

# **KLAUSULA *TIPPING FEE* DALAM KONTRAK KERJASAMA PEMERINTAH DENGAN SWASTA (*PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP*) PENGELOLAAN PERSAMPAHAN**

Oleh  
Faizal Kurniawan  
Shintarini Kristine Setyobudi  
Fakultas Hukum Universitas Airlangga  
Email: faizal@fh.unair.ac.id  
shintarinikz@gmail.com

## ***Abstract***

*Government is obligated to provide sound public services, including waste management service. Up to now, private companies are still needed to assure innovative, efficient, and environmentally-oriented waste management service. The involvement of private sector in this Public-Private Partnership to provide such public service should be put in a legal contract, which is distinctive in nature and which is commonly known as a non-provisional government contract. The model of such contracts varies depending on the catered sector.*

*This paper discusses the principles of non-provisional contracts which serve as a legal umbrella for Public-Private Partnership, focusing particularly on the main clauses related to 'tipping fee' or 'gate fee' in waste management partnership. These clauses set rules of fees paid by the government to investors for the service given.*

***Keywords:*** *government contract, Public-Private Partnership*

## **Abstrak**

Pemerintah mempunyai kewajiban untuk menyediakan pelayanan publik yang layak dan memadai dalam penyediaan infrastruktur termasuk pengelolaan sampah. Saat ini, peran swasta diperlukan dalam upaya terciptanya pelayanan publik yang inovatif, efisien dan berwawasan lingkungan seiring dengan kemajuan teknologi yang sangat pesat. Instrumen hukum yang diperlukan dalam mengakomodir model-model kerjasama pemerintah dengan swasta (*Public-Private Partnership*) dituangkan dalam suatu kontrak. Kontrak yang dibuat oleh pemerintah dan swasta mempunyai karakteristik yang unik (*hybrid*) yang lazim disebut dengan kontrak pemerintah (*Government Contract*) non pengadaan. Model kontrak kerjasama antara pemerintah dengan swasta juga mempunyai karakteristik khusus sesuai dengan bidang kerjasama.

Tulisan ini akan membahas mengenai prinsip-prinsip kontrak non pengadaan sebagai konsep dasar kerjasama pemerintah dan swasta. Selanjutnya, pembahasan akan difokuskan pada klausula pokok dalam model kerjasama pemerintah dan swasta (*Public-Private Partnerships*) pengelolaan persampahan yang disebut dengan *Tipping Fee/Gate Fee*. Klausula ini merupakan biaya yang dikeluarkan

oleh pemerintah kepada pihak investor sebagai imbalan jasa atas pengelolaan sampah.

**Kata kunci:** Kontrak Pemerintah, *Public-Private Partnership*, *Tipping Fee*.

## PENDAHULUAN

Manusia menyadari bahwa terkadang manusia memerlukan orang lain untuk memenuhi kebutuhannya. Pemenuhan suatu kebutuhan antar manusia dapat dilakukan dengan cara satu orang atau lebih mengikatkan diri terhadap satu orang lainnya atau lebih. Dalam perkembangannya, tidak hanya manusia saja yang dapat memenuhi kebutuhan hidup. Suatu badan hukum juga membutuhkan badan hukum lainnya untuk membuat kontrak-kontrak kerja dalam rangka kelanjutan usahanya. Karakteristik badan hukum adalah didirikan oleh orang, mempunyai kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pendiri dan pengurusnya, mempunyai hak dan kewajiban terlepas dari hak dan kewajiban pendiri atau pengurusnya.<sup>1</sup>

Badan hukum dapat dibedakan antara badan hukum publik dan badan hukum privat. Badan hukum publik adalah negara dan bagian-bagian negara, seperti daerah, kota, dan lain-lain. Sedangkan badan hukum privat adalah suatu organisasi yang bergerak di luar bidang-bidang politik dan kenegaraan. Badan hukum privat didirikan untuk mencari keuntungan atau untuk tujuan sosial. Badan hukum privat yang didirikan untuk mencari keuntungan adalah Perseroan Terbatas dan Koperasi. Sedangkan badan hukum yang didirikan bukan untuk mencari keuntungan adalah Yayasan.<sup>2</sup>

Badan hukum yang didirikan untuk mencari keuntungan memberi peran yang besar dalam perkembangan perekonomian negara. Pajak, retribusi, dan lain-lain yang merupakan pemasukan bagi negara tidak dapat menampung kebutuhan pembangunan ekonomi yang berkembang secara pesat. Negara membutuhkan

---

<sup>1</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008 (selanjutnya disingkat Peter Mahmud Marzuki I), h.243.

<sup>2</sup>*Ibid.*

peran serta badan hukum swasta sebagai penanam modal untuk menanamkan modalnya, baik itu penanam modal dalam negeri dan/atau penanam modal asing.<sup>3</sup>

Menurut Jeffrey Delmon, “*In today’s world, infrastructure is primarily a public sector issue annually with amounts invested in infrastructure by the public sector exceeding that vastly invested by the private sector.*”<sup>4</sup> Maksudnya adalah, setiap tahunnya, jumlah investasi sektor privat, yakni badan hukum swasta, melebihi dari apa yang diinvestasikan oleh sektor privat (Negara) dalam bidang pengelolaan infrastruktur termasuk di dalamnya pengelolaan persampahan.

Indonesia yang merupakan negara dengan penduduk terbanyak juga seharusnya mempunyai perencanaan dan program pengelolaan infrastruktur persampahan yang memadai sebagai bentuk tanggung jawab negara dalam memenuhi hak warga negara untuk mendapat kesehatan dan lingkungan yang bersih. Data menunjukkan jumlah rata-rata sampah yang dihasilkan dari wilayah domestik rumah tangga di kota berpenduduk 200 ribu jiwa mencapai 100 ton per hari.<sup>5</sup> Namun, dalam praktiknya, persoalan sampah tersebut belum diiringi dengan kesiapan infrastruktur pengelolaan sampah dan sanitasi yang memadai.

Situasi yang demikian memberi keleluasaan kepada pemerintah untuk membangun sistem hukum yang sepatutnya untuk kesejahteraan rakyat dalam rangka pembangunan infrastruktur khususnya persampahan.<sup>6</sup> Pemerintah selaku regulator, memiliki wewenang untuk memberikan *guidance* kepada para penanam modal dalam masing-masing bidang usahanya. Pemerintah membuka kesempatan untuk bekerja sama dengan sektor privat sehingga mempunyai kedudukan yang sama sebagai para pihak untuk membuat kontrak-kontrak. Berdasarkan asas

---

<sup>3</sup>Salim H. S. Dan Budi Sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia*, Rajawali Pers, Mataram, 2007, h.1.

<sup>4</sup>Jeffrey Delmon, *Private Sector Investment in Infrastructure (Project Finance, PPP Projects and Risk)*, Wolters Kluwer Law & Business, New York, USA, 2009, h.7.

<sup>5</sup><http://koran-jakarta.com/index.php/detail/view01/105494>, dikunjungi pada tanggal 9 Mei 2013.

