

**PERANAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR  
JALAN TOL MELALUI KETENTUAN UNDANG-UNDANG  
NOMOR 38 TAHUN 2004 TENTANG JALAN  
DALAM MENINGKATKAN PERTUMBUHAN  
EKONOMI INDONESIA**

TESIS

HENDRAWAN  
6505000479



UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
JAKARTA  
JULI 2008

**PERANAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR  
JALAN TOL MELALUI KETENTUAN UNDANG-UNDANG  
NOMOR 38 TAHUN 2004 TENTANG JALAN  
DALAM MENINGKATKAN PERTUMBUHAN  
EKONOMI INDONESIA**

**TESIS**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat  
Guna Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H.)**

**HENDRAWAN  
6505000479**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
JAKARTA  
JULI 2008**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Hendrawan

NPM : 6505000479

Tanda tangan :

Tanggal : 22 Juli 2008

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Hendrawan  
NPM : 6505000479  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Tesis : Peranan Kebijakan Pembangunan Infrastruktur Jalan Tol Melalui Ketentuan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dalam Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia.

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Safri Nugraha,SH,LL.M.,Ph.D. ....

Penguji : Dr. Rosa Agustina,SH,MH .....  
.....

Penguji : Ratih Lestarini,SH,MH .....  
.....

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 22 Juli 2008

## KATA PENGANTAR

Pertama-tama perkenankanlah penulis untuk memanjatkan puji dan syukur kehadiran Allah SWT, oleh karena ridha-Nya jualah penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul : Peranan Kebijakan Pembangunan Infrastruktur Jalan Tol Melalui Ketentuan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan Dalam Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi Di Indonesia, yang merupakan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum bidang Ekonomi pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Selanjutnya pada kesempatan ini pula tidak lupa penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan kepada yang terhormat Bapak Prof. Safri Nugraha, S.H., L.L.M, Ph.D. yang telah berkenan meluangkan waktu, tenaga dan pikirannya dalam memberikan bimbingannya kepada penulis hingga dapat diselesaikannya penulisan tesis hukum ini.

Tidak lupa pula penulis juga ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dalam penyelesaian tesis ini, yaitu kepada yang terhormat :

1. Dosen dan Staf Pengajar Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia beserta Staf Administrasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
2. Anggota Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) khususnya kepada Bapak DR. Agus Sidharta.

3. Direksi dan Staf Biro Hukum PT Jasa Marga (Persero) Tbk, khususnya Bapak Puji Krisnamurti, SH.
4. Rekan-rekan mahasiswa Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Angkatan 2005 dan seluruh rekan seprofesi Advokat dan Pengacara di Jakarta.

Pada akhirnya penulis ingin mempersembahkan kepada mereka yang tercinta berkat do'a serta dukungannya baik moril dan materil yang tak terhingga kepada :

1. Almarhumah Ibunda Soesi Gandakusuma dan ayahanda Halim Julizar Tahar.
2. Istri dan anak-anak Adra Janitra, Darryl Amatya, Arvy Adira dan Andara Chantika Rahmadina.
3. Kakak, Adik serta Saudara-saudara ku sekalian.

Penulis sangat menyadari bahwa penulisan Tesis ini masih jauh dari sempurna, untuk itu kritik dan saran dari semua pihak sangatlah diharapkan guna penyempurnaan dari Tesis ini.

Akhir kata, penulis mengharapkan semoga penulisan Tesis Hukum ini dapat berguna dan bermanfaat bagi siapapun yang membacanya sekaligus merupakan sumbangsih bagi perkembangan ilmu hukum dimasa menandatangani.

Jakarta, 22 Juli 2008

H e n d r a w a n

## HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Hendrawan  
NPM : 6505000479  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul **“Peranan Kebijakan Pembangunan Infrastruktur Jalan Tol Melalui Ketentuan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dalam Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia”**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta  
Pada tanggal : 22 Juli 2008

Yang menyatakan,

(Hendrawan)

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis, sampai sejauh mana suatu kebijakan dapat di-implementasikan melalui suatu ketentuan peraturan perundangan, dapat secara efektif dilaksanakan sesuai dengan maksud dan tujuannya semula. Sebagaimana amanat dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menyangkut tentang perekonomian, termasuk pengelolaan serta pemanfaatannya bagi kepentingan rakyat banyak, harus dapat dirasakan hasil dan manfaatnya oleh segenap rakyat Indonesia secara menyeluruh dan merata. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan cara pengumpulan, pengolahan dan analisis data yang bersifat deskriptif analisis. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan adalah merupakan salah satu bentuk ketentuan pelaksanaan kebijakan tentang bagaimana diaturnya pembangunan infrastruktur jalan, khususnya jalan tol yang diharapkan antara lain dapat menjadikan lebih terbukanya jalur transportasi sekaligus distribusi, yang diharapkan dapat lebih menggerakkan roda perekonomian sehingga dapat menciptakan pemerataan pembangunan dengan hasil-hasilnya, yang pada akhirnya dapat pula meningkatkan pertumbuhan ekonomi untuk tercapainya peningkatan taraf hidup rakyat Indonesia demi kesejahteraan dan keadilan yang merata pula. Dalam implementasinya, kebijakan pembangunan infrastruktur jalan khususnya jalan tol, menghadapi kendala dan hambatan yang tidak mudah. Keberadaan PT Jasa Marga (Pesero) dan pembentukan Badan Pengatur jalan Tol (BPJT) tidak serta merta dapat mempermudah percepatan pembangunan jalan tol. Keikut-sertaan atau partisipasi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) maupun Badan Usaha Milik Swasta pun masih mendapatkan kendala yang cukup besar. Faktor pengadaan lahan dan penentuan tarif tol merupakan faktor yang dapat menenentukan menarik-tidaknya investasi jalan tol apabila ditinjau dari segi kelayakan bisnisnya. Lambannya pembangunan jalan tol berakibat pada kurang meratanya jalur transportasi dan distribusi, mengakibatkan kurangnya pergerakan pemerataan kegiatan perekonomian guna peningkatan pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Pemerintah diharapkan dapat melakukan terobosan-terobosan guna menggairahkan sektor investasi penyelenggaraan jalan tol.

## ABSTRACT

This research is intended to analyze on how far a policy can be implemented effectively through the provisions of the laws and regulations in accordance with its initial objectives and purposes. As instructed in the 1945 Constitutions of the Republic of Indonesia related to the economy, including the administration and utilization for the interest of the people, its result and benefit must be enjoyed by the entire Indonesian people in general and equally. This research uses the normative research method by collecting, processing and analyzing the data that have analytic descriptive nature. Law Number 38 of 2004 regarding Road is one of the policy implementation formats in the administration of the road infrastructure construction particularly toll road that is expected, among others, will allow the opening of the transportation as well as the distribution path that can activate the economic wheels in creating the even distribution of the development and its result in turn will improve the economic growth for achieving the better standard of living for the people in Indonesia as well as the evenly distributed prosperity and justice. In the implementation of the policies in the toll road encountered many problems and hindrances which are not easily eliminated. The existence of PT Jasa Marga (Persero) and the establishment of Toll Road Regulating Board (BPJT) do not automatically make it easier for accelerating the construction of the toll road. The participation of the Regional-Owned Enterprises (BUMD) or Private-Owned Enterprises encountered also significant problem. The land procurement factor and the decision of the toll tariff, that makes the investors loss their interest in constructing the toll road if it is seen from the business feasibility point of view. In this condition, the delay in the construction of the toll road infrastructure resulted in the delay in evenly distribution of the transportation and distribution path which at the end prevent the equal movement of the economic activities in supporting the economic growth in Indonesia. In this matter, the government is expected to create a breakthrough to stimulate the investment sector in the organization of toll road.

## DAFTAR ISI

### HALAMAN

<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iii</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>vi</b>
<b>BAB I      PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Permasalahan.....	1
B. Pokok Permasalahan.....	8
C. Kerangka Konseptual.....	9
D. Metode Penelitian.....	14
E. Tujuan Penelitian.....	16
F. Tinjauan Kepustakaan.....	17
G. Definisi .....	19
H. Sistematika Penulisan.....	24
<b>BAB II     TINJAUAN UMUM TENTANG PENYELENGGARAAN JALAN TOL</b>	
A. Dasar Hukum Mengenai Penyelenggaraan Jalan Tol.....	27
B. Pengertian dan Ruang Lingkup Penyelenggaraan Jalan Tol.....	41
C. Pihak-pihak yang dapat menyelenggarakan Jalan Tol.....	49
D. Penyelenggaraan Jalan Tol sebelum dan Sesudah Berlakunya UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.....	63

<b>BAB III</b>	<b>GAMBARAN UMUM TENTANG PT. JASA MARGA (PERSERO) TBK DAN BADAN PENGATUR JALAN TOL (BPJT)</b>	
A.	PT. Jasa Marga (Persero) Tbk.....	71
1.	Sejarah Berdirinya.....	71
2.	Tujuan, Peran dan Fungsinya.....	75
3.	Perkembangan PT Jasa Marga (Persero) Tbk Saat Ini.....	79
4.	Visi dan Misinya.....	87
5.	PT Jasa Marga (Persero) Tbk sebagai Operator Profesional.....	87
6.	Ruang Lingkup Keegiatannya.....	88
7.	Risiko Usaha.....	92
B.	Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT).....	94
1.	Sejarah Berdirinya.....	94
2.	Tugas dan Fungsinya.....	96
3.	Struktur Organisasinya.....	98
4.	Ruang Lingkup Tugasnya.....	102
<b>BAB IV</b>	<b>ANALISIS HUKUM TERHADAP KEWENANGAN PENYELENGGARAAN OLEH BADAN PENGATUR JALAN TOL (BPJT) DAN PENGUSAHAAN OLEH PT. JASA MARGA (PERSERO) TBK</b>	
A.	Analisis Hukum Pelaksanaan Kewenangan Penyelenggaraan Jalan Tol oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) dan Pengusahaan Jalan Tol oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk.....	104

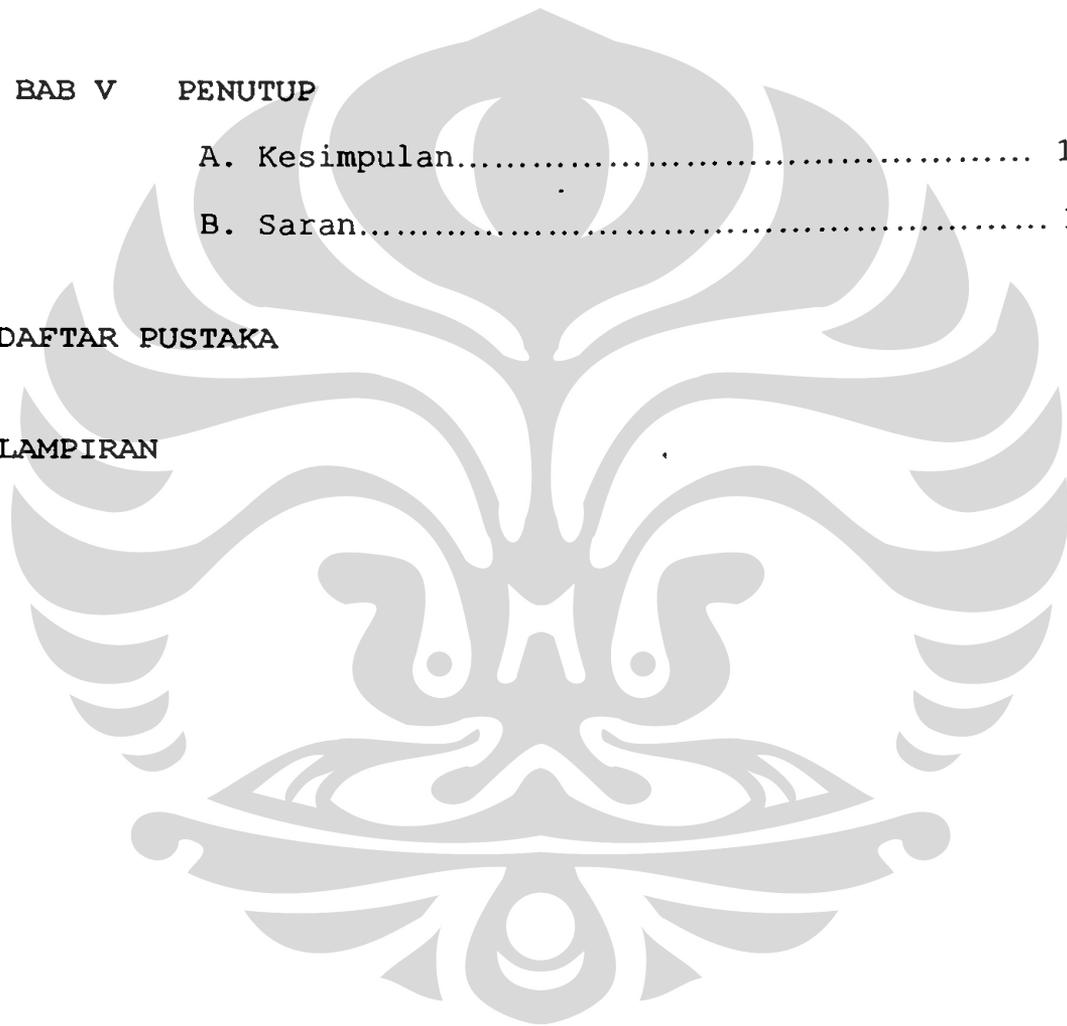
B. Hambatan-hambatan dalam pelaksanaan Kewenangan Penyelenggaraan Jalan Tol dan Pengusahaan Jalan Tol.....	132
C. Upaya-upaya yang dilakukan dalam menanggulangi hambatan-hambatan pelaksanaan Penyelenggaraan dan Pengusahaan Jalan Tol .....	142

**BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	146
B. Saran.....	149

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Pesatnya perkembangan ekonomi global memberikan pengaruh yang kuat bagi tumbuh dan berkembangnya perekonomian di Indonesia. Oleh karenanya perlu adanya kesiapan para pelaku ekonomi khususnya dunia usaha untuk mengambil sikap dalam menghadapi persaingan ketat baik tingkat lokal maupun global. 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.

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.<sup>1</sup>

Sistem jaringan jalan tersebut akan dapat memacu terwujudnya pemerataan pembangunan, stabilisasi harga dan distribusi barang lebih terjamin, sehingga arus barang menjadi lancar. Selain itu, sistem ini 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

---

<sup>1</sup> PT. Jalan Lingkarluar Jakarta, (On-line). terdapat di <http://www.jlj.co.id.htm> (23 Februari 2006).

untuk segera dibangunnya sarana jalan, terutama jalan bebas hambatan.<sup>2</sup>

Pada tanggal 1 Maret 1978, dengan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1978, berdirilah PT. Jasa Marga (Persero) yang berstatus sebagai Badan Usaha Milik Negara yang berwenang dalam penyelenggaraan jalan tol. Kewenangan yang dimaksud pada dasarnya merupakan kewenangan penyelenggaraan jalan tol yang meliputi pengadaan, pembangunan, pemeliharaan dan pengoperasian, termasuk pengumpulan dan pemakaian jalan tol.<sup>3</sup>

Berdirinya PT Jasa Marga (Persero) dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 tahun 1978 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia dalam pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) dibidang pengelolaan, pemeliharaan, dan pengadaan jaringan jalan tol, serta ketentuan-ketentuan pengusahaannya. Sedangkan landasan hukum penyelenggaraan jalan tol diatur dalam UU No. 13 tahun 1980 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1990 tentang Jalan Tol.

Dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1990 tentang Jalan Tol, ditegaskan bahwa maksud dan

---

<sup>2</sup> Company Profile: 25 Tahun Jalan Tol di Indonesia (1978-2003), (Jakarta: PT. Jasa Marga (persero), 2003), hal. 3.

<sup>3</sup> Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1990 tentang Jalan Tol.*

tujuan dari penyelenggaraan jalan tol adalah mewujudkan pemerataan pembangunan dan hasilnya, serta meningkatkan efisiensi pelayanan jasa distribusi guna menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi terutama di wilayah yang sudah tinggi perkembangannya. Adapun sumber pendanaan dalam rangka penyelenggaraan jalan tol, diperoleh dari kekayaan negara yang dipisahkan, pinjaman luar negeri dan dari pengguna jalan tol itu sendiri. Selama beberapa tahun terakhir PT. Jasa Marga (Persero) mulai berkembang seiring dengan semakin besarnya tuntutan masyarakat akan kebutuhan jalan tol. Ini berarti PT. Jasa Marga (Persero) harus menambah fasilitas ruas jalan tol baru sesuai dengan target yang direncanakan.

Dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 1980 tersebut, PT. Jasa Marga (Persero) sebagai satu-satunya Badan Usaha Milik Negara yang berwenang menyelenggarakan jalan tol, berperan sebagai operator dan regulator. Sebagai operator, PT. Jasa Marga (persero) mempunyai kewenangan untuk bekerja sama dengan investor lain (perusahaan swasta nasional/asing dan koperasi) untuk melakukan pembangunan jalan tol dalam bentuk perusahaan patungan (*joint Venture*) atau usaha gabungan (*Joint*

*Operation*). Sebagai regulator, PT. Jasa Marga (persero) punya kewenangan untuk menetapkan kebijakan-kebijakan dalam penyelenggaraan jalan tol. Misalnya menentukan masa konsesi, menentukan pola kerjasama dengan investor lain baik dengan pola *Built Operate Transfer (BOT)* ataupun *Built Transfer Operate (BOT)*.

Seiring dengan berkembangnya kebutuhan, pengelolaan jalan tol berkembang menjadi *profit making* dan bahkan melibatkan pengusaha swasta. Hal ini tidak diimbangi dengan penetapan kebijakan-kebijakan yang jelas terhadap perubahan sebagai *public goods* atau *private/semi private goods*. Kondisi ini tidak menguntungkan bagi kedua belah pihak, yaitu operator dan regulator.<sup>4</sup>

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

---

<sup>4</sup> *Company Profile. Op.cit*, hal. 121.

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 Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, dengan disahkannya peraturan-peraturan tersebut, maka 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 suatu badan baru yang dibentuk pemerintah guna efektivitas kerja penyelenggaraan jalan tol. Badan yang dimaksud seterusnya disebut Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT).

Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) berwenang melaksanakan sebagian pengaturan, perusahaan dan pengawasan Badan Usaha Jalan Tol untuk memberikan manfaat

yang maksimal bagi negara dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>5</sup>

Badan Pengatur Jalan Tol ini memegang sebagian kewenangan dalam penyelenggaraan jalan tol yang sebelumnya dipegang oleh PT. Jasa Marga (Persero), sebagai otorisator (regulator). Kewenangan yang dimaksud meliputi pengaturan, pengusahaan dan pengawasan.<sup>6</sup>

Setelah disahkan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, peran PT. Jasa Marga (Persero) 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) sebagai operator milik Pemerintah yang berwenang melaksanakan penyelenggaraan jalan tol, dimungkinkan untuk melaksanakan kerjasama dengan pihak-pihak lain (daerah/swasta) dengan membentuk suatu badan usaha gabungan, sesuai dengan pasal 50 Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, dimana pengusahaan jalan tol dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah dan/atau Badan Usaha Milik Swasta.

---

<sup>5</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, Pasal 74.

<sup>6</sup> Drajat Sudrajat, *Penyelenggaraan Jalan Tol Berdasarkan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan Tol*, (Jakarta: Politeknik Negeri Jakarta, 17 Februari 2005).

Tujuan dari diundangkannya peraturan-peraturan baru tersebut adalah untuk mendorong pengembangan investasi jalan tol yang dirasa masih belum maksimal.

Terkait dalam berlakunya Undang-undang tersebut, Menteri Pekerjaan Umum (PU) Djoko Kirmanto mengatakan, ketentuan Undang-undang ini harus dipatuhi sebagai wujud memberikan kepastian hukum dan kepastian usaha bagi investor dan operator jalan tol.

Penulis menfokuskan penulisan tesis ini pada pelaksanaan kewenangan dalam penyelenggaraan jalan tol oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) dan Pengusahaan Jalan Tol oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) berkaitan dengan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, hambatan-hambatan dan upaya-upaya yang dilakukan dalam menanggulangi hambatan-hambatan yang dihadapi dalam penyelenggaraan jalan tol.

## B. Pokok Permasalahan

Adapun pokok permasalahan yang akan dibahas dalam tesis ini antara lain sebagai berikut:

1. Bagaimana penyelenggaraan jalan tol oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) dan perusahaan jalan tol oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) selaku pengelola jalan tol sesuai Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004?
2. Apakah hambatan-hambatan yuridis dalam penyelenggaraan dan perusahaan jalan tol?
3. Bagaimana upaya-upaya yang dilakukan dalam menanggulangi hambatan-hambatan dalam penyelenggaraan dan perusahaan jalan tol?

#### C. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual yang digunakan oleh penulis adalah Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol beserta penjelasan-penjelasanannya.

Definisi mengenai jalan tol terdapat dalam Bab I tentang Ketentuan-ketentuan Umum dari Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 pada pasal 1 angka 7, bahwa Jalan tol adalah jalan umum yang merupakan bagian dari sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang

penggunaannya diwajibkan membayar tol. Sedangkan yang dimaksud dengan tol, berdasarkan pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 adalah sejumlah uang tertentu yang dibayarkan untuk pengguna jalan tol.

