



LAPORAN KAJIAN *Tata Kelola BPJT dalam Penyelenggaraan Jalan Tol*

LAPORAN KAJIAN

TATA KELOLA BPJT DALAM PENYELENGGARAAN JALAN TOL

Diterbitkan oleh:

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Penyusun:

Didik Mulyanto

Diaz Adiazma

Fitriani Nurza

Hilda Alatas

Pendukung:

Nitta Ratnasari

Mochamad Agung Sasongko

Supervisi:

Juliawan Superani

Penanggungjawab:

Agung Yudha Wibowo

PERNYATAAN

Kajian Tata Kelola BPJT dalam Penyelenggaraan Jalan Tol

Laporan ini merupakan produk Direktorat Monitoring - Kedeputian Bidang Pencegahan dan Monitoring, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sifat distribusi dan pemanfaatan laporan terbatas pada internal KPK. Dilarang menggandakan dan mengedarkan laporan ini tanpa izin KPK.

Direktur	Kasatgas

Salinan	/
---------	---

KATA PENGANTAR

Puji syukur Kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas rahmat dan izin-Nya, Kajian Tata Kelola BPJT Dalam Penyelenggaraan Jalan Tol ini terselesaikan.

Tujuan pokok kajian yaitu mengidentifikasi celah korupsi serta memberikan rekomendasi untuk menutup celah korupsi dalam tata kelola penyelenggaraan jalan tol. Dalam pelaksanaannya, perspektif yang digunakan untuk mengevaluasi kebijakan dilakukan terhadap dimensi-dimensi yang terkandung dalam manajemen kebijakan publik.

Pimpinan KPK berharap rekomendasi perbaikan yang disampaikan segera ditindaklanjuti. Tindak lanjut sangat diharapkan sebagai wujud nyata upaya pencegahan korupsi. Lebih jauh, tindak lanjut juga menjadi realisasi komitmen pimpinan lembaga dalam menegakkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik di keseluruhan siklus kebijakan.

Akhir kata, semoga implementasi hasil kajian menjadi langkah bersama dalam mewujudkan tata kelola penyelenggaraan jalan tol yang antikorupsi.

Jakarta, Desember 2022

Pimpinan KPK

DAFTAR ISI

PERNYATAAN	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR GAMBAR.....	iv
DAFTAR TABEL	v
DAFTAR ISTILAH	vi
RINGKASAN EKSEKUTIF.....	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Tujuan.....	2
1.3. Dasar Hukum Kegiatan	2
1.4. Ruang Lingkup	2
1.5. Metodologi.....	2
1.6. Sistematika Pembahasan.....	3
BAB II BPJT DALAM PENYELENGGARAAN JALAN TOL	4
2.1. Selintas Penyelenggaraan Jalan Tol	4
2.2. Penyelenggaraan Jalan Tol di BPJT	5
2.3. Pelaksanaan Kewenangan BPJT	8
BAB III TEMUAN DALAM TATA KELOLA BPJT DALAM PENYELENGGARAAN JALAN TOL.....	15
3.1. Tidak Akuntabelnya Perencanaan Jalan Tol.....	15
3.2. Belum Seluruh BUJT Menyelesaikan Pembayaran Dana Bergulir Pengadaan Tanah Jalan Tol Kepada Pemerintah.....	18
3.3. Dominasi Investor Jalan Tol Yang Merangkap Sebagai Kontraktor	23
3.4. Lemahnya Pengawasan PPJT	35
3.5. Belum Adanya Pengaturan Detail Atas Lanjutan Kebijakan Pengusahaan Jalan Tol	41
3.6. Lemahnya Akuntabilitas Pengadaan Pengusahaan Jalan Tol	51
BAB IV PENUTUP	54
4.1. Simpulan.....	54
4.2. Rekomendasi	54
DAFTAR PUSTAKA.....	60
LAMPIRAN.....	63

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2. 1 Struktur Organisasi Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT).....	6
Gambar 2. 2 Skema Keputusan Pelaksanaan Pelelangan	10
Gambar 2. 3 Tahapan Prakualifikasi	11
Gambar 2. 4 Evaluasi Prakualifikasi	11
Gambar 2. 5 Tahapan Pelelangan.....	12
Gambar 3. 1 Dokumen Permohonan Penyusunan Studi Kelayakan dari DJBM kepada BPJT	44
Gambar 3. 2 Alur Proses Evaluasi Rencana Teknik Akhir pada DJBH	46
Gambar 3. 3 Susunan Anggota Tim Evaluasi Dokumen RTA dan Perubahan Lingkup Jalan Tol.....	46
Gambar 3. 4 Lampiran Tata Cara Pengukuran SPM Jalan Tol	50

DAFTAR TABEL

Tabel 2. 1 Pembagian Tugas dan Tanggungjawab Penyelenggaraan Jalan Tol	5
Tabel 2. 2 Keterkaitan Kewenangan BPJT dengan Unit Organisasi di Lingkungan Kementerian PUPR.....	7
Tabel 2. 3 Bentuk Pengusahaan Atas Kondisi Pengusahaan Jalan Tol	8
Tabel 2. 4 Perbedaan Prakarsa Pemerintah dengan Prakarsa Badan Usaha	9
Tabel 3. 1 Contoh Ruas Jalan Tol Yang Berkompetisi Dengan Ruas Tol Lain dan atau Jalan Arteri.....	15
Tabel 3. 2 Nilai Pengadaan Tanah Untuk Ruas Jalan Tol Yang Berkompetisi	16
Tabel 3. 3 Rekap Ruas Jalan Unsolicited Tahun 2018 – 2022 yang Semula Tidak Tercantum Dalam Keputusan Menteri PUPR Tentang Rencana Umum Jaringan Jalan Tol	17
Tabel 3. 4 Ruas Tol Yang Tidak Ada Dalam SE Dirjen Bina Marga Nomor 16/SE/Db/2020 dan Keputusan Menteri PUPR Tentang Rencana Umum Jalan Nasional.....	17
Tabel 3. 5 Perhitungan Piutang Dana Bergulir Talangan Tanah Berdasarkan Asersi Sekretariat BPJT dan Reviu BPKP (dalam rupiah).....	18
Tabel 3. 6 Rincian Piutang Nilai Pokok, Nilai Tambah Dan Denda Dana Bergulir Talangan Tanah.....	20
Tabel 3. 7 Rincian BUJT Yang Belum Memiliki Mekanisme Pembayaran Skema Nilai Tambah Dana Bergulir	22
Tabel 3. 8 Rincian BUJT Dengan Penyelesaian Atas Nilai Hutang Pokok Dan Nilai Tambah Melebihi Tahun 2024.....	22
Tabel 3. 9 Daftar kepemilikan ruas jalan tol non-penugasan di Indonesia 2015 – 2022	23
Tabel 3. 10 Contoh Beberapa Ruas Jalan Tol yang Kontraktornya Terafiliasi Dengan Investor	29
Tabel 3. 11 Komparasi Harga Beton Waskita Karya di Beberapa Ruas Tol (dalam rupiah)	32
Tabel 3. 12 Harga Beton PTPP di Ruas Tol Semarang – Demak (dalam rupiah).....	33
Tabel 3. 13 Ruas Tol yang Memiliki Batas Waktu Financial Close Berdasarkan Kemajuan Fisik Tanah Sebesar 75%	35
Tabel 3. 14 Ruas Jalan Tol Dengan Jaminan Pelaksanaan Diganti Aset Konstruksi	36
Tabel 3. 15 Rangkap Jabatan Pejabat di Lingkungan BPJT pada BUJT	39
Tabel 3. 16 Pelaksanaan Konstruksi Dikaitkan dengan Pemenuhan Financial Close	41
Tabel 3. 17 Keberadaan Dukungan Penjaminan PT PII Pada Ruas Jalan Tol	42
Tabel 3. 18 Kegiatan Pendanaan Pada Pengusahaan Jalan Tol Atas Prakarsa Pemerintah.....	44
Tabel 3. 19 Ruas Jalan Tol Pada Tahap Persiapan Dokumen Studi Pendahuluan oleh BPJT	45
Tabel 3. 20 Perbedaan Peran Unsur Pelaksana Pada Kegiatan Penyusunan Rencana Teknik Akhir	46
Tabel 3. 21 Rincian Amandemen Klausul PPJT.....	51

DAFTAR ISTILAH

Istilah	Penjelasan
AMDAL	Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
BLU	Badan Layanan Umum
BMD	Barang Milik Daerah
BMN	Barang Milik Negara
BPJT	Badan Pengatur Jalan Tol
BUJT	Badan Usaha Pengatur Jalan Tol
DED	<i>Detail Engineering Design</i>
DPPT	Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah
FS	<i>Feasibility study</i>
KPBU	Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha
LMAN	Lembaga Manajemen Aset Negara
Menteri	Menteri yang membidangi urusan pemerintahan di bidang jalan
Penlok	Penetapan Lokasi
PMI	Pengawas Mutu Independen
PPJT	Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol
PSN	Proyek Strategis Nasional
PQ	Tahap Prakualifikasi dalam Pelelangan Badan Usaha Jalan Tol
RTA	Rencana Teknik Akhir
<i>Solicited</i>	Prakarsa Pemerintah
SPM	Standar Pelayanan Minimal
SPMK	Surat Perintah Memulai Konstruksi
TPM	Tim Pengendali Mutu
<i>Unsolicited</i>	Prakarsa Badan Usaha

RINGKASAN EKSEKUTIF

Jalan tol menjadi bagian infrastruktur publik yang pesat dibangun. Akselerasi pembangunan jalan tol tidak terlepas dari keberadaannya sebagai bagian dari infrastruktur prioritas yang ditengarai memiliki dampak signifikan terhadap perekonomian baik di tingkat pusat maupun daerah. Meski demikian, implementasi prinsip tata kelola pemerintahan yang baik belum sepenuhnya terwujud dalam penyelenggaraan jalan tol. Hal ini sekurangnya terefleksi dari kerap terjadinya amandemen terhadap substansi kesepakatan perusahaan sebagaimana tertuang dalam dokumen Perjanjian Perusahaan Jalan Tol (PPJT).

Dalam konteks tersebut kajian ini dilakukan untuk mengidentifikasi serta memberikan saran perbaikan guna menutup celah korupsi. Metode analisis yang dipergunakan dalam kajian yakni deskriptif kualitatif. Dalam pelaksanaannya, perspektif analisis dilakukan terhadap dimensi-dimensi yang terkandung dalam manajemen kebijakan publik, yakni atas aspek perumusan, implementasi dan pengendalian kebijakan. Selanjutnya, evaluasi substansi dari tiap dimensi dimaksud mengacu kepada implementasi prinsip-prinsip *good governance*. Secara keseluruhan kajian menemukan sejumlah hal, yakni: tidak akuntabelnya perencanaan pembangunan jalan tol, belum seluruh BUJT menyelesaikan pembayaran dana bergulir pengadaan tanah jalan tol kepada pemerintah, dominasi kontraktor sebagai investor, lemahnya pengawasan pelaksanaan PPJT, belum adanya pengaturan detail atas lanjutan kebijakan perusahaan jalan tol, dan lemahnya akuntabilitas pengadaan perusahaan jalan tol.

Merespon berbagai permasalahan diatas, KPK merekomendasikan sejumlah hal sebagai berikut:

Pertama, Kementerian PUPR melalui BPJT bersama dengan Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur dan Direktorat Jenderal Bina Marga menggunakan DED sebagai acuan pelaksanaan lelang, melakukan penilaian atas validitas dan kewajaran asumsi dalam dokumen kelayakan, melakukan evaluasi kriteria prakualifikasi dan penilaian tingkat kelayakan finansial jalan tol *unsolicited*, meningkatkan kepatuhan atas pemenuhan persyaratan dalam pelaksanaan lelang, dan menyusun dan menetapkan detail lanjutan kebijakan perusahaan jalan tol.

Kedua, Kementerian PUPR melalui Direktorat Jenderal Bina Marga dan/atau Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur memperbaharui Surat Keputusan Menteri PUPR tentang Rencana Umum Jaringan Jalan Nasional, menyusun mekanisme perencanaan dan evaluasi atas produk kebijakan perencanaan jalan tol, mendanai pembiayaan dan melakukan proses pengadaan konsultan pengawas BUJT serta melakukan evaluasi atas desain keberadaan Tim Pengendali Mutu (TPM) dalam keseluruhan proses lelang

Ketiga, Kementerian PUPR melalui BPJT menyusun dan atau menegakan kode etik di lingkungan BPJT, meningkatkan konsultasi dan *market sounding* dalam keseluruhan tahapan penyusunan FS, membuka akses masyarakat untuk dapat berkontribusi pada sistem informasi pengawasan jalan tol, melakukan evaluasi atas substansi yang termuat dalam Perjanjian Perusahaan Jalan Tol (PPJT), menyusun sistem informasi jalan tol yang dapat menghimpun database atas keseluruhan data penyelenggaraan jalan tol dan melakukan penagihan dan memastikan pelunasan pengembalian pinjaman dana bergulir pengadaan tanah.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemerintah menempatkan bidang infrastruktur sebagai agenda prioritas pembangunan nasional.¹ Urgensi pembangunan infrastruktur tidak terlepas dari perannya dalam mendukung kegiatan sosial ekonomi domestik dan meningkatkan daya saing nasional pada tingkatan global.

Dalam mewujudkan penyelenggaraan infrastruktur sebagaimana yang dicitakan, peran dari entitas regulator yang membidangi menjadi krusial. Signifikansi pemerintah menjadi penting tidak hanya selaku pelaksana dan/atau fasilitator pembangunan namun juga dalam melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan.

Salah satu organ pemerintah yang menjalankan peran dimaksud adalah Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). BPJT merupakan badan non struktural yang dibentuk oleh, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri yang menangani urusan pemerintahan di bidang jalan. Keberadaan BPJT bersama unit organisasi di lingkungan Kementerian PUPR memainkan peran penting dalam penyelenggaraan jalan tol. BPJT menjadi pelaksana sebagian kewenangan pemerintah dalam pengaturan, perusahaan, dan pengawasan.

Meskipun BPJT memiliki peran vital namun pelaksanaan kewenangan yang diemban ditengarai belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Implementasi prinsip tata kelola pemerintahan yang baik belum sepenuhnya terlembaga. Hal ini setidaknya terindikasi dari beberapa hal berikut:

Pertama, lemahnya akuntabilitas pemilihan mitra perusahaan jalan tol. Mitra pelaksana perusahaan jalan tol belum sepenuhnya mampu melaksanakan kewajiban sebagaimana yang diperjanjikan. Berulangnya adendum atas pelaksanaan kewajiban BUJT menjadi indikasi belum memadainya akuntabilitas dalam memilih investor perusahaan ruas tol. Hal ini tercermin dari sejumlah adendum yang berkaitan dengan pemenuhan klausul *financial close*.

Kedua, adanya tambahan beban yang mesti ditanggung negara. Dalam proses berjalan, mitra perusahaan jalan tol dimungkinkan mendapatkan dukungan pendanaan atas kewajiban yang sedari awal merupakan porsi atau tanggung jawab entitas badan usaha.

Ketiga, lemahnya pengawasan atas pemenuhan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Pemerintah belum sepenuhnya mampu memastikan penyediaan jalan tol sesuai dengan ketentuan yang mengaturnya.

Keempat, celah terjadinya konflik kepentingan Pengawas Mutu Independen (PMI). Meskipun PMI menjadi perpanjangan tangan BPJT dalam melakukan pengawasan pembangunan konstruksi, namun pembiayaannya bersumber dari Badan Usaha Jalan Tol (BUJT). Kondisi ini potensial mencederai independensi maupun imparialitas PMI dalam melaksanakan tugasnya.

Mencermati hal diatas, KPK memandang perlu melakukan kajian terhadap tata kelola penyelenggaraan jalan tol. Signifikansi studi semakin muncul mencermati belum banyaknya telaah dalam membenahi tata kelola penyelenggaraan jalan tol.

¹ Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020 – 2024.

1.2. Tujuan

1. Mengidentifikasi celah korupsi yang terjadi pada pelaksanaan tugas BPJT dalam penyelenggaraan jalan tol.
2. Memberikan rekomendasi untuk menutup celah korupsi dalam penyelenggaraan jalan tol.

1.3. Dasar Hukum Kegiatan

1. Pasal 6 huruf c Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
2. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

1.4. Ruang Lingkup

Lingkup kajian terbagi menjadi 2 (dua), yakni lingkup instansi dan lingkup materi.

1.4.1 Lingkup Instansi

Lingkup instansi yang menjadi objek kajian yakni BPJT. Selain itu, fokus kajian juga pada unit organisasi di lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan BPJT, dalam hal ini Ditjen Bina Marga dan Ditjen Pembiayaan Infrastruktur.

1.4.2 Lingkup Materi

Lingkup materi kajian meliputi kewenangan pengaturan, pengusahaan, dan pengawasan jalan tol.

1.5. Metodologi

1.5.1 Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dilakukan pada sumber primer maupun sekunder. Pengumpulan data pada sumber primer dilakukan melalui:

- Observasi lapangan pada instansi dengan tujuan untuk mengetahui visualisasi pengusahaan jalan tol.
- Wawancara dengan narasumber pada institusi yang menjadi objek kajian serta pihak-pihak relevan lainnya, termasuk di dalamnya wawancara dengan akademisi maupun praktisi yang ahli dibidangnya. Selain itu, dilakukan pula diskusi dengan entitas perusahaan jalan tol.

Sementara itu, pengumpulan data pada sumber sekunder dilakukan dengan mempelajari peraturan perundang-undangan dan laporan, hasil studi pihak ketiga, berita, serta artikel yang berkaitan dengan penyelenggaraan jalan tol.

1.5.2 Penentuan Sampel

Penentuan sampel menggunakan metode purposif. Penentuan sampel dipergunakan dalam memilih ruas perusahaan jalan tol. Adapun kriteria yang dipergunakan dalam pemilihan sampel yakni:

- Ruas tol yang ditunjang oleh dukungan konstruksi dari pemerintah.
- Ruas tol prakarsa pemerintah.
- Ruas tol prakarsa badan usaha
- Ruas tol yang telah diakuisisi oleh BUMN Karya.

Beberapa sampel yang menjadi objek pendalaman yakni ruas tol Ciawi-Sukabumi, Gedebage-Tasikmalaya, Semarang-Demak, Serang-Panimbang, Jogja-Solo, Jogja-Bawen, Kayu Agung-Palembang-Betung, Manado-Bitung.

1.5.3 Metode Analisa

Metode analisa yang dipergunakan yakni deskriptif kualitatif. Dalam pelaksanaannya, perspektif yang digunakan untuk mengevaluasi kebijakan dilakukan terhadap dimensi-dimensi yang terkandung dalam manajemen kebijakan publik, yakni atas aspek perumusan, implementasi dan pengendalian kebijakan.² Kemudian, untuk mengevaluasi konten tiap dimensi tersebut mengacu kepada implementasi prinsip-prinsip *good governance*.³

1.6. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam kajian terdiri atas 4 (empat) bab, yaitu pendahuluan, peran BPJT dalam penyelenggaraan jalan tol, temuan kerawanan korupsi, serta penutup.

² Riant 2014, Public policy: teori, manajemen, dinamika, analisis, konvergensi dan kimia

³ UNDP mengajukan 9 prinsip yang harus dipenuhi guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih, yaitu partisipasi masyarakat; penegakan hukum; transparan; responsif (peka tanggap terhadap soal yang dihadapi masyarakat), orientasi pada konsensus dalam pengambilan keputusan (musyawarah dan mufakat), kesetaraan dan keadilan dalam perlakuan dan pelayanan; efektif dan efisien (aktivitas pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna), akuntabel (pertanggungjawaban kepada publik), dan bervisi strategis.

BAB II

BPJT DALAM PENYELENGGARAAN JALAN TOL

2.1. Selintas Penyelenggaraan Jalan Tol

Penyelenggaraan jalan tol di Indonesia telah berlangsung relatif lama. Tonggak penyelenggaraan jalan tol dimulai melalui Tol Jakarta-Bogor-Ciawi (Jagorawi). Tol Jagorawi dibangun pada tahun 1975 dan beroperasi pada tahun 1978. Paska terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 4 tahun 1978, pemerintah menyerahkan wewenang pengelolaan, pemeliharaan, dan pengadaan jalan tol, termasuk tol Jagorawi, kepada PT Jasa Marga.

Memasuki dasawarsa 1980an dan 1990an terdapat perubahan signifikan atas kebijakan penyelenggaraan jalan tol. Sejak tahun 1987, swasta diperkenankan ikut berpartisipasi dalam bisnis tol. Swasta diberi kesempatan berperan sebagai operator melalui mekanisme perjanjian kuasa perusahaan dengan PT Jasa Marga. Dari itu, di era 90an, PT Jasa Marga cenderung berperan sebagai fasilitator pembangunan jalan tol bagi investor swasta. Namun demikian, dalam prakteknya PT Jasa Marga kerap mengambil alih pelaksanaan proyek akibat kegagalan swasta dalam merealisasikan komitmennya sebagaimana terjadi pada ruas tol Jakarta *Outer Ring Road* (JORR) dan Cipularang.

Krisis moneter menjadi momentum pahit pembangunan jalan tol. Di masa ini, pembangunan jalan tol tersendat. Pelaksanaan tender terhadap 19 ruas dengan total panjang 762 Km yang telah terinisiasi sejak 1995 terkendala. Menyikapi hal tersebut, pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 39 tahun 1997 menangguhkan pembangunan proyek jalan tol. Klausul kebijakan diantaranya menyebutkan bahwa kelanjutan pelaksanaan proyek tol menunggu sampai keadaan ekonomi pulih. Kemudian, di tahun 1998, mengingat kondisi keuangan negara yang terbatas, pemerintah mendorong keikutsertaan badan usaha swasta dalam melakukan pembangunan dan atau pengelolaan infrastruktur.⁴

Paska krisis moneter, pemerintah berupaya mengakselerasi pembangunan jalan tol. Pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 15 tahun 2002 tentang Pencabutan Keputusan Presiden Nomor 39 tahun 1997 tentang Pengangguhan/Pengkajian Kembali Proyek Pemerintah, Badan Usaha Milik Negara, dan Swasta yang Berkaitan dengan Pemerintah/Badan Usaha Milik Negara. Berlanjutnya pembangunan jalan tol memiliki tujuan untuk mengkatalis pemulihan perekonomian dan pembangunan nasional.

Selanjutnya, di masa reformasi, terdapat perubahan yang cukup signifikan dalam proses penyelenggaraan jalan tol. Di era ini, pemerintah bersama DPR bersepakat membentuk Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT).⁵ Keberadaan BPJT merupakan pengejawantahan penguatan peran pemerintah dalam penyelenggaraan jalan tol. Adanya BPJT menjadikan peran pemerintah menjadi dominan dalam keseluruhan penyelenggaraan jalan tol. BPJT bertindak selaku pelaksana

⁴ Langkah ini ditempuh memperhatikan keterbatasan kemampuan keuangan negara. Peraturan Presiden No. 7 tahun 1998 tentang Kerjasama Pemerintah Dan Badan Usaha Swasta Dalam Pembangunan dan atau Pengelolaan Infrastruktur.

⁵ Undang-Undang No. 38 tahun 2004 tentang Jalan, Pasal 45 Ayat (3).

sebagian wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan jalan tol berkaitan atas aspek pengaturan, pengusahaan, dan pengawasan jalan tol.⁶

Kemudian, menindaklanjuti amanah pelaksanaan Undang-Undang Jalan, di 21 Maret 2005, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol. Peraturan ini menjabarkan lebih detail terhadap aspek-aspek yang termuat dalam kegiatan pengaturan, pembinaan, pengusahaan, dan pengawasan. Lalu, sebagai tindak lanjut dari Peraturan Pemerintah No. 15 tahun 2005, pemerintah melalui Kementerian PUPR menerbitkan Peraturan Menteri Nomor 20 Tahun 2020 tentang tugas dan wewenang Direktorat Jenderal Bina Marga, Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur Pekerjaan Umum dan Perumahan, Badan Pengatur Jalan Tol, dan Badan Usaha Jalan Tol dalam penyelenggaraan jalan tol. Adapun pembagian tugas dan peran dari tiap organisasi tersebut secara umum tersaji pada Tabel 2.1.

