

KUALIFIKASI PERUBAHAN KEBIJAKAN PEMERINTAH SEBAGAI WANPRESTASI DALAM PERJANJIAN KERJASAMA PEMERINTAH DAN BADAN USAHA (KPBU)

Salsabilla¹, Aurilia Putri Nurshafa², Syahrani Ramadhani Payapo³, Dwi Desi Yayi Tarina⁴

^{1,2,3,4}Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta

2410611251@mahasiswa.upnvj.ac.id¹, 2410611213@mahasiswa.upnvj.ac.id²,
2410611277@mahasiswa.upnvj.ac.id³, dwidesiyayitarina@upnvj.ac.id⁴

ABSTRACT; *This study aims to analyze the implications of government policy changes on the implementation of Public Private Partnership (PPP) agreements, also known as Kerja Sama Pemerintah with Badan Usaha (KPBU), from the perspective of contract law. The main issues examined include whether government policy changes can be qualified as a breach of contract, how the legal construction of regulatory risk operates within the Indonesian legal system, and what dispute resolution mechanisms are appropriate in PPP contracts. This research employs a normative juridical method using statutory and conceptual approaches. The findings indicate that government policy changes may disrupt contractual equilibrium and affect legal certainty for investors. However, not all policy changes can be directly classified as a breach of contract, as the government retains authority to act in the public interest. In this context, the concepts of regulatory risk, political risk, rebus sic stantibus, and force majeure play a crucial role in determining the limits of contractual liability. Furthermore, dispute resolution in PPP contracts requires clear determination of jurisdiction between general courts and administrative courts to ensure legal certainty. Therefore, clearer regulatory frameworks and contractual mechanisms are needed to anticipate government policy changes, in order to provide legal protection for investors while still safeguarding public interests.*

Keywords: PPP, KPBU, Breach Of Contract, Regulatory Risk, Legal Certainty.

ABSTRAK; Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi perubahan kebijakan pemerintah terhadap pelaksanaan perjanjian Public Private Partnership (PPP) atau Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dalam perspektif hukum perjanjian. Permasalahan utama yang dikaji meliputi apakah perubahan kebijakan pemerintah dapat dikualifikasikan sebagai wanprestasi, bagaimana konstruksi hukum *regulatory risk* dalam sistem hukum Indonesia, serta bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa yang tepat dalam kontrak KPBU. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan kebijakan pemerintah berpotensi menimbulkan ketidakseimbangan dalam kontrak dan dapat memengaruhi kepastian hukum bagi investor. Namun, tidak semua perubahan kebijakan dapat secara langsung dikategorikan sebagai

wanprestasi, karena pemerintah juga memiliki kewenangan untuk bertindak demi kepentingan umum. Dalam hal ini, konsep *regulatory risk*, *political risk*, *rebus sic stantibus*, dan *force majeure* menjadi penting dalam menentukan batas tanggung jawab para pihak. Selain itu, penyelesaian sengketa dalam kontrak KPBU memerlukan kejelasan mengenai kompetensi absolut antara Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara guna menjamin kepastian hukum. Dengan demikian, diperlukan pengaturan dan mekanisme kontraktual yang lebih jelas untuk mengantisipasi perubahan kebijakan pemerintah, sehingga dapat memberikan perlindungan hukum bagi investor tanpa mengabaikan kepentingan umum.

Kata Kunci: KPBU, PPP, Wanprestasi, Regulatory Risk, Kepastian Hukum.

PENDAHULUAN

Pembangunan infrastruktur merupakan salah satu aspek yang sangat penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan konektivitas antarwilayah, serta mewujudkan pemerataan pembangunan nasional. Infrastruktur yang memadai akan mendukung aktivitas ekonomi, meningkatkan efisiensi distribusi barang dan jasa, serta memperkuat daya saing suatu negara. Namun demikian, dalam praktiknya, kebutuhan pembiayaan infrastruktur di Indonesia sangat besar dan terus meningkat dari waktu ke waktu, sementara kemampuan keuangan negara melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) memiliki keterbatasan. Kondisi ini mendorong pemerintah untuk mencari alternatif pembiayaan di luar APBN, salah satunya melalui skema kerja sama dengan pihak swasta.

Skema kerja sama tersebut dikenal sebagai Public Private Partnership (PPP) atau dalam konteks

Indonesia disebut sebagai Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU). Secara umum, KPBU merupakan suatu bentuk kerja sama antara pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum yang dilakukan melalui perjanjian jangka panjang dengan mekanisme pembagian risiko yang jelas antara para pihak. Dalam sistem hukum Indonesia, KPBU memiliki dasar hukum utama yaitu Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Selain itu, pelaksanaan KPBU juga didukung oleh berbagai regulasi teknis, seperti peraturan dari Kementerian Keuangan terkait dukungan fiskal dan penjaminan, serta pedoman dari Bappenas terkait perencanaan dan pelaksanaan proyek KPBU.¹

¹ Perpres No. 38 Tahun 2015; Bappenas, *PPP Book Indonesia*, 2017; Kemenkeu RI, 2018.

Tujuan utama dari penerapan KPBU dalam pembiayaan infrastruktur adalah untuk mempercepat penyediaan infrastruktur publik, meningkatkan efisiensi penggunaan anggaran negara, serta mengurangi beban fiskal pemerintah. Melalui KPBU, pemerintah dapat memanfaatkan sumber daya yang dimiliki oleh sektor swasta, baik dalam bentuk pendanaan, teknologi, maupun keahlian manajerial. Dengan demikian, KPBU tidak hanya berfungsi sebagai alternatif pembiayaan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas dan efektivitas pembangunan infrastruktur.²

Dalam konteks pembangunan nasional, peran swasta menjadi sangat strategis. Keterlibatan swasta mampu mengisi kesenjangan pembiayaan (*financing gap*) yang tidak dapat dipenuhi oleh pemerintah. Selain itu, sektor swasta umumnya memiliki efisiensi yang lebih tinggi dalam pengelolaan proyek, serta mampu menghadirkan inovasi dalam teknologi dan manajemen. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi KPBU sangat bergantung pada adanya kerja sama yang seimbang antara pemerintah dan badan usaha, serta didukung oleh sistem hukum yang memberikan kepastian dan perlindungan bagi para pihak.³

Hubungan antara pemerintah dan badan usaha dalam skema KPBU dituangkan dalam suatu kontrak kerja sama yang bersifat kompleks dan berjangka panjang. Kontrak tersebut tunduk pada prinsip-prinsip hukum perdata, salah satunya adalah asas *pacta sunt servanda* sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Ketentuan ini menyatakan bahwa setiap perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak, sehingga wajib dilaksanakan dengan itikad baik.⁴ Asas ini menekankan bahwa kontrak memiliki kekuatan mengikat yang kuat dan tidak dapat diabaikan secara sepihak oleh salah satu pihak.

