

IMPLIKASI HUKUM PEMBIAYAAN KONSULTAN PENGAWAS INDEPENDEN MELALUI CAPITAL EXPENDITURE TERHADAP INDEPENDENSI PENGAWASAN PROYEK KPBU

Gabriella Junita Tobing, Magister Hukum Ekonomi Universitas Indonesia,
e-mail: gaby.junita98@gmail.com

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2026.v14.i05.p06>

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi hukum pembiayaan Konsultan Pengawas Independen (KPI) melalui capital expenditure (capex) terhadap independensi pengawasan proyek Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) dan mengkaji pengaturan hubungan hukum yang terbaik untuk mencegah benturan kepentingan dan menjamin independensi pengawasan dalam KPBU. Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris dengan pendekatan kualitatif dan berfokus pada konstruksi hukum terkait pembiayaan KPI dalam proyek KPBU. Penelitian menitikberatkan pada cara hukum diterapkan dan bekerja pada kehidupan sehari-hari, khususnya terkait pembiayaan KPI pada proyek KPBU. Pembayaran jasa KPI melalui skema capex dari BUP memberikan ketergantungan finansial yang melemahkan independensi pengawasan KPI, khususnya adanya intervensi terhadap laporan yang dilakukan BUP yang mengurangi objektivitas pengawasan proyek, sehingga perlu diatur pengaturan hubungan hukum dan struktur pembiayaan yang sesuai dan lebih tepat. Berdasarkan hal tersebut, untuk menjamin objektivitas maka KPI berkontrak langsung dengan PJPk yang mana pembiayaan jasanya juga diperoleh dari anggaran PJPk sehingga meningkatkan profesionalisme dan akuntabilitas KPI yang merupakan perpanjangan tangan PJPk dalam fungsi pengawasan proyek.

Kata Kunci: Capital Expenditure; Independensi; Konsultan Pengawas Independen; KPBU.

ABSTRACT

This study aims to analyze the legal implications of funding Independent Certifier (IC) through capital expenditure (capex) on the independence of supervision in Public-Private Partnership (PPP) projects and to examine the optimal legal framework for preventing conflicts of interest and ensuring the independence of supervision in PPPs. This study is an empirical legal study with a qualitative approach and focuses on the legal framework related to IC financing in PPP projects. The study emphasizes how the law is applied and functions in daily practice, particularly regarding IC funding in PPP projects. Payment for IC services through the capex scheme from the Implemented Business Entity (IBE) creates financial dependence that undermines the independence of IC oversight, especially due to BUP intervention in reports, which reduces the objectivity of project oversight; therefore, appropriate and more suitable legal relationship arrangements and funding structures must be established. To ensure objectivity, the IC should enter into a direct contract with the PJPk, whereby the funding for its services is also obtained from the GCA's budget, thereby enhancing the professionalism and accountability of the IC, which acts as an extension of the GCA in the project oversight function.

Key Words: Capital Expenditure; Conflict of Interest; Independent Certifier, PPP.

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemerintah memiliki tanggung jawab kepada masyarakat dalam wujud penyediaan fasilitas yang membantu mendukung kesejahteraan. Wujud penyediaan kesejahteraan tersebut direalisasikan salah satunya dalam bentuk pembangunan infrastruktur (pembangunan rumah sakit, jalan nasional, jalan tol, jembatan, bendungan dan lain-lain). Infrastruktur merupakan sarana yang mencakup aspek teknis, fisik, sistem, perangkat keras, maupun perangkat lunak yang dibutuhkan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat serta menunjang keterhubungan struktur jaringan sehingga pertumbuhan ekonomi dan sosial dapat berlangsung secara optimal. Kebutuhan infrastruktur terus meningkat seiring bertambahnya jumlah penduduk di suatu daerah. Oleh karena itu, infrastruktur memegang peranan penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi sekaligus mewujudkan pemerataan pembangunan dan perekonomian antarwilayah¹. Keberadaan infrastruktur juga berkontribusi positif terhadap peningkatan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi). Akan tetapi, proses pembangunan infrastruktur memerlukan pembiayaan yang sangat besar. Dalam mendukung pengelolaan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) memegang peranan penting, khususnya melalui pembangunan infrastruktur pekerjaan umum dan perumahan rakyat berbasis pengembangan wilayah, termasuk pada sektor jalan. Upaya penguatan konektivitas nasional serta peningkatan kondisi jalan nasional menjadi langkah yang diperlukan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi sekaligus meningkatkan daya saing Indonesia di tingkat internasional.² Dalam mewujudkan hal tersebut dengan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang terbatas, cara mengatasinya adalah melakukan kerja sama dengan badan usaha non-pemerintah, yaitu Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) atau yang secara internasional telah dikenal dengan *Public-Private Partnership*.

Skema KPBU di Indonesia diatur melalui berbagai regulasi yang terus berkembang menyesuaikan kebutuhan pembangunan infrastruktur dan dinamika investasi. Regulasi utama yang menjadi dasar penyelenggaraan KPBU saat ini adalah Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (Perpres KPBU). Peraturan tersebut mengatur prinsip dasar KPBU, meliputi jenis infrastruktur, tahapan pelaksanaan, mekanisme pengadaan badan usaha, serta pembagian risiko antara pemerintah dan badan usaha guna menciptakan keseimbangan dalam kerja sama³. Sesuai Perpres KPBU, Proyek Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha atau disebut KPBU adalah kerja sama

¹ Dwi Jenita Maharani dan Febiana Maulani, "Faktor Pemilihan Skema Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Pendanaan Proyek Infrastruktur," *Jurnal Bangunan, Konstruksi, dan Desain* 2, no. 4 (2024): 234.

² Dody Kurnia Lumban Gaol, Andi Kusumawati, dan Ratna Ayu Damayanti, "Faktor Keberhasilan dalam Pelaksanaan Proyek KPBU Sektor Jalan di Indonesia," *Nautical: Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 2, no. 4 (2023): 244.

³ Shannia Angelia Rahardjo dan Muhamad Farudin, "Evolusi Normatif Peran Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK) dalam Skema Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU): Rekonstruksi Hukum dalam Tata Kelola Penyelenggaraan Infrastruktur Berkelanjutan di Indonesia," *Mandub: Jurnal Politik, Sosial, Hukum dan Humaniora* 3, no. 1 (2025): 147, <https://doi.org/10.59059/mandub.v3i1.2171>.

pembiayaan dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum melalui sumber daya yang dibiayai baik sebagian maupun seluruhnya oleh Badan Usaha sesuai spesifikasi yang ditetapkan oleh Menteri/Kepala Daerah/Kepala Lembaga/Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/ Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan mempertimbangkan pembagian risiko diantara para pihak⁴. Agar skema KPBU berjalan dengan berhasil, maka pemerintah harus merencanakan pelaksanaan KPBU secara matang yang mana dijalankan dengan melakukan studi kelayakan menyeluruh, pelaksanaan pengadaan yang kompetitif, dan transparan⁵. Perencanaan keuangan proyek juga harus dipersiapkan dengan matang dan efisien, sehingga fasilitas dapat digunakan dengan cepat oleh masyarakat dengan biaya anggaran yang sesuai.

