

# **Dasar Hukum *Public Private Partnership* Melalui Peraturan Presiden: Analisis Terhadap Efektivitasnya di Indonesia**

Cindy Meiza Lintang

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Email: [cmlintangnew@gmail.com](mailto:cmlintangnew@gmail.com)

Naskah diterima: 13/4/2022, direvisi: 28/5/2022

## **Abstract**

*Public infrastructure development requires large of funds and Public Private Partnership (“PPP”) is a scheme that can be a source of financing through a partnership between the Public Sector (as the provider of infrastructure projects) and the Private Sector (as the provider of investment for infrastructure financing) and this scheme has been implemented in Indonesia based on Presidential Regulation Number 38 of 2015 concerning Partnership between Government and Business Entities in Infrastructure Provision. However, there are various obstacles in the implementation of PPPs due to disharmony regulations and overlapping regulations which consist of various legal aspects resulting in the low commitment of the Government Cooperation Agency and reduced investor interest in investing. These obstacles are reasons behind delays in the executions or even failure to carry out the several planned infrastructure projects. Based on the normative analysis conducted by the author, it is concluded that the current regulations have been not effective as a legal basis that provides legal clarity and legal certainty for all stakeholders in the PPP scheme in Indonesia. It is necessary to establish legislation at a higher level than the Presidential Regulation in the form of an Act as the legal basis that can integrate all legal aspects related to PPP in an asynchronous and harmonious manner to increase investment in order to meet the financing needed for infrastructure development in Indonesia.*

*Keywords: Public Private Partnership, Presidential Regulation, Infrastructure Development*

## **Abstrak**

Pembangunan infrastruktur publik membutuhkan pendanaan yang sangat besar dan *Public Private Partnership* (“PPP”) merupakan suatu skema yang dapat menjadi salah satu sumber pembiayaannya melalui kerja sama antara sektor publik (selaku penyedia proyek infrastruktur) dengan sektor privat (selaku penyedia investasi untuk pembiayaan infrastruktur) dan skema ini telah diberlakukan di Indonesia berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja sama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur. Namun, dalam pelaksanaannya terdapat berbagai hambatan yang disebabkan oleh disharmoni peraturan dan tumpang tindih regulasi yang terdiri dari berbagai macam aspek hukum, sehingga mengakibatkan rendahnya komitmen Penanggung Jawab Proyek Kerja sama dan berkurangnya minat investor untuk berinvestasi. Hambatan-hambatan ini menjadi alasan mendasar dalam keterlambatan mengeksekusi atau bahkan kegagalan untuk melaksanakan beberapa proyek infrastruktur yang telah direncanakan. Berdasarkan analisis yang dilakukan secara normatif oleh penulis, didapatkan kesimpulan bahwa peraturan yang ada saat ini belum efektif menjadi dasar hukum yang memberikan kejelasan dan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan dalam skema PPP di Indonesia. Diperlukan pembentukan peraturan perundang-undangan pada tingkatan yang lebih tinggi daripada Peraturan Presiden yakni dalam bentuk Undang-Undang sebagai dasar hukum yang dapat mengintegrasikan seluruh aspek hukum terkait penyelenggaraan PPP dengan sinkron dan harmonis untuk meningkatkan investasi dalam rangka memenuhi pembiayaan yang dibutuhkan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

*Keywords: Public Private Partnership, Peraturan Presiden, Pembangunan Infrastruktur.*

## A. Pendahuluan

Pemerintah Negara Republik Indonesia (“Pemerintah”) harus menyiapkan pendanaan untuk melakukan pembangunan infrastruktur yang tidak sedikit jumlahnya mengingat begitu luasnya wilayah negara Indonesia yang terdiri dari pulau-pulau serta memiliki lebih dari 270 juta penduduk tersebar dari ujung barat sampai ujung timurnya<sup>1</sup>. Tujuan dari pembangunan infrastruktur adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan pertumbuhan ekonomi negara. Untuk memenuhi pembiayaan pembangunan infrastruktur maka keterbatasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (“APBN”) yang menjadi sumber utama pembiayaannya dapat diatasi dengan mendorong partisipasi pihak swasta untuk berinvestasi sebagai alternatif pendanaan dalam suatu skema kerja sama pembangunan dengan menggunakan skema *Public Private Partnership* (“PPP”) atau yang dikenal pertama kali sebagai skema Kemitraan Pemerintah dan Swasta di Indonesia<sup>2</sup>, yang mulai diberlakukan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1998 tentang Kerja sama Pemerintah Dan Badan Usaha Swasta Dalam pembangunan dan/atau Pengelolaan Infrastruktur yang kemudian diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerja sama Pemerintah Swasta.

Sebenarnya PPP bukanlah sesuatu yang baru, baik di Indonesia maupun di dunia. Sebagai contoh yaitu konsensi, suatu bentuk umum dari PPP, yang sedari dulu telah berlangsung bahkan sejak jaman kekuasaan Romawi, di mana sektor swasta mengoperasikan dan menjalankan pembangunan infrastruktur atau menyediakan layanan untuk kepentingan ekonomi secara umum.<sup>3</sup> Namun pada tahun 1980-an di Inggris, skema PPP mengalami evolusi untuk memungkinkan pemerintah membangun infrastruktur dengan menggunakan pendanaan dari swasta, dengan tetap mematuhi batasan terhadap pinjaman ataupun aturan fiskal untuk mengatasi terjadinya peningkatan utang pemerintah, dalam rubrik *Private Financing Initiative*.<sup>4</sup>

Dalam perkembangannya, Pemerintah melakukan pembaharuan pada perangkat regulasi terkait PPP, menyesuaikan terhadap skema PPP yang terkini berlaku secara global, dengan mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja sama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur (“**Perpres KPBU**”),<sup>5</sup>. Peraturan pendukung juga telah dikeluarkan pada tingkatan xxvan pada tatanan peraturan pelaksana lain di bawah Peraturan Presiden sebagai dasar hukumnya.

Namun, implementasi PPP di Indonesia menghadapi beberapa hambatan yang menjadi tantangan dalam penyelenggaraannya. Walaupun Pemerintah telah melakukan berbagai upaya penyempurnaan baik melalui perubahan terhadap peraturan yang terkait maupun dengan menyediakan berbagai dukungan aktif kepada PJKK melalui pembentukan Unit PPP di Kementerian Keuangan maupun melalui Kementerian Perekonomian (Komite Percepatan Pembangunan Infrastruktur Prioritas), akan tetapi sampai saat ini tantangan-tantangan tersebut masih saja mendominasi dalam pelaksanaan PPP di Indonesia.<sup>6</sup>

Kondisi yang demikian menarik perhatian penulis untuk menjadikannya sebagai suatu penelitian. Merujuk pada konsep negara hukum yang dianut oleh Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen ke-4), di mana menurut pendapat Jimly Ashidique bahwa dalam konsep negara hukum yang mengakomodir asas legalitas maka segala sesuatu kegiatan pemerintahan dalam melaksanakan penyelenggaraan negara di Indonesia wajib didasarkan pada peraturan

1. Badan Pusat Statistik, “Hasil Sensus Penduduk 2020”, Berita Resmi Statistik No. 7/01/Th. XXIV, 21 Januari 2021, 1., yang diakses pada 2. Ibid, Bagian IV, 33 – 78.

