

**Pengakhiran Kontrak Pengadaan Listrik Tenaga Uap  
Oleh Negara**



**TAUFIQUUR RAHMAT ILAHI**

**NIM.B021191002**



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2024**

**SKRIPSI**  
**PENGAKHIRAN KONTRAK PENGADAAN LISTRIK TENAGA**  
**UAP OLEH NEGARA**

**TAUFIQUUR RAHMAT ILAHI**

NIM.B021191002



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**  
**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2024**

**HALAMAN JUDUL**

**PENGAKHIRAN KONTRAK PENGADAAN LISTRIK TENAGA  
UAP OLEH NEGARA**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana  
Pada Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara

Disusun dan diajukan oleh:

**TAUFIQUUR RAHMAT ILAHI**  
NIM.B021191002

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**MAKASSAR**  
**2024**

## **PERSETUJUAN PEMBIMBING**

### **PENGAKHIRAN KONTRAK PENGADAAN LISTRIK TENAGA UAP OLEH NEGARA**

Diajukan dan disusun oleh:

**TAUFIQUUR RAHMAT ILAHI**  
NIM.B021191002

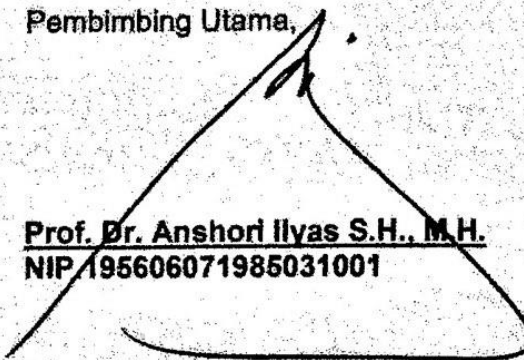
Untuk Tahap **UJIAN SKRIPSI**  
Pada Tanggal.....

Menyetujui:

Komisi Penasehat

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping

  
**Prof. Dr. Anshori Ilyas S.H., M.H.**  
NIP.195606071985031001

  
**Dr. Muhammad Ilham Arisaputra S.H., M.Kn.**  
NIP.198408182010121005



**PENGESAHAN SKRIPSI**

**PENGAKHIRAN KONTRAK PENGADAAN LISTRIK TENAGA  
UAP OLEH NEGARA**

Disusun dan diajukan oleh

**TAUFIQUUR RAHMAT ILAHI**

**B021191002**

Telah Dipertahankan Di Hadapan Panitia Ujian Skripsi yang  
Dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana  
Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada Hari Jumat, 29 November 2024  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan.

Menyetujui,

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

  
**Prof. Dr. Anshori Ilyas S.H., M.H.**  
NIP. 195606071985031001

  
**Dr. Muhammad Ilham Arisaputra S.H., M.Kn.**  
NIP. 198408182010121005

Ketua Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara,



  
**Dr. Hujan Adhyanti Mirzana S.H., M.H.**  
NIP. 197903262008122002



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

---

### **PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: TAUFIQUEUR RAHMAT ILAHI
N I M	: B021191002
Program Studi	: Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi	: PENGHAPUSAN KONTRAK PENGADAAN LISTRIK TENAGA UAP OLEH NEGARA

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, November 2024



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.  
NIP. 19737231 199903 1 003



## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Taufiquur Rahmat Ilahi

NIM : B021191002

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan skripsi yang berjudul **PENGAKHIRAN KONTRAK PENGADAAN LISTRIK TENAGA UAP OLEH NEGARA** adalah benar – benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Skripsi ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar Pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang – Undangan yang berlaku.

Makassar, 29 November 2024

Yang membuat pernyataan,



**Taufiquur Rahmat Ilahi**  
NIM.B021191002

## UCAPAN TERIMA KASIH

*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Tiada kata yang paling indah diucapkan oleh penulis selain kata puja dan puji untuk Allah SWT, Tuhan seluruh alam semesta yang telah memberikan karunia serta nikmat berupa pengetahuan, kesehatan, dan kemampuan sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Skripsi dengan judul **“Pengakhiran Kontrak Pengadaan Listrik Tenaga Uap oleh Negara”** sebagai salah satu syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Shalawat dan salam senantiasa tercurah ruah tanpa batas, tergulir mengalir tanpa akhir, dan terkucur terus tanpa putus yakni kepada Nabi Muhammad SAW. Semoga sampai kepada keluarga beliau, sahabat – sahabat beliau, dan insya allah sampai kepada kita yang senantiasa diakui sebagai umatnya hingga akhir zaman.

Pada kesempatan ini, Dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar – besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. drg. Muhammad Ruslin, M.Kes., Ph.D., Sp.BM(K). selaku Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Bapak Prof. Subehan, S.Si., M.Pharm., Sc., Ph.D., Apt. selaku Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Pengembangan dan Keuangan, Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. selaku Wakil



Rektor Bidang Sumber Daya Manusia, Alumni, dan Sistem Informasi, Bapak Prof. Dr. Eng. Adi Maulana, S.T., M.Phil. selaku Wakil Rektor Bidang Kemitraan, Inovasi, Kewirausahaan dan Bisnis, Bapak Prof. Ir. Sumbangan Baja, M.Phil., Ph.D. selaku Sekretaris Universitas Hasanuddin;

2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Dr. Maskun, S.H., LL.M. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Ibu Prof. Dr. Iin Kartika Sakharina, S.H., M.A. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya dan Keuangan, serta Ibu Dr. Ratnawati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset dan Inovasi;
3. Kedua orang tua penulis Ayahanda Drs. H. Amir, M.Pd. dan Ibunda Hj. P. Agusti, S.Pd. yang telah berjuang untuk membesarkan, mendoakan, dan mendidik penulis dengan penuh kesabaran, ketulusan, jerih payah dan pengorbanan demi memberikan pendidikan terbaik untuk penulis. Tak lupa kepada saudara – saudara penulis Makhdi Kurnia Ilahi, S.T., Akhwan Khalifatul Ilahi, Aliyah Khuriyah Ilahi, dan Adhwaa Qoonita Ilahi yang terus memberikan semangat kepada penulis dalam proses penyusunan skripsi ini;
4. Bapak Prof. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Utama dan Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.

selaku Dosen Pembimbing Pendamping yang selalu meluangkan waktu dan tenaga untuk memberikan bimbingan, arahan, dan saran kepada penulis dalam menyusun Skripsi ini. Semoga beliau beserta keluarga senantiasa diberkahi dan dilindungi oleh Allah SWT;

5. Bapak Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H. selaku Dosen Penilai I dan Ibu Ariani Arifin, S.H., M.H. selaku Dosen Penilai II yang telah memberikan kritikan dan saran yang membangun kepada penulis dalam penyusunan Skripsi ini.
6. Terakhir, kepada seluruh pihak yang tidak sempat penulis sebutkan satu per satu yang senantiasa memberikan doa, dukungan, serta sumbangsih baik dalam bentuk moral, pemikiran, tenaga, hingga dalam bentuk materil selama penyusunan Skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa Skripsi ini kurang sempurna sehingga terdapat beberapa kekurangan di dalamnya, dengan senang hati penulis mengharapkan kritikan dan saran yang membangun dari para pembaca. Penulis berharap Skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi banyak orang.

*Wassalamualaikum Warohmatullahi Wabarokatuh,*

Makassar, November 2024  
Penulis,

Taufiqur Rahmat Ilahi

## ABSTRAK

**TAUFIQUUR RAHMAT ILAHI (B021191002). Pengakhiran Kontrak Pengadaan Listrik Tenaga Uap Oleh Negara.** Dibimbing oleh **Anshori Ilyas** dan **Muhammad Ilham Arisaputra**.

Tujuan Penelitian. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengakhiran kontrak jual beli tenaga listrik Pembangkit Listrik Tenaga Uap oleh Pemerintah dalam transisi energi menuju *Net Zero Emission* dan kendala – kendala serta tanggung jawab para pihak terhadap pengakhiran kontrak jual beli tenaga listrik Pembangkit Listrik Tenaga Uap secara adil dan tanpa merugikan hak – hak para pihak.

Metode Penelitian. Metode penelitian adalah penelitian Normatif empiris, dengan mengkaji berbagai Peraturan Perundang – Undangan yang berlaku dan dapat mendukung penelitian ini. Selain itu, dilakukan juga juga analisis dari berbagai sumber internet, media, dan artikel Kementerian terkait guna mendapatkan data atau bahan hukum untuk mendukung penelitian ini.

Hasil Penelitian menunjukkan bahwa (1) pelaksanaan percepatan pengakhiran Pembangkit Listrik Tenaga Uap oleh pemerintah mempengaruhi kontrak jual beli tenaga listrik yang telah disepakati oleh pihak yang berkontrak seperti jangka waktu pelaksanaan kontrak, hak dan kewajiban para pihak termasuk kerugian aset Pembangkit Listrik Tenaga Uap. Oleh karena itu, diperlukan prosedur yang tepat untuk melakukan pengakhiran tersebut agar tidak merugikan para pihak yang berkontrak (2) terdapat berbagai implikasi yang terjadi dalam pelaksanaan pengakhiran kontrak jual beli tenaga listrik Pembangkit Listrik Tenaga Uap, yaitu ketergantungan terhadap pembangkit berbahan fosil, pengaturan pengakhiran, biaya ganti kerugian, dan pengalihan ke sumber energi terbarukan. Sehingga, peran pemerintah khususnya Kementerian terkait sangat diperlukan untuk mendukung kebijakan pengakhiran kontrak tersebut.

