

Jurist-Diction

Volume 2 No. 4, Juli 2019

Histori artikel: Submit 3 Juni 2019; Diterima 17 Juni 2019; Diterbitkan online 1 Juli 2019.

Perjanjian Kerjasama Antara Pemerintah Daerah dengan Pihak Swasta Dalam Pengelolaan Penerangan Jalan Umum (PJU)

Alifia Mauliana Putri
alifiamaulianap@gmail.com
Universitas Airlangga

Abstract

The limited willingness of the energy sector in managing Public Street Lighting is very wasteful and requires considerable costs. In this case the Energy Services Company (ESCO) as a private company is present to overcome these problems by collaborating with the regional government by making cooperation contract agreements so that both parties find an agreement, give rise to rights and obligations and as proof of the legal force that binds the parties in order to minimize avoiding unwanted risks by the actor who made the agreement. Sometimes contracts that are always made will cause defaults and a problem occurs.

Keywords: Public Street Lighting; Energy Services Company (ESCO); Regional government; Contracts

Abstrak

Terbatasnya kesediaan sektor energi dalam pengelolaan Penerangan Jalan Umum (PJU) ini yang sangat boros dan membutuhkan biaya cukup besar. Dalam hal ini Energy Services Company (ESCO) sebagai perusahaan pihak swasta hadir untuk menanggulangi dalam permasalahan tersebut dengan cara bekerjasama dengan Pemerintah daerah dengan membuat perjanjian kontrak kerjasama agar kedua belah pihak menemukan kesepakatan, menimbulkan hak dan kewajiban dan sebagai bukti kekuatan hukum yang mengikat para pihak agar meminimalisir terhindar dari resiko yang tidak diinginkan oleh pelaku yang membuat perjanjian. Kadang kala kontrak yang dibuat selalu ada saja menimbulkan wanprestasi dan terjadi permasalahan.

Kata Kunci: Penerangan Jalan Umum (PJU); Energy Services Company (ESCO); Pemerintah daerah; Kontrak.

Pendahuluan

Akhir-akhir ini sering terjadi pemadaman listrik secara bergilir hampir di seluruh wilayah Indonesia. Alasan klasik untuk masalah ini adalah kurangnya daya energi listrik dalam Penerangan Jalan Umum (PJU) yang tersedia untuk memenuhi permintaan pelanggan, terutama saat-saat beban puncak terjadi. Ini menunjukkan bahwa penyediaan tenaga listrik di Indonesia masih belum cukup.¹ Penerangan jalan umum (PJU) ini merupakan sektor yang berpotensi dan merupakan pemakaian energi yang cukup besar

¹ Utis Sutisna, *Langkah-langkah efisiensi energi listrik menuju kemandirian energi*, Jurnal teknologi, (2008), 2 <http://ejournal.stt-wiworotomo.ac.id/index.php/iteks/article/viewFile/50/51> accessed 17 Januari 2019.

untuk hajat keperluan masyarakat, sehingga tidak heran dalam penggunaan penerangan jalan umum ini relatif boros. Maka dari itu perlunya penerapan inovasi-inovasi terobosan baru untuk melakukan penghematan sumber energi dalam penggunaan penerangan jalan umum ini yang mengefisiensi biaya perekonomian negara.

Fungsi dari Penerangan Jalan Umum (PJU) sendiri ialah untuk mengoptimalkan fasilitas perlengkapan jalan di sore/malam hari berupa lampu, catu daya sebagai alat penerangan jalan guna mewujudkan keselamatan, keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas serta kemudahan bagi pengguna jalan dalam berlalu lintas.² Lampu jalan adalah objek paling umum dari pemerintah yang mengkonsumsi banyak energi kira-kira hampir 3,062 GWh / tahun di suatu negara. Dan ada juga jutaan lampu jalan yang jalannya terang sebaliknya, biaya tinggi dan bahkan risiko tinggi harus diterima untuk bertindak Proyek Efisiensi Energi seperti cara paling sederhana, mengganti lampu jalan dengan *Watt* atau *Light Emitting Diode* (LED) yang lebih rendah.³

Pemerintah tidak harus mengambil risiko dan menghabiskan banyak modal dengan menerapkan Rasionalisasi Sistem Penerangan Jalan Umum (PJU). Isu-isu ini dapat dihindari dengan menerapkan model bisnis *ESCO* (*Energy Service Company*) rasionalisasi Sistem Penerangan Jalan Umum (PJU). Sementara itu, pihak swasta hanya menerima pembayaran dari tabungan, sehingga pemerintah tidak perlu membayar jika pihak swasta gagal mengurangi penggunaan energi. Pengertian penghematan energi sendiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 6 Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Usaha Konservasi Energi adalah “Pengurangan konsumsi energi untuk menghasilkan output yang sama, dan/atau peningkatan produktivitas dengan konsumsi energi yang sama”.

