



Hubungan Kewenangan Antar Lembaga Negara dalam Pembiayaan Proyek Publik di Indonesia

Haedar A. Karim

Universitas Pekalongan, Indonesia

Email: 79hakarim@gmail.com

Kata kunci:

kewenangan antar lembaga, pembiayaan proyek publik, kpbu, koordinasi antar-lembaga, hukum publik

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis distribusi kewenangan antar-lembaga negara dalam konteks pembiayaan proyek publik di Indonesia. Fokus penelitian adalah bagaimana alokasi kewenangan legislatif, eksekutif, yudikatif, lembaga teknis, dan otoritas keuangan mempengaruhi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan pembiayaan proyek publik, termasuk mekanisme pembiayaan kreatif seperti Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dan penerbitan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN). Metode yang digunakan adalah pendekatan hukum normatif dengan mengkaji peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, literatur akademik, serta praktik administrasi publik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tumpang-tindih kewenangan, perbedaan mandat kelembagaan, dan kurangnya mekanisme koordinasi formal menghambat efektivitas pembiayaan proyek publik, khususnya dalam hal efisiensi alokasi anggaran (terjadi penundaan rata-rata 3-6 bulan), kecepatan pelaksanaan proyek (pembengkakan biaya hingga 15-20%), dan kualitas pengawasan. Temuan utama menunjukkan bahwa penguatan koordinasi antar-lembaga melalui forum koordinasi formal dapat meningkatkan efektivitas pembiayaan hingga 30%. Rekomendasi meliputi penyelarasan norma hukum melalui harmonisasi regulasi sektoral, penguatan instrumen koordinasi antar-lembaga melalui pembentukan satuan tugas khusus, dan peningkatan tata kelola pembiayaan yang lebih transparan dan akuntabel melalui implementasi sistem monitoring terintegrasi.

ABSTRACT

This research analyzes the inter-institutional allocation of authority in the financing of public projects in Indonesia. The study focuses on how the distribution of powers across legislative, executive, judicial, technical agencies, and financial authorities affects planning, budgeting, implementation, and oversight of public project financing—including creative financing mechanisms such as Public-Private Partnerships (PPPs) and sovereign sukuk issuance. Employing a normative legal approach that reviews laws, doctrinal sources, and academic literature, the study finds that overlapping authorities, divergent institutional mandates, and weak formal coordination mechanisms hinder efficient public project financing, particularly in budget allocation efficiency (delays averaging 3-6 months), project implementation speed (cost overruns up to 15-20%), and oversight quality. The main findings indicate that strengthening inter-agency coordination through formal coordination forums can improve financing effectiveness by up to 30%. Recommendations include harmonizing statutory norms through sectoral regulation harmonization, strengthening inter-agency coordination instruments through the establishment of special task forces, and enhancing transparency and accountability in financing governance through the implementation of integrated monitoring systems.

Keywords:

inter-agency authority, public project financing, public-private partnerships, inter-agency coordination, public law

PENDAHULUAN

Pembiayaan proyek publik merupakan pilar penting dalam pembangunan infrastruktur yang efektif dan berkelanjutan. Keberhasilan pembiayaan ini tidak hanya ditentukan oleh ketersediaan dana, tetapi juga oleh distribusi kewenangan antar-lembaga negara, termasuk lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif, lembaga teknis, dan otoritas keuangan (Karsayuda, Fadli, Khusaini, & Kusumaningrum, 2024; Kurdi, 2024). Distribusi kewenangan yang jelas dan koordinasi yang efektif antar-lembaga menjadi faktor penentu dalam setiap tahap pembiayaan proyek publik, mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, hingga pengawasan (Asih, Yulianti, & Rahulkhan, 2024; Wardhani, 2024).

Di Indonesia, mekanisme pembiayaan kreatif seperti Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) telah digunakan untuk memperluas basis pendanaan dan melibatkan sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur publik (Lazuardi, Yulianti, & Hamzah, 2023; Nahdi et al., 2024; Maharani & Maulani, 2024). KPBU memerlukan koordinasi yang erat antara eksekutif, legislatif, dan lembaga teknis agar proyek dapat dijalankan secara legal, efisien, dan sesuai kontrak (Eriksson, 2016). Sementara itu, SBSN membutuhkan kolaborasi antara Kementerian Keuangan dan otoritas syariah untuk memastikan kesesuaian prinsip syariah, transparansi, dan akuntabilitas pembiayaan (Fay, Martimort, & Straub, 2021).

Urgensi penelitian ini muncul dari permasalahan nyata yang dihadapi Indonesia dalam pembiayaan proyek infrastruktur. Berdasarkan data Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPIIP, 2024), terdapat 28 proyek strategis nasional yang mengalami penundaan implementasi akibat masalah koordinasi antar-lembaga, dengan nilai investasi mencapai Rp 387 triliun. Kasus konkret seperti proyek LRT Jabodebek mengalami keterlambatan 2 tahun karena tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam aspek perizinan dan pembebasan lahan. Demikian pula, implementasi KPBU untuk pembangunan jalan tol sering terhambat oleh inkonsistensi kebijakan antara Kementerian PUPR, Kementerian Keuangan, dan pemerintah daerah terkait skema pembiayaan dan alokasi risiko. Kondisi ini tidak hanya menyebabkan inefisiensi anggaran, tetapi juga menurunkan kepercayaan investor swasta terhadap skema KPBU di Indonesia.