Berkaitan dengan hal tersebut, penulis menekankan pada penyelenggaraan jalan khususnya jalan tol, dimana dalam UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan ini disebutkan mengenai cakupan penyelenggaraan jalan yang terdapat dalam pasal 1 angka 9 sampai 14, yaitu pengaturan, pembinaan, pembangunan dan pengawasan. Pengaturan jalan adalah kegiatan perumusan kebijakan perencanaan, penyusunan perencanaan umum, dan penyusunan peraturan perundang-undangan jalan. Pembinaan jalan adalah kegiatan penyusunan pedoman dan standar teknis, pelayanan, pemberdayaan sumber daya manusia, serta penelitian dan pengembangan jalan. Pengawasan jalan adalah kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan tertib pengaturan, pembinaan dan pembangunan. Pembangunan jalan adalah kegiatan pemograman dan penganggaran, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan.

Tentang pengusahaan jalan tol dalam pasal 43 ayat (2), dilakukan oleh Pemerintah dan/atau Badan Usaha yang memenuhi persyaratan. Pengusahaan jalan tol dapat dilakukan sebagai berikut: pendanaan, perencanaan teknis, dan pelaksanaan konstruksi oleh Pemerintah dan pengoperasian dan pemeliharaan dilakukan oleh Badan Usaha yang pemilihannya dilakukan pelelangan; pendanaan, perencanaan teknis dan pelaksanaan konstruksi oleh pemerintah dan badan usaha, serta pengoperasian dan pemeliharaan dilakukan oleh badan usaha yang pemilihannya dilakukan pelelangan; atau pendanaan, perencanaan teknis, dan pelaksanaan konstruksi oleh badan usaha yang sama yang pemilihannya dilakukan melalui pelelangan.<sup>7</sup>

Lebih lanjut mengenai kewenangan pengusahaan diatur dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol pasal 19 ayat (2), bahwa pengusahaan jalan tol dilakukan pemerintah dan/atau Badan Usaha yang memenuhi persyaratan. Persyaratan yang dimaksud adalah yang ditentukan dalam proses pelelangan sesuai dengan lingkup pekerjaan yang dilelangkan. Badan Usaha yang memenuhi persyaratan adalah Badan Usaha jalan tol yang

---

<sup>7</sup> Penjelasan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Pasal 43 ayat (2).

dibentuk setelah memenangkan proses pelelangan investasi jalan tol. Pengusahaan jalan tol dapat dilakukan dengan bentuk Bangun Guna (*Built Operate and Transfer*), Kontrak Operasi dan Pemeliharaan (*Operation and Maintenance Contract*), atau bentuk lainnya sebagaimana disetujui oleh Menteri. Bangun Guna Serah (*Built Operate Transfer*) dimaksud adalah Badan Usaha berkewajiban untuk membangun jalan tol dan/atau fasilitas, termasuk pembiayaan, yang dilanjutkan dengan pengoperasian dan pemeliharaan dalam jangka waktu tertentu serta berhak menarik biaya pemakaian layanan dari pengguna untuk mengembalikan modal investasi, biaya pengoperasian dan pemeliharaan serta keuntungan yang wajar, dan setelah berakhirnya perjanjian pengusahaan 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.

Selanjutnya dalam Undang-undang ini diatur mengenai suatu badan baru yang berwenang melaksanakan kegiatan

penyelenggaraan jalan tol, yang terdapat pada pasal 1 angka 16, bahwa Badan Pengatur Jalan Tol yang selanjutnya disebut BPJT adalah badan yang dibentuk oleh Menteri, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri.

Diatur lebih lanjut dalam pasal 74 Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, bahwa BPJT mempunyai wewenang melakukan sebagian pengaturan, pengusahaan, dan pengawasan Badan Usaha Jalan Tol untuk memberikan manfaat yang maksimal bagi negara dan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Mengenai kewenangan yang dimaksud adalah meliputi pengaturan, pembinaan, pengusahaan dan pengawasan jalan tol. Termasuk dari pemberian rekomendasi tarif awal, persiapan pengusahaan jalan tol, pengadaan dan pemberian fasilitas pembebasan tanah sampai dengan evaluasi dan pengawasan terhadap pelayanan jalan tol.<sup>8</sup>

Awalnya Undang-undang Nomor 13 tahun 1980 pasal 17 ayat (1) diatur mengenai hak penyelenggaraan jalan tol yang diserahkan dari Pemerintah kepada Badan Usaha Negara Jalan Tol, dalam hal ini PT. Jasa Marga (Persero). Tetapi dengan berlakunya Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004

---

<sup>8</sup> Indonesia. *Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004, Pasal 45 ayat (2) dan (6).*

tentang Jalan, kewenangan suatu Badan Usaha, terutama Badan Usaha Milik Negara Jalan Tol, dalam penyelenggaraan jalan tol hanya sebatas pengusahaan jalan tol. Hal ini seperti yang terdapat pada pasal 50 ayat (4) bahwa pengusahaan jalan tol dapat dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah dan/atau Badan Usaha Milik Swasta.

#### D. Metode Penelitian

Pada hekatatnya penelitian mencakup kegiatan pengumpulan data, pengolahan dan analisis data.

##### 1. Tipe/Bentuk Penelitian

Tipe penelitian hukum yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah penelitian normatif. Tipe penelitian normatif adalah bentuk penelitian dengan cara studi kepustakaan. Penulis menggunakan tipe penelitian tersebut karena penelitian yang dilakukan adalah terhadap hukum (peraturan perundang-undangan) dalam pelaksanaannya.

##### 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif-analisis, dimana penulis bermaksud untuk memberikan

gambaran/keadaan tentang pemberlakuan Undang-undang baru yang berlaku, pelaksanaan dalam praktek dan hasil yang dicapai atas berlakunya peraturan baru tersebut.

3. Sumber data dan cara pengumpulan data

a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari hasil wawancara dengan pihak terkait, yaitu anggota Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) dan manajemen PT. Jasa Marga (Persero).

b. Data sekunder, yaitu data yang ditemukan dalam bahan-bahan pustaka dalam bentuk dokumen resmi, buku-buku, peraturan-peraturan, hasil penelitian, hasil seminar dan juga diktat. Data skunder dapat diperoleh dari:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat seperti UUD 1945, UU No. 13 Tahun 1980 tentang Jalan, Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1990 tentang Jalan Tol, UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol, Peraturan Menteri PU Nomor 295/Prt/M/2005 tentang Badan Pengatur Jalan

Tol, Peraturan Menteri PU nomor 27/Prt/M/2006 tentang Pengadaan Pengusahaan JalanTol, Peraturan Menteri PU Nomor 10/Prt/M/2006 tentang Tata Cara Penggunaan Dana Badan Usaha Untuk Pengadaan Tanah Jalan Tol.

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, *company profile*, hasil-hasil penelitian, hasil karya hukum, dan seterusnya.

#### 4. Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah kualitatif, yaitu suatu cara penelitian tentang apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh. Analisis data kualitatif dilakukan baik terhadap data sekunder ataupun data primer yang telah dikumpulkan dan diolah guna merumuskan kesimpulan terhadap penelitian tersebut.

## E. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian di dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Untuk mengevaluasi penyelenggaraan jalan tol oleh Badan Pengatur Jalan Tol dan perusahaan jalan tol oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk.
2. Untuk menganalisis hambatan-hambatan dalam pelaksanaan kewenangan penyelenggaraan jalan tol oleh Badan Pengatur Jalan Tol dan perusahaan jalan tol oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk.
3. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan dalam menanggulangi hambatan-hambatan dalam penyelenggaraan jalan tol oleh Badan Pengatur Jalan Tol dan perusahaan jalan tol oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk.

## F. Tinjauan Kepustakaan

Badan Usaha Milik Negara (BUMN), didefinisikan oleh Undang-undang sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui

penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.<sup>9</sup>

Badan Usaha Milik Negara atau sering disingkat BUMN merupakan bentuk usaha-usaha dibidang tertentu yang umumnya menyangkut dengan kepentingan umum, dimana peran Pemerintah di dalamnya relatif besar, minimal dengan menguasai mayoritas pemegang saham. Eksistensi Badan Usaha Milik Negara ini adalah sebagai konsekuensi dan amanah dari konstitusi di mana hal-hal yang sangat penting/cabang-cabang produksi yang penting yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.<sup>10</sup>

Perusahaan Perseroan, untuk selanjutnya disebut Persero adalah Badan Usaha Milik Negara yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003, Ketentuan Umum pasal 1 angka 2, yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 15% (lima belas persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

---

<sup>9</sup> Indonesia, *Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara*, Ketentuan Umum Pasal I angka 1.

<sup>10</sup> Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis: Menata Bisnis Modern di Era Global*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002), hal.45

Perseroan disingkat "persero" yang lebih diutamakan untuk mendapatkan keuntungan dengan berusaha di bidang-bidang yang dapat mendorong perkembangan sektor swasta dan koperasi. Dalam Prakteknya PT Persero ini hampir tidak ada bedanya dengan PT-PT biasa, kecuali eksistensi unsur Pemerintah yang masih mayoritas di dalamnya.<sup>11</sup>

PT. Jasa Marga (Persero) Tbk adalah Badan Usaha Milik Negara dibidang jalan tol, yang pada awalnya diberikan kewenangan oleh Undang-undang sebagai penyelenggara jalan tol. PT. Jasa Marga (Persero) Tbk berperan ganda sebagai regulator dan operator, dimana sebagai regulator, PT. Jasa Marga (Persero) Tbk merupakan wakil Pemerintah dalam pemberian kuasa penyelenggaraan kepada pihak lain, dan sebagai operator PT. Jasa Marga (Persero) Tbk juga melakukan penguasaan jalan tol. Peran ini tidak menguntungkan bagi Jasa Marga. Oleh karena itu dengan adanya UU No. 38 tahun 2004 tentang Jalan, PT. Jasa Marga (Persero) Tbk berperan hanya sebagai operator jalan tol yang kedudukannya sama dengan operator-operator lainnya.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. 45.

Pada dasarnya pihak-pihak yang dapat mengusahakan jalan tol bukan hanya Badan Usaha Milik Negara, tetapi juga Badan Usaha Milik Daerah dan Swasta, atau merupakan badan usaha gabungan. Adanya Otonomi Daerah, memungkinkan Pemerintah Daerah untuk ikut serta dalam penyelenggaraan jalan tol, melalui pembentukan Badan Usaha Milik Daerah. Perusahaan Daerah adalah perusahaan yang didirikan berdasarkan UU Daerah dan modalnya untuk sebagian atau seluruhnya, merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan, kecuali ditentukan lain oleh UU.<sup>12</sup>

#### G. Definisi

1. Jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel. (Ketentuan Umum pasal 1 angka 4 UU No. 38 Tahun 2004).

---

<sup>12</sup> Rahayu Hartini, *Aspek Hukum Bisnis*, (Malang: UMM Press, 1999), hal.85

2. Jalan Tol adalah jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunanya diwajibkan membayar tol. (Ketentuan Umum pasal 1 angka 7 UU No. 38 tahun 2004).
3. Tol adalah sejumlah uang tertentu yang dibayarkan untuk penggunaan jalan tol. (Ketentuan Umum pasal 1 angka 8 UU NO. 38 tahun 2004).
4. Penyelenggaraan Jalan adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan. (Ketentuan Umum pasal 1 angka 9 UU No. 38 tahun 2004).
5. Pengaturan Jalan adalah kegiatan perumusan kebijakan perencanaan, penyusunan perencanaan umum, dan penyusunan peraturan perundang-undangan. (ketentuan Umum pasal 1 angka 10 UU No. 38 tahun 2004).
6. Pembinaan Jalan adalah kegiatan penyusunan pedoman dan standar teknis, pelayanan, pemberdayaan sumber daya manusia serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan. (Ketentuan Umum pasal 1 angka 11 UU No. 38 Tahun 2004).

7. **Pembangunan Jalan** adalah kegiatan pemrograman dan penganggaran, perencanaan teknis, pelaksanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan. (Ketentuan Umum pasal 1 angka 12 UU No. 38 Tahun 2004).
8. **Pengawasan Jalan** adalah kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan tertib pengaturan, pembinaan dan pembangunan jalan. (Ketentuan Umum pasal 1 angka 13 UU No. 38 Tahun 2004).
9. **Penyelenggara Jalan** adalah pihak yang melakukan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan sesuai dengan kewenangannya. (Ketentuan Umum pasal 1 angka 14 UU No. 38 Tahun 2004).
10. **Badan Pengatur Jalan Tol**, yang selanjutnya disebut BPJT, adalah badan yang dibentuk oleh Menteri, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri. (Ketentuan Umum pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005).
11. **Pengusahaan Jalan Tol** adalah kegiatan yang meliputi pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian dan/atau

pemeliharaan jalan tol yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau Badan Usaha. (Ketentuan Umum pasal 1 angka 6 Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 295/PRT/M/2005 tentang Badan Pengatur Jalan Tol).

12. Koneksi perusahaan jalan tol adalah jangka waktu tertentu yang diberikan kepada Badan Usaha untuk memenuhi pengembalian dana investasi dan keuntungan yang wajar bagi usaha jalan tol. (Ketentuan Umum 1 angka 7 Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 295/PRT/M/2005 tentang Badan Pengatur Jalan Tol).

13. Ruas Jalan Tol adalah bagian atau penggal dari jalan tol tertentu yang pengusahaannya dapat dilakukan oleh Badan Usaha tertentu. (Ketentuan Umum 1 angka 9 Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 295/PRT/M/2005 tentang Badan Pengatur Jalan Tol).

14. Badan Usaha adalah badan usaha swasta yang berbentuk perseroan terbatas, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Koperasi. (Ketentuan Umum pasal 1 angka 4 PP

No. 67 tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur).

15. **Stakeholders** adalah pihak-pihak yang mewakili kepentingan oleh BUMN, baik langsung maupun tidak langsung yaitu Pemegang Saham/Pemilik Modal, Komisaris/Dewan Pengawas, Direksi dan Karyawan serta Pemerintah, Kreditur, dan pihak berkepentingan lainnya. (Ketentuan Umum pasal 1 huruf d Keputusan Menteri BUMN No. 117/M-MBU/2002 tentang Penerapan Praktek *Good Corporate Governance* pada BUMN.

#### H. Sistematika Penulisan

Untuk mendapatkan gambaran yang sistematis dari seluruh uraian di dalam tesis ini, penulis membagi ke dalam lima bab, sebagai berikut:

##### Bab I      Pendahuluan

Di dalam bab ini penulis akan membahas mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka konseptual, metode penelitian, tujuan

penelitian, tinjauan kepustakaan serta sistematika penulisan.

## **Bab II Tinjauan Umum Tentang Penyelenggaraan Jalan Tol**

Dalam bab ini penulis membahas dasar hukum penyelenggaraan jalan tol, pengertian dan ruang lingkup penyelenggaraan jalan tol, pengertian penyelenggaraan jalan tol sebelum dan setelah Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan Tol.

## **Bab III Gambaran Umum Tentang PT, Jasa Marga (Persero) dan Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT)**

Dalam bab tiga ini penulis akan membahas tentang PT. Jasa Marga (Persero) Tbk sebagai Badan Usaha Milik Negara dalam pengusahaan jalan tol. Penulis memberikan gambaran mengenai sejarah, tujuan, peran dan fungsi, perkembangan saat ini, struktur organisasi, visi dan misi, PT Jasa Marga (Persero) Tbk sebagai operator profesional, ruang lingkup kegiatan, serta resiko usaha. Kemudian mengenai gambaran umum tentang Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) yang melaksanakan sebagian kewenangan

penyelenggaraan jalan tol. Penulis juga membahas tentang sejarah berdirinya, tugas dan fungsi, perkembangannya saat ini, struktur organisasi, ruang lingkup tugas serta pembinaan dan pengawasan.

**Bab IV Analisis Hukum Terhadap Kewenangan Penyelenggaraan Jalan Tol Oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) dan Pengusahaan Jalan Tol oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk Berdasarkan UU No. 38 Tahun 2004 Tentang Jalan**

Pada Bab empat ini penulis akan membahas mengenai pelaksanaan kewenangan jalan tol oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk sebagai operator jalan tol, analisis terhadap kewenangan penyelenggaraan jalan tol, hambatan-hambatan yang dihadapi dan upaya-upaya yang dilakukan dalam menanggulangi hambatan-hambatan dalam pelaksanaan penyelenggaraan jalan tol.

**Bab V Penutup**

Bab ini merupakan bab penutup dari penulisan tesis ini, yang akan membahas kesimpulan dan saran-saran. Pada kesimpulan penulis akan

mengambil beberapa kesimpulan dari hasil pembahasan dari bab-bab sebelumnya. Dan untuk selanjutnya penulis akan memberikan saran-saran sebagai sumbangan pemikiran penulis untuk kelengkapan tesis ini.



## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG PENYELENGGARAAN JALAN TOL

#### A. Dasar Hukum Penyelenggaraan Jalan Tol

1. Latar Belakang lahirnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol sebagai dasar penyelenggaraan Jalan Tol.

Sebelum dijelaskan mengenai isi dari Ketentuan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, penulis akan menjelaskan terlebih dahulu latar belakang lahirnya Undang-undang tersebut, dimana sebelum berlakunya Undang-undang tersebut, yang berlaku adalah Undang-undang Nomor 13 Tahun 1980. Adapun Undang-undang Nomor 13 Tahun 1980 secara garis besar isinya memuat hal-hal yang mengatur tentang jalan, termasuk Jalan Tol. Terutama tentang Penyelenggaraan Jalan Tol sebagai bagian dari sistem jaringan jalan secara umum. Jalan Tol adalah jalan umum yang kepada para pemakainya dikenakan kewajiban membayar

Tol, yaitu sejumlah uang tertentu yang dibayarkan untuk pemakaian Jalan Tol.<sup>13</sup>

Mengenai dasar hukum Penyelenggaraan Jalan Tol secara umum diatur bahwa pemilikan dan hak penyelenggaraan jalan tol ada pada Pemerintah. Mengingat bahwa jalan tol merupakan jaringan jalan umum yang menyangkut hajat hidup orang banyak, sudah selayaknya apabila pemilikan dan penyelenggaraannya ada pada Pemerintah. Penyelenggaraan jalan tol meliputi semua kegiatan perwujudan sasaran pembinaan jalan tol, dan kegiatan operasionalnya. Kegiatan operasi dimaksud meliputi pengumpulan tol, pengaturan pemakaian dan pengamanan jalan tol, usaha lain yang sesuai dengan maksud dan tujuan penyelenggaraan jalan tol.

Pengaturan penetapan suatu ruas jalan sebagai jalan tol oleh Presiden, atas usul Menteri. Usul Menteri untuk menetapkan suatu ruas jalan sebagai jalan tol didasarkan atas rencana umum jangka menengah dan program perwujudan jaringan jalan Pemerintah. Pembangunan jalan tol diselenggarakan tanpa membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan biaya operasi kendaraan melalui

---

<sup>13</sup>Indonesia. *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan*, Ketentuan Umum Pasal 1 huruf h dan i.

jalan tol ditambah dengan pembayaran tol harus lebih rendah dari pada biaya operasi kendaraan melalui lintas alternatif jalan umum yang ada.<sup>14</sup>

Bagian terpenting dari Undang-undang ini adalah mengenai wewenang penyelenggaraan jalan tol yang diatur dalam Bagian Ketiga Bab VI Pasal 17 ayat (1). Berdasarkan hak penyelenggaraan jalan tol sebagaimana dimaksud dalam pasal 13, Pemerintah menyerahkan wewenang penyelenggaraan jalan tol kepada Badan Hukum Usaha Jalan Tol.

Penjelasan dari pasal di atas adalah bahwa, jalan tol merupakan jalan umum/terbuka bagi lalu lintas umum dan mempunyai sifat khusus, sudah selayaknya penguasaan jalan tol diselenggarakan oleh Hukum Usaha milik Negara. Yang dimaksud dengan 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 para pemakainya dikenakan tol, akan tetap mempunyai tujuan untuk pemerataan pengembangan wilayah bagi terwujudnya perkembangan antar daerah yang

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, Pasal 13 dan Pasal 14.

seimbang dan pemerataan hasil-hasil pembangunan, serta pemantapan pertahanan dan keamanan bangsa dan Negara.

Diatur juga mengenai Badan Usaha Negara Jalan Tol didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyerahan jalan tol tidak dapat melepaskan tanggung jawab Pemerintah terhadap jalan yang diserahkan penyelenggaraannya.

Sebagai peraturan pelaksana dari Undang-undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang jalan, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1990 tentang Jalan Tol. Dasar Penyelenggaraan Jalan Tol dalam Peraturan Pemerintah tersebut, terdapat pada Ketentuan Umum pasal 1 angka 5 sampai 7, yang mengatur bahwa Penyelenggaraan Jalan Tol adalah semua kegiatan perwujudan sasaran dan kegiatan operasi jalan tol sedangkan yang dimaksud kegiatan perwujudan sasaran jalan tol adalah meliputi kegiatan-kegiatan perencanaan tehnik, pembangunan, dan pemeliharaan jalan tol. Sedangkan yang dimaksud kegiatan operasi jalan tol adalah pengumpulan tol, pengaturan, pemakaian dan pengamanan jalan tol, serta usaha lain yang sesuai dengan maksud dan tujuan penyelenggaraan jalan tol.