<sup>6</sup> Erni Agustin dan Faizal Kurniawan, “*Analyzing Equitable Public-Private Partnership Models on Natural Resources Operations in Indonesia: an Idea to Enhance PPP Scheme in ASEAN*”, dalam Universitas Airlangga Faculty of Law (ed), *Proceeding International Conference On Harmonizing Legal Principles Toward ASEAN Community*, Setara Press, Malang, 2012, h.140.

kebebasan berkontrak, muncullah sistem yang disebut dengan *Public-Private Partnership*, yang selanjutnya disingkat menjadi PPP.

Jeffrey Delmon mengemukakan pengertian PPP, “ *PPPs is arrangements between public and private entities for the delivery of infrastructure services and are seen as a way of raising additional funds for infrastructure investments but more importantly as a means to extend or leverage better budget funding through efficiency gains.*”<sup>7</sup>

Definisi di atas menunjukkan bahwa PPP adalah suatu bentuk kerja sama antara pemerintah (sektor publik) dengan badan hukum swasta (sektor privat) sebagai penyedia jasa infrastruktur dan suatu jalan bagi sektor privat untuk memperoleh keuntungan dari investasi yang dilakukan di sektor infrastruktur tersebut, namun yang paling penting adalah peran PPP yang dimaksudkan sebagai pemanfaatan dana anggaran yang lebih baik melalui peningkatan efisiensi.

Pengaturan tentang pembentukan PPP ini terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (selanjutnya disebut Perpres No. 67/2005) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur selanjutnya disebut (Perpres No. 56/2011). Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha tidak hanya kerja sama dengan Perusahaan swasta saja, namun juga dimungkinkan untuk bekerja sama dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), maupun koperasi.

Pemerintah sebagai penggagas jasa penyediaan infrastruktur memiliki proses seleksi khusus bagi para calon investor untuk memilih mitra kerja yang baik. Hal ini perlu dikaji apakah proses seleksi yang digunakan pemerintah untuk memilih mitra kerjanya itu sudah tepat atau tidak. Hal ini menghindari kemacetan dan ketidaktepatan sasaran pembangunan infrastruktur yang berdampak buruk bagi pembangunan nasional yang berkelanjutan.

Berdasarkan uraian di atas, maka isu hukum yang akan dibahas adalah:

---

<sup>7</sup> Jeffrey Delmon, *Loc.Cit.*

1. Karakteristik kontrak kerja sama pemerintah dan swasta (*Public Private Partnership*).
2. Model dan substansi kontrak kerja sama pemerintah dan swasta dalam pengelolaan persampahan.

## PEMBAHASAN

### 1. Karakteristik *Public-Private Partnerships*

Pada dasarnya, pengadaan barang dan jasa adalah salah satu cara pemerintah berbelanja baik untuk keperluan rumah tangga, penyediaan fasilitas publik, pelayanan kepada masyarakat maupun diserahkan kepada masyarakat.<sup>8</sup> Pengadaan barang dan jasa dapat dilakukan oleh perseorangan, badan hukum swasta, dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Filosofi pengadaan barang dan jasa pada awalnya adalah sebagai media pemerintah dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan negara<sup>9</sup> melalui kegiatan kontraktual yang termasuk dalam ruang lingkup hukum privat. Pemerintah melakukan pelayanan publik dan memberikan fasilitas kepada masyarakat yang ditujukan untuk kesejahteraan rakyat melalui hubungan kontraktual tersebut dengan pihak swasta. Dalam pengadaan barang dan jasa, jenis kontrak yang dilakukan pemerintah termasuk kontrak pembelanjaan<sup>10</sup> karena menggunakan dana APBN untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atau disebut dengan *government contract*.<sup>11</sup>

Kontrak yang dibuat pemerintah karenanya mempunyai karakteristik yang berbeda dengan kontrak privat pada umumnya. Keterlibatan pemerintah dalam kegiatan kontrak pengadaan barang dan jasa menyebabkan masuknya 2 (dua) rezim hukum yang berbeda, yakni hukum publik (hukum administrasi dan hukum

---

<sup>8</sup>Agus Kuncoro, *Cara Benar, Mudah & Jitu Menang Tender Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres No. 54 tahun 2010)*, PT. Wahyu Media, Jakarta Selatan, 2011, h.1.

<sup>9</sup>Yohanes Sogar Simamora, *Hukum Perjanjian Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*, LaksBang, Yogyakarta, 2009, h.2.

<sup>10</sup>*Ibid.*

<sup>11</sup>Charles Tiefer dan William A. Shook, *Government Contract Law*, Carolina Academic Press, North Carolina, 1999, h.4.

pidana) dan hukum privat (hukum perdata). Dasar hukum yang digunakan dalam pembentukan kontrak pengadaan barang dan jasa adalah hukum privat namun diwarnai dengan kekuasaan dan tanggung jawab pemerintah dalam memenuhi kepentingan publik.<sup>12</sup> Karena itu, implikasi adanya percampuran elemen privat dan publik itu tidak saja mengenai keabsahan dalam pembentukan kontrak, tetapi juga pada aspek pelaksanaan serta penegakan hukumnya (*enforcement of the contract*). Adanya unsur hukum publik inilah yang menyebabkan aturan dan prinsip hukum dalam kontrak privat tidak sepenuhnya berlaku bagi kontrak yang dibuat oleh pemerintah.<sup>13</sup>

Substansi kontrak pemerintah sesungguhnya bukan hanya menyangkut pengadaan barang dan jasa. Dalam situasi yang diperlukan pemerintah dapat juga melakukan hubungan kontraktual sekalipun tujuannya bukan dalam rangka pengadaan barang dan jasa. Hal ini dapat dilihat ketika pemerintah bertindak dalam kapasitas sebagai penjual atau pemasok (*the States as supplier*) terutama dalam fungsinya untuk menyediakan kebutuhan publik (*public utilities*)<sup>14</sup> atau dalam skala yang lebih luas yakni ketika pemerintah bertindak sebagai pelaku kegiatan ekonomi yakni melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN), terutama Perseroan yang merupakan bentuk badan usaha yang didirikan oleh pemerintah dalam rangka mengejar keuntungan.<sup>15</sup>

Kontrak yang dilakukan oleh Pemerintah dalam kapasitasnya sebagai pemegang saham dari suatu BUMN, misalnya kontrak-kontrak yang terkait dengan pengalihan saham merupakan kontrak non-pengadaan. Sedangkan kontrak yang dibuat oleh BUMN, dalam hal ini Persero tidak termasuk dalam kategori kontrak pemerintah karena status Persero merupakan badan hukum privat. Pemisahan ini perlu sebab aturan hukum yang berlaku bagi kontrak yang dibuat oleh pemerintah sebagai pemegang saham BUMN berbeda dengan aturan kontrak

---

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

<sup>13</sup>Yohanes Sogar Simamora, *Op. cit.*, h. 53-54.

<sup>14</sup>*Ibid.*, h.59.