Tabel 2. 1 Pembagian Tugas dan Tanggungjawab Penyelenggaraan Jalan Tol

No.	Kegiatan Penyelenggaraan Jalan Tol	Pelaksana Tugas dan Wewenang
1.	Pengaturan Jalan Tol	<ul style="list-style-type: none"> o Direktorat Jenderal Bina Marga o Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur
2.	Pembinaan Jalan Tol	<ul style="list-style-type: none"> o Direktorat Jenderal Bina Marga o Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur o Badan Pengatur Jalan Tol
3.	Pengusahaan Jalan Tol	<ul style="list-style-type: none"> o Direktorat Jenderal Bina Marga o Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur o Badan Pengatur Jalan Tol o Badan Usaha Jalan Tol
4.	Pengawasan Jalan Tol	<ul style="list-style-type: none"> o Direktorat Jenderal Bina Marga o Badan Pengatur Jalan Tol

Sumber: Peraturan Menteri PUPR Nomor 20 Tahun 2020 Tentang Tugas dan Wewenang DJBM, DJPI, BPJT, dan BUJT dalam Penyelenggaraan Jalan Tol

2.2. Penyelenggaraan Jalan Tol di BPJT

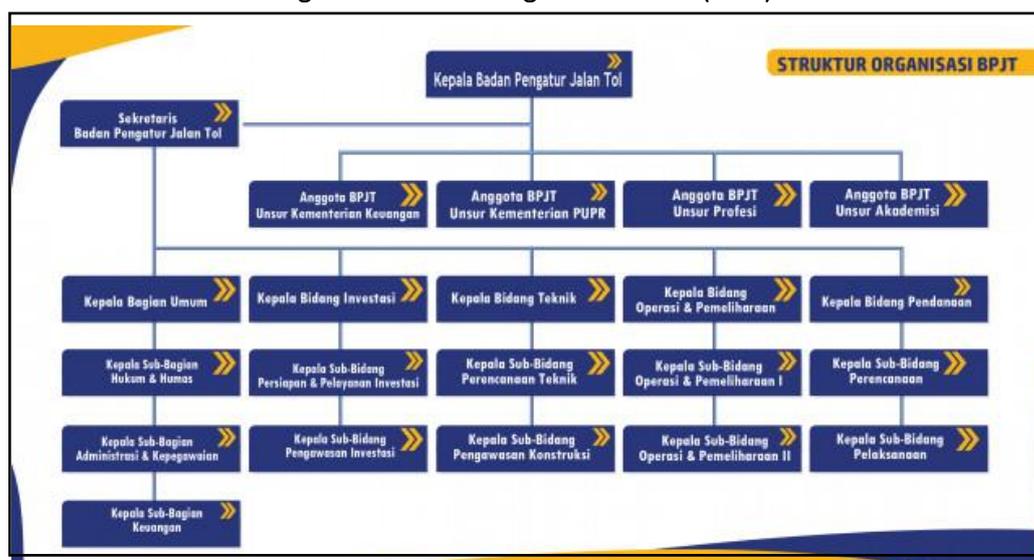
2.2.1. Struktur Organisasi

Struktur organisasi BPJT secara umum terdiri atas 2 (dua) organ utama, yakni pimpinan dan sekretariat. Unsur pimpinan terdiri atas 5 (lima) orang anggota, 1 (satu) diantaranya berperan sebagai kepala. Secara keseluruhan komposisi anggota BPJT terdiri dari 2 (dua) orang perwakilan dari Kementerian PUPR, 1 (satu) orang mewakili Kementerian Keuangan, 1 (satu) unsur pemangku kepentingan mewakili asosiasi profesi, dan 1 (satu) unsur masyarakat sebagai representasi akademisi.

Akan halnya Sekretariat merupakan unsur staf yang membantu BPJT dalam menyelenggarakan dukungan teknis dan administratif kesekretariatan penyelenggaraan pengaturan jalan tol. Sekretariat BPJT secara teknis operasional bertanggung jawab kepada Kepala BPJT dan secara administratif bertanggung jawab kepada Menteri.

⁶ Implementasi pembentukan BPJT selanjutnya tertuang dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No. 43/PRT/M/2015.

Gambar 2. 1 Struktur Organisasi Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT)



Sumber: BPJT, 2022

2.2.2. Lingkup Kewenangan

Lingkup kewenangan BPJT mencakup sebagian pengaturan, pengusahaan, dan pengawasan Badan Usaha jalan tol.⁷ Dalam menjalankan kewenangan tersebut, BPJT mempunyai tugas dan fungsi sebagai berikut:⁸

- a. Merekomendasikan 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 pengusahaan jalan tol yang gagal dalam pelaksanaan konsesi, untuk kemudian dilelangkan kembali pengusahaannya.
- d. Melakukan persiapan pengusahaan jalan tol yang meliputi analisa kelayakan finansial, studi kelayakan, dan penyiapan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (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; dan
- h. Melakukan pengawasan terhadap Badan Usaha atas pelaksanaan seluruh kewajiban perjanjian pengusahaan jalan tol dan melaporkannya secara periodik kepada Menteri.

Sebagaimana disinggung diawal, kewenangan yang melekat kepada BPJT dijalankan dan atau berkaitan pula dengan tugas wewenang dari sejumlah unit organisasi di lingkungan Kementerian PUPR. Relasi keterkaitan kewenangan dimaksud terlihat pada tabel 2.2.

⁷ Peraturan Pemerintah No. 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol, Pasal 74.

⁸ Ibid, Pasal 75 Ayat (1).

Tabel 2. 2 Keterkaitan Kewenangan BPJT dengan Unit Organisasi di Lingkungan Kementerian PUPR

No	Kewenangan	Kegiatan	Penanggungjawab
1	Pengusahaan Jalan Tol	Pendanaan	<ul style="list-style-type: none"> o Badan Pengatur Jalan Tol o Badan Usaha Jalan Tol
		Persiapan Pengusahaan	<ul style="list-style-type: none"> o Direktorat Jenderal Bina Marga o Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur o Badan Pengatur Jalan Tol
		Pengadaan Tanah	<ul style="list-style-type: none"> o Direktorat Jenderal Bina Marga
		<ul style="list-style-type: none"> - Pelelangan Pengusahaan Jalan Tol - Penandatanganan Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol (PPJT) 	<ul style="list-style-type: none"> o Badan Pengatur Jalan Tol
		<ul style="list-style-type: none"> - Pelaksanaan Konstruksi oleh Pemerintah 	<ul style="list-style-type: none"> o Direktorat Jenderal Bina Marga
		<ul style="list-style-type: none"> - Pelaksanaan Konstruksi oleh Badan Usaha - Izin pelaksanaan konstruksi tambahan oleh badan usaha dalam masa pengoperasian 	<ul style="list-style-type: none"> o Direktorat Jenderal Bina Marga o Badan Pengatur Jalan Tol o Badan Usaha Jalan Tol
		<ul style="list-style-type: none"> - Perubahan Rencana Usaha 	<ul style="list-style-type: none"> o Badan Pengatur Jalan Tol o Badan Usaha Jalan Tol
		<ul style="list-style-type: none"> - Uji Laik Fungsi 	<ul style="list-style-type: none"> o Direktorat Jenderal Bina Marga o Badan Pengatur Jalan Tol
		<ul style="list-style-type: none"> - Sertifikat Laik Operasi 	<ul style="list-style-type: none"> o Direktorat Jenderal Bina Marga
		<ul style="list-style-type: none"> - Pengoperasian - Pemenuhan SPM 	<ul style="list-style-type: none"> o Direktorat Jenderal Bina Marga o Badan Pengatur Jalan Tol o Badan Usaha Jalan Tol
		<ul style="list-style-type: none"> - Izin pemanfaatan bagian-bagian jalan tol 	<ul style="list-style-type: none"> o Direktorat Jenderal Bina Marga o Badan Pengatur Jalan Tol o Badan Usaha Jalan Tol
4	Pengawasan Jalan Tol	Pengawasan umum jalan tol	<ul style="list-style-type: none"> o Direktorat Jenderal Bina Marga
		Pengawasan Pengusahaan Jalan Tol	<ul style="list-style-type: none"> o Pengawasan Pengusahaan Jalan Tol

Sumber: Peraturan Menteri PUPR Nomor 20 Tahun 2020 Tentang Tugas dan Wewenang DJBM, DJPI, BPJT, dan BUJT dalam Penyelenggaraan Jalan Tol

2.3. Pelaksanaan Kewenangan BPJT

2.3.1. Pengusahaan Jalan Tol

Pengusahaan jalan tol terdiri atas kegiatan pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian, dan/atau pemeliharaan.⁹ Bentuk pengusahaan jalan tol ialah Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU).¹⁰ Bentuk pengusahaan yang terselenggara meliputi bangun guna serah yang terdiri dari bangun guna serah tanpa dukungan pemerintah, bangun guna serah – pembayaran ketersediaan layanan atau bangun guna serah dengan dukungan pemerintah; kontrak operasi dan pemeliharaan; atau bentuk lainnya sebagaimana disetujui oleh Menteri.¹¹ Secara lebih jelas hal ini dapat dilihat pada tabel 2.3.

Tabel 2. 3 Bentuk Pengusahaan Atas Kondisi Pengusahaan Jalan Tol

No.	Kondisi	Bangun Guna Serah tanpa Dukungan Pemerintah	Bangun Guna Serah Dengan Dukungan Pemerintah	Bangun Guna Serah – Pembayaran Ketersediaan Layanan
1.	Kelayakan Jalan Tol	Layak secara ekonomi dan finansial	Layak secara ekonomi namun membutuhkan dukungan pemerintah agar layak finansial	Layak secara ekonomi namun membutuhkan investasi BUJT berupa pembayaran ketersediaan layanan agar layak finansial
2.	Pelaksanaan oleh BUJT	Pendanaan, Perencanaan Teknis, Pelaksanaan konstruksi, pengoperasian, dan pemeliharaan	Pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi selain porsi pemerintah, pengoperasian, dan pemeliharaan seluruh bagian jalan tol	Pendanaan, perencanaan teknis pelaksanaan konstruksi, pengoperasian, dan pemeliharaan
3.	Dukungan Pemerintah	-	Dapat berupa sebagian konstruksi dan/atau dukungan kelayakan dari Menteri Keuangan sebesar kurang dari 50% total biaya konstruksi	-
4.	Jangka Waktu kerja sama	Paling lama 50 tahun dan dapat diperpanjang sesuai tingkat kelayakan proyek	Paling lama 50 tahun dan dapat diperpanjang sesuai tingkat kelayakan proyek	Paling lama 50 tahun dan dapat diperpanjang sesuai tingkat kelayakan proyek
5.	Pengembalian investasi	Pendapatan tol	Pendapatan tol	Pembayaran ketersediaan layanan

Sumber: Peraturan Menteri PUPR Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha Untuk Jalan Tol

⁹ Peraturan Pemerintah No. 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol, Pasal 19 Ayat (1).

¹⁰ Dalam kerjasama tersebut, pemerintah dapat memberikan dukungan kepada badan usaha dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan dan pengendalian risiko keuangan APBN. Peraturan Menteri PUPR No. 1 tahun 2017 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha untuk Pengusahaan Jalan Tol, Pasal 7 Ayat (3).

¹¹ Peraturan Menteri PUPR No. 1 tahun 2017 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha untuk Pengusahaan Jalan Tol, Pasal 8 Ayat (1).

Pengusahaan jalan tol dalam pelaksanaannya dilakukan melalui dua mekanisme yakni prakarsa dari pemerintah (*solicited*) dan prakarsa badan usaha (*unsolicited*). Perbedaan mendasar dalam Pengusahaan Jalan Tol *solicited* dan *unsolicited* ialah pihak yang melakukan inisiasi. Secara lebih lengkap differensiasi pengusahaan antara ruas tol *solicited* dan *unsolicited* tersaji di tabel 2.4.

Tabel 2. 4 Perbedaan Prakarsa Pemerintah dengan Prakarsa Badan Usaha

No.	Kegiatan	Uraian Kegiatan	Pelaksana	
			Prakarsa Pemerintah (<i>Solicited</i>)	Prakarsa Badan Usaha (<i>Unsolicited</i>)
1.	Inisiasi/Usulan	- Pra -Studi Kelayakan	DJBM	Badan Usaha dievaluasi oleh DJPI
2.	Persiapan Pengusahaan	- Studi Kelayakan - Analisis Dampak Lingkungan - Permohonan Penetapan Lokasi	Dilaksanakan oleh Pemerintah (BPJT)	Dilaksanakan oleh Badan Usaha
3.	Pengadaan Tanah	Penetapan Lokasi	Pemerintah Daerah	Pemerintah Daerah
		Row Plan	DJBM	DJBM
		Pengadaan Tanah (Dana pengadaan)	Pemerintah	Pemerintah apabila PSN Badan Usaha apabila ruas tol tidak menjadi bagian dari PSN
4.	Pelelangan	Dokumen Lelang	BPJT	BPJT
5.	Pendanaan		Pemerintah dan/atau Badan Usaha	Badan Usaha
6.	Perencanaan Teknik	Rancangan Teknik Akhir	Pemerintah dan/atau Badan Usaha	Badan Usaha dievaluasi oleh DJBM dan BPJT
7.	Pelaksanaan Konstruksi		Pemerintah dan/atau Badan Usaha	Badan Usaha
8.	Pengoperasian		Badan Usaha	Badan Usaha

Sumber: Kementerian PUPR, data diolah

Implementasi pengusahaan jalan tol dilaksanakan oleh pemerintah dan/atau badan usaha yang memenuhi persyaratan. Pengusahaan jalan tol dilaksanakan oleh pemerintah ketika ruas jalan tol layak secara ekonomi, namun belum layak secara finansial.¹² Pada kondisi ini pengoperasian dan pemeliharaan selanjutnya dilakukan oleh badan usaha atas tol yang dibangun oleh pemerintah tersebut.¹³ Dalam hal pendanaan pemerintah untuk pengusahaan jalan tol terbatas, pemerintah dapat menugaskan BUMN yang seluruh modalnya milik negara untuk melaksanakan seluruh pengusahaan jalan tol atau meneruskan pengusahaan jalan tol yang belum diselesaikan pemerintah, termasuk dengan pengoperasian dan pemeliharaannya.¹⁴ Sementara itu, pelibatan badan usaha dalam pengusahaan jalan tol bergantung pada kondisi ruas jalan tol itu sendiri. Hal ini sebagaimana dapat diurai pada beberapa kondisi sebagai berikut:

¹² Peraturan Pemerintah No. 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol, Pasal 20 Ayat (1)

¹³ Ibid, Pasal 20 Ayat (2).

¹⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2017 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol

- a. Pengusahaan jalan tol dilakukan oleh pemerintah dan badan usaha untuk ruas jalan tol yang layak secara ekonomi namun keseluruhan proyek tidak layak secara finansial.¹⁵ Pada kondisi ini badan usaha dapat meneruskan pembangunan jalan tol yang telah dilaksanakan oleh pemerintah beserta dengan pengoperasian dan pemeliharannya.
- b. Ketika ruas jalan tol layak secara ekonomi dan finansial, pelaksanaan seluruh lingkup pengusahaan jalan tol melalui badan usaha.¹⁶

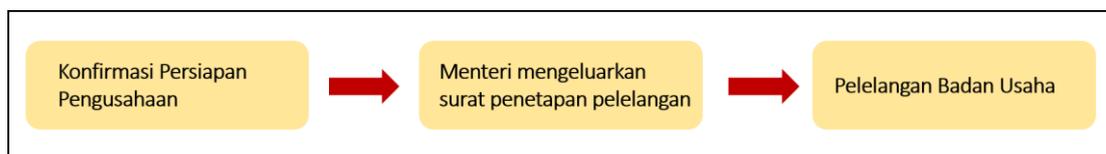
A. Persiapan Pengusahaan

BPJT sebagai pengatur jalan tol menyusun prioritas proyek jalan tol yang akan dilelang. Pada ruas jalan tol yang diprakarsai oleh Pemerintah, BPJT juga melaksanakan pelbagai upaya persiapan pengusahaan meliputi kegiatan penyusunan pra-studi kelayakan finansial, studi kelayakan, dan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL).¹⁷

Pra-studi kelayakan finansial (Pra-FS) mencakup kegiatan analisis sosial ekonomi, analisis proyeksi lalu lintas, analisis perkiraan biaya konstruksi, analisis kelayakan finansial termasuk rekomendasi bentuk pengusahaan, skema pendanaan dan upaya yang dibutuhkan untuk membuat proyek layak secara finansial.¹⁸ Hasil Pra-FS kemudian digunakan menjadi dasar penyusunan studi kelayakan (FS). Studi kelayakan merupakan pendalaman dari Pra-FS terkait analisis sosial ekonomi daerah, analisis proyeksi lalu lintas, penyusunan desain awal (*basic design*), analisis perkiraan biaya konstruksi, analisis kelayakan teknik, ekonomi, dan finansial. Kemudian, penyusunan AMDAL ditujukan untuk melihat dampak-dampak lingkungan yang mungkin terjadi akibat adanya rencana kegiatan pembangunan jalan tol.

Ketiga dokumen sebagaimana diurai tersebut kemudian menjadi rujukan dalam proses pelelangan. Selain dokumen tadi, BPJT melakukan konfirmasi beberapa hal, diantaranya penetapan tata cara pengembalian investasi BUJT; penyampaian permohonan penetapan lokasi dari Menteri PUPR atau Dirjen Bina Marga kepada pihak berwenang; permohonan persetujuan BMN/BMD dalam rangka pengusahaan jalan tol oleh Menteri PUPR; persetujuan pemberian dukungan pemerintah jika diperlukan (untuk *solicited*); persetujuan pemberian jaminan pemerintah apabila diperlukan. Apabila kesemuanya telah terpenuhi, pelaksanaan lelang dapat dilakukan setelah Menteri yang membidangi urusan pemerintahan di bidang jalan menerbitkan surat penetapan lelang.¹⁹

Gambar 2. 2 Skema Keputusan Pelaksanaan Pelelangan



Sumber: Peraturan Menteri PUPR Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha Untuk Jalan Tol

¹⁵ Ibid, Pasal 23 Ayat (2).

¹⁶ Ibid, Pasal 21 Ayat (1).

¹⁷ Akan halnya proyek jalan tol dari prakarsa badan usaha, persiapan dilaksanakan oleh badan usaha pemrakarsa.

¹⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol, Pasal 24 Ayat (2).

¹⁹ Surat penetapan memuat informasi nama paket jalan tol yang akan dilelangkan termasuk lingkup pekerjaan dan perkiraan biaya investasi; bentuk kerjasama pengusahaan jalan tol, metode pelelangan yang digunakan, dan ketentuan lain yang dianggap perlu.

B. Pelelangan

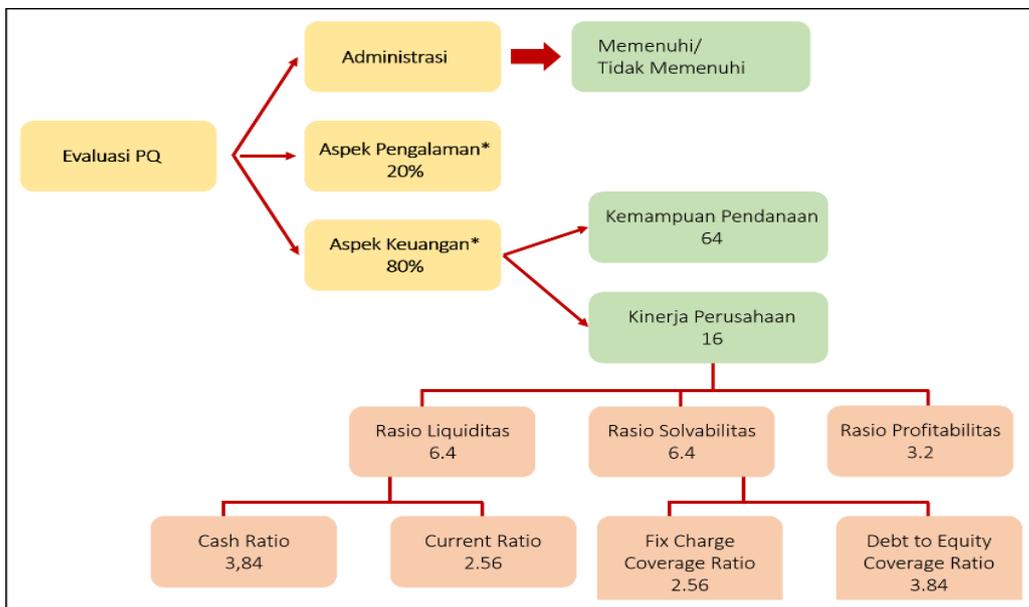
Tahapan lelang terbagi menjadi dua, yakni prakualifikasi dan tahap pelelangan terbatas bagi peserta yang lulus prakualifikasi.²⁰ Prakualifikasi dilakukan guna menilai kemampuan calon peserta pelelangan atas aspek kemampuan keuangan dan kemampuan teknis (lihat gambar 2.5). Evaluasi atas komponen keuangan dan pengalaman dilakukan kepada peminat yang lulus evaluasi dokumen administrasi. Pada metode pelelangan kontrak operasi dan pemeliharaan serta pelelangan pembayaran ketersediaan layanan, bobot penilaian aspek keuangan dan pengalaman masing-masing sebesar 50%.

Gambar 2. 3 Tahapan Prakualifikasi



Sumber: BPJT, 2022

Gambar 2. 4 Evaluasi Prakualifikasi



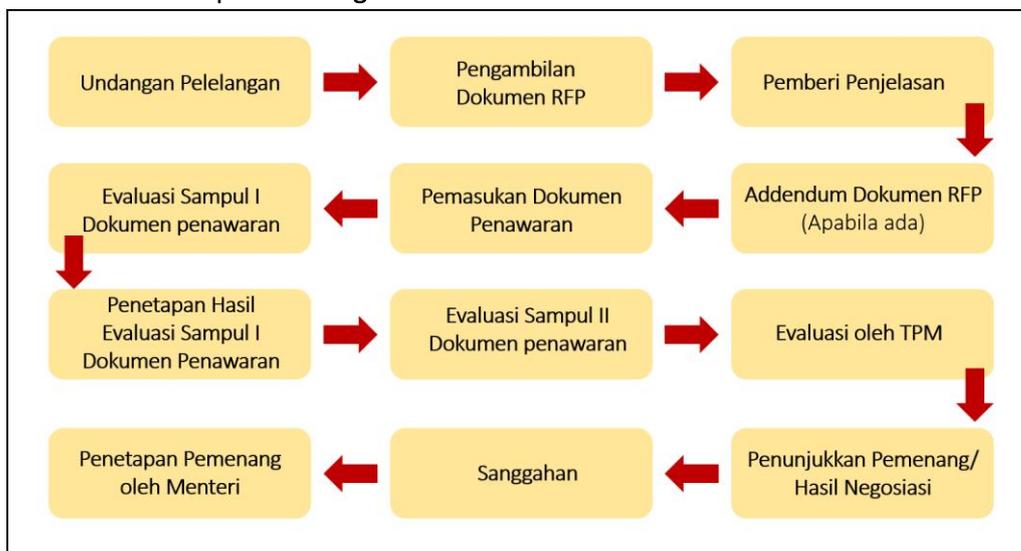
Sumber: BPJT, 2022

Apabila peminat lelang berhimpun dalam konsorsium, evaluasi dilakukan kepada tiap anggota konsorsium. Evaluasi kemampuan keuangan dinilai berdasarkan perkiraan nilai investasi perusahaan jalan tol. Adapun penilaian dilakukan terhadap laporan keuangan selama 3 (tiga) tahun terakhir. Sementara penilaian pengalaman peminat dilakukan terhadap pengalaman

²⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol, Pasal 56.

peminat dalam 5 (lima) tahun terakhir. Secara keseluruhan tahapan lelang investasi jalan tol dapat dilihat pada gambar 2.5.