Lebih lanjut mengenai Penyelenggaraan Jalan Tol, diatur dalam Bab II Pasal 7 sampai dengan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1990 tentang Jalan Tol, yang terdiri dari Program Pengadaan Jalan Tol, Pembangunan Jalan Tol, Pemeliharaan Jalan Tol, dan Pengoperasian Jalan Tol. Pada penjelasan umum pasal 7, disebutkan bahwa program pengadaan dan pemeliharaan jalan tol dapat disusun oleh Badan dan diusulkan kepada pembina jalan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 26 Tahun 1980 tentang Jalan, yang dimaksud Pembina Jalan Nasional adalah Menteri atau Pejabat yang ditunjuk untuk menyelenggarakan pembinaan Jalan Nasional.

Pada pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1990, Pembangunan Jalan Tol diselenggarakan oleh Pemerintah yang pelaksanaannya untuk sebagian atau seluruhnya diserahkan kepada Badan. Pada pasal 16 ayat (2) disebutkan bahwa Pemeliharaan Jalan Tol meliputi perawatan, rehabilitasi, penunjangan, dan peningkatan jalan tol. Kemudian mengenai Pengumpulan tol yang mencakup sistem pengumpulan tol yang diatur oleh Menteri (dalam hal ini adalah Menteri Pekerjaan Umum), seperti yang diatur dalam pasal 21.

Bagian terpenting dari Peraturan Pemerintah ini adalah mengenai Wewenang Penyelenggaraan Jalan Tol yang diatur pada pasal 38 ayat (1) sampai ayat (4). Pemerintah menyerahkan sebagian atau seluruhnya wewenang penyelenggaraan jalan tol kepada Badan, yang dapat dilakukan dengan bekerja sama dengan pihak lain, di mana kerjasama yang dimaksud tidak melepaskan wewenang penyelenggaraan jalan tol yang ada pada Badan dan kerjasama dilaksanakan berdasarkan Izin Menteri.

Yang dimaksud kerja sama antara lain berbentuk Usaha Patungan (*Joint Venture*) atau Usaha Gabungan (*Joint Operationi*). Sedangkan yang dimaksud dengan pihak lain BUMN/BUMD, Perusahaan Swasta Nasional atau Asing dan Koperasi. Bagian-bagian penyelenggaraan jalan tol yang menjadi obyek kerjasama dengan pihak lain dapat berupa pembangunan, pemeliharaan, dan pengoperasian jalan tol. Sedangkan yang dimaksud dengan tidak melepaskan wewenang penyelenggaraan jalan tol adalah bahwa ketentuan standar dalam pembangunan, pemeliharaan dan pengoperasian jalan

tol tetap berada dan menjadi tanggung jawab Badan sepenuhnya.<sup>15</sup>

2. Materi/Isi Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol.

Pembangunan yang semakin berkembang dan mobilitas masyarakat yang tinggi menandakan pertumbuhan ekonomi yang semakin baik. Kebutuhan akan investasi pun semakin berkembang. Kondisi inilah yang mendorong pemerintah menerbitkan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol untuk menyesuaikan perkembangan infrastruktur dan kondisi perekonomian yang berkembang semakin pesat. Peraturan-peraturan ini diharapkan dapat mendukung iklim investasi, perkembangan dunia perekonomian dan pembangunan yang merata, terutama di bidang infrastruktur jalan tol.

Pemerintah telah memisahkan fungsi regulator dengan pembentukan Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) yang

---

<sup>15</sup> Indonesia, *Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1990 tentang Jalan Tol*, Pasal 38 ayat (2) dan ayat (3).

berkedudukan di bawah Menteri, sedangkan peran operator dibuka bagi BUMN, BUMD, dan BUMS.<sup>16</sup>

Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, dipastikan dapat memberikan kepastian terhadap pengembalian investasi pembangunan jalan tol. Sebab dalam Undang-undang Jalan itu diatur tentang peran serta masyarakat dan swasta dalam penyelenggaraan jalan tol, sehingga akan memberikan kepastian.

Dalam rangka mengatasi kendala pembangunan jalan akibat permasalahan pengadaan tanah, Undang-undang tersebut telah mengakomodasi hal mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan jalan umum dan jalan tol. Hal tersebut dimaksudkan untuk menciptakan keseimbangan antara kepentingan pribadi selaku pemegang hak atas tanah dengan kepentingan umum yang membutuhkan tanah untuk pembangunan jalan.

Pengaturan yang cukup penting dalam Undang-undang ini adalah diaturnya mengenai keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan jalan dan hak masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang baik dan layak dari hasil pembangunan jalan. Peran masyarakat dalam

---

<sup>16</sup> Lelang Tol Semarang Solo, diserahkan ke Jasa Marga, (On-line), terdapat (30 Juni 2005).

penyelenggaraan jalan dilaksanakan melalui bentuk kegiatan seperti partisipasi modal swasta dalam investasi pembangunan jalan tol, serta pengawasan terhadap kinerja penyelenggaraan jalan, serta melaksanakan ketertiban pemanfaatan jalan.<sup>17</sup>

Tidak juga berbeda pada Undang-undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan, definisi Jalan Tol menurut Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, adalah jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan Nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar Tol, yaitu sejumlah uang yang dibayarkan untuk penggunaan jalan tol.<sup>18</sup>

Sedangkan yang dimaksud dengan Penyelenggaraan Jalan adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan dan pengawasan jalan; Pengaturan Jalan yaitu kegiatan perumusan kebijakan perencanaan, penyusunan perencanaan umum, dan penyusunan peraturan perundang-undangan jalan; Pembinaan jalan yaitu kegiatan penyusunan pedoman dan standar teknis pelaksanaan, pemberdayaan sumber daya manusia, serta penelitian dan

---

<sup>17</sup> Pemerintah akan Tender Ulang Dua Ruas Jalan Tol, (on-line), tersedia di: (24 Februari 2006).

<sup>18</sup> Indonesia. *Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan*, Pasal 1 angka 7 dan angka 8.

pengembangan jalan; Pembangunan jalan yaitu kegiatan pemrograman dan penganggaran, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan. Pengawasan jalan yaitu kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan tertib pengaturan, pembinaan, dan pembangunan jalan.<sup>19</sup>

Beberapa poin penting dari Undang-undang ini, antara lain dibentuknya Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) menggantikan fungsi regulator PT. Jasa Marga yang struktur organisasinya berada di bawah Menteri Pekerjaan Umum. Dalam Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang jalan, disebutkan ada dua Badan. Yang pertama adalah Badan Pengatur Jalan Tol yang selanjutnya disebut BPJT adalah badan yang dibentuk oleh Menteri, berada dibawah dan tanggung 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.<sup>20</sup>

Mengenai wewenang Penyelenggaraan Jalan tol, diatur dalam Pasal 45 ayat (1) sampai (6). Wewenang penyelenggaraan jalan tol berada pada Pemerintah yang

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 9 sampai angka 14.

<sup>20</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 16 dan 17.

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, penguasaan jalan tol, dan pengawasan 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.<sup>21</sup> 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 Pengusahaan jalan tol, yang diatur pada pasal 50. Wewenang mengatur penyelenggaraan jalan tol yang meliputi pengaturan, pembinaan, pengusahaan dan pengawasan jalan tol dilakukan oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Dalam keadaan tertentu yang menyebabkan pengembangan jaringan jalan tol

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, Pasal 46 ayat (1).

tidak dapat diwujudkan oleh badan usaha, Pemerintah dapat mengambil langkah sesuai dengan kewenangannya. Dalam keadaan tertentu yang menyebabkan pengusahaan jalan tol tidak dapat diselesaikan berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam perjanjian 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. Sedangkan yang dimaksud dengan mengambil langkah adalah pelaksanaan pembangunan jalan tol seluruhnya atau sebagian oleh Pemerintah dan selanjutnya pengoperasiannya dilakukan oleh badan usaha. Kemudian 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 bersangkutan dapat terwujud, misalnya

melalui pengambilalihan sementara untuk selanjutnya dilelang.<sup>22</sup>

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.<sup>23</sup>

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 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 2005 tentang Jalan Tol ini

---

<sup>22</sup> Indonesia. *Penjelasan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan*, Pasal 50 ayat (5), (6), dan (8).

<sup>23</sup> *Ibid.*, angka 11.

adalah penjabaran lebih khusus dari Bab V UU No. 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, 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 penyelenggaraan jalan tol, pengembangan jaringan jalan tol, fungsi dan manfaat jaringan jalan tol, dan kinerja jaringan jalan tol. Pengawasan pengusahaan jalan tol yang dilakukan oleh BPJT yaitu pengawasan

terhadap pelaksanaan kewajiban perjanjian perusahaan jalan tol.<sup>24</sup>

- 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.

## B. Pengertian dan Ruang Lingkup Penyelenggaraan Jalan Tol.

### 1. Pengertian Penyelenggaraan Jalan Tol

Secara umum penyelenggaraan dapat dimaksudkan sebagai kegiatan pengadaan, pembinaan, pengurusan atau pengelolaan atas suatu pekerjaan yang dilakukan dalam jangka waktu tertentu dan diawasi secara berkala. Dalam kamus besar Bahasa Indonesia, penyelenggaraan adalah

---

<sup>24</sup>Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan, Pasal 69-71.*

proses pengadaan sesuatu yang besar, mengurus dan mengusahakan sesuatu seperti memelihara.<sup>25</sup>

Penyelenggaraan jalan tol dapat diartikan sebagai kegiatan pembinaan, pengurusan atau pengelolaan yang berkaitan dengan jalan tol yang dilakukan dan diawasi oleh suatu instansi atau badan yang berwenang. Berdasarkan Ketentuan pasal 1 angka 9 UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, yang dimaksud dengan penyelenggaraan jalan adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan dan pengawasan jalan, termasuk di dalamnya adalah jalan tol sebagai bagian dari sistem jaringan jalan.

Penyelenggaraan jalan tol dimaksudkan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta keseimbangan dalam pengembangan wilayah dengan memperhatikan keadilan, yang dapat dicapai dengan membina jaringan jalan yang dananya berasal dari pengguna jalan. Sedangkan tujuan dari penyelenggaraan jalan tol adalah meningkatkan efisiensi pelayanan jasa distribusi guna

---

<sup>25</sup> Tim Prima Pena, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Gita Media Press).

menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi terutama di wilayah yang sudah tinggi tingkat perkembangannya.<sup>26</sup>

## 2. Ruang Lingkup Penyelenggaraan Jalan Tol

Dalam penjelasan Umum angka 15 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan Negara mempunyai kewenangan menyelenggarakan jalan tol. Penyelenggaraan jalan tol meliputi kegiatan pengaturan jalan tol, pembinaan jalan tol, pengusahaan jalan tol, dan pengawasan jalan tol.

### a. Pengaturan Jalan Tol

Pengaturan jalan tol menurut pasal 46 UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, meliputi perumusan kebijakan perencanaan, penyusunan perencanaan umum, dan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Rencana umum jaringan jalan tol adalah bagian yang tidak terpisahkan dari rencana umum jaringan jalan tol. Pemerintah menetapkan rencana umum jaringan jalan tol dan Menteri menetapkan suatu ruas jalan tol.<sup>27</sup>

Berdasarkan pasal 48 UU No. 38 tahun 2004, penentuan

---

<sup>26</sup> *Loc.cit.* Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2).

<sup>27</sup> Indonesia, *Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan*, Pasal 47 ayat (1) dan ayat (3).

tarif tol juga termasuk bagian dari kebijakan rencana umum yang pemberlakuan dan penyesuaiannya ditetapkan oleh Menteri.

Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol mengatur bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi penyusunan norma, standar pedoman dan manual tentang penyelenggaraan jalan tol.

b. Pembinaan Jalan Tol

Pembinaan jalan tol berdasarkan pasal 49 ayat(1) UU No. 38 Tahun 2004 meliputi kegiatan penyusunan pedoman standar teknis yaitu dokumen teknis yang menjelaskan syarat-syarat prosedur dan ketentuan teknis tentang penyelenggaraan jalan tol, yang ditetapkan oleh Menteri; pelayanan yaitu merupakan bagian kegiatan yang wajib dilaksanakan oleh Pemerintah yang ditujukan kepada Badan Usaha dan pengguna jalan tol, berupa pemberian izin, sosialisasi dan informasi;<sup>28</sup> pemberdayaan yaitu usaha-usaha dalam rangka meningkatkan peran dan kemampuan para *stakeholder* di bidang jalan tol, termasuk antara lain pelatihan-pelatihan sumber daya manusia, pertemuan *stakeholder*, dan studi banding. Pemberdayaan

---

<sup>28</sup> Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan, pasal 15-16.

diselenggarakan Menteri untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan jalan tol dan masyarakat. Ketentuannya ditetapkan oleh Menteri.<sup>29</sup>

### c. Pengusahaan Jalan Tol

Berdasarkan pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, pengusahaan jalan tol meliputi kegiatan pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian, dan/atau pemeliharaan yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau Badan Usaha yang memenuhi persyaratan.

Pada penjelasan pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 menerangkan bahwa persyaratan yang dimaksud adalah persyaratan yang ditentukan dalam proses pelelangan sesuai dengan lingkup pekerjaan yang dilelangkan. Badan Usaha yang memenuhi persyaratan adalah Badan Usaha jalan tol yang dibentuk setelah memenangkan proses pelelangan investasi jalan tol. 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

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, pasal 17.

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 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.

Berdasarkan pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005, perusahaan jalan tol oleh Badan Usaha meliputi seluruh lingkup perusahaan jalan tol yang layak secara ekonomi dan finansial, pengoperasian dan pemeliharaan jalan tol yang dibangun oleh Pemerintah dan meneruskan bagian jalan tol yang

dibangun Pemerintah, dan pengoperasian dan pemeliharaan keseluruhan jalan tol.

Menurut Pasal 21 PP No. 15 Tahun 2005, pendanaan perusahaan jalan tol dapat berasal dari Pemerintah dan/atau Badan Usaha, bagi ruas jalan tol/jalan tol yang layak secara ekonomi tetapi belum layak secara finansial. Sedangkan menurut pasal 27 ayat (1) dan ayat (4) Pp No. 15 Tahun 2005, perencanaan teknik jalan tol merupakan suatu kumpulan dokumen teknik yang memberikan gambaran produk yang ingin diwujudkan, yang terdiri dari gambar teknik detail, syarat-syarat umum, serta spesifikasi pekerjaan dengan mengacu kepada desain awal. Penyusunan rencana teknik dilaksanakan oleh Badan Usaha.

Pelaksanaan konstruksi dimulai setelah pengadaan tanah selesai sekurang-kurangnya pada bagian ruas jalan tol yang layak dioperasikan, dilaksanakan menurut peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, dengan menggunakan dana yang berasal dari Pemerintah dan/atau Badan Usaha. Pelaksanaan konstruksi jalan tol harus sesuai dengan rencana teknik jalan tol.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Indonesia, *Praturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol*, pasal 28-30.

Tahap pengoperasian meliputi kegiatan pengumpulan tol, penggunaan, penutupan sementara, pengambil alihan dan pengoperasian setelah masa konsesi, serta usaha-usaha lain yang sesuai dengan maksud dan tujuan penyelenggaraan jalan tol.<sup>31</sup>

Pengumpulan tol terdiri dari dua sistem. Pengumpulan tol dengan sistem tertutup, yaitu pengguna diwajibkan mengambil tanda masuk pada gerbang masuk dan membayar tol pada gerbang keluar. Sedangkan pengumpulan tol dengan sistem terbuka yaitu pengguna diwajibkan membayar tol pada saat melewati gerbang masuk dan gerbang keluar. Kesemuanya dilakukan dengan cara membayar tol oleh pengguna jalan tol.<sup>32</sup>

Dalam penjelasan pasal 39 ayat (1) PP No. 15 Tahun 2005, sistem terbuka pada dasarnya diberlakukan untuk lalu lintas dengan perjalanan relatif pendek, sehingga pada umumnya diberlakukan diwilayah perkotaan, sedangkan sistem tertutup pada dasarnya diberlakukan untuk lalu lintas jarak jauh sehingga pada umumnya diberlakukan pada jalan tol antar kota.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, pasal 16.

<sup>32</sup> *Ibid.*, pasal 39 ayat (1) sampai ayat (4).

Yang dimaksud pemeliharaan berdasarkan pasal 53, meliputi pemeliharaan rutin, pemeliharaan berkala, dan peningkatan yang wajib dilakukan oleh Badan Usaha. Pemeliharaan dimaksud adalah pemeliharaan pada jalan tol dan jalan penghubung.

#### d. Pengawasan Jalan Tol

Pengawasan jalan tol diatur dalam pasal 69 sampai pasal 71 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005, pengawasan jalan tol dilakukan untuk mewujudkan tertib pengaturan, pembinaan, dan pengusahaan jalan tol, yang meliputi pengawasan umum dan pengawasan khusus. Pengawasan yang dilakukan oleh Menteri adalah pengawasan umum, meliputi pengawasan terhadap penyelenggaraan jalan tol, pengembangan jaringan jalan tol. Pengawasan pengusahaan jalan tol dan kinerja jaringan jalan tol. Pengawasan pengusahaan jalan tol dilakukan oleh BPJT, meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan kewajiban perjanjian pengusahaan jalan tol.

#### C. Pihak-pihak Yang dapat Menyelenggarakan Jalan Tol

Menyadari bahwa peran monolitis yang dipegang oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk tidak begitu

menguntungkan bagi perkembangan pembangunan jalan tol, maka pada pemerintah mengundang Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 yang mengatur tentang kewenangan dalam pembangunan jalan, termasuk jalan tol. Undang-undang ini telah mengubah Undang-undang Nomor 13 Tahun 1980 dalam kewenangan penyelenggaraan jalan tol dari PT. Jasa Marga (Persero) Tbk ke Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Selanjutnya, dalam pasal 50 disebutkan bahwa pendanaan, perencanaan, konstruksi dan pemeliharaan oleh BUMN atau BUMD atau BUMS. Dengan demikian secara tegas bahwa operator tidak harus PT. Jasa Marga (Persero) Tbk.

#### 1. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.<sup>33</sup> Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dapat berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Perseroan Terbuka (Persero Terbuka) dan Perusahaan Umum (Perum). Penulis membatasi hanya pada BUMN berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero), mengingat

---

<sup>33</sup> Indonesia. *Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara*, Pasal 1 butir 1.

sampai saat ini hanya ada satu bentuk Badan Usaha Milik Negara di bidang jalan tol, berbentuk PT. Persero.

Secara khusus maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah selain mencari keuntungan juga memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian Nasional pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi, serta turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.<sup>34</sup>

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:

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, Pasal 2 ayat (1)

- 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.

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.<sup>35</sup>

Persero sangat berperan dalam perekonomian nasional sebagai penyedia barang dan jasa untuk pemenuhan kebutuhan untuk konsumsi maupun keperluan proses produksi. Persero mampu berperan sebagai badan usaha yang sehat dan efisien serta mampu meningkatkan sumbangan bagi pembangunan ekonomi Indonesia dan

---

<sup>35</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999). hal. 112.

maningkatkan sumbangan bagi Negara baik dalam bentuk dividen yang menjadi bagian negara sebagai pemegang saham maupun dalam bentuk penerimaan pajak bagi Negara.<sup>36</sup>

Dalam hal kepemilikan modal sebagian atau seluruhnya, sangat memungkinkan seberapa besar andil pemerintah untuk menentukan arah kebijakan khususnya di bidang tol. Seperti yang diatur dalam pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, bahwa wewenang penyelenggaraan jalan tol berada pada Pemerintah.

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, 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.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Penjelasan Umum atas Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero).

<sup>37</sup> C.S.T. Kansil, *Hukum Perusahaan Indonesia, (Aspek Hukum Dalam Ekonomi)*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1995), hal. 146-147.

## 2. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Bentuk kerjasama antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah dengan membentuk suatu Badan Usaha Milik Daerah. Badan Usaha Milik Daerah dapat berbentuk Perusahaan Daerah (PD) ataupun Perseroan Terbatas (PT). Berdasarkan pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, disebutkan bahwa Perusahaan Daerah adalah suatu Badan Usaha yang didirikan berdasarkan Undang-undang, di mana modalnya seluruh atau sebagian merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain oleh Undang-undang.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak menyebutkan secara spesifik keberadaan Perusahaan Daerah, selain pasal 173 yang menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah dapat menanamkan modalnya pada Badan Usaha Milik Daerah. Secara detail dikatakan bahwa:

1. Pemerintah Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta.
2. Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada Badan Usaha Milik Daerah;

3. Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan Peraturan perundang-undangan.<sup>38</sup>

Dengan diterapkan 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 dengan Peraturan Daerah.<sup>39</sup>

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.

---

<sup>38</sup> Hari S. Malang Joco dan Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Reinventing BUMD: Kunci Sukses Mengembangkan BUMD Produktif dan Profesional*, (Jakarta: PT. Elex Media Computindo, 2006), hal. 6 sampai 7.

<sup>39</sup> Indonesia, *Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Pasal 84.

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 mengatur salah satu jenis infrastruktur yang dapat diadakan kerjasama dengan Badan Usaha yaitu infrastruktur jalan, meliputi jalan tol dan jembatan tol.<sup>40</sup>

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.

---

<sup>40</sup> Indonesia. *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastrukturi*, Pasal 4 huruf b.

### 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.<sup>41</sup> 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 (PT), 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, bahwa penguasaan jalan tol dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah dan/atau Badan Usaha Milik Swasta.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, pasal 3 huruf a.

Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol mengatur bahwa pihak-pihak yang dapat mengikuti pelelangan perusahaan 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 ini serta peraturan pelaksanaannya. Sedangkan mengenai syarat Penanaman Modal Asing tunduk pada 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 harus 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.<sup>42</sup>

Penanaman modal asing oleh orang asing, dalam statusnya sebagai orang-perseorangan, dapat menimbulkan kesulitan/ketidaktegasan di bidang hukum internasional. Dengan mewajibkan bentuk Badan Hukum Indonesia yang tunduk pada hukum Indonesia. Sebagai Badan Hukum terdapat ketegasan tentang modal yang ditanam di Indonesia.<sup>43</sup>

Hal utama dari penanaman modal asing adalah bidang usaha. Pemerintah menetapkan perincian bidang-bidang usaha yang terbuka bagi modal asing dan menentukan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh penanam modal asing.<sup>44</sup>

Dalam penjelasan pasal 8 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal disebutkan bahwa

---

<sup>42</sup> Indonesia. *Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman modal*, Pasal 3 ayat (1) dan pasal 23 ayat (1) dan 2).

<sup>43</sup> Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, pasal 3.

<sup>44</sup> *Opcit.*, pasal 6 ayat (1).

pemerintah dapat menentukan bentuk-bentuk kerjasama antara modal asing dan modal nasional yang paling menguntungkan untuk tiap bidang usaha. Seperti bentuk kerjasama berbentuk kontrak karya, *joint venture* atau bentuk lain.

Penanaman modal asing dapat dilakukan dalam bentuk:

- a. Patungan antara modal asing dengan modal yang dimiliki Warga Negara Indonesia dan/atau Badan Hukum Indonesia, dalam hal ini yang dimaksud Badan Hukum Indonesia meliputi Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi dan Perusahaan Nasional lainnya.
- b. Langsung, dalam arti seluruh modalnya dimiliki oleh Warga Negara dan/atau Badan Hukum Asing.<sup>45</sup>

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

---

<sup>45</sup> Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2004 tentang Pemilikan Saham Dalam Rangka Penanaman Modal Asing*, Pasal 2 ayat (1) dan penjelasannya.

(*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 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 Pengusahaan 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.

#### 4. Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT)

Selain ketiga bentuk badan usaha di atas, berdasarkan pasal 45 ayat (4) Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan Jo Pasal 72 Peraturan Pemerintah

Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, Pemerintah membentuk suatu badan baru yang menjalankan sebagian wewenang penyelenggaraan jalan tol yang disebut Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), yaitu suatu badan non struktural yang dibentuk oleh, di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri.

Dalam melaksanakan kewenangan sebagai penyelenggara jalan tol, Pemerintah menyerahkan sebagian wewenang penyelenggaraan jalan tol kepada BPJT, Pemerintah membentuk BPJT yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri dan berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia. Pembentukan BPJT adalah untuk mendorong investasi di bidang jalan tol, sehingga pengembangan jaringan jalan tol dapat lebih cepat terwujud.<sup>46</sup>

Pada pasal 45 ayat (6) Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, diatur mengenai sebagian penyelenggaraan jalan tol yang menjadi tugas BPJT meliputi fungsi pengaturan mencakup pemberian rekomendasi tarif awal dan penyesuaiannya kepada Menteri, serta pengambialihan jalan tol pada akhir masa konsesi dan

---

<sup>46</sup> Penjelasan Peraturan Pemerintah nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, angka 6.

pemberian rekomendasi pengoperasiannya. Fungsi perusahaan jalan tol mencakup pembiayaan perusahaan jalan tol, pengadaan investasi, dan pemberian fasilitas pembebasan tanah. Fungsi pengawasan mencakup pemantauan dan evaluasi perusahaan jalan tol dan pengawasan terhadap pelayanan jalan tol. Sesuai dengan penjelasan pasal 74 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1005 tentang Jalan Tol, bahwa wewenang yang diberikan kepada BPJT adalah melakukan fungsi pengaturan, perusahaan dan maksimal bagi Negara dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

**D. Penyelenggaraan Jalan Tol sebelum dan setelah Undang-undang Nomor 38 tahun 2004 tentang Jalan.**

Penyelenggaraan jalan tol sebelum Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, diatur dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1990 tentang jalan Tol. Di dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 1980, tidak disebutkan apa yang dimaksud dengan penyelenggaraan jalan tol, yang

diatur hanya mengenai kewenangan penyelenggaraan jalan tol.

Pada penjelasan pasal 13 Undang-undang Nomor 13 Tahun 1980, pemilikan dan hak penyelenggaraan jalan tol ada pada Pemerintah. Mengingat bahwa jalan tol merupakan jaringan jalan umum yang menyangkut hajat hidup orang banyak, sudah selayaknya apabila pemilikan dan penyelenggaraannya ada pada Pemerintah. Penyelenggaraan jalan tol, meliputi semua kegiatan pewujudan sasaran pembinaan jalan tol, dan kegiatan operasinya. Kegiatan operasi meliputi pengumpulan tol, pengaturan pemakaian dan pengamanan jalan tol, usaha lain yang sesuai dengan maksud dan tujuan penyelenggaraan jalan tol.

Pasal 17 Undang-undang Nomor 13 Tahun 1980 mengatur bahwa berdasarkan penyelenggaraan jalan tol, pemerintah menyerahkan wewenang penyelenggaraan jalan tol kepada Badan Hukum 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.

Mengingat jalan tol merupakan jalan umum/terbuka bagi lalu lintas umum dan memiliki sifat khusus, sudah selayaknya pengusahaan 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 para 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.<sup>47</sup> Dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan, biaya pra-studi kelayakan dan pembebasan tanah untuk pembangunan jalan tol ditanggung oleh Pemerintah. Besarnya penentuan tarif tol ditetapkan dengan Keputusan Presiden.<sup>48</sup>

Penyelenggaraan Jalan Tol setelah adanya Undang-undangt Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, semakin jelas pemisahan kewenangannya. Dalam Undang-undang ini diatur

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, Pasal 17 ayat (1).

<sup>48</sup> 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, 17 Februari 2005).

lebih khusus mengenai penyelenggaraan jalan tol. Yang dimaksud penyelenggaraan adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan dan pengawasan jalan. Penyelenggaraan jalan tol mencakup:

- a. Pengaturan jalan, yaitu kegiatan perumusan kebijakan perencanaan, penyusunan perencanaan umum, dan penyusunan peraturan perundang-undangan jalan;
- b. Pembinaan jalan, yaitu kegiatan penyusunan pedoman dan standar teknis pelayanan, pemberdayaan sumber daya manusia, serta penelitian dan pengembangan jalan;
- c. Pembangunan jalan, yaitu kegiatan pemrograman dan penganggaran, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan;
- d. Pengawasan jalan, yaitu kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan tertib pengaturan, pembinaan, dan pembangunan jalan.<sup>49</sup>

Jika dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 1980 menyebut Badan Usaha Negara Jalan Tol, maka dalam Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 Badan adalah Badan Usaha Di

---

<sup>49</sup> Indonesia, *Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalani, Pasal 1 angka 9 sampai angka 13.*

Bidang Jalan Tol yang berbadan hukum dan di bidang perusahaan jalan tol. Hal lain yang diatur dalam Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 ini adalah terbentuknya badan baru yang disebut sebagai Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), yaitu badan yang dibentuk oleh Menteri, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri.

Secara umum perkembangan pengaturan penyelenggaraan jalan tol setelah berlakunya Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004, adalah sebagai berikut:

- a. Wewenang penyelenggaraan jalan tol ada pada pemerintah, meliputi pengaturan, pembinaan, perusahaan dan pengawasan;
- b. Penyelenggaraan jalan tol sebagian atau seluruh wewenang pengusahaannya dapat diserahkan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau Badan Usaha Milik Swasta (BUMS).
- c. Sebagian wewenang penyelenggaraan dilaksanakan oleh BPJT, meliputi pengaturan, perusahaan dan pengawasan.

- d. Pemerintah melaksanakan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol yang dananya dapat berasal dari dana pemerintah dan/atau badan usaha;
- e. Dalam hal pemberlakuan tarif tol awal dan penyesuaian tarif tol ditetapkan oleh Menteri.<sup>50</sup>

Pengaturan mengenai penyelenggaraan jalan tol lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol. Peraturan Pemerintah ini lebih khusus mengatur selain tentang penyelenggaraan dan wewenang penyelenggaraan jalan tol, juga mengenai fungsi, tugas, dan wewenang serta kedudukan Badan Pengatur Jalan Tol.

Tugas dari BPJT sesuai pasal 75 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 adalah:

- a. Merekomendasi tarif awal dan penyesuaian tarif tol kepada Menteri;
- b. Melakukan pengambilalihan hak pengusahaan jalan tol yang telah selesai masa konsesinya dan merekomendasikan pengoperasian selanjutnya kepada Menteri;

---

<sup>50</sup> *Op.cit.*,

- c. Melakukan pengambilalihan hak sementara perusahaan jalan tol yang gagal dalam pelaksanaan masa konsesi, untuk kemudian dilelang kembali perusahaannya;
- d. Melakukan persiapan perusahaan jalan tol yang meliputi analisa kelayakan finansial, studi kelayakan, dan penyiapan amdal.
- e. Melakukan pengadaan investasi jalan tol melalui pelelangan secara transparan dan terbuka;
- f. Membantu proses pelaksanaan pembebasan tanah dalam hal kepastian tersedianya dana yang berasal dari Badan Usaha dan membuat mekanisme penggunaannya;
- g. Memonitor pelaksanaan perencanaan dan pelaksanaan konstruksi serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan tol yang dilakukan Badan Usaha;
- h. Melakukan pengawasan terhadap Badan Usaha atas pelaksanaan seluruh kewajiban perjanjian perusahaan jalan tol dan melaporkannya secara periodik kepada Menteri.

Peran Badan Usaha juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005. Misalnya pada perusahaan jalan tol yang diatur dalam Pasal 19 ayat (1)

dan ayat (2), bahwa pengusahaan jalan tol yang meliputi kegiatan pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian, dan/atau pemeliharaan dilakukan oleh Pemerintah dan/atau Badan Usaha yang memenuhi persyaratan.

Pemerintah dapat bekerjasama dengan badan usaha tersebut, dengan bentuk kerja sama seperti Bangun Guna Serah (*Build Operate and Transfer*), Kontrak Operasi dan Pemeliharaan (*Operation and Maintenance Contract*) atau bentuk lain yang disetujui oleh Menteri.<sup>51</sup> Untuk ketertiban pengusahaan jalan tol diperlukan adanya pengaturan hak dan kewajiban Badan Usaha sehingga tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan dalam pelayanan jalan tol oleh Badan Usaha dan juga oleh Masyarakat.<sup>52</sup>

Ditegaskan pada penjelasan umum angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005, bahwa dalam Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan ditetapkan ketentuan pokok yang mengatur jalan tol. Pelaksanaan lebih lanjut pengaturan jalan tol memerlukan adanya Peraturan Pemerintah.

---

<sup>51</sup> *Penjelasan PP No. 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol*. Pasal 19 ayat (2).

<sup>52</sup> *Ibid.*, Umum, angka 9.

### BAB III

#### GAMBARAN UMUM TENTANG PT. JASA MARGA (PERSERO) DAN BADAN PENGATUR JALAN TOL (BPJT)

##### A. PT. JASA MARGA (PERSERO) TBK

###### 1. Sejarah Berdirinya PT. Jasa Marga (Persero) TBK

Tahun 1970-an merupakan titik awal Pemerintah Indonesia menyusun kebijakan untuk membangun sistem jaringan jalan berkapasitas tinggi dengan spesifikasi bebas hambatan. Sistem jaringan jalan tersebut akan dapat memacu terwujudnya pemerataan pembangunan, stabilitas harga dan distribusi barang lebih terjamin, karena harus lancar. Ketika itu Bina Marga mengambil langkah-langkah kebijakan guna mengatasi pengadaan prasarana jalan, dengan tiga pendekatan, yaitu pelaksanaan konstruksi bertahap, pelaksanaan konstruksi dengan investasi rendah, dan penerapan sistem jalan pungutan (tol).

Untuk mengoperasikan jalan tersebut, melalui Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1978, didirikan PT. Jasa Marga (Persero) pada tanggal 1 Maret 1978 sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) penyelenggaraan jalan tol di Indonesia. Oleh karenanya pengoperasian

jalan tol pertama dan pendirian PT. Jasa Marga (persero) pada saat itu menjadi tonggak penting dalam sejarah jalan tol di Indonesia. Dan sebagai landasan hukum penyelenggaraan jalan tol di Indonesia adalah Undang-undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan.<sup>53</sup>

Pendirian Perseroan (Persero) PT. Jasa Marga, selanjutnya disebut Perusahaan, dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 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 (LN RI No. 4 tahun 1978 *Juncto* Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 90/KMK.06/1978 tentang Penetapan Modal Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Jasa Marga, tanggal 27 Februari 1978). Perusahaan didirikan berdasarkan Akta Nomor 1 Maret 1978, Akta Notaris Kartini Mulyadi, SH, Notaris di Jakarta dan telah disahkan oleh Menteri Kehakiman Republik Indonesia No. Y.A.5/130/1, tanggal 22 Februari 1982 dan didaftarkan di Kantor Pengadilan Negeri Jakarta Nomor 766 dan Nomor 767, tanggal 2

---

<sup>53</sup> Company Profile: 15 tahun Jalan Tol di Indonesia (1978-2003), (Jakarta: PT. Jasa Marga (Persero. 2003), hal. 3.

Maret 1982 serta diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia No. 73 tanggal 10 September 1982, TBN No. 1138.

Sejarah jalan tol di Indonesia dimulai dari pembangunan jalan tol yang pertama, yaitu jalan tol Jagorawi sepanjang 46 km yang menghubungkan Jakarta, Bogor dan Ciawi. PT Jasa Marga (Persero) adalah satu-satunya penyelenggara jalan tol di Indonesia yang dibiayai Pemerintah dengan dana berasal dari pinjaman luar negeri dan penerbitan obligasi Jasa Marga.<sup>54</sup>

Undang-undang No. 13 Th 1980 tentang Jalan, dasar hukum penyelenggaraan jalan tol saat itu, 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. Dalam hal ini setiap usaha pembinaan jalan harus dilandasi oleh jiwa pengabdian kepada bangsa dan negara.

---

<sup>54</sup> Laporan Tahunan 2004: Tumbuh dan Berkembang Secara Sehat dan Berkesinambungan, (Jakarta: PT. Jasa Marga (Persero). 2004). hal. 22 dan 59.

Pembinaan jalan, sebagai salah satu bagian dari pembinaan prasarana perhubungan melibatkan unsur masyarakat dan pemerintah, sehingga usaha pengaturannya ditujukan baik kepada rakyat maupun 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 pengaturannya lebih lanjut.

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, di mana penyerahan wewenang penyelenggaraan jalan tol tidak melepaskan tanggung jawab pemerintah terhadap jalan yang diserahkan penyelenggaraannya. Pembangunan jalan tol diselenggarakan oleh pemerintah yang pelaksanaannya untuk sebagian atau seluruhnya kepada PT Jasa Marga (Persero).<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> *Op.cit.*, hal. 19.

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 dengan 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.

## **2. Tujuan, Peran dan Fungsi PT. Jasa Marga (Persero) Tbk**

Berdasarkan pasal 3 Anggaran Dasar Perusahaan, maksud dan tujuan pendirian perusahaan adalah melaksanakan dan menunjang kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan Nasional pada umumnya, serta pembangunan jalan tol dengan sarana

penunjangnya. Untuk mencapai tujuan tersebut Perusahaan melaksanakan kegiatan sebagai berikut:

- a. Merencanakan, membangun, menyediakan, memiliki, dan selanjutnya mengoperasikan jaringan jalan dan jembatan tol;
- b. Merencanakan, membangun, menyediakan, memiliki, memelihara, mengembangkan dan selanjutnya mengusahakan fasilitas pengoperasian jalan dan jembatan tol;
- c. Meningkatkan kemampuan sarana dan fasilitas jalan atau jembatan tol dalam rangka meningkatkan pelayanan jalan atau jembatan tol kepada masyarakat;
- d. Memanfaatkan lahan di daerah milik jalan tol termasuk lahan yang berbatasan dengan daerah milik jalan tol, antara lain kegiatan penyediaan lahan matang untuk usaha lain, baik diusahakan sendiri maupun bekerja sama dengan pihak lain, dengan tidak mengurangi ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Menjalankan kegiatan dan usaha lain dalam rangka pemanfaatan dan pengembangan sumber daya yang dimiliki perusahaan yang antara lain mengusahakan

juga keahlian di bidang perencanaan dan pengoperasian jalan dan jembatan tol.<sup>56</sup>

Pada dasarnya peran PT Jasa Marga (Persero) Tbk 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 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.<sup>57</sup>

Untuk hal tersebut sebagaimana diatur pada pasal 17 ayat (1) sampai ayat (4) Undang-undang Nomor 13 Tahun 1980, berdasarkan hak penyelenggaraan jalan tol,

---

<sup>56</sup> Laporan Tahunan 2004: Tumbuh dan Berkembang secara sehat dan Berkesinambungan, (Jakarta:PT. Jasa Marga (Persero). 2004). hal. 59.

<sup>57</sup> Company Profile: *Op.cit.* hal. 13.

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 diserahkan 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 kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan jalan tol termasuk rekomendasi tarif, persiapan dan pengadaan 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, usaha-usaha lain yang sesuai dan selaras dengan maksud dan tujuan Persero. Kemudian 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.

### 3. Perkembangan PT Jasa Marga (Persero) Tbk saat ini

Perkembangan dunia usaha yang semakin berkembang menuju arah yang lebih baik, menuntut semua pelaku usaha memantapkan posisi dalam usahanya. Termasuk di dalamnya adalah pemerintah, swasta ataupun daerah. Partisipasi daerah diharapkan mampu membantu percepatan pembangunan yang merata melalui keikutsertaan dalam proses pembangunan. Dengan adanya Otonomi Daerah diharapkan dapat tercapai suatu pembangunan yang lebih baik.

Masalah utama yang menjadi hambatan dalam pembangunan jalan tol di Indonesia selama ini adalah keterbatasan pembiayaan, masalah tanah akibat status dan harga tanah yang tidak pasti, ketidakpastian tarif awal dan sektor regulasi berkaitan dengan peran ganda PT. Jasa Marga (Persero) Tbk yang saat itu sebagai regulator dan operator. Kendala yang dihadapi PT Jasa Marga (Persero) Tbk berkaitan dengan fungsi ganda sebagai regulator dan operator dalam bisnis jalan tol adalah sebagai berikut:

- a. Karena PT Jasa Marga (Persero) Tbk menjadi wakil pemerintah dalam pemberian PKP, maka PT Jasa Marga (Persero) Tbk harus menanggung risiko-risiko yang terjadi dalam ikatan kerja sama tersebut. Apabila

dalam kerja sama tersebut dikatakan investor tidak mampu melanjutkan proyek karena terbatasnya dana dan lain-lain, maka PT Jasa Marga (Persero) Tbk harus mengambil alih sampai proyek selesai.

- b. PT Jasa Marga (Persero) Tbk sebagai pemegang saham dalam kerjasama itu tentunya berbeda kepentingan dengan PT Jasa Marga (Persero) Tbk yang memberikan kuasa penyelenggaraan. Sebagai pemberi kuasa penyelenggaraan, PT Jasa Marga (Persero) Tbk merupakan lembaga otorisasi dari pemerintah, tapi sebagai pemegang saham PT Jasa Marga (Persero) Tbk harus berpihak kepada investor.
- c. PT Jasa Marga (Persero) Tbk sendiri sulit berkembang sebagai institusi bisnis, karena selain harus mencurahkan semua upaya pada jalan tol yang dikelolanya sendiri, juga harus membagi perhatian pada jalan-jalan tol yang dikelola investor.

Sebagai Perseroan yang selalu dituntut menghasilkan peningkatan laba, Jasa Marga siap membangun dan menjadi penyelenggara jalan tol bersama dengan investor lainnya. Agar bisa berperan sebagai operator yang profesional, Jasa Marga perlu segera dibebaskan dari

beban sebagai otorisator/regulator sehingga tidak terjadi benturan kepentingan.<sup>58</sup>

Selama ini PT. Jasa Marga (Persero) Tbk dalam menjalankan fungsinya sebagai regulator terlihat kurang berfungsi dan malah berdampak pada timbulnya konflik kepentingan PT. Jasa Marga (Persero) Tbk cenderung lebih banyak berpihak kepada fungsinya sebagai operator dan pengusaha jalan tol. Padahal PT. Jasa Marga (Persero) Tbk adalah Badan Usaha Milik Negara yang harus semaksimal mungkin membawa misi yang tidak semata-mata mencari keuntungan yang sebesar-besarnya tetapi juga menjalankan peranan penting terutama di dalam mendukung ekonomi, sosial budaya lingkungan melalui jalan sebagai transportasi nasional.<sup>59</sup>

Dengan keluarnya Keputusan Menteri pekerjaan Umum soal masa konsesi yang diberikan kepada PT Jasa Marga (Persero) Tbk, paling tidak BUMN pengelola jalan tol itu akan memiliki kekuatan untuk meningkatkan kinerja. Dulu Jasa Marga menjadi operator dan juga regulator, namun sejak adanya Undang-undang Nomor 38

---

<sup>58</sup> Laporan Tahunan 2004 Tumbuh dan Berkembang secara sehat dan berkesinambungan. (Jakarta: PT. Jasa Marga (Persero), 2004), hal. 119.

<sup>59</sup> Agusmar Yahya, *Mencermati UU tentang Jalan Tol (On-linc)*, terdapat di: <http://www.sinarharapan.com.htm>. (23 Februari 2006).

Tahun 2004, PT Jasa Marga (Persero) Tbk hanya menjadi operator saja.