Dalam hal ini penghematan energi memungkinkan untuk mendapatkan hasil yang lebih efisien karena dalam setiap tahunnya selalu kebutuhan dunia akan energi

² Menurut pertimbangan Peraturan Menteri Perhubungan No PM 27 Tahun 2018 tentang Alat Penerangan Jalan.

³ <http://www.rasionalisasi-pju.com/> accessed 17 Januari 2019.

ini terus bertambah. Maka dari itu munculah regulasi Undang-Undang Nomor. 30 Tahun 2007 tentang Energi. Akan tetapi, dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi belum mengatur secara eksplisit dalam bidang efisiensi energi/ *ESCO (Energy Service Company)*. *ESCO (Energy Service Company)* “*is a commercial or non-profit business providing a broad range of energy solutions including designs and implementation of energy savings projects, retrofitting, energy conservation, energy infrastructure outsourcing, power generation and energy supply, and risk management*” dan diterjemahkan sebagai berikut : “*ESCO* adalah bisnis komersial atau nirlaba yang menyediakan berbagai solusi energi termasuk desain dan implementasi proyek penghematan energi, konservasi energi, infrastruktur energi outsourcing, pembangkit listrik dan pasokan energi, dan manajemen resiko.⁴

Di dalam kerjasama efisiensi Penerangan Jalan Umum (PJU) dengan sistem *ESCO (Energy Service Company)*, menyediakan model bisnis untuk mencari proyek efisiensi energi dengan murah dan bersih. Dengan menerapkan model bisnis *ESCO (Energy Service Company)*, Pemerintah tidak perlu bertindak sebagai modal dalam kenyataan bahwa pihak swasta akan dibayar dari hasil rekening tabungan Penerangan Jalan Umum (PJU) itu sendiri. Konservasi Energi pada Proyek Efisiensi Energi dalam Penerangan Jalan Umum (PJU) berdasarkan Kontrak Kinerja Penghematan Energi (*Energy Saving Performance Contract/ ESPC*) hanya dilakukan oleh Perusahaan Jasa Konservasi Energi yang berbentuk badan usaha dan berbadan hukum di Indonesia yang melakukan usaha dalam jasa tersebut. Menurut pemerintah hadirnya berbasis kinerja *ESCO (Energy Service Company)* ini sangat berpengaruh dan menguntungkan negara, dikarenakan adanya *zero investment* dimana akan menanggulangi semua resiko kerugian, kegagalan teknis, dan menggunakan sumber daya pribadi korporasi sebelum kerjasama penghematan energi menghasilkan prestasi. Jika sistem tersebut tidak menghasilkan penghematan, maka *ESCO (Energy Service Company)* lah yang akan menanggung biaya kerugian

⁴ Apa itu ESCO? “National Association of Energy Service Provides (NAESCO) <http://www.naesco.org/what-is-an-esc> accessed 17 Januari 2019.

finansial secara pribadi.⁵

Hadirnya *ESCO (Energy Service Company)* dimana pihak yang melakukan perjanjian Kontrak Kinerja Penghematan Energi (*Energy Saving Performance Contract/ ESPC*) dalam contoh kasus ini ialah CV. Harsari Amt sebagai pihak swasta yang terpilih kerjasama daerah dalam melakukan pembangunan rehabilitasi Penerangan Jalan Umum (PJU) atas biaya mandiri dan telah ada jaminan yang dapat melakukan penghematan energi Penerangan Jalan Umum (PJU) dengan jumlah yang telah disepakati bersama.⁶ CV. Harsari Amt oleh Pemerintah Daerah Tulungagung yang memberikan hak untuk pengelolaan penerangan jalan umum yang dapat memperoleh pengembalian modal dengan keuntungan yang relatif standart dari penghematan energi Penerangan Jalan Umum (PJU) yang akan dicapai untuk mengurangi beban Pemerintahan dalam menganggarkan biaya-biaya lain yang tidak terduga.

