

## **Perlindungan Hukum *Public Private Partnership* (PPP) Melalui Lembaga Penyelesaian Perselisihan Independen Di Indonesia**

**Muhammad Dzikirullah H. Noho<sup>1\*</sup>, Anggita Doramia Lumbanraja<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Fakultas Agama Islam, Universitas Hasyim Asy'ari Tebuireng Jombang  
Jl. Irian Jaya No.55, Cukir, Kec. Diwek, Jombang

<sup>2</sup> Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro  
Jl. dr. Antonius Suroyo, Tembalang, Semarang, Indonesia  
mdzikirullah94@gmail.com

### **Abstract**

*The PPP settlement, as regulated in Presidential Decree 38/2015 concerning PPPs, has not been adequate; this can be seen by the loss and transfer of government assets to parties as a result of the agreement. The presence of an independent institution in resolving PPP matters is essential to minimize these problems. This research method uses normative (doctrinal) legal research with legal, conceptual, and comparative approaches. This research found that it was time to create an independent institution specifically for PPP to provide legal protection for the parties. Various countries, such as South Korea, place PPP as a serious matter, giving birth to the Public-Private Partnership Project Dispute Mediation Committee. Indonesia, as a country that is building various types of infrastructure, must form its institutions to minimize future conflicts in the infrastructure sector.*

**Keywords:** *Legal Protection; Public Private Partnership; Independent Dispute Institute.*

### **Abstrak**

*Penyelesaian PPP/KPBU sebagaimana diatur dalam Perpres 38/2015 tentang KPBU dirasa belum efektif, hal tersebut dapat dilihat dengan hilang dan berpindahnya aset pemerintah kepada pihak-pihak akibat adanya perjanjian. Kehadiran suatu lembaga independen dalam menyelesaikan urusan PPP/KPBU ini sangat diperlukan untuk meminimalkan persoalan tersebut. Metode penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif (doctrinal) dengan pendekatan undang-undang, konsep, dan perbandingan. Hasil dari penelitian ini menemukan bahwa sudah saatnya untuk membuat suatu lembaga independen khusus PPP/KPBU untuk memberikan perlindungan hukum bagi para pihak. Berbagai negara seperti halnya Korea Selatan menempatkan PPP sebagai satu hal yang serius sehingga melahirkan Komite Mediasi Perselisihan Proyek Kemitraan Pemerintah-Swasta. Indonesia sebagai negara yang sedang membangun berbagai macam infrastruktur pun harus membentuk lembaga tersendiri untuk meminimalkan adanya konflik di bidang infrastruktur yang akan datang.*

**Kata Kunci:** *Perlindungan Hukum; Public Private Partnership; Lembaga Perselisihan Independen.*

### **A. Pendahuluan**

Infrastruktur merupakan salah satu faktor penting yang diperlukan untuk mendorong pembangunan perekonomian suatu Negara. Kemajuan suatu Negara identik dengan ketersediaan infrastruktur yang memadai dan merata di seluruh daerah sehingga kemajuan sosial

ekonomi dapat dirasakan seutuhnya oleh seluruh lapisan masyarakat. Keadaan infrastruktur Indonesia saat ini masih jauh dari memuaskan dan tidak heran jika masyarakat bisnis berkata bahwa ketidaklayakan infrastruktur merupakan hambatan terbesar kedua untuk menjalankan bisnis di Indonesia setelah birokrasi pemerintah yang tidak efisien. Ketersediaan infrastruktur yang terbatas, tidak memadai dan berkualitas rendah menjadi hambatan utama dalam mendorong peningkatan laju investasi untuk pertumbuhan ekonomi (Surya & Wirabrata, 2010).

Dengan adanya keterbatasan anggaran yang dimiliki pemerintah menjadikan kebutuhan bekerjasama dengan investor atau pihak swasta sangatlah diperlukan untuk membangun dan mengembangkan sarana dan prasarana sebagai bentuk nyata pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (Teja, 2015). Persoalan tersebut membuat lahirnya kesadaran pemerintah untuk melibatkan sektor privat melalui kerangka public private partnership (PPP) atau kerjasama pemerintah dengan badan usaha (KPBU) yang diyakini dapat mewujudkan keinginan pemerintah untuk dapat memperbaharui dan memulihkan kondisi perekonomian Indonesia melalui pembangunan infrastruktur. Dengan menggunakan skema PPP, pemerintah akan tetap mempunyai kepemilikan proyek, walaupun pemerintah tersebut bukanlah pihak yang membangun proyek dalam kontrak. Sebagai kompensasinya, sektor privat akan menerima manfaat dari proyek infrastruktur dalam waktu tertentu (Dzakky, 2021).

Pengejawantahan atas konsep PPP di Indonesia dituangkan dalam Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dalam Penyediaan Infrastruktur. Dengan menetapkan Peraturan Presiden tersebut sebagai peraturan baru untuk implementasi KPBU di Indonesia dan sekaligus mengatasi persoalan infrastruktur yang selama ini terhambat. Adapun infrastruktur yang ditetapkan dalam peraturan di atas seperti pada Tabel 1 (Kurniawan, 2020).

