



## Hak Regres PT PII terhadap Penanggung Jawab Proyek Kerjasama dalam Mekanisme Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha

Riyadh Raihan Dhawiy Fayiz\*, Fadly Madani, Ary Syaferi Ar Rashid

Prodi Ilmu Hukum, Universitas Padjadjaran, Jl. Raya Bandung Sumedang KM.21, Hegarmanah, Kec. Jatinangor, Kabupaten Sumedang, Jawa Barat, Indonesia, 45363

\*Penulis Korespondensi: [riyadh22001@mail.unpad.ac.id](mailto:riyadh22001@mail.unpad.ac.id)

**Abstract.** *The Public-Private Partnership (PPP) scheme with guarantees from PT PII aims to accelerate infrastructure development through private participation, but faces legal and practical challenges, particularly related to the risk of default by the Government and Construction Service Provider (GCA) and the effectiveness of the implementation of recourse rights by PT PII towards government institutions. This study uses a normative juridical method with an analytical descriptive approach through a literature study of primary and secondary legal materials, as well as a qualitative analysis of legal documents, to understand in depth the application of recourse rights to GCA in the PPP mechanism. The application of recourse rights by PT PII as a PPP project guarantor is based on a special legal framework and complex contractual agreements to protect investors from the risk of default by the GCA. However, its implementation has the potential to face legal, political, bureaucratic, and fiscal challenges that can affect the effectiveness of protection and the fiscal sustainability of PT PII. PT PII's recourse rights in the PPP scheme are an adaptation of the borgtocht concept applied *lex specialis* through the PPP agreement, guarantees, and recourse to protect state finances. However, its implementation faces bureaucratic, budgetary, and fiscal constraints that can hamper its effectiveness. Therefore, binding guidelines and increased institutional capacity are needed to ensure that regress rights can be exercised effectively, accountably, and in accordance with the principles of transparency and accountability. This study concludes that to increase the effectiveness of the PPP scheme, improvements in the legal framework, inter-agency coordination, and strengthening the capacity of institutions involved in implementing regress rights are needed.*

**Keywords:** *Cooperation Project; Infrastructure Guarantee; PPP Scheme; PT PII; Right of Recourse.*

**Abstrak.** Skema Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) dengan penjaminan dari PT PII bertujuan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur melalui partisipasi swasta, namun menghadapi tantangan hukum dan praktis, khususnya terkait dengan risiko wanprestasi dari Penyedia Jasa Pemerintah dan Konstruksi (PJPK) serta efektivitas penerapan hak regres oleh PT PII terhadap institusi pemerintah. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan deskriptif analitis melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, serta analisis kualitatif terhadap dokumen hukum, untuk memahami secara mendalam mengenai penerapan hak regres terhadap PJPK dalam mekanisme KPBU. Penerapan hak regres oleh PT PII sebagai lembaga penjamin proyek KPBU didasarkan pada kerangka hukum khusus dan perjanjian kontraktual yang kompleks guna melindungi investor dari risiko wanprestasi PJPK. Namun, implementasinya berpotensi menghadapi tantangan hukum, politik, birokrasi, dan fiskal yang dapat memengaruhi efektivitas perlindungan serta keberlanjutan fiskal PT PII. Hak regres PT PII dalam skema KPBU merupakan adaptasi konsep borgtocht yang diterapkan secara *lex specialis* melalui perjanjian KPBU, penjaminan, dan regres untuk melindungi keuangan negara. Meskipun demikian, pelaksanaannya menghadapi kendala birokrasi, penganggaran, dan fiskal yang dapat menghambat efektivitasnya. Oleh karena itu, perlu adanya pedoman yang mengikat serta peningkatan kapasitas kelembagaan untuk memastikan bahwa hak regres dapat dijalankan secara efektif, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas. Penelitian ini menyimpulkan bahwa untuk meningkatkan efektivitas skema KPBU, diperlukan perbaikan dalam kerangka hukum, koordinasi antar instansi, serta penguatan kapasitas lembaga yang terlibat dalam penerapan hak regres.

**Kata Kunci:** Hak Regres; KPBU; Penjaminan Infrastruktur; Proyek Kerjasama; PT PII.

## 1. LATAR BELAKANG

Pembangunan infrastruktur yang besar dan terstruktur adalah dasar utama untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan daya saing suatu negara. Bagi Indonesia, adanya infrastruktur yang baik seperti jalan tol, pelabuhan, bandara, serta ketersediaan listrik dan telekomunikasi, merupakan syarat utama untuk menghubungkan pusat-pusat ekonomi, mengurangi biaya logistik, membuka lapangan kerja, dan pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara adil. Ketergantungan eksklusif pada APBN untuk membiayai kebutuhan infrastruktur yang sangat besar terbukti sudah tidak lagi memadai. Keterbatasan kapasitas fiskal ini mendorong pemerintah untuk mencari skema pembiayaan inovatif yang dapat melibatkan partisipasi swasta secara signifikan.

Mekanisme Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (“KPBU”) atau *Public-Private Partnership* (PPP) hadir dalam rangka menjawab tantangan-tantangan tersebut. Dengan skema ini, pemerintah dapat memanfaatkan modal, efisiensi, teknologi, dan keahlian manajemen sektor swasta untuk mempercepat penyediaan layanan infrastruktur publik yang berkualitas.

Meskipun demikian, skema KPBU tetap memiliki risiko. Struktur proyek yang kompleks dan berjangka panjang memunculkan berbagai risiko, mulai dari risiko konstruksi, risiko operasional, risiko pasar, dan risiko regulasi. Salah satu risiko paling krusial dari perspektif investor adalah risiko politik atau risiko wanprestasi yang bersumber dari pihak pemerintah, dalam hal ini diwakili oleh Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (“PJPK”) yang dapat berupa Menteri, Kepala Lembaga, atau Kepala Daerah. Risiko ini dapat berupa kegagalan PJPK dalam memenuhi kewajiban finansialnya, seperti pembayaran layanan secara berkala (*availability payment*), keterlambatan pembebasan lahan, atau perubahan kebijakan sepihak yang merugikan Badan Usaha Pelaksana (“BUP”). Kemungkinan terjadinya wanprestasi PJPK menjadi hambatan utama yang menurunkan minat dan kepercayaan investor untuk terlibat dalam proyek KPBU.