Akan tetapi Pemerintah daerah juga mengalami berbagai permasalahan atau kendala dalam pengerjaan pengelolaan Penerangan Jalan Umum (PJU) mengenai efisiensi energi yang menerapkan *ESCO (Energy Service Company)* antara lain :

- a. Terbatasnya sumber dana yang didapat oleh pemerintah;
- b. Tidak ada payung hukum mengenai pengaturan *ESCO (Energy Service Company)* secara khusus;
- c. Banyaknya penggelapan dana oleh instansi pemerintahan;
- d. Sering terjadi aksi kejahatan seperti mencuri peralatan/lampu Penerangan Jalan Umum (PJU) oleh pihak yang tidak bertanggung jawab karena kurangnya pengawasan;
- e. Pembiayaan infrastruktur juga membutuhkan biaya yang sangat tinggi dan waktu yang cukup lama jika berada dalam pelosok;
- f. Kesadaran masyarakat yang rendah dalam menjaga fasilitas negara untuk kepentingan umum;
- g. Bencana alam juga termasuk dalam kendala di karenakan munculnya tidak dapat di prediksi;
- h. Kurang tanggapnya instansi pemerintahan jika terjadi kerusakan dan menjad-

⁵ Rah/Xav , Hemat energi hasilkan prestasi dukung pemerintah ESCO perlu payung hukum, *JawaPos(online)*<<https://www.pressreader.com/indonesia/jawa-pos/20161027/281573765239774>> accessed 18 Januari 2019.

⁶ <http://www.kjdlawfirm.com/sekilas-tentang-cv-harsari-amt-terkait-penghematan-energi-listrik-penerangan-jalan-umum-pju-melalui-kerjasama-pemerintah-daerah-dengan-swasta> accessed 18 Januari 2019.

ikan Penerangan Jalan Umum (PJU) tidak dapat di gunakan;

- i. Kurangnya pengawasan pemerintah terhadap instansinya menjadikan proyek Penerangan Jalan Umum (PJU) menjadi terbengkalai.

Perusahaan swasta CV. Harsari Amt yang mengurus dalam Penerangan Jalan Umum (PJU) merasa di rugikan oleh Pemerintah daerah Tulungagung terdaftar dalam putusan Mahkamah Agung No 1448k/pdt/2016⁷ dalam kasus itu di jelaskan CV. Harsari Amt telah membereskan proyek Penerangan Jalan Umum (PJU) akan tetapi oleh pihak pemerintah lalai dalam pembayaran seperti pengunduran pembayaran yang di jadwalkan setiap bulan akan di bayar tetapi proses yang di alami menjadi penunggakan pembayaran membuat perusahaan swasta merasa di rugikan. Alasan dari penunggakan pembayaran terdapat dalam putusan bahwa sistem kerjasama baru, Pemerintah daerah diperiksa oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) untuk mengevaluasi layak atau tidak layaknya kerjasama *ESCO (Energy Service Company)* ini. Maka dari itu pihak swasta CV. Harsari Amt yang merasa dirugikan telah memberikan surat tegursan tertulis berulang kali kepada Pemerintah daerah Tulungagung dan melakukan pendekatan dalam rangka penyelesaian secara musyawarah atau kekeluargaan, namun upaya tersebut tidak membuahkan hasil dan upaya terakhir melalui proses hukum melalui Pengadilan umum dengan menuntut Pemerintah daerah Tulungagung atas dasar wanprestasi, karena pemerintah tidak ada itikad baik untuk membayar biaya lanjutan yang telah disepakati dalam isi kontrak atas berhasilnya pengerjaan penghematan Penerangan Jalan Umum (PJU) di wilayah Kabupaten Tulungagung.

Kerjasama Pemerintah Daerah dan pihak swasta *Energy Service Company (ESCO)* dalam pengelolaan penerangan jalan umum (PJU).

Energy Services Company (ESCO) adalah Sebuah perusahaan yang bekerja sebagai konsultan dan penjamin mitra kerja dan investasi untuk merencanakan, membangun kerjasama, mengendalikan dan mewujudkan proyek pembangunan

⁷ Putusan Mahkamah Agung No 1448k/pdt/2016 <file:///C:/Users/hp/Downloads/1448-K-Pdt-16-tl-Tgt-NE.pdf> accessed 18 January 2019.

bidang yang terkait dengan efisiensi energi.⁸ *Energy Services Company (ESCO)* yang kini lebih berfokus pada metode pembiayaan inovatif, memiliki berbagai peralatan yang berlaku dikonfigurasi sedemikian rupa untuk mengurangi biaya energi. Pemerintah daerah sebagai pengguna jasa akan mendapatkan manfaat dari penghematan energi dan membayar biaya kepada penyedia jasa yaitu pihak swasta yang bersangkutan dalam menerapkan *Energy Services Company (ESCO)* sebagai imbalannya.

