

## Isu Strategis pada Pengadaan Pengusahaan Jalan Tol dalam Kerjasama Pemerintah dan Swasta

**Reini D. Wirahadikusumah**

Prodi Teknik Sipil, Fakultas Teknik Sipil dan Lingkungan, Institut Teknologi Bandung, Jl. Ganesa No.10 Bandung,  
E-mail: wirahadi@si.itb.ac.id

**Sapitri**

Prodi Teknik Sipil, Fakultas Teknik Sipil dan Lingkungan, Institut Teknologi Bandung, Jl. Ganesa No.10 Bandung

**Betty Susanti**

Prodi Teknik Sipil, Fakultas Teknik Sipil dan Lingkungan, Institut Teknologi Bandung, Jl. Ganesa No.10 Bandung

**Biemo W. Soemardi**

Prodi Teknik Sipil, Fakultas Teknik Sipil dan Lingkungan, Institut Teknologi Bandung, Jl. Ganesa No.10 Bandung,  
E-mail: b\_soemardi@si.itb.ac.id

### Abstrak

*Studi mengenai permasalahan terkait investasi jalan tol telah banyak dilakukan, namun kajian ini fokus pada tahap pengadaan pengusahaan jalan tol. Berdasarkan studi literatur teridentifikasi delapan isu pada tahap tersebut yaitu: i) proses pengadaan, ii). penilaian prakualifikasi dan seleksi, iii). metode pemberian konsesi, iv). kontrak konsesi, v). pengadaan tanah, vi). penentuan tarif, vii). permasalahan investasi, dan viii). aspek legal. Selanjutnya, dilakukan wawancara terstruktur dengan para pelaku yaitu dengan BPJT sebagai perwakilan pemerintah, dengan tiga BUJT, dan dengan wakil dari Asosiasi Jalan Tol. Pada wawancara didiskusikan dan diperoleh penajaman pemahaman terhadap delapan aspek pengadaan pengusahaan jalan tol. Di samping masalah klasik pembebasan lahan, kajian ini telah mengidentifikasi potensi perbaikan pada tahap pengadaan pengusahaan jalan tol. Waktu lelang dapat dipersingkat dengan memperbaiki proses penyusunan dokumen lelang. Di samping itu, perlu dikaji bobot penilaian aspek finansial/teknis yang dapat meningkatkan keseimbangan antara kepentingan investor dan pemerintah. Penentuan tarif tol diharapkan dapat mencakup pertimbangan risiko utama secara lebih terukur. Terdapat kebutuhan dari investor untuk mendapatkan kepastian ketentuan terkait risiko-risiko utama agar diatur dengan lebih spesifik dan kontrak konsesi. Kajian ini juga mengindikasikan bahwa berbagai upaya pemerintah (diantaranya dalam rangka pembebasan lahan melalui dana bergulir BLU) dianggap oleh para BUJT sebagai suatu kemajuan, namun implementasi penegakan aspek legal masih belum optimal.*

**Kata-kata Kunci:** *Pengadaan, Badan usaha, KPS, Konsesi, Jalan tol.*

### Abstract

*Challenges in toll road investments have been explored in numerous studies; this paper focuses on the issues during procurement stage of investors. Based on initial study, eight issues related to procurement were identified, i.e., i). the process, ii). the evaluation on prequalification and selection stages, iii) the method of concession award, iv). the contract, v). the land acquisition, vi). the calculation of initial tariff, vii). the requirement for investments, and viii). legal/law enforcement. These issues were then confirmed to the relevant parties: the toll road authority (i.e., BPJT), three major investors, and the association of toll road investors (i.e. ATI). In-depth interviews with representatives of these stakeholders were conducted to gain more substantial resolution on the eight issues of procurement. While investors agree that the procurement controlled by the toll road authority has improved, the solution to the classic problem of land acquisitions is still ineffective. The procurement process is taking too long, risking inflating construction costs. The much higher weighting of financial aspect to technical aspect used bid in evaluation is criticized. Investors believe that tariff calculation should reflect better risk allocation and the concession contract should be more unbiased in order to attract wider investments much needed for Indonesian toll road sector.*

**Keywords:** *Procurement, Investor, Public-private partnership, Concession, Toll road.*

## 1. KPS untuk Infrastruktur Jalan

Sebagai salah satu fasilitas penunjang pembangunan ekonomi nasional yang terpenting, ketersediaan dan kondisi infrastruktur jalan nasional masih jauh dari memadai. Direktorat Bidang Sarana dan Prasarana Bappenas menghitung kebutuhan pendanaan infrastruktur sebesar Rp.1.924 triliun untuk kurun waktu 2010-2014, sedangkan kemampuan pendanaan publik hanya sebesar Rp.560 triliun. Dengan demikian, investasi dari pihak swasta dalam pendanaan infrastruktur sangat dibutuhkan.

Skema Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) atau *Public Private Partnership* (PPP) telah diatur dalam konteks sesuai PerPres 67/2005, direvisi dengan PerPres 13/2010 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. "Penyediaan Infrastruktur" didefinisikan sebagai kegiatan yang meliputi pekerjaan konstruksi untuk membangun atau meningkatkan kemampuan infrastruktur dan/atau kegiatan pengelolaan infrastruktur dan/atau pemeliharaan infrastruktur dalam rangka meningkatkan kemanfaatan infrastruktur. Sedangkan "Proyek Kerjasama" adalah Penyediaan Infrastruktur yang dilakukan melalui Perjanjian Kerjasama atau pemberian Izin Pengusahaan antara Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah dengan Badan Usaha. Selanjutnya, Izin Pengusahaan diberikan oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah kepada Badan Usaha yang ditetapkan melalui pelelangan umum.

Salah satu isu yang dibahas dalam revisi peraturan presiden tersebut adalah adanya "Jaminan Pemerintah" yaitu kompensasi finansial dan/atau kompensasi dalam bentuk lain yang diberikan oleh Menteri Keuangan kepada Badan Usaha melalui skema pembagian risiko untuk Proyek Kerjasama. Hal ini sejalan dengan pentingnya pembagian risiko yang layak bagi kedua belah pihak.

Salah satu karakteristik KPS menurut Alfen dkk (2009) adalah bahwa efisiensi proyek akan meningkat dengan terdapatnya pembagian risiko dan tanggung jawab yang baik. Pihak pemerintah menanggung risiko-risiko terkait pengaturan, sedangkan pihak swasta lebih ditugaskan untuk bertanggungjawab terhadap risiko implementasi proyek. Kerjasama yang demikian tentunya berjangka waktu panjang. Manfaat lain bagi publik adalah terdapat potensi inovasi dari pihak swasta yang perlu didukung dengan spesifikasi pekerjaan yang berdasarkan pada output dan kinerja (*performance-based*).

Menurut World Bank (2011), terdapat beberapa bentuk KPS dalam penyediaan infrastruktur, antara lain *concessions*, *BOT projects*, dan *Design-Build-Operate projects*. Istilah-istilah ini sering dimaknai serupa, namun yang dimaksud dengan konsesi (*concessions*)

sedikit berbeda dengan BOT dalam hal sumber pendapatan pihak swasta; pada konsesi, pihak operator menarik dana langsung dari masyarakat pengguna, sedangkan pada skema BOT pendapatan selama masa operasi berasal dari pembayaran pihak pemerintah. Pada proyek DBO, kerjasamanya lebih sederhana; pihak swasta tidak menanggung resiko finansial yang terlalu besar, pembayaran dari pihak pemerintah biasanya sekaligus mencakup kompensasi biaya perancangan, konstruksi, dan operasi selama masa kontrak. Dalam konteks KPS penyediaan infrastruktur jalan (tol), penggunaan istilah konsesi seringkali digunakan pula dengan makna yang sama dengan BOT.