<sup>15</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

yang dibuat oleh BUMN sebagai *legal entity*.<sup>16</sup> Perbedaan itu terletak pada aspek kewenangan dan tanggung gugat maupun perbedaan dalam prosedur pembentukan kontrak.

## **2. Keabsahan Kontrak *Public-Private Partnerships* sebagai Bentuk Kontrak Non-Pengadaan Barang/ Jasa**

Kontrak pemerintah dengan demikian dapat berupa kontrak pengadaan dan kontrak non pengadaan. Perbedaan itu terletak pada tujuan pembuatan kontrak. Kontrak pengadaan jelas dimaksudkan untuk pengadaan barang dan jasa, sedangkan kontrak non-pengadaan ditujukan untuk pelayanan publik. Kontrak non-pengadaan telah banyak diterapkan di banyak negara. Di Inggris, kontrak pemerintah juga meliputi kontrak yang dibuat oleh perusahaan negara (*public corporations*) tertentu yang terutama bergerak di bidang rumah sakit atau riset dan pengembangan nuklir dengan pengawasan dari kementerian yang berwenang.<sup>17</sup>

Apabila dalam pengadaan barang dan jasa menggunakan anggaran Negara, maka secara *a-contrario*, non-pengadaan barang dan jasa adalah perjanjian yang dibuat oleh pemerintah dengan pihak swasta dengan menggunakan dana dari pihak swasta yang dapat menghasilkan pemasukan bagi negara.<sup>18</sup>

PPP merupakan perbuatan hukum yang pada akhirnya melahirkan akibat hukum berupa hubungan kontraktual antara pemerintah dengan badan usaha. Maka dalam setiap proses PPP diperlukannya prinsip-prinsip yang mengatur di dalamnya agar tercipta suatu kontrak yang efektif, cepat, adil, dan efisien bagi para pihak. Adapun dalam setiap proses PPP terdapat prinsip yang termuat di dalamnya yang berfungsi sebagai dasar atau alasan mengapa para pihak harus melalui serangkaian proses tersebut. Prinsip-prinsip yang terdapat dalam setiap proses PPP telah diakomodir oleh Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 13 tahun

---

<sup>16</sup> Yohanes Sogar Simamora, *Op. cit.*, h.64.

<sup>17</sup> Colin Turpin, *Government Contracts*, Penguin Books Ltd, Suffolk-Great Britain, 1972, h. 131.

<sup>18</sup> M. Suparmoko, *Keuangan Negara (Dalam Teori dan Praktek)*, BPFE-Yogyakarta, Yogyakarta, 2003, h. 47, 50.

2010 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 67 tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

Keabsahan merupakan hal yang krusial dalam pembuatan suatu kontrak agar kontrak tersebut sah dan dapat dilaksanakan. Syarat dalam Pasal 1320 BW merupakan syarat sah kontrak pada umumnya. Tentu berbeda halnya dengan keabsahan PPP yang merupakan kontrak pemerintah. Dalam rangka mewujudkan pembangunan nasional yang berkelanjutan yang sesuai dengan kepentingan yang dibutuhkan oleh masyarakat, pemerintah mempunyai standart dan persyaratan yang harus dipenuhi oleh Badan Usaha yang ingin menanamkan modalnya dalam PPP. Keabsahan PPP harus memenuhi aspek prosedur, kewenangan dan substansi.

## 2.1 Aspek Prosedur

Aspek prosedur sesungguhnya merupakan perwujudan dari syarat kesepakatan kontrak. Aspek prosedur menekankan pada tata cara pemilihan Badan usaha dalam rangka perjanjian kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur persampahan, yang meliputi tahap perencanaan sampai pelaksanaan yang bertujuan untuk mendapatkan investor yang terbaik. Douglas Lambert dan James Stock dalam *MSU Business Topic* mengemukakan pendapat, “*The government is assuming the role of the silent partner who no longer wishes to remain silent.*”<sup>19</sup> Pemerintah berusaha memberikan rangsangan melalui fasilitas-fasilitas yang ditawarkan kepada investor agar badan usaha tidak lagi bersikap pasif dalam usaha penyelenggaraan pembangunan nasional yang berkelanjutan. Badan Usaha yang ingin menanamkan modalnya dapat bekerja sama dengan pemerintah, salah satunya dengan model PPP. Namun, pemerintah sebagai penyelenggara negara memiliki kriteria dan persyaratan yang harus dipenuhi oleh badan usaha demi memenuhi kepentingan masyarakat melalui pembentukan panitia pemilihan mitra kerja, kepastian pelaksanaan lelang, dan perhitungan proyek yang menampung kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu perencanaan yang tepat menjadi tolok ukur keberhasilan PPP. Sedangkan dalam

---

<sup>19</sup>Murray L. Weidenbaum, *The Future of Business Regulation; Private Action and Public Demand*, AMACOM, New York-USA, 1979, h.56.



tahap pelaksanaan, pemerintah harus berperan aktif dalam melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan PPP agar tepat guna dan tepat sasaran. Perencanaan proyek kerjasama harus dinyatakan layak secara komersial. Oleh karenanya, dalam pelaksanaan proyek kerjasama, Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK) wajib melakukan konsultasi publik.

## 2.2 Aspek Kewenangan

Hal kewenangan berkaitan tentang kecakapan para pihak. Kontrak pemerintah merupakan kontrak yang dibuat oleh pemerintah dengan badan usaha. Tentu harus diberikan suatu pengertian yang mendalam tentang pemerintah maupun badan usaha yang memiliki kewenangan sehingga dapat membentuk kontrak pemerintah yang sah.

Istilah pemerintah memang tidak lazim didefinisikan melainkan hanya penjelasan mengenai kewenangan, baik kewenangan pemerintah pusat dan lokal/daerah.<sup>20</sup> Di Indonesia secara eksplisit tidak ditemukan batasan tentang pemerintah baik dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun undang-undang. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memberikan batasan pemerintah sebagai pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah.

Sesuai dengan Pasal 4 Peraturan Menteri Kepala BAPPENAS No. 3 Tahun 2012 Tentang Panduan Umum Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur, Organ pemerintah yang bertanggung jawab dalam kerjasama penyediaan infrastruktur adalah Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK) dalam hal ini Menteri/ Kepala Lembaga suatu kementerian/ Lembaga yang ruang lingkup, tugas dan tanggung jawabnya meliputi sektor infrastruktur serta Kepala Daerah, yakni gubernur bagi daerah provinsi, bupati bagi daerah kabupaten, atau walikota bagi daerah kota. Pelaksanaan PPP tersebut menjadi tanggung jawab Menteri/ Kepala Lembaga/ Kepala Daerah yang bersangkutan. Namun, apabila dalam Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa penyediaan infrastruktur tertentu dilaksanakan oleh Badan Usaha Milik

---

<sup>20</sup>Colin Turpin, *Op. Cit.*, h. 15.

Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, maka Direktur BUMN/ BUMD tersebut bertanggung jawab atas pelaksanaan PPP.