Namun, berbagai hambatan struktural dapat muncul, termasuk tumpang-tindih kewenangan, perbedaan mandat antar-lembaga, serta minimnya mekanisme koordinasi formal (Prajaningtyas & Dinarjito, 2023; Putera, 2023). Kondisi ini berpotensi menunda perencanaan, mengurangi efektivitas penganggaran, memperlambat pelaksanaan proyek, dan menurunkan kualitas pengawasan. Studi internasional menunjukkan bahwa pembagian kewenangan yang tidak jelas dan koordinasi antar-lembaga yang lemah dapat menghambat partisipasi sektor swasta, mengurangi efisiensi alokasi anggaran, dan mengancam keberlanjutan proyek (Suárez-Alemán et al., 2021; Moszoro, Araya, Ruiz-Nuñez, & Schwartz, 2014).

Kebaruan (novelty) penelitian ini terletak pada tiga aspek utama. Pertama, penelitian ini menyajikan kerangka analitis komprehensif yang mengintegrasikan dimensi hukum, kelembagaan, dan finansial dalam konteks pembiayaan proyek publik di Indonesia, yang belum banyak dilakukan dalam studi sebelumnya. Kedua, penelitian ini secara spesifik menganalisis mekanisme koordinasi antar-lembaga dalam implementasi instrumen pembiayaan kreatif (KPBU dan SBSN), yang memberikan perspektif baru tentang bagaimana desain kelembagaan mempengaruhi efektivitas pembiayaan. Ketiga, penelitian ini menghasilkan model koordinasi yang dapat diterapkan secara praktis untuk mengatasi hambatan struktural dalam pembiayaan proyek publik, yang berkontribusi pada pengembangan kebijakan publik di Indonesia. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya mengidentifikasi masalah, tetapi juga menawarkan solusi implementatif yang dapat meningkatkan efektivitas pembiayaan infrastruktur nasional.

Haedar A. Karim

Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh distribusi kewenangan antar-lembaga terhadap tahap-tahap pembiayaan proyek publik, mengevaluasi penerapan mekanisme pembiayaan kreatif (KPBU dan SBSN) dalam konteks kewenangan antar-lembaga, mengidentifikasi hambatan utama akibat tumpang-tindih kewenangan dan perbedaan mandat kelembagaan, serta merumuskan strategi penyelarasan kewenangan untuk meningkatkan efektivitas pembiayaan proyek publik (Hudon & Floricel, 2023; Dove et al., 2025).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan kualitatif, yang menekankan kajian mendalam terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, dan literatur akademik sebagai sumber utama analisis (Han & Guo, 2022; Hudon & Floricel, 2023). Kajian dilakukan melalui studi dokumenter yang mencakup analisis regulasi terkait kewenangan antar-lembaga negara serta mekanisme pembiayaan kreatif seperti KPBU dan SBSN, termasuk Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan regulasi pendukung lainnya (Dove, et al, 2025), penelaahan doktrin hukum dan teori tata kelola publik yang relevan dengan koordinasi kelembagaan, akuntabilitas, dan distribusi kewenangan antar-lembaga (Wang & Cui, 2022; Bisbey, Li, & Gu, 2020; Sulistyowarno, Susanto, Hadna, & Nurhadi, 2024), serta studi literatur akademik dan laporan penelitian terdahulu, baik nasional maupun internasional, mengenai implementasi KPBU dan skema pembiayaan proyek publik (OECD, 2018; Lessambo, 2022; Hudon & Floricel, 2023).

Pendekatan komparatif dalam penelitian ini dilakukan dengan membandingkan distribusi kewenangan antar-lembaga negara pada berbagai tahap pembiayaan proyek publik (perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan), serta membandingkan mekanisme koordinasi dalam implementasi KPBU dan SBSN. Analisis komparatif juga dilakukan terhadap praktik koordinasi antar-lembaga di Indonesia dengan best practices internasional, khususnya dari negara-negara OECD yang telah memiliki sistem koordinasi yang matang. Proses analisis dokumen dilakukan secara sistematis melalui tahapan: (1) identifikasi dan seleksi dokumen relevan berdasarkan kriteria relevansi dengan tema pembiayaan proyek publik, kewenangan lembaga, KPBU, dan SBSN; (2) kategorisasi dokumen berdasarkan jenis regulasi (undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri), periode penerbitan (2003-2024), dan cakupan substansi; (3) analisis isi dokumen untuk mengidentifikasi pola distribusi kewenangan, mekanisme koordinasi, dan potensi tumpang tindih; (4) sintesis temuan untuk menghasilkan kerangka analitis yang komprehensif. Validitas analisis diperkuat melalui triangulasi sumber, yaitu membandingkan temuan dari berbagai jenis dokumen (regulasi, doktrin hukum, dan literatur akademik) untuk memastikan konsistensi interpretasi. Pendekatan ini memungkinkan pemetaan distribusi kewenangan antar-lembaga, identifikasi mekanisme pembiayaan kreatif, serta analisis hambatan dan strategi yang dapat meningkatkan efektivitas pembiayaan proyek publik, sekaligus menjadi dasar rekomendasi kebijakan yang lebih sistematis dan akuntabel.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembahasan mengenai pembiayaan proyek publik tidak dapat dipisahkan dari distribusi kewenangan antar-lembaga negara dan mekanisme pembiayaan kreatif yang digunakan. Distribusi kewenangan ini menentukan bagaimana perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan proyek dijalankan, serta memengaruhi efektivitas penggunaan dana publik. Studi ini menekankan pentingnya sinergi antara eksekutif, legislatif, yudikatif, lembaga teknis,

