



TINJAUAN TENTANG KERJASAMA PEMBIAYAAN DENGAN SISTEM BUILD OPERATE AND TRANSFER (BOT) DALAM MENGEFISIENSIKAN DAN MENGOPTIMALKAN SISTEM PENYEDIAAN AIR MINUM (SPAM) (STUDI KASUS PADA PDAM TIRTA KERTA RAHARJA KABUPATEN TANGERANG)

Ibnu Surahman*, Paramita Prananingtyas, Siti Mahmudah
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail : -

Abstrak

Pengembangan dan penyediaan sistem air minum sangatlah penting untuk kehidupan masyarakat banyak yang sulit untuk mendapatkan air tanah yang bersih. Berkenaan dengan hal tersebut, maka sumber mata air dan pengelolaan air oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) belakangan ini mulai dilakukan peningkatan suplai air bersih untuk memenuhi kebutuhan konsumen (masyarakat). Mengingat keterbatasan dana yang dimiliki oleh Pemerintah sehingga diperlukan pembiayaan dari pihak swasta. Bagi pemerintah daerah pembiayaan infrastruktur dengan mengandalkan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) juga dirasakan semakin terbatas jumlahnya, untuk itu dibutuhkan kerjasama pemerintah swasta, oleh sebab itu PDAM Tirta Kerta Raharja melakukan kerjasama perjanjian dengan sistem Build Operate and Transfer (BOT) dengan pihak swasta untuk menutup APBD yang tidak mencukupi dalam pembangunan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM).

Berdasarkan latar belakang penulisan hukum ini, permasalahan yang diambil adalah bagaimana hubungan hukum para pihak dalam perjanjian kerjasama BOT dan apa saja kendala yang timbul saat kerjasama Build Operate and Transfer (BOT) berlangsung.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian penulisan hukum ini adalah metode pendekatan yuridis empiris. Pendekatan secara yuridis merupakan penelitian yang memuat peraturan perundang-undangan dan peraturan hukum lainnya mengenai Build Operate and Transfer (BOT). Sedangkan pendekatan empiris merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara terjun langsung melakukan wawancara kepada narasumber yang terkait kerjasama BOT tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan kerjasama BOT PDAM Kabupaten Tangerang dengan pihak swasta merupakan perjanjian timbal balik yang saling menguntungkan. Kerjasama tersebut menghasilkan hubungan hukum yang melahirkan hak dan kewajiban serta keuntungan dan kerugian yang diperoleh para pihak. Kerjasama BOT tersebut dilakukan selama 25 tahun, pihak yang melakukan pembangunan adalah swasta (build) dan dimanfaatkan selama 25 tahun (operate), setelah jangka waktu berakhir maka akan diserahkan kepada PDAM Tirta Kerta Raharja bangunan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) tersebut (transfer). Secara umum proses pelaksanaan perjanjian berjalan dengan lancar, namun tak terlepas dari kendala-kendala dalam pelaksanaannya.

Kata kunci : Build Operate and Transfer (BOT)

I. PENDAHULUAN

Pesatnya perkembangan di sektor bisnis menyebabkan kebutuhan akan modal semakin besar. Disatu sisi ada pihak yang kekurangan modal, sedangkan di sisi lain ada pihak yang kelebihan modal. Untuk membantu

pihak yang kekurangan modal maka dibutuhkan kerja sama penyertaan modal sebagai alternatif pembiayaan yang sering digunakan pelaku ekonomi.

Kebutuhan dana untuk pembangunan sangatlah dibutuhkan



oleh pemerintah yang hanya mampu membiayai sekitar 20 %, sedangkan sekitar 80 % diharapkan dari pihak swasta lokal atau pun internasional. Melihat keterbatasan pemerintah melalui APBN dalam penyediaan dana untuk pembangunan infrastruktur dituntut adanya model-model atau pola-pola baru sebagai alternatif proyek pembangunan.

BOT merupakan suatu konsep proyek yang dibangun atas biaya sepenuhnya perusahaan swasta, beberapa perusahaan swasta atau kerjasama dengan BUMN dan setelah dibangun dioperasikan oleh kontraktor dan setelah tahapan pengoperasian selesai, sebagaimana ditentukan dalam perjanjian BOT, kemudian dilakukan pengalihan proyek tersebut pada pemerintah selaku pemilik proyek.¹

Clifford W. Garstang, menyebutkan bahwa BOT adalah: *is a variety of type of project financing known as contractor provided financing. In the standard contractor provided financing a project entity may request proposal for the construction of a project pursuant to which the contractor will not only provided the materials and services needed to complete the project but will also provide or at least arrange the necessary financing. The contractor will also need to operate the project and use its cash flows to repay the debt it has incurred.*²

Dengan demikian pada dasarnya BOT adalah salah satu bentuk pembiayaan proyek pembangunan yang mana kontraktor harus menyediakan sendiri pendanaan untuk proyek tersebut juga kontraktor harus menanggung pengadaan material, peralatan, jasa lain yang dibutuhkan untuk kelengkapan proyek. Sebagai gantinya kontraktor diberikan hak untuk mengoperasikan dan mengambil manfaat ekonominya sebagai ganti atas semua biaya yang telah dikeluarkan untuk selama waktu tertentu.