Gambar 2. 5 Tahapan Pelelangan



Sumber: BPJT, 2022

Dalam pelaksanaan lelang, negosiasi dapat dilakukan oleh panitia setelah mendapatkan persetujuan Menteri. Pelaksanaan negosiasi dilakukan pada beberapa kondisi berikut:

- Prakualifikasi hanya menghasilkan 1 (satu) peserta pelelangan,
- Hanya 1 (satu) peserta pelelangan yang memasukkan dokumen penawaran dan memenuhi persyaratan berdasarkan hasil evaluasi dokumen penawaran sampul I,
- hanya 1 (satu) peserta pelelangan yang memenuhi persyaratan berdasarkan hasil evaluasi dokumen penawaran sampul I, atau
- dalam hal setelah dilakukan evaluasi dan koreksi artimatik terhadap proposal keuangan (rencana bisnis) yang diajukan, Panitia dengan mengacu pada HPSPJT berpendapat bahwa penawaran yang diajukan oleh peserta tidak wajar.

Proses negosiasi dilaksanakan setelah peserta pelelangan dinyatakan lulus berdasarkan hasil evaluasi dokumen penawaran sampul I yang telah ditetapkan oleh Kepala BPJT. Panitia kemudian melaksanakan negosiasi dan melaporkannya kepada Kepala BPJT kemudian diteruskan kepada Menteri untuk memperoleh penetapan. Panitia mengumumkan hasil negosiasi yang telah ditetapkan Menteri dalam laman resmi Kementerian dan BPJT.²¹

Setelah diumumkan, peserta dapat memberikan sanggahan berupa keberatan terkait daftar peringkat atau hasil negosiasi yang telah diumumkan oleh panitia. Adapun sanggahan disampaikan secara tertulis kepada Kepala BPJT. Jawaban atas sanggahan akan dijawab secara tertulis oleh Kepala BPJT paling lambat 10 (sepuluh) hari setelah tanggal sanggahan diterima.

Apabila tidak ada sanggahan hingga terlampainya masa sanggah, ataupun sanggahan ditolak oleh Kepala BPJT atau Menteri maka Panitia membuat kesimpulan hasil Pelelangan dan dituangkan dalam Berita Acara Hasil Pelelangan untuk kemudian dilaporkan kepada Kepala BPJT

²¹ Dalam hal Menteri tidak setuju dengan hasil negosiasi, Menteri, Kepala BPJT, dan panitia akan membahas ketidaksetujuan tersebut dan akan dituangkan ke dalam berita acara untuk ditandatangani dan diumumkan.

untuk diteruskan kepada Menteri. Setelah Menteri menetapkan pemenangan, hasil pelelangan diumumkan melalui laman resmi Kementerian, BPJT, dan/atau media cetak dan diberitakan oleh panitia kepada para peserta lelang.

C. Perencanaan Teknik

Berdasarkan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol, Perencanaan teknik merupakan 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. Perencanaan teknik dilakukan oleh badan usaha, baik dalam ruas jalan tol dengan prakarsa pemerintah maupun badan usaha. Dalam pelaksanaannya, pemerintah dan/atau badan usaha menggunakan jasa pihak ke-3 (tiga) dalam melakukan pendetailan rencana teknik bersama dengan kontraktor pelaksana.

Rencana teknik, yang biasa disebut dengan Rencana Teknik Akhir digunakan sebagai dasar pelaksanaan konstruksi ruas jalan tol. Adapun pembagian penyusunan rencana teknik bergantung kepada kesepakatan antara badan usaha dengan pemerintah, apakah dilakukan secara menyeluruh, per seksi maupun dengan konsep *design and build*.

D. Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah secara umum terdiri dari 4 (empat) tahapan diantaranya:

- a. Perencanaan
Kementerian PUPR sebagai pihak yang membutuhkan tanah menyusun dan meriviu Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (DPPT).
- b. Persiapan
Pada tahap ini Kementerian PUPR menyerahkan DPPT kepada Gubernur/Bupati/Walikota dan mendampingi pelaksanaan tahapan persiapan.
- c. Pelaksanaan
Kegiatan mencakup penyerahan Surat Keputusan (SK) Penetapan Lokasi (Penlok) kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN), pendampingan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) pada seluruh tahapan pelaksanaan. Pada tahap pelaksanaan, mencakup pula kegiatan pelaksanaan pembayaran bidang tanah dan pelepasan hak.
- d. Penyerahan Hasil
Kementerian PUPR menerima Sertifikat Hak Pakai atas nama Kementerian PUPR.

Sumber dana pembebasan lahan dapat bersumber dari pemerintah dan/atau badan usaha. Pendanaan berasal dari pemerintah ketika inisiasi proyek dari pemerintah dan/atau menjadi bagian dari Proyek Strategis Nasional (PSN).²² Namun pasca penetapan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, pembiayaan pengadaan tanah untuk ruas tol dari prakarsa badan usaha menjadi kewajiban badan usaha.²³ Pengadaan tanah sendiri dapat dilaksanakan sebelum terbentuknya BUJT. Meski demikian, hingga laporan ini disusun mayoritas pengadaan tanah dilaksanakan saat badan usaha

²² Baik ruas jalan tol dengan inisiasi pemerintah maupun inisiasi badan usaha.

²³ Pasal 35 D Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Pasal 35.

telah terbentuk. Saat ini pendanaan pengadaan tanah sudah menjadi bagian dari perencanaan anggaran pengelolannya dilaksanakan oleh Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN).²⁴

E. Pelaksanaan Konstruksi

Pelaksanaan konstruksi mengacu kepada dokumen Rencana Teknik Akhir (RTA) yang disusun BUJT disetujui oleh Ditjen Bina Marga dan BPJT. Setelah Surat Perintah Mulai Kerja (SPMK) dikeluarkan, badan usaha dapat memulai proses konstruksi di lapangan.²⁵

Badan usaha dalam melaksanakan konstruksi mendapatkan pengawasan dari pemerintah melalui entitas Pengawas Mutu Independen (PMI). Pengadaan PMI dilakukan oleh BUJT. Demikian pula atas aspek pendanaannya.

F. Pengoperasian

Setelah konstruksi selesai dilaksanakan, pemerintah melalui Ditjen Bina Marga melakukan uji laik fungsi. Penerbitan sertifikat laik fungsi menjadi acuan BUJT untuk dapat mengoperasikan jalan tol sesuai dengan ketentuan.

G. Pemeliharaan

Pemeliharaan jalan tol meliputi pemeliharaan rutin, pemeliharaan berkala, dan peningkatan berdasarkan ketentuan teknik pemeliharaan jalan tol. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol, pelaksanaan pemeliharaan jalan tol tidak boleh merugikan pengguna jalan, dan tidak menimbulkan gangguan terhadap kelancaran lalu lintas. Badan usaha pun wajib memelihara jalan tol dan jalan penghubung.

2.3.2. Pengawasan Jalan Tol

Pengawasan jalan tol merupakan upaya untuk mewujudkan tertib pengaturan, pembinaan dan pengusaha jalan tol. Dalam melaksanakan kegiatan pengawasan lingkup materi kegiatan meliputi penilaian kinerja penyelenggaraan jalan, pengkajian pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan jalan, pengendalian fungsi dan manfaat hasil pembangunan jalan, dan pemenuhan spm yang ditetapkan oleh penyelenggara jalan.²⁶

Dalam konteks jalan tol, pelaksanaan pengawasan meliputi 2 (dua) hal. Pertama, pengawasan umum. Pengawasan umum meliputi pengawasan terhadap penyelenggaraan jalan tol, pengembangan jaringan jalan tol, fungsi dan manfaat jaringan jalan tol, dan kinerja jaringan jalan tol. Secara normatif, pelaksana pengawasan ini adalah Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang jalan.²⁷ Pengawasan kedua, yakni pengawasan pengusaha jalan tol. Tugas ini diamanatkan kepada BPJT. Akan halnya cakupan pengawasan, yaitu terhadap pelaksanaan kewajiban perjanjian pengusaha jalan tol.²⁸

²⁴ Pencairan anggaran pengadaan jalan tol secara spesifik diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 139 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Pendanaan Pengadaan Tanah bagi Proyek Strategis Nasional oleh Lembaga Manajemen Aset Negara.

²⁵ Masa konsesi dihitung sejak SPMK terbit.

²⁶ Undang-Undang No. 2 tahun 2022 tentang Jalan, Pasal 36 Ayat (2).

²⁷ Peraturan Pemerintah No. 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol, Pasal 70 Ayat (2).

²⁸ Ibid, Pasal 71 Ayat (1).

BAB III

TEMUAN DALAM TATA KELOLA BPJT DALAM PENYELENGGARAAN JALAN TOL

Celah korupsi dalam penyelenggaraan jalan tol masih terbuka. Bentang potensi korupsi tersebar tidak hanya berkaitan dalam pelaksanaan kewenangan perusahaan dan pengawasan, namun juga dalam tahap pengaturan.

3.1. Tidak Akuntabelnya Perencanaan Jalan Tol

Implementasi prinsip akuntabilitas dalam perencanaan jalan tol belum sepenuhnya berjalan. Situasi ini muncul tidak terlepas dari alas kebijakan yang dipergunakan. Sejatinya acuan perencanaan jalan tol ditetapkan melalui Keputusan Menteri. Hal ini secara eksplisit muncul dalam Peraturan Pemerintah No. 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol. Pasal 10 Ayat (1) peraturan dimaksud menyebutkan bahwa *kebijakan perencanaan jalan tol disusun dan ditetapkan oleh Menteri setiap 5 (lima) tahun dan dapat ditinjau kembali*. Kondisi faktual menunjukkan bahwa pengaturan perencanaan jalan tol mengacu pada dokumen Surat Edaran Direktur Jenderal Bina Marga Nomor 16/SE/Db/2020 tentang Petunjuk Teknis Perencanaan Jalan Tol.²⁹ Keadaan ini menyebabkan substansi perencanaan rentan belum mempertimbangkan pelbagai perspektif secara komprehensif dari lintas unit organisasi di lingkungan Kementerian PUPR. Dari aspek tinjauan keseluruhan tol contohnya, perencanaan yang disusun belum memperhitungkan kompetisi antar ruas jalan, baik dalam lingkup antar ruas tol maupun antara ruas tol dengan eksisting jalan nasional non tol yang telah terbangun maupun terhadap rencana pengembangan jalan di tingkat lokal. Hal ini menyebabkan pada saat pengoperasian, lalu lintas harian yang menjadi sumber utama pendapatan usaha menjadi terbagi. Hal ini sebagaimana terjadi pada beberapa ruas tol. Sebagai contoh, adanya penambahan lajur di Jalan Tol Jakarta-Cikampek g tidak diperhitungkan pada saat penyusunan studi kelayakan sehingga berdampak terhadap proyeksi lalu lintas Jalan Tol Jakarta-Cikampek II Selatan. Adapun ruas-ruas tol yang memiliki kompetitor tersaji pada tabel 3.1.

Tabel 3. 1 Contoh Ruas Jalan Tol Yang Berkompetisi Dengan Ruas Tol Lain dan atau Jalan Arteri

No.	Ruas jalan	Kompetitor
1.	Krian – Legundi – Manyar	Tol Surabaya – Gempol
2.	Kunciran – Serpong	Jakarta Outer Ring Road dan Jakarta Outer Ring Road II
3.	Cengkareng - Batu Ceper - Kunciran	
4.	Tol Manado – Bitung	Jaringan arteri primer Manado – Bitung
5.	Simpang Susun Waru – Bandara Juanda	Arteri Sedati
6.	Probolinggo – Banyuwangi	Jember – Banyuwangi
7.	Jakarta – Cikampek II Selatan	Jakarta – Cikampek

Sumber: BPJT&diolah dari pelbagai sumber, 2022

Adanya kompetisi antara sebuah ruas jalan dengan ruas tol yang terencanakan menyebabkan pendanaan pemerintah untuk pengadaan tanah perusahaan tol tidak termanfaatkan sesuai

²⁹ Substansi kebijakan berasal dari pelbagai kajian jaringan jalan yang pernah dilaksanakan oleh dan atau bersama donor serta pembaruan yang dilakukan di internal Kementerian PUPR.

dengan perencanaan awal. Sebagaimana diketahui, pemerintah memiliki porsi dalam pendanaan pengadaan tanah atas pembangunan ruas tol. Nilai pengadaan tanah beberapa ruas tol yang memiliki kompetisi tersaji pada tabel 3.2.

Tabel 3. 2 Nilai Pengadaan Tanah Untuk Ruas Jalan Tol Yang Berkompetisi

No.	Ruas jalan	Nilai (dalam miliar rupiah)*
1.	Tol Krian – Legundi – Manyar	1.527,84
2.	Tol Semarang – Solo	2.418,06
3.	Tol Manado – Bitung	1.685,15
4.	Probolinggo – Banyuwangi	1.671,33
5.	Kunciran – Serpong	4.302,19
6.	Cengkareng - Batu Ceper – Kunciran	6.238,00

*estimasi kebutuhan Uang Ganti Kerugian

Sumber: Ditjen Bina Marga, 2022

Persoalan akuntabilitas dalam perencanaan ruas tol tercermin pula dalam mekanisme evaluasi perencanaan jalan tol. Proses evaluasi perencanaan jalan tol belum diatur secara detail. Meskipun Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat telah memiliki acuan dalam menilai kelayakan usulan ruas jalan tol dari badan usaha yang masuk dalam rencana umum,³⁰ namun kriteria yang ada merupakan indikator yang diformulasikan untuk menentukan prioritas ruas jalan tol pada kebijakan perencanaan jangka panjang. Dalam hal perubahan ruas tol yang akan terbangun contohnya, belum terdapat mekanisme lebih operasional dalam memasukkan ruas tol dimaksud ke dalam rencana umum jalan tol. Proses evaluasi yang ada bukan dalam upaya menimbang ulang atas keberadaan ruas jalan tol, namun untuk melegitimasi keberadaan ruas jalan tol yang belum masuk dalam dokumen rencana eksisting. Hal ini terutama terjadi pada ruas tol prakarsa badan usaha.³¹ Sebagai contoh, dalam kurun waktu 2015 sampai dengan 2022, terdapat 9 (sembilan) ruas jalan tol prakarsa. Sebanyak 7 (tujuh) dari 9 (sembilan) ruas jalan tol *unsolicited* tersebut mulanya merupakan ruas jalan tol yang tidak tercantum dalam Surat Keputusan Menteri PUPR tentang Rencana Umum Jaringan Jalan Nasional. Namun selanjutnya ruas dimaksud termuat dalam Surat Edaran Direktur Jenderal Bina Marga Nomor 16/SE/Db/2020 tentang Petunjuk Teknis Perencanaan Jalan Tol.

³⁰ Analisis dilakukan terhadap kesesuaian dengan rencana pengembangan wilayah; konektivitas antar pusat kegiatan, kawasan strategis, serta simpul-simpul transportasi yang dihubungkan oleh jalan tol; kesesuaian dengan tujuan pencapaian waktu tempuh; Kesesuaian dengan sistem transportasi nasional; terintegasi dengan rencana pengembangan jaringan jalan nasional non-tol; kinerja lalu lintas saat ini dengan kondisi tanpa jalan tol (VCR, kecepatan lalu lintas, dll); potensi volume lalu lintas yang akan dilayani oleh jalan tol; Tingkat kelayakan proyek secara ekonomi; dan direktif terhadap pengembangan kawasan baru

³¹ Badan usaha dapat mengajukan usulan pembangunan ruas jalan tol yang belum berada dalam dokumen rencana umum.

Tabel 3.2. Rincian Rencana Umum Jaringan Jalan Tol 2016 – 2022 yang Sudah Tidak Tercantum Dalam Keputusan Menteri PUPR Nomor 355/KPTS/M/2016



Catatan: Rencana Umum Jaringan Jalan Tol yang sudah tidak tercantum dalam Keputusan Menteri PUPR Nomor 355/KPTS/M/2016 tanggal 5 November 2020 sudah tercantum dalam rencana umum jaringan jalan tol sesuai SE Dirjen Bina Marga Nomor 16/SE/Db/2020.

Sumber: Ditjen Bina Marga, 2002

Lebih lanjut, belum jelasnya mekanisme evaluasi perencanaan jalan tol juga tercermin dalam beberapa contoh berikut. Pada ruas jalan tol Ciawi – Sukabumi contohnya, semula rancangan panjang ruas tol adalah 54 km. Dalam perjalanannya, jarak ruas tol ini direncanakan berkurang.³² Selain itu, terdapat rencana penyusunan studi terhadap tujuh ruas jalan tol yang tidak tercantum dalam dokumen perencanaan, baik yang tertuang dalam Keputusan Menteri PUPR tentang Rencana Umum Jalan Nasional dan Surat Edaran Dirjen Bina Marga No. 16/SE/Db/2020 tentang Petunjuk Teknis Perencanaan Jaringan Jalan Tol.³³

Tabel 3.3. Rincian Rencana Umum Jaringan Jalan Tol 2016 – 2022 yang Sudah Tidak Tercantum dalam Keputusan Menteri PUPR Nomor 355/KPTS/M/2016



Su

Akuntabilitas perencanaan juga menasar pada penentuan prioritas pengerjaan ruas jalan tol. Justifikasi dalam menetapkan prioritas pelaksanaan pembangunan sebuah ruas tol belum sepenuhnya terwujud. Keberadaan jalan tol yang telah terencana sedari awal tidak serta merta akan menjadi ruas tol yang akan terusahakan lebih dahulu. Hal ini tercermin pada kegiatan *solicited* untuk ruas Jember – Lumajang, Jember – Situbondo dan Tulungagung – Kapanjen. Beberapa ruas tol tersebut tidak sepenuhnya muncul pada ruang lingkup Surat Edaran Dirjen Bina Marga No. 16/SE/Db/2020 tentang Petunjuk Teknis Perencanaan Jaringan Jalan Tol.³⁴

³² Dalam pelaksanaannya, pengurangan pembangunan dilakukan pada seksi 4. Diskusi Tim KPK dengan pengelola ruas Ciawi-Sukabumi.

³³ Surat Keputusan Menteri PUPR tentang Rencana Umum Jaringan Jalan Nasional terakhir telah diubah melalui Keputusan Menteri PUPR Nomor: 355/KPTS/M/2016.

³⁴ Ruas Jember – Lumajang, Jember – Situbondo dan Tulungagung – Kapanjen tercantum dalam Rencana Ruas Jalan Tol dan Rencana Umum Jaringan Jalan Tol namun tidak masuk dalam Kebijakan Perencanaan Jalan Tol.

Kekinian, ruas Jember – Lumajang, Jember – Situbondo, dan Tulungagung – Kapanen diproses dalam tahapan penyusunan dokumen lelang, yaitu tahap penyusunan dokumen studi oleh BPJT. Ruas tersebut sedang dalam proses penyelesaian *Final Business Case* dan *Readiness Criteria* oleh Ditjen Pembiayaan Infrastruktur.³⁵ Sehingga, meskipun keberadaan ruas dimaksud relatif baru masuk di dokumen perencanaan, namun penyelesaian pembangunannya ditargetkan terlaksana lebih awal.

3.2. Belum Seluruh BUJT Menyelesaikan Pembayaran Dana Bergulir Pengadaan Tanah Jalan Tol Kepada Pemerintah.

Pemerintah masih memiliki piutang yang belum terselesaikan di tingkat BUJT. Keberadaan piutang merupakan konsekuensi dari pencabutan status Badan Layanan Umum (BLU) Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT.³⁶

Nilai pokok piutang yang belum tertagih sebesar lebih kurang Rp4,2 trilyun. Secara detail, rincian piutang dalam Perjanjian Layanan Dana Bergulir yang ditandatangani oleh BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT dengan BUJT per 18 April 2019 tersaji pada tabel 3.5.

Tabel 3. 5 Perhitungan Piutang Dana Bergulir Talangan Tanah Berdasarkan Asersi Sekretariat BPJT dan Reviu BPKP (dalam rupiah)

Uraian	Saldo Piutang (Kelebihan Pembayaran)	Saldo Piutang (Kelebihan Pembayaran) setelah reviu BPKP	Koreksi Reviu
Nilai pokok	4.254.612.964.106	4.254.612.964.106	0
Nilai tambah	(277.226.914.385)	(277.219.797.965)	7.116.420
Denda	(3.797.610.342)	(3.797.610.342)	0

Sumber: *BPKP, 2022*

Berkaitan dengan keberadaan piutang, Kementerian PUPR sejatinya telah mengeluarkan dua kebijakan. Pertama, Peraturan Menteri No 22 Tahun 2000 tentang Stimulus Dalam Pengusahaan Jalan Tol yang Terdampak Pandemi COVID 2019. Berkaitan dengan penyelesaian piutang, aturan memberikan stimulus berupa penyelesaian kewajiban BLU-BPJT yang meliputi: pelunasan pokok pinjaman untuk ruas tol yang sudah beroperasi penuh paling lama 5 (lima) tahun sejak mekanisme disepakati; pelunasan pokok pinjaman untuk ruas tol yang beroperasi sebagian atau belum beroperasi paling lama 5 (lima) tahun setelah beroperasi penuh; dan penyelesaian nilai tambah dan denda keterlambatan nilai tambah yang sudah menjadi piutang berdasarkan pendapat hukum dari Kejaksaan Agung Republik Indonesia dan diverifikasi oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.³⁷

³⁵ Ruas tol Jember – Lumajang dan Jember – Situbondo direncanakan dibangun pada tahun 2030 - 2034. Sementara pembangunan ruas Tulungagung – Kapanen akan dilaksanakan pada tahun 2025 – 2029.

³⁶ Pemerintah mencabut status BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT melalui Keputusan Menteri Keuangan Nomor 337/KMK.05/2019 tentang Pencabutan Status Bidang Pendanaan Sekretariat Badan Pengatur Jalan Tol pada Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat sebagai Instansi Pemerintah yang menerapkan pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum

³⁷ Peraturan Menteri PUPR No. Tahun 2020 tentang Stimulus Dalam Pengusahaan Jalan Tol Yang Terdampak Pandemi Corona Virus Disease 2019, Pasal 4 Ayat (1).

Kebijakan kedua yang diterbitkan, yaitu Keputusan Menteri PUPR No 822/KPT.S/M/2021 tentang Penyelesaian Permasalahan Layanan Dana Bergulir BLU Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT. Peraturan menjelaskan bahwa penyelesaian permasalahan layanan dana bergulir dilakukan dengan penyepakatan penyelesaian layanan dana bergulir dalam perjanjian antara Satker Sekretariat BPJT dan BUJT. Adapun klausul perjanjian paling sedikit memuat

- a. Nilai hutang pokok, nilai tambah dan denda atas nilai tambah terhitung sampai dengan tanggal 18 April 2019.
- b. Penghitungan nilai hutang pokok berdasarkan hasil revidu yang dilakukan oleh BPKP dengan memperhatikan Inpres No 1 tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN).
- c. Penghitungan nilai tambah sebesar LPS+1% dengan jangka waktu 2 tahun dengan menggunakan bunga tunggal sejak ditandatanganinya perjanjian layanan dana bergulir dan/atau amandemen perjanjian layanan dana bergulir.
- d. Penghapusan denda atas nilai tambah dari kewajiban BUJT karena tidak memiliki dasar hukum dan/atau bertentangan dengan prinsip pelayanan BLU yang tanpa mengutamakan mencari keuntungan
- e. Jangka waktu penyelesaian atas nilai hutang pokok dan nilai tambah yang harus dibayarkan oleh BUJT paling lambat tahun 2024
- f. Tata Cara Pembayaran atas Nilai Hutang Pokok dan Nilai Tambah untuk masing-masing BUJT
- g. Penyelesaian atas kelebihan pembayaran nilai tambah dan denda atas nilai tambah yang telah dibayarkan oleh BUJT akan ditetapkan oleh Menteri atas rekomendasi BPJT sebagai bagian dari investasi, dan/atau penyesuaian tarif tol sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tabel 3.6





Meskipun pemerintah telah merancang upaya penyelesaian piutang namun skema pembayaran terbatas pada nilai pokok pinjaman. Belum ada informasi terkait pembayaran terhadap nilai tambah/bunga dana bergulir yang juga merupakan pendapatan negara. Adapun total piutang nilai tambah/bunga dana bergulir sebesar Rp394,379,109,271,88.