Selain itu, dalam hukum kontrak dikenal pula asas kebebasan berkontrak, yang memberikan kebebasan kepada para pihak untuk menentukan isi, bentuk, dan syarat-syarat perjanjian sesuai dengan kesepakatan mereka. Dalam konteks KPBU, asas ini sangat penting karena kontrak yang dibuat umumnya memiliki struktur yang kompleks, mencakup pembagian risiko, mekanisme pembayaran, jaminan pemerintah, serta ketentuan penyelesaian sengketa.⁵

² Yescombe, *Public-Private Partnerships*, 2011; World Bank, *PPP Reference Guide*, 2017.

³ Grimsey & Lewis, "Evaluating the Risks of PPP," *International Journal of Project Management*, 2002.

⁴ KUHPerdata Pasal 1338; Subekti, *Hukum Perjanjian*, 2005.

⁵ Salim HS, *Hukum Kontrak*, 2019.

Kepastian hukum merupakan salah satu faktor utama yang menentukan keberhasilan pelaksanaan KPBU. Hal ini disebabkan karena proyek KPBU biasanya melibatkan investasi dalam jumlah besar dengan jangka waktu yang panjang, sehingga investor membutuhkan jaminan bahwa kontrak yang telah disepakati akan dihormati dan dilaksanakan secara konsisten. Kepastian hukum menjadi fondasi dalam menciptakan kepercayaan investor, yang pada akhirnya akan mendorong peningkatan investasi dalam pembangunan infrastruktur.⁶ Dengan kata lain, tanpa adanya kepastian hukum, minat investor untuk berpartisipasi dalam proyek KPBU akan menurun secara signifikan.

Namun demikian, dalam praktiknya, pelaksanaan KPBU seringkali menghadapi tantangan berupa perubahan kebijakan pemerintah. Perubahan kebijakan tersebut dapat terjadi dalam berbagai bentuk, seperti revisi tarif dalam proyek jalan tol atau energi, pemberlakuan moratorium terhadap proyek tertentu, pencabutan izin usaha, maupun perubahan kebijakan fiskal yang berdampak pada kelayakan finansial proyek. Fenomena ini menunjukkan bahwa pemerintah memiliki peran ganda, yaitu sebagai pihak dalam kontrak dan sebagai regulator yang memiliki kewenangan untuk mengubah kebijakan.⁷

Perubahan kebijakan pemerintah tersebut dapat menimbulkan berbagai dampak terhadap pelaksanaan kontrak KPBU. Pertama, perubahan kebijakan dapat mengganggu keseimbangan kontrak (*contractual equilibrium*) yang telah disepakati oleh para pihak. Kedua, perubahan tersebut dapat memengaruhi proyeksi bisnis pihak swasta, terutama terkait dengan estimasi pendapatan dan tingkat pengembalian investasi. Ketiga, dalam kondisi tertentu, perubahan kebijakan bahkan dapat menyebabkan proyek menjadi tertunda atau mangkrak karena tidak lagi layak secara ekonomi. Dampak-dampak tersebut menunjukkan bahwa perubahan kebijakan pemerintah dapat menimbulkan risiko yang signifikan bagi investor.⁸

Kondisi ini menimbulkan ketegangan antara dua prinsip hukum yang sama-sama penting. Di satu sisi, asas *pacta sunt servanda* mengharuskan para pihak untuk melaksanakan kontrak sesuai dengan kesepakatan yang telah dibuat. Di sisi lain, asas kepentingan umum memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengubah kebijakan demi melindungi kepentingan masyarakat luas. Ketegangan ini menjadi semakin kompleks karena pemerintah

⁶ Khairandy, *Hukum Kontrak Indonesia*, 2013.

⁷ Kusuma, "Risiko Regulasi KPBU," *JHP*, 2020.

⁸ Yescombe, Op.Cit.; OECD, *Principles for Public Governance of PPP*, 2012.

memiliki dualisme peran sebagai subjek hukum privat dalam kontrak dan sebagai penguasa publik yang memiliki kewenangan regulatif.⁹

Dalam menghadapi kondisi tersebut, terdapat beberapa konsep hukum yang relevan untuk dianalisis. Pertama, *regulatory risk*, yaitu risiko yang timbul akibat perubahan regulasi yang dapat memengaruhi pelaksanaan kontrak. Kedua, *political risk*, yaitu risiko yang berkaitan dengan kebijakan atau keputusan politik pemerintah yang dapat memengaruhi keberlangsungan proyek. Ketiga, konsep *rebus sic stantibus*, yaitu prinsip dalam hukum kontrak yang memungkinkan perubahan atau penyesuaian kontrak apabila terjadi perubahan keadaan yang mendasar setelah kontrak dibuat. Keempat, konsep *force majeure*, yaitu keadaan memaksa yang berada di luar kendali para pihak yang dapat membebaskan pihak dari tanggung jawab atas tidak terpenuhinya kewajiban kontraktual.¹⁰

Permasalahan menjadi lebih kompleks ketika perubahan kebijakan pemerintah tersebut berpotensi dikualifikasikan sebagai bentuk wanprestasi dalam kontrak KPBU. Dalam hal ini, muncul pertanyaan mengenai apakah pemerintah dapat dianggap melanggar kontrak ketika mengeluarkan kebijakan yang berdampak pada pelaksanaan perjanjian, atau justru tindakan tersebut merupakan bagian dari kewenangan pemerintah dalam menjalankan fungsi publiknya. Pertanyaan ini menjadi penting karena berkaitan dengan perlindungan hukum bagi investor serta kepastian hukum dalam pelaksanaan KPBU.

Berdasarkan kajian terhadap penelitian sebelumnya, diketahui bahwa sebagian besar penelitian hanya membahas wanprestasi dalam konteks hukum perdata secara umum tanpa mengaitkannya dengan skema KPBU. Selain itu, terdapat pula penelitian yang membahas KPBU dari perspektif kebijakan publik, namun belum mengkaji secara mendalam hubungan kontraktual antara pemerintah dan badan usaha.¹¹

Lebih lanjut, masih sangat terbatas penelitian yang secara khusus menganalisis perubahan kebijakan pemerintah sebagai bentuk wanprestasi dalam kontrak KPBU. Selain itu, belum banyak kajian yang mengkaji posisi pemerintah sebagai debitur dalam hubungan kontraktual, mengingat pemerintah memiliki kedudukan yang unik sebagai pihak dalam kontrak sekaligus sebagai pembuat kebijakan.