Dalam pembahasan BOT ini akan lebih spesifik untuk membahas kerjasama *Build Operate and Transfer* (BOT) di bidang Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM). Pembiayaan proyek dengan model BOT ini akan mencakup dari studi kelayakan, pengadaan barang, pembiayaan, sampai dengan pengoperasian. Sebagai gantinya pada kontraktor diberikan hak konsesi untuk jangka waktu tertentu guna mengambil manfaat ekonominya serta pada akhirnya mengembalikan semua aset tersebut pada pemerintah pada saat berakhirnya masa konsesi.³

Kerjasama pembiayaan dalam pembangunan SPAM ini sudah banyak dilakukan oleh PDAM yang ada di Indonesia untuk menambah pasokan air bersih kepada masyarakat agar kebutuhan akan air minum bersih tetap ada. Salah satu PDAM yang sudah pernah melakukannya adalah PDAM Tirta Kerta Raharja Kabupaten Tangerang yang bekerja

¹ Budi Santoso, *Aspek Hukum Pembiayaan Proyek Infrastruktur dengan Model BOT (Build Operate Transfer)*, (Yogyakarta: Genta Press, 2008), Hal. 14

² Clifford W. Garstang, Sidley & Austin Singapore, BOT Arrangements, BOT & Project Finance Scheme Conference, 7 Oktober 1992, Jakarta.

³ Budi Santoso, Op.cit., Hal 5



dengan pihak swasta dalam membangun proyek SPAM yang merupakan tempat peneliti melakukan penelitian.

II. METODE

A. PENDEKATAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris, yaitu pendekatan yang ditekankan pada kaidah-kaidah hukum yang berlaku dan juga melihat pada kenyataan yang ada di masyarakat.⁴ Pendekatan yuridis dalam hal ini mengacu pada Undang-Undang tentang Penanaman Modal serta perundang-undangan lain yang berkaitan dengan pelaksanaan perjanjian dengan sistem *Build Operate and Transfer* (BOT) di Indonesia, sedangkan pendekatan empiris bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan perjanjian dengan sistem *Build Operate and Transfer* (BOT) yang dilakukan oleh PDAM Tirta Kerta Raharja Kab. Tangerang dalam menjalankan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM). Data primer/data dasar didapatkan langsung dari masyarakat. Perolehan data primer dari penelitian di lapangan dapat dilakukan baik melalui pengamatan (observasi), wawancara ataupun penyerahan kuesioner.⁵

B. SPESIFIKASI PENELITIAN

Spesifikasi penelitian adalah termasuk deskriptif analitis yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan

pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan tersebut diatas.⁶

Ciri-ciri penelitian yang menggunakan tipe deskriptif analitik sebagaimana dikemukakan Winarno Surachmad, maka dikemukakan hal-hal sebagai berikut :

1. Memusatkan diri pada analisis masalah-masalah yang ada pada masa sekarang, pada masalah yang aktual.
2. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa.

Hasil penelitian ini diharapkan akan menjadi suatu deskripsi dari fenomena yang ada disertai dengan tambahan ilmiah terhadap fenomena tersebut.

C. JENIS DAN TEKNIK PENGUMPULAN DATA

Dalam pengumpulan data diusahakan sebanyak mungkin data yang diperoleh atau dikumpulkan mengenai masalah-masalah yang berhubungan dengan penelitian ini, di sini penulis menggunakan penelitian empiris yaitu penelitian yang menggunakan data primer dan data sekunder. Perolehan data dilakukan dengan cara sebagai berikut :

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dengan cara wawancara secara langsung dari sumber data/narasumber ataupun observasi berupa laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian

⁴Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), Hal.16

⁵*Ibid*, Hal. 16

⁶Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), Hal. 106



diolah oleh peneliti.⁷ kegiatan ini dilakukan dengan penelitian lapangan dan dapat dilakukan menggunakan wawancara mendalam, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan untuk mendapatkan informasi secara langsung dengan mengajukan pertanyaan antara pewawancara dengan yang diwawancarai, bahkan keduanya dapat dilakukan bersamaan, di mana wawancara dapat digunakan untuk menggali lebih dalam lagi data yang didapat dari observasi.⁸ ataupun dengan daftar pertanyaan. Pertanyaan-pertanyaan yang akan disampaikan dalam wawancara tersebut telah dipersiapkan secara terstruktur dan sistematis. Sumber data primer ini diperoleh dengan wawancara yang dilakukan terhadap : Perwakilan dari pihak PDAM Tirta Kerta Raharja, Bapak Sarifudin, S.Sos., S.H. sebagai Kepala Wilayah Pelayanan 1 dan Bapak Usep Alan Gumelar sebagai Kepala Bidang Teknik Satuan Usaha Air Curah.

