

PERJANJIAN KERJASAMA ANTARA PEMERINTAH DAN SWASTA DALAM PENYEDIAAN INFRASTRUKTUR PUBLIK*

Zainal Asikin**

Bagian Hukum Bisnis, Fakultas Hukum Universitas Mataram, Mataram
Jalan Majapahit Nomor 62 Mataram, Nusa Tenggara Barat, 83125

Abstract

This research identifies several regulations related to public-private partnership (PPP) agreements such as acts, government regulations, presidential regulations, and local byelaws. We find that in addition to having some legal lacunae, the existing norms are either conflicting or obscure. In practice, this condition opens chance for many interpretation which eventually result in a cornucopia of different variety of inferior regulations. We will show that provisions pertaining to the designation of the contracting parties in a PPP and its dispute settlement are conflicting.

Keywords: public-private partnership agreement, infrastructure.

Intisari

Penelitian ini berhasil menunjukkan beberapa peraturan hukum yang menjadi payung hukum perjanjian kerjasama antara pemerintah dan swasta, antara lain dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah. Ternyata masih terdapat kekosongan norma, konflik norma, dan kekaburan norma dalam berbagai peraturan hukum tersebut sehingga menimbulkan berbagai penafsiran dalam praktik, dan pada akhirnya berdampak pada berbagai ragam peraturan. Konflik norma berkisar tentang siapa yang menjadi para pihak dalam perjanjian kerjasama antara pemerintah dan swasta serta bagaimana penyelesaian sengketa atas sengketa hukum tersebut.

Kata Kunci: perjanjian kerjasama, infrastruktur.

Pokok Muatan

A. Latar Belakang	56
B. Metode Penelitian	59
C. Hasil Penelitian dan Pembahasan	59
1. Konsep Perjanjian Kerjasama.....	59
2. Bentuk-Bentuk Kerjasama.....	60
3. Penafsiran terhadap Subyek Hukum.....	61
4. Penafsiran terhadap Pihak Ketiga (<i>Government Contracting Agency</i>)	62
5. Permasalahan pada Kompetensi Penyelesaian Sengketa.....	64
D. Kesimpulan	66

* Hasil Penelitian Fakultas Hukum Universitas Mataram Tahun 2011.

** Email korespondensi: asikinzainal@yahoo.com

A. Latar Belakang

Sebagaimana diketahui bahwa seiring dengan dinamisnya pelaksanaan otonomi daerah, maka pemerintah (daerah) memiliki peluang yang sangat besar untuk melaksanakan kerjasama dengan pihak ketiga sebagaimana dijamin dalam Pasal 195 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagai berikut: (1) Dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerjasama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan; (2) Kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama; (3) Dalam penyediaan pelayanan publik, daerah dapat bekerjasama dengan pihak ketiga; (4) Kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) yang membebani masyarakat dan daerah harus mendapatkan persetujuan DPRD.

Perjanjian antara pemerintah daerah dengan pihak swasta dimungkinkan sepanjang yang menyangkut *public services*. *Public services* memiliki karakteristik sebagaimana yang dikemukakan oleh Olive Holtman, sebagai berikut: (1) *generally cannot choose customer*; (2) *roles limited by legislation*; (3) *politics institutionalizes conflict*; (4) *complex accountability*; (5) *very open to security*; (6) *action must be justified*; (7) *objectives outputs difficult to state/measure*.

Di samping memiliki karakter di atas, *public services* dicirikan dengan dua ciri, yaitu: (1) *Non excludability*, yaitu orang-orang yang membayar diharapkan dapat menikmati barang itu dan tidak dapat dipisahkan dengan orang-orang yang tidak membayar tetapi menikmati juga barang tersebut; dan (2) *Non rivalry consumption*, yaitu seorang yang mengkonsumsi barang itu, dan orang lain mengkonsumsinya pula. Berhubung pemerintah tidak memiliki kemampuan untuk menghasilkan barang *public services* yang akan dapat dinikmati

oleh seluruh rakyat di atas maka pemerintah harus menyediakannya agar kesejahteraan seluruh masyarakat dapat ditingkatkan.¹

Karena kemampuan pemerintah terbatas maka tidak tertutup kemungkinan terjadinya *government failure*, dimana intervensi privat dapat dimungkinkan dengan alasan sebagai berikut: (1) meningkatnya penduduk di perkotaan sementara sumber keuangan pemerintah terbatas; (2) pelayanan yang diberikan sektor privat/swasta dianggap lebih efisien; (3) banyak bidang pelayanan tidak ditangani pemerintah sehingga sektor swasta/privat dapat memenuhi kebutuhan yang belum ditangani tanpa mengambil alih tanggung jawab pemerintah; (4) akan terjadi persaingan dan mendorong pendekatan yang bersifat kewiraswastaan dalam pembangunan nasional.

Dari paparan di atas jelaslah bahwa dengan otonomi daerah membuka peluang bagi daerah untuk memberikan pelayanan barang dan jasa kepada masyarakat dengan berbagai model, antara lain:²

1. *Governance service*, pemerintah memberikan semua jenis pelayanan publik kepada masyarakat. Pemerintah menjalankan fungsi sebagai pengatur pelayanan (*service arranger*) dan produsen pelayanan (*service producer*);
2. *Intergovernmental agreement*, pemerintah pusat dapat mendelegasikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan. Dalam model ini konsumen membayar secara langsung biaya pelayanan kepada pemerintah daerah atau yang menjalankan fungsi provisi, sedangkan fungsi produksinya tetap berada pada pemerintah pusat;
3. *Government vending*, dalam hal ini konsumen (individu/organisasi) bertindak sebagai pengatur (*service arranger*) dan membayar kepada pemerintah atas sejumlah pelayanan publik. Misalnya seorang individu dapat menggunakan tenaga polisi untuk mengontrol (mengawasi) penonton dalam pertandingan olah raga yang dimiliki secara pribadi;

¹ Arsyad Nurdjaman, 1992, *Keuangan Negara*, Intermedia, Jakarta, hlm. 17.

