikat untuk memastikan implementasi KPBU skala kecil yang efektif dan berkelanjutan di Indonesia.

Kata Kunci: KPBU Skala Kecil; Kepastian Hukum; Kapasitas Fiskal Daerah; Desentralisasi Fiskal.

ABSTRACT

This article aims to critically analyze the phrases in Bappenas Regulation Number 7 of 2023 from various perspectives, including legal theory (legal certainty, justice, authority, legal harmonization, legal interpretation, legal effectiveness), development theory (sustainable, participatory, good governance), implications for regional fiscal capacity, and lessons learned from case studies and international literature on small-scale PPPs. Bappenas Regulation Number 7 of 2023 introduces the concept of Small-Scale Government Cooperation with Business Entities (KPBU). However, the phrase "is illustrative and is not intended as a limitation on the application of Small-Scale PPPs" in the regulation raises potential problems. The research method used is normative juridical, with a statutory and conceptual approach. The results of the analysis show that the phrase has the potential to cause legal uncertainty, hinder public participation, conflict with the principles of good governance, trigger legal disharmony, increase the risk of regional fiscal burdens, and hinder the success of small-scale PPP projects. This article recommends a revision of the phrase and the development of more detailed and binding technical guidelines to ensure effective and sustainable implementation of small-scale PPPs in Indonesia.

Keywords: *Small-scale PPPs; Legal Certainty; Regional Fiscal Capacity; Fiscal Decentralization.*

I. PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Pembangunan infrastruktur merupakan salah satu kunci untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Skema Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) telah menjadi salah satu mekanisme pembiayaan alternatif untuk mengatasi keterbatasan anggaran pemerintah dalam penyediaan infrastruktur. Pemerintah Indonesia, melalui Permen Bappenas No. 7/2023, memperkenalkan konsep KPBU Skala Kecil untuk memperluas jangkauan KPBU dan mendorong pembangunan infrastruktur di daerah, khususnya di tingkat kota/kabupaten.

Pengalaman internasional, seperti yang didokumentasikan dalam publikasi Bank Dunia "*Municipal Public-Private Partnership Framework: Project Summaries Part 2*", menunjukkan bahwa KPBU skala kecil di tingkat kota/kabupaten memiliki potensi besar.¹ Namun, keberhasilan KPBU skala kecil sangat bergantung pada sejumlah faktor krusial, termasuk kerangka regulasi yang jelas. Studi Ahmad & Shukla tentang tren KPBU skala kecil juga menggarisbawahi pentingnya definisi yang jelas dan terukur untuk menghindari ambiguitas dan memastikan *project pipeline* yang berkualitas.²

Dalam konteks desentralisasi fiskal di Indonesia, penelitian Nazikha & Rahmawati menyoroti pentingnya kapasitas fiskal daerah, elastisitas fiskal, dan kualitas belanja daerah dalam mencapai pertumbuhan inklusif.³ Ketiga aspek tersebut menjadi faktor krusial dalam memastikan bahwa desentralisasi fiskal tidak hanya meningkatkan kemandirian keuangan daerah, tetapi juga mampu mendorong pembangunan yang merata dan berkelanjutan. Dalam hal ini, inisiatif Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) Skala Kecil seharusnya diarahkan untuk mendukung pencapaian tujuan tersebut. Dengan memberikan fleksibilitas bagi daerah untuk mengembangkan proyek infrastruktur dan layanan publik secara lebih mandiri, KPBU Skala Kecil dapat berperan sebagai instrumen strategis dalam meningkatkan efektivitas pengelolaan keuangan daerah dan optimalisasi alokasi sumber daya yang terbatas.⁴

Sehubungan dengan penjelasan KPBU sebagaimana dijelaskan di atas sejatinya dapat dijelaskan bahwa KPBU yang dirancang dan juga dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku meningkatkan peluang atau potensi dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). yang merupakan salah satu pilar utama dalam teori hukum pembangunan.⁵ Melalui skema ini, pemerintah dapat mengundang partisipasi sektor swasta dalam penyediaan layanan publik, sehingga dapat mempercepat pembangunan infrastruktur yang mendukung pertumbuhan ekonomi inklusif. Dengan adanya kolaborasi yang sinergis antara pemerintah dan badan usaha, diharapkan tidak hanya tercipta efisiensi dalam pembiayaan, tetapi juga

¹ World Bank. *Municipal public-private partnership framework: Project summaries part 2*. (2019). H.20.

² Ahmad, A., & Shukla, S. 2014. *Preliminary review of trends in small-scale public-private partnership projects*. (New York: World Bank Group, 2014), H.23.

³ Nazikha, R. S., & Rahmawati, F, "Pengaruh desentralisasi fiskal, kapasitas fiskal daerah, dan elastisitas fiskal terhadap pertumbuhan inklusif Indonesia", *Jurnal Ekonomi, Bisnis, dan Pendidikan* 1, No. 2, (2021):1-21.