2. Data sekunder

Data sekunder yaitu data data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan obyek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi, dan Peraturan Perundang-undangan.⁹

D. ANALISIS DATA

Analisis data dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan analisis kualitatif, yaitu suatu cara

penelitian yang memperoleh data tanpa menggunakan rumus statistik, akan tetapi disajikan dalam bentuk uraian dan konsep. Data yang dikumpulkan bersifat monografis atau berwujud kasus-kasus sehingga tidak dapat disusun ke dalam suatu struktur klasifikasi.¹⁰

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Proses dan Tahapan Penyelenggaraan *Build Operate and Transfer* (BOT) antara Perusahaan Daerah Air Minum (Pemerintah) dengan Pihak Swasta dalam Pembangunan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM)

Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) merupakan penyediaan infrastruktur yang dilakukan melalui perjanjian kerjasama atau pemberian izin perusahaan antara Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah dengan Badan Usaha, yang meliputi pekerjaan konstruksi untuk membangun atau meningkatkan kemampuan infrastruktur dan/atau kegiatan pengelolaan infrastruktur dan pemeliharaan infrastruktur dalam rangka meningkatkan kemanfaatan infrastruktur.

KPS juga dikenal dengan sebagai *Public Private Partnership* (PPP). Proses dan tahapan KPS terbagi menjadi beberapa tahap yakni,

⁷*Ibid*, Hal. 106

⁸Sugiyono, Metode Penelitian Pendidikan, Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan R&D, (Bandung: Alfabeta, 2006), Hal. 17

⁹Zainuddin Ali, Op.Cit., Hal. 106

¹⁰Amiruddin dan H. Zainal Asikin, Pengantar Metode Penelitian Hukum, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004), Hal. 168



perencanaan proyek kerjasama, persiapan proyek kerjasama, pengadaan proyek kerjasama, transaksi proyek kerjasama, dan pengawasan, pengendalian, dan alih milik proyek kerjasama.

Proses dan tahapan kerjasama pemerintah dan badan usaha (KPS) di sektor air minum mengacu pada Perpres No. 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 12 Tahun 2010 tentang Pedoman Kerjasama Pengusaha Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.

Menyangkut dengan tahap dan proses Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) didalamnya termasuk pula struktur Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) di sektor air minum mengacu kepada Undang-undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, dan Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2005. Struktur KPS dapat melibatkan Paerusahaan Daerah Air Minum (PDAM) sebagai perusahaan utilitas pemerintah daerah, untuk menjadi PJPK (dengan persetujuan dari Badan Pengawas sebagaimana Pasal 37 dari Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2005). Sejalan dengan regulasi dan implementasi proyek saat ini, ada dua jenis struktur KPS yang menjadi pedoman PDAM dalam melakukan perjanjian dengan pihak swasta yakni: struktur Konsesi Penuh (struktur berbasis penggunaan), dan struktur Konsesi sebagian/ *Build Operate and Transfer* (BOT) (struktur berbasis ketersediaan).¹¹

Struktur Konsesi Penuh untuk sektor air minum meliputi (hampir) seluruh lingkup yang mungkin untuk diserahkan ke pihak swasta, yaitu Transmisi, Produksi, Operasi dan Pemeliharaan, Distribusi dan Penagihan ke Pelanggan. Biasanya opsi ini digunakan untuk proyek baru yang membutuhkan investasi yang signifikan bagi PDAM (sebagai pengelola sektor air minum eksiting). Resiko pasar dan resiko kenaikan tarif merupakan resiko yang paling sering dikuatirkan oleh pihak swasta dalam struktur ini.

Penanggung jawab proyek kerjasama (PJPK) memegang peranan penting dalam kesuksesan implementasi proyek. Pihak swasta biasanya hanya bertanggung jawab terhadap masing-masing dari Transmisi, Produksi, Operasi dan Pemeliharaan, Distribusi atau setiap kombinasi dari masing-masing, tetapi tidak menanggung tugas penagihan biaya ke pelanggan. Dalam konteks Perjanjian Jual Beli Air (*Water Purcase Agreement/WPA*). Air hasil dari proses yang dilakukan oleh Badan Usaha (swasta) kemudian dijual ke PDAM sebagai PJPK (umumnya pembeli tunggal) yang nantinya akan didistribusikan dan dijual ke pelanggan retail/pengguna akhir oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).