Sumber: BPJT, 2022

Lebih lanjut, dalam hal penyelesaian piutang, terdapat 8 (delapan) dari 12 BUJT yang mengajukan penyelesaian pengembalian nilai pokok diatas tahun 2024 (lihat tabel 3.8). Kondisi ini tidak sesuai dengan Keputusan Menteri PUPR No 822/KPTS/M/2021 yang menyebutkan bahwa jangka waktu penyelesaian atas nilai hutang pokok dan nilai tambah yang harus dibayarkan oleh BUJT paling lambat tahun 2024.

Tabel 3. 8 Rincian BUJT Dengan Penyelesaian Atas Nilai Hutang Pokok Dan Nilai Tambah Melebihi Tahun 2024

No.	BUJT (Ruas)	Ruas	Status Jalan Tol	Tanggal penyelesaian pembayaran piutang nilai pokok dana bergulir
1.	PT Jasamarga Surabaya Mojokerto	Surabaya Mojokerto	Operasi penuh	30 Nov 2022 – 30 Des 2025
2.	PT Trans Marga Jateng	Semarang Solo / Bawen Kartosuro	Operasi penuh	Nov 2022-Mar 2027
3.	PT Marga Trans Nusantara	Kunciran Serpong	Operasi penuh	30 Nov 2022-30 Mar 2026
4.	PT Jasamarga Kunciran Cengkareng	Cengkareng Batu Ceper Kunciran	Operasi penuh	28 Nov 2022 – 28 Nov 2027
5.	PT Trans Jabar Tol	Ciawi Sukabumi	Operasi sebagian/konstruksi	10 Nov 2022 – 10 Dec 2030
6.	PT Tanslingkar Kita Jaya	Cinere Jagorawi	Operasi sebagian/konstruksi	Des 2022-Sep 2025
7.	PT Citra Wassphutowa	Depok Antasari	Operasi sebagian/konstruksi	30 Nov 2022 – 30 Dec 2026
8.	PT Cimanggis Cibitung Tollways	Cimanggis Cibitung	Operasi sebagian/konstruksi	10 Nov 2022 – 10 Des 2027

Sumber: BPJT, 2022

3.3. Dominasi Investor Jalan Tol Yang Merangkap Sebagai Kontraktor

Penguasaan BUMN Karya dalam pengusahaan jalan tol menjadi sebuah kekinian. Bentang dominasi perusahaan plat merah sebagai investor tol merentang luas tidak hanya pada ruas tol *solicited* namun juga ruas *unsolicited*. Masifnya keterlibatan BUMN Karya dalam pengusahaan jalan tol tidak hanya dalam konteks sebagai pemegang saham mayoritas namun juga dalam porsi-porsi kepemilikan minoritas (tabel 3.9).

Tabel 3. 9 Daftar kepemilikan ruas jalan tol non-pengusahan di Indonesia 2015 – 2022

No.	Nama Ruas Jalan Tol	Jenis	Tahun PPJT	Kepemilikan Saham BUJT	
				PPJT Awal	Perubahan (Status Terakhir)
1.	Kayu Agung - Palembang - Betung	<i>Unsolicited</i>	2015	Kayson Company 90%, PT Persada Tanjung Api-api 5%, PT Sriwijaya Marga Persada 4%, PT Perusahaan Daerah Prodexim 1%	PT Waskita Toll Road 98,1836% , PD Prodexim 0,8145%, PD Bende Seguguk 1,0019%
2.	Medan - Kualanamu - Tebing Tinggi	<i>Solicited</i>	2015	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 55%, PT Waskita Karya (Persero) Tbk 15% , PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 15% , PT Hutama Karya (Persero) 15%	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 55%, Kings Ring Limited 45%
3.	Soreang- Pasirkoja	<i>Solicited</i>	2015	PT Citra Marga Nusaphala Persada Tbk (65%), PT Wijaya Karya (Persero) Tbk (25%) , PT Jasa Sarana (10%)	PT Citra Marga Nusaphala Persada Tbk 72,74%, PT Wijaya Karya (Persero) 19,88% , PT Jasa Sarana 7,38%
4.	Balikipapan-Samarinda	<i>Solicited</i>	2016	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 55%, PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 15% , PT Wijaya Karya (Persero) Tbk 15% , PT Bangun Tjipta Sarana 15%	PT Jasa Marga (Persero) Tbk (67,39%), PT Wijaya Karya (Persero) Tbk (18,29%) , PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 13,75% , dan PT Bangun Tjipta Sarana (0,56%)
5.	Manado-Bitung	<i>Solicited</i>	2016	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 65%, PT Wijaya Karya (Persero) Tbk 20% , PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 15%	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 64,99%, PT Wijaya Karya (Persero) Tbk 20,04% , PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 14,97%
6.	Pandaan-Malang	<i>Solicited</i>	2016	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 60%, PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 35% , PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero) 5%	PT Jasa Marga 51%, PT Astra Tol Nusantara 49%

No.	Nama Ruas Jalan Tol	Jenis	Tahun PPJT	Kepemilikan Saham BUJT	
				PPJT Awal	Perubahan (Status Terakhir)
7.	Serpong-Balaraja	<i>Unsolicited</i>	2016	PT Bumi Serpong Damai Tbk 45%, PT Trasindo Karya Investama 25%, PT Astratel Nusantara 25%, PT Sinar Usaha Mahitala 5%	PT Bumi Serpong Damai Tbk 95%, PT Sinar Usaha Mahitala 5%
8.	Jakarta-Cikampek II Elevated	<i>Unsolicited</i>	2016	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 80%, PT Raggi Sugiron Perkasa 20%	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 40%, PT Jasamarga Transjawa Tol 40%, PT Raggi Sugiron Perkasa 20%
9.	Krian-Legundi-Bunder-Manyar	<i>Unsolicited</i>	2016	PT Waskita Toll Road 55%, PT Energi Bumi Mining 25%, PT Panca Wira Usaha Jawa Timur 20%	PT Waskita Toll Road 99% , PT Panca Wira Usaha Jawa Timur 10%
10.	Serang-Panimbang	<i>Solicited</i>	2017	PT Wijaya Karya (Persero) Tbk 80%, PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 15%, PT Jababeka Infrastruktur 5%	-
11.	Cileunyi-Sumedang-Dawuan	<i>Solicited</i>	2017	PT Citra Marga Nusaphala Persada Tbk 51%, PT Waskita Toll Road 15%, PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 14%, PT Brantas Abipraya (Persero) 10% , PT Jasa Sarana 10%	PT Citra Marga Nusaphala Persada Tbk 51%, PT Waskita Toll Road 15%, PT Brantas Abipraya (Persero) 24%, PT Jasa Sarana 10%
12.	Semanan-Sunter-Pulogebang (Tahap I dari 6 Ruas Jalan Tol Dalam Kota Jakarta)	<i>Unsolicited</i>	2017	PT Pembangunan Jaya Tol 0,00075%, PT Pembangunan Jaya 9%, PT Jakarta Propertindo 7%, PT Jaya Konstruksi Manggala Pratama 15,99925%, PT Pembangunan Jaya Ancol Tbk 20%, PT Jaya Real Propertindo Tbk 22,5%, PT Jaya Land 3,5%, PT Wijaya Karya (Persero) Tbk 5%, PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 3%, PT Hutama Karya 3% , PT Citra MArga Nusaphala Persada Tbk 8%, PT Adhi Karya (Persero) Tbk 3%	PT Jaya Real Property Tbk 28,85%, PT Pembangunan Jaya Ancol Tbk 11,96%, PT Jasa Konstruksi Manggala Pratama Tbk 20,50%, PT Pembangunan Jaya 14,44%, PT Jakarta Propertindo 2,43%, PT Jaya Land 4,05%, PT Pembangunan Jaya Infrastruktur 17,76%
13.	Batang-Semarang	<i>Solicited</i>	2017	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 60%, PT Waskita Toll Road 40%	PT Jasamarga (Persero) Tbk 44,18%, PT SMI 20%, SAM RDPT Jalan Tol

No.	Nama Ruas Jalan Tol	Jenis	Tahun PPJT	Kepemilikan Saham BUJT	
				PPJT Awal	Perubahan (Status Terakhir)
					19,77%, PT Lintas Marga Jawa 16,05%
14.	Jakarta-Cikampek II Sisi Selatan	<i>Unsolicited</i>	2017	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 80%, PT Wira Nusantara Bumi 20%	-
15.	Probolinggo-Banyuwangi	<i>Solicited</i>	2017	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 55%, PT Waskita Toll Road 40% , PT Brantas Abipraya 5%	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 55%, PT Jasamarga Transjawa Tol 29,99%, PT Daya Mulia Turangga 10%, PT Brantas Abipraya 5,01%
16.	Semarang-Demak yang Terintegrasi dengan Tanggul Laut Kota Semarang	<i>Solicited</i>	2019	PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 65%, PT Wijaya Karya (Persero) Tbk 25%, PT Misi Mulia Metrical 10%	PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 73,85%, PT Wijaya Karya (Persero) Tbk 26,15%
17.	Solo-Yogyakarta-NYIA Kulonprogo	<i>Unsolicited</i>	2020	PT Daya Mulia Turangga-Gama Group 51%, PT Jasa Marga (Persero) Tbk 25%, PT Adhi Karya (persero) Tbk 24%	-
18.	Yogyakarta-Bawen	<i>Solicited</i>	2020	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 60%, PT Adhi Karya (Persero) Tbk 12,5% , PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 12,5% , Pt waskita Karya (Persero) TBK 12,5% , PT Brantas Abipraya (Persero) 2,5%	-
19.	Gedebage-Tasikmalaya-Cilacap	<i>Unsolicited</i>	2022	PT Jasa Marga 32,5%, PT DMT 13,4%, PT Gama Group 13,4%PT Jasa Sarana 0,7%, PT waskita Karya 20% , PT Wijaya Karya 10% , PT Pembangunan Perumahan 10%	-
20.	Gilimanuk-Mengwi	<i>Unsolicited</i>	2022	PT Sumber Rhodium Perkasa 80%, PT Cipta Sejahtera Nusautama 15%, PT bumi Sentosa Dwi Agung 5%	-
21.	Bekasi - Cawang -	<i>Solicited</i>	2011	PT Tirtobumi Prakarsatama 44,47%, PT Citra Mandiri Sukses Sejati 35,26%, PT	PT Waskita Toll Road 69,70% , PT BCA Tbk (selaku Kustodian RDPT)

No.	Nama Ruas Jalan Tol	Jenis	Tahun PPJT	Kepemilikan Saham BUJT	
				PPJT Awal	Perubahan (Status Terakhir)
	Kampung Melayu			Indadi Utama 16,75%, PT Remaja Bangun Kencana 2,02%, PT Jasa Marga (Persero) Tbk 1,50%	30%, PT Jasa Marga (Persero) Tbk 0,30%
22.	Bogor Ring Road	<i>Solicited</i>	2011	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 55%, PT Jasa Sarana 45%	PT Citra Marga Nusaphala Persada, Tbk 45%, PT Jasa Marga (Persero) Tbk 55%
23.	Cengkareng –Batu Ceper-Kunciran	<i>Solicited</i>	2011	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 75%, CMS WIL 21%, PT Wijaya Karya (Persero) Tbk 2% , PT Nindya Karya (Persero) 1% , PT Istaka Karya (Persero) 1%	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 76,43%, Synerdy Quest 21,01%, PT Wijaya Karya (Persero) Tbk 2,10 , PT Nindya Karya 0,32% , PT Istaka Karya 0,14%
24.	Ciawi-Sukabumi	<i>Solicited</i>	2011	PT Jasa Sarana 25%, PT Karya Perkasa Insani 7,50%, PT Graha Multitama Sejahtera 52,50%, PT Bukaka Teknik Utama, Tbk 15%	PT Waskita Toll Road 99,9999% , Koperasi Waskita 0,0001%
25.	Cibitung - Cilincing	<i>Solicited</i>	2011	MTD Capital BHD 90%, PT Nusacipta Etika Pratama 10%	PT Akses Pelabuhan Indonesia 100%
26.	Cikampek - Palimanan	<i>Solicited</i>	2011	PT. Plus Expressways Berhard (55%), dan PT. Baskhara Utama Sedaya (45%)	PT Baskhara Utama Sedaya (55%), CPPIB Indonesia Holdings INC (45%)
27.	Cimanggis - Cibitung	<i>Solicited</i>	2011	PLUS Expressway Berhad 60%, PT Bakrie & Brothers Tbk 15%, PT Capitalinc Investment Tbk 25%	PT Waskita Toll Road 90% , PT Bakrie & Brothers Tbk 5%, PT Bakrie Toll Indonesia 5%
28.	Cinere - Jagorawi	<i>Solicited</i>	2011	PT Trasindo Karya Investama 78,01%, PT Waskita Karya (Persero) Tbk 18,14% , PT Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta 3,10%, PT Kopnatel Jaya 0,75%	PT Trasindo Karya Investama 78,01%, PT Jasa Marga (Persero) Tbk 21,24%, PT Kopnatel Jaya 0,75%
29.	Cinere-Serpong	<i>Solicited</i>	2011	PT Thiess Contractors Indonesia 80%, PT Waskita Karya (Persero) Tbk 20%	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 55%, PT Waskita Toll Road 34,9996% , PT Jakarta Propertindo 10%, PT Waskita Karya (Persero) Tbk 0,0004%
30.	Depok - Antasari	<i>Solicited</i>	2011	PT Citra Marga Nusaphala Persada Tbk 62,5%, PT Waskita Karya (Persero)	PT Citra Marga Nusaphala Tbk 72,7%, PT Pembangunan Perumahan

No.	Nama Ruas Jalan Tol	Jenis	Tahun PPJT	Kepemilikan Saham BUJT	
				PPJT Awal	Perubahan (Status Terakhir)
				Tbk 12,5%, PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 12,5%, PT Utama Karya (Persero) 12,5%	(Persero) tbk 9,1%, PT Waskita Toll Road 18,2%
31.	Gempol - Pandaan	<i>Solicited</i>	2011	PT Jasa Marga (Persero) Tbk (52,05%), PT Margabumi Matraraya (20,57%), PT Perusda Pasuruan (25,54%), PT Entrada Utama (1,96%)	PT Trans Optima Luhur 53,81%, PT Jasa Marga (Persero) Tbk 40%, PT Jalan Tol Kab. Pasuruan 6,19%
32.	Gempol - Pasuruan	<i>Solicited</i>	2011	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 80%, PT Jatim Marga Utama 20%	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 99,35%, PT Jatim Prasarana Utama 0,65%
33.	Kertosono - Mojokerto	<i>Solicited</i>	2011	PT Hanurata 47%, PT Natpac Graha Arthamas 39%, Credit Pasific (Asia) Holding Limited 14%	PT Astra Tol Nusantara 95%, PT Transutama Arya Sejahtera 5%
34.	Kunciran - Serpong	<i>Solicited</i>	2011	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 60%, PT Astratel Nusantara 30%, PT Transutama Arya Sejahtera 10%	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 60%, PT Astra Tol Nusantara 30%, dan PT Transutama Arya Sejahtera 10%
35.	Ngawi - Kertosono	<i>Solicited</i>	2011	PT Thiess Contractors Indonesia 95%, PT Ferino Putra 5%	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 45%, King Keys Limited 40%, dan PT Lintas Marga Jawa 15%
36.	Solo - Ngawi	<i>Solicited</i>	2011	PT Thiess Contractors Indonesia 95%, PT Ferino Putra 5%	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 43%, KKL Hongkong 42%, Lintas Marga Jawa 17%
37.	Pasuruan – Probolinggo	<i>Solicited</i>	2011	PT Wahana Multi Insani 47,50%, PT Sembilan Benua Makmur 32,50%, PT Bukaka Teknik Utama Tbk 20,00%	PT Waskita Transjawa Toll Road 99,99%, Koperasi Waskita 0,01%
38.	Pejagan - Pemalang	<i>Solicited</i>	2011	PT Rekatunggal Abadi 99,99%, PT Global Selaras Dunia 0,01%	PT Waskita Transjawa Toll Road 99,99%, PT Waskita Karya 0,01%
39.	Pemalang - Batang	<i>Solicited</i>	2011	PT Sumber Mitra Jaya 45%, PT Langkah Utama Perkasa Countryside Investment Corp 10%	PT Sumber Mitra Jaya 40%, PT Waskita Toll Road 60%

No.	Nama Ruas Jalan Tol	Jenis	Tahun PPJT	Kepemilikan Saham BUJT	
				PPJT Awal	Perubahan (Status Terakhir)
40.	Surabaya - Gempol (Porong-Gempol)	<i>Solicited</i>	2006	Jasa Marga (Persero) Tbk 100%	PT Jasamarga Transjawa Tol 100%
41.	Surabaya - Mojokerto	<i>Solicited</i>	2011	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 55%, PT Moeladi 25%, PT Wijaya Karya (Persero) Tbk 20%	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 55,51%, PT Astra Tol Nusantara 44,49%
42.	Ujung Pandang Seksi 3	<i>Solicited</i>	2010	PT Nusantara Infrastructure 98,5%, PT Jasa Marga (Persero) 1,5%	PT Margautama Nusantara (99,46%), PT Jasa Marga (Persero) (0,54%)

Sumber: BPJT 2022, data diolah

Keterlibatan BUMN Karya dalam bidang pengusahaan jalan tol tidak terlepas sebagai strategi untuk mendukung *core business* perusahaan, dalam ini bidang jasa konstruksi.³⁸ Melalui penyertaan saham dalam badan usaha jalan tol, BUMN Karya memiliki peluang untuk memperoleh porsi pekerjaan konstruksi jalan tol (*feeding construction*). Berbeda dengan investor “murni” jalan tol, BUMN Karya lebih ingin mendapatkan keuntungan dari konstruksi jalan tol daripada pendapatan lalu lintas jalan tol. BUMN Karya umumnya tidak akan mempertahankan kepemilikan jalan tol hingga masa konsesi berakhir. Paska beroperasi, BUMN Karya akan berusaha secepatnya melakukan divestasi atas kepemilikan saham pada ruas tol.³⁹

Supremasi BUMN karya dalam pengusahaan ruas tol tidak bisa dipisahkan pula dari desain kriteria penilaian yang bersesuaian dengan bidang jasa konstruksi. Hal ini dapat dicermati dalam aturan tata cara pelaksanaan pengadaan badan usaha untuk pengusahaan jalan tol. Persyaratan peminat untuk mengikuti prakualifikasi pengusahaan jalan tol menyatakan bahwa kemampuan serta pengalaman dalam melaksanakan pengusahaan jalan tol menjadi unsur yang menjadi objek penilaian.⁴⁰ Perusahaan jasa konstruksi menjadi entitas usaha yang punya peluang besar memenuhi klausul ini, sekurangnya berkaitan dengan pengalaman dalam membangun konstruksi jalan tol.⁴¹ Kemudian, akan halnya penilaian atas aspek finansial, nilai yang disusun berpadanan pula dengan kondisi entitas usaha di bidang jasa konstruksi. Hal ini dapat dicermati dari unsur

³⁸ Tujuan investasi dari BUMN Karya untuk mendukung *core business* umumnya telah tercantum dalam kebijakan direksi terkait prosedur investasi korporat.

³⁹ Bisnis jasa konstruksi umumnya memiliki *payback period* yang lebih pendek yaitu 2-5 tahun, dibandingkan *payback period* investasi jalan tol di Indonesia yang rata-rata diatas 15 tahun.

⁴⁰ Permen PUPR No. 1 tahun 2017 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha Untuk Pengusahaan Jalan Tol Jo Permen PUPR No. 3 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Nomor 01/Prt/M/2017 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha Untuk Pengusahaan Jalan Tol, Pasal 28 Ayat (1).

⁴¹ Pengusahaan jalan tol meliputi kegiatan pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian, dan/atau pemeliharaan. Peraturan Pemerintah No. 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol, Pasal 19 Ayat (1).

penilaian aspek finansial atas aspek pengukuran kinerja keuangan perusahaan.⁴² Sebagai contoh untuk penilaian aspek *debt to equity ratio* (DER), BPJT menggunakan skala evaluasi 100 – 200%, yang mana <100% mendapatkan skor tertinggi dan >200% mendapatkan skor terendah.⁴³ Tidak ada penjelasan khusus dari BPJT terkait dasar penggunaan ambang batas 200%.

Dalam praktiknya, penggunaan skala ini tidak menguntungkan bagi perusahaan diluar jasa konstruksi. Untuk industri yang berasal dari perusahaan pembiayaan contohnya, *gearing ratio* bisa mencapai angka 10 kali (1000%).⁴⁴ Selain itu, skala penilaian yang ditetapkan tidak menguntungkan bagi perusahaan yang datang dari industri non konstruksi.⁴⁵ Jika ada perusahaan pembiayaan yang memiliki DER melebihi 200% contohnya, maka BPJT akan menggolongkan perusahaan tersebut sebagai perusahaan yang tidak sehat dan memiliki skor rendah, padahal menurut peraturan OJK perusahaan tersebut masih tergolong sehat.

Memperhatikan sejumlah hal diatas maka terdapat beberapa situasi yang muncul dilapangan imbas dari investor yang merangkap peran sebagai kontraktor. Dalam pelaksanaan konstruksi, pemenang lelang jatuh pada perusahaan konstruksi yang notabene berperan sebagai pemegang saham atau terafiliasi dengan pemegang saham.

Tabel 3. 10 Contoh Beberapa Ruas Jalan Tol yang Kontrakturnya Terafiliasi Dengan Investor

No.	Nama Ruas Jalan Tol	Kepemilikan Saham BUJT		Kontraktor
		PPJT Awal	Perubahan (Status Terakhir)	
1.	Kayu Agung - Palembang - Betung	Kayson Company 90%, PT Persada Tanjung Api-api 5%, PT Sriwijaya Marga Persada 4%, PT Perusahaan Daerah Prodexim 1%	PT Waskita Toll Road 98,1836%, PD Prodexim 0,8145%, PD Bende Seguguk 1,0019%	Waskita Karya
2.	Pandaan-Malang	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 60%, PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 35%, PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero) 5%	PT Jasa Marga 51%, PT Astra Tol Nusantara 49%	PTPP
3.	Krian-Legundi-Bunder-Manyar	PT Waskita Toll Road 55%, PT Energi Bumi Mining 25%, PT Panca Wira Usaha Jawa Timur 20%	PT Waskita Toll Road 99%, PT Panca Wira Usaha Jawa Timur 10%	Waskita Karya

⁴² Kinerja perusahaan diukur berdasarkan rasio keuangan perusahaan selama 3 tahun terakhir. Rasio keuangan terukur adalah rasio likuiditas yang terdiri dari *cash ratio* dan *current ratio*. Selain itu, ada juga rasio solvabilitas yang terdiri dari *fixed charges coverage ratio* dan *debt to equity ratio* (DER).

⁴³ Dokumen evaluasi prakualifikasi BPJT

⁴⁴ Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 35 /Pojk.05/2018 tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Pembiayaan, Pasal 79 Ayat (1).

⁴⁵ Penggunaan ratio keuangan memiliki sejumlah keterbatasan diantaranya hanya dapat digunakan untuk membandingkan kinerja keuangan dari perusahaan sejenis. Faello, J 2015, *Understanding the limitations of financial ratios*. Academy of Accounting and Financial Studies Journal, 19(3), 75.