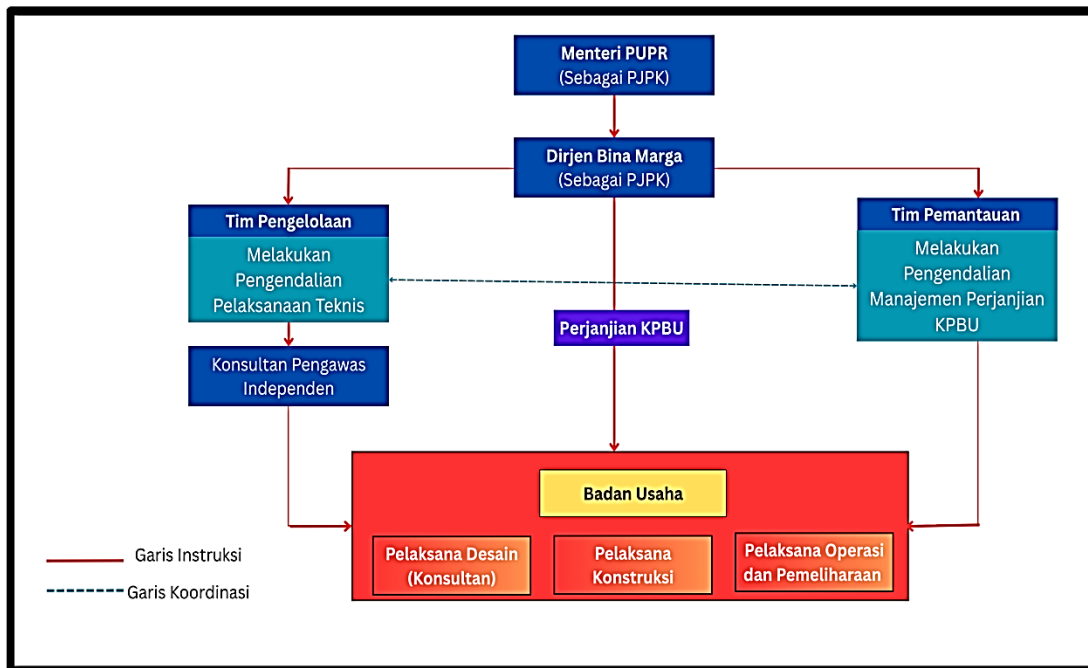
Pihak yang terlibat dalam KPBU adalah Pemerintah sebagai Penanggung Jawab Proyek Kerjasama atau disebut PJKP dan Badan Usaha sebagai Badan Usaha Pelaksana atau disebut BUP. Keterlibatan BUP dalam KPBU membuka peluang percepatan pembangunan infrastruktur publik melalui sinergi sumber daya dan keahlian antara pemerintah dan badan usaha⁶. Selain itu, keterlibatan BUP dalam pembiayaan menjadi aspek penting dalam pengembangan proyek infrastruktur di Indonesia. Dalam pelaksanaan KPBU, terdapat pihak lain yaitu pihak Konsultan Pengawas Independen (KPI) atau dikenal juga dengan sebutan *Independent Certifier* yang merupakan pengawas pelaksana proyek. Pihak KPI dalam hal ini membantu pemerintah dalam melakukan pelaksanaan dan pemantauan kemajuan proyek KPBU, sehingga KPI ini merupakan perpanjangan tangan dari PJKP. Pada praktiknya KPI ditunjuk melalui pelaksanaan pelelangan oleh BUP, kemudian hasil pemenang lelang tersebut disetujui oleh PJKP. Sebagai gambarnya, posisi KPI dapat ditunjukkan pada deskripsi gambar berikut:

⁴ Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

⁵ Sri Mulyani, "Critical Success Factors in Public-Private Partnership," *Journal of Accounting Auditing and Business* 4, no. 1 (2021): 81, doi:10.24198/jaab.v4i1.31953.

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

Gambar 1 - Struktur Organisasi Pelaksanaan Proyek Penggantian/Duplikasi Jembatan CH dengan Skema KPBU-AP⁷



Berdasarkan gambaran struktur organisasi di atas yang diambil contoh dari proyek KPBU Kementerian Pekerjaan Umum pada proyek duplikasi Jembatan *Callender Hamilton* dengan skema pengembalian investasi berupa pembayaran atas ketersediaan layanan atau disebut dengan KPBU *Availability Payment (AP)*, KPI berada pada garis instruksi dan kewenangan PJK dan bukan diinstruksikan oleh BUP. Tim KPI mendukung pekerjaan yang dilakukan Tim Pengelolaan (dalam hal ini tim yang dibentuk dalam internal PJK) dalam melaksanakan pengendalian teknis, yang kemudian pihak KPI akan meneruskan perintah PJK tersebut kepada BUP. Secara lingkup, tugas dan wewenang KPI adalah melakukan pengawasan, pemantauan, pengkajian, pemeriksaan, dan penilaian terhadap pelaksanaan kesesuaian dengan perjanjian kerja sama, terutama yang dilakukan oleh BUP.

Dalam hal menjalankan perintah sebagai perpanjangan tangan PJK dalam pengawasan proyek KPBU, pihak KPI tidak langsung dibiayai oleh PJK tetapi dibiayai oleh BUP melalui pembiayaan *capital expenditure (capex)*. *Capital Expenditure (capex)* atau dikenal juga dengan belanja modal merupakan biaya awal infrastruktur ditambah dengan setiap pengeluaran atau beban atas aset KPBU yang telah dibangun dan bukan

⁷ Direktorat Jenderal Bina Marga, *Manual Manajemen Proyek (Project Management Manual) KPBU Kegiatan Penggantian dan/atau Duplikasi Jembatan Callender Hamilton (CH) di Pulau Jawa* (No. 02/M/BM/2023; Jakarta: Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, 22 September 2023), 12, diakses pada tanggal 4 Februari 2026, <https://binamarga.pu.go.id/uploads/files/1960/02mbm2023-manual-manajemen-proyek-project-management-manual-kpbu-kegiatan-penggantian-danatau-duplikasi-jembatan-callender-hamilton-ch-di-pulau-jawa.pdf>