Pembangunan jalan tol baru yang melibatkan kompetensi anak bangsa berperan penting dalam mendukung pertumbuhan ekonomi, sosial dan lingkungan. Kegiatan ini akan membangkitkan berbagai industri lain seperti jasa konstruksi, wisata, transportasi, properti dan sebagainya yang pada akhirnya akan semakin mendorong laju pertumbuhan perekonomian nasional. Beroperasinya ruas jalan tol milik PT Jasa Marga (Persero) Tbk di suatu wilayah bukan hanya berarti mengembangkan perusahaan saja, tetapi juga akan mengembangkan wilayah tersebut. Pengembangan suatu wilayah akan memungkinkan masyarakat di wilayah tersebut turut berkembang ekonomi dan kesejahteraannya.

Kewenangan penyelenggaraan jalan tol oleh Undang-undang, pada awalnya mencakup pengadaan (termasuk perencanaan teknis jalan tol), pembangunan, pemeliharaan dan pengoperasian.<sup>60</sup> Dalam pengusahaan jalan tol perlu dilakukan penataan menyeluruh dan pemisahan antara peran regulator dan operator serta menciptakan iklim investasi

---

<sup>60</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1990 tentang Jalan Tol, Pasal 7-22.

yang kondusif sehingga dapat menarik dunia usaha untuk ikut berpartisipasi.<sup>61</sup>

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 *public goods* atau *private/semi private goods*. Kondisi ini tidak menguntungkan bagi kedua belah pihak, yaitu operator maupun regulator. Untuk kedepan pemerintah harus segera menerapkan kebijakan yang jelas dan tegas tentang jalan tol, sehingga perkembangan jaringan jalan tol di Indonesia dapat mempercepat pembangunan nasional.

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan Negara mempunyai kewenangan menyelenggarakan

---

<sup>61</sup> Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 38 tahun 2004 tentang Jalan. Angka 11.

jalan. Penyelenggaraan jalan, sebagai salah satu bagian penyelenggaraan prasarana transportasi, melibatkan unsur masyarakat dan pemerintah. Agar diperoleh suatu hasil penanganan jalan yang memberikan pelayanan yang 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.<sup>62</sup>

Jalan tol termasuk proyek infrastruktur diharapkan terlaksana secara mandiri tanpa mengganggu anggaran pemerintah. Maka dilakukan perubahan Undang-undang agar dapat memberi kepastian yang kondusif untuk pengembangan investasi jalan tol di masa yang akan datang. Regulasi baru yaitu Undang-undang Nomor 38 Tahun

---

<sup>62</sup> *Ibid.*

2004, mengatur beberapa isu penting tentang jalan tol diantaranya 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 awal maupun penyesuaian tarif tol tiap dua tahun;
- c. Pendanaan lahan dapat berasal dari pemerintah, BUMN maupun swasta.<sup>63</sup>

Peran PT Jasa Marga (Persero) Tbk sebagai operator, diatur dalam Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 pasal 50 ayat (4), bahwa pengusahaan jalan tol dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah dan/atau Badan Usaha Milik Swasta.

Bidang usaha perusahaan adalah penyedia jasa layanan jalan tol. Untuk itu perusahaan dapat melakukan aktivitas usaha sebagai berikut:

- a. Merencanakan, membangun, memelihara dan mengoperasikan jalan tol;

---

<sup>63</sup> Penjelasan Umum UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan. Angka 11.

- b. Memanfaatkan lahan disekitar jalan tol untuk usaha lain yang meningkatkan pelayanan kepada pemakai jalan dan atau meningkatkan hasil usaha perusahaan, seperti tempat istirahat, iklan, pemasangan serat optik, dll;
- c. Mengembangkan usaha lain yang terkait dengan industri jalan tol agar kinerja perusahaan meningkat.<sup>64</sup>

#### 4. Visi dan Misi PT. Jasa Marga (Persero) Tbk

Visi perusahaan adalah sebagai penyelenggara jalan tol yang profesional unggul dan terpercaya, sedangkan misi perusahaan adalah sebagai berikut:

- a. Memberikan pelayanan optimal kepada pengguna jalan;
- b. Mengembangkan pembangunan dan operasi jalan tol yang layak dan mendukung pembangunan nasional;
- c. Mengelola perusahaan secara profesional agar sehat, tumbuh dan berkembang;
- d. Melakukan pembinaan organisasi dan karyawan secara sistematis dan terarah;
- e. Menjalankan usaha dengan memperhatikan kepentingan masyarakat serta lingkungan.

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, hal. 23.

## 5. PT Jasa Marga (Persero) Tbk Sebagai Operator

### Profesional

Dengan adanya pemisahan peran otorisator (regulator) dan operator, PT Jasa Marga (Persero) Tbk dapat berkonsentrasi penuh sebagai operator. Hal ini akan berdampak:

- a. Sebagai perusahaan, PT Jasa Marga (Persero) Tbk akan lebih fokus pada kebijakan yang berorientasi bisnis.
- b. Sebagai operator dan investor, PT Jasa Marga (Persero) Tbk akan mempunyai banyak pesaing. Seperti dalam visinya, yaitu menjadi penyelenggara jalan tol yang profesional, unggul dan terpercaya. Profesional dalam pengertian PT Jasa Marga (Persero) Tbk memiliki pengetahuan dan kemampuan dalam menyelenggarakan jalan tol. Unggul karena PT Jasa Marga (Persero) Tbk menjadi perusahaan yang kompetitif dalam beberapa aspek penting untuk pengembangan maupun kelangsungan perusahaan. Terpercaya karena PT Jasa Marga (Persero) Tbk memiliki dan menjaga komitmen terhadap *stakeholder* termasuk masyarakat umum.

## 6. Ruang Lingkup Kegiatan PT Jasa Marga (Persero) Tbk

Kegiatan-kegiatan PT. Jasa Marga (persero)Tbk dalam penyelenggaraan jalan tol dapat dilihat dalam pelaksanaan di lapangan, misalnya kerjasama operasi.

Dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan pada Oktober 2004, maka fungsi regulator diambil alih oleh Departemen Pekerjaan Umum, sehingga kerjasama operasi dengan Perjanjian Kuasa Penyelenggaraan (PKP) tidak ditangani oleh PT Jasa Marga (Persero) Tbk dan dalam waktu paling lambat satu tahun sejak undang-undang dikeluarkan, PKP yang ada dialihkan ke Departemen Pekerjaan Umum.<sup>65</sup>

Disebutkan dalam laporan keuangan PT. Jasa Marga (Persero) Tbk, bahwa perusahaan diberi wewenang untuk bekerjasama dengan investor dalam penyelenggaraan jalan tol dengan persetujuan pemerintah yang meliputi kerjasama operasi tanpa kuasa penyelenggaraan (bangun Serah Kelola) dan kerjasama operasi dengan kuasa penyelenggaraan. Jalan tol yang pembangunannya didanai oleh investor tanpa kuasa penyelenggaraan diakui oleh perusahaan sebagai aktiva tetap berwujud apa bila memenuhi kriteria:

---

<sup>65</sup> Laporan Tahunan 2004 Tumbuh dan Berkembang secara sehat dan berkesinambungan. (Jakarta: PT. Jasa Marga (Persero). 2004), hal. 42..

- a. Adanya kepastian tentang manfaat ekonomi yang akan diterima oleh perusahaan.
- b. Pengendalian atas jalan tol ada pada perusahaan.
- c. Nilai jalan tol tersebut dapat diukur secara andal.

Jalan tol yang pembangunannya didanai oleh investor tanpa kuasa penyelenggaraan dengan pola bagi pendapatan atau bagi hasil tol untuk masa tertentu, dan pengoperasiannya dikendalikan oleh perusahaan dicatat sebagai jalan tol kerjasama operasi dan perusahaan mengakui kewajiban kerjasama operasi pada saat jalan tol selesai dibangun dan diserahkan oleh investor untuk dioperasikan. Perusahaan mengadakan perjanjian kerjasama operasi dengan sejumlah investor dalam rangka pembangunan, pembiayaan, dan penyelenggaraan jalan tol. Kerjasama operasi terdiri dari kerjasama operasi tanpa kuasa penyelenggaraan dan kerjasama operasi dengan kuasa penyelenggaraan.

- a. Kerjasama operasi tanpa kuasa penyelenggaraan

Perusahaan telah mengadakan perjanjian operasi tanpa kuasa penyelenggaraan dengan beberapa investor. Secara umum hal-hal pokok yang diatur dalam

perjanjian kerjasama operasi tanpa kuasa penyelenggaraan adalah sebagai berikut:

- 1) Investor membangun dan mendanai pembangunan jalan tol sesuai dengan desain, spesifikasi dan persyaratan yang telah ditetapkan;
- 2) Investor menyerahkan jalan tol tersebut yang telah selesai dibangun kepada perusahaan untuk dikelola dan dioperasikan;
- 3) Perusahaan menanggung seluruh beban dan risiko yang timbul sehubungan dengan pengelolaan dan pengoperasian jalan tol;
- 4) Pembayaran kepada investor selama masa kerja operasi dilakukan dengan cara bagi pendapatan tol; bagi pendapatan tol dengan jaminan pembayaran minimum, dan pembayaran secara angsuran dalam jumlah tetap (angsuran pasti) selama masa kerjasama operasi.

b. Kerjasama operasi dengan kuasa penyelenggaraan

Perusahaan telah melakukan kerjasama operasi tanpa kuasa penyelenggaraan dengan beberapa investor. Secara umum hal-hal pokok yang diatur dalam perjanjian kerjasama operasi dengan kuasa

penyelenggaraan adalah: (1). Investor membangun dan membiayai pembangunan jalan tol sesuai dengan desain spesifikasi dan persyaratan yang telah ditetapkan. (2) Investor mengoperasikan dan memelihara jalan tol termasuk penarikan tarif tol selama masa konsesi. (3) Pada akhir masa konsesi investor menyerahkan jalan tol tersebut kepada perusahaan dengan ketentuan: (i) perusahaan tidak diwajibkan untuk membayar sejumlah uang atau dalam bentuk apapun kepada investor. (ii) Perusahaan berhak untuk mengoperasikan dan memelihara jalan tol tersebut dan menerima hasil jalan tol tanpa wajib menyerahkannya kepada investor. (iii) Perusahaan tidak diwajibkan untuk mempekerjakan para karyawan investor. (4). Apabila terjadi kelalaian atau cidera janji oleh investor kepada para kreditur, maka para kreditur dapat mengirimkan surat pemberitahuan kepada perusahaan untuk mengakhiri PKP investor tersebut.

## **7. Risiko Usaha**

Sejak terbitnya Undang-undang nomor 38 tahun 2004 tentang Jalan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 15

Tahun 2005 risiko usaha yang dihadapi oleh perusahaan dalam kegiatan usahanya antara lain:

a. Risiko proses pembebasan tanah

Proses pembebasan tanah merupakan tanggung jawab pemerintah namun dibiayai oleh perusahaan. Proses pembebasan tanah dapat mengalami keterlambatan apabila kesepakatan mengenai harga tanah antara pemerintah dan pihak pemilik tanah tidak tercapai. Berlarut-larutnya proses pembebasan serta terjadinya berbagai provokasi di lapangan telah merugikan citra perusahaan, penambahan biaya serta waktu penyelesaian proyek.

b. Risiko tarif

Tarif jalan tol diusulkan oleh perusahaan dan ditetapkan oleh Menteri. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, evaluasi dan penyesuaian tarif tol dilakukan setiap dua tahun oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) berdasarkan pengaruh inflasi kemudian direkomendasikan kepada Menteri untuk menetapkan pemberlakuannya.

c. Risiko volume lalu lintas

Pendapatan perusahaan terkait dengan volume lalu lintas pengguna jalan tol dipengaruhi oleh kondisi

makro ekonomi, sosial politik dan perilaku setempat, kondisi jaringan jalan umum disekitarnya dan lain-lain. Tidak tercapainya proyeksi volume lalu lintas sesuai perkiraan awal akan berdampak pada perusahaan.

d. Risiko masa konsesi

Selama ini PT Jasa Marga (Persero) Tbk tidak memiliki perjanjian konsesi dengan pemerintah untuk jalan tol yang dikelolanya, karena menurut Undang-undang tentang Jalan yang lama (UU No. 13 Tahun 1980), Jasa Marga adalah penerima wewenang tunggal. Namun dengan berlakunya Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, PT Jasa Marga (Persero) mendapat izin konsesi dari pemerintah untuk setiap jalan tol yang dikelolanya sesuai dengan pasal peralihan dalam undang-undang baru ini.

**B. BADAN PENGATUR JALAN TOL (BPJT)**

**1. Sejarah Berdirinya**

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 penanganan jalan yang memberikan pelayanan yang 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.<sup>66</sup>

Pada dasarnya pembentukan Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) adalah karena adanya pemisahan kewenangan antara peran regulator dan operator dalam penyelenggaraan jalan tol, yang awalnya dilaksanakan oleh PT. Jasa Marga (Persero). Undang-undang Nomor 38 tahun 2004 dan Peraturan pemerintah nomor 15 Tahun 2005 menjadi dasar hukum adanya pemisahan kewenangan dalam penyelenggaraan jalan tol. Diharapkan dengan adanya pemisahan kewenangan dalam penyelenggaraan jalan tol, dapat memaksimalkan

---

<sup>66</sup> Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Angka 10 dan 11.

kinerja masing-masing badan menurut perannya masing-masing. PT. Jasa Marga (Persero) sebagai operator jalan tol dan BPJT sebagai regulator termasuk melaksanakan sebagian kewenangan dari penyelenggaraan jalan tol tersebut.

Dalam pembentukan BPJT diperhatikan peran dan fungsi lembaga tersebut, sehingga memiliki efektivitas sebagai badan tunggal pengembangan jalan tol yang berperan sebagai penandatanganan kontrak komersial pembangunan jalan tol atas nama pemerintah. BPJT dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah, adalah merupakan Badan non struktural yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri.<sup>67</sup> Pasal 45 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol mengatur bahwa BPJT mengatur sebagian dari kewenangan penyelenggaraan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pengusaha dan pengawas jalan tol.

## 2. Tugas dan Fungsi BPJT

Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) mempunyai wewenang melakukan sebagian pengaturan, pengusaha, dan

---

<sup>67</sup> Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 295/PRT/M12005 tentang Badan Pengatur Jalan Tol, pasal 2 dan 3.

pengawasan badan usaha jalan tol untuk memberikan manfaat yang maksimal bagi Negara dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>68</sup> 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 melaksanakan sebagian penyelenggaraan jalan tol seperti pengaturan, pembinaan, pengusahaan, dan pengawasan jalan tol, yang meliputi:

- 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.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, pasal 74.

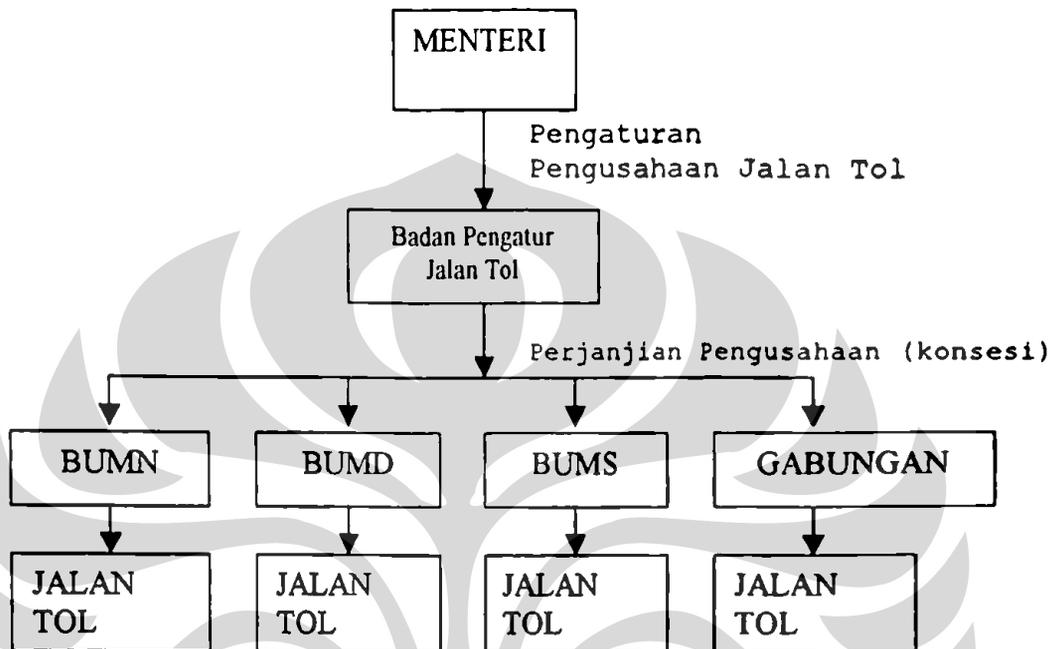
<sup>69</sup> Indonesia. *Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalani*, Pasal 45 ayat (2) dan ayat (6).

Lebih lanjut pasal 75 ayat (1) Pp No. 15 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri pekerjaan Umum No. 249/PRT/2006 tentang BPJT mengatur mengenai tugas dan fungsi BPJT, yang meliputi:

- a. Merekomendasi tarif awal dan penyesuaian tarif tol kepada Menteri;
- b. Melakukan pengambilalihan hak pengusahaan jalan tol yang telah selesai masa konsesinya dan merekomendasikan pengoperasian selanjutnya kepada Menteri;
- c. Melakukan pengambilalihan hak sementara penguasaan jalan tol yang gagal dalam pelaksanaan masa konsesi, untuk kemudian dilelang kembali pengusahaannya;
- d. Melakukan pengadaan investasi jalan tol melalui pelelangan secara transparan dan terbuka;
- e. Membantu proses pelaksanaan pembebasan tanah dalam hal kepastian tersediafya dana ya.g berasal dari Badan Usaha dan membuat mekanisme penggunaannya;
- f. Memonitor pelaksanaan perencanaan dan pelaksanaan konstruksi serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan tol yang dilakukan Badan Usaha;
- g. Melakukan pengawasan terhadap Badan Usaha atas pelaksanaan seluruh kewajiban perjanjian pengusahaan jalan tol dan melaporkan secara periodik kepada Menteri.

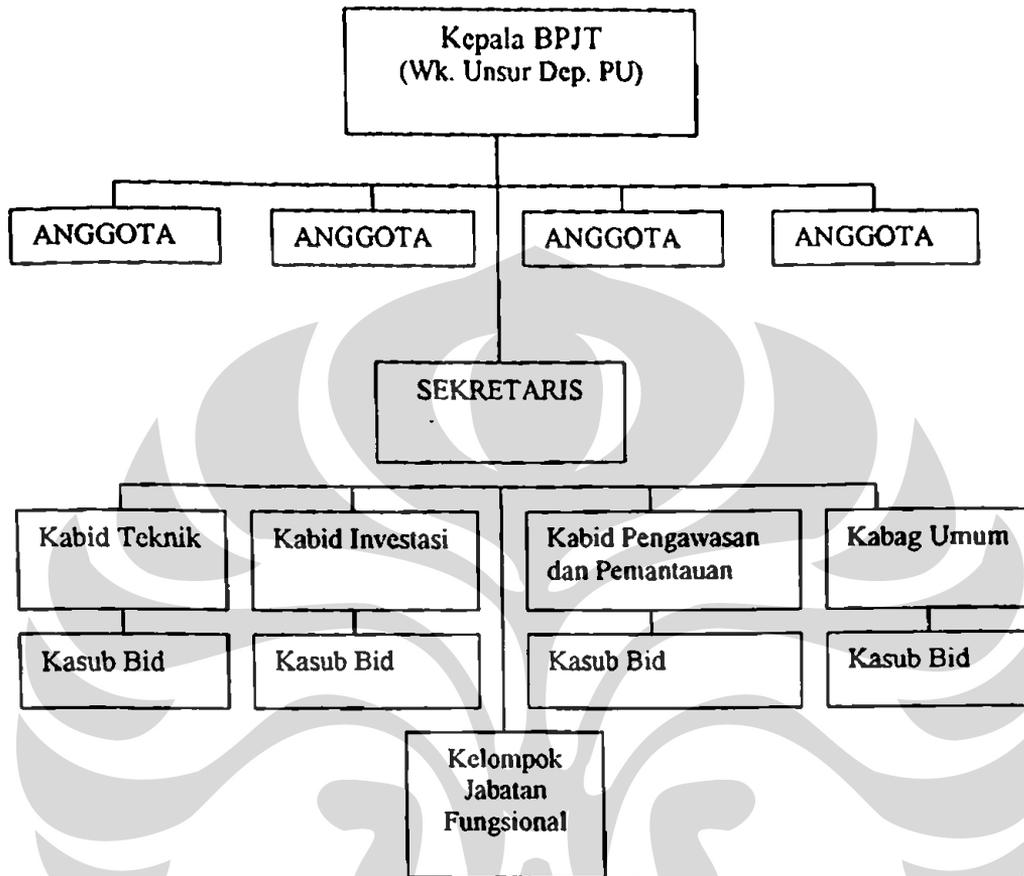
### 3. Struktur Organisasi BPJT

Struktur penyelenggaraan jalan tol, berdasarkan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, posisi BPJT ada di bawah Menteri Pekerjaan Umum, seperti dalam bagan di bawah ini:



Menteri bersama Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) membuat Pengaturan Pengusahaan Jalan Tol (PPJT), PPJT inilah yang akan menarik buat investor karena di dalamnya memuat risiko yang akan ditanggung oleh investor dan pemerintah. Kemudian antara BPJT dengan operator-operator jalan tol yang lain, termasuk di dalamnya BUMN, BUMD, Swasta ataupun gabungan dibuat perjanjian pengusahaan (konsesi).