**Kata kunci** : Kontrak, Listrik tenaga uap, Pengakhiran kontrak.



## ABSTRACT

**TAUFIQUUR RAHMAT ILAHI (B021191002). Termination Of The State's Steam Power Procurement Contract. Supervised by Anshori Ilyas and Muhammad Ilham Arisaputra.**

*Aims and scope. This research aims to analyze the termination of the power purchase contract of the Steam Power Plant by the Government in the energy transition towards Net Zero Emission and the obstacles and responsibilities of the parties to the termination of the power purchase contract of the Steam Power Plant fairly and without harming the rights of the parties.*

*Method. The research method is empirical normative research, by reviewing various applicable Laws and Regulations that can support this research. In addition, analysis was also carried out from various internet sources, media, and articles from related Ministries in order to obtain data or legal materials to support this research.*

*The results of the research show that (1) the implementation of the acceleration of the termination of the Steam Power Plant by the government affects the electricity purchase contract that has been agreed upon by the contracting parties such as the contract implementation period, the rights and obligations of the parties including losses of the Steam Power Plant assets. Therefore, a proper procedure is needed to carry out the termination so as not to harm the contracting parties (2) there are various implications that occur in the implementation of the termination of the Steam Power Plant electricity purchase contract, namely dependence on fossil fuel generators, termination arrangements, compensation costs, and switching to renewable energy sources. Thus, the role of the government, especially the relevant Ministry, is very much needed to support the policy of terminating the contract.*

**Keywords :** *Contract, Steam powered electricity, Termination of contract.*

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN JUDUL.....</b>	<b>i</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>ii</b>
<b>PENGESAHAN SKRIPSI.....</b>	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI .....</b>	<b>iv</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN.....</b>	<b>v</b>
<b>UCAPAN TERIMA KASIH.....</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>ix</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xiii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Kegunaan Penelitian.....	11
E. Keaslian Penulisan.....	12
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>15</b>
A. Tinjauan Umum Tentang Kontrak.....	15
1. Pengertian Kontrak atau Perjanjian.....	15
2. Asas - Asas Dalam Hukum Perjanjian.....	18

3. Syarat Sahnya Perjanjian.....	25
4. Pembatalan atau Hapusnya Perjanjian.....	29
B. Kontrak Publik.....	32
C. Tinjauan Umum Tentang Ketenagalistrikan.....	33
D. Instrumen Hukum Pemerintah.....	36
E. Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha.....	41
F. Kerangka Pikir.....	47
G. Definisi Operasional.....	48
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>50</b>
A. Lokasi Penelitian.....	50
B. Populasi dan Sampel.....	50
C. Jenis dan Sumber Data.....	51
D. Teknik Pengumpulan Data.....	52
E. Analisis Data.....	52
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>53</b>
A. Pengakhiran Kontrak Pengadaan Listrik Tenaga Uap Oleh Negara.....	53
B. Implikasi Terhadap Pengakhiran Kontrak Pengadaan Listrik Tenaga Uap oleh Negara .....	75
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>102</b>
A. Kesimpulan.....	102
B. Saran.....	103
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>105</b>



## DAFTAR GAMBAR

Gambar I	Kerangka Pikir Penelitian.....	47
Gambar II	Kebijakan Transisi Energi.....	56
Gambar III	Sebaran Penggunaan Energi di Indonesia.....	57
Gambar IV	Skema Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan.....	60
Gambar V	Pembangkit Listrik Yang Dikelola Swasta di Indonesia.....	70

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai sebuah negara yang berada diantara sekian banyak negara di dunia, menetapkan kesejahteraan umum sebagai salah satu tujuan negara. Para pendiri negara ini telah memikirkan salah satu tujuan negara, yaitu kesejahteraan bagi rakyat sebagai sebuah negara merdeka (*Welfare State*), diantara tujuan negara lainnya. Hal tersebut sebagaimana tertuang dalam pasal 33 Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya disingkat UUD NRI 1945. Para pendiri negara kita telah mengkonsepsikan bahwa negara Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum, negara yang demokratis (berkedaulatan rakyat), berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, dan berkeadilan sosial atau disebut oleh Mukhtie Fadjar sebagai "*theodemokratische-sozialrechtstaat*".<sup>1</sup>

Pasal 33 Angka 2 Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kemudian memberikan pengaturan lebih lanjut untuk penguasaan dan penyediaan barang publik (*public goods*), yaitu "cabang – cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara". Makna

---

<sup>1</sup> A.Mukhtie Fadjar, 2004, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayumedia-Intrans, hlm. 85.

pasal 33 ayat (2) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ini berartikan bahwa perekonomian nasional dilaksanakan dengan asas kekeluargaan untuk sebesar – besarnya kemakmuran rakyat, dan oleh karenanya cabang – cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak perlu dikuasai oleh negara<sup>2</sup>. Sejalan dengan ini, maka dapat dilihat bahwa tugas negara sangatlah besar, termasuk didalamnya mengelola sumber daya alam yang ada, kemudian di produksi demi kesejahteraan hidup banyak orang.

Dalam bidang infrastruktur ketenagalistrikan, Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan memberikan penjelasan pada Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) yakni “Penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh negara yang penyelenggaraannya dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah berlandaskan prinsip otonomi daerah.” dan “Untuk penyelenggaraan penyediaan tenaga listrik, pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya menetapkan kebijakan, pengaturan, pengawasan, dan melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik.” Selanjutnya, dijelaskan pula dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) yakni “Pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik oleh pemerintah dan pemerintah daerah dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah.” dan “Badan Usaha Swasta, Koperasi, dan Swadaya

---

<sup>2</sup> Theo Alif W. Sabubu, 2020, *Pengaturan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Batubara Dalam Peraturan Perundang-Undangan (Analisis dari Prespektif Hak Atas Lingkungan yang Baik dan Sehat)*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, hlm. 62.



masyarakat dapat berpartisipasi dalam usaha penyediaan tenaga listrik.”

Dalam mengelola sumber daya yang ada, membuat beban pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan menjadi semakin meningkat. Sehingga diperlukanlah peran pihak ketiga (dalam hal ini swasta) melalui perjanjian atau kontrak untuk mengelola Sebagian tugas – tugas pemerintah selaku penyelenggara pemerintahan. Hal ini, menjadi konsekuensi logis dari munculnya prespektif *new public management* dengan melihat fenomena terbatasnya kemampuan pemerintah dalam mengelola aset publiknya. Salah satu bentuk kemitraaan swasta dalam bidang pelayanan publik ini adalah Kemitraan Pemerintah Swasta selanjutnya disingkat KPS atau dalam bahasa Inggris disebut sebagai *Public Private Partnership* selanjutnya disingkat PPP atau P3, yaitu bentuk perjanjian jangka panjang (biasanya lebih dari 20 tahun) antara pemerintah, baik pusat ataupun daerah dengan mitra swasta.<sup>3</sup>

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral selanjutnya disingkat Permen ESDM No 10 Tahun 2017 Pasal 1 Angka 1 memberikan pengertian lebih lanjut mengenai Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik selanjutnya disingkat PJBL adalah perjanjian jual beli tenaga listrik antara PT. PLN (Persero) selaku pembeli dengan

---

<sup>3</sup> Mary Ismowati, 2016, *Kajian Urgensi Public Private Partnerships di Kota Bandung*, Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi, Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi, Volume 8 Nomor 2, Institut Ilmu Sosial dan Manajemen, Jakarta, hlm. 142.

badan usaha selaku penjual. Selanjutnya, dalam Pasal 23 ayat (1) dijelaskan pula mengenai pengakhiran Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik dapat terjadi salah satunya yakni “pengakhiran oleh salah satu pihak dan keadaan kahar (*force majeure*)”, dijelaskan lebih lanjut pada ayat (2) bahwa “pengakhiran salah satu pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan jika perizinan tidak terbit, tidak mendapatkan pendanaan, dan biaya tidak terduga terlalu besar”. Kemudian dijelaskan pada Pasal 28 ayat (2) bahwa “Keadaan kahar (*force majeure*) yang dimaksud berupa bencana alam (*natural force majeure*), perubahan peraturan perundang – undangan, atau perubahan kebijakan pemerintah (*government force majeure*). Lebih lanjut pada ayat (4) dijelaskan “Dalam hal keadaan kahar (*force majeure*) dikarenakan bencana alam (*natural force majeure*) sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyebabkan energi yang dibangkitkan tidak dapat disalurkan, maka PJBL dapat diperpanjang sesuai dengan waktu berlangsungnya bencana alam (*natural force majeure*) termasuk waktu untuk perbaikan pada proyek yang diperlukan”. Pada ayat (5) dijelaskan pula “Dalam hal keadaan kahar (*force majeure*) dikarenakan perubahan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyebabkan adanya investasi baru atau tambahan biaya maka Badan Usaha berhak mendapatkan penyesuaian harga jual tenaga listrik”. Ayat (6) dijelaskan “Dalam hal keadaan kahar (*force majeure*) dikarenakan

perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyebabkan adanya pengurangan biaya maka PT PLN (Persero) berhak mendapatkan penyesuaian harga jual tenaga listrik. Dan pada ayat (7) dijelaskan pula “Dalam hal keadaan kahar (*force majeure*) dikarenakan perubahan kebijakan pemerintah (*government force majeure*) sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyebabkan proyek dihentikan atau pembangkit tenaga listrik tidak dapat beroperasi maka PT PLN (Persero) maupun Badan Usaha dibebaskan dari kewajibannya masing-masing.

Selasa, 13 September 2022 menjadi hari yang cukup menggemparkan bagi salah satu negara penghasil batubara terbesar ke-empat di dunia, yaitu Indonesia. Joko Widodo selaku Presiden Republik Indonesia menekan regulasi mengenai percepatan pengembangan energi baru terbarukan untuk kebutuhan listrik yang mengakibatkan tidak akan ada lagi Pembangkit Listrik Tenaga Uap selanjutnya disingkat PLTU baru yang dibangun. Bahkan, beberapa PLTU yang sudah ada saat ini terpaksa harus dipensiunkan kegiatan operasionalnya. Regulasi yang dimaksud adalah Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik selanjutnya disingkat PERPRES No 112 Tahun 2022. Hal ini tidak lain dan tidak bukan sebagai bentuk keseriusan Indonesia dalam mengimplementasikan *Net Zero Emission* sebagaimana hasil kesepakatan negara-negara



pada *Paris Agreement*.<sup>4</sup> Hal yang perlu diperhatikan dalam muatan PERPRES ini salah satunya di ketentuan umum yakni percepatan pengakhiran operasi PLTU dan kontrak Perjanjian Jual Beli tenaga Listrik selanjutnya disingkat PJBL PLTU yang dikembangkan oleh Pengembang Pembangkit Listrik selanjutnya disingkat PPL sebagaimana tertuang dalam pasal 3 ayat (5) yakni “Dalam upaya meningkatkan proporsi energi terbarukan dalam bauran energi listrik, PT PLN (Persero) melakukan percepatan pengakhiran waktu: a. operasi PLTU milik sendiri; dan/atau b. kontrak PJBL PLTU yang dikembangkan oleh PPL, dengan mempertimbangkan kondisi penyediaan (*supply*) dan permintaan (*demand*) listrik”. Sejalan dengan PERPRES No 112 Tahun 2022 tersebut, pemerintah berencana pensiunkan dini atau mengakhiri kontrak lebih awal dengan beberapa Pembangkit Listrik Tenaga Uap. Penghentian penggunaan PLTU yang berbahan bakar batu bara merupakan bagian rencana pemerintah dalam percepatan penggunaan Energi Baru Terbarukan selanjutnya disingkat EBT.

Hal yang menjadi pokok permasalahan adalah Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik antara PT. PLN (Persero) selaku pelaksana Penyediaan Tenaga Listrik oleh pemerintah yang bekerja sama dengan Badan Usaha Swasta yang dikembangkan oleh Pengembang

---

<sup>4</sup> Muhamad Ra'if Gaura, 2022, *Pltu Ditutup, Industri Batu Bara Meredup (?)*, Esai, Program Studi Teknik Pertambangan Universitas Islam Bandung, hlm. 1.