Untuk memitigasi risiko tersebut dan meningkatkan iklim investasi infrastruktur, pemerintah mendirikan PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) (“PT PII”) melalui Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010 (“PP 78/2010”). PT PII berperan sebagai *single window policy* yang menyediakan penjaminan pemerintah atas kewajiban finansial PJPK. Kehadiran penjaminan dari PT PII bertujuan untuk meningkatkan kelayakan kredit (*creditworthiness*) proyek di hadapan investor dan lembaga keuangan, sehingga mereka memperoleh kepastian bahwa investasi mereka terlindungi dari risiko wanprestasi pemerintah.

Mekanisme penjaminan ini ditopang oleh sebuah struktur perjanjian yang kokoh. Rangkaian ini dimulai dari usulan penjaminan oleh PJPK kepada PT PII. Setelah melalui proses evaluasi, tiga perjanjian utama akan mengikat para pihak: 1) Perjanjian KPBU: Perjanjian induk antara PJPK dan BUP yang mengatur hak dan kewajiban masing-masing pihak dalam pelaksanaan proyek. 2) Perjanjian Penjaminan: Perjanjian antara PT PII dan BUP, di mana PT PII berkomitmen untuk membayar kewajiban finansial PJPK jika PJPK terbukti wanprestasi berdasarkan Perjanjian KPBU. Perjanjian ini merupakan jaminan atau agunan atas kinerja PJPK. 3) Perjanjian Regres: Perjanjian antara PT PII dan PJPK, yang memberikan hak tagih kembali (*recourse right*) kepada PT PII untuk menuntut penggantian atas setiap pembayaran klaim yang telah dilakukannya kepada BUP.

Keberadaan Perjanjian Regres berfungsi sebagai instrumen penegakan disiplin fiskal yang esensial. Namun, status PT PII sebagai lembaga penjamin milik pemerintah yang memberikan jaminan atas kinerja entitas pemerintah lainnya (PJPK) memunculkan diskursus hukum yang menarik. Mengingat PT PII secara fungsional bertindak sebagai penanggung (*borg*), timbul pertanyaan fundamental mengenai sifat hukum dari penjaminan yang diberikannya, mengenai apakah konsepsi penjaminan pemerintah ini dapat disamakan secara utuh dengan konsep penanggungan perdata (*borgtocht*) sebagaimana diatur dalam Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (“KUHPerdata”) atau tidak.

Lebih jauh ke dalam praktik, pertanyaan yang lebih krusial muncul. Bagaimana probabilitas dan bentuk tantangan yang dihadapi PT PII dalam menerapkan hak regres tersebut, khususnya ketika PJPK yang harus ditagih merupakan institusi pemerintah dengan segala kompleksitas birokrasi dan anggaran yang melekat padanya. Analisis mendalam terhadap kedua persoalan ini menjadi kunci untuk memahami efektivitas kerangka penjaminan KPBU di Indonesia serta untuk merumuskan rekomendasi kebijakan yang dapat memperkuat kepastian hukum dan menjaga keberlanjutan fiskal negara.

## **2. KAJIAN TEORITIS**

### **A. Penelitian Terdahulu**

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian sebelumnya yang membahas tentang “Mekanisme Pembayaran Perjanjian Penyelesaian Regres dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Menurut Peraturan Perundang-undangan di Bidang Keuangan Negara/Daerah”. Penelitian ini membahas tentang Pemerintah Daerah sebagai PJPK bertanggung jawab untuk mengembalikan pembayaran kepada Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur atas klaim yang sudah dibayarkan, namun prosedur penganggaran kewajiban

regres tersebut belum ada dalam struktur APBD. Akibatnya, pelaksanaan regres terhalang secara hukum dan administratif. Penelitian ini menekankan pentingnya adanya regulasi hukum baru agar kewajiban regres dapat diintegrasikan dalam APBD dengan cara yang sah dan efisien.

Selain itu, terdapat penelitian “Penjaminan Proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Melalui Badan Usaha Milik Negara Ditinjau Dari Hukum Jaminan” penelitian ini membahas tentang peran (PJPK yang memiliki kewajiban mengembalikan pembayaran kepada Badan Usaha Penjamin Infrastruktur, dalam hal ini PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero), atas klaim yang telah dibayarkan kepada Badan Usaha Pelaksana. Namun, meskipun kewajiban regres ini telah diatur dalam bentuk Perjanjian Regres, belum terdapat struktur atau prosedur baku dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang mengakomodasi penganggaran pembayaran regres tersebut. Kondisi ini menyebabkan munculnya hambatan baik secara hukum maupun administratif dalam pelaksanaan kewajiban regres oleh PJPK. Penelitian ini menekankan perlunya pembentukan regulasi hukum baru yang secara eksplisit mengatur penganggaran regres dalam kerangka APBD agar kewajiban tersebut dapat dilaksanakan secara legal, terencana, dan efisien.

## **B. Tinjauan Teoritis**

### ***Konsepsi Penanggungan (Borgtocht) dalam Hukum Perdata***

Terdapat dua jenis Jaminan Perorangan dalam KUHPperdata, yaitu Jaminan Penanggungan (*Borgtocht*) dan Jaminan Garansi. Konsep *Borgtocht* secara spesifik diatur dalam Buku III, Bab XVII, Pasal 1820 sampai dengan 1850 KUHPperdata.

Pasal 1820 KUHPperdata mendefinisikan *Borgtocht* sebagai:

“Suatu persetujuan di mana seorang pihak ketiga, guna kepentingan kreditur, mengikatkan diri untuk memenuhi perikatan debitur, bila debitur itu tidak memenuhinya.”