3. Jomo KS, Anis Chowdhury, Krishan Sharma, Daniel Platz, “Public – Private Partnerships And The 2030 Agenda For Sustainable Development: Fit For Purpose?”, UN/DESA Working Papers No.148 ST/ESA/2016/DWP/148, UN Secretariat: Department of Economic and Social Affairs, New York, 2-3., diakses pada tanggal 20 November 2021, [https://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148\\_2016.pdf](https://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf).

4. Ibid, 5.

5. M. Miftahul Huda Noor, “Mengenal Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), Skema Public Private Partnership (PPP) Di Indonesia”, yang diakses pada tanggal 10 Januari 2022, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/11824/Mengenal-Kerjasama-Pemerintah-dengan-Badan-Usaha-KPBU-Skema-Public-Private-Partnership-PPP-di-Indonesia.html>.

6. Ibid.

perundang-undangan yang sah dan tertulis yang telah ada sebelum perbuatan (administratif) dilaksanakan.<sup>7</sup> Namun demikian, peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum perbuatan administratif tersebut perlu dibuat dengan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>8</sup> Pertanyaan mendasar tentang efektivitas dari Perpres KPBU sebagai dasar hukum penyelenggaraan PPP di Indonesia, merupakan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektivitas peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum penyelenggaraan pembangunan dalam hal penyediaan infrastruktur dengan skema PPP di Indonesia untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam upaya pemerintah melakukan percepatan penyediaan infrastruktur di Indonesia. Sedangkan untuk manfaat penelitian ini adalah agar dapat memberikan kontribusi berupa memberikan sumbangan pemikiran untuk pembangunan hukum dalam mendukung pembangunan nasional yang terkait dengan penyediaan infrastruktur dengan menggunakan skema PPP.

Penelitian ini disusun dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif di mana penulis bermaksud untuk melihat keefektifan dari Perpres KPBU yang mengatur tentang PPP di Indonesia terhadap pengimplementasiannya pada proyek-proyek penyediaan infrastruktur melalui suatu analisis yuridis kualitatif terhadap Perpres KPBU tersebut dengan asas-asas hukum terkait pembentukan peraturan perundang-undangan, efektivitas hukum yang dikaitkan dengan kondisi sistem hukum di Indonesia yang mendapatkan pengaruh dari macam-macam sistem hukum, yang kemudian dihubungkan dengan informasi-informasi mengenai hambatan dan keberhasilan dari penyelenggaraan PPP pada proyek-proyek infrastruktur berdasarkan informasi dan keterangan dari bahan hukum primer dan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli, hasil penelitian-penelitian, publikasi-publikasi, maupun laporan-laporan resmi yang telah terverifikasi dan terkemuka yang didapatkan melalui studi kepustakaan.

## **B. Pembahasan**

### **B.1. Sistem Hukum Indonesia**

Tatanan hukum di Indonesia mendapat pengaruh dari berbagai jenis sistem hukum. Kondisi ini membuat sistem hukum di Indonesia berada dalam keadaan pluralistik terutama di bidang hukum perdata.<sup>9</sup> Berbagai sistem hukum yang mempengaruhi sistem hukum Indonesia yaitu hukum adat, hukum islam, hukum eropa kontinental (*Civil Law*), dan hukum anglo saxon (*Common Law*).<sup>10</sup> Di saat fenomena globalisasi merebak di dunia yang menyebabkan pertukaran hukum dari suatu wilayah tertentu menembus wilayah lainnya tanpa batas akibat dari kegiatan dan transaksi-transaksi kerja sama dan perdagangan antara satu negara dengan negara atau negara-negara lainnya meliputi berbagai bidang baik ekonomi, politik, budaya dan sebagainya yang menjadikan hukum internasional dan hukum transnasional bergerak menembus wilayah yurisdiksi negara manapun. Akibatnya timbul hubungan saling mempengaruhi antara sistem hukum *Civil Law* dan *Common Law* yang berpotensi menyebabkan terjadinya tumpang tindih antara hukum internasional, hukum nasional dan hukum lokal melalui pertukaran hukum tersebut.

Adapun Indonesia merupakan negara yang berdasarkan pada hukum sebagaimana dinyatakan dalam UUD 1945 (sebagai konstitusi negara) Pasal 1 ayat 3. Konstitusi juga telah menetapkan tujuan pembentukan Pemerintah Negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 yaitu menyejahterakan rakyat dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sejalan dengan pendapat Jimly Asshiddiqie bahwa dalam suatu negara hukum yang demokratis terdapat prinsip-

---

7. Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi dan Konstitusionalisme", Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hal 154-162 sebagaimana dikutip oleh Pusat Pendidikan Pancasila Dan Konstitusi dalam "Modul Pendidikan Negara Hukum Dan Demokrasi", Mahkamah Konstitusi, April 2016, hal. 13., yang diakses pada tanggal 8 Agustus 2021, [https://pusdik.mkri.id/uploadedfiles/materi/Materi\\_2.pdf](https://pusdik.mkri.id/uploadedfiles/materi/Materi_2.pdf).

8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 5.

9. E. Fernando M. Manullang dkk, "Selayang Pandang Sistem Hukum Di Indonesia", (Jakarta: Kencana, 2016), 26.

10. Ibid, 45-53.

prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi yang 2 (dua) di antaranya adalah: (i) asas legalitas yang berarti segala penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan tertulis yang sah serta dilaksanakan dengan menerapkan prinsip *freies ermessen*, dan (ii) berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara yang berarti di mana hukum menjadi alat untuk mewujudkan tujuan negara yaitu kesejahteraan rakyat.<sup>11</sup>

Lebih lanjut, dengan memperhatikan isi pembukaan UUD 1945 yang mana secara jelas menyebutkan Pancasila sebagai inti dari pembentukan negara Indonesia, yang kemudian kembali ditegaskan dalam Pasal 17 UU Pembentukan Undang-Undang, bahwa sistem hukum nasional yang berlaku di Indonesia haruslah selalu berdasarkan pada Pancasila dan UUD 1945. Sehingga konsep negara hukum yang dianut Indonesia merupakan negara hukum yang berintikan Pancasila atau dapat disebut juga dengan konsep Negara Hukum Pancasila di mana Pancasila sebagai inti dari pembentukan hukum di Indonesia karenanya norma tertinggi dalam sistem norma hukum di Indonesia adalah Pancasila.

Amanah yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945 adalah fondasi bagi kehidupan bernegara yang mencakup seluruh bidang, baik itu hukum, ekonomi, sosial, budaya, dan lain-lain. Oleh sebab itu, setiap kebijakan dibuat tidak boleh keluar dari nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Secara umum, kesejahteraan masyarakat merupakan tujuan dari pembangunan ekonomi yang diarahkan oleh sistem ekonomi nasional. Dalam kaitannya dengan sistem hukum nasional, maka kebijakan pemerintah harus diarahkan pada pembentukan peraturan perundang-undangan yang tepat bagi pencapaian visi dan misi yang menjadi amanah Pancasila dan UUD 1945.<sup>12</sup>

## **B.2. Teori Efektivitas Hukum**

Sebagaimana hukum yang dibuat sebagai alat untuk mewujudkan tujuan bernegara maka sudah seyogyanya hukum dijadikan pedoman oleh masyarakat tidak terkecuali pembentuk hukum itu sendiri yakni Pemerintah untuk tunduk dan patuh menegakkannya agar tujuan bernegara dapat dicapai bersama-sama. Soerjono Soekanto berpendapat bahwa ukuran dari efektivitas hukum ditentukan oleh beberapa faktor yaitu:<sup>13</sup>

1. Faktor hukumnya itu sendiri;
2. Faktor penegak hukum, baik yang membentuk hukum maupun yang menegakkan hukum tersebut;
3. Faktor sarana dengan kata lain fasilitas yang mendukung penegakkan hukum tersebut;
4. Faktor masyarakat, di suatu lingkungan mana hukum tersebut ditegakkan;
5. Faktor kebudayaan, hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada pada karsa manusia dalam pergaulan hidup.