² *Ibid.*, hlm. 38.

4. *Contract*, pemerintah dapat mengontrak atau memberikan mandat kepada perusahaan negara (perusahaan daerah) untuk memberikan pelayanan. Pihak yang dikontrak adalah perusahaan swasta, misalnya pemerintah mengontrak perusahaan swasta untuk penyapuan jalan, pemeliharaan lampu jalan, pemeliharaan *traffic light*, dan lain-lain. Konsumen membayar secara langsung biaya pelayanan yang diterima kepada produsen;
5. *Grant*, pemerintah memberikan subsidi kepada produsen dengan tujuan menurunkan harga barang dan jasa pelayanan. Secara umum misalnya pemerintah memberikan penurunan nilai pajak kepada produsen agar nilai barang yang akan dibeli oleh konsumen akan murah;
6. *Voucher*, artinya konsumsi barang tertentu diarahkan pada konsumen tertentu. Perusahaan yang memberikan pelayanan dibayar secara langsung oleh pemerintah;
7. *Franchise*, pemerintah memberikan hak monopoli kepada suatu perusahaan swasta untuk memberikan pelayanan dalam suatu batas geografis tertentu, dan pemerintah memberikan tarif yang harus dibayar oleh konsumen. Dalam kasus ini pemerintah melakukan fungsi sebagai pengatur perusahaan swasta sedangkan konsumen membayar secara langsung kepada perusahaan swasta itu;
8. *Market*, yaitu suatu sistem di mana konsumen memilih produsen barang dan jasa yang dikehendaki sesuai dengan kualitasnya tanpa campur tangan pemerintah. Pemerintah sama sekali tidak berperan baik sebagai penyedia jasa maupun sebagai pengatur pelayanan jasa (*services arranger*), semuanya tergantung pada konsumen dan produsen;
9. *Voluntary service*, yaitu suatu sistem di mana lembaga swadaya secara sukarela memberikan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat. Lembaga swadaya tersebut bertindak sebagai pengatur (*service arranger*) dan penyedia jasa (*service producer*); dan
10. *Self-service* yaitu penyediaan pelayanan dilakukan sendiri oleh individu/masyarakat.

Model pelayanan publik di atas merupakan ilustrasi aktivitas penyediaan pelayanan publik yang biasa dilakukan di Amerika. Sedangkan di Indonesia telah muncul berbagai pola alternatif pemenuhan pelayanan publik dengan melibatkan sektor swasta, yaitu *build operate and transfer* (BOT), *build operate and own* (BOO), dan sebagainya. Secara ringkas akan dipaparkan tiga model interaksi kerjasama antara pemerintah, swasta dan masyarakat, yaitu:

1. *Model classical public administration*, yang memberikan perhatian bagaimana pemerintah melakukan tindakan administrasi secara demokrasi, efisien, efektif, dan bebas dari manipulasi kekuasaan, serta bagaimana pemerintah dapat beroperasi secara tepat, cepat dan berhasil.
2. Model manajemen publik baru (*new public management*), yaitu suatu model bagaimana mentransformasikan manajemen sektor swasta ke dalam organisasi publik serta mengembangkan inisiatif pengaturan sistem seperti deregulasi, privatisasi, dan kontrak manajemen. Model *new public management* ini berkembang menjadi beberapa model, yaitu:
 - a. *efficiency drive*, yaitu model yang menekankan pentingnya efisiensi dengan menekankan betapa pentingnya sektor publik berperilaku seperti swasta sehingga usaha ke arah itu harus dilakukan dengan cara meningkatkan pengawasan manajemen keuangan, penghematan atau efisiensi, penguatan fungsi penganggaran, dan penciptaan sistem informasi. Model ini terkait dengan gaya ekonomi politik Margaret Thatcher yang anti dan mengeliminasi pemborosan dan pemerintahan yang birokratis.
 - b. *Downsizing*, yaitu model yang memperkecil lingkup sektor publik dengan menciptakan fleksibilitas organisasi, mengembangkan pola pelayanan yang fleksibel dan variatif, memperkuat desentralisasi tanggung jawab kegiatan dan anggaran ke tingkat

- bawah. Model ini akan memberikan perhatian terhadap pentingnya jaringan kerja (*network*) dengan organisasi lain di luar pemerintah, pentingnya pembentukan aliansi strategis dengan badan-badan lain di luar pemerintah sebagai bentuk baru koordinasi yang lebih luas.
- c. *In search of excellence*, yaitu model yang menekankan pentingnya pengaruh nilai, budaya, situs dan simbol yang dapat mempengaruhi perilaku individu dalam bekerja. Model ini memiliki dua pendekatan utama yaitu pendekatan *bottom-up* dan pendekatan *top-down*. Pendekatan *bottom-up* memberikan penekanan pada pengembangan organisasi sebagai organisasi pembelajaran (*learning organisation*) Sedangkan *top-down* menekankan upaya-upaya untuk memperlancar perubahan budaya organisasi, proyeksi visi secara *top-down* dan kepemimpinan secara karismatik, dan menekankan pada penekanan fungsi manajemen sumber daya manusia.
- d. *Public service oriented* suatu model merefleksikan penyelarasan ide-ide dalam manajemen sektor swasta ke dalam manajemen sektor publik serta penguatan kembali peran manajer sektor publik dengan menerapkan manajemen yang berkualitas tinggi secara lebih meyakinkan yang sebelumnya telah dirusak oleh berbagai malpraktik dan patologi. Karakter model ini adalah memberikan pelayanan yang berkualitas tinggi (*prima*), proses manajemen yang lebih merefleksikan kepentingan pengguna (*user*) lebih dari sekedar kepentingan konsumen, penekanan pada pembelajaran masyarakat daripada sekedar penyediaan pelayanan rutin, serta menjamin partisipasi masyarakat dan prinsip akuntabilitas. Beberapa gagasan di atas memiliki visioner yang baik dalam perbaikan pelayanan

