

**KLAUSULA IMBALAN DALAM PERJANJIAN KERJASAMA  
ANTARA PEMERINTAH DENGAN SWASTA: STUDI KASUS  
PERJANJIAN KERJASAMA ANTARA PDAM DKI JAKARTA  
DENGAN PT. AETRA AIR JAKARTA**

**TESIS**

**RINA KARTIKA SARI  
NPM: 1006738821**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
DEPOK  
JULI 2011**

**KLAUSULA IMBALAN DALAM PERJANJIAN KERJASAMA  
ANTARA PEMERINTAH DENGAN SWASTA: STUDI KASUS  
PERJANJIAN KERJASAMA ANTARA PDAM DKI JAKARTA  
DENGAN PT. AETRA AIR JAKARTA**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Magister Kenotariatan**

**RINA KARTIKA SARI  
NPM: 1006738821**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
DEPOK  
JULI 2011**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Rina Kartika Sari

NPM : 1006738821

Tanda Tangan : 

Tanggal : 8 Juli 2011

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Rina Kartika Sari  
NPM : 1006738821  
Program Studi : Magister Kenotariatan  
Judul Tesis : Klausula Imbalan Dalam Perjanjian Kerjasama Antara Pemerintah Dengan Swasta: Studi Kasus Perjanjian Kerjasama Antara PDAM DKI Jakarta Dengan PT. Aetra Air Jakarta

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Miftahul Huda S.H., LL.M

Penguji : Akhmad Budi Cahyono S.H., M.H.

Penguji : Weny Setiawati S.H., MLI

Ditetapkan di : Depok  
Tanggal : 4 Juli 2011

## KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan syukur *alhamdu lillaahi rabbil 'aalamiin* penulis akhirnya dapat menyelesaikan penulisan tesis dengan judul “Klausula Imbalan Dalam Perjanjian Kerjasama Antara Pemerintah Dengan Swasta: Studi Kasus Perjanjian Kerjasama Antara PDAM DKI Jakarta Dengan PT. Aetra Air Jakarta” dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Dalam proses penulisan tesis ini, penulis mendapat banyak bantuan, baik yang berupa ide-ide, referensi, diskusi, perhatian, dukungan, doa, dan lain-lain. Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada:

1. Dr. Miftahul Huda, S.H., LL.M sebagai pembimbing tesis penulis.
2. Akhmad Budi Cahyono, S.H., M.H. dan Weny Setiawati, S.H., MLI sebagai penguji penulis dalam mempertahankan tesis ini.
3. Dr. Drs. Widodo Suryandono, S.H., M.H. sebagai Ketua Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
4. Bapak Bowo dan teman-teman dari staf sekretariat Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
5. Bapak Yosua L. Tobing sebagai *Corporate Secretary*, Ibu Helsi Dinafitri sebagai *Public Relations Supervisor* dan Bapak Hermawan Budi sebagai *Legal Manager* di PT Aetra Air Jakarta (Aetra).
6. Bapak Rijanto sebagai atasan, dan rekan-rekan penulis di Fungsi *Legal Counsel* PT Pertamina (Persero).
7. Bapak Ir. H. Agus Sunara sebagai Direktur Eksekutif dan Bapak Dwiki Riantara, M.Si sebagai Kepala Urusan Litbang di Perpamsi.
8. Bapak Drs. Agus Kretarto, Ak., MM sebagai Sekretaris merangkap Anggota dan Ibu Rusdiati Utami, SH sebagai Anggota di Badan Regulator PAM DKI Jakarta.
9. Bapak Ir. M. Aulawi Dzin Nun, MSc sebagai Kabag Umum dan Informasi Kementerian PU-BPPSPAM.
10. Gary Schelcher sebagai mantan Direktur PT Thames Pam Jaya.
11. Ibu Novie Andriani, S.H. sebagai Perencana Pertama di Direktorat Pengembangan Kerjasama Pemerintah dan Swasta Bappenas.
12. Suami dan anak-anak penulis.
13. Rekan-rekan kelas penyetaraan Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia angkatan 2010 – 2011.
14. Rekan-rekan dan pihak-pihak lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu.

Penulis menyadari masih terdapat banyak kekurangan dalam tesis ini, namun penulis berharap kiranya tesis ini dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi para pembacanya.

Akhir kata, penulis mohon maaf atas kesalahan dan kekhilafan yang terjadi, baik di dalam tesis ini maupun dalam proses penulisannya.

Jakarta, 8 Juli 2011  
Rina Kartika Sari



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : RINA KARTIKA SARI  
NPM : 1006738821  
Program Studi : MAGISTER KENOTARIATAN  
Fakultas : HUKUM  
Jenis Karya : TESIS

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**KLAUSULA IMBALAN DALAM PERJANJIAN KERJASAMA ANTARA PEMERINTAH DENGAN SWASTA: STUDI KASUS PERJANJIAN KERJASAMA ANTARA PDAM DKI JAKARTA DENGAN PT. AETRA AIR JAKARTA**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan kata (*database*), merawat dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta  
Pada tanggal : 8 Juli 2011  
Yang menyatakan



(Rina Kartika Sari)

## ABSTRAK

Nama: Rina Kartika Sari  
Program Studi: Magister Kenotariatan  
Judul: **Klausula Imbalan dalam Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta: Studi Kasus Perjanjian Kerjasama antara PDAM DKI Jakarta dengan PT. Aetra Air Jakarta.**

Salah satu contoh kerjasama pemerintah dengan swasta (*public-private partnership*) pada sektor air di Indonesia adalah kerjasama antara PDAM Jakarta (Pam Jaya) dengan PT. Aetra Air Jakarta (Aetra). Penulis meneliti sifat hubungan hukum dan bentuk imbalan yang terdapat pada perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan swasta, serta meneliti sifat hubungan hukum dan bentuk imbalan yang terdapat pada perjanjian kerjasama antara Pam Jaya dengan Aetra. Metode yang digunakan untuk meneliti adalah yuridis normatif yaitu meneliti norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, dengan tipologi penelitian evaluatif. Tesis ini menyimpulkan bahwa sifat hubungan hukum yang ada pada perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan swasta adalah kerjasama yang berbentuk operasional/pemeliharaan, kelola, sewa, konsesi, bangun guna serah, bangun serah guna, bangun sewa serah, rehabilitasi kelola serah, bangun tambah kelola serah, dan patungan; sedangkan sifat hubungan hukum yang ada pada perjanjian kerjasama antara Pam Jaya dengan Aetra adalah kerjasama berbentuk konsesi. Bentuk-bentuk imbalan yang digunakan pada perjanjian kerjasama pemerintah dengan swasta adalah *fee* (pembayaran) yang dibayarkan pemerintah kepada swasta dan bagi hasil imbalan antara pemerintah dengan swasta. Bentuk imbalan pada perjanjian kerjasama Pam Jaya dengan Aetra adalah bagi hasil imbalan, di mana masing-masing Aetra dan Pam Jaya menerima Pendapatan Yang Dibagi dan Pendapatan Yang Tidak Dibagi. Pada akhir tesis, penulis memberikan saran agar Pemerintah Indonesia membuat suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pedoman pemberian imbalan dalam perjanjian kerjasama pemerintah dengan swasta, khususnya di sektor air.

Kata kunci:

Imbalan, Perjanjian Kerjasama, *Public-Private Partnership*.

## ABSTRACT

Name: Rina Kartika Sari  
Study Program: Magister Kenotariatan  
Title: **Charge Clause in the Public-Private Partnership Contract: Case Study of Partnership Contract between PDAM Jakarta and PT. Aetra Air Jakarta**

An example of public-private partnership in water sector in Indonesia is the partnership between PDAM Jakarta (Pam Jaya) and PT. Aetra Air Jakarta (Aetra). The writer conducted a research in the legal nature relation and the form of charge of the public-private partnership contract and the legal nature relation and the form of charge of the partnership contract of Pam Jaya and Aetra. The method that is used in the research is juridical normative, which conducted a research of legal norm in the regulations, with the evaluatif research typology. This thesis concludes that legal nature relation of the public-private partnership contract is a partnership in the form of operational/maintenance, management, lease, concession, build operate transfer, build transfer operate, build lease transfer, rehabilitate operate transfer, build rehabilitate, operate transfer, and joint venture; and the legal nature relation of the Pam Jaya-Aetra partnership contract is concession. Forms of charge of public-private partnership contract are divided into service fee that is paid by the public to the private and revenue sharing between public and private. Form of charge of Pam Jaya-Aetra partnership contract is revenue sharing, where each Pam Jaya and Aetra receives shared revenue and unshared revenue. At the end of this thesis, the writer proposes an idea to the Government of Indonesia to enact a regulation that governs the guidance of charge giving in the public private partnership contract, especially in water sector.

Key word:

Charge, partnership contract, public-private partnership.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS .....	ii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	vi
ABSTRAK .....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
<b>1. PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang Permasalahan.....	1
1.2 Pokok Permasalahan.....	5
1.3 Tujuan Penelitian.....	6
1.4 Metodologi Penelitian.....	6
1.5 Sistematika Penulisan.....	7
<b>2. KLAUSULA IMBALAN DALAM PERJANJIAN KERJASAMA ANTARA PEMERINTAH DENGAN SWASTA UMUMNYA DAN DALAM PERJANJIAN KERJASAMA ANTARA PDAM DKI JAKARTA DENGAN PT AETRA AIR JAKARTA KHUSUSNYA</b>	
2.1 Asas Kebebasan Berkontrak dan Asas Proporsional dalam Perjanjian .....	9
2.2 Pemerintah dan Swasta sebagai Subyek Hukum Perjanjian.....	13
2.2.1 Pemerintah sebagai Subyek Hukum Perjanjian .....	13
2.2.2 Swasta sebagai Subyek Hukum Perjanjian .....	19
2.3 Pengertian dan Cakupan Kerjasama Pemerintah dengan Swasta .....	23
2.4 Bentuk-bentuk Kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta...	26
2.4.1 Bentuk-bentuk Kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta pada Umumnya.....	26
2.4.1.1 Bentuk-bentuk Kerjasama Pemerintah dengan Swasta pada Umumnya secara Internasional.....	26
2.4.1.2 Bentuk-Bentuk Kerjasama Pemerintah dengan Swasta pada Umumnya menurut Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.....	32
2.4.2 Bentuk-Bentuk Kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta pada Sektor Air.....	38
2.4.2.1 Bentuk-Bentuk Kerjasama Pemerintah dengan Swasta pada Sektor Air secara Internasional.....	38
2.4.2.2 Bentuk-Bentuk Kerjasama Pemerintah dengan Swasta pada Sektor Air menurut Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.....	40
2.5 Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta .....	44
2.5.1 Tahapan-Tahapan Pengadaan Proyek Kerjasama.....	44

2.5.2	Hak-hak dan Kewajiban-kewajiban Pemerintah dan Swasta dalam Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta .....	51
2.5.3	Contoh Hak-hak dan Kewajiban-kewajiban para Pihak dalam Perjanjian Kerjasama Pemerintah dengan Swasta .....	55
2.5.4	Bentuk-bentuk Imbalan dalam Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta .....	63
2.6	Perjanjian Kerjasama antara PDAM DKI Jakarta dengan PT. Aetra Air Jakarta.....	66
2.6.1	Hak-hak dan Kewajiban-kewajiban Pemerintah dan Swasta dalam Perjanjian Kerjasama antara PDAM DKI Jakarta dengan PT. Aetra Air Jakarta.....	66
2.6.2	Bentuk Imbalan dalam Perjanjian Kerjasama antara PDAM DKI Jakarta dengan PT. Aetra Air Jakarta .....	72
<b>3.</b>	<b>PENUTUP</b>	
3.1	Kesimpulan .....	78
3.2	Saran .....	79
	<b>DAFTAR REFERENSI</b> .....	80



# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Permasalahan

Penentuan dan perumusan klausula imbalan dalam perjanjian kerjasama pemerintah dengan swasta harus sesuai dengan bentuk kerjasamanya dan hak-hak serta kewajiban-kewajiban secara proporsional. Penyediaan infrastruktur akan sangat mendukung kegiatan ekonomi suatu negara. Dalam pemenuhan infrastruktur, diperlukan investasi yang besar dan pengembalian investasi dalam jangka waktu yang relatif lama. Kendala akibat keterbatasan pembiayaan dari pemerintah merupakan kendala bagi kebanyakan negara-negara berkembang dalam pemenuhan infrastruktur. Kerjasama pemerintah dengan swasta (*public private partnership*) merupakan salah satu cara yang banyak digunakan negara-negara berkembang untuk mengatasi kendala keterbatasan pembiayaan infrastruktur.<sup>1</sup> Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh World Bank dan Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), selama periode 1990 sampai

---

<sup>1</sup>World Bank mengeluarkan *the private participation in infrastructure database* yang menyebutkan bahwa ada lebih dari 4.600 proyek infrastruktur di 137 negara yang berpenghasilan rendah dan menengah. Proyek-proyek tersebut meliputi sektor energi, telekomunikasi, transport, air dan limbah. Database ini merupakan produk bersama World Bank's Infrastructure Economics and Finance Development dan Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). The World Bank Group, "The Private Participation in Infrastructure Database," <http://ppi.worldbank.org/index.aspx>, diunduh 5 Mei 2011. PPIAF dalam situs resminya menyatakan "*many cities are beginning to view the private sector as a source of needed infrastructure financing and management expertise, and public-private partnership (PPPs) as well as options for directly accessing private finance from banks or bond markets are increasingly being seen as key elements in the overall infrastructure delivery strategies of cities.*" PPIAF, "PPIAF Work Program 2011-2013: PPIAF Supports Cities and Municipalities to Deliver Urban Infrastructure Services," [http://www.ppiaf.org/ppiaf/sites/ppiaf.org/files/documents/PPIAF\\_Supports\\_Cities.pdf](http://www.ppiaf.org/ppiaf/sites/ppiaf.org/files/documents/PPIAF_Supports_Cities.pdf), diunduh 5 Mei 2011. Juga Pasal 3 Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005 Tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur menyatakan tujuan proyek kerjasama penyediaan infrastruktur antara menteri/kepala lembaga/kepala daerah dengan badan usaha adalah untuk mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam penyediaan infrastruktur melalui penerahan dana swasta; meningkatkan kuantitas, kualitas dan efisiensi pelayanan melalui persaingan sehat; meningkatkan kualitas pengelolaan dan pemeliharaan dalam penyediaan infrastruktur; serta mendorong digunakannya prinsip pengguna membayar pelayanan yang diterima atau dalam hal-hal tertentu mempertimbangkan kemampuan membayar pengguna. Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur*, Perpres No. 67 Tahun 2005, Lembaran Lepas, 2005, ps. 3.

2009, di seluruh negara berkembang, untuk sektor air, ada lebih dari 260 kontrak *public private partnership*.<sup>2</sup> Di Indonesia sendiri, Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (BPPSPAM)<sup>3</sup> menyebutkan, pada saat ini ada 24 proyek *public private partnership* yang telah beroperasi di bidang penyediaan air bersih di Indonesia<sup>4</sup> dan 10 proyek *public private partnership* yang masih berpeluang.<sup>5</sup> Salah satu kerjasama antara pihak swasta dengan pihak pemerintah (*public private partnership*) tersebut adalah kerjasama antara PT. Aetra Air Jakarta (untuk selanjutnya disebut Aetra)<sup>6</sup> dengan Perusahaan Daerah Air Minum Daerah Khusus Ibukota Jakarta (untuk selanjutnya disebut Pam Jaya).<sup>7</sup>

Perjanjian Kerjasama Antara Pam Jaya Dengan Aetra telah berlangsung selama lebih dari 13 tahun.<sup>8</sup> Sebelum Perjanjian Kerjasama Antara Pam Jaya Dengan Aetra tersebut ditandatangani, berdasarkan Peraturan Daerah-Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 13 Tahun 1992 tentang Perusahaan Daerah Air

<sup>2</sup>Philippe Marin, *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities – A review of Experiences in Developing Countries* (Washington DC: the World Bank, 2009), hal. 2.

<sup>3</sup>Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum sebagai pelaksanaan ketentuan pasal 40 Undang-undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2005 menyatakan bahwa pengaturan pengembangan sistem penyediaan air minum bertujuan untuk terwujudnya pengelolaan dan pelayanan air minum yang berkualitas dengan harga yang terjangkau; tercapainya kepentingan yang seimbang antara konsumen dan penyedia jam pelayanan; dan tercapainya peningkatan efisiensi dan cakupan pelayanan air minum.

<sup>4</sup> BPPSPAM, *KPS Yang Telah Beroperasi*, [http://bpps Pam.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=59&Itemid=71](http://bpps Pam.com/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=71), diunduh 7 Juni 2011.

<sup>5</sup> BPPSPAM, *KPS Yang Masih Berpeluang*, [http://bpps Pam.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=63&Itemid=72](http://bpps Pam.com/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=72), diunduh 7 Juni 2011.

<sup>6</sup> Sebelum bernama PT. Aetra Air Jakarta (Aetra), perusahaan tersebut bernama PT. Thames Pam Jaya.

<sup>7</sup> Sampai dengan bulan Mei 2011, perjanjian-perjanjian kerjasama dan addendumnya tentang Penyediaan dan Peningkatan Pelayanan Air Bersih yang telah ditandatangani Pam Jaya dengan Aetra (keseluruhan perjanjian kerjasama berikut seluruh perubahannya disebut “Perjanjian Kerjasama Antara Pam Jaya Dengan Aetra” secara berurutan adalah Perjanjian Kerjasama tanggal 28 Januari 1998; Perjanjian Kerjasama (Sebagaimana Telah Diubah Dan Dinyatakan Kembali Tanggal 22 Oktober 2001); Addendum Perjanjian Kerjasama Yang Dinyatakan Kembali Tanggal 22 Oktober 2001 Mengenai Rebasing Periode Berikut 2003-2007 Pada Tanggal 7 Oktober 2005; Addendum Atas Perjanjian Kerjasama Tanggal 21 Desember 2006; Addendum Atas Perjanjian Kerjasama Tanggal 28 Desember 2007; dan Addendum Keempat Terhadap Perjanjian Kerjasama Yang Diubah Dan Dinyatakan Kembali Tanggal 8 Januari 2009 Mengenai Rebasing Periode Berikut 2008-2012.

<sup>8</sup> Berdasarkan Perjanjian Kerjasama (Sebagaimana Telah Diubah Dan Dinyatakan Kembali Tanggal 22 Oktober 2001) tentang Penyediaan dan Peningkatan Pelayanan Air Bersih di Wilayah Timur Jakarta antara PT. Thames Pam Jaya dan Perusahaan Daerah Air Minum Daerah Khusus Ibukota Jakarta (untuk selanjutnya disebut sebagai “Perjanjian Kerjasama Revisi”), periode perjanjian kerjasama adalah 25 tahun sejak 1 Februari 1998.

Minum Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Pam Jaya), Pam Jaya sebagai Badan Usaha Milik Daerah memiliki kewajiban untuk melaksanakan usaha penyediaan dan distribusi air minum kepada masyarakat.<sup>9</sup>

Di dalam Perjanjian Kerjasama Revisi<sup>10</sup> diatur pembagian pendapatan para pihak, di mana atas pendapatan yang dibagi (*shared revenue*), Pam Jaya, Badan Regulator Pelayanan Air Minum DKI Jakarta (untuk selanjutnya disebut Badan Regulator atau Badan Pengatur) dan DKI Jakarta mendapatkan bagian untuk memenuhi kebutuhan masing-masing sebagaimana diatur dalam Perjanjian Kerjasama Revisi beserta seluruh perubahannya, sedangkan Aetra mendapatkan imbalan air (*water charge*) sebesar jumlah volume air yang disalurkan dan dibayar oleh pelanggan air dikali dengan tarif imbalan yang berlaku saat penagihan dilakukan.<sup>11</sup> Apabila pendapatan yang dibagi (*shared revenue*) setelah dikurangi kebutuhan Pam Jaya dan kebutuhan Badan Regulator lebih kecil dari imbalan yang diberikan kepada Aetra, akan terjadi defisit (*shortfall*). Defisit (*shortfall*)<sup>12</sup> dari tahun ke tahun semakin besar, salah satunya dikarenakan imbalan terhadap Aetra dari tahun ke tahun semakin besar,<sup>13</sup> sedangkan tarif air tidak mengalami kenaikan setelah tahun 2007. Defisit (*shortfall*) yang dari tahun ke tahun bertambah besar<sup>14</sup> ini yang diindikasikan menyebabkan Aetra tidak dapat mengambil bagian pendapatannya di *escrow account* (rekening *escrow*)<sup>15</sup> dengan menggunakan imbalan yang seharusnya berlaku pada semester tersebut.<sup>16</sup> Padahal

<sup>9</sup> Pasal 7 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 13 Tahun 1992 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Daerah Khusus Ibukota Jakarta mengatur mengenai fungsi Pam Jaya.

<sup>10</sup> Pasal 28 Perjanjian Kerjasama Revisi, dibawah judul Pembagian Pendapatan.

<sup>11</sup> Pasal 28 Perjanjian Kerjasama Revisi, dibawah judul Pembagian Pendapatan.

<sup>12</sup> Besarnya *shortfall* setiap bulannya berkisar Rp. 1 – 3 milyar. Berdasarkan wawancara terarah dengan Ibu Helsi (*Public Relations Supervisor* Aetra), diterima pada tanggal 13 Juni 2011.

<sup>13</sup> Bandingkan imbalan yang berlaku tanggal 1 April 2001 sebesar Rp. 2.400,- dengan imbalan yang berlaku untuk semester I tahun 2010 sebesar Rp. 5.954,55,- Informasi diperoleh dari Ibu Helsi Dinafitri (*Public Relations Supervisor* Aetra), dalam wawancara terarah tanggal 13 Juni 2011.

<sup>14</sup> Menurut keterangan Bapak Drs. Agus Kretarto, Ak., MM, sekretaris Badan Regulator Pelayanan Air Minum DKI Jakarta, dalam wawancara terarah antara penulis dengan Bapak Agus dan Ibu Rusdiati Utami, SH (anggota Badan Regulator Pelayanan Air Minum DKI Jakarta) di kantor Badan Regulator Pam DKI Jakarta, akumulasi *shortfall* sampai dengan Mei 2011 telah mencapai ratusan milyar rupiah.

<sup>15</sup> Rekening *escrow* merupakan rekening bersama Pam Jaya dengan Aetra di Bank BNI 46 yang dibuka sebagai rekening untuk menampung Pendapatan Yang Dibagi dan Pendapatan Yang Tidak Dibagi Pam Jaya dan Aetra.

<sup>16</sup> Menurut keterangan Bapak Drs. Agus Kretarto, Ak., MM, selaku sekretaris Badan Regulator Pelayanan Air Minum DKI Jakarta, dalam wawancara terarah dengan penulis di kantor

menurut Perjanjian Kerjasama Revisi, imbalan baru akan disesuaikan pada permulaan setiap semester, sehingga, di dalam Addendum Keempat dari Perjanjian Kerjasama, diatur bahwa imbalan air secara otomatis diindeksasi mulai Semester I/2009 sesuai dengan formula indeksasi imbalan baru yang tercantum dalam Addendum Keempat dari Perjanjian Kerjasama Antara Pam Jaya Dengan Aetra.<sup>17</sup>

Diterapkannya bentuk dan mekanisme imbalan air (*water charge*) sebagaimana yang diterapkan di Aetra mengakibatkan adanya defisit (*shortfall*), sedangkan defisit (*shortfall*) akhirnya akan mempengaruhi *opex* (*operasional expenditure*), misalnya berpengaruh pada penyesuaian upah pekerja dan pembayaran bunga obligasi perusahaan<sup>18</sup> serta akan mempengaruhi *capex* (*capital expenditure*)/investasi perusahaan, misalnya berpengaruh pada investasi Aetra untuk menambah jaringan baru dan mengurangi kebocoran air (investasi tidak dapat terealisasi sesuai dengan waktu yang direncanakan), yang pada akhirnya mempengaruhi pelayanan air ke para konsumen.

Bentuk dan mekanisme imbalan air yang diterapkan di Aetra berpengaruh juga pada pengadaan barang dan jasa di Aetra. Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) dalam laporan pemeriksaannya atas pendapatan dan biaya (operasional dan non operasional) tahun buku 2007 dan 2008 pada Pam Jaya, nomor: 05/LHP/XVIII.JKT-XVIII.JKT.3/01/2009, tanggal 23 Januari 2009, dalam salah satu temuannya menyatakan bahwa karena seluruh biaya untuk pengadaan barang dan jasa untuk kepentingan Palyja<sup>19</sup> ternyata ditagihkan kembali dan menjadi kewajiban Pam Jaya dalam bentuk imbalan air

---

Badan Regulator PAM DKI Jakarta, untuk semester 2 tahun 2010 dan semester 1 tahun 2011, seharusnya yang berlaku adalah imbalan air masing-masing untuk semester 2 tahun 2010 dan semester 1 tahun 2011, namun kenyataannya, untuk semester 2 tahun 2010 dan semester 1 tahun 2011, Aetra hanya dapat mengambil bagiannya di *escrow account* berdasarkan imbalan semester 1 tahun 2010. Keterangan yang sama juga diberikan oleh Ibu Helsi Dinafitri (*Public Relations Supervisor* Aetra) berdasarkan wawancara terarah yang diberikan oleh Ibu Helsi tanggal 13 Juni 2011.