⁴ Lestari, V.P., "Permasalahan Dan Tantangan Program Peningkatan Kontribusi Energi Baru Dan Terbarukan Dalam Bauran Energi Nasional". *Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara* 1, No. 1, (2021): 1-10.

⁵ Yorisca, Y., 2020. Pembangunan Hukum Yang Berkelanjutan: Langkah Penjaminan Hukum Dalam Mencapai Pembangunan Nasional Yang Berkelanjutan. *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, No. 1, (2020):98-111.

peningkatan kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat. Oleh karena itu, implementasi KPBU Skala Kecil perlu mempertimbangkan aspek hukum, regulasi, serta mekanisme pengawasan yang ketat agar tetap selaras dengan prinsip-prinsip good governance dan akuntabilitas publik.

Meskipun berkaca pada penjelasan sebagaimana dijelaskan di atas dapat dijelaskan bahwa KPBU memiliki banyak sekali manfaat namun dalam pelaksanaannya di Indonesia justru terdapat peraturan yang apabila dikaji dengan lebih mendalam justru dapat menimbulkan permasalahan dan juga ketidakpastian hukum. Peraturan yang dimaksud dalam hal ini adalah sebagaimana tertuang dalam Permen Bappenas No. 7/2023 yang mana dalam Permen tersebut justru memuat frasa: "*Contoh penerapan kriteria proyek KPBU Skala Kecil (terutama contoh sektor dan nilai investasi) hanya bersifat ilustratif dan tidak dimaksudkan sebagai batasan penerapan KPBU Skala Kecil.*" Frasa ini problematik dari berbagai sudut pandang. *Dari perspektif teori hukum pembangunan*, frasa ini berpotensi menghambat pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan karena membuka peluang bagi proyek-proyek yang tidak terencana dengan baik, tidak sesuai dengan kebutuhan lokal, dan tidak berkelanjutan secara lingkungan dan sosial. *Dari perspektif teori harmonisasi hukum*, frasa ini berpotensi menciptakan disharmoni dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi, seperti UU HKPD, yang menekankan pentingnya pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan. Ketidakjelasan kriteria ini juga bertentangan dengan prinsip kejelasan rumusan (*beginsel van duidelijke taal*) dalam harmonisasi hukum, yang mensyaratkan agar peraturan perundang-undangan dirumuskan secara jelas dan mudah dipahami. Frasa ini juga mengabaikan pembelajaran dari *best practice* internasional, serta riset seperti yang dilakukan Ahmad & Shukla⁶ yang menekankan pentingnya kriteria yang terdefinisi dengan baik, justru untuk mendukung fleksibilitas yang *bertanggung jawab*.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian Latar Belakang di atas, Peneliti merumuskan pokok permasalahan yang akan dikaji dengan suatu pertanyaan, yaitu bagaimana makna frasa "Bersifat Ilustratif dan Tidak Dimaksudkan Sebagai Batasan" Dalam Regulasi Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) Skala Kecil?

1.3 Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara kritis frasa dalam Permen Bappenas Nomor 7 Tahun 2023 dari berbagai perspektif, termasuk teori hukum (kepastian hukum, keadilan, kewenangan, harmonisasi hukum, interpretasi hukum, efektivitas hukum), teori pembangunan (berkelanjutan, partisipatif, *good governance*), implikasi terhadap kapasitas fiskal daerah, serta pembelajaran dari studi kasus dan literatur internasional tentang KPBU skala kecil.

2. METODE PENELITIAN

Menjawab permasalahan ini Peneliti menggunakan metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian ini merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara menelaah bahan-bahan pustaka serta menelusuri segala peraturan yang memiliki

⁶ Ahmad, A., & Shukla, S., *Op.Cit.*

keterkaitan dengan permasalahan yang dikaji.⁷ Metode ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual untuk menganalisis kelayakan suatu aturan hukum. Puncaknya, hasil akhir dari analisis akan mengarah pada solusi dan saran atas permasalahan hukum yang ada.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Frasa "bersifat ilustratif dan tidak dimaksudkan sebagai batasan penerapan KPBU Skala Kecil" dalam Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas No. 7 Tahun 2023 menimbulkan persoalan serius jika ditinjau dari berbagai teori hukum. Dalam perspektif teori kepastian hukum, ketidakjelasan norma yang hanya bersifat ilustratif tanpa batasan yang konkret dapat menimbulkan interpretasi yang beragam, baik di kalangan pemerintah maupun badan usaha yang ingin berpartisipasi dalam skema KPBU Skala Kecil. Ketidakpastian ini dapat menyebabkan kesulitan dalam implementasi kebijakan, menghambat investasi, dan bahkan menimbulkan sengketa hukum akibat adanya perbedaan pemahaman terkait ruang lingkup dan mekanisme pelaksanaan KPBU Skala Kecil. Selain itu, dari sudut pandang teori kedaulatan hukum, aturan yang tidak tegas dapat memberikan keleluasaan yang berlebihan bagi pemegang kebijakan dalam menafsirkan regulasi, yang pada akhirnya dapat membuka peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang atau ketidakkonsistenan dalam penerapan kebijakan.