publik, tetapi upaya untuk menerapkan dan mengadopsi model dan gagasan di atas ternyata masih diragukan. Keraguan itu muncul diakibatkan oleh beberapa pertanyaan yaitu sejauh mana prinsip-prinsip manajemen sektor swasta dapat diterapkan ke dalam manajemen sektor publik, dan bagaimana menggeser peran dan logika pemerintah serta mengembangkan hubungan kerja baru antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam kultur yang lebih egaliter dan partisipatif. Pertanyaan pertama muncul karena pada dasarnya terdapat perbedaan karakter antara sektor swasta dan pemerintah. Perbedaan itu berkaitan dengan pilihan publik (*public choice*), kepentingan publik (*public interest*), pemilikan publik (*public ownership*), dan kebutuhan kolektif dan keadilan. Terdapat pendapat yang sangat umum bahwa peran pemerintah seyogyanya hanya dibatasi pada masalah-masalah yang tidak bisa ditangani swasta dan masyarakat seperti masalah pertahanan dan keamanan, penegakan hukum dan hubungan luar negeri. Sedangkan terhadap penyelenggaraan penyediaan pelayanan yang bersifat *toll goods* dapat diserahkan kepada swasta dan masyarakat. Dalam kondisi ini pemerintah akan lebih berperan sebagai regulator atau fasilitator dan bukan sebagai produser.

Dari gambaran di atas nampaklah betapa masih adanya keraguan antara sikap pemerintah yang ingin melepaskan persoalan penyediaan sarana publik kepada swasta dengan keinginan pemerintah untuk mengatur secara lebih mendalam tentang sistem pengadaan infrastruktur publik tersebut. Keraguan itulah yang kemudian memunculkan model lain yang disebut *new governance*.

3. *Model new governance*,³ suatu model di mana penyelenggaraan pemerintahan dibangun berdasarkan pola interaksi baru antara pemerintah dan masyarakat untuk mengembangkan dan menyediakan kebijakan dan pelayanan publik. Jika pada model manajemen publik baru menekankan ide pembaharuan peran pemerintah secara *incremental* melalui peningkatan efisiensi manajemen sektor publik yang mengandalkan pola hubungan kerja antar organisasi di dalam. Sedangkan pada *new governance* menekankan ide pembaharuan proses pemerintah secara transformatif melalui peningkatan kapasitas pemerintah dan sistem pengaturan yang mengandalkan pola hubungan kerja dan interaksi antara organisasi pemerintah, swasta dan masyarakat secara kooperatif atau kemitraan.

Interaksi antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat itulah kemudian memerlukan pengaturan hukum baik yang bersumber dari undang-undang maupun melalui perjanjian atau kontrak yang dibuat oleh pemerintah dengan swasta. Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian atau kajian hukum terhadap “Perjanjian antara Pemerintah dengan Swasta dalam Penyediaan Infrastruktur Publik”. Berdasarkan penjabaran di atas maka permasalahan yang akan digali dalam penelitian ini ialah: (1) Bagaimana pengaturan hukum perjanjian antara pemerintah dengan swasta dalam penyediaan infrastruktur publik di Indonesia? (2) Masalah hukum apa saja yang muncul berkenaan dengan kerjasama antara pemerintah dengan swasta tersebut?

B. Metode Penelitian

Penelitian hukum ini dilakukan sesuai dengan kekhasan yang dimiliki oleh ilmu hukum yang tentunya berbeda dengan ilmu sosial dan ilmu alam.⁴ Metode penelitian ini akan meliputi

beberapa hal yaitu pendekatan (*approach*) dalam penentuan bahan hukum dan analisa kritis terhadap bahan hukum dengan melakukan penelusuran (*explorative*), pengkajian mendalam (*inquiry*) dan penafsiran (*interpretation*). Dalam penelitian ini dikumpulkan berbagai bahan hukum perundang-undangan dan beberapa kontrak kerjasama antara pemerintah daerah di NTB dengan pihak swasta.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Konsep Perjanjian Kerjasama

Sebelum mengemukakan konsep perjanjian kerjasama, maka terlebih dahulu akan diuraikan apa yang dimaksud dengan perjanjian. Dalam praktik, kontrak atau perjanjian terkadang masih dipahami secara rancu. *Burgerlijk Wetboek* (BW) menggunakan istilah *overeenskomst* dan *contract* untuk pengertian yang sama, hal ini dapat disimak dari judul Buku III BW judul Kedua tentang Perikatan. Perikatan yang lahir dari kontrak atau perjanjian yang dalam bahasa aslinya (Belanda), “*Van verbintenissen die uit contract of overeenkomst geboren worden*”.

Oleh sebab itu, penulis berpendapat bahwa konsep perjanjian atau kontrak adalah sebuah konsep yang bermakna sama. Dalam makna yang sama maka perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan pihak swasta dalam penelitian ini adalah perjanjian yang memenuhi unsur-unsur Pasal 1320 BW dan terbatas pada perjanjian antara pemerintah daerah dengan pihak swasta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 192 huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu suatu perjanjian kerjasama yang terbatas pada penyediaan pelayanan publik.

2. Bentuk-Bentuk Kerjasama

Secara konseptual dikenal beberapa bentuk kerjasama antara pemerintah dengan swasta, yaitu:

³ Antonius Tarigan, “Transformasi Model New Governance sebagai Kunci Menuju Optimalisasi Pelayanan Publik di Indonesia”, *Majalah Usahawan*, No. 02, Th. XXXII, Februari, 2003, hlm. 31.

⁴ Yohanes Sogar Simamora, 2005, *Prinsip Hukum Kontrak dalam Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 45.