No.	Nama Ruas Jalan Tol	Kepemilikan Saham BUJT		Kontraktor
		PPJT Awal	Perubahan (Status Terakhir)	
4.	Serang-Panimbang	PT Wijaya Karya (Persero) Tbk 80%, PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 15%, PT Jababeka Infrastruktur 5%	-	WIKA, PTPP
5.	Cileunyi-Sumedang-Dawuan	PT Citra Marga Nusaphala Persada Tbk 51%, PT Waskita Toll Road 15%, PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 14%, PT Brantas Abipraya (Persero) 10%, PT Jasa Sarana 10%	PT Citra Marga Nusaphala Persada Tbk 51%, PT Waskita Toll Road 15%, PT Brantas Abipraya (Persero) 24%, PT Jasa Sarana 10%	PT Girder Indonesia (anak usaha CMNP), WIKA, Adhi Karya, PTPP, Brantas Abipraya
6.	Jakarta-Cikampek II Sisi Selatan	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 80%, PT Wira Nusantara Bumi 20%	-	Waskita Karya
7.	Probolinggo-Banyuwangi	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 55%, PT Waskita Toll Road 40%, PT Brantas Abipraya 5%	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 55%, PT Jasamarga Transjawa Tol 29,99%, PT Daya Mulia Turangga 10%, PT Brantas Abipraya 5,01%	Waskita Karya, Adhi Karya, WIKA, PTPP
8.	Semarang-Demak yang Terintegrasi dengan Tanggul Laut Kota Semarang	PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 65%, PT Wijaya Karya (Persero) Tbk 25%, PT Misi Mulia Metrical 10%	PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 73,85%, PT Wijaya Karya (Persero) Tbk 26,15%	PTPP, WIKA
9.	Solo-Yogyakarta-NYIA Kulonprogo	PT Daya Mulia Turangga-Gama Group 51%, PT Jasa Marga (Persero) Tbk 25%, PT Adhi Karya (persero) Tbk 24%	-	Adhi Karya, Daya Mulia Turangga
10.	Yogyakarta-Bawen	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 60%, PT Adhi Karya (Persero) Tbk 12,5%, PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 12,5%, Pt Waskita Karya (Persero) Tbk 12,5%, PT Brantas Abipraya (Persero) 2,5%	-	Adhi Karya
11.	Bekasi - Cawang - Kampung Melayu	PT Tirtobumi Prakarsatama 44,47%, PT Citra Mandiri Sukses Sejati 35,26%, PT Indadi Utama 16,75%, PT Remaja	PT Waskita Toll Road 69,70%, PT BCA Tbk (selaku Kustodian RDPT) 30%, PT Jasa Marga (Persero) Tbk 0,30%	Waskita Karya

No.	Nama Ruas Jalan Tol	Kepemilikan Saham BUJT		Kontraktor
		PPJT Awal	Perubahan (Status Terakhir)	
		Bangun Kencana 2,02%, PT Jasa Marga (Persero) Tbk 1,50%		
12.	Cengkareng – Batu Ceper-Kunciran	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 75%, CMS WIL 21%, PT Wijaya Karya (Persero) Tbk 2%, PT Nindya Karya (Persero) 1%, PT Istaka Karya (Persero) 1%	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 76,43%, Synerdy Quest 21,01%, PT Wijaya Karya (Persero) Tbk 2,10, PT Nindya Karya 0,32%, PT Istaka Karya 0,14%	WIKA
13.	Ciawi-Sukabumi	PT Jasa Sarana 25%, PT Karya Perkasa Insani 7,50%, PT Graha Multitama Sejahtera 52,50%, PT Bukaka Teknik Utama, Tbk 15%	PT Waskita Toll Road 99,9999%, Koperasi Waskita 0,0001%	Waskita Karya
14.	Cimanggis - Cibitung	PLUS Expressway Berhad 60%, PT Bakrie & Brothers Tbk 15%, PT Capitalinc Investment Tbk 25%	PT Waskita Toll Road 90%, PT Bakrie & Brothers Tbk 5%, PT Bakrie Toll Indonesia 5%	Waskita Karya
15.	Cinere-Serpong	PT Thiess Contractors Indonesia 80%, PT Waskita Karya (Persero) Tbk 20%	PT Jasa Marga (Persero) Tbk 55%, PT Waskita Toll Road 34,9996%, PT Jakarta Propertindo 10%, PT Waskita Karya (Persero) Tbk 0,0004%	Waskita Karya
16.	Depok - Antasari	PT Citra Marga Nusaphala Persada Tbk 62,5%, T Waskita Karya (Persero) Tbk 12,5%, PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 12,5%, PT Hutama Karya (Persero) 12,5%	PT Citra Marga Nusaphala Tbk 72,7%, PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk 9,1%, PT Waskita Toll Road 18,2%	PT Girder Indonesia (anak usaha CMNP)
17.	Pasuruan – Probolinggo	PT Wahana Multi Insani 47,50%, PT Sembilan Benua Makmur 32,50%, PT Bukaka Teknik Utama Tbk 20,00%	PT Waskita Transjawa Toll Road 99,99%, Koperasi Waskita 0,01%	Waskita Karya

Sumber: BPJT, Waskita karya, Adhi Karya, PTPP, WIKA 2022, data diolah

Meskipun Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) melakukan tender pengadaan konstruksi, namun dalam pelaksanaan tidak sepenuhnya memedomani prinsip-prinsip pengadaan barang dan jasa sebagaimana berlaku umum di lingkungan pemerintahan. Tiap BUJT memiliki aturan pengadaan sendiri yang memungkinkan perusahaan memenangkan perusahaan yang memiliki afiliasi

dengannya.⁴⁶ Sebagai contoh, peraturan pengadaan di salah satu BUMN Karya memberikan preferensi berupa hak *right to match* kepada perusahaan terafiliasi.⁴⁷

Adanya kondisi diatas pada gilirannya rentan membuka sejumlah permasalahan.

Pertama, desain konstruksi berpotensi tidak efisien. Pengabaian aspek efisiensi potensial terbuka mencermati entitas penyusun DED adalah kontraktor yang bekerja atas nama BUJT. BUJT berada di 2 (dua) kepentingan berkaitan dengan memastikan efisiensi pelaksanaan pembangunan dan secara bersamaan mengoptimalkan peluang untuk memaksimalkan margin melalui kegiatan jasa konstruksi. Secara umum, isu efisiensi tentunya akan menjadi pegangan dari entitas yang sedang melakukan kegiatan investasi. Demikian pula dengan pemerintah. Pemerintah, melalui BPJT, masih beranggapan bahwa aspek efisiensi merupakan ranah internal bisnis dari investor jalan tol. Semakin efisien BUJT dalam melaksanakan tiap tahapan pengusahaan jalan tol akan berbanding lurus dengan perolehan tingkat margin investor, begitu juga sebaliknya. Anggapan tersebut mengacu pada asumsi bahwa investor jalan tol merupakan investor “murni” yang mengharapkan sumber pendapatan utama berasal dari lalu lintas jalan tol selama masa konsesi. Dalam perspektif bisnis, asumsi tersebut tidak salah karena umumnya investor “murni” akan berusaha meningkatkan efisiensi biaya konstruksi dan pengelolaan jalan tol demi menjaga atau meningkatkan margin keuntungan atas pengusahaan jalan tol. Namun demikian, pada sisi lain, ketika bisnis utama investor BUJT adalah di bidang jasa konstruksi maka upaya untuk mengoptimalkan perolehan margin dalam pelaksanaan konstruksi menjadi hal yang tak terhindarkan.⁴⁸ Hal ini sekurangnya dapat dicermati dari perbandingan biaya konstruksi yang diajukan oleh Waskita Karya ketika perusahaan berperan sebagai investor dengan biaya yang diajukan saat entitas usaha berlaku sebagai kontraktor.

⁴⁶ Salah satu tujuan pengadaan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara adalah meningkatkan sinergi antar BUMN, anak perusahaan, dan/atau perusahaan Terafiliasi BUMN. Permen BUMN nomor 08/MBU/12/2019 tentang Pedoman Umum pelaksanaan PBJ BUMN, Pasal 3.

⁴⁷ Prosedur Pengadaan Barang dan Jasa di PT Waskita Karya

⁴⁸ Dari perspektif bisnis penyedia jasa konstruksi, tinggi rendahnya pendapatan bisa diperoleh dari besarnya margin konstruksi dan omzet. Margin konstruksi umumnya tidak lebih dari 10% karena harus bersaing dengan penyedia jasa lain, terutama jika melalui proses lelang. Oleh karena itu, salah satu cara untuk meningkatkan pendapatan dari jasa konstruksi adalah dengan meningkatkan omzet pekerjaan konstruksi yang mana di bidang pengusahaan jalan tol berasal pada tahap konstruksi.

Celah optimasi ini semakin terbuka mencermati belum memadainya instrumen pengendalian atas aspek efisiensi dalam desain konstruksi jalan tol. Meskipun pemerintah melakukan peran evaluasi sebelum memberikan persetujuan atas rencana teknik akhir (DED) yang diajukan oleh BUJT, namun fokus penilaian lebih menasar pada aspek kelayakan teknis.

Berkaitan dengan DED, dokumen ini memegang peran vital dalam perusahaan jalan tol. Keberadaan DED sangat menentukan besaran biaya konstruksi jalan tol. Korelasi penentuan desain terhadap tingkat efisiensi pembangunan jalan tol dapat diilustrasikan sebagai berikut:

Desain opsi I : jalan tol at grade⁵⁰ dengan timbunan normal (sesuai standar PUPR), dengan akses penghubung daerah kiri dan kanan jalan tol melalui jembatan penyeberangan

Desain opsi II: jalan tol at grade dengan timbunan yang lebih tinggi (diatas standar PUPR), dengan akses penghubung daerah kiri dan kanan jalan tol melalui terowongan

Berdasarkan ilustrasi diatas, BUJT memiliki 2 (dua) opsi dalam menentukan desain satu seksi ruas jalan tol. Pada kondisi trase jalan tol yang membelah desa, BUJT memiliki kewajiban membangun jalan penghubung antara wilayah desa disebelah kiri dan kanan jalan tol. Dari sisi biaya konstruksi, opsi I lebih efisien dari pada opsi II. Bagi investor jalan tol, opsi I seharusnya menjadi pilihan utama karena efisiensi biaya dapat memaksimalkan margin pendapatan. Namun pilihan kedua juga terbuka diambil ketika kontraktor pelaksana sebagai bagian dari pemegang saham BUJT berupaya untuk memaksimalkan omset jasa konstruksi.⁵¹

Harapan untuk memastikan penyelenggaraan konstruksi terlaksana secara efisien juga ada pada unsur pengawas pemerintah di lapangan, dalam hal ini konsultan pengawas. Meski demikian, peran organ pengawas pemerintah dalam mewujudkannya rentan terkendala. Kondisi ini timbul karena pelaksana pengadaan konsultan pengawas adalah BUJT. Demikian pula halnya dengan pembiayaan konsultan pengawas yang berasal dari dana BUJT. Hal-hal dimaksud rentan mencederai objektivitas dan imparialitas entitas pelaksana ketika melaksanakan tugas dan kewajiban.⁵²

⁵⁰ Jalan tol yang dibangun menapak tanah.

⁵¹ Ilustrasi berdasarkan data dan observasi lapangan atas ruas jalan tol Solo-Jogja-NYIA

⁵² Imparsialitas secara definisi merupakan sifat tidak memihak, sikap/sifat jujur, sifat/sikap adil, kejujuran, keadilan, sifat/sikap netral. Echols & Shadily 2005, Kamus Inggris Indonesia, PT Gramedia, Jakarta, hal. 312

3.4. Lemahnya Pengawasan PPJT

Isu pengawasan di lingkungan BPJT menjadi hal krusial. Pengawasan atas perusahaan jalan tol menjadi substansi tugas BPJT yang tersebut secara eksplisit dalam peraturan perundangan. Meski demikian, pola pengawasan belum sepenuhnya mampu memberikan keyakinan bahwa pelaksanaan perusahaan terselenggara secara tertib, taat pada peraturan perundangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Belum memadainya pelaksanaan pengawasan PPJT sekurangnya tercermin dari 4 (empat) hal berikut:

Pertama, konsistensi penegakan klausul PPJT. Penegakan atas klausul PPJT masih lemah. Sejatinya, batasan waktu pemenuhan sebuah klausul oleh BUJT tercantum dalam dokumen PPJT. Namun faktanya, pelewatan masa yang telah ditentukan oleh BUJT tidak berdampak kepada hak perusahaan yang dimiliki. Kalimat cidera janji yang harusnya wajib tertunai pada kenyataannya dapat dianulir melalui amandemen PPJT.

Dalam pemenuhan ketentuan *financial close* contohnya, implementasinya bervariasi. Pada beberapa ruas tol, pemenuhan *financial close* dilaksanakan 3 bulan sejak pengadaan tanah telah mencapai 75% (lihat tabel 3.13). Sementara PPJT di ruas lain, waktu *financial close* ditetapkan berdasarkan penandatanganan PPJT.

Tabel 3. 13 Ruas Tol yang Memiliki Batas Waktu Financial Close Berdasarkan Kemajuan Fisik Tanah Sebesar 75%

No.	Ruas jalan tol
1.	Bekasi – Cawang – Kampung Melayu
2.	Cengkareng – Batu Ceper – Kunciran
3.	Ciawi – Sukabumi
4.	Cibitung – Cilincing
5.	Cimanggis – Cibitung
6.	Cinere – Serpong
7.	Depok – Antasari
8.	Gempol – Pasuruan
9.	Ngawii – Kertosono
10.	Solo – Ngawi
11.	Pasuruan Probolinggo
12.	Pemalang – Batang
13.	Semarang – Solo
14.	Surabaya – Mojokerto

Sumber: BPJT, 2022

Dalam memenuhi ketentuan *financial close*, praktiknya klausul umum PPJT juga memungkinkan untuk dikombinasikan dengan *Contractor Pre-Financing* (CPF). Walaupun klausul telah mendefinisikan kapan CPF bisa diterima, namun secara faktual terdapat variasi dalam

penerapannya. CPF tidak hanya diterapkan ketika kondisi tertentu.⁵³ CPF juga terindikasi diberlakukan sebagai solusi untuk mengakomodir persoalan finansial yang dihadapi oleh investor. Hal ini sebagaimana tercermin pada penerapan di ruas tol Solo-Yogyakarta-NYIA Kulonprogo dan ruas tol Yogyakarta-Bawen.

Konsistensi pengawasan juga menysasar tema pemenuhan jaminan pelaksanaan. Dalam praktiknya, pemenuhan jaminan pelaksanaan dapat tergantikan. Klausul PPJT secara umum menyatakan bahwa BUJT berkewajiban untuk menyerahkan jaminan pelaksanaan kepada pemerintah melalui BPJT dalam jangka waktu selambat-lambatnya 14 hari sesudah PPJT tertandatangani.⁵⁴ Meski demikian penerapan klausul ini dalam perjalanannya dimungkinkan untuk berubah. Sekurangnya terdapat 20 ruas jalan tol dari total 56 ruas jalan tol dengan status telah beroperasi penuh dan sebagian masih dalam tahap konstruksi yang skema jaminan pelaksanaannya terganti dengan aset konstruksi terbangun. Bahkan di PPJT Ruas Tol Ciawi-Sukabumi contohnya, klausul kewajiban untuk menyerahkan jaminan pelaksanaanbisa tergantikan dengan:

- a. 20% dari sejumlah dana yang telah dibayarkan oleh Badan Usaha Jalan Tol untuk pengadaan tanah;
- b. 20% dari biaya konstruksi atas suatu seksi yan telah dibayarkan oleh Badan Usaha Jalan Tol; atau
- c. 20% dari gabungan jumlah dana dan baya yang telah dibayarkan Badan Usaha Jalan Tol sebagaimana huruf a dan b.

Tabel 3. 14 Ruas Jalan Tol Dengan Jaminan Pelaksanaan Diganti Aset Konstruksi

No.	Ruas jalan tol	Jaminan pelaksanaan
1.	Kayu Agung – Palembang – Betung	Telah diganti dengan aset konstruksi setara dengan Rp2.631.000.000.000
2.	Medan - Kualanamu - Tebing Tinggi	Telah diganti dengan aset konstruksi setara dengan Rp203.546.502.525
3.	Soreang-Pasirkoja	Telah diganti dengan aset konstruksi setara dengan Rp219.737.505.124
4.	Pandaan-Malang	Telah diganti dengan aset konstruksi setara dengan Rp744.169.239.356
5.	Krian – Legundi - Manyar	Telah diganti dengan aset konstruksi setara dengan Rp690.531.077.876
6.	Semanan-Sunter-Pulogebang	Telah diganti dengan aset konstruksi setara dengan Rp517.990.557.857
7.	Bekasi - Cawang - Kampung Melayu	Telah diganti aset konstruksi setara dengan Rp2.972.651.955.824
8.	Bogor Ring Road	Telah diganti dengan aset konstruksi setara dengan Rp39.734.600.000

⁵³ Secara umum CPF diterapkan dalam kondisi tertentu setelah mendapatkan persetujuan tertulis dari pemerintah melalui Kepala BPJT. Kondisi tertentu yakni apabila diperlukan percepatan pembangunan Jalan Tol namun tanah belum dapat dibebaskan untuk keseluruhan Jalan Tol atau Seksi Jalan Tol.

⁵⁴ Adapun besaran jaminan pelaksanaan sebesar 1% dari nilai total investasi PPJT atau minimal Rp5 miliar, tergantung mana yang lebih besar.

No.	Ruas jalan tol	Jaminan pelaksanaan
9.	Cengkareng –Batu Ceper-Kunciran	Telah diganti dengan aset konstruksi setara dengan Rp191.746.303.791
10.	Ciawi-Sukabumi	Telah diganti dengan aset konstruksi setara dengan Rp74.315.423.921
11.	Cibitung – Cilincing	Telah diganti dengan aset konstruksi setara dengan Rp43.000.000.000
12.	Cinere – Jagorawi	Telah diganti dengan aset konstruksi setara dengan Rp207.206.873.900
13.	Depok – Antasari	Telah diganti dengan aset konstruksi setara dengan Rp161.085.920.545
14.	Gempol – Pandaan	Telah diganti dengan aset konstruksi setara dengan Rp65.000.000.000
15.	Kertosono – Mojokerto	Telah diganti dengan aset konstruksi setara dengan Rp185.528.660.521
16.	Ngawi – Kertosono	Telah diganti dengan aset konstruksi setara dengan Rp323.100.841.983
17.	Solo – Ngawi	Telah diganti dengan aset konstruksi setara dengan Rp51.382.624.900
18.	Pasuruan – Ponorogo	Telah diganti dengan aset konstruksi setara dengan Rp256.035.820.951
19.	Semarang – Solo	Telah diganti dengan aset konstruksi setara dengan Rp203.795.757.703
20.	Surabaya – Mojokerto	Telah diganti dengan aset konstruksi setara dengan Rp182.899.263.799

Sumber: BPJT, 2022

Praktik kompensasi jaminan pelaksanaan dengan aset konstruksi sendiri rentan menuai permasalahan dikemudian hari. Selain persoalan nilai aset, lahan dan bangunan di atas jalan tol merupakan hak guna yang diberikan fasilitasnya kepada pengguna yang membayar dan dapat diperhitungkan dalam sengketa pengadilan.

Belum handalnya pengawasan juga tercermin dari belum adanya mitigasi yang cukup dalam mengatur keberlanjutan pelaksanaan kegiatan perusahaan oleh pemegang saham. ketika pemilik saham awal tidak mampu melaksanakan kewajibannya, peran BPJT menjadi krusial. Pasal 6 huruf c Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No. 43 tahun 2015 menyebutkan bahwa BPJT memiliki tugas dan fungsi untuk *melakukan pengambilalihan hak sementara perusahaan jalan tol yang gagal dalam pelaksanaan konsesi, untuk kemudian dilelangkan kembali pengusaannya*. Kekinian, pemegang saham mayoritas memiliki opsi mengalihkan sahamnya kepada pihak lain sebelum jalan tol beroperasi secara komersil. Payung kebijakan ini termuat dalam Peraturan Menteri PUPR No. 3 tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri PUPR No. 01/PRT/M/2017 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha Untuk Perusahaan Jalan Tol.⁵⁵ Meskipun demikian, Peraturan Menteri PUPR No. 3 tahun 2021 belum mengatur teknis berkenaan dengan proses lanjutan atas permohonan perubahan

⁵⁵ Peraturan Menteri PUPR No. 3 tahun 2021 tidak lagi mencantumkan larangan bagi pemegang saham pengendali yang merupakan pemimpin konsorsium di BUJT untuk mengalihkan saham sampai dengan jalan tol beroperasi secara komersial. Sebelumnya klausul larangan dimaksud menjadi substansi pengaturan sebagaimana tercantum dalam Pasal 71 Ayat (4) Peraturan Menteri PUPR No. 1 tahun 2017

saham pengendali belum ada. Selain itu, pengawasan juga belum mampu memitigasi permasalahan berulang atas ketidakmampuan BUJT dalam memenuhi kewajiban sebagaimana tertuang dalam dokumen PPJT. Kondisi faktual menunjukkan adanya klausul-klausul PPJT yang sulit untuk terimplementasi. Situasi ini sedikitnya tercermin dari pemenuhan klausul *financial close*. Secara umum, PPJT mendeskripsikan bahwa BUJT wajib untuk menandatangani Perjanjian Pinjaman selambat-lambatnya dalam jangka waktu 10 bulan setelah tanggal perjanjian. Setelah itu pinjaman dapat dicairkan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 12 bulan setelah tanggal PPJT atau 2 bulan setelah penandatanganan perjanjian kredit. Dalam implementasinya, hanya 2 (dua) dari 56 ruas tol yang dapat memenuhi tenggat waktu tersebut, yaitu ruas Medan – Binjai dan Palembang – Indralaya. Dalam praktiknya, pemenuhan *financial close* dalam tempo 10 bulan setelah PPJT ditandatangani sulit terpenuhi. Estimasi kebutuhan dana untuk investasi akan lebih terkalkulasi Ketika DED selesai tersusun.⁵⁶ Jika pinjaman di tandatangi sementara nilai investasi belum secara riil diketahui maka terdapat potensi kekurangan besaran anggaran investasi. Selain itu, bagi BUJT, apabila perikatan pinjaman telah terlaksana namun belum dapat memulai kegiatan konstruksi, misal karena DED belum disetujui atau dikarenakan tanah yang belum dibebaskan, maka berpotensi menambah beban bunga tertanggung.

Belum handalnya pengawasan juga tercermin dari ketersediaan data informasi atas pelaksanaan PPJT. Hingga laporan ini disusun, data yang dimiliki BPJT atas keseluruhan item yang harus dipantau masih parsial dan tersebar disejumlah unit organisasi. Terkait pengadaan tanah misalnya, BPJT selaku pihak yang bersepakat dengan investor/BUJT belum memiliki *update* atas data perkembangan kondisi pengadaan tanah secara berkesinambungan. Situasi relatif mirip juga terjadi atas informasi perihal kemampuan pemenuhan keuangan, data konstruksi dan operasi. Belum ada sistem yang mampu menyajikan gambaran menyeluruh di tiap tahapan perusahaan.

Indikasi persoalan pengawasan juga dapat diikuti dalam aktivitas pemenuhan standar pelayanan minimal. Pemeriksaan SPM yang dilakukan berkala oleh BPJT melalui e-SPM belum mampu merepresentasikan kondisi jalan tol selama pengoperasian. Hal ini terjadi lantaran frekuensi pelaksanaan dilakukan lebih kurang 2 (dua) kali per tahunnya. Dalam kerangka *governance*, pola pengawasan idealnya melibatkan partisipasi aktif dari pemerintah, pelaku usaha dan komunitas/masyarakat. Kondisi berjalan, domain pelaksana pengawasan masih berkuat pada entitas pemerintah dan korporasi. Pelibatan masyarakat dalam pelaksanaan pengawasan belum mendapatkan ruang yang memadai. Hal ini setidaknya terlihat dari aplikasi e-SPM yang belum memberikan ruang partisipasi masyarakat untuk melakukan peran pengawasan.