Setelah mengetahui kewenangan pemerintah, maka harus pula melihat kewenangan organ badan usaha yang dapat membuat kontrak dengan pemerintah. Subjek hukum dalam kontrak selain perseorangan (*persoon*) juga dapat dalam bentuk badan hukum (*rechtspersoon*). Jika dalam hal subjek hukumnya dalam bentuk badan hukum tidak ada pandangan yang berbeda, karena dalam badan hukum tidak dilihat dari standar usia melainkan pada kewenangan badan hukum tersebut (*bevoeghied*). Perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum didasarkan pada kewenangan dari pihak yang mewakili badan hukum tersebut. Tentunya dengan kewenangan yang berbeda antara badan hukum yang satu dengan yang lain.

Black's Law Dictionary mendefinisikan *artificial persons* sebagai "*Persons created and devised by human laws for the purposes of society and government, as distinguished from natural person*", and *legal entity* adalah "*an entity, other than natural person, who has sufficient existence in legal contemplation that it can function legally, be sued or sue and make decision through agents as in the case of corporation*". Pengertian diatas mempunyai arti bahwa badan hukum merupakan penyandang hak, dan kewajibannya sendiri, yang memiliki suatu status yang dipersamakan dengan orang perseorangan sebagai subjek hukum. Dalam pengertian sebagai penyandang hak dan kewajiban, badan hukum dapat digugat ataupun menggugat di pengadilan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa keberadaannya dan ketidakberadaannya sebagai badan hukum tidak digantungkan pada kehendak pendiri atau anggotanya melainkan pada sesuatu yang ditentukan oleh hukum.<sup>21</sup>

### 2.3 Aspek Substansi

Setelah ditentukan pemenang, maka tahap selanjutnya adalah penandatanganan perjanjian kerja sama (PPP) antara pemerintah dengan pihak

---

<sup>21</sup>Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Perikatan yang lahir dari perjanjian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, h. 146-147.

pemenang pemenang proyek kerjasama. Kesepakatan mengandung pengertian bahwa para pihak saling menyatakan kehendak masing-masing untuk menutup sebuah perjanjian atau pernyataan pihak yang satu “cocok” dengan pernyataan pihak lain.<sup>22</sup> Kontrak dianggap telah terjadi dan karenanya mengikat para pihak sejak tercapainya kata sepakat.<sup>23</sup> Kesepakatan ini terjadi sesuai dengan tahapan-tahapan yang telah dilalui pada aspek prosedur. Prosedur pemilihan pemenang proyek kerjasama merupakan ‘*crucial point*’ untuk merumuskan pertukaran hak dan kewajiban para pihak yang nantinya mengikat dan wajib untuk dipenuhi.<sup>24</sup> Dari sisi substansi, proyek kerjasama pemerintah dan swasta sekurang-kurangnya memuat klausula yang telah ditetapkan dalam Permen Kepala BAPPENAS No. 3/2012 yaitu:

- a. Ruang lingkup pekerjaan;
- b. Jangka waktu perjanjian kerjasama;
- c. Jaminan pelaksanaan;
- d. Tarif yang berlaku;
- e. Hak dan kewajiban para pihak;
- f. Standar kinerja pelayanan minimum yang harus disediakan oleh badan usaha dan mekanisme penyesuaiannya;
- g. Pengalihan saham sebelum proyek kerjasama beroperasi;
- h. Sanksi;
- i. Pemutusan dan pengakhiran perjanjian kerjasama;
- j. Laporan keuangan badan usaha;
- k. Penyelesaian sengketa;
- l. Pengawasan kinerja oleh Unit Manajemen pelaksanaan Perjanjian Kerjasama;
- m. Penggunaan dan status kepemilikan aset infrastruktur;
- n. Pengembalian aset infrastruktur;
- o. Keadaan kahar.

---

<sup>22</sup>J.H. Nieuwenhuis, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Terjemahan Djasadin Saragih, Surabaya, 1985, h.2.

<sup>23</sup>Yohanes Sogar Simamora, *Op. Cit.*, h.200.

<sup>24</sup>Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian-Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, Cet.1, Kencana Prenada Media Group, 2010, Jakarta, h.148.

### **3. BEST PRACTICES DAN SUBSTANSI KONTRAK *PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP***

#### *Operations, Maintenance, and Management (OMM)*

Pemerintah atau pejabat yang berwenang yang membuat kontrak dengan pihak swasta untuk mengoperasikan, menyediakan perawatan dan mengelola fasilitas umum tertentu. Dalam OMM, pemerintah tetap mempertahankan kepemilikan dari fasilitas umum tersebut, tetapi pihak swasta dapat menanamkan modalnya pada fasilitas umum tersebut. Modal yang ditanamkan oleh pihak swasta secara cermat dikelola sebagai bukti kontribusi manajemen dan anggaran yang efisien sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam kontrak yang telah dibuat.

#### *Design-Build-Finance-Operate (DBFO) / Private Finance Initiative*

DBFO merupakan pola kemitraan yang memiliki kemiripan dengan pola kemitraan BOOT, tetapi dalam DBFO tidak terdapat pengambilalihan kepemilikan secara nyata. Selain itu, pihak kontraktor mengasumsikan pembiayaan konstruksi sampai akhir jangka waktu kontrak. Selanjutnya, pemerintah sebagai pemilik berasumsi bahwa perawatan dan pengoperasian merupakan tanggung jawabnya.

Pola kemitraan ini banyak digunakan dalam pengadaan infrastruktur tertentu seperti jalan tol. Kontraktor membangun konstruksi jalan tol untuk pemerintah yang merupakan pemilik yang seharusnya. Namun, kontraktor tersebut juga mempunyai tanggung jawab untuk meningkatkan pemasukan selama masa konstruksi dan masa pemanfaatan jalan tol tersebut berlangsung. Pemasukan yang didapatkan digunakan untuk membayar kembali investasi yang telah ditanamkan oleh penanam modal, termasuk kepada pemerintah. Pemerintah mempunyai keuntungan karena tetap mempertahankan kepemilikan jalan tol tersebut dan pada saat yang sama pemerintah mengalihkan pembayaran investasi

langsung kepada investor. Di negara Inggris, pola kemitraan ini disebut dengan *Private Finance Initiative*.<sup>25</sup>

#### *Design-Construct-Manage-Finance (DCMF)*

Beberapa contoh pola kemitraan DCMF adalah lembaga permasyarakatan atau rumah sakit umum. Badan hukum swasta melaksanakan proyek dari tahap perancangan dan pembangunan konstruksi, tahap pengelolaan, dan pendanaan berdasarkan spesifikasi yang telah dibuat oleh pemerintah pada saat pelelangan umum. Hasil arus kas proyek tersebut diberikan dari pemerintah untuk pembiayaan penyewaan fasilitas.

#### *Build-Operate-Transfer (BOT)*

Dalam rangka terlaksanakannya pola kemitraan BOT, terdapat pendelegasian proyek kepada pihak swasta untuk merancang dan membangun infrastruktur serta untuk pengelolaan dan pemeliharaan fasilitas tersebut untuk jangka waktu tertentu. Dalam jangka waktu tersebut, pihak swasta mempunyai tanggungjawab untuk mendapatkan keuntungan atas proyek yang telah dilaksanakan dalam rangka mempertahankan kelangsungan operasional fasilitas tersebut. Fasilitas tersebut akan diambil alih oleh pihak pemerintah pada saat perjanjian konsensi berakhir.