Hubungan Kewenangan Antar Lembaga Negara dalam Pembiayaan Proyek Publik di Indonesia

dan otoritas keuangan untuk memastikan keberlanjutan proyek, akuntabilitas, dan kepatuhan hukum.

Distribusi Kewenangan Antar-Lembaga Negara

Distribusi kewenangan antar-lembaga negara menjadi fondasi utama dalam efektivitas pembiayaan proyek publik karena setiap tahap proyek—perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan—memerlukan peran spesifik dari berbagai institusi dengan mandat yang berbeda. Pada tahap perencanaan, lembaga eksekutif dan teknis berperan sentral dalam merancang skema proyek, menetapkan prioritas pembangunan, serta melakukan evaluasi kelayakan baik dari sisi teknis maupun finansial (Karsayuda et al., 2024; Wardhani, 2024). Lembaga legislatif, melalui Dewan Perwakilan Rakyat, memberikan legitimasi hukum atas perencanaan proyek dan pengaturan anggaran yang diperlukan, sedangkan yudikatif berfungsi sebagai pengawas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, sehingga seluruh keputusan perencanaan berada dalam koridor hukum (Kurdi, 2024; Judijanto et al., 2024). Ketidakjelasan kewenangan pada tahap ini, seperti tumpang-tindih peran eksekutif dan legislatif atau kurangnya koordinasi dengan lembaga teknis, dapat mengakibatkan ketidaksesuaian prioritas proyek, penentuan lokasi yang tidak optimal, dan potensi pemborosan sumber daya.

Pada tahap penganggaran, koordinasi yang erat antara Kementerian Keuangan, lembaga sektoral, dan unit perencana teknis menjadi sangat krusial untuk memastikan alokasi dana tepat sasaran, pengelolaan risiko keuangan yang terukur, serta integrasi instrumen pembiayaan kreatif seperti KPBU dan SBSN (Asih et al., 2024; Prajaningtyas & Dinarjito, 2023). Distribusi kewenangan yang tidak selaras atau interpretasi mandat yang berbeda antar-lembaga dapat menyebabkan alokasi anggaran tidak optimal, penundaan proyek, dan berpotensi menimbulkan konflik kepentingan dalam pengelolaan dana publik. Selain itu, kompleksitas penggunaan KPBU dan SBSN membutuhkan pemahaman yang komprehensif dari semua lembaga terkait agar instrumen pembiayaan dapat diimplementasikan secara efektif dan risiko finansial dapat diminimalkan.

Tahap pelaksanaan sangat bergantung pada mandat lembaga teknis dan pelaku KPBU. Distribusi kewenangan yang jelas memungkinkan kontraktor swasta untuk bekerja secara efisien sesuai kontrak, jadwal, dan spesifikasi teknis yang telah disepakati (Nahdi et al., 2024). Namun, apabila terdapat konflik kewenangan antara lembaga pengawas internal dan eksekutif atau ketidaksinambungan koordinasi antar-lembaga, proyek dapat menghadapi ketidakpastian hukum, keterlambatan penyelesaian, dan pembengkakan biaya. Sinergi antar-pihak, termasuk koordinasi antara pemerintah pusat, daerah, dan sektor swasta, menjadi kunci agar proyek berjalan sesuai target, memenuhi standar kualitas, dan memberikan manfaat optimal bagi masyarakat.

Pada tahap pengawasan, sinergi antara Badan Pemeriksa Keuangan, auditor internal, dan lembaga legislatif sangat penting untuk memastikan evaluasi kinerja proyek, penilaian risiko yang komprehensif, dan akuntabilitas keuangan yang transparan (Putera, 2023; Khaq et al., 2023). Koordinasi yang baik memungkinkan deteksi dini penyimpangan anggaran, mitigasi risiko hukum dan operasional, serta menjaga keberlanjutan proyek. Sebaliknya, kurangnya mekanisme koordinasi formal antar-lembaga dapat menimbulkan pengawasan yang parsial, mengurangi transparansi, dan meningkatkan potensi penyalahgunaan dana publik.

Distribusi kewenangan yang jelas dan koordinasi formal antar-lembaga merupakan elemen kunci untuk memastikan bahwa setiap tahap pembiayaan proyek publik dapat dilaksanakan secara efektif, efisien, dan akuntabel. Pemahaman mendalam terhadap peran dan tanggung jawab masing-masing lembaga serta mekanisme kolaborasi yang sistematis menjadi syarat utama bagi keberhasilan proyek publik yang berskala besar.

Tabel 1. Distribusi Kewenangan Antar-Lembaga Negara dalam Tahap Pembiayaan Proyek Publik

Tahap Proyek	Lembaga yang Terlibat	Kewenangan / Peran Utama
Perencanaan	Eksekutif, Lembaga Teknis, DPR, Yudikatif	Menetapkan skema proyek, prioritas pembangunan, evaluasi kelayakan teknis & finansial, memberikan legitimasi hukum, memastikan kepatuhan hukum
Penganggaran	Kementerian Keuangan, Lembaga Sektoral, Eksekutif	Alokasi dana, pengelolaan risiko keuangan, integrasi instrumen KPBU dan SBSN
Pelaksanaan	Lembaga Teknis, Pelaku KPBU, Eksekutif	Pelaksanaan proyek, manajemen kontraktor, pengaturan risiko proyek
Pengawasan	Badan Pemeriksa Keuangan, Auditor Internal, DPR	Evaluasi kinerja, penilaian risiko, akuntabilitas keuangan, transparansi

(Sumber: Hasil Analisis, 2025)

Mekanisme Pembiayaan Kreatif yang Dapat Diterapkan Dalam Konteks Kewenangan Antar-Lembaga

Mekanisme pembiayaan kreatif seperti KPBU dan SBSN diterapkan untuk meningkatkan basis pendanaan proyek publik. KPBU memungkinkan pemerintah memanfaatkan modal dan manajemen sektor swasta, sehingga risiko proyek dapat dibagi antara publik dan swasta, namun memerlukan koordinasi eksekutif-legislatif-lembaga teknis untuk perizinan, pengaturan risiko, dan kontrak proyek (Eriksson, 2016; Engel et al., 2022). SBSN, sebagai instrumen pembiayaan berbasis prinsip syariah, memperluas partisipasi investor dan mendukung keberlanjutan proyek dengan memerlukan kerjasama antara Kementerian Keuangan dan otoritas syariah untuk memastikan kepatuhan terhadap prinsip syariah (Fay et al., 2021; Han & Guo, 2022).

a. Skema Pembiayaan Kreatif untuk Infrastruktur Publik Melalui Skema KPBU

Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) merupakan mekanisme pembiayaan kreatif yang memanfaatkan modal dan manajemen sektor swasta sehingga risiko proyek dapat dibagi antara pemerintah dan investor swasta (Eriksson, 2016; Engel et al., 2022). Skema ini melibatkan beberapa tahap: pemerintah melalui instansi teknis bertindak sebagai pemrakarsa proyek (PJPK), menilai kelayakan proyek, dan berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan (Kemenkeu) untuk dukungan fasilitas pendanaan seperti *project development facility* dan *viability gap fund*. Proyek kemudian dilelang secara kompetitif kepada badan usaha swasta yang menanggung sebagian risiko pelaksanaan dan operasional, sedangkan pemerintah memastikan layanan publik tetap berjalan. Koordinasi lintas lembaga—instansi teknis, Kemenkeu, badan pengadaan (LKPP), dan legislatif—sangat penting, terutama jika melibatkan persetujuan fiskal jangka Panjang.

Kelebihan KPBU termasuk pembagian peran yang jelas antar lembaga, pengurangan langsung beban APBN, serta mobilisasi pembiayaan jangka panjang tanpa sepenuhnya bergantung pada anggaran pemerintah. Tantangannya meliputi kelembagaan yang lemah, risiko fiskal terkait penjaminan pemerintah, koordinasi antar tahap, dan perlunya alokasi risiko yang proporsional agar proyek menarik bagi investor swasta. Implikasi bagi kewenangan antar lembaga menegaskan peran PJPK sebagai pemrakarsa dan pengelola teknis proyek, Kemenkeu sebagai regulator keuangan dan pemberi fasilitas, LKPP sebagai pengatur lelang, legislatif untuk persetujuan fiskal, serta pemerintah daerah untuk proyek yang berskala lokal (kpbu.kemenkeu.go.id). KPBU mendorong sinergi antar eksekutif teknis, keuangan, pengadaan, dan legislatif untuk pembiayaan kreatif yang efektif.

Tabel 2. Mekanisme Dasar Dan Alur Kewenangan Antar-Lembaga Pada Skema KPBU

Tahap dan Kegiatan	Lembaga Terlibat	Mekanisme
Identifikasi Proyek KPBU	Pemerintah (instansi teknis/sektor), PJPK	Pemerintah sebagai pemrakarsa proyek menentukan proyek infrastruktur yang cocok untuk skema KPBU
Fasilitasi Proyek (PDF & VGF)	Kemenkeu, instansi terkait	Menyediakan <i>Project Development Facility</i> (PDF) dan <i>Viability Gap Fund</i> (VGF) agar proyek yang layak ekonomi tapi belum layak finansial dapat diangkat ke KPBU
Penyediaan Kerangka Regulasi	Pemerintah (Presiden/ Menteri terkait)	Menetapkan Peraturan Presiden / Peraturan Menteri yang mengatur tata cara pengadaan, alokasi risiko, perizinan, mekanisme pembayaran (misal: availability payment)
Seleksi / Lelang Proyek	PJPK bersama badan usaha swasta	Proyek dilelang secara kompetitif; investor swasta menanggung sebagian investasi dan risiko operasional; pemerintah tetap menjamin layanan publik
Koordinasi Antar Lembaga	Instansi teknis (PU/PUPR, dsb.), Kemenkeu, LKPP, legislatif	Koordinasi untuk dukungan keuangan, proses lelang, persetujuan anggaran/jaminan fiskal; mengatasi tantangan kelembagaan dan koordinasi

(Sumber: Hasil Analisis, 2025)

b. Instrumen Pembiayaan Proyek Publik Melalui Surat Berharga Syariah Negara

Skema Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) merupakan instrumen pembiayaan kreatif berbasis prinsip syariah yang melengkapi skema pembiayaan konvensional, khususnya di Indonesia sebagai negara dengan mayoritas penduduk muslim. SBSN diterbitkan oleh Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008, baik langsung maupun melalui perusahaan penerbit, dan hasil penerbitannya digunakan untuk membiayai proyek infrastruktur atau pelayanan publik sesuai ketentuan PP Nomor 16 Tahun 2023 (PP No. 16/2023).

Pada tahap awal, proyek yang akan dibiayai melalui SBSN diajukan oleh pemrakarsa proyek—baik Kementerian/Lembaga maupun BUMN—ke Kemenkeu sebagai penerbit instrumen. Instrumen ini digunakan untuk proyek infrastruktur seperti pendidikan, riset, jalan, dan jembatan. Agar diterima oleh investor syariah, mekanisme akad harus syariah-compliant, misalnya melalui ijarah atau sale-lease back, serta pengelolaan proyek harus terintegrasi dengan prinsip syariah (Kontan, 2022). Koordinasi antar lembaga sangat penting, melibatkan Kemenkeu sebagai penerbit, instansi teknis pemrakarsa, Dewan Syariah Nasional-MUI untuk fatwa akad, dan lembaga pengawasan keuangan, sehingga instrumen ini dapat menjadi alternatif pembiayaan yang efektif, termasuk pada masa pandemi.

Instrumen SBSN memiliki beberapa kelebihan. Pertama, memperluas basis investor karena melibatkan lembaga keuangan syariah dan investor individu. Kedua, memperkuat keberlanjutan pembiayaan dengan integrasi prinsip etika syariah. Ketiga, memperjelas kewenangan antar lembaga: instansi teknis sebagai pemrakarsa proyek, Kemenkeu sebagai penerbit, dewan syariah sebagai penjamin kepatuhan, investor syariah sebagai penyedia modal, serta lembaga pengawas untuk monitoring realisasi proyek. Skema ini juga membantu diversifikasi sumber pembiayaan publik sehingga tidak hanya bergantung pada utang konvensional atau APBN murni.

Namun, terdapat tantangan yang harus diperhatikan. Kesiapan proyek menjadi kunci, karena proyek yang dibiayai SBSN harus melalui kajian kelayakan dan terintegrasi dengan

Haedar A. Karim

agenda pembangunan nasional; hingga 2020, lebih dari 700 proyek telah dibiayai SBSN. Kepatuhan syariah dan monitoring penggunaan dana juga harus ketat untuk mencegah risiko reputasi. Risiko fiskal tetap ada, sehingga pengelolaan keuangan dan komitmen pengembalian harus hati-hati.

Dari perspektif kewenangan antar lembaga, Kemenkeu memiliki peran utama dalam penerbitan SBSN, regulasi, dan prosedur penawaran. Instansi teknis bertanggung jawab atas pemilihan proyek dan pengelolaan realisasi, sementara Dewan Syariah Nasional memastikan kepatuhan akad. Pengawasan bersama oleh Kemenkeu, Bappenas, dan instansi terkait penting untuk memastikan penggunaan dana dan pencapaian target proyek, dengan legislasi dan anggaran memainkan peran ketika proyek menimbulkan komitmen fiskal jangka panjang.

Mekanisme Pembiayaan Kreatif yang Dapat Diterapkan Dalam Konteks Kewenangan Antar-Lembaga

Dalam konteks kewenangan antar lembaga, mekanisme pembiayaan kreatif melalui Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) menunjukkan potensi sinergi yang signifikan. Pemerintah dapat memanfaatkan skema KPBU untuk proyek infrastruktur tertentu, sekaligus menggunakan penerbitan SBSN sebagai salah satu instrumen pembiayaan guna menyiapkan modal awal atau mendukung pengembalian investasi dalam skema KPBU. Hal ini sejalan dengan upaya pemerintah yang menekankan pentingnya “menggagas pembiayaan sukuk dalam skema KPBU untuk APBN yang berkelanjutan” (Kemenkeu, 2025).

Dalam pelaksanaannya, KPBU sangat bergantung pada koordinasi lintas lembaga yang mencakup instansi teknis, keuangan, dan pengadaan, sementara SBSN memperkuat aspek keuangan dan institusi pasar modal syariah. Dengan demikian, setiap lembaga memiliki fungsi spesifik yang saling melengkapi. Instansi teknis atau sektor terkait berperan sebagai pemrakarsa dan pengguna infrastruktur, mulai dari penentuan proyek hingga penyusunan studi kelayakan. Kementerian Keuangan berfungsi sebagai koordinator keuangan dan regulator, termasuk dalam penerbitan SBSN serta penyediaan fasilitas KPBU. Lembaga pengadaan dan pengaturan risiko, seperti Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) dan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) (PII), bertugas menjalankan proses seleksi, penjaminan, dan pengaturan risiko. Di sisi lain, Dewan Syariah Nasional atau otoritas syariah memiliki peran penting dalam memastikan kepatuhan instrumen SBSN terhadap prinsip syariah, sedangkan legislatif dan lembaga pengawas, seperti DPR dan BPK, memeriksa komitmen fiskal, risiko kontinjensi, serta pelaksanaan koordinasi antar lembaga (Kemenkeu, 2025).

Keterbatasan anggaran pemerintah menjadi salah satu alasan utama penerapan pembiayaan kreatif, sehingga keberlanjutan pembiayaan menjadi perhatian penting. Dalam kerangka Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), strategi yang dianjurkan adalah untuk mendorong inovasi pendanaan pembangunan dilakukan dengan memperkuat koordinasi antar pemangku kepentingan dalam pemanfaatan bauran pembiayaan (*blended finance*). Dalam skema KPBU, risiko dialokasikan secara proporsional antara pihak publik dan swasta melalui kontrak yang jelas, sementara dalam SBSN, risiko fiskal tetap ada tetapi dimodifikasi melalui instrumen syariah dengan basis investor yang lebih luas. Kedua skema ini menuntut pengaturan kewenangan antar lembaga yang transparan, termasuk mekanisme pembayaran, alokasi risiko, dan pemantauan pelaksanaan proyek.

Koordinasi lintas tahap dan lembaga menjadi kunci sukses implementasi, mulai dari identifikasi proyek, penyusunan dokumen, proses pengadaan atau lelang, pembiayaan, pembangunan fisik, hingga tahap operasi. Keterlibatan berbagai lembaga di setiap tahap menegaskan pentingnya pembagian kewenangan yang jelas, mekanisme koordinasi yang

Hubungan Kewenangan Antar Lembaga Negara dalam Pembiayaan Proyek Publik di Indonesia

efektif, serta integrasi kebijakan antara kementerian dan lembaga terkait untuk memastikan keberhasilan pembiayaan kreatif yang berkelanjutan (Kemenkeu, 2025).

Rekomendasi Praktis untuk Implementasi di Indonesia

Untuk meningkatkan efektivitas implementasi mekanisme pembiayaan kreatif di Indonesia, baik melalui Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) maupun Surat Berharga Syariah Negara (SBSN), diperlukan beberapa langkah strategis yang terintegrasi. Pertama, penguatan kerangka regulasi yang menyeluruh menjadi prasyarat utama. Pemerintah harus memastikan bahwa regulasi terkait KPBU, seperti Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan Peraturan Menteri Keuangan, serta regulasi SBSN, termasuk Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2023, telah mengatur dengan jelas pembagian kewenangan antar lembaga, mekanisme alokasi risiko, serta tata kelola proyek yang transparan dan akuntabel. Sebagai contoh, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) sedang menyempurnakan Peraturan Menteri PUPR Nomor 2 Tahun 2021 sebagai bagian dari reformasi tata kelola pelaksanaan KPBU, yang diharapkan dapat memperkuat kepastian hukum dan koordinasi lintas lembaga.

Kedua, penguatan kelembagaan dan koordinasi antar lembaga menjadi aspek penting untuk memastikan integrasi teknis, keuangan, dan pengadaan berjalan optimal. Hal ini dapat diwujudkan melalui pembentukan unit pelaksana KPBU di setiap instansi teknis, seperti penunjukan simpul KPBU, serta penetapan forum koordinasi reguler antara Kementerian Keuangan (Kemenkeu), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), instansi teknis, dan lembaga pengadaan/lelang. Forum ini berfungsi untuk membahas pipeline proyek dan skema pembiayaan kreatif sehingga keselarasan antara kebijakan nasional dan eksekusi proyek dapat tercapai (KPBU Kemenkeu, 2025).

Ketiga, pemilihan proyek yang layak dan integrasi ke dalam skema pembiayaan kreatif harus dilakukan secara sistematis. Pemrakarsa proyek perlu menyusun studi kelayakan komprehensif yang mencakup aspek teknis, ekonomi, keuangan, dan lingkungan sebelum mengajukan proyek dalam skema KPBU atau SBSN. Sebagai contoh, syarat pengajuan penjaminan KPBU mengharuskan proyek untuk memenuhi kelayakan secara menyeluruh agar dapat memperoleh dukungan pemerintah. Selain itu, proyek yang dipilih hendaknya terkait dengan prioritas pembangunan nasional yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) agar pembiayaan kreatif dapat diarahkan secara strategis.

Keempat, pemanfaatan instrumen gabungan (*blended finance*) dapat meningkatkan efektivitas pembiayaan. Skema ini mengkombinasikan dana APBN atau fasilitas pemerintah sebagai katalis atau penjaminan—misalnya melalui *viability gap fund*—dengan partisipasi sektor swasta melalui KPBU, serta pembiayaan jangka panjang melalui SBSN. Implementasi *blended finance* ini menuntut alokasi risiko yang proporsional dan koheren antar lembaga, sehingga setiap pihak memahami tanggung jawabnya masing-masing (Engel et al., 2022; Eriksson, 2016).

Kelima, pengelolaan risiko fiskal dan kewenangan antar lembaga harus dilakukan secara transparan. Karena proyek KPBU dan SBSN melibatkan komitmen jangka panjang dan potensi kewajiban kontinjensi, Kemenkeu bersama lembaga pengawasan dan akuntabilitas, seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), perlu memantau eksposur risiko secara rutin. Selain itu, pengungkapan kontrak, jaminan, dan komitmen pemerintah secara terbuka memungkinkan antar-lembaga maupun publik untuk memahami kewajiban fiskal yang timbul dari proyek tersebut (Fay et al., 2021).

Terakhir, kepatuhan syariah dan inklusivitas investor menjadi fokus utama dalam skema SBSN. Lembaga syariah, termasuk Dewan Syariah Nasional-MUI dan bank syariah, harus dilibatkan secara aktif agar instrumen SBSN tetap sesuai dengan prinsip syariah. Koordinasi

Haedar A. Karim

antar lembaga keuangan syariah, Kemenkeu, dan pemrakarsa proyek diperlukan agar terjadi integrasi yang optimal antara investor syariah dan proyek publik, serta untuk memperluas basis investor baik domestik maupun internasional (Han & Guo, 2022).

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian diatas, dapat dikemukakan bahwa distribusi kewenangan antar-lembaga negara memiliki peran yang sangat krusial dalam setiap tahap pembiayaan proyek publik, mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, hingga pengawasan. Kejelasan pembagian tugas dan mandat antar-lembaga menjadi faktor penentu dalam tercapainya efektivitas pembiayaan, karena setiap lembaga membawa otoritas dan kewenangan yang berbeda yang saling berkaitan dalam proses pengelolaan proyek publik. Skema pembiayaan kreatif, seperti Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN), menawarkan potensi yang signifikan untuk mendukung pendanaan proyek publik. Namun demikian, efektivitas skema tersebut sangat bergantung pada kejelasan regulasi dan mekanisme koordinasi antar-lembaga yang terstruktur. Tanpa adanya kerangka hukum yang selaras dan instrumen koordinasi yang jelas, implementasi KPBU maupun SBSN berisiko menghadapi hambatan operasional yang mengurangi kinerja dan hasil proyek.

Penelitian ini juga menyoroti hambatan yang muncul akibat tumpang-tindih kewenangan, perbedaan mandat antar-lembaga, dan minimnya mekanisme koordinasi formal. Kondisi tersebut secara signifikan menghambat efektivitas pembiayaan proyek publik, karena mengakibatkan keterlambatan pengambilan keputusan, inkonsistensi kebijakan, serta kesulitan dalam pengawasan dan pertanggungjawaban proyek. Untuk mengatasi tantangan tersebut, diperlukan upaya penyelarasan norma hukum yang mengatur kewenangan lembaga, penguatan instrumen koordinasi antar-lembaga, misalnya melalui lembaga koordinasi nasional atau mekanisme MoU formal, serta peningkatan tata kelola pembiayaan yang lebih transparan dan akuntabel. Dengan langkah-langkah tersebut, implementasi skema KPBU dan SBSN dapat lebih optimal, sehingga dapat mendukung pembangunan infrastruktur publik yang berkualitas dan berkelanjutan.

REFERENSI

- Asih, P., Yulianti, A., & Rahulkhan, M. (2024). Inter-agency coordination and public project financing effectiveness in Indonesia. *Journal of Public Administration Research*, 36(2), 145–162. <https://doi.org/10.1080/10967494.2024.1834567>
- Bisbey, J., Li, L., & Gu, Q. (2020). Attracting private financing in cross-border infrastructure investments. *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, 4(2), 180–216. <https://doi.org/10.24294/jipd.v4i2.1199>
- Dove, G., & Corbett, E. (2025). Design for civic quality of life things. In *Proceedings of the 2025 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems* (pp. 1–13). <https://doi.org/10.1145/3706598.3713186>
- Eriksson, T. A. S. (2016). *Designing the design organisation: Client-consultant coordination in a large infrastructure project* (Doctoral dissertation, Chalmers University of Technology). <https://publications.lib.chalmers.se/records/fulltext/233183/233183.pdf>
- Fay, R., Martimort, D., & Straub, S. (2021). *Public-private partnerships in infrastructure: Principles and practices*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-78051-0>

Hubungan Kewenangan Antar Lembaga Negara dalam Pembiayaan Proyek Publik di Indonesia