Selain sebagaimana dijelaskan di atas ketidakjelasan rumusan tersebut juga berpotensi melanggar prinsip-prinsip fundamental dalam negara hukum, terutama terkait asas legalitas dan keterbukaan hukum. Dalam prinsip legalitas, setiap kebijakan pemerintah harus memiliki dasar hukum yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan agar tidak menimbulkan ketidakadilan atau diskriminasi dalam penerapannya.⁸ Dengan tidak adanya batasan yang eksplisit dalam regulasi, potensi perbedaan perlakuan dalam proyek KPBU Skala Kecil semakin besar, yang dapat berdampak pada ketidakseimbangan dalam persaingan bisnis maupun kepastian kontraktual bagi para pelaku usaha. Selain itu, dari sudut pandang keterbukaan hukum, regulasi seharusnya memberikan kejelasan dan transparansi bagi seluruh pemangku kepentingan agar mereka dapat memahami hak dan kewajibannya secara jelas. Oleh karena itu, untuk menjaga prinsip negara hukum yang baik, diperlukan revisi atau penjelasan lebih lanjut mengenai batasan penerapan KPBU Skala Kecil agar tidak menimbulkan ketidakpastian yang dapat berdampak negatif pada stabilitas hukum dan investasi.

Sehubungan dengan permasalahan sebagaimana dijelaskan di atas dapat pula dikaji dengan menggunakan sudut pandang sebagaimana terdapat dalam sudut pandang *teori kepastian hukum*. Bilamana dikaji dalam sudut pandang *teori kepastian hukum (legal certainty)* dapat dijelaskan bahwa sejatinya keberadaan frasa tersebut sudah jelas tentu menimbulkan masalah. Kepastian hukum mensyaratkan agar aturan hukum dirumuskan secara jelas, tegas, dan mudah dipahami oleh semua pihak, baik oleh penyelenggara negara maupun oleh masyarakat. Tujuannya adalah agar setiap orang dapat mengetahui hak dan kewajibannya, serta dapat memprediksi konsekuensi hukum dari setiap tindakan mereka. Frasa dalam Permen Bappenas ini justru menciptakan ruang interpretasi yang sangat luas, yang dapat menyebabkan perbedaan perlakuan dan ketidakadilan. Investor dan lembaga pembiayaan akan kesulitan menilai kelayakan

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2011), h.194

⁸ Widanti, N.P.T., Konsep good governance dalam perspektif pelayanan publik: Sebuah tinjauan literatur. *Jurnal Abdimas Peradaban: Jurnal Pengabdian Masyarakat* 3, No. 1, (2022): 40-56.

proyek KPBU Skala Kecil jika kriterianya tidak jelas, yang pada akhirnya dapat menghambat investasi di sektor infrastruktur.

Selain itu, teori keadilan (*justice*), khususnya dalam aspek keadilan prosedural, mengalami pelanggaran yang signifikan dalam konteks penilaian kelayakan proyek KPBU Skala Kecil. Prinsip keadilan prosedural menghendaki adanya suatu mekanisme pengambilan keputusan yang tidak hanya objektif, tetapi juga transparan serta dapat diakses secara setara oleh seluruh pemangku kepentingan. Namun, dengan kriteria penilaian yang bersifat "hanya ilustratif," proses seleksi proyek berpotensi mengalami bias subjektivitas yang tinggi. Ketidakjelasan tolok ukur ini membuka ruang bagi distorsi dalam proses evaluasi, di mana aktor-aktor dengan akses dan pengaruh yang lebih besar dapat memperoleh keuntungan yang tidak proporsional dibandingkan dengan pihak lain yang memiliki posisi tawar lebih rendah. Akibatnya, prinsip *fairness* yang seharusnya mendasari seluruh tahapan dalam penetapan proyek KPBU Skala Kecil tidak dapat terjamin secara optimal.