1. *Build and Transfer*, adalah suatu perjanjian di mana kedudukan kontraktor hanya membangun proyek tersebut, setelah selesai dibangunnya proyek tersebut maka proyek yang bersangkutan diserahkan kembali kepada pihak *bowler* tanpa hak kontraktor untuk mengelola/memungut hasil dari proyek tersebut. Dalam praktik *build and transfer* ini disebut dan dipadankan dengan *contract design and build* atau *full finance sharing, turnkey project*.
2. *Build, Operate, Transfer* (BOT), setelah membangun proyek tersebut pihak swasta kemudian berhak mengelola atau mengoperasikan proyek tersebut dalam waktu tertentu, dan dengan pengoperasian tersebut pihak swasta memperoleh keuntungan, dan setelah jangka waktu disepakati kemudian proyek tersebut diserahkan kepada pihak swasta tanpa memperoleh pembayaran dari pemerintah.
3. Kerjasama Bangun, Kelola, Sewa, dan Serah (*Build, Operate, Leasehold, and Transfer*, (BOLT)) adalah perjanjian antara pemerintah dengan pihak swasta dengan syarat, sebagai berikut: (a) pemerintah daerah memiliki aset (tanah); (b) pihak ketiga membangun di atas tanah milik pemerintah daerah; (c) pihak ketiga mengelola, mengoperasikan dengan menyewakan kepada pihak lain atau kepada pemerintah daerah itu sendiri; (d) pihak ketiga memberikan kontribusi dari hasil sewa kepada pemerintah daerah yang besarnya ditetapkan sesuai dengan kesepakatan; (e) jangka waktu kerjasama sesuai kesepakatan bersama; (f) setelah berakhirnya kerjasama pihak ketiga menyerahkan seluruh bangunan kepada pemerintah daerah.
4. Kerjasama Bangun, Serah, dan Kelola (*Build, Transfer, and Operate* (BO)) adalah perjanjian antara pemerintah dengan pihak swasta dengan syarat, sebagai berikut: (1) pemerintah daerah memiliki aset (tanah); (2) pihak ketiga membangun di atas tanah pemerintah daerah; (3) setelah pembangunan selesai pihak ketiga menyerahkan bangunan kepada pemerintah daerah; (4) pihak ketiga mengelola bangunan tersebut selama kerjasama; (5) pihak ketiga memberikan imbalan berupa uang atau bangunan lain kepada pemerintah daerah sesuai kesepakatan; (6) risiko selama masa kerjasama ditanggung oleh pihak ketiga; (7) setelah berakhirnya kerjasama, tanah dan bangunan tersebut diserahkan kembali kepada pemerintah daerah;
5. Kerjasama Rehabilitasi, Guna, dan Serah (*Renovate, Operate, and Transfer*) memiliki syarat yang harus dipenuhi, sebagai berikut: (1) pemerintah daerah memiliki aset (tanah dan bangunan); (2) pihak ketiga memiliki modal untuk merehabilitasi bangunan; (3) pihak ketiga mengelola bangunan selama kerjasama; (4) hasil pengelolaan seluruhnya menjadi hak pihak ketiga; (5) pihak ketiga tidak boleh mengagunkan bangunan; (6) jangka waktu kerjasama ditetapkan maksimal lima tahun; (7) setelah berakhirnya masa kerjasama, tanah dan bangunan diserahkan kepada pemerintah daerah dalam keadaan baik.
6. Kerjasama Renovasi, Guna Sewa, dan Serah (*Renovate, Operate, Leasehold, and Transfer* (ROLT)) adalah kerjasama antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga dengan syarat-syarat sebagai berikut: (1) pemerintah daerah memiliki asset (tanah dan bangunan); (2) pihak ketiga merenovasi bangunan; (3) pihak ketiga mengelola dan mengoperasikan bangunan dan dengan menyewa dari pemerintah daerah untuk disewakan lagi pada pihak lain atau dipakai sendiri; (4) pihak ketiga memberikan kontribusi dari hasil sewa kepada pemerintah daerah yang besarnya ditetapkan sesuai kesepakatan; (5) pihak ketiga menanggung biaya pemeliharaan dan asuransi; (6) risiko kerjasama sesuai kesepakatan.

7. Kerjasama Bangun, Serah, dan Sewa (*Build, Transfer, Leasehold* (BTL)), adalah kerjasama antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga dengan ketentuan: (1) pemerintah daerah memiliki aset (tanah); (2) pihak ketiga membangun di atas tanah pemerintah; (3) pihak ketiga menyerahkan bangunan kepada pemerintah daerah setelah selesai; (4) pihak ketiga mengelola, mengoperasikan bangunan dengan cara menyewakan pada orang lain; (5) pihak ketiga memberikan kontribusi kepada pemerintah daerah dari hasil sewa tersebut yang besarnya sesuai kesepakatan; (6) pihak ketiga menanggung biaya pemeliharaan; (7) risiko selama masa kerjasama ditanggung pihak ketiga.

Dari paparan di atas jelaslah betapa di dalam praktik hukum kontrak telah berkembang berbagai bentuk-bentuk kontrak, perjanjian dan kerjasama antara pemerintah (daerah) dengan pihak swasta yang sudah barang tentu memerlukan kajian hukum yang mendalam sebagai bagian dari perkembangan hukum kontrak. Aturan hukum dalam lapangan publik yang menjadi payung bagi pemerintah dalam membuat kontrak terutama adalah UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Jika titik berat UU No. 17 Tahun 2003 mengatur perihal penyusunan, penetapan, pengelolaan dan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah (APBN/APBD), maka UU No. 1 Tahun 2004 difokuskan pada pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan yang ditetapkan dalam anggaran dan pendapatan belanja negara/daerah (APBN/APBD).

Di samping sumber hukum berupa undang-undang, perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan pihak swasta diatur dalam PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, PP No. 50 Tahun 2007, dan Perpres No. 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah

dengan Pihak Ketiga dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur sebagaimana telah diubah dengan Perpres No. 13 Tahun 2010 dan Perpres No. 56 Tahun 2011.