Pendapat ini sejalan dengan yang dikatakan oleh Fredrik Jorgensen dan Jan Torpman bahwa kepatuhan adalah dasar dari efektivitas hukum dan efektivitas hukum sebagai kepatuhan hukum hanya sehubungan dengan kondisi di mana penerapan hukum dapat diterima apabila hukum telah dipahami dan dijadikan rujukan.<sup>14</sup>

11. Ibid, 13-15.

12. Hikmahanto Juwana dan tim, "Naskah Akademik Tentang Ratifikasi Konvensi PBB Mengenai Kontrak Jual Beli Barang Internasional", (Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI: Jakarta, 2013), 67, diakses pada tanggal 22 Januari 2022, [https://www.bphn.go.id/data/documents/na\\_bbm.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/na_bbm.pdf).

13. Soerjono Soekanto, "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum", (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2019), 8.

14. Jan Torpman and Fredrik Jörgensen. "Legal Effectiveness: Theoretical Developments on, Legal Transplants" dalam <http://www.jstor.org/stable/23681578> Source: ARSP: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie/Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy, Vol. 91, No. 4 (2005), h. 523, 526-527, sebagaimana dikutip oleh Slamet Yuswanto, "Efektivitas Ketentuan HKI Terdaftar Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 Tentang Waralaba", dalam Jurnal Legislasi Indonesia Vol.15 No.3 – November 2018, 129-143, <https://doi.org/10.54629/jli.v15i3.233>

Soerjono Soekanto menyebutkan bahwa terdapat 4 (empat) indikator untuk mewujudkan kesadaran hukum menjadi tindakan atau perilaku yaitu:<sup>15</sup>

1. Pengetahuan tentang peraturan-peraturan hukum;
2. Pengetahuan tentang isi peraturan-peraturan hukum;
3. Sikap terhadap peraturan-peraturan hukum (yang menerima atau menolak hukum); dan
4. Pola-pola perilaku hukum (sebagai tingkat tertinggi kesadaran hukum).

Dengan demikian, kepatuhan hukum itu sebenarnya merupakan akibat dari kesadaran hukum masyarakat yang timbul dari proses pemahamannya terhadap peraturan-peraturan hukum.

Namun di sisi lain, Anthony Allot yang dikenal dengan teorinya *Effectiveness of Law*, membuat catatan tentang kegagalan dalam menerapkan hukum itu disebabkan oleh tidak adanya norma pengimplementasian, perintah, lembaga atau proses yang dimasukkan dalam suatu undang-undang sehingga seyogyanya efektivitas penegakan hukum juga merupakan tanggung jawab dari pembentuk undang-undang.<sup>16</sup>

Dari semua pendapat hukum yang telah dikemukakan di atas maka dapat disimpulkan bahwa secara garis besar efektivitas hukum itu sangat dipengaruhi dari 2 (dua) faktor yaitu pembentukan hukum itu sendiri yang harus dibuat dengan jelas, tepat dan menyeluruh serta tingkat kepatuhan hukum yang berawal dari kesadaran hukum berdasarkan pada pengetahuan terhadap hukum dan isinya.

### **B.3. Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Merujuk pada pendapat-pendapat para ahli mengenai efektivitas hukum yang telah disampaikan sebelumnya, maka pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu faktor penting dalam mewujudkan hukum yang efektif. Oleh karenanya, penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan harus berdasarkan pada hukum meskipun Pemerintah diberi kewenangan oleh konstitusi sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang tertinggi. Untuk dapat membentuk hukum dengan jelas, tepat dan menyeluruh supaya dapat mendukung penuh terhadap efektivitas dari hukum yang dibentuk maka para pembentuk hukum harus selalu memperhatikan asas-asas pembentukan hukum yang mendasarinya sebagaimana telah diatur pada Pasal 5 dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 yang telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (“UU Pembentukan Undang-Undang”) yaitu kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan. Lebih lanjut dalam Pasal 7 memuat ketentuan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang mendasarkan pada asas di mana materi muatan suatu peraturan perundang-undangan tidak diperbolehkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya (*lex superior derogat lex inferior*), yang ditentukan susunannya sebagai berikut: (1) UUD 1945; (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (3) Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (4) Peraturan Pemerintah; (5) Peraturan Presiden; (6) Peraturan Daerah Provinsi; dan (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Khusus membahas tentang Peraturan Presiden, maka materi muatannya didasarkan pada tujuan untuk menjalankan Undang-Undang, melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Dalam hal Peraturan Presiden yang dibentuk untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, mempunyai akrobasi yang luas untuk dibentuk tanpa mengharuskan adanya pemberian delegasi dari peraturan di atasnya karena melandaskan pada dasar hukum pembuatan kebijakan

---

15. Soerjono Soekanto, “Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum”, Rajawali, Jakarta, 1982, hal 40-141, 159, sebagaimana dikutip oleh Slamet Yuswanto, “Efektivitas Ketentuan HKI Terdaftar Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 Tentang Waralaba”, dalam Jurnal Legislasi Indonesia Vol.15 No.3 – November 2018, 129-143.

16. Diana Tantri Cahyaningsih, “Mengurai Teori Effectiveness of Law Anthony Allot”, Jurnal Rechtsvinding Online (Media Pembinaan Hukum Nasional: 27 Maret 2020), yang diakses pada tanggal 19 Januari 2021, [https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal\\_online/Mengurai%20Teori%20Efektivitas%20of%20Law%20%20Anthony%20Allot%20\(Final\).pdf](https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/Mengurai%20Teori%20Efektivitas%20of%20Law%20%20Anthony%20Allot%20(Final).pdf).

oleh presiden sebagai kepala pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.<sup>17</sup> Meskipun demikian, sesuai dengan asas *lex superior derogat lex inferior*, maka materi muatan dalam Peraturan Presiden tetap tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya sesuai dengan jenis dan hierarki yang telah diatur dalam UU Pembentukan UU dan harus sesuai dengan norma-norma yang terkandung dalam Pancasila sebagai norma hukum tertinggi di Indonesia.

Merujuk pada Pasal 6 UU Pembentukan UU maka materi muatan dalam Peraturan Presiden harus mencerminkan asas-asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian dan keselarasan. Selain dari asas-asas tersebut, materi muatan juga dapat berisikan asas lainnya yang sesuai dengan bidang hukum dari Peraturan Presiden yang dibentuk.