2. Hubungan Hukum Para Pihak dalam Perjanjian Kerjasama *Build Operate and Transfer* (BOT) dalam Mengefisiensikan dan Mengoptimalisasi Sistem Penyediaan Air Minum

¹¹ Berdasarkan wawancara dengan Bapak Sarifudin, S.sos., S.H. (Kepala Wilayah Pelayanan 1) pada tanggal 31 Juli 2015.



(SPAM) di Kabupaten Tangerang

Akibat dilakukannya perjanjian antara kedua belah pihak pasti akan terjadi hubungan hukum antara kedua belah pihak yang mengikatkan dirinya di dalam perjanjian. Hubungan hukum PDAM Kabupaten Tangerang dengan pihak swasta untuk melakukan pembangunan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) telah menimbulkan hak dan kewajiban yaitu kewajiban bagi pihak investor (swasta) dan menimbulkan pula hak dan kewajiban bagi PDAM Kabupaten Tangerang untuk memfasilitasi sesuai dengan yang diperjanjikan sehingga perjanjian ini bisa digolongkan sebagai perjanjian timbal balik yang saling menguntungkan.

Hak dan kewajiban harus secara tegas dituangkan dalam perjanjian ini. Sebagai sebuah hubungan hukum yang terbentuk dalam perjanjian kerjasama ini terdapat hak dan kewajiban di dalam perjanjian kemitraan ini yang dinyatakan sebagai berikut:¹²

a. Hak dan Kewajiban PDAM Tirta Kerta Raharja Kabupaten Tangerang

1) Hak

Menerima pasokan air bersih yang memenuhi kriteria K3 (Kualitas, Kuantitas, dan Kontinuitas).

Melaksanakan pengawasan umum terhadap pelaksanaan kerjasama ini sesuai dengan

ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Secara periodik memperoleh laporan bulanan dan tahunan yang berisi tentang laporan jumlah air baku yang diambil, jumlah air yang diproduksi, jumlah pemakaian air, jumlah air yang hilang dan catatan tentang kendala yang dihadapi dan penanggulangannya.

Memiliki, menguasai dan mengelola hasil kerjasama pembangunan ini dari pihak swasta ketika jangka waktu konsesi berakhir dalam kondisi baik operasionalnya.

2) Kewajiban

Menyerahkan lahan/tanah yang akan digunakan di dalam pembangunan kerjasama ini.

Membantu kelancaran proses perijinan yang berkaitan dengan pelaksanaan kerjasama.

Memberikan hak pengelolaan dan produksi air bersih kepada pihak swasta selama jangka waktu perjanjian.

Membayar rekening tarif air sesuai jumlah pasokan air yang tercatat pada meteran induk.

b. Hak dan Kewajiban Mitra/pihak swasta

1) Hak

Menggunakan lahan/tanah yang belum dibangun dan/atau aset-aset lain yang telah dimiliki oleh PDAM yang diperlukan guna pelaksanaan kerjasama ini.

Mengelola dan memproduksi air bersih selama jangka waktu perjanjian.

¹² Berdasarkan wawancara dengan Bapak Sarifudin, S.sos., S.H. (Kepala Wilayah Pelayanan 1) pada tanggal 31 Juli 2015



Menerima pembayaran rekening tarif air dari PDAM dan pelanggan non domestik (industri) sesuai dengan jumlah pasokan air yang tercatat pada meteran air.

Menentukan tarif air pada pelanggan non domestik (industri)

2) Kewajiban

Melaksanakan kerjasama dengan sebaik-baiknya atas dasar kesepakatan dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Bertanggung jawab terhadap penyediaan dana yang diperlukan untuk melaksanakan kerjasama ini.

Menjamin K3 (Kualitas, Kuantitas, dan Kontinuitas) pasokan air bersih.

Menyerahkan pembangunan instalasi SPAM kepada PDAM ketika jangka waktu konsesi berakhir dalam kondisi yang baik operasionalnya

Hubungan hukum yang terjadi antara PDAM Tirta Kerta Raharja dengan pihak swasta tidak hanya melahirkan sebuah hak dan kewajiban semata melainkan juga mendatangkan keuntungan dan kerugian bagi pihak PDAM sendiri. Hubungan hukum seperti itu tidak akan hilang selama jangka waktu perjanjian/konsesi berakhir.

