



**TINJAUAN MENGENAI DIHILANGKANNYA MONOPOLI NEGARA DALAM
SEKTOR USAHA INFRASTRUKTUR JALAN TOL MENURUT HUKUM
PERSAINGAN USAHA**

SKRIPSI

Uly Artha Febrianti

06060081116

**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
BIDANG STUDI ILMU HUKUM
DEPOK
JULI 2010**



**TINJAUAN MENGENAI DIHILANGKANNYA MONOPOLI NEGARA DALAM
SEKTOR USAHA INFRASTRUKTUR JALAN TOL MENURUT HUKUM
PERSAINGAN USAHA**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum

Uly Artha Febrianti

06060081116

**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
BIDANG STUDI ILMU HUKUM
DEPOK
JULI 2010**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Uly Artha Febrianti

NPM : 0606081116

Tanda Tangan :

Tanggal : 5 Juli 2010

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh

Nama : Ully Artha Febrianti
NPM : 0606081116
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Tinjauan Mengenai Dihilangkannya Monopoli Negara dalam Sektor Usaha Infrastruktur Jalan Tol Menurut Hukum Persaingan Usaha

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Kurnia Toha, S.H., LL.M., Ph.D ()
Pembimbing : Ditha Wiradiputra, S.H., M.E ()
Penguji : Parulian Aritonang, S.H., LL.M. ()
Penguji : M. Sofyan Pulungan, S.H., M.A. ()
Penguji : Henny Marlina, S.H., M.LI., M.H. ()

Ditetapkan di : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok

Tanggal : 5 Juli 2010

Kata Pengantar dan Ucapan Terimakasih

Puji syukur Penulis panjatkan kepada Tuhan Yesus Kristus, atas segala berkat, tuntunan, serta kasih yang tak terkira bagi hidup penulis termasuk penyertaan-Nya yang sempurna sepanjang hidup penulis. Terimakasih Tuhan karena pada akhirnya bukan karena kuat dan gagah penulis mampu untuk menjalani semua tantangan dan cobaan dalam hidup ini. Penulis menyadari bahwa Tuhan adalah harga mati bagi manusia untuk tetap memiliki tujuan dan berjalan ke depan dalam hidup ini.

1. Pertama-tama penulis ucapkan banyak terimakasih kepada orang tua penulis, **Loparis Butarbutar** dan **Nonce Sitorus** yang telah memberikan yang terbaik yang ada pada mereka sejak penulis lahir hingga detik ini. Terimakasih papa, pria luar biasa yang atas segala kerja kerasmu sehingga dapat membiayai sampai pendidikan tinggi seperti sekarang ini. Walaupun sering terjadi perbedaan pendapat namun penulis percaya bahwa segala sesuatu yang papa maksudkan hanya untuk kebaikan penulis semata. Mama, sungguh penulis bangga dan kagum memiliki mama yang memiliki karakter luar biasa, "*God must have spent a little more time on you*" betapa kasih yang mama berikan untuk keluarga penulis tidak dapat tergantikan oleh apapun, tiang doa kami, pekerja keras, mama adalah wanita paling luar biasa yang pernah penulis kenal.
2. Terimakasih untuk kakak penulis, **Bernita Butarbutar**, yang selalu sabar menghadapi penulis dan mengerti serta memahami sifat buruk penulis. Pribadi luar biasa penuh perhatian dan kasih sayang, walaupun selama masa perkuliahan penulis jarang bertemu dengannya namun kasih seorang saudara tak akan dapat lekang oleh jarak dan waktu.
3. Terimakasih untuk pembimbing I penulis, Yth. **Bapak Kurnia Toha, S.H., LL.M., Ph.D** dan pembimbing II penulis, Yth. **Bapak Ditha Wiradiputra, S.H., M.E.**, atas bantuan dan bimbingannya selama proses pembuatan skripsi ini, dan telah meluangkan waktu yang berharga untuk membantu penulis di sela-sela kesibukan, serta membagi ilmu, dan memberi nasihat dan semangat yang sangat

berharga bagi penulisan skripsi ini. Terimakasih pula kepada dewan penguji penulis Yth. **Bapak Parulian Aritonang, S.H., LL.M** dan Yth. **Ibu Henny Marlyna, S.H., MLI., M.H.** serta Yth. **Bapak M. Sofyan Pulungan, S.H, M.A.** yang telah meloloskan judul skripsi penulis dan menguji skripsi ini agar layak dikatakan sebagai sarjana hukum yang sejati. Semoga skripsi ini berguna bagi perkembangan ilmu pengetahuan. Serta seluruh staff pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah berperan besar membimbing dan memberikan banyak ilmu baru yang berguna bagi penulis.

4. Penulis juga mengucapkan banyak terimakasih kepada mantan pembimbing akademis penulis, Yth **Bapak Antonius Cahyadi, S.H, LL.M.** yang telah berkenan membimbing penulis sejak awal perkuliahan, bangga memiliki PA yang penuh perhatian dan rendah hati mau terus mengingatkan mengenai ujian akhir di setiap semesternya walaupun sebagai beliau memiliki banyak kesibukan. Penulis berharap semoga beliau dapat segera menyelesaikan pendidikan S3 dan mengharumkan nama bangsa. Kemudian Penulis juga berterimakasih kepada Yth **Bapak Dian Puji Simatupang, S.H, M.H,** sebagai pengganti pembimbing akademis sebelumnya terima kasih atas kepeduliannya selama dua semester terakhir. Penulis berusaha tidak mengecewakan kepercayaan yang telah bapak berikan kepada penulis.
5. Terimakasih kepada **seluruh staff Biro Pendidikan,** yang selalu membantu penulis dalam melancarkan program studi penulis, dan membantu penulis ketika mengalami masalah seputar jadwal perkuliahan.
6. *Friendship is a sheltering tree* (Samuel Taylor Coleridge, 1772-1834, British Poet, Critic, Philosopher) Terimakasih kepada sahabat-sahabat penulis yang telah mengisi hidup penulis dan memberikan warna di hidup penulis. Terimakasih telah selalu ada di sisi penulis dalam keadaan suka dan duka. Penulis menyadari besar arti persahabatan yang sejati, saling menguatkan di kala lemah, saling berbagi di kala susah, tertawa bersama di kala senang. Dari kalian semua penulis belajar banyak, halo **Meriska Adriaty, Maria Vianney Indah, Arini Septiana, Puji Mahita, Randy Gunawan, Sarah Yunita, Dewi Ratnaningrum, Corrie**

Adelina, Nidyasari Anisa, Lya Trisnawati, Vinny Damayanthi, Fernandes Raja Saor kalian luar biasa, percaya tidak penulis kagum sekali sama kalian.

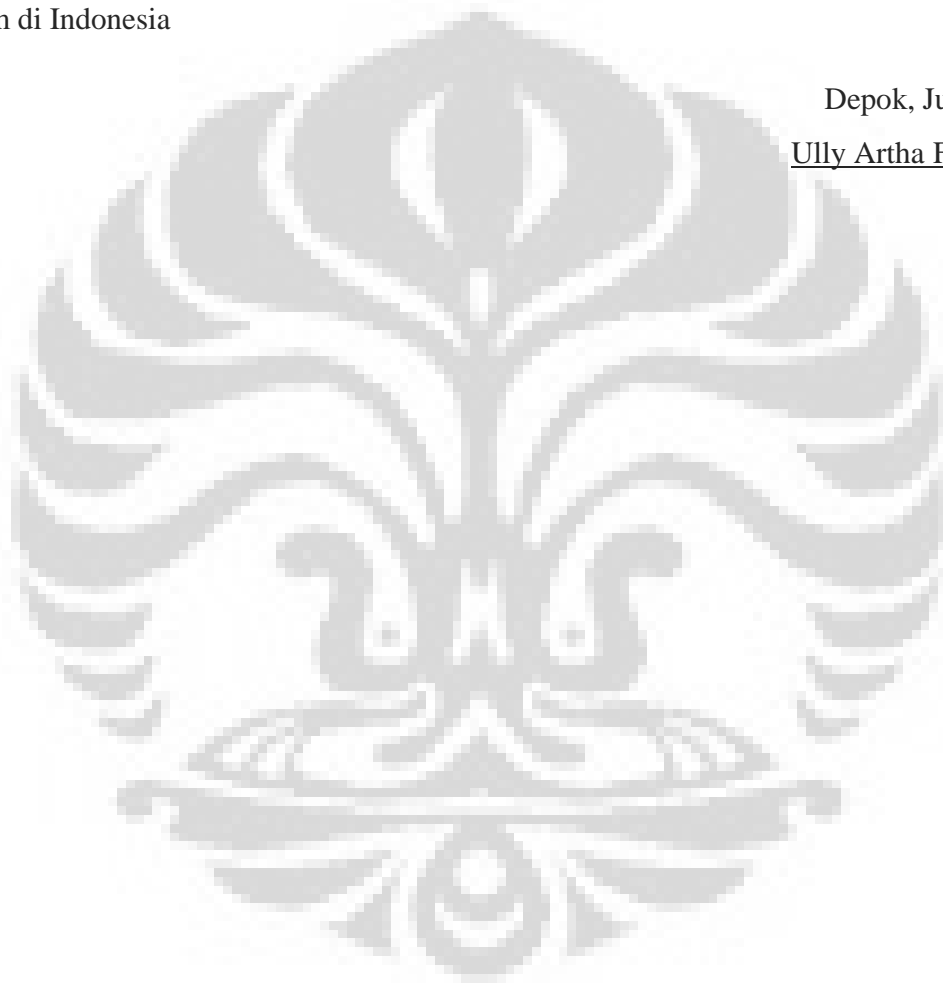
7. Terimakasih kepada Pemimpin Kelompok Kecil penulis, **Ika Manalu** yang perhatian dan selalu memimbing adik-adiknya ini ke arah yang benar. Teman Kelompok Kecil penulis yang sangat luar biasa **Cindy Laura, Alicia Lisda, Answer Styanes** terimakasih ya kalian menjadi saudara yang penuh kasih dalam Tuhan. Tak lama lagi kita akan segera saling mentraktir, bukan cuma Kak Ika aja, hehe.
8. Terimakasih kepada teman-teman dalam **BEM FHUI 2007** dan teman-teman **LasALe** terutama anggota tim MCC UNPAD 2008 “Distract Team” yang telah memberikan pengalaman organisasi yang berharga dan ilmu baru yang sangat bermanfaat bagi hidup penulis.
9. Terimakasih kepada keluarga besar kepengurusan Koperasi Mahasiswa (KOPMA) FHUI 2009 yang telah memberikan pengalaman seru dan menantang dalam hal pengembangan usaha. Semoga kita semua mampu jadi pengusaha sukses nantinya. Halo, **Aryani Tri Juniarti, Rani Fania, Dea Batari, Riki Susanto, Randhika Oktaviana, Rebecca Ayutantri, Tantri Aprilia**, Fransisca, **Gina**. Halo juga **Bang Iwan, Mas Dwi, Mba Rini, Mba Okta**. Senang bekerjasama dengan kalian ☺
10. Terimakasih kepada teman-teman les bahasa Perancis di CCF Salemba yang tetap bertahan sampai sekarang walaupun naik tingkat lama sekali dan materi yang cukup membuat otak keriting. Salut buat **Aditya, Shofa, Kak Nina, Stephani, Nur, dan Natali**. Semoga kita semua dapat meraih cita-cita yang diharapkan. Karena kalian penulis masih punya semangat untuk tetap melanjutkan apa yang telah dimulai.
11. Terimakasih kepada pemilik **Wisma Cornelius**, dan para pekerjanya yang telah membantu penulis dengan memberikan rumah kedua berupa kamar kos yang sangat nyaman dan aman, sehingga memudahkan penulis untuk sampai di kampus dalam waktu cepat dan memberikan tempat yang nyaman untuk belajar.

12. Pemilik warung makan sobat, **Jerry** dan **Umar** yang makanannya selalu menjadi favorit di lidah anak-anak kosan daerah Barel. Semoga sabar dengan cobaan ditutupnya pintu Barel ya, rezeki tidak akan kemana.

Masih banyak pihak lain yang terlibat dalam hidup penulis yang tidak dapat penulis sebutkan satu satu persatu, kepada mereka penulis juga mengucapkan banyak terimakasih. Akhir kata, semoga karya tulis ini dapat berguna menambah khasanah ilmu hukum di Indonesia

Depok, Juni 2010

Ully Artha Febrianti



ABSTRAK

Nama : Ully Artha Febrianti
Program Kekhususan : Hukum tentang Kegiatan Ekonomi
Judul : Tinjauan Mengenai Dihilangkannya Monopoli Negara
dalam Sektor Infrastruktur Jalan Tol

Skripsi ini membahas mengenai usaha infrastruktur jalan tol dimana pada awalnya dimonopoli oleh Negara. Seiring berjalannya waktu hal tersebut dirasa tidak menguntungkan, maka sektor usaha ini kemudian dibuka juga kepada badan-badan usaha baik milik daerah ataupun swasta, bukan hanya BUMN (yang dapat memegang kendali sebagai regulator). Di sisi lain dengan masuknya pihak swasta maka yang menjadi pertanyaan adalah apakah kepentingan masyarakat sebagai pengguna jalan tol tetap terlindungi, karena pada dasarnya pihak swasta akan berusaha untuk meraih untung dalam menjalankan usahanya.

Kata kunci: monopoli, jalan tol, infrastruktur

ABSTRACT

Name : Ully Artha Febrianti

Study Program : Business Law

Title : Analysis Concerning About the Removal of State
Monopoly in Toll Road Infrastructure Sector in Terms of
Business Competition Law

This thesis discusses about highway infrastructure business which was originally monopolized by the state. Over time it is deemed not profitable, the business sector is then opened as well as to enterprises owned by municipal or private property not only by state-owned enterprise (which was hold the control as a regulator). On the other side with the entrance of private sector then the question is whether the public interests as the toll roads users still can be protected, because basically the private corporations will always seek to get high profit in running the business.

Key words: monopoly, highway, infrastructure

DAFTAR ISI

Halaman Depan	
Halaman Pernyataan Orisinalitas	i
Halaman Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Halaman Pernyataan Persetujuan Publikasi Tugas Akhir Untuk Kepentingan Akademi ...	vi
Abstrak	vii
Abstract	viii
Daftar Isi	ix
BAB 1 PENDAHULUAN	
I.1 Latar belakang	1
I.2 Pokok Permasalahan	4
I.3 Tujuan Penulisan	5
I.4 Definisi Operasional	5
I.5 Metode Penelitian	7
I.6 Sistematika Penulisan	9
BAB 2 TINJAUAN UMUM MONOPOLI NEGARA DAN SEKTOR USAHA INFRASTRUKTUR JALAN TOL DI INDONESIA	
2.1 Tinjauan Umum Hukum Persaingan Usaha	11
2.1.1 Tinjauan Mengenai Monopoli	11
2.1.2 Monopoli Negara	18
2.2 Tinjauan Mengenai Infrastruktur Jalan Tol	27

2.2.1 Sejarah Jalan Tol di Indonesia	.....	27
2.2.2 Peranan Pemerintah dalam Proyek Infrastruktur Jalan Tol Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan	.....	30
2.2.3 Peranan Pemerintah dalam Proyek Infratruktur Jalan Tol Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan	.....	35
BAB 3 ANALISIS DIHILANGKANNYA MONOPOLI NEGARA YANG SEBELUMNYA DILAKSANAKAN PT JASA MARGA (PERSERO) TBK DALAM USAHA INFRASTRUKTUR JALAN TOL		
3.1 Hilangnya Monopoli Negara dalam Sektor Infrastruktur Jalan Tol dan Kaitannya dengan Kepentingan Publik	.....	44
3.2 Usaha Infrastruktur Jalan Tol Setelah Dilepasnya Monopoli Negara yang Dipegang oleh PT Jasa Marga (Persero) Tbk	.....	55
BAB 4 PENUTUP		
4.1 Kesimpulan	.....	66
4.2 Saran	.....	67
Daftar Referensi	.....	68

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada dasarnya persaingan dalam dunia usaha merupakan suatu syarat mutlak (*condition sine qua non*) bagi terselenggaranya suatu perekonomian yang berorientasi pasar (*market economy*).¹ Persaingan sehat diyakini sebagai cara yang paling baik untuk mencapai pendayagunaan sumber daya secara optimal guna memenuhi kebutuhan masyarakat.² Sehingga, pelaku usaha mampu menghasilkan produk yang berkualitas dengan tingkat harga yang lebih murah. Persaingan yang sehat memberikan dampak positif baik bagi pelaku usaha maupun konsumen. Bagi pelaku usaha adanya persaingan yang sehat, memacu untuk memproduksi dengan lebih efisien agar harga akhir barang atau jasa tidak mahal dan dapat bersaing di pasaran. Bagi konsumen, dengan adanya persaingan usaha yang sehat maka kualitas dari produk barang dan jasa yang ada semakin meningkat dan banyak pilihan untuk membeli. Sementara itu, persaingan juga dapat memberikan andil dalam memajukan keadilan karena harga-harga yang bersaing secara wajar menambah pilihan untuk para pembeli maupun para penjual.³

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Undang-Undang Persaingan Usaha) menciptakan persaingan yang sehat dan adil di Indonesia. Undang-Undang Persaingan Usaha mengatur sejumlah larangan mengadakan perjanjian dan/atau melakukan kegiatan yang dapat menyebabkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Pada dasarnya, larangan ini ditujukan untuk mencegah terjadinya penguasaan pasar oleh satu, dua, atau beberapa pelaku usaha

¹ Dr. Johnny Ibrahim, S.H., M.Hum., *Hukum Persaingan Usaha Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, (Jakarta: Bayumedia, 2007), hlm 40.

² *Ibid.* Hal 102.

³ Philip Areeda, *Hukum Antitrust Amerika, dalam: Ceramah-ceramah Tentang Hukum Amerika Serikatn (Talks on American Law)*, oleh Harold J. Breman (editor) diterjemahkan oleh Gregory Churchill, (Jakarta: Tatanusa, 1996), hlm.166

saja (monopoli atau oligopoli). Sehingga, setiap pelaku usaha diharapkan dapat bersaing secara wajar dan sehat, serta tidak merugikan masyarakat banyak dalam berusaha yang pada gilirannya penguasaan pasar timbul secara kompetitif. Namun, pada pelaksanaannya, tidak semua bentuk praktik monopoli dilarang, karena terdapat monopoli yang diperbolehkan Undang-Undang (*monopoly by law*) selain itu terdapat monopoli alamiah.

Kegiatan monopoli dan atau pemusatan kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh negara melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ditujukan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Tetapi, terdapat syarat dalam pelaksanaan monopoli oleh BUMN tersebut yaitu bahwa bidang yang dimonopoli merupakan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Apabila barang tersebut tidak merupakan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak, maka negara melalui BUMN tidak boleh melakukan monopoli terhadapnya. Pelaksanaan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara, dapat diselenggarakan oleh BUMN dan/atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.