#### **B.4. Pengaturan PPP di Indonesia**

Secara umum skema PPP dipergunakan untuk mendukung pendanaan pembangunan infrastruktur yang memerlukan biaya besar dengan jangka waktu pendanaan yang cukup lama. Istilah "*public-private partnership*" ini menjelaskan berbagai kemungkinan hubungan antara entitas publik dan swasta dalam konteks infrastruktur dan layanan lainnya.<sup>18</sup> Definisi tentang PPP dari 2 (dua) lembaga internasional untuk membuat suatu pengertian tersendiri untuk menjelaskan mengenai PPP:<sup>19</sup>

1. *World Bank Group*

*"A long-term contract between a private agent (or private economic operator) and a public agent (also referred as government authority or public authority), for the development and/or management of a public asset or service, in which the private agent bears significant risk and management responsibility through the life of the contract, and remuneration is significantly linked to performance, maintenance and/or the demand or use of the asset or service".*

2. *United Nation Economic Commission for Europe*

*"Long term (up to 30 years) service provision; Transfer of risk to the private sector; Long term contracts between legal entities and public authorities."*

Definisi PPP juga dapat ditemukan dalam Perpres KPBU yang mengartikannya sebagai suatu bentuk kerjasama antara Pemerintah yang diwakili oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dengan badan usaha swasta berdasarkan suatu perjanjian khusus untuk menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan alokasi risiko dalam rangka menyediakan infrastruktur bagi kepentingan umum.

Dari ketiga definisi di atas, terdapat satu kesamaan yang terlihat bahwa PPP merupakan suatu bentuk kerjasama panjang antara Pemerintah dengan pihak swasta yang dilandasi dengan perjanjian tertentu dalam rangka penyediaan layanan infrastruktur publik yang dilakukan dengan memperhatikan alokasi risiko antara kedua belah pihak. Terdapat beberapa pemangku kepentingan di dalam kerangka PPP yang harus memiliki pemahaman yang baik tentang PPP yaitu pejabat yang bertanggung jawab, institusi yang berwenang dan institusi yang menjadi pendukungnya, para investor, dan masyarakat pada umumnya. Oleh karenanya, mekanisme yang sederhana dapat membantu para pemangku kepentingan untuk lebih mudah memahami dan berinteraksi dengan kerangka PPP.<sup>20</sup>

17. Ahmad Redi, "Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", (Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan Pertama 2018), 200.

18. Asian Development Bank, "Public – Private Partnership Handbook", 1, yang diakses pada tanggal 21 Agustus 2021, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31484/public-private-partnership.pdf>.

19. APMG International, "The PPP Guide: About PPPs", diakses pada tanggal 1 Januari 2022, <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/about-ppp>.

20. Jeffrey Delmon, "Public-Private Partnership Programs: Creating a Framework for Private Sector Investment in Infrastructure", (The Hague: Kluwer Law International, 2014), 3.

Menurut Jeffrey Delmon dalam PPP tidak hanya swasta saja yang berperan utama namun juga diperlukan dukungan dari Pemerintah untuk menyukseskan PPP, sebagaimana yang dikatakannya sebagai berikut:<sup>21</sup>

*“Most PPP projects cannot survive on private funding alone; hence why they are called “public private partnership”, the support from the “public” is key to their success. The financial viability of a PPP project may depend on the public money support available for PPP projects. Public money support is also key to demonstrating Government buy-in, using Government strength and value to the benefit of the project and offsetting gaps in financial viability.”*

Pemerintah dapat memberikan dukungannya terhadap proyek-proyek PPP dalam bentuk hibah, pembayaran ketersediaan layanan, penjaminan dan dukungan kelayakan serta keikutsertaan dalam menyediakan pendanaan terhadap proyek melalui pinjaman atau investasi saham.<sup>22</sup> Saat ini, skema PPP yang diatur dalam Perpres KPBU secara garis besar mengatur tentang Definisi, Tujuan dan Prinsip, Jenis Infrastruktur dan Bentuk Kerjasama, Pengadaan Tanah, pengembalian investasi Badan Usaha, tata cara pelaksanaan PPP baik yang dilakukan atas Prakarsa Pemerintah maupun Prakarsa Badan Usaha, Dukungan Pemerintah dan Jaminan Pemerintah, penyiapan Perjanjian PPP, pembentukan Simpul PPP, dan ketentuan peralihan yang dibutuhkan.<sup>23</sup>

Melalui Perpres KPBU ini, ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (1) dan (2) bahwa skema PPP dapat diberlakukan pada infrastruktur sosial dan ekonomi yang terdiri dari 19 (sembilan belas) sektor infrastruktur. Lebih lanjut, di dalam Pasal 4 peraturan tersebut juga menegaskan 5 (lima) prinsip dasar penyelenggaraan PPP di Indonesia yaitu:

1. Kemitraan: kerjasama antara pemerintah dengan swasta yang dilakukan berdasarkan ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan serta syarat-syarat yang mempertimbangkan kebutuhan kedua belah pihak.
2. Kemanfaatan: Penyediaan Infrastruktur yang dilaksanakan oleh pemerintah dengan swasta dalam rangka pemberian manfaat sosial dan ekonomi bagi masyarakat.
3. Bersaing: pengadaan mitra kerjasama swasta yang dilakukan melalui tahapan pemilihan yang transparan, terbuka, dan adil, serta memperhatikan prinsip persaingan usaha yang sehat.
4. Pengendalian dan Pengelolaan Risiko; kerjasama Penyediaan Infrastruktur yang dilaksanakan dengan penilaian terhadap risiko, pengembangan strategi pengelolaan, dan mitigasi terhadap risiko.
5. Efektif: kerjasama Penyediaan Infrastruktur untuk percepatan pembangunan sekaligus peningkatan kualitas pelayanan pengelolaan dan pemeliharaan infrastruktur.
6. Efisien: kerjasama Penyediaan Infrastruktur memenuhi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan untuk Penyediaan Infrastruktur melalui dukungan pendanaan dari pihak swasta.

Dalam hal penyelenggaraan PPP adalah atas Prakarsa Pemerintah, maka pelaksanaannya meliputi 3 (tiga) tahapan yaitu tahap perencanaan, tahap penyiapan, dan tahap transaksi. Namun apabila dilihat lebih jauh lagi yang mengatur tentang penganggaran pada Pasal 26, menyebutkan adanya tahapan lain yaitu tahapan manajemen yang merupakan tahapan akhir setelah tahapan transaksi selesai dilaksanakan. Karenanya jika digabungkan, maka terlihat bahwa Perpres KPBU mensyaratkan penyelenggaraan PPP dilakukan dalam 4 (empat) tahapan. Selain itu, Perpres KPBU (Pasal 23 dan Pasal 25) juga memberikan akses kepada masyarakat untuk turut terlibat di dalamnya salah satunya sebagaimana di dalam tahap perencanaan PPP seperti adanya konsultasi publik dalam melakukan identifikasi proyek-proyek PPP dan juga pengumuman terhadap daftar rencana PPP yang telah dibuat. Penyelenggaraan PPP juga dapat diprakarsai oleh Badan Usaha/swasta dengan kewajiban untuk menyusun studi kelayakan terhadap proyek yang

---

21. Jeffery Delmon, *Public Private Partnership Programs*, 14.

22. *Ibid*, 14-15.

23. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

diusulkan kepada Pemerintah dengan menggunakan skema PPP dimaksud (Pasal 14). Pihak swasta yang memprakarsa tersebut tidak serta merta langsung terpilih sebagai Badan Usaha yang akan bermitra dengan Pemerintah melainkan akan mendapatkan pemberian alternatif kompensasi yang akan dicantumkan dalam persetujuan Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah yang berwenang.