3. Kendala yang Timbul dalam Kerjasama *Build Operate and Transfer* (BOT) dalam mengefisiensikan dan

mengoptimalkan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di Kabupaten Tangerang

Setiap kerjasama yang dilakukan pasti terdapat kendala-kendala baik dalam proses perjanjian kerjasama hingga pelaksanaannya kerjasama. Kendala merupakan halangan atau rintangan yang bisa berasal dari dalam ataupun luar.¹³ Sebagai orang yang membuat kontrak perjanjian haruslah jeli melihat permasalahan yang akan datang didalam melakukan perjanjian *Build Operate and Transfer* (BOT) ini agar perjanjian dapat berjalan lancar dalam pelaksanaannya sampai jangka waktu berakhir.

Mengacu pada hasil penelitian yang didapat peneliti dari pihak PDAM Tirta Kerta Raharja menyatakan terdapat beberapa kendala yang menghambat proses terjadinya kerjasama sampai pada proyek tersebut selesai dibangun. Kendala-kendala yang telah terjadi dan dikhawatirkan akan terjadi dan sangat diwaspadai para pihak ini yaitu sebagai berikut:¹⁴

a. Kendala Politis

Yaitu berkaitan dengan stabilitas negara, seperti halnya huru-hara, unjuk rasa. Bisa juga berupa tindakan-tindakan atau perbuatan yang berasal dari pemerintah yang dapat mengganggu jalannya proyek BOT.

¹³ <http://kbbi.web.id/kendala/> diakses pada tanggal 10 Oktober 2015 Pukul 16.55 WIB

¹⁴ Berdasarkan wawancara dengan Bapak Usep Alan Gumelar (Ka.Bid. Teknik Satuan Usaha Air Curah) pada tanggal 31 Juli 2015



- b. Kendala Kebocoran atau Kehilangan Air karena/*Non Revenue Water* (NRW)

Kebocoran air adalah selisih antara air yang masuk pipa transmisi dan jaringan distribusi dengan air yang terjual dan pemakaian air tanpa meter

- c. Kendala dalam Penetapan Air Minum

Tarif air minum merupakan biaya jasa pelayanan air minum yang wajib dibayar pelanggan untuk setiap pemakaian air minum yang diberikan oleh penyelenggara. Tarif yang ditetapkan oleh PDAM haruslah memikirkan kondisi pelanggan, khususnya pelanggan rumah tangga. Hal tersebut sejalan dengan misi PDAM yaitu mampu menyejahterakan masyarakat, maka tarif yang ditetapkan haruslah terjangkau. Ketentuan penetapan tarif air minum di atur didalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum.

Secara umum mekanisme perdagangan dibagi menjadi 2 (dua) bagian yaitu multilateral dan bilateral. Multilateral adalah suatu mekanisme transaksi (jual/beli) antara banyak pihak dengan banyak pihak dengan sistem tawar-menawar secara terbuka di bursa. Sedangkan bilateral adalah transaksi yang hanya dilakukan oleh satu pihak dengan satu pihak yang biasanya terjadi di luar bursa atau dikenal dengan *over-the-*

counter (OTC). Mekanisme multilateral diterapkan di dalam perdagangan berjangka bertujuan untuk proses pembentukan harga (*price discovery*), aktivitas lindung nilai (*hedging*), serta manfaat ekonomi lainnya. Mekanisme ini umumnya dapat dilakukan serah terima fisik komoditi. Sementara mekanisme di luar bursa (OTC) atau dikenal dengan istilah Sistem Perdagangan Alternatif (SPA) diselenggarakan hanya untuk tujuan spekulasi dan penyelesaiannya dilakukan secara tunai.

Dapat disimpulkan berkaitan dengan transaksi Repo sebagaimana di sebutkan dalam Pengertian MRA dalam Pasal 2 huruf g Peraturan BAPEPAM-LK No.VIII.G.13 “*adalah suatu perjanjian induk yang dipergunakan dalam melakukan transaksi Repo yang dikeluarkan oleh Pihak yang telah memperoleh izin usaha dari BAPEPAM-LK untuk menyelenggarakan perdagangan Surat Utang Negara (SUN) di luar Bursa Efek*”, yang mana berarti transaksi Repo merupakan transaksi yang dilakukan di luar Bursa Efek Indonesia dan dalam pelaksanaannya harus tetap tunduk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPdt) buku III mengenai Perikatan.

B. Pembahasan

1. Proses dan Tahapan Penyelenggaraan *Build Operate and Transfer* (BOT) antara Perusahaan Daerah Air



Minum (Pemerintah) dengan Pihak Swasta dalam Pembangunan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM)

Proses dan tahapan kerjasama *Build Operate and Transfer* (BOT) PDAM Tirta Kerta Raharja dengan Badan Usaha (swasta) mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha, serta Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 12 Tahun 2010 tentang Pedoman Kerjasama Pengusaha Pengembang Air Minum, yang keduanya dipakai menjadi dasar dalam tahapan pelaksanaan *Build Operate and Transfer* (BOT) oleh PDAM dengan Badan Usaha (swasta).