**Tabel. 1**  
**Infrastruktur KPBU di Indonesia**

Infrastruktur Transportasi	Infrastruktur Jalan
Infrastruktur Sumber Daya Air Dan Irigasi	Infrastruktur Air Minum
Infrastruktur Sistem Pengelolaan Air Limbah Terpusat	Infrastruktur Sistem Pengelolaan Air Limbah Setempat
Infrastruktur Sistem Pengelolaan Persampahan	Infrastruktur Telekomunikasi Dan Informatika
Infrastruktur Ketenagalistrikan	Infrastruktur Minyak Dan Gas Bumi Dan Energi Terbarukan
Infrastruktur Konservasi Energi	Infrastruktur Fasilitas Perkotaan
Infrastruktur Fasilitas Sarana Dan Prasarana Olahraga, Serta Kesenian	Infrastruktur Kawasan
Infrastruktur Pariwisata	Infrastruktur Kesehatan
Infrastruktur Lembaga Masyarakatan	Infrastruktur Perumahan Rakyat

Pelaksanaan infrastruktur pada Tabel 1 menggunakan berbagai bentuk PPP/KPBU. Bentuk-bentuk tersebut seperti BOT (Build Operate and Transfer), BT (Build and Transfer), BTO (Build, Transfer, and Operate), BLT (Build, Lease, and Transfer), BOO (Build, Own, and Operate), ROO (Rehabilitate, Own, and Operate), ROT (Rehabilitate, Own, and Transfer), DOT (Develop, Operate, and Transfer), dan CAO (Contract, Add, and Operate). Namun keseluruhan bentuk tersebut pada hakekatnya bertujuan agar penyediaan infrastruktur dan pelayanan publik bias lebih efisien, efektif dan ekonomis (Abdullah, 2020).

Dengan adanya bentuk-bentuk yang akan dipilih tentunya berimplikasi pada pelaksanaan PPP/KPBU. Selain implikasi tersebut, pada tataran praktik menuai persoalan seperti Infrastruktur bidang pasar yakni BOT Pasar Turi Surabaya, di mana objek perjanjian yang semulanya merupakan hak pakai, namun pada kenyataannya oleh PT. Gala Bumi Sejahtera dalam memasarkan stand/kios Pasar Turi menjual stand/kios dengan hak milik atas satuan rumah susun. Apabila hal ini dilakukan maka kepemilikan bangunan Pasar Turi akan beralih kepada pedagang, sehingga pada masa akhir kerja sama bangun guna serah, Pemerintah Kota Surabaya tidak dapat menerima bangunan Pasar Turi secara utuh atau setidaknya akan menimbulkan kesulitan. Di sisi lain para pedagang juga telah membayar uang muka senilai 20% atau Rp. 5.000.000.- untuk mendapatkan stand dan pelunasan 80% dibayarkan setelah bangunan jadi, karena adanya persoalan hukum maka pihak PT. Gala Bumi Perkasa memerintahkan kepada pedagang untuk melunasinya di awal (Noho, Santoso, Prananingtyas, & Islami, 2023).

Selain persoalan kontrak, terdapat juga persoalan pengadaan lahan PPP/KPBU di infrastruktur bidang ketenagalistrikan di PLTU Batang. Untuk infrastruktur yang berbentuk jaringan (jalan, jalan tol, distribusi listrik, kereta api), pembebasan lahan cenderung rumit, karena melibatkan banyak wilayah. Keberadaan Panitia Sembilan yang mencakup unsur Pemerintah Pusat, Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK), Pemerintah Daerah yang dilintasinya seringkali tidak otomatis dapat mengakomodasi berbagai kepentingan, mekanisme harga pasar hingga kewenangan yang berbeda-beda. Akibatnya adalah tidak mudah dalam mengakomodasi dan konsolidasi perbedaan tersebut yang justru berpotensi menghambat pembebasan lahan. Selain itu lambatnya pembebasan lahan terjadi akibat penolakan masyarakat terhadap rencana pembangunan PLTU (Rifai, 2016).

Penyelesaian atas persoalan disesuaikan dengan akar persoalannya, bilamana berdasarkan kontrak, Pasal 32 ayat 2 huruf k Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2015 Tentang KPBU dalam penyediaan infrastruktur menjelaskan bahwa mekanisme penyelesaian sengketa yang diatur secara berjenjang, yaitu musyawarah mufakat, mediasi, dan arbitrase/pengadilan. Sedangkan berkaitan dengan persoalan pengadaan tanah proyek PPP/KPBU diselesaikan sesuai Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah

Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pasal 130 Peraturan Pemerintah tersebut mengamanatkan bahwa dalam rangka kemudahan Proyek Strategis Nasional, fasilitasi penyelesaian Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Selain itu penyelesaian dengan masyarakat yang bersangkutan yang dituangkan dalam berita acara kesepakatan. Bilamana tidak mencapai kesepakatan, maka pihak yang dirugikan dapat melakukan gugatan melalui Pengadilan.

Proses penyelesaian di atas yang seringkali dilakukan oleh pihak-pihak yang terlibat dalam proyek PPP/KPBU, pilihannya dapat dilakukan dengan cara litigasi yaitu pengadilan atau non litigasi seperti musyawarah mufakat, media, dan arbitrase. Pilihan penyelesaian ini tentunya masih menyisakan berbagai masalah di Indonesia. Model penyelesaian melalui peradilan di Indonesia hingga saat ini dirasa belum tepat dikarenakan lambat proses yang dilalui dan banyaknya korupsi di dunia peradilan. Selain melalui peradilan, seringkali juga menggunakan arbitrase. Pilihan sengketa dengan menggunakan arbitrase juga belum tepat dikarenakan problem yang muncul dalam PPP/KPBU tidak hanya berkaitan dengan kontrak tetapi juga berhubungan dengan asset dan keberlanjutan pembangunan di Indonesia sebagai bentuk pelayanan publik.

Negara-negara yang menggunakan PPP/KPBU dalam membangun infrastruktur di wilayahnya seperti Korea Selatan telah mengatur cara penyelesaian PPP/KPBU secara khusus dalam UU Kemitraan Pemerintah-Swasta dalam Infrastruktur tahun 1994 (selanjutnya UU KPS) yang telah mengalami beberapa kali perubahan dari Act No. 10522 tahun 2011 hingga Act No. 15460 tahun 2018 (Kim, 2018). Pemerintah Korea Selatan membentuk Komite Mediasi Perselisihan Proyek Kemitraan Pemerintah-Swasta (selanjutnya disebut "Komite Mediasi Perselisihan") dapat dibentuk di bawah yurisdiksi langsung Menteri Strategi dan Keuangan untuk menengahi perselisihan atas proyek kemitraan publik-swasta. Komite Mediasi Sengketa akan meninjau dan menengahi perselisihan mengenai pelaksanaan proyek kemitraan publik-swasta atas permintaan salah satu atau kedua pihak yang bersengketa. Dalam hal demikian, para pihak dapat mengajukan permohonan mediasi sengketa tanpa melalui prosedur keberatan formal.