Landasan kerja sama antara Pemerintah dengan pihak swasta adalah berupa perjanjian, maka Perpres KPBU (Pasal 32, Pasal 33 dan Pasal 34) juga terlihat berusaha untuk mengakomodirnya dengan sederhana namun cukup menjelaskan kebutuhan dari penyiapan perjanjian tersebut dengan membuat ketentuan mengenai standar minimal muatan perjanjian yang perlu dibuat oleh PJPK dalam melaksanakan kerjasama yang berisikan ketentuan mengenai struktur isi perjanjian, nilai besaran pemberian jaminan, pengelolaan aset negara yang dipergunakan untuk pelaksanaan PPP serta pajak. Oleh karena aturan yang dibuat adalah berupa standar minimal muatan perjanjian, maka PJPK selaku wakil dari Pemerintah sebagai sektor publik sudah seharusnya juga memiliki pemahaman yang baik dan mendalam tentang hukum perjanjian yang berkaitan dengan pelaksanaan PPP. Dapat dikatakan pula bahwa Perpres KPBU ini merupakan satu-satunya peraturan perundang-undangan dengan jenis Peraturan Presiden yang berisikan pengaturan terkait penyelenggaraan perjanjian antara Kementrian atau Lembaga Negara dengan pihak swasta di Indonesia.

Akan tetapi, terdapat pula pengaturan yang berkaitan dengan beberapa aspek hukum yang tidak diberikan penjelasan yang memadai dalam muatan materi Perpres KPBU ini, diantaranya:

1. Ketentuan terhadap tata cara mengalokasikan risiko maupun jenis-jenis risiko dalam skema PPP hanya disebutkan secara umum tanpa mengatur lebih lanjut mengenai standar minimal pengendalian dan pengelolaan risiko yang harus dipenuhi (Pasal 17 ayat 3 dan 4, Pasal 30 ayat 2 (e) dan Pasal 32 ayat 2 (e)).
2. Ketentuan penganggaran dalam rangka penyelenggaraan PPP yang tidak dijelaskan dengan lebih rinci melainkan hanya disebutkan untuk dianggarkan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku yang mana sampai dengan saat ini belum ada peraturan khusus yang mengatur metode penganggaran untuk penyelenggaraan PPP sebagai pedomannya (Pasal 26). Berdasarkan UUD 1945 dalam Pasal 23, ketentuan penganggaran keuangan negara yang menggunakan APBN termasuk pula APBD wajib untuk diatur dalam suatu Undang-Undang.
3. Ketentuan pengadaan tanah untuk penyelenggaraan PPP yang mana dalam Perpres KPBU hanya menyebutkan bahwa ketentuan pengadaan tanah dalam skema PPP merujuk pada ketentuan pengadaan tanah bagi kepentingan umum (Pasal 10) yang mana pengaturan tentang pengadaan tanah bagi kepentingan umum saat ini terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

## **B.5.Keberhasilan dan Hambatan Dalam Penyediaan Infrastruktur Menggunakan PPP**

Dalam perjalanannya di Indonesia, telah terdapat beberapa proyek yang telah dijalankan dengan menggunakan skema PPP. Setidaknya saat ini tercatat ada 7 (tujuh) proyek yang sedang dalam tahapan transaksi (proses pengadaan Badan Usaha) dan 47 (empat puluh tujuh) proyek yang sedang dalam tahapan penyiapan, sebagaimana yang diumumkan oleh Badan Perencanaan Nasional Republik Indonesia (Bappenas) dalam *Public Private Partnership 2021: Infrastructure Projects Plan in Indonesia* ("PPP Book 2021").<sup>24</sup> Bappenas juga turut mencatat keberhasilan penyelenggaraan PPP dalam 22 (dua puluh dua) proyek dari sektor Informasi dan Telekomunikasi, Jalan dan Jembatan, dan Ketenagalistrikan yang seluruhnya memiliki nilai estimasi pembiayaan proyek melalui pendanaan dari pihak swasta sebesar USD 15.390.660.000,00 dan semuanya

---

24. Badan Perencanaan Nasional Republik Indonesia, "Public Private Partnership 2021: Infrastructure Projects Plan in Indonesia", 1-14, diakses pada tanggal 27 Januari 2022, <https://old.bappenas.go.id/files/PPP%20Book/PDF%20PPP%20Book%202021.pdf>



telah memasuki tahapan manajemen pada saat ini. Selain itu juga terdapat beberapa proyek yang telah memasuki tahapan pengadaan Badan Usaha yaitu sebanyak 21 (dua puluh satu) proyek.<sup>25</sup> Sedangkan beberapa proyek yang membutuhkan dukungan dan/atau jaminan dari Pemerintah dapat dilihat pada daftar proyek yang diumumkan oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia, yaitu sebanyak 36 (tiga puluh enam) proyek dan 15 (lima belas) di antaranya telah melewati tahapan transaksi yang mana saat ini berada dalam tahapan manajemen (konstruksi dan/atau operasi).<sup>26</sup>

Namun, di sisi lain, terdapat pula berbagai tantangan dalam penyelenggaraan PPP di Indonesia di antaranya dalam hal kepastian hukum, ketersediaan regulasi yang tepat dan keterbatasan kapasitas PJKK untuk mengadakan dan mempersiapkan proyek dengan baik yang setara dengan standar internasional, kurangnya koordinasi di antara pemangku kepentingan Pemerintah dan kurangnya kejelasan mengenai tanggung jawab masing-masing instansi selama masa persiapan proyek sampai dengan persetujuannya.<sup>27</sup> Walaupun Pemerintah telah melakukan berbagai upaya penyempurnaan baik melalui perubahan terhadap peraturan yang terkait maupun dengan menyediakan berbagai dukungan aktif kepada PJKK melalui pembentukan Unit KPBU di Kementerian Keuangan dan juga Kementerian Perekonomian (Komite Percepatan Pembangunan Infrastruktur Prioritas), akan tetapi sampai saat ini tantangan-tantangan tersebut masih saja mendominasi dalam pelaksanaan PPP di Indonesia.<sup>28</sup> Pada diskusi-diskusi yang membahas beberapa hambatan yang dialami dalam proyek-proyek KPBU tersebut diantaranya yaitu:<sup>29</sup>

Koordinasi dan harmonisasi kebijakan di lingkungan Pemerintah Daerah yang kurang baik;

1. Tidak semua PJKK yang memiliki komitmen tinggi untuk melaksanakan skema KPBU, sehingga dalam beberapa kasus kondisi ini dapat menghambat proses baik penyiapan, transaksi, maupun pelaksanaan Perjanjian KPBU;
2. Berbagai perubahan kebijakan di tingkat pemerintahan daerah;
3. Skema KPBU belum sepenuhnya didukung oleh regulasi sektoral;
4. Adanya ketidakpastian bahwa regulasi sektoral sudah mengakomodir skema KPBU sebagai salah satu bentuk kerja sama yang dapat dilaksanakan untuk penyediaan infrastruktur sektor tersebut;
5. Ketidakpastian peraturan perundang-undangan dalam mengatur ruang lingkup dan rincian terhadap suatu kewenangan yang bersifat sektoral;
6. Adanya disharmoni dalam pengaturan terkait KPBU antar Kementerian dan/atau Lembaga;
7. Regulasi yang dibuat untuk mengatur tentang pembiayaan infrastruktur sebagian besar ada pada level di bawah Undang-Undang. Terdapat beberapa sektor yang masih belum mengakomodir kepentingan pihak swasta, karenanya proteksi terhadap swasta itu menjadi kurang optimal;
8. Terdapat proyek-proyek yang pada mula perencanaannya tidak menggunakan skema KPBU, namun di tengah perjalanannya kemudian diusulkan untuk menggunakan KPBU, karenanya menjadikan proses penyiapannya terkendala pada data yang tidak sesuai dan tidak matang;

---

25. Badan Perencanaan Nasional Republik Indonesia, *Public Private Partnership 2021: Infrastructure Projects Plan in Indonesia*, 301-326.