Pembangkit Listrik secara terpaksa harus dihentikan secara sepihak oleh PT. PLN (Persero) selaku pelaksana Penyediaan Tenaga Listrik oleh pemerintah dikarenakan adanya perubahan kebijakan pemerintah (*government force majeure*) berupa PERPRES No 112 Tahun 2022 yang menyebabkan proyek dihentikan atau Pembangkit Listrik Tenaga Uap tidak dapat beroperasi. Namun, Pada sektor PLTU yang dikelola produsen listrik swasta (*Independent Power Producer*) yakni PLTU Batu Bara Cirebon-1 yang dioperasikan oleh PT Cirebon Electric Power selanjutnya disingkat CEP, guna mendukung pelaksanaan pensiun dini PLTU batu bara ini, diperkirakan akan memakan biaya hingga *US\$* 250 juta-*US\$* 300 juta atau sekitar Rp 4,65 triliun (asumsi kurs Rp 15.500 per *US\$*). Berdasarkan data *Asian Development Bank*, PLTU Cirebon-1 dioperasikan pada 2012 dan memiliki kontrak produksi listrik selama 30 tahun. Artinya, PLTU ini akan beroperasi hingga 2042. PLTU batu bara ini menyalurkan listrik untuk PLN yang menjadi *off-taker* atau dalam kata lain pembeli listrik utama dari CEP. Adapun, PLTU batu bara umumnya memiliki masa produksi antara 40-50 tahun. Artinya, jika tidak dipensiunkan, PLTU Cirebon-1 akan melakukan perpanjangan kontraknya 10-20 tahun lagi pada 2042. Jika pengakhiran kontrak dilakukan pada 2037, maka operasinya akan berkurang 15 tahun. Angka ini diambil dari perkiraan

masa hidup PLTU sebesar 40 tahun.<sup>5</sup> Di lain sisi, PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) dan PT Bukit Asam Tbk selanjutnya disingkat PTBA melakukan penjadwalan dalam pengakhiran lebih awal (*early retirement*) dengan salah satu PLTU yang dikelola oleh PT Perusahaan Listrik Negara (Persero), yakni PLTU Pelabuhan Ratu, Jawa Barat. Komitmen ini dituangkan dalam penandatanganan *Principal Framework Agreement* dalam rangkaian agenda *Stated-Owned Enterprises International Conference* di Bali. PTBA sangat peduli dengan isu perubahan iklim dan siap berkontribusi agar target *Net Zero Emission* pada 2060 dapat tercapai. Dengan adanya program pengakhiran lebih awal, masa operasional PLTU Pelabuhan Ratu akan terpendek dari 2045 (alamiah) menjadi lebih cepat pada 2037 atau dari 24 tahun menjadi 15 tahun. Penurunan masa operasional tersebut akan dibarengi oleh potensi pemangkasan emisi *karbondioksida (CO2)* ekuivalen sebesar 51 juta ton atau setara Rp 220 miliar. Setelah penandatanganan *Principal Framework Agreement* ini, PTBA dan PLN akan melakukan proses *due diligence* (uji tuntas) untuk program *early retirement* PLTU tersebut.<sup>6</sup>

Dapat dilihat, untuk mengakhiri kontrak lebih awal dengan dua PLTU saja memerlukan pembiayaan yang sangat besar, tantangan ini muncul mengingat PLN telah membangun pembangkit yang dirancang

---

<sup>5</sup> Hadijah Alaydrus, 2022, "*PLTU Cirebon-1 Mau Disuntik Mati Dulu, Ini Dia Pemiliknya*", CNBC Indonesia, Edisi Tanggal 14 November 2022, hlm. 1.

<sup>6</sup> PT Bukit Asam Tbk, 2022, "*PLN dan PTBA Kerja Sama Pensiun Dini PLTU Pelabuhan Ratu*", Sumatera Selatan: bukitasam.co.id, hlm 1.

beroperasi selama 30 tahun, namun saat baru 10 tahun beroperasi ternyata harus dipensiunkan, memensiunkan pembangkit yang masih beroperasi tersebut mengakibatkan adanya tambahan biaya yang harus ditanggung. tidak mungkin PLN menaikkan tarif listrik ke pelanggan untuk menutup kebutuhan biaya mengingat akan mempengaruhi masyarakat secara langsung. Beralih dari energi fosil ke energi bersih tidaklah mudah, utamanya dalam hal pendanaan, pasalnya Anggaran Pendapatan Belanja Negara selanjutnya disingkat APBN tak memiliki dana yang cukup besar untuk membiayai pensiun dini seluruh PLTU yang dimiliki. Sementara, Jika ditarik Kembali ke Permen ESDM Nomor 17 Tahun 2010 Pasal 28 ayat (7), Jika proyek dihentikan atau pembangkit tenaga listrik tidak dapat beroperasi dikarenakan adanya keadaan kahar berupa perubahan kebijakan pemerintah (*government force majeure*) maka PT PLN (Persero) maupun Badan Usaha dibebaskan dari kewajibannya masing-masing. Pertanyaan besar kemudian muncul yaitu langkah atau prosedur apa yang seharusnya diambil oleh pemerintah khususnya kementerian Energi Sumber daya dan Mineral dengan PT. PLN dalam rangka pengakhiran kontrak seluruh Pembangkit Listrik Tenaga Uap,

Berdasarkan uraian diatas, adanya Perubahan Kebijakan Pemerintah (*government force majeure*) melalui Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan Untuk Penyediaan Tenaga Listrik yang didalamnya

tertuang mengenai percepatan pengakhiran operasi PLTU dan Kontrak PJBL PLTU yang mengakibatkan berakhirnya kontrak antara pemerintah dan PLTU yang dikelola oleh PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) dan Produsen listrik swasta (*Independent Power Producer*) yang tidak sesuai dengan masa kontrak yang seharusnya dan tidak adanya regulasi yang secara tegas mengatur tentang prosedur pengakhiran kontrak yang terjadi dikarenakan adanya keadaan kahar (*force majeure*) yakni perubahan kebijakan pemerintah (*government force majeure*), tetapi tidak mengabaikan konstitusi Negara Indonesia dan karakter ke-Indonesiaan menjadi tema yang menarik untuk diteliti.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, penulis menemukan isu hukum untuk diteliti lebih lanjut, yaitu tentang Pengakhiran Kontrak Pegadaan Listrik Tenaga Uap Oleh Negara.

## **B. Rumusan masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimanakah prosedur pengakhiran kontrak pengadaan listrik tenaga uap oleh negara ?
2. Bagaimanakah Implikasi terhadap pengakhiran kontrak pengadaan listrik tenaga uap oleh negara ?

### **C. Tujuan penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui dan menganalisis prosedur pengakhiran kontrak pengadaan listrik tenaga uap oleh negara;
2. Mengetahui dan menganalisis implikasi terhadap pengakhiran kontrak pengadaan listrik tenaga uap oleh negara.

### **D. Kegunaan penelitian**

Manfaat dan kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Memberikan informasi dan sumbangsih dalam perkembangan pengetahuan ilmu hukum, khususnya dalam bidang Hukum Administrasi Negara yang berkaitan dengan masalah yang dibahas oleh peneliti;
2. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan yang konstruktif kepada pihak terkait dalam hal pengembangan Hukum Administrasi Negara, khususnya dalam bidang prosedur pengakhiran kontrak publik antara negara dan pihak ketiga (Swasta) dalam pengadaan listrik tenaga uap ditinjau dari Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022;
3. Manfaat bagi penulis sendiri adalah untuk menambah wawasan dan pengalaman penulis.

## E. Keaslian Penulisan

Penelitian hukum yang berjudul “Penghapusan Kontrak Pengadaan Listrik Tenaga Uap Oleh Negara)” adalah asli yang dilakukan oleh penulis berdasarkan isu hukum yang berkembang yang dilakukan dengan berbagai pendekatan untuk menganalisis isu hukum tersebut.

Adapun yang menjadi perbandingan penulis adalah beberapa hasil dari penelitian berikut :

1. Muh. Sahar Ramadhan, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar 2022 dengan judul “Implementasi Skema *Build-Own-Operate* Dalam Penyediaan Tenaga Listrik Sektor Energi Baru Terbarukan”.

Rumusan Masalah :

- 1) Bagaimanakah kendala – kendala dalam penerapan skema *Build-Own-Operate-Transfer* (BOOT) terhadap penyediaan tenaga listrik ?
- 2) Bagaimanakah implikasi skema *Build-Own-Operate* (BOO) dalam penyediaan tenaga listrik sektor energi baru terbarukan terhadap prinsip Hak Menguasai Negara ?

Berdasarkan penjabaran di atas, dapat dilihat perbedaan substansial dan perbedaan fokus pembahasan. Penelitian di atas fokus pada pembahasan mengenai penerapan dan implikasi skema *Build-Own-Operate* selanjutnya disingkat BOO terhadap penyediaan



tenaga listrik sektor energi baru terbarukan. Sedangkan dalam penelitian ini fokus pada Pengakhiran kontrak pengadaan listrik tenaga uap oleh negara yang diimplementasikan melalui Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan Untuk Penyediaan Tenaga Listrik.

2. Imam Ibnu Yazid, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar 2022 dengan judul “Analisis Yuridis Kebijakan Energi Baru dan Terbarukan Di Indonesia Sebagai Bentuk Usaha Pelaksanaan Kewajiban Dalam *Paris Agreement*”.

Rumusan masalah :

- 1) Bagaimanakah pengaturan hukum tentang energi baru dan terbarukan di Indonesia ?
- 2) Apakah kebijakan energi baru dan terbarukan di Indonesia dapat dikategorikan sebagai usaha pelaksanaan kewajiban dalam *Paris Agreement* ?