Ada dua struktur Kerjasama Pemerintah Swasta yang menjadi pedoman PDAM dalam menjalankan *Public Private Partnership* (PPP) yakni struktur Konsesi Penuh dan struktur Konsesi Sebagian atau sering disebut *Build Operate and Transfer* (BOT).

Struktur Konsesi Penuh (struktur yang berbasis penggunaan), struktur Konsesi Penuh untuk sektor air minum meliputi (hampir) seluruh lingkup yang mungkin untuk diserahkan ke pihak swasta, yaitu Transmisi, Produksi, Operasi dan Pemeliharaan, Distribusi, serta Penagihan ke pelanggan. Biasanya opsi ini digunakan untuk proyek baru yang membutuhkan investasi yang signifikan bagi PDAM (sebagai pengelola sektor air minum).

Struktur konsesi sebagian (struktur berbasis ketersediaan), dalam struktur ini pihak swasta

biasanya hanya bertanggung jawab terhadap masing-masing dari Transmisi, Produksi, Operasi dan pemeliharaan. Pihak swasta tidak menanggung tugas penagihan biaya ke pelanggan. Dalam konteks Perjanjian Jual Beli Air (*Water Purchase Agreement/WPA*), air hasil dari proses yang dilakukan oleh Badan Usaha (BU) kemudian dijual ke PDAM sebagai PJPK yang nantinya akan didistribusikan dan dijual ke pelanggan retail/ pengguna akhir dari PDAM.

Kenyataannya struktur yang lebih menguntungkan bagi PDAM adalah struktur Konsesi Sebagian karena pihak dari pemerintah (PDAM) bisa mengontrol kualitas air yang dihasilkan oleh pihak swasta sebelum didistribusikan kepada pelanggan, dan jika jangka waktu berakhir maka PDAM akan mendapatkan aset tersebut secara sepenuhnya. Konsesi Penuh tidak dipilih oleh PDAM Tirta Kerta Raharja dikarenakan akan berdampak pada privatisasi aset pemerintah daerah oleh pihak swasta yang sekarang ini sedang hangat-hangatnya diperbincangkan. Dampak dari privatisasi adalah pemerintah yang diwakilkan oleh PDAM selaku Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang menangani masalah penyediaan air bersih kepada masyarakat tidak dapat mengontrol harga dan kualitas air yg di produksi oleh pihak swasta secara langsung, hal ini akan menimbulkan kesewenang-wenangannya pihak swasta dalam memonopoli sumber daya air untuk kepentingan orang banyak.

2. Hubungan Hukum Para Pihak dalam Perjanjian Kerjasama



Build Operate and Transfer (BOT) dalam Mengefisiensikan dan Mengoptimalkan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di Kabupaten Tangerang

Kerjasama yang dilakukan oleh kedua belah pihak tersebut tertuang didalam sebuah perjanjian yang menyebabkan lahirnya hubungan hukum. Hubungan hukum Perusahaan Daerah Air Minum dan pihak swasta sesuai dalam perjanjian *Build Operate and Transfer (BOT)* menerbitkan suatu hak dan kewajiban antara kedua belah pihak dan beberapa keuntungan dan kerugian didalamnya, karena itu adalah konsekuensi suatu perjanjian. Dengan memahami pengertian BOT secara baik maka akan dapat dipertimbangkan untung serta ruginya mengadakan proyek pembangunan infrastruktur dengan sistem BOT di bandingkan dengan model pembangunan yang lain.

Dari hasil penelitian peneliti diatas mengenai hubungan hukum para pihak dalam kerjasama *Build Operate and Transfer (BOT)*. Hak dan kewajiban setiap pihak dirasa sesuai dengan porsinya masing masing dan tidak ada yang sangat diuntungkan atau dirugikan. Dalam perjanjian kerjasama yang saling menguntungkan, terdapat perbedaan antara pemerintah dan sektor swasta, jika kita melihat pada bagian hasil penelitian di atas. Bagi pemerintah keuntungan lebih mengarah kepada benefit (manfaat), yang melihat keuntungan bukan semata-mata dari segi keuangan (*financial*) atau adanya profit (laba usaha). Akan tetapi lebih dari itu, cakupan layanan PDAM

meningkat serta terbagi salah satu upaya meminimalkan terjadinya dampak lingkungan akibat pengambilan air bawah tanah, hal ini dapat dipandang sebagai suatu keuntungan. Sementara itu bagi swasta, keuntungan berarti usaha tersebut haruslah mendatangkan profit, yaitu laba usaha, disamping benefit, yaitu mendapatkan pengalaman yang dapat dipergunakan untuk menjalin kemitraan dengan pemerintah daerah yang lain.