26. Kerjasama Pemerintah Badan Usaha – Direktorat Pengelolaan Dukungan Pemerintah Dan Pembiayaan Infrastruktur, “Daftar Proyek”, yang diakses pada tanggal 27 Januari 2022, <https://kpbu.kemenkeu.go.id/proyek/proyeklist?sektor=-1&prov=-1&kota=-1&status=-1> .

27. Asian Development Bank, “Public-Private Partnership Monitor: Indonesia”, (Philippines: 2020, DOI:<http://dx.doi.org/10.22617/SGP210069-2>), 6, diakses pada tanggal 28 Juli 2021, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/688886/public-private-partnership-monitor-indonesia.pdf> .

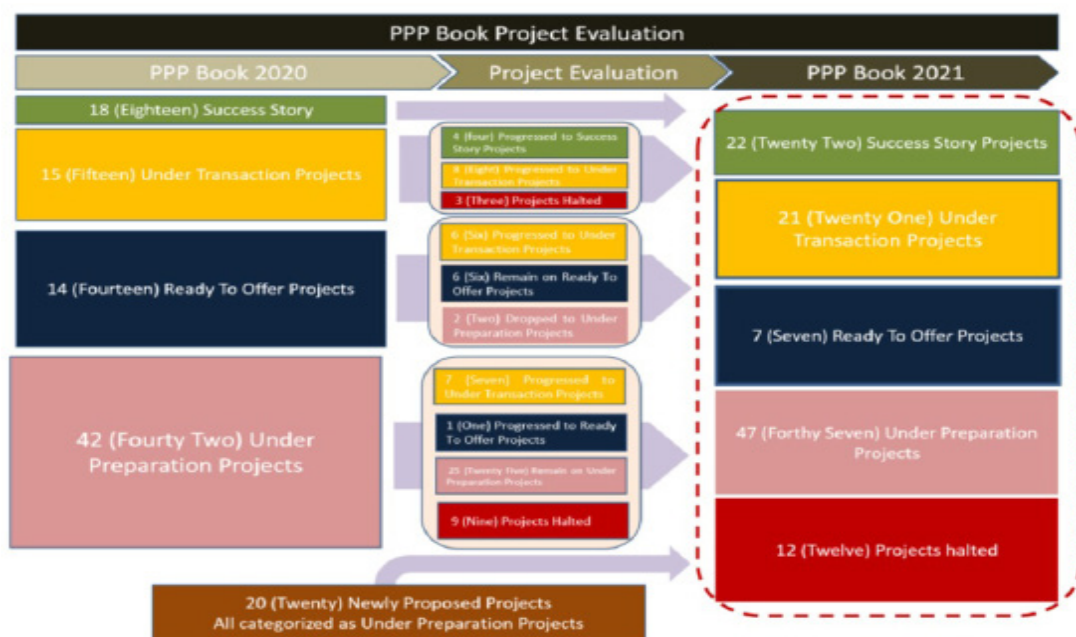
28. Ibid, Asian Development Bank, “Public-Private Partnership Monitor: Indonesia”.

29. Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, “Penyelenggaraan KPBU di Indonesia”, Kementerian Keuangan, FGD Pokja Pembiayaan Infrastruktur pada tanggal 26 Agustus 2020 di BPHN, sebagaimana yang dikutip oleh Pokja Analisis Dan Analisis Hukum Terkait Pembiayaan Infrastruktur dalam “Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Terkait Pembiayaan Infrastruktur”, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Cetakan Pertama – Oktober 2020, 5-6, yang diakses pada tanggal 30 Desember 2021, [8.\\_buku\\_pokja\\_infrastruktur \(1\).pdf](#) .

9. Skema KPBU tidak selalu cocok untuk semua proyek pembangunan infrastruktur. Untuk kecocokannya perlu dilihat dari ruang lingkup proyek, nilai proyek, nilai keekonomian dan finansial proyek serta dampaknya untuk kepentingan umum;
10. Perijinan dan kewenangan dalam pembangunan infrastruktur yang kompleks dengan melibatkan banyak pihak yang terkait, mulai dari penanggung jawab proyek, kementerian/lembaga, pemerintah daerah, pemerintah desa, hingga masyarakat;
11. Kurangnya pemanfaatan dana dari masyarakat dengan insentif dan tingkat pengembalian yang menarik;
12. Minimnya partisipasi investor asing dalam proyek-proyek KPBU yang disebabkan oleh kepastian hukum (perubahan kebijakan penghitungan tarif yang menurut pelaku usaha belum menarik secara bisnis).

Selain itu, dari 15 (lima belas) proyek yang telah memasuki tahapan manajemen, terdapat 3 (tiga) proyek yang dalam pelaksanaan prosesnya memakan waktu cukup lama yakni di atas 5 (lima) tahun terhitung dari sejak tahapan penyiapan sampai dengan tahapan konstruksi yaitu proyek Sistem Penyediaan Air Minum Umbulan (2011-2017), proyek Jalan Tol Probolinggo – Banyuwangi (2015-2021) dan proyek Pembangkit Listrik Batang (sebelum 2011-2016).<sup>30</sup> Dengan demikian, lamanya waktu yang dibutuhkan dalam prosesnya akan memberikan dampak yang cukup berpengaruh pada efisiensi dan efektivitas yang dicita-citakan oleh skema PPP sebagaimana yang tercantum dalam Perpres KPBU. Berikut di bawah ini merupakan gambaran berupa ringkasan evaluasi terhadap proyek penyediaan infrastruktur yang menggunakan skema PPP dari tahun 2020 sampai tahun 2021:<sup>31</sup>

**Gambar 1.**  
**Ringkasan Proyek PPP Tahun 2020-2021**



**Sumber: Bappenas, PPP Book 2021**

Pada Gambar 1 di atas dapat dilihat bahwa dari proyek-proyek yang direncanakan dan/atau disiapkan oleh Bappenas pada tahun 2020 terdapat 12 (dua belas) proyek yang dihentikan dan 55 (lima puluh) proyek yang dilanjutkan serta 4 (empat) proyek yang dinyatakan berhasil diselesaikan pada tahun 2021. Namun terdapat informasi lebih lanjut tentang alasan-alasan yang melatarbelakangi penghentian tersebut di dalam PPP Book 2021, melainkan hanya menjelaskan bahwa penghentian dilakukan karena bermacam-macam kondisi.<sup>32</sup>

30. Badan Perencanaan Nasional Republik Indonesia, “Public Private Partnership 2021: Infrastructure Projects Plan in Indonesia”, 317 - 325, yang diakses pada tanggal 27 Januari 2022, <https://old.bappenas.go.id/files/PPP%20Book/PDF%20PPP%20Book%202021.pdf> .