3. Penafsiran terhadap Subyek Hukum

Sebagaimana telah dipaparkan terdahulu bahwa sumber hukum yang mengatur perjanjian kerjasama antara pemerintah daerah dengan pihak swasta terdapat norma hukum (substansi) yang tidak jelas atau kabur. Substansi hukum oleh Lawrence M. Friedman diartikan sebagai “*the actual rules, norms, and behaviour patterns of people inside the system*”.⁵ Ketidajelasan itu terlihat pada substansi hukum sehingga menimbulkan permasalahan dan penafsiran (interpretasi) yang bermacam-macam di dalam praktik. Untuk membuktikan hal tersebut penulisan memaparkan dalam uraian di bawah ini.

Sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 5 ayat (3) PP No. 6 Tahun 2006, “Gubernur, Bupati, Walikota sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan pemanfaatan barang milik daerah. Sekretaris Daerah sebagai pengelola barang milik daerah”. Selanjutnya di dalam Pasal 8 ditegaskan bahwa, “Kepala Dinas atau Satuan Kerja sebagai pengguna barang milik daerah”. Sementara itu di dalam Perpres No. 13 Tahun 2010 tidak disebutkan siapa yang berhak menandatangani perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan BUMN, karena dalam Pasal 3 ayat (2) Perpres tersebut yang menjadi penanggungjawab adalah menteri/kepala lembaga/kepala daerah. Bahkan dalam Pasal 3 ayat (3) disebutkan BUMN/BUMD dapat menjadi penanggungjawab proyek jika kerjasama pemerintah dengan swasta itu menyangkut infrastruktur.

Dengan adanya perbedaan tersebut maka dalam praktik timbul berbagai permasalahan dan penafsiran hukum (interpretasi) seolah-olah semua subyek hukum di atas memiliki wewenang

⁵ Lawrence M. Friedman, 1975, *American Law: An Introduction*, W.W. Norton & Co., New York, hlm. 6.

untuk menandatangani perjanjian yang bersifat keperdataan atau menjadi *civil actor*. Hal tersebut yang kemudian menyebabkan kontrak kerjasama antara pemerintah (daerah) dalam membuat kerjasama seperti *build and transfers* atau *full financing* yang dibuat antara pemerintah daerah ditandatangani oleh subyek hukum yang berbeda.

Sejatinya kewenangan untuk menandatangani perbuatan hukum keperdataan yang bersifat prinsipil seperti perjanjian kerjasama haruslah berada di tangan gubernur/bupati/walikota sebagai penanggung jawab tertinggi di daerah dalam mengurus pemerintahan di daerah. Tanggung jawab hukum tersebut akan terus melekat baik di dalam maupun di luar pengadilan, dan hal ini terbukti jika terjadi sengketa keperdataan yang melibatkan daerah maka yang digugat adalah gubernur, bupati maupun walikota. Padahal perbuatan hukum keperdataan itu belum tentu dilakukan oleh pemerintah daerah. Pandangan penulis tersebut secara yuridis mengacu pada ketentuan Pasal 24 dan Pasal 25 UU No. 32 Tahun 2004 yang memberikan daerah status sebagai badan hukum yang otonom melalui organnya (kepala daerah) untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan demi kepentingan masyarakat setempat. Dengan demikian, segala perbuatan hukum baik publik maupun privat yang akan membebani daerah dengan segala ikatan hukum haruslah dibuat dan ditandatangani oleh kepala daerah. Sedangkan jika suatu perjanjian ditandatangani oleh orang atau pejabat yang tidak berwenang, maka akibat hukumnya perjanjian tersebut batal demi hukum.

Jika seandainya kepala daerah dan wakilnya berhalangan untuk menandatangani perjanjian kerjasama tersebut, maka kepala daerah dapat mendelegasikan kewenangan itu kepada sekretaris daerah (sekda) sebagai pengelola barang milik daerah agar sesuai dengan Pasal 5 ayat (3) PP No. 6 Tahun 2006 yang menyebutkan, "Sekretaris daerah

adalah pengelola barang milik daerah". Pengelola barang milik daerah berwenang dan bertanggung jawab: (a) menetapkan pejabat yang mengurus dan menyimpan barang milik daerah; (b) meneliti dan menyetujui rencana kebutuhan barang milik daerah; (c) meneliti dan menyetujui rencana kebutuhan pemeliharaan/perawatan barang milik daerah; (d) mengatur pelaksanaan pemanfaatan, penghapusan dan pemindahtanganan barang milik daerah yang telah disetujui oleh gubernur/bupati/walikota atau DPRD; (e) melakukan koordinasi dalam pelaksanaan inventarisasi barang milik daerah; (f) melakukan pengawasan dan pengendalian atas pengelolaan barang milik daerah. Pendapat penulis di atas sesuai dengan konsepsi teoritis dari perjanjian kerjasama kemitraan yang menyebutkan bahwa subyek hukum perjanjian adalah pemerintah (prinsipal), baik pemerintah lokal maupun federal (*a local or federal government*).⁶

4. Penafsiran terhadap Pihak Ketiga (*Government Contracting Agency*)

Persoalan yang muncul berikutnya ialah siapa yang dimaksud dengan pihak ketiga sebagai mitra dari pemerintah daerah dalam membuat kerjasama? Di dalam berbagai peraturan hukum ditemukan berbagai makna pihak ketiga tersebut, antara lain: (a) Badan Hukum Indonesia (PP No. 50 Tahun 2007 *jo.* PP No. 38 Tahun 2008); (b) Badan Hukum Milik Negara (BHMN), Badan Hukum Milik Daerah (BHMD), dan Badan Hukum Lainnya (Peraturan Menteri Keuangan RI No. 96/PMK.06/2007 *jo.* No. 97/PMK.06/2007); (c) Perseroan Terbatas, BUMN, BUMD, dan Koperasi (Pasal 1 ayat (4) Perpres No. 13 Tahun 2010).

Dengan perumusan di atas yang menyebutkan "badan hukum lainnya", maka menimbulkan penafsiran di daerah dalam membuat peraturan daerah sehingga memasukkan "Perusahaan Swasta Asing, Koperasi, Yayasan, Lembaga Swadaya

⁶ M. Llanto Gilbero, 2008, *E-Review of Build Operate and Transfer for Infrastructure Development Some Lessons for Policy Reform*, Philippine Institute for Development Studies, Philipina, hlm. 150.