Esensi *Borgtocht* menurut pengertian di atas adalah adanya pihak ketiga (Penanggung atau *Borg*) yang bertindak sebagai penanggung atas pemenuhan kewajiban seorang debitur kepada kreditur. Jika debitur melakukan wanprestasi, maka penanggung berfungsi untuk memenuhi prestasi dari debitur kepada kreditur sebagai pihak yang dijamin.

Untuk dapat mengidentifikasi apakah suatu mekanisme penanggungan dapat dikategorikan sebagai *Borgtocht*, perlu dipahami unsur-unsur fundamental yang melekat padanya, yaitu: 1) Bersifat *Accessoir*: Perjanjian penanggungan tidak dapat berdiri sendiri. Eksistensinya bergantung sepenuhnya pada perjanjian pokok antara debitur dan kreditur. Konsekuensinya, jika perjanjian pokok batal demi hukum, telah dipenuhi, atau hapus karena sebab lain, maka perjanjian penanggungan secara otomatis ikut hapus. (Subekti, 2005, p. 119)

2) Bersifat Subsider: Hubungan hukum antara Penanggung dan kreditur tidak lahir secara langsung. Kewajiban Penanggung baru akan timbul setelah debitur utama terbukti wanprestasi dan gagal memenuhi kewajibannya. (J. Satrio, 1996, p.25) 3) Adanya Unsur Sukarela: Penanggung dianggap secara sukarela mengikatkan dirinya kepada kreditur demi kepentingan debitur, seringkali tanpa memiliki kepentingan bisnis langsung dalam perjanjian pokok itu sendiri.

Seorang Penanggung dalam konsepsi KUHPerdato diberikan perlindungan hukum melalui hak-hak istimewa (*voorrechten*), antara lain: 1) Hak untuk Menuntut Penjualan Harta Benda Debitur Terlebih Dahulu: Penanggung tidak dapat dituntut untuk membayar utang sebelum harta kekayaan debitur utama disita dan dijual untuk melunasi utangnya. Ini adalah perwujudan sifat subsider dari penanggungan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1831 KUHPerdato. 2) Hak untuk Meminta Pemecahan Utang: Jika beberapa orang telah menjadi penanggung untuk satu debitur dan utang yang sama, masing-masing penanggung hanya dapat dituntut untuk membayar sesuai bagiannya, sesuai ketentuan Pasal 1837 KUHPerdato. 3) Hak untuk Mengajukan Tangkisan: Karena sifatnya yang *accessoir*, Penanggung berhak untuk mengajukan semua tangkisan (eksepsi) yang dimiliki oleh debitur utama terkait utang pokoknya. (Salim H.S., 2017, p.154)

### ***Hak Regres (Hak Tagih Kembali) dalam Konteks Borgtocht dan Regulasi PT PII***

#### ***Hak Regres Menurut KUHPerdato***

Salah satu hak fundamental bagi Penanggung yang telah melaksanakan pembayaran kepada kreditur adalah Hak Regres (*right of recourse*). Hak ini diatur dalam Pasal 1839 KUHPerdato, yang menyatakan bahwa Penanggung yang telah membayar utang mempunyai hak untuk menuntut penggantian dari debitur utama. Penggantian ini mencakup jumlah uang pokok yang telah dibayarkan, bunga, biaya, dan penggantian kerugian jika ada. Hak regres ini merupakan konsekuensi logis dari pembayaran yang dilakukan Penanggung. Tanpa hak ini, Penanggung hanya akan menjadi pihak yang menanggung kerugian tanpa mekanisme pemulihan.

#### ***Hak Regres dalam Skema KPBU***

Hak tagih kembali dalam skema KPBU tidak bersumber dari KUHPerdato, melainkan dari serangkaian peraturan perundang-undangan khusus yang menjadi landasan operasionalnya, terutama PP 78/2010.

Dalam skema KPBU, hak regres ini diwujudkan melalui sebuah instrumen hukum yang spesifik, yaitu Perjanjian Regres (Recourse Agreement). Perjanjian ini dibuat antara penjamin dengan PJK. Perjanjian Regres memberikan hak kepada penjamin untuk menagih kembali

setiap jumlah yang telah dibayarkan kepada BUP akibat wanprestasi perjanjian. Pasal 4 PP 78/2010 mengatur tentang ruang lingkup pemberian penjaminan, yang dimana penjaminan dapat diberikan kepada infrastruktur dengan risiko yang lebih mampu dikendalikan PJPB dibanding BUP, dan infrastruktur yang bersumber (*risk factor*) dari PJPB atau dari Pemerintah selain PJPB

### ***Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha***

KPBU merupakan mekanisme kerjasama yang dilakukan antara Pemerintah dan Badan Usaha dalam rangka menyediakan infrastruktur untuk kepentingan umum berdasarkan spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pemerintah. Berkaitan dengan sumber daya yang digunakan, sebagian atau seluruhnya dapat menggunakan sumber daya badan usaha dengan memperhatikan pembagian risiko di antara para pihak.