Pada dasarnya *Energy Services Company (ESCO)* adalah sebuah perusahaan jasa penunjang konservasi energi yang menyediakan jasa-jasanya yaitu meliputi:⁹

- a. Konsultasi konsep efisiensi energi;
- b. Audit energi;
- c. Menyediakan pendanaan proyek efisiensi energi;
- d. Pengerjaan instalasi atau pembangunan proyek efisiensi energi (turn-key);
- e. Pekerjaan pengoperasian, pemeliharaan, dan perbaikan instalasi proyek efisiensi energi;
- f. Pekerjaan pengukuran dan *verifikasi (Measurement and Verification)* kinerja penghematan energi.

Pada prakteknya, *Energy Services Company (ESCO)* menawarkan dua pola bisnis yang dapat dipilih oleh pemilik proyek:¹⁰

- a. Penghematan energi yang dijamin (*guaranteed saving*), Pola bisnis ini berarti bahwa investasi dari proyek efisiensi energi disediakan oleh pemilik proyek, sedangkan penghematan energi akan dijamin oleh *Energy Services Company (ESCO)* selama masa kontrak yang telah disepakati bersama. Untuk proyek efisiensi energi yang membutuhkan biaya investasi yang besar, biasanya pemilik proyek akan mengandalkan pembiayaan dari pihak ketiga, yakni lembaga keuangan. Hasil penghematan energi dari proyek tersebut akan dibagi antara *Energy Services Company (ESCO)* dan pemilik proyek dalam proporsi yang telah disepakati. *Energy Services Company (ESCO)* akan menjamin hasil peng-

⁸ Syukri Muhammad Nur, *Pendirian Energy Services Company* https://www.academia.edu/12432776/Proposal_Pendirian_Energy_Services_Company accessed 18 January 2019.

⁹ Otoritas Jasa Keuangan, *Pembiayaan efisiensi energi di industri untuk Lembaga Jasa Keuangan*, (2015), [13] <https://www.ojk.go.id/sustainable-finance/id/publikasi/panduan/Documents/Green%20Lending%20Model%20Final.pdf> accessed 18 January 2019.

¹⁰ *ibid.*

hematan energi untuk menutupi investasi yang telah dikeluarkan oleh pemilik proyek. Jika hasil penghematan energi kurang dari jumlah yang dijamin, maka *Energy Services Company (ESCO)* akan membayar kerugian ke pemilik proyek. Namun, jika hasil penghematan energi lebih besar dari yang dijamin, maka pemilik proyek membayar persentase dari kelebihan penghematan energi tersebut ke *Energy Services Company (ESCO)* sesuai dengan kesepakatan sebelumnya.

b. Penghematan energi yang dibagi (*shared saving*).

Pola bisnis model *shared saving* merupakan model yang paling prospektif di pasar negara berkembang karena pemilik proyek menganggap tidak ada risiko keuangan yang harus mereka tanggung. Namun model ini cenderung untuk menciptakan hambatan bagi *Energy Services Company (ESCO)* kecil karena keterbatasan permodalan mereka, sehingga hanya mampu menangani satu jenis proyek saja. Oleh karena itu, konsep ini dapat membatasi pertumbuhan pasar dan persaingan antar *Energy Services Company (ESCO)* dan juga antar lembaga pembiayaan dalam jangka panjang.¹¹

Pemerintah daerah bekerjasama dengan pihak swasta sesuai dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta berbagai Peraturan Pemerintah seperti Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2018 tentang Kerjasama Daerah, Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah, Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Kerja Sama Daerah serta berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait.

Kerjasama Pemerintah daerah dapat dilakukan dengan badan usaha berbentuk badan hukum yang memiliki dana/keahlian yang tidak dimiliki oleh Pemerintah daerah dalam pembangunan/rehabilitasi/pengelolaan fasilitas Penerangan Jalan Umum (PJU). Beberapa model kontrak kerja sama yang kebanyakan dilakukan

¹¹ *ibid.*

oleh swasta dalam pengelolaan Penerangan Jalan Umum (PJU) antara lain:¹²

- a. Kontrak Operasional/Pemeliharaan;
- b. Kontrak Bangun Serah Guna;
- c. Kontrak Rehabilitasi Kelola dan Serah dan jenis kontrak lainnya yang sesuai.

Berikut tabel perbandingan model kontrak kerja sama yang kebanyakan dilakukan oleh swasta dalam pengelolaan Penerangan Jalan Umum (PJU).

a. Kontrak Operasional/ Pemeliharaan.