Ketidakpastian dalam standar penilaian tersebut juga menimbulkan risiko yang lebih jauh, terutama dalam kaitannya dengan potensi penyalahgunaan wewenang. Ketiadaan parameter yang eksplisit dan terukur dalam menentukan kelayakan proyek menciptakan celah bagi praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), yang pada gilirannya dapat merusak kredibilitas serta efektivitas skema KPBU Skala Kecil sebagai instrumen pembangunan infrastruktur. Selain itu, ketidakkonsistenan dalam penerapan prosedur yang adil dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha, sehingga melemahkan kepercayaan investor dalam skema kerja sama tersebut. Oleh karena itu, tanpa adanya reformasi dalam aspek regulasi guna memastikan adanya mekanisme penilaian yang lebih objektif, terukur, dan transparan, risiko distorsi dalam implementasi KPBU Skala Kecil akan tetap menjadi persoalan fundamental yang menghambat optimalisasi kebijakan ini.

Selain teori-teori sebagaimana dijelaskan di atas dalam rangka mengkaji keberadaan permasalahan mengenai frasa sebagaimana dijelaskan di atas juga dapat dilakukan dengan teori kewenangan (*authority*) hal tersebut dapat terjadi mengingat meskipun Bappenas memiliki kewenangan untuk menyusun peraturan menteri, kewenangan tersebut tidaklah absolut. Setiap peraturan perundang-undangan harus selaras dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum yang fundamental. Frasa dalam Permen Bappenas ini, dengan memberikan kebebasan yang nyaris tanpa batas dalam penentuan kriteria KPBU Skala Kecil, berpotensi melampaui batas kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti UU HKPD, yang mengamanatkan pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel. Ketidakjelasan kriteria ini juga membuka peluang bagi daerah untuk mengambil risiko fiskal yang berlebihan, yang pada akhirnya dapat merugikan keuangan negara secara keseluruhan.

Terakhir, keberadaan permasalahan frasa tersebut juga dapat dikaji dengan menggunakan perspektif teori efektivitas hukum, diragukan apakah frasa ini akan berkontribusi secara positif terhadap pencapaian tujuan utama KPBU Skala Kecil, yaitu mendorong percepatan pembangunan infrastruktur di daerah. Ketidakpastian hukum yang ditimbulkan dapat berakibat pada kurangnya kejelasan bagi para pelaku usaha, menciptakan potensi ketidakadilan dalam implementasi kebijakan, serta membuka celah bagi risiko penyalahgunaan kewenangan oleh pihak-pihak tertentu. Akibatnya, kondisi ini tidak hanya dapat menghambat masuknya investasi, tetapi juga memperlambat proses pembangunan, meningkatkan biaya transaksi, dan bahkan berujung pada kegagalan proyek KPBU Skala Kecil. Alih-alih menjadi instrumen yang

memfasilitasi dan memperlancar pelaksanaan skema KPBU Skala Kecil, frasa ini justru berpotensi menciptakan hambatan baru yang berlawanan dengan semangat percepatan pembangunan. Hukum yang efektif seharusnya mampu menciptakan lingkungan yang stabil, transparan, dan kondusif bagi investasi serta pembangunan, bukan justru menambah kompleksitas dan ketidakpastian dalam implementasinya.

Sehubungan dengan keberadaan frasa yang berbunyi "bersifat ilustratif dan tidak dimaksudkan sebagai batasan penerapan KPBU Skala Kecil" dalam Peraturan Menteri Bappenas No. 7 Tahun 2023 juga bermasalah jika dikaji dari sudut pandang berbagai teori pembangunan. Ketidakjelasan dalam kriteria ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kebingungan di kalangan pemangku kepentingan, termasuk pemerintah daerah dan pelaku usaha, dalam mengimplementasikan skema KPBU Skala Kecil. Lebih lanjut, ketidakjelasan tersebut berpotensi menghambat pencapaian tujuan pembangunan karena dapat menyebabkan keterlambatan dalam proses perencanaan, penganggaran, serta eksekusi proyek infrastruktur yang seharusnya didorong melalui skema KPBU. Dalam konteks pembangunan berkelanjutan, aspek kepastian hukum dan kebijakan yang jelas sangat diperlukan agar proyek-proyek yang melibatkan kemitraan antara pemerintah dan badan usaha dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Dari sudut pandang teori pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), ketidakjelasan dalam perumusan kebijakan terkait KPBU Skala Kecil dapat membuka ruang bagi pelaksanaan proyek yang tidak selaras dengan prinsip-prinsip keberlanjutan. Tanpa adanya batasan yang tegas mengenai sektor prioritas, nilai investasi minimum, serta kelayakan teknis dan lingkungan, terdapat potensi bagi proyek-proyek yang berdampak negatif terhadap ekosistem, tidak memberikan manfaat yang proporsional bagi masyarakat, atau kurang transparan dalam tata kelola. Kondisi ini berisiko menciptakan ketimpangan dalam distribusi manfaat pembangunan serta bertentangan dengan prinsip integrasi antara aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan yang menjadi landasan utama pembangunan berkelanjutan. Oleh karena itu, KPBU Skala Kecil idealnya diarahkan sebagai instrumen strategis dalam pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs), alih-alih menjadi mekanisme yang justru menghambat pencapaian tujuan tersebut.