31. Ibid, Badan Perencanaan Nasional Republik Indonesia, “Public Private Partnership 2021: Infrastructure Projects Plan in Indonesia”, xxi.

32. Ibid.

## B.6. Panduan Pembentukan Hukum PPP Oleh UNCITRAL dan UNECE

Pada tahun 2020, *United Nation Commission for International Trade Law* (UNCITRAL) telah menerbitkan suatu panduan bagi lembaga legislatif pada negara-negara anggotanya dalam suatu dokumen yang berjudul *UNCITRAL: Legislative Guide on Public Private Partnership* yang dimaksudkan untuk membantu dalam pembuatan Undang-Undang yang baru atau untuk meninjau kembali kecukupan peraturan yang sudah ada tentang penyelenggaraan PPP di negaranya. Di dalam panduan tersebut juga membantu mengidentifikasi berbagai peraturan perundang-undangan dan ketentuan-ketentuan hukum yang berhubungan dengan PPP seperti di antaranya hukum perusahaan, keuangan dan investasi, properti, pemanfaatan asset publik, pengadaan tanah, pembuatan kontrak pemerintah maupun swasta termasuk perjanjian internasional, pajak, bea cukai, hak kekayaan intelektual, perlindungan konsumen, lingkungan hidup, anti korupsi, kepailitan sampai dengan penyelesaian sengketa.<sup>33</sup>

Kerangka hukum PPP merupakan suatu alat kebijakan yang dapat dipergunakan oleh negara dalam menyelenggarakan pembangunan infrastruktur yang berkelanjutan, dan harus diformulasikan dan dilaksanakan dengan konsisten sesuai dengan strategi dan kondusifitas negara untuk mencapai tujuannya.<sup>34</sup> Beberapa prinsip yang menjadi inspirasi dalam pembuatan Undang-Undang terkait PPP pada berbagai negara antara lain:<sup>35</sup>

1. **Kepentingan Publik:** Sebagaimana PPP menjadi suatu alat untuk mengimplementasikan kebijakan dan strategi negara dalam pengembangan infrasturktur dan layanan publik maka sudah seharusnya kerangka hukum PPP mempromosikan dan melindungi kepentingan publik.
2. **Transparansi:** Kerangka hukum yang transparan ditandai dengan kejelasan dan kemudahan dalam mengakses peraturan serta dengan prosedur yang efisien untuk penerapannya. Peraturan dan prosedur administrasi yang transparan menciptakan prediktabilitas sehingga memungkinkan sektor swasta untuk membuat perkiraan biaya dan risiko investasi yang dapat memberikan penawaran yang paling menguntungkan.
3. **Kewajaran, Stabilitas dan Prediktabilitas:** Kerangka hukum PPP yang wajar, stabil dan dapat diprediksi merupakan alat yang dibutuhkan Pemerintah untuk mengatur dan memastikan penyediaan layanan publik untuk rakyatnya, dan secara bersamaan juga melindungi hak-hak mereka.
4. **Akuntabilitas, Integritas, Pengelolaan yang tepat:** Hukum dan peraturan yang berlaku perlu memberikan perlindungan yang tepat untuk mencegah terjadinya *mismanagement* dan bentuk penyelewengan maupun kesalahan lainnya dari pengelolaan properti maupun dana publik yang tidak tepat.
5. **Efisiensi dan Ekonomi:** Kerangka hukum dan pengaturan PPP, termasuk proses pengalokasian dan penganggaran, harus menetapkan syarat-syarat yang diperlukan untuk memastikan bahwa proyek PPP memberikan manfaat ekonomi dan efisiensi sepanjang siklus kehidupannya.
6. **Keberlanjutan Jangka Panjang:** Peraturan perundang-undangan terkait PPP harus dapat mempromosikan tujuan penting dari pembangunan infrastruktur negara antara lain yaitu memastikan penyediaan layanan publik dalam jangka panjang, meningkatkan kualitas infrastruktur secara terus menerus, dan mencapai keberlanjutan ekonomi, lingkungan hidup dan sosial.
7. **Kompetisi:** Cara lain untuk meningkatkan keberlanjutan jangka panjang PPP dalam konteks kebijakan hukum nasional adalah menyeimbangkan dengan tepat antara kompetisi dan monopoli dalam pengoperasian infrastruktur dan penyediaan layanan publik.

---

33. United Nation Commission for International Trade Law, "UNCITRAL: Legislative Guide on Public Private Partnership", (United Nation Publication: January, 2020), hal. 245-268, yang diakses pada tanggal 30 Januari 2022, UNCITRAL Legislative Guide on Public-Private Partnerships

34. Ibid, United Nation Commission for International Trade Law, "UNCITRAL: Legislative Guide on Public Private Partnership", 3.

35. Ibid, United Nation Commission for International Trade Law, UNCITRAL: Legislative Guide, 26-32.

Sudah terdapat beberapa negara yang menetapkan prinsip-prinsip umum dalam bentuk Undang-Undang untuk penyusunan kebijakan dasar dan sektor infrastruktur kelembagaan dan kerangka peraturan. Namun, Undang-Undang bukan merupakan instrumen yang tepat untuk mengatur persyaratan teknis dan finansial secara rinci. Banyak negara yang menggunakan peraturan di bawah Undang-Undang untuk mengatur persyaratan yang lebih rinci karena lebih mudah untuk beradaptasi dengan perubahan. Dalam melakukan pembentukan kerangka hukum PPP, maka sebaiknya tidak sering melakukan banyak perubahan terhadapnya karena pada prinsipnya, apapun instrumen hukum yang digunakan harus memperhatikan esensi dari pembentukan kerangka hukum PPP yaitu stabilitas, kejelasan dan prediktabilitas.<sup>36</sup>

Di sisi lain, *United Nation of Economics Comission for Europe* (“UNECE”) mengedepankan *People-first PPP model* yang didefinisikan sebagai penyempurnaan terhadap skema PPP untuk mengatasi kekurangan-kekurangan dari skema PPP tradisional yang telah diimplementasikan sebelumnya.<sup>37</sup> *People-first PPP model* yang diusulkan ini konsisten dengan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan dengan demikian skema PPP akan dibuat sesuai dengan tujuannya (*fit for purpose*) dan berorientasi terhadap pemenuhan kebutuhan masyarakat.<sup>38</sup>

Berikut di bawah ini adalah beberapa prinsip penyelenggaraan *People-first PPPs* dalam panduan yang dibuat oleh UNECE pada tahun 2019, antara lain:<sup>39</sup>

1. *Incorporate the People-first transformative agenda into infrastructure strategies, ensuring that peoples’ demands are met;*
2. *Deliver more, better, simpler projects that put people first by bringing government together and allowing cities and other local levels to implement projects on their own;*
3. *Improve officials’ skills in delivering People-first projects, with a focus on ensuring that governments understand how to better empower women in projects and encourage the private sector to help with the necessary transfer of skills;*
4. *Provide more inclusive policy and legal frameworks that focus as well on a zero tolerance approach to corruption and allow for active engagement of communities;*
5. *Disclose more information (excluding proprietary information) regarding the projects to society especially on the commitments made to various partners in the project;*
6. *Reduce project risk by increasing predictability in the enabling environment;*
7. *Provide a clear projects’ selection criteria to promote “Value for People” in order to obtain the best People-first projects;*
8. *Make environmental sustainability a key component of evaluating, awarding, and implementing People-first PPP projects;*
9. *Make sure that blended financing catalyzes private partners to invest in People-first projects;*
10. *Evade debt traps by ensuring that fiscal policies are transparent and People-first projects are fiscally sustainable of .*

---

36. Ibid, 35.

37. United Nation of Economics Comission for Europe, “Guiding Principles on People-first Public Private Partnership in support of the United Nations Sustainable Goals”, 3, yang diakses pada tanggal 30 Januari 2022, ECE\_CECI\_2019\_05-en.pdf (unece.org).