Penyediaan infrastruktur jalan melalui KPS di Indonesia tidak mengalami kemajuan sesuai dengan harapan. Selama lebih dari tiga puluh tahun sejak pembangunan dan pengoperasian jalan tol yang pertama, penambahan total panjang jalan tol hanya mencapai sekitar 774 kilometer hingga akhir 2011. PT. Jasa Marga mengoperasikan 535-an kilometer dan sisanya dioperasikan oleh insvestor swasta (BPJT 2012). Jumlah ini relatif rendah dibandingkan luas Indonesia yang hampir enam kali luas wilayah Malaysia. Dibandingkan dengan Malaysia yang baru memulai pembangunan jalan tol empat tahun setelah Indonesia, negara tersebut hingga 2011 telah memiliki lebih dari 1900 kilometer jalan tol. China dalam kurun dua puluh tahun sudah mampu membangun jalan tol sepanjang 75.000 kilometer, kedua terpanjang di dunia setelah US (KPMG 2013).

Banyak studi telah dilakukan mengenai masalah terkait KPS jalan tol di Indonesia, antara lain: Rostiyanti (2011) mengenai pengukuran kinerja sistem penyelenggaraan jalan tol melalui kerja sama pemerintah swasta; Rosaidin (2011) mengenai optimasi skema KPS dengan studi kasus jalan tol Bandara Juanda-Tanjung Perak; Santosa dkk (2012) mengenai pengukuran dan alokasi risiko konstruksi dan operasional jalan tol dari perspektif investor dengan skema KPS; dan Wibowo (2012) mengenai inflasi dalam analisis finansial investasi jalan tol beserta pengaruhnya bagi badan usaha dan pemerintah. Kontrak konsesi atau BOT yang berjangka sangat panjang ini (lebih dari 25 tahun) tentunya memiliki tingkat risiko yang tinggi sehingga metoda penilaian kelayakan investasi/penawaran pihak swasta pun menjadi kompleks. Banyak proyek jalan tol yang terhambat eksekusinya dan beberapa proyek mengalami tender ulang. Di samping masalah klasik pembebasan lahan, serta penjaminan dari Pemerintah yang kurang memadai, penyebab lain ditengarai adalah kurangnya kesiapan Pemerintah (dan juga BUJT) dalam proses pengadaan perusahaan jalan tol.

Kurang optimalnya Pemerintah dalam proses pengadaan perusahaan jalan tol bukanlah masalah yang

paling utama, namun fokus dari makalah ini adalah pada proses pengadaan badan usaha melalui pelelangan umum sebagai salah satu mata rantai yang penting dalam penuntasan masalah penyediaan infrastruktur jalan melalui KPS. Penajaman isu terkait proses pengadaan perusahaan jalan tol di Indonesia dilakukan melalui wawancara/diskusi intensif dengan Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) mewakili pihak pemerintah dan dengan beberapa Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) mewakili pandangan pihak swasta, selama kurun waktu Mei-Oktober 2012. Pemahaman terhadap isu strategis dalam proses pengadaan perusahaan jalan tol menjadi lebih konkrit sesuai masukan dari kedua sudut pandang pihak-pihak yang bekerjasama.

## **2. Kerangka Legal KPS Jalan Tol**

Pada *PPP Investor's Guide 2010* yang diterbitkan oleh Kemenko Bidang Perekonomian, KPS ditujukan untuk penyediaan infrastruktur transportasi (pelabuhan laut, sungai atau darat, bandar udara, jaringan rel dan stasiun kereta api), jalan (jalan tol dan jembatan tol), pengairan (saluran pembawa air baku), air minum, air limbah, telekomunikasi dan informatika, ketenagalistrikan, serta infrastruktur minyak dan gas. Berbagai peraturan untuk menunjang KPS di bidang infrastruktur cukup komprehensif dan mencakup aspek-aspek: ketentuan umum; prosedur dukungan pemerintah; pendanaan; dan pembebasan tanah.

### **2.1 Ketentuan umum KPS**

- a. PP 67/2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Membahas tentang kompensasi bagi Badan Usaha (BU) yang menjadi pemrakarsa proyek, berupa tambahan nilai sebesar 10% dari nilai tender dan pembelian hak intelektual atas prakarsa tersebut serta tata cara pengadaan badan usaha yang meliputi: persiapan, pelaksanaan, penetapan pemenang, dan penyusunan perjanjian kerjasama.
- b. PP 13/2010 Perubahan atas PP 67/2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam *Penyediaan Infrastruktur*. Selanjutnya diatur kriteria proyek *unsolicited* (prakarsa BU) yang pada peraturan sebelumnya tidak disebutkan kriterianya. Penambahan aturan mengenai kompensasi bagi BU pemrakarsa yaitu pemberian hak untuk melakukan penawaran terhadap penawar terbaik (*right to match*) sesuai dengan hasil penilaian dalam proses pelelangan.

### **2.2 Prosedur dukungan pemerintah**

- a. PerMenKeu 38/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Risiko atas Penyediaan Infrastruktur. Dukungan dari pemerintah sangat penting untuk meningkatkan investasi. Pera-

aturan ini menjabarkan kondisi-kondisi dan proses untuk mengusahakan adanya dukungan pemerintah, antara lain dengan penjaminan. Pemerintah dapat memberikan jaminan terhadap tiga jenis risiko, yaitu : risiko politik (pengambilalihan kepemilikan aset, perubahan peraturan perundang-undangan, pembatasan konversi mata uang dan larangan repatriasi dana); risiko kinerja proyek (risiko lokasi dan operasional); dan risiko permintaan (rendahnya permintaan dari yang diperjanjikan).

- b. PerMenko Bidang Perekonomian 4/2006 tentang Tata Cara Evaluasi Proyek Infrastruktur KPS yang Memerlukan Dukungan Pemerintah. Pada peraturan ini, dokumen usulan proyek kerjasama yang membutuhkan dukungan pemerintah lebih terperinci dijabarkan dari pada yang termuat dalam PerMenKeu 38/2006, yaitu wajib dilengkapi dengan: dokumen studi kelayakan; dokumen lelang (rencana bentuk kerjasama, rencana pembiayaan proyek dan sumber dananya, rencana penawaran kerjasama, analisis risiko); dokumen yang memuat uraian terperinci mengenai usulan atas dukungan pemerintah disertai analisis tindakan preventifnya; dan dokumen hasil konsultasi publik. Pada peraturan ini juga dijelaskan lebih rinci kriteria evaluasi proyek kerjasama yang diusulkan untuk mendapatkan dukungan pemerintah.
- c. PP 35/2009 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan di Bidang Penjaminan Infrastruktur. PT. Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII) didirikan untuk mengelola jaminan-jaminan dengan penyertaan modal negara pada proyek kerjasama pemerintah dan badan usaha di bidang infrastruktur.