<sup>17</sup> Pasal 28.4 (a) Perjanjian Kerjasama Revisi *jo* poin 2 Addendum Keempat Terhadap Perjanjian Kerjasama Revisi tanggal 8 Januari 2009 Mengenai Rebasng Periode Berikut 2008-2012 antara Perusahaan Daerah Air Minum Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan PT. Aetra Air Jakarta.

<sup>18</sup> Berdasarkan wawancara terarah dengan Ibu Helsi Dinafitri (*Public Relations Supervisor* Aetra) yang diberikan tanggal 13 Juni 2011.

<sup>19</sup> Palyja merupakan sample audit dari perjanjian kerjasama pengelolaan air bersih antara Pemerintah Daerah Air Minum Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan mitra swasta (Palyja dan Aetra). Mekanisme dan bentuk imbalan air di Palyja dan Aetra adalah sama.

(*water charge*) yang wajib ditanggung oleh Pam Jaya, maka seluruh pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh Palyja harus mengikuti ketentuan perundangan terkait pengadaan barang dan jasa yang berlaku, yaitu ketentuan tersebut dalam Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah<sup>20</sup> meskipun mitra swasta Pam Jaya (Palyja dan Aetra) telah memiliki aturan masing-masing mengenai pengadaan barang dan jasa. Dalam surat balasannya, Aetra mengatakan bahwa Aetra adalah perusahaan swasta murni, yang dalam operasinya tidak menggunakan pembiayaan dari APBN/APBD baik sebagian maupun seluruhnya, maupun bersumber dari pinjaman atau hibah dalam negeri yang diterima oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah.<sup>21</sup>

Hukum Perjanjian Indonesia menganut asas kebebasan berkontrak yang antara lain dapat disimpulkan dari Pasal 1329 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer). Pam Jaya dan Aetra telah menandatangani perjanjian kerjasama yang mana, perjanjian tersebut telah mengikat para pihak. Hal ini dapat menimbulkan masalah apabila salah satu pihak dalam perjanjian tidak menginginkan perubahan pasal mengenai imbalan dan/atau pasal lainnya yang berhubungan dengan imbalan ini.

## 1.2 Pokok Permasalahan

Permasalahan-permasalahan yang menjadi fokus penelitian adalah:

1. Sifat hubungan hukum (*legal nature relation*) apa yang ada atau yang melekat pada perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan swasta?
2. Bentuk imbalan apa yang terdapat dalam perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan swasta?

---

<sup>20</sup> Surat Pam Jaya ke Aetra No. 1742/-07, tanggal 16 September 2010.

<sup>21</sup> Surat Aetra ke Pam Jaya No. 3575/Aetra/BS:PGA/SJ/X/2010, tanggal 5 Oktober 2010.

3. Sifat hubungan hukum (*legal nature relation*) apa yang ada atau yang melekat pada perjanjian kerjasama antara Pam Jaya dengan Aetra?
4. Bentuk imbalan apa yang terdapat dalam perjanjian kerjasama antara Pam Jaya dengan Aetra?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Penulisan tesis ini bertujuan untuk mengkaji dan meneliti:

1. Sifat hubungan hukum yang ada atau yang melekat pada perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan swasta.
2. Bentuk imbalan yang terdapat dalam perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan swasta.
3. Sifat hubungan hukum yang ada atau yang melekat pada perjanjian kerjasama antara Pam Jaya dengan Aetra.
4. Bentuk imbalan yang terdapat dalam perjanjian kerjasama antara Pam Jaya dengan Aetra.

### 1.4 Metodologi Penelitian

Bentuk penelitian yang digunakan penulis adalah yuridis normatif, yaitu meneliti norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Tipologi penelitian yang digunakan adalah evaluatif yang menilai bentuk-bentuk kerjasama dan bentuk-bentuk imbalan pada perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan swasta pada umumnya serta bentuk kerjasama dan bentuk imbalan pada perjanjian kerjasama antara Pam Jaya dan Aetra pada khususnya. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yaitu studi

**Universitas Indonesia**

kepuustakaan, didukung wawancara dengan informan dari Aetra, Badan Regulator DKI Jakarta, Bappenas<sup>22</sup>, BPPSPAM dan wawancara dengan nara sumber dari Perpamsi.<sup>23</sup>

Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum primer berupa seluruh peraturan perundang-undangan mengenai air minum/bersih, pedoman kerjasama pemerintah dengan swasta, Pam Jaya, infrastruktur, dan lain-lain. Bahan hukum sekunder berupa buku, tesis dan artikel surat kabar. Data tersier yang digunakan berupa kamus dan surat. Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan ini adalah studi kepuustakaan, wawancara dengan informan. Metode analitis data yang digunakan adalah kualitatif. Bentuk penelitian ini akan disampaikan dalam bentuk evaluatif – analitis.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

Tulisan ini terbagi atas tiga bab, yaitu:

Bab 1 Pendahuluan, berisi Latar Belakang Permasalahan, Pokok Permasalahan, Tujuan Penelitian, Metodologi Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab 2 Klausula Imbalan Dalam Perjanjian Kerjasama Antara Pemerintah Dengan Swasta Umumnya dan Dalam Perjanjian Kerjasama Antara PDAM DKI Jakarta Dengan PT. Aetra Air Jakarta Khususnya, yang terdiri dari sub bab Asas Kebebasan Berkontrak dan Asas Proporsional dalam Perjanjian; Pemerintah dan Swasta sebagai Subyek Hukum Perjanjian; Pengertian dan Cakupan Kerjasama Pemerintah dengan Swasta; Bentuk-bentuk Kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta, membahas Bentuk-bentuk Kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta pada Umumnya dan Bentuk-bentuk Kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta pada Sektor Air; Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta, membahas Tahapan-Tahapan Pengadaan Proyek Kerjasama, Hak-hak dan Kewajiban-kewajiban Pemerintah dan Swasta dalam Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta, Contoh Hak-hak dan Kewajiban-kewajiban Para

---

<sup>22</sup> Bappenas: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

<sup>23</sup> Perpamsi: Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia.

Pihak dalam Perjanjian Kerjasama Pemerintah dengan Swasta, dan membahas Bentuk-bentuk Imbalan dalam Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta. Sub bab terakhir adalah Perjanjian Kerjasama antara PDAM DKI Jakarta dengan PT. Aetra Air Jakarta, yang terdiri dari Hak-hak dan Kewajiban-kewajiban Pemerintah dan Swasta dalam Perjanjian Kerjasama antara PDAM DKI Jakarta dengan PT. Aetra Air Jakarta, dan Bentuk Imbalan dalam Perjanjian Kerjasama antara PDAM DKI Jakarta dengan PT. Aetra Air Jakarta.

Bab 3 Penutup, berisi kesimpulan dan saran.



## BAB 2

### KLAUSULA IMBALAN DALAM PERJANJIAN KERJASAMA ANTARA PEMERINTAH DENGAN SWASTA UMUMNYA DAN DALAM PERJANJIAN KERJASAMA ANTARA PDAM DKI JAKARTA DENGAN PT. AETRA AIR JAKARTA KHUSUSNYA

#### 2.1 Asas Kebebasan Berkontrak Dan Asas Proporsional Dalam Perjanjian

Mengenai istilah kontrak dan perjanjian, banyak sarjana menggunakan istilah kontrak dan perjanjian dalam pengertian yang sama.<sup>24</sup> Dalam tesis ini, penulis juga menggunakan pengertian yang sama untuk kontrak dan perjanjian. Pengertian Perjanjian adalah perbuatan hukum, dimana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya atau saling mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih.<sup>25</sup> Pengertian perjanjian ini melengkapi pengertian perjanjian menurut Pasal 1313 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata).<sup>26</sup> Dari beberapa asas hukum yang dikenal dalam hukum perjanjian,<sup>27</sup> asas kebebasan berkontrak dan asas proporsional adalah asas-asas yang sangat penting untuk diperhatikan dalam pembuatan perjanjian antara pemerintah dengan swasta karena kedudukan pemerintah dianggap lebih tinggi dari kedudukan badan hukum swasta.

---

<sup>24</sup>Sarjana-sarjana dimaksud adalah Jacob Hans Niewenhuis, Hoffmann, J Satrio, Soetojo Prawirohamidjojo, Marthalena Pohan, Mariam Darus Badruzaman, Purwahid Patrik dan Tirtodiningrat. Sebaliknya, Subekti berpendapat bahwa kontrak mempunyai pengertian yang lebih sempit karena kontrak ditujukan kepada perjanjian atau persetujuan yang tertulis. Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial*, cet.2, (Jakarta: Kencana, 2011), hal. 13-14.

<sup>25</sup>*Ibid.*, hal. 18.

<sup>26</sup>Menurut Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), pengertian perjanjian: "Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih." *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek)*, diterjemahkan oleh Prof. R. Subekti, SH dan R. Tjitrosudibio, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2001), ps. 1313.

<sup>27</sup>Asas-asas hukum dalam hukum perjanjian antara lain asas *pacta sunt servanda* (asas daya mengikat kontrak), asas kebebasan berkontrak, asas konsensualisme, asas itikad baik dan asas proporsionalitas. Asas-asas dalam kontrak komersial menurut UNIDROIT (*International Institute for the Unification of Private Law*) adalah asas kebebasan berkontrak; asas itikad baik dan transaksi jujur; asas diakuinya kebiasaan transaksi bisnis di negara setempat; asas kesepakatan melalui penawaran dan penerimaan atau melalui tindakan; asas larangan bernegosiasi dengan itikad buruk; asas kewajiban menjaga kerahasiaan; asas perlindungan pihak lemah dari syarat-syarat baku; asas syarat sahnya kontrak; asas dapat dibatalkannya kontrak bila mengandung perbedaan besar; asas *contra proferentem* dalam penafsiran kontrak baku; asas menghormati kontrak ketika terjadi kesulitan; asas pembebasan tanggung jawab dalam keadaan memaksa. Hernoko, *op.cit.*, hal. 106-107.

Pemerintah merupakan lembaga yang mengatur swasta, misalnya dengan mengeluarkan sebuah peraturan perundang-undangan yang mengikat swasta. Prof. Dr. Hikmahanto Juwana, SH, LLM menyebut “Kontrak Bisnis Yang Berdimensi Publik” untuk kontrak bisnis dimana salah satu pihaknya adalah pemerintah.<sup>28</sup> Dalam perjanjian antara pemerintah dengan swasta, pemerintah berperan dalam kedudukannya sebagai subyek hukum perdata yang statusnya sama dengan subyek hukum perdata lainnya.<sup>29</sup>

Dalam UUD 1945, KUHPerdata dan perundang-undangan lainnya tidak ada ketentuan yang secara tegas menyatakan asas kebebasan berkontrak bagi perjanjian-perjanjian yang dibuat menurut hukum Indonesia.<sup>30</sup> Namun, asas kebebasan berkontrak antara lain dapat disimpulkan dari Pasal 1329 KUHPerdata,<sup>31</sup> yang menentukan bahwa setiap orang cakap untuk membuat perjanjian, kecuali jika ia ditentukan tidak cakap oleh undang-undang.<sup>32</sup> Kebebasan berkontrak disini berarti memberikan kebebasan kepada para pihak dalam perjanjian untuk membuat perjanjian dengan bentuk dan isi sesuai dengan keinginan para pihak tersebut. Menurut DR. Sutan Remy Sjahdeini, SH, asas kebebasan berkontrak menurut hukum perjanjian Indonesia meliputi ruang lingkup sebagai berikut:

- (1) Kebebasan untuk membuat atau tidak membuat perjanjian.
- (2) Kebebasan untuk memilih pihak dengan siapa ia ingin membuat perjanjian.
- (3) Kebebasan untuk menentukan atau memilih causa dari perjanjian yang akan dibuatnya.
- (4) Kebebasan untuk menentukan objek perjanjian.
- (5) Kebebasan untuk menentukan bentuk suatu perjanjian.

<sup>28</sup>Sebagaimana diuraikan Prof. Dr. Hikmahanto Juwana, SH, LLM dalam Jurnal Magister Hukum Vol. 2 No. 1, Februari 2000 yang berjudul Kontrak Bisnis Yang Berdimensi Publik. Iwan E. Joesoef, *Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol (PPJT) Sebagai Kontrak Bisnis Berdimensi Publik Antara Pemerintah Dengan Investor (Swasta) Dalam Proyek Infrastruktur*, cet. 1, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006), hal. 26.

<sup>29</sup>*Ibid.*, hal. 27.

<sup>30</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak Dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Di Indonesia*, (Jakarta: IBI, 1993), hal. 45.

<sup>31</sup> Pasal 1329 KUHPerdata: “Setiap orang adalah cakap untuk membuat perikatan-perikatan, jika ia oleh undang-undang tidak dinyatakan tak cakap” Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, *op. cit.*, ps. 1329.

<sup>32</sup>Sjahdeini, *loc. cit.*

- (6) Kebebasan untuk menerima atau menyimpangi ketentuan undang-undang yang bersifat opsional (*aanvullend, optional*).<sup>33</sup>

Meskipun para pihak dalam perjanjian memiliki kebebasan dalam menentukan bentuk dan isi perjanjian, KUHPperdata mensyaratkan bahwa asas kebebasan berkontrak harus memenuhi syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur Pasal 1320 KUHPperdata, yaitu:

1. Kesepakatan para pihak. Kesepakatan berarti ada kesesuaian kehendak antara para pihak mengenai bentuk dan atau isi perjanjian. Dalam hal ini, para pihak juga harus bebas dari kekhilafan, paksaan dan atau penipuan sebagaimana diatur Pasal 1321 KUHPperdata.
2. Kecakapan para pihak sebagaimana diatur dalam Pasal 1329 KUHPperdata yaitu pada dasarnya semua orang cakap membuat perjanjian, kecuali bila ditentukan sebaliknya oleh undang-undang.
3. Suatu hal tertentu. Menurut pasal 1332 dan 1333 KUHPperdata, obyek perjanjian harus berupa barang-barang yang dapat diperdagangkan dan paling tidak dapat ditentukan jenisnya.
4. Sebab yang halal. Menurut Pasal 1337 KUHPperdata, perjanjian tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan maupun ketertiban umum.<sup>34</sup>

Selain harus tunduk pada syarat sahnya perjanjian, dalam konteks kebebasan berkontrak, para pihak juga harus melaksanakan perjanjian dengan itikad baik sebagaimana tersebut dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPperdata. Itikad yang tidak baik dalam melaksanakan perjanjian dapat menimbulkan ketidakadilan yang pada akhirnya pihak ketiga, misalnya hakim, dapat mengadakan penyesuaian

---

<sup>33</sup>*Ibid.*, hal. 47.

<sup>34</sup> Tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, misalnya berdasarkan pasal 31 ayat (1) UU No. 24 tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan, ada kewajiban menggunakan Bahasa Indonesia dalam perjanjian yang melibatkan lembaga negara, instansi, pemerintah Republik Indonesia, lembaga swasta Indonesia, atau perseorangan warga negara Indonesia. Hukumonline.com, *101 Kasus & Solusi Tentang Perjanjian*, cet. 1, (Tangerang: Kataelha, 2010), hal. 27-28.

terhadap hak dan kewajiban yang tercantum dalam perjanjian tersebut.<sup>35</sup> Dengan demikian sebenarnya, tidak ada kebebasan berkontrak yang mutlak. Pemerintah juga berwenang untuk melarang dan mengatur suatu kontrak yang merugikan kepentingan masyarakat. Kebebasan berkontrak yang dimaksud lebih kepada kebebasan dari kesewenang-wenangan atau dari pembatasan yang tidak beralasan, dan bukannya berarti kekebalan terhadap tindakan pengaturan yang melindungi masyarakat.<sup>36</sup>

Asas kebebasan berkontrak erat kaitannya dengan asas proporsionalitas karena kebebasan berkontrak yang sewenang-wenang dapat mengakibatkan tidak tercapainya asas proporsionalitas. Makna asas proporsionalitas menurut Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko, SH, MH adalah “asas yang melandasi atau mendasari pertukaran hak kewajiban para pihak sesuai proporsi atau bagiannya dalam seluruh proses kontraktual.”<sup>37</sup> Hasil yang diharapkan dari terwujudnya asas proporsionalitas ini adalah pada akhirnya keadilan dapat terwujud karena sesuatu yang diberikan kepada suatu pihak dalam perjanjian sebanding dengan yang seharusnya pihak tersebut terima dan hubungan para pihak selama berlangsungnya perjanjian berjalan dengan kondusif. Penerapan asas proporsionalitas seharusnya dilakukan pada seluruh proses hubungan kontraktual antara para pihak dalam perjanjian, yaitu sejak tahap pra kontraktual sampai tahap pelaksanaan kontraktual (termasuk tahap *post contractual*). Berikut adalah pedoman untuk menemukan asas proporsionalitas dalam suatu perjanjian, yaitu perjanjian tersebut bersubstansi proporsional apabila:<sup>38</sup>

1. Perjanjian tersebut memberikan pengakuan terhadap hak, peluang dan kesempatan yang sama kepada para pihak untuk menentukan pertukaran yang adil bagi mereka (kesetaraan kedudukan dan hak);

---

<sup>35</sup> Itikad baik bukan hanya harus ada pada pelaksanaan perjanjian, tetapi juga pada saat dibuatnya perjanjian, misalnya pada kasus Ny. Boesono dan R. Boesono melawan Sri Setianingsih, perkara no. 3431/K/Pdt/1985 tanggal 4 Maret 1987 dimana Mahkamah Agung Republik Indonesia memutuskan bahwa bunga pinjaman sebesar 10% per bulan terlalu tinggi sehingga menimbulkan ketidakadilan, sehingga pengadilan menurunkan tingkat bunga tersebut menjadi 1% per bulan. Suharnoko, *Hukum Perjanjian: Teori Dan Analisa Kasus*, cet. 6, (Jakarta: Kencana, 2009), hal. 4-5.

<sup>36</sup> Sjahdeini, *op. cit.*, hal. 61.

<sup>37</sup> Hernoko, *op. cit.*, hal 79.

<sup>38</sup> *Ibid*, hal. 88.

2. Perjanjian tersebut dilandasi oleh kebebasan para pihak untuk menentukan substansi yang adil atau tidak adil bagi mereka (prinsip kebebasan);
3. Perjanjian tersebut mampu menjamin pelaksanaan hak dan sekaligus mendistribusikan kewajiban secara proporsional bagi para pihak (prinsip distribusi-proporsional);
4. Terjadi sengketa perjanjian, beban pembuktian diukur berdasarkan asas proporsionalitas untuk memperoleh hasil penyelesaian yang saling menguntungkan.

## **2.2 Pemerintah dan Swasta sebagai Subyek Hukum Perjanjian**

### **2.2.1 Pemerintah sebagai Subyek Hukum Perjanjian**

Pemerintah merupakan organ dari negara. Pemerintah sebagai kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan terdiri dari (1) pribadi dan dewan-dewan yang ditugaskan untuk melaksanakan wewenang yang bersifat hukum publik (badan-badan pemerintahan) dan hanya memiliki wewenang bila diberikan wewenang yang jelas disahkan menurut hukum publik; dan (2) Badan-badan hukum yang memiliki wewenang untuk dan atas nama negara melaksanakan tindakan-tindakan hukum menurut hukum sipil.<sup>39</sup> Pemerintah dibagi menjadi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>40</sup> Presiden adalah kepala negara yang sekaligus kepala pemerintahan. Presiden merupakan kekuasaan eksekutif dalam negara.<sup>41</sup> Dalam menjalankan pemerintahan, presiden dibantu oleh menteri-menteri yang diangkat

---

<sup>39</sup>Joesoef, *op.cit.*, hal. 43-44, sebagaimana dikutip dari Philipus M Hadjon, *et.all*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia-Introduction to the Indonesian Administrative Law*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), hal. 10.

<sup>40</sup>Pasal 4 Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 berbunyi: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar." Indonesia, *Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945*, ps. 4.

<sup>41</sup>*Ibid.* Penjelasan ps. 4.

dan diberhentikan oleh presiden.<sup>42</sup> Setiap menteri membidangi urusan tertentu dan membawahi suatu kementerian. Selain dibantu para menteri, presiden juga dibantu oleh kepala lembaga pemerintah non departemen yaitu lembaga pemerintah pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari presiden.<sup>43</sup>

Sedangkan pemerintah daerah adalah pemerintah daerah tingkat I atau tingkat II, yaitu Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.<sup>44</sup> Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.<sup>45</sup>

Berbagai peraturan perundang-undangan<sup>46</sup> yang dikeluarkan oleh pemerintah merupakan produk hukum yang digunakan oleh pemerintah untuk mengatur masyarakat. Dalam hal ini, pemerintah bertindak sebagai badan hukum publik, yang memiliki kewenangan mengeluarkan kebijakan publik. Sebaliknya, dalam hal pemerintah bertindak sebagai badan hukum privat, pemerintah tidak memiliki kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat publik. Sebagai badan hukum privat, pemerintah dalam mengadakan hubungan hukum dengan subyek hukum lain, mendasarkan pada hukum privat, misalnya dalam hal pemerintah bergabung dengan subyek hukum lain untuk membentuk perseroan terbatas.<sup>47</sup> Organ, badan atau alat pemerintah seperti kementerian atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada tingkat pemerintah pusat; dan pemerintah daerah atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) pada tingkat

---

<sup>42</sup> Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 *jo* ps. 17 ayat (2) perubahan pertama UUD 1945. *Ibid.* ps. 17 ayat (1) dan Indonesia, *Perubahan Pertama Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945*, ps. 17 ayat (2).

<sup>43</sup> Contoh lembaga pemerintah non departemen adalah BIN, BKKBN, BMG, BKPM, BPOM, BPKP, BPN, LAN, BATAN, LIPI, LEMHANAS.

<sup>44</sup> Definisi pemerintah daerah di berbagai peraturan, misalnya di Undang-undang No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1998 Tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah dan Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

<sup>45</sup> Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945*, ps. 18 ayat (6).

<sup>46</sup> Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum, misalnya peraturan perundangan berikut ini menurut jenis dan hierarkinya adalah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, undang-undang atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan daerah. Indonesia, *Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 10 Tahun 2004, LN No. 53 Tahun 2004, TLN No. 4389, ps. 7 ayat (1).

<sup>47</sup>Joesoef, *op.cit.*, hal. 53.

pemerintah daerah yang pada akhirnya akan melakukan perbuatan hukum yang bersifat privat (perdata) sebagai badan hukum privat.

Seperti halnya swasta dan koperasi, BUMN juga merupakan pelaku kegiatan ekonomi guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung, yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>48</sup> Ada 2 (dua) bentuk BUMN,<sup>49</sup> yaitu:

1. Perusahaan Umum (Perum)

Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.<sup>50</sup> Perum menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.<sup>51</sup> Perum memperoleh status sebagai badan hukum sejak diundangkannya peraturan pemerintah tentang pendiriannya.<sup>52</sup> Organ perum adalah menteri, direksi dan dewan pengawas.<sup>53</sup>

2. Perusahaan Perseroan (Persero)

Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas, yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia, yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.<sup>54</sup> Karena berbentuk perseroan terbatas, maka selain tunduk pada UU No. 19 Tahun

---

<sup>48</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 Tahun 2003, LN No. 70 Tahun 2003, TLN No. 4297, ps. 1 butir 1.

<sup>49</sup> Sebelum tanggal 19 Juni 2005, ada 3 jenis BUMN, yaitu perum (perusahaan umum), perjan (perusahaan jawatan) dan persero. Pasal 93 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara menyebutkan bahwa dalam waktu 2 (dua) tahun sejak undang-undang ini mulai berlaku, semua BUMN yang berbentuk perjan harus telah diubah bentuknya menjadi perum atau persero. *Ibid.*, ps. 93.

<sup>50</sup> *Ibid.*, ps. 1 butir 4.

<sup>51</sup> *Ibid.*, ps. 36 ayat (1).

<sup>52</sup> *Ibid.*, ps. 35 ayat (2).

<sup>53</sup> *Ibid.*, ps. 37.

<sup>54</sup> *Ibid.*, ps. 1 butir 2.