merupakan biaya operasional (setelah masa konstruksi)⁸. *Capital Expenditure (Capex)* merupakan pengeluaran yang dilakukan untuk memperoleh, menambah, atau meningkatkan nilai aset tetap, seperti tanah, bangunan, peralatan, maupun infrastruktur. Pengeluaran ini bersifat jangka panjang karena ditujukan untuk mendukung peningkatan kapasitas produksi, efisiensi operasional, serta keberlanjutan pertumbuhan usaha⁹. Dalam skema Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU), Capex menjadi komponen utama karena pembangunan infrastruktur membutuhkan investasi awal yang besar, khususnya pada tahap perencanaan dan konstruksi proyek. Pelaksanaan pembiayaan *capex* dilakukan untuk pembiayaan sebelum pelaksanaan konstruksi, yang mana komponennya tidak hanya mencakup hal-hal untuk pelaksanaan pembangunan konstruksi saja yang berupa biaya tanah, desain, konstruksi bahan, namun ada juga pihak supervisi lapangan yang bertugas melakukan pengecekan proyek (*inspection*), kemajuan konstruksi, serta uji coba lapangan (*testing*)¹⁰. Komponen pembiayaan *inspection* dimaksud yang dianggarkan BUP untuk pembiayaan KPI. Berdasarkan garis koordinasi dan tanggung jawab sesuai Gambar 1, KPI berada pada posisi penghubung antara PJKP dan BUP. Kewajiban antarpihak tersebut menimbulkan konflik peran khususnya ketika KPI harus menyeimbangkan tuntutan kepatuhan teknis kepada PJKP dan tekanan aspek ekonomi dan komersial kepada pihak BUP. Hal tersebut menimbulkan benturan kepentingan KPI dalam melaksanakan pengawasan yang independen dan transparan pada pelaksanaan dan kemajuan proyek. Pada satu sisi KPI harus menyampaikan hasil pengawasan yang objektif dan akuntabel kepada PJKP, namun di sisi lainnya terdapat hubungan kontraktual dengan BUP yang mana terdapat ketergantungan ekonomi dan berpotensi menimbulkan benturan kepentingan. Posisi yang dilematis untuk KPI antara menjaga pengawasan objektif dan independensi profesionalnya dan mempertahankan hubungan kontraktual dengan pihak pembiayanya. Apabila tidak diatur secara memadai, struktur pembiayaan dan hubungan kontraktual tersebut dapat memengaruhi integritas serta objektivitas pengawasan dalam proyek KPBU. Oleh karena itu, tanpa pengaturan yang tegas mengenai independensi, transparansi, dan mekanisme pengendalian benturan kepentingan, skema pembiayaan KPI dapat secara sistemik memengaruhi integritas pengawasan proyek.

Penelitian yang membahas mengenai KPI sudah pernah dilakukan sebelumnya namun tidak spesifik dalam pembahasan KPBU dan tidak adanya pembahasan terkait pembiayaan KPI, namun terdapat artikel yang membahas terkait KPI dimaksud, yaitu: Nazella Putri Viana, Akhmad Suraji, dan Benny Hidayat dengan judul *The Evaluation of the Competence of the Expert Supervisory Consultants in the Implementation of Construction Projects* pada tahun 2024 yang membahas tentang aspek tanggung jawab dan peran Konsultan Pengawas terhadap keberhasilan proyek secara umum. Dalam penelitian ini

⁸ World Bank Group, *PPP Certification Guide Glossary* (April 2025), World Bank Group PPP Resource Center, accessed February 4, 2026, <https://ppp.worldbank.org/sites/default/files/2025-04/PPP-Certification-Guide-Glossary.pdf>

⁹ Irul Afriari, Muhammad Dahlan, dan Yan Herdianzah, "Analisis Pengambilan Keputusan Investasi Capital Expenditure (Capex) dalam Proyek Maintenance Menggunakan Metode Analytic Hierarchy Process (AHP) di PT. Semen Tonasa," *Scientica: Jurnal Ilmiah Sain dan Teknologi* 2, no. 12 (2024): 775.

¹⁰ *Project Management for Construction: Cost Estimation*, "5.1 Costs Associated with Constructed Facilities," Carnegie Mellon University, 2025, https://www.cmu.edu/cee/projects/PMbook/05_Cost_Estimation.html

diuraikan mengenai kompetensi teruji penilaian Konsultan Pengawas dalam pengetahuannya memahami proyek konstruksi. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh semakin berkembangnya sektor konstruksi di Indonesia yang menuntut peran konsultan pengawas semakin profesional dan efektif. Konsultan pengawas dipandang memiliki peran penting dalam memastikan proyek dilaksanakan sesuai spesifikasi teknis, menjaga kualitas pekerjaan, mengendalikan waktu pelaksanaan, serta memastikan biaya tetap sesuai dengan rencana anggaran¹¹. Oleh karena itu, penelitian Nazella Putri Viana, Akhmad Suraji, dan Benny Hidayat berupaya mengidentifikasi faktor-faktor yang menentukan baik atau tidaknya kinerja konsultan pengawas dalam praktik.

Berdasarkan isu penelitian ini dan telah dilakukan perbandingan dengan melakukan penelitian terdahulu, sehingga penelitian mempunyai perbedaan dengan penelitian sebelumnya. Dalam penelitian ini diuraikan mengenai analisis skema *capex* dalam proyek KPBU dan dampaknya pada potensi adanya benturan kepentingan atas independensi KPI pada fungsi pelaksanaan pengawasan proyek. Berdasarkan isu hukum penelitian ini dan perbandingan dengan penelitian terdahulu adalah meskipun dengan kesamaan objek bahasan berupa KPI namun topik bahasan terkait pembiayaan belanja model *capex* dalam proyek KPBU terkait independensi pengawasan KPI belum pernah dilakukan. Pada penelitian sebelumnya memiliki kesamaan membahas aspek faktor penentu keberhasilan proyek dengan KPI pada proyek konstruksi namun yang mana berbeda dengan pembahasan penelitian ini dalam topik KPI dan kaitannya terhadap pembiayaan pada proyek KPBU.

Sesuai Perpres KPBU, proyek KPBU bertujuan meningkatkan kualitas penyediaan, pengelolaan, dan pemeliharaan infrastruktur¹². Dalam mencapai tujuan tersebut, keberadaan Konsultan Pengawas Independen (KPI) menjadi penting untuk memastikan pelaksanaan proyek berjalan sesuai spesifikasi teknis, standar mutu, dan ketentuan kontrak. Namun, dalam praktiknya pembiayaan KPI yang dibebankan kepada BUP sebagai bagian dari *capex* proyek menimbulkan persoalan independensi karena KPI menjalankan fungsi pengawasan untuk kepentingan PJPK yang mana telah tercantum dalam prinsip KPBU Pasal 4 huruf d terkait prinsip pengendalian dan pengelolaan risiko, yang mana secara pengawasan KPI berperan di dalamnya¹³ sehingga memerlukan independensi yang kuat agar objektivitas proyek terjaga, tetapi secara finansial KPI bergantung pada pihak yang diawasi. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan benturan kepentingan karena pihak yang menjalankan fungsi pengawasan memiliki ketergantungan finansial terhadap pihak yang diawasi, sehingga dapat memengaruhi objektivitas pengawasan dan kualitas pelaksanaan proyek KPBU. Permasalahan ini menunjukkan pentingnya kajian lebih lanjut mengenai implikasi pembiayaan KPI melalui *capex* terhadap independensi pengawasan, serta bagaimana pengaturan hubungan hukum yang tepat dapat diterapkan untuk mencegah benturan kepentingan dalam pelaksanaan proyek KPBU.

¹¹ Nazella Putri Viana, Akhmad Suraji, dan Benny Hidayat, "Evaluation of the Competence of Expert Supervisory Consultants in the Implementation of Construction Projects," *CIVED: Journal of Civil Engineering and Vocational Education* 11, no. 1 (2024): 38.

¹² Pasal 3 huruf b Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur

¹³ Pasal 4 huruf d Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana implikasi hukum pembiayaan KPI melalui *capex* terhadap independensi pengawasan proyek KPBU.
2. Bagaimana pengaturan hubungan hukum dalam mencegah benturan kepentingan dan menjamin independensi pengawasan dalam proyek KPBU?