### **2.3 Pendanaan infrastruktur**

PerPres 9/2009 tentang Lembaga Pembiayaan. Perusahaan Pembiayaan Infrastruktur adalah badan usaha yang didirikan khusus untuk melakukan pembiayaan dalam bentuk penyediaan dana pada proyek infrastruktur. Pada peraturan ini diatur mengenai: jenis, kegiatan usaha, dan pendirian lembaga pembiayaan dalam bentuk penyediaan dana pada proyek infrastruktur. Kegiatan usaha Perusahaan Pembiayaan Infrastruktur meliputi: pemberian pinjaman langsung (*direct lending*), refinancing (pembiayaan kembali) atas infrastruktur yang telah dibiayai pihak lain dan/atau pemberian pinjaman subordinasi (*subordinated loans*) yang berkaitan dengan Pembiayaan Infrastruktur.

Pemerintah juga mendirikan PT. Sarana Multi Infrastruktur (PT. SMI) sebagai perusahaan negara untuk membiayai proyek-proyek infrastruktur. PT. SMI selanjutnya mendirikan perusahaan, PT. Indonesia *Infrastructure Finance*, dengan pemegang saham lainnya termasuk diantaranya Bank Dunia, ADB dan the *International Finance Corporation* (IFC), dan Pemerintah

Jerman. PT. SMI dalam melakukan kegiatannya memfokuskan pada usaha kecil dan menengah, sedangkan PT. IIF lebih memfokuskan pada proyek-proyek infrastruktur yang lebih besar.

## **2.4 Pembebasan tanah**

- a. UU 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dan UU 20/1961 tentang Pencabutan Hak-hak Tanah dan Benda-benda yang Ada di atasnya
- b. PerPres 65/2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, (perubahan terhadap PerPres 36/2005), Peraturan Kepala BPN 3/2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres 36/ 2005 tentang Pengadaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- c. PerPres 65/2006 (yang merevisi PerPres 36/2005) mengatur prosedur bagi Pemerintah dalam rangka penguasaan tanah. Untuk mempercepat pembebasan tanah, pemerintah dapat membentuk panitia untuk pembebasan tanah, dimana selanjutnya panitia akan menunjuk penilai tanah yang independen untuk menentukan harga tanah. Dalam hal panitia pembebasan tanah dan pemilik tanah tidak dapat menyepakati nilai kompensasi, maka Pemerintah dapat menetapkan nilai kompensasi dan menitipkan kompensasi ini di Pengadilan Negeri, sehingga memberikan hak kepada pemerintah untuk menggunakan lahan tersebut. Peraturan ini juga menyatakan bahwa dalam hal pemerintah telah menetapkan suatu kawasan tertentu untuk pelaksanaan proyek infrastruktur, maka pihak yang bermaksud untuk membeli tanah di kawasan tersebut harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari Pemerintah.
- d. UU 2/2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- e. Sebenarnya, berdasarkan PP 13/2010, dukungan pemerintah dapat berupa pembebasan tanah untuk proyek dan harus dilakukan sebelum tender. Tergantung pada kelayakan pembiayaan proyek, BU dapat diminta untuk membayar sebagian atau seluruh kebutuhan biaya pembebasan tanah yang diperolehnya kepada Government Contracting Agency (GCA). Kebutuhan dana tersebut akan dimuat dalam dokumen tender.
- f. Namun, kemudian tetap dibutuhkan UU 2/2012 sejalan dengan kenyataan bahwa peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum efektif. Dalam UU ini, tercakup aturan mengenai mekanisme penyelenggaraan pengadaan tanah melalui tahapan: perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Besarnya nilai ganti

kerugian dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi: tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai.

Dengan demikian, telah terdapat perkuatan dukungan aspek legal KPS telah diupayakan yaitu meliputi tata-cara pengadaan badan usaha untuk proyek yang *solicited* maupun yang *unsolicited*; jaminan pemerintah dalam bentuk kompensasi finansial dan/atau kompensasi dalam bentuk lain melalui skema pembagian risiko; serta yang terpenting adalah mengenai pengadaan tanah.

Khusus terkait Penyediaan Infrastruktur Jalan, pengaturannya juga cukup memadai. Ketentuan umum terdapat pada UU 38/2004 tentang Jalan dan UU 22/2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Kegiatan usaha jalan tol tidak lagi dimonopoli oleh PT. Jasa Marga, karena pemerintah telah membentuk Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) yang bertugas melaksanakan sebagian penyelenggaraan jalan tol, meliputi: pengaturan, pengusahaan, dan pengawasan jalan tol.

- a. PP 15/2005 Tentang Jalan Tol, PP 44/2009 atas Perubahan PP 15/ 2005. Terdapat perubahan bahwa pada jalan tol dapat dilengkapi dengan jalur jalan tol khusus bagi kendaraan bermotor roda dua yang secara fisik terpisah dari jalur jalan tol yang diperuntukkan bagi kendaraan bermotor roda empat atau lebih.
- b. PerMen PU 13/2010 sebagai pengganti PerMen PU 27/2006 tentang Pedoman Pengadaan Pengusahaan Jalan Tol memenuhi kebutuhan pengaturan pengusahaan terutama terkait pengalihan saham.
- c. PerMen PU 13/2011 tentang Tata Cara Pemeliharaan dan Penilikan Jalan. Peraturan ini mengatur ketertiban dalam pelaksanaan pemeliharaan jalan untuk mewujudkan pelayanan jalan yang sesuai standar pelayanan minimal dan mewujudkan ketertiban dalam penggunaan bagian-bagian jalan.
- d. PerMen PU 2/2011 tentang perubahan atas PerMen PU 12/ 2008 tentang Tata Cara Pelaksanaan Dukungan Pemerintah terhadap Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol yang Dibiayai oleh Badan Usaha. Menjelaskan pengaturan mengenai mekanisme *land capping*. Pada peraturan sebelumnya belum mengakomodir perpanjangan waktu pengalokasian dana.

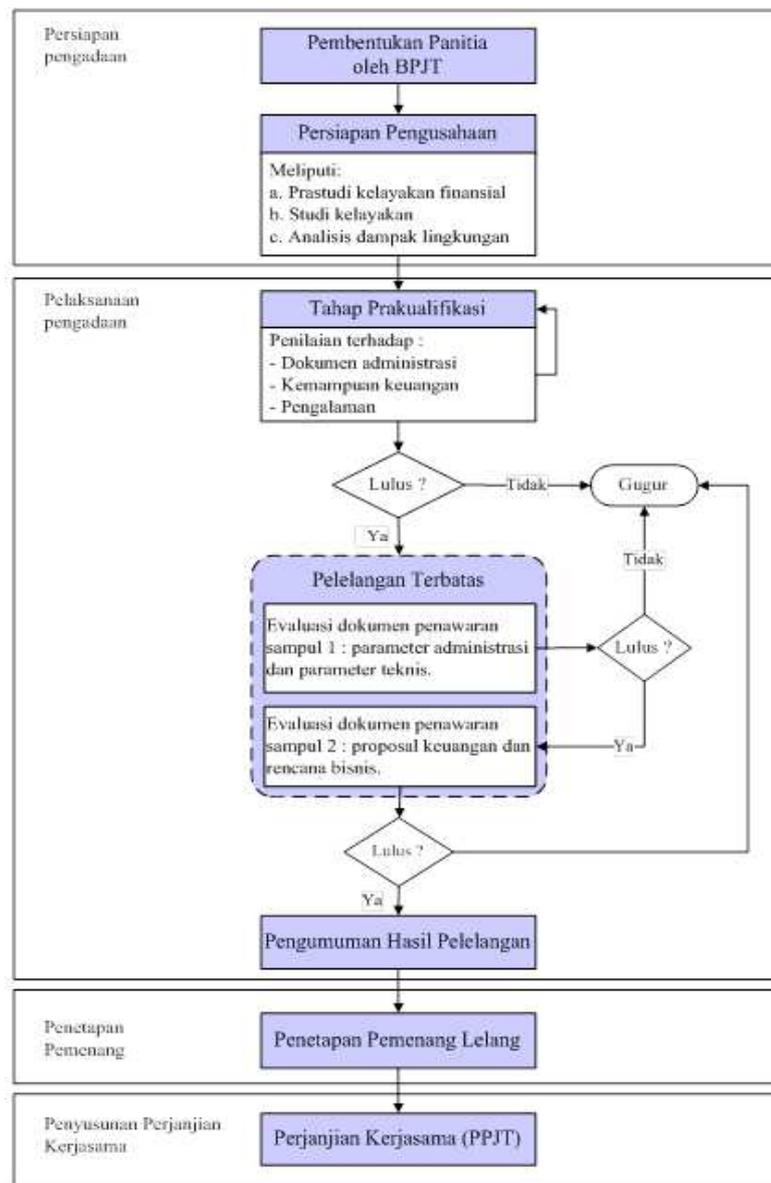
Khusus pada pengaturan KPS jalan tol, dari tinjauan berbagai peraturan di atas, perkembangan penting didirikannya Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) sebagai pengatur dan pengawas jalan tol sehingga jalan tol tidak lagi dimonopoli oleh PT. Jasa Marga. Hal lain yang