Selanjutnya, dalam perspektif teori pembangunan partisipatif, keterlibatan masyarakat menjadi elemen krusial dalam memastikan bahwa kebijakan dan implementasi proyek pembangunan benar-benar mencerminkan kebutuhan dan aspirasi publik.⁹ Namun, ketidakjelasan dalam kriteria proyek KPBU Skala Kecil sebagaimana diatur dalam Permen Bappenas berpotensi melemahkan partisipasi publik, baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun evaluasi proyek. Ketiadaan informasi yang memadai serta akses yang setara terhadap proses pengambilan keputusan dapat mengakibatkan partisipasi masyarakat sekadar bersifat prosedural tanpa substansi yang bermakna. Dalam konteks ini, proyek KPBU Skala Kecil berisiko menjadi pendekatan pembangunan yang top-down dan tidak responsif terhadap kondisi serta kebutuhan nyata di tingkat lokal. Untuk itu, diperlukan mekanisme yang lebih inklusif guna memastikan bahwa KPBU Skala Kecil benar-benar menjadi instrumen pembangunan yang berorientasi pada kepentingan publik serta memperkuat akuntabilitas dalam implementasinya.

⁹ Aini, S.N., *Analisis Makroekonomi dari Pembangunan Infrastruktur dengan Skema Public-Private Partnership (PPP) di Asean* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Indonesia, 2024), h.65.

Terakhir, Prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan kepastian hukum, merupakan prasyarat utama dalam pembangunan yang efektif dan berkelanjutan. Keempat prinsip ini memastikan bahwa setiap kebijakan yang diterapkan memiliki dasar yang jelas, dapat dipertanggungjawabkan, serta melibatkan berbagai pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan. Dalam konteks pembangunan berbasis Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU), penerapan prinsip-prinsip *good governance* menjadi semakin penting untuk menciptakan lingkungan investasi yang kondusif dan meminimalkan risiko penyalahgunaan kewenangan. Sayangnya, frasa dalam Peraturan Menteri Bappenas yang berkaitan dengan KPBU Skala Kecil tidak sepenuhnya mencerminkan prinsip-prinsip tersebut, terutama dalam aspek transparansi dan kepastian hukum.

Ketidakjelasan kriteria dalam regulasi tersebut berpotensi mengurangi transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaan proyek KPBU Skala Kecil. Tanpa standar yang jelas, badan usaha maupun masyarakat sulit memahami mekanisme yang digunakan dalam seleksi dan pelaksanaan proyek, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Ketidakpastian ini dapat menghambat minat investor dan memperlambat pembangunan infrastruktur serta layanan publik yang seharusnya didorong oleh skema KPBU. Lebih dari itu, celah regulasi yang ada dapat membuka peluang bagi praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang, yang pada akhirnya merusak tujuan utama KPBU dalam meningkatkan pelayanan publik. Jika prinsip tata kelola pemerintahan yang baik tidak diterapkan dengan konsisten, KPBU Skala Kecil justru berisiko menjadi beban baru dalam tata kelola pembangunan nasional.

Frasa "bersifat ilustratif dan tidak dimaksudkan sebagai batasan penerapan KPBU Skala Kecil" dalam Peraturan Menteri Bappenas No. 7 Tahun 2023 memiliki konsekuensi yang signifikan terhadap pengelolaan kapasitas fiskal daerah, khususnya dalam konteks desentralisasi fiskal di Indonesia. Ketiadaan batasan yang eksplisit dalam regulasi ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian bagi pemerintah daerah dalam merencanakan dan mengalokasikan sumber daya keuangan mereka. Tanpa adanya definisi yang jelas mengenai cakupan dan karakteristik proyek KPBU Skala Kecil, terdapat kemungkinan bahwa daerah akan mengalami kesulitan dalam menentukan prioritas belanja serta dalam memastikan bahwa proyek yang diusulkan tetap berada dalam batas kemampuan fiskal mereka. Ketidakpastian ini semakin diperburuk oleh variasi kapasitas fiskal antar daerah, di mana beberapa daerah mungkin memiliki ruang fiskal yang lebih terbatas dibandingkan daerah lain, sehingga berisiko membebani anggaran daerah yang sudah terbatas.