1.3 Tujuan Penulisan

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi hukum pembiayaan KPI melalui *capex* terhadap independensi pengawasan proyek KPBU serta mengkaji pengaturan hubungan hukum yang terbaik untuk mencegah benturan kepentingan dan menjamin independensi pengawasan dalam KPBU.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris dengan pendekatan kualitatif dan berfokus pada konstruksi hukum terkait pembiayaan KPI dalam proyek KPBU. Penelitian menitikberatkan pada cara hukum diterapkan dan bekerja pada kehidupan sehari-hari¹⁴ khususnya terkait pembiayaan KPI pada proyek KPBU. Penelitian hukum empiris mendeskripsikan hukum dalam fenomena atau perilaku faktual dalam dunia kenyataan, yang mana tidak hanya berfokus pada norma tertulis namun juga pada penerapan relitasnya. Pendekatan dilakukan melalui analisis deskriptif dengan data kualitatif yang mana dilakukan pendekatan *case approach* (kasus) yaitu dilakukan analisis terhadap kejadian pengalaman atau praktik dalam melaksanakan kontrak yang dijadikan suatu bahan untuk melihat perspektif bagaimana cara norma hukum diterapkan dalam pengalaman sehari-hari. Penelitian ini berangkat dari pengalaman penulis dalam keterlibatan pada proyek KPBU yang memberikan pandangan empiris bagaimana regulasi dan konstruksi kontraktual pada Perjanjian Kerja Sama (PKS) diterapkan dan potensi atas permasalahan tersebut.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer berupa, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas, dan Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). Penelitian ini juga diperoleh melalui wawancara dengan narasumber yang relevan untuk melengkapi informasi data primer. Narasumber yang relevan untuk penelitian ini berupa pihak yang terlibat dalam proyek KPBU dari segi PJPK, yaitu Triadi Yanuar (Analisis Jalan dan Jembatan, Pegawai Negeri Sipil Bidang Pemantauan Pemeliharaan Aset, Badan Pengatur Jalan Tol, Kementerian Pekerjaan Umum) dan Galuh Permana Waluyo (Analisis Kebijakan Investasi, Deputi Pendanaan dan Investasi, Direktorat Investasi dan Kemudahan, Otorita Ibu Kota Nusantara) yang dilakukan untuk mendapatkan informasi komprehensif serta pengalaman mengenai praktik

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2008), 52.

pembiayaan KPI dalam KPBU dan risikonya atas pembiayaan yang termasuk dalam *capex*.

Bahan data sekunder berupa PPP Book 2025 (*Policy Book*) serta artikel dan jurnal nasional maupun internasional. Kemudian bahan hukum tersier berupa dokumen kontraktual yang berkaitan dengan Perjanjian Kerja Sama (PKS) KPBU. Spesifikasi analisis yang digunakan adalah deskriptif analitis dengan mengaitkan fakta empiris yang diperoleh dari praktik proyek dengan teori hukum yang relevan. Seluruh data dianalisis secara kualitatif untuk mengidentifikasi risiko benturan kepentingan pada skema pembiayaan *capex* untuk menghasilkan kesimpulan yang menjawab perumusan masalah penelitian ini.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Implikasi pembiayaan KPI melalui *capex* terhadap independensi pengawasan proyek KPBU

Dalam komponen estimasi biaya proyek, dijelaskan bahwa *capital cost* (biaya modal) suatu konstruksi yang merupakan komponen pembiayaan *capex* tidak hanya mencakup tanah, desain, konstruksi bahan & tenaga, tetapi juga *field supervision of construction, inspection, dan testing* ini termasuk biaya pengawasan di lapangan. Pembiayaan *field supervision of construction* ini yang di dalamnya adalah pembiayaan untuk KPI.

Dalam skema proyek KPBU baik yang dapat diinisiasi oleh Pemerintah (*solicited*) maupun diinisiasi oleh Badan Usaha (*unsolicited*) masing-masing memiliki alur proyek (*project pipeline*) yang berbeda, tahapannya terdiri atas :

- a. Tahap Perencanaan (*solicited*)
Pada tahap perencanaan, dilakukan penyusunan rencana anggaran, identifikasi proyek, pengambilan keputusan, dan penyusunan Daftar Rencana KPBU. Tahap ini menghasilkan daftar prioritas proyek dan studi pendahuluan yang disampaikan kepada Kementerian PPN/BAPPENAS untuk dimuat dalam Daftar Rencana KPBU, baik yang siap ditawarkan maupun masih dalam tahap penyiapan¹⁵.
- b. Tahap Persiapan (*unsolicited dan solicited*)
Dilakukan *market sounding* dan dilakukan penyusunan prastudi kelayakan proyek untuk ditawarkan kepada investor untuk proyek *solicited*, sedangkan untuk *unsolicited* dilakukan penyampaian *Letter of Intent* oleh Badan Usaha pemrakarsa yang selanjutnya dilakukan evaluasi awal dan penyusunan *feasibility study* dalam memastikan proyek yang diusulkan memiliki kelayakan dari segi teknis, keuangan (secara finansial dan ekonomi), dan hukum untuk disetujui oleh Pemerintah sebelum dilakukannya *market sounding*.
- c. Tahap Transaksi (*unsolicited dan solicited*)
Dilakukan proses pemilihan badan usaha melalui pelelangan (prakualifikasi, permintaan proposal (*request for proposal (RfP)*)), evaluasi

¹⁵ Hendry Irwanugroho, "Penjaminan Proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha melalui Badan Usaha Milik Negara Ditinjau dari Hukum Jaminan," *Jurnal Poros Hukum Padjadjaran* 1, no. 1 (2019): 34

penawaran, penetapan pemenang (BUP), penandatanganan berdampak positif maupun negatif), karena diperbolehkan menjadi bagian struktur pembiayaan proyek namun pada sisi lainnya berpotensi mengganggu pengawasan. Dalam melakukan tugas dan pengawasan proyek, tugas dan wewenang KPI memiliki kesamaan dengan tugas dan wewenang Pengendali Mutu Independen (PMI). Sesuai dengan bukti Surat Edaran Nomor 08/SE/M/2017 tentang PKS, tercapainya *Financial Close*).

d. Tahap Manajemen/Operasional Proyek (*unsolicited dan solicited*)

Lingkup pekerjaan BUP dalam kegiatan konstruksi, pengoperasian atau penyediaan layanan, serta pengalihan aset kembali oleh BUP kepada PJPK.