2003 Tentang BUMN, seperti perseroan terbatas lainnya, persero juga tunduk pada UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.<sup>55</sup> Bagi perusahaan perseroan terbuka<sup>56</sup>, berlaku pula peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal. Maksud dan tujuan didirikannya persero adalah (1) menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat, dan (2) mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.<sup>57</sup> Organ persero adalah Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), direksi dan dewan komisaris.<sup>58</sup>

Mengenai bentuk usaha pada tingkat pemerintah daerah, terdapat Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), sebagaimana tersebut dalam pasal 177 Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah:

Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan peraturan daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.<sup>59</sup>

Di dalam praktek, ada beberapa bentuk BUMD, yaitu perusahaan daerah, perseroan terbatas, yayasan dan atau usaha-usaha lainnya yang dikelola berdasarkan prinsip ekonomi perusahaan, seperti badan pengelola, otorita, Proyek Pengembangan Lingkungan (PPL), dinas-dinas, Unit Pelaksana Teknis Daerah

<sup>55</sup>Harus tunduk pada UU Tentang BUMN dan UU PT, misalnya dalam hal persyaratan untuk dapat diangkat menjadi direktur persero, calon direktur persero sebagaimana tersebut dalam pasal 93 UU PT, dalam 5 tahun sebelum pengangkatan sebagai direktur persero tersebut, (1) tidak dinyatakan pailit, (2) menjadi anggota direksi atau anggota dewan komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu perseroan dan/atau persero dinyatakan pailit, (3) dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara dan/atau yang berkaitan dengan sektor keuangan, juga sebagaimana tersebut di dalam pasal 25 UU BUMN, anggota direksi dilarang memangku jabatan rangkap sebagai (1) anggota direksi pada BUMN, BUMD, badan usaha milik swasta dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan, (2) jabatan struktural dan fungsional lainnya pada instansi/lembaga pemerintah pusat dan daerah, dan/atau (3) jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

<sup>56</sup>Pasal 1 butir 3 UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN memberikan pengertian Perusahaan Perseroan Terbuka (Persero Terbuka) sebagai "Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi criteria tertentu atau persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal. Indonesia (UU No. 19 Tahun 2003), *op. cit.*, ps. 1 butir 3.

<sup>57</sup>*Ibid.*, ps. 12.

<sup>58</sup>*Ibid.*, ps. 13 dan Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas*, UU No. 40 Tahun 2007, LN No. 106 Tanggal 2007, TLN No. 4756, ps. 1 butir 2.

<sup>59</sup>Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemerintah Daerah*, UU No. 32 Tahun 2004, LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437, ps. 177.

(UPTD),<sup>60</sup> namun yang akan dibahas dalam tesis ini hanya 2 (dua) bentuk BUMD berdasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1998 Tentang Bentuk Hukum BUMD,<sup>61</sup> yaitu:

1. Perusahaan Daerah (PD)

Perusahaan daerah adalah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan undang-undang tentang perusahaan daerah, yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang.<sup>62</sup> Tujuan didirikan perusahaan daerah sebagaimana tersebut dalam pasal 5 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah adalah:

untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur.

Perusahaan daerah didirikan dengan peraturan daerah dan memperoleh status sebagai badan hukum setelah peraturan daerah tersebut mendapat pengesahan dari instansi yang berwenang untuk itu (Kementerian Dalam Negeri).<sup>63</sup> Organ perusahaan daerah adalah direksi, rapat pemegang saham dan badan pengawas.<sup>64</sup>

2. Perseroan Terbatas (PT)

BUMD yang bentuk hukumnya perseroan terbatas, tunduk pada Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Dikarenakan berbentuk perseroan terbatas, kepemilikan badan usaha milik daerah ini

---

<sup>60</sup> Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Cet. 1, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hal. 218 dan Kementerian Dalam Negeri, *Instruksi Menteri Dalam Negeri Tentang Perubahan Bentuk Badan Usaha Milik Daerah Kedalam Dua Bentuk Perumda dan Perseroda*, Instruksi Mendagri No. 5 Tahun 1990, instruksi pertama.

<sup>61</sup> Kementerian Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah*, Permendagri No. 3 Tahun 1998, ps. 2.

<sup>62</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perusahaan Daerah*, UU No. 5 Tahun 1962, LN No. 10 Tahun 1962, TLN No. 2387, ps. 2.

<sup>63</sup> *Ibid.*, ps. 4.

<sup>64</sup> *Ibid.*, Bab V-VII.

dibuktikan dengan diterbitkannya saham-saham yang dapat dimiliki oleh pemerintah daerah, perusahaan daerah, swasta dan masyarakat, yang tentu saja bagian terbesar sahamnya dimiliki oleh pemerintah daerah dan perusahaan daerah.<sup>65</sup> Aparat pemerintah daerah yaitu gubernur dan bupati/walikota dapat merubah bentuk hukum perusahaan daerah menjadi perseroan terbatas dengan tata cara yang telah ditentukan sebagaimana tersebut dalam pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1998 Tentang Badan Hukum Badan Usaha Milik Daerah.<sup>66</sup> Organ perseroan terbatas adalah Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), direksi dan dewan komisaris.<sup>67</sup>

Bila dibandingkan BUMN dan BUMD dari segi peraturan perundang-undangan yang mengatur kedua badan usaha tersebut, terutama peraturan yang mengatur aspek hukum badan usahanya, BUMD tertinggal jauh dari BUMN. Di UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN, diatur jelas mengenai jenis BUMN serta badan hukumnya. Berbeda dengan BUMD dimana peraturan-peraturan yang mengatur mengenai BUMD, terutama yang mengatur mengenai bentuk hukum BUMD merupakan peraturan lama yang perlu diubah agar dapat menyesuaikan dengan roda perekonomian saat ini. BUMN memiliki persero yang merupakan badan hukum yang dapat bergerak lincah untuk mengakomodir keinginan pemerintah sebagai pemilik saham di badan hukum tersebut, sementara BUMD yang sebagian besar masih berupa perusahaan daerah (PD) masih sangat tergantung terhadap pemerintah daerah dalam beberapa hal, terutama dari segi pembiayaan untuk proyek-proyek besar karena bentuknya yang bukan badan hukum.

Dari uraian di atas, pemerintah sebagai subyek hukum perjanjian adalah:

1. Pemerintah pusat, yaitu presiden, termasuk juga kementerian dan lembaga pemerintah pusat dan BUMN.

---

<sup>65</sup> Kementerian Dalam Negeri (Permendagri No. 3 Tahun 1998), *op. cit.*, ps. 8.

<sup>66</sup> *Ibid.*, ps. 4 dan 5.

<sup>67</sup> Indonesia (UU No. 40 Tahun 2007), *loc. cit.*

2. Pemerintah daerah, yaitu pemerintah daerah tingkat I (gubernur), dan tingkat II (bupati atau walikota) dan BUMD.

### 2.2.2 Swasta sebagai Subyek Hukum Perjanjian

Bentuk badan usaha yang dikenal di Indonesia terbagi dalam:

1. Badan usaha yang berbadan hukum, yaitu perseroan terbatas, koperasi,<sup>68</sup> yayasan,<sup>69</sup> perkumpulan yang berbentuk badan hukum,<sup>70</sup> dana pensiun,<sup>71</sup> lembaga penjamin simpanan,<sup>72</sup> serta BUMN dan BUMD.
2. Badan usaha yang tidak berbadan hukum, yaitu persekutuan perdata,<sup>73</sup> firma,<sup>74</sup> dan persekutuan komanditer (CV).<sup>75</sup>

Adapun badan usaha yang berbadan hukum yang didirikan dan tunduk pada hukum di luar Republik Indonesia misalnya *Sole Proprietorship*, *General Partnership*, *Limited Partnership*, *Corporation*, *Limited Liability Company* di Amerika;<sup>76</sup> dan *Limited Liability Company* (dengan tipe *Private Limited Company*, *Public Limited Company*, *Public Company Limited by Guarantee*), *Sole Proprietorship* dan *Partnership* (dengan tipe *General Partnership*, *Limited Partnership* dan *Limited Liability Partnership*) di Singapura.<sup>77</sup>

<sup>68</sup> Koperasi diatur dalam Undang-undang No. 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian.

<sup>69</sup> Yayasan diatur dalam Undang-undang No. 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan jo Undang-undang No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan.

<sup>70</sup> Perkumpulan diatur dalam pasal 1653 s/d 1665 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Berdasarkan pasal 1653 KUHPerdata, disimpulkan ada 2 jenis perkumpulan; perkumpulan yang berbentuk badan hukum adalah perkumpulan yang diakui oleh kekuasaan umum. Hukumonline.com, *Tanya Jawab Hukum Perusahaan*, cet. 2, (Jakarta: Visimedia, Mei 2010), hal. 97.

<sup>71</sup> Dana pensiun diatur dalam Undang-undang No. 11 Tahun 1992 Tentang Dana Pensiun.

<sup>72</sup> Lembaga penjamin simpanan diatur dalam Undang-undang No. 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

<sup>73</sup> Persekutuan perdata diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata Bab VIII Buku Ketiga. Joesoef, *op. cit.*, hal. 73.

<sup>74</sup> Firma diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang pasal 16 s/d 35. *Ibid.*

<sup>75</sup> CV diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang pasal 19 s/d 21. *Ibid.*

<sup>76</sup> Ben Baier. "Forms of Legal USA Business Entities", <http://www.myusabusiness.com/content.html?id=3012>, diunduh 5 Juni 2011.

<sup>77</sup> Janus Corporate Solutions, Pte Ltd. "Singapore Incorporation Entity Types", <http://www.guidemesingapore.com/incorporation/introduction/singapore-incorporation-entity-types>, diunduh 5 Juni 2011.

Berdasarkan pasal 5 ayat (1) dan (2) Undang-undang No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, penanaman modal dalam negeri dapat dilakukan dalam bentuk badan usaha yang berbentuk badan hukum atau tidak berbadan hukum, namun penanaman modal asing, wajib dalam bentuk perseroan terbatas berdasarkan hukum Indonesia, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.<sup>78</sup>

Badan usaha swasta yang sering digunakan dalam perjanjian kerjasama pemerintah dengan swasta<sup>79</sup> adalah:

1. Perseroan Terbatas

Agar suatu perseroan terbatas dapat menjalankan fungsinya sebagai badan hukum, beberapa persyaratan harus dipenuhi, yaitu:

- 1) PT harus didirikan dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia. Akta pendirian tersebut memuat anggaran dasar dan keterangan lain berkaitan dengan pendirian PT.<sup>80</sup>
- 2) Paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak tanggal pendirian PT ditandatangani, para pendiri PT secara bersama-sama (atau memberikan kuasa kepada notaris) mengajukan permohonan untuk pengesahan badan hukum melalui jasa teknologi informasi sistem administrasi badan hukum secara elektronik kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Menteri Hukum dan HAM RI) dengan mengisi format yang telah disediakan.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Pengecualian terhadap penanaman modal asing yang harus berbentuk PT berdasarkan hukum Indonesia, misalnya ketentuan yang terdapat di dalam UU No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, dimana kegiatan usaha hulu (eksplorasi dan eksploitasi) boleh dilakukan oleh badan usaha yang didirikan dan berbadan hukum di luar wilayah Republik Indonesia.

<sup>79</sup> Dalam beberapa peraturan yang mengatur mengenai perjanjian antara pemerintah dengan swasta, misalnya Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 13 Tahun 2010, Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional No. 4 Tahun 2010 dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 12/PRT/M/2010, badan usaha swasta yang dapat menjadi mitra pemerintah dalam perjanjian tersebut adalah perseroan terbatas, koperasi, BUMN dan BUMD, namun Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2009 mengatur bahwa salah satu bentuk /model kerja sama daerah adalah antara pemerintah daerah dengan badan hukum, yaitu dengan perusahaan swasta, BUMN, BUMD, koperasi, yayasan dan lembaga di dalam negeri lainnya yang berbadan hukum.

<sup>80</sup> Indonesia (UU No. 40 Tahun 2007), *op. cit.*, ps. 7 ayat (1) *jo* ps. 8 ayat (1).

<sup>81</sup> *Ibid.*, ps. 9 ayat (1) dan (3) *jo* ps. 10 ayat (1).

- 3) Menteri Hukum dan HAM RI akan melakukan pendaftaran PT setelah melakukan pengesahan badan hukum PT.<sup>82</sup>
- 4) Paling lambat 14 (empat belas) hari sejak tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum PT, Menteri Hukum dan HAM RI akan melakukan pengumuman di Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.<sup>83</sup>

Berdasarkan pasal 7 ayat (4) UU Perseroan Terbatas, PT memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya keputusan Menteri Hukum dan HAM RI mengenai pengesahan badan hukum PT. Dengan demikian, meskipun proses pendaftaran dan pengumuman PT belum dilakukan, PT telah memperoleh status sebagai badan hukum setelah memperoleh pengesahan Menteri Hukum dan HAM RI. Tanggal diterbitkannya keputusan Menteri Hukum dan HAM RI ini sangat penting dalam hubungannya dengan tanggung jawab terhadap perbuatan hukum yang dilakukan atas nama perseroan. Perbuatan hukum yang dilakukan oleh direksi setelah pengesahan tersebut (yang berarti status PT telah menjadi badan hukum) menjadi tanggung jawab perseroan, bukan tanggung jawab pribadi direksi.<sup>84</sup>

## 2. Koperasi

Koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang-orang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas asas kekeluargaan.<sup>85</sup> Dengan demikian, koperasi berbeda dengan badan hukum lainnya karena koperasi berasaskan kekeluargaan. Perangkat organisasi koperasi terdiri atas rapat anggota, pengurus dan

<sup>82</sup> *Ibid.*, ps. 29 ayat (1).

<sup>83</sup> *Ibid.*, ps 30 ayat (1) a dan (2).

<sup>84</sup> Namun demikian, tetap saja setiap anggota direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian PT apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya. *Ibid.*, ps. 97 ayat (3).

<sup>85</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perkoperasian*, UU No. 25 Tahun 1992, LN No. 116 Tahun 1992, TLN No. 3502, ps. 1 butir 1.

pengawas.<sup>86</sup> Akta pendirian koperasi dibuat oleh para pendiri koperasi/kuasanya atau dengan bantuan notaris.<sup>87</sup> Para pendiri atau kuasanya mengajukan pengesahan akta pendirian secara tertulis agar dapat diterbitkannya surat keputusan pengesahan oleh pejabat yang berwenang (Pejabat Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah tingkat Propinsi dan Kabupaten/Kota).<sup>88</sup> Koperasi memperoleh status badan hukum setelah mendapat pengesahan. Surat Keputusan Pengesahan dicatat dalam Buku Daftar Umum Koperasi<sup>89</sup> dan diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.<sup>90</sup>

3. BUMN  
Telah dijelaskan pada sub bab 2.2.1 Pemerintah Sebagai Subyek Hukum Perjanjian.
4. BUMD  
Telah dijelaskan pada sub bab 2.2.1 Pemerintah Sebagai Subyek Hukum Perjanjian.

Kepastian badan hukum privat mana yang mewakili pemerintah dan badan hukum swasta mana yang mewakili swasta, dihubungkan dengan badan hukum privat dan badan hukum swasta tersebut haruslah cakup dalam melakukan perbuatan hukum merupakan hal yang penting untuk diperhatikan sebelum membuat suatu perjanjian karena subyek yang tidak cakup dapat mengakibatkan perjanjian tersebut *voidable*, yaitu dapat dibatalkan.<sup>91</sup>

---

<sup>86</sup> *Ibid.* ps. 21.

<sup>87</sup> Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, *Peraturan Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembentukan, Pengesahan Akta Pendirian dan Perubahan Anggaran Dasar Koperasi*. Permenneq Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah No. 01/PER/M.KUKM/I/2006 Tahun 2006, ps. 6 ayat (1).

<sup>88</sup> *Ibid.* ps. 6 ayat (3) dan pasal 11 ayat (4).

<sup>89</sup> *Ibid.* ps. 11 ayat (1).

<sup>90</sup> *Ibid.* ps. 11 ayat (5).

<sup>91</sup> Berdasarkan pasal 1320 KUHPerdota, kecakapan para pihak dalam perjanjian merupakan salah satu syarat subyektif dari syarat sahnya perjanjian. Jika salah satu syarat subyektif tidak dipenuhi, salah satu pihak dapat memintakan pembatalan perjanjian. Hukumonline.com, *op. cit.*, hal. 4.

### 2.3 Pengertian dan Cakupan Kerjasama Pemerintah dengan Swasta

Pengertian infrastruktur publik secara luas adalah fasilitas-fasilitas yang diperlukan bagi fungsi ekonomi dan masyarakat.<sup>92</sup> Menurut E.R. Yescombe, infrastruktur publik dibagi menjadi 2, yaitu:<sup>93</sup>

1. *Economic infrastructure*, yaitu infrastruktur yang dianggap penting bagi aktivitas ekonomi sehari-hari; misalnya fasilitas transportasi dan jaringan utilitas untuk air, pembuangan air, listrik, dan lain-lain; dan
2. *Social infrastructure*, yaitu infrastruktur yang dianggap penting bagi struktur masyarakat; misalnya sekolah, rumah sakit, perpustakaan, penjara, dan lain-lain.

Selain pembagian tersebut di atas, infrastruktur dapat juga dibagi menjadi *hard infrastructure* (dapat berupa *economic infrastructure* atau *social infrastructure*) yaitu yang melibatkan pembangunan gedung atau fasilitas-fasilitas fisik lainnya; dan *soft infrastructure*, yang melibatkan penyediaan jasa-jasa, misalnya pembersihan jalan (untuk *economic infrastructure*) atau pendidikan dan latihan, juga jasa-jasa social (untuk *social infrastructure*).<sup>94</sup>

Di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, definisi penyediaan infrastruktur adalah:

kegiatan yang meliputi pekerjaan konstruksi untuk membangun atau meningkatkan kemampuan infrastruktur dan/atau kegiatan pengelolaan infrastruktur dan/atau pemeliharaan infrastruktur dalam rangka meningkatkan kemanfaatan infrastruktur.<sup>95</sup>

<sup>92</sup> E.R. Yescombe, *Public-Private Partnership: Principles of Policy and Finance*, cet. 1, (Oxford: Butterworth-Heinemann, 2007), hal. 1.

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> Indonesia, *Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur*, Perpres No. 13 Tahun 2010, Lembaran Lepas 2010, ps. 1 butir 3; dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Panduan Umum Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur*, Permen Bappenas No. 4 Tahun 2010, ps. 1 butir 2.

Pasal 4 ayat (1) Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur menyebutkan jenis infrastruktur yang dapat dikerjasamakan dengan badan usaha, mencakup:

- (a) infrastruktur transportasi, meliputi pelayanan jasa kebandarudaraan, penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhan, sarana dan prasarana perkotaan;
- (b) infrastruktur jalan, meliputi jalan tol dan jembatan tol;
- (c) infrastruktur pengairan, meliputi saluran pembawa air baku;
- (d) infrastruktur air minum yang meliputi bangunan pengambilan air baku, jaringan transmisi, jaringan distribusi, instalasi pengolahan air minum;
- (e) infrastruktur air limbah yang meliputi instalasi pengolahan air limbah, jaringan pengumpul dan jaringan utama, dan sarana persampahan yang meliputi pengangkut dan tempat pembuangan;
- (f) infrastruktur telekomunikasi dan informatika, meliputi jaringan telekomunikasi dan infrastruktur *e-government*;
- (g) infrastruktur ketenagalistrikan, meliputi pembangkit, termasuk pengembangan tenaga listrik yang berasal dari panas bumi, transmisi, atau distribusi tenaga listrik; dan
- (h) infrastruktur minyak dan gas bumi, meliputi transmisi dan/atau distribusi minyak dan gas bumi.

Dengan demikian, infrastruktur menurut peraturan di Indonesia dan yang akan dibahas di tesis ini adalah *hard* dan *soft* infrastruktur yang *economic* karena meliputi fasilitas-fasilitas fisik dan jasa-jasa yang esensial untuk aktifitas ekonomi sehari-hari.

Secara internasional, pengertian kerjasama pemerintah dengan swasta (*public-private partnership*, selanjutnya disebut PPP<sup>96</sup>) sangat luas, karena termasuk juga “*policy based*” atau “*programme-based*” PPP, bukan hanya “*project-based*” atau “*contract-based*” PPP, yaitu misalnya kerjasama antara pemerintah dengan badan bantuan dan sektor swasta dalam memerangi AIDS dan malaria; kerjasama dalam memperkenalkan metode pertanian yang baru; atau mempromosikan perkembangan perekonomian secara umum.<sup>97</sup> PPP yang akan

<sup>96</sup> Alternatif nama untuk PPP adalah *Private Participation in Infrastructure* (PPI), *Private Sector Participation* (PSP), P3, *Privately-Financed Projects* (PFP), *P-P Partnership*, dan *Private Finance Initiative*. E.R Yescombe, *op.cit.*, hal.4.

<sup>97</sup> *Ibid.* hal. 2-3. Tidak ada definisi mengenai PPP yang sederhana. PPP cenderung merupakan penyediaan jasa-jasa oleh sektor swasta ke sektor publik/swasta, daripada eksploitasi suatu aset (seperti lisensi lading minyak atau lisensi pembangkit listrik), Graham D. Vinter, *Project Finance: A Legal Guide*, 3<sup>rd</sup> ed. (London: Sweet & Maxweel, 2006), hal. 421.

diulas lebih dalam di dalam tesis ini adalah “*project-based*” atau “*contract-based*” PPP yang memiliki elemen-elemen penting sebagai berikut:<sup>98</sup>

1. Kontrak jangka panjang antara pemerintah dengan swasta;
2. Rancangan, konstruksi, pembiayaan dan pengoperasian infrastruktur pemerintah (disebut juga “fasilitas”) dilakukan oleh swasta;
3. Pembayaran sepanjang jangka waktu kontrak diberikan kepada swasta untuk penggunaan fasilitas, dibayar oleh pihak pemerintah atau pengguna fasilitas;
4. Fasilitas yang pada akhir masa kontrak akan tetap ada pada pemerintah atau menjadi milik swasta.

Pengertian proyek kerjasama menurut Peraturan Presiden RI No. 13 Tahun 2010 dan Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2010 adalah “penyediaan infrastruktur yang dilakukan melalui perjanjian kerjasama atau pemberian izin perusahaan antara menteri/kepala lembaga/kepala daerah dengan badan usaha.”<sup>99</sup>

Dari definisi tersebut dapat diketahui bahwa kerjasama antara pemerintah dengan swasta dapat berbentuk:

1. Perjanjian Kerjasama

Perjanjian kerjasama adalah kesepakatan tertulis untuk penyediaan infrastruktur antara Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah dengan badan usaha yang ditetapkan melalui pelelangan umum.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> *Ibid* (Yescombe). hal. 3

<sup>99</sup> Bandingkan pengertian “proyek kerjasama” dalam penyediaan infrastruktur menurut Perpres No. 13 Tahun 2010 dan Permen Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BPPN No. 4 Tahun 2010 dengan pengertian “proyek kerjasama” dalam penyediaan air minum menurut Permen PU No. 12/PRT/M/2010. Menurut Perpres No.13 Tahun 2010 dan Permen Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BPPN No. 4 Tahun 2010, proyek kerjasama dilakukan oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah; sedangkan menurut Permen PU No. 12/PRT/M/2010, proyek kerjasama dilakukan oleh Menteri, Kepala Daerah, atau Direksi BUMN/BUMD Penyelenggara. Kementerian PU, *Permen PU Tentang Pedoman Kerjasama Perusahaan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum*, Permen PU No. 12/PRT/M/2010, ps. 1 butir 15.

<sup>100</sup> Indonesia (Perpres No. 13 Tahun 2010), *op.cit.*, ps. 1 ayat (6) dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas (Permen Bappenas No. 4 Tahun 2010), *op.cit.*, ps. 1 ayat (8).

## 2. Izin Pengusahaan<sup>101</sup>

Izin pengusahaan adalah izin untuk penyediaan infrastruktur yang diberikan oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah kepada badan usaha yang ditetapkan melalui pelelangan umum.<sup>102</sup>

### 2.4 Bentuk-bentuk Kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta

#### 2.4.1 Bentuk-bentuk Kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta pada Umumnya

##### 2.4.1.1 Bentuk-Bentuk Kerjasama Pemerintah dengan Swasta pada Umumnya secara Internasional

World Bank dan *Public Private Infrastructure Advisory Facility* (PPIAF), di dalam *project database*-nya membagi *Private Participation in Infrastructure* (PPI) menjadi 4 bentuk, yaitu:<sup>103</sup>

#### 1. *Management and Lease Contracts* (kontrak-kontrak pengelolaan dan sewa).

Pada bentuk kerjasama *management and lease contract*, swasta mengambil alih manajemen badan usaha milik pemerintah selama waktu tertentu, namun kepemilikan proyek infrastruktur dan keputusan untuk berinvestasi tetap pada pemerintah. Bentuk kerjasama ini terbagi atas:

- a) *Management contract* (kontrak kelola) adalah bentuk kerjasama pemerintah dengan swasta, dimana pemerintah membayar swasta untuk mengelola fasilitas (*public infrastructure*), sedangkan resiko operasional tetap pada pemerintah.

<sup>101</sup> Izin pengusahaan misalnya izin usaha penyediaan tenaga listrik yang diberikan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah untuk menyelenggarakan penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum. Indonesia, *Undang-undang Tentang Ketenagalistrikan*, UU No. 30 Tahun 2009, LN No. 133 Tahun 2009, TLN No. 5052, ps. 19-21.

<sup>102</sup> Indonesia (PP No. 13 Tahun 2010), *op.cit.*, ps. 1 butir 7.

<sup>103</sup> Edward Farquharson *et al.*, *How to Engage With The Private Sector in Public-Private Partnership in Emerging Markets* (Washington DC: the World Bank, 2011), hal. 149-151.