Dalam penelitian di atas terdapat perbedaan substansi dan fokus pembahasan. Skripsi diatas berfokus pada gambaran yang jelas mengenai pengaturan hukum terhadap energi baru dan terbarukan di Indonesia dan kaitannya terhadap pelaksanaan *Paris Agreement*. Sedangkan dalam penelitian ini fokus pada Pengakhiran kontrak pengadaan listrik tenaga uap oleh negara yang diimplementasikan melalui Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun

2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan Untuk  
Penyediaan Tenaga Listrik.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Kontrak

##### 1. Pengertian Kontrak atau Perjanjian

Dalam praktik istilah kontrak atau perjanjian terkadang masih dipahami secara rancu. Banyak pelaku bisnis mencampuradukkan kedua istilah tersebut seolah merupakan pengertian yang berbeda. *Burgerlijk Wetboek* selanjutnya disingkat BW menggunakan istilah *overeenkomst* dan *contract* untuk pengertian yang sama. Hal ini secara jelas dapat disimak dari judul Buku III titel Kedua Tentang “Perikatan – Perikatan yang Lahir dari kontrak atau Perjanjian” yang dalam bahasa aslinya (Bahasa Belanda), yaitu: “*Van verbintenissen die uit contract of overeenkomst geboren worden*”.<sup>7</sup>

Subekti, mempunyai pendapat yang berbeda mengenai istilah “Perjanjian atau persetujuan” dengan “Kontrak”. Menurut subekti istilah kontrak mempunyai pengertian lebih sempit karena ditujukan kepada perjanjian atau persetujuan yang tertulis<sup>8</sup>. Sedangkan sarjana lain, Pothier tidak memberikan pembedaan antara kontrak dan perjanjian, namun membedakan pengertian *contract* dengan *convention (pacte)*. Disebut *convention (pacte)* yaitu perjanjian di

---

<sup>7</sup> Agus Yudha Hermoko, 2010, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial*, Jakarta: Kencana, hlm. 13.

<sup>8</sup> Subekti, 1996, *Hukum Perjanjian*, cet.XVI, Jakarta: Intermedia, hlm. 1.

mana dua orang atau lebih menciptakan, menghapuskan (*opheffen*), atau mengubah (*wijzegeen*) perikatan. Sedangkan *contract* adalah perjanjian yang mengharapkan terlaksananya perikatan.<sup>9</sup>

Peter Mahmud Marzuki memberikan argumentasi kritis mengenai penggunaan istilah kontrak atau perjanjian dengan melakukan perbandingan terhadap pengertian kontrak atau perjanjian dalam sistem *Anglo-American*. Sistematika Buku III tentang *Verbintenissenrecht* (Hukum Perikatan) mengatur mengenai *overeenkomst* yang kalau diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia berarti perjanjian. Istilah kontrak merupakan terjemahan dari Bahasa Inggris *contract*. Di dalam konsep kontinental, penempatan pengaturan perjanjian pada Buku III *Burgelijk Woetboek* Indonesia tentang Hukum Perikatan mengindikasikan bahwa perjanjian memang berkaitan dengan masalah Harta Kekayaan (*Vermogen*). Pengertian perjanjian ini mirip dengan *contract* pada konsep *Anglo-American* yang selalu berkaitan dengan bisnis. Di dalam pola pikir *Anglo-American*, perjanjian yang bahasa Belanda-nya *overeenkomst* dalam bahasa Inggris disebut *agreement* yang mempunyai pengertian lebih luas dari *contract*, karena mencakup hal – hal yang berkaitan dengan bisnis atau bukan bisnis. Untuk *agreement* yang berkaitan dengan bisnis disebut

---

<sup>9</sup> Soetojo Prawirohamidjojo dan Marthalena Pohan, 1978, *Hukum Perikatan*, Surabaya: Bina Ilmu, hlm. 84.

*contract*, sedangkan untuk yang tidak terkait dengan bisnis hanya disebut *agreement*.<sup>10</sup>

Pasal 1313 Burgelijk Wetboek memberikan rumusan tentang kontrak atau perjanjian adalah “Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih.”<sup>11</sup> Subekti memberikan definisi “perjanjian” adalah suatu peristiwa dimana seorang berjanji pada seorang lain atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal.<sup>12</sup> Sedangkan KRMT Tirtodiningrat memberikan definisi perjanjian adalah suatu perbuatan hukum berdasarkan kata sepakat di antara dua orang atau lebih untuk menimbulkan akibat – akibat hukum yang dapat dipaksakan oleh undang – undang.<sup>13</sup>

Suatu perjanjian adalah suatu peristiwa dimana seorang berjanji kepada seorang lain atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melakukan sesuatu hal. Apabila dibandingkan antara perikatan dengan perjanjian maka perjanjian merupakan sumber perikatan selain undang – undang, perikatan juga merupakan pengertian yang masih abstrak karena pihak – pihak dikatakan melaksanakan

---

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2003, *Batas – batas Keabsahan Berkontrak*, Jurnal Yuridika, Volume 18 Nomor 3, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 195-196.

<sup>11</sup> Terjemahan BW dalam bahasa Indonesia merujuk pada hasil terjemahan subekti dan Tjitrosudibio, 1980, *Kitab Undang – Undang Hukum Perdata*, Paramita, Pradnya Jakarta.

<sup>12</sup> Subekti, *Loc.Cit.*

<sup>13</sup> A. Qirom Meliala, 1985, *Pokok – pokok Hukum Perikatan Beserta Perkembangannya*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 8.

sesuatu hal, sedangkan perjanjian sudah merupakan suatu pengertian yang konkret, karena pihak – pihak dikatakan melaksanakan suatu peristiwa tertentu.<sup>14</sup> Oleh karena itu, Ketika melakukan suatu perjanjian, terdapat hak dan kewajiban yang melekat pada masing – masing pihak, yang harus dilaksanakan sehingga perjanjian tersebut terlaksana.

## 2. Asas – Asas dalam Hukum Perjanjian

Hukum Perjanjian memiliki beberapa asas yang mengatur didalamnya. Hal ini tidak lepas dari sifat perjanjian yang kompleks.<sup>15</sup>

Asas – asas tersebut akan penulis jabarkan sebagai berikut :

### a. Asas Konsensualitas

Pada dasarnya, perjanjian dibuat secara lisan antara dua orang atau lebih orang telah mengikat, dan karenanya telah melahirkan kewajiban bagi salah satu pihak atau lebih dalam perjanjian tersebut, segera setelah orang – orang tersebut mencapai kesepakatan atau konsensus, meskipun kesepakatan tersebut telah dicapai secara lisan semata – mata. Ini berarti pada prinsipnya perjanjian yang mengikat dan berlaku sebagai perikatan bagi para pihak yang berjanji tidak memerlukan formalitas, walau demikian untuk menjaga kepentingan pihak debitur (atau yang berkewajiban untuk memenuhi prestasi) diadakanlah bentuk –

---

<sup>14</sup> I Ketut Oka Setiawan, 2018, *Hukum Perikatan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 42-43.

<sup>15</sup> Ahmadi Miru, 2007, *Hukum Kontrak dan Perancangan Kontrak*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 3.

bentuk formalitas, atau persyaratan adanya suatu tindakan nyata tertentu. Asas konsensualitas ini dapat ditemukan dalam Pasal 1320 Kitab Undang – Undang Hukum Perdata bahwa untuk sahnya suatu perjanjian – perjanjian diperlukan empat syarat.<sup>16</sup> Ke-empat syarat tersebut akan dijelaskan dibagian selanjutnya, setelah asas – asas dalam hukum perjanjian.

#### b. Asas Kebebasan Berkontrak

Asas kebebasan berkontrak dapat pula ditemukan dalam Pasal 1320 Kitab Undang – Undang Hukum Perdata. Jika asas konsensualitas ditemukan dalam Pasal 1320 pada angka 1, maka asas kebebasan berkontrak dapat ditemukan dalam Pasal 1320 pada angka 4. Asas kebebasan berkontrak memberikan kebebasan kepada para pihak untuk menyusun dan membuat kesepakatan atau perjanjian sepanjang prestasi yang wajib dilakukan tersebut bukanlah sesuatu yang dilarang.<sup>17</sup>

Ketentuan sesuatu yang terlarang itu diatur berdasarkan Pasal 1337 Kitab Undang – Undang Hukum Perdata yaitu “suatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh undang – undang, atau apabila berlawanan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum”. Ketentuan tersebut memberikan gambaran bahwa pada dasarnya semua perjanjian dapat dibuat dan diselenggarakan oleh

---

<sup>16</sup> Anshori Ilyas, et. al, 2017, *Kontrak Publik Cetakan 1*, Makassar: UPT Unhas Press, hlm. 47 - 48

<sup>17</sup> *Ibid.*



setiap orang. Perjanjian yang dilarang adalah perjanjian yang mengundang prestasi atau kewajiban pada salah satu pihak yang melanggar undang – undang atau kesusilaan.<sup>18</sup>

Pemahaman terhadap asas ini membawa pengertian bahwa setiap orang mempunyai kebebasan untuk mengikatkan dirinya pada orang lain. Asas ini mengasumsikan adanya posisi tawar yang seimbang di antara para pihak dalam kontrak. Asas kebebasan berkontrak ini diakui dalam hukum perjanjian di Indonesia sehingga hukum perjanjian di Indonesia menganut sistem terbuka. Artinya, hukum tidak hanya mengakui jenis – jenis perjanjian yang diatur dan diberi nama dalam undang – undang, tetapi juga mengakui dan memberikan akibat terhadap perjanjian yang dibuat para pihak sekalipun jenis perjanjian tersebut tidak diatur dalam undang – undang.<sup>19</sup>

Asas kebebasan berkontrak merupakan asas universal, Clive Schmitthof menegaskan:<sup>20</sup>

*“The autonomy of the parties will in the law of contract is the foundation on which an autonomus law of international trade can be built. The national souverign has, ....no objection that in that area an autonomus law of international trade is develop by the parties, provided always that the law respect in every national jurisdiction the limitations imposed by public policy”.*

---

<sup>18</sup> Kartini Muljadi, Widjaja, dan Gunawan, 2003, *Perikatan yang lahir dari perjanjian*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 41.

<sup>19</sup> Lina Jamilah, Maret-Agustus 2012, *Asas Kebebasan Berkontrak dalam Perjanjian Standar Baku*, Jurnal Ilmu Hukum Syariah Hukum, Volume 13 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung, Bandung, hlm. 229.

<sup>20</sup> Huala Adolf, 2005, *Hukum Perdagangan Internasional*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 15.