#### *Build-Own-Operate (BOO)*

Pihak kontraktor membangun konstruksi dan mengoperasikan sebuah fasilitas tanpa mengalihkan kepemilikan kepada pihak pemerintah. Status hukum atas fasilitas tersebut merupakan milik pihak swasta, dan tidak ada ketentuan bagi pihak pemerintah untuk membeli atau menguasai fasilitas tersebut.

---

<sup>25</sup>Akintola Akintoye dan Bing Li, “*An Overview of Public-Private Partnership*”, dalam Akintola Akintoye, Matthias Beck dan Cliff Hardcastle (ed), *Op. Cit.*, h. 10.

*Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) / Transfer-Operate-Transfer (TOT)*

Terdapat perbedaan antara pola kemitraan BOOT dan BOT, yakni tentang status pengelolaan pekerjaan yang dimiliki oleh pihak swasta. Pada saat masa konsesi, pihak swasta memiliki dan mengelola fasilitas umum tersebut dengan suatu tujuan untuk menutup anggaran yang telah dikeluarkan atas investasi dan perawatan ketika pihak swasta tersebut mengupayakan keuntungan yang lebih besar atas proyek tersebut.

Beberapa keuntungan dari pola kemitraan BOOT adalah:

- a) mendorong pihak swasta untuk berinvestasi lebih besar
- b) menyuntikkan penanam modal asing yang baru kepada negara
- c) mentrasfer teknologi baru serta mengetahui bagaimana cara kerjanya
- d) menyelesaikan proyek sesuai dengan jangka waktu dan biaya yang sudah direncanakan
- e) menyediakan sumber dana tambahan untuk proyek penting yang lain
- f) melepaskan beban anggaran dana pemerintah untuk pengembangan jasa penyediaan infrastruktur.

Pada saktu akhir konsesi, kepemilikan diserahkan kembali kepada pemerintah. RRC menyebut pola kemitraan ini dengan *Transfer-Operate-Transfer (TOT)*.<sup>26</sup>

*Partnership companies*

Pengambilalihan kepemilikan aset swasta ke pemerintah dengan mempertimbangkan kepentingan umum dan tujuan kebijakan publik. Pola kemitraan ini dapat dilaksanakan melalui legislasi, regulasi, perjanjian kemitraan, atau retensi oleh pemerintah sebagai pemegang saham istimewa.

---

<sup>26</sup>Gillian Conner *et al.*, *Assessing the Potential for Public-Private Partnerships in Waste Management in Sam Son, Vietnam*, Woodrow Winson School of Public & International Affairs of Princeton University, Januari 2010, h. 27.

#### **4. Penerapan *Public-Private Partnership* dalam Pengelolaan Persampahan di China**

Secara jelas, alternatif kebijakan dibutuhkan untuk menambahkan pelayanan publik di masyarakat. Salah satunya adalah mengupayakan PPP dan memberikan partisipasi kepada sektor privat<sup>27</sup> dengan cara menemukan solusi yang paling tepat bagi kebutuhan fasilitas umum.<sup>28</sup>

Sesuai dengan kebutuhan infrastruktur negaranya dan untuk menarik minat investor asing, sebagian besar pola kemitraan yang dianut oleh RRC adalah pola kemitraan BOT<sup>29</sup>. Sedangkan dalam pengelolaan sampah, terdapat beberapa tipe yang digunakan, yaitu:<sup>30</sup>

a. *Management contract*

merupakan kontrak yang dibuat oleh pemerintah dengan sektor privat (*outsourcing*) untuk mepercayakan pengelolaan sampah dengan jangka waktu yang singkat, hanya 3-5 tahun.

b. *Operation and maintenance (OM)*

dalam bentuk PPP ini, selain sektor swasta mengelola persampahan, mitra kerja pemerintah tersebut juga bertanggungjawab untuk melakukan perawatan secara berkala sesuai jangka waktu kontrak yang lebih lama, yakni 5-8 tahun.

c. *Build-Operate-Transfer (BOT)*

terdapat perjanjian konsesi yang tidak terpisahkan dengan PPP. Masa berlaku perjanjian ini adalah 25-30 tahun.

d. *Upgrade-Operate-Transfer (UPT)*

penerapan model ini sama dengan penerapan BOT, hanya dengan jangka waktu yang lebih pendek, yakni hanya 8-15 tahun. Hal ini relevan karena pembangunan infrastruktur baru menghabiskan waktu yang lebih lama

---

<sup>27</sup>Dennis A. Rondinelli, *Increasing Access of Poor to Urban Services*, dalam Dennis A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema (ed), *Urban Services in Developing Countries; Public and Private Roles in Urban Development*, The Macmillan Press, Hong Kong, 1998, h. 28.

<sup>28</sup> *Ibid*, h. 42.

<sup>29</sup>Akintola Akintoye dan Bing Li, “*An Overview of Public-Private Partnership*”, dalam Akintola Akintoye, Matthias Beck dan Cliff Hardcastle (ed), *Op. Cit.*, h. 20.

<sup>30</sup>Gillian Conner et al., *Loc. Cit.*

daripada hanya memperbaharui infrastruktur sehingga lebih layak dimanfaatkan oleh masyarakat.

e. *Transfer-Operate-Transfer* (TOT)

penerapan PPP ini termasuk dalam PPP jangka panjang, yakni 25-30 tahun mengingat bahwa pengelolaan manajemen kantor merupakan tanggung jawab pihak swasta yang mempunyai tujuan untuk memperoleh keuntungan serta memperbaiki kualitas infrastruktur. Pada saat PPP berakhir, kepemilikan diambil alih oleh pemerintah.

## **5. Penerapan *Public-Private Partnership* dalam Pengelolaan Persampahan di Sam Son, Vietnam**

Pengelolaan sektor limbah di Vietnam telah berkembang pesat selama beberapa tahun terakhir. Salah satu tanda-tanda perbaikan adalah perluasan cakupan sanitasi dari 36% (tiga puluh enam persen) pada tahun 1990 menjadi 60% (enam puluh persen) pada tahun 2004. Meskipun ekspansi ini menggembirakan, pengelolaan sampah di Vietnam masih lemah dalam hal keuangan, materi, teknis, dan kapasitas manajerial. Banyak dari perusahaan milik negara (BUMN) atau saham gabungan perusahaan yang menangani pengelolaan persampahan tidak memiliki peralatan yang tepat dan teknologi yang memadai untuk penampungan dan pembuangan. Banyak juga kurang memiliki pengetahuan dan pengalaman dalam menjalankan jasa pengelolaan sampah yang efisien, serta menguntungkan perusahaan.<sup>31</sup>

Sebuah perusahaan Singapura mengajukan *build-operate-transfer* (BOT) pada pemerintah kota Sam Son, yakni usulan untuk pabrik pengolahan air limbah. Namun, proyek ini terhenti karena usulan itu semata-mata untuk perawatan limbah, dan tidak ada dana dialokasikan untuk modal pabrik.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup>Gillian Conner *et al.*, *Op. Cit.*, h. 3.