- b) *Lease contract* (kontrak sewa) adalah bentuk kerjasama pemerintah dengan swasta, dimana pemerintah menyewakan aset kepada swasta dengan pembayaran sejumlah tertentu dan swasta bertanggung jawab atas resiko operasional.

## 2. *Concessions* (konsesi)

Pada bentuk kerjasama *concession*, swasta mengambil alih pengelolaan BUMN selama jangka waktu yang diberikan, dimana dalam jangka waktu tersebut, swasta diberikan hak untuk mengelola fasilitas infrastruktur dan karenanya akan menanggung resiko investasi. Jenis-jenis konsesi sebagai berikut:

- a) *Rehabilitate, operate, and transfer* (ROT), yaitu bentuk kerjasama pemerintah dengan swasta, dimana swasta merehabilitasi fasilitas yang ada sekarang, lalu mengoperasikannya dan menjaga fasilitas dengan risikonya sendiri selama periode kontrak untuk kemudian pada akhir kontrak menyerahkan fasilitas ke pemerintah.
- b) *Rehabilitate, lease or rent, and transfer* (RLT), yaitu bentuk kerjasama pemerintah dengan swasta, dimana swasta merehabilitasi fasilitas yang ada sekarang dengan risikonya sendiri, menyewa fasilitas dari pemerintah, lalu mengoperasikan dan menjaga fasilitas dengan risikonya sendiri selama periode kontrak, untuk kemudian pada akhir kontrak menyerahkan fasilitas ke pemerintah.
- c) *Build, rehabilitate, operate, and transfer* (BROT), yaitu bentuk kerjasama pemerintah dengan swasta, dimana swasta membangun tambahan fasilitas dari fasilitas yang ada sekarang atau menyelesaikan fasilitas yang dibangun secara bertahap, merehabilitasi aset yang ada sekarang, lalu mengoperasikan dan memelihara fasilitas dengan risikonya sendiri selama periode kontrak, untuk kemudian pada akhir kontrak menyerahkan fasilitas ke pemerintah.

3. *Greenfield Projects* (proyek-proyek *Greenfield*)

Pada bentuk kerjasama *Greenfield Project* ini, swasta atau *joint venture* swasta-pemerintah membangun dan mengoperasikan fasilitas baru. Bila ada kontrak, fasilitas mungkin beralih atau tidak beralih ke pemerintah pada akhir masa kontrak. Jenis-jenis *greenfield projects* sebagai berikut:

- a) *Build, lease, and transfer (BLT)*, yaitu bentuk kerjasama pemerintah dengan swasta, dimana swasta membangun fasilitas baru atas resikonya sendiri, mengalihkan kepemilikan proyek infrastruktur kepada pemerintah, menyewa fasilitas dari pemerintah dan mengoperasikan fasilitas dengan resiko sendiri sampai berakhirnya masa sewa. Pada bentuk kerjasama ini, biasanya pemerintah memberikan jaminan pendapatan bagi swasta dengan cara memberikan kontrak yang panjang (atau memperpanjang kontrak) atau memberikan jaminan pendapatan minimum.
- b) *Build, operate, and transfer (BOT)*, yaitu bentuk kerjasama pemerintah dengan swasta, dimana swasta membangun fasilitas baru dengan resikonya sendiri, mengoperasikan fasilitas dengan resikonya sendiri, dan lalu mengalihkan fasilitas kepada pemerintah pada akhir masa kontrak. Swasta mungkin memiliki atau tidak memiliki aset selama periode kontrak. Pemerintah biasanya menyediakan jaminan pendapatan melalui kontrak yang panjang (atau memperpanjang kontrak kerjasama) atau menyediakan pendapatan minimum.
- c) *Build, own, and operate (BOO)*, yaitu bentuk perjanjian kerjasama pemerintah dengan swasta, dimana swasta membangun fasilitas baru dengan resikonya sendiri, kemudian memiliki dan mengoperasikan fasilitas dengan resikonya sendiri. Biasanya pemerintah memberikan jaminan pendapatan melalui kontrak yang panjang (atau memperpanjang kontrak) atau menyediakan jaminan pendapatan minimum.
- d) *Merchant*, yaitu bentuk kerjasama pemerintah dengan swasta, dimana swasta membangun fasilitas baru di pasar yang liberal

dimana pemerintah tidak memberikan jaminan pendapatan, sehingga swasta yang menanggung konstruksi, operasi dan resiko pasar dari proyek (misalnya sebuah *merchant power plant*).

- e) *Rental*, yaitu bentuk kerjasama pemerintah dengan swasta, dimana utilitas listrik atau pemerintah menyewa tempat tenaga yang dapat berpindah-pindah dari swasta untuk periode antara 1 sampai 15 tahun. Swasta menempatkan fasilitas baru dengan resikonya sendiri dan mengoperasikan fasilitas dengan resikonya sendiri selama periode kontrak. Pemerintah biasanya menyediakan jaminan pendapatan melalui perjanjian pembelian jangka pendek, misalnya perjanjian pembelian tenaga untuk fasilitas penyediaan air baku.

#### 4. *Divestitures* (divestasi/pengalihan)

Pada bentuk kerjasama *divestiture*, swasta membeli saham dalam BUMN melalui penjualan aset, penawaran umum atau program privatisasi massa.

Ada 2 jenis *divestitures*:

- a) *Full*, dimana pemerintah menjual 100% saham di BUMN kepada swasta (operator, investor dan sejenisnya);
- b) *Partial*, dimana pemerintah menjual sebagian dari saham BUMN kepada swasta (operator, investor dan sejenisnya). Peran swasta di sini dapat mengindikasikan atau tidak mengindikasikan pengelolaan swasta atas fasilitas.

E.R. Yescombe, di dalam bukunya “*public-private partnerships: principles of policy and finance*” menyatakan bahwa akan lebih bermanfaat bila mengklasifikasikan bentuk PPP berdasarkan *nature of service* dan *risk transfer* di dalam kontrak.<sup>104</sup>

PPP dapat dibagi menjadi 2 tipe berdasarkan *nature of service* dan *risk transfer*, yaitu:

---

<sup>104</sup> E.R Yescombe, *op.cit.*, hal. 13.

1. *Usage-based* (didasarkan pada pemakaian)

Tipe ini merupakan bentuk PPP yang paling banyak digunakan.<sup>105</sup> Pada tipe ini, pemerintah memberikan swasta hak untuk merancang (*design*), membangun (atau memperbaiki atau memperluas), memelihara, mengoperasikan dan membiayai infrastruktur milik pemerintah selama jangka waktu tertentu, misalnya selama 25-30 tahun.<sup>106</sup> Dalam jangka waktu tersebut, tanggung jawab operasi termasuk resiko (resiko *design*/rancangan, pembiayaan, konstruksi, operasional, termasuk juga resiko *demand*/permintaan penggunaan aset) ada di swasta. Namun, resiko permintaan dapat dialokasikan dengan beberapa cara, misalnya pemerintah dapat membagi resiko dengan menanggung minimum level penggunaan, dan karenanya pemerintah dapat terlibat dalam pembayaran/imbalan kepada swasta di bawah keadaan-keadaan tertentu (jadi misalnya penerimaan swasta dari tol tidak hanya dari pembayaran/imbalan oleh pengguna tol tapi juga ada subsidi dari pemerintah). Pemerintah juga dapat membantu mengurangi resiko yang harus ditanggung swasta dengan cara memberikan subsidi biaya modal; juga dengan cara memperpanjang periode konsesi, yang memungkinkan swasta untuk mendapatkan pembayaran/imbalan dari pengguna fasilitas lebih lama.<sup>107</sup> Contoh bentuk kerjasama *usage-based* adalah konsesi, misalnya konsesi pada sektor transportasi (tol, jalan, jembatan, terowongan, pelabuhan air dan udara, kereta bawah tanah berikut jaringan kereta api), air, distribusi gas, telekomunikasi dan pembangkit tenaga.<sup>108</sup>

Pada bentuk kerjasama pemerintah dengan swasta ini, sangatlah penting dibentuk badan regulator/badan pengawas yang otonomi dan kompeten, juga lembaga monitoring lainnya.

2. *Availability-based* (didasarkan pada ketersediaan)

---

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> Farquharson *et al.*, *op.cit.*, hal. 11.

<sup>107</sup> *Ibid.* hal. 12.

<sup>108</sup> *Ibid.* dan Yescombe, *loc. cit.*

Persamaan antara *usage-based* dengan *availability-based* adalah keterlibatan swasta di kedua kategori tersebut sama, yaitu *designing* (merancang), *financing* (membiayai), *building* (membangun) atau *rebuilding* (membangun kembali), *operating* (mengoperasikan) dan *maintaining* (memelihara) infrastruktur.<sup>109</sup> Perbedaannya adalah pada bentuk kerjasama *usage-based*, pembayaran/imbalan kepada swasta umumnya berasal dari *end-user* (pengguna akhir, misalnya pengemudi mobil di tol), sebaliknya, pada bentuk kerjasama *availability-based*, pemerintah yang melakukan pembayaran/imbalan kepada swasta berdasarkan jasa atau *availability* (atau kapasitas dari pembangkit tenaga) yang diberikan oleh swasta.<sup>110</sup>

*Availability-based* PPP dibagi menjadi 3 sub kategori, yaitu:

- a) *Accommodation* (akomodasi, misalnya sekolah, rumah sakit dan penjara).

Pada sub kategori ini, imbalan diberikan kepada swasta atas bangunan yang dapat digunakan oleh pemerintah. Pada umumnya, digunakan di *social infrastructure* (infrastruktur sosial), misalnya pada pembangunan rumah sakit, sekolah dan rumah tahanan dan di *service infrastructure* (infrastruktur jasa), misalnya jasa kebersihan, perawatan, *catering*, bahkan *custodial service* (jasa pengawasan) di rumah tahanan.<sup>111</sup>

- b) *Equipment, systems or networks* (peralatan, sistem dan jaringan).

Sub kategori ini berdasarkan pada PFI (*Private Finance Initiative*) dan jarang digunakan.<sup>112</sup> Imbalan diberikan kepada swasta berdasarkan pada *availability* (kemampuan), bukan berdasarkan *usage* (pemakaian). Misalnya pada DBFO (*Design, Build, Finance, Operate*) proyek jalan, dimana *availability* yang harus dihasilkan oleh swasta diukur, misalnya apakah jalur lalu lintas tertutup, kecepatan dimana lalu lintas dapat bergerak di jalan, dan lain-

---

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Yescombe, *loc. cit.*

<sup>112</sup> *Ibid.* hal. 14.

lain.<sup>113</sup> Begitu juga di proyek rel kereta api, dimana *availability* (kemampuan) yang akan diukur misalnya seberapa bagus sistem signal bekerja;<sup>114</sup> jadi yang diukur sebagai pencapaian swasta bukan berapa penumpang kereta api.

c) *Process Plant* (pengolahan)

Proyek-proyek yang termasuk dalam kategori ini adalah proyek-proyek dengan menggunakan skema BOT untuk pembangkit tenaga, air, pembuangan limbah hasil pengolahan air, dan pembuangan hasil pembakaran.<sup>115</sup> Imbalan diberikan oleh pemerintah kepada swasta berdasarkan *availability* (kemampuan) dari kapasitas untuk memproses air bersih, limbah air bersih atau limbah hasil pembakaran, bukan berdasarkan berapa banyak volume air yang dihasilkan atau diproses, sehingga apabila *plant* (tempat pengolahan air bersih atau air limbah) tidak dapat memenuhi persyaratan/tidak memiliki kapasitas untuk memproses air seperti yang telah disepakati, swasta tidak akan dibayar.

#### 2.4.1.2 Bentuk-Bentuk Kerjasama Pemerintah dengan Swasta pada Umumnya menurut Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Di Indonesia, berbagai bentuk kerjasama pemerintah dengan swasta diatur di dalam peraturan perundang-undangan Indonesia antara lain:

1. Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005 Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur<sup>116</sup> jo Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional No. 4 Tahun 2010 Tentang Panduan

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> Perpres No. 13 Tahun 2010 mengubah sebagian ketentuan-ketentuan dalam Perpres No. 67 Tahun 2005.

Umum Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

Di dalam Perpres No. 13 Tahun 2010, tidak disebutkan satu persatu bentuk kerjasama antara pemerintah dengan swasta yang dapat digunakan dalam mengadakan perjanjian antara pemerintah dengan swasta, namun hanya diatur bahwa bentuk kerjasama menteri/kepala daerah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur, ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara menteri/kepala lembaga/kepala daerah dengan badan usaha sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>117</sup> Dengan demikian, diperlukan peraturan perundang-undangan di bawah peraturan presiden ini,<sup>118</sup> yaitu Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional No. 4 Tahun 2010 Tentang Panduan Umum Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

Menurut Permen Perencanaan Pembangunan Nasional / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional No. 4 Tahun 2010, bentuk-bentuk kerjasama secara garis besar dibagi menjadi:<sup>119</sup>

- a) Bangun-milik-guna (BOO: *build-own-operate*);
- b) Bangun-milik-guna-serah (BOOT: *build-own-operate-transfer*);
- c) Bangun-guna-serah (BOT: *build-operate-transfer*);
- d) Bangun-serah-guna (BTO: *build-transfer-operate*);
- e) Rehabilitasi-guna-serah (ROT: *rehabilitate-operate-transfer*);
- f) Kembangkan-guna-serah (DOT: *develop-operate-transfer*);
- g) Bentuk-bentuk kerjasama lainnya.

---

<sup>117</sup> Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur*, Perpres No. 67 Tahun 2005, Lembaran Lepas, 2005, ps. 5 ayat (2).

<sup>118</sup> Menurut pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan daerah adalah peraturan di bawah peraturan presiden. Selain itu, produk hukum yang dikeluarkan oleh menteri juga merupakan produk hukum yang hierarkinya di bawah peraturan presiden.

<sup>119</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas (Permen Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas No. 4 Tahun 2010), *op.cit.*, Bagian 5 b Bab III Lampiran.

Peraturan Menteri No. 4 Tahun 2010 tersebut mengatur bahwa bentuk kerjasama harus mencerminkan alokasi resiko, penanggung jawab pembiayaan dan status pengelolaan aset kerjasama.<sup>120</sup> Permen ini juga mengatur beberapa faktor yang perlu dipertimbangkan dalam pemilihan bentuk kerjasama, yaitu:

- a) Kepastian ketersediaan infrastruktur tepat pada waktunya;
- b) Optimalisasi investasi oleh badan usaha;
- c) Maksimalisasi efisiensi yang diharapkan dari pengusaha infrastruktur oleh badan usaha; dan
- d) Kepastian adanya pengalihan ketrampilan manajemen dan teknis sektor swasta ke sektor publik.<sup>121</sup>

Sebelum diberlakukannya Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2010, tidak ada panduan untuk tahap-tahap dalam pelaksanaan kerjasama pemerintah dengan swasta. Sebelumnya digunakan *Internasional Best Practice* saja. Untuk pelaksanaan kerjasama pemerintah dengan swasta secara umum sudah diatur dalam Perpres No. 67 Tahun 2005 yang di ubah sebagian pasal-pasalnya dengan Perpres No. 13 Tahun 2010. Di dalam Perpres No. 67 Tahun 2005 terdapat tata cara pengadaan kerjasamanya, namun belum sedetail yang diatur dalam Permen Bappenas No. 4 Tahun 2010.<sup>122</sup>

2. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerjasama Daerah *jo* Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2009 dibuat sebagai petunjuk teknis untuk mengadakan kerjasama daerah sebagaimana dimaksud Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2007, dimana

<sup>120</sup> *Ibid.* Bagian 5a Bab III Lampiran.

<sup>121</sup> *Ibid.* Bagian 5c Bab III Lampiran.

<sup>122</sup> Berdasarkan wawancara terarah dengan Ibu Novie Andriani, SH (Perencana Pertama di Direktorat Pengembangan Kerjasama Pemerintah dan Swasta Bappenas), diterima pada tanggal 27 Juni 2011.

subyek/pelaku kerjasama di Permendagri No. 22 ini lebih luas dibandingkan subyek/pelaku di Permen Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2010 dan Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2010.

Dua peraturan yang disebut belakangan hanya mengatur kerjasama antara pemerintah dengan swasta, sedangkan Permendagri No. 22 Tahun 2009 mengatur kerjasama antara pemerintah dengan swasta dan antara pemerintah dengan pemerintah, yaitu antara Gubernur, Bupati/Walikota atas nama Pemerintah Daerah dengan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan badan hukum (swasta, BUMN, BUMD, koperasi, yayasan, dan lembaga di dalam negeri lainnya yang berbadan hukum).<sup>123</sup> Di tesis ini hanya akan diuraikan bentuk kerjasama antara pemerintah dengan badan hukum, tidak diuraikan bentuk kerja sama antar daerah dan kerjasama pemerintah daerah dengan departemen/LPND karena tesis ini memfokuskan pada kerjasama pemerintah dengan swasta. Adapun contoh bentuk kerjasama pemerintah daerah dengan badan hukum, yaitu:<sup>124</sup>

- a. Kontrak pelayanan, terdiri atas:
  - a.1 Kontrak operasional/pemeliharaan, yaitu: Pemerintah daerah mengontrakkan<sup>125</sup> kepada badan usaha untuk mengoperasikan/memelihara suatu fasilitas pelayanan publik.
  - a.2 Kontrak kelola, yaitu: Pemerintah daerah<sup>126</sup> mengontrakan kepada badan usaha untuk mengelola suatu sarana/prasarana yang dimiliki pemerintah daerah.
  - a.3 Kontrak sewa, yaitu: Swasta menyewakan suatu fasilitas infrastruktur tertentu atas dasar kontrak kepada pemerintah daerah untuk dioperasikan dan dipelihara oleh pemerintah daerah selama jangka waktu tertentu.
  - a.4 Kontrak konsesi, yaitu: Swasta diberi hak konsesi atau tanggung jawab untuk menyediakan jasa pengelolaan atas sebagian atau seluruh sistem infrastruktur tertentu, termasuk

<sup>123</sup> Kementerian Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja Sama Daerah*, Kemendagri No. 22 Tahun 2009, Lampiran II Bagian C.

<sup>124</sup> *Ibid*, ps. 1 butir 4 dan 5.

<sup>125</sup> Yang dimaksud mengontrakkan adalah memberikan hak operasional/pemeliharaan.

<sup>126</sup> Yang dimaksud mengontrakkan adalah memberikan hak kelola.

pengoperasian dan pemeliharaan fasilitas serta pemberian layanan kepada masyarakat dan penyediaan modal kerjanya.

- b. Kontrak bangun, terdiri atas:
  - b.1 Kontrak bangun guna serah, yaitu:

Swasta memperoleh hak untuk mendanai dan membangun suatu fasilitas/infrastruktur, yang kemudian dilanjutkan dengan pengelolaannya dan dapat menarik iuran selama jangka waktu tertentu untuk memperoleh pengembalian modal investasi dan keuntungan yang wajar. Setelah jangka waktu itu berakhir, badan usaha menyerahkan kepemilikan fasilitas kepada pemerintah daerah.
  - b.2 Kontrak bangun serah guna, yaitu:

Badan usaha bertanggung jawab untuk membangun infrastruktur/fasilitas, termasuk membiayainya dan setelah selesai pembangunannya, lalu infrastruktur/fasilitas tersebut diserahkan penguasaan dan kepemilikannya kepada pemerintah daerah. Selanjutnya pemerintah daerah menyerahkan kembali kepada badan usaha untuk dikelola selama waktu tertentu untuk pengembalian modal investasinya serta memperoleh keuntungan yang wajar.
  - b.3 Kontrak bangun sewa serah, yaitu:

Badan hukum diberi tanggung jawab untuk membangun infrastruktur termasuk membiayainya. Pemerintah daerah kemudian menyewa infrastruktur tersebut melalui perjanjian sewa beli kepada badan hukum selama jangka waktu tertentu dan setelah jangka waktu kontrak berakhir, maka pemerintah menerima penguasaan dan kepemilikan infrastruktur tersebut.
- c. Kontrak rehabilitasi, terdiri atas:
  - c.1 Kontrak rehabilitasi kelola dan serah, yaitu:

Pemerintah daerah mengontrakan<sup>127</sup> kepada badan hukum untuk memperbaiki suatu fasilitas publik yang ada, kemudian badan usaha mengelolanya dalam waktu tertentu sesuai dengan perjanjian, selanjutnya diserahkan kembali kepada pemerintah apabila badan usaha tersebut telah memperoleh pengembalian modal dan profit pada tingkat yang wajar.
  - c.2 Kontrak bangun tambah, kelola dan serah, yaitu:

---

<sup>127</sup> Mengontrakan maksudnya memberikan hak.

Badan hukum diberi hak atas dasar kontrak dengan pemerintah daerah untuk menambah suatu fasilitas tertentu pada fasilitas publik yang ada. Kemudian badan hukum diberikan hak untuk mengelola bangunan tambahan sampai badan hukum dapat memperoleh pengembalian modal dan profit pada tingkat yang wajar.

c.3 Kontrak patungan, yaitu:

Pemerintah daerah bersama-sama badan usaha membentuk suatu badan hukum patungan dalam bentuk perseroan<sup>128</sup> untuk membangun atau/dan mengelola suatu aset yang dimiliki oleh perusahaan patungan tersebut, termasuk segala kegiatan yang menjadi lingkup usaha perusahaan patungan.

3. Keputusan Menteri Dalam Negeri Dan Otonomi Daerah No. 43 Tahun 2000 Tentang Pedoman Kerjasama Daerah Dengan Pihak Ketiga.

Pasal 6 Kepmen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 43 Tahun 2000 mengatur “kerjasama perusahaan daerah dengan pihak ketiga dapat dilakukan melalui 2 (dua) bentuk dasar, yaitu a) kerjasama pengelolaan (*joint operation*); b) kerjasama usaha patungan (*joint venture*).”

4. Peraturan-peraturan lainnya mengenai bentuk-bentuk kerjasama antara pemerintah dengan swasta khusus sektor air sebagaimana diuraikan pada bagian 2.4.2 tesis ini.

---

<sup>128</sup> Perseroan maksudnya perseroan terbatas.

## 2.4.2 Bentuk-Bentuk Kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta pada Sektor Air.

### 2.4.2.1 Bentuk-Bentuk Kerjasama Pemerintah dengan Swasta pada Sektor Air secara Internasional

Menurut E. R. Yescombe, berikut adalah beberapa bentuk alternatif kerjasama antara pemerintah dengan swasta (*public-private partnership*) di sektor air:<sup>129</sup>

1. *Public-sector ownership dan private-sector management* (kepemilikan dilakukan oleh pemerintah dan pengelolaan dilakukan oleh swasta)<sup>130</sup>  
 Pada bentuk ini, kepemilikan proyek ada di pemerintah dan pengelolaan fasilitas ada di swasta. Bentuk ini banyak dijumpai di Prancis. Jasa/penyediaan air dikelola di bawah kontrak *Affermage (franchise)*. Pihak swasta mengambil alih fasilitas yang dimiliki oleh pemerintah berdasarkan *management contract* (kontrak kelola) untuk kontrak jangka panjang (10 – 12 tahun).
2. PFI (*private finance initiative*) (inisiatif keuangan swasta)<sup>131</sup>  
 Bentuk kerjasama PFI digunakan untuk pembangunan proyek jasa air yang baru. Resiko proyek dan pembayaran/imbalan beralih ke pemerintah (imbalan diperoleh swasta dari pemerintah, bukan dari pengguna akhir). Bentuk kerjasama ini banyak ditemukan di Turki dan Cina.
3. *Concession* (konsesi)<sup>132</sup>  
 Bentuk konsesi ini sangat lazim digunakan, terutama di negara sedang berkembang. Pada bentuk kerjasama ini, swasta membuat sistem baru, menagih pemakaian air dari pelanggan, memiliki resiko

<sup>129</sup> Yescombe, *op.cit.*, hal 11.

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> *Ibid.*

*demand*/permintaan (misalnya terdapat resiko sedikitnya pemakaian jalan tol/penggunaan air) dan wajib memenuhi berbagai standar yang telah ditetapkan di dalam perjanjian sebagai *output* (misalnya kualitas air dan ketersediaan air yang siap minum). Tarif dapat diatur oleh pemerintah yang berwenang, dapat juga diatur di dalam perjanjian konsesi tersebut. Pada akhir masa konsesi, seluruh yang dikelola kepada swasta akan dikembalikan kepada pemerintah.

4. *Privatisation (BOO: Build, Own, Operate)* (Privatisasi: Bangun, Miliki, Gunakan)<sup>133</sup>

Di Inggris, sebuah badan milik negara yang menangani air telah diubah menjadi perusahaan swasta yang menangani air di tingkat daerah, yang memiliki jaringan penyediaan air dan pembuangan. Keterlibatan pemerintah adalah menjadi regulator pelayanan air yang memonitor pelayanan yang diberikan, menerapkan pengeluaran maksimum untuk air berdasarkan pada tingkat pengembalian investasi (IRR) yang wajar dan memastikan ada kompetisi di penyediaan air. Bentuk ini diterapkan di Inggris dan Chili.<sup>134</sup>

Menurut data yang dibuat oleh Bank Dunia dan PPIAF (*Public-Private Infrastructure Advisory Facility*)<sup>135</sup> dalam buku yang berjudul *Public-Private Partnership for Urban Water Utilities*, berikut bentuk kerjasama pemerintah dengan swasta yang dipakai oleh negara-negara di dunia:<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> *Ibid*

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> Data yang dibuat ini menggambarkan kontrak yang sudah berjalan selama 5 tahun (khusus untuk *management contract* selama 3 tahun). Sebagian besar data yang disajikan adalah data dari kontrak yang masih berlangsung di tahun 2007.