Ada 5 (lima) unsur yang harus ada dalam KPBU itu sendiri, diantaranya: 1) KPBU adalah Kerjasama antara Pemerintah dengan Badan Usaha. Proyek dengan skema KPBU bukan privatisasi sebab pemilik proyek adalah pemerintah selaku penanggung jawab. 2) Skema KPBU dirancang untuk memenuhi kebutuhan publik atau melayani kepentingan umum. Pada dasarnya, proyek-proyek yang menggunakan skema ini dilaksanakan sebagai bagian dari tanggung jawab pemerintah dalam menyediakan layanan bagi masyarakat. 3) PJPB menetapkan spesifikasi tertentu dalam pelaksanaan proyek. Untuk memastikan kebutuhan masyarakat terpenuhi secara optimal, pemerintah menyusun rancangan dasar (*basic design*) sebagai acuan dalam pengadaan, sementara badan usaha diberikan keleluasaan dalam merancang detail teknisnya. Ini menunjukkan bahwa proyek dilaksanakan dengan pendekatan berbasis hasil (*output based*). Sebagai pemilik proyek, pemerintah juga menetapkan standar minimum layanan yang wajib disediakan oleh badan usaha melalui perjanjian tingkat layanan (*service level agreement/SLA*). 4) Pendanaan dalam skema KPBU sebagian atau sepenuhnya berasal dari pihak swasta. Keunggulan utama dari skema ini adalah pemanfaatan dana swasta untuk pembangunan infrastruktur. Dengan demikian, pemerintah dapat menghemat anggaran negara yang seharusnya digunakan untuk pembangunan tersebut, atau mengalihkan anggaran yang tersedia untuk membiayai proyek infrastruktur lainnya (*leverage project*). 5) Skema KPBU juga memiliki keunggulan berupa mekanisme pembagian risiko antara pemerintah dan badan usaha. Risiko dibagi berdasarkan prinsip bahwa pihak yang paling mampu mengelola atau mengendalikan risiko tertentu adalah pihak yang seharusnya menanggungnya (Mochamad Rifki Maulana, 2021, p. 90).

### **3. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan spesifikasi bersifat deskriptif analitis untuk menganalisis topik ini. Dalam penelitian ini, bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer berupa Peraturan perundang-undangan serta bahan hukum sekunder, yang diperoleh dari sumber-sumber kepustakaan seperti buku, karya ilmiah, yang berkaitan dengan Hak Regres terhadap PJPk dalam Mekanisme KPBU.

Tahap penelitian terdiri atas penelitian kepustakaan, yang melibatkan pembacaan dan penelaahan bahan hukum primer dan sekunder, termasuk jurnal, karya ilmiah terkait. Analisis dilakukan dengan cara analisis kualitatif, yang akan berfokus pada pengumpulan informasi dari sumber berupa analisis dokumen hukum, dengan tujuan untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang Hak Regres terhadap PJPk dalam Mekanisme KPBU.

### **4. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Penerapan Hak Regres PT PII Selaku Lembaga Pemerintah Penjamin Proyek KPBU**

Di tengah upaya pemerintah Indonesia untuk mendorong pembangunan ekonomi demi mencapai pemerataan kesejahteraan masyarakat, akselerasi pembangunan infrastruktur menjadi masuk dalam agenda pembangunan nasional Indonesia. Pembangunan infrastruktur seperti jalan raya, jembatan, pelabuhan, dan bandara tidak hanya berdampak untuk pertumbuhan ekonomi, tetapi juga memungkinkan distribusi yang lebih merata dari sumber daya dan kesempatan. Dengan demikian, pembangunan infrastruktur menjadi pondasi penting dalam mewujudkan kesejahteraan sosial yang adil dan merata bagi seluruh warga negara (Sofyan dan Suyatno, 2024, p. 1187). Akan tetapi, langkah ambisius untuk menghadirkan pembangunan berskala masif ini dihadapkan dengan kenyataan dimana APBN yang tersedia memiliki kapasitas yang terbatas dan hanya mampu merealisasikan sebagian kecil dari total kebutuhan finansial pembangunan infrastruktur sehingga pemerintah dituntut untuk mencari mekanisme lain agar infrastruktur dapat tetap terbangun dengan tetap memenuhi selisih pendanaan (*funding gap*) akibat keterbatasan dana APBN (I Wayan Rusastra, 2019, p. 77).

Sebagai jawaban dari permasalahan ini, pemerintah menjadikan Skema KPBU sebagai langkah strategis agar pembangunan infrastruktur tetap dapat terlaksana. Melalui skema tersebut, pemerintah membuka kesempatan bagi pihak swasta untuk turut berpartisipasi dalam mendanai, membangun, dan mengoperasikan proyek infrastruktur publik sebagai langkah diversifikasi sumber pembiayaan. Dengan dipilihnya skema ini bukan berarti agenda percepatan pembangunan infrastruktur tidak dihadapkan dengan sejumlah halangan.

Keterlibatan investor swasta atau BUP dalam KPBU secara bersamaan dihadapkan pada berbagai risiko, salah satu yang paling krusial adalah risiko politik dan risiko gagal bayar yang bersumber dari mitra pemerintahnya, yakni PJKP. Risiko ini, seperti perubahan regulasi yang merugikan, pembatalan proyek secara sepihak, maupun keterlambatan pembayaran. Berbagai risiko tersebut tentunya mengancam kelayakan kredit yang justru membuat proyek tersebut tidak menarik bagi lembaga keuangan.

Selama ini proyek infrastruktur di Indonesia dianggap tidak menarik bagi pihak swasta. Hal ini dikarenakan sebagian besar proyek infrastruktur di Indonesia tergolong sebagai proyek yang tidak layak secara finansial yang disebabkan oleh beban investasi yang tinggi namun tidak sebanding dengan kemampuan membayar masyarakat Indonesia (I Wayan Rusastra, 2019, p. 88). Berangkat dari permasalahan tersebut, pemerintah Indonesia membentuk PT PII guna mengatasi kurangnya kepercayaan para investor swasta untuk menjalin kemitraan dengan pemerintah serta memitigasi kerugian akibat eksposur risiko yang diterima APBN (*ring fencing*). PT PII berperan sebagai lembaga penjaminan finansial bagi pihak pemerintah dengan melakukan pembayaran atas klaim yang diajukan oleh BUP atas kewajiban finansial PJKP (Hendry Irwanugroho, 2019, p. 34). Ketika risiko yang dijamin benar-benar terjadi dan PJKP mengalami wanprestasi, PT PII akan turun tangan untuk memenuhi kewajiban tersebut. Namun, peran PT PII dalam skema KPBU tidak berhenti setelah melakukan penanggungan. Setelah melakukan pembayaran klaim kepada BUP, PT PII mengaktifkan sebuah mekanisme hukum berupa hak tagih atau hak regres terhadap PJKP. Hak ini memastikan bahwa dana publik yang digunakan untuk membayar jaminan pada akhirnya harus dikembalikan oleh PJKP selaku penanggung jawab proyek KPBU.