<sup>32</sup>*Ibid.*, h. 4.



## **6. Penerapan *Public-Private Partnership* dalam Pengelolaan Persampahan di Indonesia**

Salah satu penerapan PPP dalam pengelolaan sampah di Indonesia dapat dilihat pada IPSI Sabargita yang merupakan proyek kerjasama antara Badan Pengelolan Kebersihan Sabargita (BPKS) dan PT. Navigat Organic Energy Indonesia (NOEI) melalui PPP yang telah berhasil menjual listrik yang dihasilkan kepada PT. PLN.<sup>33</sup> PT. NOEI merupakan anak perusahaan dari Navigat Group yang menyediakan jasa layanan pembaharuan energi yang efektif.

Proyek ini bermula pada Tahun 2001, dalam rangka untuk mengelola sampah perkotaan di Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan. Pada Tahun 2008, proyek Sabargita diambil alih oleh ARGO yang merupakan perusahaan besar yang berkedudukan di Jakarta yang bergerak dalam bidang industri garmen. Karena mengalami masalah keuangan, proyek ini lalu diambil alih oleh Bank Panin hingga sekarang dan akan berakhir pada tahun 2023. IPSI Sabargita merupakan proyek yang mempunyai nilai investasi yang menjanjikan. Sampah yang merupakan bahan mentah pengelolaan persampahan ini diberikan secara cuma-cuma oleh pemerintah dan PT. NOEI mendapat pemasukan atas hasil dari proyek ini setiap harinya. PT. NOEI tidak dibebankan biaya sewa oleh pemerintah namun pemerintah meminta kontribusi tetap sebanyak 20% (dua puluh persen) dari keuntungan proyek setiap tahunnya dengan pengelolaan sampah sebanyak 800 ton/hari (delapan ratus ton per hari).<sup>34</sup>

Pemerintah Kota Surabaya telah membuat suatu kontrak dalam pengelolaan persampahan TPA Benowo. Proyek pengelolaan persampahan di Surabaya belum pernah ada sebelumnya sehingga proyek ini memakan waktu yang lama pada tahap perancangan dan tahap pelaksanaan lelang. Perencanaan proyek ini telah dilakukan sejak tahun 2008, dimana panitia pengadaan lelang investasi tersebut kesulitan dalam merencanakan spesifikasi dan kualifikasi

---

<sup>33</sup>Bambang Susantono, *Op. Cit.*, h. 93.

<sup>34</sup>Karin Herder dan Karl Larsson, *The Growing Piles of Waste on Bali – A Problem or an Opportunity to Make Money?*, School of Business, Economics and Law University of Gothenburg-Sweden, h. 24-27.

proyek sehingga diputuskan bahwa tidak terdapat standart kriteria yang ditentukan oleh pemerintah dalam menentukan kualifikasi peserta lelang investasi. Terdapat 4 (empat) badan usaha sebagai peserta lelang investasi dan terpilihlah PT. Sumber Organik sebagai pemenang tender. Kontrak tersebut dibuat pada hari Rabu, 08 Agustus 2012 dan baru dapat dilaksanakan pada tanggal 23 Oktober 2012<sup>35</sup> yang memiliki jangka waktu selama 20 tahun. Kontrak pengelolaan sampah antara Pemerintah Kota Surabaya dengan PT. Sumber Organik memiliki 2 (dua) macam kerjasama:

1. Pemanfaatan aset, dalam hal ini pihak PT. Sumber Organik menyewa aset Pemerintah Kota Surabaya berupa pengelolaan aset TPA Benowo yang menimbulkan suatu prestasi bagi PT. Sumber Organik berbentuk kontribusi tetap.
2. Pengelolaan sampah, dalam hal ini berupa biaya pengolahan sampah yang merupakan prestasi dari Pemerintah Kota Surabaya kepada PT. Sumber Organik (*Tipping Fee*).

#### **7. Klausula *Tipping Fee* dalam Kontrak BOT (*Build-Operate-Transfer*) Pengelolaan Persampahan**

Jika dalam pengadaan infrastruktur jalan tol, sudah dapat diperkirakan keuntungan yang diperoleh misalnya atas dasar keramaian jalan serta lebar jalan tol, investasi dalam pengelolaan persampahan belum dapat dihitung hasilnya. Sampah merupakan *output* setiap rumah tangga yang sudah tidak diperlukan karena pemanfaatannya telah habis. Oleh karena itu pemerintah memerlukan suatu cara yang dapat membuat para investor tertarik untuk menanamkan modalnya dalam pengelolaan persampahan. Salah satu cara yang dilakukan pemerintah dalam hal ini adalah penerapan klausula *Tipping Fee*. Di negara *Common Law*, pada umumnya disebut sebagai *Gate Fee*.

---

<sup>35</sup>Terdapat serah terima pelaksanaan kontrak yang dilakukan maksimal 90 hari terhitung dari tanggal pembuatan kontrak.

*Tipping Fee* dalam kontrak pengelolaan sampah antara Pemerintah Kota Surabaya dengan pemenang tender, yakni PT. Sumber Organik disebut sebagai biaya pengolahan sampah.<sup>36</sup> Isi dari pasal tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 17  
Biaya Pengolahan Sampah

- (1) PIHAK PERTAMA harus membayar biaya pengolahan sampah kepada PIHAK KEDUA setiap bulan berdasarkan tonase sampah yang masuk ke Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) Benowo melalui jembatan timbang.
- (2) Pengoperasian jembatan timbang untuk penimbangan sampah dilakukan oleh pihak independen yang ditunjuk dan disepakati oleh kedua belah pihak.
- (3) Jumlah sampah yang masuk ke TPA minimal 1.000 ton per-hari, dalam hal jumlah sampah yang dikirim ke TPA Benowo tidak mencapai 1.000 ton per-hari, maka PIHAK PERTAMA tetap membayar biaya pengelolaan sampah kepada PIHAK KEDUA setara dengan biaya pengelolaan sampah 1.000 ton per-hari yang akan dihitung secara bulanan.
- (4) Dalam hal jumlah sampah yang dikirim ke TPA Benowo melebihi 1.000 ton per-hari, maka atas kelebihan sampah ini, PIHAK PERTAMA wajib membayar kepada PIHAK KEDUA biaya pengelolaan sampah sesuai dengan tonase yang masuk ke TPA Benowo berdasarkan harga satuan biaya pengelolaan sampah.
- (5) Jenis sampah yang dapat dibuang ke TPA Benowo adalah jenis sampah rumah tangga dan atau sampah sejenis sampah rumah tangga.
- (6) Perhitungan biaya pengelolaan sampah dilakukan sejak tanggal ditandatanganinya Berita Acara Serah Terima Obyek Kerjasama.
- (7) Pembayaran biaya pengolahan sampah dilakukan oleh PIHAK PERTAMA kepada PIHAK KEDUA setiap bulan dengan cara transfer ke rekening PIHAK KEDUA selambat-lambatnya 13 (lima belas) hari dari Surat Penagihan PIHAK KEDUA yang dilengkapi dengan data pendukung yang telah diverifikasi oleh PIHAK PERTAMA, termasuk berita acara pencatatan di jembatan timbang yang dilakukan oleh pihak independen sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di atas.
- (8) PIHAK KEDUA wajib mencatat dan membuat data tentang volume/tonase sampah yang masuk dan membuat pembukuan berdasarkan prinsip standar akuntansi yang berlaku umum di Indonesia dan PIHAK PERTAMA berhak sewaktu-waktu memeriksa catatan tersebut.
- (9) PIHAK KEDUA harus mengizinkan dan menyediakan informasi dan/atau data yang diperlukan oleh PIHAK PERTAMA dan auditor PIHAK PERTAMA dalam rangka pemeriksaan tersebut.