<sup>136</sup> Marin, *op.cit.*, hal. 150-154.

Kelompok Negara	Bentuk Kerjasama Pemerintah Dengan Swasta Pada Sektor Air
Afrika	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>management contract</i> (kontrak kelola);</li> <li>- <i>lease-affermage</i> (sewa-franchise);</li> <li>- <i>concession</i> (konsesi).</li> </ul>
Asia Timur dan Pasifik	<i>concession</i> (konsesi).
Eropa dan Asia Tengah	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>management contract</i> (kontrak kelola);</li> <li>- <i>lease-affermage</i> (sewa-franchise).</li> </ul>
Amerika Latin dan Karibia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>management contract</i> (kontrak kelola);</li> <li>- <i>concession</i> (konsesi);</li> <li>- <i>mixed ownership</i> (sebagian besar saham dimiliki pemerintah, namun pengelolaan diberikan ke swasta);</li> <li>- <i>Divestiture</i> (swasta membeli saham BUMN).</li> </ul>
Timur Tengah dan Afrika Utara	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>management contract</i> (kontrak kelola);</li> <li>- <i>concession</i> (konsesi).</li> </ul>

#### 2.4.2.2 Bentuk-Bentuk Kerjasama Pemerintah dengan Swasta pada Sektor Air menurut Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Kerjasama antara pemerintah dengan swasta pada sektor air di Indonesia dimulai pada awal 1990 dimana pada saat itu perusahaan publik dianggap tidak dapat dan tidak mampu memenuhi kebutuhan masyarakat akan air bersih.<sup>137</sup> Ketidakmampuan pemerintah (dalam hal ini perusahaan daerah air minum – selanjutnya disebut PAM, yang berada di bawah pemerintah daerah) dalam memberikan pelayanan air bersih dibuktikan dengan tingkat kehilangan air yang tinggi, yakni 33 persen, belum bisanya PAM tersebut beroperasi 24 jam penuh dan sebanyak 209 perusahaan daerah air minum terlilit hutang, padahal

<sup>137</sup> Tim Kruha, *Kemelut Sumber Daya Air: Menggugat Privatisasi Air Di Indonesia*, (Yogyakarta: Laper Pustaka Utama bekerjasama dengan Kruha, 2005), hal. 2.

berdasarkan target pembangunan millennium (*millennium development goals/MDG's*), di tahun 2015, Indonesia harus menaikkan cakupan pelayanan air dengan sistem perpipaan dari 25,56 persen menjadi 45,72%.<sup>138</sup> Investasi sebesar Rp. 34,6 triliun ini menjadi peluang bagi swasta.<sup>139</sup>

Di Indonesia, berbagai bentuk kerjasama pemerintah dengan swasta untuk penyediaan air bersih diatur di dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 12/PRT/M/2010 Tahun 2010 Tentang Pedoman Kerjasama Pengusahaan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum *jo* Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2005 Tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.

Bentuk perjanjian kerjasama pengusahaan pengembangan SPAM antara pemerintah atau pemerintah daerah dengan badan usaha meliputi:<sup>140</sup>

1. Kontrak bangun, guna, serah (*build, operate and transfer contract*) untuk seluruh pengembangan SPAM hingga pelayanan dan penagihan kepada pelanggan atau untuk sebagian pengembangan SPAM; atau
2. Bentuk kerjasama lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kerjasama pemerintah dengan badan usaha.

Permen PU No. 12/PRT/M/2010 juga mengatur bahwa bentuk kerjasama harus mencerminkan alokasi resiko, penanggung jawab pembiayaan dan status pengelolaan aset kerjasama,<sup>141</sup> serta dipilih dengan mempertimbangkan faktor-faktor:<sup>142</sup>

1. Kepastian ketersediaan infrastruktur tepat pada waktunya;
2. Inovasi dan efisiensi;
3. Pengalihan keterampilan manajemen dan teknis sektor swasta ke sektor publik.

<sup>138</sup> Eny Prihtiyani, "Melirik Bisnis Air Bersih" Kompas, (2 Mei 2011), hal. 17.

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> Kementerian PU (Kepmen PU No. 12/PRT/M/2010), *op.cit.*, Lamp. Kepmen PU, Bab III Bagian 5b.

<sup>141</sup> *Ibid.* ps.5a.

<sup>142</sup> *Ibid.* ps.5a.

Bentuk-bentuk kerjasama yang disebutkan di dalam Permen PU No. 12/PRT/M/2010, diperinci lebih lanjut oleh Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (BPPSPAM)<sup>143</sup> - Kementerian PU, yang menyebutkan ada 6 (enam) bentuk kerjasama pemerintah dengan swasta, yaitu:<sup>144</sup>

- a) Kontrak Pelayanan (*Service Management*).
- b) Kontrak Kelola (*Management Contract*).
- c) Kontrak Sewa (*Lease Contract*).
- d) Kontrak Bangun-Kelola-Alih Milik (*Build Operate Transfer - BOT*).
- e) Kontrak Rehab-Kelola-Alih Milik (*Rehab Operate Transfer - ROT*).
- f) Kontrak Konsesi (*Concession Contract*).

Bentuk-bentuk kerjasama pemerintah dengan swasta tersebut dapat dikembangkan dengan variasi yang cukup banyak dan dapat dikombinasikan antara beberapa bentuk kemitraan yang sesuai dengan tujuan dan lingkup kegiatan atau bentuk yang diperlukan.<sup>145</sup>

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 12/PRT/M/2010 Tahun 2010 tentang Pedoman Kerjasama Pengusahaan Pengembangan Sistem Air Minum mengatur mengenai 2 (dua) jenis kerjasama:

1. Kerjasama pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dengan badan usaha dalam perusahaan pengembangan SPAM dengan sistem jaringan dan teknologi pengolahan pada daerah, wilayah atau kawasan yang belum terjangkau pelayanan jaringan perpipaan SPAM BUMN/BUMD penyelenggara.

Dalam hal ini, kerjasama tersebut harus tunduk pada Permen PU No. 12/PRT/M/2010.<sup>146</sup>

<sup>143</sup> BPPSPAM berada dibawah Kementerian PU yang dibentuk untuk menjalankan PP No. 16 Tahun 2005 Tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.

<sup>144</sup> Kementerian PU-BPPSPAM, *Indonesia Water Supply: Infrastructure PPP Investment Opportunities 2010*, (Jakarta: 2010), hal. 9.

<sup>145</sup> *Ibid.*

<sup>146</sup> Kementerian PU (Permen PU No. 12/PRT/M/2010), *op.cit.*, ps. 6.

2. Kerjasama BUMN/BUMD penyelenggara dengan badan usaha untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan SPAM di wilayah pelayanannya (prinsip *business to business*).

Dalam hal ini, tata cara kerjasama tersebut diatur dengan peraturan direksi BUMN/BUMD penyelenggara.<sup>147</sup> Permen PU ini tidak mengatur *business to business* lebih jauh, sehingga BUMN/BUMD penyelenggara dapat melakukan pengadaan mitra dengan pola kerjasama dengan aturan BUMN/BUMD itu sendiri.<sup>148</sup>

Selain tunduk pada peraturan khusus tersebut, BUMN/BUMD tunduk pada peraturan umum lainnya yang mengatur mengenai BUMN atau BUMD tersebut.<sup>149</sup>

Seperti yang telah disampaikan pada sub bab 1.1, sampai saat ini, di Indonesia, ada 24 proyek *public-private partnership* antara pemerintah dengan swasta di sektor air. Bentuk-bentuk kerjasama pemerintah dengan swasta tersebut adalah (1) BOT (*Build, Operate, Transfer*), misalnya di Jambi dan Lippo Karawaci; (2) konsesi, misalnya di Jakarta dan Cikampek; (3) BOO (*Build, Own, Operate*), misalnya di Bintao Jaya dan Bekasi (Kemang Pratama); (4) BT (*Build, Transfer*), misalnya di Banjarmasin; dan (5) O&M (*Operation & Maintenance*), misalnya di Cisadane.<sup>150</sup> Sementara itu, dari 10 proyek *public-private partnership* yang merupakan peluang besar bagi *investor* di sektor air, keseluruhannya akan dikerjasamakan dalam bentuk BOT atau konsesi.<sup>151</sup>

Dari uraian-uraian sebelumnya, dapat dipahami bahwa terdapat beberapa bentuk kerjasama yang dapat dipilih oleh para pihak yang akan mengadakan kerjasama, meskipun konsesi dan BOT masih menjadi pilihan utama untuk project PPP di negara sedang berkembang, terutama untuk sektor air.

Suatu bentuk kerjasama dipilih biasanya didasarkan pada satu atau beberapa hal di bawah ini:

---

<sup>147</sup> *Ibid.* ps. 24.

<sup>148</sup> Berdasarkan wawancara terarah dengan Bapak Ir. M. Aulawi Dzin Nun, MSc (Kabag Umum dan Informasi Kementerian PU-BPPSPAM) yang diterima tanggal 27 Juni 2011.

<sup>149</sup> Peraturan yang mengatur mengenai BUMN misalnya UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN dan peraturan yang mengatur mengenai BUMD misalnya Permendagri No. 3 Tahun 1998 Tentang Bentuk Hukum BUMD.

<sup>150</sup> Kementerian PU-BPPSPAM, *op.cit.*, hal. 13&14.

<sup>151</sup> *Ibid.*, hal 15.

1. Siapa yang akan menanggung resiko-resiko proyek; apabila swasta, maka biasanya dipilih bentuk kerjasama konsesi, namun apabila pemerintah yang menanggung resiko proyek (misalnya imbalan/pembayaran untuk swasta diberikan oleh pemerintah), biasanya dipilih bentuk BOT/BTO.
2. Kondisi proyek sebelum kerjasama: apakah fisik proyek tersebut baru akan dibangun, yang biasanya dipilih bentuk BOT/BTO atau aset-aset utama proyek sudah ada, sehingga swasta hanya perlu menambah aset, yang oleh karenanya dipilih bentuk konsesi.
3. Kepemilikan aset setelah selesai masa kerjasama: apabila dikembalikan ke pemerintah, maka bentuk kerjasama BOT, ROT misalnya, patut dipertimbangkan; namun apabila kepemilikan beralih ke swasta, maka BOO merupakan pilihan yang tepat.
4. Sistem imbalan/pembayaran yang diperoleh swasta: apabila imbalan langsung diperoleh dari *user* (pengguna) atau gabungan dari pengguna dan pemerintah, konsesi merupakan pilihan, namun bila imbalan diberikan oleh pemerintah untuk swasta, bentuk pilihannya adalah BOT/BTO.
5. Ruang lingkup pekerjaan swasta: apabila pembangunan melibatkan pembangunan fisik proyek, maka pilihan bentuk PPP nya dapat berupa BOT, BTO atau BLT; bila hanya memperbaiki fisik proyek dapat berupa ROT; apabila ruang lingkungannya hanya mengelola aset tanpa ada pembangunan fisik, dapat dipilih bentuk kontrak kelola dan kontrak sewa.

## 2.5 Perjanjian Kerjasama Antara Pemerintah Dengan Swasta

### 2.5.1 Tahapan-Tahapan Pengadaan Proyek Kerjasama

Suatu perjanjian memiliki subyek perjanjian yaitu para pihak. Pemerintah dalam hal ini adalah pihak yang membutuhkan *partner* (mitra) untuk dapat menghasilkan *output* (hasil) sebagaimana yang diharapkan. Dalam memilih mitra

untuk bekerja sama dengan pemerintah dalam suatu proyek besar yang berjangka waktu panjang di bidang infrastruktur tentu tidak sederhana. Pada umumnya, pemerintah wajib tunduk pada peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 dalam hal pembiayaannya baik sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD. Namun dalam hal pemerintah mencari mitra swasta untuk bekerja sama dalam hal kerja sama pemerintah dengan swasta di bidang infrastruktur umumnya dan sektor air khususnya berlaku Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2010 Tentang Panduan Umum Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja Sama Daerah dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 12/PRT/M/2010 Tahun 2010 Tentang Pedoman Kerjasama Pengusahaan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum. Beberapa prinsip kerja sama penyediaan infrastruktur<sup>152</sup> atau pengadaan badan usaha<sup>153</sup> di Perpres No. 67 Tahun 2005 dan Permen PU No. 12/PRT/M/2010 adalah adil, transparan, terbuka dan bersaing sebagaimana juga prinsip-prinsip pengadaan barang/jasa yang dianut oleh Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.<sup>154</sup>

Beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perjanjian kerjasama pemerintah dengan swasta yaitu Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2010 Tentang Panduan Umum Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja Sama Daerah dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 12/PRT/M/2010 Tahun 2010 Tentang Pedoman Kerjasama Pengusahaan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum secara terperinci

---

<sup>152</sup> Indonesia (Perpres No. 67 Tahun 2005), *op.cit.*, ps. 6.

<sup>153</sup> Kementerian PU (Permen PU No. 12/PRT/M/2010 Tahun 2010), *op.cit.*, ps. 13.

<sup>154</sup> Pasal 5 Perpres No. 54 Tahun 2010 menyebutkan prinsip-prinsip pengadaan barang/jasa adalah efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil/tidak diskriminatif dan akuntabel. Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Perpres No. 54 Tahun 2010, Lembaran Lepas 2010, ps. 5.

mengatur tahap-tahap yang wajib dijalankan oleh para pihak (pemerintah dan badan usaha) dalam kerjasama pemerintah dengan swasta.

Tahap-tahap pengadaan kerjasama pemerintah dengan swasta<sup>155</sup> adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan Proyek Kerjasama

Pada tahap ini, PJK (Penanggung Jawab Proyek Kerjasama, yaitu Menteri, Kepala Daerah, atau Direksi BUMN/BUMD Penyelenggara<sup>156</sup>) melakukan identifikasi dan pemilihan Proyek Kerjasama yang berpotensi untuk dikerjasamakan dengan Badan Usaha. Dalam proyek perusahaan pengembangan sistem penyediaan air minum misalnya, PJK mengidentifikasi rencana pengembangan sistem penyediaan air minum yang terdapat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN)/Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)/Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD); mengkaji ketersediaan dan kebutuhan peningkatan pelayanan air bersih; menentukan jenis dan besaran investasi; dan melakukan identifikasi awal pengelolaan resiko yang diperkirakan akan timbul, dan perlunya dukungan dan/atau jaminan pemerintah.<sup>157</sup> Pelaksanaan proses

<sup>155</sup> Penulis hanya akan mengulas mengenai tahap-tahap kerjasama pemerintah dengan swasta menurut Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2010 sebagai pedoman untuk kerjasama pemerintah dengan swasta umumnya di infrastruktur dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 12/PRT/M/2010 Tahun 2010 sebagai pedoman untuk kerjasama pemerintah dengan swasta khususnya di sektor air karena penulis fokus kepada peraturan infrastruktur umumnya dan peraturan mengenai sektor air khususnya.

<sup>156</sup> Kementerian PU (Kepmen PU No.12/PRT/M/2010 Tahun 2010), *op.cit.*, ps. 1 butir 10. Bandingkan dengan pelaksana proyek kerjasama menurut Permen Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2010 adalah menteri, kepala lembaga, kepala daerah, Direktur Utama BUMN/BUMD. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas (Permen Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2010), *op.cit.*, ps. 1 butir 3.

<sup>157</sup> *Ibid.* (Kementerian PU) Bab II Lampiran. Bandingkan dengan Permen Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2010 yang mengatur lebih terperinci mengenai proses identifikasi dan pemilihan proyek kerjasama dengan memberikan pedoman pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam melaksanakan proses identifikasi dan pemilihan proyek kerjasama, yaitu menggunakan analisa kebutuhan, kriteria kepatuhan, dan kriteria kualitatif nilai manfaat uang. Juga pada tahap perencanaan proyek kerjasama ini, Permen Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2010 mengatur penetapan prioritas proyek

identifikasi dan pemilihan proyek kerjasama wajib memperhatikan kesesuaian dengan rencana pembangunan jangka panjang, rencana menengah nasional/daerah dan rencana strategis; kesesuaian lokasi proyek dengan rencana tata ruang wilayah; keterkaitan antar sektor infrastruktur dan antar wilayah; serta harus memperhatikan analisa biaya dan manfaat sosial.

Permen Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2010 memberikan tambahan hal-hal yang harus dilakukan PJKP pada tahap perencanaan proyek kerjasama ini, yaitu pada akhir tahap perencanaan, PJKP menyiapkan dokumen studi pendahuluan, yang meliputi latar belakang proyek kerjasama, deskripsi proyek kerjasama,<sup>158</sup> manfaat proyek kerjasama,<sup>159</sup> lingkup pekerjaan dan metode pemilihan pengadaan, serta penyusunan kerangka acuan dan rencana kerja pengadaan konsultan untuk tahap penyiapan prastudi kelayakan dan transaksi proyek kerjasama (dalam hal diperlukan konsultan independen).<sup>160</sup>

2. Tahap Penyiapan Pra Studi Kelayakan Proyek Kerjasama  
 Penyiapan Pra Studi Kelayakan Proyek Kerjasama dimaksudkan untuk memastikan: (1) kelayakan proyek kerjasama; (2) alokasi dan mitigasi resiko yang proporsional di antara para pihak; dan (3) proyek kerjasama menghasilkan manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat.<sup>161</sup> Pada akhir tahap ini, wajib dibuat dokumen pra studi kelayakan kerjasama sesuai dengan kerangka yang telah ditentukan di dalam Permen PU No.

---

kerjasama, dengan melakukan analisa multi kriteria. *Ibid.* (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas), Bagian B, Bab II dari Lampiran.

<sup>158</sup> Deskripsi proyek kerjasama mencakup sekurang-kurangnya landasan hukum, kondisi proyek kerjasama saat ini dan permasalahan serta kebutuhan infrastruktur. *Ibid.* (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas), Bagian C No. 2 Bab II dari Lampiran.

<sup>159</sup> Manfaat proyek kerjasama mencakup sekurang-kurangnya konsep proyek kerjasama, potensi untuk dikerjasamakan, layak teknis, layak ekonomis, potensi hambatan dan lingkungan, serta kebutuhan manajemen proyek. *Ibid.* Bagian C No. 3 Bab II dari Lampiran.

<sup>160</sup> *Ibid.* Bagian C Bab II dari Lampiran.

<sup>161</sup> Kementerian PU (Permen PU NO.12/PRT/M/2010), *op.cit.*, Bagian A Bab III dari Lampiran.

12/PRT/M/2010 dan Permen Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2010 tersebut.

Menurut kedua peraturan tersebut, komponen pra studi kelayakan proyek kerjasama terdiri dari:

a. Kajian hukum.

Kajian hukum berisi analisis kelembagaan dan analisis peraturan perundang-undangan. Dalam melakukan analisis kelembagaan dan peraturan perundang-undangan, ada beberapa langkah yang harus dilakukan, antara lain: harus dipastikan kewenangan PJKK dalam proyek kerja sama; harus ditentukan unit kerja serta peran dan tanggung jawabnya dan sistem pelaporan; harus ditentukan dan disiapkan perangkat regulasi kelembagaan; serta harus dipastikan proyek kerjasama dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>162</sup>

b. Kajian Teknis.

Kajian Teknis dalam Pra Studi Kelayakan Proyek Kerjasama berisi: (1) Analisis teknis; (2) ketersediaan lahan; (3) rancang bangun awal (*preliminary engineering design*).<sup>163</sup>

Analisa teknis bertujuan untuk menetapkan standar kinerja teknis operasi yang diperlukan; mempertimbangkan besaran proyek, kualitas, teknologi dan waktu pelaksanaan; menetapkan kapasitas keluaran yang dibutuhkan dan standar operasi, serta menyiapkan rancangan awal yang layak secara teknis; mengidentifikasi dan menilai aset yang dibutuhkan dan menyiapkan daftar aset pemerintah yang akan digunakan untuk proyek; dan

---

<sup>162</sup> Untuk kerjasama proyek infrastruktur, peraturan perundang-undangan yang harus dianalisis, antara lain peraturan terkait dengan pendirian badan usaha, penanaman modal, persaingan usaha, lingkungan, keselamatan kerja, pengadaan tanah, pembiayaan proyek kerjasama, perijinan proyek kerjasama, mekanisme penentuan tarif dan penyesuaiannya, perpajakan, dan peraturan lainnya. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas (Permen Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2010), *op.cit.*, Bagian E No. 2 Bab II dari Lampiran.

<sup>163</sup> Kementerian PU (Permen PU No. 12/PRT/M/2010), *op.cit.*, Bagian B No. 2 Bab III dari Lampiran.

memperkirakan dan menentukan pendapatan (*revenue*), biaya modal, biaya operasi dan pemeliharaan dengan berbagai alternatif.

c. Kajian Kelayakan Proyek

Kajian kelayakan proyek dalam pra studi kelayakan proyek kerjasama berisi: (1) Analisis Biaya Manfaat Sosial (BMS); (2) analisis pasar; dan (3) analisis keuangan; dan (4) analisis risiko.

Analisis BMS bertujuan untuk memastikan keberlanjutan ekonomi suatu proyek yang berkaitan dengan efektivitas, ketepatan waktu, penggunaan dana, dan sumber daya publik selama periode proyek.

Analisis pasar bertujuan antara lain untuk menentukan tingkat pelayanan yang diharapkan; menilai perkiraan kemauan dan kemampuan membayar pengguna, standar pelayanan yang dibutuhkan dan kinerja pembayaran; menentukan pilihan strategi untuk mengurangi resiko pasar.

Analisis keuangan bertujuan untuk menentukan kelayakan finansial proyek kerjasama. Analisis keuangan dilakukan antara lain dengan cara menentukan tingkat *Financial Internal Rate of Return* (FIRR) pada proyek kerjasama; menentukan tingkat biaya modal (*Weighted Average Cost of Capital –WACC*); menentukan besarnya dukungan pemerintah dan/atau jaminan pemerintah. Berikutnya adalah analisis tarif, yang meliputi antara lain penentuan mekanisme struktur tarif bagi swasta.<sup>164</sup>

Analisis risiko bertujuan untuk mengidentifikasi risiko dan mengalokasikannya kepada pihak yang paling mampu untuk mengatasinya. Analisis resiko dilakukan dengan cara, misalnya menentukan alokasi risiko berdasarkan jenis infrastruktur dan biaya yang mungkin timbul dari dukungan pemerintah dan/atau jaminan pemerintah;

---

<sup>164</sup> Berbeda dengan di Permen PU No. 2/PRT/M/2010 Tahun 2010, dimana struktur tarif diatur pada bagian kajian kelayakan proyek, struktur tarif seperti ini di Permen Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas diatur pada bagian kajian hukum. Tarif dimaksud Permen PU No. 12/PRT/M/2010 dan Permen Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2010 berarti imbalan.

- d. Kajian Lingkungan dan Sosial. Kajian ini berisi analisis awal dampak lingkungan, analisis sosial dan rencana pemukiman kembali
- e. Kajian Bentuk Kerjasama Dalam Penyediaan Infrastruktur  
Kajian ini telah dibahas sebelumnya ketika membahas mengenai bentuk kerjasama.
- f. Kajian Kebutuhan Dukungan Pemerintah dan/atau Jaminan Pemerintah. Dukungan pemerintah misalnya diberikan dalam bentuk perijinan. Jaminan pemerintah bertujuan untuk mengurangi resiko badan usaha yang diberikan oleh Menteri Keuangan dan/atau badan usaha penjaminan infrastruktur.<sup>165</sup>
- g. Rancangan Rencana Pengadaan Badan Usaha. Rencana tersebut meliputi misalnya rencana pembentukan panitia pengadaan dan rencana-rencana sehubungan dengan pelaksanaan pengadaan.
- h. Rancangan Ketentuan (*term sheet*) Perjanjian Kerjasama. Sebelum ditandatangani suatu perjanjian, perlu dibuat *term sheet* perjanjian kerjasama yang memuat hal-hal pokok yang wajib disetujui para pihak. Permen Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2010 dan Permen PU No. 12/PRT/M/2010 Tahun 2010 mengatur ketentuan-ketentuan yang minimal harus ada di dalam *term sheet* perjanjian kerjasama, misalnya tarif yang berlaku dan jangka waktu serta mekanisme penyesuaian tarif; dan mekanisme pengawasan kinerja badan usaha dalam pelaksanaan proyek kerjasama.

---

<sup>165</sup> Peraturan menteri tersebut misalnya Peraturan Menteri Keuangan No. 260/PMK.011/2010 Tahun 2010 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penjaminan Infrastruktur Dalam Proyek Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha.