Beberapa indikasi lemahnya pengawasan sebagaimana diurai diatas ditengarai disumbang pula dari adanya situasi benturan kepentingan akibat perangkapan jabatan dari individu pelaksana kewenangan BPJT. Dalam perspektif perusahaan jalan tol, ikhwal rangkap jabatan menjadi sebuah hal yang rentan menuai permasalahan. Rangkap jabatan rentan mencederai profesionalitas. Individu yang merangkap jabatan relatif sulit untuk bekerja secara imparial. Dia akan berada di antara dua atau lebih kepentingan. Situasi tersebut berpotensi menjadi pintu lahirnya tindakan koruptif untuk mengamankan kepentingan pribadi dan atau kelompoknya. Kondisi-kondisi tersebut pada gilirannya dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas keputusan dan/atau tindakan yang dibuat dan/atau dilakukan oleh seorang pejabat pemerintahan.

⁵⁶ Dari diskusi Tim KPK dengan sejumlah BUJT, pelaku usaha menyampaikan bahwa penyusunan DED memerlukan waktu lebih dari 1 tahun. Beberapa BUJT juga menyatakan bahwa penyusunan rencana teknis akhir dapat dilaksanakan setelah pembebasan tanah selesai, atau paralel dengan kegiatan pembebasan tanah

Tabel 3. 15 Rangkap Jabatan Pejabat di Lingkungan BPJT pada BUJT⁵⁷

No	Jabatan di BPJT	ASN/ PNS/ PN	Rangkap Jabatan**	Keterangan
1	Anggota BPJT (Panitia lelang)	--	1. Trans Jabar Tol - BUJT Bocimi (Komisaris) 2. Jasamarga Related Business /JMRB (Komisaris)	1. Sejak 30 Oktober 2018 2. Sejak 8 September 2020
2	Anggota BPJT (Panitia lelang)	--	Citra Marga Nusaphala Persada – BUJT (Komisaris)	Sejak 21 Agustus 2021
3	Plh. Anggota BPJT (Panitia lelang)	Mantan PNS PUPR (<i>LHKPN akhir menjabat 31/12/2020</i>)	Kresna Kusuma Dyandra Marga – BUJT Becakayu (Komisaris)	Sejak 20 Mei 2020
4	Sekretaris BPJT	PNS PUPR	Jasamarga Transjawa Tol - BUJT (Komisaris)	Sejak 7 Oktober 2020
5	Kepala Bagian Investasi BPJT (Panitia lelang)	PNS PUPR	Trans Marga Jateng – BUJT Semarang-Solo (Komisaris)	Sejak 21 September 2021

Sumber: Kementerian Hukum dan HAM, data diolah 2022

Memperhatikan tabel 3.15, rangkap jabatan yang terjadi di BPJT memunculkan benturan kepentingan. Ketika individu BPJT merangkap peran sebagai komisaris di badan usaha jalan tol maupun badan usaha yang terafiliasi dengan BUJT contohnya, ia secara bersamaan memiliki tanggung jawab untuk bertindak atas nama kepentingan perseroan.⁵⁸ Selain itu, indikasi terjadinya benturan kepentingan juga dapat diikuti dari pemenuhan situasi sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Beleid menyebutkan bahwa salah satu faktor yang melatarbelakangi terjadinya benturan kepentingan adalah hubungan dengan pihak yang bekerja dan mendapat gaji dari pihak yang terlibat.⁵⁹

Adanya kondisi perangkapan jabatan yang menyebabkan terjadinya benturan kepentingan tidak sejalan dengan sejumlah kebijakan yang ada di internal Kementerian PUPR sendiri. Dalam Surat edaran Menteri PUPR tentang pedoman penanganan benturan kepentingan di Kementerian PUPR misalnya, perangkapan jabatan merupakan sumber kondisi yang memunculkan benturan kepentingan. Masih dalam aturan yang sama, benturan kepentingan rentan menyingkirkan profesionalitas pejabat dalam mengemban tugas.⁶⁰

⁵⁷ Data diperoleh berdasarkan hasil penelusuran akta perusahaan pada Ditjen Administrasi Hukum Umum (AHU) Kementerian Hukum&HAM.

⁵⁸ Undang-undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Pasal 108.

⁵⁹ Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Negara, Pasal 43 Ayat (1).

⁶⁰ Surat Edaran Menteri PUPR Nomor: 18 /SE/M/2017 tentang pedoman penanganan benturan kepentingan di Kementerian PUPR

Isu rangkap jabatan juga disinggung dalam pengaturan anggota BPJT. Pasal 80 dari Peraturan Pemerintah No. 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol menyebutkan bahwa untuk dapat diangkat menjadi anggota BPJT, calon harus memenuhi beberapa persyaratan diantaranya tidak bekerja pada kegiatan usaha jalan tol serta usaha lain yang terkait dan tidak merangkap jabatan sebagai direksi atau komisaris atau pegawai badan usaha.⁶¹ Meskipun aturan tidak secara eksplisit mencantumkan larangan untuk merangkap jabatan pada kegiatan badan usaha terkait jalan tol namun esensi bagi anggota BPJT untuk bebas dari benturan kepentingan ketika melaksanakan tugas lembaga menjadi sebuah keniscayaan.⁶²

Situasi ini tentunya kontraproduktif dengan pelaksanaan kewenangan BPJT. Penerjemahan kewenangan tersebut salah satunya dilakukan melalui penyusunan kebijakan dan pengawasan pada domain entitas perusahaan jalan tol.⁶³ Atas ini, Individu di BPJT dituntut mampu bersikap imparial dan obyektif kepada seluruh pelaku usaha di bidang jalan tol. Peran ini pada gilirannya rentan tercederai ketika individu di BPJT merangkap peran sebagai bagian dari struktur organisasi badan usaha yang sejatinya menjadi obyek penerima keputusan dan atau tindakan dari pelaksanaan kewenangan BPJT. Di sisi lain, sebagai penyelenggara lelang inventasi perusahaan jalan tol, rangkap jabatan individu BPJT terlebih yang duduk dalam struktur BUJT maupun badan usaha yang terafiliasi rentan menyebabkan keputusan atau tindakan administrasinya teranulir. Hal ini secara tegas tercantum dalam UU No. 30 tahun 2014.⁶⁴

Memperhatikan kondisi sebagaimana telah diurai diatas maka lemahnya pengawasan memberikan sejumlah dampak.

Pertama, implementasi pelaksanaan kewajiban BUJT tidak terpantau secara maksimal. Pengawasan idealnya menjadi instrumen untuk memastikan pemenuhan kewajiban BUJT sebagaimana yang diperjanjikan. Kendala yang terjadi dilapangan rentan tidak terpantau sedari awal.

Efek kedua, addendum selalu menjadi pilihan untuk menyelesaikan permasalahan yang cenderung berulang/serupa. Adanya jeda atas penyelesaian sebuah tahapan kegiatan pada akhirnya membuka peluang penambahan masa konsensi. Walaupun tidak secara langsung namun kesempatan ini bisa muncul akibat dari tidak tegasnya pengaturan dan penegakan klausul PPJT. Dalam hal pemenuhan *financial close* misalnya, implementasi pemenuhan yang berkepanjangan berimbas pula terhadap dimulainya masa konstruksi. Situasi ini sekurangnya tercermin dalam pelaksanaan konstruksi ruas tol Ciawi-Sukabumi (lihat tabel 3.6).

⁶¹ Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol, Pasal 80.

⁶² Dalam perspektif kelembagaan, meskipun BPJT berada dibawah koordinasi Menteri PUPR namun BPJT memiliki independensi yang ditandai dengan adanya unsur eksternal Kementerian PUPR sebagai anggota maupun kepala BPJT. Hal ini mirip dengan Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) dan Satuan Kerja Khusus Pelaksanaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas). Satu hal yang membedakan BPJT dengan BPKH dan SKK Migas adalah bahwa BPJT tidak memiliki pedoman etik lembaga yang mengatur benturan kepentingan. SKK Migas memiliki Surat Keputusan nomor KEP 0147/BP00000/ 2010/0 tentang pedoman kode etik BP Migas, sedangkan BPKH memiliki Peraturan BPKH nomor 3 tahun 2018 tentang kebijakan kepatuhan, penerapan *good corporate governance*, kode etik dan pakta integritas BPKH. Kedua peraturan tersebut mengatur secara spesifik terkait larangan rangkap jabatan yang menimbulkan benturan kepentingan di lembaga masing-masing

⁶³ Peraturan Menteri PUPR Nomor 43/PRT/M/2015 tentang Badan Pengatur Jalan Tol, Pasal 6.

⁶⁴ Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan karena adanya Konflik Kepentingan dapat dibatalkan. Pasal 43 Ayat (2) UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Tabel 3. 16 Pelaksanaan Konstruksi Dikaitkan dengan Pemenuhan *Financial Close*

No.	BUJT	Ruas jalan tol	Tanggal PPJT	Perkiraan tanggal financial close	Aktual tanggal financial close	Surat Perintah Mulai Kerja
1.	PT Trans Jabar Tol	Ciawi - Sukabumi	16-12- 2011	16-10-2012	29-05-2015	11-06-2015
2.	PT Waskita Bumi Wira	Krian- Legundi- Bunder- Manyar	05-12-2016	05-10-2017	21-12-2018	10-01-2019

Sumber: BPJT, diolah, 2022

3.5. Belum Adanya Pengaturan Detail Atas Lanjutan Kebijakan Pengusahaan Jalan Tol

Kompleksitas bisnis jalan tol belum diimbangi pengaturan yang komprehensif dan akuntabel dalam pelaksanaannya. Sebagaimana diketahui, pelaksanaan tindakan administrasi atas kewenangan pengaturan, pengusahaan dan pengawasan tidak sepenuhnya berada dalam domain BPJT, namun berkaitan pula dengan unit organisasi lain di lingkungan Kementerian PUPR. Memang dalam beberapa hal proses bisnis pelaksanaan sebuah kegiatan telah diatur. Namun demikian, pengaturan yang dilakukan belum sepenuhnya tertuang dalam dokumen proses bisnis. Bahkan pada kondisi tertentu aturan kebijakan dimaksud belum tersedia.

Kondisi diatas secara umum menyebabkan tidak jelasnya proses bisnis, kewenangan dan tanggung jawab antar unit dalam satu direktorat, lintas direktorat, lintas eselon I dan pimpinan lembaga. Selain itu, hal ini juga menyebabkan tercederainya esensi pelaksanaan administrasi pemerintahan.⁶⁵ Belum adanya pengaturan dalam proses antar unit kerja menyebabkan buramnya standar penyelesaian di tiap unit teknis pelaksana. Meskipun dokumen pengajuan telah lengkap dan benar, BUJT masih mengalami ketidakpastian atas pengajuan layanan yang dimohonkan. Situasi ini rawan mendorong badan usaha mencari kejelasan langsung kepada pejabat pemroses. Intensi untuk berkomunikasi potensial semakin terjadi mencermati minimnya transparansi informasi yang diberikan kepada pemohon layanan. Alhasil, diskresi rentan menjadi pilihan tindakan pejabat pemerintahan ketika mengambil keputusan atas pelayanan administrasi yang bersifat rutin.⁶⁶

Perihal diatas tercermin dari beberapa situasi berikut:

Pertama, pengaturan lanjutan terkait pengambilalihan konsesi oleh BPJT.

Pemerintah belum memiliki pengaturan lebih rinci terhadap proses pasca konsesi berakhir. Kesepakatan politik nasional telah mengatur bahwa ketika hak konsesi telah usai, pengusahaan jalan tol kembali kepada pemerintah pusat.⁶⁷ Namun detail atas pelaksanaan aturan belum ada. Dalam hal entitas pelaksana misalnya, klausul dalam perundangan menyebut bahwa pelaku

⁶⁵ Esensi administrasi Pemerintahan adalah untuk membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum. Lihat penjelasan UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁶⁶ Diskresi bukanlah tindakan yang terlarang. Namun demikian penggunaan diskresi harus memenuhi ketentuan sebagaimana diatur dalam UU nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan

⁶⁷ Undang-Undang No. 2 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan, Pasal 50 Ayat (9).

usaha yang menjadi pelaksana operasi dan preservasi jalan tol adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Akan tetapi mekanisme atas proses yang ditempuh dalam menjabarkan kebijakan ini belum tersedia. Hal serupa juga berkaitan dengan kriteria untuk memilih langkah lanjutan atas jalan tol yang telah berakhir masa konsesinya. Memang pemerintah dapat menugaskan kepada BUMN, namun aturan juga membuka opsi pengalihan status jalan tol menjadi jalan bebas hambatan non tol.⁶⁸

Kedua, pendanaan perusahaan jalan tol.

Meskipun pemerintah telah mengatur pembagian kewenangan penyelenggaraan jalan tol diantara unit organisasi di lingkungan Kementerian PUPR,⁶⁹ pelaksanaan kegiatan pendanaan perusahaan jalan tol belum terdefiniskan secara memadai. Hal ini timbul karena kebijakan yang disusun belum mampu menggambarkan detail keseluruhan pelaksanaan kegiatan. Situasi ini sekurangnya tercermin pada proses pemberian dukungan penjaminan pemerintah melalui PT Penjaminan Infrastruktur Pemerintah. Faktual dilapangan menunjukkan bahwa tidak semua pengusulan ruas jalan tol mendapatkan fasilitas penjaminan (lihat tabel 3.17).

Tabel 3. 17 Keberadaan Dukungan Penjaminan PT PII Pada Ruas Jalan Tol

Nama Ruas Jalan Tol	Tahun PPJT	Dukungan Penjaminan oleh PT PII
Bakauheni - Terbanggi Besar	2015	-
Kayu Agung - Palembang - Betung	2015	-
Medan - Binjai	2015	-
Medan - Kualanamu - Tebing Tinggi	2015	-
Soreang-Pasirkoja	2015	-
Palembang - Indralaya	2015	-
Pekanbaru-Kandis-Dumai	2016	-
Balikpapan-Samarinda	2016	Ada Penjaminan PT. PII
Manado-Bitung	2016	Ada Penjaminan PT. PII
Pandaan-Malang	2016	Ada Penjaminan PT. PII
Serpong-Balaraja	2016	-
Terbanggi Besar-Pematang Panggang-Kayu Agung	2016	-
Jakarta-Cikampek II Elevated	2016	Ada Penjaminan PT. PII
Krian-Legundi-Bunder-Manyar	2016	Ada Penjaminan PT. PII
Serang-Panimbang	2017	Ada Penjaminan PT. PII
Cileunyi-Sumedang-Dawuan	2017	Ada Penjaminan PT. PII
Kuala Tanjung-Tebing Tinggi-Parapat	2017	-
Semanan-Sunter-Pulogebug (Tahap I dari 6 Ruas Jalan Tol Dalam Kota Jakarta)	2017	-
Indrapura-Kisaran	2017	-
Batang-Semarang	2017	Ada Penjaminan PT. PII
Jakarta-Cikampek II Sisi Selatan	2017	Ada Penjaminan PT. PII
Probolinggo-Banyuwangi	2017	Ada Penjaminan PT. PII
Pekanbaru-Bangkinang-Payakumbuh-Bukit Tinggi-Padang Panjang-Lubuk Alung-Padang	2018	-

⁶⁸ Ibid, Pasal 50 Ayat (10).

⁶⁹ Lihat lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2020

Nama Ruas Jalan Tol	Tahun PPJT	Dukungan Penjaminan oleh PT PII
Sigli-Banda Aceh	2018	-
Lubuk Linggau-Curup-Bengkulu	2019	-
Simpang Indralaya-Muara Enim	2019	-
Muara Enim-Lahat-Lubuk Linggau	2019	-
Semarang-Demak yang Terintegrasi dengan Tanggul Laut Kota Semarang	2019	Ada Penjaminan PT. PII
Binjai-Langsa	2019	-
Solo-Yogyakarta-NYIA Kulonprogo	2020	Ada Penjaminan PT. PII
Yogyakarta-Bawen	2020	Ada Penjaminan PT. PII
Gedebage-Tasikmalaya-Cilacap	2022	Ada Penjaminan PT. PII
Gilimanuk-Mengwi	2022	Ada Penjaminan PT. PII
Bekasi - Cawang - Kampung Melayu	2011	-
Bogor Ring Road	2011	-
Cengkareng –Batu Ceper-Kunciran	2011	-
Ciawi-Sukabumi	2011	-
Cibitung - Cilincing	2011	-
Cikampek – Palimanan	2011	-
Cimanggis - Cibitung	2011	-
Cinere – Jagorawi	2011	-
Cinere-Serpong	2011	-
Depok – Antasari	2011	-
Gempol – Pandaan	2011	-
Gempol – Pasuruan	2011	-
Kertosono – Mojokerto	2011	-
Kunciran - Serpong	2011	-
Ngawi – Kertosono	2011	-
Solo – Ngawi	2011	-
Pasuruan – Probolinggo	2011	-
Pejagan – Pematang	2011	-
Pematang – Batang	2011	-
Semarang – Solo	2012	-
Surabaya - Gempol (Porong-Gempol)	2006	-
Surabaya – Mojokerto	2011	-
Ujung Pandang Seksi 3	2010	-

Sumber: *BPJT, 2022*

Dalam praktiknya, implementasi proses pemberian jaminan pemerintah khususnya pada jalan tol dengan prakarsa pemerintah memiliki sejumlah variasi. Apabila BPJT bertindak selaku pelaksana dan pemilik dana studi kelayakan, maka proses pengusulan hingga penjaminan oleh PT PII dilaksanakan sepenuhnya oleh BPJT. Sedangkan bila sumber dana studi kelayakan berasal dari DJPI maka pengusulan dan proses penjaminan dilakukan oleh Ditjen Pembiayaan Infrastruktur.⁷⁰ Membandingkan praktik berjalan dengan acuan normatif maka terlihat adanya perbedaan.

⁷⁰ Pelaksanaan studi kelayakan Prakarsa pemerintah dilakukan oleh DJPI dikarenakan keterbatasan anggaran BPJT dalam melakukan studi kelayakan

Peraturan Menteri PUPR Nomor 20 Tahun 2020 menyatakan bahwa otoritas pelaksana fasilitas pendanaan ada di BPJT (lihat tabel 3.18).⁷¹ Situasi ini tentunya rentan mempengaruhi konsistensi pelaksanaan aturan.

Tabel 3. 18 Kegiatan Pendanaan Pada Pengusahaan Jalan Tol Atas Prakarsa Pemerintah

Kegiatan Pada Pengusahaan Jalan Tol atas Prakarsa Pemerintah	DJBM	DJPI	BPJT	BUJT
Pendanaan oleh Pemerintah	Pelaksana	Rekomendasi Aspek Pembiayaan kepada DJBM	Fasilitasi	
Pendanaan oleh badan usaha	-	-	Fasilitasi	Pelaksanaan

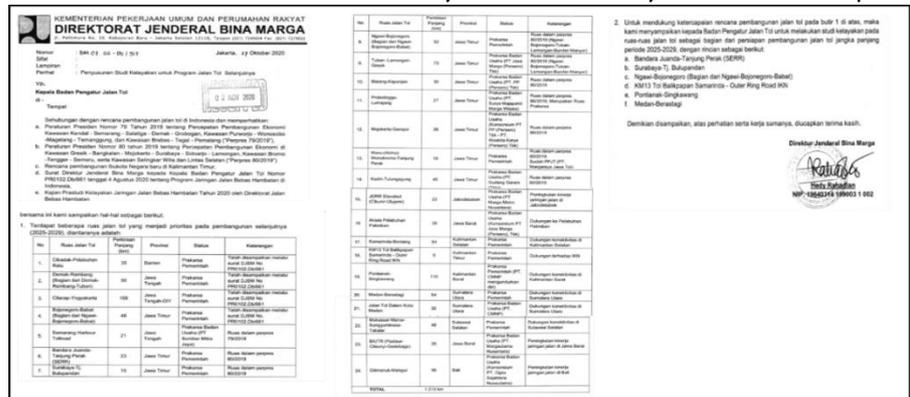
Sumber: *Peraturan Menteri PUPR Nomor 20 Tahun 2020*

Ketiga, proses persiapan pengusahaan.

Ruang ketidakjelasan masih muncul dalam proses persiapan pengusahaan. Dalam penyusunan studi kelayakan contohnya, belum terdapat pengaturan lanjutan khususnya berkaitan atas pemberian rekomendasi atas aspek teknis dan pembiayaan.⁷² Meskipun BPJT telah menyusun Standar Operasional Prosedur Persiapan Pengusahaan Jalan Tol melalui SOP/UPM/DJBM-165 Tahun 2022, namun pada pelaksanaannya belum seluruh komponen mutu baku seperti waktu dapat dipenuhi. Situasi ini terjadi karena belum ada standar waktu mengikat bagi unit di luar BPJT untuk memberikan respon.

Tak hanya itu, atas tingginya permintaan pelaksanaan persiapan pengusahaan, BPJT dituntut mampu menindaklanjuti permintaan pelaksanaan persiapan pengusahaan. Hal ini sebagaimana terlihat dari permintaan Ditjen Bina Marga kepada BPJT untuk melakukan studi kelayakan sejumlah ruas tol (gambar 3.1).

Gambar 3. 1 Dokumen Permohonan Penyusunan Studi Kelayakan dari DJBM kepada BPJT



Sumber: *BPJT, 2022*

Kondisi faktual, BPJT belum sepenuhnya mampu melaksanakan studi kelayakan. Hingga Laporan ini disusun, BPJT belum melakukan studi terhadap 6 (enam) dari total 13 (tiga belas) ruas jalan tol.⁷³ Lebih jauh, pemerintah bahkan belum mempersiapkan dokumen studi untuk sejumlah ruas

⁷¹ Lampiran Permen PUPR Nomor 20 Tahun 2020 terkait Pendanaan oleh badan usaha dengan fasilitasi BPJT.
⁷² Kegiatan persiapan pengusahaan terdiri dari pelaksanaan pra-studi kelayakan finansial, penyusunan studi kelayakan, penyusunan analisis dampak lingkungan, dan penyusunan serta persetujuan dokumen lelang
⁷³ Ruas Jalan Tol Bandara Juanda – Tanjung Perak (SERR); Surabaya – Tj. Bulupandan; Medan-Brastagi; Probolinggo – Lumajang; Pontianak – Singkawang; Makassar - Takalar

tol dimaksud, dalam hal ini pada ruas Bandara Juanda – Tanjung Perak (SERR); Surabaya – Tj. Bulupandan; Medan-Brastagi; dan Pontianak – Singkawang. Karena itu, menjadi pertanyaan sejauhmana mekanisme di internal BPJT dalam menindaklanjuti permintaan penyusunan studi kelayakan ditengah keterbatasan sumberdaya yang dimiliki oleh BPJT.⁷⁴

Tabel 3. 19 Ruas Jalan Tol Pada Tahap Persiapan Dokumen Studi Pendahuluan oleh BPJT

No.	Ruas Jalan Tol	Jenis Proyek
1.	Cilacap-Yogyakarta	Solicited
2.	Demak-Tuban	Solicited
3.	Ngawi-Bojonegoro-Babat	Solicited
4.	Jember-Situbondo	Solicited
5.	Jember-Lumajang	Solicited
6.	Tulungagung-Kepanjen	Solicited
7.	Lingkar Selatan Bandung	Solicited
8.	Pejagan-Cilacap	Solicited
9.	Batu Licin-Tanah Grogot	Solicited
10.	Tanah Grogot-Penajam	Solicited
11.	Tuban-Gresik	Solicited
12.	Jalan Tol Mamminasata	Solicited
13.	Samarinda-Bontang	Solicited
14.	Cibadak-Pelabuhan Ratu	Solicited
15.	Akses Menuju IKN	Solicited
16.	Bandara Udara Supadio-Pelabuhan Kijing	Solicited
17.	Lingkar Timur -Selatan Kota Surakarta	Solicited

Sumber: *BPJT, 2022*

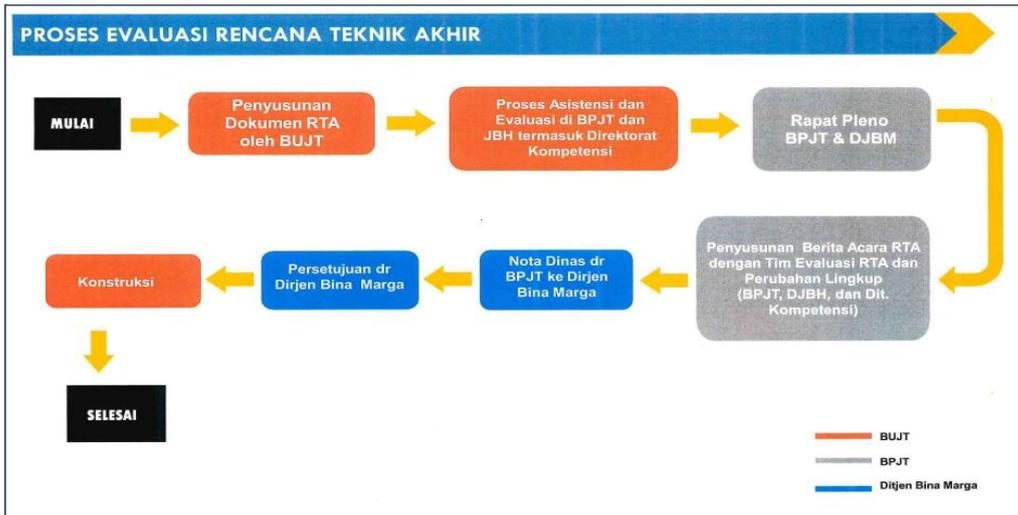
Keempat, Proses Penyusunan Rencana Teknik Akhir (RTA)

Produk turunan berkaitan dengan penyusunan RTA⁷⁵ yang disusun oleh BPJT belum mengatur lebih lanjut mekanisme yang menjadi amanah Permen PUPR nomor 20 tahun 2020 tentang tugas dan wewenang Ditjen Bina Marga, Ditjen Pembiayaan Infrastruktur dan BPJT dalam penyelenggaraan jalan tol. Aturan mencantumkan bahwa apabila konstruksi dilakukan oleh badan usaha maka penyusunan RTA dilakukan oleh BUJT. Adapun evaluasi akan dilaksanakan oleh BPJT untuk kemudian dimintakan persetujuannya kepada Ditjen Bina Marga. Namun hingga laporan ini disusun, terdapat inkonsistensi atas substansi dengan peraturan turunannya. Sebagai contoh, dokumen Petunjuk Umum Pelaksanaan Rencana Teknik Akhir (RTA) Jalan Tol Buku 1 Tahun 2017 menyatakan bahwa peran Ditjen Bina Marga adalah sebatas menjadi mitra konsultasi bagi BUJT ketika terjadi perubahan *ROW Plan*. Realita berjalan, meskipun belum dituangkan dalam produk kebijakan, Ditjen Bina Marga Bersama BPJT turut serta memberikan asistensi dan rekomendasi terhadap usulan BUJT (Lihat Gambar 3.2).