38. Ibid, United Nation of Economics Comission for Europe, “Guiding Principles.

39. Ibid, 7 dan 8.

### C. Penutup

Sampai dengan saat ini, belum ada pengaturan skema PPP di Indonesia yang dibentuk dalam suatu Undang-Undang melainkan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang secara hirarki berada di bawah Undang-Undang yakni dalam bentuk Peraturan Presiden sebagai dasar hukumnya yaitu Perpres KPBU.

Terdapat banyak aspek hukum yang saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya di dalam skema PPP yang mana sebagian besar dasar hukum dari masing-masing aspek hukum tersebut diatur secara khusus pada tingkatan Undang-Undang yang dapat mengakibatkan disharmoni aturan yang tidak selaras antara satu dengan yang lainnya, sehingga belum efektif memberikan kejelasan dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan PPP di Indonesia dan mengakibatkan keraguan para pemangku kepentingan terutama PJKP dalam mengambil keputusan dan juga mempengaruhi minat investor untuk berinvestasi pada proyek-proyek yang direncanakan yang pada akhirnya menjadi hambatan dalam implementasi PPP di Indonesia.

Untuk mengatasi berbagai hambatan tersebut di atas maka seyogyanya perlu dilakukan pengkajian kembali terhadap Perpres KPBU yang telah diberlakukan sejak tahun 2015. Dalam rangka mencapai visi dan misi yang menjadi amanat Pancasila dan UUD 1945, maka penulis mengusulkan suatu pembentukan Undang-Undang yang dibutuhkan agar dapat mengintegrasikan seluruh aspek-aspek hukum yang terkait dengan lebih sinkron dan harmonis dalam penyelenggaraan PPP di Indonesia.

#### Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. 2016. "Konstitusi dan Konstitusionalisme", *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, hal 154-162 sebagaimana dikutip oleh Pusat Pendidikan Pancasila Dan Konstitusi dalam "Modul Pendidikan Negara Hukum Dan Demokrasi", Jakarta, Mahkamah Konstitusi, [https://pusdik.mkri.id/uploadedfiles/materi/Materi\\_2.pdf](https://pusdik.mkri.id/uploadedfiles/materi/Materi_2.pdf)
- Bank, Asian Development, "Public-Private Partnership Monitor: Indonesia". *Philippines: Asian Development Bank*. 2020. DOI:<http://dx.doi.org/10.22617/SGP210069-2> . <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/688886/public-private-partnership-monitor-indonesia.pdf>
- Bobay, Frédéric. Bruno de Cazalet. Anand Chiplunkar Felix Dodds. David Dombkins. Christopher Finck. Marc Frilet. Beatrice Florah Ikilai. Kaimeng Li. Dietrich Lingenthal. Raymond Saner. Prashant Sharma. Steven Van Garsse. Scott Walchak. and Sedef Yavuz Noyan. 2019. "Guiding Principles on People-first Public Private Partnership in support of the United Nations Sustainable Goals", Geneva: United Nation of Economics *Comission for Europe. ECE\_CECI\_2019\_05-en.pdf (unece.org)*
- Cahyaningsih, Diana Tantri. 2020. "Mengurai Teori Effectiveness of Law Anthony Allot", *Jurnal Rechtsvinding Online (Media Pembinaan Hukum Nasional)*, [https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal\\_online/Mengurai%20Teori%20Effectiveness%20of%20Law%20%20Anthony%20Allot%20\(Final\).pdf](https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/Mengurai%20Teori%20Effectiveness%20of%20Law%20%20Anthony%20Allot%20(Final).pdf)
- Delmon, Jeffrey. 2014. "Public-Private Partnership Programs: Creating a Framework for Private Sector Investment in Infrastructure". The Hague: Kluwer Law International
- Felsing, Klaus. Heather Skilling. Kathleen Booth. Elsie Araneta. Maria Anna Birken. Sally Pedersen. Stephen Edwards. Ian Woodward. Virginia Herrera. Majella Canzon. Aldwin Sutarez. And Nariman Mannapbekov. "Public – Private Partnership Handbook". Asian Development Bank. 2020. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31484/public-private-partnership.pdf>
- Indonesia, Badan Perencanaan Nasional. "Public Private Partnership 2021: Infrastructure Projects Plan in Indonesia" ,<https://old.bappenas.go.id/files/PPP%20Book/PDF%20PPP%20Book%202021.pdf>
- Indonesia, Badan Pusat Statistik. "Hasil Sensus Penduduk 2020", Berita Resmi Statistik No. 7/01/Th. XXIV, 21 Januari 2021, <https://www.bps.go.id/pressrelease/2021/01/21/1854/hasil-sensus-penduduk-2020.html>

- International, APMG. "The PPP Guide: About PPPs", <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/about-ppp> <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/688886/public-private-partnership-monitor-indonesia.pdf>
- Juwana, Hikmahanto, dan tim. 2013. "Naskah Akademik Tentang Ratifikasi Konvensi PBB Mengenai Kontrak Jual Beli Barang Internasional". *Badan Pembinaan Hukum Nasional*. Jakarta, [https://www.bphn.go.id/data/documents/na\\_bbm.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/na_bbm.pdf)
- Kerjasama Pemerintah Badan Usaha – Direktorat Pengelolaan Dukungan Pemerintah Dan Pembiayaan Infrastruktur, "Daftar Proyek", dalam <https://kpbu.kemenkeu.go.id/proyek/proyeklist?sektor=-1&prov=-1&kota=-1&status=-1>
- KS, Jomo. Anis Chowdhury. Krishan Sharma. and Daniel Platz. 2016 "Public – Private Partnerships And The 2030 Agenda For Sustainable Development: Fit For Purpose?", *UN/DESA Working Papers No.148 ST/ESA/2016/DWP/148*, UN Secretariat: Department of Economic and Social Affairs, New York, [https://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148\\_2016.pdf](https://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf)
- Manullang, E. Fernando M., dkk. 2016. "Selayang Pandang Sistem Hukum Di Indonesia". *Jakarta: Kencana Noor, M. Miftahul Huda*. 2016. "Mengenal Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), Skema Public Private Partnership (PPP) Di Indonesia)", <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/11824/Mengenal-Kerjasama-Pemerintah-dengan-Badan-Usaha-KPBU-Skema-Public-Private-Partnership-PPP-di-Indonesia.html>
- Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.
- Redi, Ahmad 2018. "Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". Jakarta: Sinar Grafika
- Soekanto, Soerjono. 2019. "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum". Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- United Nation Commission for International Trade Law. 2020. "UNCITRAL: Legislative Guide on Public Private Partnership". Vienna: United Nations Publication
- Yuswanto, Slamet. 2018 "Efektivitas Ketentuan HKI Terdaftar Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 Tentang Waralaba". *Jurnal Legislasi Indonesia Volume 15 Nomor 3*.