selalu menjadi kendala yaitu masalah pengadaan tanah yang telah diatur oleh PerMen PU tentang tata cara pelaksanaan dukungan pemerintah terhadap pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol yang dibiayai oleh badan usaha khususnya mekanisme *land capping*.

### 3. Pengadaan Pengusahaan Jalan Tol di Indonesia

Pemilihan suatu badan usaha sebagai mitra kerjasama Pemerintah dalam pengusahaan jalan tol dilakukan oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Tata cara pengadaan badan usaha tersebut dijelaskan pada PerPres 67/2005 dan Permen PU 13/2010, meliputi persiapan pengadaan, pelaksanaan pengadaan, penetapan pemenang, serta penyusunan perjanjian kerjasama, seperti diuraikan pada **Gambar 1**.

Metode pelelangan pengusahaan jalan tol ditentukan oleh panitia berdasarkan analisa kelayakan yang dilakukan oleh BPJT dan persetujuan Menteri (Pekerjaan Umum). Terdapat empat pilihan metode yaitu: i) “Metode A” - perencanaan, konstruksi dan biaya pengadaan tanah serta masa konsesi sudah ditetapkan; yang dikompetisikan adalah tarif tol awal yang terendah, ii) “Metode B” - perencanaan, konstruksi, biaya pengadaan tanah, tarif tol awal dan masa konsesi sudah ditetapkan; yang dikompetisikan adalah besaran dukungan/kompensasi yang perlu diberikan atau risiko yang ditanggung oleh pemerintah, iii). “Metode C” - pengoperasian dan pemeliharaan telah ditetapkan; yang dikompetisikan adalah nilai investasi, masa konsesi, dan tarif tol awal Golongan I, dan iv). “Metode D” - khusus untuk pengusahaan pengoperasian dan pemeliharaan dalam masa transisi (Permen PU, 2010).



Gambar 1. Tahapan pengadaan pengusahaan jalan tol

Seperti terlihat pada **Gambar 1**, di tahap persiapan, BPJT melaksanakan kegiatan prastudi kelayakan finansial, studi kelayakan, dan analisa dampak lingkungan. Tahap ini menghasilkan dokumen lelang yang selanjutnya digunakan untuk tahap prakualifikasi dan pemilihan badan usaha. Secara umum, proses prakualifikasi mencakup penilaian terhadap kelengkapan dokumen administrasi, penilaian terhadap aspek keuangan, serta aspek pengalaman.

Penilaian aspek administrasi dilakukan berdasarkan pemenuhan terhadap seluruh persyaratan kelengkapan administrasi serta kebenaran dan keabsahan pengisian data dan informasi. Bagi badan usaha yang lulus penilaian aspek administrasi maka dilakukan penilaian terhadap aspek keuangan dan aspek pengalaman; pembobotan terhadap kemampuan aspek keuangan dan aspek pengalaman adalah dengan perbandingan 80% dan 20%. Nilai ambang kelulusan tahap prakualifikasi adalah 60.

Badan usaha yang lulus tahap prakualifikasi kemudian diundang untuk mengikuti proses pelelangan. Proses evaluasi selanjutnya dapat dilakukan menggunakan salah satu dari enam kriteria berikut: i). berdasarkan tarif tol awal terendah (menggunakan Metoda A), ii). berdasarkan dukungan/ kompensasi dari pemerintah yang terendah (menggunakan Metoda B), iii). berdasarkan bobot parameter investasi (menggunakan Metoda C), iv). berdasarkan kombinasi tarif terendah dan masa konsesi terpendek (menggunakan Metoda C), v). perusahaan pengoperasian dan pemeliharaan jalan tol (menggunakan Metoda B), dan vi). perusahaan pengoperasian dan pemeliharaan dalam masa transisi (menggunakan Metoda D).

Pada Pelelangan Berdasarkan Tarif Tol Awal Terendah misalnya, evaluasi penawaran dilakukan terhadap Sampul 1 dan Sampul 2 yang disampaikan pada waktu yang bersamaan. Sampul 1 berisi dokumen administrasi dan teknis, sedangkan Sampul 2 berisi proposal keuangan dan rencana bisnis. Setelah seluruh proses evaluasi terhadap sampul pertama dilakukan, Sampul ke 2 barulah dibuka dan dievaluasi. Selanjutnya, sesuai dengan kriteria maka pemenang pelelangan adalah badan usaha yang menyampaikan proposal tarif tol awal terendah.

#### **4. Isu Umum Pengadaan Pengusahaan Jalan Tol**

Dalam menelaah permasalahan pengadaan perusahaan jalan tol di Indonesia, berbagai literatur telah dikaji, khususnya pedoman yang diterbitkan oleh World Bank yaitu *Concessions for infrastructure- a guide to their design and award* (2011). Publikasi ini menjelaskan secara komprehensif berbagai isu terkait implementasi program konsesi yang merupakan rangkuman pengala-

man dari negara-negara maju dan berkembang. Pengadaan perusahaan konsesi memerlukan kesiapan aspek ekonomi dan hukum yang matang, termasuk juga kesiapan organisasi pemerintah pengelola konsesi. Masalah-masalah yang ditemui di negara-negara lain, tentunya juga relevan dengan permasalahan yang terjadi di Indonesia. Berdasarkan studi literatur, ditemukan permasalahan umum dalam pengadaan perusahaan konsesi infrastruktur sebagai berikut.

##### **4.1 Identifikasi isu - studi literatur**

###### **a. Proses lelang**

Proses lelang adalah salah satu rantai kegiatan penunjang keberhasilan program KPS. Hal yang penting untuk diperhatikan adalah persiapan dokumen dan kesiapan tim. Dalam implementasinya, karena karakteristik proyek ini sangat kompleks maka sering dijumpai masalah akibat dokumen tender yang kurang lengkap/memadai baik dalam penentuan lingkup dan rancangan/spesifikasi proyek. Waktu pelaksanaan tender menjadi jauh lebih panjang dan akhirnya berakibat pada penundaan jadwal aktivitas-aktivitas konstruksi. Proses persiapan dokumen, lelang, dan negosiasi pada suatu proyek KPS jalan tol biasanya memakan waktu minimal dua tahun. Menurut Soedjito (2009), masalah kekurangsiapan dari pihak pemerintah ini menjadi salah satu penyebab rendahnya minat pihak swasta dalam KPS infrastruktur.