3. Kendala yang Timbul dalam Kerjasama *Build Operate and Transfer (BOT)* dalam mengefisiensikan dan mengoptimalkan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di Kabupaten Tangerang

Secara garis besar kendala-kendala yang sudah terjadi dan yang dikhawatirkan akan terjadi selama kerjasama BOT antara PDAM Tirta Kerta Raharja dengan pihak swasta ialah:

a. Kendala Politis

Yaitu berkaitan dengan stabilitas negara, karena PDAM tidak bisa mandiri dan sangat bergantung dengan DPRD atau Kepala Daerah dalam menentukan suatu kebijakan yang semuanya di atur di dalam Peraturan Daerah, serta seperti bila terjadi huru-hara dan unjuk rasa yang mengganggu stabilitas negara atau suatu daerah yang bersangkutan. Bisa juga berupa tindakan-tindakan atau perbuatan yang berasal dari pemerintah yang dapat mengganggu jalannya proyek BOT. Hal tersebut merupakan kendala yang sering



muncul dalam kerjasama BOT di setiap daerah di Indonesia.

b. Kendala Kebocoran atau Kehilangan Air/*Non Revenue Water* (NRW)

Kebocoran air adalah selisih antara air yang masuk pipa transmisi dan jaringan distribusi dengan air yang terjual dan pemakaian air tanpa meter.¹⁵ Umumnya PDAM yang kehilangan airnya tinggi, tidak akan mampu memenuhi permintaan kebutuhan air yang tidak pernah menurun, selalu meningkat. Akibatnya PDAM kekurangan biaya dalam pemeliharaan rutin saluran pipa air yang mengakibatkan kebocoran air terus meluas dan berdampak optimalisasi dan efisiensi SPAM yang ada menjadi percuma karena sebagian air yang di salurkan PDAM ke pada masyarakat hilang. Karena kekurangan biaya maka PDAM akan terus merugi karena tidak dapat mengalokasikan dana untuk program penurunan kehilangan air. Sesungguhnya air yang hilang adalah permasalahan kehilangan air fisik yang disebabkan oleh infrastruktur yang sudah tua. Kendala seperti ini sangat di khawatirkan karena akan berdampak terus menerus bila tidak kunjung di perbaiki.

c. Kendala dalam Penentuan Tarif Air Minum

Tarif air minum merupakan biaya jasa pelayanan air minum yang wajib dibayar pelanggan untuk setiap

pemakaian air minum yang diberikan oleh penyelenggara. Tarif yang ditetapkan oleh PDAM haruslah memikirkan kondisi pelanggan, khususnya pelanggan rumah tangga. Hal tersebut sejalan dengan misi PDAM yaitu mampu menyejahterakan masyarakat, maka tarif yang ditetapkan haruslah terjangkau. Ketentuan penetapan tarif air minum di atur didalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum, dalam menetapkan tarif air minum PDAM harus didasarkan oleh prinsip pemulihan biaya yang secara penuh (*full cost recovery*) tidak dengan prinsip mencari keuntungan (*profit oriented*). Kendala dalam penetapan tarif ini terjadi apabila kepala daerah tidak setuju dengan usulan tarif air minum dari PDAM karena dianggap masyarakat tidak menjangkaunya karena terlalu mahal, dan dalam penentuan tarif harus dengan birokrasi yang panjang yang mengakibatkan memakan waktu yang lama. Kendala seperti itulah yang akan membuat PDAM sulit dalam menentukan tarif yang sesuai dan di setujui oleh DPRD atau Kepala Daerah.

IV. KESIMPULAN

A. Kesimpulan

1. Perjanjian kerjasama *Build Operate and Transfer* (BOT) dalam pembangunan Sistem Penyediaan Air Minum di Kabupaten Tangerang

¹⁵ Berdasarkan wawancara dengan Bapak Sarifudin, S.sos., S.H. (Kepala Wilayah Pelayanan 1) pada tanggal 31 Juli 2015



menimbulkan hubungan hukum antara PDAM dan pihak swasta. Hubungan hukum PDAM dan pihak swasta dalam perjanjian *Build Operate and Transfer* (BOT) menerbitkan hak dan kewajiban antara kedua belah pihak.