⁹ Hadjon, *Hukum Administrasi Negara*, 2011.

¹⁰ Hernoko, *Hukum Perjanjian*, 2014; Treitel, *The Law of Contract*, 2003.

¹¹ Marzuki, *Jurnal Yuridika*, 2018.

Di samping itu, kajian yang menghubungkan sengketa KPBU dengan kompetensi absolut peradilan, khususnya antara Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara, juga masih relatif jarang ditemukan. Padahal, penentuan forum penyelesaian sengketa sangat penting untuk menjamin kepastian hukum dan efektivitas penyelesaian sengketa.¹²

Dengan demikian, terdapat kesenjangan penelitian (*research gap*) yang menunjukkan bahwa diperlukan kajian yang lebih komprehensif mengenai hubungan antara perubahan kebijakan pemerintah, prinsip hukum kontrak, serta perlindungan investor dalam skema KPBU. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam memperjelas batasan tanggung jawab pemerintah dalam kontrak, serta memberikan solusi terhadap permasalahan yang timbul akibat perubahan kebijakan dalam proyek KPBU.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan pemerintah dalam kontrak *Public-Private Partnership* (PPP) dalam perspektif hukum perjanjian Indonesia?
2. Dalam kondisi apa perubahan kebijakan pemerintah dapat dikualifikasikan sebagai wanprestasi dalam kontrak PPP?
3. Bagaimana konstruksi *regulatory risk* dan pembagian risiko dalam kontrak PPP untuk menjamin keseimbangan dan kepastian hukum para pihak?

TINJAUAN PUSTAKA

Teori Perjanjian

Perjanjian dalam proyek Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) pada dasarnya merupakan perikatan yang tunduk pada ketentuan Buku III KUHPerdara. Keabsahan perjanjian ini berpijak pada Pasal 1320 KUHPerdara, di mana kata sepakat menjadi elemen fundamental bagi lahirnya sebuah ikatan hukum. Dalam praktiknya, perjanjian KPBU menempatkan kedudukan para pihak dalam posisi setara secara kontraktual, meskipun pemerintah memiliki dimensi lain sebagai otoritas publik. Prinsip *pacta sunt servanda* yang termaktub dalam Pasal 1338 KUHPerdara memosisikan kontrak sebagai "undang-undang" bagi para pihak, yang menuntut adanya kepastian hukum dalam pelaksanaan hak dan kewajiban. Selain itu, asas itikad baik (*good faith*) menjadi parameter moral dan hukum yang

¹² Indroharto, *Peradilan Tata Usaha Negara*, 1993.

harus dijaga dalam setiap fase perjanjian, guna memastikan bahwa hubungan kerjasama tetap berjalan dalam koridor yang disepakati bersama.

Teori Wanprestasi

Wanprestasi merupakan kondisi di mana salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban yang telah diperjanjikan atau tidak melaksanakannya sebagaimana mestinya. Berdasarkan Pasal 1243 KUHPerdara, wanprestasi dapat terjadi dalam tiga bentuk: tidak melakukan apa yang disanggupi, melaksanakan apa yang disanggupi tetapi tidak sebagaimana mestinya, atau melaksanakan apa yang disanggupi tetapi terlambat. Dalam konteks kontrak KPBU, timbul perdebatan mendasar ketika perubahan kebijakan pemerintah dikategorikan sebagai wanprestasi. Secara teoretis, wanprestasi memerlukan adanya unsur kesalahan (*culpa*) atau kesengajaan dari pihak yang tidak memenuhi prestasi. Oleh karena itu, penting untuk membedakan apakah perubahan kebijakan tersebut merupakan tindakan administratif yang sah demi kepentingan umum, atau murni bentuk pengingkaran janji yang merugikan posisi keuangan pihak swasta.

Teori Force Majeure dan *Rebus Sic Stantibus*

Perbedaan mendasar dalam dinamika kontrak KPBU terletak pada konsep *force majeure* dan *rebus sic stantibus*. *Force majeure* (Pasal 1244-1245 KUHPerdara) merujuk pada peristiwa di luar kendali yang menghalangi pelaksanaan prestasi secara absolut. Sebaliknya, *rebus sic stantibus* merujuk pada doktrin perubahan keadaan fundamental (*fundamental change of circumstances*) yang membuat kewajiban kontraktual menjadi terlalu berat atau tidak adil untuk dilaksanakan (*hardship*), meskipun secara teknis masih memungkinkan untuk dipenuhi.

Teori *Regulatory Risk* dalam PPP

Regulatory risk atau risiko regulasi merupakan variabel krusial dalam alokasi risiko KPBU. Risiko ini muncul akibat perubahan kebijakan, peraturan perundang-undangan, atau tindakan administratif pemerintah yang berdampak langsung pada kelayakan finansial proyek. Prinsip *risk allocation* modern menuntut pembagian risiko yang proporsional, di mana pemerintah, sebagai pihak yang memiliki diskresi regulasi, harus bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat perubahan kebijakan yang bersifat sepihak dan mendadak.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara menelaah kaidah hukum, norma, serta asas-asas hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan literatur terkait untuk menjawab isu hukum yang diangkat.

1. Pendekatan Penelitian

- a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*): Dilakukan dengan menganalisis norma dalam KUHPdata, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, dan Peraturan Presiden mengenai KPBU.
- b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*): Dilakukan dengan merujuk pada doktrin dan prinsip hukum mengenai *regulatory risk*, asas *pacta sunt servanda*, serta teori wanprestasi dalam hukum kontrak.
- c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*): Dilakukan dengan menelaah putusan pengadilan atau sengketa arbitrase yang relevan terkait wanprestasi atau perubahan kebijakan dalam kontrak pemerintah.

2. Sumber Bahan Hukum

- a. Bahan Hukum Primer: Meliputi KUHPdata, Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Perpres No. 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, serta regulasi teknis pendukung lainnya.
- b. Bahan Hukum Sekunder: Terdiri dari buku-buku teks hukum perikatan, jurnal hukum terkait hukum ekonomi dan administrasi, serta hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan topik sengketa KPBU.