###### **b. Pertimbangan penilaian prakualifikasi**

Tujuan dari prakualifikasi adalah untuk menilai badan usaha apakah memiliki kemampuan manajemen, teknis dan keuangan yang baik dan handal dalam melaksanakan proyek sehingga layak diikutsertakan dalam proses pelelangan. Hasil penilaian pada tahap prakualifikasi ini lebih bersifat potensi saja, namun terdapat kemungkinan bahwa investor pada akhirnya tidak dapat memenuhi janji kinerja sesuai dengan potensi tersebut. Hal ini dapat diantisipasi dengan penyusunan kontrak yang mencantumkan penalti berat apabila kinerja buruk, atau dengan mekanisme jaminan. Walaupun dapat diantisipasi, tetapi pada praktiknya pihak pemerintah akan selalu menjadi pihak yang dirugikan apabila kinerja investor buruk. Dengan demikian, prakualifikasi adalah tahap yang strategis.

Secara umum, Kerf dkk (1998) menjelaskan bahwa jumlah calon badan usaha atau investor yang lulus tahap prakualifikasi adalah cukup tiga atau empat saja. Jumlah ini dianggap memadai untuk terjadinya persaingan yang sehat; sedangkan jumlah pesaing yang lebih banyak akan membuat para calon investor enggan untuk mempersiapkan dokumen penawaran yang komprehensif karena memerlukan pendanaan yang besar.

c. Metode pengadaan

Keberhasilan suatu konsesi tidak hanya ditentukan oleh pengaturan klausul pada kontrak tetapi juga dipengaruhi oleh pemilihan metode pengadaan perusahaan badan usaha dengan konsesi yang tepat. Di banyak negara, dikenal tiga jenis metode pengadaan yaitu: pelelangan (*competitive bidding*), negosiasi langsung, serta negosiasi kompetitif. Metode yang paling umum digunakan adalah pelelangan karena perancangannya relatif lebih mudah dan seringkali merupakan satu-satunya metode yang diperbolehkan untuk digunakan sesuai dengan peraturan pengadaan suatu negara.

Metode pelelangan dianggap dapat menghasilkan proses pengadaan dengan transparansi yang baik. Namun hanya cocok digunakan apabila jasa/infrastruktur yang dilelang dapat didefinisikan lingkungannya secara baku, demikian pula dengan seluruh dokumen lelang pendukungnya harus memadai untuk dapat menggambarkan lingkup proyek secara spesifik. Dalam konteks penyediaan infrastruktur yang membutuhkan inovasi dari calon investor (misalnya proyek-proyek penghasil energi alternatif), berbagai proposal dari calon badan usaha tidak dapat diseleksi dengan metoda lelang, namun menggunakan metoda negosiasi kompetitif.

d. Perjanjian Perusahaan Jalan Tol (PPJT)

Kontrak konsesi sebagai bentuk perjanjian perusahaan jalan tol di Indonesia tidak mewajibkan untuk mencakup ketentuan mengenai *penalty* dan bonus bagi pihak operator atas pemenuhan terhadap standar-standar kinerja yang telah ditetapkan. Menurut Kerf (1998), hal ini penting dan merupakan praktek yang biasa diterapkan di banyak negara. Mekanisme adanya bonus dan penalti terbukti dapat menekan beban regulasi dan mengurangi beban pengawasan oleh pemerintah, karena pihak operator didorong untuk memberikan pelayanan yang efisien dan efektif.

Selanjutnya, dalam kontrak dibutuhkan pengaturan mengenai pengalihan konsesi. Tingginya ketidakpastian kondisi perekonomian perlu menjadi pertimbangan bagi pemerintah dalam mengantisipasi risiko kegagalan finansial pada pihak operator yang dapat berdampak pada pengalihan konsesi. Kondisi pengalihan konsesi bagi pihak operator diatur agar setiap pihak dapat memahami hak dan kewajibannya di dalam pelaksanaan konsesi.

Hal lain yang menjadi pertimbangan tersendiri dalam penyusunan kontrak konsesi adalah mengenai lamanya masa konsesi jalan tol, terutama terkait dengan kondisi diperlukannya perubahan-perubahan yang tidak terduga sebelumnya atau *unforeseen changes*. Definisi, lingkup, dan metode yang tepat untuk mengatasi berbagai

risiko terkait *unforeseen changes* (misalnya perubahan terkait teknologi transportasi, jaringan jalan, demografi, distribusi populasi) sangat diperlukan karena kemungkinan terjadinya pada perusahaan infrastruktur jalan tol di Indonesia cukup tinggi. Saat ini, dalam PPJT masih belum diatur secara memadai mengenai kondisi *unforeseen changes*, sehingga ditengarai sebagai salah satu alasan mengapa pihak investor cenderung kurang tertarik berinvestasi. Perlu dibuat suatu mekanisme dengan pendekatan yang bersifat benar-benar "*partnership*," bukan saling mentransfer risiko, dalam menyikapi hal tersebut.

e. Pengadaan tanah untuk jalan tol

Di Indonesia, masalah utama pengadaan jalan tol adalah terkait pembebasan tanah yang menjadi kewajiban utama pihak investor. Jika dibandingkan dengan negara lain seperti Malaysia dan China, tahap pembebasan tanah untuk jalan tol dilakukan oleh pemerintah. Telah banyak diskusi dan solusi yang diusulkan, namun belum memberikan hasil yang efektif (Muchsin 2009, Ningtyastuti 2010). Pandangan sebagian masyarakat khususnya pemilik lahan bahwa pembangunan jalan tol tidak/belum dilihat sebagai upaya pemerintah untuk mewujudkan jaringan jalan bagi kepentingan publik. Masyarakat menganggap jalan tol sebagai proyek investasi swasta yang semata-mata berorientasi pada keuntungan sekelompok pihak saja. Hal ini berakibat pemilik lahan cenderung mengambil kesempatan untuk menjual tanahnya dengan harga yang setinggi-tingginya. Pemilik lahan memiliki posisi tawar yang sangat tinggi dan muncul spekulasi atau calo tanah. Proses pembebasan tanah membutuhkan waktu yang panjang mengakibatkan keterlambatan jadwal dan mempengaruhi rencana investasi bagi para investor. Implementasi UU 2/2012 masih belum teruji efektivitasnya.

f. Tarif jalan tol

Pendapatan BUJT pada umumnya sekitar 95% berasal dari penerimaan tol (World Bank 2011). Dengan demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa penentuan tingkat tarif tol adalah hal yang paling strategis. Isu utama terkait tarif jalan tol ini adalah estimasi volume lalu lintas, penentuan tarif awal, dan mekanisme penyesuaian tarif yang masih terus ditingkatkan transparansi dan konsistensinya.