1. Cara Kerjasama	Pemerintah daerah memberikan kontrak kepada badan usaha untuk mengoperasikan atau memelihara suatu fasilitas pelayanan publik.
2. Obyek Kerjasama	Dapat diterapkan pada semua pelayanan publik.
3. Kelebihan	<ul style="list-style-type: none"> - Dapat meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan; - Penghematan biaya; - Sifat kerjasama lebih luwes; - Tidak terjadi selisih kepemilikan atas pelayanan publik tersebut.
4. Kekurangan	<ul style="list-style-type: none"> - Fungsi pengalihan Pemerintah daerah berkurang; - Berkurangnya kemampuan Pemerintah daerah dalam merespon terjadi perubahan permintaan masyarakat.

b. Kontrak Bangun Serah Guna.

1. Cara Kerjasama	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.
2. Obyek kerjasama	Dapat diterapkan untuk penyediaan pelayanan umum berupa prasarana dan sarana dasar, seperti jalan, penerangan jalan umum (PJU), sampah, air bersih, taman hiburan dan lain sebagainya.

¹² Tim Kementerian Energi Sumber Daya Mineral, *Efisiensi Energi Pencahayaan Jalan Umum Buku 1: Pengelolaan Sistem PJU Efisiensi energi*. [7]. https://www.academia.edu/17244275/PENERANGAN_JALAN_UMUM accessed 18 January 2019.

3. Kelebihan	<ul style="list-style-type: none"> - Sektor publik memperoleh manfaat dari keunggulan teknologi yang dimiliki oleh pihak badan usaha; - Anggaran publik yang ada dapat digunakan untuk keperluan lain yang lebih mendesak; - Pemerintah daerah tetap dapat memiliki asset yang dibangun pihak ketiga; - Pemerintah daerah masih tetap dapat mempunyai kewenangan untuk mengendalikan; - Mendorong percepatan pemerataan pembangunan dan upaya pengembangan serta pemenuhan kebutuhan infrastruktur di daerah-daerah yang membutuhkan; - Memperoleh efisiensi biaya dalam pembangunan dan operasi jasa infrastrukturnya; - Sebagian resiko ditanggung oleh badan usaha sebagai pihak yang membangun proyek; - Dalam hal resiko terjadi selisih paham dalam kontrak yang dibuat para pihak lebih kecil dibandingkan dengan Bangun Guna Serah.
---------------------	---

4. Kekurangan	<ul style="list-style-type: none"> - Melepaskan hak monopoli untuk menguasai, membangun dan mengelola proyek infrastruktur kepada badan hukum. - Adanya kecenderungan kenaikan biaya/harga sebagai dampak pengelolaan oleh badan hukum. - Pihak badan usaha cenderung hanya mau bekerjasama untuk membangun proyek di lokasi-lokasi dan proyek-proyek yang mempunyai nilai ekonomi tinggi. - Terdapat kemungkinan setelah berakhirnya masa kerjasama, khususnya pada saat serah terima aset, aset yang diterima oleh Pemerintah Daerah dari badan hukum sudah tidak punya nilai ekonomis atau rusak. - Pemerintah selalu diposisikan untuk menyelesaikan permasalahan yang sulit seperti halnya pembebasan tanah.
----------------------	--

c. Kontrak Rehabilitasi Kelola dan Serah.

1.	Cara Kerjasama	Pemerintah daerah mengontrakan 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.
2.	Obyek kerjasama	Dapat diterapkan untuk penyediaan pelayanan umum berupa prasarana dan sarana dasar, seperti jalan, sampah, air bersih, taman hiburan, bandara dan lain sebagainya.

3.	Kelebihan	<ul style="list-style-type: none"> - Mengurangi penggunaan dana operasional dan pemeliharaan fasilitas publik dari anggaran Pemerintah Daerah. - Resiko ditanggung oleh badan hukum sebagai pihak yang menerima tanggung jawab memperbaiki, mengoperasikan dan memelihara aset milik Pemerintah Daerah.
4.	Kekurangan	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya kecenderungan kenaikan biaya/harga sebagai dampak pembangunan dan pengelolaan oleh badan hukum. - Badan usaha cenderung hanya mau bekerjasama untuk memperbaiki, mengoperasikan dan memelihara fasilitas infrastruktur di lokasi-lokasi yang mempunyai nilai ekonomi tinggi.

Sumber: Lampiran II Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2009.