Berdasarkan asas tersebut, para pihak yang telah sepakat akan membuat perjanjian bebas menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dicantumkan dalam suatu perjanjian. Kesepakatan yang diambil oleh para pihak mengikat mereka sebagai undang-undang (Pasal 1338 Burgelijk Wetboek). Penerapan asas ini memberikan tempat yang penting bagi berlakunya asas konsensual, yang mengindikasikan adanya keseimbangan kepentingan, keseimbangan dalam pembagian beban risiko, dan keseimbangan posisi tawar (*bargaining position*).<sup>21</sup>

c. Asas Daya Mengikat Kontrak (*Pacta Sunt Servanda*)

Asas *pacta sunt servanda* berasal dari bahasa latin yang memiliki arti janji harus ditepati. Asas tersebut merupakan asas ketaatan agar menjalankan perjanjian sesuai dengan isi yang diperjanjikan oleh para pihak. Asas ini lahir dari doktrin Praetor Romawi yakni, *pacta conventa sevabo*, memiliki arti saya menghormati atau menghargai perjanjian. Doktrin tersebut didukung oleh perintah suci Motzeh Sfassеча Tismar (engkau harus menepati perkataanmu) dan maksim hukum Romawi kuno yaitu *pacta sunt servanda*. Dalam teori hukum kontrak klasik, *pacta sunt servanda* merupakan sesuatu yang suci dan perjanjiannya harus dilakukan dengan sungguh – sungguh, jika yang diperjanjikan antar para pihak melakukan wanprestasi, maka yang melakukan

---

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

wanprestasi dianggap melakukan dosa besar.<sup>22</sup>

Dalam perspektif *Burgelijk Wetboek* daya mengikat kontrak dapat dicermati dalam rumusan Pasal 1338 Angka 1 *Burgelijk Wetboek* menyatakan bahwa, “semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang – undang bagi mereka yang membuatnya”. Pengertian berlaku sebagai undang – undang bagi mereka yang membuatnya menunjukkan bahwa undang – undang sendiri mengakui dan menempatkan posisi para pihak dalam kontrak sejajar dengan pembuat undang – undang. Pada hakikatnya, kekuatan mengikat perjanjian sebanding dengan kekuatan undang – undang yang mengikat para pihak yang berjanji, sehingga perjanjian tersebut harus ditaati dan dihormati sebagaimana menaati undang – undang atau hukum positif.<sup>23</sup>

Asas ini kemudian sering disebut sebagai asas kepastian hukum, dimana setiap orang yang membuat perjanjian, terikat untuk memenuhi perjanjian, bahkan hakim dan/atau pihak ketiga sekalipun harus menghormati dan tidak boleh melakukan intervensi terhadap substansi perjanjian yang dibuat oleh para pihak karena merupakan hukum bagi mereka. Asas ini memberikan perlindungan hukum secara otomatis Ketika perjanjian dilakukan dan disahkan

---

<sup>22</sup> Ridwan Khairandy, 2011, *Landasan Filosofis Kekuatan Mengikatnya Kontrak*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, Edisi Khusus Volume 18, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Sleman, hlm. 48.

<sup>23</sup> Noorzana Muji Solikha, 2015, *Asas Itikad Baik Sebagai Pembatas Kebebasan Berkontrak Dalam Perjanjian Kredit Bank*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Sleman, hlm. 62.

oleh para pihak, sehingga dapat tercapai rasa aman terhadap perjanjian yang dilakukan oleh para pihak.<sup>24</sup>

Menanggapi hal tersebut dalam hal kontrak dibuat oleh pemerintah dan pihak swasta, pemerintah memang tidak memiliki kebebasan secara penuh dalam berkontrak sehingga untuk melakukan negosiasi secara utuh sulit untuk dilakukan. Dalam merumuskan kontrak pengadaan barang dan jasa misalnya, pemerintah harus tunduk dan terikat dalam berbagai peraturan perundang – undangan. Hal ini terjadi karena pemerintah selalu memikul fungsi – fungsi pemerintahan yang dilakukan untuk kepentingan umum. Tidak hanya itu, secara prinsipal dikenal asas *wetmatigheid van bestuur*, yaitu pemerintah dalam melakukan tindakannya harus didasari atas peraturan perundang – undangan. Hal ini untuk mencerminkan asas legalitas dalam konteks hukum administrasi bahwa keabsahan tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang – undangan. Oleh karena itu, maka rumusan kontrak dibuat secara sepihak oleh pemerintah oleh karena pemerintah tidak bebas mengakomodir kehendak dari pihak penyedia jasa. Atau dengan kata lain wewenang publik dari pemerintah tetap mendominasi syarat – syarat perjanjian dengan

---

<sup>24</sup> Nury Khoril Jamil, 2020, *Implikasi Asas Pacta Sunt Servanda pada Keadaan Memaksa (Force Majeure) dalam Hukum Perjanjian Indonesia*, Jurnal Kertha Semaya, Volume 8 Nomor 7, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq, Jember, hlm. 1049.

“*standard contract*”.<sup>25</sup>

#### d. Asas Itikad Baik

Asas Itikad baik mengatur bahwa para pihak harus memiliki kemauan atau tujuan yang baik dalam melaksanakan perjanjian. Pasal 1338 Angka 3 Burgelijk Wetboek menyatakan bahwa, “perjanjian – perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik”. Apa yang dimaksud dengan itikad baik (*te goeder trouw; good faith*) perundang – undangan tidak memberikan definisi yang tegas dan jelas. Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia selanjutnya disingkat KBBI, yang dimaksud dengan itikad adalah kepercayaan, keyakinan yang teguh, maksud, kemauan (yang baik). Itikad baik dibedakan menjadi itikad baik prakontrak (*precontractual good faith*) dan itikad baik pelaksanaan kontrak (*good on contract performance*).<sup>26</sup> Ridwan Khairandy juga menambahkan itikad baik pascakontrak (*postcontractual good faith*).<sup>27</sup>

Perkembangan itikad baik dalam hukum Romawi tidak lepas kaitannya dengan perkembangan hukum perjanjian. Pada mulanya hukum romawi hanya mengenal *iudicia stricti iuris*, yakni perjanjian yang lahir dari perbuatan menurut hukum (*negotium*) yang secara ketat dan formal mengacu ke *ius civile*. Berikutnya berkembang

---

<sup>25</sup> Anshori Ilyas, *Op.Cit*, hlm. 49.

<sup>26</sup> Lukman Santoso Az, 2019, *Aspek Hukum Perjanjian: Kajian Komprehensif Teori dan Perkembangannya*, Yogyakarta: Penebar Media Pustaka, hlm. 66.

<sup>27</sup> Aris Setyo Nugroho, 2014, *Penerapan Asas Itikad Baik Pada Fase Prakontrak Dalam Hukum Civil Law dan Common Law*, Jurnal Repertorium, Volume 1 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, hlm.75.

*iudicia bonae fidei*, perbuatan hukum yang didasarkan *iudicia bonae fidei* disebut *negotia bonae fidei*. Konsep *negotia* berasal dari *ius gentium* yang mensyaratkan pihak – pihak yang membuat dan melaksanakan perjanjian harus sesuai dengan itikad baik.<sup>28</sup>

### 3. Syarat Sahnya Perjanjian

Perjanjian yang sah adalah perjanjian yang memenuhi syarat – syarat yang ditetapkan oleh undang – undang. Perjanjian yang sah diakui dan diberi konsekuensi yuridis (*legally concluded contract*).<sup>29</sup> Mengenai syarat sahnya suatu perjanjian diatur dalam Pasal 1320 Burgelijk Wetboek selanjutnya disingkat BW. Berdasarkan Pasal 1320 Burgelijk Wetboek terdapat empat syarat yang harus dipenuhi untuk sahnya suatu perjanjian yaitu :

#### a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya (Kesepakatan)

Berdasarkan Pasal 1320 Angka 1 Burgelijk Wetboek, kesepakatan yang dimaksudkan dalam pasal ini adalah persesuaian kehendak antara para pihak, yaitu bertemunya antara penawaran dan penerimaan. Selanjutnya, dalam Pasal 1321 Burgelijk Wetboek menyatakan bahwa “*tiada sepakat yang sah apabila sepakat ini diberikan karena kekhilafan, atau diperolehnya dengan paksaan atau penipuan*”. Pasal ini

---

<sup>28</sup> Ridwan Khairandy, 2009, *Makna, Tolak Ukur, Pemahaman, dan Sikap Pengadilan di Indonesia terhadap Itikad Baik dalam Pelaksanaan Kontrak*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, Edisi khusus Volume 1, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Sleman, hlm. 5.

<sup>29</sup> Abdul kadir Muhammad, 1993, *Hukum Perdata Indonesia Cet. 1*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 228.

menerangkan tentang kesepakatan yang cacat. Walaupun dikatakan tiada sepakat yang sah, tetapi tidak berarti perjanjian itu batal karena sebenarnya telah terjadi kesepakatan, hanya saja kesepakatan yang telah dicapai tersebut mengalami kecacatan karena kesepakatannya terjadi karena adanya kekhilafan, paksaan atau penipuan.<sup>30</sup>

b. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan (Kecakapan)

Orang – orang atau pihak – pihak dalam membuat suatu perjanjian haruslah cakap menurut hukum, hal ini ditegaskan dalam Pasal 1329 Burgelijk Wetboek yaitu, “setiap orang adalah cakap untuk membuat perikatan – perikatan, jika oleh undang – undang tidak dinyatakan tak cakap”. Pasal ini hanya menyatakan anggapan hukum bahwa semua orang dianggap dianggap cakap untuk membuat perjanjian, kecuali yang secara tegas oleh undang – undang dinyatakan tidak cakap, sebagaimana yang diterangkan pada Pasal 1330 Burgelijk Wetboek, yakni:

“anak yang belum dewasa,; orang yang ditaruh di bawah pengampuan; perempuan yang telah kawin dalam hal – hal yang ditetapkan undang – undang dan pada umumnya semua orang yang oleh undang – undang dilarang untuk membuat persetujuan tertentu”.

Maka, berdasarkan Pasal 1320 Angka 2 Burgelijk Wetboek,

---

<sup>30</sup> Ahmadi Miru dan Sakka Pati, 2008, *Hukum Perikatan Penjelasan Makna Pasal 1233 sampai 1456 BW*, Depok: Raja Grafindo Persada, hlm. 68 – 69.



orang – orang yang belum dewasa, yakni orang yang belum berusia 21 tahun dan belum menikah karena walaupun belum berusia 21 tahun kalau sudah menikah, maka sudah dianggap cakap, bahkan walaupun dia bercerai sebelum berusia 21 tahun. Mereka yang ditaruh di bawah pengampuan, yakni orang yang gila, kalap mata, bahkan dalam hal tertentu juga orang yang boros. Selanjutnya, orang – orang perempuan dalam hal yang ditetapkan oleh undang – undang yakni, perempuan yang sudah menikah dan tidak didampingi oleh suaminya. Walaupun demikian, ketentuan ini sudah tidak diberlakukan sekarang sehingga perempuan yang bersuami pun dianggap telah cakap menurut hukum untuk membuat perjanjian. Terakhir pada umumnya semua orang kepada siapa undang – undang telah melarang membuat perjanjian tertentu, khusus bagian ini sebenarnya bukan tergolong orang yang tidak cakap, melainkan orang yang tidak berwenang untuk melakukan perbuatan hukum.<sup>31</sup>

c. Suatu hal tertentu

Syarat ketiga dari sahnya suatu perjanjian haruslah memenuhi “hal tertentu”, maksudnya adalah suatu perjanjian haruslah memiliki objek (*bepaald onderwerp*) tertentu yang sekurang – kurangnya dapat ditentukan. Objek perjanjian itu diatur dalam

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 73 *et seq.*

Pasal 1333 Angka 1 Burgelijk Wetboek yang menyatakan “suatu perjanjian harus mempunyai pokok suatu barang yang paling sedikit ditentukan jenisnya”. Kemudian pasal 1332 Burgelijk Wetboek menegaskan bahwa, “hanya barang – barang yang diperdagangkan saja dapat menjadi pokok suatu perjanjian”.<sup>32</sup>

d. Suatu sebab (*causa*) yang halal

Perkataan “sebab” yang dalam bahasa Belanda disebut *oorzaak*, dan dalam bahasa Latin disebut *causa*, merupakan syarat keempat dari sahnya suatu perjanjian yang disebutkan dalam Pasal 1320 Burgelijk Wetboek. Pasal 1335 jo 1337 Burgelijk Wetboek mengatur bahwa suatu sebab (*causa*) dinyatakan terlarang jika bertentangan dengan undang – undang, kesusilaan, dan ketertiban umum. Suatu sebab (*causa*) dikatakan bertentangan dengan undang – undang, jika kausa didalam perjanjian yang bersangkutan isinya bertentangan dengan undang – undang yang berlaku.