Pemerintah juga menyadari pentingnya isu ini, dan telah mengatur tentang tarif tol pada pasal 66 hingga 68 dalam PP15/2005, yaitu mengenai tarif awal dan mekanisme penyesuaian tarif. Proses evaluasi dan penyesuaian tarif tol dilakukan setiap dua tahun sekali oleh BPJT berdasarkan tarif lama yang disesuaikan akibat inflasi. Namun pada prakteknya, penyesuaian tarif tidak serta merta dapat dilaksanakan sesuai aturan

tetapi sering kali memakan waktu yang cukup panjang dan melalui perdebatan di DPR. Di samping itu, penyesuaian tarif sering dikaitkan dengan persyaratan pemenuhan SPM oleh investor. Persyaratan pemenuhan SPM memang menjadi alasan yang rasional, tetapi menjadi suatu kendala karena dalam kasus SPM yang tidak tercapai tidak melulu akibat kinerja investor/operator yang buruk. Terkadang SPM sulit untuk dipenuhi oleh BUJT karena dipengaruhi oleh kebijakan yang berada di luar kendali BUJT, misalnya kerusakan perkerasan jalan akibat overloading. Masalah klasik overloading ini merupakan wewenang dan tanggung jawab Pemerintah, khususnya Kementerian Perhubungan dan Kepolisian; sedangkan Kementerian Pekerjaan Umum hanya berwenang dalam aspek koordinasi saja.

g. Permasalahan investasi

Investor tentunya hanya tertarik pada proyek yang menguntungkan dan “bankable” Pada umumnya, investor baru menyediakan modal awal minimal 30% dan sisanya diperoleh dari institusi pendanaan/keuangan lain. Dengan beragamnya jenis risiko dalam kurun waktu perioda konsesi yang panjang, maka untuk meyakinkan lembaga keuangan (yaitu dengan jaminan yang memadai, *cash flows*, dan kemungkinan mendapat *profitability* yang tinggi) agar berpartisipasi adalah hal yang tidak mudah.

h. Aspek legal

Salah satu aspek yang menjadi pertimbangan utama investor adalah ketersediaan aturan yang mendukung atmosfir/lingkungan investasi yang baik. Untuk menciptakan lingkungan investasi yang baik, pihak pemerintah dituntut untuk melakukan perubahan, penghapusan, dan penambahan terhadap berbagai peraturan hukum yang tepat.

World Bank (2011) menjelaskan berbagai tipologi peraturan yang harus ada pada suatu negara untuk mendukung konsesi yang baik. Peraturan tersebut meliputi aspek-aspek: i). penggunaan/kepemilikan lahan (*property and land-use rights*), ii). keselamatan kerja dan lingkungan (*environmental and safety laws*), iii). ketenagakerjaan termasuk tenaga kerja asing (*labor and immigration laws*), iv). persaingan usaha (*competition law and policy*), v). operasional bisnis misalnya perpajakan (*business operation provisions*), serta vi) penegakan hukum (*enforcement provisions*).

Di Indonesia masih terdapat kelemahan mengenai ketersediaan dan penegakan peraturan yang berlaku, khususnya terkait dengan peraturan yang menjamin ketersediaan lahan bagi investor, serta peraturan hukum yang menjamin hak investor sesuai hukum dan ketentuan yang berlaku.

4.2 Penajaman isu – wawancara dengan pelaku

Permasalahan pengadaan jalan tol yang telah diidentifikasi dari studi literatur, seperti diuraikan pada Bagian 4.1., selanjutnya didiskusikan dengan pihak pelaku pengusahaan jalan tol melalui wawancara terstruktur untuk mempertajam pemahaman terkait isu-isu tersebut. Pihak yang menjadi responden adalah BPJT, BUJT (PT. Jasa Marga Persero, Tbk; PT. Nusantara Infrastructure, Tbk; PT. Citra Marga Nusaphala Persada), serta Asosiasi Tol Indonesia (ATI).

Berdasarkan wawancara, disimpulkan bahwa ke delapan isu yang telah teridentifikasi berdasarkan studi literatur memang merupakan isu yang relevan. Hasil penajaman isu permasalahan pengadaan pengusahaan jalan tol di Indonesia dirangkum sebagai berikut (**Tabel 1**).

Tabel 1. Proses pengadaan

BPJT	Jasa Marga	Nusantara Infrastructure	Citra Marga Nusaphala Persada	ATI
Waktu dan proses pengadaan sudah cukup efisien.	Proses pengadaan secara keseluruhan masih membutuhkan waktu yang lama.	Proses lelang membutuhkan waktu yang lama, terutama pada tahap evaluasi dokumen penawaran yang dilakukan oleh pihak BPJT.	Proses pengadaan membutuhkan waktu yang lama.	Proses tender masih membutuhkan waktu yang lama.
BPJT tidak mengalami kendala terkait dengan kapasitas dan kinerjanya.	Semua biaya yang terkait dengan proses pengadaan menjadi beban BUJT pemegang konsesi.		Informasi yang disediakan BPJT dalam dokumen tender masih sangat minim (hanya cukup untuk pra-studi kelayakan)	Dokumen tender yang disampaikan oleh pihak BPJT sudah relatif baik.
Kompetisi calon operator masih kurang memuaskan.	Kompetisi pada tahap prakualifikasi masih rendah karena terbatasnya kemampuan finansial sebagian besar BUJT			

Dalam *proses pengadaan*, para pelaku jalan tol (BUJT) berpandangan bahwa proses lelang membutuhkan waktu yang lama, bahwa informasi yang disediakan oleh BPJT dalam dokumen tender masih belum memadai sangat minim, dan bahwa tingkat kompetisi yang rendah diantara calon operator. Pandangan BPJT sebagai perwakilan pihak pemerintah agak bertolak-belakang dengan pandangan BUJT.

Dalam penilaian prakualifikasi dan seleksi, baik BPJT maupun BUJT sependapat bahwa hal ini telah dilakukan dengan cukup baik, namun bobot penilaian aspek finansial yang 80% dianggap oleh BUJT sebagai porsi yang perlu dikurangi.

Metode pemberian konsesi yang paling sering digunakan adalah berdasarkan tarif tol awal terendah, BUJT berpandangan perlu lebih menggunakan metode lainnya. Terdapat inspirasi dari BUJT bahwa nilai tarif awal tidak perlu dilelang (besarnya tarif awal ditentukan oleh BPJT/Pemerintah), tetapi lamanya waktu konsesi saja yang dikompetisikan. Hal ini sejalan dengan panjangnya perdebatan mengenai tarif awal yang dianggap kurang memfasilitasi minat calon investor.

Dari pandangan BPJT, *kontrak konsesi* sudah memadai sedangkan BUJT menginginkan aturan mengenai penyesuaian/kenaikan tarif tol yang lebih adil dapat tercakup dalam PPJT. Selain itu, diharapkan terdapat klausul mengenai bentuk *reward and punishment* atas kinerja BUJT.

Dalam hal pengadaan tanah, BPJT beranggapan sudah dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku. BUJT mengusulkan agar biaya pengadaan tanah dikeluarkan dari lingkup perhitungan investasi. Meskipun pemerintah berupaya memberikan dukungan/kompensasi, namun pada kenyataannya banyak keterbatasan dalam besarnya kontribusi pemerintah dan juga birokrasi yang rumit pada pencairan dana tersebut.