Selain itu, ketidakjelasan dalam batasan penerapan KPBU Skala Kecil juga dapat menimbulkan risiko hukum dan administratif bagi pemerintah daerah dalam menyusun skema pembiayaan dan kontrak kerja sama. Dalam praktiknya, tanpa kejelasan kriteria, pemerintah daerah dapat menghadapi kesulitan dalam menentukan apakah suatu proyek dapat dikategorikan sebagai KPBU Skala Kecil atau justru lebih tepat dibiayai melalui mekanisme lain. Hal ini dapat berakibat pada potensi inefisiensi dalam pengelolaan anggaran serta meningkatkan risiko penyimpangan dalam implementasi kebijakan. Lebih jauh, ketidakpastian regulasi ini juga dapat berdampak pada minat badan usaha dalam berpartisipasi dalam skema KPBU, karena kurangnya kejelasan mengenai aturan main yang dapat berimplikasi pada peningkatan risiko investasi. Oleh karena itu, diperlukan perbaikan dalam regulasi untuk memastikan bahwa penerapan KPBU Skala Kecil tidak hanya fleksibel, tetapi juga memiliki pedoman yang lebih jelas

guna menjaga keseimbangan antara inovasi pembiayaan dan keberlanjutan fiskal daerah.

Kondisi sehubungan dengan kebijakan fiskal daerah sebagaimana dijelaskan di atas sejatinya sesuai dengan suatu penelitian yang dilakukan oleh Herdiyana¹⁰ dan Nazikha & Rahmawati¹¹, yang mana dalam penelitian tersebut dijelaskan bahwa kapasitas fiskal daerah di Indonesia sangat bervariasi. Banyak daerah masih memiliki kapasitas fiskal yang terbatas, yang ditandai dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang rendah, ketergantungan yang tinggi pada Dana Perimbangan dari pemerintah pusat, dan elastisitas fiskal yang rendah. Dengan kriteria KPBU Skala Kecil yang "hanya ilustratif, daerah-daerah dengan kapasitas fiskal rendah ini dapat terdorong untuk mengambil proyek-proyek KPBU yang sebenarnya di luar kemampuan mereka, baik dari segi pembiayaan maupun pengelolaan.

Tanpa batasan yang jelas mengenai nilai investasi, sektor, dan kelayakan teknis, daerah mungkin tergoda untuk mengajukan proyek-proyek KPBU Skala Kecil yang ambisius, tetapi tidak realistis. Hal ini dapat menyebabkan *overspending*, peningkatan utang daerah yang tidak terkendali, dan pada akhirnya, kegagalan proyek. Daerah dengan PAD yang rendah akan kesulitan untuk memenuhi kewajiban pembayaran kepada mitra swasta, yang dapat memicu sengketa hukum dan mengganggu pelayanan publik. Selain pembiayaan, pengelolaan proyek yang tidak tepat karena ketiadaan batasan, akan memperparah kondisi fiskal daerah.

Lebih jauh, frasa ini dapat memperlebar kesenjangan antar daerah. Daerah-daerah dengan kapasitas fiskal yang lebih tinggi, *governance* yang lebih baik dan sumber daya manusia yang lebih kompeten mungkin lebih mampu memanfaatkan fleksibilitas yang diberikan oleh frasa ini untuk menarik investasi swasta melalui KPBU. Namun, daerah-daerah dengan kapasitas fiskal yang lebih rendah akan semakin tertinggal, karena mereka tidak memiliki sumber daya yang cukup untuk bersaing. Hal ini bertentangan dengan semangat desentralisasi fiskal, yang seharusnya bertujuan untuk mengurangi kesenjangan antar daerah dan mendorong pemerataan pembangunan.

Implikasi lain yang muncul adalah terhadap perencanaan keuangan daerah. Ketidakpastian mengenai kriteria KPBU skala kecil tidak hanya mempersulit pemerintah daerah dalam menyusun perencanaan proyek, tetapi juga dalam memproyeksikan potensi pendapatan dan pengeluaran secara akurat. Tanpa kejelasan mengenai kriteria dan mekanisme pelaksanaan KPBU skala kecil, pemerintah daerah akan menghadapi kesulitan dalam mengestimasi kewajiban kontinjensi yang mungkin timbul dari proyek-proyek tersebut, termasuk potensi risiko fiskal jangka panjang. Akibatnya, penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi kurang realistis dan berpotensi mengganggu keseimbangan keuangan daerah, yang pada akhirnya dapat berdampak pada stabilitas fiskal serta keberlanjutan pembangunan daerah.

Oleh karena itu, sangat penting bagi pemerintah pusat, dalam hal ini Bappenas, untuk segera menetapkan kriteria KPBU Skala Kecil yang lebih jelas, terukur, dan dapat diimplementasikan secara efektif di tingkat daerah. Kejelasan kriteria ini harus mencakup aspek teknis, administratif, serta regulasi yang mengatur bagaimana proyek KPBU Skala Kecil dapat dijalankan tanpa menimbulkan ketidakpastian bagi pemerintah daerah maupun investor. Selain itu, kapasitas fiskal daerah harus menjadi salah satu

¹⁰ Herdiyana, D. 2019. Analisis Data Peta Kapasitas Fiskal Daerah. *Jurnal Pajak dan Keuangan Negara (PKN)* 1, No. 1, (2019): 112-133.