Masyarakat sebagai pihak yang dapat membuat perjanjian kerjasama, termasuk *build and transfer*” (Peraturan Daerah Subang No. 10 Tahun 2001, Peraturan Daerah Bantul No. 8 Tahun 2005).

Menurut penulis bahwa tafsir yang dibuat oleh pemerintah daerah yang dituangkan dalam berbagai peraturan daerah adalah tafsir yang terlalu luas dan bertentangan dengan hakikat kerjasama antara pemerintah dengan swasta untuk membangun fasilitas publik yang murni dibangun oleh swasta. Dengan fasilitas pembiayaan oleh swasta tentunya kerjasama yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah adalah harus dengan perusahaan swasta yang memiliki dana atau permodalan yang kuat. Oleh sebab itu dengan tidak bermaksud mengecilkan keberadaan yayasan, koperasi dan lembaga swadaya masyarakat, adalah suatu hal yang muskil apabila pembangunan infrastruktur publik dengan nilai puluhan dan ratusan milyar mampu dibangun oleh yayasan atau koperasi.

Pertanyaan selanjutnya, apakah perusahaan modal asing dapat turut serta dalam kerjasama dengan pemerintah dalam penyediaan infrastruktur publik? PP No. 50 Tahun 2007 *jo.* PP No. 38 Tahun 2008 secara tegas menetapkan bahwa yang dimaksud pihak ketiga adalah lembaga di dalam negeri lainnya yang berbadan hukum. Apa yang tertuang dalam PP No. 50 Tahun 2007 *jo.* PP No. 38 Tahun 2008 bertentangan dengan UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Dalam Pasal 5 ayat (2) UU No. 25 Tahun 2007 ditegaskan “Penanaman Modal Asing wajib dalam bentuk perseroan terbatas berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di wilayah negara Republik Indonesia, kecuali ditentukan lain oleh Undang-Undang”. Selanjutnya dalam ayat (3) ditentukan bahwa penanaman modal dalam negeri dan asing yang melakukan penanaman modal dalam bentuk perseroan terbatas dilakukan dengan: (a) mengambil bagian saham pada saat pendirian perseroan terbatas; (b) membeli saham;

(c) melakukan cara lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari uraian di atas jelaslah bahwa dalam beberapa aturan hukum di Indonesia perusahaan dalam bentuk penanaman modal asing dapat turut serta dalam berbagai pembangunan proyek dan kerjasama dengan pemerintah sepanjang perusahaan penanaman modal asing tersebut berbentuk perseroan terbatas (PT) yang dibuat menurut UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dengan mengambil bagian saham pada saat pendiriannya, membeli saham dan cara lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam Perpres No. 13 Tahun 2010 juga tidak secara tegas diatur tentang boleh tidaknya perusahaan asing turut serta bekerja sama dalam penyediaan infrastruktur. Hanya saja dalam Panduan Kerjasama Pemerintah dan Swasta yang dibuat oleh Menko Perekonomian ditegaskan sebagai berikut: “Berdasarkan peraturan tentang daftar negatif investasi bagi investor asing sekarang ini, proyek-proyek infrastruktur pada umumnya dibuka untuk penanaman modal asing dengan partisipasi asing sebanyak 95% kepemilikan saham. Untuk sebagian sektor tertentu batasnya adalah 49% oleh sebab itu investor asing harus bergabung dengan mitra lokal guna memiliki sedikitnya 5% saham di Badan Usaha”.⁷

Keberadaan PP No. 50 Tahun 2007 *jo.* PP No. 38 Tahun 2007 yang mengatur tentang tata cara pembuatan kerjasama Pemerintah dengan Pihak Swasta dan Perpres No. 13 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur dimaksudkan untuk melindungi pengusaha Indonesia dan pengusaha lokal. Tetapi jika tujuan itu (perlindungan pengusaha nasional) yang ingin tercapai maka tujuan dan kemanfaatan yang lebih besar tidak akan dapat tercapai secara lebih cepat. Hukum memang bertujuan untuk

⁷ Menko Perekonomian, 2010, *Buku Panduan bagi Investor dalam Investasi di Bidang Infrastruktur di Indonesia, Public Private Partnership Investor Guide*, Menko Perekonomian RI, Jakarta, hlm. 38.

terciptanya kepastian hukum dan melakukan pembinaan terhadap kehidupan pengusaha. Akan tetapi disamping itu yang harus diperhatikan adalah apakah kepastian hukum tersebut akan cepat membawa manfaat dan perubahan bagi masyarakat lokal yang mengharapkan percepatan pembangunan.

Untuk itulah kita meminjam teori *utility* dari Jeremy Bentham, bahwa hukum harus membawa sebesar-besar kemanfaatan bagi masyarakat. Oleh sebab itu, kehadiran pengusaha asing dalam perjanjian kerjasama haruslah dapat diterima sebagai sebuah kebutuhan yang mendesak. Tentunya kehadiran pengusaha asing tersebut harus mengikuti persyaratan-persyaratan yang atur oleh hukum Indonesia yaitu mengenai kualifikasi badan usaha jika ingin mengikuti tender ataupun melakukan kerjasama dengan pemerintah/pemerintah daerah.

5. Permasalahan pada Kompetensi Penyelesaian Sengketa

Sebagaimana telah diuraikan dalam bahasan sebelumnya bahwa di dalam melakukan perjanjian kerjasama antara pemerintah dengan badan usaha (swasta), acapkali pemerintah/pemerintah daerah menetapkan badan usaha sebagai pemenang tender maupun sebagai pelaksana kerjasama dilandasi oleh adanya keputusan pemerintah/kepala daerah. Kemudian setelah adanya keputusan kepala daerah tersebut dilanjutkan dengan penandatanganan kerjasama (MOU), perjanjian kerja, dan Surat Perintah Mulai Kerja (SPMK).