### 3. Tahap Transaksi Proyek Kerjasama

Tahap ini terdiri dari (1) rencana pengadaan badan usaha, dimulai dengan pembentukan panitia pengadaan sampai dengan penyusunan dokumen pengadaan barang dan jasa; dan (2) pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, yang dimulai dari pengumuman prakualifikasi sampai dengan penerbitan Surat Penetapan Pemenang.

Pada tahap ini, dilakukan juga persiapan penandatanganan perjanjian kerjasama.

### 4. Tahap Pemantauan Dan Evaluasi Pelaksanaan Perjanjian Kerjasama.

Kegiatan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan perjanjian kerjasama ini dilakukan pada saat prakonstruksi, konstruksi, operasi komersial dan berakhirnya kerjasama. Pada tahap ini juga ditegaskan perlunya dibentuk suatu badan pengatur yang mandiri dan independen untuk menjembatani kepentingan para pihak.

## 2.5.2 Hak-hak dan Kewajiban-kewajiban Pemerintah dan Swasta dalam Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta.

Sebagaimana yang telah diuraikan pada sub bab 2.1. mengenai kebebasan berkontrak yang dianut pasal 1329 KUHPPerdata, pada dasarnya, para pihak bebas untuk membuat perjanjian, apapun isi dan bagaimanapun bentuknya, asalkan tidak melanggar sahnya perjanjian.

Isi dari suatu perjanjian mengenai hak dan kewajiban para pihak akan tergantung dari jenis infrastruktur dan bentuk kerjasama, namun secara umum, isi dari suatu perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan swasta paling kurang memuat:<sup>166</sup>

---

<sup>166</sup> Kementerian PU (Permen PU No. 12/PRT/M/2010), *op.cit.*, Bagian B No. 2 Bab IV dari Lampiran. Untuk perjanjian kerjasama pemerintah dengan swasta, Pasal 23 ayat (1) Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2010 mengatur bahwa perjanjian kerjasama pemerintah dengan swasta paling kurang memuat ketentuan-ketentuan tersebut (di dalam pasal 23 ayat 1), sehingga ketentuan-ketentuan tersebut adalah wajib dibuat dalam perjanjian kerjasama pemerintah dengan swasta di bidang infrastruktur oleh para pihak dalam perjanjian kerjasama tersebut. Begitu juga pasal 64 ayat (6) Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2005 *jo* pasal 21 Permen PU No.

1. Identitas para pihak.
2. Lingkup Kegiatan Investasi.
  - a. Dasar hukum sebagai landasan kerjasama.
  - b. Pengertian-pengertian terhadap istilah tertentu.
  - c. Definisi dan penafsiran.
  - d. Rincian lingkup kerjasama yang menyeluruh.
  - e. Lingkup tugas masing-masing pihak.
3. Persyaratan pendahuluan.
4. Jangka waktu Perjanjian Kerjasama.
  - a. Tanggal efektif.
  - b. Jangka waktu.
  - c. Perpanjangan.
5. Jaminan Pelaksanaan.
  - a. Nilai jaminan pelaksanaan.
  - b. Pengembalian jaminan penawaran.
6. Tarif dan Mekanisme Penyesuaiannya.
  - a. Formula tarif.
  - b. Penetapan tarif.
  - c. Mekanisme penyesuaiannya.
7. Hak dan kewajiban.
  - a. Hak dan kewajiban masing-masing pihak.
  - b. Kewajiban pada saat pengakhiran.
  - c. Kondisi dimana perjanjian dapat ditambahi atau dikurangi.
  - d. Resiko yang harus dipikul oleh para pihak.
8. Standar kinerja.
  - a. Target teknis dan kinerja pelayanan yang ditetapkan.
  - b. Pengawasan terhadap standar dan persyaratan teknis serta kinerja yang ditetapkan.
  - c. Kewajiban-kewajiban para pihak dalam menjaga dan memenuhi standar kinerja pelayanan.
  - d. Hubungan dengan pelanggan.
9. Rencana Kegiatan Investasi, termasuk pentahapan pelaksanaannya.
10. Batasan pengalihan penyertaan saham pada badan usaha.
11. Sanksi.

Dalam hal para pihak tidak memenuhi ketentuan dalam perjanjian kerjasama.
12. Pemutusan dan Pengakhiran Kerjasama.
  - a. Hal – hal yang dapat menyebabkan pemutusan perjanjian.
  - b. Hak dan kewajiban para pihak dalam hal terjadi pengakhiran perjanjian.
13. Laporan.

---

12/PRT/M/2010 mensyaratkan ketentuan-ketentuan tersebut sebagai minimum ketentuan yang wajib tercantum dalam perjanjian kerjasama.

- a. Laporan Keuangan.
  - b. Laporan Teknik (Laporan Kemajuan Pekerjaan Konstruksi/Investasi dan Laporan Kinerja), yaitu laporan yang mencakup kemajuan pelaksanaan fisik investasi (khususnya pada masa pelaksanaan konstruksi), kegiatan operasional dan tingkat pencapaian kinerja pelayanan).
14. Penyelesaian Perselisihan.  
Mekanisme penyelesaian sengketa yang diatur secara berjenjang, yaitu musyawarah mufakat, mediasi, dan arbitrase/pengadilan.
15. Pengawasan.
- a. Ketentuan tentang Tim Monitoring.
  - b. Ketentuan tentang Badan Pengatur (bila diperlukan).
16. Pengembalian Investasi.
- a. Cara perhitungan pengembalian investasi dengan nilai pengembalian yang wajar.
  - b. Ketentuan tentang penunjukan tenaga ahli yang melakukan perhitungan pengembalian investasi.
17. Keadaan Memaksa atau *Force Majeure*.
- a. Jenis dan bentuk peristiwa yang dapat dikategorikan ke dalam keadaan memaksa (*force majeure*).
  - b. Hak dan tanggung jawab para pihak yang terkena keadaan memaksa (*force majeure*).
18. Hukum yang berlaku yaitu hukum Indonesia.
19. Pernyataan dan Jaminan.
- a. Pernyataan dan Jaminan Pihak Pertama.
  - b. Pernyataan dan Jaminan Pihak Kedua (termasuk Pernyataan sumber dana).
20. Audit.
- a. Ketentuan tentang audit laporan keuangan dan laporan kinerja oleh akuntan publik yang independen
  - b. Pengumuman hasil audit dalam media cetak berskala nasional (bila diperlukan).
21. Pengalihan Aset.
- a. Pengaturan mengenai pengalihan aset kepada pihak badan usaha.
  - b. Jaminan bahwa pihak badan usaha akan melaksanakan pengelolaan aset dengan baik.
  - c. Masa pengalihan asset.
  - d. Penyerahan kembali aset dari badan usaha kepada pihak pemerintah.
22. Hal – hal yang menyangkut kerahasiaan (bila diperlukan).
23. Perubahan perjanjian.
24. Hal – hal yang menyangkut ganti rugi.

25. Ketentuan tentang bahasa yang akan dijadikan dasar penafsiran bila perjanjian kerjasama ditulis dalam 2 (dua) bahasa (misal: dalam bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris).
26. Ketentuan Lain.  
Hal-hal yang berkaitan dengan pekerjaan tambahan.

Persyaratan pendahuluan yang dicantumkan dalam Perjanjian Kerjasama sangat tergantung dari bentuk kerjasama dan jenis kegiatan yang dikerjakamkan, yaitu antara lain dapat berupa:<sup>167</sup>

1. Perijinan dan Persetujuan Pemerintah/pemerintah daerah.
2. Pengesahan Perjanjian Kerjasama.
3. Badan Pengatur (bila ada).
4. Pembentukan Badan Pengatur yang telah disetujui para pihak dalam perjanjian kerjasama.
5. Jaminan Pelaksanaan (*Performance Bond*).
6. Pemenang lelang menyerahkan satu jaminan pelaksanaan (*Performance Bond*) yang diterbitkan oleh Bank yang bonafid dengan jangka waktu serta besaran nilai sesuai kesepakatan bersama, dan didasarkan pada besaran investasi.
7. Jaminan Asuransi Aset.
8. Jaminan Pendanaan.
9. Kesepakatan terhadap format dan prosedur laporan kinerja dan laporan yang akan disampaikan kepada pihak kedua.
10. Pedoman pelaksanaan pengoperasian.

Secara khusus, pasal 32 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 12/PRT/M/2010 melarang hal-hal yang tidak boleh dimasukkan dalam perjanjian kerjasama pemerintah dengan swasta,<sup>168</sup> yaitu:

Perjanjian Kerjasama antara BUMN/BUMD Penyelenggara dengan Badan Usaha tidak memuat ketentuan yang dapat mengakibatkan: (a) penyerahan pembangunan dan pengelolaan seluruh pengembangan SPAM di dalam seluruh wilayah pelayanan BUMN/BUMD Penyelenggara kepada Badan Usaha; (b) perubahan status badan hukum BUMN/BUMD

<sup>167</sup> *Ibid.* Persyaratan pendahuluan yang disebutkan pada lampiran Permen PU No. 12/PRT/M/2010 hanya merupakan contoh persyaratan pendahuluan yang biasanya ada dalam perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan swasta.

<sup>168</sup> Akibat hukum dari dimasukkannya ketentuan-ketentuan yang dilarang tersebut adalah perjanjian tersebut batal demi hukum.

Penyelenggara atau hilangnya keberadaan BUMN/BUMD Penyelenggara yang bersangkutan; (c) pengalihan kepemilikan aset BUMN/BUMD Penyelenggara yang ada sebelum kerjasama kepada Badan Usaha; dan (d) pengalihan kepemilikan aset BUMN/BUMD Penyelenggara hasil kerjasama kepada Badan Usaha.

### 2.5.3 Contoh Hak-hak dan Kewajiban-Kewajiban para Pihak dalam Perjanjian Kerjasama Pemerintah dengan Swasta

1. Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol antara Pemerintah (Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia) dengan Swasta (Perusahaan jalan tol).

Hak-hak swasta (yang merupakan kewajiban-kewajiban pemerintah), yaitu:

1. Mendapatkan konsesi untuk mengoperasikan jalan tol dalam jangka waktu tertentu, misalnya 35 tahun;<sup>169</sup>
2. Mendapatkan penghasilan yang berasal dari: (a) pendapatan tol; (b) pendapatan dari pemanfaatan ruang milik jalan tol untuk penempatan iklan, utilitas dan/atau bangunan utilitas; (c) pendapatan dari pemanfaatan dan pengusahaan tanah diruang milik jalan tol diluar ruang manfaat jalan tol sebagai tempat istirahat dan pelayanan dan fasilitas penunjang lainnya;<sup>170</sup>
3. Memperoleh penyesuaian tarif tol setiap 2 tahun sekali berdasarkan pengaruh laju inflasi;<sup>171</sup>
4. Mendapatkan tanah bagi jalan tol sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan ketentuan yang berlaku.<sup>172</sup>

---

<sup>169</sup> Joesoef, *op.cit.*, hal. 333.

<sup>170</sup> *Ibid.* hal. 359-360.

<sup>171</sup> *Ibid.* hal. 362.

<sup>172</sup> *Ibid.* hal. 338.

Kewajiban-kewajiban swasta (yang merupakan hak-hak pemerintah), yaitu:

1. Melaksanakan pengusahaan jalan tol, yang meliputi pendanaan, perencanaan teknik, konstruksi, pengoperasian dan pemeliharaan sesuai ketentuan dalam perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;<sup>173</sup>
2. Menyerahkan kepada BPJT (Badan Pengelola Jalan Tol) laporan-laporan tersebut di bawah ini dalam waktu yang telah ditentukan,<sup>174</sup> yaitu:
  - (a) laporan triwulanan (tiga bulanan), status dan kemajuan pekerjaan perencanaan teknik;
  - (b) laporan bulanan status dan kemajuan pelaksanaan konstruksi;
  - (c) laporan triwulanan (tiga bulanan) yang berkaitan dengan pengoperasian termasuk antara lain: (1) pelaksanaan pengoperasian dan pemeliharaan sesuai perjanjian; (2) volume lalu lintas setiap bulannya pada setiap gerbang tol sesuai dengan golongan kendaraan dan asal gerbang; (3) penghasilan tol setiap bulannya pada setiap gerbang tol; dan (4) jumlah kecelakaan setiap bulannya termasuk karakteristik kecelakaan, waktu dan tanggal;
  - (d) laporan khusus mengenai kejadian penting yang mengganggu pengoperasian dalam waktu 24 jam setelah kejadian;
  - (e) laporan keuangan tahunan yang telah diaudit oleh akuntan publik yang terdaftar pada Departemen Keuangan Republik Indonesia;
  - (f) laporan mengenai polis asuransi yang diperoleh perusahaan jalan tol, disertai salinan polis asuransi yang bersangkutan serta setiap perpanjangannya;
  - (g) laporan lainnya mengenai seluruh hal yang dianggap perlu sehubungan dengan pengusahaan jalan tol;

---

<sup>173</sup> *Ibid.* hal. 333.

<sup>174</sup> *Ibid.* hal. 334-335.

3. Mengembalikan dan menyerahkan kembali kepemilikan dan pengelolaan jalan tol kepada BPJT setelah berakhirnya masa konsesi atau pengakhiran perjanjian oleh salah satu pihak sesuai ketentuan perjanjian;<sup>175</sup>
  4. Menyediakan sumber daya manusia yang memiliki kemampuan, keahlian dan ketrampilan dalam jumlah yang cukup untuk pengoperasian dan pemeliharaan;<sup>176</sup>
  5. Memberikan bagi hasil imbalan kepada pemerintah;<sup>177</sup>
  6. Menyerahkan jaminan pelaksanaan kepada pemerintah melalui BPJT selambat-lambatnya 2 hari sebelum penandatanganan perjanjian perusahaan jalan tol, senilai 1 persen dari total nilai investasi perusahaan jalan tol (tidak termasuk biaya pengadaan tanah berdasarkan prakiraan biaya pengadaan tanah) yang diusulkan oleh pemenang lelang dalam dokumen penawaran. Jaminan pelaksanaan dapat diganti dengan: (a) sejumlah dana yang telah dibayarkan oleh perusahaan jalan tol untuk pengadaan tanah yang nilai bagian ekuitasnya setara atau lebih dari nilai jaminan pelaksanaan; dan/atau (b) senilai biaya konstruksi atas suatu seksi setelah beroperasi selama 12 bulan, yang nilai bagian ekuitasnya setara atau lebih dari nilai jaminan pelaksanaan.<sup>178</sup>
- Jaminan pelaksanaan ini harus tetap berlaku sejak tanggal penyerahan sampai dengan 12 bulan setelah tanggal perkiraan selesainya konstruksi jalan tol.<sup>179</sup>

Dalam perjanjian perusahaan jalan tol disepakati bahwa semua biaya dan risiko yang timbul sebagai akibat dari atau sehubungan dengan

---

<sup>175</sup> *Ibid.* hal. 333.

<sup>176</sup> *Ibid.* hal. 359.

<sup>177</sup> PT. Citra Marga Nusaphala Persada (CMNP) membagi hasil imbalan sebesar 65% untuk CMNP dan 25% untuk Jasa Marga, sedangkan sisa 10% yang dimasukkan ke rekening penampung. Majalah Trust, "Jalan Tol, Bagi Hasil Buat Siapa?" [http://www.majalahtrust.com/ekonomi/ sektor\\_ruil/29.php](http://www.majalahtrust.com/ekonomi/ sektor_ruil/29.php), diunduh 30 Juni 2011.

<sup>178</sup> Joesoef, *op.cit.*, hal. 336-337.

<sup>179</sup> *Ibid.* hal. 337.

pengusahaan jalan tol menjadi tanggung jawab dan risiko perusahaan jalan tol.<sup>180</sup>

2. Perjanjian Kerjasama Pembangunan dan Pengoperasian Terminal Penumpang antara pemerintah (dalam hal ini BUMN yang mengelola pelabuhan) dengan Swasta (Operator Terminal Penumpang).

Dalam rangka meningkatkan kegiatan pelayanan penumpang di terminal penumpang pelabuhan, BUMN bekerjasama dengan operator terminal penumpang untuk membangun dan mengoperasikan terminal penumpang tersebut.

Hak-hak operator terminal penumpang (yang merupakan kewajiban-kewajiban BUMN) yaitu:

1. Mengoperasikan terminal penumpang dalam jangka waktu panjang, misalnya 10 tahun;
2. Memungut pas penumpang<sup>181</sup> sebagai kompensasi biaya pembangunan terminal penumpang dan tambatan/ponton. Tarif pas penumpang ditetapkan oleh BUMN;
3. Memperoleh hak penggunaan tambatan/ponton setiap hari, mulai pukul 06.00 sampai 10.00 WIB. Dalam hal operator terminal penumpang ingin menggunakan terminal penumpang dan tambatan/ponton diluar jam operasi tersebut, operator terminal penumpang terlebih dahulu mengajukan rencana/jadual kepada BUMN;
4. Memperoleh hak prioritas pertama penggunaan terminal penumpang untuk ruang tunggu operator terminal penumpang;

---

<sup>180</sup> *Ibid.* hal. 336.

<sup>181</sup> Definisi “pas penumpang” di dalam perjanjian antara operator terminal penumpang dengan BUMN ini adalah pas tanda masuk penumpang/calon penumpang yang dikeluarkan oleh BUMN untuk masuk ke terminal penumpang yang dibangun oleh operator terminal penumpang.

5. Memperoleh prioritas pertama penggunaan tambatan/ponton bagi kapal operator terminal penumpang, jika perjanjian ini telah berakhir yang akan diatur dalam kesepakatan kemudian;
6. Mendapatkan jaminan dari BUMN bahwa lokasi pembangunan terminal penumpang dan tambatan/ponton adalah milik BUMN dan tidak dalam sengketa atau dikuasai oleh pihak lain;
7. Mendapatkan pengawasan atas pekerjaan pembangunan terminal penumpang berikut fasilitas pendukungnya.

Kewajiban-kewajiban operator terminal penumpang (yang merupakan hak-hak BUMN) yaitu:

1. Menyampaikan rencana pembangunan yang meliputi *design, layout*, konstruksi dan biaya pembangunan terminal penumpang dan tambatan/ponton;
2. Membangun dan membiayai pekerjaan pembangunan terminal penumpang berikut fasilitas tambatan/ponton;
3. Membayar *sharing* (pembagian) pas penumpang kepada BUMN sebagai kompensasi biaya pegawai yang bertugas di terminal penumpang dan membayar jasa pelabuhan lainnya sesuai ketentuan yang berlaku, Keterlambatan pembayaran tersebut dikenakan denda;
4. Melaksanakan perawatan terminal penumpang yang dibangun berikut fasilitas pendukungnya sejak awal sampai dengan berakhirnya perjanjian;
5. Bersama-sama dengan pemerintah, bertanggung jawab atas keamanan, ketertiban dan keselamatan orang maupun barang di lingkungan kerja terminal penumpang dan tambatan/ponton yang dikerjasamakan;
6. Menanggung semua biaya operasional terminal penumpang yang meliputi biaya pemeliharaan/perbaikan air, listrik dan telepon;
7. Menyerahkan jaminan pelaksanaan pembangunan untuk jangka waktu 6 (enam) bulan sejak perjanjian ditandatangani. Jaminan

- bank menjadi milik BUMN apabila operator terminal penumpang tidak memulai pembangunan sesuai batas waktu yang ditentukan, dan jaminan dikembalikan setelah pembangunan terminal penumpang dan fasilitas pendukungnya selesai dan siap operasi;
9. Menyerahkan terminal penumpang dan fasilitas pendukungnya kepada BUMN di tanggal tertentu (skema BTO<sup>182</sup>).

Dari perjanjian antara BUMN dengan operator terminal penumpang dalam kerjasama pembangunan dan pengoperasian terminal penumpang tersebut terlihat bahwa operator terminal penumpang mendapatkan keuntungan bukan hanya berupa uang pas penumpang yang langsung dipungut dari *user* (pelanggan), tapi juga dari *privileges* (prioritas-prioritas) yang diterima oleh operator terminal penumpang dalam membangun dan mengoperasikan terminal, yaitu misalnya operator terminal penumpang memperoleh prioritas pertama penggunaan tambatan/pontoon bagi kapal operator terminal penumpang; juga, selama jangka waktu kerjasama, operator terminal penumpang memperoleh tambatan/pontoon setiap hari, pukul 06:00 sampai 10:00 WIB.

3. Perjanjian Kerjasama Penyediaan Air Bersih di Kabupaten Badung, Bali antara PDAM Kabupaten Badung Dengan PT. Tirtaatha Buanamulia

Kerjasama antara PDAM Kabupaten Badung dengan PT. Tirtaatha Buanamulia disepakati selama 20 tahun, sejak tahun 1993 sampai 2013, dengan sistem BOT. Pada tahun 2013, operasional dan seluruh aset PT. Tirtaatha Buanamulia akan kembali ke PDAM Badung. Kerjasama antara PDAM Kabupaten Badung dengan PT. Tirtaatha Buanamulia ini dianggap kerjasama yang paling sukses dalam penyediaan air bersih

---

<sup>182</sup> Swasta membangun konstruksi terminal (*build*), kemudian dalam waktu tertentu setelah konstruksi selesai (misalnya beberapa bulan setelah konstruksi selesai), swasta menyerahkan kepemilikan infrastruktur kepada pemerintah (*transfer*), kemudian, swasta mengoperasikan terminal tersebut dengan sistem bagi hasil dengan pemerintah (*operate*).

antara PDAM dengan pihak swasta.<sup>183</sup> Kerjasama di Badung ini agak berbeda dengan kerjasama pemerintah dengan swasta lainnya di sektor air karena semua aturan yang melandasi operasional PT. Tirtaatha Buanamulia merujuk pada aturan PDAM Badung, termasuk penyesuaian tarif dan tenaga kerja. Tarif ditentukan oleh pemerintah daerah. Mengenai tenaga kerja, apabila membutuhkan tenaga kerja, PT. Tirtaatha Buanamulia melapor ke PDAM Badung. PDAM Badung yang akan memenuhi kebutuhan tenaga kerja tersebut.<sup>184</sup>

PT. Tirtaatha Buanamulia bukanlah merupakan swasta murni karena kepemilikan sahamnya terdiri dari 45% saham dimiliki oleh PDAM Bandung, 30% saham dimiliki oleh Mabua, 10% dimiliki oleh Intan Dyandra Mulia dan 15% dimiliki Dewata Artha Karisma.<sup>185</sup> Begitu pula dengan susunan kepengurusan di perusahaan; Bupati Badung duduk sebagai komisaris utama PT. Tirtaatha Buanamulia, dan 3 komisaris dari pihak pemerintah Kabupaten Badung dan 3 komisaris dari pihak swasta.<sup>186</sup> Direksi terdiri dari 2 direktur dari pemerintah dan 3 direktur dari swasta.<sup>187</sup> Seluruh tenaga kerja perusahaan tersebut berasal dari karyawan PDAM Badung dengan status diperbantukan (status para karyawan tersebut adalah karyawan pemerintah daerah).

Pencapaian yang tinggi (cakupan layanan mencapai 90%, jumlah pelanggan sekitar 20 ribu sambungan, dan kehilangan air hanya sekitar 25%)<sup>188</sup> dari PT. Tirtaatha Buanamulia merupakan perpaduan antara kerja keras, perencanaan dan bentuk kerjasama pemerintah dengan swasta yang baik dan tepat serta *captive market* yang mendukung. Sekitar 50 hotel menjadi pelanggan perusahaan ini sehingga berkontribusi besar kepada tarif rata-rata perusahaan.

---

<sup>183</sup>Dwike Riantara, "PT. Tirtaatha Buanamulia: Kendali Sepenuhnya Di Tangan PDAM" *Air Minum*, ed. 147, hal. 27. Juga, berdasarkan wawancara dengan Bapak Ir. H. Agus Sunara, Direktur Eksekutif Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia (Perpamsi) tanggal 8 Juni 2011 di Graha Perpamsi, Jakarta, beliau mengatakan kerjasama pemerintah dengan swasta di Badung tersebut merupakan contoh kerjasama yang sukses antara pemerintah dengan swasta.

<sup>184</sup> *Ibid.*

<sup>185</sup> *Ibid.*

<sup>186</sup> *Ibid.*

<sup>187</sup> *Ibid.*

<sup>188</sup> *Ibid.*

Sebagai perusahaan yang peran dan fungsinya sama dengan PDAM Badung, PT. Tirtaartha Buanamulia berkewajiban melaksanakan tugas-tugas PDAM Badung<sup>189</sup>, yang bertujuan untuk:

(1) turut serta melaksanakan Pembangunan Daerah; (2) sebagai salah satu usaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan sebagai sarana pengembangan perekonomian dalam rangka Pembangunan Daerah khususnya dan Pembangunan Nasional umumnya; (3) memberikan pelayanan kepada masyarakat khususnya dalam upaya memenuhi kebutuhan air bersih yang sehat dan memenuhi persyaratan yang berlaku; dan (4) menyelenggarakan pengaturan penggunaan air secara merata dan efisien serta mencegah pengambilan air secara liar, sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dari uraian-uraian terdahulu, dapat disimpulkan kewajiban utama PT. Tirtaartha Buanamulia, yaitu mengusahakan penyediaan air bersih sesuai dengan program pemerintah daerah. Seperti halnya PDAM lainnya, resiko bisnis seperti tidak disesuaikannya tarif untuk beberapa waktu, beralihnya pelanggan menjadi non pelanggan karena mengusahakan pengolahan air sendiri, menjadi tanggung jawab perusahaan. Kewajiban PT. Tirtaartha Buanamulia dihubungkan dengan imbalan adalah PT. Tirtaartha Buanamulia memberikan bagi hasil imbalan kepada PDAM Badung.<sup>190</sup>

Selain kewajiban yang harus dijalankan, PT. Tirtaartha Buanamulia mempunyai hak untuk mendapatkan penghasilan/imbalan dari pemakaian air minum oleh pelanggan air minum.