3. Teknik Analisis Data yang diperoleh melalui studi pustaka dianalisis secara deskriptif-kualitatif. Analisis dilakukan dengan metode interpretasi hukum untuk mengkaji kesesuaian antara norma hukum yang ada dengan praktik perubahan kebijakan pemerintah dalam kontrak KPBU. Kesimpulan ditarik menggunakan pola penalaran deduktif, yaitu berangkat dari ketentuan umum (aturan hukum dan teori) untuk memberikan jawaban atas permasalahan hukum yang spesifik.

HASIL DAN PEMBAHASAN.

Kedudukan Pemerintah dalam Kontrak *Public-Private Partnership* (PPP)

Kontrak *Public-Private Partnership* (PPP) merupakan bentuk perjanjian yang melibatkan dua pihak dengan karakter yang secara fundamental berbeda: swasta sebagai entitas yang berorientasi pada

keuntungan (*profit-oriented*), dan pemerintah sebagai representasi kekuasaan publik. Perbedaan karakter inilah yang melahirkan pertanyaan mendasar dalam hukum kontrak Indonesia: dalam kapasitas apa sesungguhnya pemerintah hadir ketika menandatangani perjanjian PPP? Apakah ia tunduk sepenuhnya pada hukum perdata sebagaimana pihak swasta biasa, ataukah terdapat keistimewaan tertentu yang melekat pada dirinya sebagai pengemban kekuasaan negara?

Pertanyaan tersebut bukan sekadar akademis. Jawaban atasnya menentukan rezim hukum yang berlaku, hak dan kewajiban para pihak, serta mekanisme penyelesaian sengketa apabila terjadi perselisihan di kemudian hari. Dalam praktik PPP di Indonesia, pemerintah baik pusat maupun daerah seringkali menduduki posisi yang ambigu: di satu sisi ia mengikatkan diri dalam perjanjian keperdataan, namun di sisi lain ia tetap memiliki atribut kekuasaan publik yang tidak serta-merta dapat ditanggalkan.

Berdasarkan konstruksi Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), subjek hukum perdata dibagi menjadi dua: manusia (*natuurlijk persoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*). Negara atau pemerintah, dalam perspektif hukum perdata, dapat bertindak sebagai badan hukum publik yang juga mampu melakukan perbuatan hukum perdata.¹³ Pasal 1654 KUHPerdata secara eksplisit menyatakan bahwa semua badan hukum yang berdiri secara sah, termasuk badan hukum publik, berwenang untuk melakukan perjanjian-perjanjian dan perbuatan hukum lainnya.

Dalam konteks PPP, pemerintah mengikatkan diri melalui perjanjian konsesi atau perjanjian kerja sama yang secara formal tunduk pada asas-asas hukum perjanjian sebagaimana diatur dalam Buku III KUHPerdata. Prinsip *pacta sunt servanda* yang termaktub dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata, bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya, hal tersebut berlaku pula terhadap pemerintah sebagai pihak dalam perjanjian. Hal ini ditegaskan pula oleh yurisprudensi

¹³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 78–80.

Mahkamah Agung yang menyatakan bahwa tindakan pemerintah dalam lapangan keperdataan (*privaatrechtelijk overheidshandelen*) tunduk pada hukum perdata biasa.¹⁴

Namun demikian, kepatuhan pemerintah terhadap hukum perdata tidaklah bersifat mutlak. Terdapat batas-batas tertentu di mana prinsip hukum publik tetap mengatasi ketentuan hukum perdata, terutama menyangkut kewenangan yang bersumber dari undang-undang (*bevoegdheid*). Kontrak PPP yang dibuat oleh pemerintah, meskipun bersifat keperdataan, pada akhirnya tidak dapat sepenuhnya lepas dari bingkai hukum publik yang melatarbelakanginya.¹⁵

Pemerintah dapat diperlakukan sebagai debitur biasa dalam kontrak PPP berkaitan erat dengan doktrin *equality before the law* di bidang hukum perdata. Secara teoritis, prinsip kesetaraan para pihak (*gelijkwaardigheid*) merupakan salah satu fondasi utama hukum perjanjian: para pihak berposisi sejajar, tidak ada yang lebih tinggi dari yang lain.¹⁶

Dalam praktik PPP di Indonesia, pemerintah memang dapat dikategorikan sebagai debitur manakala ia memiliki kewajiban finansial kepada mitra swasta, misalnya dalam bentuk *availability payment*, subsidi, atau kompensasi atas perubahan kebijakan yang telah diperjanjikan. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur secara implisit mengakui adanya kewajiban finansial pemerintah dalam skema PPP. Artinya, dalam konteks ini, pemerintah dapat dipandang sebagai debitur yang memiliki prestasi untuk dipenuhi.

Meski demikian, terdapat keterbatasan substansial antara pemerintah dengan debitur biasa. Pertama, kewenangan pemerintah untuk membuat perjanjian terikat pada prinsip legalitas: pemerintah hanya dapat bertindak berdasarkan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁷ Kedua, pelaksanaan kewajiban finansial pemerintah bergantung pada mekanisme anggaran negara yang diatur oleh hukum publik, yakni melalui APBN atau APBD, sehingga penagihan secara langsung sebagaimana terhadap debitur swasta tidak serta-merta dapat dilakukan.¹⁸

Inti dari kerumitan kedudukan pemerintah dalam kontrak PPP terletak dalam doktrin hukum yang disebut sebagai *dual capacity* atau dwifungsi pemerintah.¹⁹ Konsep ini

¹⁴ Mahkamah Agung RI, Putusan No. 2725 K/Pdt/2015, pertimbangan hukum hlm. 12.

¹⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 110–115.

¹⁶ Mariam Darus Badruzaman, *Kompilasi Hukum Perikatan* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 65–67.

¹⁷ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

¹⁸ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 3 ayat (1).

¹⁹ Nico Schrijver, "The Changing Nature of State Sovereignty," *British Yearbook of International Law*, Vol. 70 (1999), hlm. 65–98

menggambarkan kenyataan bahwa pemerintah senantiasa hadir dalam dua kapasitas yang berbeda namun tak terpisahkan: sebagai pihak privat (*private party*) dalam hubungan kontraktual, dan sebagai regulator publik (*public regulator*) yang memiliki kewenangan menetapkan kebijakan.