Untuk dapat memahami secara utuh mengenai implementasi hak regres PT PII dalam menagih PJKP atas pembayaran klaim yang diajukan BUP, perlu terlebih dahulu menyelami kerangka hukum dari dasar adanya hak regres klasik itu sendiri yang merupakan akar dari hak regres PT PII, yakni konsep penjaminan perorangan (*borgtocht*) sebagaimana yang telah dikenal dalam KUHPerduta dikarenakan konsep penjaminan infrastruktur oleh PT PII merupakan sebuah perkembangan dari konsep *borgtocht* guna menyesuaikan kebutuhan akan pembiayaan infrastruktur modern melalui skema KPBU. Secara konsep, penjaminan infrastruktur PT PII merupakan adopsi dari jaminan *borgtocht* yang telah diatur dalam Bab XVII mulai dari Pasal 1820 sampai dengan Pasal 1850 KUHPerduta. Lebih lanjut, Pasal 1820 KUHPerduta secara jelas mendefinisikan *borgtocht* sebagai berikut:

*“Penanggungan ialah suatu persetujuan di mana pihak ketiga demi kepentingan kreditur, mengikatkan diri untuk memenuhi perikatan debitur, bila debitur itu tidak memenuhi perikatannya.”*

Berdasarkan ketentuan Pasal 1821 KUHPerdara, terdapat beberapa unsur-unsur penting yang membentuk konstruksi *borgtocht* itu sendiri, yakni perjanjian *borgtocht* tidak dapat berdiri sendiri melainkan perlu adanya perjanjian pokok dari apa yang nantinya akan ditanggung. Hal ini dikarenakan pada dasarnya *borgtocht* ditujukan untuk memberikan jaminan atas pemenuhan prestasi yang diperjanjikan dalam perjanjian pokok, sehingga perjanjiannya bersifat *accessoir* yakni eksistensinya akan sangat bergantung pada keberadaan perjanjian pokok (Maria Audy dan Akhmad Budi, 2024, p. 6). Jaminan *borgtocht* ditandai dengan adanya kesepakatan eksplisit dimana penanggung mengikatkan diri kepada kreditur. Dalam hal ini, besaran prestasi yang dapat ditanggung oleh penanggung tidak boleh lebih besar dari kewajiban debitur dalam perjanjian pokok sebagaimana ketentuan Pasal 1822 KUHPerdara (Djuhaendah, 1998, p. 5). Demikian pula apabila perjanjian pokok telah berakhir karena pelunasan oleh debitur atau batal demi hukum, maka perjanjian *borgtocht* akan kehilangan kekuatan hukum secara sendirinya.

Selain itu, perjanjian *borgtocht* juga bersifat subsider dikarenakan pada dasarnya kewajiban pihak penanggung hanyalah bersifat sekunder sehingga hanya dapat dimintakan pemenuhan prestasi apabila upaya penagihan kewajiban yang dilakukan terhadap debitur tidak dapat membuahkan hasil untuk terpenuhinya prestasi. Dengan kata lain, Untuk membayar utang milik debitur, maka seluruh harta kekayaan debitur perlu disita dan dijual terlebih dahulu sebagai upaya yang diutamakan dalam pelunasan utang (Salim H.S., 2023, p. 220). Akan tetapi, dalam praktik penjaminan modern, penanggung (*borg*) sering kali melakukan pelepasan terhadap hak istimewa tersebut secara kontraktual melalui klausul eksplisit dalam akta penanggungan. Melalui pelepasan hak ini terjadi perubahan sifat kewajiban Penanggung dari *subsidaire* menjadi kewajiban yang dapat ditagih secara langsung.

Untuk menjamin adanya perlindungan serta keseimbangan terhadap beban yang ditanggung, KUHPerdara memberikan hak istimewa kepada penanggung yang telah berkorban memenuhi kewajiban debitur untuk memulihkan kondisinya. Hak pemulihan inilah yang menjadi landasan dari konsep hak regres, yang diatur secara tegas dalam Pasal 1839 KUHPerdara yang menyatakan bahwa:

“Penanggung yang telah membayar dapat menuntut apa yang telah dibayarnya itu dari debitur utama, tanpa memperhatikan apakah penanggungan itu diadakan dengan atau tanpa setahu debitur utama itu. Penuntutan kembali ini dapat dilakukan baik mengenai uang pokok maupun mengenai bunga serta biaya-biaya.”

Ketentuan Pasal 1839 KUHPerdara ini melahirkan sebuah akibat hukum yang kuat terhadap peralihan kedudukan seorang penanggung yang semula hanya sebagai pihak ketiga. Lebih lanjut melalui Pasal 1840 KUHPerdara disebutkan bahwa:

“Penanggung yang telah membayar lunas utangnya, demi hukum, menggantikan kreditur dengan segala haknya terhadap debitur semula.”

Melalui ketentuan Pasal tersebut secara tegas diatur bahwasannya subrogasi terjadi setelah Penanggung memenuhi kewajiban debitur yang ditanggungnya, dimana hak-hak yang dimiliki oleh kreditur terhadap debitur utama akan beralih ke penanggung berdasarkan perikatan yang dibayar oleh penanggung sebagaimana yang diatur oleh Pasal 1840 KUHPerdara. Dengan demikian penanggung yang telah melunasi utang secara otomatis dan demi hukum memangku kedudukan kreditur semula. Ia tidak hanya berhak menagih kembali sejumlah uang pokok yang telah ia bayarkan, tetapi ia juga mewarisi seluruh hak-hak yang melekat pada tagihan tersebut, termasuk hak atas bunga, denda keterlambatan, dan bahkan hak atas agunan atau jaminan kebendaan yang mungkin diberikan oleh debitur kepada kreditur awal. Dengan kata lain, hubungan utang-piutang antara debitur dan kreditur lama telah selesai, dan lahirlah hubungan utang-piutang baru antara debitur dan si penanggung.