Syarat – syarat sahnya perjanjian yang diatur dalam Burgelijk Wetboek selanjutnya disingkat BW dapat digolongkan menjadi syarat subjektif dan syarat objektif. Syarat subjektif yaitu kesepakatan dan kecakapan, karena hal ini mengenai orang –

---

<sup>32</sup> Retna Gumanti, 2012, *Syarat Sahnya Perjanjian (Ditinjau dari Hukum Perdata)*, Jurnal Pelangi Ilmu, Volume 5 Nomor 1, Universitas Gorontalo, Gorontalo, hlm. 8.

orang yang mengadakan perjanjian, sedangkan dua syarat terakhir yaitu suatu hal tertentu dan sebab yang halal dinamakan syarat objektif karena merupakan objek dari perjanjian itu sendiri.<sup>33</sup>

Dalam hal suatu syarat tidak terpenuhi terdapat dua akibat hukum, apabila syarat subjektif tidak terpenuhi maka salah satu pihak berhak meminta permohonan pembatalan perjanjian, pihak yang dapat memohonkan pembatalan adalah pihak yang tidak cakap, ataupun pihak yang tidak menyatakan kesekapatannya secara tidak bebas. Namun, terdapat pengecualian dalam keadaan tertentu, berdasarkan Pasal 446 Burgelijk Wetboek apabila seseorang yang berada dalam pengampuan saat membuat suatu perjanjian. Maka perjanjian tersebut batal demi hukum. Selanjutnya, apabila syarat objektif tidak terpenuhi, maka perjanjian tersebut batal demi hukum atau sejak semula dianggap tidak pernah ada.

#### 4. Pembatalan atau Hapusnya Perjanjian

Dalam pasal 1266 Burgelijk Wetboek dapat disimpulkan, bahwa ada tiga hal yang harus diperhatikan sebagai syarat pembatalan suatu perjanjian, yaitu, Perjanjian harus bersifat timbal balik; Pembatalan harus dilakukan di muka hakim; Harus ada wanprestasi. Lebih lanjut dijelaskan menurut kamus hukum,

“wanprestasi adalah keadaan dimana debitur tidak memenuhi janjinya atau tidak memenuhi sebagaimana mestinya dan kesemuanya itu dapat dipersalahkan kepadanya; Tidak memenuhi janji dalam suatu perikatan;

---

<sup>33</sup> Subekti, 2005, *Hukum Perjanjian*, Jakarta: PT. Intermasa, hlm. 17.

Kealpaan; Kelalaian”.<sup>34</sup>

Adapun macam – macam wanprestasi, yaitu :

“Debitur tidak memenuhi prestasi sama sekali; Debitur memenuhi prestasi, tetapi tidak sebagaimana mestinya; Debitur memenuhi prestasi, tetapi tidak tepat pada waktunya; Debitur memenuhi prestasi, tetapi melakukan yang dilarang dalam perjanjian.”<sup>35</sup>

Namun, dalam perkembangannya ternyata terdapat perjanjian yang sebagian atau seluruhnya dikuasi oleh hukum publik karena salah satu pihak bertindak sebagai penguasa (pemerintahan). Misalnya perjanjian pengadaan barang atau produksi oleh pemerintah. Dalam hal ini, jika dilihat dari unsur salah satu pihak bertindak sebagai penguasa (Pemerintah) maka tentunya ada kepentingan publik didalamnya. Artinya bahwa, bukan lagi antara orang atau badan hukum privat namun perbuatan kontraktual ini terjadi dengan salah satu pihak yang berkontrak adalah pemerintah yang notabenenya adalah perwakilan dari badan hukum publik.

Seiring dengan terlaksananya kontrak publik ini, pada kenyataannya dalam kontrak pemerintah terdapat percampuran antara elemen hukum privat dan hukum publik yang mana apabila terjadi percampuran tersebut dalam pembentukan kontrak, bagaimana pelaksanaan serta penegakan hukumnya. Maka

---

<sup>34</sup> M. Marwan dan Jimmy P, 2009, *Kamus Hukum*, Jakarta: Reality Publisher, hlm. 643.

<sup>35</sup> P.N.H. Simanjuntak, 2018, *Hukum Perdata Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group, hlm. 292.

kemudian setelah itu, unsur publik dalam kontrak publik ini ternyata menyebabkan aturan dan prinsip hukum dalam kontrak privat tidak sepenuhnya berlaku bagi kontrak yang dibuat oleh pemerintah.

Pada akhirnya, sangat penting untuk membedakan antara ranah hukum privat serta ranah hukum publik didalam kontrak itu sendiri. Karena pada dasarnya ranah hukum privat dan hukum publik berada pada dua ranah yang berbeda dan cara penyelesaiannya pun berbeda. Misalnya saja, jika melihat dalam Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik yang salah satunya mengatur tentang percepatan pengakhiran waktu kontrak Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik (PJBL) antara PT. PLN (Persero) dengan PLTU yang dikembangkan oleh Pengembang Pembangkit Listrik yang mengakibatkan beberapa PLTU akan dihentikan masa operasinya tidak sesuai dengan masa waktu kontrak yang seharusnya. Pengakhiran kontrak yang dilakukan oleh negara ini, tidak terjadi dikarenakan adanya wanprestasi dari salah satu pihak yang berkontrak, melainkan karena adanya Perubahan Kebijakan Pemerintah (*government force majeure*) berupa Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 yang berakibat pada pengakhiran Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik yang tidak sesuai dengan seharusnya secara sepihak oleh PT. PLN (Persero). Bagaimana

prosedur atau mekanisme dari pengakhiran kontrak tersebut, apakah diselesaikan secara ranah kontrak hukum privat atau hukum publik.

## **B. Kontar Publik**

Pengertian kontrak publik menurut Mariam Daruz Badruzaman adalah perjanjian yang sebagian atau seluruhnya dikuasai oleh hukum publik karena salah satu pihak bertindak sebagai penguasa (pemerintahan), misalnya perjanjian dinas dan perjanjian pengadaan barang pemerintah.<sup>36</sup>

Pemerintah kerap kali mengadakan hubungan hukum Perjanjian/Kontrak dengan pihak swasta/badan hukum perdata. Hal ini dapat dilihat pada kontrak pengadaan barang dan jasa. Pengadaan barang dan jasa merupakan kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa. Ketentuan pengadaan barang dan jasa diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Pengadaan Barang dan Jasa. Pengadaan barang dan jasa yang dimaksud adalah pengadaan dengan pembiayaannya baik sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Anshori Ilyas, *Op.Cit.* hlm. 39.

<sup>37</sup> *Ibid.*

Secara garis besar maka terdapat 3 (tiga) bentuk kontrak yang termasuk dalam lingkup kontrak publik, yaitu :

“(1) Perjanjian/Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa, yakni perjanjian yang dibuat dalam rangka kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa; (2) Perjanjian/Kontrak Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, yakni perjanjian yang dibuat dalam rangka pemanfaatan barang milik negara atau daerah. (3) Perjanjian/Kontrak Pengelolaan Sumber Daya Alam, yakni perjanjian yang dibuat dalam rangka pemanfaatan sumber – sumber daya alam yang berguna dan mempunyai nilai dalam kehidupan manusia.”<sup>38</sup>

Hal ini didasari atas pertimbangan bahwa kontrak – kontrak pemerintah yang dilakukan dengan pihak swasta selalu tersebar dalam 3 (tiga) lingkup kegiatan tersebut (Pengelolaan aset, Pengadaan barang dan jasa, dan pengelolaan Sumber Daya Alam).

### **C. Tinjauan Umum Tentang Ketenagalistrikan**

Dalam Pasal 1 Angka 2 Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan dijelaskan bahwa, “Tenaga listrik adalah suatu bentuk energi sekunder yang dibangkitkan, ditransmisikan, dan didistribusikan untuk segala macam keperluan, tetapi tidak meliputi listrik yang dipakai untuk komunikasi, elektronika, atau isyarat”. Batubara adalah sumber energi fosil yang banyak dimanfaatkan oleh

---

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm. 41 *et seq.*

Pembangkit Listrik Tenaga Uap untuk menghasilkan listrik di Indonesia.

Pengaturan mengenai Pembangkit Listrik Tenaga Uap Batubara dimulai dari Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2011 perubahan kedua atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2006 tentang Penugasan Kepada PT. PLN (Persero) untuk Melakukan Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik yang Menggunakan Batubara atau yang dikenal sebagai Pembangkit Listrik Tenaga Uap selanjutnya disingkat PLTU, walaupun pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Uap sudah dilakukan jauh sebelum peraturan ini dibuat. Dalam peraturan ini baik peraturan terdahulu maupun yang sekarang hanya berisikan penugasan untuk pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga uap kepada PT. PLN (Persero), hanya beberapa substansi didalamnya yang diubah tetapi intinya sama.<sup>39</sup>

Salah satu asas dalam pembangunan ketenagalistrikan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan adalah kelestarian fungsi lingkungan. Asas kelestarian fungsi lingkungan ini dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan pasal demi pasalnya yaitu penyelenggaraan penyediaan tenaga listrik harus memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan lingkungan sekitar. Pada dasarnya program

---

<sup>39</sup> Theo Alif W. Sabubu, *Op.Cit.* hlm 36.



pembangunan ketenagalistrikan yang diharapkan dapat menerapkan secara maksimal asas manfaat dalam pembangunan ketenagalistrikan sesuai dengan Undang – Undang Nomor 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Yang dimaksud dengan asas manfaat adalah bahwa hasil pembangunan ketenagalistrikan harus dapat dimanfaatkan sebesar – besarnya bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.<sup>40</sup>

Sektor ketenagalistrikan merupakan salah satu cabang produksi penting bagi negara dan memiliki peranan penting dalam mencapai tujuan pembangunan nasional. Mengingat pentingnya usaha ketenagalistrikan, maka diperlukan perencanaan yang baik dan matang untuk dapat menyelenggarakan penyediaan tenaga listrik sesuai dengan standar keberlanjutan energi, yang terdiri dari aspek keamanan energi, ekuitas energi, dan keberlanjutan lingkungan hidup.<sup>41</sup> Pada dasarnya, usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum perlu dilaksanakan berdasarkan Rencana Umum Ketenagalistrikan dan Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup>Grita Anindarini Widyaningsih, 2020, *Urgensi Penerapan Pertimbangan Perlindungan Lingkungan Hidup Dalam Perencanaan Ketenagalistrikan di Indonesia*, Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, Volume 6 Nomor 2, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Jakarta, hlm 159.