Namun juga terdapat kendala yang sering dihadapi oleh Pemerintah maupun badan usaha swasta ialah dalam perencanaan, maupun dalam implementasi kerjasama infrastruktur *Energy Services Company (ESCO)* terhadap penyediaan Penerangan Jalan Umum (PJU). Kendala tersebut dapat terbagi dalam dua (2) kelompok utama yaitu, kendala teknis dan non teknis. Kendala teknis ini seperti : (regulasi, SDM di kelembagaan Pemerintah yang terbatas, hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, birokrasi) dan kendala non teknis seperti : (sumber pendanaan, politik, dan komitmen dalam kontrak kerjasama yang lemah).

Penyeselasaan sengketa kerjasama Pemerintahan Daerah dengan pihak swasta dalam pengelolaan penerangan jalan umum (PJU).

Hubungan hukum kontrak pengadaan barang dan jasa Pemerintah daerah adalah hubungan hukum perdata yang terbentuk dari suatu konsensus yaitu lahir dari kehendak para pihak, bukan satu pihak saja. Bersifat keperdataan, dimana wakil dari pihak Pemerintah daerah berperan sebagai private actor yang didasarkan pada kecakapan (*beekwaamheid*). Meskipun Pemerintah daerah sebagai hukum publik namun tetap wajib memenuhi kewajibannya sampai dengan kerjasama berakhir walaupun ada pergantian jabatan Pemerintah daerah.

Terhadap badan hukum privat berlaku aturan dalam hukum perdata. Hubungan hukum yang dilakukan oleh badan hukum privat dengan demikian harus tunduk dan dikuasai oleh hukum privat. Badan privat hanya dapat melakukan hubungan hukum

yang sifatnya privat saja. Sebaliknya badan publik adalah badan yang harus tunduk pada aturan hukum publik. Namun demikian badan publik dapat saja melakukan perbuatan yang ranahnya masuk dalam hukum privat.¹³

Berdasarkan Pasal 1338 BW mengenai akibat dari suatu perjanjian yang menegaskan bahwa "*Semua persetujuan yang dibuat sesuai dengan undang-undang berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Persetujuan itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan kesepakatan kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang ditentukan oleh undang-undang. Persetujuan harus dilaksanakan dengan itikad baik*". Dan dirangkum dengan artian "*semua kontrak (perjanjian) yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya*", Sehingga Pemerintah daerah dan badan usaha swasta harus mematuhi kontrak (perjanjian) kerjasama efisiensi Penerangan Jalan Umum (PJU) yang telah ditandatangani tersebut.

Apabila tindakan Pemerintah daerah yang telah merugikan pihak badan usaha swasta dalam suatu kontrak maka akan melahirkan juga hak gugat pihak yang satu pada pihak yang lain. Dalam situasi ini dimana hubungan kontraktual tanggung gugat ini lahir manakala satu pihak, dalam hal ini sebagai debitor (pemerintah) melalaikan kewajibannya (wanprestasi) kepada kreditor (pihak swasta). Di Indonesia sendiri tidak ada terdapat aturan yang jelas terkait dengan imunitas atau kekebalan Pemerintah jika digugat oleh penyedia barang dan jasa yaitu pihak swasta. Dari ketentuan yang terdapat baik dalam Hukum Perdata maupun Hukum Administrasi tidak ada ketentuan yang menyatakan bahwa pemerintah tidak dapat digugat. Pada dasarnya Pemerintah itu tidak kebal, dengan demikianlah Pemerintah tersebut dapat digugat.¹⁴

Dalam Pasal 1238 BW bahwa "*Debitor dinyatakan lalai dengan surat perintah atau dengan sebuah akta sejenis itu berdasarkan kekuatan dari perikatannya sendiri, yaitu bila perikatan ini mengakibatkan debitor harus dianggap lalai dengan lewatnya waktu yang ditentukan*". Dengan merujuk pada pasal tersebut, mengenai

¹³ Y. Sogar Simamora, *Prinsip-prinsip hukum kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia* (LaksBang Group 2017). [56].

¹⁴ *ibid.*

bentuk pernyataan lalai dapat berbentuk surat perintah atau akta lain yang sejenis, berdasarkan kekuatan kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah itu sendiri. Teguran harus dilakukan dengan membuat surat peringatan atau “*aanmaning*”, atau biasa juga disebut dengan somasi. Somasi berarti peringatan agar debitur melaksanakan kewajibannya sesuai dengan teguran/pernyataan kelalaian yang telah disampaikan kreditur kepadanya.