Sebagaimana yang telah diuraikan diatas, dapat dilihat bahwa konsep *borgtocht* secara jelas menjadi acuan dari mekanisme regres yang dimiliki oleh PT PII dalam konteks penjaminan proyek infrastruktur. Meskipun demikian, mekanisme penjaminan PT PII tidak serta-merta tunduk pada rezim hukum privat sebagaimana diatur oleh KUHPerdara. Sifat dari konsep penjaminan infrastruktur oleh PT PII lebih kompleks karena tunduk terhadap ketentuan Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010. Dengan kata lain, penjaminan PT PII berada dalam kerangka hukum khusus (*lex specialis*) yang dirancang untuk kebutuhan spesifik sektor publik, yakni PP 78/2010 tentang Penjaminan Infrastruktur, yang kemudian didukung oleh Peraturan Menteri Keuangan Nomor 68 Tahun 2024 tentang Dukungan Pemerintah untuk Pembiayaan Infrastruktur melalui Skema Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha dan/atau Skema Pembiayaan Lainnya (“Permenkeu 68/2024”). Kerangka hukum khusus ini hadir guna mengakomodasi sifat transaksi KPBU yang kompleks dan melibatkan subjek hukum privat dan subjek hukum publik, sehingga aturan umum dalam KUHPerdara dianggap tidak cukup memadai untuk menangani nuansa hukum administrasi dan keuangan negara.

Perbedaan yang sangat mendasar antara konsep borgtocht dalam KUHPerdara dengan konsep penjaminan PT PII terletak pada ruang lingkup penjaminannya. Apabila ruang lingkup penjaminan borgtocht tidak dibatasi selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, pada penjaminan PT PII terdapat batasan ruang lingkup yang timbul dari peraturan perundang-undangan, yaitu hanya risiko finansial PJK yang sejalan dengan Perjanjian KPBU berdasarkan alokasi risiko yang wajar sajalah yang dapat ditanggung oleh PT PII. Dalam hal ini, PT PII hanya dapat menjamin kewajiban keuangan yang telah dialokasikan kepada PJK sesuai dengan perjanjian KPBU seperti risiko perizinan, risiko keterlambatan atau kegagalan financial close, dan risiko kerugian akibat perubahan peraturan/perundangan yang berdampak negatif pada proyek (Lastuti dan Tri, 2022, p. 13-14).

Berbeda halnya dengan konsep hak regres dalam *borgtocht* yang diatur di KUHPerdara, Hak regres yang dimiliki PT PII tidak muncul secara otomatis ketika terjadi wanprestasi yang dilakukan oleh PJK melainkan secara sistematis melalui serangkaian perjanjian yang kompleks dan berlapis. Hak regres penjaminan PT PII dibangun atas tiga perjanjian yakni Perjanjian KPBU sebagai perjanjian pokok antara PJK (dalam posisi Debitor) dan BUP (dalam posisi Kreditor) serta Perjanjian Penjaminan sebagai perjanjian *accessoir* antara PT PII (Penanggung) dan BUP. Perjanjian ini menuangkan komitmen PT PII kepada BUP selaku investor, yang secara eksplisit menyatakan bahwa PT PII akan menanggung kerugian BUP jika PJK gagal memenuhi kewajiban finansialnya yang telah diatur.

Setelah itu, untuk menjamin pelaksanaan hak regres, PT PII mensyaratkan adanya Perjanjian Regres (*Recourse Agreement*) antara PT PII antara PJK. Dalam hal ini, hak regres PT PII merupakan hak yang dirancang, diperjanjikan, dan dipertegas secara kontraktual oleh PT PII dan PJK. Pada umumnya perjanjian regres ditandatangani sebelum atau bersamaan dengan penandatanganan Perjanjian Penjaminan. Fungsinya adalah untuk mengikat PJK secara kontraktual agar membayar kembali kepada PT PII setiap jumlah yang telah dibayarkan PT PII kepada BUP, beserta biaya-biaya lainnya. Kehadiran Perjanjian Regres ini mentransformasi hak regres dari yang semula timbul karena peraturan perundang-undangan (*ex lege*) menjadi sebuah kewajiban kontraktual yang telah diperjanjikan secara eksplisit, beserta dengan syarat dan ketentuan pemenuhannya.

Lebih lanjut, lahirnya hak regres PT PII dalam penjaminan proyek KPBU perlu melalui serangkaian tahapan sebagaimana yang telah diatur dalam Perpres No. 78/2010 dan Permenkeu No. 68/2024. Tahapan tersebut diawali jauh sebelum terjadinya wanprestasi yang dilakukan PJK, tepatnya pada tahap persiapan proyek. Pada tahap tersebut PJK secara tertulis meminta PT PII untuk memberikan jaminan atas risiko-risiko yang menjadi tanggung jawabnya guna

meningkatkan kelayakan finansial proyek sebelum dimulainya pelaksanaan pengadaan Badan Usaha melalui Usulan Penjaminan yang kemudian akan ditindak lanjuti dengan evaluasi dari PT PII. Apabila hasil evaluasi tersebut telah memenuhi kelayakan baik secara teknis maupun finansial serta sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan maka PJPk dengan PT PII secara bersama-sama membuat, membahas, dan menandatangani Perjanjian Regres. Dalam tahapan ini syarat dan ketentuan mengenai penyelesaian regres akan dituangkan dalam secara jelas dalam Perjanjian Regres antara PT PII dengan PJPk, setelah usulan penjaminan dievaluasi dan perjanjian regres ditandatangani, barulah PT PII akan menerbitkan pernyataan kesediaan. Selanjutnya, penjaminan infrastruktur oleh PT PII dilanjutkan ke tahap penyusunan kerangka kontraktual yang terdiri dari Perjanjian KPBU, dan Perjanjian Penjaminan dengan menuangkan seluruh hak dan kewajiban para pihak sebelum berjalannya proyek KPBU.