## SUSUNAN ORGANISASI BPJT



Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 9 tahun 2005 tentang Kedudukan, Fungsi Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia, Departemen terdiri dari:

- Menteri;
- Sekretariat Jenderal;
- Direktorat Jenderal'

- Inspektorat Jenderal;
- Badan dan/atau Pusat;
- Staf Ahli.

Kedudukan BPJT adalah sebagai suatu badan yang berada di bawah Departemen Pekerjaan Umum. Departemen Pekerjaan Umum mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan dibidang pekerjaan umum, yang menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan nasional, kebijakan pelaksanaan, dan kebijakan teknis di bidang pekerjaan umum dan pemukiman;
- b. Pelaksanaan urusan pemerintahan sesuai dengan bidang tugasnya;
- c. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya.
- d. Pengawasan atas pelaksanaan tugasnya;
- e. Penyampaian laporan hasil evaluasi, saran, dan pertimbangan di bidang tugas dan fungsinya kepada Presiden.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kementrian Negara Republik Indonesia, Pasal 55 dan pasal 56.

Pasal 82 Peraturan Presiden Nomor 9 tahun 2005 mengatur Badan dan/atau Pusat adalah pelaksana tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup dalam tugas Sekretariat Jenderal dan/atau Direktorat Jenderal dan/atau Inspektorat Jenderal sesuai dengan kebutuhan dan beban kerja. Susunan Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) adalah:

- BPJT terdiri dari 5 orang anggota dengan susunan satu orang Kepala merangkap anggota, dan empat orang anggota.
- Kepala BPJT merupakan wakil dari unsur pemerintah yang bertanggung jawab di bidang jalan dan merangkap sebagai anggota.
- Anggota BPJT terdiri dari tiga orang unsur pemerintah, satu orang unsur pemangku kepentingan, dan satu orang unsur masyarakat.
- Unsur pemerintah terdiri dari dua orang wakil Departemen Pekerjaan Umum, dan satu orang wakil Departemen Keuangan.

- Unsur masyarakat merupakan wakil dari akademisi.<sup>71</sup>

#### 4. Ruang Lingkup Tugas BPJT

Ruang lingkup Kepala BPJT sebagaimana diatur dalam pasal 11 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 295/PRT/M/2005, mempunyai wewenang sebagai berikut:

- a. Memimpin dan mengelola BPJT sesuai wewenang, tugas dan fungsi BPJT sebagaimana yang telah diatur sebelumnya;
- b. Mengkoordinasikan para anggota dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya;
- c. Menetapkan rencana kerja BPJT;
- d. Menyampaikan laporan pelaksanaan tugas BPJT secara berkala kepada Menteri;
- e. Mewakili BPJT di dalam dan di luar Pengadilan;
- f. Melakukan pengawasan internal terhadap kinerja manajemen dan pengelolaan keuangan BPJT secara menyeluruh.

---

<sup>71</sup> Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 295/PRT/M/2005 tentang Badan Pengatur Jalan Tol, Pasal 8 dan 9.

Sedangkan anggota BPJT berdasarkan pasal 12 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 295/PRT/M/2005, tugas anggota BPJT meliputi:

- a. Membantu Kepala BPJT dalam memimpin pelaksanaan wewenang, tugas, dan fungsinya;
- b. Berkoordinasi dan mengendalikan pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan oleh Kepala BPJT;
- c. Bersama Kepala BPJT menyiapkan rencana kerja dan anggaran belanja tahunan BPJT;
- d. Melaksanakan tugas Kepala BPJT apabila berhalangan melaksanakan tugas;
- e. Melaksanakan kedinasan lain yang diberikan oleh Kepala BPJT.

## BAB IV

### ANALISIS HUKUM TERHADAP KEWENANGAN PENYELENGGARAAN OLEH BADAN PENGATUR JALAN TOL (BPJT) DAN PENGUSAHAAN OLEH PT. JASA MARGA (PERSERO) TBK

#### A. Analisis Hukum tentang Pelaksanaan Kewenangan Penyelenggaraan Oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) dan Pengusahaan oleh PT. Jasa Marga (persero) Tbk

Berdasarkan hasil analisis, kewenangan penyelenggaraan jalan tol sehubungan dengan berlakunya peraturan baru di bidang jalan tol, Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, secara otomatis menghapus berlakunya UU No. 13 Tahun 1980 tentang Jalan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1990 tentang Jalan Tol. Lebih lanjut diatur juga dalam pasal 94 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, bahwa pada saat peraturan ini berlaku, PP No. 8 Tahun 1990 tentang Jalan Tol dinyatakan tidak berlaku lagi.

Implikasi terhadap berlakunya peraturan baru tersebut, bahwa penyelenggaraan jalan tol yang ada pada Pemerintah, tidak lagi dilaksanakan oleh Badan Usaha Negara Jalan Tol (dalam hal ini adalah Badan Usaha berbentuk PT, baik BUMN, BUMD/BUMSwasta). Tetapi sebagian kewenangan penyelenggaraan dilaksanakan oleh suatu badan baru yang dibentuk oleh Menteri, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri (yang dimaksud adalah Menteri Pekerjaan Umum), yaitu Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Selain itu, dengan adanya peraturan-peraturan ini, peran Badan Usaha Jalan Tol (dalam hal ini PT. Jasa Marga (Persero) Tbk), yang awalnya berperan sebagai regulator, saat ini hanya sebagai operator.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004, PT. Jasa Marga (Persero) Tbk sebagai Badan Usaha Milik Negara di bidang jalan tol mempunyai kedudukan sama seperti operator-operator jalan tol yang lain. Berwenang melaksanakan pengusahaan jalan tol, yang mencakup pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian dan/atau pemeliharaan. Dan PT. Jasa Marga (persero) Tbk tidak lagi merupakan wakil Pemerintah dalam hal pemberian kuasa penyelenggaraan jalan tol kepada

investor lain. Karena PT. Jasa Marga (Persero) Tbk merupakan badan usaha yang berdiri sendiri, dan jika akan melakukan perjanjian kepada pihak lain, akan diputuskan melalui mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

Hal lain mengenai berlakunya peraturan ini adalah bahwa, beralihnya peran regulator, dan hanya sebagai operator, PT. Jasa Marga (persero) Tbk mendapatkan kepastian dalam hal penanaman investasi di bidang jalan tol, di mana PT. Jasa Marga (Persero) Tbk dapat bekerja sama dengan investor-investor lain dalam penyelenggaraan jalan tol tanpa harus menjadi wakil Pemerintah. Hal ini dinilai sangat menguntungkan bagi PT. Jasa Marga (persero) Tbk. Pada saat berlakunya UU No. 13 Tahun 1980 tentang Jalan, ketika PT. Jasa Marga (persero) Tbk masih berperan sebagai regulator, apabila terjadi *default/cidera* janji dalam kesepakatan (pemberian kuasa) yang dibuat, maka yang diwajibkan memberikan ganti rugi adalah Pemerintah melalui PT. Jasa Marga (persero).

Ini menjadi beban, karena sebagai badan usaha, setiap laba yang diperoleh dari penyelenggaraan jalan tol, seharusnya dapat digunakan kembali sebagai modal untuk pembangunan jalan tol yang lain. Tetapi karena

harus membayar ganti rugi, secara tidak langsung ada kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi karena adanya ikatan-ikatan yang timbul dari perjanjian yang dilakukan, yang kemudian menghambat PT. Jasa Marga (persero) Tbk untuk berkembang.

Berlakunya UU No. 38 Tahun 2004 dan PP No. 15 Tahun 2005, dinilai lebih menguntungkan dari pada peraturan terdahulu, baik dari segi isi, materi dan hal-hal lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan jalan tol. Pembagian kewenangan penyelenggaraan jalan tol saat ini mulai tertata, minat investasi infrastruktur jalan tol semakin berkembang. Meskipun diakui masih memerlukan waktu yang lama untuk mendapatkan hasil yang maksimal. Mengingat investasi jalan tol adalah investasi jangka panjang dan memerlukan dana besar.

Maksud dan tujuan penyelenggaraan jalan tol diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, yaitu sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan jalan tol dimaksudkan untuk mewujudkan pemerataan dan hasil-hasilnya serta keseimbangan dalam pengembangan wilayah dengan memperhatikan keadilan, yang dapat dicapai dengan

membina jaringan jalan yang dananya berasal dari pengguna jalan.

2. Penyelenggaraan jalan tol bertujuan meningkatkan efisiensi pelayanan jasa distribusi guna menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi terutama di wilayah yang sudah tinggi tingkat perkembangannya.

Pada awalnya, penyelenggaraan jalan tol yang diatur oleh UU No. 13 Tahun 1980 tentang Jalan masih secara umum. Pengaturan secara lebih khusus ada pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1990 tentang Jalan Tol, terutama mengenai penyelenggaraan jalan tol yang mencakup program pengadaan jalan tol, pembangunan jalan tol, pemeliharaan jalan tol.

Berbeda dengan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, peraturan mengenai penyelenggaraan jalan tol menjadi lebih spesifik. Diantaranya mengenai pengaturan mengenai tata cara penyelenggaraan jalan tol, pembagian kewenangan penyelenggaraan jalan tol.

Lebih lanjut ditegaskan pada UU No. 13 Tahun 1980 tentang Jalan, kewenangan penyelenggaraan jalan tol yang

ada pada pemerintah, dahulu dilaksanakan oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk. Saat itu PT. Jasa Marga (Persero) Tbk berperan ganda sebagai operator sekaligus regulator. 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.

Dalam UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, hal mengenai kewenangan penyelenggaraan jalan tol ada pada Pemerintah, tetapi secara keseluruhan tidak lagi dilaksanakan oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk. Sebagian pelaksanaan kewenangan penyelenggaraan jalan tol dilaksanakan oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT).

Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) adalah badan di luar struktur Departemen, yang ada dibentuk oleh Menteri

Pekerjaan Umum, ada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri.<sup>72</sup>

Kewenangan penyelenggaraan jalan tol yang dilaksanakan oleh BPJT 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. Pengusahaan jalan tol yang mencakup persiapan pengusahaan jalan tol, pengadaan jalan tol, pengadaan investasi dan pemberian fasilitas pembebasan tanah.
3. Pengawasan jalan tol yang mencakup pemantauan dan evaluasi pengusahaan jalan tol dan pengawasan terhadap pelayanan jalan tol.

Sedangkan PT. Jasa Marga (Persero) Tbk, sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) jalan tol, terbatas hanya melaksanakan pengusahaan jalan tol sebagai operator jalan tol. Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun

---

<sup>72</sup> Pudji Krisnamurti, Wawancara dengan penulis, Biro Hukum PT. Jasa Marga (Persero). 27 Februari 2007.

2005 tentang Jalan Tol, maka peran PT. Jasa Marga (persero) Tbk tidak lagi sebagai regulator dan operator. Melainkan hanya sebagai operator jalan tol sepenuhnya, yang kedudukannya sama dengan operator-operator jalan tol yang lain.

Sebelum adanya Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, PT. Jasa Marga (Persero) Tbk melaksanakan kewenangan penyelenggaraan jalan tol mulai pengadaan, pembangunan, pemeliharaan dan pembinaan jalan. Meskipun pada dasarnya kewenangan ada pada Pemerintah, tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk sebagai Badan Hukum Usaha Negara Jalan Tol.

Berikut perbedaan kewenangan penyelenggaraan jalan tol yang dilaksanakan oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk berdasarkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1980 dan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004:

Tabel 1

No.	Ruang Lingkup	Undang-undang Nomor 13 Tahun 1980	Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004
1.	Peran	PT. Jasa Marga (persero) sebagai Badan Usaha Negara Jalan Tol, berperan ganda sebagai operator dan regulator	PT. Jasa Marga (Persero) sebagai Baan Usaha Milik Negara di bidang jalan tol, berperan sebagai operator secara penuh.
2.	Kewenangan Penyelenggaraan Jalan Tol	Kewenangan penyelenggaraan jalan tol meliputi: pengadaan, pembangunan, pengoperasian dan pengaturan jalan tol.	Kewenangan penyelenggaraan jalan tol meliputi: pengusahaan jalan tol.

3.	Kedudukan	Dalam hal pemberian kuasa kepada pihak swasta (pihak lain/investor), PT. Jasa Marga (Persero) bertindak sebagai wakil Pemerintah	PT. Jasa Marga (Persero) tidak lagi sebagai wakil Pemerintah dan dapat melakukan kerja sama dengan investor lain dengan mekanisme persetujuan RUPS.
----	-----------	--	---

Dengan adanya Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 ini, maka peran regulator beralih dari PT. Jasa Marga (Persero) Tbk kepada BPJT, yang bertanggung jawab sebagai pembuat kebijakan dan wakil Pemerintah dalam penyelenggaraan jalan tol. Sehingga saat ini PT. Jasa Marga (Persero) Tbk hanya berperan sebagai operator yang kedudukannya sama dengan operator-operator jalan tol lainnya. Oleh karena itu PT. Jasa Marga (Persero) Tbk harus melaksanakan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh BPJT, sepanjang diperjanjikan dan berkaitan dengan penyelenggaraan jalan tol.<sup>73</sup>

Berikut adalah pembagian kewenangan penyelenggaraan jalan tol antara PT. Jasa Marga (Persero) dengan BPJT berdasarkan UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan.

---

<sup>73</sup> *Ibid.*

Tabel 2

No.	Ruang Lingkup	PT. Jasa Marga (Persero)	Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT)
1.	Kewenangan Penyelenggaraan Jalan Tol	Kewenangan penyelenggaraan jalan tol adalah perusahaan, yang mencakup: kegiatan pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian dan/atau pemeliharaan.	Kewenangan penyelenggaraan jalan tol dalam hal: - Pengaturan jalan tol, mencakup rekomendasi tarif awal dan penyesuaiannya kepada Menteri, serta pengambilalihan jalan tol pada akhir masa konsesi dan pemberian rekomendasi pengoperasian selanjutnya; - Perusahaan jalan tol, mencakup persiapan perusahaan jalan tol, pengadaan investasi dan pemberian fasilitas pembebasan tanah; - Pengawasan jalan tol, mencakup pemantauan dan evaluasi perusahaan jalan tol dan pengawasan terhadap pelayanan jalan tol. -
2	Peran	Sebagai operator jalan tol, menyelenggarakan perusahaan jalan tol.	Sebagai regulator jalan tol, membuat kebijakan di bidang jalan tol.

PT. Jasa Marga (Persero) Tbk melaksanakan penyelenggaraan jalan tol dalam hal perusahaan jalan tol. Kewenangan perusahaan jalan tol diatur pada pasal 50 ayat (1) sampai ayat (6) UU No. 38 Tahun 2004, yang mengatur sebagai berikut:

1. Pengusahaan jalan tol dilaksanakan dengan maksud untuk mempercepat perwujudan jaringan jalan bebas hambatan sebagai bagian dari jalan nasional.
2. Pengusahaan jalan tol meliputi: kegiatan pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian dan/atau pemeliharaan.
3. Wewenang mengatur pengusahaan jalan tol dilaksanakan oleh BPJT.
4. Pengusahaan jalan tol dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah dan/atau Badan Usaha Milik Swasta.
5. Dalam keadaan tertentu yang menyebabkan pengembangan jaringan jalan tol tidak dapat diwujudkan oleh Badan Usaha, maka Pemerintah dapat mengambil langkah sesuai dengan kewenangannya.
6. Konsesi pengusahaan jalan tol diberikan dalam jangka waktu tertentu untuk memenuhi pengembalian dana investasi dan keuntungan yang wajar bagi usaha jalan tol.
7. Dalam hal konsesi berakhir, Pemerintah menetapkan status jalan tol yang dimaksud sesuai dengan kewenangannya.

8. Dalam keadaan tertentu yang menyebabkan pengusahaan jalan tol tidak dapat diselesaikan berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam perjanjian pengusahaan jalan tol, Pemerintah dapat melakukan langkah penyelesaian untuk keberlangsungan pengusahaan jalan tol.

Lebih lanjut pengaturan mengenai pengusahaan jalan tol diatur pada Pasal 21 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, yang meliputi:

1. Seluruh lingkup pengusahaan jalan tol yang layak secara ekonomi dan finansial.
2. Pengoperasian dan pemeliharaan jalan tol yang dibangun Pemerintah, dan
3. Meneruskan bagian jalan tol yang dibangun Pemerintah, dan pengoperasiannya.

Pasal 51 ayat (1) UU No. 38 Tahun 2004, mengatur bahwa pengusahaan jalan tol yang diberikan Pemerintah kepada Badan Usaha dilakukan melalui pelelangan secara transparan dan terbuka. PT. Jasa Marga (Persero) sebagai Badan Usaha Negara Jalan Tol turut serta dalam pelelangan tersebut.

Meskipun PT. Jasa Marga (Persero) Tbk merupakan Badan Usaha Milik Negara, dalam proses lelang tidak ada hak untuk diutamakan. Lelang yang transparan dan terbuka, tidak ada negosiasi, tetapi yang ada adalah klarifikasi dari perusahaan jalan tol mengenai tender yang dilakukan.<sup>74</sup>

Mekanisme pengajuan lelang yang dilaksanakan oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk adalah sebagai berikut:

1. Pengusahaan jalan tol dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan/atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan/atau Badan Usaha Milik Swasta; PT. Jasa Marga (Persero) adalah BUMN (Pasal 50 ayat (4) Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan).
2. Pemberian pengusahaan jalan tol diberikan secara transparan dan terbuka (Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004).
3. Pemenang lelang ditetapkan sesuai dengan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum.

---

<sup>74</sup> Pudji Krisnamurti, *Ibid.*

4. Pemenang Lelang kemudian menandatangani perjanjian perusahaan jalan tol dengan Pemerintah (Menteri Pekerjaan Umum).
5. Menteri Pekerjaan Umum, atas nama Pemerintah berwenang mengadakan perjanjian dengan perusahaan jalan tol.

Lingkup perusahaan PT. Jasa Marga (Persero) Tbk berdasarkan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004, adalah melaksanakan perusahaan jalan tol yang meliputi pendanaan, perencanaan teknis, konstruksi, pengoperasian dan pemeliharaan jalan tol.

BPJT menjalankan fungsi pengawasan terhadap perusahaan jalan tol, tidak terkecuali PT. Jasa Marga (Persero), sebagai operator yang melaksanakan perusahaan jalan tol, PT. Jasa Marga (Persero) Tbk wajib menyerahkan laporan-laporan kepada BPJT dan tidak terbatas pada aspek teknis. Nantinya PT. Jasa Marga (Persero) Tbk bertanggung jawab kepada BPJT.<sup>75</sup>

Penyerahan laporan-laporan tersebut adalah merupakan suatu bentuk pertanggungjawaban yang dilakukan oleh perusahaan jalan tol termasuk yang dilakukan oleh

---

<sup>75</sup> *Ibid.*

PT. Jasa Marga (Persero) Tbk. Laporan-laporan yang wajib diserahkan adalah:

1. Laporan bulanan status dan kemajuan pekerjaan perencanaan teknis.
2. Laporan bulanan status dan kemajuan pelaksanaan konstruksi.
3. Laporan bulanan yang berkaitan dengan aspek pengoperasian yang termasuk pelaksanaan pengoperasian dan pemeliharaan sesuai perjanjian, volume lalu lintas pada setiap gerbang tol sesuai dengan golongan kendaraan dan asal gerbang, pendapatan tol pada setiap gerbang tol dan kecelakaan selama bulan yang bersangkutan yang mencakup karakteristik kecelakaan, waktu dan tanggal.

Peran sebagai operator secara utuh, berpengaruh bagi PT. Jasa Marga (Persero) Tbk, misalnya dalam melakukan perjanjian dengan pihak lain (swasta/daerah). Sebelum berlakunya UU No. 38 Tahun 2004, PT. Jasa Marga (Persero) Tbk bertindak sebagai wakil pemerintah untuk melakukan perjanjian dengan investor, karena selain berperan sebagai operator juga sebagai regulator. Jika

dalam perjanjian tersebut terjadi *default*, yang harus mengganti kerugian adalah PT. Jasa Marga (Persero) Tbk, maksudnya ada kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi karena ikatan-ikatan yang timbul dari perjanjian yang dibuat (*Contigen Leability*). Setelah berlakunya UU No. 38 tahun 2004, PT. Jasa Marga (Persero) Tbk yang hanya berperan sebagai operator, dapat dibebaskan dari kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi karena adanya ikatan-ikatan yang timbul dari perjanjian tersebut.<sup>76</sup>

Dalam melakukan investasi PT. Jasa Marga (Persero) Tbk dapat memutuskan bekerja sama dengan pihak manapun. Kebijakan investasi yang dibuat harus mendapat persetujuan melalui mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dan harus sesuai dengan Anggaran Dasar Perusahaan. Pola kerja sama yang digunakan saat ini adalah *Joint Venture (JV)*, di mana PT. Jasa Marga (Persero) Tbk *share* (bekerja sama) dengan pihak lain (swasta/daerah), dengan membentuk badan usaha baru (berbentuk PT) untuk melaksanakan pengoperasian ruas jalan tol yang diberikan pemerintah.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> *Ibid.*

Sebenarnya yang dimaksudkan dengan istilah *Joint Venture* tidak lain dari usaha gabungan antara dua orang/perusahaan atau lebih untuk menjalin bisnis bersama dalam bentuk kebersamaan *equity* ke dalam suatu perusahaan, baik perusahaan yang sudah ada maupun perusahaan yang didirikan khusus untuk itu. Para pihak tersebut tidak semuanya pihak domestik, ataupun antara pihak domestik dengan pihak asing.<sup>78</sup>

Amrizal (1996:82) menulis bahwa *joint venture* adalah kerjasama antara pemilik modal asing dengan pemilik modal nasional semata-mata berdasarkan suatu perjanjian belaka (*contractuee*). Dari pengertian tersebut, jika dilihat dari subyeknya, *joint venture* dapat dibagi menjadi dua jenis kerjasama, yaitu:

1. Antara orang atau badan hukum Republik Indonesia dengan orang atau badan hukum Republik Indonesia;
2. Antara orang atau badan hukum Republik Indonesia dengan orang atau badan hukum asing/lembaga internasional.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Munir Fuady. *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995), hal. 132

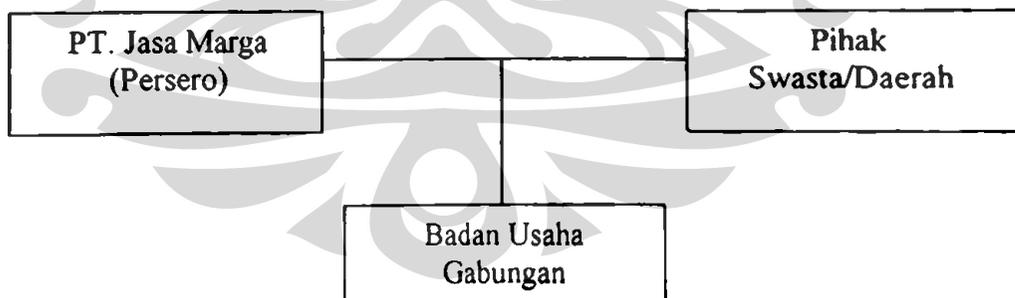
<sup>79</sup> Zaeni Asyhadi, *Hukum Bisnis: Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2005), hal. 134

Bentuk kerjasama dengan pola *joint venture*/usaha patungan adalah bentuk kerjasama dengan prinsip:

1. Pemerintah menyediakan lahan;
2. Dalam hal lahan tidak disediakan Pemerintah, investor wajib menyediakan dana untuk tanah yang dikeluarkan, PT Jasa Marga (Persero) Tbk dan investor membentuk Perusahaan Patungan;
3. Kerjasama investasi didasarkan atas Penetapan Masa Konsesi;
4. Perusahaan patungan melaksanakan pembiayaan, pembangunan dan pelaksanaan proyek.

Tabel. 3

Bentuk Kerjasama dengan pola *joint venture* atau Usaha Patungan



Kegiatan perusahaan jalan tol yang pertama adalah pendanaan. Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun

2005 tentang Jalan Tol, mengatur bahwa pendanaan perusahaan jalan tol dapat berasal dari Pemerintah dan/atau Badan Usaha.

Mengingat jalan tol adalah investasi jangka panjang dengan masa pengembalian investasi yang rata-rata dari 10 tahun. Oleh sebab itu, kegiatan pendanaan menjadi dasar berjalan atau tidaknya penyelenggaraan jalan tol. Salah satu upaya PT. Jasa Marga (Persero) Tbk dalam mengembangkan usahanya adalah dengan menghimpun modal dalam membangun ruas-ruas jalan tol yang didapat oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk. Kegiatan menghimpun modal yang dilakukan PT. Jasa Marga (Persero) Tbk, misalnya melalui pinjaman bank (kredit), penerbitan obligasi dan *Initial Public Offering* (IPO).

Keikutsertaan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan jalan tol, memberikan perkembangan yang positif bagi pembangunan jalan tol. PT. Jasa Marga (Persero) Tbk dan Pemerintah dapat ikut serta dalam investasi sebagai *shareholders* dengan memperhatikan hal-hal berikut:

1. Pemerintah Daerah dapat ikut dalam investasi sebagai minoritas *shareholders*. Dalam hal saham

Pemerintah Daerah mayoritas, perusahaan menjadi BUMD.

2. PT Jasa Marga (Persero) Tbk dapat ikut sebagai pemegang saham minoritas. Keikutsertaan Jasa Marga, dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan Jasa Marga.
3. Keikutsertaan Pemerintah Daerah/Jasa Marga dalam investasi (*shareholders*) dan besarnya saham harus dinyatakan saat tender.<sup>80</sup>

Lingkup perusahaan yang kedua adalah perencanaan teknis. Rencana teknis jalan tol merupakan suatu kumpulan dokumen teknik yang memberikan gambaran produk yang ingin diwujudkan, yang terdiri dari gambar teknik ideal, syarat-syarat umum serta spesifikasi pekerjaan yang mengacu kepada desain awal.<sup>81</sup>

Perencanaan teknis termasuk di dalamnya pengadaan tanah. Pasal 61 ayat (1) UU No. 38 Tahun 2004 mengatur bahwa Pemerintah melaksanakan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol bagi kepentingan umum berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kabupaten/Kota, dan dapat

---

<sup>80</sup> Ir. Djadjat Sudradjat, Penyelenggaraan Jalan Tol Berdasarkan Undang-undang No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan Tol, (Makalah disampaikan pada Acara Workshop Perencanaan Kurikulum Program D-IV Jalan Tol dari semester I s.d 8. yang diselenggarakan oleh Politeknik Negeri Jakarta, 17 Februari 2005).

<sup>81</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, Pasal 27 ayat (1).

menggunakan dana yang berasal dari Pemerintah dan/atau Badan Usaha.

Dalam hal pengadaan lahan untuk pembangunan jalan tol, pengusahaan tanah wajib dilaksanakan oleh Pemerintah (Departemen Pekerjaan Umum melalui Direktorat Jenderal Bina Marga) untuk kepentingan umum berdasarkan Wilayah/Daerah di mana perencanaan terdapat, sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.<sup>82</sup>

Lingkup pengusahaan yang ketiga, adalah pelaksanaan konstruksi. Berdasarkan Pasal 30 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol, pelaksanaan konstruksi dilaksanakan sesuai dengan rencana teknik jalan tol, termasuk pelaksanaan konstruksi jalan penghubung. Dan pelaksanaan konstruksi haruslah menjamin keselamatan, keamanan, kenyamanan pengguna jalan dan kelancaran arus lalu lintas pada jalan yang ada serta tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat sekitarnya.

Lingkup kegiatan pengusahaan yang terakhir adalah pengoperasian dan pemeliharaan. Pengoperasian jalan tol

---

<sup>82</sup> Pudji Krisnamurti *Loc.Cit.*

meliputi kegiatan pengumpulan tol, penggunaan, penutupan sementara, pengambilalihan dan pengoperasian setelah masa konsesi, serta usaha-usaha lain yang sesuai dengan maksud dan tujuan penyelenggaraan jalan tol.<sup>83</sup>

Dalam kegiatan pengumpulan tol dikenal dua sistem pengumpulan tol. Sistem pengumpulan tol tertutup adalah sistem pengumpulan tol yang kepada penggunanya diwajibkan mengambil tanda masuk pada gerbang masuk dan membayar tol kepada gerbang keluar. Sistem pengumpulan tol terbuka adalah sistem pengumpulan tol yang kepada penggunanya diwajibkan membayar tol saat melewati gerbang masuk dan gerbang keluar.<sup>84</sup>

Sebagai bagian dari perusahaan jalan tol, dalam hal masa konsesi telah selesai, Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) mengambil alih dan merekomendasikan pengoperasian selanjutnya kepada Menteri Pekerjaan Umum. Dan jalan tol yang telah selesai masa konsesinya ditetapkan oleh Menteri Pekerjaan Umum atas rekomendasi Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) menjadi jalan umum tanpa tol atau dapat juga difungsikan sebagai jalan tol dengan pertimbangan: keuangan negara untuk pengoperasian dan pemeliharaan,

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, Pasal 39 ayat (2 & 3)

<sup>84</sup> *Ibid.*, Pasal 39 ayat (2) dan (3).

dan/atau untuk peningkatan kapasitas dan pengembangan jalan tol yang bersangkutan. Besaran tarif untuk jalan tol didasarkan pada kebutuhan biaya operasi dan pemeliharaan dan peningkatan kapasitas yang ada serta pengembangan jalan tol yang bersangkutan.<sup>85</sup>

Pengusahaan jalan tol yang diberikan oleh Pemerintah kepada Badan Usaha, dilakukan melalui pelelangan secara transparan dan terbuka yang meliputi sebagian atau seluruh lingkup pengusahaan jalan tol. Badan Usaha yang mendapatkan hak pengusahaan jalan tol berdasarkan hasil lelang mengadakan perjanjian pengusahaan jalan tol dengan Pemerintah.<sup>86</sup>

PT. Jasa Marga (Persero) Tbk berhak mendapatkan hak pengusahaan jalan tol melalui lelang yang diadakan oleh Pemerintah (dalam hal ini BPJT sebagai regulator), secara transparan dan terbuka. Apabila dinilai layak, maka PT. Jasa Marga (Persero) Tbk mengadakan perjanjian pengusahaan jalan tol dengan Pemerintah. Mekanisme lelang dan pengaturannya sesuai dengan pasal 55 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol.

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, Pasal 50 dan Pasal 51

<sup>86</sup> Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Pasal 51 ayat (1) sampai ayat (3)

Berkaitan dengan masa konsesi, PT. Jasa Marga (Persero) Tbk saat ini telah memiliki ± 13 (tiga belas) ruas jalan tol yang telah dioperasikan, termasuk tol Cipularang. PT. Jas Marga (Persero) Tbk adalah operator yang diberikan masa konsesi oleh Pemerintah untuk mengelola jalan tol. Dalam hal perpanjangan masa konsesi, PT. Jasa Marga (Persero) Tbk dapat melakukan negosiasi dengan Pemerintah. Misalnya mengenai biaya tambahan, atau keterlambatan tarif yang pada akhirnya mungkin dapat menimbulkan kerugian yang diderita oleh Perusahaan Jalan Tol. Maka ganti rugi dapat dilakukan dengan cara perpanjangan masa konsesi.

Berikut adalah ruas-ruas jalan tol yang dimiliki oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk dengan ketentuan bahwa ruas jalan tol *Jakarta Outer Ring Road (JORR)* dibagi menjadi 3 (tiga) ruas jalan pada tabel berikut:<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Direktorat Jenderal Bina Marga, Menteri Pekerjaan Umum, *Toll Road Investment Opportunities In Indonesia* (Makalah disampaikan pada *Indonesian Infrastructure Summit*, Jakarta 17 Januari 2005.

Tabel 4

Jalan Tol yang dioperasikan oleh PT. Jasa Marga (Persero)

No	Jalan Tol	Luas (Km)	Dibuka	Investor
1	Jagorawi	59,00	1978	PT. Jasa Marga (Persero)
2	Semarang Section A,B,C	24,75	1983-1998	PT. Jasa Marga (Persero)
3	Jakarta-Tangerang	33,00	1984	PT. Jasa Marga (Persero)
4	Prof. Dr. Sedyatmo	14,30	1985	PT. Jasa Marga (Persero)
5	Surabaya-Gempol	49,00	1986	PT. Jasa Marga (Persero)
6	Belmera (Belawan-Tanjung Merawa)	42,70	1986	PT. Jasa Marga (Persero)
7	Jakarta-Cikampek	83,00	1988	PT. Jasa Marga (Persero)
8	Cawang-Tomang	16,00	1989	PT. Jasa Marga (Persero)
9	Cikunir-Cakung (JORR E2)	9,07	1990	PT. Jasa Marga (Persero)
10	Padalarang-Cileunyi	64,40	1991	PT. Jasa Marga (Persero)
11	Tomang-Grogol-Pluit	7,55	1996	PT. Jasa Marga (Persero)
12	Palimanan-Plimbon Kanci	26,30	1998	PT. Jasa Marga (Persero)
13	Pondok Aren-Bintaro Viaduct-Ulujami	5,55	2001-2003	PT. Jasa Marga (Persero)
14	Taman Mini-Hankan Raya (JORR E1 Selatan)	4,00	2003	PT. Jasa Marga (Persero)
15	Pondok Pinang-Veteran (JORR W2 Selatan)	2,40	2003	PT. Jasa Marga (Persero)
16	Cikampek Padalarang Tahap I	17,50	2003	PT. Jasa Marga (Persero)
	Sub Total	458,52		

Pemeliharaan jalan tol yang meliputi pemeliharaan rutin, pemeliharaan berkala dan peningkatan adalah kewajiban Badan Usaha, berdasarkan Pasal 53 ayat (1) dan ayat (2).

Dukungan Pemerintah terhadap penyelenggaraan jalan tol diawali dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, dimana di dalamnya diatur

mengenai pemisahan kewenangan penyelenggaraan jalan tol (antara regulator dan operator). Kemudian pada tahun 2005, Pemerintah mengadakan *Indonesian Infrastructure Summit 2005*, sebuah forum pertemuan di mana para investor dan masyarakat umum dapat berpartisipasi dalam pembangunan infrastruktur khususnya jalan tol di Indonesia, dan kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol. Dalam forum tersebut, Pemerintah menjadi fasilitator bagi BUMN-BUMN untuk menarik investor yang berminat menanamkan modalnya dalam membangun infrastruktur (khususnya jalan tol) di Indonesia. Pertemuan tersebut juga merupakan salah satu kegiatan privatisasi perusahaan-perusahaan BUMN guna tercapainya *Good Corporate Governance* sesuai dengan Keputusan Menteri BUMN Nomor: KEP-117/M-MBU/2002 tentang Penerapan *Good Corporate Governance* pada BUMN.

Perhatian terhadap masalah yang menyebabkan belum optimalnya kinerja BUMN, selama ini teralihkan oleh pertumbuhan ekonomi. Pada kondisi resesi saat ini, penggunaan modal BUMN yang tidak efisien serta kurangnya perhatian terhadap praktek *Good Corporate Governance*

dapat dilihat sebagai salah satu faktor penyebab, sehingga upaya restrukturisasi harus dilaksanakan. Dengan berkonsentrasi sebagai regulator, Pemerintah dapat menghindari benturan kepentingan sebagai pembuat kebijakan dan pelaku ekonomi. 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 Indonesia dapat memberikan sumbangan yang terbaik bagi kesejahteraan bangsa dan bagi konsumen.<sup>88</sup>

Kesungguhan Pemerintah untuk membangun infrastruktur jalan tol terlihat dengan ditetapkannya beberapa peraturan yang mendukung penyelenggaraan dan pembangunan jalan tol diantaranya; Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan

---

<sup>88</sup> Koperasi Prabunara, *BUMN Directory*, (Jakarta: Megah Prima Persada.2005), hal. 7-8

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 295/PRT/M/2005 tentang Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT).

Menurut pendapat penulis, penetapan ketentuan peraturan sebagai pelaksanaan dalam aplikasi kebijakan yang ditetapkan Pemerintah seperti halnya Peraturan Menteri Pekerjaan Umum yang mengatur mengenai Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) yang merupakan peraturan pelaksana Peraturan Pemerintah nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, yang diamanatkan dalam UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, merupakan kebijakan Pemerintah dibidang regulasi tidaklah cukup menjadi jaminan lancarnya perkembangan pembangunan investasi jalan tol. Diperlukan penyederhanaan birokrasi, kebijakan dibidang pajak dan pembiayaan investasi, sumber daya manusia dan penegakkan hukum yang tgas guna mencapai pembangunan yang merata dan berkesinambungan. Namun demikian diharapkan dengan adanya Uu No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan ini, dapat menjadi lebih baik dalam pembangunan infrastruktur jalan tol di Indonesia.

## B. Hambatan-hambatan Dalam Pelaksanaan Kewenangan Penyelenggaraan Jalan Tol Dan Pengusahaan Jalan Tol

Adanya Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, yang menggantikan UU No. 13 Tahun 1980 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1990 tentang Jalan Tol, mengharuskan PT. Jasa Marga (Persero) Tbk melakukan penyesuaian terhadap kewenangan dan peran yang selama ini diberikan oleh Pemerintah sebagai penyelenggara jalan tol.

Konsekwensi adanya peraturan perundang-undangan yang baru adalah perubahan peran PT. Jasa Marga (Persero) Tbk yang pada awalnya sebagai operator sekaligus regulator, yang kemudian menjadi operator jalan tol saja, mewajibkan PT. Jasa Marga (Persero) Tbk untuk menyerahkan kepada Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), semua dokumen yang berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan Badan Usaha Jalan Tol. Kemudian melakukan perhitungan investasi atas seluruh ruas jalan tol yang diusahakan oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk guna perhitungan pemberian konsesi.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 295/PRT/M/2005 tentang Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), Ketentuan Peralihan pasal 43 huruf a dan b

Berbagai hambatan timbul sebagai akibat adanya penyesuaian dari penerapan peraturan perundang-undangan baru. PT. Jasa Marga (Persero) Tbk menemui hambatan yang tidak sedikit sebagai perusahaan jalan tol yang melaksanakan perusahaan jalan tol sebagai operator.

### **1. Kepastian Pengadaan Tanah**

Pada dasarnya, pengadaan tanah untuk jalan tol adalah tanggung jawab Pemerintah. Tetapi karena keterbatasan dana, maka Badan Usaha (dapat berupa BUMN/BUMD, dan/atau Badan Usaha Milik Swasta biasanya berbadan hukum) yang mendanai pengadaan tanah untuk jalan tol tersebut. Sesuai dengan pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 38 Tahun 2004, di mana Pemerintah yang melaksanakan pengadaan tanah bagi kepentingan umum dan dapat menggunakan dana yang berasal dari Pemerintah dan/atau Badan Usaha.

Tidak jarang pemilik lahan yang mengetahui tanah miliknya akan dibangun untuk jalan tol, tidak sepakat dengan harga yang ditawarkan. Sehingga pemilik lahan mematok dengan harga jual lebih tinggi. Bila pada saat proses pengadaan lahan tidak tercapai kesepakatan harga,

maka diadakan negosiasi. Hal ini dapat mendorong nilai investasi yang semakin tinggi, sehingga memakan waktu lama untuk mencapai kesepakatan harga. Negosiasi yang terlalu lama dapat menghambat pembangunan jalan tol, dan tidak menguntungkan bagi perusahaan karena harga yang diusulkan penjual melebihi harga yang ditawarkan perusahaan. Akibatnya tanah tidak tersedia, bunga pinjaman semakin tinggi dan akhirnya pembangunan jalan tol terhambat. Misalnya rencana konstruksi 1 (satu) tahun, kemudian pada tahun berikutnya direncanakan sudah dapat dioperasikan. Tetapi karena proses pengadaan tanah yang lama, belum tercapainya kesepakatan harga, maka rencana konstruksi yang ada menjadi tertunda.

Hambatan waktu dan biaya dalam pengadaan tanah sangat berhubungan. Yang dimaksud dengan hambatan biaya adalah biaya yang timbul akibat proses negosiasi yang lama. Perusahaan memperoleh dana untuk pengadaan tanah dengan mengajukan pinjaman kepada bank. Dalam melakukan pinjaman, biasanya disertai bunga. Apabila pembebasan lahan tertunda, maka biaya yang dikeluarkan oleh Perusahaan semakin tinggi, karena bunga yang harus bertambang setiap waktu. Keadaan ini sangat memberatkan

perusahaan. Seharusnya perusahaan sudah bisa mendapatkan keuntungan bila tanah sudah dibebaskan, jalan tol selesai dibangun dan dapat dioperasikan. Tetapi karena biaya yang diperlukan untuk pengadaan tanah semakin tinggi dan bunga yang terus bertambah, maka perusahaan bisa menderita kerugian.

Hambatan lain yang timbul berkaitan dengan pengadaan tanah untuk jalan tol adalah tidak adanya peraturan yang jelas mengenai harga tanah yang tetap, yang pada akhirnya dapat menyulitkan Perusahaan Jalan Tol, khususnya PT. Jas Marga (Persero) Tbk. Meskipun ada ketentuan harga yang ditetapkan Panitia Pengadaan Tanah berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), tetapi tidak semua pemilik tanah bisa menerima karena harga yang didasarkan pada NJOP merupakan harga minimal dari harga yang ditawarkan.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, biaya pengadaan lahan disediakan investor. Negoosiasi dilakukan oleh Pemerintah. Kalau total harga tanah yang diperoleh lebih rendah dari Rp. 80 miliar, investor diwajibkan menyerahkan Rp. 20 miliar

kepada Pemerintah melalui Kas Negara. Kebijakan ini dinilai hanya memberatkan investor. Keberhasilan menekan harga tanah tersebut seharusnya menjadi modal bagi investor dalam berinvestasi, dan bukan diserahkan kepada Pemerintah.

## 2. Kewenangan Kebijakan Penentuan Tarif

Setiap perusahaan jalan tol memiliki *business plan*, dimana di dalamnya ada rencana mengenai perhitungan tarif termasuk penyesuaiannya. Tarif menjadi hambatan apabila sudah waktunya tarif disesuaikan dan unsur-unsur kenaikan tol telah dipenuhi, tetapi Pemerintah (dalam hal ini Menteri Pekerjaan Umum) belum juga menetapkan tarif. Hal ini sangat mempengaruhi *business plan* yang telah dibuat oleh Perusahaan. Penundaan kenaikan tarif mempengaruhi keuntungan. Semakin lama dilakukan penundaan kenaikan dan/atau penyesuaian tarif, maka semakin besar kerugian yang diderita perusahaan atas hilang atau berkurangnya keuntungan yang diharapkan.

Pada dasarnya yang berhak mengatur mengenai tarif adalah Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), sesuai dengan pasal 68 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005, yang

mengatur bahwa evaluasi dan penyesuaian tarif tol dilakukan setiap 2 (dua) tahun sekali oleh BPJT berdasarkan tarif lama yang disesuaikan dengan pengaruh inflasi. Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) merekomendasikan hasil evaluasi penyesuaian tarif tol kepada Menteri Pekerjaan Umum, dan Menteri menetapkan pemberlakuan penyesuaian tarif tol. Perusahaan jalan tol hanya berhak mengadakan usulan mengenai penyesuaian tarif setiap 2 (dua) tahun sekali.

Bentuk usulan disampaikan dalam bentuk proposal yang isinya mengenai jumlah pemasukan jalan tol yang telah berjalan selama 2 tahun kepada Menteri Pekerjaan Umum. Kemudian Menteri mengevaluasi layak atau tidaknya ruas jalan tol yang dikelola, dengan memperhatikan laju inflasi. Bila layak, maka Menteri menetapkan dengan menerbitkan Keputusan Menteri bahwa ruas jalan yang dimohonkan dapat dinaikkan tarifnya. Kesulitan timbul apabila nilai tidak layak, ataupun ternyata ruas jalan tersebut ternyata tidak menguntungkan, sulit untuk badan usaha jika tidak dapat menaikkan tarifnya. Karena biaya pemeliharaan dan pengoperasian juga menjadi bagian dari perhitungan komponen kenaikan tarif.

Meskipun ada pengaturan kenaikan disesuaikan dengan laju inflasi dan ditinjau ulang setiap 2 (dua) tahun sekali, tidak menjamin kenaikan tarif jalan tol untuk setiap ruas yang diajukan, dinilai layak oleh Pemerintah untuk dinaikkan. Bagi perusahaan jalan tol seperti PT. Jasa Marga (Persero) Tbk, masih banyak ruas jalan tol yang memerlukan pembiayaan, artinya perhitungan investasi yang dilakukan belum dapat menutup semua biaya-biaya pemeliharaan ruas-ruas jalan tol yang ada.

Faktor-faktor yang harus diperhatikan dalam perhitungan tarif tol adalah:

- a. Nilai keseluruhan investasi konsesi jalan tol termasuk biaya pengadaan tanah, seluruh biaya yang timbul dalam rangka menyiapkan Rancangan Teknik dan melaksanakan konstruksi, pemeliharaan dan pengoperasian, dan biaya pendanaan;
- b. Biaya dalam mengadakan jaminan pelaksanaan, jaminan penyelenggaraan dan pembayaran premi untuk segala polis asuransi;
- c. Biaya operasi kendaraan dan kemampuan membayar masyarakat yang semuanya membentuk sebuah

asumsi bagi perusahaan jalan tol dalam dokumen penawaran;

- d. Tingkat yang diharapkan atas pengembalian nilai investasi sebagaimana ditentukan dalam dokumen penawaran.

Dalam hal penyesuaian tarif, Pasal 48 UU No. 38 Tahun 2004 mengatur, bahwa tarif tol dihitung berdasarkan kemampuan bayar pengguna jalan, besar keuntungan biaya operasi kendaraan, dan kelayakan investasi. Evaluasi dan penyesuaian tarif tol dilakukan setiap 2 (dua) tahun sekali berdasarkan pengaruh inflasi. Pemberlakuan tarif tol dan penyesuaiannya ditetapkan oleh Menteri. Untuk jalan tol yang baru dibuka, permulaan penarikan uang tol dapat diusulkan oleh perusahaan jalan tol dengan menentukan komponen tarif tol.

### **3. Pembiayaan**

Hambatan keuangan, misalnya ada proyek jalan tol baru dan ada sebuah perusahaan jalan tol baru yang ingin membuat jalan tol, maka perusahaan tersebut harus mengajukan pinjaman uang kepada bank sebagai kreditur untuk pembiayaan pembangunan proyek jalan tol, karena

tidak mungkin perusahaan menggunakan modalnya untuk mendanai pembangunan jalan tol. Dalam mengajukan pinjaman harus ada jaminan. Jika terlambat membayar, bunga bertambah, sedangkan keuntungan yang diharapkan belum dapat terwujud, sehingga beban pembayaran pinjaman semakin besar.

Bagi PT. Jasa Marga (Persero) Tbk sendiri, hambatan dalam hal keuangan adalah keterbatasan modal dan terbatasnya penarikan pinjaman. Karena modal perusahaan terbatas, maka untuk mendanai proyek pembangunan jalan tol harus melalui pinjaman. Dalam melakukan pinjaman, PT. Jasa Marga (Persero) Tbk dibatasi dengan rasio-rasio keuangan yang ada dalam perjanjian kredit. Di dalam perjanjian ada ketentuan tertentu dimana pihak bank sebagai kreditor, tidak akan memberikan pinjaman lagi jika perusahaan melanggar rasio keuangan. Misalnya rasio keuangan dalam perjanjian ditentukan sebesar 9:3, maksudnya 9 (sembilan) pinjaman dan 3 (tiga) modal, Tetapi kemudian rasio keuangan menjadi 11:3. Maksudnya 11 (sebelas) pinjaman dan 3 (tiga) modal.

Ini berarti perusahaan melanggar rasio keuangan yang telah diperjanjikan. Yang sulit bagi perusahaan

bahwa, pembayaran pinjaman hanya dari keuntungan yang diperoleh. Sedangkan untuk menikmati keuntungan, membutuhkan waktu yang lama. Jalan tol merupakan investasi jangka panjang dan membutuhkan dana yang sangat besar, misalnya masa konsesi yang sampai dengan 30 tahun. Diharapkan dengan adanya pemisahan kewenangan penyelenggaraan jalan tol, dapat mendorong perkembangan perusahaan jalan tol yang lain. Sehingga pendanaan dalam pembangunan dan penyelenggaraan jalan tol tidak lagi menjadi hambatan.

C. Upaya-upaya yang dilakukan dalam menanggulangi hambatan-hambatan pelaksanaan kewenangan penyelenggaraan jalan tol.

Upaya untuk menanggulangi hambatan-hambatan tersebut adalah sebagai berikut:

#### 1. Kepastian pengadaan Tanah

PT. Jasa Marga (Persero) tbk atau perusahaan jalan tollainnya melakukan pendekatan dengan mengadakan sosialisasi kepada pemilik tanah (masyarakat), bahwa tanah tersebut diperlukan untuk kepentingan umum.

Mekanismenya melalui musyawarah, sesuai dengan peraturan perundang-undangan untuk mencapai kesepakatan. Konsekwensinya, terkadang musyawarah juga memakan waktu lama.

Kemudian dalam hal pengaturan mengenai kepastian pengadaan lahan ada baiknya pemerintah menetapkan peraturan mengenai harga tanah yang tetap dan menerapkan sistem konsinyasinya. Di mana dalam hal pengadaan lahan tidak tercapai kesepakatan harga, maka perusahaan dapat menitipkan uang ganti rugi kepada pengadilan, lahan tersedia (dapat dibebaskan) dan pembangunan jalan dapat terlaksana. Hal ini dirasa lebih menguntungkan baik bagi pemilik tanah, pemerintah ataupun pihak investor agar terhindar dari percaloan, penipuan dan permainan harga tanah oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Dengan adanya pengaturan mengenai penetapan harga tanah, nantinya diharapkan pemilik tanah dapat menerima ganti rugi secara langsung dan pemerintah serta investor tidak perlu lagi melakukan negosiasi dalam waktu yang lama, sehingga dikemudian hari tercipta proses negosiasi yang terbuka, transparan dan adil serta perselisihan mengenai pembayaran ganti rugi dapat diatasi.

## 2. Kewenangan kebijakan penentuan tarif

Selama tarif tol yang diajukan belum ditetapkan untuk dinaikkan dan/atau disesuaikan, PT. Jasa Marga (Persero) hanya melakukan negosiasi dengan Pemerintah untuk memberikan perpanjangan masa konsesi guna menutup kerugian yang timbul atas keterlambatan kenaikan dan/atau penyesuaian tarif tol tersebut.

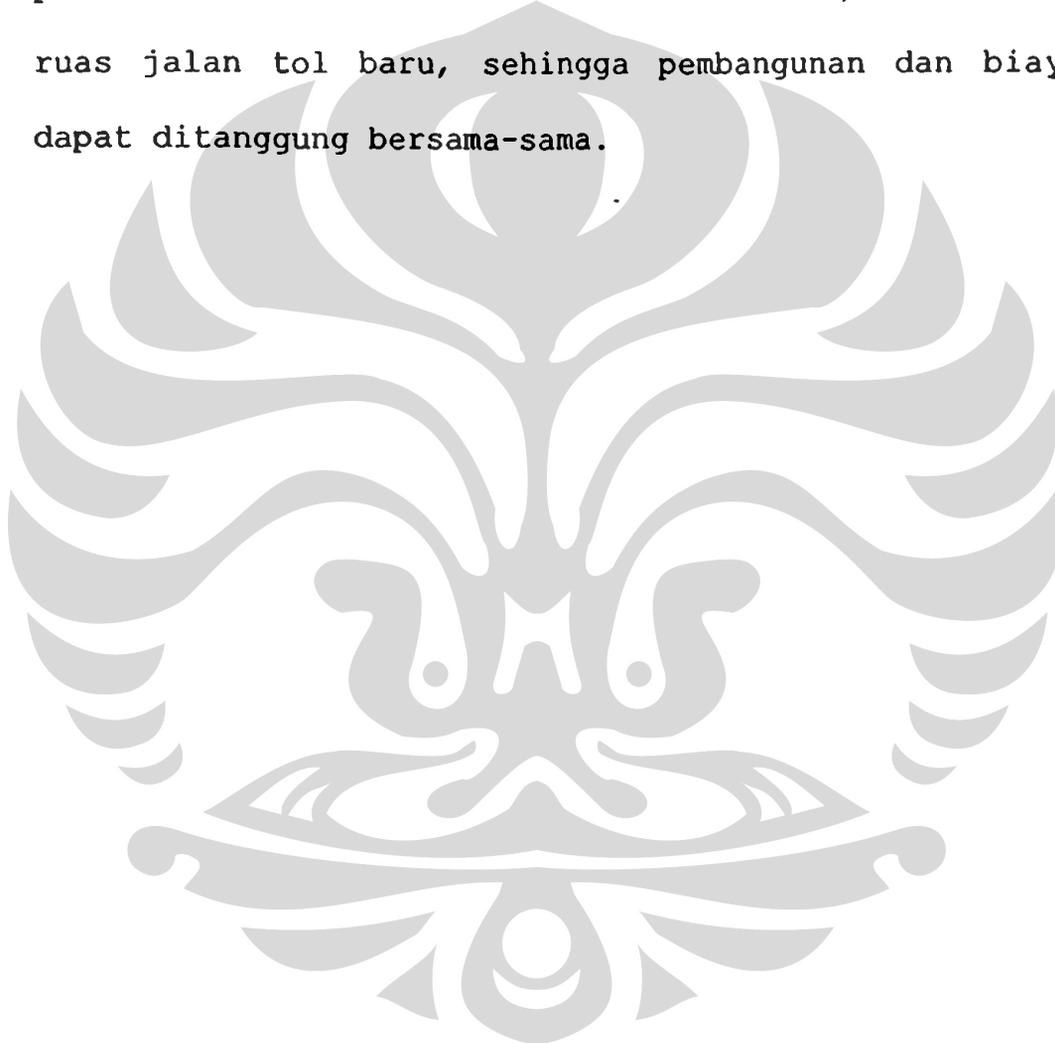
## 3. Pembiayaan

Upaya-upaya yang dilakukan oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk dan perusahaan jalan tol lainnya dalam mengatasi hambatan keuangan antara lain dengan mengajukan masa konsesi kepada Pemerintah, dalam hal menderita kerugian akibat keterlambatan kenaikan dan/atau penyesuaian tarif tol. Kemudian mengadakan kerjasama dengan investor lain, dalam bentuk *joint venture*. Yang dimaksud *joint venture* adalah:

Usaha gabungan antara dua orang/perusahaan atau lebih untuk menjalin bisnis bersama dalam bentuk kebersamaan *equity* ke dalam suatu perusahaan, baik perusahaan yang sudah ada maupun perusahaan yang didirikan khusus untuk itu. Para pihak tersebut

baik semuanya pihak domestik, ataupun antara pihak domestik dengan pihak asing.<sup>90</sup>

PT. Jasa Marga (Persero) Tbk membuat kesepakatan bersama untuk melakukan penyelenggaraan jalan tol dengan para investor dalam bentuk badan usaha PT, untuk membuat ruas jalan tol baru, sehingga pembangunan dan biayanya dapat ditanggung bersama-sama.



---

<sup>90</sup> Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995), hal. 132

## BAB V

### P E N U T U P

#### A. Kesimpulan

Berkaitan dengan adanya pokok permasalahan, dan berdasarkan atas telah dilakukannya analisis terhadap pokok permasalahan yang didasarkan atas keterangan-keterangan maupun hasil penelitian yang diperoleh, maka penulis berkesimpulan bahwa:

1. Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, dinilai lebih baik dari segi materi lebih lengkap, jelas dan rinci dari pada Undang-undang sebelumnya, yaitu UU No. 13 Tahun 1980 tentang Jalan. Begitu pula Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, dinilai lebih spesifik dalam mengatur segala hal mengenai jalan tol dan penyelenggaraannya, bila dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1990 tentang Jalan Tol. Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tersebut, maka kewenangan penyelenggaraan jalan tol dilaksanakan secara terpisah. Pada saat sebelum berlakunya UU No. 38 Tahun 2004, PT. Jasa Marga (Persero) Tbk sebagai

Badan Usaha Milik Negara Jalan Tol, mempunyai peran ganda sebagai operator dan regulator. Saat ini setelah adanya UU No. 38 Tahun 2004, kewenangan penyelenggaraan jalan tol oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk terbatas hanya sebagai operator jalan tol. Sedangkan peran regulator dilaksanakan oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), yaitu sebuah badan yang dibentuk oleh Menteri, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Pekerjaan Umum. Jadi PT. Jasa Marga (Persero) Tbk tidak lagi menjadi wakil Pemerintah dalam hal pemberian kuasa penyelenggaraan. Berlakunya UU No. 38 Tahun 2004 merupakan suatu bentuk dukungan Pemerintah dalam perkembangan infrastruktur jalan khususnya jalan tol. Pada Tahun 2005 diselenggarakan *Indonesian Infrastructure Summit* di Jakarta, Pemerintah bertindak sebagai fasilitator bagi para investor untuk ikut serta dalam perkembangan infrastruktur, khususnya jalan tol di Indonesia. Kemudian disahkannya Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam

Penyediaan Infrastruktur, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan bagi Kepentingan Umum, dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 295/PRT/M/2005 tentang Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 juga membuka kesempatan bagi Daerah/Swasta untuk ikut serta dalam penyelenggaraan jalan tol. Bagi Pemerintah Daerah, ikut sertanya Daerah dalam penyelenggaraan jalan tol, nantinya diharapkan dapat mendorong perkembangan Daerah tersebut untuk menjadi lebih baik lagi. Sebagai operator jalan tol, PT. Jasa Marga (Persero) Tbk dalam melaksanakan perusahaan jalan tol mempunyai kedudukan yang sama seperti operator-operator jalan tol lainnya, baik melaksanakan sendiri ataupun bekerjasama dengan pihak lain (Daerah dan/atau Swasta).

2. Adapun hambatan-hambatan yang dihadapi oleh PT. Jasa Marga (Persero) Tbk dan perusahaan jalan tol lainnya dalam hal pelaksanaan perusahaan jalan tol adalah:
  - (a) Kepastian pengadaan lahan;
  - (b) Kewenangan penentuan kebijakan tarif, dan
  - (c) Pembiayaan.

3. Namun demikian upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah dan badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) belumlah mendorong kearah percepatan peningkatan upaya pembangunan jalan tol secara menyeluruh dan merata oleh karena adanya hambatan-hambatan dalam pelaksanaan penyelenggaraan jalan tol: (a) Kepastian pengadaan lahan; (b) Kewenangan kebijakan tarif, dan (c) Pembiayaan.
4. Pada akhirnya kebijakan pembentukan UU No. 38 tahun 2004 tentang Jalan, meskipun dirasakan membawa perubahan kearah perbaikan dalam pembangunan infrastruktur jalan tol, belum cukup untuk menjadi pendorong pemerataan pembangunan infrastruktur khususnya jalan tol, yang semula diharapkan dapat berpengaruh terhadap pemerataan pembangunan dibidang jalur transportasi dan distribusi sekaligus berdampak pada pertumbuhan ekonomi. Keadaan ini dapat dirasakan pula belum cukup mampu untuk mendorong dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang merata.

## B. Saran

Berdasarkan pembahasan yang telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya, pada bagian akhir tesis ini, penulis menyampaikan beberapa saran, sebagai berikut:

1. Pemerintah harus lebih serius dalam mendukung perkembangan infrastruktur jalan tol, sehingga tidak hanya berjalan di tempat. Dukungan dalam bentuk regulasi, kemudahan perizinan dan birokrasi bagi para investor, jaminan keamanan, penegakan hukum secara tegas dan adil, serta peningkatan sumber daya manusia yang berkualitas.
2. Berkaitan dengan kebijakan penyesuaian tarif, pengaturan mengenai tarif tol dapat disesuaikan dan/atau dinaikkan setia 2 (dua) tahun sekali juga kurang efektif. Selain ketidak pastian, ketentuan ini hanya menambah beban bagi pengusaha jalan tol. Menurut pendapat penulis, ada baiknya ketentuan kenaikan tarif dan penyesuaiannya dilakukan sesuai dengan kondisi perekonomian dan jalannya usaha, layak atau tidaknya ruas jalan tersebut, laju inflasi setiap tahun dan keadaan perekonomian masyarakat.

Untuk jalan tol yang baru beroperasi tetap menggunakan komponen tarif awal.

3. Mengingat bagian terbesar dari pembiayaan jalan tol adalah pengadaan tanah, maka perlu dilakukan penyederhanaan pengaturan kebijakan pengadaan tanah dan pembiayaannya baik pendanaan sendiri oleh perusahaan jalan tol, oleh Pemerintah maupun perbankan bagi pembangunan jalan tol.
4. Perlunya penyelenggaraan forum seperti *Indonesian Infrastructure Summit* secara berkala, sebagai forum bagi para investor dan masyarakat untuk ikut serta dalam pembangunan infrastruktur (terutama jalan tol) di Indonesia, sehingga nantinya diharapkan kesulitan pembiayaan dalam pembangunan jalan tol dapat diatasi.

## DAFTAR PUSTAKA

### I. BUKU-BUKU/MAKALAH

- Abdulkadir Muhammad. *Hukum Perusahaan Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Company Profile: 25 Tahun Jalan Tol di Indonesia (1978-2003)*, Jakarta: PT. Jasa Marga (Persero), 2003.
- C.S.T. Kansil. *Hukum Perusahaan Indonesia (Aspek Hukum Dalam Ekonomi)*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1995.
- Drajat Sudrajat, *Penyelenggaraan Jalan Tol Berdasarkan Undang-undang No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan*, Makalah disampaikan pada Acara Workshop Perencanaan Kurikulum Prpgram D-IV Politeknik Negeri Jakarta, 17 Februari 2005.
- Direktorat Jenderal Bina Marga, Menteri Pekerjaan Umum, *Toll Road Investment Opportunities In Indonesia*, Makalah disampaikan pada *Indonesian Infrastructure Summit*, Jakarta 17 Januari 2005.
- Hartini Rahayu. *Aspek Hukum Bisnis*. Malang: UMM Press, 1999.
- Hari S. Malang Joedo, dan Riant Nugroho Dwidjowijoto. *Reinventing BUMD: Kunci Sukses Mengembangkan BUMD Produktif dan Profesional*. Jakarta: PT. Alex Media Computindo, 2006.
- Koperasi Prabunara. *BUMN Directory 2005*. Jakarta: Megah Prima Persada, 2005.
- Munir Fuady. *Pengantar Hukum Bisnis: Menata Bisnis Modern di Era Global*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek*. Bandung Citra Aditya Bakti, 1995.

Zaeni Asyhadie. *Hukum Bisnis: Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pres, 2005.

## II. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 1980, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3186.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 132 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN*, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2003, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah*.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas*. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor \_\_\_\_ Tahun 2007, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor \_\_\_\_.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1999 tentang Jalan Tol*. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1990, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3405.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol*. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2005, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4489.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1998, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3731.

\_\_\_\_\_. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham Dalam Rangka Penanaman Modal Asing. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1994, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3552.

\_\_\_\_\_. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Indtastruktur.

\_\_\_\_\_. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Fungsi Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia.

\_\_\_\_\_. Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor Kep-117/M-MBU/2002 tentang Penerapan Praktek Good Corporate Governance pada Badan Usama Milik Negara.

\_\_\_\_\_. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 295/PRT/M/2005 tentang Badan Pengatur Jalan Tol.

\_\_\_\_\_. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 27/PRT/M/2006 tentang Pedoman Pengadaan Pengusahaan Jalan Tol.

\_\_\_\_\_. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 10/PRT/M/2006 tentang Tata Cara Penggunaan Dana Badan Usaha untuk Pengadaan Tanah Jalan tol.