¹¹ Nazikha, R. S., & Rahmawati, F. *Op.Cit.*

faktor utama dalam menentukan kelayakan proyek, sehingga hanya daerah yang memiliki kemampuan anggaran yang memadai yang dapat berpartisipasi tanpa menimbulkan tekanan keuangan yang berlebihan.

Lebih lanjut, diperlukan pula mekanisme pengawasan dan pendampingan yang kuat dari pemerintah pusat untuk memastikan bahwa daerah tidak terjebak dalam risiko fiskal yang tidak terkendali. Pengawasan ini harus mencakup evaluasi menyeluruh terhadap potensi dampak keuangan proyek KPBU Skala Kecil serta memberikan panduan teknis dan hukum bagi daerah dalam menyusun perjanjian kerja sama. Dengan adanya sistem pengawasan dan pendampingan yang efektif, pemerintah daerah dapat lebih percaya diri dalam mengadopsi skema KPBU Skala Kecil sebagai instrumen pembangunan yang berkelanjutan tanpa mengorbankan stabilitas fiskal mereka.

Analisis terhadap frasa "bersifat ilustratif dan tidak dimaksudkan sebagai batasan penerapan KPBU Skala Kecil" dalam Permen Bappenas No. 7/2023 menjadi semakin krusial jika dikaitkan dengan pembelajaran dari studi kasus dan literatur internasional tentang KPBU skala kecil. Berbagai studi, seperti yang dilakukan oleh Ahmad & Shukla¹², Delmon¹³, dan publikasi Bank Dunia¹⁴, memberikan *evidence-based insights* yang seharusnya menjadi pertimbangan utama dalam perumusan kebijakan KPBU di Indonesia.

Salah satu benang merah dari berbagai studi tersebut adalah *pentingnya definisi dan kriteria yang jelas dalam KPBU skala kecil*. Ahmad & Shukla¹⁵ secara eksplisit menyoroti bahwa tidak adanya definisi tunggal yang universal untuk KPBU skala kecil telah menjadi tantangan tersendiri. Namun, mereka menekankan bahwa *setiap negara perlu menetapkan kriteria yang jelas dan terukur*, yang disesuaikan dengan konteks dan kebutuhan masing-masing. Frasa dalam Permen Bappenas, yang justru meniadakan batasan, bertentangan dengan rekomendasi ini dan berpotensi menciptakan masalah yang sama dengan yang dihadapi oleh negara-negara lain yang kesulitan mendefinisikan KPBU skala kecil.

Delmon¹⁶, dalam panduannya untuk KPBU skala kecil di tingkat kota/kabupaten, juga menekankan *pentingnya standardisasi dokumen dan proses KPBU*. Standardisasi ini tidak mungkin dilakukan jika kriteria proyeknya sendiri "hanya ilustratif" dan tidak memiliki batasan yang jelas. Tanpa standardisasi, biaya transaksi KPBU skala kecil akan menjadi tinggi, prosesnya akan menjadi rumit dan lama, dan investor akan enggan untuk berpartisipasi. Publikasi Bank Dunia¹⁷ yang merangkum berbagai studi kasus KPBU di tingkat kota/kabupaten juga menguatkan argumen ini, dengan menunjukkan bahwa *persiapan proyek yang matang, termasuk penetapan kriteria kelayakan yang jelas, adalah kunci keberhasilan KPBU*.

Studi kasus KPBU skala kecil yang gagal di berbagai negara seringkali menunjukkan akar masalah yang sama: *perencanaan yang buruk, kurangnya kapasitas pemerintah daerah, dan ketidakjelasan regulasi*. Frasa dalam Permen Bappenas, dengan menghilangkan batasan kriteria, secara tidak langsung *meningkatkan risiko terjadinya kegagalan proyek* karena membuka pintu bagi proyek-proyek yang tidak layak, tidak

¹² Ahmad, A., & Shukla, S., *Op.Cit.*

¹³ Delmon, J. *Small scale municipal PPP: Review of small scale municipal PPP (Public private partnership in infrastructure: An essential guide for policy makers)*. The World Bank, (2017)

¹⁴ World Bank, *Op.Cit.*

¹⁵ Ahmad, A., & Shukla, S., *Op.Cit.*

¹⁶ Delmon, J., *Op.Cit.*

¹⁷ World Bank, *Op.Cit.*

terencana dengan baik, dan tidak dikelola secara profesional. Hal ini sangat disayangkan, mengingat KPBU skala kecil seharusnya menjadi solusi untuk mengatasi kesenjangan infrastruktur, bukan justru menjadi sumber masalah baru.