Berdasarkan *project pipeline*, pembiayaan capex oleh BUP akan dimulai secara efektif setelah *financial close* sampai tahap manajemen dalam kegiatan sebelum mulai konstruksi pada saat penunjukan KPI untuk kegiatan pengawasan proyek¹⁶. Pembayaran KPI melalui capex proyek yang dibayarkan oleh BUP menimbulkan implikasi yang bersifat ambivalen (bisa positif maupun negatif) Pada satu sisi, pembiayaan oleh BUP memberikan manfaat bagi percepatan pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum. Namun, pada sisi lain, karena pembiayaan tersebut tetap berorientasi pada kepentingan bisnis dan keuntungan¹⁷, kondisi ini berpotensi memengaruhi independensi pelaksanaan pengawasan proyek. Hal tersebut juga tercermin dalam Surat Edaran Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 08/SE/M/2017 tentang Mekanisme Pengawasan Pelaksanaan Konstruksi Jalan Tol yang Dilaksanakan oleh Badan Usaha Jalan Tol, disampaikan bahwa PMI melakukan kontrak perjanjian dengan BUJT (Badan Usaha Jalan Tol) yang merupakan pihak BUP proyek. Sebagaimana tugas KPI, PMI juga bertugas sebagai perpanjangan tangan PJPK dalam hal ini BPJT dalam melakukan pengawasan pelaksanaan konstruksi, namun biayanya bersumber dari BUJT. Berdasarkan pembiayaan oleh pihak BUP, diharapkan KPI sama sekali tidak mengurangi *fiduciary duty*nya dalam bertindak secara imparial, di sisi lain Kontrak KPBU juga harus memberikan perlindungan kepada KPI dengan secara tegas menetapkan bahwa fakta bahwa KPI dibayar oleh BUP sama sekali tidak mengurangi independensinya¹⁸, namun sebagaimana kenyataan yang terjadi di lapangan tidak sepenuhnya dapat sesuai dengan yang diharapkan dalam menjaga independensi. Dalam melaksanakan proyek KPBU seringkali ditemui bahwa adanya ketakutan penyampaian laporan pelaksanaan kemajuan konstruksi dan pengembangan proyek KPBU yang harus disampaikan kepada PJPK. Berdasarkan perjanjian kontrak, atas pembiayaan pengawasan (KPI) yang dilakukan oleh BUP, sehingga laporan yang harusnya disampaikan kepada PJPK disampaikan kepada BUP terlebih dahulu untuk bukti pelaporan pembiayaan jasa. Berdasarkan laporan yang disampaikan kepada BUP sering kali adanya intervensi BUP yang tidak menyetujui laporan objektif kemajuan

¹⁶ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), *PPP Book 2025* (Jakarta: Bappenas, 2025), 10.

¹⁷ Denova Dyah Anggraeni dan Tri Budiyo, "Kajian Yuridis Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Infrastruktur," *Alethea: Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 2 (2023): 103-104.

¹⁸ ADB, EBRD, IDB, IsDB, dan World Bank Group, Chapter 7: Strategy, Delivery and Commissioning, dalam *The APMG Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide* (Washington, DC: World Bank Group, 2016), 48, berkas PDF, diakses 7 Februari 2026, <https://ppp-certification.com/sites/www.pppcertification.com/files/documents/chapter-7-strat-deliv-commissioning.pdf>

pekerjaan proyek. Independensi KPI dalam proyek KPBU juga telah dijelaskan dalam ketentuan pada prinsip tentang pengendalian dan pengelolaan risiko sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015, yang menegaskan bahwa kerja sama penyediaan infrastruktur dilakukan dengan penilaian risiko, pengembangan strategi pengelolaan, dan mitigasi terhadap risiko¹⁹. Dalam konteks tersebut, KPI memiliki fungsi penting sebagai instrumen pengendalian risiko, khususnya terhadap risiko konstruksi, keterlambatan pekerjaan, kualitas infrastruktur, dan ketidaksesuaian pelaksanaan proyek dengan ketentuan kontrak. Namun, ketika pembiayaan KPI dibebankan kepada BUP sebagai bagian dari capex proyek, muncul potensi benturan kepentingan yang dapat memengaruhi objektivitas pengawasan dan mengurangi efektivitas mitigasi risiko dalam proyek KPBU. Oleh karena itu, pengaturan hubungan hukum dan skema pembiayaan KPI yang independen menjadi penting untuk mendukung pelaksanaan prinsip pengendalian dan pengelolaan risiko dalam penyediaan infrastruktur melalui skema KPBU.

Sesuai dengan Surat Edaran Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 08/SE/M/2017 tentang Mekanisme Pengawasan Pelaksanaan Konstruksi Jalan Tol yang dilaksanakan oleh Badan Usaha Jalan Tol dinyatakan bahwa sesuai perintah dari PPJT, yang melakukan kontrak perjanjian (dalam hal ini) dengan Konsultan PMI, yang menjadi perpanjangan tangan BPJT dalam melakukan pengawasan mutu konstruksi pada proyek konstruksi jalan tol²⁰. Berdasarkan pengalaman yang dialami pada proyek KPBU di Kementerian Pekerjaan Umum berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh Triadi Yanuar, selama perjalanan pelaksanaan proyek KPBU Jalan Tol sebelum tahun 2022, yang mana PMI dibayarkan oleh BUP adanya kecenderungan fungsi dan laporan yang disampaikan PMI tidak independen karena dinilai adanya ketakutan bahwa pekerjaan PMI Jalan Tol tidak dibayarkan oleh BUP dalam hal melaporkan kemajuan pekerjaan proyek KPBU secara apa adanya dan objektif. Penilaian secara objektif ini yang menurut BUP dapat menjadi penilaian yang kurang baik untuk penilaian kemajuan proyek yang dilakukan BUP, sehingga dalam hal ini fungsi independensi terhadap *quality assurance* oleh PMI tidak berjalan. Melalui Laporan Kajian Tata Kelola BPJT dalam Penyelenggaraan Jalan Tol tahun 2022 Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menilai bahwa kondisi pembiayaan KPI oleh BUP berpotensi dalam membentuk celah terjadinya konflik kepentingan dan menciderai independensi maupun imparialitas dari peran PMI dalam melaksanakan tugasnya, terutama dalam hal melakukan pengawasan meskipun PMI adalah perpanjangan tangan PJPK dalam melakukan pengawasan²¹. Hasil laporan KPK dimaksud mendukung keperluan PJPK dalam menentukan keputusan pengaturan pembiayaan jasa baik PMI maupun KPI yang dianggarkan langsung oleh PJPK. Karena kurangnya independensi ini, sejak tahun 2022 Kementerian PU memutuskan untuk melakukan pembiayaan PMI melalui anggaran dari APBN pada Unit Pelaksana Teknis (Balai Kementerian PU), yang artinya dibayarkan oleh PJPK khusus untuk ruas jalan tol yang

¹⁹ Pasal 4 huruf d Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

²⁰ Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia, *Surat Edaran Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 08/SE/M/2017 tentang Mekanisme Pengawasan Pelaksanaan Konstruksi Jalan Tol yang Dilaksanakan oleh Badan Usaha Jalan Tol* (Jakarta: Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, 2017).

²¹ Didik Mulyanto, Diaz Adiazma, Fitriani Nurza, dan Hilda Alatas, *Laporan Kajian Tata Kelola BPJT dalam Penyelenggaraan Jalan Tol* (Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2022), 1.

baru akan konstruksi²². Namun hal ini belum diterapkan secara optimal dan tidak berlaku untuk KPI dalam proyek KPBU selain KPBU Jalan Tol, sehingga atas kebijakan pembiayaan PMI yang dianggarkan oleh PJPk perlu diatur juga untuk pembiayaan jasa KPI pada proyek KPBU selain sektor infrastruktur dan kementerian lainnya.

3.2 Pengaturan Hubungan Hukum dalam Mencegah Benturan Kepentingan dan Menjamin Independensi Pengawasan dalam Proyek KPBU

3.2.1 Hubungan Hukum Kontraktual PJPk dan KPI

Proyek KPBU pada dasarnya menghadapi tantangan tata kelola yang kompleks karena melibatkan kepentingan publik yang diwakili PJPk dan kepentingan komersial dari BUP. Perbedaan tujuan tersebut berpotensi menimbulkan benturan kepentingan pada berbagai tahapan proyek, mulai dari perencanaan, konstruksi, hingga operasional. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme tata kelola dan pengawasan yang mampu menjaga keselarasan kepentingan serta memastikan proyek tetap berjalan sesuai kepentingan publik²³.