Terdapat beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tata cara atau prosedur tertentu yang harus ditempuh dalam hal upaya perbuatan hukum keperdataan yang dilakukan oleh Pemerintah selaku badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat begitu saja melakukan pembelanjaan dalam konteks pengadaan barang/jasa bagi kebutuhan departemen/lembaga tanpa melalui tata cara dan prosedur yang telah ditetapkan apalagi pembelanjaan itu dilakukan dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.¹⁵

Dalam faktanya praktek peranan pemerintah ini sering menimbulkan problematika hukum yang cukup rumit. Disatu sisi instrumen hukum perdata ini penting artinya bagi pemerintah dalam menjalankan fungsi kontrak dengan mengaitkan pihak swasta dalam pengerjaan pelayanan publik namun di sisi lain dapat menimbulkan persoalan hukum. Karena kedudukan pemerintah sebagai subjek hukum publik dan subjek hukum privat sulit untuk ditentukan, terlebih lagi dalam kontrak dengan pola sistem kerjasama *Energy Services Company (ESCO)* ini tidak terdapat pengaturan atau regulasi yang secara khusus mengatur tentang kontrak Pemerintah ini, baik dalam hal keabsahannya maupun tanggung gugatnya. Untuk itu diperlukan pemahaman berbagai macam jenis bidang hukum baik dalam lingkup hukum privat maupun publik dalam melakukan pengkajian terhadap model kontrak ini.

Karena belum adanya regulasi mengenai bentuk kerjasama Pemerintah daerah dan badan usaha swasta dengan pola sistem *Energy Services Company (ESCO)* meski belum diatur secara khusus dalam pengaturan ini di Indonesia

¹⁵ Philipus M Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Gajah Mada University Press, 2008). [167].

masih tetap sah saja bagi para pihak yang membuatnya¹⁶ karena telah diatur dalam Undang-undang No. 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur dan termuat dalam Pasal 1338 ayat (1) BW bahwa “*setiap perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya*”. Prinsip yang terdapat dalam pasal tersebut berlaku secara universal, dan juga berlaku bagi kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan sistem kerjasama *Energy Services Company (ESCO)* tersebut. Artinya kontrak yang dibuat para pihak mempunyai nilai dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat bagi para pihak yang membuatnya. Ini merupakan prinsip konsensualisme yang terdapat dalam kontrak.

Wanprestasi berarti tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dalam Pasal 1234 BW M. Yahya Harahap memberikan pengertian wanprestasi adalah “*pelaksanaan kewajiban yang tidak tepat pada waktunya atau dilakukan tidak menurut selayaknya*”.¹⁷ Menurut pengertian tersebut, maka apabila Pemerintah daerah disebut berada dalam kondisi wanprestasi melakukan pelaksanaan kontrak pengadaan barang dan jasa, Pemerintah daerah tersebut telah lalai/ingkar, sehingga terlambatnya pembayaran dari jadwal waktu yang ditentukan atau dalam melaksanakan prestasi yang ditentukan dalam kontrak pengadaan barang dan jasa Pemerintah tidak menurut sepatutnya atau selayaknya.

Dalam kontrak pemerintah dengan pola sistem kerjasama *Energy Services Company (ESCO)* jika Pemerintah daerah melakukan wanprestasi kepada pihak swasta, Pemerintah daerah tersebut dapat digugat baik melalui jalur litigasi maupun non litigasi tergantung dari para pihak yang dimuat dalam klausula perjanjian. Namun demikian kontrak kerjasama *Energy Services Company (ESCO)* yang didalamnya Pemerintah daerah sebagai penerima jasa dalam melakukan hubungan kontraknya merupakan kontrak privat, kedudukan kontrak Pemerintah daerah yang istimewa sebagai penerima jasa membawa implikasi adanya larangan sita terhadap negara. Dengan demikian Pemerintah daerah tidak kebal dari gugatan pihak swasta

¹⁶ Wawancara dengan Nurul Anwar, Pengacara CV. Harsari Amt, 9 Januari 2019.

¹⁷ M. Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, (Alumni, 1986), [60].

apabila telah terbukti melakukan wanprestasi, tetapi Pemerintah daerah jika sebagai tergugat mempunyai kedudukan istimewa karena kepadanya tidak dapat dilakukan eksekusi riil pada fase pelaksanaan putusan. Dalam situasi demikian itikad baiklah yang diharapkan oleh pihak swasta dari aktor Pemerintah daerah yang bersangkutan dalam melakukan perjanjian kerjasama *Energy Services Company (ESCO)*.