Menurut UU 38/2004 dan PP 15/2005, Pemerintah bertanggung jawab atas pengadaan lahan untuk proyek jalan tol, sementara biaya pembebasan tanah ditanggung oleh investor. Beberapa Peraturan Pemerintah telah diterbitkan dalam rangka pembebasan tanah untuk jalan tol yaitu peraturan mengenai Dana Bergulir Badan Layanan Umum (BLU). Dana bergulir (*revolving fund*) tersebut merupakan dana

**Tabel 2. Seleksi dan penilaian prakualifikasi**

BPJT	Jasa Marga	Nusantara Infrastructure	Citra Marga Nusaphala Persada	ATI
Proses seleksi dan penilaian sudah berorientasi terhadap kualitas penawar. Kriteria penilaian terkait dengan dukungan paling minimum dan tarif paling minimum.	Tidak ada kendala terkait dengan proses seleksi dan penilaian.	Aspek – aspek penilaian mendorong pihak swasta untuk berkompetisi.	Komposisi penilaian selama ini masih terlalu menekankan pada kemampuan finansial dibandingkan kemampuan teknis BUJT.	Persyaratan kemampuan finansial masih dirasa memberatkan BUJT.

**Tabel 3. Metode pemberian konsesi**

BPJT	Jasa Marga	Nusantara Infrastructure	Citra Marga Nusaphala Persada	ATI
Pemberian konsesi didasarkan pada proses penawaran kompetitif. Negosiasi dilakukan sebagai lanjutan dari proses penawaran kompetitif atau jika jumlah peserta lelang hanya 1 meskipun telah dilakukan pelelangan ulang.	Pemberian konsesi masih belum didasarkan pada pertimbangan kelayakan investasi BUJT.	Pemberian konsesi berdasarkan penawaran kompetitif.	Pemberian konsesi berdasarkan tarif terendah masih memberatkan BUJT, sebaiknya dilakukan berdasarkan pertimbangan masa konsesi.	Pemberian konsesi berdasarkan penawaran kompetitif dan usulan tarif tol awal yang terendah.

**Tabel 4. Kontrak konsesi atau PPJT**

BPJT	Jasa Marga	Nusantara Infrastructure	Citra Marga Nusaphala Persada	ATI
Hubungan kontraktual antar pihak sudah diatur dengan detil dan jelas di dalam PPJT	PPJT belum mempertimbangkan secara komprehensif permasalahan kenaikan tarif tol untuk masa konsesi yang panjang, karena masa konsesi yang panjang sangat membutuhkan penyesuaian perhitungan pendapatan.	Ketentuan mengenai kenaikan tarif tol masih memberatkan BUJT.	Masa konsesi yang terlalu panjang memberikan risiko yang besar terkait dengan pengembalian investasi bagi pihak BUJT.	Belum diterapkannya sistem reward and punishment yang baik atas kinerja pihak operator.

Tabel 5. Pengadaan lahan

BPJT	Jasa Marga	Nusantara Infrastructure	Citra Marga Nusaphala Persada	ATI
Proses pengadaan lahan sudah dilaksanakan sesuai peraturan yang berlaku.	Biaya pengadaan lahan menjadi komponen perhitungan investasi.  Proses pembebasan tanah lama, sehingga meningkatkan biaya bagi BUJT.	Biaya pengadaan tanah menjadi tanggungan BUJT.  Proses pengadaan tanah lama.	Biaya pengadaan tanah menjadi beban yang memberatkan BUJT.	Panitia yang bertanggung jawab dalam pengadaan tanah belum bekerja dengan maksimal.

talangan yang disediakan oleh pemerintah sebagai salah satu bentuk dukungan terhadap proyek-proyek infrastruktur, termasuk jalan tol. Mekanisme pengaturan dana BLU ini diatur BPJT sebagai otoritas pada industri jalan tol di Indonesia. Penyediaan dana BLU ini mengurangi paparan investor terhadap risiko keuangan karena terhambatnya pembebasan lahan. Lahan yang dibebaskan oleh pemerintah hanya akan dibayar oleh investor apabila satu ruas atau seksi yang dapat diope-rasikan telah bebas 100% dan siap untuk dilakukan konstruksi jalan tol di lahan tersebut, sementara pem-bayaran kepada pemilik lahan akan ditalangi oleh pemerintah terlebih dahulu.

Selain dana BLU tersebut pemerintah juga telah mengeluarkan peraturan yang memberi batasan biaya pengadaan tanah yang harus ditanggung oleh investor atau yang disebut land capping apabila biaya pembeba-san tanah melebihi dari biaya yang telah direncanakan dalam PPJT. Untuk membebaskan lahan pemerintah juga dibantu oleh *independent appraiser* yang mem-bantu valuasi harga tanah yang wajar, sehingga tim pembebasan tanah mempunyai referensi penentuan harga yang wajar dan dapat dipertanggungjawabkan.

Berbagai upaya Pemerintah ini masih terus terkendala, masih cukup besar risiko investor mengenai tidak

tercapainya jadwal penyelesaian pembebasan lahan sesuai dengan waktu yang telah direncanakan. BUJT juga mengeluhkan adanya bunga yang dibebankan terhadap pinjaman dana bergulir tersebut.

Sehubungan dengan isu penentuan tarif, BUJT tidak puas karena dibatasi oleh *ability to pay* dan ketika volume lalu lintas tidak terpenuhi, kompensasi dalam hal tarif ini belum dapat diterapkan pada praktek jalan tol. Pada beberapa kasus jalan tol, misalnya di kota-kota besar berbasis ekonomi tinggi, BUJT menilai bahwa penentuan tarif dapat disesuaikan dengan *will- ingness to pay* sehingga saling menguntungkan baik pengguna jalan tol dan investor/operator.

Mengenai permasalahan investasi teridentifikasi beberapa hal berikut: i) persyaratan komposisi modal sendiri yang 30% diharapkan dikurangi persinya karena terdapat risiko yang sangat besar, ii) dibutuhkan insentif pajak pada masa sebelum tercapainya titik impas, iii) situasi politik nasional masih dianggap merupakan risiko besar, iv). kompensasi akibat *over- loading* belum diatur. Sebagai catatan, penanganan isu *overloading* adalah kewenangan Kementerian Perhubungan.

Tabel 6. Tarif jalan tol

BPJT	Jasa Marga	Nusantara Infrastructure	Citra Marga Nusaphala Persada	ATI
Tarif tol dapat mengalami kenaikan atau penyesuaian, tergantung dari kondisi inflasi.	Sistem dan ketentuan mengenai kenaikan tarif tol sangat memberatkan BUJT.	Ketentuan mengenai penyesuaian tarif tol sangat kompleks dan tidak berpihak kepada BUJT.	Penyesuaian tarif tol dibatasi oleh kemauan membayar ( <i>willingness to pay</i> ) dari pengguna jalan.	Ketentuan mengenai penyesuaian tarif tol masih memberatkan terutama untuk ruas jalan yang volume lalu lintasnya masih rendah.

Tabel 7. Permasalahan investasi

BPJT	Jasa Marga	Nusantara Infrastructure	Citra Marga Nusaphala Persada	ATI
Pihak operator harus memiliki modal sendiri minimal sebesar 30%.	Komponen biaya yang dibebankan kepada BUJT masih memberat-kan BUJT.  Belum jelasnya dukungan dari pemerintah kepada BUJT.	Masa pengembalian investasi jalan tol sangat lama, bunga atas pinjaman modal sangat besar, komposisi modal sendiri BUJT sebesar 30% masih memberat-kan BUJT, pembebasan lahan lama dan tidak pasti, serta rumitnya masalah perizinan.	Belum adanya dukungan untuk pendanaan jangka panjang bagi BUJT.	Tidak adanya kompen- sasi/insentif pajak bagi BUJT, terutama sebelum masa BEP. Komposisi modal sendiri sebesar 30% memberat-kan BUJT. Risiko <i>overloading</i> tidak diiringi dengan penyesuaian tarif. Tingginya ketidakpas- tian kondisi ekonomi.