Ketika KPI memiliki ketergantungan ekonomi maupun kontraktual terhadap pihak yang diawasi, kondisi tersebut berpotensi menimbulkan benturan kepentingan yang dapat memengaruhi objektivitas pengawasan serta pengambilan keputusan teknis dalam proyek²⁴. Permasalahan independensi dalam pengawasan proyek KPBU inilah yang menuntut adanya pengaturan hubungan hukum yang jelas antara keterikatan kontraktual antara Konsultan Pengawas Independen (KPI) dengan PJPk sebagai pihak yang memberikan perintah kerja yang sepatutnya mengalokasikan pembiayaan. Guna menjamin objektivitas dan menghindari benturan kepentingan dengan BUP, perlu dituangkan ketentuan secara tertulis dalam klausul kontrak. Dalam hal ini apabila PJPk mengalami kesulitan dalam menganggarkan rencana penunjukan konsultan yang harus direncanakan pada awal tahun anggaran sedangkan tidak menutup kemungkinan akan munculnya proyek-proyek prakarsa yang tidak tentu jumlahnya, dalam hal ini diberikan 2 (dua) opsi untuk memitigasi permasalahan ini, yaitu:

- a) KPI tetap berkontrak dengan BUP dengan risiko adanya hubungan afiliasi secara struktural juga finansial dengan diberikan klausul sanksi yang lebih tegas atas pelanggaran benturan kepentingan yang terjadi (penalti, penggantian pihak, sampai pada pemutusan kontrak) sebagai langkah represif dalam menjaga integritas proyek; atau
- b) KPI berkontrak langsung dengan PJPk dan jasanya dianggarkan langsung oleh PJPk (perlu perencanaan anggaran tiap tahunnya atas rencana proyek KPBU *solicited* dan potensi adanya proyek *unsolicited*).

Berdasarkan opsi diatas penulis telah menyarankan pola kontraktual untuk pembentukan standar PKS KPBU di wilayah Kementerian PU pada klausul yang

22 Triadi Yanuar, Analisis Jalan dan Jembatan, Pegawai Negeri Sipil Bidang Pemantauan Pemeliharaan Aset, Badan Pengatur Jalan Tol, Kementerian Pekerjaan Umum, wawancara melalui WhatsApp, 7 Maret 2026.

23 Raymond E. Levitt dan Kent Eriksson, "Developing a Governance Model for PPP Infrastructure Service Delivery Based on Lessons from Eastern Australia," *Journal of Organization Design* 5 (2016): 2.

24 Sugiarto Raharjo Japar, "Principle of Independence in Construction Service Contracts," *ENDLESS: International Journal of Futures Studies* 8, no. 2 (2025): 13.

mengatur tentang Konsultan Pengawas Independen, namun menurut hemat penulis berdasarkan kondisi lapangan yang terjadi dan berdasarkan kepentingan konteks pengawasan, independensi tidak hanya bergantung pada struktur kelembagaan, namun juga pada hubungan hukum yang tegas dan jelas sehingga objektivitas pengawasan KPI tersebut akan lebih terjaga apabila KPI berkontrak langsung dengan PJK. Mengingat peran KPI yang dapat melakukan pengawasan proyek dari masa konstruksi sampai operasional proyek, akan lebih terjaga objektivitas pengawasannya apabila KPI yang bertugas sebagai perpanjangan tangan PJK memiliki hubungan hukum dengan PJK bukan dengan BUP. Berkaca pada banyak yurisdiksi khususnya sebagian besar negara yang menganut yurisdiksi *common law*, kontrak KPBU mengatur penunjukan KPI sebagai pihak yang bertanggung jawab (berdasarkan keahlian profesionalnya) dalam hal menyatakan tahap konstruksi dan komisioning telah diselesaikan sesuai rencana dan keputusan dalam kontrak²⁵. Di beberapa yurisdiksi *common law*, KPI bahkan diberikan kewenangan quasi-yudisial untuk mengambil keputusan yang mengikat para pihak, atau bahkan berperan sebagai bagian dari mekanisme penyelesaian sengketa. Berdasarkan kewenangan KPI ini dapat dinilai bahwa fungsi KPI pada proyek KPBU sangatlah penting dalam pelaksanaan proyek. Kewenangan KPI dalam yurisdiksi lainnya yang dimaksud selain beberapa negara *common law (civil law)*, contohnya seperti Indonesia memberikan batasan fungsi KPI dalam kapasitas *advisory*²⁶. Dalam kondisi tersebut, keputusan KPI dapat dilakukan peninjauan ulang, yang mana hal ini kurang objektif untuk evaluasi pelaksanaan pekerjaan proyek yang dilakukan oleh BUP mengingat pembiayaan jasa KPI masih dibayarkan oleh BUP. Selain pembiayaan KPI yang dialihkan kepada PJK, masalah penting untuk diatur adalah jangka waktu penggunaan jasa KPI. Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Galuh Permana Waluyo, dalam pengalamannya menjalankan proyek KPBU, menyatakan bahwa meskipun jangka waktu pekerjaan KPI telah diatur dalam PKS KPBU sampai Tanggal Operasi Komersial (yang merupakan tanggal dimulainya layanan setelah selesai konstruksi dan dinyatakan layak untuk operasi), namun dalam beberapa kondisi dikarenakan hasil laporan KPI yang objektif atas fakta lapangan kemajuan pekerjaan membuat BUP sebagai pihak pembayar melakukan pemutusan kontrak secara sepihak dengan tidak membayarkan jasa KPI hingga permohonan untuk penggantian KPI kepada PJK, sehingga terjadi perubahan KPI pada waktu proses konstruksi sebelum Tanggal Operasi Komersial²⁷ yang mana mengganggu proses implementasi dan kemajuan proyek.

3.2.2 Reformulasi Kebijakan dan Model Ideal Skema Pembiayaan *capex* yang Menjamin Independensi Pengawasan

Sesuai dengan Surat Edaran Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2022 tentang Model Dokumen Pengadaan BUP KPBU dalam Penyediaan Infrastruktur untuk Sektor Generik, biaya jasa layanan Konsultan Pengawas Independen ditanggung oleh BUP²⁸ yang mana ketentuan

²⁵

²⁶ ADB et al., PPP Certification Guide, hlm. 53.

²⁷ Galuh Permana Waluyo, Analisis Kebijakan Investasi, Deputi Pendanaan dan Investasi, Otorita Ibukota Nusantara, wawancara tanggal 2 Februari 2026.