---

<sup>189</sup> Badung, *Peraturan Daerah Kabupaten Badung Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Badung*. Perda Kab Badung No. 6 Tahun 2005, Lembaran Daerah Kab. Badung Tahun 2005, No. 6, Seri 6, ps 4.

<sup>190</sup> Bali Post Online “Dewan Pertanyakan Aliran Dana Rp. 9,2 M ke PT. TB” <http://www.balipost.co.id/balipostcetak/2005/1/14/b25.htm>, diunduh 30 Juni 2011.

#### 2.5.4 Bentuk-bentuk Imbalan dalam Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta.

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, pengertian imbalan adalah “upah sebagai balas jasa.”<sup>191</sup> Sehingga, imbalan (kepada pihak swasta) akan diberikan (oleh pemerintah) atas jasa yang diberikan oleh pihak swasta.

Menurut E.R Yescombe, pendapatan, apapun bentuk kontrak kerjasama pemerintah dengan swasta, harus cukup untuk menutupi: (1) *opex*; (2) *debt service*;<sup>192</sup> dan (3) *equity return*.<sup>193</sup> Inflasi juga harus diperhatikan dalam menyusun pendapatan dan biaya proyek.<sup>194</sup>

Seperti halnya bentuk kerjasama antara pemerintah dengan swasta yang telah dibahas pada sub bab 2.4.1.1, E.R Yescombe membagi pembayaran kepada swasta/imbalan berdasarkan *risk transfer*, yaitu:

1. *Usage-Based Payment* (imbalan didasarkan pada penggunaan).<sup>195</sup>

Pada jenis imbalan ini, prinsipnya swasta bersedia menanggung *demand risk* (risiko permintaan) atas suatu fasilitas apabila (1) fasilitas tersebut memiliki *open market* (pasar bebas), misalnya gedung perkantoran yang dibangun oleh swasta untuk pemerintah, yang kemudian swasta sewakan kepada pihak lain; dan (2) ada permintaan yang konsisten, misalnya transportasi. Namun, swasta tidak mau menanggung *demand risk* (risiko permintaan) apabila penggunaan tergantung pada tindakan pemerintah, misalnya pada proyek pengelolaan penjara yang penggunaannya tergantung pada kebijakan pemerintah.

<sup>191</sup> Tim Redaksi Kamus Bahasa Indonesia, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: 2008), hal. 546.

<sup>192</sup> *Debt service* adalah pembayaran bunga dan cicilan pokok hutang. E.R Yescombe, *op.cit.*, hal. 338.

<sup>193</sup> *Ibid.* hal.225.

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> *Ibid.*, hal. 229.

2. *Availability-Based Payment* (imbalan didasarkan pada ketersediaan).<sup>196</sup>  
 Pada jenis imbalan ini, prinsipnya swasta akan menerima imbalan apabila fasilitas telah *available* (tersedia). Misalnya proyek pembangkit tenaga listrik, dikatakan telah tersedia apabila pembangkit tersebut telah mulai menghasilkan sejumlah *megawatt* seperti yang diharapkan. Pengurangan imbalan dilakukan apabila:
  - a. Terdapat bagian dari pembangkit tenaga listrik yang “*unavailable*” (tidak tersedia). Besarnya pengurangan imbalan tergantung dari seberapa penting bagian yang tidak tersedia itu; atau
  - b. Kegagalan untuk memenuhi kualitas yang telah ditentukan, yang dimonitor melalui indikator kinerja.<sup>197</sup>
  
3. *Mixed Usage and Availability-Based Payment* (imbalan didasarkan pada gabungan penggunaan dan ketersediaan).<sup>198</sup>  
 Pada jenis imbalan ini, prinsipnya swasta menerima imbalan berdasarkan penggunaan, dan swasta menerima imbalan dari pemerintah untuk menutupi *opex* dan *debt services*.

Adapun bentuk-bentuk imbalan dalam perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan swasta adalah:

1. *Fee* (pembayaran) dari pemerintah kepada swasta.  
 Pada bentuk imbalan ini, pemerintah memberikan *fee* kepada swasta atas jasa/sewa yang telah diberikan oleh swasta sesuai dengan ketentuan di dalam perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan swasta. Contoh pemberian *fee* ini adalah pemberian *service fee* pada kontrak kelola dan pemberian *lease fee* pada kontrak sewa.

---

<sup>196</sup> *Ibid.*, hal. 236.

<sup>197</sup> *Ibid.*

<sup>198</sup> *Ibid.*, hal. 241.

2. Bagi hasil imbalan antara pemerintah dengan swasta.

Pada bentuk imbalan ini, swasta memberikan bagi hasil imbalan kepada pemerintah terhadap imbalan yang diperoleh swasta berdasarkan persentase tertentu atau jumlah tetap yang telah disepakati para pihak. Contoh bagi hasil imbalan adalah pada kontrak perusahaan jalan tol dan kontrak pengoperasian terminal penumpang sebagaimana penulis telah uraikan pada sub bab 2.5.3.

Meskipun para pihak dalam perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan swasta telah mengatur imbalan bagi swasta, namun belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur pedoman bentuk imbalan yang dapat digunakan dalam proyek kerjasama pemerintah dengan swasta. Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2010 Tentang Panduan Umum Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 12/PRT/M/2010 Tahun 2010 Tentang Pedoman Kerjasama Perusahaan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum hanya mengatur mengenai analisis tarif yang merupakan bagian dari tahap persiapan pra studi kelayakan proyek kerjasama, yang dilakukan oleh PJKP dalam proses kerjasama pemerintah dengan swasta.

Analisis tarif<sup>199</sup> pada kajian kelayakan proyek (di Permen PU No. 12/PRT/M/2010) atau struktur tarif pada kajian teknis (di Permen Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2010) meliputi:

- (a) peninjauan kebijakan penetapan tarif, mekanisme penyesuaian, indeks acuan untuk membuat penyesuaian atas parameter yang digunakan; (b) penentuan mekanisme struktur tarif, penyesuaian dan penetapan pembayaran tarif bagi badan usaha; (c) penentuan prosedur dan tanggung jawab untuk peninjauan dan penyesuaian tarif selama jangka waktu perjanjian kerjasama; (d) penentuan besaran pembayaran royalti apabila ada hak atas kekayaan intelektual; dan (e) penentuan syarat-syarat kontrak dan perjanjian pembagian pendapatan antara badan usaha dan pemerintah dalam

<sup>199</sup> Permen PU No. 12/PRT/M/2010 dan Permen Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2010 memberikan istilah "tarif" untuk pengertian imbalan yang diberikan kepada pihak swasta dalam perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan swasta.

keadaan pengembalian proyek kerjasama melebihi tingkat maksimum yang ditentukan.

Pada tahap awal kerjasama pemerintah dengan swasta, yaitu pada tahap penyiapan prastudi kelayakan proyek telah dianalisa mengenai imbalan/pendapatan yang tepat untuk swasta. Oleh karena itu, mengingat pentingnya analisa mengenai tarif/pendapatan untuk swasta, sudah sepatutnya analisa tarif ini dilakukan dengan seksama dan sebaik-baiknya untuk menghindari permasalahan yang mungkin terjadi di kemudian hari.

## **2.6 Perjanjian Kerjasama antara PDAM DKI Jakarta dengan PT. Aetra Air Jakarta.**

### **2.6.1 Hak-hak dan Kewajiban-kewajiban Pemerintah dan Swasta dalam Perjanjian Kerjasama antara PDAM DKI Jakarta dengan PT. Aetra Air Jakarta**

PT. Aetra Air Jakarta sebelumnya bernama PT. Thames Pam Jaya (TPJ), yaitu perusahaan yang berada di bawah RWE Thames Water yang berkedudukan di Inggris. TPJ (yang sebelumnya bernama PT. Kekar Pola Airindo) didirikan sesuai UU penanaman modal asing<sup>200</sup> berdasarkan Akta Notaris No. 16 tanggal 4 Desember 1997 yang dibuat dihadapan Andalia Farida, SH.

TPJ menandatangani perjanjian kerjasama dengan Pam Jaya pada tanggal 6 Juni 1997, dan mulai beroperasi pada tanggal 1 Pebruari 1998.<sup>201</sup> Perjanjian kerjasama tersebut memberikan konsesi penyediaan dan peningkatan pelayanan air bersih di wilayah timur Jakarta kepada TPJ selama 25 tahun untuk mengelola, mengoperasikan, memelihara serta melakukan investasi untuk mengoptimalkan, menambah dan meningkatkan pelayanan air bersih di sebelah timur Sungai Ciliwung yang meliputi sebagian wilayah Jakarta Utara dan Jakarta Pusat dan seluruh wilayah Jakarta Timur.

<sup>200</sup> UU No. 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing, sebagaimana diubah dengan UU No. 11 Tahun 1970 Tentang Perubahan dan Tambahan UU No. 1 Tahun 1967.

<sup>201</sup> Aetra Air Jakarta, *Laporan Tahun 2010 PT. Aetra Air Jakarta*, Jakarta 2011, hal. 26.

Perjanjian kerjasama tersebut kemudian diubah pada tanggal 28 Januari 1998 untuk mencapai kesepakatan baru dalam hal meningkatkan produksi, distribusi, pengelolaan, dan kemampuan teknologi pengelolaan air di wilayah kerjasama. Pada tahun 2001, TPJ dan Pam Jaya melakukan peninjauan kembali atas Perjanjian Kerjasama dan menandatangani perjanjian kerja sama yang diubah dan dinyatakan kembali pada tanggal 22 Oktober 2001 (Perjanjian Kerjasama Revisi).

Pada tahun 2007, Acuatico Pte.Ltd., sebuah perusahaan yang terdaftar di Singapura mengambil alih kepemilikan saham Thames Water Overseas Limited di TPJ,<sup>202</sup> sehingga Pemegang saham TPJ terdiri dari Acuatico Pte. Ltd sebesar 95% dan PT. Alberta Utilities sebesar 5%. Sejak 15 April 2008 TPJ berganti nama menjadi PT. Aetra Air Jakarta.

Walaupun Aetra pernah mengalami perjalanan bisnis yang kurang baik pada saat krisis moneter tahun 1997 dan 1998, dimana dalam bulan September dan Oktober 1997, Rupiah terdevaluasi dengan 30% sejak bulan Juli 1997 dan di bulan Juli 1998, Rupiah telah terdevaluasi dengan 90%,<sup>203</sup> Aetra sukses menerbitkan obligasi TPJ I Tahun 2008 di Bursa Efek Indonesia dan saat ini PT. Fitch Ratings memberikan peringkat obligasi “A” (*single A, stable outlook*).<sup>204</sup>

Jumlah pelanggan Aetra sampai dengan April 2011 adalah 386.140 pelanggan (melayani lebih dari 2,7 jiwa penduduk).<sup>205</sup> Dari jumlah pelanggan tersebut, mayoritas pelanggan (53%) berada di kelompok 3A (rumah tangga sederhana, rumah susun sederhana, stasiun air dan mobil tangki dan

<sup>202</sup> Acuatico Pte. Ltd. membeli seluruh saham Thames Water Overseas Limited (95%) di TPJ. Selain Thames Water Overseas Limited (perusahaan multinasional terbesar ketiga di dunia), sejak tahun 2003, perusahaan-perusahaan multinasional yang bergerak di sektor air juga menghentikan ekspansi mereka, misalnya Suez (perusahaan yang kehadirannya paling banyak di negara-negara berkembang), Bechtel, dan SAUR. David Hall dan Emanuele Lobina, *Air Sebagai Layanan Publik* (Jakarta: Kruha, 2008), hal. 14-15.

<sup>203</sup> Frans Seda, “Krisis Moneter Indonesia”, [http://www.ekonomirakyat.org/edisi\\_3/artikel\\_3.htm](http://www.ekonomirakyat.org/edisi_3/artikel_3.htm), diunduh 26 Mei 2011. Krisis moneter di Asia ini juga melanda Manila, yang menyebabkan meningkatnya hutang dan mempengaruhi kemampuan keuangan pemegang konsesi, yaitu Maynilad (Maynilad menerima konsesi untuk mengelola sistem air dan limbah selama 25 tahun di Bagian Barat Manila), yang pada tahun 2001 menyebabkan terhentinya pembayaran konsesi oleh Maynilad. OECD, *Innovative Financing Mechanisms For The Water Sector* (London: IWA Publishing, 2010), hal. 103.

<sup>204</sup> Aetra Air Jakarta, Laporan Tahunan 2010 PT Aetra Air Jakarta, *op.cit.*, hal. 27-28.

<sup>205</sup> Aetra, “Lembar Fakta (Mei 2011) – Jumlah Sambungan Pelanggan Per Kategori Kelompok Pelanggan (Per April 2011),” [http://www.aetra.co.id/docs/facts\\_sheet\\_2011.pdf](http://www.aetra.co.id/docs/facts_sheet_2011.pdf), diunduh 21 Juni 2011.

sejenisnya).<sup>206</sup> Berdasarkan Peraturan Gubernur DKI Jakarta,<sup>207</sup> Aetra menjual air dengan tarif terendah sebesar Rp 1.050,- (untuk pemakaian 0 – 10 m3) dan tertinggi sebesar Rp 14.650,- (untuk pemakaian 0 – 10 m3)

Aetra memiliki 3 (tiga) Instalasi Pengolahan Air (IPA) yang dibangun pada periode 1980 – 1990, dengan kapasitas produksi sebagai berikut:<sup>208</sup>

1. IPA Buaran I dengan kapasitas 2.000 liter / detik.
2. IPA Buaran II dengan kapasitas 3.000 liter / detik.
3. IPA Pulogadung dengan kapasitas 4.000 liter / detik.

Dilihat dari pembangunan aset, ketiga IPA ini dibangun Pam Jaya sebelum adanya kerjasama antara Pam Jaya dan Aetra. Aetra berperan untuk menambah jaringan pipa yang baru, mengganti jaringan pipa yang sudah tidak layak dan membangun sebagian dari pompa tekan (*booster water pump*) yang ada di wilayah Aetra.

Pam Jaya merupakan perusahaan daerah yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 1992 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Daerah Khusus Ibukota Jakarta, yang berwenang melakukan pengusahaan, penyediaan dan pendistribusian air minum serta usaha-usaha lain berdasarkan perda tersebut.<sup>209</sup> Pada tanggal 6 Juni 1997, selain dengan PT. TPJ, Pam Jaya juga menandatangani perjanjian kerjasama selama 25 tahun dengan PT Garuda Dipta Semesta yang kemudian berubah nama menjadi PT. Pam Lyonnaise Jaya (PT. Palyja) dan PT Kekar Pola Airindo yang kemudian berubah nama menjadi PT. TPJ. Kerjasama tersebut merupakan pelaksanaan program pemerintah Republik Indonesia yang bertujuan untuk mengembangkan pelayanan air bersih dan air minum di wilayah DKI Jakarta.

---

<sup>206</sup> Untuk pemakaian 1-10 m3 air, pelanggan kelompok 3A membayar Rp. 3.550,- per m3. Bandingkan dengan kelompok 4B (hotel) yang membayar Rp. 12.581,- per m3 untuk pemakaian air 1-10 m3. [http:// www.aetra.co.id/docs/tarif\\_air.pdf](http://www.aetra.co.id/docs/tarif_air.pdf).

<sup>207</sup> Pergub DKI Jakarta No. 11 Tahun 2007 tentang Penyesuaian Tarif Otomatis Air Minum Semester I Tahun 2007 Perusahaan Daerah Air Minum Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

<sup>208</sup> Aetra Air Jakarta, *op.cit.*, hal. 27.

<sup>209</sup> Badan Pemeriksa Keuangan, *Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Pendapatan Dan Biaya (Operasional dan Non Operasional) Tahun 2007 dan 2008 Pada Pam Jaya*, (Jakarta 2009), hal. 25.

Hak-hak dan kewajiban-kewajiban para pihak dalam perjanjian Kerja Sama (berikut seluruh perubahannya) antara Pam Jaya (Pemerintah) dengan Aetra (Swasta):

1. Hak-hak Aetra<sup>210</sup>
  - a. Secara eksklusif melaksanakan proyek<sup>211</sup> dan kewajiban-kewajiban lainnya berdasarkan Perjanjian Kerjasama selama jangka waktu yang telah ditentukan (25 tahun);
  - b. Menerima bantuan umum yang pantas dari pemerintah (Pam Jaya) dan Badan Pengatur/Badan Regulator (*Regulatory Body*) berkenaan dengan hubungan dengan Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah dan Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dan instansi Pemerintah terkait lainnya sehubungan dengan Proyek tersebut;
  - c. Menerima bagian pendapatan Aetra (termasuk jumlah yang terhutang kepada swasta, bila ada) dan pendapatan Yang Tidak Dibagi dari Aetra dari rekening *escrow*;
  - d. Mengatur pengukuran meter dan penagihan para pelanggan;
  - e. Mengatur penagihan Pendapatan Yang Dibagi dan, sepanjang berlaku, Pendapatan Yang Tidak Dibagi;
  - f. Mengadakan sambungan-sambungan baru pada fasilitas distribusi.
  
2. Kewajiban-kewajiban Aetra<sup>212</sup>
  - a. Mengatur seluruh pendanaan yang diperlukan untuk Proyek, tunduk pada kesepakatan program investasi<sup>213</sup> dan imbalan untuk periode berikutnya;
  - b. Memenuhi target teknis dan standar pelayanan sesuai tatacara pengoperasian yang baik;<sup>214</sup>

<sup>210</sup> Terdapat di pasal 9 ayat (3) Perjanjian Kerjasama Revisi.

<sup>211</sup> Pengertian “proyek” di dalam Perjanjian Kerjasama Revisi adalah proyek yang akan dilaksanakan oleh swasta, termasuk namun tidak terbatas pada investasi dalam, pembangunan dari, pengoperasian dan pemeliharaan dari, rehabilitasi, perbaikan, peningkatan dan perpanjangan pada sistem penyediaan air untuk wilayah kerjasama yang antara lain terdiri dari fasilitas produksi, fasilitas distribusi dan pengelolaan pelanggan.

<sup>212</sup> Terdapat di pasal 9 ayat (4) Perjanjian Kerjasama Revisi.

<sup>213</sup> Program investasi Aetra misalnya pemasangan jaringan pipa air minum/bersih, dan penggantian meter-meter air yang rusak sebagaimana yang telah disepakati pada waktu *rebasing*.

- c. Memperoleh dari pihak ketiga terkait seluruh persediaan air baku dan air curah olahan yang diperlukan untuk pelaksanaan kewajiban-kewajiban Aetra;
  - d. Menyampaikan laporan-laporan mengenai Proyek kepada Pam Jaya dan Badan Pengatur;
  - e. Bekerjasama dalam penggunaan bersama aset (termasuk pipa-pipa distribusi) apabila perlu dengan pihak lain dari Perjanjian Kerjasama, dengan ketentuan bahwa hal ini tidak akan mengganggu kemampuan swasta untuk melaksanakan kewajiban-kewajibannya menurut Perjanjian Kerjasama;
  - f. Menyiapkan program lima tahunan berdasarkan hasil studi kelayakan dan untuk program lima tahun periode pertama berdasarkan laporan akhir studi kelayakan, dan menyerahkan dan membicarakan rencana investasi tahunan dan program pengoperasian dan pemeliharaan tahunan yang merupakan pelaksanaan program lima tahun tersebut dengan Pam Jaya dan Badan Pengatur;
  - g. Mengalihkan pengetahuan, keahlian dan teknologi yang berkaitan dengan Proyek kepada Pam Jaya.
3. Hak-hak Pam Jaya:<sup>215</sup>
- a. Memeriksa, mengawasi, menilai dan mengevaluasi pelaksanaan kewajiban-kewajiban Aetra dalam pencapaian target teknis dan standar pelayanan Aetra;
  - b. Berhubungan dengan para pelanggan, bersama Aetra dan dengan pemberitahuan terlebih dahulu kepada Aetra;
  - c. Memberikan saran-saran kepada Badan Pengatur dan instansi pemerintah sehubungan dengan penetapan tarif;

---

<sup>214</sup> Target teknis misalnya: jumlah sambungan baru pelanggan, volume air yang ditagih dari pelanggan, kehilangan air (*non revenue water*), rasio cakupan pelayanan, dan kapasitas produksi. Target pelayanan misalnya tingkat tekanan air, kualitas air, penyelesaian gangguan rutin pada jaringan distribusi.

<sup>215</sup> Terdapat di pasal 9 ayat (1) Perjanjian Kerjasama Revisi.

- d. Menerima Bagian Pendapatan Pam Jaya, Pendapatan Yang Tidak Dibagi dari Pam Jaya dan kebutuhan bulanan sekunder Pam Jaya (bila ada) dari rekening *escrow*;
  - e. Menerima laporan-laporan tentang Proyek dari Aetra;
  - f. Menerima dan menyetujui program lima tahun untuk setiap periode berikut yang disiapkan oleh Aetra sebagaimana diperlihatkan dalam studi kelayakan untuk periode berikut yang terkait dan mendiskusikan rencana investasi tahunan dan program pengoperasian dan pemeliharaan tahunan yang merupakan pelaksanaan dari program lima tahun tersebut dengan pihak swasta dan Badan Pengatur.
4. Kewajiban Pam Jaya<sup>216</sup>
- a. Menyediakan, memperbaharui atau memperpanjang perijinan disebut dalam klausula 10.1 Perjanjian Kerjasama Revisi untuk Aetra;<sup>217</sup>
  - b. Memberi seluruh bantuan yang wajar kepada Aetra sehubungan dengan pelaksanaan Proyek oleh Aetra, sepanjang bantuan tersebut berada dalam kewenangan Pam Jaya, antara lain membantu Aetra dalam memperoleh pelaksanaan peraturan-peraturan oleh instansi pemerintah terkait sehubungan dengan penutupan sumur-sumur dalam di tempat-tempat dimana air perpipaan telah tersedia;
  - c. Memberikan data dan informasi yang disimpan oleh Pam Jaya, yang diperlukan untuk maksud pengelolaan, operasi dan pengembangan proyek, dan memberitahu Aetra setiap perubahan dan tambahannya dan memberikan salinan-salinannya kepada Aetra jika dan bila dibutuhkan;
  - d. Mengalihkan pengelolaan dan operasi dari aset yang ada kepada Aetra;

---

<sup>216</sup> Terdapat di pasal 9 ayat (2) Perjanjian Kerjasama Revisi.

<sup>217</sup> Perijinan-perijinan tersebut misalnya ijin pembuangan limbah, penyimpanan bahan kimia berbahaya, dan ijin berkaitan dengan bangunan.

- e. Membantu Aetra dalam pengaturan penawaran opsi untuk menjadi karyawan sebagaimana diatur dalam klausa 32 mengenai karyawan;
- f. Memberikan bantuan yang diperlukan atau diinginkan oleh Aetra untuk memungkinkan Aetra memperoleh dari Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah dan Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dan bantuan instansi pemerintah terkait lainnya sehubungan dengan penyediaan air baku dan air curah olahan, sehubungan dengan Proyek, sepanjang bantuan-bantuan tersebut berada dalam kewenangan Pam Jaya.

Berdasarkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban Pam Jaya dan Aetra tersebut maka bentuk kerjasama adalah konsesi di mana pemerintah daerah memberikan hak kepada Aetra untuk menyediakan dan meningkatkan pelayanan air bersih di wilayah timur Jakarta selama 25 tahun.

### **2.6.2 Bentuk Imbalan dalam Perjanjian Kerjasama antara PDAM DKI Jakarta dengan PT. Aetra Air Jakarta.**

Pengertian imbalan adalah:

imbalan yang ditetapkan dalam Klausula 28 Perjanjian Kerjasama Revisi yang dihitung berdasarkan parameter keuangan sebagaimana diuraikan dalam Proyeksi Keuangan dan yang akan digunakan untuk menghitung Bagian Pendapatan Aetra dan disesuaikan dengan cara sebagaimana ditetapkan dalam Klausula 28 Perjanjian Kerjasama Revisi dan dengan cara lain disesuaikan dari waktu ke waktu sesuai dengan ketentuan-ketentuan perjanjian ini.<sup>218</sup>

Pendapatan Pam Jaya dan Aetra terdiri dari:<sup>219</sup>

1. Pendapatan Yang Dibagi, yaitu semua pendapatan yang diperoleh dan ditagih dari Proyek, termasuk air yang ditagih dan dibayar oleh

<sup>218</sup> Definisi imbalan air (*water charge*) tercantum dalam klausula 1.1 Perjanjian Kerjasama Revisi.