#### D. Instrumen Hukum Pemerintah

Agar Pemerintah dapat menjalankan tugas pemerintahan, maka pemerintah membutuhkan sarana atau instrument pemerintahan. Instrument pemerintahan yang dimaksud dalam hal ini adalah alat – alat atau sarana – sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas – tugasnya. Dalam menjalankan tugas – tugas pemerintahan, pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum dengan menggunakan sarana atau instrumen seperti alat tulis menulis, sarana transportasi, gedung – gedung perkantoran, dan lain – lain yang terhimpun ke dalam *public domain*. Disamping itu, pemerintah juga menggunakan berbagai instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan.<sup>42</sup>

Adapun instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah sebagai berikut :

a. Peraturan Perundang – Undangan

Dalam kepustakaan hukum administrasi dijelaskan, bahwa instrumen hukum publik berupa berupa penggunaan peraturan perundang – undangan (*algemene verbindende voorschriften*) dan keputusan pemerintahan yang memuat pengaturan bersifat umum (*besluiten van algemene*

---

<sup>42</sup> Anshori Ilyas, *Op,Cit*, hlm. 10 *et seq.*

*strekking*) memegang peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hampir semua tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan diwujudkan melalui instrumen peraturan perundang – undangan maupun keputusan yang bersifat mengatur (*regelend daad van de administratie*). Dalam kepustakaan hukum tata negara dan hukum administrasi dijelaskan pula pengertian apa yang dimaksud dengan peraturan perundang – undangan, yakni berupa peraturan tertulis yang dibuat atau dibentuk oleh Lembaga atau badan negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.<sup>43</sup>

Oleh karena itu, peran dan fungsi dari peraturan (*regeling*) sebagai salah satu instrumen pemerintahan yang utama sangatlah menentukan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga, Bilamana terdapat suatu tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan yang tidak didasarkan pada peraturan (*regeling*), maka jelas tindakan atau perbuatan itu masuk dalam kategori tindakan atau perbuatan pemerintahan yang sewenang – wenang adanya (tindakan tanpa dasar).<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Aminuddin Ilmar, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Kencana, hlm. 153-154.

<sup>44</sup> *Ibid*, hlm. 155 *et seq.*

#### b. Ketetapan atau Keputusan Pemerintahan

Keputusan atau ketetapan pemerintahan adalah suatu tindakan atau perbuatan hukum berupa keputusan yang berasal dari organ atau badan pemerintahan yang ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum. Maka dapat disimpulkan, keputusan atau ketetapan pemerintahan merupakan suatu keputusan tertulis dari organ atau badan pemerintahan yang mempunyai akibat hukum dan juga merupakan perbuatan hukum publik bersegi satu (yang dilakukan oleh alat – alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa) atau dengan kata lain, keputusan atau ketetapan (*beschikking*) pemerintahan adalah suatu tindakan atau perbuatan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan yang dilakukan oleh suatu badan dan/atau organ pemerintahan berdasarkan wewenang yang luar biasa.<sup>45</sup>

#### d. Peraturan Kebijakan

Peraturan kebijakan atau yang lebih dikenal dengan istilah "*beleidsregels*" ialah suatu tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengambil keputusan guna memberikan arahan lebih lanjut kepada pejabatnya agar dapat melaksanakan fungsi dan tugasnya

---

<sup>45</sup> *Ibid*, hlm. 160 *et seq.*

dengan baik. Dengan kata lain, peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang – undangan dan dibuat berdasarkan pada adanya kewenangan bebas “*ermessen*” yang dimiliki oleh pemerintah. Hal tersebut dilakukan oleh karena ketiadaan dasar yang tegas dan jelas dalam peraturan perundang – undangan, padahal ada suatu peristiwa yang sangat *urgen* yang harus segera diselesaikan oleh pemerintah. Sebab kalau tidak, pemerintah juga bisa dipersalahkan untuk itu. Jika berdasar pada peraturan perundang – undangan, maka tidak mungkin dapat menemukan dasar aturan yang jelas dan tegas sama sekali, dan walaupun itu ada hanya secara samar – samar saja. Padahal, pemerintah disatu sisi dituntut untuk melakukan suatu tindakan atau perbuatan guna dapat mengatasi persoalan yang dihadapi, akan tetapi disisi lain tidak ada aturan hukum yang jelas dan tegas untuk dijadikan sebagai dasar tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut.<sup>46</sup>

e. Izin Pemerintahan

izin merupakan tindakan atau perbuatan hukum sepihak dari pemerintah yang dilakukan dengan maksud untuk mengendalikan suatu kegiatan yang diajukan oleh

---

<sup>46</sup> *Ibid.* hlm. 195 *et seq.*

warga masyarakat kepada pemerintah, yang sebelumnya terlarang dan menjadi boleh untuk dapat dilakukan sementara waktu. Dengan kata lain, izin dapat pula digunakan sebagai instrumen yuridis oleh pemerintah untuk dapat mempengaruhi tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh warga masyarakat sehingga dapat atau mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkret. <sup>47</sup>

f. Instrumen Hukum Keperdataan

Dalam realitas penyelenggaraan pemerintahan selama ini penggunaan instrumen hukum keperdataan semakin penting dan sering kali digunakan untuk memperlancar tindakan atau perbuatan pemerintahan. Adapun instrumen hukum keperdataan yang utama digunakan ialah melakukan perjanjian atau perikatan dengan pihak ketiga baik dalam hal pengadaan barang dan jasa pemerintah maupun dalam kegiatan lainnya, seperti perjanjian kerja sama dalam hal pemanfaatan aset pemerintah apakah dengan menggunakan cara Bangun Guna Serah selanjutnya disingkat BGS maupun dengan Bangun Serah Guna selanjutnya disingkat BSG, sewa menyewa, dan hibah. Selain itu, digunakan pula instrumen

---

<sup>47</sup> *Ibid*, hlm. 208.

perusahaan negara atau daerah yang dikenal dengan nama Badan Usaha Milik Negara selanjutnya disingkat BUMN atau Badan Usaha Milik Daerah selanjutnya disingkat BUMD.<sup>48</sup>

## **E. Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha**

Infrastruktur berperan penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi suatu negara. Infrastruktur yang baik pada berbagai sektor sangat dibutuhkan demi mendukung tercapainya kesejahteraan Masyarakat suatu negara. Infrastruktur yang layak mampu meningkatkan percepatan pembangunan ekonomi dan sosial suatu negara melalui penciptaan efektifitas dan efisiensi. Peningkatan infrastruktur pada berbagai sektor dapat secara langsung mengurangi biaya produksi dan waktu yang diperlukan dalam melakukan aktifitas perekonomian, sehingga mampu meningkatkan produktifitas dan kapasitas produksi para pelaku ekonomi suatu negara.<sup>49</sup>

Upaya pemerintah dalam memenuhi semua kebutuhan infrastruktur tersebut tidak cukup jika hanya mengandalkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara selanjutnya disingkat APBN. Diperlukan investasi dan pengembalian dalam jangka waktu

---

<sup>48</sup> *Ibid*, hlm 210.

<sup>49</sup> Yati Nurhayati, Dedes Kusumawati, dan Eny Yuliawati, 2020, *Percepatan Implementasi Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Untuk Pengembangan Infrastruktur Bandar Udara di Indonesia*, Warta Ardhia Jurnal Perhubungan Udara, Volume 46 Nomor 1, Pusat Penelitian dan Pengembangan Transportasi Udara, Jakarta, hlm. 27.

yang relatif lama sehingga manajemen operasionalnya membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Permasalahan yang sering dialami negara berkembang membuat pemerintah harus kreatif untuk mencari solusi dari permasalahan yang timbul guna memenuhi kewajiban pemerintah dalam menyediakan infrastruktur. Oleh karena itu, pemerintah menempu berbagai metode salah satunya dengan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha selanjutnya disingkat KPBU. Skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan usaha atau *Public Privat Partnership* selanjutnya disingkat PPP mulai dikenal di Indonesia pada tahun 2005, sejak diterbitkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Penyediaan Infrastruktur. Penyediaan infrastruktur adalah kegiatan yang meliputi pekerjaan konstruksi untuk membangun, atau meningkatkan kemampuan infrastruktur, atau kegiatan pengelolaan infrastruktur, dan/atau pemeliharaan infrastruktur dalam rangka meningkatkan kemanfaatan infrastruktur, yang dimaksud dengan infrastruktur adalah fasilitas Teknik, fisik, sistem, perangkat keras, dan lunak, yang diperlukan untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat dan mendukung jaringan struktur agar pertumbuhan ekonomi dan sosial masyarakat dapat berjalan dengan baik.<sup>50</sup>

Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha kemudian

---

<sup>50</sup> *Ibid.*



diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia selanjutnya disingkat PERPRES Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Berdasarkan peraturan tersebut, Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha didefinisikan sebagai Kerjasama antara pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum, berlandaskan dengan spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Penanggung Jawab Proyek Kerjasama selanjutnya disingkat PJKP, yang Sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya badan usaha dengan memperhatikan pembagian risiko antara para pihak.<sup>51</sup>

Perjanjian dalam Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 memuat ketentuan mengenai hak dan kewajiban para pihak, termasuk alokasi risiko dan sanksi dalam hal para pihak tidak memenuhi ketentuan dalam perjanjian. Alokasi risiko termasuk sanksi yang dimaksud menjadi tanggungan oleh masing – masing Penanggung Jawab Proyek Kerjasama dengan badan usaha. Sedangkan Penanggung Jawab Proyek Kerjasama sendiri adalah Menteri, Kepala Lembaga, kepala Daerah, Badan Usaha Milik Negara selanjutnya disingkat BUMN atau Badan Usaha Milik

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

Daerah selanjutnya disingkat BUMD sebagai penyedia atau penyelenggara infrastruktur berdasarkan Peraturan Perundang – Undangan.<sup>52</sup>

Pelaksanaan skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha atau *Public Privat Partnership* selanjutnya disingkat PPP telah dikenal diberbagai negara dengan berbagai proyek infrastruktur. Di India, skema *Public Privat Partnership* mulai dilaksanakan sejak pertengahan tahun 2000an dan sejak saat itu investasi infrastruktur oleh swasta terus meningkat. Australia memiliki proporsi pembiayaan infrastruktur swasta yang tinggi, melalui dana pensiun yang disalurkan melalui dana infrastruktur yang dikelola secara eksternal. Sedangkan Inggris, pada tahun 2012 lebih dari 85% investasi dibiayai sebagian atau sepenuhnya oleh swasta. Meskipun demikian, pemerintah Inggris memainkan peranan penting dalam penyediaan infrastruktur melalui perencanaan, regulasi harga, dan keterlibatan dalam berbagai mekanisme pembiayaan yang dirancang untuk mendorong investasi infrastruktur swasta.<sup>53</sup> Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan perjanjian dengan skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha telah sering digunakan.