²⁸ Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Republik Indonesia, Surat Edaran Kepala LKPP Nomor 15 Tahun 2022 tentang Model Dokumen Pengadaan BUP KPBU (Jakarta: LKPP, 2022).

ini juga digunakan dalam proyek Sistem Penyediaan Air Minum Regional Jatiluhur I. Sesuai PKS KPBU SPAM Regional Jatiluhur I terkait pembiayaan KPI menyatakan ketentuan klausul bahwa biaya jasa KPI ditanggung oleh BUP²⁹. Setiap pembayaran biaya jasa layanan KPI hanya dapat dilakukan oleh BUP setelah mendapat persetujuan dari PJPk, sehingga diperlukan reformasi pengaturan khususnya dalam PKS yang perlu diatur dalam standar Model Dokumen Pengadaan dalam SE LKPP. Usulan rumusan kontraktual antara KPI dan PJPk agar tidak terjadi benturan kepentingan yang menghalangi keobjektifitas KPI, adalah:

- a) Biaya
 - 1) Seluruh biaya pemilihan dan pelaksanaan tugas KPI ditanggung oleh PJPk
 - 2) Dalam hal biaya pemilihan dan pelaksanaan KPI ditanggung oleh PJPk
- b) Jangka Waktu KPI
 - 1) Jangka waktu penugasan Konsultan Pengawas Independen selama masa konstruksi adalah sejak tanggal penunjukan KPI sampai dengan Tanggal Operasi Komersial dan dapat diperpanjang sama masa operasi layanan.
 - 2) Dalam hal KPI tidak dapat menyelesaikan pekerjaan sebelum akhir masa waktu penugasan pekerjaan, PJPk harus menunjuk KPI pengganti paling lambat xx Hari Kerja dengan memperhatikan pelaksanaan kemajuan proyek.
- c) *Fiduciary Duty*:
 - 1) Tidak memiliki hubungan afiliasi dengan BUP.
 - 2) Kewajiban bertindak independen, objektif, dan tidak berpihak.
 - 3) Dalam hal KPI melanggar poin 1) dan 2) dianggap melakukan pelanggaran kontrak (*breach of contract*) yang menimbulkan konsekuensi hukum sampai pemutusan kontrak (disesuaikan kondisi kontrak).
 - 4) Mekanisme pengawasan didiskusikan oleh KPI dan PJPk sesuai dengan pengalaman dan profesionalisme KPI dalam melakukan pengawasan.

Penerapan prinsip *fiduciary duty* dalam hubungan hukum KPI pada proyek KPBU menjadi penting untuk menjaga independensi dan objektivitas pengawasan. Sebagaimana konsep *fiduciary duty* dalam tata kelola perusahaan yang bertujuan meningkatkan kepercayaan, mendorong pengambilan keputusan yang *prudent*, dan memperkuat kualitas pengawasan,³⁰ prinsip yang sama juga relevan diterapkan kepada KPI sebagai pihak yang menjalankan fungsi pengawasan atas nama PJPk. Dalam konteks proyek KPBU, KPI dituntut untuk bertindak independen, objektif, dan mengutamakan kepentingan pelaksanaan proyek sesuai ketentuan kontrak, meskipun pembiayaannya berasal dari BUP sebagai pihak yang diawasi. Namun, sebagaimana

²⁹ Perjanjian Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha Sistem Penyediaan Air Minum Regional Jatiluhur I antara Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat selaku Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama dan PT Wika Tirta Jaya Jatiluhur sebagai Badan Usaha Pelaksana, ditandatangani pada 19 Februari 2021.

³⁰ Abiyyu Paras Syakir dan Sodikin, "Penerapan Prinsip *Fiduciary Duty* untuk Mewujudkan Good Corporate Governance dalam Perseroan Terbatas," *Journal of Contemporary Law Studies* 2, no. 2 (2025): 180, <https://doi.org/10.47134/lawstudies.v2i2.3655>.

dalam tata kelola perusahaan, efektivitas penerapan *fiduciary duty* tersebut juga dipengaruhi oleh struktur hubungan hukum, pola pembiayaan, dan kualitas mekanisme pengawasan yang diterapkan. Prinsip independensi tersebut relevan diterapkan terhadap Konsultan Pengawas Independen (KPI) dalam proyek KPBU, mengingat KPI menjalankan fungsi pengawasan, verifikasi teknis, dan penilaian kepatuhan konstruksi yang menuntut objektivitas. Apabila KPI secara ekonomi maupun kontraktual bergantung pada badan usaha pelaksana yang diawasinya, maka kondisi tersebut berpotensi menimbulkan benturan kepentingan yang dapat memengaruhi independensi pengawasan proyek³¹. Sebagaimana konsep *engineer* dalam sesuai Pasal 3.7 *FIDIC Red Book 2017* “*must act neutrally in accordance with its vested authorities*”, bahwa sebagai pengawas proyek menjalankan fungsi *quasi-neutral decision maker* yang menuntut independensi dan objektivitas dalam melakukan penilaian teknis proyek³². Independensi dan imparialitas pengawas proyek pada konsep *FIDIC Red Book 2017* merupakan elemen penting untuk memungkinkan pengambilan keputusan yang objektif serta pelaksanaan tugas tanpa pengaruh yang tidak semestinya dari pemberi kerja maupun pihak berkepentingan lainnya³³. Oleh karena itu, pengaturan kontraktual yang jelas mengenai kewajiban independensi, larangan afiliasi, serta perlindungan terhadap intervensi menjadi penting untuk dirancang sedemikian rupa untuk memastikan KPI tetap menjalankan fungsi pengawasan secara profesional dan imparial agar pihak pengawas tidak berada dalam posisi yang bergantung secara ekonomi maupun kontraktual terhadap pihak yang diawasinya.

Dengan dibentuknya reformulasi kontraktual maupun peraturan (yang disarankan untuk disesuaikan dalam Model Dokumen Pengadaan SE LKPP), menjadi fondasi fundamental dalam pengawasan proyek yang independen yang juga akan meningkatkan kualitas proyek dalam hal pelaksanaan layanan, akuntabilitas, dan *bankability* KPBU secara keseluruhan.

4. KESIMPULAN

Pembayaran jasa KPI melalui skema *capex* dari BUP memberikan ketergantungan finansial yang melemahkan independensi pengawasan KPI, khususnya adanya intervensi terhadap laporan yang dilakukan BUP yang mengurangi objektivitas pengawasan proyek, sehingga perlu diatur pengaturan hubungan hukum dan struktur pembiayaan yang sesuai dan lebih tepat. Berdasarkan hal tersebut, untuk menjamin objektivitas maka diperkuat dalam hubungan kontraktual, sehingga KPI berkontrak langsung dengan PJPK. Dalam hal ini didukung dengan klausul tegas terkait *fiduciary duty* dan larangan afiliasi sehingga mampu memitigasi benturan kepentingan. Karena hubungan kontraknya dengan PJPK maka pembiayaan jasanya juga diperoleh dari anggaran PJPK sehingga meningkatkan profesionalisme dan akuntabilitas KPI yang merupakan perpanjangan tangan PJPK dalam fungsi pengawasan proyek. Dalam hal ini

³¹ Kemala Hayati, Yusuf Latief, dan S. Achmad Jaka, “Risk-based Contract Management on the Design and Build Construction to Minimize Disputes in Infrastructure Projects,” IOP Conference Series: Materials Science and Engineering 506, no. 1 (2019): 1, <https://doi.org/10.1088/1757-899X/506/1/012047>

³² Nisreen Mahasneh, “The Replacement of the Engineer under the New FIDIC Red Book 2017: Issues of Agency and Privity of Contract,” International Journal of Private Law 9, no. 4 (2020): 248, <https://doi.org/10.1504/IJPL.2020.114122>.