---

<sup>36</sup>Judul Pasal 17 Kontrak No. 658.1/4347/436.6.5/2012 – 88/JBU-SO/8/2012 antara Pemerintah Kota Surabaya dan PT. Sumber Organik.

- (10) Besarnya biaya pengolahan sampah untuk setiap tahunnya adalah seperti yang tertera pada tabel di bawah ini dimana untuk pemberlakuan tahun kedua dan seterusnya, sesuai tabel di bawah sebagai berikut:

Tahun	Biaya Pengolahan Sampah per-ton (termasuk PPN)
Tahun I	Rp 119.000/ton (seratus sembilan belas ribu rupiah per-ton)
Tahun II	Rp 127.330/ton (seratus dua puluh tujuh ribu tiga ratus tiga puluh rupiah per-ton)
Tahun III	Rp 136.243/ton (seratus tiga puluh enam ribu dua ratus empat puluh tiga rupiah per-ton)
Tahun IV	Rp 145.780/ton (seratus empat puluh lima ribu tujuh ratus delapan puluh rupiah per-ton)
Tahun V	Rp 155.985/ton (seratus lima puluh lima ribu sembilan ratus delapan puluh lima rupiah per-ton)
Tahun VI	Rp 166.904/ton (seratus enam puluh enam ribu sembilan ratus empat puluh rupiah per-ton)
Tahun VII	Rp 178.567/ton (seratus tujuh puluh delapan ribu lima ratus enam puluh tujuh rupiah per-ton)
Tahun VIII	Rp 191.088/ton (seratus sembilan puluh satu ribu delapan puluh delapan rupiah per-ton)
Tahun IX	Rp 204.464/ton (dua ratus empat ribu empat ratus enam puluh empat rupiah per-ton)
Tahun X	Rp 218.777/ton (dua ratus delapan belas ribu tujuh ratus tujuh puluh tujuh rupiah per-ton)
Tahun XI	Rp 223.152/ton (dua ratus dua puluh tiga ribu seratus lima puluh dua rupiah per-ton)
Tahun XII	Rp 227.165/ton (dua ratus dua puluh tujuh ribu seratus enam puluh lima rupiah per-ton)
Tahun XIII	Rp 232.168/ton (dua ratus tiga puluh dua ribu seratus enam puluh delapan rupiah per-ton)
Tahun XIV	Rp 236.811/ton (dua ratus tiga puluh enam ribu delapan ratus sebelas rupiah per-ton)
Tahun XV	Rp 241.547/ton (dua ratus empat puluh satu ribu lima ratus empat puluh tujuh rupiah per-ton)
Tahun XVI	Rp 246.378/ton (dua ratus empat puluh enam ribu tiga ratus tujuh puluh delapan rupiah per-ton)
Tahun XVII	Rp 251.306/ton (dua ratus lima puluh satu ribu tiga ratus enam puluh rupiah per-ton)
Tahun XVIII	Rp 256.332/ton (dua ratus lima puluh enam ribu tiga ratus tiga puluh dua rupiah per-ton)
Tahun XIX	Rp 261.458/ton (dua ratus enam puluh satu empat ratus lima puluh delapan rupiah per-ton)
Tahun XX	Rp 266.668/ton (dua ratus enam puluh enam ribu enam ratus enam puluh delapan rupiah per-ton)

Dalam klausul kontrak di atas, pada ayat ke-(5) disebutkan bahwa jenis sampah yang dapat dibuang ke TPA Benowo adalah jenis sampah rumah tangga dan atau sampah sejenis sampah rumah tangga. Sampah rumah tangga termasuk sampah organik, plastik, kertas, logam kaca, dan bungkus kemasan.<sup>37</sup> Dalam kontrak ini tidak dijelaskan secara spesifik mengenai sampah sejenis sampah rumah tangga. Sehingga semua sampah yang masuk ke TPA Benowo memiliki “harga” yang sama dalam biaya pengelolaannya.

Georgia – Amerika Serikat – memberikan klasifikasi sampah yang dapat dikelola, yakni logam, peralatan rumah, oli motor, campuran kertas, kaleng aluminium, kaca, barang elektronik, minyak nabati, *Propane Tank*, unit mesin kecil, barang-barang yang dapat didaur ulang, mesin fotokopi, dan baterai mobil, kantong plastik, dan botol plastik. Barang-barang tersebut dikelola dengan cuma-cuma, tanpa dikenakan biaya pengelolaan sampah. *Tipping Fee* diterapkan pada sampah rumah tangga yang tidak dapat didaur ulang, ban mobil (dengan tarif berbeda sesuai dengan ukuran), matras dan kasur, serta *Freon-loaded items*.<sup>38</sup>

Di kota Mono, California (Amerika Serikat) terdapat rekapitulasi biaya pengelolaan sampah/*Gate Fee* yang dikeluarkan oleh Departemen Pelayanan Publik daerah Mono sebagai wujud transparansi biaya pengelolaan sampah di daerahnya. Dalam rekapitulasi biaya pengelolaan sampah tersebut terdapat klasifikasi yang detail mengenai biaya setiap sampah yang akan dikelola, dari tempat penampungan sampah sementara yang selanjutnya akan diangkut ke TPA (*Landfill*). Besaran masing-masing biaya berbeda-beda tergantung pada jumlah dan jenis sampah yang masuk dalam setiap TPS dan akan dihitung berdasarkan jumlah sampah yang diangkut menuju TPA. Sama halnya dengan pengelolaan persampahan di Northern Grampians Shire, Victoria (Australia) menetapkan jenis sampah yang berbeda-beda pada setiap TPA di masing-masing kota sehingga setiap kota dengan besaran *Gate Fee* yang berbeda pula.

Di banyak negara khususnya negara *Common Law* telah menerapkan secara detail mengenai jenis-jenis sampah yang dapat dikenakan biaya *Tipping*

---

<sup>37</sup><http://www.langitberita.com/environment/4084/mengolah-sampah-menjadi-berkah/>, dikunjungi pada 29 Januari 2013.

<sup>38</sup>Landfill Enterprise Fund, Douglas County Cedar Mountain Landfill, Georgia-USA.