Kesimpulan

Pemerintah tidak harus mengambil risiko dan menghabiskan banyak modal dengan menerapkan Rasionalisasi Sistem Penerangan Jalan Umum (PJU). Isu-isu ini dapat dihindari dengan menerapkan model bisnis *ESCO (Energy Services Company)* dalam Rasionalisasi Sistem Penerangan Jalan Umum (PJU). Sementara itu, pihak swasta hanya menerima pembayaran dari tabungan, sehingga pemerintah tidak perlu membayar jika pihak swasta gagal mengurangi penggunaan energi.

Namun juga terdapat kendala yang sering dihadapi oleh Pemerintah maupun badan usaha swasta ialah dalam perencanaan, maupun dalam implementasi kerjasama infrastruktur terhadap penyediaan Penerangan Jalan Umum (PJU). Kendala tersebut dapat terbagi dalam dua (2) kelompok utama yaitu, kendala teknis seperti : (regulasi, SDM di kelembagaan Pemerintah yang terbatas, hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, birokrasi) dan non teknis seperti : (sumber pendanaan, politik, dan komitmen dalam kontrak kerjasama yang lemah).

Karena belum adanya regulasi mengenai bentuk kerjasama Pemerintah daerah dan badan usaha swasta dengan pola sistem *Energy Services Company (ESCO)* meski belum diatur secara khusus dalam pengaturan ini di Indonesia masih tetap sah saja bagi para pihak yang membuatnya karena telah diatur dalam Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata bahwa “*setiap perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya*”. Prinsip yang terdapat dalam pasal tersebut berlaku secara universal, dan juga berlaku bagi kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan sistem kerjasama *Energy Services Company (ESCO)* tersebut.

Daftar Bacaan

Buku

M. Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, (Alumni, 1986).

Philipus M Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Gajah Mada University Press, 2008).

Y. Sogar Simamora, *Prinsip-prinsip hukum kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia*, (LaksBang Group 2017).

Jurnal

Utis Sutisna, *Langkah-langkah efisiensi energi listrik menuju kemandirian energi*, Jurnal teknologi, 2008), 2 <http://ejournal.stt-wiworotomo.ac.id/index.php/iteks/article/viewFile/50/51> accessed 17 Januari 2019.

Media Online

Rah/Xav , Hemat energi hasilkan prestasi dukung pemerintah ESCO perlu payung hukum, *Jawa Pos (online)* <<https://www.pressreader.com/indonesia/jawa-pos/20161027/281573765239774>> accessed 18 Januari 2019.

Laman Online

<http://www.rasionalisasi-pju.com/> accessed 17 Januari 2019.

Apa itu ESCO? “National Association of Energy Service Provides (NAESCO) <http://www.naesco.org/what-is-an-esco> accessed 17 Januari 2019.

<http://www.kjdlawfirm.com/sekilas-tentang-cv-harsari-amt-terkait-penghematan-energi-listrik-penerangan-jalan-umum-pju-melalui-kerjasama-pemerintah-daerah-dengan-swasta> accessed 18 Januari 2019.

Syukri Muhammad Nur, *Pendirian Energy Services Company* https://www.academia.edu/12432776/Proposal_Pendirian_Energy_Services_Company accessed 18 January 2019.

Otoritas Jasa Keuangan, *Pembiayaan efisiensi energi di industri untuk Lembaga Jasa Keuangan*, 2015, <https://www.ojk.go.id/sustainable-finance/id/publikasi/panduan/Documents/Green%20Lending%20Model%20Final.pdf> accessed 18 January 2019.

Tim Kementerian Energi Sumber Daya Mineral, *Efisiensi Energi Pencahayaan Jalan Umum Buku 1: Pengelolaan Sistem PJU Efisiensi energi*. <https://www.>

[academia.edu/17244275/PENERANGAN_JALAN_UMUM](https://ojs.umsida.academia.edu/17244275/PENERANGAN_JALAN_UMUM) accessed 18 January 2019.

Wawancara

Wawancara dengan Nurul Anwar, Pengacara CV. Harsari Amt, 9 Januari 2019.

Putusan pengadilan.

Putusan Mahkamah Agung No 1448k/pdt/2016. <file:///C:/Users/hp/Downloads/1448-K-Pdt-16-tl-Tgt-NE.pdf> accessed 18 January 2019.

Perundang-undangan

Burgerlijk Wetboek (BW)

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 27 Tahun 2018 tentang Alat Penerangan Jalan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerjasama Daerah.

HOW TO CITE: Alifia Mauliana Putri, 'Perjanjian Kerjasama Antara Pemerintah Daerah dengan Pihak Swasta Dalam Pengelolaan Penerangan Jalan Umum (PJU)' (2019) Vol. 2 No. 4 *Jurist-Diction*.