Hak PDAM adalah menerima pasokan air bersih yang memenuhi kriteria K3 (Kwalitas, Kantitas, dan kontinuitas), Memiliki, menguasai, dan mengelola hasil kerjasama pembangunan ini dari pihak swasta ketika jangka waktu konsesi berakhir dalam kondisi baik operasionalnya, dengan kewajiban menyerahkan lahan/tanah yang akan digunakan di dalam pembangunan kerjasama ini, serta memberikan hak pengelolaan dan produksi air bersih kepada pihak swasta selama jangka waktu perjanjian.

Hak dari pihak swasta adalah menggunakan lahan/tanah yang belum dibangun dan/atau aset-aset lain yang telah dimiliki oleh PDAM yang diperlukan guna pelaksanaan kerjasama ini, Mengelola dan memproduksi air bersih selama jangka waktu perjanjian, dengan kewajiban Menjamin K3 (Kualitas, Kuantitas, dan Kontinuitas) pasokan air bersih, menyerahkan pembangunan instalasi SPAM kepada PDAM ketika jangka waktu konsesi berakhir dalam kondisi yang baik operasionalnya

2. Kendala yang terjadi di dalam pelaksanaan *Build Operate and Transfer* (BOT) antara PDAM Tirta Kerta Raharja dengan pihak swasta ialah kendala politis yang berakibat mengganggu jalannya proyek BOT, kendala kebocoran

atau kehilangan air/*non revenue water* (NRW) yang mengakibatkan PDAM mengalami kerugian karena air yang sampai ke konsumen tidak sesuai dengan air yang di keluarkan PDAM pada saat pembayaran tagihan air oleh konsumen nantinya, dan kendala dalam penentuan tarif air minum harus sesuai dengan kemampuan daya beli masyarakat kalau tidak akan berakibat menurunnya pengguna jasa air bersih dari PDAM di masyarakat, dan harus dengan birokrasi yang panjang dalam penentua tarif yang sesuai dengan kemampuan masysarakat. Tidak tertutup kemungkinan terjadi resiko *force majeure* saat pelaksanaan pembangunan proyek BOT atau setelah proyek BOT selesai dibangun yang berupa bencana alam, oleh karena itu harus diwaspadai dan di masukan ke dalam kontrak perjanjian BOT mengenai resiko *force majeure* dan cara penyelesaiannya bila resiko *force majeure* tersebut terjadi. Untukantisipasi terjadi kendala-kendala dan resiko yang lainnya dalam merancang ketentuan sebuah kontrak BOT haruslah dicantumkan berbagai kendala dan resiko yang mungkin muncul di dalam kerjasama BOT agar proyek berjalan dengan baik.

B. Saran

1. Perlu adanya pengaturan yang lebih jelas tentang kerjasama *Build Operate and Transfer* (BOT) ke dalam Peraturan Perundang-undangan yang lebih konkret yang mencakup beberapa bidang objek kerjasamanya, oleh karena



peraturan yang ada kini belum merinci tentang kerjasama *Build Operate and Transfer* (BOT), sehingga tidak menimbulkan kendala di kemudian hari karena terdapat acuan yang pasti.

2. Perlu adanya kesepakatan penyesuaian tarif antara pihak swasta dengan PDAM selama dalam kerjasama BOT agar kenaikan tarif dari pihak swasta tidak membebani PDAM dan merugikan konsumen akhirnya, karena mau tidak mau PDAM juga ikut melakukan kenaikan tarif agar memenuhi prinsip pemulihan biaya. Hal ini semata-mata bukan untuk mencari benefit tetapi menutup biaya operasional yg dikeluarkan PDAM.

V. DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Umar, Juoro. 1997, *Peran Swasta dan Kepentingan Masyarakat Dalam Pembangunan Infrastruktur*, Jakarta : Koperasi Jasa Profesi.
- Santoso, Budi. 2008, *Aspek Hukum Pembiayaan Proyek Infrastruktur Model BOT (Build Operate and Transfer)*, Solo : Genta Press.
- Garstang, Clifford W., Sidley & Austin Singapore, 1992, *BOT Arrangements, BOT & Project Finance Scheme Confrence*, Jakarta.
- Usman, Husaini dan Purnomo Setiady Akbar. 2003, *Metodologi Penelitian Sosial*, Jakarta : PT. Bumi Aksara.
- Waluyo, Bambang. 2002, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Jakarta : Sinar Grafika.

- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji. 1985, *Penelitian Hukum Normatif - Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Rajawali Press.
- Sugiyono, Metode Penelitian Pendidikan, 2006, Pendekatan Kualitatif, Kualitatif dan R&D, Bandung: Alfabeta.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2009, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Amiruddin dan H. Zainal Asikin. 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada.
- Ali, Zainuddin. 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.

Peraturan-peraturan

- Kitab Undang-undang Hukum Perdata
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan dengan BOT
- Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 12 Tahun 2010 tentang Pedoman Kerjasama Pengusahaan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum