JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik
E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000
https://dinastirev.org/JIHHP dinasti.info@gmail.com +62 811 7404 455
DOI: https://doi.org/10.38035/jihhp.v7i1.10106
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Received: 18 Oktober 2026 | **Revised:** 14 November 2026 | **Accepted:** 26 November 2026

Pengaturan Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) dalam Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN)

Much Nurachmad[1], Hendra Wahanu Prabandani[2], Athina Kartika Sari[3], Yasir Ahmad Azumardi Azra[4].
[1]Universitas Esa Unggul, Jakarta, Indonesia, much.nurachmad@esaunggul.ac.id
[2]STIH IBLAM, Jakarta, Indonesia, hendrawahanu@iblam.ac.id
[3]Universitas Esa Unggul, Jakarta, Indonesia, athina.sari@esaunggul.ac.id
[4]Peneliti Independen, Jakarta, Indonesia, yasirahmadaa18@gmail.com

Corresponding Author: much.nurachmad@esaunggul.ac.id[1]

Abstract: *The construction of Nusantara Capital City (IKN) is listed as one of national strategic projects 2025-2029 in Indonesia Mid-term Development Plan 2025-2029. National Capital Authority, Ministry of Public Works, state-owned enterprise, and private sectors are doing construction work for IKN. The budget to build IKN will be very significant, therefore a creative financing is needed. Public private partnership (PPP) is one of alternative scheme that will be used. A special PPP IKN is different compared to existing PPP. This study finds the differentiation of a PPP IKN compared to existing PPP are as follows: (i) regulations framework; (ii) scope/sectors that are opened the PPP scheme; (iii) the Person-in-charge of cooperation projects (PJPK); (iv) the role of PPP committee that has identical function to PPP node; (v) identification documents that similar to feasibility study; (vi) simplification of pre-feasibility study; (vii) fast-track timeline indication; (viii) unsolicited criteria/private sector PPP initiatives; (ix) PPP IKN is fully co-guarantee by Ministry of Finance and IIGF; and (x) the fulfillment of Availability Payment based on gross national product projections for 2024 to 2029.*

Keyword: *Nusantara Capital City (IKN), IKN Public–Private Partnership (PPP), Regular Public–Private Partnership (PPP).*

Abstrak: Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) termasuk dalam daftar indikasi proyek strategis nasional 2025-2029 sebagaimana tercantum dalam Lampiran I RPJMN 2025—2029. Pelaksana pembangunan adalah Otorita IKN, Kementerian Pekerjaan Umum, BUMN, dan Swasta. Untuk membangun IKN, diperlukan anggaran yang sangat besar sehingga diperlukan creative financing untuk membangun IKN. Salah satu alternatif yang digunakan adalah pemanfaatan skema KPBU IKN. KPBU IKN berbeda dengan KPBU reguler yang sudah eksisting. Kajian ini menunjukkan hasil bahwa terdapat perbedaan antara KPBU IKN dengan KPBU reguler dari sisi (i) rujukan regulasi; (ii) ruang lingkup/sektor yang dapat di kerja samakan dengan skema KPBU; (iii) yang dapat menjadi Penanggung Jawab Proyek kerja sama

(PJPK); (iv) Peran Panitia KPBU IKN yang identik dengan fungsi simpul KPBU; (v) Dokumen Identifikasi yang mirip dengan dokumen Studi Pendahuluan; (vi) Penyederhanaan Prastudi Kelayakan; (vii) Indikasi Timeline Penyelesaian yang lebih cepat; (viii) Kriteria Unsolicited/KPBU atas Prakarsa Badan Usaha IKN; (ix) semua penjaminan KPBU IKN adalah co-guarantee oleh Kementerian Keuangan dan PT PII; dan (x) Pembayaran Availability Payment (AP) dengan memperhatikan proyeksi Produk Domestik Bruto tahun berjalan untuk tahun 2024 sampai dengan tahun 2029.

Kata Kunci: IKN, KPBU IKN, KPBU Reguler.

PENDAHULUAN

Infrastruktur memegang peranan strategis dalam menunjang pertumbuhan ekonomi karena ketersediaannya dapat menentukan kelancaran dan perkembangan aktivitas ekonomi, baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Sebagai contoh, infrastruktur transportasi yang memadai mampu memperlancar mobilitas masyarakat dan distribusi barang, sehingga mendukung terciptanya kegiatan ekonomi yang lebih efisien dan berkelanjutan. (Maryaningsih et al., 2014; Suhendra, 2017; Brodjonegoro, 2017; Anggraeni & Sari, 2020; Astuti, 2022).

Penyediaan infrastruktur memerlukan pembiayaan dalam jumlah besar sehingga berpotensi menimbulkan beban fiskal apabila seluruh kebutuhan pendanaannya hanya mengandalkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Puspitasari & Santoso, 2018; Nurachmad, 2018; Maramis, 2018; Maulana, 2021).

Sejalan dengan hal tersebut, Lampiran I Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029 mengarahkan pemenuhan kebutuhan pendanaan pembangunan melalui sumber pemerintah dan nonpemerintah. Seluruh sumber pendanaan tersebut perlu dikelola secara efektif dan efisien serta disinergikan melalui integrasi pendanaan agar dampak pembangunan dapat dioptimalkan. Pendekatan ini sekaligus diarahkan untuk mengurangi ketergantungan terhadap APBN dan APBD serta memperluas keterlibatan sektor swasta dan unsur nonpemerintah lainnya.. Kebutuhan pendanaan prioritas nasional tersebut digambarkan pada Gambar 1.



Gambar 1. Pemenuhan Kebutuhan Prioritas Nasional
Sumber: lampiran I RPJMN 2025—2029

Dalam dokumen RPJMN 2025-2029, Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) merupakan bauran pendanaan pemerintah dan swasta. Dalam *best practice* internasional, KPBU dikenal sebagai *Public-Private Partnership* (PPP) yang mempunyai beragam istilah dan konsep (APMG, 2016; Andriani, 2025). OECD (2008) menjelaskan bahwa

kerja sama tersebut merupakan suatu bentuk kesepakatan antara pemerintah dan satu atau lebih mitra swasta, yang umumnya mencakup operator dan penyandang dana. Dalam kesepakatan ini, mitra swasta menyediakan layanan dengan mempertimbangkan keseimbangan antara manfaat yang diperoleh pemerintah dan keuntungan yang diterima pihak swasta. Keberhasilan penerapannya turut ditentukan oleh sejauh mana risiko dialihkan kepada mitra swasta. Negara Bagian Victoria, Australia, mendefinisikan *Public-Private Partnership* (PPP) sebagai segala bentuk kegiatan yang berkaitan dengan penyediaan infrastruktur dan layanan pendukung yang melibatkan investasi atau pembiayaan swasta, dengan nilai kini (*present value*) pembayaran jasa oleh pemerintah dan/atau konsumen melebihi 10 juta dolar Australia selama masa kemitraan. Sementara itu, Britania Raya memaknai PPP sebagai suatu pengaturan yang dibangun melalui kerja sama antara sektor publik dan sektor swasta. Adapun Korea Selatan mendefinisikan PPP sebagai proyek pembangunan dan pengoperasian infrastruktur, seperti jalan raya, pelabuhan, jalur kereta api, sekolah, dan fasilitas lingkungan, yang secara tradisional dibangun dan dikelola menggunakan dana pemerintah. Dalam pelaksanaannya, keterlibatan sektor swasta sebagai penyandang dana diharapkan dapat mendorong pemanfaatan kreativitas dan peningkatan efisiensi sektor swasta.

Di ranah domestik Indonesia, publik mengenal konsep *Public-Private Partnership* (PPP) melalui nomenklatur Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), yakni mekanisme kolaboratif yang mempertemukan otoritas negara dan entitas privat guna menginisiasi penyediaan infrastruktur bagi kemaslahatan publik. Pelaksanaannya mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri, Kepala Lembaga, Kepala Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah. Dalam kerja sama tersebut, sebagian atau seluruh sumber daya yang digunakan berasal dari Badan Usaha, dengan tetap memperhatikan pembagian risiko di antara para pihak.

Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) termasuk dalam daftar indikasi proyek strategis nasional 2025–2029 sebagaimana tercantum dalam Lampiran I RPJMN 2025–2029. Pelaksana pembangunan adalah Otorita IKN, Kementerian Pekerjaan Umum, BUMN, dan Swasta. Seperti wilayah Indonesia yang lain, pembangunan infrastruktur IKN tidak dapat mengandalkan APBN saja karena memerlukan anggaran yang besar (Kartikasari & Retnaninsih, 2024). Diperlukan pendanaan kreatif dengan melibatkan swasta untuk mempercepat pelaksanaan pembangunan IKN (Satiaputra et al., 2024; Setiawan, et al., 2024). Salah satu alternatif yang digunakan adalah pemanfaatan skema KPBU di IKN.

Kajian ini pada dasarnya hanya menjawab satu pertanyaan yaitu apakah pengaturan KPBU di Ibu Kota Nusantara sama dengan pengaturan KPBU yang sudah eksisting dilakukan, baik di pemerintah pusat maupun di daerah.

METODE

Penulisan ini menerapkan metode penelitian hukum (legal research), yaitu kegiatan ilmiah yang berlandaskan metode, sistematika, dan pemikiran tertentu untuk mengkaji serta menelaah gejala hukum secara terarah (Salim & Nurbani, 2013). Secara lebih spesifik, penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang berfokus pada penelaahan aturan, prinsip, dan doktrin hukum sebagai dasar untuk menemukan jawaban atas permasalahan penelitian (Soekanto & Mamudji, 2004).

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan, yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan analitis (*analytical approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan sebagai objek kajian hukum. Pendekatan konseptual diterapkan dengan mengkaji konsep-konsep hukum berdasarkan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum sehingga diperoleh pemahaman yang sesuai terhadap konsep yang diteliti. Adapun pendekatan analitis digunakan untuk menguraikan dan menelaah makna

istilah dalam peraturan perundang-undangan serta memahami penerapannya (Efendi & Ibrahim, 2016).

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini dikelompokkan menjadi tiga kategori. Pertama, bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat, meliputi peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif, traktat, dan konvensi. Kedua, bahan hukum sekunder, yakni bahan yang memberikan penjelasan atau uraian terhadap bahan hukum primer, termasuk hasil penelitian. Ketiga, bahan hukum tersier, yaitu bahan yang berfungsi memberikan petunjuk maupun penjelasan tambahan mengenai bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus dan indeks kumulatif (Soekanto & Mamudji, 2004).

Sumber hukum utama dalam penelitian ini mencakup dua kelompok regulasi. Kelompok pertama adalah regulasi KPBU reguler, yang meliputi Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur beserta peraturan pelaksanaannya. Kelompok kedua adalah regulasi KPBU di Ibu Kota Nusantara (IKN), yang mencakup Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara beserta peraturan turunannya. Dengan demikian, rentang tahun regulasi yang menjadi objek kajian utama dalam penelitian ini adalah 2015–2025. Sementara itu, sumber pustaka yang membahas konsep, teori, dan metodologi penelitian tetap dapat merujuk pada literatur yang terbit sebelum periode tersebut karena penggunaannya ditujukan untuk membangun landasan konseptual dan metodologis penelitian.

Mengingat penelitian ini mengkaji secara umum tentang pelaksanaan KPBU di IKN dengan membandingkan dengan KPBU reguler, maka kajian banyak berfokus pada peraturan Kementerian PPN/Bappenas tentang KPBU reguler maupun KPBU IKN. Peraturan lain yang terkait seperti peraturan Menteri Keuangan tentang dukungan pemerintah untuk KPBU dan peraturan LKPP tentang pengadaan KPBU merupakan referensi pendukung yang tidak dibahas secara detail. Demikian pula peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Availability Payment untuk Pemerintah Daerah tidak dibahas karena rezim KPBU IKN tidak mengenal kepala daerah sebagai PJPK.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penerapan Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) di Indonesia telah berlangsung sejak lama. Kerangka pengaturannya dapat ditelusuri hingga Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1998 tentang Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha Swasta dalam Pembangunan dan/atau Pengelolaan Infrastruktur. Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pembangunan dan penyediaan infrastruktur, regulasi mengenai KPBU mengalami penyesuaian. Salah satu perkembangan penting dalam pengaturan tersebut adalah terbitnya Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (selanjutnya disebut Perpres 38/2015), yang menjadi landasan utama penyelenggaraan KPBU reguler.

Pelaksanaan Perpres 38/2015 didukung oleh sejumlah peraturan yang mengatur aspek teknis dan kelembagaan KPBU. Peraturan tersebut meliputi: (i) Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Nomor 7 Tahun 2023 tentang pelaksanaan KPBU dalam penyediaan infrastruktur (selanjutnya disebut Permen Bappenas 7/2023); (ii) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 68 Tahun 2024 tentang dukungan pemerintah untuk pembiayaan infrastruktur melalui skema KPBU dan/atau skema pembiayaan lainnya (selanjutnya disebut PMK 68/2024); (iii) Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 1 Tahun 2025 tentang tata cara pengadaan untuk KPBU dalam penyediaan infrastruktur (selanjutnya disebut Perlem LKPP 1/2025); (iv) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 96 Tahun 2016 tentang pembayaran ketersediaan layanan dalam rangka kerja sama pemerintah daerah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur di daerah (selanjutnya disebut Permendagri 96/2016); serta (v) Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010 tentang penjaminan

infrastruktur dalam proyek KPBU melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur (selanjutnya disebut Perpres 78/2010).

Pendanaan untuk persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, termasuk penyelenggaraan pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, dapat berasal dari beberapa skema pembiayaan, salah satunya melalui KPBU. Meskipun sama-sama menggunakan pola kerja sama antara pemerintah dan badan usaha, KPBU yang diterapkan di Ibu Kota Nusantara (selanjutnya disebut KPBU IKN) memiliki pengaturan yang berbeda dari KPBU reguler yang berlandaskan Perpres 38/2015. Perbedaan kedua skema tersebut dapat ditinjau dari sejumlah aspek pengaturan dan pelaksanaannya sebagai berikut:

1) Regulasi

Ditinjau dari aspek landasan hukum, penyelenggaraan KPBU di Ibu Kota Nusantara (IKN) diatur melalui kerangka regulasi tersendiri, yang berbeda dari KPBU reguler berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015. Dasar hukum utama KPBU IKN merujuk pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU 3/2022), yang pengaturan pendanaannya dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2022 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran dalam rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pemindahan Ibu Kota Negara serta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara (PP 17/2022).

Sebagai tindak lanjut, pengaturan tersebut dilengkapi dengan sejumlah peraturan yang mengatur aspek pelaksanaan KPBU IKN secara lebih terperinci. Regulasi tersebut meliputi: (i) Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Nomor 6 Tahun 2022 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha di Ibu Kota Nusantara (Permen Bappenas 6/2022); (ii) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 220 Tahun 2022 tentang Dukungan Pemerintah untuk Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha serta Pembiayaan Kreatif dalam rangka Percepatan Penyediaan Infrastruktur di Ibu Kota Nusantara (PMK 220/2022); dan (iii) Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 1 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pengadaan Badan Usaha melalui Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha di Ibu Kota Nusantara (Perlem LKPP 1/2023).

2) Ruang Lingkup

Ditinjau dari cakupan infrastrukturnya, KPBU Ibu Kota Nusantara (IKN) tidak terbatas pada 22 sektor sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 ayat (2) Permen Bappenas 7/2023. Cakupan KPBU IKN justru merujuk pada infrastruktur yang telah ditetapkan dalam dua dokumen perencanaan, yaitu:

a) Rencana Induk Ibu Kota Nusantara; dan
b) Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara.

Adapun ketentuan mengenai sumber pendanaan diatur dalam Pasal 24 ayat (1) UU Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Berdasarkan ketentuan tersebut, pembiayaan untuk kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, termasuk penyelenggaraan pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara, dapat berasal dari:

a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
b. Anggaran Pendapatan dan Belanja lbu Kota Nusantara; dan/atau
c. sumber lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 menetapkan bahwa pengalokasian dana harus melihat tiga landasan utama, yakni:

a) berpedoman pada Rencana Induk Ibu Kota Nusantara dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional;

b) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk pendanaan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
c) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Ibu Kota Negara untuk pendanaan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Ibu Kota Nusantara; dan
d) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk pendanaan yang berasal dari sumber lain yang sah.

Pengaturan yang lebih spesifik mengenai perencanaan pembangunan infrastruktur IKN dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2022 tentang Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara (Perpres 63/2022). Dalam konteks ini, Perincian Rencana Induk merupakan dokumen perencanaan terpadu yang berfungsi menguraikan Rencana Induk Ibu Kota Nusantara secara lebih terperinci sebagai acuan dalam pelaksanaan pembangunan IKN.

Lampiran Perpres 63/2022, tepatnya Bab VI tentang Penahapan Pembangunan Ibu Kota Nusantara, memuat indikasi pendanaan KPBU untuk proyek-proyek infrastruktur.

Jika melihat ruang lingkup diatas, maka dapat dikatakan bahwa:

a. Cakupan KPBU IKN lebih luas daripada KPBU reguler. Kegiatan nonprasarana, misalnya Fasilitasi Investasi, Pameran/*Road show* Investasi, Penyusunan Profil Investasi, dan Pendampingan Investasi, dapat digabungkan (*bundling*) dengan Proyek Investasi Pembangunan Fasilitas Produksi sehingga menjadi bagian dari proyek infrastruktur.
b. Ruang lingkup KPBU IKN tidak mengelompokkan proyek menurut sektor, tetapi langsung menyebut nama proyeknya. Hal ini terlihat pada Lampiran I Perpres 63/2022 tentang pentahapan pembangunan IKN, yang memuat:
   1. Rencana proyek/aktivitas;
   2. Indikasi skema pembiayaan (termasuk skema KPBU IKN); dan
   3. Indikasi tahun operasional.

Sebagai catatan, perencanaan pada tahap I dilaksanakan pada tahun 2022–2024, tetapi jika belum dapat dilaksanakan akan dilanjutkan pada tahap II dari tahun 2025–2029.

1) Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama

Dalam skema KPBU reguler, Pasal 1 angka 7 Permen Bappenas 7/2023 menetapkan bahwa Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama (PJPK) dapat dijabat oleh menteri, kepala lembaga, kepala daerah, atau direksi Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah yang bertanggung jawab atas penyediaan atau penyelenggaraan infrastruktur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, pengaturan PJPK dalam KPBU IKN memiliki cakupan yang berbeda. Berdasarkan Pasal 1 angka 15 Permen Bappenas 6/2022, pihak yang dapat bertindak sebagai PJPK meliputi Menteri, Kepala Lembaga, Direksi Badan Usaha Milik Negara, dan/atau Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara. Pihak-pihak tersebut menjalankan fungsi sebagai penyedia atau penyelenggara infrastruktur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perbedaan kedua ketentuan tersebut terletak pada unsur kelembagaan yang dapat menjalankan peran sebagai PJPK. Dalam KPBU reguler, kepala daerah dan Badan Usaha Milik Daerah termasuk dalam cakupan pihak yang dapat bertindak sebagai PJPK. Sebaliknya, ketentuan KPBU IKN secara khusus mencantumkan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dan tidak memasukkan kepala daerah maupun Badan Usaha Milik Daerah dalam rumusan PJPK. Dengan demikian, ruang lingkup pihak yang berwenang menjadi PJPK pada KPBU IKN disesuaikan dengan struktur kelembagaan pemerintahan IKN.

2) Panitia KPBU IKN

Dalam penyelenggaraan KPBU reguler, Pasal 13 Permen Bappenas 7/2023 memberikan peran strategis kepada Simpul KPBU. Peran tersebut mencakup penyusunan kebijakan, sinkronisasi, koordinasi, pengawasan, dan evaluasi dalam pengembangan proyek KPBU, serta pemberian dukungan kepada Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama (PJPK) dalam menjalankan setiap tahapan KPBU. Melalui pengaturan ini, kelembagaan Tim KPBU dan Tim Pengendalian Pelaksanaan Perjanjian KPBU tidak lagi diatur sebagai tim yang berdiri sendiri, karena tugas dan fungsinya telah diintegrasikan ke dalam lingkup kerja Simpul KPBU. Untuk mendukung pelaksanaan tugasnya, Simpul KPBU dapat membentuk Kelompok Kerja (Pokja) yang melibatkan unit-unit organisasi terkait.

Sementara itu, fungsi pengadaan tetap dijalankan oleh Panitia Pengadaan. Pasal 14 Permen Bappenas 7/2023 mengatur bahwa Panitia Pengadaan bertanggung jawab menyiapkan dan melaksanakan proses pengadaan Badan Usaha Pelaksana. Selain itu, panitia tersebut turut mendukung proses penandatanganan Perjanjian KPBU dan persiapan pemenuhan pembiayaan proyek.

Berbeda dengan skema reguler, penyelenggaraan KPBU IKN tidak menggunakan kelembagaan Simpul KPBU. Dalam skema ini, PJPK memperoleh dukungan dari Panitia KPBU IKN sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Permen Bappenas 6/2022. Panitia tersebut bertugas membantu PJPK dalam seluruh rangkaian pelaksanaan KPBU IKN, yang meliputi tahap perencanaan, penyiapan, transaksi, hingga pelaksanaan perjanjian kerja sama. Tugasnya juga mencakup perumusan kebijakan dan/atau pelaksanaan koordinasi yang diperlukan untuk mendukung proses tersebut.

Mengenai keanggotaan, Lampiran I Permen Bappenas 6/2022 menjelaskan bahwa Panitia KPBU IKN dapat terdiri atas personel dari instansi PJPK dan, apabila dibutuhkan, melibatkan perwakilan dari instansi lain di luar PJPK. Ketentuan ini memungkinkan PJPK untuk membentuk Panitia KPBU IKN melalui Surat Keputusan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara (OIKN), dengan melibatkan personel dari kementerian atau lembaga lain yang memiliki keahlian dan pengalaman dalam pengadaan proyek KPBU sesuai kebutuhan proyek.

3) Dokumen Identifikasi

Pada KPBU reguler atas prakarsa pemerintah, tahap perencanaan menghasilkan Studi Pendahuluan. Berdasarkan Pasal 29 ayat (1) dan (2) Permen Bappenas 7/2023, PJPK bertugas mengidentifikasi kebutuhan penyediaan infrastruktur yang akan dilaksanakan melalui kerja sama dengan Badan Usaha. Proses identifikasi tersebut dilakukan melalui penyusunan studi pendahuluan dan pelaksanaan Konsultasi Publik. Studi pendahuluan mencakup dua komponen utama, yaitu kajian strategis untuk mengonfirmasi konteks strategis proyek dan kajian inisiatif penyediaan infrastruktur. Komponen kedua menghasilkan tiga keluaran, meliputi rencana bentuk KPBU, rencana skema pembiayaan beserta sumber pendanaannya, serta rencana penawaran KPBU yang memuat jadwal, tahapan proses, dan metode penilaian.

Pasal 1 angka 39 Permen Bappenas 6/2022 mengartikan studi pendahuluan sebagai kajian awal yang dilakukan oleh PJPK untuk menilai kebutuhan penyediaan infrastruktur tertentu di IKN. Kajian ini juga dimaksudkan untuk menguraikan manfaat yang dapat diperoleh apabila penyediaan infrastruktur tersebut dilaksanakan melalui skema KPBU IKN dengan melibatkan Badan Usaha Pelaksana.

Mengacu pada Pasal 18 dan Pasal 19 Permen Bappenas 6/2022, Dokumen Identifikasi disusun dalam tahap perencanaan KPBU IKN dengan memuat sekurang-kurangnya empat komponen. Pertama, penilaian kesesuaian proyek terhadap Rencana Induk Ibu Kota Nusantara, Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara, dan Rencana

Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional Ibu Kota Nusantara, yang dilengkapi dengan analisis kebutuhan (*need analysis*). Kedua, analisis yang mencakup Nilai Manfaat Uang (*Value for Money*), biaya dan manfaat ekonomi maupun sosial, serta potensi pendapatan dan skema biaya proyek. Ketiga, dokumentasi hasil Konsultasi Publik yang mempertimbangkan kebutuhan proyek. Keempat, rekomendasi beserta rencana tindak lanjut sebagai dasar bagi tahapan berikutnya.

4) Penyederhanaan Prastudi Kelayakan

Pasal 24 ayat (2) Permen Bappenas 6/2022 mengatur bahwa Dokumen Prastudi Kelayakan KPBU IKN sekurang-kurangnya mencakup empat aspek kajian. Keempatnya meliputi aspek hukum dan kelembagaan; aspek teknis yang mencakup penentuan lokasi, perencanaan pengadaan tanah, analisis lingkungan dan sosial, serta penilaian bentuk KPBU IKN yang akan diterapkan; aspek ekonomi dan komersial; serta analisis risiko proyek.

Sementara itu, pengaturan mengenai kajian prastudi kelayakan pada KPBU reguler mengalami perubahan seiring dengan pergantian regulasi. Permen Bappenas 2/2020 sebelumnya menetapkan delapan aspek kajian. Namun, setelah peraturan tersebut dicabut dan digantikan oleh Permen Bappenas 7/2023, cakupan kajian mengacu pada Pasal 37 yang mengelompokkan analisis ke dalam lima aspek, yaitu kajian strategis, ekonomi, komersial, finansial, dan manajemen.

5) Timeline Penyelesaian

Meskipun lini waktu penyelesaian masing-masing tahap hanya bersifat indikatif, dalam KPBU IKN lini waktu penyelesaian lebih singkat daripada lini waktu penyelesaian KPBU reguler sebagaimana pada tabel berikut:

a) Indikasi Lini Waktu Tahapan Pelaksanaan KPBU Atas Prakarsa Pemerintah

Tabel 1. Indikasi Lini Waktu Tahapan Pelaksanaan KPBU Reguler atas Prakarsa Pemerintah

Kegiatan	Indikasi Waktu
Penyusunan studi pendahuluan	1–4 bulan
Penyusunan dokumen prastudi kelayakan	5–8 bulan
Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha Pelaksana	2–8 bulan
Pembentukan Badan Usaha Pelaksana dan Penandatanganan Perjanjian KPBU	1–3 bulan
Total Waktu Perencanaan, Penyiapan, dan Transaksi adalah 9 s.d. 23 bulan	
Pemenuhan Pembiayaan	12 Bulan

Sumber: *Lampiran Permen Bappenas 7/2023*

b) Indikasi Lini Waktu Tahapan Pelaksanaan KPBU IKN Atas Prakarsa PJPK

Tabel 2. Indikasi Lini Waktu Tahapan Pelaksanaan KPBU IKN atas Prakarsa PJPK

Solicited	Indikasi Waktu Pelaksanaan
Penyusunan Dokumen Identifikasi	1 bulan
Penyusunan Dokumen PraFS	2–5 bulan
Pengadaan	4–6 bulan
Pembentukan BUP dan penandatanganan Perjanjian KPBU IKN	1–3 bulan
Pemenuhan Pembiayaan *(Financial Close)*	1–4 bulan
TOTAL WAKTU	9–19 bulan
Target Tanggal Operasi Komersial/ *Commercial Operation Date*	Desember 2024

Sumber: *Lampiran Permen 6/2022*

c) Indikasi Lini Waktu Tahapan Pelaksanaan KPBU Atas Prakarsa Badan Usaha

Tabel 3. Indikasi Lini Waktu Tahapan Pelaksanaan KPBU Reguler atas Prakarsa Badan Usaha

Kegiatan	Indikasi Waktu
Pengajuan surat pernyataan maksud dan dokumen pendukung	Pengajuan surat pernyataan maksud dan dokumen pendukung
Evaluasi menteri/kepala lembaga/kepala daerah/direksi Badan Usaha Milik Negara atas surat pernyataan maksud dan dokumen pendukung	15 hari kerja
Penyusunan studi kelayakan	Penyusunan studi kelayakan
Penilaian dokumen Calon Pemrakarsa	1 Bulan
Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha Pelaksana	2–8 bulan
Pembentukan Badan Usaha Pelaksana dan Penandatanganan Perjanjian KPBU	1–3 bulan
Total Waktu Evaluasi Prakarsa s.d. Transaksi adalah 4 Bulan s.d. 12 Bulan dan 15 hari kerja	
Pemenuhan Pembiayaan	12 Bulan

Sumber: *Lampiran Permen Bappenas 7/2023*

d) Indikasi Lini Waktu Tahapan Pelaksanaan KPBU IKN Atas Prakarsa Badan Usaha

Tabel 4. Indikasi Lini Waktu Tahapan Pelaksanaan KPBU IKN atas Prakarsa Badan Usaha

Unsolicited	Indikasi Waktu Pelaksanaan
Penyiapan dokumen FS	2–4 bulan
Penilaian dokumen calon pemrakarsa dan penyempurnaan dokumen calon pemrakarsa (apabila ada)	1–2 bulan
Pengadaan	1–6 bulan
Pembentukan BUP dan penandatanganan perjanjian KPBU	1–3 bulan
Pemenuhan Pembiayaan *(Financial Close)*	1–4 bulan
TOTAL WAKTU	6–19 bulan
Target Tanggal Operasi Komersial/ *Commercial Operation Date*	Desember 2024****

Sumber: *Lampiran Permen Bappenas 6/2022*

6) Kriteria Unsolicited/ KPBU atas Prakarsa Badan Usaha

KPBU atas prakarsa Badan Usaha merupakan skema kerja sama yang inisiatif pengembangannya berasal dari pihak swasta. Berdasarkan Pasal 65 ayat (3) Permen Bappenas 7/2023, penyediaan infrastruktur yang diusulkan melalui mekanisme ini harus memenuhi tiga persyaratan. Pertama, proyek terintegrasi secara teknis dengan rencana induk sektor terkait. Kedua, proyek dinilai layak dari aspek ekonomi dan finansial. Ketiga, Badan Usaha pemrakarsa memiliki kapasitas keuangan yang memadai untuk mendanai pelaksanaan penyediaan infrastruktur.

Pengaturan mengenai KPBU IKN atas prakarsa Badan Usaha memiliki ketentuan tersendiri sebagaimana tercantum dalam Pasal 36 Permen Bappenas 6/2022. Berdasarkan ketentuan tersebut, infrastruktur yang diusulkan harus memenuhi empat kriteria, yakni tercantum dalam Rencana Induk dan Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara; layak secara ekonomi dan finansial; diusulkan oleh Badan Usaha dengan kemampuan keuangan yang memadai; serta memberikan nilai tambah berupa inovasi teknologi, Nilai Manfaat Uang (Value for Money), dan efisiensi waktu.

Perbedaan kedua skema tersebut terlihat pada rumusan kriteria proyek yang dapat diusulkan. KPBU reguler mensyaratkan keterpaduan teknis dengan rencana induk sektor terkait, sedangkan KPBU IKN secara eksplisit mengacu pada Rencana Induk dan Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara. Selain itu, KPBU IKN menetapkan nilai

tambah berupa inovasi teknologi, Nilai Manfaat Uang, dan efisiensi waktu sebagai persyaratan tersendiri. Dengan demikian, kerangka KPBU IKN menempatkan kesesuaian proyek dengan arah perencanaan pembangunan IKN dan penciptaan nilai tambah sebagai unsur penting dalam menilai usulan Badan Usaha.

Penekanan terhadap nilai tambah tersebut dapat dikaitkan dengan visi pembangunan IKN sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 UU 3/2022, yaitu mewujudkan Ibu Kota Nusantara sebagai kota dunia untuk semua yang berkelanjutan. Penjelasan pasal tersebut menguraikan karakteristik kota berkelanjutan melalui pengelolaan sumber daya yang tepat guna dan pelayanan yang efektif. Karakteristik tersebut antara lain mencakup efisiensi penggunaan air dan energi, pengelolaan sampah secara berkelanjutan, integrasi moda transportasi, penciptaan lingkungan yang layak huni dan sehat, serta keselarasan antara lingkungan alam dan lingkungan binaan.

Lebih lanjut, Penjelasan Pasal 2 UU 3/2022 menempatkan IKN sebagai kota di dalam hutan (forest city), dengan kawasan hijau sekurang-kurangnya 75% dari wilayah yang direncanakan sesuai ketentuan tersebut. Perencanaan IKN juga diarahkan melalui konsep masterplan berkelanjutan yang berupaya menyeimbangkan ekologi alam, kawasan terbangun, dan sistem sosial secara harmonis. Orientasi pembangunan tersebut menunjukkan pentingnya penggunaan teknologi dan inovasi yang mampu mendukung pencapaian tujuan keberlanjutan.

Inovasi teknologi pada proyek KPBU IKN dapat dipahami sebagai salah satu sarana untuk memenuhi karakteristik pembangunan yang dituju. Namun, penerapan inovasi tetap perlu mempertimbangkan Nilai Manfaat Uang dengan menilai biaya dan manfaat proyek secara menyeluruh sepanjang siklus hidupnya, mulai dari perencanaan, penyiapan, transaksi, dan pengelolaan hingga penyerahan aset kepada pemerintah. Selain itu, efisiensi waktu menjadi pertimbangan penting, terutama dalam tahap konstruksi, sepanjang tetap memperhatikan kualitas dan keberlanjutan infrastruktur. Pemikiran ini sejalan dengan pandangan Newman dan Kenworthy (1999, sebagaimana dikutip dalam Tukimun et al., 2022) bahwa pembangunan ekonomi dan sosial dalam kerangka pembangunan berkelanjutan semestinya turut memperbaiki kondisi lingkungan, bukan justru menimbulkan kerusakan.

Salah satu contoh penerapan prinsip tersebut dalam pembangunan IKN adalah penerbitan Surat Edaran Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 009/SE/Kepala-Otorita IKN/VIII/2023 tentang Pedoman Pembangunan Bangunan Cerdas Ibu Kota Nusantara. Pedoman ini menjadi acuan pembangunan bangunan cerdas di IKN, termasuk gedung hunian, dalam rangka mendukung pemenuhan standar pelayanan yang ditetapkan bagi pembangunan bangunan di kawasan tersebut.

7) *Co-guarantee* untuk Penjaminan

Pasal 1 angka 34 Permen Bappenas 6/2022 mendefinisikan Penjaminan Pemerintah sebagai penjaminan infrastruktur yang dilaksanakan oleh Menteri Keuangan bersama-sama dengan Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur (BUPI). BUPI sendiri merupakan badan usaha yang dibentuk oleh pemerintah pusat, memperoleh penyertaan modal, dan diberi mandat khusus untuk menyelenggarakan penjaminan pemerintah. Dalam konteks ini, lembaga yang menjalankan fungsi BUPI adalah PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT PII).

Rumusan tersebut menunjukkan bahwa skema Penjaminan Pemerintah dalam KPBU IKN melibatkan dua institusi, yaitu Menteri Keuangan dan BUPI, yang praktiknya diwakili oleh Kementerian Keuangan dan PT PII. Pola penjaminan bersama ini lazim disebut *co-guarantee*. Ketentuan tersebut diperkuat oleh Pasal 29 ayat (1) PMK 220/2022, yang menegaskan bahwa penjaminan infrastruktur dalam KPBU IKN dilaksanakan oleh Menteri Keuangan bersama-sama dengan BUPI.

Pengaturan tersebut berbeda dengan mekanisme penjaminan pada KPBU reguler. Lampiran Permen Bappenas 7/2023 menjelaskan bahwa Simpul KPBU bertugas mengendalikan pelaksanaan perjanjian penjaminan yang dilakukan oleh BUPI atau perjanjian penjaminan yang melibatkan Menteri Keuangan bersama-sama dengan BUPI. Dengan demikian, berdasarkan rumusan tersebut, skema KPBU reguler membuka kemungkinan penjaminan dilakukan oleh PT PII secara mandiri maupun melalui kerja sama antara PT PII dan Menteri Keuangan. Perbedaan ini memperlihatkan bahwa pengaturan KPBU IKN secara eksplisit menempatkan keterlibatan Menteri Keuangan dan BUPI secara bersama-sama dalam pelaksanaan Penjaminan Pemerintah.

8) Pembayaran *Availability Payment* (AP)

Pada dasarnya, pembayaran AP KPBU IKN mempunyai konsep yang sama dengan AP KPBU reguler, yaitu tetap memperhatikan kemampuan fiskal.

Hal yang berbeda dengan KPBU reguler adalah:

a) Proyek dengan skema pengembalian AP pada KPBU IKN harus mendapat Fasilitas Pengembangan Proyek (*Project Development Facility*/PDF) dari Kementerian Keuangan.

Ketentuan ini sesuai dengan Pasal 51 ayat (2) PMK 220/2022, yang menyatakan bahwa konfirmasi final Availability Payment dapat diberikan sepanjang menteri/kepala lembaga/Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara selaku PJPK memperoleh Fasilitas Pengembangan Proyek. Karena pasal tersebut tidak membedakan jenis prakarsa, syarat ini berlaku untuk semua proyek, baik atas prakarsa pemerintah (*solicited*) maupun atas prakarsa badan usaha (*unsolicited*).

b) Kemampuan fiskal

KPBU reguler dengan skema pengembalian AP melihat kemampuan fiskal dari PJPK. Misalnya PJPK mempunyai proyek dengan skema AP dan harus membayar 300 miliar rupiah/tahun selama 12 tahun, maka harus dipastikan terdapat ruang fiskal dari PJPK untuk membayar AP tersebut. Konsep AP, meskipun tidak 100% mirip, tetapi dapat dianalogikan dengan konsep cicilan membeli sebuah rumah/mobil. Seseorang harus mempunyai cukup uang untuk membayar cicilan, sampai cicilan tersebut lunas. KPBU IKN dengan skema pengembalian AP juga memperhitungkan kemampuan fiskal PJPK. Pasal 53 ayat (1) PMK 220/2022 mengatur bahwa PJPK bertanggung jawab penuh atas seluruh tindakannya dalam mengalokasikan anggaran, membayar, dan mengawasi *Availability Payment* selama masa Perjanjian KPBU IKN. Di samping itu, Pasal 54 ayat (1) dan (2) PMK 220/2022 menambahkan syarat bahwa Dana AP dialokasikan sesuai kebutuhan proyek yang dihitung secara total berdasarkan kemampuan fiskal APBN menurut proyeksi jangka menengah, dengan batas maksimum yang ditetapkan dalam keputusan Menteri Keuangan. Diktum kesatu Keputusan Menteri Keuangan Nomor 77/2023 tentang Batas Maksimum Besaran Dana *Availability Payment* untuk Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha IKN menetapkan batas maksimum dana AP untuk seluruh proyek KPBU IKN sebesar: (a) 0,10% (nol koma sepuluh persen) dari proyeksi Produk Domestik Bruto tahun berjalan untuk tahun 2024 sampai dengan tahun 2029; dan (b) 0,15% (nol koma lima belas persen) dari proyeksi Produk Domestik Bruto tahun berjalan untuk tahun 2030 dan seterusnya.

Oleh karena itu, Otorita IKN perlu: (i) mengidentifikasi seluruh proyek yang akan dibangun dengan skema KPBU, baik dengan pengembalian berupa tarif, AP, maupun bentuk lain; (ii) mengidentifikasi proyek KPBU yang memakai skema AP; (iii) memperkirakan nilai proyek melalui hitungan kasar (dapat memakai praktik terbaik proyek sejenis di kota atau negara lain dengan penyesuaian harga karena

faktor demografis dan sebagainya); (iv) menjumlahkan total nilai AP yang dibutuhkan; dan (v) apabila nilai proyek AP melebihi batas maksimum yang ditetapkan Kementerian Keuangan, menyusun skala prioritas proyek yang dibangun lebih dahulu dengan mempertimbangkan tingkat kebutuhan atas proyek tersebut.

Sejumlah pengaturan baru dalam Permen 6/2022 berbeda dari Permen Bappenas 2/2020 (tata cara KPBU reguler versi lama), tetapi kemudian diadaptasi dalam Permen Bappenas 7/2023 (tata cara KPBU reguler versi terbaru). Pengaturan tersebut adalah:

1) Peralihan Prakarsa

Sebelum Permen Bappenas 2/2020 diubah, peralihan prakarsa dari pemerintah ke badan usaha, dan sebaliknya, tidak dimungkinkan. KPBU IKN membuka ruang untuk itu. Pasal 45 ayat (3) Permen Bappenas 6/2022 mengatur bahwa prakarsa PJPK dapat dialihkan menjadi prakarsa Badan Usaha pada tahap penyiapan atau tahap transaksi KPBU IKN, dengan cara membandingkan dokumen Studi Kelayakan (*Feasibility Study*) beserta dokumen pendukung yang disusun Badan Usaha dengan dokumen Prastudi Kelayakan yang disusun PJPK.

Adapun peralihan dari prakarsa badan usaha menjadi prakarsa PJPK diatur dalam Pasal 46, yang membolehkannya pada tahap transaksi KPBU IKN apabila: (a) tidak ada peserta pengadaan yang mengajukan penawaran; (b) tidak ada peserta pengadaan yang lolos tahap penawaran; atau (c) Badan Usaha Pelaksana gagal memperoleh pemenuhan pembiayaan.

Konsep peralihan prakarsa ini kemudian juga dijumpai, dengan rumusan yang serupa, dalam Permen Bappenas 7/2023. Keserupaan ini perlu dibaca sebagai kemiripan rumusan dengan urutan terbitnya, yakni Permen Bappenas 6/2022 ditetapkan dan diundangkan lebih dahulu daripada Permen Bappenas 7/2023, yang mana hanya menunjukkan kronologi. Pasal 86 ayat (1) dan ayat (2) Permen Bappenas 7/2023 menyatakan bahwa KPBU atas prakarsa pemerintah dapat dialihkan menjadi KPBU atas prakarsa badan usaha pada tahap perencanaan, tahap penyiapan, atau tahap transaksi KPBU. Sedangkan, Pasal 87 ayat (1) dan ayat (2) menyatakan bahwa KPBU atas prakarsa badan usaha dapat dialihkan menjadi KPBU atas prakarsa pemerintah pada tahap penyiapan atau tahap transaksi KPBU.

2) Penetapan Badan Usaha Pelaksana (BUP) oleh Pemenang Lelang

Sebelum Permen Bappenas 2/2020 diubah, BUP adalah perusahaan baru yang didirikan oleh badan usaha pemenang lelang dan harus sudah berdiri secara sah paling lambat 6 (enam) bulan sejak PJPK menerbitkan Surat Penunjukan Pemenang Lelang. Akibatnya, perusahaan yang sudah ada sebelum ditetapkan sebagai pemenang lelang tidak dapat menjadi BUP.

Pada KPBU IKN, Pasal 28 ayat (6) dan (7) Permen Bappenas 6/2022 menentukan bahwa BUP dapat berupa badan usaha baru yang didirikan paling lambat 2 (dua) bulan sejak PJPK menerbitkan surat penunjukan pemenang (*letter of award*), atau badan usaha yang sudah ada sebelum pengadaan dimulai, untuk melaksanakan Perjanjian KPBU IKN, dengan kriteria: (a) BUP yang didirikan hanya diperuntukkan sebagai mitra kerja sama PJPK dalam melaksanakan Proyek KPBU IKN yang dikerjasamakan; (b) BUP bebas dari gugatan, sengketa hukum, dan/atau sengketa transaksi sebelumnya; dan (c) BUP yang didirikan memenuhi ketentuan klasifikasi baku lapangan usaha Indonesia sesuai peraturan perundang-undangan.

Konsep ini kemudian diadaptasi dalam Permen Bappenas 7/2023. Pasal 48 ayat (2) dan (3) mengatur bahwa Badan Usaha Pelaksana baru harus didirikan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari kalender sejak PJPK menerbitkan surat penunjukan pemenang Pengadaan Badan Usaha Pelaksana. Meski demikian, pemenang pengadaan dapat menetapkan perseroan terbatas yang telah berdiri sebelum pengadaan dimulai untuk bertindak sebagai Badan Usaha Pelaksana, yaitu: (a) perseroan terbatas pemenang pengadaan; (b) perseroan terbatas anggota konsorsium pemenang pengadaan; atau (c) perseroan terbatas yang terafiliasi dengan pemenang pengadaan.

3) Metode Pengadaan

Secara umum, pengadaan BUP dalam skema KPBU dapat dilakukan melalui pelelangan atau penunjukan langsung. Dalam perkembangannya, mekanisme pengadaan mengalami penyesuaian dengan diperkenalkannya beberapa metode yang lebih beragam. Pasal 16 Permen Bappenas 6/2022 menetapkan empat alternatif pengadaan BUP untuk KPBU IKN, yaitu tender satu tahap melalui prakualifikasi, penggabungan prakualifikasi dan tender, metode *Swiss Challenge*, serta penunjukan langsung.

Metode Swiss *Challenge* diterapkan pada proyek yang berasal dari prakarsa Badan Usaha. Dalam mekanisme ini, proposal yang diajukan oleh pemrakarsa dibandingkan dengan penawaran dari peserta penantang (*challenger*) untuk menentukan penawaran terbaik sesuai ketentuan pengadaan yang berlaku.

Pendekatan tersebut juga diakomodasi dalam pengaturan KPBU reguler melalui Pasal 80 Permen Bappenas 7/2023. Pasal tersebut mengatur bahwa pelelangan dapat dilaksanakan melalui tiga metode, yaitu pelelangan satu tahap, penggabungan prakualifikasi dengan pelelangan satu tahap, atau *Swiss Challenge*. Dengan demikian, kedua kerangka regulasi sama-sama mengakomodasi variasi metode pengadaan, meskipun rumusan dan pengelompokan metode yang digunakan tidak sepenuhnya sama.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

KPBU IKN pada dasarnya mempunyai prinsip-prinsip yang sama dengan KPBU reguler. Keduanya sama-sama mempunyai tujuan untuk melakukan percepatan penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki oleh swasta, tetapi fungsi pengendalian atas proyek berada pada pemerintah.

Dari sisi regulasi, KPBU IKN mendukung adanya proses percepatan. Meskipun demikian, tantangan terkait ketersediaan SDM OIKN, anggaran, kesiapan sarana dan prasarana dasar di lokasi IKN, mobilisasi peralatan dan mesin serta ketersediaan bahan baku menjadi tantangan pelaksanaan pembangunan IKN.

Saat ini, Proyek KPBU IKN berfokus pada skema KPBU dengan pengembalian melalui AP. Hal ini terjadi karena belum terbentuk demand di IKN. IKN pada saat dibangun merupakan lahan kosong tanpa ada penduduknya sehingga infrastruktur harus dibangun terlebih dahulu, kemudian dilakukan pemindahan penduduk (ASN) untuk menempati IKN. Pembatasan AP dengan merujuk pada presentase PDB merupakan tantangan, di mana OIKN harus mampu membuat skala prioritas untuk KPBU dan menggali potensi pelibatan swasta dengan skema selain KPBU. Proyeksi jumlah demand dan jumlah sarana prasarana yang dibangun di IKN dapat dijadikan landasan kerja sama dengan swasta untuk membangun menggunakan skema KPBU tarif atau jenis kerja sama yang lain.

Keterbatasan

Dengan mempertimbangkan keterbatasan waktu dan sumber daya, penelitian ini difokuskan pada perbandingan tata cara pelaksanaan KPBU reguler dan KPBU IKN. Oleh karena itu, penelitian ini tidak mencakup pembahasan mengenai metode pengadaan sebagaimana diatur dalam Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 1 Tahun 2025 tentang Tata Cara Pengadaan untuk Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur serta Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 1 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pengadaan Badan Usaha melalui Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha di Ibu Kota Nusantara.

Selain itu, penelitian ini tidak mengkaji secara mendalam dukungan pemerintah terhadap pelaksanaan KPBU sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 68 Tahun 2024 tentang Dukungan Pemerintah untuk Pembiayaan Infrastruktur melalui Skema Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dan/atau Skema Pembiayaan Lainnya serta Peraturan Menteri Keuangan Nomor 220 Tahun 2022 tentang Dukungan Pemerintah untuk Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha serta Pembiayaan Kreatif dalam Rangka Percepatan Penyediaan Infrastruktur di Ibu Kota Nusantara.

Pembahasan mengenai pembayaran *Availability Payment* untuk proyek yang dilaksanakan di daerah juga berada di luar cakupan penelitian ini. Ketentuan tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 96 Tahun 2016 tentang Pembayaran Ketersediaan Layanan dalam rangka Kerja Sama Pemerintah Daerah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur di Daerah.

Penelitian ini dibatasi pada kajian normatif mengenai KPBU sehingga tidak membahas konsep *creative financing* secara umum maupun menganalisis potensi integrasi KPBU dengan skema pendanaan lain dalam suatu proyek. Hal ini mencakup, antara lain, penggabungan KPBU dengan pinjaman luar negeri (*loan*), penerapan skema *build-to-order* (BTO) dalam KPBU Perumahan, serta transformasi pengadaan barang/jasa konvensional menjadi KPBU melalui mekanisme *standby partner*. Kajian lebih lanjut mengenai berbagai konsep tersebut memerlukan pendekatan normatif dengan menggunakan data sekunder dan pendekatan empiris melalui pengumpulan data primer pada proyek-proyek yang telah berjalan. Kombinasi kedua pendekatan tersebut diperlukan untuk menghasilkan temuan yang lebih valid dan sahih.

Saran

Dalam KPBU baik reguler maupun IKN, kesinambungan pembayaran AP merupakan keniscayaan. Keputusan politik yang diambil pemerintah merupakan risiko politik yang menjadi tanggung jawab PJPK. Dalam konteks IKN, dalam hal sudah diputuskan untuk melakukan KPBU dengan skema pengembalian AP, maka perubahan pimpinan IKN dan pimpinan nasional tetap harus bertanggung jawab atas pembayaran AP dan tidak boleh melakukan pembatalan atas perjanjian KPBU serta menghentikan pembayaran AP.

Otorita IKN perlu meningkatkan demand/permintaan dengan secara bertahap menambah jumlah ASN yang tinggal di IKN. Dengan penambahan jumlah penghuni IKN secara signifikan, maka dimungkinkan melakukan KPBU dengan skema tarif dan bentuk lainnya. Dengan demikian, skema pengembalian investasi bukan hanya berbentuk AP saja.

Kontribusi Author

Seluruh penulis berkontribusi secara signifikan terhadap penelitian ini. Kontribusi meliputi konseptualisasi penelitian, penyusunan kerangka teori, pengumpulan data, analisis data, interpretasi hasil, penulisan naskah, revisi ilmiah, serta persetujuan akhir terhadap naskah yang akan dipublikasikan. Seluruh penulis menyatakan telah membaca dan menyetujui versi final artikel.

Pernyataan Pengungkapan AI

Penulis menyatakan bahwa naskah penelitian ini disiapkan, diteliti, ditulis, dan disunting secara mandiri tanpa menggunakan bantuan teknologi atau teknik kecerdasan buatan (AI).

REFERENSI

Andriani, N. (2025). *Pengantar umum KPBU* [Materi pelatihan dan sertifikasi Ahli Pratama KPBU, tidak diterbitkan]. Direktorat Pembiayaan Strategis dan Inovatif, Bappenas.

Anggraeni, R., & Sari, I. M. (2020). Mengungkap materi muatan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang perjanjian kerja sama pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum, 49*(2), 125–135. https://doi.org/10.14710/mmh.49.2.2020.125-135

APMG International. (2016). *The APMG public-private partnership (PPP) certification guide*. World Bank Group. https://ppp-certification.com

Astuti, C. S. (2022). Kerja sama build operate transfer (BOT) pemerintah dengan badan usaha dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia. *Jurnal Kertha Semaya, 10*(8), 1816–1827. https://doi.org/10.24843/ks.2022.v10.i08.p09

Brodjonegoro, B. (2017). *Kinerja perekonomian tahun 2017 dan tantangan tahun 2018* [Materi presentasi, tidak diterbitkan]. Jakarta.

Efendi, J., & Ibrahim, J. (2016). *Metode penelitian hukum normatif dan empiris*. Kencana.

Kartikasari, M. D., & Retnaningsih, S. (2024). Kajian mengenai skema KPBU melalui perjanjian KPBU IKN. *Ranah Research: Journal of Multidisciplinary Research and Development, 6*(4), 933–941. https://doi.org/10.38035/rrj.v6i4.899

Maramis, J. B. (2018). Faktor-faktor sukses penerapan KPBU sebagai sumber pembiayaan infrastruktur: Suatu kajian. *Jurnal Manajemen Bisnis dan Inovasi, 5*(1), 49–63. https://doi.org/10.35794/jmbi.v5i1.19149

Maryaningsih, N., Hermansyah, O., & Savitri, M. (2014). Pengaruh infrastruktur terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia. *Bulletin of Monetary Economics and Banking, 17*(1), 62–98. https://doi.org/10.21098/bemp.v17i1.44

Maulana, R. M. (2021). Pemahaman dan pembelajaran tahap perencanaan dan penyiapan pembangunan infrastruktur di Indonesia melalui skema kerja sama pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur (KPBU). *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan, 5*(1), 86–107. https://doi.org/10.36312/jisip.v5i1.1646

Nurachmad, M. (2018). Percepatan pembangunan infrastruktur dengan skema kerja sama pemerintah dengan badan usaha. *Jurnal Lex Jurnalica, 15*(2), 115–126. https://doi.org/10.47007/lj.v15i2.2433

OECD. (2008). *Public-private partnerships: In pursuit of risk sharing and value for money*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264046733-en

Puspitasari, I., & Santoso, B. (2018). Perjanjian kerja sama pemerintah dan swasta dengan pola (BOT) build operate transfer dalam pembangunan jalan tol (Studi pembangunan jalan tol Semarang-Solo). *Jurnal Law Reform, 14*(1), 57–73. https://doi.org/10.14710/lr.v14i1.20237

Republik Indonesia. (1998). *Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1998 tentang Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha Swasta dalam Pembangunan dan/atau Pengelolaan Infrastruktur*.

Republik Indonesia. (2010). *Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010 tentang Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha yang Dilakukan melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur*.

Republik Indonesia. (2015). *Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur*.

Republik Indonesia. (2016). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 96 Tahun 2016 tentang Pembayaran Ketersediaan Layanan dalam rangka Kerja Sama Pemerintah Daerah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur di Daerah*.

Republik Indonesia. (2022). *Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2022 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran dalam rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pemindahan Ibu Kota Negara serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara*.

Republik Indonesia. (2022). *Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Nomor 6 Tahun 2022 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha di Ibu Kota Nusantara*.

Republik Indonesia. (2022). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 220 Tahun 2022 tentang Dukungan Pemerintah untuk Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha serta Pembiayaan Kreatif dalam rangka Percepatan Penyediaan Infrastruktur di Ibu Kota Nusantara*.

Republik Indonesia. (2022). *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara* sebagaimana diubah dengan *Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2023*

Republik Indonesia. (2022). *Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2022 tentang Perincian Rencana Induk Ibu Kota Nusantara*.

Republik Indonesia. (2023). *Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Nomor 7 Tahun 2023 tentang Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur*.

Republik Indonesia. (2023). *Keputusan Menteri Keuangan Nomor 77 Tahun 2023 tentang Batas Maksimum Besaran Dana Availability Payment untuk Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha IKN*.

Republik Indonesia. (2023). *Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 1 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pengadaan Badan Usaha melalui Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha di Ibu Kota Nusantara*.

Republik Indonesia. (2024). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 68 Tahun 2024 tentang Dukungan Pemerintah untuk Pembiayaan Infrastruktur melalui Skema Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dan/atau Skema Pembiayaan Lainnya*.

Republik Indonesia. (2025). *Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029*.

Republik Indonesia. (2025). *Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 1 Tahun 2025 tentang Tata Cara Pengadaan untuk Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur*.

Salim HS, & Nurbani, E. S. (2013). *Penerapan teori hukum pada penelitian tesis dan disertasi*. PT RajaGrafindo Persada.

Satiaputra, A. A. N., Christina, C. S. P., Butar Butar, N., Sunardi, S., Prabowo, B., & Bestari, R. O. P. (2024). Analisis hukum pembangunan berkelanjutan Ibu Kota Nusantara (IKN) dalam manajemen risiko pengembalian investasi asing. *UNES Law Review, 7*(1), 360–371. https://doi.org/10.31933/unesrev.v7i1.2314

Setiawan, A., Usni, Surwandono, Meidiana, D., & Syakban, M. (2024). Analisis kerja sama internasional dalam membangun IKN: Bentuk, fokus, dan kepentingan. *Global Political Studies Journal, 8*(1), 1–14. https://doi.org/10.34010/gpsjournal.v8i1.11689

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2004). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat* (Cet. 8). Sinar Grafika.

Suhendra, M. (2017). Penyediaan infrastruktur dengan skema kerja sama pemerintah dan badan usaha (public-private partnership) di Indonesia. *Jurnal Manajemen Keuangan Publik, 1*(1), 41–46. https://doi.org/10.31092/jmkp.v1i1.97

Tukimun, T., Soeri, V., & Suharto, S. (2022). Konsep perencanaan infrastruktur transportasi smart, integrated sustainable & environment friendly di kawasan Ibu Kota Negara

(IKN) Nusantara. *Kurva S: Jurnal Keilmuan dan Aplikasi Teknik Sipil, 10*(2), 59–75. https://doi.org/10.31293/teknikd.v10i2.6839.