Pertanyaannya adalah sejak kapan para pihak terikat secara keperdataan terhadap produk hukum tersebut di atas: apakah sejak dikeluarkannya surat keputusan kepala daerah tentang pemenang tender, ataukah sejak adanya perjanjian kerjasama dan perjanjian kerja, ataukah sejak adanya SPMK.

Untuk menjawab permasalahan di atas maka terlebih dahulu dipaparkan beberapa temuan hasil riset penulis sebagai berikut:

- a. Di dalam beberapa surat keputusan kepala daerah tentang pemenang lelang pengadaan badan usaha dalam rangka kerjasama terdapat diktum yang berbunyi: "Hal-hal yang terkait dengan pelaksanaan pembangunan akan dituangkan dalam MOU dan Perjanjian Kerjasama".⁸ Surat keputusan bupati ini terkesan belum mengikat pihak secara keperdataan karena para pihak belum menandatangani surat perjanjian kerjasama yang menjadi turunan dari Surat Keputusan Bupati tersebut.
- b. Di dalam perjanjian kerjasama, yang dibuat oleh kepala daerah tertuang klausula yang menentukan bahwa jangka waktu pelaksanaan adalah tiga ratus hari kalender terhitung sejak dikeluarkannya SPMK. Dengan adanya SPMK itulah kemudian seolah-olah mengesankan mulai melahirkan hak dan kewajiban bagi para pihak yang tertuang dalam perjanjian kerjasama dan Perjanjian Kerja. Apabila Pihak Kontraktor melalaikan kewajibannya dalam SPMK tersebut maka Pihak Pemerintah dapat membatalkan Perjanjian Kerjasama tersebut.⁹

Dari temuan di atas terkesan bahwa terjadinya perjanjian yang melahirkan hak dan kewajiban para pihak mulai terjadi sejak adanya SPMK atau bukan sejak dikeluarkannya surat keputusan bupati tentang pemenang lelang. Akan tetapi di dalam Putusan Mahkamah Agung RI No. 176 K/TUN/2008 tanggal 27 Oktober 2008 yang menangani sengketa hukum antara Pemerintah Kabupaten Lombok Barat melawan PT Ampuh Sejahtera berkenaan dengan pembatalan pemenang

⁸ Keputusan Bupati Lombok Barat Nomor 050/671/Dpd/2006, tanggal 29 Juli 2006 *jo.* Keputusan Bupati Lombok Barat Nomor 510/745/Dpd/2006, tanggal 16 Oktober 2006.

⁹ Surat Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Lombok Barat dengan PT Damai Indah Utama Nomor 047/816/Dpd/2006, tanggal 21 Oktober 2006. Pasal 4 *jo.* Pasal 6 Surat Perjanjian Kerja (Kontrak) Nomor 511/b17/Dpd/2006, tanggal 30 Oktober 2006.

tender kerjasama, Mahkamah Agung RI dalam pertimbangan hukumnya menyebutkan, sebagai berikut:¹⁰

- a. Bahwa Keputusan Bupati Lombok Barat No. 510/795/Dpd/2006 tanggal 16 Oktober 2006 masih harus ditindak lanjuti dengan Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Lombok Barat dengan PT Damai Indah Utama untuk pembangunan Pasar Umum Narmada, dan akan dilanjutkan dengan Surat Perjanjian Kerja (Kontrak) dan Surat Perintah Mulai Kerja (SPMK);
- b. Keputusan Bupati Lombok Barat tersebut adalah akan melakukan suatu perbuatan hukum perdata dengan demikian merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang melebur ke dalam Perjanjian Kerjasama;
- c. Keputusan Bupati Lombok Barat (yang menjadi obyek sengketa) bukan termasuk dalam pengertian Keputusan TUN yang menjadi kewenangan Pengadilan TUN untuk mengadilinya, melainkan merupakan Keputusan TUN yang dikecualikan seperti dimaksud dalam Pasal 2 huruf (a) UU No. 5 Tahun 1986 *jo.* UU No. 9 Tahun 2004, yaitu kategori keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata.

Berdasarkan pertimbangan di atas maka Mahkamah Agung menyatakan bahwa sengketa hukum yang menyangkut Keputusan Bupati Lombok Barat bukan menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara tetapi menjadi kewenangan dari Pengadilan Negeri. Dari hasil kajian itu, seiring dengan Putusan Mahkamah Agung di atas karena keputusan kepala daerah yang berkaitan dengan pemenang lelang maupun penunjukan badan usaha untuk melakukan kerjasama merupakan perbuatan hukum yang melebur ke dalam tindakan keperdataan, dan berarti pula bahwa perjanjian kerjasama antara pemerintah daerah dengan pihak swasta (badan usaha) sejatinya sudah mulai terjadi sejak ditetapkannya badan usaha tersebut sebagai pemenang lelang dan sebagai mitra kerjasama. Karena lahirnya keputusan kepala daerah tersebut telah didahului

dengan proses penawaran (*offer*) secara keperdataan oleh pihak badan usaha mengenai obyek dan harga proyek tersebut dan diakhiri dengan penerimaan penawaran (*acceptance*) oleh kepala daerah dengan menerbitkan keputusan sebagai manifestasi bentuk pernyataan atas persetujuannya. Keputusan kepala daerah yang melebur ke dalam tindakan keperdataan dapat saja dibatalkan apabila dijumpai adanya unsur kekhilafan, tipuan dan paksaan. Dengan demikian, jelaslah apa yang telah diputuskan oleh Mahkamah Agung bersesuaian dengan *verklaring theorie*, tentang terbentuknya kesepakatan dalam perjanjian.

Jac Hijma secara panjang lebar mengemukakan bahwa terikatnya individu dilandaskan pada pernyataan yang dibuat individu yang bersangkutan tanpa perlu memperhatikan kenyataan bahwa dalam suatu perjanjian ada dua atau lebih orang yang masing-masing membuat pernyataan. Pernyataan pilihan (tujuan) perbuatan itu sendiri merupakan elemen yang melandasi adanya akibat berupa keterikatan (kekuatan mengikat). Dengan kata lain, hukum memunculkan akibat hukum dan berdiri di belakang pilihan-pilihan yang dibuat (pernyataan), tanpa (perlu) menelaah apakah hal tersebut bagi pihak yang berbuat betul bermakna atau tidak.