Pada beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya; pertama, penelitian yang dilakukan Astuti dengan judul tanggungjawab hukum para pihak pada model kerjasama *build operate transfer* (BOT) antara pemerintah dengan badan usaha (*public private partnership*) pada pembangunan infrastruktur. Dalam penelitian ini menemukan bahwa pemerintah mempunyai peran penting untuk membantu swasta dalam pelaksanaan proyek, terkait pelepasan lahan, investasi modal untuk proyek dan penyesuaian jadwal dan nilai investasi ke dalam perjanjian KPS (Astuti, 2022). Penelitian ini berbeda dengan yang saat ini dilakukan, di mana lebih menitikberatkan pada perlunya lembaga independen dalam menyelesaikan sengketa *public private partnership*.

Penelitian yang kedua, dilakukan oleh Ayu, Fatmawati dan Nasrulhaq dengan judul *public private partnership* dalam penerapan terminal parkir elektronik (TPE) di PD parkir Kota Makassar. Pada penelitian ini menemukan bahwa kerjasama yang dilakukan PD Parkir Kota Makassar dengan PT. Kinarya Terbaik Indonesia melalui *Memorandum of Understanding* (MoU). interaksi antara PD Parkir Kota Makassar dengan masyarakat yaitu dengan melakukan sosialisasi mengenai program ini agar masyarakat dapat mengerti mengenai alat Terminal Parkir Elektronik (TPE) (Ayu, Fatmawati, & Nasrulhaq, 2021). Penelitian ini berbeda dengan yang saat ini dilakukan, di mana lebih menitikberatkan pada pembentukan lembaga independen PPP.

Penelitian yang ketiga, dilakukan oleh Arisaputra dkk dengan judul *the public-private partnership as legal instrument in the state and regional property management: challenges and development*. Dalam penelitian ini menemukan bahwa permasalahan yang paling penting adalah Kerjasama Pemerintah dan Swasta, potensi penggabungan urusan pemerintah dan swasta yang dapat berpartisipasi dalam penyediaan fasilitas komersial. Idealnya, Kerja Sama Pemerintah dan Swasta dimaksudkan untuk menyediakan infrastruktur sosial dan ekonomi dalam rangka pelayanan publik (Arisaputra, Irwansyah, Ilyas, & Yunus, 2022). Penelitian ini berbeda dengan yang saat ini dilakukan, di mana lebih menitikberatkan pada pembentukan lebih independen PPP sebagai lembaga penyelesaian sengketa.

Berdasarkan tiga penelitian sebelumnya di atas, maka penelitian yang sedang dilakukan penting untuk diteruskan, melihat Indonesia sebagai negara yang sedang memajukan infrastruktur di negaranya, memerlukan penanganan khusus dalam hal penyelesaian sengketa infrastruktur dengan bentuk PPP/KPBU. Penanganan tersebut nantinya akan mempercepat pembangunan ekonomi dan meminimalisir konflik-konflik horisontal dan vertikal yang terjadi di masa yang akan datang. Beberapa praktik penanganan penyelesaian sengketa PPP/KPBU yang telah dilakukan negara lain dapat dijadikan pertimbangan untuk membuat model penyelesaian yang sesuai dengan kondisi Indonesia.

## **B. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian hukum normatif (doctrinal), di mana penelitian ini mencoba untuk menginventarisir hukum positif serta mencoba untuk menyelesaikan persoalan hukum tertentu (Sunggono, 2005). Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach), Pendekatan Konsep (conceptual approach), dan Pendekatan perbandingan (comparative approach) (Ibrahim, 2005).

Sumber bahan hukum dalam penelitian menggunakan bahan hukum primer yaitu undang-undang dan bahan hukum sekunder yaitu jurnal dan buku-buku hukum. Teknik pengumpulan data yaitu melalui kepustakaan baik itu buku, jurnal, dan peraturan-peraturan terkait hukum.

Sedangkan teknik bahan hukum yang digunakan yaitu analisis deskriptif atas bahan-bahan hukum yang dikumpulkan.

### **C. Hasil dan Pembahasan**

#### **1. Penyelesaian Perselisihan Bentuk Kontrak Public Private Partnership (PPP) Di Indonesia Saat Ini**

Kondisi penyelesaian PPP saat ini mengacu pada Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, tepat diatur dalam Pasal 32 angka 2 huruf k yang menjelaskan bahwa Perjanjian KPBU paling kurang memuat ketentuan mengenai “mekanisme penyelesaian sengketa yang diatur secara berjenjang, yaitu musyawarah mufakat, mediasi, dan arbitrase/pengadilan”. Landasan penyelesaian tersebut tidak terlepas dari definisi PPP/KPBU itu sendiri, di mana kerjasama antara pemerintah baik itu Menteri/Lembaga/kepala daerah/BUMN/BUMD melalui suatu perjanjian khusus yang mempertimbangkan aspek resiko dan kepentingan umum. Pihak-pihak yang terlibat atau pemangku kepentingan memerlukan pemahaman bersama atas PPP/KPBU. Pemahaman atas standar minimum muatan dari sebuah perjanjian sangat penting untuk dipelajari oleh Lembaga terkait. Setidaknya muatan dalam perjanjian berisi nilai besaran pemberian perjanjian, pengelolaan aset negara yang dipergunakan untuk pelaksanaan PPP serta pajak (Lintang, 2022).

Pada beberapa perselisihan kontrak PPP/KPBU yang dilakukan saat ini, khususnya dengan menggunakan skema BOT dapat dilihat pada perselisihan dalam Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol Ruas Depok Antasari, di mana diatur di dalam pasal 22 tentang Penyelesaian Perselisihan dan dalam pasal 22.2 Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol Ruas Depok-Antasari diatur mengenai upaya penyelesaian perselisihan melalui arbitrase. Dalam hal kasus dalam perjanjian BOT pembangunan jalan tol Ruas Depok-Antasari, para pihak yang bersengketa menyelesaikan dengan jalan bermusyawarah. Para pihak berusaha agar keputusan yang dicapai dapat menguntungkan kedua belah pihak. Perusahaan jalan tol yang menghendaki untuk tetap berkomitmen untuk melanjutkan proyek jalan tol ruas Depok-Antasari sehingga pemerintah mempunyai kewajiban untuk memberikan kompensasi berupa perpanjangan Masa Konsesi dan/atau penyesuaian tarif tol awal sesuai tingkat inflasi (Sancoko, Djumikasih, & Dheviana P.H, 2014).

Selain itu perselisihan kontrak PPP/KPBU yang dilakukan pemutusan sepihak terhadap pemegang hak atas tanah oleh PT Sarana Pembangunan Palembang Jaya. Pemutusan. Di dalam perjanjian hanya mengatur bahwa jika terjadi suatu permasalahan maka akan diselesaikan lewat BANI cabang Palembang. Dan hal tersebut pun nyatanya tidak dilakukan oleh pihak

pemegang hak atas tanah dalam hal ini BUMD tersebut tetapi langsung mengeluarkan surat peringatan 4 (empat) kali lalu pemberitahuan pemutusan hubungan kerjasama.

Pilihan sengketa melalui BANI cabang Palembang telah dipertegas dalam perjanjian BOT No 041/SP2J/SPK/V/2011 tanggal 16 Mei 2011 untuk melakukan pengelolaan Kawasan Taman Kambang Iwak Besar di Palembang yang terletak di Jalan Tasik Kelurahan Talang Semut, Kecamatan Bukit Kecil, Kota Palembang. Pada Pasal 11 huruf (B) tentang penyelesaian perselisihan pada perjanjian tersebut dijelaskan bahwa “Jika dalam hal di atas para pihak tidak dapat mencapai persetujuan, maka para pihak akan menyelesaikannya melalui Badan Arbitase Nasional Indonesia (BANI) Cabang Palembang” (Aryanti & Nurbaiti, 2018).

Berdasarkan gambaran di atas dapat dilihat bahwa penyelesaian perselisihan PPP/KPBU yang dilakukan dengan skema BOT melalui kontrak pun belum maksimal. Hal tersebut terjadi pada dua kontrak BOT yang dilakukan oleh para pihak dalam melaksanakan perjanjian kerjasama. Pentingnya kehadiran pemerintah untuk menyelesaikan persoalan tersebut melalui Lembaga tersendiri dalam menuntaskan persoalan-persoalan di atas.

## **2. Keberadaan Penyelesaian Perselisihan Bentuk Kontrak Public Private Partnership (PPP) Di Berbagai Negara**

Beberapa negara yang menggunakan PPP di negaranya memiliki cara masing-masing dalam menyelesaikan persoalan yang timbul atas pilihan PPP yang digunakan. Terdapat tiga negara yang diperbandingkan untuk melihat bagaimana pemerintahannya menyelesaikan persoalan PPP yang muncul di negaranya, diantaranya Filipina, Korea Selatan, dan Australia. Alasan memilih tiga negara ini karena secara regulasi dan infrastruktur sangat siap untuk pembangunan ekonomi.

### **a. Penyelesaian Perselisihan Bentuk Kontrak Public Private Partnership (PPP) di Filipina**

Filipina mengatur penyelesaian PPPnya dalam Undang-Undang Republik No. 6957 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik No. 7718 atau undang-undang Build-Operate-and-Transfer (BOT) Filipina yang memberikan kerangka kerja yang lebih terfokus dalam pembangunan infrastruktur PPP. Selain mengubah kerangka kerja dalam UU BOT, juga mengubah judul UU tersebut dengan mengganti “authorizing the financing, construction, operation and maintenance of infrastructure projects by the private sector, and for other purposes” (Sharaffudin & AL-Mutairi, 2015).

Dalam hal terjadi kegagalan oleh pemrakarsa menyelesaikan pekerjaan secara memuaskan pada atau sebelum tanggal penyelesaian, termasuk perpanjangan atau masa tenggang yang diberikan, atau memenuhi standar kinerja operasi sebagaimana ditentukan dalam kontrak, Pemrakarsa Proyek harus membayar ganti rugi kepada Badan/*Local Government Unit* (LGU) yang bersangkutan, sebagaimana ditentukan dalam kontrak sebagai

ganti rugi dan bukan dengan hukuman. Jaminan kinerja untuk pekerjaan konstruksi atau untuk operasi, tergantung pada kasusnya, dapat diterapkan untuk menjawab kerugian likuidasi yang disebabkan oleh Badan/LGU.

Selama masa Konstruksi, jumlah ganti rugi yang dilikuidasi karena keterlambatan setiap hari kalender setelah tanggal penyelesaian akan ditentukan oleh Instansi/LGU berdasarkan formula dalam kontrak. Selama masa operasi, jumlah ganti rugi yang dilikuidasi, yang akan ditentukan oleh Instansi/LGU, didasarkan pada prinsip kompensasi yang adil atas kerusakan yang akan ditanggung oleh Instansi/LGU sebagai akibat dari kegagalan Pemrakarsa Proyek untuk memenuhi kewajibannya. Pengenaan dan penagihan ganti rugi yang dilikuidasi tidak mengurangi hak Badan/LGU yang bersangkutan untuk membatalkan kontrak dan melanjutkan dengan prosedur yang ditentukan dalam Bagian 12.21 (b).

Berangkat dari penjelasan di atas dapat dilihat persoalan PPP di Filipina menyerahkan pada para pihak untuk memilih cara yang paling ideal menurut mereka sesuai dengan kesepakatan yang dituangkan dalam kontrak. Namun penyelesaian ini yang dikedepankan adalah ganti rugi bukan pada penjatuhan hukuman kepada pemrakarsa yang gagal.

b. Penyelesaian Perselisihan Bentuk Kontrak Public Private Partnership (PPP) di Korea Selatan

Korea Selatan mengatur penyelesaian PPPnya dalam UU Kemitraan Pemerintah-Swasta dalam Infrastruktur tahun 1994 (selanjutnya UU KPS) yang telah mengalami beberapa kali perubahan dari Act No. 10522 tahun 2011 hingga Act No. 15460 tahun 2018 UU Kemitraan Pemerintah-Swasta dalam Infrastruktur tahun 1994 (selanjutnya UU KPS) yang telah mengalami beberapa kali perubahan dari Act No. 10522 tahun 2011 hingga Act No. 15460 tahun 2018 (Kim, 2018).

Seseorang yang dirugikan karena salah satu dari hal-hal berikut dalam pelaksanaan proyek kemitraan publik-swasta dapat mengajukan keberatan kepada otoritas yang berwenang untuk membatalkan atau memperbaiki tindakan yang berkaitan dengan hal-hal yang relevan: (1) Hal-hal yang berkaitan dengan ruang lingkup yang berlaku dalam perjanjian pengadaan pemerintah, dll; (2) Hal-hal yang berkaitan dengan pemberitahuan proyek kemitraan publik-swasta yang diusulkan oleh swasta dan pemberitahuan publik rencana induk proyek infrastruktur; (3) Hal-hal yang berkaitan dengan pemilihan calon pihak perunding atau pemegang konsesi; dan (4) Hal-hal lain yang ditentukan oleh Keputusan Presiden, seperti pelanggaran perjanjian pengadaan pemerintah, dll.

Keberatan harus diajukan kepada pejabat yang berwenang yang relevan dalam waktu 30 hari sejak tanggal orang yang keberatan melakukan tindakan yang merupakan alasan keberatan atau dalam waktu sepuluh hari sejak tanggal orang yang keberatan mengetahuinya

dari adanya tindakan tersebut. Seseorang yang keberatan dengan tindakan yang diambil dapat mengajukan permohonan mediasi sengketa kepada Panitia Mediasi Perselisihan Proyek Kerjasama Pemerintah-Swasta dalam waktu 15 hari sejak tanggal menerima pemberitahuan tersebut.

Komite Mediasi Perselisihan Proyek Kemitraan Pemerintah-Swasta (selanjutnya disebut "Komite Mediasi Perselisihan") dapat dibentuk di bawah yurisdiksi langsung Menteri Strategi dan Keuangan untuk menengahi perselisihan atas proyek kemitraan publik-swasta. Komite Mediasi Sengketa akan meninjau dan menengahi perselisihan mengenai pelaksanaan proyek kemitraan publik-swasta atas permintaan salah satu atau kedua pihak yang bersengketa. Dalam hal demikian, para pihak dapat mengajukan permohonan mediasi sengketa tanpa melalui prosedur keberatan formal.

Berangkat dari penjelasan di atas dapat dilihat bahwa Korea Selatan dalam menyelesaikan persoalan PPP mempunyai model sendiri. Model ini dibentuk oleh Menteri Strategi dan Keuangan berupa Komite Mediasi Perselisihan Proyek Kemitraan Pemerintah-Swasta (selanjutnya disebut "Komite Mediasi Perselisihan") yang bertugas menangani ruang lingkup yang berlaku dalam perjanjian pengadaan pemerintah, pemberitahuan proyek kemitraan publik-swasta yang diusulkan oleh swasta dan pemberitahuan publik rencana induk proyek infrastruktur, pemilihan calon pihak perunding atau pemegang konsesi, dan hal-hal lain yang diatur dalam keputusan presiden.

c. Penyelesaian Perselisihan Bentuk Kontrak Public Private Partnership (PPP) di Australia  
Australia mengatur penyelesaian PPPnya dalam bentuk National PPP Policy and Guidelines sebagai dasar aturan pelaksanaan, dengan tujuan menyelaraskan semua pendekatan pemerintah Australia terhadap implementasi dan pengembangan PPP. Di dalam National PPP Policy and Guidelines menjelaskan bahwa Dalam pelaksanaan PPP apabila terjadi sengketa dapat dilakukan dengan cara menyelesaikan sengketa sebagaimana pedoman ini. Proses penyelesaian sengketa dirancang untuk memberikan penyelesaian masalah yang disengketakan dengan cara yang cepat dan non-litigasi, tetapi adil dan *independent* (Donnelly, Nicholas Ng, & Donaldson, 2015).

Pertama, Panel, Sebuah panel akan dibentuk berdasarkan perjanjian proyek sebagai forum awal untuk penyelesaian perselisihan. Dalam jangka waktu tertentu setelah menerima pemberitahuan tentang perselisihan, Panel harus bertemu dan menggunakan upaya yang wajar untuk menyelesaikan perselisihan tersebut. Panel akan terdiri dari satu perwakilan senior pemerintah dan satu perwakilan senior pihak swasta dengan senioritas dan wewenang yang cukup untuk menyelesaikan perselisihan. Keputusan Panel hanya dapat dibuat dengan

persetujuan bulat dan mengikat kedua belah pihak, tunduk pada persetujuan formal yang diperlukan sebagai bagian dari struktur tata kelola para pihak, atau oleh undang-undang.

Kedua, independent determination, Jika Panel tidak dapat menyelesaikan perselisihan, maka panel akan (tergantung pada sifat masalah yang disengketakan) merujuk masalah tersebut untuk penentuan independen baik dengan seorang ahli independen atau seorang arbiter. Sejauh diizinkan oleh undang-undang, keputusan ahli independen bersifat final dan mengikat para pihak kecuali jika salah satu pihak mempermasalahkannya dalam jangka waktu tertentu atau nilai penentuan lebih besar dari ambang batas moneter yang ditentukan (tergantung pada nilai proyek).

Ketiga, Arbitrase, apabila suatu perselisihan akan diselesaikan melalui arbitrase, seorang arbiter akan ditunjuk berdasarkan kesepakatan pemerintah dan pihak swasta atau, jika tidak disetujui, oleh pihak ketiga seperti ketua Institute of Arbitrators and Mediators Australia, atau Australian Centre for International Commercial Arbitration.

Keempat, fast track process, Ketentuan dapat dibuat untuk opsi jalur cepat untuk penyelesaian perselisihan di mana hasilnya membutuhkan waktu yang cepat. Jangka waktu proses panel, independent determination atau arbitrase akan dilewati. Meskipun ada perselisihan, masing-masing pihak harus tetap melaksanakan kewajibannya berdasarkan perjanjian proyek (termasuk kewajiban membayar biaya).

### **3. Perlindungan Hukum Penyelesaian Perselisihan Bentuk Kontrak Public Private Partnership (PPP) yang Akan Datang di Indonesia**

Perselisihan yang timbul dalam hubungan antara individu atau badan hukum diatur oleh hukum perdata. Setiap perselisihan yang timbul harus diselesaikan sesuai dengan hukum yang berlaku. Perselisihan dalam ruang lingkup hukum perdata dapat diselesaikan di luar pengadilan (*outside courts*) dan di pengadilan. Sengketa perdata non-yudisial dapat diselesaikan dengan Penyelesaian Sengketa Alternatif (APS) dan Arbitrase berdasarkan Undang- Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (Syafriada, 2020). Dalam perkara yang berkaitan dengan kontrak biasanya para pihak akan menentukan dengan cara apa dan dimana mereka menyelesaikan sengketa sesuai dengan kesepakatan keduanya (Syaifuddin, 2012).

Hal tersebut di atas sesuai dengan prinsip utama dalam kontrak yaitu 'kebebasan kontrak' berkonotasi bahwa para pihak bebas untuk masuk ke dalam kontrak hubungan dengan individu atau entitas mana pun dan dengan persyaratan apa pun yang disepakati bersama oleh para pihak (Busro, 2013). Hal ini menyiratkan bahwa kebebasan berkontrak pada akhirnya bertumpu pada persetujuan para pihak. Dua postulat terpenting dari kebebasan berkontrak adalah, pertama, kebebasan untuk memilih mitra kontrak dan kedua, kebebasan untuk memilih persyaratan

kontrak (Simamora, 2009). Hal umum benang berjalan melalui mereka adalah niat para pihak. Pengadilan yang digunakan untuk memutuskan kasus atas dasar niat para pihak. Niat yang termanifestasi dari bahasa dan perilaku diberi preferensi atas sebagian besar aturan hukum. Namun di Indonesia kebebasan di sini tidak selamanya bebas ditentukan oleh para pihak, tetapi dibatasi oleh norma-norma yang ada di masyarakat dan undang-undang. Oleh karenanya dikatakan bebas apabila tidak bertentangan dengan undang-undang dan norma-norma umum masyarakat.

Kebebasan berkontrak ini pun menjadi acuan dalam menentukan penyelesaian sengketa dalam kontrak PPP yang digunakan oleh para pihak selama ini (Al-Bahji, 2018). Persoalannya adalah proyek PPP yang dilaksanakan berbeda dengan proyek konvensional umumnya. Berbagai variabel saling berkaitan di dalamnya baik dari jaminan infrastruktur, pembiayaan infrastruktur, pengadaan tanah, asset yang digunakan, dan banyak hal lainnya yang tidak bisa jika diserahkan sepenuhnya penyelesaian berdasarkan kontrak. Pemerintah harus terlibat di dalamnya guna menjaga keselarasan dan kepastian proyek (Noor & Yunus, 2018). Selain itu meningkatkan efisiensi dan efektivitas terlaksananya suatu proyek lebih maksimal.

Hasil telaah regulatory impact analysis (RIA) yang telah diterangkan sebelumnya atas peraturan-peraturan KPBU berkaitan dengan penyelesaian sengketa baik yang diatur dalam aturan sektoral atau aturan induk. Keterlibatan pemerintah terhadap penyelesaian sengketa hingga saat ini hanya terdapat pada proses perencanaan yang itu akan dibahas dan didiskusikan di kantor bersama yang di dalamnya terdapat Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Bappenas, LKPP, BKPM, dan Kementerian Keuangan. Sedangkan pada saat proyek tersebut dilaksanakan secara keseluruhan diserahkan pada kesepakatan perjanjian atas pilihan sengketa para pihak.

Sementara proses permasalahan seringkali terjadi pada saat proyek dilaksanakan. Bilamana penyelesaian sengketa hanya diserahkan pada kesepakatan perjanjian tanpa keterlibatan pemerintah di dalamnya dikhawatirkan proses penyelesaiannya akan berlarut-berlarut. Seperti yang telah terjadi saat ini, di mana proses peradilan yang ada belum “capable” terhadap pelaksanaan iklim investasi.

Selain itu juga, dalam negara kesejahteraan, negara harus memperluas tanggung jawabnya dengan memasukkan masalah-masalah sosial dan ekonomi yang dihadapi oleh penduduknya. Negara perlu dan harus campur tangan dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin kemakmuran bersama masyarakat. Dalam hal ini, fungsi publik mencakup kegiatan-kegiatan yang sebelumnya berada di luar lingkup fungsi publik, seperti perluasan pemberian pelayanan sosial seperti jaminan sosial, perawatan kesehatan, dan kesejahteraan sosial dan ekonomi. Suatu negara yang negara atau pemerintahannya bukan semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban umum, tetapi tanggung jawab

utamanya adalah untuk mewujudkan keadilan sosial, kemakmuran umum, dan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya (Lismanto & Utama, 2020).

Negara yang sukses menerapkan PPP diwilayahnya seperti Korea Selatan sangat serius menangani perselisihan dengan melibatkan pemerintah di dalamnya. Korea Selatan membentuk Komite Mediasi Perselisihan Proyek Kemitraan Pemerintah-Swasta (selanjutnya disebut "Komite Mediasi Perselisihan") di bawah yurisdiksi langsung Menteri Strategi dan Keuangan untuk menengahi perselisihan atas proyek kemitraan publik-swasta.

Kemitraan publik-swasta dapat mengajukan keberatan Komite Mediasi Perselisihan untuk membatalkan atau memperbaiki tindakan yang berkaitan dengan hal-hal yang relevan: (a) Hal-hal yang berkaitan dengan ruang lingkup yang berlaku dalam perjanjian pengadaan pemerintah, dll; (b) Hal-hal yang berkaitan dengan pemberitahuan proyek kemitraan publik-swasta yang diusulkan oleh swasta dan pemberitahuan publik rencana induk proyek infrastruktur; (c) Hal-hal yang berkaitan dengan pemilihan calon pihak perunding atau pemegang konsesi; dan (d) Hal-hal lain yang ditentukan oleh Keputusan Presiden.

Selain Korea Selatan terdapat negara lain yang pemerintah ikut memikirkan dan terlibat menyusun penyelesaian sengketa dalam PPP yaitu Australia. Di mana Australia mengatur penyelesaian masalah yang disengketakan dengan cara yang cepat dan non-litigasi, tetapi adil dan independent diantaranya melalui; Pertama, Panel, Sebuah panel akan dibentuk berdasarkan perjanjian proyek sebagai forum awal untuk penyelesaian perselisihan. Kedua, independent determination, Jika Panel tidak dapat menyelesaikan perselisihan, maka panel akan (tergantung pada sifat masalah yang disengketakan). Ketiga, Arbitrase, apabila suatu perselisihan akan diselesaikan melalui arbitrase. Dan keempat, "fast track process", ketentuan dapat dibuat untuk opsi jalur cepat untuk penyelesaian perselisihan di mana hasilnya membutuhkan waktu yang cepat. Jangka waktu proses panel, independent determination atau arbitrase akan dilewati. Hal ini diatur oleh negara-negara yang sukses tidak lain untuk memastikan pelaksanaan PPP dari hulu sampai hilir dapat melindungi seluruh pihak dan tidak berbelit-belit.

Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang melaksanakan proyek PPP dapat mencontoh praktik-praktik baik dari negara lain yang sukses melaksanakannya. Negara yang mengepankan hukum sebagai panglima dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan perekonomian rakyat, sangat penting untuk melindungi pelaksanaan PPP dari hulu hingga hilir dengan menggunakan instrumen-instrumen hukum yang sudah ada di Indonesia. Pemerintah sebagai instrumen negara yang diberi mandat oleh Pasal 33 ayat UUD NRI 1945 mempunyai peran penting dalam memastikan dan melindungi aspek-aspek perekonomian yaitu salah satunya dengan menyediakan lembaga penyelesaian sengketa PPP yang khusus dibawah Presiden melalui Kementerian.

Lembaga tersebut dapat berbentuk “Lembaga Perselisihan Non Litigasi PPP/KPBU” yang langsung di bawah presiden dan apabila akan didelegasikan maka saat ini yang patut adalah Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, karena hingga saat ini menjadi *leading sector* PPP/KPBU. Kewenangan khususnya adalah untuk membatalkan, memperbaiki, konsultasi terhadap hal – hal berkaitan dengan (a) Sinkronisasi rencana proyek dengan pengadaan pemerintah; (b) Jaminan infrastruktur dan pembiayaan atas suatu proyek yang dikerjakan; (c) Kesesuaian pengadaan lahan dengan proyek yang diterima; (d) Prioritas proyek dan pemberitahuan public terhadap “unsolicited proposal”; dan (e) pemilihan calon pihak perunding atau pemegang konsesi.

Selain kewenangan khusus di atas, terdapat juga hal-hal yang akan diatur lebih lanjut dengan peraturan presiden. Dalam melaksanakan kewenangannya, “Lembaga Perselisihan Non Litigasi PPP/KPBU” diberikan kuasa untuk memanggil dan memerintahkan pihak-pihak yang terlibat di dalamnya. Berkaitan dengan perjanjian PPP, maka penyelesaian sengketanya berdasarkan kesepakatan para pihak yang diatur dalam perjanjian sebagai bentuk “freedom of contract” dan menjadi undang-undang bagi para pihak yang terlibat.

#### **D. Simpulan dan Saran**

Keberadaan lembaga penyelesaian perselisihan yang dilakukan Indonesia terhadap proyek PPP/KPBU dalam penyediaan infrastruktur masih menyisakan persoalan. Persoalan tersebut dapat dilihat dengan lambatnya menyelesaikan masalah, berpindah aset pemerintah, dan bahkan berpotensi hilangnya aset pemerintah. Berbagai negara yang digunakan sebagai pembanding seperti Filipina, Korea Selatan, dan Australia hampir rata-rata menganggap persoalan infrastruktur dengan skema PPP merupakan persoalan serius, sehingga negara tersebut membentuk lembaga khusus untuk menanganinya. Indonesia sebagai negara hukum yang menjamin kepastian hukum bagi warga negaranya juga harus melihat persoalan PPP sebagai satu hal yang serius. Keseriusan menyelesaikan persoalan ini tidak hanya berhenti pada kebebasan berkontrak, namun sebagai negara hukum yang menjamin kesejahteraan dan keberlanjutan pembangunan juga perlu menghadirkan lembaga penyelesaian independen khusus untuk menangani persoalan-persoalan proyek PPP dalam penyediaan infrastruktur di Indonesia.