Nantinya apabila pelaksanaan proyek KPBU telah berlangsung dan terjadi wanprestasi yang diakibatkan oleh PJPk karena tidak dapat memenuhi kewajibannya sebagaimana yang telah dituangkan pada Perjanjian KPBU sehingga mengakibatkan kerugian bagi BUP, maka BUP selaku penerima jaminan dapat mengajukan klaim berdasarkan Perjanjian Penjaminan kepada PT PII dengan menyertakan bukti-bukti wanprestasi PJPk. Atas pengajuan klaim tersebut, PT PII tidak serta merta membayar tagihan yang diajukan, selaku penjamin PT PII akan melakukan proses verifikasi apakah klaim tersebut telah sesuai dengan cakupan dari penjaminan yang telah disetujui pada Perjanjian Penjaminan serta tidak terdapat perselisihan antara PJPk dan BUP mengenai tagihan yang diajukan.

Apabila hasil pemeriksaan dari PT PII menunjukkan kondisi-kondisi tersebut sudah terpenuhi dan klaim dinyatakan sah, barulah PT PII mencairkan dana kompensasi kepada BUP berdasarkan Perjanjian Penjaminan melalui kas milik PT PII. Namun apabila penjaminannya merupakan Perjanjian Penjaminan Bersama maka setelah klaim dinyatakan valid dan menyangkut porsi penjaminan pemerintah, PT PII akan menerbitkan surat pemberitahuan bayar kepada Menteri Keuangan. Pembayaran kemudian diproses melalui mekanisme APBN sesuai peraturan yang berlaku. Momen pembayaran inilah menjadi peristiwa hukum yang mengaktifkan hak regres PT PII terhadap PJPk. Setelah pembayaran tuntas, PT PII akan mengeksekusi hak regresnya kepada PJPk dengan menyampaikan surat pemberitahuan pelaksanaan Regres berdasarkan ketentuan yang telah disepakati dalam Perjanjian Regres dengan jumlah klaim yang dibayarkan akan mengikuti memperhitungkan nilai waktu dari uang (*time value of money*). PJPk kemudian wajib secara umum untuk menganggarkan dan membayar

kembali dana tersebut kepada PT PII, sehingga menutup siklus mekanisme penjaminan dan regres.

### **B. Probabilitas Tantangan dalam Penerapan Hak Regres yang Dimiliki oleh PT PII terhadap Pemerintah sebagai PJPK**

PT PII didirikan oleh Pemerintah dalam rangka menjalankan tugas khusus yaitu melaksanakan Penjaminan Infrastruktur. PT PII diberikan modal oleh Pemerintah Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2009 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di Bidang Penjaminan Infrastruktur. Adapun, Tujuan utama terhadap inisiatif pembentukan PT PII untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum bagi investor swasta agar tertarik untuk melakukan investasi dalam bidang infrastruktur dalam rangka mempercepat pertumbuhan ekonomi di Indonesia.

Pemberian penjaminan infrastruktur oleh PT PII terhadap proyek KPBU dapat meningkatkan kepastian untuk badan usaha sehingga meningkatkan partisipasi pembiayaan swasta dalam pembangunan infrastruktur pemerintah. Penjaminan juga dapat mengurangi risiko politik di pandangan investor dan kreditor sehingga dapat berdampak pada penurunan biaya pembiayaan yang harus ditanggung untuk investasi proyek infrastruktur tersebut. Hal ini dapat meningkatkan keyakinan dan memberikan kenyamanan berinvestasi kepada investor atau perbankan. Dengan diterapkannya skema KPBU dengan pemerintah, diharapkan kerjasama ini akan menimbulkan aspek-aspek sebagaimana yang diungkapkan oleh Delmon, antara lain efisiensi, teknologi, inovasi, *know-how*, dan keuntungan finansial. Sehubungan dengan keuntungan finansial, terdapat berbagai risiko yang dapat timbul dari adanya investasi dalam proyek skema KPBU. Maka dari itu, pemerintah berupaya untuk melindungi dan memberikan kepastian hukum terhadap kerugian finansial yang diakibatkan oleh PJPK melalui Permenkeu 68/2024 (Yusid Toyib, 2018, p. 12).

Dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga jaminan, PT PII mendapatkan modal untuk menjaminkan proyek infrastruktur dengan skema KPBU diatur dalam Permenkeu 68/2024 tentang Dukungan Pemerintah Untuk Pembiayaan Infrastruktur Melalui Skema Kerjasama Pemerintah Dan Badan Usaha Dan/atau Skema Pembiayaan Lainnya. Penjaminan PT PII dilakukan dengan mekanisme, antara lain: 1) Kerja sama antara PT PII dengan lembaga keuangan multilateral atau pihak lain yang memiliki maksud dan tujuan yang sejenis; 2) Melalui penyertaan modal negara sesuai mekanisme APBN; 3) Perjanjian Bersama oleh PT PII dengan Menteri Keuangan.

Adapun, ruang lingkup penjaminan PT PII adalah kewajiban finansial PJPK, sesuai perjanjian kerjasama yang didasarkan pada alokasi risiko yang wajar. PT PII dapat menjamin berbagai kewajiban finansial PJPK yang telah dialokasikan kepada PJPK sesuai perjanjian KPBU. Contoh risiko yang dapat dijamin oleh PT PII: Lisensi izin dan persetujuan. Misalnya, keterlambatan pembebasan pengadaan tanah di lokasi proyek, keterlambatan atau kegagalan *Financial Close*, perubahan regulasi dan perundangan.