*Fee*. Dengan teknologi yang sudah berkembang pesat seiring dengan pertumbuhan ekonomi yang sudah maju, besaran jumlah biaya pengelolaan sampah tentunya tidak menimbulkan efek yang berarti. Meskipun biaya pengelolaan sampah yang telah ditetapkan oleh pihak swasta kepada pemerintah merupakan jumlah yang besar, pemerintah mampu untuk membayar biaya pengelolaan sampah tersebut. Lain halnya dengan negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Pada Kontrak pengelolaan persampahan antara Pemerintah Kota Surabaya dan PT. Sumber Organik, pemilahan sampah belum dijelaskan secara terperinci. Hal ini disebabkan karena keterbatasan teknologi pengelolaan persampahan yang digunakan dalam pengelolaan sampah di TPA Benowo. Pengelolaan barang-barang yang sulit untuk di daur ulang, misalnya ban dan barang-barang elektronik belum termasuk dalam kerjasama pengelolaan sampah di TPA Benowo.

Terdapat macam-macam variabel input yang dapat menentukan besaran biaya pengelolaan sampah, antara lain:

- a. pemilahan barang lapak,
- b. proses pengkomposan,
- c. penjualan listrik.

Dari beberapa variabel input tersebut dibagi dengan jumlah sampah yang dikelola setiap harinya<sup>39</sup> sehingga dapat ditemukan jumlahnya dalam mata uang rupiah. Penghitungan ini dilakukan oleh pihak independen surveyor Indonesia (PT. Sucofindo). Selain perhitungan besaran biaya pengelolaan sampah, pihak independen surveyor Indonesia juga bertanggungjawab untuk menghitung besaran sampah yang masuk untuk dikelola oleh investor, PT. Sumber Organik dengan menggunakan jembatan timbang. Namun, dalam klausul kontrak *a quo* mengenai biaya pengolahan sampah belum mencakup semua jenis sampah yang dihasilkan oleh masyarakat.

---

<sup>39</sup>Menurut pasal 17 ayat (3) dan ayat (4) Kontrak No. 658.1/4347/436.6.5/2012 – 88/JBU-SO/8/2012 antara Pemerintah Kota Surabaya dan PT. Sumber Organik, besaran sampah yang masuk ke TPA minimal 1.000 ton per-hari. Apabila jumlah tersebut belum memenuhi 1.000 ton, Pemerintah Kota Surabaya tetap dikenakan biaya sebesar jumlah 1.000 ton per-hari, demikian pula apabila jumlah sampah melebihi 1.000 ton per-hari maka Pemerintah Kota Surabaya wajib membayar kelebihan biaya pengelolaan sampah per-harinya sesuai dengan kelebihan berat sampah yang masuk dalam TPA Benowo.

## **PENUTUP**

1. Keabsahan kontrak kerjasama pemerintah dan swasta dalam pengelolaan persampahan harus memenuhi aspek prosedur, kewenangan dan substansi. Aspek prosedur diwujudkan dalam perencanaan dan pelaksanaan melalui metode pelelangan umum yang transparan dan akuntabel. Aspek kewenangan berkaitan dengan pihak yang berwenang menandatangani perjanjian kerjasama yakni PJPK. Sedangkan aspek substansi pada dasarnya menekankan bahwa perjanjian kerjasama yang dibuat harus mencantumkan klausula-klausula yang proporsional sehingga perjanjian kerjasama tersebut sesuai tujuan dan sasaran pengelolaan sampah yang tepat.
2. Klausula *Tipping Fee* merupakan klausula terobosan yang menekankan pada kewajiban pemerintah untuk membayar biaya tetap kepada investor dalam melakukan pengolahan sampah dengan nilai yang sudah ditentukan. Hal ini merupakan salah satu cara untuk mendorong iklim investasi pada bidang-bidang infrastruktur tertentu, khususnya persampahan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **BUKU**

- Agustin, Erni dan Faizal Kurniawan. “*Analyzing Equitable Public-Private Partnership Models on Natural Resources Operations in Indonesia: an Idea to Enhance PPP Scheme in ASEAN*”. Universitas Airlangga Faculty of Law (ed), *Proceeding International Conference On Harmonizing Legal Principles Toward ASEAN Community*. Malang: Setara Press, 2012.
- Delmon, Jeffrey. *Private Sector Investment in Infrastructure (Project Finance, PPP Projects and Risk)*. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2009.
- Hernoko, Agus Yudha. *Hukum Perjanjian-Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*. Cet.1. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Kuncoro, Agus. *Cara Benar, Mudah & Jitu Menang Tender Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres No. 54 tahun 2010)*. Jakarta: PT. Wahyu Media.
- Marzuki, Peter Mahmudi. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana, 2008.
- Muljadi, Kartini dan Gunawan Widjaja. *Perikatan yang lahir dari perjanjian*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.

- Nieuwenhuis, J.H. *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*. Diterjemahkan oleh Djasadin Saragih. Surabaya: s.n., 1985.
- Rondinelli, Dennis A, dan G. Shabbir Cheema (ed). *Urban Services in Developing Countries; Public and Private Roles in Urban Development*. Hong Kong: The Macmillan Press, 1998.
- Salim H. S. dan Budi Sutrisno. *Hukum Investasi di Indonesia*. Mataram: Rajawali Pers, 2007.
- Simamora, Yohanes Sogar. *Hukum Perjanjian Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*. Yogyakarta: LaksBang, 2009.
- Tiefer, Charles dan William A. Shook. *Government Contract Law*. North Carolina: Carolina Academic Press, 1999.
- Turpin, Colin. *Government Contracts*. Suffolk-Great Britain Penguin Books Ltd, 1972.
- Suparmoko, M. *Keuangan Negara (Dalam Teori dan Praktek)*. Yogyakarta: BPFY-Yogyakarta, 2003.
- Weidenbaum, Murray L. *The Future of Business Regulation; Private Action and Public Demand*. New York: AMACOM, 1979.

## **ARTIKEL**

- Akintoye, Akintola dan Bing Li. "An Overview of Public-Private Partnership". Dalam Akintola Akintoye, Matthias Beck dan Cliff Hardcastle, (ed).
- Conner, Gillian *et al.*, "Assessing the Potential for Public-Private Partnerships in Waste Management in Sam Son". Vietnam: Woodrow Winson School of Public & International Affairs of Princeton University, Januari 2010.
- Herder, Karin dan Karl Larsson, *The Growing Piles of Waste on Bali – A Problem or an Oppurtinity to Make Money?*, School of Business, Economics and Law University of Gothenburg-Sweden.

## **PERATURAN**

Burgerlijk Wetboek (BW)

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha



Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha

Peraturan Presiden Nomor 56 tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha

Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 3 Tahun 2012 tentang Panduan Umum Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur

#### **INTERNET**

<http://www.langitberita.com/environment/4084/mengolah-sampah-menjadi-berkah/>, dikunjungi pada 29 Januari 2013.

<http://koran-jakarta.com/index.php/detail/view01/105494>, dikunjungi pada tanggal 9 Mei 2013.