#### **Daftar Pustaka**

##### **Buku**

Busro, A. (2013). *Kapita Selekta Hukum Perjanjian*. Yogyakarta: Pohon Cahaya.

Donnelly, D., Nicholas Ng, & Donaldson, B. (2015). *The Public-Private Partnership Law Review*.

London: Law Business Research Ltd.

- Ibrahim, J. (2005). *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif* (1 ed.). Malang: Bayu Media.
- Simamora, Y. S. (2009). *Hukum Perjanjian Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Oleh Pemerintah*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Sunggono, B. (2005). *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Syaifuddin, M. (2012). *Hukum Kontrak Memahami Kontrak dalam Perspektif Filsafat, Teori, Dogmatik dan Praktik Hukum (Seri Pengayaan Hukum)*. Bandung: CV. Mandar Maju.

## Jurnal

- Abdullah, M. T. (2020). Model Public Private Partnership Penyediaan Infrastruktur Pelayanan Publik: Pengalaman Indonesia dan India. *Publik (Jurnal Ilmu Administrasi)*, 9(2), 102. <https://doi.org/10.31314/pjia.9.2.102-114.2020>
- Al-Bahji, I. A. (2018). Uqūd al-BOT al-toriq li bina'marâfiq al-daulah al-hadithah. *Azarita Alexandria: Dar al-Jami'ah al-Jadidah*, 13.
- Arisaputra, M. I., Irwansyah, Ilyas, A., & Yunus, A. (2022). The Public-Private Partnership as Legal Instrument in the State and Regional Property Management: Challenges and Development. *Jurnal Akta*, 9(3), 364–377. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30659/akta.v9i3.25174>
- Aryanti, V., & Nurbaiti, S. (2018). Akibat Hukum Pembatalan Perjanjian BOT (Build Operate Transfer) Yang Dibatalkan Secara Sepihak Oleh Pemegang Hak Atas Tanah (Studi Kasus : Putusan No. 97/PK/PDT/2017). *Jurnal Hukum Adigama*, 1(1), 1–25.
- Astuti, C. S. (2022). Tanggungjawab Hukum Para Pihak Pada Model Kerjasama Build Operate Transfer (BOT) Antara Pemerintah dengan Badan Usaha (Public Private Partnership) Pada Pembangunan Infrastruktur. *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, 7(10), 15407–15418. <https://doi.org/https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v7i10.9667>
- Ayu, Y., Fatmawati, & Nasrulhaq. (2021). Public Private Partnership Dalam Penerapan Terminal Parkir Elektronik (Tpe) Di Pd Parkir Kota Makassar. *Kajian Ilmiah Mahasiswa Administrasi Publik*, 2(3), 787–800.
- Dzakky, F. (2021). Public Private Partnership : Alternatif Pembangunan Infrastruktur dalam Negri. *SALAM Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*, 8(2), 573–584.
- Noho, M. D. H., Santoso, B., Prananingtyas, P., & Islami, T. A. (2023). Analisis Perbandingan Pengaturan Hukum Build Operate Transfer (BOT) Di Indonesia Dengan Negara-Negara Asean. *USM Law Review*, 4(2), 728–742. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.26623/julr.v4i2.4282>
- Kim, K. (2018). Public–Private Partnership Systems in the Republic of Korea, the Philippines, and Indonesia. *Asian Development Bank (ADB) Economics Working Paper Series*, (561), 2.
- Kurniawan, F. (2020). Studi Kasus Kerjasama Pemerintah Badan Usaha Di Jawa Timur. *Narotama Jurnal Teknik Sipil*, 4(1), 31–32.
- Lintang, C. M. (2022). Dasar Hukum Public Private Partnership Melalui Peraturan Presiden: Analisis Terhadap Efektivitasnya di Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(2), 244–257.

- Lismanto, L., & Utama, Y. J. (2020). Membumikan Instrumen Hukum Administrasi Negara Sebagai Alat Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Perspektif Negara Demokrasi. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 2(3), 420–421.
- Noor, A. bin M., & Yunus, S. B. M. (2018). Application of the Build, Operate, Transfer (BOT) Contract as a Means of Financing Development of Waqf Land: Malaysian Experience. *Arab Law Quarterly*, 28, 138.
- Rifai, B. (2016). Kendala Implementasi Kerja Sama Pemerintah Swasta (KPS) Kelistrikan Dan Kebutuhan Perbaikan Kebijakan. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, 24(1), 51–66.
- Sancoko, K. D., Djumikasih, & Dheviana P.H, R. (2014). Akibat Hukum Wanprestasi pada Perjanjian Build Operate Transfer sebagai Bentuk Kemitraan Pemerintah dengan Swasta dalam Pembangunan Jalan Tol (Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol Ruas Depok-antasari). *Brawijaya Law Student Journal*, 1(2), 1–22.
- Sharaffudin, H., & AL-Mutairi, A. (2015). Success Factors for the Implementation of Build Operate Transfer (BOT) Projects in Kuwait. *International Journal of Business and Management* , 10(9), 68–78.
- Surya, T. A., & Wirabrata, A. (2010). Ketersediaan Dan Pembenahan Infrastruktur Dalam Menciptakan Iklim Investasi Yang Kondusif Di Indonesia. *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, 2(1), 257–278.
- Teja, M. (2015). Pembangunan Untuk Kesejahteraan Masyarakat Di Kawasan Pesisir. *Aspirasi* , 6(1), 63–76.