³³ Eugene Lau, “Engineer’s Independence under FIDIC Contracts,” International Construction Law Review 34, no. 2 (2017): 145.

direkomendasikan kepada seluruh instansi dan/atau lembaga sebagai PJK yang menggunakan skema KPBU dan mempergunakan jasa KPI untuk turut menganggarkan pembiayaan jasa KPI demi objektivitas dan kelancaran pelaksanaan proyek.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Soekanto, S. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press. (2008).

Jurnal

Afriari, Irul, Muhammad Dahlan, dan Yan Herdianzah. Analisis Pengambilan Keputusan Investasi Capital Expenditure (Capex) dalam Proyek Maintenance Menggunakan Metode Analytic Hierarchy Process (AHP) di PT Semen Tonasa. *Scientica: Jurnal Ilmiah Sain dan Teknologi* 2, no. 12 (2024): 775-782.

Anggraeny, Isdian. "Perlindungan Investasi Infrastruktur pada Perjanjian Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Perspektif Hukum Jaminan." *Indonesian Civil Law Journal* 1, no. 2 (2025): 1-6.

Anggraeni, Denova Dyah, and Tri Budiyo. "Kajian yuridis kerjasama pemerintah dengan badan usaha dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur." *Jurnal Ilmu Hukum: ALETHEA* 6, no. 2 (2023): 100-117. <https://doi.org/10.24246/alethea.vol6.no2.p100-117>.

Gaol, Dody Kurnia Lumban, Andi Kusumawati, dan Ratna Ayu Damayanti. Faktor Keberhasilan dalam Pelaksanaan Proyek KPBU Sektor Jalan di Indonesia. *Nautical: Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 2, no. 4 (2023): 244-250. <https://doi.org/10.55904/nautical.v2i4.832>.

Hayati, Kemala, Yusuf Latief, and S. Achmad Jaka. "Risk-based contract management on the design and build construction to minimize disputes in infrastructure projects." In *Iop conference series: Materials science and engineering*, vol. 506, no. 1, p. 012047. IOP Publishing, 2019. <https://doi.org/10.1088/1757-899X/506/1/012047>

Irwanugroho, Hendry. "Penjaminan Proyek Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Melalui Badan Usaha Milik Negara Ditinjau Dari Hukum Jaminan." *Jurnal Poros Hukum Padjadjaran* 1, no. 1 (2019): 32-54. <https://doi.org/10.23920/jphp.v1i1.286>.

Japar, Sugiarto Raharjo. *Principle of Independence in Construction Service Contracts*. *Endless: International Journal of Futures Studies* 8, no. 2 (2025).

Lau, Ellen. The Role of Engineer in Cost Management. *MOJ Civil Engineering* 3, no. 3 (2017): 299-300. <https://doi.org/10.15406/mojce.2017.03.00070>

Levitt, Raymond E., and Kent Eriksson. "Developing a governance model for PPP infrastructure service delivery based on lessons from Eastern Australia." *Journal of Organization Design* 5, no. 1 (2016): 7. <https://doi.org/10.1186/s41469-016-0009-3>

Maharani, Dwi Jenita, and Febiana Maulani. "Faktor Pemilihan Skema Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Pendanaan Proyek Infrastruktur." *Jurnal Bangunan, Konstruksi & Desain* 2, no. 4 (2024): 233-242. <https://doi.org/10.25077/jbkd.2.4.233-242.2024>.

Mahasneh, Nisreen. "The replacement of the engineer under the new FIDIC Red Book 2017: issues of agency and privity of contract, with a note on Qatar." *International*

- Journal of Private Law* 9, no. 4 (2020): 246-258.
<https://doi.org/10.1504/IJPL.2020.114122>
- Mulyani, Sri. "Critical success factors in public-private partnership." *Journal of Accounting Auditing and Business* 4, no. 1 (2021): 7.
<https://doi.org/10.24198/jaab.v4i1.31953>.
- Rahardjo, Shannia Angelia, and Muhamad Farudin. "Evolusi Normatif Peran Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK) dalam Skema Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU): Rekonstruksi Hukum dalam Tata Kelola Penyelenggaraan Infrastruktur Berkelanjutan di Indonesia." *Mandub: Jurnal Politik, Sosial, Hukum dan Humaniora* 3, no. 1 (2025): 144-160.
<https://doi.org/10.59059/mandub.v3i1.2171>.
- Arifin, Abiyyu Paras Syakir, and Sodikin Sodikin. "Penerapan prinsip fiduciary duty untuk mewujudkan good corporate governance dalam perseroan terbatas." *Journal of Contemporary Law Studies* 2, no. 2 (2025): 173-184.
<https://doi.org/10.47134/lawstudies.v2i2.3655>
- Viana, Nazella Putri, Akhmad Suraji, and Benny Hidayat. "The Evaluation of the Competence of Expert Supervisory Consultants in the Implementation of Construction Projects." *CIVED* 11, no. 1 (2024): 38-46.
<https://doi.org/10.24036/cived.v11i1.473>

Laporan / Dokumen Resmi

- ADB, AfDB, EBRD, IDB, IsDB, & World Bank Group. (2026). *The APMG Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide: Chapter 7 – Managing the Contract After Financial Close*. Washington, DC: World Bank Group.
- Direktorat Jenderal Bina Marga. (2023). *Manual Manajemen Proyek KPBU Kegiatan Penggantian dan/atau Duplikasi Jembatan Callender Hamilton di Pulau Jawa (No.02/M/BM/2023)*. Jakarta: Kementerian PUPR.
- Didik Mulyanto, D., Adiazma, D., Nurza, F., & Alatas, H. (2022). *Laporan Kajian Tata Kelola BPJT dalam Penyelenggaraan Jalan Tol*. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). (2025). *PPP Book 2025*. Jakarta: Bappenas.
- World Bank Group. (2025). *PPP Certification Guide Glossary*.

Peraturan Perundang-undangan

- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. (2017). Surat Edaran Menteri PUPR Nomor 08/SE/M/2017 tentang Mekanisme Pengawasan Pelaksanaan Konstruksi Jalan Tol yang dilaksanakan oleh Badan Usaha Jalan Tol.
- Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Republik Indonesia. (2022). Surat Edaran Kepala LKPP Nomor 15 Tahun 2022 tentang Model Dokumen Pengadaan BUP KPBU. Jakarta: LKPP.
- Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam penyediaan Infrastruktur.

Dokumen Kontrak

- Perjanjian Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha Sistem Penyediaan Air Minum Regional Jatiluhur I antara Menteri PUPR selaku PJPK dan PT Wika Tirta Jaya Jatiluhur sebagai BUP, ditandatangani pada 19 Februari 2021.

Wawancara

Galuh Permana Waluyo, Analisis Kebijakan Investasi, Deputy Pendanaan dan Investasi, Otorita Ibu Kota Nusantara, wawancara, 2 Februari 2026.

Triadi Yanuar, Analisis Jalan dan Jembatan, PNS Bidang Pemantauan Pemeliharaan Aset, Badan Pengatur Jalan Tol, Kementerian PUPR, wawancara melalui WhatsApp, 7 Maret 2026.

Website

Carnegie Mellon University, "*Costs Associated with Constructed Facilities,*" dalam *Project Management for Construction: Fundamental Concepts for Owners, Engineers, Architects and Builders*, diakses 4 Februari 2026, https://www.cmu.edu/cee/projects/PMbook/05_Cost_Estimation.htm