Pemberian jaminan melalui PT PII dapat menjadi daya tarik utama terhadap investasi swasta dalam proyek infrastruktur dengan skema KPBU. Namun, terdapat risiko fiskal yang krusial apabila PJPK melakukan wanprestasi atas kewajiban regres setelah PT PII membayar klaim kepada BUP. *In Casu*, Permenkeu 68/2024 telah memberikan payung hukum untuk memberikan perlindungan kepada BUP dalam hal PJPK melakukan wanprestasi atas kewajiban finansialnya, antara lain: Mekanisme Pemotongan Dana Alokasi Umum dan/atau Dana Bagi Hasil bagi Pemerintah Daerah yang diatur dalam Pasal 86 ayat 2, Pasal 94, dan Pasal 97 Permenkeu 68/2024; Pengambilalihan Hak Tagih oleh Menteri Keuangan yang diatur dalam Pasal 92 ayat 5 Permenkeu 68/2024; Pengalokasian Anggaran Regres kepada Menteri Keuangan bagi PJPK Kementerian/Lembaga yang diatur dalam Pasal 96 Permenkeu 68/2024.

Hal tersebut untuk memastikan bahwa segala risiko telah memiliki solusi terhadap PJPK yang melakukan wanprestasi atas kewajiban regres. Meskipun landasan hukum untuk hak regres PT PII melalui Permenkeu 68/2024 terlihat sempurna sebagai regulasi yang melindungi investor, implementasinya di lapangan berpotensi menghadapi berbagai tantangan signifikan. Tantangan ini tidak hanya bersifat hukum, tetapi juga politis, birokratis, dan fiskal, yang dapat menguji efektivitas mekanisme perlindungan yang telah dirancang dan keberlanjutan fiskal PT PII itu sendiri.

## 5. KESIMPULAN DAN SARAN

### A. Kesimpulan

Dalam skema KPBU, hak regres yang dimiliki oleh PT PII merupakan bentuk adaptasi dari konsep penanggungan (*borgtocht*) dalam KUHPerdara yang diterapkan secara *lex specialis* melalui instrumen hukum sebagaimana diatur dalam dalam Perpres 78/2010 serta Permenkeu 68/2024. Keberadaan ini timbul karena adanya perjanjian-perjanjian dalam melaksanakan skema KPBU, yaitu Perjanjian KPBU, Perjanjian Penjaminan, dan Perjanjian Regres antara para pihak. Hak regres dimaksudkan untuk memastikan bahwa adanya pengembalian dana jaminan yang telah dibayarkan oleh PT PII kepada BUP akibat wanprestasi

PJKP sebagai mekanisme fiskal serta upaya perlindungan terhadap keuangan negara. Penerapan hak regres juga dapat menimbulkan tantangan, antara lain keterlambatan penganggaran, permasalahan birokrasi, dan keterbatasan fiskal pemerintah daerah.

## **B. Saran**

Untuk mengoptimalkan pelaksanaan hak regres PT PII dalam skema KPBU, pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu menyusun pedoman mengenai kewajiban regres secara komprehensif dan mengikat agar pembayaran regres dapat dilakukan secara efektif sehingga menciptakan kepastian hukum. Selain itu, pemerintah perlu meningkatkan kapasitas kelembagaan mengenai pentingnya pelaksanaan hak regres sebagai bagian yang tak terpisahkan dari skema KPBU yang transparan dan akuntabel.

## **DAFTAR REFERENSI**

### **Artikel Jurnal**

- Abubakar, L., & Handayani, T. (2022). Legal perspective: The role of infrastructure guarantee institution in infrastructure project provision through public-private partnership scheme. *Journal of Private and Commercial Law*, 6(1), 13-14. <https://doi.org/10.15294/jpcl.v6i1.35558>
- Abubakar, L., & Handayani, T. (2022). Legal perspective: The role of infrastructure guarantee institution in infrastructure project provision through public-private partnership scheme. *Journal of Private and Commercial Law*, 6(1), 13-14. <https://doi.org/10.15294/jpcl.v6i1.35558>
- Hendry, I. (2019). Penjaminan proyek kerjasama pemerintah dengan badan usaha melalui badan usaha milik negara ditinjau dari hukum jaminan. *Jurnal Poros Hukum Padjadjaran*, 1(1), 34.
- Hendry, I. (2019). Penjaminan proyek kerjasama pemerintah dengan badan usaha melalui badan usaha milik negara ditinjau dari hukum jaminan. *Jurnal Poros Hukum Padjadjaran*, 1(1), 34.
- Maria, A. V. N., & Akhmad, B. C. (2024). Analisis efektivitas jaminan perorangan sebagai pemenuhan hak kreditur dalam penyelesaian kredit yang wanprestasi pada Bank X. *Lex Patrimonium*, 3(1), 6.
- Muhammad, H. A. (2022). Pengelolaan risiko kewajiban kontijensi pemerintah pada proyek KPBU. *Indonesian Journal of Accounting and Governance*, 6(1). <https://doi.org/10.36766/7jw2wq90>
- Siburian, C. (2018). Tanggung jawab borgtocht terhadap debitur yang dinyatakan pailit. *Jurnal Online Mahasiswa (JOM) Fakultas Hukum*, 2(2), 11.

### **Buku Teks**

Djuhaendah, H. (1998). *Hukum jaminan Indonesia*. Proyek ELIPS.

I Wayan, R. (2019). *Pembangunan infrastruktur berkelanjutan: Perspektif kebijakan menuju pertumbuhan berkualitas*. Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI.

Salim, H. S. (2017). *Hukum kontrak: Teori & teknik penyusunan kontrak*. Sinar Grafika.

Salim, H. S. (2023). *Perkembangan hukum jaminan di Indonesia*. Rajawali Pers.

Satrio, J. (1996). *Hukum jaminan, hak-hak jaminan pribadi: Tentang penanggungan dan akibat-akibatnya*. Citra Aditya Bakti.

Subekti. (2005). *Hukum perjanjian*. Intermasa.

Yusid, T. (2018). *Transformasi public private partnership Indonesia*. Elex Media Komputindo.

### **Laporan Instansi/Lembaga/Organisasi/Perusahaan**

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2022). *Public private partnership: Infrastructure projects plan in Indonesia 2022*. Kemenkeu.

### **Disertasi/Tesis/Paper Kerja**

PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia. (2024). *Laporan tahunan 2023: Navigating changes, embracing opportunities* (hlm. 88-90). PT PII.