Sekarang ini globalisasi perekonomian telah menyebabkan peningkatan perkembangan dunia usaha di Indonesia. Salah satunya yang tengah dilaksanakan saat ini adalah *China-ASEAN Free Trade Agreement (CAFTA)* yang merupakan cikal bakal terjadinya perdagangan bebas pada tingkatan regional tersebut, termasuk Indonesia sebagai Negara anggota ASEAN. Dengan adanya perjanjian tersebut, maka kebutuhan para pelaku usaha dan masyarakat akan sarana dan fasilitas transportasi seperti infrastruktur khususnya jaringan jalan mempunyai peranan penting dalam pembangunan dan pengembangan perekonomian. Infrastruktur yang buruk menyebabkan investor “enggan” menanamkan

modalnya di Indonesia.⁴ Fasilitas jalan sebagai salah satu sarana penunjang roda perekonomian harus segera dibangun dan dikembangkan, mengingat fungsi jalan salah satunya adalah sebagai jalur distribusi hasil-hasil produksi. Jalan tol adalah sarana infrastruktur yang sangat diperlukan dan bermanfaat bagi masyarakat banyak. Oleh sebab itu Pemerintah memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan dan mengelola sebaik-baiknya. Pentingnya infrastruktur jalan tol sebagai salah satu alat penghubung antar wilayah, mendorong Pemerintah untuk membuat suatu Badan Usaha Milik Negara sebagai penyelenggara jalan tol.⁵

Dahulu, pada sektor infrastruktur jalan tol ini dimonopoli oleh BUMN yakni PT Jasa Marga (Persero) dengan dasar hukum Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1978 serta Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan. Namun, setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan maka secara yuridis, monopoli pemerintah di sektor ini telah dihapuskan atau dengan kata lain pengusaha lain seperti Badan Usaha Milik Daerah ataupun Badan Usaha Milik Swasta boleh masuk ke sektor ini dan bersaing untuk dapat membangun dan mengelola jalan tol di Indonesia. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 50 ayat (4) yang menyatakan perusahaan jalan tol dilakukan oleh badan usaha milik Negara dan/atau badan usaha milik daerah dan/atau badan usaha milik swasta.

Setelah Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, peran PT Jasa Marga (Persero) Tbk dalam penyelenggaraan jalan tol tidak lagi sebagai regulator, tetapi hanya sebagai operator, yang kedudukannya sama dengan operator-operator jalan tol yang lain (Daerah/ Swasta/ Pemerintah). PT Jasa Marga (Persero) Tbk sebagai operator milik Pemerintah yang berwenang melaksanakan penyelenggaraan jalan tol, dimungkinkan untuk melaksanakan

⁴ “Indonesia vs China : Studi Komparatif Bisnis Ekonomi dalam CAFTA 2010”, <<http://nusantaranews.wordpress.com/2009/12/30/indonesia-vs-china-studi-komparatif-bisnis-ekonomi-cafta>> diakses pada 10 April 2010

⁵ Hendrawan, *Peranan Kebijakan Pembangunan Infrastruktur Jalan Tol Melalui Ketentuan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dalam Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia*, (Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Depok, 2008), hlm.1.

kerjasama dengan pihak-pihak lain (daerah/swasta) dengan membentuk suatu badan usaha gabungan, sesuai dengan Pasal 50 Undang-Undang Jalan tersebut. Tujuan dari diundangkannya peraturan-peraturan baru tersebut adalah untuk mendorong pengembangan investasi jalan tol yang dirasa masih belum maksimal.⁶ Yang menjadi permasalahan adalah apakah hal tersebut tepat di lakukan pada sektor pelayanan publik. Hal ini menjadi dilematis karena di satu sisi demi kemajuan pembangunan pemerintah perlu suntikan dana untuk membangun ruas-ruas jalan tol yang tidak mungkin dapat disokong hanya dari anggaran Negara yang memang dibutuhkan sektor lain. Hal ini dapat teratasi dengan masuknya investor swasta yang turut membangun proyek-proyek infrastruktur dalam bahasan ini adalah jalan tol. Namun di sisi lain, dengan masuknya pihak swasta dalam mengusahakan jalan tol tentunya ada intensi untuk mendapatkan keuntungan (*profit*) terutama bagi para pemegang saham dari perusahaan-perusahaan yang bergerak di sektor infrastruktur jalan tol, hal ini dapat berakibat buruk pada pengguna jalan tol jika perhitungan tarif tol yang dikenakan semata-mata untuk meraup keuntungan sebesar-besarnya dimana pengoperasian jalan tol merupakan monopoli bagi perusahaan investor yang membangunnya.

Oleh karena itu, penelitian terhadap perihal dihapuskannya monopoli pemerintah dalam infrastruktur jalan tol yang sebelumnya dipegang oleh PT Jasa Marga (Persero) Tbk penting untuk dilakukan demi terjaminnya tujuan dari Undang-Undang Persaingan Usaha serta Undang-Undang Dasar 1945 yakni untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

1.2 Pokok Permasalahan

Dengan melihat uraian-uraian yang telah dikemukakan di atas, maka pembahasan skripsi ini berawal dari sejumlah pokok permasalahan yang terkandung dalam pertanyaan-pertanyaan berikut:

⁶ Hendrawan, *ibid.*, hlm.8.

1. Apakah dengan dibukanya persaingan usaha di sektor infrastruktur jalan tol kepentingan publik tetap terlindungi?
2. Apakah infrastruktur jalan tol sebaiknya dimonopoli oleh pemerintah atau dibuka persaingan kepada pelaku usaha swasta?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian secara umum bertujuan untuk mengkaji kegiatan dalam dunia usaha infrastruktur jalan tol di Indonesia yang dilakukan oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk dan pengaturannya menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat bagi masyarakat umum yang kurang mengetahui hal ini. Secara khusus penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui apakah dengan dibukanya persaingan usaha di sektor infrastruktur jalan tol kepentingan publik tetap terlindungi
2. Untuk mengetahui infrastruktur jalan tol sebaiknya dimonopoli oleh pemerintah atau dibuka persaingan kepada pelaku usaha swasta atau tidak.

1.4 Definisi Operasional

Definisi operasional adalah pedoman yang konkrit dari suatu teori. Oleh karena itu, agar tidak menimbulkan kerancuan dalam pemahaman skripsi ini, maka penulis memberikan batasan-batasan terhadap definisi skripsi ini sebagai berikut:

1. Monopoli menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pasal 1 angka (1) adalah:

“penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok usaha.”⁷

2. Praktik monopoli menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pasal 1 angka (2) adalah:

“pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.”⁸

3. Pelaku usaha menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pasal 1 angka (2) adalah:

“setiap orang atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.”⁹

4. Persaingan usaha tidak sehat menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pasal 1 angka (6) adalah:

⁷ Indonesia (a), *Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Undang-Undang No.5 Tahun 1999, LN No.33, TLN No.3817, ps.1 angka (1).

⁸ Indonesia (a), Pasal 1 angka (2).

⁹ Indonesia (a), Pasal 1 angka (5)

“persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.”¹⁰

5. Jalan tol menurut Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan pasal 1 angka (7) adalah:

“jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol.”¹¹

6. Tol menurut Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan pasal 1 angka (8) adalah:

“ sejumlah uang tertentu yang dibayarkan untuk penggunaan jalan tol”¹²

7. Penyelenggara jalan menurut Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan pasal 1 angka (14) adalah:

“pihak yang melakukan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan sesuai dengan kewenangannya”¹³

8. Badan Pengatur Jalan Tol menurut Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan pasal 1 angka (16) yang selanjutnya disebut BPJT adalah:

“ badan yang dibentuk oleh Menteri, berada di bawah, dan bertanggung jawab kepada Menteri”¹⁴

¹⁰ Indonesia (a), Pasal 1 angka (6)

¹¹ Indonesia (b), Undang-Undang tentang Jalan, Undang-Undang No. 38 tahun 2004, LN No. 132 Tahun 2004, TLN No. 132, Pasal 1.

¹² Indonesia (b), Pasal 1 angka (7)

¹³ Indonesia (b), Pasal 1 angka (14)

¹⁴ Indonesia (b), Pasal 1 angka (16)

9. Badan usaha di bidang jalan tol yang selanjutnya disebut Badan Usaha menurut Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan pasal 1 angka (17) adalah:

“badan hukum yang bergerak di bidang pengusahaan jalan tol”¹⁵

1.5 Metodologi Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode¹⁶, sistematika¹⁷, dan pemikiran yang konsisten¹⁸, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.¹⁹ Oleh karena itu, diperlukan metode penelitian hukum sebagai jalan untuk menyatukan secara logis segala upaya untuk sampai kepada penemuan, pengetahuan, dan pemahamannya tentang sesuatu yang dituju atau diarahkan secara tepat.

Pertama-tama penulis mencari tema penelitian yang didapatkan dari masalah-masalah hukum yang terjadi di masyarakat. Dalam penelitian ini, penulis mengangkat tema infrastruktur jalan tol ditinjau dari hukum persaingan usaha sebagai bahan penelitian. Hal ini mengingat bahwa persaingan usaha merupakan hal yang penting demi berjalannya perekonomian yang maju. Kadang kala pada pelaksanaannya, pelaku usaha bertindak untuk menghindari persaingan di dalam pasar. Oleh karena itu hukum persaingan usaha dibutuhkan sebagai regulator guna menciptakan persaingan usaha yang sehat (*fair competition*) di Indonesia.

Berdasarkan tema yang dipilih, penulis berusaha mencari masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan hukum persaingan usaha. Penulis mencari informasi dari berbagai media massa baik cetak maupun elektronik, buku-buku,

¹⁵ Indonesia (b), Pasal 1 angka (17)

¹⁶ Metodologis adalah suatu penelitian dilakukan dengan mengikuti metode atau tata cara tertentu. Lihat Sri Mamudji, *et. al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm.2.

¹⁷ Sistematis adalah adanya langkah-langkah atau tahapan yang diikuti dalam melakukan penelitian. Lihat *ibid.*

¹⁸ Konsisten berarti penelitian dilakukan secara taat asas. Lihat *ibid.*

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI-Press, 2007), hlm.43.

dan peraturan perundang-undangan. Kegiatan pencarian informasi ini disebut juga *preliminary research*.²⁰ *Preliminary research* ini penting untuk mengetahui lebih dalam masalah yang hendak diteliti. Berdasarkan hasil pencarian tersebut, penulis menemukan masalah hukum yang menarik yaitu mengenai adanya monopoli Negara dalam kegiatan usaha pengadaan dan operasi infrastruktur jalan tol yang kini telah dilepas sehingga pihak swasta dapat melakukan persaingan dalam hal pelelangan menjalankan proyek di sektor ini.

Penulis kemudian melakukan penelitian normatif bersumber dari data sekunder berupa studi dokumen atau biasa disebut sebagai penelitian kepustakaan (*library research*).²¹ Penelitian kepustakaan dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh data sekunder yang akan digunakan sebagai landasan teoritis yang berkaitan dengan masalah yang penulis lakukan dan relevan dengan masalah yang diteliti. Dalam studi kepustakaan ini penulis berusaha untuk mendapatkan data-data yang ada hubungannya dan dapat mendukung permasalahan yang dibahas. Bahan pustaka yang dipergunakan antara lain terdapat dalam buku-buku, tulisan-tulisan, artikel-artikel, yang ditulis oleh seseorang yang mendapatkan info dari orang atau sumber lain.

Penelitian ini termasuk penelitian deskriptif²², yang memberikan gambaran yang jelas mengenai kegiatan usaha infrastruktur jalan tol yang pada awalnya dilakukan oleh PT Jasa Marga (Persero) Tbk berhubungan dengan aspek-aspek monopoli dilihat dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Tujuan dari penelitian ini adalah penelitian hukum yang normatif dimana tidak terlalu diperlukan perumusan hipotesa.

²⁰ Vineta Bell, "A Writing Process", <<http://www.learnnc.org/lp/editions/writing-process/5807>>, diakses 14 Maret 2010.

²¹ Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008), hlm. 2

²² Sri Mamudji, *et.al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 4

1.6 Sistematika Penulisan

Pembahasan penelitian ini untuk mengkaji masalah dan tercapainya tujuan penelitian maka disusun sistematika penulisan. Sistematika penulisan ini akan dibagi ke dalam 4 bab yang tiap babnya membahas guna menjawab pokok permasalahan. Di dalam setiap bab tersebut akan diuraikan lagi menjadi beberapa sub bab yang menelaah tiap permasalahan secara khusus dan lebih mendalam. Adapun garis besar sistematika penulisan penelitian ini adalah:

1. Bab Pertama

Bab ini memaparkan tentang latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian, metode penelitian, definisi operasional, dan sistematika penulisan penelitian ini.

2. Bab Kedua

Bab ini berisi tentang tinjauan umum mengenai persaingan usaha menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia. Selain itu dalam bab ini juga akan dijelaskan mengenai kegiatan usaha di bidang infrastruktur jalan tol menurut Undang-Undang No.38 Tahun 2004 tentang Jalan.

3. Bab Ketiga

Bab ini membahas mengenai perbandingan keadaan sebelum dan sesudah dilepasnya monopoli infrastruktur jalan tol yang sebelumnya dipegang pemerintah melalui PT Jasa Marga, Tbk ditinjau dari Undang-Undang No.5 Tahun 1999 dan Undang-Undang No.38 Tahun 2004 jika dikaitkan dengan terpenuhinya kesejahteraan publik.

4. Bab Keempat

Bab ini berisi kesimpulan atas penelitian yang telah dilakukan dan menjawab pokok permasalahan. Pada bab ini juga disertakan saran agar maksud penelitian dapat tercapai.

BAB 2

TINJAUAN UMUM MONOPOLI NEGARA DAN SEKTOR USAHA INFRASTRUKTUR JALAN TOL DI INDONESIA

2.1 Tinjauan Umum Hukum Persaingan Usaha

2.1.1 Tinjauan Mengenai Monopoli

Kata monopoli memberikan suatu kesan makna bagi masyarakat luas, yang secara “konotatif” tidak baik dan merugikan kepentingan orang banyak. Banyaknya persepsi yang ada, tidak hanya di kalangan masyarakat awam, melainkan juga di kalangan dunia usaha telah membuat makna monopoli kadang kala bergeser dari pengertiannya semula.²³ Monopoli sesungguhnya berasal dari bahasa Yunani yang berarti “penjual tunggal”.

Menurut Kamus Ekonomi Collins yang disusun oleh Christopher Pass dan Bryan Lowes, monopoli diartikan sebagai:

suatu jenis struktur pasar (*market structure*) yang mempunyai sifat-sifat: satu perusahaan dan banyak pembeli; kurangnya produk substitusi; pemblokiran pasar untuk dimasuki.²⁴

Menurut Black’s Law Dictionary, monopoli diartikan sebagai:

*a privilege or peculiar advantage vested in one or more persons or companies, consisting in the exclusive right (or power) to carry on a particular business or trade, manufacture a particular article, or control the sale of the whole supply of particular commodity.*²⁵

Hal ini berbeda dengan definisi yang diberikan dalam Undang-Undang Persaingan Usaha yang mendefinisikan monopoli sebagai suatu penguasaan atas

²³ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), hlm.2

²⁴ Christopher Pass, et.al, *Collins Kamus Lengkap Ekonomi*, Edisi Kedua (Jakarta: Erlanga, 1997), hlm.431

²⁵ Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary*, 6th Edition (St. Paul Minn-USA: West Publishing Co, 1990)

produksi dan atau pemasaran barang dan atau satu kelompok pelaku usaha. Black's Law Dictionary menekankan pada adanya suatu "hak istimewa" (*privilege*) yang menghapuskan persaingan bebas, yang tentu pada akhirnya juga akan menciptakan penguasaan pasar.

Dengan memonopoli suatu bidang, berarti terbuka kesempatan bagi pelaku usaha untuk mengeruk keuntungan yang sebesar-besarnya bagi kepentingan sendiri. Di sini monopoli diartikan sebagai kekuasaan untuk menentukan harga, kualitas dan kuantitas suatu produk yang ditawarkan kepada masyarakat. Hal tersebut menimbulkan citra yang kurang baik apabila dikaitkan dengan keserakahan pihak tertentu yang memonopoli suatu bidang.

Hukum persaingan usaha bertujuan untuk mendorong dan selalu menjaga timbulnya suatu kompetisi pasar. Dalam doktrin ilmu hukum dan ekonomi, suatu pasar yang kompetitif memiliki beberapa karakteristik. Karakteristik yang mana juga merupakan sasaran dari pengaturan setiap undang-undang persaingan usaha. Karakteristik pasar yang kompetitif tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Terdapat banyak pembeli dan penjual;
- b. Tidak satupun perusahaan sangat besar sehingga tindak tanduk dari hanya satu perusahaan tersebut dapat mempengaruhi harga di pasar;
- c. Produk di pasar cukup homogen, dimana setiap produk sanggup menjadi substitusi bagi yang lain;
- d. Tidak terdapat penghalangan untuk memasuki pasar (*barrier to entry*);
- e. Kemampuan untuk meningkatkan produksi tidak ada rintangan;
- f. Produsen dan konsumen mempunyai informasi yang lengkap mengenai faktor-faktor relevan tentang pasar;
- g. Keputusan yang diambil oleh produsen dan konsumen bersifat individual dan tidak terkoordinasi antarsesama produsen maupun konsumen.²⁶

²⁶ Munir Fuady, *op.cit.*, hlm. 23

Karakteristik di atas merupakan ciri-ciri persaingan yang sehat. Manfaat dari persaingan sehat yaitu mencapai pendayagunaan sumber daya secara optimal guna memenuhi kebutuhan masyarakat.²⁷ Adanya persaingan (rivalitas) dalam dunia usaha cenderung menekan ongkos-ongkos sehingga harga menjadi lebih rendah serta kualitasnya semakin meningkat.²⁸ Rivalitas mendorong inovasi para pelaku usaha atau pemasok untuk menghasilkan produk secara efisien dalam basis biaya yang lebih rendah serta produk-produk yang memiliki keunikan dalam sejumlah dimensi tertentu yang secara umum dihargai oleh konsumen.²⁹

Selain itu persaingan sehat juga menghindarkan terjadinya konsentrasi kekuatan pasar (*market power*) pada suatu atau beberapa perusahaan. Ini berarti konsumen mempunyai banyak alternatif dalam memilih barang atau jasa yang dihasilkan produsen yang begitu banyak sehingga harga benar-benar ditentukan oleh pasar permintaan dan penawaran, bukan oleh hal-hal lain. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa adanya persaingan memungkinkan tersebarnya kekuatan pasar yang menyebabkan kesempatan berusaha menjadi terbuka lebih lebar dan memberi peluang bagi pengembangan serta peningkatan kewiraswastaan (*entrepreneurship*) yang akan menjadi modal utama bagi kegiatan pembangunan ekonomi bangsa.³⁰

Dari segi makroekonomi, persaingan yang sehat akan menghindarkan masyarakat terhadap adanya bobot hilang (*deadweight loss*) yang umumnya disebabkan kebijaksanaan pembatasan produksi yang biasa dipraktikkan oleh perusahaan monopoli untuk menjaga agar harga-harga tetap tinggi dalam pasar persaingan sempurna.³¹ Dengan demikian, persaingan yang sehat akan mengarah

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Johny Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 102

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Normin S. Pakpahan, *Pokok-pokok Pikiran tentang Hukum Persaingan Usaha*, (Jakarta: Kantor Menko Ekuwasbang, 1994), hlm.2

³¹ Johny Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 103

pada penggunaan berbagai sumber daya ekonomi secara efisien sehingga bermanfaat juga untuk memaksimalkan kesejahteraan konsumen.³²

Dalam konteks persaingan antar bangsa dalam era globalisasi, keunggulan suatu Negara bergantung pada kemampuan industrinya untuk melakukan inovasi. Perusahaan hanya akan maju bila dihadapkan pada tekanan atau tantangan. Perusahaan akan betul-betul terangsang bila dalam suatu Negara terdapat persaingan ketat, pemasok-pemasok yang agresif dan pelanggan yang agresif dan pelanggan yang mempunyai tuntutan (*demanding*). Dalam menghadapi persaingan bertaraf internasional yang semakin lama semakin ketat, peranan Negara semakin penting dibandingkan sebelumnya. Keunggulan bersaing dalam suatu Negara diciptakan dan dilanjutkan oleh suatu proses, terutama berasal dari persaingan lokal dan khas Negara tersebut.³³

Sebagai suatu kenyataan kita tidak dapat menghindarkan praktik monopoli yang ada di sekitar kita. Untuk itu tercipta aturan-aturan yang kita kenal dengan hukum persaingan usaha. Monopoli merupakan suatu konsekuensi logis atas pemilihan sistem-sistem ekonomi yang ada. Munculnya praktik monopoli dapat terjadi dalam berbagai bentuk dan cara. Walaupun sebenarnya monopoli tidak selalu berdampak negatif, oleh sebab itu perlu diketahui jenis-jenis monopoli yang ada dalam berbagai sistem ekonomi, yaitu:

a. Monopoli yang dikehendaki oleh hukum (*monopoly by law*)

Jenis monopoli ini terjadi kalau pemerintah memberikan izin kepada suatu pelaku usaha tertentu untuk memonopoli suatu bidang usaha dan tindakan monopoli tersebut dilindungi oleh undang-undang. Pasal 33 UUD 1945 juga membenarkan adanya monopoli jenis ini, yaitu dengan memberi monopoli bagi Negara untuk menguasai bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta cabang-cabang produksi yang

³² *Ibid.*

³³ Michael E. Porter, *Competitive Advantage of Nations*, (New York: The Free Press, 1990)

menguasai hajat hidup orang banyak. Monopoli jenis ini yang akan dibahas lebih lanjut dalam tema penulisan karya ilmiah ini.

Selain itu, pemberian hak-hak istimewa dan eksklusif atas penemuan baru, baik yang berasal dari hak cipta, hak paten, merek dagang, dan lain-lain juga merupakan bentuk monopoli yang diakui oleh undang-undang. Dengan adanya perlindungan ini, mendorong penemu untuk menginvestasikan waktu dan uang untuk menemukan dan mengembangkan produk atau proses, menanggung biaya pengembangan produk baru, serta mengubah penemuan menjadi produk yang bisa dipasarkan.³⁴

- b. Monopoli yang lahir dan tumbuh secara alamiah karena didukung oleh iklim dan lingkungan yang cocok (*monopoly by nature*)

Monopoli jenis ini bukanlah merupakan suatu perbuatan jahat atau terlarang. Monopoli ini lahir secara wajar dan alamiah karena kondisi objektif yang dimiliki oleh suatu perusahaan, yang menyebabkan perusahaan ini unggul dalam pasar tanpa bisa ditandingi dan dikalahkan secara memadai oleh perusahaan lain. Dalam jenis monopoli ini, sesungguhnya pasar bersifat terbuka. Karena itu, perusahaan lain sesungguhnya bebas masuk dalam jenis industri yang sama. Hanya saja, perusahaan lain tidak mampu menandingi perusahaan monopolistis tadi sehingga perusahaan yang unggul tadi relatif menguasai pasar dalam jenis industri tersebut.³⁵

Selain itu monopoli alamiah dapat muncul sebagai konsekuensi dari tuntutan skala produksi yang amat besar untuk

³⁴ A. Mceachern, *Ekonomi Mikro [Microeconomics]*, diterjemahkan oleh Sigit Triandaru (Jakarta: Salemba Empat, 2001), hlm.132.

³⁵ LPP Community, "Etika bisnis: Monopoli – Kasus PT. Perusahaan Listrik Negara", <<http://lppcommunity.wordpress.com/2009/01/08/etika-bisnis-monopoli-kasus-pt-perusahaan-listrik-negara/>>, diakses pada 10 Maret 2010.

mencapai biaya produksi rata-rata yang serendah-rendahnya.³⁶ Hal ini terjadi jika untuk suatu ukuran pasar (*market size*) akan lebih efisien bila hanya ada satu pelaku usaha atau perusahaan yang melayani pasar tersebut. Perusahaan lain yang memasuki arena persaingan akan menderita rugi dan tersingkir secara alamiah, karena ukuran pasar yang tidak memungkinkan adanya pendatang baru.³⁷

- c. Praktik monopoli yang diperoleh melalui lisensi dengan menggunakan mekanisme kekuasaan (*monopoly by license*)

Monopoli jenis ini sering menimbulkan distorsi ekonomi karena kehadirannya mengganggu keseimbangan pasar yang sedang berjalan dan bergeser ke arah yang diinginkan oleh pihak yang memiliki monopoli tersebut.³⁸ Monopoli seperti ini terjadi oleh karena adanya kolusi antara para pelaku usaha dengan birokrat pemerintah. Umumnya monopoli jenis ini berkaitan erat dengan para pemburu rente ekonomi (*rent seekers*) yang mengganggu keseimbangan pasar untuk kepentingan mereka. Menurut David R. Henderson yang menulis pengertian *rent seekers* pada Library of Economic and Liberty yaitu,

*People are said to seek rents when they try to obtain benefits for themselves through the political arena. They typically do so by getting a subsidy for a good they produce or for being in a particular class of people, by getting a tariff on a good they produce, or by getting a special regulation that hampers their competitors.*³⁹

³⁶ Faisal H. Basri, "Monopoli Demi Rakyat", <<http://www.tempo.co.id/ang/min/03.04.kolom1.htm>>, 10 Maret 2010

³⁷ Johny Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 42

³⁸ Ahmad Yani, *op.cit.*, hlm. 5-6

³⁹ David R. Henderson, *The Concise Encyclopedia of Economic: Rent Seeking*, <<http://www.econlib.org/library/Enc/RentSeeking.html>>, diakses pada tanggal 30 Maret 2010

Dengan kata lain perusahaan yang bisa menciptakan halangan masuk pasar dengan menguasai sumber daya strategis, atau mengupayakan agar tidak ada barang pengganti (substitusi) akan menikmati laba super normal atau rente yang lebih tinggi. Untuk memperoleh keuntungan yang lebih tinggi kadang-kadang pengusaha berkolusi dengan penguasa agar mengeluarkan kebijakan-kebijakan ekonomi yang lebih menguntungkan pengusaha (seperti kebijakan larangan impor, tarif, atau kuota). Sebagai imbalannya pengusaha akan memberikan imbalan atau sogokan, baik melalui uang tunai maupun hadiah.

d. Monopoli karena terbentuknya struktur pasar akibat sifat serakah.

Sifat-sifat dasar manusia yang menginginkan keuntungan besar dalam waktu yang singkat dan dengan pengorbanan dan modal yang sekecil mungkin, dengan menggunakan modal yang sangat besar untuk memperoleh posisi dominan guna menguasai para pesaing yang ada. Unsur-unsur yang memengaruhi perilaku para pelaku usaha tersebut manifestasinya dalam praktik bisnis sehari-hari adalah sedapat-dapatnya menghindari munculnya pesaing baru, karena munculnya pesaing dapat menurunkan tingkat keuntungan.

Hal ini dapat terjadi karena keputusan tentang kualitas, kuantitas, dan kebijakan harga tidak lagi ditentukan oleh satu pelaku usaha atau satu perusahaan saja, tetapi juga dipengaruhi oleh apa yang dilakukan oleh para pesaingnya. Itulah sebabnya para pelaku usaha cenderung melakukan hal-hal yang bersifat anti persaingan dalam menjalankan usahanya. Bahkan yang lebih ekstrem lagi, melakukan praktik bisnis yang tidak jujur.

Praktik bisnis yang bersifat anti persaingan dan tidak jujur tersebut dapat dilakukan secara sendiri atau bekerja sama dengan para pelaku usaha lainnya. Jelasnya, monopoli yang menghambat persaingan adalah monopoli yang melakukan penyimpangan struktur pasar karena menyebabkan terjadinya

pembentukan pasar, pembagian pasar, dan menyalahgunakan kekuatan pasar (*market power*) guna menyingkirkan para pesaing keluar dari arena pasar. Setelah para pesaing tersingkir, dengan sesukanya pelaku usaha tersebut melakukan kontrol atas harga. Pada jenis monopoli seperti ini, konsumen akan sangat dirugikan karena tidak memiliki alternatif pada saat akan membeli barang atau jasa tertentu dengan kualitas yang andal serta harga yang wajar dan bersaing. Kondisi seperti itu akan melahirkan inefisiensi ekonomi dan memiliki potensi pemborosan sumber daya, terutama sumber daya alam. Kerugian masyarakat tersebut dinamakan *dead weight loss*.

Dari penjabaran tersebut maka dapat dikatakan jenis monopoli pada poin ketiga dan keempat dapat mengganggu mekanisme pasar dan harus dilarang. Sementara itu, jenis monopoli pertama dan kedua tetap perlu diawasi dan diatur agar pada suatu waktu kekuatan ekonomi yang dimilikinya tidak disalahgunakan.⁴⁰

2.1.2 Monopoli Negara

Di Indonesia, seluruh aspek perkembangan sosial dan politik harus diberi arah oleh norma hukum, dimana semua produk perundang-undangan harus tunduk kepada konstitusi, tidak boleh tunduk kepada dinamika di luar konstitusi. Konstitusi di Indonesia menganut ide kedaulatan rakyat, dimana rakyat berdaulat di bidang politik dan juga berdaulat di bidang ekonomi. UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Republik Indonesia, mengatur segala aspek kehidupan dalam berbangsa dan bernegara, termasuk di dalamnya adalah masalah perekonomian seperti yang diatur di Bab XIV dengan nama Bab Perekonomian dan Kesejahteraan. Pada perubahan/amandemen konstitusi, bidang ekonomi sama sekali tidak dilakukan perubahan pada substansinya, bahkan bidang ekonomi secara tegas dan jelas dimasukkan beberapa ayat tambahan yang menunjukkan

⁴⁰ Johny Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 40-44

peran Negara yang semakin kuat, khususnya dalam pasal 33 UUD 1945 yang mengatur mengenai peran Negara dalam menguasai komoditas-komoditas utama yang menyangkut kepentingan rakyat banyak.⁴¹

Hajat hidup orang banyak adalah konsep yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang berarti sebagai suatu hal atau barang yang menjadi kebutuhan orang banyak. Konsep ini tidak diuraikan secara jelas. Namun dalam penjelasan UUD 1945, hajat hidup orang banyak dijelaskan:

Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh Negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat banyak yang ditindas.⁴²

Penguasaan semua cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak itu mengandung pengertian monopoli penguasaan oleh Negara.⁴³

Semangat monopoli unit usaha atau produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak untuk dikuasai oleh Negara adalah agar terdapat kepastian perlindungan oleh Negara kepada rakyatnya dari ancaman eksploitasi pihak-pihak tertentu di luar Negara yang hanya memasukkan kepentingan kapital yang pada ujungnya adalah dalam rangka menanggung keuntungan finansial dari rakyat sehingga akan menyusahkan rakyat.⁴⁴

Pasal 33 UUD 1945 adalah produk dari proses akulturisasi yang di dalamnya terkandung amanah, bahwa pembangunan ekonomi modern adalah hal akulturasi.⁴⁵ Terdapat sistem kapitalisme dan sosialisme dengan konteksnya

⁴¹ Sulaiman Hartono, *Analisis tentang Monopoli oleh Negara di Bidang Ketenagalistrikan* (Tesis Universitas Indonesia: Depok, 2006), hlm.38

⁴² Indonesia. *Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945*, Penjelasan Bab XV, pasal 33.

⁴³ Sulaiman Suhartono, *op.cit*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ AMW Pranarka, *Pasal 33 UUD 1945; Wawasan Dasar dan Konstruksi Operasionalnya, suatu Tinjauan Ideologis*, (Analisa: Desember 1986), hlm.1055 et seqq.

masing-masing, sementara ekonomi Indonesia berada di antara keduanya dengan konteks tersendiri dan merupakan sikap politik nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Asas yang dianut dalam sistem ekonomi Indonesia adalah asas kekeluargaan yang tertuang dalam badan-badan usaha yang ada di Indonesia yaitu koperasi, swasta, dan Negara (pemerintah).

Keberadaan sektor Negara bersifat pelayanan publik (*public services*) dan kepentingan umum (*public utilities*), sebagai pelaksanaan ayat (2) dan (3) UUD 1945. Karena itu dibandingkan sektor swasta dan koperasi, usaha sektor Negara mempunyai perbedaan yang disebabkan adanya mekanisme harga dan hak istimewa.⁴⁶

Pengecualian larangan monopoli terhadap perusahaan Negara juga diperbolehkan oleh Undang-Undang Persaingan Usaha pada pasal 51. Negara menjalankan monopoli sesuai pasal 33 UUD 1945 adalah dengan maksud untuk menjaga hajat hidup orang banyak, yang bila tidak dilindungi bisa dikuasai pihak tertentu yang dapat merugikan masyarakat. Tujuan diberikannya monopoli kepada Negara ini adalah semata-mata untuk kemakmuran rakyat banyak dan demi efisiensi.

Dalam Pasal 51 Undang-Undang Persaingan Usaha Negara diberikan legitimasi untuk melakukan monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau distribusi yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi penting bagi Negara. Pasal 51 Undang-Undang Persaingan Usaha dapat diuraikan dalam beberapa unsur sebagai berikut:

1. Monopoli

Monopoli menurut Undang-Undang Persaingan Usaha berarti penguasaan dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok usaha.⁴⁷ Berdasarkan definisi tersebut, monopoli pada dasarnya menggambarkan suatu keadaan

⁴⁶ John F. Due, *Government; Economics of the Public Sector*, terj. Drs. Iskandarsyah et al., ed. Dr. S. B. Joedono, (Jakarta: UI Press, 1973), hlm. 22 et seqq.

⁴⁷ Indonesia (a). pasal 1 angka 1

penguasaan pelaku usaha atas barang dan atau jasa tertentu yang dapat dicapai tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

2. Pemusatan kegiatan

Pemusatan kegiatan menurut Undang-Undang Persaingan Usaha adalah pemusatan kegiatan ekonomi yang berarti penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa.⁴⁸ Berdasarkan definisi tersebut, pemusatan kegiatan pada dasarnya menggambarkan suatu keadaan penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan yang dicerminkan dari kemampuannya dalam menentukan harga yang dapat dicapai oleh satu atau lebih pelaku usaha tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan dapat dilakukan Negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan: (1) produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak dan (2) cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara.

3. Produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak

Unsur ini memiliki materi muatan yang sama dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Pada hakikatnya ada tiga fungsi utama yang dilaksanakan Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan dan pembangunan yang kemudian diwujudkan dengan produksi dan atau

⁴⁸ Indonesia (a), pasal 1 angka (2)

distribusi barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu:

- a. Fungsi alokasi, yang ditujukan pada sumber daya alam Negara yang bermanfaat bagi kepentingan umum;
- b. Fungsi distribusi, yang diarahkan pada pelayanan publik dan pemerataan pembangunan yang bersifat vital untuk menjamin ketersediaan barang dan jasa dengan skala yang tetap dan menjamin produksi barang dan jasa secara efisien jika dikelola Negara;
- c. Fungsi stabilisasi, yang berkaitan dengan pertahanan keamanan, Moneter, dan fiskal, yang mengharuskan pengaturan dan pengawasan khusus.⁴⁹

4. Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara

Ketentuan ini juga merupakan materi dari Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang pada hakikatnya barang dan atau jasa yang terkait dengan unsur ini harus memenuhi dua syarat, yaitu:

- a. Strategis, yaitu menyangkut pertahanan keamanan Negara secara langsung dalam rangka melindungi kepentingan Negara dan kesatuan bangsa;
- b. Finansial, yaitu menyangkut sumber pendanaan penyelenggaraan pemerintah Negara untuk maksud menjaga ketertiban umum dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat.⁵⁰

Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh Negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa

⁴⁹ Adi Wibowo, *Analisis Yuridis tentang Monopoli Negara atas Pengelolaan Air Bersih di Wilayah DKI Jakarta Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha*, (Tesis Universitas Indonesia: Depok, 2008), hlm. 35

⁵⁰ *Ibid.*

yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara harus diatur dengan undang-undang.⁵¹

5. Diatur dengan undang-undang

Pengertian diatur dengan undang-undang merupakan justifikasi dari Negara untuk melakukan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan atas barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara. Hal ini berarti monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh Negara tersebut hanya dapat dilakukan setelah diatur terlebih dahulu dalam bentuk undang-undang (bukan peraturan di bawah undang-undang). Undang-undang tersebut harus mencantumkan secara jelas tujuan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan serta mekanisme pengendalian dan pengawasan Negara dalam penyelenggaraan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan tersebut, sehingga tidak mengarah pada praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Adapun pelaksanaan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh Negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi Negara, dapat diselenggarakan oleh badan usaha milik Negara dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah.

6. Badan Usaha Milik Negara

Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan

⁵¹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pedoman Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.⁵² BUMN terdiri dari dua jenis, yaitu perusahaan perseroan yang berbentuk perseroan terbatas dengan modal terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia dengan tujuan utama mengejar keuntungan, dan Perusahaan Umum yang merupakan BUMN dengan modal dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Berdasarkan hal tersebut maka dapat dikatakan BUMN merupakan kepanjangan tangan dari Negara dalam berbisnis karena pengaruh Negara sangat besar dalam mengambil keputusan atau kebijakan yang tujuan utamanya adalah bentuk kesejahteraan masyarakat.

BUMN memiliki karakteristik istimewa yang tidak dimiliki oleh badan usaha lain, yang dirumuskan sebagai: *A Corporation clothed with the power of government but possessed the flexibility an initiative of a private enterprise* (suatu badan usaha yang “berbaju pemerintah tetapi mempunyai fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan swasta).⁵³ Inti dari konsep BUMN adalah *public purpose*, yang telah dijabarkan sebelumnya yaitu tujuan pemerintah untuk mencapai cita-cita pembangunan baik sosial, politik dan ekonomi, bagi kesejahteraan bangsa dan Negara.

Setiap Negara di dunia pasti memiliki BUMN sebagai salah satu pelaku ekonomi. Menurut Faisal Basri, terdapat lima faktor yang melatarbelakangi keberadaan BUMN di Indonesia, yaitu:

⁵² Indonesia (c). Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 *tentang Badan Usaha Milik Negara*. Disahkan tanggal 19 Juni 2003, Lembaran Negara RI Tahun 2003 No. 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4297.

⁵³ Pandji Anoraga, *BUMN, Swasta dan Koperasi*, (Jakarta: PT. Dunia Pustaka Jaya, 1995), hlm.2

1. Pelopor atau perintis karena swasta tidak tertarik untuk menggelutinya;
2. Pengelola bidang-bidang usaha yang strategis dan pelaksana pelayanan publik;
3. Penyeimbang kekuatan-kekuatan besar;
4. Sumber pendapatan Negara;
5. Hasil dari nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda.⁵⁴

Selain faktor-faktor tersebut, BUMN dibentuk karena satu alasan mutlak yang tidak dapat dibantah, yaitu bahwa untuk produk atau jasa tertentu, dalam kondisi dan situasi tertentu, memang harus diadakan oleh pemerintah.⁵⁵ Atas pertimbangan kesejahteraan rakyat banyak, untuk barang atau jasa yang vital dan menguasai hajat hidup orang banyak, dimana tidak ada swasta yang berminat untuk menanganinya, barang dan jasa yang bersangkutan diadakan oleh Negara agar rakyat banyak dapat menikmati barang vital tersebut. Ukuran vital dan tidaknya suatu barang dan jasa sangat relatif sehingga dapat dikaitkan dengan faktor lain, yaitu apakah barang dan jasa yang bersangkutan dapat diproduksi dengan kualitas yang baik dan harga terjangkau.

Kondisi lain yang memaksa pemerintah mendirikan dan memiliki BUMN adalah karena barang dan jasa yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak tersebut, sangat mempengaruhi kesejahteraan rakyat, hanya dapat diadakan dengan merugi. Ini disebabkan karena harga pokok produksi barang tersebut memang sangat tinggi, sehingga tidak terjangkau oleh rakyat banyak.⁵⁶ Bila harga

⁵⁴ Faisal Basri, *Perekonomian Indonesia: Tantangan dan Harapan bagi Kebangkitan Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2002), hlm. 268

⁵⁵ Kwik Kian Gie, *Gonjang-Ganjing Ekonomi Indonesia: Badai Belum Akan Segera Berlalu*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm.358

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 360

pokok produksi barang tersebut memang sangat tinggi, maka biaya akan ditanggung bersama oleh seluruh rakyat melalui pembiayaan yang berasal dari pajak. Jelas dalam hal ini BUMN memang harus disubsidi. Yang menjadi pertimbangan besar apabila barang dan jasa yang sangat menentukan tingkat kesejahteraan rakyat banyak itu harus tersedia dengan harga yang terjangkau oleh rakyat banyak. Yang diberi prioritas mengadakannya adalah swasta. Jika barang dan jasa yang vital tersebut dapat dilakukan oleh swasta, sebaiknya pemerintah tidak turut campur baik dalam produksi maupun dalam distribusinya. Tetapi jika tidak ada yang berminat atau tidak ada yang mampu, pemerintah harus melakukannya dengan subsidi.⁵⁷ Masyarakat swasta di Indonesia yang masih berkembang tidak dapat mengerahkan modal yang diperlukan untuk investasi di berbagai lapangan. Berbagai jenis investasi terlalu besar sehingga berada di luar jangkauan pengusaha swasta, namun investasi-investasi tersebut perlu diadakan. Ada juga berbagai jenis investasi yang kurang menarik bagi swasta karena tidak dapat memberikan laba yang cukup besar. Dalam keadaan-keadaan tersebut, negaralah yang menanam modalnya untuk memproduksi barang atau jasa yang diperlukan oleh masyarakat.⁵⁸

7. Badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah

Dalam konsep hukum, badan atau lembaga bentukan pemerintah sebagian besar diarahkan dalam rangka menjalankan, tugas pelayanan kepentingan umum (*public service*) dan sebagai suatu institusi yang menguasai masyarakat agar sesuai dengan perilaku etika dan norma hukum yang ada. Dengan demikian, pemahaman mengenai badan atau lembaga pada dasarnya dikenal sebagai bagian dari institusi pemerintahan

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Lambock V. Nahattands *et. al.*, *Hal-Hal yang Dikecualikan dari UU No. 5/1999 dan Pengertian yang Tercakup dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945*, Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya, (Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2004), hlm.34

(*the institution government*) yang memiliki fungsi dan kedudukan yang sepadan dengan pertanggungjawabannya secara publik. Secara umum, istilah badan bentukan pemerintahan (*Government Body of Authority*) ditujukan pada institusi tempat bekerjanya aparatur pemerintah yang memiliki kualifikasi yuridis pada personalitas, kekuasaan, dan keistimewaan tertentu dalam kewenangannya, serta memiliki hak dan kewajiban tertentu untuk menjalankan kewenangannya tersebut. Dengan kata lain badan atau lembaga yang fungsinya bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*), yang pencapaiannya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁹

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa yang dikecualikan dengan undang-undang lain adalah monopoli atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan penyediaan dan pemasaran barang dan jasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Walaupun demikian Negara diwakili pemerintah, persoalan yang timbul dari kesimpulan ini adalah pemerintah tidak selalu memiliki cukup dana untuk menyelenggarakan penyediaan tersebut. Selain itu seringkali kultur birokrasi pemerintah tidak efisien untuk menyelenggarakan penyediaan langsung barang dan jasa tersebut. Teori dan praktik di Negara lain menunjukkan bahwa penyediaan akan menjadi lebih berkualitas dan ketika dilakukan oleh korporasi.⁶⁰ Hal ini menyebabkan penguasaan oleh Negara tidak harus langsung oleh Negara dan hanya oleh Negara, akan tetapi bergantung pada karakteristik barang dan jasa, ketersediaan dana penyelenggaraan dan kesiapan pelaku usaha swasta. Penguasaan Negara yang diwakilkan oleh pemerintah lebih diartikan sebagai kontrol yang efektif oleh pemerintah terhadap penyelenggaraan penyediaan yang dilakukan oleh penyedia barang dan jasa tersebut.

2.2 Tinjauan Mengenai Usaha Infrastruktur Jalan Tol

⁵⁹ Adi Wibowo, *op.cit.* hlm 37

⁶⁰ *Ibid.*

2.2.1 Sejarah Jalan Tol di Indonesia

Pentingnya peran negara dalam pembangunan ekonomi telah diakui oleh berbagai mazhab teori ekonomi. Pendekatan Marxis menekankan peran negara yang total dalam segala bidang, termasuk ekonomi, dalam rangka melaksanakan pembangunan.⁶¹ Sementara pendekatan Keynesian mengakui diperlukannya peran Negara ketika berada dalam kondisi krisis dan mengalami *underconsumption*. Negara menurut Keynes, dituntut untuk mendorong konsumsi publik dengan cara membangun infrastruktur dan membuka sebanyak mungkin lapangan kerja. Meskipun relatif kecil, namun peran negara juga disinggung oleh mazhab ekonomi klasik. Adam Smith setidaknya mengakui peran negara dalam bidang ekonomi yang mencakup (1) memberi perlindungan hukum, (2) fungsi pertahanan dan keamanan, dan (3) pembangunan infrastruktur. Ketiga *mainstream* pemikiran ekonomi tersebut melihat pentingnya peran negara dalam menunjang keberhasilan pembangunan ekonomi. Dari ketiga mazhab tersebut juga terlihat bahwa penyelenggaraan infrastruktur merupakan salah satu fungsi penting negara dalam menunjang pembangunan nasional. Pasar tidak akan pernah berfungsi dengan baik apabila tidak didukung oleh infrastruktur fisik.⁶²

Pentingnya peran infrastruktur publik dalam menunjang pembangunan ekonomi suatu negara diuraikan oleh Catherine J. Morrison dan Amy Ellen Schwartz. Mereka mengatakan bahwa terdapat manfaat sosial yang positif dari peningkatan investasi di bidang infrastruktur untuk jangka panjang dan yang mencakup suatu wilayah tertentu. Kedua penulis juga menguraikan dampak ekonomi yang kurang lebih sama:

Public infrastructure investment is an important example of a good which could generate external economies. If expenditure on public capital have a positive productive impact – and thus cost savings for firms which are

⁶¹ Ahmad Erani Yustika, *Ekonomi Politik: Kajian Teoritis dan Analisis Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 11

⁶² *Ibid.*

*currently experiencing economic difficulties – the implication for policy decision concerning infrastructure investment may be great.*⁶³

Dengan demikian, jelas bahwa pembangunan infrastruktur memainkan peran penting dalam pembangunan ekonomi negara. Tentunya keberhasilan pembangunan ekonomi merupakan salah satu aspek utama yang menentukan keberhasilan pembangunan nasional salah satunya adalah infrastruktur jalan tol. Sejarah Jalan Tol di Indonesia, dimulai pada tahun 1973. Pemerintah mulai membangun jalan bebas hambatan pertama yang menghubungkan Jakarta dengan Bogor. Ketika masih dalam tahap pembangunan, jalan tol yang menyambungkan Jakarta-Bogor-Ciawi (Jagorawi) ini belum berstatus sebagai jalan tol. Ketika jalan tersebut selesai dibangun, tahun 1978, Pemerintah memikirkan agar biaya pengoperasian dan pemeliharaan ruas jalan tersebut dapat dilakukan mandiri tanpa membebani anggaran Pemerintah. Untuk itu Menteri Pekerjaan Umum ketika itu, mengusulkan kepada Presiden agar ruas jalan Jakarta-Bogor tersebut dijadikan jalan tol.⁶⁴

Pembangunan jalan tol yang dimulai pada tahun 1975 ini dilakukan oleh pemerintah dengan dana dari anggaran pemerintah dan pinjaman luar negeri yang diserahkan kepada PT Jasa Marga (Persero) sebagai penyertaan modal. Selanjutnya PT Jasa Marga (Persero) ditugasi oleh pemerintah untuk membangun jalan tol dengan tanah yang dibiayai oleh pemerintah.⁶⁵

Terhitung sejak tahun 1987, sektor swasta mulai ikut berpartisipasi dalam investasi jalan tol sebagai operator jalan tol dengan menandatangani perjanjian kuasa pengesahan (PKP) dengan PT Jasa Marga (Persero). Hingga tahun 2005, 608,12 km jalan tol telah dibangun dan dioperasikan di Indonesia.

⁶³ Catherine J. Morrison dan Amy Ellen Schwartz, *State Infrastructure and Productive Performance*, Working Paper No. 3981, (National Bureau of Economic Research, Cambridge January 1992).

⁶⁴ Pudji Krisna Murti, *Multi Peran PT Jasa Marga (Persero) Sebagai Penyelenggara Jalan Tol*, (Tesis Fakultas Ilmu Sosial Universitas Indonesia: Depok, 1996), hlm.42

⁶⁵ Bangkit A. Wiryawan dan Bambang Sudjatmiko, *Tinjauan Sosial-Ekonomi Sinergi Pembangunan Jalan Tol dan Jalan Kereta Api di Pulau Jawa*, <http://sebranmas.pu.go.id/attachments/202_BANGKIT%202009.pdf> diakses 28 April 2010

Dari total panjang tersebut sebanyak 459,82 km jalan tol dioperasikan oleh PT. Jasa Marga (Persero) dan 148,30 km sisanya dioperasikan oleh swasta lain.⁶⁶

Pada periode 1995 hingga 1997 dilakukan upaya percepatan pembangunan jalan tol melalui tender 19 ruas jalan tol sepanjang 762 km. Namun upaya tersebut terhenti akibat krisis ekonomi pada bulan Juli 1997 yang mengakibatkan penundaan program pembangunan jalan tol dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 39 Tahun 1997 tentang Penangguhan/Pengkajian Kembali Proyek Pemerintah, Badan Usaha Milik Negara, dan Swasta yang Berkaitan dengan Pemerintah/Badan Usaha Milik Negara. Akibat penundaan ini pembangunan jalan tol di Indonesia mengalami stagnasi, terbukti dengan hanya menambah sebanyak 13,3 km jalan tol pada periode 1997-2001. Pada tahun 1998 Presiden kembali mengeluarkan Keppres No. 7 Tahun 1998 tentang Kerjasama Pemerintah dan Swasta dalam Penyediaan Infrastruktur yang kemudian terus direvisi menjadi Perpres Nomor 67 Tahun 2005 sampai sekarang direvisi lagi menjadi Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2010.

Selanjutnya pada tahun 2002 pemerintah kembali mengeluarkan Keppres No. 15 tentang Penerusan Proyek-Proyek Infrastruktur. Mulai dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2004 terbangun 4 ruas jalan dengan panjang total 41,80 km. Pada tahun 2004 diterbitkan Undang-Undang No. 38 tahun 2004 tentang Jalan yang membentuk Badan Pengelola Jalan Tol (BPJT) sebagai pengganti peran regulator yang selama ini dipegang oleh PT Jasa Marga (Persero). Proses pembangunan jalan tol kembali memasuki fase percepatan mulai tahun 2005, meneruskan 19 proyek jalan tol yang tertunda sejak tahun 1997, dengan menargetkan pembangunan sepanjang 1642 km jalan tol baru di Pulau Jawa dan sepanjang 52 km di luar Pulau Jawa.⁶⁷

2.2.2 Peranan Pemerintah dalam Proyek Infrastruktur Jalan Tol Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa tujuan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, antara lain adalah memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, bumi dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Di samping itu, Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas umum (infrastruktur) yang layak yang harus diatur dengan undang-undang sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945.

Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman Negara dalam melaksanakan pembangunan menyebutkan bahwa Negara dalam Visi dan Misinya Dalam Bab IV tentang Arah Kebijakan pada huruf B tentang Ekonomi butir 17: “Meningkatkan pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana publik, termasuk transportasi, telekomunikasi, energi dan listrik, dan air bersih guna mendorong pemerataan pembangunan, melayani kebutuhan masyarakat dengan harga terjangkau, serta membuka keterisolasian wilayah pedalaman dan terpencil”.⁶⁸

Studi klasik yang dilakukan sejarawan ekonomi Rostow membuktikan bahwa kesiapan infrastruktur sebuah Negara menjadi salah satu syarat penting baik bagi tahap *pre-take off* yaitu tahap dimana perkembangan dari masyarakat tradisional menuju masyarakat yang lebih modern karena berkembangnya ilmu pengetahuan maupun bagi periode *take off* (lepas landas) sebuah perekonomian yaitu tahap dimana sebuah negara mulai terdorong untuk meningkatkan perekonomiannya atau dengan kata lain mulai berkembang.⁶⁹ Meskipun Rostow tidak menyebutkan jalan tol sebagai suatu proyek infrastruktur, menurut penulis jalan tol merupakan salah satu proyek infrastruktur seperti infrastruktur kereta api, pelabuhan laut, pelabuhan udara, dan lainnya yang banyak menyangkut kepentingan publik.

⁶⁸ MPR RI, Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara 1999-2004, tanggal 19 Oktober 1999.

⁶⁹ W.W . Rostow, *The Stages of Economic Growth*, (Cmbridge: Cambridge University Press, 1977)

Hal tersebut mendukung pemahaman penulis bahwa sektor infrastruktur sangat penting keberadaanya dalam bidang usaha guna terciptanya pembangunan ekonomi di suatu Negara. Sarana transportasi sangat vital bagi pembangunan ekonomi Indonesia, mobilitas masyarakat serta kualitas hidup secara umum. Transportasi yang cepat akan mempermudah distribusi, memperbanyak pilihan barang/jasa yang tersedia, dan meningkatkan kualitas barang/jasa. Sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan ekonomi Negara, jalan tol yang merupakan jalan bebas hambatan, adalah suatu pilihan terbaik dibandingkan dengan jalan biasa. Hal ini berarti masyarakat mengharap kualitas pelayanan dan pemeliharaan jalan tol yang menjamin faktor keselamatan dan kenyamanan berjalan ke seluruh tujuan mereka.⁷⁰

Sistem jaringan jalan tersebut akan dapat memacu terwujudnya pemerataan pembangunan, stabilisasi harga dan distribusi barang lebih terjamin, sehingga arus barang menjadi lancar. Sistem ini juga akan berperan dalam merangsang pengembangan wilayah yang letaknya di luar pusat kota dan memberikan kelancaran berlalu lintas serta meningkatkan kenyamanan dan keselamatan. Kepadatan lalu lintas di beberapa kota besar di Indonesia memacu untuk segera dibangunnya sarana jalan, terutama jalan bebas hambatan.⁷¹

Pasal 17 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 mengatur bahwa berdasarkan penyelenggaraan jalan tol, pemerintah menyerahkan wewenang penyelenggaraan jalan tol kepada Badan Usaha Negara Jalan Tol. Badan Usaha Negara Jalan Tol didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan penyerahan wewenang penyelenggaraan jalan tol tidak melepaskan tanggung jawab Pemerintah terhadap jalan yang diserahkan penyelenggaraannya.

⁷⁰ Hendrawan, *Peranan Kebijakan Pembangunan Infrastruktur Jalan Tol Melalui Ketentuan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dalam Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia*, (Tesis Universitas Indonesia Fakultas Hukum Program Pascasarjana, Depok, 2008), hlm.2.

⁷¹ Company Profile: *25 Tahun Jalan Tol di Indonesia (1978-2003)*, (Jakarta: PT. Jasa Marga (Persero), 2003), hlm.3.

Mengingat jalan tol merupakan jalan umum/terbuka bagi lalu lintas umum dan memiliki sifat khusus, sudah selayaknya pengusaha jalan tol diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara. Badan Usaha Milik Negara adalah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara. Kekhususan tersebut disebabkan oleh karena obyek usahanya berupa jalan yang kepada pemakainya dikenakan tol, tetapi mempunyai tujuan untuk pemerataan pengembangan wilayah bagi terwujudnya perkembangan antar daerah yang seimbang dan pemerataan hasil-hasil pembangunan, serta pemantapan pertahanan dan keamanan.⁷² Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan, biaya pra-studi kelayakan dan pembebasan tanah untuk pembangunan jalan tol ditanggung oleh Pemerintah. Besarnya tarif tol ditetapkan dengan Keputusan Presiden.⁷³

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan adalah dasar hukum penyelenggaraan jalan tol saat itu, dalam penjelasan umum menjelaskan, jalan sebagai salah satu prasarana perhubungan merupakan unsur penting dalam pengembangan kehidupan bangsa dan pembinaan kesatuan dan persatuan bangsa untuk mencapai tujuan Nasional yang hendak diwujudkan melalui serangkaian program pembangunan yang menyeluruh, terarah dan terpadu serta berlangsung secara terus-menerus. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan Negara, mempunyai hak membina jalan. Pembinaan jalan, sebagai salah satu bagian dari pembinaan prasarana perhubungan melibatkan unsur masyarakat dan pemerintah. Dalam hubungan ini diperlukan adanya kesepakatan atas pengenalan masalah sasaran pokok pembinaan jalan, juga penegasan tentang hak dan kewajiban pemerintah maupun rakyat serta pedoman bagi usaha

⁷² Indonesia (e). *Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol*, Lembaran Negara RI Tahun 2005 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara RI Tahun 2005 Nomor 4444. Penjelasan Pasal 17 ayat (1).

⁷³ Ir. Dradjat Sudrajat, *Penyelenggaraan Jalan Tol Berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan*, Makalah disampaikan pada Acara Workshop Perencanaan Kurikulum Program D-IV Jalan Tol, yang diselenggarakan oleh Politeknik Negeri Jakarta, (Jakarta, 17 Februari 2005).

pengaturannya lebih lanjut.⁷⁴ Dalam hal ini setiap usaha pembinaan jalan harus dilandasi oleh jiwa pengabdian kepada bangsa dan Negara.

Oleh sebab itu dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan, Pasal 17 diatur bahwa berdasarkan hak penyelenggaraan jalan tol, pemerintah menyerahkan wewenang penyelenggaraan jalan tol kepada Badan Usaha Milik Negara Jalan Tol yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pembangunan jalan tol diselenggarakan oleh pemerintah yang pelaksanaannya untuk sebagian atau seluruhnya kepada PT Jasa Marga (Persero).⁷⁵

Berkaitan dengan hal itu, Badan Usaha Milik Negara Jalan Tol yang dimaksud adalah PT Jasa Marga (Persero), yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1978 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia dalam Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di bidang pengelolaan, Pemeliharaan dan Pengadaan Jaringan Jalan Tol, serta ketentuan-ketentuan pengusahaannya. PT Jasa Marga (Persero) adalah BUMN yang bertugas mengelola jaringan jalan tol di Indonesia dan memelihara seluruh ruas jalan tol agar selalu berfungsi sebagaimana mestinya. PT Jasa Marga (Persero) bekerjasama dengan pihak lain dalam hal pembangunan ruas jalan tol baru, peningkatan fasilitas jalan tol, serta hal lain yang dapat memaksimalkan manfaat kepada pengguna jalan.

Pada dasarnya peran PT Jasa marga (Persero), Tbk (karena pada tahun 2007 sudah menjadi perusahaan terbuka) adalah merencanakan (studi kelayakan termasuk rencana teknik jalan tol), membangun, mengoperasikan dan memelihara jalan tol. Adapun visi PT Jasa Marga (Persero) Tbk adalah penyelenggara jalan tol yang profesional, unggul dan terpercaya. Sedangkan misinya memberikan pelayanan yang optimal kepada pemakai jalan; mengembangkan pembangunan nasional; mengelola perusahaan secara profesional agar sehat, tumbuh dan berkembang; melakukan pembinaan organisasi dan karyawan secara sistematis dan terarah; menjalankan usaha

⁷⁴ Hendrawan, *op.cit.*, hlm.4

⁷⁵ Company Profile, *op.cit.*, hlm.19

dengan memperhatikan kepentingan masyarakat serta lingkungan. PT Jasa Marga (Persero) Tbk bertujuan turut aktif melaksanakan dan menunjang kebijakan nasional pada umumnya serta pembangunan sektor prasarana jalan pada khususnya.⁷⁶ Untuk hal tersebut sebagaimana diatur pada pasal 17 ayat (1) sampai ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980, berdasarkan hak penyelenggaraan jalan tol, pemerintah menyerahkan wewenang penyelenggaraan jalan tol kepada Badan Usaha Milik Negara Jalan Tol, yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dimana penyerahan wewenang penyelenggaraan jalan tol tidak melepaskan tanggung jawab pemerintah terhadap jalan yang diselenggarakan penyelenggaraannya. Badan Usaha Milik Negara Jalan Tol yang dimaksud adalah PT Jasa Marga (Persero) Tbk sebagai satu-satunya Badan Usaha yang memiliki kewenangan penyelenggaraan jalan tol, yang memiliki peran sebagai operator juga sebagai regulator. Peran sebagai regulator mencakup membuat kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan jalan tol. Sedang peran sebagai operator mencakup kewenangan penyelenggaraan perusahaan dan pengelolaan jalan tol.

Lebih lanjut tujuan, peran, dan fungsi PT Jasa Marga (Persero) Tbk diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1978 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia dalam pendirian perusahaan Perseroan (Persero) di bidang pengelolaan, pemeliharaan dan pengadaan jaringan jalan tol, serta ketentuan-ketentuan pengusahaannya. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1978 pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) mengatur bahwa Persero mempunyai maksud dan tujuan ikut serta menyelenggarakan pengembangan jaringan jalan dalam rangka mewujudkan sasaran pembangunan nasional untuk pertumbuhan bangsa dan Negara, terutama yang menyangkut perwujudan perkembangan antar daerah yang seimbang dan pemerataan hasil-hasil pembangunan, pertahanan dan keamanan nasional.

Persero melakukan pengelolaan dan pemeliharaan jalan tol, pengadaan jaringan jalan tol, penyelenggaraan jalan tersebut, penyelenggaraan dan pengelolaan fasilitas-fasilitas yang ada serta berkaitan dengan jalan tol,

⁷⁶ Company Profile, *ibid.*, hlm.13.

usaha-usaha lain yang sesuai dan selaras dengan maksud dan tujuan Persero. Pada pasal 11, mengatur mengenai lapangan usaha Persero yang mencakup pengelolaan, pemeliharaan dan pengadaan jalan tol, termasuk pembinaan yang meliputi kegiatan-kegiatan perencanaan teknis, pemeliharaan termasuk pengawasan dan pembangunan; pemungutan/pengumpulan uang tol dan usaha-usaha lain yang selaras dengan maksud tujuan Persero.

2.2.3 Peranan Pemerintah dalam Proyek Infrastruktur Jalan Tol Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004

Dalam *Indonesian Infrastructure Summit 2005*, Pemerintah Indonesia menawarkan sekitar 91 proyek dengan nilai US \$ 22,2 miliar atau Rp 203 triliun kepada investor dalam maupun luar negeri, yang terdiri dari proyek jalan tol, rel kereta api, pelabuhan laut, pelabuhan udara, air bersih, dan pembangkit listrik. Pembangunan jalan tol khususnya di Indonesia, dilatarbelakangi oleh suatu kondisi dimana dalam suatu pembangunan jalan bebas hambatan memerlukan pendanaan relatif besar.⁷⁷ Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 (UU Jalan) disebutkan bahwa jalan tol diselenggarakan untuk:

- a. Memperlancar lalu lintas di daerah yang telah berkembang;
- b. Meningkatkan hasil guna dan daya guna pelayanan distribusi barang dan jasa guna peningkatan pertumbuhan ekonomi;
- c. Meringankan beban dana pemerintah melalui partisipasi pengguna jalan; dan
- d. Meningkatkan pemerataan hasil pembangunan dan keadilan.⁷⁸

Untuk itu pengguna jalan tol dikenakan kewajiban membayar tol yang digunakan untuk pengembalian investasi, pemeliharaan, dan pengembangan jalan tol. Konsep dasar pemerintah dalam pembangunan jalan tol di Indonesia adalah, bahwa pemerintah menyadari beberapa daerah tertentu di Indonesia sebenarnya sudah mampu sendiri pengadaan jalan. Kemudian berdasarkan

⁷⁷ Indonesia (b), Lihat butir 8 Penjelasan.

⁷⁸ Indonesia (b). pasal 43 ayat (1)

pemikiran tersebut, pemerintah akan menyediakan dan pinjaman untuk membangun jalan, tetapi kemudian masyarakat pemakai jalan harus membayar setiap kali menggunakan fasilitas jalan itu. Pembayaran dari masyarakat itu dipakai untuk membayar kembali pinjaman yang diberikan pemerintah untuk membangun jalan itu. Dana pembangunan jalan itu bisa juga langsung digali dari potensi masyarakat dengan cara menjual obligasi.⁷⁹

Pada awalnya penyelenggaraan jalan tol tidak semata-mata mencari keuntungan, tapi mengemban misi untuk mempercepat pembangunan jaringan jalan. Untuk itu bentuk pengusahaannya tidak *full profit oriented*. Sehingga ada jalan tol yang kurang menguntungkan, kalau memang diperlukan oleh pemerintah dan masyarakat, maka dibangun dengan subsidi pemerintah. Namun dalam perjalanannya, pengelolaan jalan tol sudah berkembang menjadi *profit making* bahkan melibatkan pengusaha swasta. Hal ini kurang cepat diikuti dengan perubahan kebijakan-kebijakan yang jelas terhadap perubahan sebagai barang publik (*public goods*) atau barang privat atau semi privat (*private/ semi private goods*). Kondisi ini tidak menguntungkan bagi kedua belah pihak, yaitu operator maupun regulator.⁸⁰

Secara umum barang publik biasa dipahami sebagai sesuatu yang dapat dinikmati atau dibutuhkan oleh semua orang. Suatu barang publik merupakan barang-barang yang tidak dapat dibatasi siapa penggunaannya dan sebisa mungkin bahkan seseorang tidak perlu mengeluarkan biaya untuk mendapatkannya. Barang publik (*public goods*) adalah barang yang apabila dikonsumsi oleh individu tertentu tidak akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut. Selanjutnya, barang publik sempurna (*pure public goods*) didefinisikan sebagai barang yang harus disediakan dalam jumlah dan kualitas yang sama terhadap seluruh anggota masyarakat. Satu terminologi lain yang agak mirip adalah barang kolektif. Bedanya, barang publik adalah untuk masyarakat secara umum (keseluruhan), sementara barang kolektif dimiliki oleh

⁷⁹ Iwan E. Joesoef, *Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol Sebagai Kontrak Bisnis Berdimensi Publik Antara Pemerintah dengan Investor (Swasta) dalam Proyek Infrastruktur*, (Badan Penerbit FHUI, 2006), hlm. 86

⁸⁰ Hendrawan, *op.cit.*, hlm.84

satu bagian dari masyarakat (satu komunitas yang lebih kecil) dan hanya berhak digunakan secara umum oleh komunitas tersebut.

Barang publik memiliki dua sifat atau dua aspek yang terkait dengan penggunaannya, yaitu:

- a. *Non-rivalry*. *Non-rivalry* dalam penggunaan barang publik berarti bahwa penggunaan satu konsumen terhadap suatu barang tidak akan mengurangi kesempatan konsumen lain untuk juga mengkonsumsi barang tersebut. Setiap orang dapat mengambil manfaat dari barang tersebut tanpa mempengaruhi manfaat yang diperoleh orang lain.
- b. *Non-excludable*. Sifat *non-excludable* barang publik ini berarti bahwa apabila suatu barang publik tersedia, tidak ada yang dapat menghalangi siapapun untuk memperoleh manfaat dari barang tersebut atau dengan kata lain, setiap orang memiliki akses ke barang tersebut. Dalam konteks pasar, maka baik mereka yang membayar maupun tidak membayar dapat menikmati barang tersebut. Singkatnya, tidak ada yang dapat dikecualikan (*excludable*) dalam mengambil manfaat atas barang publik.⁸¹

Sedangkan yang dimaksud dengan barang privat adalah barang-barang yang memiliki sifat berkebalikan dengan barang publik. Barang privat secara tipikal adalah barang yang diperoleh melalui mekanisme pasar, dimana titik temu antara produsen dan konsumen adalah mekanisme harga. Oleh karena itu, kepemilikan barang privat biasanya dapat teridentifikasi dengan baik. Sifat-sifat utama barang privat tentunya berkebalikan sama sekali dengan barang publik. Sifat-sifat barang privat yaitu:

- a. *Rivalrous consumption*, dimana konsumsi oleh satu konsumen akan mengurangi atau menghilangkan kesempatan pihak lain untuk melakukan

⁸¹ Tyler Cowen. *Public Goods and Externalities*, (Fairfax, VA: George Mason University Press, 1992)

hal serupa. Terjadi rivalitas antar calon konsumen dalam mengkonsumsi barang ini.

- b. *Excludable consumption*, dimana konsumsi suatu barang dapat dibatasi hanya pada mereka yang memenuhi persyaratan tertentu (biasanya harga), dan mereka yang tidak membayar atau tidak memenuhi syarat dapat dikecualikan dari akses untuk mendapatkan barang tersebut (*excludable*).
- c. *Scarcity/depletability/finite*, yaitu kelangkaan atau keterbatasan dalam jumlah. Kelangkaan dan ketersediaan dalam jumlah yang terbatas inilah yang menimbulkan kedua sifat sebelumnya.

Barang privat biasanya memang diadakan untuk mencari profit atau laba. Karena sifat-sifatnya tadi, barang privat dapat menjaga efisiensi pasar dalam pengadaannya. Efisiensi inilah yang menarik minat sektor swasta dan menimbulkan pemahaman bahwa barang privat adalah barang yang diproduksi oleh sektor swasta. Meskipun begitu, pemerintah pun sebenarnya dapat berlaku sebagai sektor swasta dan menjadi bagian dari pasar dalam penyediaan barang privat untuk tujuan-tujuan tertentu.⁸²

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan Negara mempunyai kewenangan menyelenggarakan jalan. Penyelenggaraan jalan, sebagai salah satu bagian penyelenggaraan prasarana transportasi, melibatkan unsur masyarakat dan pemerintah. Agar diperoleh suatu hasil optimal, diperlukan penyelenggaraan jalan secara terpadu dan bersinergi antar sektor, antar daerah dan juga antar pemerintah serta masyarakat termasuk dunia usaha. Dalam pengusahaan jalan tol, perlu dilakukan penataan menyeluruh dan pemisahan antara peran regulator dan operator serta menciptakan iklim investasi yang kondusif sehingga dapat menarik dunia usaha untuk ikut berpartisipasi. Untuk maksud tersebut Menteri membentuk Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) yang bertugas melaksanakan sebagian penyelenggaraan jalan tol.⁸³

⁸² *Ibid.*

⁸³ Indonesia (b), Penjelasan Umum angka 11.

Dalam perkembangannya, peran ganda sebagai operator dan regulator sudah tidak sesuai lagi, mengingat PT Jasa Marga (Persero) merupakan suatu badan usaha yang selain memberikan pelayanan untuk kepentingan publik, juga berorientasi mencari laba. Pemerintah menanggapi hal tersebut dengan menerbitkan peraturan baru guna mendukung penyelenggaraan jalan terutama jalan tol agar lebih efektif, berkembang dan profesional, yaitu Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan yang disahkan pada tanggal 18 Oktober 2004 dan dilanjutkan pada tanggal 21 Maret 2005, dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol. Berdasarkan pasal 67 UU Jalan, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1990 tentang Jalan Tol dinyatakan tidak berlaku lagi.

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol mengatur bahwa kewenangan jalan tol tidak hanya dilaksanakan oleh PT Jasa Marga (Persero), tetapi juga dilaksanakan oleh badan yang dibentuk pemerintah guna efektivitas kerja penyelenggaraan jalan tol yaitu Badan Pengatur Jalan Tol. Jalan tol termasuk proyek infrastruktur diharapkan terlaksana secara mandiri tanpa mengganggu anggaran pemerintah. Maka dilakukan perubahan undang-undang agar dapat memberikan kepastian yang kondusif untuk pengembangan investasi jalan tol di masa yang akan datang. Regulasi baru yaitu Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004, mengatur beberapa isu penting tentang jalan tol di antaranya adalah :

- a. Pemisahan yang tegas antara fungsi regulator dan operator dengan dibentuknya Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT);
- b. Kepastian tarif tol yaitu penetapan cukup oleh Menteri serta dasar perhitungan yang jelas untuk tarif tol tiap dua tahun;
- c. Pendanaan lahan dapat berasal dari pemerintah, BUMN, BUMD maupun swasta.⁸⁴

⁸⁴ Indonesia (b), Penjelasan Umum Angka 11.

Dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, disebutkan ada dua badan. Yang pertama adalah Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) yaitu badan yang dibentuk oleh Menteri, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri. Yang kedua adalah Badan Usaha di bidang jalan tol yang selanjutnya disebut Badan Usaha adalah badan hukum yang bergerak di bidang perusahaan jalan tol.⁸⁵

Mengenai wewenang Penyelenggaraan Jalan tol, diatur dalam Pasal 45 ayat (1) sampai (6). Wewenang penyelenggaraan jalan tol berada pada Pemerintah yang meliputi pengaturan, pembinaan, penguasaan, dan pengawasan jalan tol. Sebagian wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan jalan tol sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) dilaksanakan oleh BPJT yang meliputi pengaturan jalan tol, perusahaan jalan tol, dan pengawas jalan tol.

Termasuk bagian dari penyelenggaraan jalan tol, adalah Pengaturan Jalan Tol yang meliputi perumusan kebijakan perencanaan, penyusunan, perencanaan umum dan pembentukan peraturan perundang-undangan.⁸⁶ Pembinaan jalan tol sebagai bagian dari penyelenggaraan jalan tol, terdapat dalam pasal 49 ayat (1) yang meliputi kegiatan penyusunan pedoman dan standar teknis, pelayanan, pemberdayaan, serta penelitian dan pengembangan.

Perkembangan dan penyesuaian terhadap peraturan-peraturan yang terdahulu adalah mengenai perusahaan jalan tol, yang diatur pada pasal 50. Wewenang mengatur penyelenggaraan jalan tol yang meliputi pengaturan, pembinaan, perusahaan dan pengawasan jalan tol dilakukan oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Dalam keadaan tertentu yang menyebabkan pengembangan jaringan jalan tol tidak dapat diwujudkan oleh badan usaha, Pemerintah dapat mengambil langkah sesuai dengan kewenangannya. Dalam keadaan tertentu yang menyebabkan perusahaan jalan tol tidak dapat diselesaikan berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam perjanjian

⁸⁵ Indonesia (b) Pasal 1 angka 16 dan 17

⁸⁶ Indonesia (b), Pasal 46 ayat (1)

pengusahaan jalan tol, Pemerintah dapat melakukan langkah penyelesaian untuk keberlangsungan pengusahaan jalan tol.

Sedangkan yang dimaksud dengan keadaan tertentu adalah kondisi pada saat tidak ada badan usaha yang berminat ikut dalam pengusahaan jalan tol secara finansial walaupun secara ekonomi layak. Kemudian yang dimaksud dengan mengambil langkah adalah pelaksanaan pembangunan jalan tol seluruhnya atau sebagian oleh Pemerintah dan selanjutnya pengoperasiannya dilakukan oleh badan usaha. Setelah itu yang dimaksud dengan langkah penyelesaian adalah upaya Pemerintah dalam menyelesaikan pengusahaan jalan tol yang terhenti melalui upaya tertentu agar pengusahaan jalan tol dapat berlanjut dan jalan tol yang terhenti melalui upaya tertentu agar pengusahaan jalan tol dapat berlanjut, misalnya melalui pengambilalihan sementara untuk selanjutnya dilelang.⁸⁷

Dalam pengusahaan jalan tol, perlu dilakukan penataan menyeluruh dan pemisahan antara peran regulator dan operator sehingga dapat menarik dunia usaha untuk ikut berpartisipasi. Untuk maksud tersebut, Menteri membentuk Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) yang bertugas melaksanakan penyelenggaraan jalan tol.⁸⁸ Pada dasarnya pembentukan Badan Pengatur Jalan Tol adalah karena adanya pemisahan kewenangan antara peran regulator dan operator dalam penyelenggaraan jalan tol, yang awalnya dilaksanakan oleh PT Jasa Marga (Persero), Tbk. Diharapkan dengan adanya pemisahan kewenangan dalam penyelenggaraan jalan tol, dapat memaksimalkan kinerja masing-masing instansi yaitu sebagai regulator dan operator jalan tol.

Tugas dari BPJT sesuai dengan UU No. 38 Tahun 2004 dan PP No.15 Tahun 2005 akan memberikan rekomendasi kepada Menteri Pekerjaan Umum dalam menetapkan tarif ruas jalan tol baru atau menyesuaikan tarif ruas-ruas yang sudah beroperasi. Tugas BPJT adalah melakukan sebagian penyelenggaraan jalan tol seperti pengaturan, pembinaan, pengusahaan, dan pengawasan jalan tol, yang meliputi:

⁸⁷ Indonesia (b). Penjelasan Pasal 50 ayat (5), (6), dan (8).

⁸⁸ Indonesia (b). Pasal 1 angka 11.

- a. Pengaturan jalan tol mencakup pemberian rekomendasi tarif awal dan penyesuaiannya kepada Menteri, serta pengambilalihan jalan tol pada akhir masa konsesi dan pemberian rekomendasi pengoperasian selanjutnya;
- b. Pengusahaan jalan tol mencakup persiapan pengusahaan jalan tol, pengadaan investasi, pemberian fasilitas pembebasan tanah;
- c. Pengawasan jalan tol mencakup pemanfaatan dan evaluasi pengusahaan jalan tol dan pengawasan terhadap pelayanan jalan tol.⁸⁹

Kegiatan pengawasan jalan tol yang diatur pada Pasal 57 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, yang meliputi kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan tertib pengaturan dan pembinaan jalan tol serta pengusahaan jalan tol dilakukan untuk mewujudkan tertib pengaturan dan pembinaan jalan tol serta pengusahaan jalan tol yang dilakukan untuk pengawasan pengusahaan oleh BPJT. Sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol yang diberlakukan pada tanggal 21 Maret 2005.

Secara umum, pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2008 tentang Jalan Tol ini adalah penjabaran lebih khusus dari Bab V Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan. Bagian penting dari Peraturan Pemerintah ini adalah penyelenggaraan jalan tol yang mencakup:

- a. Pengaturan, yang meliputi perumusan kebijakan perencanaan, penyusunan perencanaan umum, dan pembentukan peraturan perundang-undangan;
- b. Pembinaan yang meliputi pedoman standar teknis, pelayanan, pemberdayaan, serta penelitian dan pengembangan;
- c. Pengusahaan jalan tol yang meliputi kegiatan pendanaan, perencanaan teknis, pengadaan tanah, pelaksanaan konstruksi,

⁸⁹ Indonesia (b). Pasal 45 ayat (2) dan ayat (6).

- pengoperasian dan/atau pemeliharaan yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau badan usaha yang memenuhi persyaratan;
- d. Pengawasan yang meliputi pengawasan umum yang dilakukan oleh Menteri, yaitu pengawasan terhadap penyuenggaraan jalan tol, pengembangan jaringan jalan tol, fungsi dan manfaat jaringan jalan tol, dan kinerja jaringan jalan tol. Pengawasan perusahaan jalan tol yang dilakukan oleh BPJT yaitu pengawasan terhadap pelaksanaan kewajiban perjanjian perusahaan jalan tol.⁹⁰
- e. Badan baru yang disebut sebagai Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) diatur dalam pasal 72 dan pasal 73 Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2005. Badan Pengatur Jalan Tol adalah suatu badan non struktural yang dibentuk oleh, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri dan berwenang melakukan sebagian pengaturan, perusahaan dan pengawasan Badan Usaha Jalan Tol untuk memberikan manfaat yang maksimal bagi Negara dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

⁹⁰ Indonesia (e). Pasal 69-71.

BAB 3

ANALISIS DIHILANGKANNYA MONOPOLI NEGARA YANG DILAKSANAKAN PT JASA MARGA (PERSERO) TBK DALAM BISNIS INFRASTRUKTUR JALAN TOL

3.1 Hilangnya Monopoli Negara dalam Sektor Infrastruktur Jalan Tol dan Kaitannya dengan Kepentingan Publik

Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Penjelasan pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 memberikan alasan mengapa penguasaan oleh Negara tersebut diperlukan yaitu perekonomian berdasarkan atas asas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Melalui penjelasan ini cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh Negara, karena apabila tidak hanya orang-orang yang berkuasa yang akan bisa menikmati produksi-produksi penting ini dan rakyat yang banyak akan tertindas, oleh karena itu hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan perseorangan. Demikian pula tujuan yang tertuang dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yaitu salah satunya adalah menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak bertujuan untuk menghukum pelaku usaha yang memiliki kedudukan monopoli tetapi bertujuan untuk menghukum perilaku yang menjalankan bisnis secara tidak sehat. Di dalam suatu larangan yang diatur oleh undang-undang biasanya memiliki pengecualian, demikian juga dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pada dasarnya pelaku usaha dilarang melakukan persaingan yang tidak sehat tetapi untuk perilaku-perilaku

tertentu walaupun mungkin kelihatannya merupakan perbuatan yang tidak sehat, tetapi hal tersebut diperbolehkan. Pengecualian-pengecualian yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diatur dalam pasal 50 dan 51. Pasal 50 mengatur pengecualian secara umum antara lain:

- a. Perbuatan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Perjanjian yang berkaitan dengan hak atas kekayaan intelektual seperti lisensi, paten, merek, hak cipta, desain produk industri, rangkaian elektronik terpadu dan rahasia dagang, serta perjanjian yang berkaitan dengan waralaba.
- c. Perjanjian penetapan standar teknis produk barang atau jasa yang tidak mengekang dan atau menghalangi persaingan.
- d. Perjanjian dalam rangka keagenan yang isinya tidak memuat ketentuan untuk memasok kembali barang atau jasa dengan harga yang lebih rendah dari pada harga yang telah diperjanjikan.
- e. Perjanjian kerja sama penelitian untuk peningkatan atau perbaikan standar hidup masyarakat luas.
- f. Perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia.
- g. Perjanjian dan atau perbuatan yang bertujuan untuk ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dan atau pasokan dalam negeri.
- h. Pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil.
- i. Kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.⁹¹

Pasal 51 mengatur mengenai monopoli yang dilakukan oleh pemerintah yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan terutama undang-undang. Dalam hal ini pasal 51 menyatakan bahwa monopoli dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara diatur dengan undang-undang dan

⁹¹ Hikmahanto Juwana, *Filosofi Pengecualian Dalam UU No. 5/1999*, Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya.

diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan atau badan atau lembaga yang ditunjuk atau dibentuk oleh pemerintah, serta monopoli atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan penyediaan dan atau pemasaran kegiatan yang berkaitan dengan penyediaan dan atau pemasaran barang dan jasa tersebut diatur dengan undang-undang tersendiri, artinya hal tersebut telah dikecualikan dari dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Dari uraian tersebut maka hal-hal yang dikecualikan dengan undang-undang lain adalah monopoli atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan penyediaan dan pemasaran barang dan jasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Walaupun demikian Negara diwakili oleh pemerintah, persoalan yang timbul dari kesimpulan ini adalah pemerintah tidak selalu memiliki cukup dana untuk menyelenggarakan penyediaan tersebut. Selain itu seringkali kultur birokrasi pemerintah tidak efisien untuk menyelenggarakan penyediaan langsung barang dan jasa tersebut. Teori dan praktik di Negara lain menunjukkan bahwa penyediaan akan menjadi lebih berkualitas dan efisien ketika dilakukan oleh korporasi.⁹² Hal ini menyebabkan penguasaan oleh Negara tidak harus langsung oleh Negara, akan tetapi bergantung pada karakteristik barang dan jasa, ketersediaan dan penyelenggaraan dan kesiapan pelaku usaha swasta. Penguasaan Negara yang diwakili oleh pemerintah lebih diartikan sebagai kontrol yang efektif oleh pemerintah terhadap penyelenggaraan penyediaan penyelenggaraan penyediaan yang dilakukan oleh penyedia barang dan jasa tersebut.

Dengan adanya sejumlah undang-undang yang mengatur mengenai ketersediaan barang dan jasa tersebut seperti Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1980 tentang Jalan yang lama dapat ditarik suatu garis pengaturan yang pada pokoknya terbagi menjadi empat kelompok, yaitu:

- a. Penyediaan barang dan jasa yang diselenggarakan secara terbuka oleh siapa pun, baik swasta maupun BUMN. Pemerintah hanya bertindak sebagai regulator yang menentukan syarat masuk dan aturan main

⁹² *Ibid.*

yang berlaku bagi semua pelaku usaha serta mengawasi kepatuhan para pelaku usaha tersebut dengan menggunakan mekanisme pemberian dan pencabutan izin usaha, serta sanksi lainnya.

- b. Penyelenggaraan barang dan jasa dilakukan oleh pemerintah sendiri atau BUMN. Pemerintah memiliki pilihan untuk melakukan sendiri atau melimpahkan kewenangannya kepada BUMN.
- c. Penyediaan barang dan jasa dilakukan oleh BUMN sendiri. Pemerintah dalam hal ini menyerahkan langsung kewenangannya kepada BUMN sehingga pemerintah tidak lagi punya pilihan untuk menyelenggarakan sendiri, karena undang-undang langsung mengatakan bahwa penyediaan barang dan jasa harus diserahkan kepada BUMN langsung. Dalam hal ini penyelenggaraan dan pengelolaan infrastruktur jalan tol oleh PT Jasa Marga (Persero) dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1980.
- d. Penyediaan barang dan jasa dilakukan oleh pemerintah sendiri.⁹³

Dari kelompok kedua dan ketiga sesuai penjabaran tersebut, pengaturan penyediaan pengaturan barang dan jasa tersebut terlihat bahwa jumlah BUMN penerima pelimpahan kewenangan penyediaan satu bidang jasa tertentu berbeda, jika dibandingkan jumlah BUMN penyedia barang dan jasa lainnya dalam hal ini PT Jasa Marga (Persero) yang sebelumnya merupakan satu-satunya perusahaan yang bergerak di bidang infrastruktur jalan tol yang memperoleh hak sebagai regulator dalam usaha tersebut.

Sesuai dengan penjelasan berdasarkan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 51 Undang-Undang Persaingan Usaha maka PT Jasa Marga (Persero) dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1980 tersebut mendapatkan kekebalan dalam melakukan monopoli. Kekebalan tersebut hanya berlaku untuk monopoli atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan penyediaan barang dan jasa yang diamanatkan. Hal ini berkaitan dengan adanya kepentingan orang banyak atau publik sebagai pengguna jasa dari jalan. Segala

⁹³ *Ibid.*

ketentuan kebijakan yang diambil oleh pemerintah seharusnya mengedepankan kepentingan publik.

PT Jasa Marga (Persero) diberikan hak monopoli yaitu sebagai regulator sekaligus operator dalam bidang usaha infrastruktur jalan tol. Hal ini dilatarbelakangi pada saat Negara Indonesia sedang mengalami perkembangan yang cukup pesat pada tahun 1970-an diperlukan sarana transportasi guna memperlancar sektor ekonomi masyarakat. Saat itu jalan bebas hambatan amat diperlukan untuk melayani lalu lintas angkutan barang dan penumpang dengan volume besar. Tentunya hal ini memerlukan biaya yang besar untuk mewujudkannya padahal saat itu kemampuan APBN masih sangat terbatas. Oleh karena itu Negara sebagai pemangku kepentingan rakyat merintis pembangunan jalan bebas hambatan ini dengan beberapa pilihan dalam mengadakan prasarana jalan, yaitu:

- a) Pelaksanaan konstruksi bertahap
- b) Pelaksanaan konstruksi dengan biaya rendah
- c) Penetapan sistem jalan pungutan langsung (tol)

Gagasan ketiga didasari pada suatu konsep bahwa biaya pembangunan termasuk biaya pemeliharaan jalan baru dipikul oleh pemakai jalan dengan memungut sejumlah uang pada kendaraan yang melewatinya.⁹⁴ Dengan demikian maka pemerintah dapat menekan pengeluaran APBN yang semula dialokasikan untuk mengatasi kemacetan lalu lintas di kota besar, menjadi biaya pembangunan untuk daerah-daerah yang belum berkembang. Pertimbangan lainnya adalah untuk memacu tumbuhnya pemerataan pembangunan, baik pada wilayah maupun sektor yang akan dibangun. Stabilisasi harga dan distribusi barang akan lebih terjamin karena arus barang lebih lancar, jangkauan pemasaran lebih luas, serta produsen akan mendapat kemudahan dalam pengangkutan bahan mentah dari daerah sumbernya ke daerah pengolahan.⁹⁵

⁹⁴ Shorey Peterson, "Highway Policy on A Commercial Basis" The Quarterly Journal of Economics (The MIT Press, 1932), hlm.420

⁹⁵ Pudji Krisna Murti, *Multi Peran PT Jasa Marga (Persero) sebagai Penyelenggara Jalan Tol*, (Tesis Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia: Depok, 1996), hlm. 43-44

Dengan demikian maka Negara melaksanakan pembangunan jalan tol dengan penyerahan wewenang kepada Badan Usaha Milik Negara Jalan Tol untuk menyelenggarakan jalan tol. Badan ini juga dapat bekerjasama dengan pihak swasta, hal ini terdapat dalam Pasal 38 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1990 tentang Jalan Tol sebagai dasar hukum terdahulu, walaupun Badan Usaha Milik Negara Jalan Tol diberikan hak monopoli tetapi diperbolehkan untuk bekerja sama dengan pihak lain dalam menyelenggarakan jalan tol. Pada penjelasan pasal ini yang dimaksud kerja sama antara lain berbentuk Usaha Patungan (*Joint Venture*) atau Usaha Gabungan (*Join Operation*). Yang dimaksud dengan pihak lain antara lain BUMN/BUMD, Perusahaan Swasta Nasional dan/atau Koperasi. Bagian-bagian penyelenggaraan Jalan Tol yang menjadi obyek kerja sama dengan pihak lain dapat berupa pembangunan, pemeliharaan, dan pengoperasian Jalan Tol.

Jika dikaitkan dengan teori mengenai barang publik dan barang privat, maka jalan pada awal konsepnya ditujukan pengadaannya demi kepentingan umum. Pada dasarnya tidak ada barang atau jasa yang bersifat barang publik secara murni ataupun barang privat secara murni. Terminologi yang terletak di antara keduanya adalah *quasi-public goods/semi private goods*. *Quasi-public goods* adalah barang/jasa yang hampir dapat disebut sebagai barang publik, akan tetapi tidak dapat memenuhi semua sifat barang publik secara mutlak. Dapat juga kita katakan bahwa *quasi-public goods* ini memiliki sifat-sifat barang publik sekaligus sifat-sifat barang privat. Contoh dari *quasi-public goods* misalnya jalan raya atau jalan umum. Karena hal tersebut merupakan fasilitas umum maka siapapun berhak menggunakannya sebagai sarana perhubungan. Akan tetapi, dapat dibayangkan apabila terlalu banyak pengguna jalan yang memakai satu jalan di satu waktu maka dapat menyebabkan kemacetan lalu lintas. Keberadaan satu kendaraan dapat mengurangi kesempatan kendaraan lain untuk dapat mengambil manfaat jalan itu secara optimal. Dengan kata lain, jalan raya bersifat *non-excludable*, akan tetapi dia menimbulkan *rivalry* (persaingan), terutama dalam kondisi macet. Kondisi yang menyebabkan atau memaksa terjadinya hal ini adalah terbatasnya ketersediaan lahan untuk membangun jaringan jalan.

Demikian pula dengan jalan bebas hambatan yang pada awalnya dibangun untuk mengurangi kemacetan dan membantu perkembangan daerah-daerah, barang tersebut seharusnya merupakan barang publik karena siapa saja dapat menggunakannya. Namun, karena konsep jalan bebas hambatan kemudian dikenakan tol untuk membantu meringankan beban biaya pembangunan dan pemeliharaan jalan tersebut maka jalan tol dapat dikatakan sebagai barang privat juga (*quasi public goods*).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan yang baru penyelenggaraan jalan tol yang ada pada pemerintah, tidak lagi dilaksanakan oleh Badan Usaha Negara Jalan Tol (dalam hal ini adalah badan usaha berbentuk PT). Tetapi sebagian kewenangan penyelenggaraan dilaksanakan oleh suatu badan baru yang dibentuk oleh Menteri, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri, yaitu Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Selain itu, dengan adanya peraturan ini maka peran Badan Usaha Jalan Tol yang selama ini dipegang oleh PT Jasa Marga (Persero) Tbk yang awalnya berperan sebagai regulator (hak monopoli Negara), saat ini hanya sebagai operator. Hal ini dinilai sangat menguntungkan bagi PT Jasa Marga (Persero) Tbk karena pada saat berlakunya UU No.13 Tahun 1980 tentang Jalan, sebagai regulator dan operator apabila terjadi cidera janji dalam kesepakatan (pemberian kuasa) yang dibuat, maka yang diwajibkan memberi ganti rugi adalah Pemerintah melalui PT Jasa Marga (Persero).

Dari uraian tersebut menurut Penulis walaupun dengan dihilangkannya monopoli Negara pada bidang jalan tol yang semula dipegang oleh PT Jasa Marga (Persero), pemerintah tetap ambil bagian dalam mengatur dan menyelenggarakan jalan tol karena kembali pada hakikatnya bahwa jalan tol adalah barang yang memiliki karakteristik barang publik dan barang privat. Hal ini agar tidak terjadi penetapan tarif tol yang murni karena mekanisme pasar saja, pada akhirnya akan merugikan masyarakat sebagai pengguna jasa dari jalan tol itu sendiri. Selain itu agar PT Jasa Marga (Persero) Tbk sebagai BUMN juga dapat melakukan perannya sebagai perusahaan secara profesional terlepas dari kepentingan untuk menanggung risiko kerugian jika terjadi cidera janji dalam hal pembangunan jalan tol. Sebagai perusahaan jika beban tersebut harus ditanggung PT Jasa Marga

(Persero) Tbk sebagai regulator akan mempengaruhi aspek pengembangan usaha PT Jasa Marga (Persero) Tbk sebagai operator. Sebagai regulator PT Jasa Marga (Persero) Tbk bertindak sebagai badan yang memiliki kewenangan untuk memberikan kuasa penyelenggaraan jalan tol kepada pihak lain (sebagai wakil pemerintah dalam hal pemberian kuasa penyelenggaraan jalan tol). Sedangkan sebagai operator PT Jasa Marga (Persero) Tbk adalah sebagai badan yang melaksanakan penyelenggaraan jalan tol, melayani kepentingan publik dan juga mencari laba. PT Jasa Marga (Persero) Tbk sebagai korporasi tidak hanya terkait dalam UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan tetapi juga terkait dengan UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN dalam rangka menjalankan peranan penting terutama di dalam mendukung ekonomi, sosial budaya, lingkungan, melalui jalan sebagai bagian sistem transportasi nasional. Jika dilihat dari perspektif bisnis PT Jasa Marga (Persero) Tbk akan cenderung lebih banyak berpihak kepada fungsinya sebagai operator dan pengusaha jalan tol. Hal ini sesuai dengan maksud dan tujuan pendirian BUMN yang tertuang dalam UU No 19 Tahun 2003 tentang BUMN. PT Jasa Marga (Persero) Tbk adalah BUMN yang harus semaksimal mungkin memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya serta mengejar keuntungan.⁹⁶

Hal ini terbukti dengan dibentuknya Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) sebagai regulator. BPJT dibentuk oleh Menteri Pekerjaan Umum, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada menteri yang keanggotaannya terdiri dari unsur pemerintah, unsur pemangku kepentingan, dan unsur masyarakat. Sebagian wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan jalan tol yang meliputi pengaturan jalan tol, perusahaan jalan tol, dan pengawasan jalan tol dilaksanakan oleh BPJT. PT Jasa Marga (Persero) Tbk dapat fokus fungsinya menjadi operator jalan tol. Ini berarti pemerintah tetap berperan dalam bisnis jalan tol guna melindungi kepentingan publik.

⁹⁶ Agusmar Yahya "Mencermati UU Tentang Jalan Tol", <<http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/properti/2004/1119/prop2.html>>, diakses pada 19 Mei 2010

Keberadaan BPJT bertujuan untuk mewakili kepentingan publik yaitu dalam mengawasi penyelenggaraan jalan tol sebagai salah satu prasarana transportasi. Sebagai regulator BPJT menerima laporan-laporan dari operator yang melaksanakan perusahaan jalan tol. Penyerahan laporan-laporan tersebut merupakan suatu pertanggungjawaban yang dilakukan oleh perusahaan jalan tol termasuk yang dilakukan oleh PT Jasa Marga (Persero) Tbk.⁹⁷ Berdasarkan Pasal 45 ayat (6) Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004, mencakup:

- 1) Pengaturan jalan tol yang mencakup pemberian rekomendasi tarif awal dan penyesuaian kepada Menteri, serta pengambilalihan jalan tol pada akhir masa konsesi dan pemberian rekomendasi pengoperasian selanjutnya.
- 2) Perusahaan jalan tol yang mencakup persiapan perusahaan jalan tol, pengadaan jalan tol, pengadaan investasi dan pemberian fasilitas pembebasan tanah.
- 3) Pengawasan jalan tol yang mencakup persiapan perusahaan jalan tol, pengadaan jalan tol, pengadaan investasi dan pemberian fasilitas pembebasan tanah.⁹⁸

Oleh karena itu Penulis berpendapat dengan dibukanya persaingan usaha dalam sektor infrastruktur jalan tol tidak menandakan bahwa kepentingan publik terabaikan. Sebaliknya hal tersebut dilaksanakan pula agar pemerintah dapat berkonsentrasi sebagai regulator sehingga dapat menghindari benturan kepentingan sebagai pembuat kebijakan dan pelaku ekonomi selayaknya yang dahulu dilaksanakan oleh PT Jasa Marga (Persero) Tbk. Pemerintah tetap memiliki komitmen untuk mengembangkan sektor korporasi, dengan tidak mengabaikan pengembangan usaha kecil, menengah dan korporasi. Tujuannya adalah menciptakan kondisi dan mendorong agar perusahaan-perusahaan di

⁹⁷ Hendrawan, *op.cit.* hlm 117

⁹⁸ Indonesia (b). Pasal 45 ayat (6)

Indonesia dapat memberikan sumbangan yang terbaik bagi kesejahteraan bangsa dan bagi konsumen.⁹⁹

3.2 Usaha Infrastruktur Jalan Tol Setelah Dilepasnya Monopoli Negara yang Dipegang oleh PT Jasa Marga (Persero) Tbk

Menyadari bahwa peran monopolistis yang dipegang sebelumnya oleh PT Jasa Marga (Persero) Tbk tidak begitu menguntungkan bagi perkembangan pembangunan jalan tol, maka pemerintah mengundangkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 yang mengatur tentang kewenangan dalam pembangunan jalan, termasuk jalan tol. Undang-undang ini mengubah status PT Jasa Marga (Persero) Tbk yang sebelumnya memegang monopoli Negara dalam usaha infrastruktur jalan tol dengan kewenangan penyelenggaraan jalan tol kepada Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Selanjutnya dalam Pasal 50 Undang-Undang No. 38 Tahun 2004 mengatur bahwa pendanaan, perencanaan, konstruksi dan pemeliharaan oleh BUMN atau BUMD atau BUMS (swasta). Dengan demikian secara tegas bahwa operator tidak hanya PT Jasa Marga (Persero) Tbk. Berikut merupakan badan usaha yang dapat menjadi operator jalan tol.

1) Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Dalam kaitannya dengan sarana dan prasarana perhubungan khususnya jalan tol, suatu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berperan penting dalam mengembangkan usaha di bidang jalan tol yang diharapkan dapat mendorong pertumbuhan perekonomian nasional. Berdasarkan ketentuan pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero), maksud dan tujuan pendirian Persero adalah sebagai berikut:

⁹⁹ Koperasi Prabunara, *BUMN Directory*, (Megah Prima Persada: Jakarta, 2005), hlm. 7-8.

- a) Menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat, baik di pasar dalam negeri maupun internasional;
- b) Memupuk keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.¹⁰⁰

Persero dengan sifat usaha tertentu dapat melaksanakan penugasan khusus untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum, dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan di atas. Meskipun Persero didirikan dengan maksud dan tujuan mencari untung namun Persero juga dapat didirikan untuk melaksanakan penugasan khusus, yakni Persero yang sifat usahanya untuk melaksanakan pelayanan kepentingan masyarakat luas. Dalam hal adanya kebutuhan masyarakat luas yang mendesak, pemerintah juga dapat melaksanakan fungsi pemanfaatan umum.¹⁰¹

Persero sangat berperan dalam perekonomian nasional sebagai penyedia barang dan jasa untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi maupun keperluan proses produksi. Persero mampu berperan sebagai badan usaha yang sehat dan efisien serta mampu meningkatkan sumbangan bagi pembangunan ekonomi Indonesia dan meningkatkan sumbangan bagi Negara baik dalam bentuk dividen yang menjadi bagian negara sebagai pemegang saham maupun dalam bentuk penerimaan pajak bagi Negara.¹⁰²

Berdasarkan pertimbangan, bahwa penanaman kekayaan Negara dalam modal Persero bertujuan untuk memupuk dana bagi Negara, maka sebagai syarat utama yang harus diperhatikan dalam hal ini ialah bahwa penyertaan modal tersebut hanya akan dilakukan oleh Negara,

¹⁰⁰ Indonesia (f). Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang *Perusahaan Perseroan (Persero)*. Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 15. Tambahan Lembaran Negara Nomor 3731. Pasal 4 ayat (1).

¹⁰¹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, (Citra Aditya Bakti: Bandung, 1999), hlm.112

¹⁰² Indonesia (f). Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang *Perusahaan Perseroan (Persero)*. Penjelasan Umum.

jika menurut perkiraan Persero tersebut dapat memberikan keuntungan bagi kas umum Negara. Berhasil tidaknya suatu Persero untuk memenuhi fungsi utama tersebut sangat tergantung dari Persero yang bersangkutan.¹⁰³

2) Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Dengan ditetapkan Otonomi Daerah pada setiap provinsi di Indonesia saat ini, semakin memudahkan Daerah untuk memberdayakan masing-masing wilayahnya untuk siap bersaing mencapai kesejahteraan dan perkembangan perekonomian yang baik. Daerah diberi hak untuk berusaha secara mandiri menopang perekonomian di wilayahnya. Salah satu usahanya adalah membentuk suatu badan usaha/ perusahaan daerah. Daerah dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan pembentukannya diatur oleh Peraturan Daerah.¹⁰⁴

Lembaga Pemerintah Daerah (Pemda) dapat mengikuti tender terbuka atau bekerja sama dengan PT Jasa Marga (Persero) Tbk dan/atau investor lain untuk mengikuti tender pengusahaan jalan tol. Untuk tujuan dan maksud didirikannya perusahaan daerah badan usaha pemberi jasa, penyelenggara kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan. Perusahaan daerah bertujuan turut serta melaksanakan pembangunan Daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya guna memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi, ketentraman, dan kesenangan kerja dalam perusahaan. Selanjutnya dalam melaksanakan tujuannya, Perusahaan Daerah dapat bekerja sama dengan BUMN, BUMS, dan koperasi.

Peraturan perundang-undangan juga mengatur salah satu jenis infrastruktur yang dapat diadakan kerjasama dengan Badan Usaha yaitu

¹⁰³ C. S. T Kansil, *Hukum Perusahaan Indonesia*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1995), hlm. 146-147.

¹⁰⁴ Indonesia (g). *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Nomor 125 Tahun 2004. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437. Pasal 84

infrastruktur jalan, meliputi jalan tol dan jembatan tol.¹⁰⁵ Berkaitan dengan penyelenggaraan jalan tol, berdasarkan undang-undang, daerah diberi kewenangan untuk bekerjasama dengan suatu badan usaha lain guna terwujudnya suatu pengelolaan jalan tol, sehingga daerah tersebut juga dapat berkembang secara serasi dan seimbang serta hasil pembangunan yang merata. Diharapkan daerah tersebut menjadi wilayah yang memiliki potensi perkembangan serta pertumbuhan ekonomi yang baik dan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut meningkat.

3) Badan Usaha Milik Swasta (BUMS)

Dalam peraturan perundang-undangan diatur bahwa salah satu tujuan proyek kerjasama penyediaan infrastruktur antara Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah dengan Badan Usaha adalah untuk mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam penyediaan infrastruktur melalui pengerahan dana swasta.¹⁰⁶ Sedangkan yang dimaksud Badan Usaha Milik Swasta dalam penyelenggaraan jalan tol adalah swasta nasional (dalam hal ini berbentuk PT seperti yang diatur Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas), swasta asing (dalam hal ini Penanaman Modal Asing seperti yang diatur Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal).

Swasta yang dimaksud adalah swasta nasional, swasta asing atau swasta campuran (multinasional). Pihak swasta dimungkinkan untuk ikut menyelenggarakan jalan, seperti yang diatur dalam Pasal 50 ayat (4) Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 mengenai perusahaan jalan tol yang dapat dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah dan/atau Badan Usaha Milik Swasta. Pada pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol mengatur bahwa pihak-pihak yang dapat mengikuti pelelangan

¹⁰⁵ Indonesia (e). Pasal 4 huruf b

¹⁰⁶ Indonesia (d). Pasal 3 huruf a

pengusahaan jalan tol adalah perusahaan Indonesia dan/atau asing yang mempunyai kemampuan keuangan.

Pada penjelasan pasal 19 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, diatur bahwa badan usaha yang memenuhi syarat adalah Badan Usaha Jalan Tol yang dibentuk setelah memenangkan proses pelelangan investasi jalan tol. Untuk swasta nasional, diatur pada ketentuan umum pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, bahwa PT yang selanjutnya disebut Perseroan adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi atas saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Dalam bidang-bidang usaha yang terbuka bagi modal asing dapat diadakan kerja sama antara modal asing dan nasional dengan terlebih dahulu berbentuk badan hukum menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Pemerintah dapat menetapkan lebih lanjut bidang-bidang usaha, bentuk-bentuk dan cara-cara kerjasama modal asing dan modal nasional dengan memanfaatkan modal dan keahlian asing dalam bidang ekspor serta produksi barang-barang dan jasa-jasa.¹⁰⁷

Berkaitan dengan hal tersebut, penjelasan pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, mengatur bahwa pengusahaan jalan tol dapat dilakukan dengan bentuk Bangun Guna Serah (*Build Operate Transfer*), Kontrak Operasi dan Pemeliharaan (*Operation and Maintenance Contract*) atau bentuk lainnya sebagaimana disetujui Menteri. Bangun Guna Serah (*Build Operate Transfer*) dimaksud adalah Badan Usaha berkewajiban untuk membangun jalan tol dan/atau fasilitas, termasuk pembiayaan, yang dilanjutkan dengan pengoperasian dan pemeliharaan dalam jangka

¹⁰⁷ Indonesia (h). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang *Penanaman Modal*. Lembaran Negara Nomo 64 Tahun 2007. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4724. Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (1) dan (2)

waktu tertentu serta berhak menarik biaya pemakaian layanan dari pengguna untuk mengembalikan modal investasi, biaya pengoperasian dan pemeliharaan serta keuntungan wajar, dan setelah berakhirnya perjanjian perusahaan harus diserahkan kepada Pemerintah tanpa penggantian biaya apapun. Kontrak Operasi dan Pemeliharaan (*Operation and Maintenance Contract*) adalah Badan Usaha berkewajiban untuk memberikan jasa layanan operasi dan pemeliharaan dalam jangka waktu tertentu untuk mengoperasikan atau mendukung pengoperasian suatu ruas jalan tol.¹⁰⁸

Menurut pandangan Penulis, dengan dibukanya persaingan pada sektor usaha infrastruktur jalan tol, memiliki beberapa keuntungan. Seperti yang telah dijelaskan pada latar belakang permasalahan, dengan dibukanya persaingan usaha di bidang ini maka diharapkan masuknya investor-investor yang dapat mempercepat dibangunnya ruas-ruas jalan guna mengembangkan potensi ekonomi di Indonesia. Sedangkan ketika usaha dalam bidang infrastruktur ini masih di bawah monopoli PT Jasa Marga (Persero) Tbk dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1980 tentang Jalan, perkembangan jalan tol di Indonesia tidak terlalu signifikan selama kurun waktu 30 tahun. Hal ini disebabkan oleh peran ganda yang dipikul oleh PT Jasa Marga (Persero) sebagai regulator dan operator. Dalam UU No. 13 Tahun 1980 PT Jasa Marga dalam menjalankan fungsinya sebagai regulator terlihat kurang berfungsi, justru berdampak pada timbulnya konflik kepentingan, sehingga banyak merugikan PT Jasa Marga (Persero) Tbk sebagai badan usaha.

Oleh karena itu, tampak jelas terlihat bahwa Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan yang menggantikan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 yang mengatur mengenai jalan tol memberikan suatu insentif dan jaminan agar dapat menarik banyak investor untuk membangun jalan tol karena dapat mengembalikan investasi mereka dengan laba yang sesuai. Hal ini juga dapat dilihat dalam hal dukungan risiko investasi dalam kerjasama proyek infrastruktur, Pemerintah telah mengeluarkan beberapa kebijakan untuk mendukung investor

¹⁰⁸ Hendrawan, *op.cit.* hlm 60-61

(swasta) dalam kerjasama tersebut. Kebijakan tersebut antara lain Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 yang menggantikan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1998 mengenai Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (dalam kebijakan ini mengatur apa yang dikenal sebagai *public private partnership*).

Konsep kerja sama antara pemerintah dan swasta disebut sebagai *public-private partnership* (PPP). Menurut William J. Parente dari *USAID Environmental Service Program*, definisi PPP adalah *an agreement or contract, between a public entity and a private party, under which: (a) a private party undertakes government functions for specified period of time, (b) the private party receive compensation for performing the function, directly and indirectly, (c) the private party is liable for the risk arising from the performing the function and, (d) the public facilities, land or other resources may be transferred or made available to the private party.*¹⁰⁹

Dari definisi tersebut maka dapat dilihat bahwa kerjasama pemerintah dan swasta dalam penyediaan infrastruktur merupakan suatu perjanjian yang bercirikan bahwa pihak swasta mengambilalih fungsi yang seharusnya dilaksanakan oleh pemerintah pada jangka waktu tertentu dengan menerima kompensasi secara langsung maupun tidak langsung. Pihak swasta tersebut bertanggung jawab atas risiko yang muncul dalam menjalankan fungsinya dan fasilitas umum, tanah, atau penghasilan lain dapat diberikan atau digunakan oleh pihak swasta. Dengan adanya PPP yang mengedepankan kompetisi dan transparansi manfaat yang dapat diraih yaitu:

- a. Mendapatkan harga pasar yang terendah (*lowest market prices*)
- b. Meningkatkan penerimaan publik terhadap proyek PPP
- c. Mendorong kesanggupan lembaga keuangan untuk menyediakan pembiayaan
- d. Mengurangi risiko kegagalan proyek

¹⁰⁹ Praptono Djunaedi, "*Implementasi Public-Private Partnership dan Dampaknya ke APBN*", < http://www.fiskal.depkeu.go.id/webbkf/kajian%5Cartikel_PPP_prap.pdf >, diakses pada 12 Juni 2010

- e. Membantu agar peserta lelang yang berpengalaman dan berkualitas tinggi tertarik
- f. Mencegah aparat pemerintah melakukan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme¹¹⁰

Dalam Perpres ini juga dijelaskan tujuan dari PPP adalah untuk:

- a. Mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan melalui penerahan dana swasta
- b. Meningkatkan kuantitas, kualitas, dan efisiensi pelayanan melalui persaingan sehat
- c. Meningkatkan kualitas pengelolaan dan pemeliharaan dalam penyediaan infrastruktur dan
- d. Mendorong dipakainya prinsip pengguna membayar pelayanan yang diterima, atau dalam hal tertentu mempertimbangkan daya beli pengguna.¹¹¹

Selain itu juga dibentuk Komite Pengelolaan Risiko atas Penyediaan Infrastruktur berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan RI No. 518/KMK.01/2005 dan juga dibentuknya Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur (KKPPI) berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 81 Tahun 2001 tentang Komite Kebijakan Percepatan Pembangunan Infrastruktur tanggal 21 Juni 2001.

Hal ini dilatarbelakangi karena sebelumnya penjaminan risiko investasi tidak jelas, kerangka peraturan perundang-undangan yang tidak “*International Best Practice*”, likuiditas Finansial Domestik (Bank dan Non Bank) terbatas, kelayakan finansial proyek yang buruk.¹¹² Kebijakan-kebijakan Pemerintah tersebut berusaha menjawab sebagian masalah penjaminan risiko investasi,

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Indonesia (d). *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur*. Pasal 3.

¹¹² Sumaryanto Widyatin, dalam makalah “*Tantangan dan Hambatan Implementasi Perpres 67 Tahun 2005 di Sektor Pekerjaan Umum*” disampaikan pada Lokakarya Nasional Kebijakan dan Strategi Pembangunan berdasarkan Perpres 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, (Jakarta, 29 Maret 2006)

menjawab sebagian kecil masalah kerangka peraturan perundang-undangan, meningkatkan kelayakan finansial proyek dan memperbaiki proses pengadaan dan secara umum berperan dalam meningkatkan iklim investasi.

Dalam pelaksanaan kebijakan Pemerintah tersebut ada beberapa kendala penerapannya antara lain, masih ada hal-hal yang tidak selaras dengan undang-undang dan peraturan pemerintah yang bersifat sektoral, interpretasi yang mempertentangkan otonomi daerah, penafsiran dan persepsi tentang kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha, sektor dan sub-sektor yang terkena kebijakan terlalu kaku. Dengan demikian untuk meningkatkan penyediaan infrastruktur diperlukan antara lain persiapan perjanjian konsesi yang mampu untuk mendapat pinjaman kredit dari bank (*bankable*), persiapan dokumen lelang yang *bankable*, pelaksanaan lelang (*tender*) yang transparan, adil, akuntabilitas, dan penerapan prinsip kesetaraan, kesiapan pengungkapan kelayakan finansial dan kelayakan ekonomi, Analisa Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), dan aspek-aspek teknis lainnya. Selain itu mempersiapkan badan yang tidak memihak (*impartial party*) apabila infrastruktur yang bersangkutan mengandung monopoli alamiah agar dapat menjaga keadilan di antara investor, konsumen dan pemerintah dan kemudian menyiapkan sistem penunjang pelaksanaan investasi infrastruktur tersebut (seperti pengurusan izin-izin, prosedur pembebasan tanah, pajak, bea cukai, dll). Setelah itu kini Perpres Nomor 67 Tahun 2005 direvisi menjadi Perpres Nomor 13 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 agar lebih memberi insentif bagi para investor. Pada dasarnya dalam Perpres Nomor 13 Tahun 2010 masih mengusung hal-hal yang sama dari Perpres sebelumnya, tetapi lebih disempurnakan misalnya dalam hal diperbolehkannya pengalihan saham pemenang tender proyek infrastruktur jika suatu saat dalam pelaksanaannya terdapat kesulitan keuangan agar proyek tidak mandek.¹¹³ Kebijakan pemerintah tersebut diusahakan untuk menciptakan iklim usaha yang sehat dengan tetap melindungi dan mengamankan kepentingan konsumen, kepentingan masyarakat dan kepentingan badan usaha swasta.

¹¹³ Suhendra, "Revisi Perpres 67 Tahun 2005 Rampung Februari 2009" <<http://www.detikfinance.com/read/2008/12/12/202830/1052978/4/revisi-perpres-67>> diakses 1 Juni 2010

Sebagai pengurus suatu Negara, Pemerintah berkewajiban untuk menyediakan infrastruktur-infrastruktur agar pemerintahan Negara dapat berjalan dengan baik. Pada saat kewajiban tersebut dilimpahkan kepada swasta (investor), maka kewajiban tersebut tidak dapat dilepaskan secara mutlak, artinya pemerintah harus memberikan dukungan-dukungan agar proyek investasi yang dilimpahkan kepada pihak swasta dapat berjalan dengan baik dan menguntungkan kedua belah pihak. Hal ini logis dikatakan, bahwa dalam pengelolaan infrastruktur yang telah dilimpahkan pemerintah kepada pihak swasta (investor) ada kepentingan-kepentingan publik yang merupakan kewajiban pemerintah untuk melindunginya, dan juga yang penting adalah bahwa dalam pengelolaan infrastruktur oleh pihak swasta (investor) ada pembatasan-pembatasan yang dilakukan oleh Pemerintah kepada swasta (investor) tersebut, yaitu terhadap faktor-faktor yang sangat mempengaruhi tingkat pengembalian investasi.

Oleh karena itu dengan dibukanya persaingan usaha di bidang infrastruktur jalan tol yang merupakan barang quasi publik maka terdapat suatu insentif bagi perekonomian Indonesia. Namun, hal tersebut berarti perlunya ketelitian dalam hal pengaturan implementasi kebijakan yang kurang mengatur secara detil dan dapat menjamin kepentingan banyak pihak. Penulis merasa Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan mengatur lebih baik mengenai jalan tol dibanding undang-undang sebelumnya dan merasa bahwa jika pihak swasta masuk dalam sektor ini dapat mempercepat pertumbuhan infrastruktur yang sangat diperlukan dalam perekonomian. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 ini telah cukup menjamin secara kepastian hukum usaha di bidang jalan tol yang selama ini dituntut oleh pengelola jalan tol atau calon investor. Walaupun masih memerlukan reformasi untuk landasan hukum Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) sebagai penanggung jawab kepentingan publik yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden untuk membantu Menteri PU, Menteri Keuangan, dan Meneg BUMN serta menteri terkait lainnya.

Sebagai tambahan perbandingan di Negara lain yang memiliki sistem jalan tol. Kebanyakan dari Negara tersebut menyelenggarakan jalan tol dengan kerja sama antara pemerintah dengan swasta dalam bentuk macam-macam seperti *Built Operate Transfer (BOT)*, *Joint Venture*, dan lainnya. Sebagai pengusaha, operator

jalan tol di Negara-negara seperti Malaysia, Singapura, Perancis, Australia, Amerika Serikat menyediakan fasilitas-fasilitas dan kemudahan untuk pengguna jalan tol tersebut.

Di Malaysia jalan tol dikenal dengan Lebuhraya merupakan jalan dinilai sebagai jalan tol terbaik ke-3 di Asia setelah Jepang dan Cina.¹¹⁴ Seluruh lebuhraya di Malaysia dibangun dengan sistem BOT yaitu sistem dimana perusahaan swasta membangun jalan tersebut dan diberikan hak untuk mendapatkan pengembalian modal serta keuntungan yang sesuai dari tol yang dibayarkan pengguna jalan, kepemilikan jalan tersebut kemudian diberikan kepada pemerintah setelah masa perjanjian pengembalian investasi (konsesi) berakhir. Sistem ini digunakan dalam pembangunan dan pengoperasian jalan bebas hambatan milik privat (*privat highway*).¹¹⁵

Di Negara Perancis, seluruh jalan bebas hambatan merupakan jalan tol atau dikenal dengan nama *autoroutes*. Seluruh *autoroutes* ini dimiliki oleh pihak swasta baik dengan sistem kerja sama antara pemerintah dengan swasta maupun inisiatif swasta sendiri. Hal ini membawa dampak bahwa pelayanan terhadap pemakai jalan tol harus terus diperhatikan bahkan terus memiliki inovasi ke depannya.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pengusahaan jalan tol sebagai barang quasi publik yang peruntukannya memang untuk umum namun kepemilikannya berada di tangan pribadi hukum tertentu merupakan suatu bidang usaha yang cukup menguntungkan. Dengan adanya persaingan usaha maka pemilik dari jalan tol yang ada seharusnya berusaha untuk memberikan pelayanan yang terbaik bahkan inovatif bagi pengguna jalan. Hal ini pula tujuan dari pemerintah dalam membuat instrumen hukum mengenai jalan tol agar terjadi pertumbuhan ekonomi serta menyejahterakan rakyatnya sesuai dengan amanat

¹¹⁴ Official Data From Malaysian Highway Authority, <http://www.llmnet.gov.my/serverpages/resources/faq_list.aspx?category=>, diakses pada 1 Juni 2010

¹¹⁵ *New Auctions Could Improve Private Highway Franchises*. National Center for Policy Analysis (January 17, 2003), <http://www.ncpa.org/sub/dpd/index.php?Article_ID=5689>, diakses pada 1 Juni 2010

Undang-Undang Dasar 1945 serta Hukum Persaingan Usaha dan aturan lain yang berkaitan.



BAB 4

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Dari keseluruhan pembahasan yang telah disimpulkan, terdapat kesimpulan yang dapat disampaikan yaitu:

1. Pada hukum persaingan usaha, terdapat monopoli yang dikecualikan sebagai perbuatan atau perjanjian yang dilarang, yaitu monopoli Negara dan monopoli alamiah. Hal ini berdasarkan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, serta Pasal 33 UUD 1945. Monopoli Negara ini memiliki dasar hukum yaitu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1980 tentang Jalan yaitu bahwa pengusahaan jalan tol dilaksanakan oleh Badan Usaha Jalan Tol yang ditunjuk oleh pemerintah yaitu PT Jasa Marga (Persero). Namun, seiring berjalannya waktu, pertumbuhan infrastruktur jalan tol di Indonesia kurang signifikan padahal Indonesia berada di ambang arus globalisasi yang memang membutuhkan sektor infrastruktur yang memadai. Maka peran PT Jasa Marga (Persero) Tbk yang tadi sebagai regulator dan operator dicabut dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Jalan menjadi hanya sebagai operator saja. Selain itu dengan aturan hukum yang baru ini menandakan dibukanya persaingan pada usaha infrastruktur jalan tol agar terdapat aliran dana segar pada investasi di bidang ini guna mempercepat pertumbuhan pembangunan sarana jalan di Indonesia. Walaupun demikian, aturan yang baru ini tetap melindungi kepentingan umum terlihat dari peran serta pemerintah dalam usaha infrastruktur ini. Hal ini terbukti dengan didirikannya Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) sebagai pengembalian setengah dari kewajiban pemerintah yang dibawah oleh Kementerian Pekerjaan Umum dalam menangani masalah infrastruktur jalan tol.

2. Dibukanya persaingan usaha di sektor infrastruktur jalan tol, bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan infrastruktur tersebut. Hal ini lebih baik dibandingkan sewaktu bidang tersebut masih dimonopoli Negara yang justru menimbulkan beban kerugian kepada Negara karena harus menanggung risiko sendiri jika ternyata proyek infrastruktur jalan tol ada yang gagal. Oleh karenanya dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Jalan maka monopoli Negara tersebut dihapus. Serta dari aturan-aturan di bawah undang-undang terlihat jelas bagaimana pemerintah memberikan insentif kepada badan usaha lain terutama swasta agar tertarik untuk berinvestasi dalam bidang ini.

4.2 Saran

1. Demi menjamin kepentingan pihak investor maka sebaiknya pemerintah perlu memberikan kepastian hukum yang menjamin kegiatan berinvestasi bagi para investor dan penyedia dana, sehingga dapat terlindung dari risiko-risiko yang bersifat non korporasi. Pemerintah sudah seharusnya menyiapkan regulasi yang jelas untuk mempercepat pengadaan tanah. Hal ini penting agar modal untuk pembangunan jalan tol tidak terus membengkak sampai pada akhirnya proyek jalan tol menjadi terhenti yang notabene akan merugikan pihak pemerintah, investor, serta masyarakat.
2. Pemerintah sebagai pengembal amanat dari rakyat harus “peka” terhadap implementasi dari aturan yang ada. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Jalan maka setiap dua tahun sekali akan diadakan penyesuaian tarif sesuai dengan laju inflasi. Hal ini harus diatur secara lebih detil dan jelas batasan serta pertimbangannya agar masyarakat sebagai pengguna jalan tol tidak merasa diberatkan oleh pengaturan tarif jalan tol yang dapat berdampak pula pada kenaikan harga barang dan jasa lainnya.
3. Pemerintah memberikan insentif-insentif bagi para investor melalui konsep *public private partnership*, tetap tidak boleh melupakan mengenai kepentingan rakyat banyak terutama pengguna jalan tol itu sendiri. Jika

masyarakat harus membayar mahal untuk menggunakan jalan tersebut maka sarana dan fasilitas yang diberikan dari pihak operator juga harus lebih dari standar pelayanan minimum yang telah ditetapkan.

4. Kita dapat berkaca dari contoh di Negara lain dimana jalan bebas hambatan menggunakan sistem tol yang dari waktu ke waktu selalu berkembang dalam memberikan insentif-insentif bagi pengguna jalan tol. Seperti mengurangi kemacetan di pintu tol dengan menggunakan kamera yang memoto nomor plat kendaraan dan mengirim biaya tolnya melalui rekening pemilik kendaraan pengguna jalan tol, dan inovasi lainnya.



DAFTAR REFERENSI

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia . *Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, Undang-Undang Nomor . Nomor 19 Tahun 2003, LN RI Tahun 2003 No. 70, TLN Nomor 4297.
- Indonesia. *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur*.
- Indonesia. Ketetapan (TAP) MPR RI No. IV/MPR/1999 *tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara 1999-2004*, tanggal 19 Oktober 1999.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero)*. LN Tahun 1999 Nomor 15. TLN Nomor 3731.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero)*. LN No. 15 Tahun 1998. TLN Nomor 3731.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol*, LN RI Tahun 2005 Nomor 132. TLN RI Tahun 2005 Nomor 4444.
- Indonesia. *Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945*.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal*. LN Nomor 64 Tahun 2007. TLN Nomor 4724.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. LN Nomor 125 Tahun 2004. TLN Nomor 4437.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Jalan*, Undang-Undang No. 38 tahun 2004, LN No. 132 Tahun 2004, TLN No. 132.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Undang-Undang No.5 Tahun 1999, LN No.33, TLN No.3817.

Buku

- Anoraga, Pandji. *BUMN, Swasta dan Koperasi*. Jakarta: PT. Dunia Pustaka Jaya, 1995.
- Areeda, Philip. *Hukum Antitrust Amerika, dalam: Ceramah-ceramah Tentang Hukum Amerika Serikatn (Talks on American Law)*, oleh Harold J.Breman (editor) diterjemahkan oleh Gregory Churchill. Jakarta: Tatanusa, 1996.

- Basri, Faisal. *Perekonomian Indonesia: Tantangan dan Harapan bagi Kebangkitan Indonesia*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2002.
- Company Profile: *25 Tahun Jalan Tol di Indonesia (1978-2003)*. Jakarta: PT. Jasa Marga (Persero), 2003.
- Cowen, Tyler. *Public Goods and Externalities*. Fairfax, VA: George Mason University Press, 1992.
- Due, John F. *Government; Economics of the Public Sector*, terj. Drs. Iskandarsyah et al., ed. Dr. S. B. Joedono. Jakarta: UI Press, 1973.
- Gie, Kwik Kian. *Gonjang-Ganjing Ekonomi Indonesia: Badai Belum Akan Segera Berlalu*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1998.
- Ibrahim, Dr. Johnny S.H., M.Hum., *Hukum Persaingan Usaha Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*. Jakarta: Bayumedia, 2007.
- Joesoef, Iwan E. *Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol Sebagai Kontrak Bisnis Berdimensi Publik Antara Pemerintah dengan Investor (Swasta) dalam Proyek Infrastruktur*. Badan Penerbit FHUI, 2006.
- Kansil, C. S. T. *Hukum Perusahaan Indonesia*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1995.
- Koperasi Prabunara. *BUMN Directory*. Megah Prima Persada: Jakarta, 2005.
- Mamudji, Sri *et.al.* *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Mceachern, *Ekonomi Mikro [Microeconomics]*, diterjemahkan oleh Sigit Triandaru. Jakarta: Salemba Empat, 2001.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum Perusahaan Indonesia*. Citra Aditya Bakti: Bandung, 1999.
- Pakpahan, Normin S. *Pokok-pokok Pikiran tentang Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta: Kantor Menko Ekuwasbang, 1994.
- Porter, Michael E. *Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press, 1990.
- Pranarka, AMW. *Pasal 33 UUD 1945; Wawasan Dasar dan Konstruksi Operasionalnya, suatu Tinjauan Ideologis*. Analisa: Desember 1986.

Rostow, W.W . *The Stages of Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, 2007.

Yani, Ahmad dan Gunawan Widjaja. *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*. Jakarta: Rajawali Pers, 2006.

Yustika, Ahmad Erani. *Ekonomi Politik: Kajian Teoritis dan Analisis Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

Zed, Mestika. *Metode Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008.

Kamus

Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. 6th Edition. St. Paul Minn-USA: West Publishing Co, 1990.

Pass, Christopher et.al. *Collins Kamus Lengkap Ekonomi*. Edisi Kedua. Jakarta: Erlangga, 1997.

Tesis

Hartono, Sulaiman. *Analisis tentang Monopoli oleh Negara di Bidang Ketenagalistrikan*. Tesis Universitas Indonesia: Depok, 2006.

Hendrawan. *Peranan Kebijakan Pembangunan Infrastruktur Jalan Tol Melalui Ketentuan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dalam Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia*. Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Depok, 2008.

Murti, Pudji Krisna. *Multi Peran PT Jasa Marga (Persero) Sebagai Penyelenggara Jalan Tol*. Tesis Fakultas Ilmu Sosial Universitas Indonesia: Depok, 1996.

Wibowo, Adi. *Analisis Yuridis tentang Monopoli Negara atas Pengelolaan Air Bersih di Wilayah DKI Jakarta Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha*. Tesis Universitas Indonesia: Depok, 2008.

Jurnal, Makalah, dan Lain-lain

Morrison, Catherine J. dan Amy Ellen Schwartz. *State Infrastructure and Productive Performance*. Working Paper No. 3981. National Bureau of Economic Research, Cambridge January 1992.

Peterson, Shorey. "Highway Policy on A Commercial Basis". The Quarterly Journal of Economics. The MIT Press, 1932.

Nahattands, Lambock V. et. al., *Hal-Hal yang Dikecualikan dari UU No. 5/1999 dan Pengertian yang Tercakup dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945*, Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya. Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum , 2004.

Widyatin , Sumaryanto. dalam makalah “*Tantangan dan Hambatan Implementasi Perpres 67 Tahun 2005 di Sektor Pekerjaan Umum*” disampaikan pada Lokakarya Nasional Kebijakan dan Strategi Pembangunan berdasarkan Perpres 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Jakarta, 29 Maret 2006.

Juwana, Hikmahanto. *Filosofi Pengecualian Dalam UU No. 5/1999*, Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pedoman Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Widyatin , Sumaryanto dalam makalah “*Tantangan dan Hambatan Implementasi Perpres 67 Tahun 2005 di Sektor Pekerjaan Umum*” disampaikan pada Lokakarya Nasional Kebijakan dan Strategi Pembangunan berdasarkan Perpres 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Jakarta, 29 Maret 2006.

Bahan Elektronik

“Indonesia vs China : Studi Komparatif Bisnis Ekonomi dalam CAFTA 2010”, <<http://nusantaranews.wordpress.com/2009/12/30/indonesia-vs-china-studi-komparatif-bisnis-ekonomi-cafta>> diakses pada 10 April 2010

LPP Community, “[Etika bisnis: Monopoli – Kasus PT. Perusahaan Listrik Negara](http://lppcommunity.wordpress.com/2009/01/08/etika-bisnis-monopoli-kasus-pt-perusahaan-listrik-negara/)”, <<http://lppcommunity.wordpress.com/2009/01/08/etika-bisnis-monopoli-kasus-pt-perusahaan-listrik-negara/>>, diakses pada 10 Maret 2010.

Faisal H. Basri , “Monopoli Demi Rakyat”, <<http://www.tempo.co.id/ang/min/03.04.kolom1.htm>>, 10 Maret 2010

David R. Henderson, *The Concise Encyclopedia of Economic: Rent Seeking*, <<http://www.econlib.org/library/Enc/RentSeeking.html>>, diakses pada tanggal 30 Maret 2010

Bangkit A. Wiryawan dan Bambang Sudjatmiko, *Tinjauan Sosial-Ekonomi Sinergi Pembangunan Jalan Tol dan Jalan Kereta Api di Pulau Jawa*,

- <http://sebranmas.pu.go.id/attachments/202_BANGKIT%20209.pdf> diakses 28 April 2010
- Agusmar Yahya “Mencermati UU Tentang Jalan Tol”, <<http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/properti/2004/1119/prop2.html>>, diakses pada 19 Mei 2010
- Suhendra, “Revisi Perpres 67 Tahun 2005 Rampung Februari 2009” <<http://www.detikfinance.com/read/2008/12/12/202830/1052978/4/revisi-perpres-67>> diakses 1 Juni 2010
- Official Data From Malaysian Highway Authority, <http://www.lmnet.gov.my/serverpages/resources/faq_list.aspx?category=>, diakses pada 1 Juni 2010
- New Auctions Could Improve Private Highway Franchises*. National Center for Policy Analysis (January 17, 2003), <http://www.ncpa.org/sub/dpd/index.php?Article_ID=5689>, diakses pada 1 Juni 2010
- Malaysian Expressway System, <http://en.wikipedia.org/wiki/Malaysian_expressway_system>, diakses pada 1 Juni 2010
- Service Information, <<http://www.autoroutes.fr/en/service-information.html>>, diakses pada 10 Juni 2010
- Vineta Bell, “A Writing Process”, <<http://www.learnnc.org/lp/editions/writing-process/5807>> , diakses 14 Maret 2010.