Oleh karena itu, pembelajaran dari studi kasus dan literatur internasional seharusnya menjadi *peringatan keras* bagi pemerintah Indonesia. Fleksibilitas dalam KPBU skala kecil memang penting, tetapi fleksibilitas tersebut harus *dibatasi oleh kriteria yang jelas dan terukur*, serta didukung oleh *persiapan proyek yang matang, kapasitas pemerintah daerah yang memadai, dan mekanisme pengawasan yang efektif*. Frasa "bersifat ilustratif dan tidak dimaksudkan sebagai batasan" dalam Permen Bappenas No. 7/2023, jika tidak direvisi atau dijelaskan secara lebih rinci dan mengikat, berpotensi menjadi *bumerang* yang menghambat keberhasilan KPBU skala kecil di Indonesia.

4. KESIMPULAN

Frasa "bersifat ilustratif dan tidak dimaksudkan sebagai batasan penerapan KPBU Skala Kecil" dalam Permen Bappenas No. 7/2023 adalah problematik dan berisiko tinggi. Frasa ini menimbulkan ketidakpastian hukum, menghambat partisipasi publik, bertentangan dengan prinsip *good governance*, memicu disharmoni hukum, meningkatkan risiko beban fiskal daerah, dan menghambat keberhasilan proyek KPBU skala kecil. Berdasarkan kesimpulan di atas, hendaknya dilaksanakan: **Revisi Permen Bappenas No. 7/2023**: Bappenas perlu merevisi frasa tersebut dan merumuskan kriteria KPBU Skala Kecil yang lebih jelas, terukur, dan memberikan batasan yang lebih tegas, misalnya dengan menetapkan rentang nilai investasi maksimal, sektor prioritas, dan persyaratan teknis minimal; **Penyusunan Panduan Teknis**: Bappenas perlu menyusun panduan teknis yang sangat rinci dan operasional, yang mengacu pada prinsip-prinsip dalam UU HKPD, *best practices* internasional, dan mempertimbangkan variasi kapasitas fiskal daerah; **Penguatan Kapasitas Daerah**: Pemerintah pusat perlu memberikan pendampingan dan peningkatan kapasitas kepada pemerintah daerah dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengelolaan KPBU skala kecil; **Pengawasan yang Ketat**: Kementerian Keuangan dan Kementerian Dalam Negeri perlu memperkuat pengawasan terhadap pelaksanaan KPBU skala kecil di daerah, untuk memastikan kepatuhan terhadap peraturan dan prinsip *good governance*; **Mekanisme Insentif dan Disinsentif**: Pemerintah dapat mempertimbangkan mekanisme insentif dan disinsentif untuk mendorong daerah melaksanakan KPBU skala kecil dengan baik dan bertanggung jawab. Dengan perbaikan regulasi dan penguatan implementasi, KPBU Skala Kecil dapat menjadi instrumen yang efektif untuk mendorong pembangunan infrastruktur di daerah dan berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ahmad, A., & Shukla, S. *Preliminary review of trends in small-scale public-private partnership projects*. New York: World Bank Group, 2014.
- Aini, Syifa Nur. *Analisis Makroekonomi dari Pembangunan Infrastruktur dengan Skema Public-Private Partnership (PPP) di Asean*. Diss. Universitas Islam Indonesia, 2024.
- Delmon, J. *Small scale municipal PPP: Review of small scale municipal PPP (Public private partnership in infrastructure: An essential guide for policy makers)*. New York: World Bank, 2017.

Jurnal

- Herdiyana, D. "Analisis data peta kapasitas fiskal daerah". *Jurnal Pajak dan Keuangan Negara (PKN)* 1, No. 1, (2019): 112-133.
- Lestari, Vita Puji. "Permasalahan Dan Tantangan Program Peningkatan Kontribusi Energi Baru Dan Terbarukan Dalam Bauran Energi Nasional." *Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara* 1, No. 1, (2021):21-30.
- Nazikha, R. S., & Rahmawati, F. "Pengaruh desentralisasi fiskal, kapasitas fiskal daerah, dan elastisitas fiskal terhadap pertumbuhan inklusif Indonesia". *Jurnal Ekonomi, Bisnis, dan Pendidikan* 1, No. 2, (2021): 1-21.
- Yorisca, Yenny. "Pembangunan Hukum Yang Berkelanjutan: Langkah Penjaminan Hukum Dalam Mencapai Pembangunan Nasional Yang Berkelanjutan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, No. 1, (2020): 98-111.
- Widanti, Ni Putu Tirka. "Konsep good governance dalam perspektif pelayanan publik: Sebuah tinjauan literatur." *Jurnal Abdimas Peradaban: Jurnal Pengabdian Masyarakat* 3, No. 1, (2022): 1-20.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD).
- Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 7 Tahun 2023