Untuk itulah pemerintah harus berhati hati ketika memberikan keputusan yang menyangkut pemenang proyek di dalam tender karena dapat dituntut dalam perkara perdata. Pejabat publik menurut Ibrahim R. dalam melaksanakan tugas dan wewenang harus berhati hati dalam mengambil keputusan, karena bila keputusannya merugikan pihak lain harus mengganti kerugian, yaitu: (1) Jika kesalahan yang dilakukan merupakan *faute de service*, ganti rugi dibebankan kepada APBN/APBD; dan (2) Jika kesalahan yang dilakukan merupakan *faute de personelle*, ganti rugi harus ditanggung secara tanggung renteng oleh oknum pejabat yang bersangkutan.¹¹

¹⁰ Putusan Mahkamah Agung Nomor 176 K/TUN/2008, tanggal 27 Oktober 2008, hlm. 11-12.

¹¹ Ibrahim R., 2006, *Pernak Pernik Yuridis dalam Nalar Hukum*, UPT Penerbit Universitas Udayana, Denpasar, hlm. 27.

D. Kesimpulan

Setelah melalui pembahasan dan pengkajian secara mendalam dapat disimpulkan, sebagai berikut: **Pertama**, praktik kerjasama antara pemerintah dengan pihak swasta dalam rangka pembangunan infrastruktur publik ternyata telah menjadi suatu kebutuhan yang mendasar di Indonesia dalam upaya mempercepat laju pembangunan (di daerah) terutama untuk membangun sarana prasarana yang mendukung pelayanan kepada masyarakat seperti fasilitas pendidikan, rumah sakit, pasar dan fasilitas umum lainnya. Hasil penelitian membuktikan terdapat beberapa peraturan hukum dan menjadi payung hukum perjanjian kerjasama tersebut, antara lain Keppres No. 7 Tahun 1998 tentang Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha Swasta dalam Pembangunan dan Pengelolaan Infrastruktur, PP No. 50 Tahun 2007 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Pihak Ketiga, kesemuanya itu merupakan pelaksanaan dari UU No. 32 Tahun 2004. PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan PP No. 38 Tahun 2008 sebagai pelaksanaan dari UU No.1 Tahun 2004 dan Perpres No. 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur yang disempurnakan dengan Perpres No.13 Tahun 2010 sebagai pelaksanaan berbagai Undang-Undang yang lainnya.

Kedua, peraturan hukum di atas ternyata masih memiliki kekosongan norma, konflik norma

dan kekaburan norma sehingga menimbulkan berbagai penafsiran dalam praktik, dan berdampak pada berbagai ragam Peraturan Daerah yang dibuat oleh Daerah yang menyangkut kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan Pihak Swasta. Untuk memberikan pedoman yang menyeluruh tentang pembuatan perjanjian kerjasama daerah dengan pihak swasta maka dipandang perlu untuk melakukan pembentukan peraturan yang secara khusus mengatur berbagai hal antara lain mengenai subyek perjanjian, obyek perjanjian, prosedur pembuatan perjanjian, perlindungan hak dan kewajiban, batas tanggung gugat serta mekanisme penyelesaian sengketa yang keseluruhannya harus mengacu pada prinsip universal dalam hukum perjanjian terutama yang menyangkut adanya kebebasan berkontrak (konsensualisme), asas keseimbangan dan itikad baik (*good faith*) yang selalu dimaknakan dengan pantas dan jujur (*fair and honest*). Substansi Peraturan Pemerintah yang dibentuk harus mencerminkan harmonisasi peraturan-peraturan hukum yang tersebar di berbagai Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, serta mengakomodir beberapa peraturan daerah yang secara baik telah mengatur tentang perjanjian kerjasama. Substansi Peraturan Pemerintah haruslah benar-benar dapat menjamin percepatan pembangunan daerah dengan membuka peluang bagi Perusahaan Modal Asing untuk turut serta dalam pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Friedman, Lawrence M., 1975, *American Law: An Introduction*, W.W. Norton & Co., New York.

Gilbero, M. Llanto, 2008, *E-Review of Build Operate and Transfer for Infrastructure Development Some Lessons for Policy Reform*, Philippine Institute for Development Studies, Philipina.

Ibrahim R., 2006, *Pernak Pernik Yuridis dalam Nalar Hukum*, UPT Penerbit Universitas Udayana, Denpasar.

Menko Perekonomian, 2010, *Buku Panduan bagi Investor dalam Investasi di Bidang Infrastruktur di Indonesia, Public Private Partnership Investor Guide*, Menko Perekonomian RI, Jakarta.

Nurdjaman, Arsyad, 1992, *Keuangan Negara*, Intermedia, Jakarta.

Simamora, Yohanes Sogar, 2005, *Prinsip Hukum Kontrak dalam Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*, Universitas Airlangga, Surabaya.

B. Artikel Jurnal

Tarigan, Antonius, "Transformasi Model New Governance sebagai Kunci Menuju Optimalisasi Pelayanan Publik di Indonesia", *Majalah Usahawan*, No. 02, Th. XXXII, Februari 2003.

C. Dokumen Lainnya

Keputusan Bupati Lombok Barat Nomor 050/671/Dpd/2006, tanggal 29 Juli 2006.

Keputusan Bupati Lombok Barat Nomor 510/745/Dpd/2006, tanggal 16 Oktober 2006.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 176 K/TUN/2008, tanggal 27 Oktober 2008.

Surat Perjanjian Kerja Nomor 511/b17/Dpd/2006, tanggal 30 Oktober 2006.

Surat Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Lombok Barat dengan PT Damai Indah Utama Nomor 047/816/Dpd/2006, tanggal 21 Oktober 2006.