Dalam kapasitas privatnya, pemerintah bertindak layaknya subjek hukum perdata biasa, ia menandatangani perjanjian, memiliki hak dan kewajiban kontraktual, serta dapat diminta pertanggungjawaban atas wanprestasi.²⁰ Inilah dimensi pemerintah sebagai *Fiscus* atau entitas yang mengelola harta kekayaan negara dalam lapangan keperdataan, sebagaimana konsep yang telah berkembang sejak zaman Romawi dan diadopsi dalam sistem hukum kontinental Eropa yang mempengaruhi KUHPerdata Indonesia.²¹

Dalam kapasitas publiknya, pemerintah tetap memegang atribut kekuasaan negara yang tidak dapat dialihkan kepada pihak swasta melalui perjanjian. Kewenangan regulasi, penetapan tarif untuk kepentingan umum, pengambilalihan aset demi kepentingan publik (*onteigening*), serta perubahan kebijakan sektoral merupakan bagian dari *jus imperii* atau hak memerintah yang melekat pada negara dan tidak dapat dihapuskan semata-mata karena adanya ikatan kontrak.

Ketegangan antara kedua kapasitas inilah yang menjadi sumber utama sengketa dalam kontrak PPP. Ketika pemerintah, dalam kapasitas publiknya, mengambil kebijakan yang berdampak negatif terhadap investasi swasta, pihak investor cenderung menafsirkan tindakan tersebut sebagai pelanggaran kewajiban kontraktual. Sebaliknya, pemerintah kerap berargumen bahwa tindakan tersebut merupakan pelaksanaan *pouvoir discretionnaire* yang tidak dapat dihalang-halangi oleh ikatan kontrak.

Doktrin hukum internasional maupun domestik telah berupaya menjembatani ketegangan ini. Dalam konteks hukum Indonesia, Pasal 1339 KUHPerdata menyatakan bahwa perjanjian tidak hanya mengikat untuk hal-hal yang tegas-tegas dinyatakan di dalamnya, tetapi juga segala sesuatu yang menurut sifat perjanjian diharuskan oleh kepatutan, kebiasaan, atau undang-undang. Klausula ini membuka ruang bagi hakim untuk mengimbangi kepentingan kontraktual pihak swasta dengan kebutuhan publik yang diemban pemerintah, sehingga tidak terjadi kekosongan hukum ketika *dual capacity* pemerintah berbenturan dengan hak-hak kontraktual investor.

²⁰ Subekti, *Hukum Perjanjian*, Cetakan ke-19 (Jakarta: Intermasa, 2002), hlm. 3–5.

²¹ W.C.L. van der Grinten, "De Overheid als Partij bij Overeenkomsten," WPNR 5032 (1969), hlm. 21

Dalam perkembangan hukum kontrak modern, konsep *legitimate expectations* muncul sebagai instrumen penyeimbang: pemerintah boleh mengubah kebijakan sebagai konsekuensi dari kapasitas publiknya, namun tidak boleh menghancurkan ekspektasi yang secara wajar dan sah telah ditimbulkan oleh janji-janji kontraktualnya kepada mitra swasta.²² Dengan demikian, konsep *dual capacity* bukan berarti pemerintah bebas dari tanggung jawab kontraktual, melainkan bahwa kebebasan regulasinya harus diimbangi dengan kewajiban memberikan kompensasi yang adil manakala kebijakan tersebut merugikan hak-hak yang telah diperjanjikan.

Kualifikasi Perubahan Kebijakan Pemerintah sebagai Wanprestasi dalam Kontrak PPP

Persoalan sentral yang muncul dalam sengketa kontrak PPP adalah apakah tindakan pemerintah mengubah kebijakan, baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan, penetapan tarif, maupun keputusan administratif, dapat dianggap sebagai wanprestasi (*breach of contract*) dalam hukum perdata Indonesia. Hal ini menjadi sering membuat dilema, karena perubahan kebijakan lazimnya merupakan manifestasi dari fungsi publik pemerintah, bukan dari posisinya sebagai pihak dalam kontrak.

Beberapa proyek infrastruktur dengan skema PPP di Indonesia dalam praktiknya tidak selalu berjalan sesuai rencana awal. Sejumlah proyek justru mengalami gangguan yang dalam berbagai derajat disebabkan oleh perubahan kebijakan pemerintah, baik pada tahap perencanaan, konstruksi, maupun operasional. Perubahan tersebut mencakup penyesuaian tarif, revisi kebijakan tata ruang, hingga perubahan regulasi sektoral yang secara langsung mempengaruhi struktur pembiayaan, proyeksi pendapatan, dan distribusi risiko antara pemerintah dan badan usaha.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa stabilitas kebijakan merupakan hal krusial dalam kontraktual proyek PPP. Ketika perubahan kebijakan terjadi setelah perjanjian ditandatangani, maka asumsi-asumsi dasar yang digunakan dalam penyusunan *financial model* dan perhitungan kelayakan investasi dapat mengalami pergeseran signifikan. Akibatnya, struktur pembagian risiko yang semula disepakati menjadi tidak proporsional, sehingga memicu sengketa hukum antara pemerintah dan badan usaha.

²² Thomas W. Wälde dan Borzu Sabahi, "Compensation, Damages, and Valuation" dalam Peter Muchlinski, Federico Ortino, dan Christoph Schreuer (eds.), *The Oxford Handbook of International Investment Law* (Oxford: Oxford University Press, 2008), hlm. 1049–1052.

Tabel dibawah menggambarkan beberapa proyek infrastruktur PPP di Indonesia yang mengalami gangguan atau hambatan signifikan yang disebabkan sebagiannya atau seluruhnya oleh perubahan kebijakan pemerintah:

Tabel 1.1

Nama Proyek	Sektor	Nilai Investasi	Faktor Terhambat
PLTU Batang (Bhimasena Power)	Ketenagalistrikan	Rp 24T	Perubahan kebijakan tarif dan tata ruang
Proyek 10.000 MW (FTP-1)	Ketenagalistrikan	\$ 12,4 M (estimasi kerugian)	Perubahan Regulasi dan korupsi
Kereta Api Makassar Parepare	Transportasi	Rp 8,7 T	Perubahan kebijakan APBN & pembebasan lahan
38 Proyek PLTA (EBT)	Energi Terbarukan	Beragam	Perubahan regulasi tarif 2017 (MEMR)
Proyek Smart City Meikarta	Properti atau Infrastruktur	Rp 278 T (rencana)	Perubahan izin & kebijakan tata ruang daerah

Sumber: Diolah dari berbagai sumber (KPK 2020; PwC Indonesia Power Guide 2018; Rukita.co 2022; Ade Parlaungan Nasution 2025).

Pasal 1243 KUHPperdata menetapkan bahwa penggantian biaya, kerugian, dan bunga dapat dituntut apabila debitur tidak memenuhi kewajibannya. Wanprestasi dalam pengertian KUHPperdata mencakup empat bentuk: tidak melaksanakan prestasi sama sekali, melaksanakan prestasi tetapi terlambat, melaksanakan prestasi yang tidak sesuai perjanjian, dan melakukan sesuatu yang dilarang dalam perjanjian.²³

Jika diterapkan pada skenario perubahan kebijakan PPP, uji wanprestasi harus menjawab dua pertanyaan kumulatif: (1) apakah pemerintah memiliki kewajiban kontraktual yang terkait dengan kestabilan kebijakan atau keseimbangan ekonomi kontrak? dan (2) apakah perubahan kebijakan tersebut merupakan pelanggaran terhadap kewajiban dimaksud?

²³ J. Satrio, Hukum Perikatan: Perikatan yang Lahir dari Perjanjian, Buku II (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995), hlm. 122–125.

Apabila kontrak PPP secara eksplisit memuat klausula *stabilization* atau *economic equilibrium* yang mewajibkan pemerintah mempertahankan kondisi hukum dan ekonomi pada saat kontrak ditandatangani, atau memberikan kompensasi atas perubahan yang mengganggu. Maka, perubahan kebijakan yang melanggar klausula tersebut secara langsung memenuhi unsur wanprestasi menurut Pasal 1243.²⁴ Sebaliknya, tanpa klausula demikian, argumentasi wanprestasi menjadi lebih lemah dan bergantung pada penafsiran umum kewajiban pemerintah.

Doktrin wanprestasi dalam hukum perdata Indonesia mensyaratkan adanya unsur *schuld* (kesalahan) pada sisi debitur.²⁵ Dalam konteks pemerintah, pengujian kesalahan memerlukan kehati-hatian karena pemerintah pada dasarnya berwenang atau bahkan berkewajiban mengubah kebijakan demi kepentingan umum. Oleh karena itu, tidak setiap perubahan kebijakan mengandung unsur kesalahan yang relevan secara hukum perdata.

Unsur kesalahan dapat dianggap terpenuhi apabila: (a) perubahan kebijakan dilakukan secara sewenang-wenang (*willekeur*) tanpa dasar kepentingan umum yang dapat dipertanggungjawabkan; (b) pemerintah secara sengaja atau tidak hati-hati mengindahkan dampak dari perubahan kebijakan tersebut terhadap hak-hak yang telah diperjanjikan kepada mitra swasta; atau (c) perubahan tersebut melanggar prinsip kepercayaan yang sah (*vertrouwensbeginsel*) yang telah dibangkitkan oleh pemerintah sendiri melalui perjanjian.²⁶

Teori *foreseeability* (keterdugaan) menjadi instrumen penting dalam membedakan risiko yang seharusnya ditanggung oleh masing-masing pihak. Dalam hukum kontrak Indonesia, ketentuan Pasal 1247 KUHPperdata membatasi ganti rugi hanya pada kerugian yang dapat diduga (*voorzienbaar*) pada saat perjanjian dibuat.

Dalam konteks PPP, perubahan kebijakan yang bersifat umum dan tidak dapat diduga oleh investor yang bertindak secara wajar, misalnya pembalikan total kebijakan tarif atau pelarangan mendadak atas jenis usaha tertentu tanpa kompensasi. Hal ini lebih mungkin memenuhi syarat sebagai kejadian yang melampaui risiko yang seharusnya ditanggung oleh investor. Sebaliknya, risiko regulasi yang lazim dalam suatu sektor seperti penyesuaian tarif

²⁴ Andrea Bjorklund, "Contractual Stability Provisions and the Fair and Equitable Treatment Standard" dalam Jorge Vinuales (ed.), *The UN Friendly Relations Declaration at 50* (Cambridge: CUP, 2020), hlm. 310–315.

²⁵ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Perjanjian* (Bandung: Mandar Maju, 2011), hlm. 104–107.

²⁶ Ineke Vries, *Vertrouwen in Overheidscontracten* (Deventer: Kluwer, 2003), hlm. 78–84; lihat juga Philipus M. Hadjon, op. cit., hlm. 122.

berkala pada umumnya dianggap *foreseeable* dan sepatutnya telah diperhitungkan dalam kalkulasi investasi awal.²⁷

Perubahan kebijakan dalam kontrak PPP dapat dianalisis melalui tiga kategori hukum yang berbeda, dengan konsekuensi yang berbeda pula. Pertama, *force majeure*. Pasal 1244 dan 1245 KUHPerdata membebaskan debitur dari kewajiban membayar ganti rugi apabila wanprestasi terjadi karena keadaan memaksa yang tidak dapat diduga dan tidak dapat dielakkan. Namun, perubahan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah sendiri sebagai pihak dalam kontrak tidak dapat dengan mudah dikualifikasikan sebagai *force majeure* karena keadaan tersebut justru timbul dari kehendak dan tindakan salah satu pihak. Dalam doktrin hukum internasional, berlaku prinsip *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*: tidak seorang pun dapat berdalih atas keadaan yang ditimbulkan oleh tindakannya sendiri.²⁸

Kedua, *hardship* atau ketidakseimbangan ekonomi kontrak. Doktrin ini yang diadopsi antara lain dalam UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts 2016 yang memungkinkan renegotiasi kontrak apabila perubahan keadaan secara fundamental mengubah keseimbangan ekonomi perjanjian.²⁹ Dalam sistem hukum Indonesia, basis normatif untuk doktrin ini dapat ditemukan dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdata tentang itikad baik dan Pasal 1339 KUHPerdata tentang kepatutan dan kebiasaan. Doktrin *hardship* tidak membebaskan pihak dari kewajibannya, melainkan membuka ruang renegotiasi demi memulihkan keseimbangan yang terganggu.³⁰

Ketiga, dan ini yang paling relevan secara hukum perdata, perubahan kebijakan dapat tetap dikualifikasikan sebagai wanprestasi apabila: (a) pemerintah memiliki kewajiban kontraktual yang jelas untuk tidak melakukan atau memberikan kompensasi atas perubahan kebijakan tertentu; (b) perubahan tersebut dilakukan tanpa prosedur yang sah dan tanpa itikad baik; dan (c) perubahan tersebut menyebabkan kerugian nyata yang dapat dikaitkan secara langsung dengan pelanggaran kewajiban kontraktual. Dengan demikian, kualifikasi wanprestasi, *hardship*, atau *force majeure* sangat bergantung pada isi kontrak, itikad para pihak, dan konteks faktual dari perubahan kebijakan yang terjadi.

²⁷ PricewaterhouseCoopers Indonesia, *Power in Indonesia: Investment and Taxation Guide*, 6th Edition (Jakarta: PwC, 2018), hlm. 45–47.

²⁸ Bin Cheng, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals* (Cambridge: Grotius, 1994), hlm. 149.

²⁹ UNIDROIT, *Principles of International Commercial Contracts 2016*, Pasal 6.2.1–6.2.3; World Bank Group, *Adjustments in Exceptional Situations – PPP Reference Guide* (Washington DC: WBG, 2019).

³⁰ Suharnoko, *Hukum Perjanjian: Teori dan Analisa Kasus* (Jakarta: Kencana, 2004), hlm. 89–92.

Regulatory Risk dan Pembagian Risiko dalam Kontrak PPP

Risiko regulasi (*regulatory risk*) merupakan salah satu kategori risiko paling kompleks dalam kontrak PPP. Ia mencakup ketidakpastian yang timbul dari tindakan atau kelalaian pemerintah dalam kapasitasnya sebagai regulator, yang dapat berdampak pada biaya, pendapatan, atau kelayakan operasional proyek.³¹

Prinsip dasar pembagian risiko dalam PPP mengacu pada doktrin *optimal risk allocation*: risiko seharusnya ditanggung oleh pihak yang paling mampu mengelola, mencegah, atau menanggung dampaknya secara efisien.³² Dalam kerangka ini, risiko komersial seperti fluktuasi permintaan dan biaya operasional pada umumnya lebih tepat ditanggung oleh mitra swasta. Sebaliknya, risiko yang lahir dari tindakan sepihak pemerintah sebagai regulator termasuk perubahan tarif, perizinan, dan kebijakan sektoral pada prinsipnya seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah.³³

Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260/PMK.08/2016 tentang availability payment secara implisit mengakui prinsip ini melalui ketentuan bahwa Pemerintah bertanggung jawab atas pembayaran yang telah dijanjikan meskipun terjadi perubahan kondisi. Namun, kerangka hukum PPP Indonesia belum secara eksplisit mengatur alokasi risiko regulasi di luar lingkup penjaminan fiskal yang telah ada.

Dalam banyak kasus PPP di Indonesia, kontrak tidak secara tegas mengatur siapa yang menanggung risiko perubahan kebijakan sektoral. Dalam hal demikian, berlaku prinsip penafsiran kontrak sebagaimana diatur dalam Pasal 1343 dan 1348 KUHPerdara: perjanjian harus ditafsirkan sedemikian rupa sehingga ia mempunyai akibat, dan semua ketentuan diartikan satu sama lain menurut keseluruhan isi perjanjian.

Dalam kekosongan pengaturan kontraktual, hakim atau arbitrator dapat merujuk pada asas kepatutan (*billijkheid*) dan kebiasaan dalam sektor terkait untuk menentukan alokasi risiko yang paling masuk akal. Umumnya, doktrin yang berlaku dalam praktik kontrak internasional menyatakan bahwa *government action risk* yang tidak dapat dimitigasi secara wajar oleh

³¹ OECD, Risk and Return Characteristics of Infrastructure Investment in Low Income Countries (Paris: OECD, 2015), hlm. 22–24.

³² World Bank Group, PPP Risk Allocation Tool – Introduction (Washington DC: WBG, 2019), <https://ppp-risk.github.org/introduction/>.

³³ Edward Farquharson, Clemencia Torres de Mästle, dan E.R. Yescombe, How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets (Washington DC: World Bank, 2011), hlm. 68–72.

investor swasta sepatutnya ditanggung oleh pemerintah, sedangkan risiko yang merupakan bagian dari iklim bisnis normal sepatutnya ditanggung oleh investor.³⁴

Sebagai perbandingan singkat, pengalaman India memberikan pelajaran yang relevan. India memiliki salah satu program PPP infrastruktur terbesar di Asia, terutama melalui National Highways Authority of India (NHAI) yang mengelola ribuan kilometer jalan tol dengan skema konsesi.³⁵

Model Concession Agreement (MCA) yang dikembangkan oleh NHAI dan Kementerian Keuangan India secara eksplisit memuat klausula *Change in Law*, yang mengatur bahwa jika ada perubahan peraturan perundang-undangan setelah tanggal referensi perjanjian yang secara material merugikan kontraktor/konsesional, maka pihak pemerintah wajib melakukan penyesuaian atas tarif atau jangka waktu konsesi untuk memulihkan keseimbangan ekonomi kontrak.³⁶ Mekanisme ini mencegah sengketa berkepanjangan dengan menyediakan kerangka kompensasi yang telah disepakati.

Namun, implementasinya tidak selalu mulus. Laporan World Bank (2015) yang mengkaji renegotiasi kontrak NHAI menemukan bahwa dalam banyak proyek jalan tol, kewajiban pemerintah terkait pengadaan lahan dan *right-of-way* sering tidak dipenuhi tepat waktu, memicu klaim yang meluas dari para konsesional.³⁷ Pelajaran yang dapat diambil adalah: klausula *Change in Law* hanya efektif apabila disertai mekanisme verifikasi independen dan prosedur penyelesaian yang jelas, bukan sekadar kewajiban tanpa instrumen pelaksanaannya.

Indonesia dapat mengambil inspirasi dari model India ini dengan mengintegrasikan klausula *Change in Law* dan mekanisme *economic rebalancing* secara standar dalam dokumen kontrak KPBU, khususnya untuk proyek-proyek berjangka panjang yang rentan terhadap perubahan kebijakan sektoral.

³⁴ World Bank Group, *Designing PPP Contracts* (Washington DC: WBG, 2019), <https://ppp.worldbank.org/designing-ppp-contracts>

³⁵ Asian Development Bank, *Hybrid Annuity Model PPPs in India's Road Sector*, ADB South Asia Working Paper Series No. 94 (Manila: ADB, 2022), hlm. 2–5.

³⁶ Government of India, Ministry of Road Transport and Highways, *Model Concession Agreement for National Highway Projects* (New Delhi: MoRTH, 2016), Clause 41 (Change in Law).

³⁷ William Dachs, *Developing a Framework for Renegotiation of PPP Contracts – National Highway and Major Port Concessions* (New Delhi: Department of Economic Affairs/World Bank, 2015), hlm. 12–15.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Pemerintah dalam kontrak KPBU menduduki posisi yang ambigu karena menjalankan *dual capacity* (dwifungsi). Di satu sisi, pemerintah bertindak sebagai subjek hukum perdata yang terikat pada asas *pacta sunt servanda* (Pasal 1338 KUHPerdata) ketika menandatangani kontrak konsesi atau kerja sama. Namun, di sisi lain, pemerintah tetap memegang atribut kekuasaan publik (*jus imperii*) yang tidak dapat dilepaskan. Oleh karena itu, pemerintah tidak murni dipandang sebagai debitur perdata biasa, melainkan entitas yang kewajiban kontraktualnya selalu dibatasi oleh prinsip legalitas dan kewenangan administratif, sehingga pertanggungjawaban kontraktualnya harus diukur melalui keseimbangan antara kewajiban privat dan kewajiban menjaga kepentingan umum.

Perubahan kebijakan pemerintah tidak dapat secara otomatis dikualifikasikan sebagai wanprestasi. Tindakan pemerintah dikategorikan sebagai wanprestasi apabila perubahan kebijakan tersebut secara sepihak dan tanpa dasar hukum yang sah melanggar hak-hak kontraktual yang telah diperjanjikan, sehingga menimbulkan kerugian bagi badan usaha tanpa adanya kompensasi yang adil. Sebaliknya, jika perubahan tersebut merupakan tindakan administratif yang sah demi kepentingan umum (*public interest*), maka tindakan tersebut lebih tepat dikaji dalam ranah risiko regulasi (*regulatory risk*) atau *rebus sic stantibus*. Batas wanprestasi di sini ditentukan oleh apakah pemerintah telah melanggar ekspektasi sah (*legitimate expectations*) yang timbul dari kontrak atau sekadar menjalankan diskresi publik yang diakui hukum.

Mekanisme penyelesaian sengketa yang tepat harus mampu menjembatani dualisme kapasitas pemerintah. Pengadilan Negeri berwenang menangani aspek keperdataan terkait wanprestasi dan ganti rugi, sementara Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) berwenang menguji aspek administratif dari keputusan atau tindakan pemerintah yang memicu perubahan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, diperlukan konstruksi penyelesaian sengketa yang bersifat *hybrid* atau terintegrasi agar kepastian hukum bagi investor tetap terjaga tanpa mengabaikan legitimasi tindakan publik pemerintah

Saran

1. Pemerintah dan badan usaha perlu memasukkan klausula *Change in Law* yang spesifik dan terukur dalam kontrak KPBU. Klausula ini harus memuat mekanisme kompensasi

otomatis (*economic rebalancing*) jika kebijakan baru pemerintah secara material merugikan kelayakan finansial proyek, sehingga risiko regulasi dapat dimitigasi sejak awal.

2. Perlu adanya pengaturan mengenai konsep *hardship* atau perubahan keadaan yang mendasar sebagai mekanisme mitigasi risiko di luar *force majeure*. Hal ini akan memberikan payung hukum bagi para pihak untuk melakukan renegosiasi kontrak secara sukarela sebelum sengketa meningkat ke ranah litigasi.
3. Untuk menjamin kepastian hukum, disarankan agar kontrak KPBU lebih mengedepankan klausula arbitrase internasional atau domestik yang memiliki kompetensi untuk mengadili sengketa yang melibatkan dimensi hukum publik dan hukum perdata secara sekaligus, guna menghindari kebuntuan yurisdiksi antara pengadilan umum dan pengadilan tata usaha negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Asian Development Bank. Hybrid Annuity Model PPPs in India's Road Sector. ADB South Asia Working Paper Series No. 94. Manila: ADB, 2022.
- Badrulzaman, Mariam Darus. Kompilasi Hukum Perikatan. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001.
- Cheng, Bin. General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals. Cambridge: Grotius, 1994.
- Dachs, William. Developing a Framework for Renegotiation of PPP Contracts – National Highway and Major Port Concessions. New Delhi: Department of Economic Affairs/World Bank, 2015.
- Farquharson, Edward, Clemencia Torres de Mästle, dan E.R. Yescombe. How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. Washington DC: World Bank, 2011.
- Hadjon, Philipus M. Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Khairandy, Ridwan. Hukum Kontrak Indonesia. 2013.
- PricewaterhouseCoopers Indonesia. Power in Indonesia: Investment and Taxation Guide. Edisi ke-6. Jakarta: PwC, 2018.
- Prodjodikoro, Wirjono. Asas-Asas Hukum Perjanjian. Bandung: Mandar Maju, 2011.
- Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014.

- Satrio, J. Hukum Perikatan: Perikatan yang Lahir dari Perjanjian, Buku II. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995.
- Salim HS. Hukum Kontrak. 2019.
- Subekti. Hukum Perjanjian. Jakarta: Intermasa, 2002.
- Suharnoko. Hukum Perjanjian: Teori dan Analisa Kasus. Jakarta: Kencana, 2004.
- Vries, Ineke. *Vertrouwen in Overheidscontracten*. Deventer: Kluwer, 2003.
- Yescombe, E.R. *Public-Private Partnerships*. 2011.
- Bjorklund, Andrea. "Contractual Stability Provisions and the Fair and Equitable Treatment Standard." Dalam Jorge Vinuales (ed.), *The UN Friendly Relations Declaration at 50*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- Kusuma. "Risiko Regulasi KPBU." JHP, 2020.
- Schrijver, Nico. "The Changing Nature of State Sovereignty." *British Yearbook of International Law*, Vol. 70, 1999.
- van der Grinten, W.C.L. "De Overheid als Partij bij Overeenkomsten." WPNR, No. 5032, 1969.
- Wälde, Thomas W., dan Borzu Sabahi. "Compensation, Damages, and Valuation." Dalam Peter Muchlinski, Federico Ortino, dan Christoph Schreuer (eds.), *The Oxford Handbook of International Investment Law*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Dokumen Internasional dan Laporan
- Bappenas. *PPP Book Indonesia*. 2017.
- OECD. *Principles for Public Governance of PPP*. Paris: OECD, 2012.
- OECD. *Risk and Return Characteristics of Infrastructure Investment in Low Income Countries*. Paris: OECD, 2015.
- UNIDROIT. *Principles of International Commercial Contracts* 2016. Rome: UNIDROIT, 2016.
- World Bank. *PPP Reference Guide*. Washington DC: World Bank, 2017.
- World Bank Group. *Adjustments in Exceptional Situations – PPP Reference Guide*. Washington DC: World Bank Group, 2019.
- World Bank Group. *Designing PPP Contracts*. Washington DC: World Bank Group, 2019.
- World Bank Group. *PPP Risk Allocation Tool – Introduction*. Washington DC: World Bank Group, 2019.

Government of India, Ministry of Road Transport and Highways. Model Concession Agreement for National Highway Projects. New Delhi: MoRTH, 2016.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260/PMK.08/2016 tentang Availability Payment.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Nomor 2725 K/Pdt/2015.