Mengingat penyediaan infrastruktur dalam Kerjasama

---

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*

Pemerintah dengan Badan Usaha termasuk dalam kategori investasi atau penanaman modal oleh badan usaha yang menjadi mitra kerjasama, peraturan terkait menjadi acuan dalam pelaksanaannya adalah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 tahun 2016 tentang daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal. Berbeda halnya dengan metode konvensional dalam penyediaan infrastruktur yang memiliki sistem yang sangat sederhana, yaitu pembentukan asset mulai dari pembiayaan, Pembangunan, dan pengoperasian serta pengelolaan sepenuhnya menjadi tanggungan pemerintah atas dasar kewajiban melayani masyarakat. Kerjasama Pemerintah dengan Badan usaha melibatkan beberapa hal pokok dan prosedur tambahan lainnya. Berkembangnya sistem penyediaan infrastruktur dalam Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha tidak lain bertujuan untuk mencapai proses perencanaan, pembangunan, operasi, pengelolaan, dan pemeliharaan yang berkelanjutan dengan ketepatan waktu penyelesaian dan ketersediaan dana. Selain itu, manfaat lainnya dari Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha adalah adanya potensi peningkatan hasil dan layanan dengan ketersediaan dana pemerintah yang sama jika dibandingkan dengan metode konvensional.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> *Ibid.*

Sebuah Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha yang kuat mengalokasikan tugas, kewajiban, dan risiko antara pemerintah dan swasta secara seimbang. Pemerintah memiliki peran dalam proses pengadaan badan usaha untuk memilih mitra swasta, yang akan melaksanakan pembangunan proyek infrastruktur serta memberikan dukungan atau insentif untuk meningkatkan kelayakan finansial. Pihak swasta bertanggungjawab dalam,tahapan proyek pembangunan dan/atau melaksanakan operasional serta pemeliharaan sesuai dengan perjanjian kerjasama. Selain itu, untuk memberikan kepastian bagi investor dan meningkatkan kelayakan investasi, pemerintah melalui PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia berkontribusi dalam pelaksanaan proyek Kerjasama Pemerintah Badan Usaha dengan cara memberikan penjaminan.<sup>55</sup>

Inti dari *Public Private Partnership* selanjutnya disingkat PPP adalah keterkaitan atau sinergi yang berkelanjutan (perjanjian kerja sama jangka Panjang) dalam pembangunan proyek untuk meningkatkan pelayanan umum (pelayanan publik), antara lain:

- “(a) Pemerintah atau Pemerintah daerah selaku regulator;
- (b) Perbankana atau Konsorsium selaku penyandang dana;
- (c) Pihak Swasta/BUMN/BUMD selaku *Special Purpose Company* selanjutnya disingkat SPC yang bertanggungjawab atas pelaksanaan suatu proyek mulai dari Desain, Konstruksi, Pemeliharaan dan

---

<sup>55</sup> PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia, 2016, *Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) di Indonesia: Acuan Alokasi Risiko*, edisi 7, Jakarta.

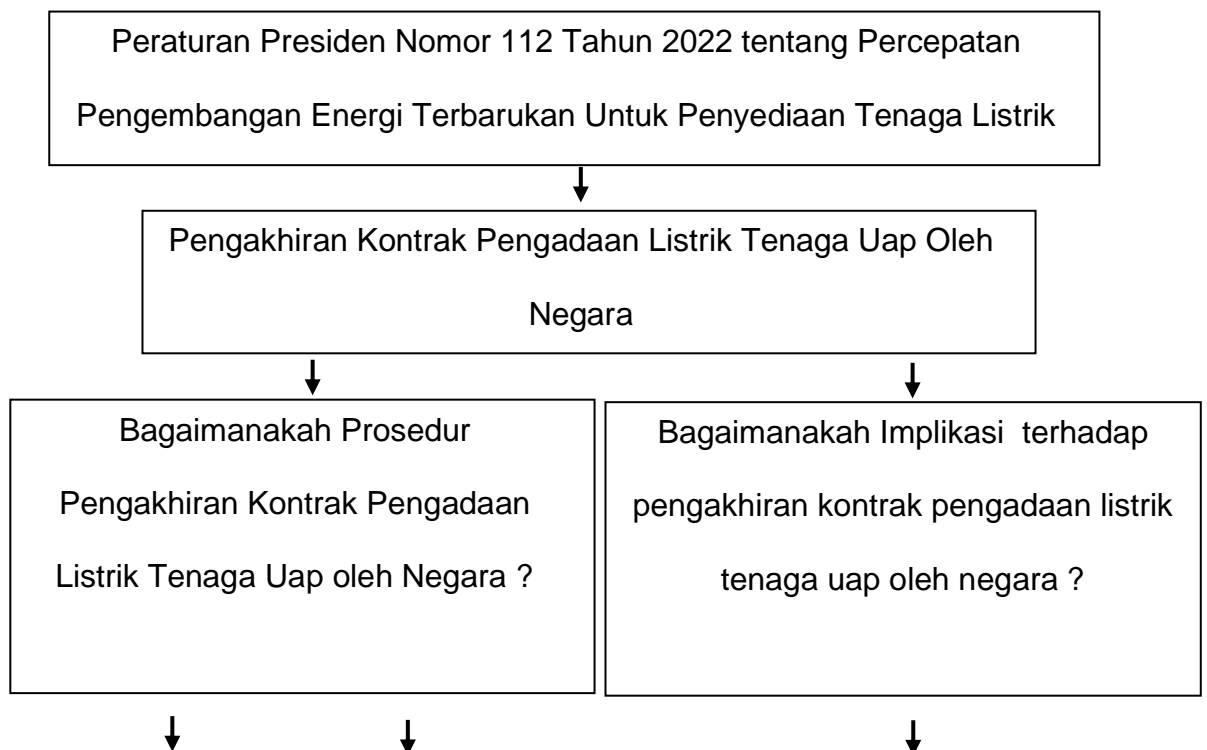
Operasional”.<sup>56</sup>

## F. Kerangka Pikir

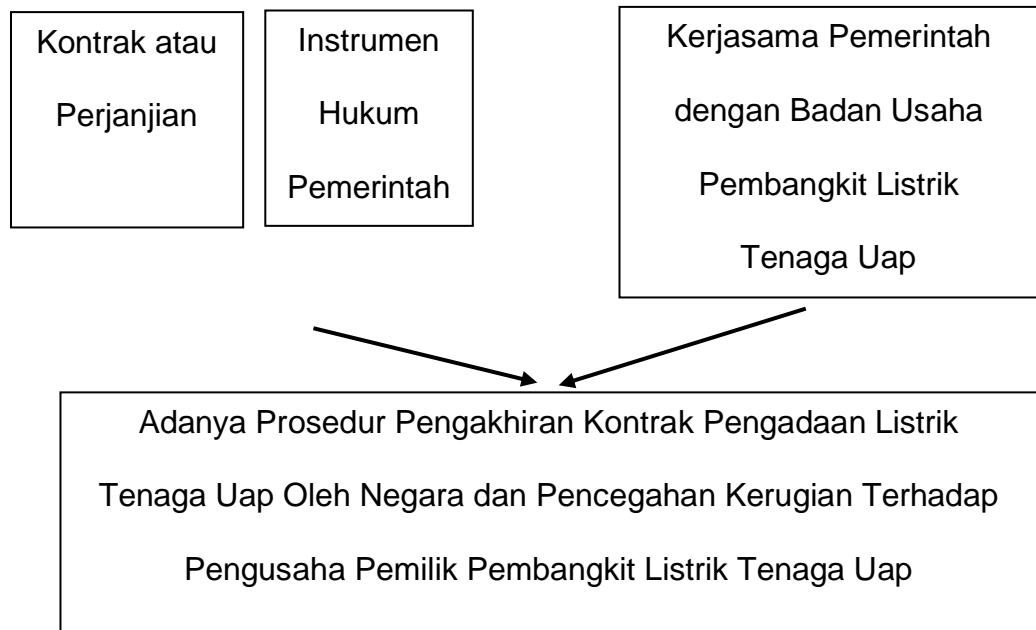
Untuk mempermudah penelitian mengenai Pengakhiran Kontrak Pengadaan Listrik Tenaga Uap Oleh Negara, maka perlu memfokuskan pembahasan – pembahasan tersebut agar dapat kemudian diambil kesimpulan.

Kerangka tentang pembahasan penelitian skripsi ini dapat penulis tunjukkan sebagai berikut :

Gambar I  
Kerangka Pikir Penelitian



<sup>56</sup> Daryanto, 2007, *Energi: Masalah dan Pemanfaatannya Bagi Kehidupan Manusia*, Yogyakarta: Pustaka Widyatama, hlm. 9.



## G. Definisi Operasional

Adapun definisi operasional ini berguna untuk pembaca supaya mudah dalam memahami kata – kata yang dianggap asing pada penulisan ini :

1. Energi adalah sumber daya yang dapat digunakan untuk melakukan berbagai kegiatan termasuk bahan bakar, listrik, energi mekanik, dan panas.<sup>57</sup>
2. Pembangkit Listrik Tenaga Uap adalah pembangkit yang mengandalkan energi kinetik dari uap untuk menghasilkan energi listrik. Pembangkit Listrik Tenaga Uap menggunakan berbagai macam bahan bakar terutama

---

<sup>57</sup> Daryanto, 2007, *Energi: Masalah dan Pemanfaatannya Bagi Kehidupan Manusia*, Yogyakarta: Pustaka Widyatama, hlm. 9.

batu bara.

3. Instrumen Hukum pemerintah adalah suatu alat atau sarana yang ada pada pemerintah dan yang dapat digunakan secara langsung oleh pemerintah dalam melaksanakan atau menyelenggarakan berbagai fungsi dan tugasnya.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Aminuddin Ilmar, *Op.Cit.* hlm 149.