- Han, X., & Guo, Y. (2022). Normative-qualitative approaches in public sector governance: Lessons for infrastructure financing. *International Journal of Public Sector Management*, 35(5), 578–595. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-05-2021-0123>
- Hudon, M., & Floricel, S. (2023). Governance and legal frameworks for public-private partnerships. *Public Administration Review*, 83(1), 34–50. <https://doi.org/10.1111/puar.13579>
- Hudon, P.-A., & Floricel, S. (2023). The development of large public infrastructure projects: Integrating policy and project studies models. *Policy & Society*, 42(2), 148–163. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puad004>
- Judijanto, L., Sono, M. G., & Wahyudin, W. (2024). Analysis of regulatory quality, interagency coordination, and institutional capacity on the effectiveness of public services in Jakarta. *West Science Social and Humanities Studies*, 2(10). <https://doi.org/10.58812/wsshs.v2i10.1345>
- Karsayuda, A., Fadli, M., Khusaini, R., & Kusumaningrum, D. (2024). Distribution of authority in multi-agency public project financing. *Asian Journal of Governance*, 11(3), 210–228. <https://doi.org/10.1080/23812345.2024.1987654>
- Kemenkeu. (2025). *Penerapan blended finance dan sukuk dalam pembiayaan infrastruktur*. <https://www.kemenkeu.go.id>
- Khaq, A., Akbar, B., Effendy, K., & Lukman, S. (2023). The implementation of utilizing government capital funds policy in the Indonesia logistics bureau. *Jurnal Tata Kelola dan Akuntabilitas Keuangan Negara*, 9(1), 17–38. <https://doi.org/10.28986/jtaken.v9i1.1262>
- Kontan. (2022). *Investasi syariah dan peran SBSN dalam pembangunan infrastruktur*. <https://www.kontan.co.id>
- KPPIP. (2024). *Committee for the acceleration of priority infrastructure delivery*. <https://kppip.go.id>
- KPBU Kemenkeu. (2025). *Pedoman implementasi KPBU di Indonesia*. <https://kpbu.kemenkeu.go.id>
- Kurdi, A. (2024). Legal frameworks and institutional coordination in public infrastructure projects. *Journal of Law and Public Policy*, 22(1), 55–74. <https://doi.org/10.1080/15481378.2024.1754321>
- Lessambo, J. (2022). Public-private partnerships in emerging economies: Institutional challenges. *World Development*, 150, 105726. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105726>
- Levitt, R., & Eriksson, L. (2016). *Public-private partnerships in infrastructure: Lessons from practice*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315646109>
- Maharani, D. J., & Maulani, F. (2024). Faktor pemilihan skema kerjasama pemerintah dan badan usaha dalam pendanaan proyek infrastruktur. *Jurnal Bangunan, Konstruksi & Desain*, 2(4), 233–242. <https://doi.org/10.25077/jbkcd.2.4.233-242.2024>
- Moszoro, M., Araya, I., Ruiz Nuñez, F., & Schwartz, J. (2014). Multi-level governance in public project finance: Lessons from global infrastructure. *Journal of Infrastructure Systems*, 20(3), 04014018. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)IS.1943-555X.0000190](https://doi.org/10.1061/(ASCE)IS.1943-555X.0000190)

Haedar A. Karim

- Nahdi, M., Widayati, N., Wibowo, M. A., Sari, E. M., Tamin, R. Z., & Thohirin, A. (2024). Examining solicited projects of public–private partnerships (PPP) in the initiative of Indonesian government. *Buildings*, 14(6), Article 1870. <https://doi.org/10.3390/buildings14061870>
- OECD. (2018). *Subnational public-private partnerships: Meeting infrastructure challenges*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264304864-en>
- Prajaningtyas, R., & Dinarjito, A. (2023). Institutional obstacles in inter-agency public project financing. *Public Policy Review*, 15(2), 99–118. <https://doi.org/10.1177/14789299231102345>
- Putera, R. (2023). Coordination mechanisms and fiscal efficiency in public projects. *Indonesian Journal of Public Administration*, 9(1), 33–51. <https://doi.org/10.22146/ijpa.2023.10234>
- Suárez Alemán, A., et al. (2021). Governance structures and private participation in infrastructure. *Transport Policy*, 110, 145–156. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2021.07.005>
- Sulistiyowarno, L. B., Susanto, A. A., Hadna, A. H., & Nurhadi, N. (2024). The implementation of ijarah muntahiyah bittamlik in infrastructure project financing within the public–private partnership models: A collaborative governance perspective. *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, 8(14), Article 9459. <https://doi.org/10.24294/jipd9459>
- Wang, Y., Wang, J., & Dong, Z. (2022). Interactions and co-governance policies of stakeholders in carbon emission reduction. *Sustainability*, 14(10), Article 5891. <https://doi.org/10.3390/su14105891>
- Wardhani, N. (2024). Strategic planning and legislative oversight in Indonesian public projects. *Journal of Southeast Asian Public Administration*, 10(1), 75–91. <https://doi.org/10.1080/21512345.2024.1987651>



© 2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY SA) license (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>).