<sup>219</sup> Pasal 28 Perjanjian Kerjasama Revisi.

pelanggan, biaya meter yang dibebankan kepada para pelanggan, beban tetap dan pendapatan lain yang telah ditetapkan dalam Perjanjian Kerjasama, yang hasilnya akan dibagi antara Pam Jaya dan Aetra.

Semua Pendapatan Yang Dibagi yang diperoleh dan ditagih dari Proyek didistribusikan kepada Pam Jaya dan Aetra dengan cara sebagai berikut:

a. Jika Pendapatan Yang Dibagi kurang dari atau sama dengan Proyeksi Pendapatan Yang Dibagi, maka Pendapatan Yang Dibagi akan dibagi sebagai berikut:

1) bagian pendapatan Pam Jaya adalah jumlah dalam rupiah yang terdiri dari pembayaran yang diwajibkan untuk dibayar ke Pam Jaya, Departemen Keuangan, DKI Jakarta dan Badan Pengatur/Badan Regulator seperti yang dinyatakan dalam Perjanjian Kerjasama;

2) bagian pendapatan Aetra adalah jumlah dalam rupiah yang mana lebih kecil antara:

a) hasil dari jumlah pendapatan yang dibagi dikurangi dengan bagian Pam Jaya.

b) hasil dari volume air yang ditagih dan dibayar dikalikan dengan imbalan air yang berlaku pada bulan dimana rekening pelanggan dicetak.

3) jika ada kelebihan pendapatan yang dibagi setelah dikurangi butir 1) dan 2), jumlah ini akan diperlakukan sebagai uang yang masih terhutang kepada Aetra yang jumlahnya harus telah disepakati oleh Pam Jaya atau ditetapkan dengan cara lain sesuai dengan perjanjian.

4) jika masih ada kelebihan setelah diberlakukannya butir 1), 2) dan 3), maka sisanya akan dibayarkan ke Pam Jaya.

b. Jika Pendapatan Yang Dibagi lebih dari Proyeksi Pendapatan Yang Dibagi, maka Pendapatan Yang Dibagi akan dibagi sebagai berikut:

1) Untuk jumlah sampai dengan sebesar Proyeksi Pendapatan Yang Dibagi, akan dibagi sebagai berikut:

- a) Untuk menutupi Bagian Pendapatan Pam Jaya (Kebutuhan Utama Pam Jaya, Kebutuhan Keuangan Badan Pengatur ditambah Kebutuhan DKI Jakarta);
  - b) Untuk Aetra sebesar, mana yang lebih kecil dari (1) hasil dari Proyeksi Pendapatan Yang Dibagi dikurang Bagian Pendapatan Pam Jaya atau (2) hasil dari Volume Air Yang Ditagih dan Dibayar dikali Imbalan yang berlaku;
- 2) Untuk Pendapatan Lebih yang merupakan selisih antara Pendapatan Yang Dibagi dengan Proyeksi Pendapatan Yang Dibagi, maka Pendapatan Lebih akan dibagi sebagai berikut:
- a) Jika Pendapatan Lebih karena Volume Air Yang Dibayar lebih besar dari Proyeksi Volume Air Yang Dibayar, maka Pendapatan Lebih akan dibagikan sebagai berikut: (1) Pihak Aetra akan menerima jumlah yang sama dengan perbedaan antara Volume Air Yang Dibayar dengan Proyeksi Volume Air Yang Dibayar, dikali Imbalan yang berlaku; (2) Pihak Aetra akan menerima uang yang masih terhutang oleh Pam Jaya sejumlah yang disepakati dari Rekening Cadangan; (3) Kebutuhan Bulanan Sekunder Pam Jaya; dan (4) Sisanya akan dibayarkan ke Rekening Kelebihan Tarif.
  - b) Jika Pendapatan Lebih karena Tarif Rata-rata yang berlaku lebih tinggi dari Tarif Rata-rata dalam Proyeksi keuangan, maka Pendapatan Lebih akan dibagikan sebagai berikut: (1) Pihak Aetra akan menerima uang yang masih terhutang oleh Pam Jaya sejumlah yang disepakati dari Rekening Cadangan; (2) Kebutuhan Bulanan Sekunder Pam Jaya; dan (3) Sisanya akan dibayarkan ke Rekening Kelebihan Tarif.
2. Pendapatan Yang Tidak Dibagi merupakan semua pendapatan yang tidak dibagi menurut Perjanjian Kerjasama Revisi dan yang akan diterima masing-masing pihak berikut:

- a. Pihak Aetra: meliputi biaya jasa sambungan pelanggan, denda untuk keterlambatan pembayaran piutang dan pemulihan piutang tidak tertagih pada setiap waktu selama jangka waktu perjanjian, bagian dari piutang yang belum diselesaikan yang berkaitan dengan jumlah volume air yang ditagih dikalikan dengan imbalan air yang berlaku pada saat berakhirnya perjanjian yang akan ditagih oleh Pam Jaya, biaya pemutusan dan penyambungan kembali, 50% dari semua denda dan penalti yang dikenakan kepada pelanggan selain dari biaya-biaya pemutusan dan penyambungan kembali dan bagian bunga atas jumlah yang terdapat pada rekening *escrow*.<sup>220</sup>
- b. Pihak Pam Jaya: meliputi semua piutang yang belum diselesaikan sejak tanggal berlaku kerjasama, kontribusi atau sumbangan yang dipungut atas nama instansi pemerintah, hasil penjualan surplus aset, pendapatan lain yang bukan milik pihak Aetra dan Pendapatan Yang Tidak Dibagi, dan 50% dari semua denda dan penalti yang dikenakan kepada pelanggan selain dari biaya-biaya pemutusan dan penyambungan kembali dan bagian bunga atas jumlah yang terdapat pada rekening *escrow*.

Imbalan yang digunakan untuk menghitung Pendapatan Yang Dibagi berubah setiap 6 bulan (setiap semester) berdasarkan atas indeksasi yang nilai awal imbalan dan besaran *variable*-nya ditentukan setiap 5 tahun sekali melalui mekanisme *rebasing*. Pada saat *rebasing*, ditentukan imbalan air baru yang akan digunakan untuk periode 5 tahun ke depan. Saat ini berlaku imbalan air yang besaran indeksasinya ditetapkan pada *rebasing* tahun 2008 yang disepakati pada tanggal 8 Januari 2009.<sup>221</sup>

Besarnya imbalan diperoleh dengan memperhitungkan parameter-parameter berikut:<sup>222</sup>

1. tarif rata-rata yang dibayar pelanggan dan tarif rata-rata DKI Jakarta;

<sup>220</sup> Aetra Air Jakarta, *op.cit.*, hal. 4 dari lampiran 5.

<sup>221</sup> Addendum ke empat terhadap Perjanjian Kerjasama Revisi memuat *Rebasing* periode 2008 – 2012. Hal tersebut juga ditegaskan berdasarkan wawancara terarah dengan Ibu Helsi Dinafitri (*Public Relations Supervisor* Aetra) yang diberikan pada tanggal 13 Juni 2011.

<sup>222</sup> Tercantum dalam Klausula 27.2.c Perjanjian Kerjasama Revisi.

2. kebutuhan keuangan Badan Pengatur/Badan Regulator, kebutuhan utama Pam Jaya dan kebutuhan DKI Jakarta;
3. pengeluaran-pengeluaran Aetra yang sebelumnya telah dikeluarkan berdasarkan perjanjian kerjasama dan jumlah-jumlah yang sebelumnya telah dibayar kepada Aetra;
4. pengeluaran-pengeluaran yang diproyeksikan hingga tahun 2022, terdiri dari proyeksi permintaan dan penghasilan, proyeksi pengeluaran untuk barang modal, proyeksi pengeluaran untuk pengoperasian dan pemeliharaan, proyeksi biaya untuk pendanaan, pajak dan depresiasi;
5. Keuntungan Aetra yang dihitung selama jangka waktu berdasarkan pembayaran-pembayaran dividen dan/atau uang jasa kepada para pemegang saham, (kecuali biaya untuk jasa bantuan teknis/penelitian dan pengembangan/royalti sebagaimana disepakati dalam lampiran Perjanjian Kerjasama) pada suatu tingkat yang menghasilkan suatu *rate of return* yang wajar atas dana pemegang saham sendiri;
6. Waktu pembayaran *dividen* dan/atau uang jasa kepada para pemegang saham (kecuali biaya untuk jasa bantuan teknis/penelitian dan pengembangan/royalti sebagaimana disepakati dalam lampiran Perjanjian Kerjasama);
7. Minimum *debt service coverage* dan perbandingan serta parameter-parameter yang ditentukan dalam perjanjian pendanaan dan sebagaimana diuraikan dalam lampiran Perjanjian Kerjasama);
8. Parameter-parameter lainnya sebagaimana disepakati oleh Para Pihak dari waktu ke waktu dan diuraikan dalam lampiran Perjanjian Kerjasama.

Pendapatan Yang Dibagi dan Pendapatan Yang Tidak Dibagi disetorkan ke Rekening *escrow* (*escrow account*). Rekening *escrow* dikelola oleh agen *escrow* (Bank BNI) yang ditunjuk para pihak. Setiap perintah untuk penarikan dana dari rekening *escrow* akan diverifikasi oleh Pam Jaya sebelum berita acara

terkait (Berita Acara Master Cetak, Master Bayar serta jumlah hak Aetra berdasarkan imbalan air) yang ditandatangani oleh Para Pihak.<sup>223</sup>

Berdasarkan uraian mengenai klausula imbalan yang terdapat pada Perjanjian Kerjasama Antara Pam Jaya Dengan Aetra, bentuk imbalan pada Perjanjian Kerjasama Antara Pam Jaya Dengan Aetra adalah bagi hasil imbalan antara pemerintah dengan swasta.

Tidak ada ketentuan di Perjanjian Kerjasama Antara Pam Jaya dengan Aetra yang menyatakan bahwa Pam Jaya dapat menghambat peningkatan imbalan yang diusulkan oleh Aetra. Namun Aetra saat ini menunjukkan itikad baik untuk mengusulkan satu bentuk master plan baru, dimana diusulkan pembatasan peningkatan imbalan setiap semesternya, juga dituntut peran aktif Aetra untuk meningkatkan tarif pelanggan melalui mekanisme perubahan kelompok pelanggan/kelas tarif berdasarkan perubahan peruntukan dari pelanggannya. Hal ini diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan *shortfall* di tahun 2016.<sup>224</sup> Dari sisi Pam Jaya juga diharapkan agar mengerti bahwa sebagai investor tentu mengharapkan pengembalian investasi yang wajar dari kerjasama ini.<sup>225</sup>

---

<sup>223</sup> *Ibid.* Juga berdasarkan hasil wawancara terarah dengan Ibu Helsi Dinafitri (*Public Relations Supervisor* Aetra) yang diterima pada tanggal 13 Juni 2011.

<sup>224</sup> Berdasarkan hasil wawancara terarah dengan Ibu Helsi Dinafitri (*Public Relations Supervisor* Aetra) yang diterima pada tanggal 13 Juni 2011.

<sup>225</sup> Berdasarkan hasil wawancara terarah dengan Bapak Gary Skelcher (mantan Direktur PT. Thames Pam Jaya) yang diterima pada tanggal 12 Mei 2011.

## **BAB 3**

### **PENUTUP**

#### **3.1 Kesimpulan**

- 3.1.1 Sifat hubungan hukum yang ada pada perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan swasta adalah kerjasama yang berbentuk operasional/pemeliharaan, kelola, sewa, konsesi, bangun guna serah, bangun serah guna, bangun sewa serah, rehabilitasi kelola serah, bangun tambah kelola serah, dan patungan.
- 3.1.2 Bentuk-bentuk imbalan dalam perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan swasta adalah: (1) *fee* (pembayaran) dari pemerintah kepada swasta, di mana pemerintah memberikan *fee* kepada swasta atas jasa mengelola/sewa fasilitas infrastruktur; dan (2) bagi hasil imbalan antara pemerintah dengan swasta, di mana swasta memberikan bagi hasil imbalan kepada pemerintah terhadap imbalan yang diperoleh swasta berdasarkan persentase tertentu atau jumlah tetap yang telah disepakati para pihak. Sehubungan dengan bentuk-bentuk imbalan, peraturan-peraturan di Indonesia yang mengatur perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan swasta tidak memberikan pedoman bentuk-bentuk imbalan yang diberikan oleh pemerintah kepada swasta pada perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan swasta.
- 3.1.3 Sifat hubungan kerjasama yang melekat dalam perjanjian kerjasama antara Pam Jaya dengan Aetra adalah kerjasama yang berbentuk konsesi. Aetra menerima hak dari Pam Jaya untuk menyediakan dan meningkatkan pelayanan air bersih di wilayah timur Jakarta.
- 3.1.4 Bentuk imbalan pada Perjanjian Kerjasama Antara Pam Jaya Dengan Aetra adalah bagi hasil imbalan antara pemerintah dengan swasta. Pendapatan Yang Dibagi dengan Pam Jaya, didistribusikan kepada Pam

Jaya dan Aetra dengan cara: (1) bagian Pendapatan Pam Jaya adalah pendapatan yang wajib dibayarkan kepada Pam Jaya, Departemen Keuangan, DKI Jakarta dan Badan Pengatur/*Regulatory Body*; (2) bagian Pendapatan Aetra adalah jumlah dalam rupiah, yang mana yang lebih kecil antara (a) hasil dari jumlah pendapatan yang dibagi dikurangi dengan bagian Pam Jaya; dengan (b) hasil dari volume air yang ditagih dan dibayar dikalikan dengan imbalan air yang berlaku pada bulan di mana rekening pelanggan dicetak. Selain menerima Pendapatan yang Dibagi, masing-masing Aetra dan Pam Jaya juga menerima Pendapatan Yang Tidak Dibagi, yang hanya diperuntukkan bagi masing-masing pihak.

### **3.2 Saran**

Saran untuk pemerintah: agar membuat suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pedoman pemberian imbalan dalam perjanjian kerjasama pemerintah dengan swasta, terutama perjanjian kerjasama pemerintah dengan swasta di sektor air minum/air bersih.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku:

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *Laporan Hasil Pemeriksaan atas pendapatan dan biaya (operasional dan non operasional tahun buku 2007 dan 2008 pada PAM Jaya*, Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2009

Farquharson, Edward *et al.*, *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*. Washington DC: the World Bank, 2011.

Hernoko, Agus Yudha. *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial*. Cet. 2, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.

Hall, David dan Emanuele Lobina. *Air Sebagai Layanan Publik*. Jakarta: Kruha, 2008.

Hukumonline.com. *101 Kasus & Solusi Tentang Perjanjian*. Cet. 1, Tangerang: Kataelha, 2010.

Joesoef, Iwan E. *Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol (PPJT) Sebagai Kontrak Bisnis Berdimensi Publik Antara Pemerintah Dengan Investor (Swasta) Dalam Proyek Infrastruktur*. Cet. 1, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006.

Kementerian Pekerjaan Umum – Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum, *Indonesia Water Supply: Infrastructure PPP Investment Opportunities 2010*. Jakarta: Kementerian PU – BPPSPAM, 2010.

Kruha, Tim. *Kemelut Sumber Daya Air: Menggugat Privatisasi Air Di Indonesia*. Yogyakarta: Laperia Pustaka Utama bekerja sama dengan Kruha, 2005.

Mamudji, Sri *et al.*, *Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

Marin, Philippe. *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities – A review of Experiences in Developing Countries*. Washington DC: the World Bank, 2009.

Mulhadi. *Hukum Perusahaan: Bentuk-Bentuk Badan Usaha Di Indonesia*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2010.

PT Aetra Air Jakarta, *Laporan Keuangan Tahun Buku 2010*, Jakarta: PT Aetra Air Jakarta, 2011.

Republic of Indonesia, Ministry of National Development Planning / National Development Planning Agency. *Public-Private Partnership Infrastructure Projects in Indonesia 2010 – 2014*. Jakarta: AusAid, 2010.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. 3, Jakarta: UI-Press, 1986.

Sjahdeini, Sutan Remy. *Kebebasan Berkontrak Dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Di Indonesia*. Cet. 1. Jakarta: Institut Bankir Indonesia (IBI), 1993.

Suharnoko. *Hukum Perjanjian: Teori Dan Analisa Kasus*. Cet. 6. Jakarta: Kencana, 2009.

Sutedi, Adrian. *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*. Cet. 1. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

The Organisation for Economics Co-Operation and Development. *Innovative Financing Mechanisms for the Water Sector*. OECD, 2010.

Tunggal, Hadi Setia. *Peraturan Perundang-undangan Penanaman Modal 2010*. Jakarta: Harvarindo, 2010.

Vinter, Graham D. *Project Finance – A Legal Guide*. 3<sup>rd</sup> ed, London: Sweet & Maxwell, 2006.

Widjaja, I.G Ray. *Hukum Perusahaan: Undang-undang dan Peraturan Pelaksanaan di Bidang Usaha*. Cet. 1, Jakarta: Kesaint Blanc, 2000.

Yescombe, E.R. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. 1<sup>st</sup> ed, Oxford: Butterworth-Heinemann, 2007.

#### Peraturan:

Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, LN No. 75 Tahun 1959.

**Universitas Indonesia**

- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Dasar 1945 - Perubahan Pertama sampai dengan Perubahan Keempat*, LN No. 11 Tahun 2006 sampai dengan LN No. 14 Tahun 2006.
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 10 Tahun 2004, LN No. 53 Tahun 2004, TLN No. 4389.
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Ketenagalistrikan*, UU No. 30 Tahun 2009, LN No. 133 Tahun 2009, TLN No. 5052.
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas*, UU No. 40 Tahun 2007, LN No. 106 Tahun 2007, TLN No. 4756.
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Penanaman Modal*, UU No. 25 Tahun 2007, LN No. 67 Tahun 2007, TLN No. 4724.
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Lembaga Penjamin Simpanan*, UU No. 24 Tahun 2004, LN No. 96 Tahun 2004, TLN No. 4420.
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 32 Tahun 2004, LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437.
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan*, UU No. 28 Tahun 2004, LN No. 115 Tahun 2004, TLN No. 4430.
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Sumber Daya Air*, UU No. 7 Tahun 2004, LN No. 32 Tahun 2004, TLN No. 4377.
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 Tahun 2003, LN No. 70 Tahun 2003, TLN No. 4297.
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*, UU No. 22 Tahun 2001, LN No. 136 Tahun 2001, TLN No. 4152.
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Yayasan*, UU No. 16 Tahun 2001, LN No. 112 Tahun 2001, TLN No. 4132.
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Dana Pensiun*, UU No. 11 Tahun 1992, LN No. 37 Tahun 1992, TLN No. 3477.

\_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Perkoperasian*, UU No. 25 Tahun 1992, LN No. 116 Tahun 1992, TLN No. 3502.

\_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Perusahaan Daerah*, UU No. 5 Tahun 1962, LN No. 10 Tahun 1962, TLN No. 2387.

*Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek)*, Diterjemahkan oleh Prof. R. Subekti dan R Tjitrosudibio. Cet. 31. Jakarta: Pradnya Paramita, 2001.

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah*, PP No. 50 Tahun 2007, LN No. 112 Tahun 2007, TLN No. 4761.

\_\_\_\_\_, *Peraturan Pemerintah Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*, PP No. 6 Tahun 2006, LN No. 20 Tahun 2006, TLN No. 4609.

\_\_\_\_\_, *Peraturan Pemerintah Tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur*, PP No. 67 Tahun 2005, Lembaran Lepas.

\_\_\_\_\_, *Peraturan Pemerintah Tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum*, PP No. 16 Tahun 2005, LN No. 33 Tahun 2005, TLN No. 4490.

\_\_\_\_\_, *Peraturan Presiden Tentang Penjaminan Infrastruktur Dalam Proyek Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Yang Dilakukan Melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur*, Perpres No. 78 Tahun 2010, Lembaran Lepas 2010.

\_\_\_\_\_, *Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Perpres No. 54 Tahun 2010, beserta lampiran I sampai lampiran VII, Lembaran Lepas 2010.

\_\_\_\_\_, *Peraturan Presiden Tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 Tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur*, Perpres No. 13 Tahun 2010, Lembaran Lepas 2010.

\_\_\_\_\_, *Peraturan Presiden tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastuktur*, Perpres No. 67 Tahun 2005.

Kementerian Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerjasama Daerah*, Permen Dalam Negeri No. 22 Tahun 2009.

Kementerian Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum*, Permen Dalam Negeri No. 23 Tahun 2006.

Kementerian Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah*, Permen Dalam Negeri No. 3 Tahun 1998.

Kementerian Dalam Negeri, *Keputusan Menteri Dalam Negeri Dan Otonomi Daerah Tentang Pedoman Kerjasama Perusahaan Daerah Dengan Pihak Ketiga*, Kepmen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 43 Tahun 2000.

Kementerian Keuangan, *Peraturan Menteri Keuangan Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penjaminan Infrastruktur Dalam Proyek Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha*, Permen Keuangan No. 260/PMK.011/2010 Tahun 2010, BN No. 689.

Kementerian Pekerjaan Umum, *Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Tentang Pedoman Kerjasama Pengusahaan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum*, Permen Pekerjaan Umum No.12/PRT/M/2010 Tahun 2010.

Kementerian Pekerjaan Umum, *Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Tentang Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum*, Permen Pekerjaan Umum No.294/PRT/M/2005 Tahun 2005.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Tentang Panduan Umum Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastuktur*, Permen Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS No. 4 Tahun 2010.

Jakarta, *Peraturan Daerah Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Daerah Khusus Ibukota Jakarta*, Perda DKI Jakarta No. 13 Tahun 1992, Lembaran Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 22 Tahun 1993.

\_\_\_\_\_, *Peraturan Daerah Tentang Pelayanan Air Minum di Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta*. Perda DKI Jakarta No. 11 Tahun 1993, Lembaran Lepas.

\_\_\_\_\_, *Peraturan Gubernur Tentang Badan Regulator Pelayanan Air Minum*. Pergub DKI Jakarta No.54 Tahun 2005, Lembaran Lepas 2005.

Badung, *Peraturan Daerah Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Badung*, Perda Kabupaten Badung No.6 Tahun 2005, Lembaran Daerah Kabupaten Badung Tahun 2005 No.6 Seri 6.

#### Artikel:

Prihtiyani, Eny. *Melirik Bisnis Air Bersih*. Kompas, (2 Mei 2011). Hal. 17.

Riantara, Dwiki. *PT. Tirtaartha Buanamulia*. Air Minum, (Desember 2007). Hal. 27.

#### Internet:

Bali Post Online. “Dewan Pertanyakan Aliran Dana Rp9,2 M ke PT TB,” <http://www.balipost.co.id/balipostcetak/2005/1/14/b25.htm>. Diunduh 30 Juni 2011.

BPPSPAM. “KPS Yang Telah Beroperasi,” [http://bppspam.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=59&Itemid=71](http://bppspam.com/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=71). Diunduh 7 Juni 2011.

BPPSPAM. “KPS Yang Masih Berpeluang,” [http://bppspam.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=63&Itemid=72](http://bppspam.com/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=72). Diunduh 7 Juni 2011.

Baier, Ben. “Forms of Legal USA Business Entities”, <http://www.myusabusiness.com/content.html?id=3012>. Diunduh 5 Juni 2011.

Janus Corporate Solutions, Pte Ltd. “Singapore Incorporation Entity Types”, <http://www.guidemesingapore.com/incorporation/introduction/singapore-incorporation-entity-types>. Diunduh 5 Juni 2011.

Public Private Infrastructure Advisory Facility, [http://www.ppiaf.org/ppiaf/sites/ppiaf.org/files/documents/PPIAF\\_Supports\\_Cities.pdf](http://www.ppiaf.org/ppiaf/sites/ppiaf.org/files/documents/PPIAF_Supports_Cities.pdf). Diunduh 5 Mei 2011.

World Bank, <http://ppi.worldbank.org/index.aspx>. Diunduh 5 Mei 2011.

PT. Aetra Air Jakarta, “Company Profile Dan Investor Relations,” <http://www.aetra.co.id>. Diunduh 17 Februari 2011.

Trust. “Jalan Tol, Bagi Hasil Buat Siapa?,” [http://www.majalahtrust.com/ekonomi/sector\\_ruil/29.php](http://www.majalahtrust.com/ekonomi/sector_ruil/29.php), Diunduh 30 Juni 2011.

#### Tesis:

Patrianingrum, Ardhani. *Alokasi Resiko Tarif Air Minum Dalam Perjanjian Kerjasama Antara PDAM DKI Jakarta Dengan PT. Pam Lyonnaise Jaya*. Tesis Magister Kenotariatan Universitas Indonesia. Jakarta, 2007.

Tobing, Yosua L. *Penetapan Tarif Sebagai Jaminan Investasi Pada Proyek Kerjasama Pemerintah Swasta Dalam Pembangunan Infrastruktur Studi Kasus: PT. Thames Pam Jaya*. Tesis Magister Hukum Universitas Indonesia. Jakarta, 2006.

#### Kamus:

Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008