Tabel 8. Aspek legal

BPJT	Jasa Marga	Nusantara Infrastructure	Citra Marga Nusaphala Persada	ATI
Peraturan yang ada sudah memberikan dukungan bagi investor lokal maupun asing. Adanya dukungan institusional berupa lembaga pemberi pinjaman dan jaminan bagi investor.	Dukungan aspek legal dan institusional belum maksimal dan belum berpihak sepenuhnya kepada investor.	Regulasi mengenai bunga pinjaman untuk investasi jalan tol masih belum mendorong iklim investasi. Peraturan mengenai pembebasan lahan masih belum diterapkan sepenuhnya.	Peraturan mengenai pembebasan lahan hanya berlaku untuk proyek yang belum berjalan proses pengadaannya.	Peraturan yang sudah ada belum bisa dijalankan sepenuhnya karena masih membutuhkan peraturan teknis.

Yang terakhir adalah mengenai aspek legal. BUJT memahami bahwa telah diupayakan oleh pemerintah, namun seperti peraturan-peraturan lain di Indonesia masalah ketidakpastian dalam penegakan hukumlah yang menjadi isu utama. Koordinasi dari tingkat atas sampai dengan tingkat implementasi melalui pedoman teknis yang mendukung kelancaran sistem sangat dibutuhkan.

## 5. Kesimpulan

Sejauh ini, banyak upaya perbaikan yang telah dilakukan oleh Pemerintah dalam pengembangan KPS jalan tol. Hal ini diakui oleh para responden BUJT. Namun masih diperlukan pengembangan dan perbaikan terhadap penghambat implementasi KPS infrastruktur jalan tol yang efektif. Berdasarkan kajian yang fokus pada isu-isu pengadaan jalan tol di Indonesia, yaitu proses pengadaan, penilaian prakualifikasi dan seleksi, metode pemberian konsesi, kontrak konsesi, pengadaan tanah, penentuan tarif, permasalahan investasi, dan aspek legal; disimpulkan bahwa:

1. Dari kedelapan isu utama tersebut, masalah pembebasan lahan adalah isu yang paling utama. Menurut UU 38/2004 dan PP 15/2005, Pemerintah bertanggung jawab atas pengadaan lahan untuk proyek jalan tol, sementara biaya pembebasan tanah ditanggung oleh investor. Dengan telah diterbitkannya UU 2/2012 pun, pembebasan lahan masih menjadi kendala besar karena hal ini menyangkut masalah sosial-ekonomi-politik yang sangat kompleks sehingga tidak selayaknya dampak dari risiko mengimbas kepada pihak pengusaha jalan tol.
2. Di samping masalah klasik pembebasan lahan, kajian ini telah mengidentifikasi potensi perbaikan pada tahap pengadaan perusahaan jalan tol. Waktu lelang dapat dipersingkat dengan memperbaiki proses penyusunan dokumen lelang. Di samping itu, perlu dikaji bobot penilaian aspek finansial/teknis yang dapat meningkatkan keseimbangan antara kepentingan investor dan pemerintah. Penentuan tarif tol diharapkan dapat mencakup pertimbangan risiko utama secara lebih terukur.

## Daftar Pustaka

- Alfen, H.W., Jan, Y.A., Kaladindi, S.N., and Singh, L.B., 2009, *An Introduction to PPP Concept: Public-Private Partnership in Infrastructure Development, Case Studies from Asia and Europe*. Germany: EAP<sup>3</sup>N Project.
- Indonesia Toll Road Authority - Ministry of Public Works (BPJT), 2012, *Toll Road Development Progress*.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2010, *Public Private Partnership (PPP) Investor's Guide*. Jakarta.
- Kerf, M., Gray, R.D., Irwin, T., Levesque, C., and Taylor, R.R., 1998, *Concessions for Infrastructure: A Guide to Their Design and Award*. Washington, D.C.: World Bank Technical Paper no. 399.
- KPMG Global China Practice, 2013, *Roads : Infrastructure in China Sustaining Quality Growth*, KPMG International Cooperative ("KPMG International"), 10-13, [www.kpmg.com /CN/en/.../Infrastructure-in-China-201302.pdf](http://www.kpmg.com/CN/en/.../Infrastructure-in-China-201302.pdf), diakses 27 Februari 2013.
- Muchsin, 2009, *Hakekat Jalan Tol & Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol*. [www.masyarakatjalantolindonesia.blogspot.com/2009/03/hakekat-jalan-tolpengadaan-untuk-tanah.html](http://www.masyarakatjalantolindonesia.blogspot.com/2009/03/hakekat-jalan-tolpengadaan-untuk-tanah.html), diakses 8 Oktober 2012.
- Ningtyastuti, 2010, *Masalah Klasik Pembangunan Jalan Tol*. [www.ratnaningtyastuti.wordpress.com/2010/03/09/masalah-klasik-pembangunanjalan-tol](http://www.ratnaningtyastuti.wordpress.com/2010/03/09/masalah-klasik-pembangunanjalan-tol), diakses 8 Oktober 2012
- Peraturan Menteri Keuangan No. 38/PMK.01/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Resiko atas Penyediaan Infrastruktur.
- Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Selaku Ketua Komite Kebijakan Percepatan atau

- Penyediaan Infrastruktur No. PER-04/M.EKON/06/2006 tentang Tata Cara Evaluasi Proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur yang Membutuhkan Dukungan Pemerintah.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.13/PRT/M/2010 tentang Pedoman Pengadaan Pengusahaan Jalan Tol.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas PerMen PU 12/ 2008 tentang Tata Cara Pelaksanaan Dukungan Pemerintah terhadap Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol yang Dibiayai oleh Badan Usaha
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 13 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemeliharaan dan Penilikan Jalan.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 15 Tahun 2005 tentang Jalan.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 65 Tahun 2006 tentang perubahan atas Perpres 36/2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 9 Tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 35 Tahun 2009 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di Bidang Penjaminan Infrastruktur.
- Rosaidin, M.I., 2011, *Optimasi Skema Kerjasama Pemerintah Swasta dalam Pembangunan Jalan Tol Studi Kasus: Jalan Tol Bandara Juanda-Tanjung Perak*, Tesis, Universitas Indonesia.
- Rostiyanti, S.F., 2011, *Pengukuran Kinerja Sistem Penyelenggaraan Jalan Tol Melalui Kerjasama Pemerinta Swasta*, Disertasi, Institut Teknologi Bandung.
- Santosa, D.S., Joewono, T.B., Wibowo, A., Sinaga, H.P.A., dan Santosa, W., 2012, Public Private Partnership of Tollway Construction and Operation: Risk Assessment and Allocation from the Perspective of Investors. *Journal of Construction in Developing Countries*, 17(2), 41–62. Universiti Sains Malaysia.
- Soedjito, 2009, Merajut Kerjasama antara Pemerintah dan Swasta. *Majalah KPS (Kerjasama Pemerintah & Swasta)*, Edisi 12, Desember 2009 -Januari 2010, 8-9.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
- Wibowo, A., 2012, Inflasi dalam Analisis Finansial Investasi Jalan Tol: Perlakuan dan Pengaruhnya bagi Badan Usaha dan Pemerintah. *Jurnal Teknik Sipil ITB*, 19(1), 15-24.
- World Bank, 2011, *Road Concessions, BOTs, DBOs*. <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sector/transportation/roads-tolls-bridges/road-concessions>, diakses 4 Juni 2012