⁷⁴ Terdiri dari 45 pegawai berstatus PNS, non-PNS, dan KI yang tersebar pada Bidang Investasi, Bidang Teknik, Bidang Operasional, dan Bidang Pendanaan

⁷⁵ Petunjuk Umum Pelaksanaan Rencana Teknik Akhir (RTA) Jalan Tol Buku 1 Tahun 2017

Gambar 3. 2 Alur Proses Evaluasi Rencana Teknik Akhir pada DJBH



Sumber: Ditjen Bina Marga, 2022

Gambar 3. 3 Susunan Anggota Tim Evaluasi Dokumen RTA dan Perubahan Lingkup Jalan Tol

KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM DAN PERUMAHAN RAKYAT DIREKTORAT JENDERAL BINA MARGA		LAMPIRAN KEPUTUSAN DIREKTUR JENDERAL BINA MARGA NOMOR : 27 /JKPTS/05/2022 TENTANG TIM EVALUASI DOKUMEN RENCANA TEKNIK AKHIR DAN PERUBAHAN LINGKUP JALAN TOL																																	
<p>KEPUTUSAN DIREKTUR JENDERAL BINA MARGA NOMOR : 27 /JKPTS/05/2022</p> <p>TENTANG TIM EVALUASI DOKUMEN RENCANA TEKNIK AKHIR DAN PERUBAHAN LINGKUP JALAN TOL</p>		<p>SUSUNAN ANGGOTA TIM EVALUASI DOKUMEN RENCANA TEKNIK AKHIR DAN PERUBAHAN LINGKUP JALAN TOL</p>																																	
<p>DIREKTUR JENDERAL BINA MARGA</p> <p>Menimbang a. bahwa untuk meningkatkan kualitas konstruksi jalan tol, penyelenggaraan jalan tol wajib mematuhi perencanaan teknis dokumen perencanaan teknik jalan tol sesuai ketentuan teknis yang berlaku dan menyesuaikan kondisi lapangan yang ada.</p> <p>b. bahwa pada masa konstruksi dan operasi dapat terjadi perubahan lingkup pengembangan jalan tol,</p> <p>c. bahwa terdapat perubahan struktur organisasi di lingkungan Direktorat Jenderal Bina Marga,</p> <p>d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b dan huruf c, perlu menetapkan Keputusan Direktur Jenderal Bina Marga tentang Tim Evaluasi Dokumen Rencana Teknik Akhir dan Perubahan Lingkup Jalan Tol.</p>		<p>1. Tim Pengarah</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>No.</th> <th>Jabatan</th> <th>Unsur</th> <th>Kedudukan dalam Tim</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1.</td> <td>Direktur Jalan Bebas Hambatan</td> <td>Ditjen Bina Marga</td> <td>Ketua</td> </tr> <tr> <td>2.</td> <td>Direktur Bina Teknik Jalan dan Jembatan</td> <td>Ditjen Bina Marga</td> <td>Anggota</td> </tr> <tr> <td>3.</td> <td>Sekretaris BPJT</td> <td>Badan Pengatur Jalan Tol</td> <td>Anggota</td> </tr> </tbody> </table>		No.	Jabatan	Unsur	Kedudukan dalam Tim	1.	Direktur Jalan Bebas Hambatan	Ditjen Bina Marga	Ketua	2.	Direktur Bina Teknik Jalan dan Jembatan	Ditjen Bina Marga	Anggota	3.	Sekretaris BPJT	Badan Pengatur Jalan Tol	Anggota																
No.	Jabatan	Unsur	Kedudukan dalam Tim																																
1.	Direktur Jalan Bebas Hambatan	Ditjen Bina Marga	Ketua																																
2.	Direktur Bina Teknik Jalan dan Jembatan	Ditjen Bina Marga	Anggota																																
3.	Sekretaris BPJT	Badan Pengatur Jalan Tol	Anggota																																
<p>Mengingat 1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6740);</p> <p>2. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4489) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah 17 Tahun 2012 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 27, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6629);</p>		<p>2. Tim Pelaksana</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>No.</th> <th>Jabatan</th> <th>Unsur</th> <th>Kedudukan dalam Tim</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1.</td> <td>Kasubid Pembangunan Jalan Bebas Hambatan</td> <td>Ditjen Bina Marga</td> <td>Ketua</td> </tr> <tr> <td>2.</td> <td>Kabid Teknik</td> <td>Badan Pengatur Jalan Tol</td> <td>Sekretaris merangkap Anggota</td> </tr> <tr> <td>3.</td> <td>Kasubid Perencanaan Teknis Jalan Bebas Hambatan</td> <td>Ditjen Bina Marga</td> <td>Anggota</td> </tr> <tr> <td>4.</td> <td>Kasubid Keefektifan dan Keamanan Jalan dan Jembatan</td> <td>Ditjen Bina Marga</td> <td>Anggota</td> </tr> <tr> <td>5.</td> <td>Kepala Balai Perkeranan dan Lingkungan Jalan</td> <td>Ditjen Bina Marga</td> <td>Anggota</td> </tr> <tr> <td>6.</td> <td>Kepala Balai Geoteknik, Irigasi dan Struktur</td> <td>Ditjen Bina Marga</td> <td>Anggota</td> </tr> <tr> <td>7.</td> <td>Kepala Balai Bahan Jalan</td> <td>Ditjen Bina Marga</td> <td>Anggota</td> </tr> </tbody> </table>		No.	Jabatan	Unsur	Kedudukan dalam Tim	1.	Kasubid Pembangunan Jalan Bebas Hambatan	Ditjen Bina Marga	Ketua	2.	Kabid Teknik	Badan Pengatur Jalan Tol	Sekretaris merangkap Anggota	3.	Kasubid Perencanaan Teknis Jalan Bebas Hambatan	Ditjen Bina Marga	Anggota	4.	Kasubid Keefektifan dan Keamanan Jalan dan Jembatan	Ditjen Bina Marga	Anggota	5.	Kepala Balai Perkeranan dan Lingkungan Jalan	Ditjen Bina Marga	Anggota	6.	Kepala Balai Geoteknik, Irigasi dan Struktur	Ditjen Bina Marga	Anggota	7.	Kepala Balai Bahan Jalan	Ditjen Bina Marga	Anggota
No.	Jabatan	Unsur	Kedudukan dalam Tim																																
1.	Kasubid Pembangunan Jalan Bebas Hambatan	Ditjen Bina Marga	Ketua																																
2.	Kabid Teknik	Badan Pengatur Jalan Tol	Sekretaris merangkap Anggota																																
3.	Kasubid Perencanaan Teknis Jalan Bebas Hambatan	Ditjen Bina Marga	Anggota																																
4.	Kasubid Keefektifan dan Keamanan Jalan dan Jembatan	Ditjen Bina Marga	Anggota																																
5.	Kepala Balai Perkeranan dan Lingkungan Jalan	Ditjen Bina Marga	Anggota																																
6.	Kepala Balai Geoteknik, Irigasi dan Struktur	Ditjen Bina Marga	Anggota																																
7.	Kepala Balai Bahan Jalan	Ditjen Bina Marga	Anggota																																

Sumber: Direktorat Jenderal Bina Marga, 2022

Selanjutnya, produk turunan yang mengatur tentang RTA juga belum selaras. Hal ini setidaknya tercermin dari matriks perbandingan peran dari unsur yang terlibat dalam kegiatan penyusunan rencana teknik akhir (tabel 3.20).

Tabel 3. 20 Perbedaan Peran Unsur Pelaksana Pada Kegiatan Penyusunan Rencana Teknik Akhir

Unit Terkait	Permen PUPR Nomor 20 Tahun 2020	Petunjuk Umum Pelaksanaan RTA BPJT	Alur Proses Evaluasi RTA Ditjen Bina Marga
BUJT	Pelaksanaan	<ul style="list-style-type: none"> - Penyampaian dan Pembahasan Rencana Kerja - Penyusunan Kriteria Desain - Penyampaian dan Pembahasan Kriteria Desain - Pelaksanaan Survei 	<ul style="list-style-type: none"> - Penyusunan dokumen RTA - Proses asistensi dan dan evaluasi di BPJT dan Dit. Jalan Bebas Hambatan termasuk Dit. Kompetensi

Unit Terkait	Permen PUPR Nomor 20 Tahun 2020	Petunjuk Umum Pelaksanaan RTA BPJT	Alur Proses Evaluasi RTA Ditjen Bina Marga
		<ul style="list-style-type: none"> - Penyusunan Laporan Survei beserta Revisinya - Analisis Survei Topografi - Konsultasi dengan Ditjen Bina Marga dan Pemda/BPN apabila ada perubahan ROW Plan - Pembahasan Laporan Survei - Pelaksanaan Analisa dan revisi laporan Analisa (proses detail desain RTA) - Pembahasan Laporan Analisa - Penyusunan Dokumen RTA beserta Revisinya - Pemeriksaan dan Pembahasan Dokumen RTA - Tanda tangan BA Pemeriksaan RTA 	<ul style="list-style-type: none"> - Konstruksi
BPJT	Evaluasi dan Rekomendasi kepada DJBM	<ul style="list-style-type: none"> - Pembahasan Rencana Kerja - Pembahasan Kriteria Desain - Pembahasan Laporan Survei - Pembahasan Laporan Analisa - Pemeriksaan dan Pembahasan Dokumen RTA - Tanda tangan BA Pemeriksaan RTA 	<ul style="list-style-type: none"> - Proses asistensi dan dan evaluasi di BPJT dan Dit. Jalan Bebas Hambatan, termasuk Dit. Kompetensi - Rapat Pleno BPJT dan Ditjen Bina Marga - Penyusunan BA RTA dengan Tim Evaluasi RTA dan Perubahan Ruang Lingkup (BPJT, DJBH, dan Dit. Kompetensi) - Nota dinas dari BPJT ke DJBM
Ditjen Bina Marga	Persetujuan	Konsultasi terkait perubahan <i>ROW Plan</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Proses asistensi dan dan evaluasi di BPJT dan Dit. Jalan Bebas Hambatan, termasuk Direktorat Kompetensi - Rapat Pleno BPJT dan Ditjen Bina Marga - Tim Evaluasi RTA dan Perubahan Ruang Lingkup (BPJT, DJBH, dan Dit. Kompetensi) - Nota dinas dari BPJT ke DJBM - Persetujuan DJBM

Sumber: BPJT dan DJBM, data diolah, 2022

Belum memadainya pengaturan proses bisnis juga tercermin dalam pelaksanaan pendaftaran, penjadwalan dan pelaksanaan konsultasi. Pola pelayanan belum menggunakan konsep *first in*

first out (FIFO). Badan usaha yang mengajukan layanan konsultasi lebih awal tidak serta merta akan terlayani lebih dahulu dari pelaku usaha yang mengajukan setelahnya. Selain itu, proses yang berjalan masih bersifat manual, dalam arti belum mengoptimalkan teknologi informasi dalam mendukung pemberian layanan. Keadaan-keadaan di atas selanjutnya memberikan sejumlah dampak, diantaranya ketidakpastian berusaha. Meskipun dokumen permohonan telah lengkap dan benar, namun pemohon rentan tidak memperoleh layanan. Hal ini tentunya tidak sejalan dengan asas pelayanan publik, sekurangnya berkaitan dengan perwujudan prinsip non diskriminatif, dan ketepatan waktu.⁷⁶ Selain itu, belum adanya pengaturan detail atas proses penyusunan RTA memicu tatap muka langsung antara pengaju layanan dengan pejabat pemroses. Ketidakjelasan rawan mendorong pelaku usaha mencari kejelasan langsung kepada pejabat pemroses. Hal ini menjadi sebuah situasi logis. Badan usaha akan berupaya segera mendapatkan informasi atas dokumen yang dimohonkan. Di tengah belum adanya sistem yang mampu memfasilitas badan usaha untuk mengetahui keberlanjutan atas proses permohonan layanan yang diajukannya maka intensi untuk berkomunikasi dengan pejabat yang memiliki otoritas semakin tinggi terjadi.⁷⁷ Lebih lanjut kondisi ini menyebabkan esensi pelaksanaan administrasi pemerintahan rentan tercederai. Ketidakjelasan dalam proses layanan konsultasi dan asistensi rentan mengakibatkan terhambatnya perwujudan keadilan dan kepastian hukum dalam pelaksanaan sebuah layanan.⁷⁸

Kelima, Perubahan Lingkup Pengusahaan Jalan Tol.

Kriteria Perubahan lingkup yang dapat diakomodir pada perusahaan jalan tol belum terdefiniskan dengan jelas.⁷⁹ Tak hanya itu, kebijakan yang disusun juga belum memuat standar waktu pemberian layanan dalam merespon usulan perubahan yang disampaikan oleh BUJT. Akibatnya, implementasi asas pelayanan publik, sekurangnya berkaitan dengan perwujudan prinsip non diskriminatif dan ketepatan waktu, rawan tercederai.⁸⁰

BPJT melalui SOP-PR-005 menerbitkan acuan untuk melaksanakan prosedur evaluasi. Namun demikian, beleid belum menjelaskan kriteria perubahan ruang lingkup. Pengaturan belum mengatur pedoman kriteria yang dipergunakan dalam menentukan perubahan ruang lingkup konstruksi yang dapat diterima. Situasi ini pada akhirnya membuka ruang bagi badan usaha untuk dapat menyesuaikan kondisi konstruksi/investasi atas kelemahan penilaian kelayakan pada masa

⁷⁶ UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 4. Tidak diskriminatif merupakan prinsip bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil. Sementara ketepatan waktu didefinisikan sebagai penyelesaian setiap jenis pelayanan sesuai dengan standar pelayanan.

⁷⁷ Hingga laporan ini disusun, Perusahaan BUMN Karya belum menyediakan media informasi bagi vendor untuk dapat secara langsung mengetahui update atas tagihan pembayaran yang dimohonkan.

⁷⁸ Esensi administrasi Pemerintahan adalah untuk membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum. Lihat penjelasan UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁷⁹ Perubahan ruang lingkup dapat terjadi akibat beberapa hal, diantaranya adanya permintaan tambahan dari pemerintah maupun perubahan desain konstruksi akibat kondisi lapangan yang berbeda pada masa penilaian awal. Evaluasi perubahan lingkup menjadi krusial lantaran dapat mempengaruhi nilai investasi dari perusahaan jalan tol.

⁸⁰ Tidak diskriminatif merupakan prinsip bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil. Sementara ketepatan waktu didefinisikan sebagai penyelesaian setiap jenis pelayanan sesuai dengan standar pelayanan. UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 4.

awal kontrak penawaran.⁸¹ Sebagai contoh, perubahan lingkup dapat dilakukan untuk mengakomodir adanya perubahan trase jalan tol. Hal ini sebagaimana terjadi pada ruas Solo – Yogyakarta – Kulonprogo. Perubahan lingkup terjadi karena adanya perubahan trase akibat dari plotting awal yang melewati situs/cagar budaya. Pada kondisi ini seakan perubahan lingkup dapat dengan mudah diterima, padahal bisa jadi muncul karena ketidakcermatan entitas pelaksana. Isu ketidakcermatan penting untuk menjadi perhatian utamanya apabila inisiasi proyek datang dari badan usaha, yang mana studi kelayakan hingga desain akhir dilaksanakan bukan oleh pemerintah.⁸²

Perubahan ruang lingkup juga bisa dilakukan terhadap rencana ruas tol yang akan diusahakan. Pada ruas jalan tol Ciawi – Sukabumi misalnya, addendum PPJT juga akan menysasar untuk meniadakan seksi 4 yakni seksi Sukabumi Barat-Sukabumi Timur sebagai bagian dari keseluruhan ruas yang semula akan dioperasikan. Alasan yang mengemuka adalah adanya pergeseran prioritas dana pengadaan tanah ke ruas Yogya-Solo dan Yogya-Bawen.⁸³ Selain itu, perubahan juga muncul karena keterbatasan dan ketidakmampuan pendanaan dari BUJT untuk menyelesaikan pembangunannya. Isu serupa namun dalam bentuk berbeda juga muncul pada ruas Krian-Legundi-Bunder Manyar.⁸⁴ Pada ruas ini terdapat pengurangan seksi. Pembangunan seksi 4 Bunder-Manyar dihapus karena dari hasil penilaian akan berkompetisi dengan ruas Surabaya-Gresik. Untuk ini BPJT meminta BUJT untuk memsusbstitusi kegiatan pembangunan dengan mendirikan *junction* Wringin Anom sebagai yang penghubung wilayah Buder dengan ruas tol Surabaya-Gresik.

Keenam, belum adanya proses bisnis lintas entitas terkait Pengawasan Standar Pengendalian Mutu

Pengawasan terhadap Standar Pelayanan Mutu (SPM) dilaksanakan oleh dua unit organisasi, yakni DJBM dan BPJT. Perbedaannya, DJBM melakukan pemeriksaan SPM terkait kebutuhan kenaikan tarif atas ruas jalan yang diusulkan. Sementara itu, BPJT mengerjakan evaluasi berkala atas laporan penilaian SPM di lapangan.⁸⁵

Meskipun output pelaksanaan tugas saling berkait, namun belum terjalin secara eksplisit keterkaitan proses bisnis pelaksanaan pengawasan SPM antara Ditjen Bina Marga dengan BPJT. Peraturan Menteri PUPR Nomor 16 Tahun 2014 Tentang Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol telah terdapat uraian kegiatan tata cara pengukuran beserta standar penilaiannya. Namun pada

⁸¹ Diskusi Tim KPK dengan berbagai BUJT menunjukkan bahwa alasan penerimaan perubahan lingkup berbeda satu dan lainnya.

⁸² Pasal 18 ayat (2) huruf c Peraturan Menteri PUPR Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Pengusahaan Jalan Tol Prakarsa Badan Usaha mencatumkan bahwa perkiraan biaya yang tercantum dalam dokumen Studi Kelayakan telah mencakup seluruh biaya Pengusahaan Jalan Tol sehingga tidak dimungkinkan adanya penambahan lingkup Pengusahaan Jalan Tol kecuali atas permintaan Menteri. Menariknya, permintaan dari daerah maupun kebutuhan di lapangan lainnya dapat diusulkan kepada Menteri PUPR melalui surat pemerintah daerah atau badan usaha yang mana kemudian menjadi bahan evaluasi perubahan lingkup.

⁸³ Diskusi antara Tim KPK dengan BUJT pelaksana maupun BPJT

⁸⁴ Pengurangan seksi 4 (Bunder-Manyar) timbul karena akan berkompetisi dengan ruas tol lainnya dan berdampak kepada LHR jalan tol.

⁸⁵ Pelaksanaan pemeriksaan SPM oleh BPJT dilakukan secara minimal setiap 6 (enam) bulan sekali dengan bantuan sistem e-SPM.

lampiran tata cara dan standar penilaian, belum terlihat secara eksplisit keterkaitan proses bisnis antara Sub Direktorat Operasi dan Pemeliharaan dengan Bidang Teknik (lihat Gambar 3.4).

Gambar 3. 4 Lampiran Tata Cara Pengukuran SPM Jalan Tol

No	SUBSTANSI PELAYANAN	STANDAR PELAYANAN MINIMAL			TATA CARA / METODE PENGUKURAN					
		INDIKATOR	CAKUPAN/LINGKUP	TOLUK UKUR	YANG MELAKUKAN PENGAMATAN/PENGUKURAN	CARA PENGAMATAN/PENGUKURAN	ALAT YANG DIGUNAKAN	WAKTU PENGUKURAN / JAMWAL / FREKUENSI	POPULASI PENCAPAIAN	SASARAN KEPADA PENGGUNA JALAN TOL
1.	Kondisi Jalan Tol	• Perencanaan Jalur • Akurasi								
		- Kelembutan	• Seluruh Ruas Jalan Tol	• 0,33 mm (0,33 mm untuk setiap lajur tidak rata-rata)	Pudlitling Jalan dan Jembatan Bahilang Kementerian Pekerjaan Umum	• Dilakukan secara langsung, yaitu dengan menggunakan kawat besi ukuran rata dan pemrosesan jalan dengan alat Mo-meter yang dilacak oleh kerendaman dengan kecepatan 40 km/jam. • Perencanaan Perencanaan diukur dalam lajur dan terukur (bebas) dengan menggunakan alat kerendaman pemantik.	Mo-Meter	Tiap Tahun	100%	Keselamatan
		- Ketidakterampilan	• Seluruh Ruas Jalan Tol	Perencanaan Kalus atau Perencanaan Lantai: BE ± 4 s.d. 10 m (tanaman setiap lajur tidak rata-rata)	Pudlitling Jalan dan Jembatan Bahilang Kementerian Pekerjaan Umum	Cara Kerja Alat Ukur NAASRA : • Alat dipasang di tengah tengah nomor roda belakang kerendaman • Alat berjalan dengan kecepatan konstan 40, 30, 20, 10 km/jam • Gerakan vertikal dari nomor roda belakang dipindahkan ke alat pengukur melalui kabel • Data alat pengukur dipindahkan ke alat penghitung (menggunakan counter manual) melalui data • Pada saat yang sama pengukur jarak (distanser counter) mencatat panjang jalan yang ditempuh Ketidakterampilan yang didapat dari alat ukur NAASRA ditransfer dalam nilai BE = 0,044672 NAASRA + 1,37298 (dalam m/km)	NAASRA Rough meter atau sejenis	Tiap Tahun	100%	Kenyamanan dan Keselamatan
		- Tidak ada lubang	• Seluruh Ruas Jalan Tol	• 100%	Operator dan atau BPJT	Pengamatan dilakukan secara visual pada masing-masing lajur berupa jalan utama dan sempit dengan menggunakan kerendaman pada setiap lajur.	Visual	Setiap hari oleh Operator dan atau setiap pemeriksaan lapangan oleh BPJT	100%	Kenyamanan dan Keselamatan
		- Rutting	• Seluruh Ruas Jalan Tol	• Tidak ada Rutting 100%	Operator dan atau oleh Pudlitling Jalan dan Jembatan Bahilang Kementerian Pekerjaan Umum	• Pemilihan present serviceability diperoleh dari pengamatan secara visual dan oleh alat untuk kerendaman dilakukan perhitungan matematika yang diproses kemudian oleh index "alat kerendaman oleh" • Kerentanan / Slope : diproses dalam bentuk nilai • Keretakan Akur/Rut Depth Lusutan Hentak dan Tambahan	Cymoscope, penetrometer atau sistem yang terintegrasi	Setiap hari oleh Operator dan atau setiap minggu 6 bulan Pudlitling Perencanaan Transportasi, Kementerian Pekerjaan Umum	100%	Kenyamanan dan Keselamatan

Sumber: Peraturan Menteri PUPR Nomor 16 Tahun 2014 Tentang Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol

Ketujuh, belum adanya pengaturan lebih lanjut atas mekanisme BPJT dalam menindaklanjuti pengusaha jalan tol yang terkendala.

Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) memiliki salah satu mandat pelaksanaan tugas dan fungsi terkait pengambilalihan hak sementara pengusaha jalan tol yang gagal dalam pelaksanaan konsesi.⁸⁶ Namun hingga laporan disusun, belum ada pengaturan lebih lanjut mengenai definisi kegagalan pelaksanaan konsesi beserta mekanisme pelaksanaannya. Pemerintah memang telah memiliki aturan evaluasi atas pengusaha jalan tol sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri PUPR Nomor 06/PRT/M/2010 Tentang Pedoman Evaluasi Penerusan Pengusahaan Jalan Tol. Namun demikian, aturan tersebut terbatas hanya pada beberapa lingkup ruas jalan tol dengan kategori yang telah ditetapkan.⁸⁷

⁸⁶ Pasal 75 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol

⁸⁷ Lingkup pengaturan evaluasi penerusan pengusaha jalan tol dilakukan terhadap 24 (dua puluh empat) ruas jalan tol. Fokus pelaksanaan evaluasi dilakukan terhadap ruas tol dimaksud yang memiliki kategori PPJT belum ditandatangani oleh BUJT dengan mengacu kepada Dokumen Lelang; PPJT sudah ditandatangani namun belum mencapai pemenuhan pembiayaan; dan PPJT telah ditandatangani oleh BUJT dan telah mencapai pemenuhan pembiayaan namun pengadaan tanah belum selesai dilaksanakan.

3.6. Lemahnya Akuntabilitas Pengadaan Pengusahaan Jalan Tol

Implementasi prinsip akuntabilitas dalam pelaksanaan lelang investasi jalan tol belum memadai.⁸⁸ Hal ini tercermin dari sering terjadinya amandemen atas klausul PPJT.

Tabel 3. 21 Rincian Amandemen Klausul PPJT

No.	Tema Perubahan PPJT	Jumlah	%
1.	Pengadaan tanah dan DTT	159	40
2.	Perubahan definisi dalam PPJT	58	15
3.	Perubahan kewajiban pengoperasian dan pemeliharaan jalan tol	55	14
4.	Ketentuan pelaporan selama konsesi	54	14
5.	Perubahan rencana usaha	36	9
6.	Perubahan ketentuan cedera janji	15	4
7.	Perubahan susunan pemegang saham	10	3
8.	Pembaruan data dan regulasi, Pembaruan pernyataan dan jaminan BUJT, Penyesuaian tariff, Perubahan masa konsesi, Perubahan nama BUJT, Perubahan nama jalan tol	8	2
Total		395	

Sumber: BPJT, diolah, 2022

Salah satu faktor utama yang menyebabkan kerap terjadinya amandemen PPJT karena penggunaan dokumen *basic design* sebagai acuan dalam pelaksanaan lelang. Kondisi faktual menunjukkan bahwa informasi teknis yang tertuang dalam dokumen lelang bersumber dari dokumen *basic design* yang disusun pada saat studi kelayakan.⁸⁹ Berbeda dengan DED, *Basic Design* tidak memiliki perhitungan rinci berkenaan dengan analisa kondisi tanah, analisa teknologi konstruksi jalan yang dibutuhkan ataupun perhitungan teknis geometrik jalan.⁹⁰ Alhasil, asumsi biaya konstruksi dengan mengacu pada dokumen basic design acap berubah ketika DED telah selesai tersusun.

Adanya situasi ini menyebabkan calon investor tidak memiliki gambaran yang cukup atas karakter lingkungan yang melingkupi ruas jalan tol yang akan diusahakan. Nilai investasi atas pengusahaan jalan tol rentan terkerek naik akibat ketidakpastian, baik dari sisi realisasi asumsi makro yang dibangun maupun variasi yang muncul dalam pelaksanaan konstruksi. Nilai investasi yang belum pasti tentunya akan berpengaruh terhadap besarnya kompensasi yang akan diberikan atas pengusahaan jalan tol. BPJT umumnya memberikan kesempatan bagi BUJT pemenang lelang untuk mengajukan perubahan ruang lingkup setelah DED tersusun. Jika ada penambahan biaya

⁸⁸ Akuntabilitas dalam hal ini berkaitan dengan sejauhmana rasionalitas atas tindakan administrasi yang diambil.

⁸⁹ Peraturan Menteri PUPR No. 2 tahun 2021 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur, Pasal 42 Ayat (3).

⁹⁰ Basic Design dalam kegiatan pembangunan jalan bertujuan untuk membuat kemungkinan-kemungkinan dibangunnya suatu alinemen jalan melalui suatu kawasan yang digambarkan dalam suatu peta topografi yang sudah dilengkapi (superimposed) data yang relevan seperti kontur, jaringan jalan yang ada, kawasan terbangun, sungai, daerah rawan gempa, kondisi geologi tanah, dan data lain yang relevan. Lihat SE Dirjen Bina Marga No. 20/SE/Db/2021 tentang Pedoman Desain Geometrik Jalan.

konstruksi maka BPJT dapat memberikan tambahan masa konsesi dan atau meningkatkan tarif jalan tol. Hal ini berpotensi menimbulkan terjadinya *post bidding* dalam lelang ruas jalan tol.⁹¹

Pemenang lelang pada akhirnya akan mengubah dokumen lelang yang dikompetisikan karena adanya penambahan nilai konstruksi pasca penyusunan Rencana Teknik akhir. Pemenang lelang akan selalu memiliki kesempatan untuk merubah poin yang disampaikan dalam dokumen penawaran sewaktu belum ditetapkan sebagai pemenang lelang investasi.

Berkaitan pelaksanaan lelang, proses negosiasi juga belum memberikan keyakinan terlaksana selaras dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).⁹² BPJT belum mengatur panduan terkait poin ataupun aspek teknis yang mesti dinegosiasikan. Di tengah minimnya informasi teknis akibat belum tersusunnya DED, ketiadaan panduan semakin membuka celah interpretasi subjektif dari pelaksana dalam menentukan dan mendalami hal-hal teknis yang menjadi objek negosiasi. Dalam konteks lelang investasi ruas jalan tol yang berasal dari prakarsa badan usaha (*unsolicited*), ketiadaan panduan negosiasi dan pedoman teknis menimbulkan kompleksitas persoalan tersendiri khususnya berkaitan penguasaan substansi dari tim lelang terhadap karakteristik ruas tol yang diusulkan.

Hal lain yang mencederai akuntabilitas juga berkaitan dengan aspek penilaian kemampuan keuangan. Aspek kemampuan keuangan menjadi krusial dalam perusahaan jalan tol. Penilaian atas komponen keuangan memiliki proporsi terbesar yakni 80%, sementara aspek lainnya sebesar 20%. Meskipun pemegang saham BUJT telah melewati proses evaluasi kemampuan keuangan, namun dalam praktiknya masih ditemukan hambatan pembangunan jalan tol berkaitan dengan penyediaan dana. Hal ini sebagaimana terjadi pada ruas tol Solo – Yogyakarta – Kulon Progo dan ruas jalan tol Gedebage – Tasikmalaya – Cilacap. Pada ruas dimaksud terdapat anggota konsorsium yang tidak mampu memberikan kontribusi finansial sehingga berencana mengundurkan diri dari konsorsium sebelum ruas jalan tol beroperasi.⁹³

Akar persoalan tidak terpenuhinya syarat finansial tidak bisa terlepas dari belum handalnya skema evaluasi keuangan yang dipergunakan untuk menilai investor yang berkonsorsium. Pada tahap evaluasi prakualifikasi, sistem evaluasi mengacu pada agregat nilai dari tiap anggota dengan melakukan pembobotan berdasarkan porsi rencana kepemilikan saham dalam konsorsium.⁹⁴ Sistem ini memiliki kelemahan yaitu dapat meloloskan anggota konsorsium yang memiliki hasil evaluasi finansial terbatas namun memiliki porsi kepemilikan saham kecil dalam konsorsium. Hal ini terjadi karena anggota konsorsium tersebut dapat menutupi nilai buruk dari anggota konsorsium minoritas. Sehingga sistem penilaian ini memungkinkan adanya "*free rider*".

⁹¹ Tindakan mengubah, menambah, mengganti dan/atau mengurangi Dokumen Pengadaan dan/atau Dokumen Penawaran setelah batas akhir pemasukan penawaran (penjelasan Perpres 54/2010)

⁹² AUPB mencakup kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Lihat Pasal 10 Ayat (1) UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁹³ Terdapat anggota konsorsium yang tidak mampu memberikan kontribusi finansial sesuai kesepakatan awal sehingga berencana mengundurkan diri dari konsorsium sebelum ruas jalan tol beroperasi. Hal serupa rentan terjadi pula pada ruas Gedebage-Tasikmalaya. Anggota konsorsium perusahaan di ruas Jogja-Kulon Progo yang mengalami masalah finansial juga menjadi bagian investor di ruas Gedebage-Tasikmalaya. Diskusi Tim KPK dengan PT JogjaSolo Marga Makmur.

⁹⁴ Permen PUPR 1/2017 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha untuk Perusahaan Jalan Tol pasal 46 ayat 2 (e).

Permasalahan kedua adalah tidak adanya klausul terkait cidera janji bagi anggota konsorsium yang tidak menyetorkan ekuitasnya selama proses konstruksi jalan tol dalam PPJT. Kondisi ini dapat menimbulkan beban tambahan bagi pemegang saham lain dalam konsorsium dan berpotensi menghambat proses pembangunan jalan tol.

Faktor lain yang mempengaruhi akuntabilitas pelelangan jalan tol adalah konsistensi pelaksanaan prosedur sesuai dengan tata cara pengadaan jalan tol. Dalam pemenuhan dokumen Analisa Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) pada ruas tol Solo-Jogja-NYIA misalnya, penyusunan dilaksanakan paska lelang.⁹⁵ Kondisi ini kontradiktif dengan peraturan yang ada. Permen PUPR No. 1 tahun 2017 mencantumkan dokumen AMNDAL sebagai dokumen yang mesti selesai dibuat sebelum dimulainya pengadaan badan usaha untuk perusahaan jalan tol.⁹⁶ Hal ini sejalan dengan klausul yang tercantum di Pasal 25 PP No. 15 tahun 2005. AMDAL menjadi dasar dalam proses pelelangan.⁹⁷ Adanya ketidakpatuhan pelaksanaan perundangan ini menyebabkan kelayakan atas pembangunan ruas tol rentan untuk dipersoalkan.

Hal lain yang mempengaruhi akuntabilitas dokumen lelang juga disumbang dari ketersediaan ruang untuk melakukan evaluasi atas substansi dokumen FS. Saat ini pelaksana FS untuk proyek jalan tol solicited maupun unsolicited adalah melalui pihak ketiga. Namun demikian, ruang yang tersedia bagi publik maupun badan usaha belum memadai. Hal ini tidak terlepas dari iterasi forum konsultasi yang dilaksanakan ketika dokumen FS tuntas terlaksana. Alhasil, ruang bagi publik termasuk pelaku usaha guna mengkonfirmasi dan mengklarifikasi asumsi-asumsi yang dibangun sedari awal belum terwujud.

Lebih lanjut, persoalan akuntabilitas di tahap lelang juga disumbang oleh belum jelasnya pembagian tanggungjawab dari tiap unsur yang terlibat dalam pemilihan investor. Sebagaimana diketahui Menteri PUPR di 2021 mengeluarkan instruksi terkait pembentukan Tim Penjamin Mutu (TPM).⁹⁸ TPM secara garis besar berperan untuk melakukan pemeriksaan kelengkapan dokumen usulan penetapan pemenang berdasarkan data yang disampaikan oleh Kepala UPTPBJ dan menyusun konsep rekomendasi penetapan pemenang berdasarkan pemeriksaan kelengkapan dokumen usulan penetapan pemenang kepada menteri. Isu akuntabilitas yang muncul dari keberadaan TPM ini berkenaan dengan desain pembagian porsi tanggungjawab antara TPM dengan tim Pengadaan dalam keseluruhan pelaksanaan kegiatan pengadaan.

⁹⁵ Diskusi Tim KPK dengan BUJT ruas jalan tol Solo-Jogja-NYIA.

⁹⁶ Lihat, Pasal 16 Ayat (1) Permen PUPR No. 1 tahun 2017 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha Untuk Perusahaan Jalan Tol.

⁹⁷ Amdal menjadi bagian dari kegiatan yang dilaksanakan di tahapan persiapan perusahaan.

⁹⁸ TPM di sektor jalan tol dibentuk oleh Direktur Jenderal Pembiayaan Infrastruktur Pekerjaan Umum dan Perumahan. Lihat, diktum ketiga Instruksi Menteri PUPR No. 1 tahun 2022 tentang Proses Penetapan Pemenang Pada PBJ dan KPBU di Kementerian PUPR

BAB IV PENUTUP

4.1 Simpulan

BPJT memiliki peran signifikan dalam penyelenggaraan jalan tol. BPJT menjadi entitas yang menjalankan sebagian kewenangan pemerintah dalam penyelenggaraan jalan tol yang berkaitan dengan pengaturan, pengusahaan, dan pengawasan. Dalam melaksanakan kewenangan tersebut, BPJT bersinggungan pula dengan tugas dan kewenangan yang dijalankan oleh unit organisasi di lingkungan Kementerian PUPR, dalam hal ini Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur, serta Direktorat Jenderal Bina Marga.

Dari pembahasan pada bab sebelumnya, penyelenggaraan jalan tol masih membuka sejumlah ruang permasalahan. Secara umum permasalahan yang muncul dalam tata kelola penyelenggaraan jalan tol meliputi sejumlah hal berikut:

1. Tidak akuntabelnya perencanaan pembangunan jalan tol.
2. Belum seluruh BUJT menyelesaikan pembayaran dana bergulir pengadaan tanah jalan tol kepada pemerintah.
3. Dominasi kontraktor sebagai investor.
4. Lemahnya pengawasan pelaksanaan PPJT.
5. Belum adanya pengaturan atas lanjutan kebijakan pengusahaan jalan tol.
6. Lemahnya akuntabilitas pengadaan pengusahaan jalan tol.

4.2 Rekomendasi

Atas berbagai persoalan yang muncul, rekomendasi yang disampaikan diantaranya sebagai berikut:

1. Kementerian PUPR melalui Direktorat Jenderal Bina Marga dan/atau Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur:
 - Menyusun kebijakan perencanaan jalan tol secara komprehensif dan menetapkannya melalui Keputusan Menteri
Penetapan perencanaan jaringan jalan tol mesti tertuang melalui surat keputusan menteri PUPR. Implementasi kebijakan ini dilakukan agar kegiatan perencanaan dalam menentukan pembangunan sebuah ruas tol telah melalui proses evaluasi berdasarkan perspektif lintas unit organisasi.
2. Kementerian PUPR melalui BPJT bersama dengan Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur dan Direktorat Jenderal Bina Marga:
 - Menggunakan Detail Engineerig Design (DED) sebagai acuan pelaksanaan lelang pengusahaan jalan tol
Penggunaan DED sebagai acuan pelaksanaan lelang dilakukan untuk meningkatkan akuntabilitas pelaksanaan lelang. Keberadaan DED menjadi krusial dalam menentukan nilai investasi dan memahami karakteristik teknis dari ruas tol yang akan diusahakan.

Melalui DED, pemerintah bisa memperkirakan secara lebih akurat nilai investasi sebuah ruas tol daripada mendasarkan kepada dokumen *basic design*. Kemudian, dalam tahapan negosiasi, muatan informasi teknis yang tercakup dalam DED dapat meningkatkan pemahaman dari tim lelang ketika melakukan negosiasi dengan investor. Di tengah belum adanya panduan pelaksanaan negosiasi, proses negosiasi khususnya untuk ruas tol *unsolicited* rentan bersandar pada *tacit knowledge* dari individu pelaksana negosiasi.

- Melakukan evaluasi atas Peraturan Menteri PUPR Nomor 1 Tahun 2017 jo. Nomor 3 Tahun 2021 terkait persyaratan dan penilaian kemampuan calon peserta lelang agar dapat menjangkau lebih banyak investor yang berkualitas dari berbagai sector. Hal pokok yang didorong melalui rekomendasi ini adalah menciptakan *fairness* bagi keseluruhan peserta lelang. Inklusivitas atas parameter yang dipergunakan diharapkan mampu meningkatkan kompetisi dalam proses lelang. Berkaitan dengan ini, dalam menentukan kelayakan finansial atas ruas tol, secara teknis, pemerintah kiranya mempertimbangkan penggunaan parameter lama yang disempurnakan, yaitu rata-rata suku bunga pinjaman bank pemerintah + 4%. Sebagai penyempurnaan, pemerintah dapat menambahkan risk free rate sebagai faktor cost of equity. Jika parameter yang digunakan adalah suku bunga pinjaman bank pemerintah + 4%, pemerintah perlu menetapkan suku bunga acuan bank pemerintah secara periodik agar tidak terjadi perbedaan dalam penetapan kelayakan suatu usulan proyek dalam periode yang sama.

Selain hal diatas, perwujudan inklusivitas parameter juga dilakukan dalam menilai kelayakan badan usaha yang dapat mengikuti proses lelang. Indikator yang meningkatkan kepatuhan atas pemenuhan persyaratan dalam pelaksanaan lelang.

3. Kementerian PUPR melalui BPJT:

- Melakukan evaluasi substansi perjanjian perusahaan jalan tol (PPJT) serta meningkatkan kepatuhan pelaksanaannya
Evaluasi diletakkan dalam konteks melakukan mitigasi atas pemenuhan klausul PPJT. Sebagaimana diketahui, belum seluruh klausul PPJT dapat terimplementasi. Hal ini sekurangnya tercermin dalam pemenuhan klausul finansial closed. Evaluasi dilakukan untuk menilai sejauhmana kesanggupan badan usaha dalam memenuhi sebuah klausul. Desain klausul PPJT sudah semestinya merupakan ekspektasi kondisi yang secara nyata mampu untuk dipenuhi. Selain itu, penilaian ulang atas klausul PPJT harus dapat dilaksanakan dan dipatuhi pemenuhannya guna penyelesaian pembangunan jalan tol sebagaimana perencanaan pemanfaatannya.
- Menyusun regulasi tentang benturan kepentingan di lingkungan BPJT
Pengaturan regulasi tentang benturan kepentingan memiliki derajat urgensi tersendiri di lingkungan BPJT. Hal ini timbul memperhatikan belum terpayungi seluruh unsur pelaksana tugas kewenangan oleh aturan etik yang berlaku dilingkup administrasi pemerintahan. Keberadaan kode etik menjadi upaya agar segenap aparatur memiliki sikap perilaku yang positif dan mendukung pengendalian intern dan manajemen bersih. Adapun hal pokok yang perlu mendapat pengaturan berkenaan dengan pengelolaan benturan kepentingan. Isu benturan kepentingan menjadi sentral perhatian agar

prinsip profesionalitas dari aparaturnya pelaksana tidak tercerderai saat melaksanakan tugas dan kewenangan BPJT.

- Menyusun Peraturan turunan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Jalan tol, terkait teknis pengambilalihan konsesi dan perusahaan jalan tol pasca berakhirnya hak konsesi
Pemerintah melakukan pengaturan lanjutan pasca penyerahan hak perusahaan jalan tol imbas dari berakhirnya konsesi perusahaan oleh BUJT. Aturan sekurangnya mampu memberikan kejelasan mekanisme dalam menentukan pilihan kebijakan lanjutan yang ditempuh berkaitan dengan menyerahkan perusahaan jalan tol kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau mengalihkan status jalan tol menjadi jalan bebas hambatan non tol. Aturan juga mesti mampu memberikan kejelasan atas mekanisme pemilihan BUMN ketika opsi ini ditempuh. Termasuk juga berkaitan dengan pengelolaan pendapatan usaha yang diperoleh dari perusahaan jalan tol.
- Melakukan penagihan dan memastikan pelunasan pengembalian pinjaman dana bergulir pengadaan tanah dari BUJT
Penyelesaian tunggakan pembayaran dari BUJT kepada pemerintah menjadi sebuah keniscayaan. Pemerintah perlu meningkatkan pelbagai upaya untuk memantau pelaksanaan pengembalian dana pinjaman yang diterima oleh BUJT.

Selain beberapa rekomendasi sebagaimana hal di atas, terdapat sejumlah hal yang juga perlu mendapat perhatian oleh Kementerian PUPR untuk ditindaklanjuti dalam rangka perbaikan tata Kelola penyelenggaraan jalan tol. Beberapa hal diantaranya:

1. Meningkatkan transparansi pelaksanaan lelang terkait perusahaan jalan tol di lingkungan BUJT
Transparansi lelang menjadi upaya untuk meningkatkan akuntabilitas dalam proses pelaksanaan lelang di lingkungan BUJT. Perihal transparansi lelang menjadi penting agar investor memperoleh penawaran terbaik dari mitra penyedia barang maupun jasa. Selain itu, isu ini menjadi krusial pula bagi pemerintah sebagai upaya memastikan mutu aset jalan tol yang nantinya diterima pasca berakhirnya masa konsesi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Beranjak dari hal tersebut, implementasi fungsi pengaturan dari pemerintah atas proses lelang di lingkungan BUJT menjadi keniscayaan. Meskipun mekanisme penyediaan jalan tol menggunakan pola Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU), namun mencermati adanya porsi pendanaan pemerintah serta kompensasi nilai investasi dalam bentuk pembebanan tarif kepada publik maka upaya peningkatan tata kelola perusahaan yang baik dan bersih menjadi sebuah keharusan. Dalam kerangka ini, implementasi prinsip transparansi dilakukan sekurangnya dengan menginsersi kewajiban kepada BUJT untuk memberikan informasi seluasnya kepada pelaku usaha dan masyarakat atas kegiatan, persyaratan dan mekanisme pelaksanaan pengadaan sebagai bagian klausul dokumen Perjanjian Perusahaan Jalan Tol (PPJT).

2. Melakukan penilaian atas validitas dan kewajaran asumsi dalam dokumen FS. Termasuk membuka akses publik untuk memberikan masukan sejak awal penyusunan studi kelayakan (*public consultation*)

BPJT dan Ditjen Pembiayaan Infrastruktur harus mampu meyakini validitas dan kewajaran asumsi yang tertuang dalam dokumen studi Kelayakan, dalam hal ini sekurangnya berkaitan dengan analisis sosial ekonomi daerah dan analisis proyeksi lalu lintas harian. Pemerintah hendaknya memiliki data pembanding sebagai bahan mengevaluasi konten analisis maupun proyeksi atas usulan perusahaan jalan tol.

Guna memperkaya analisa kemanfaatan pembangunan jalan tol, peran serta masukan publik sejak awal penyusunan studi kelayakan jalan tol perlu ditingkatkan. Publik, dalam hal ini pemerintah daerah, investor, lembaga pembiayaan, pakar maupun masyarakat, diharapkan mampu mengikuti proses dan memberikan masukan /tanggapan/kritik atas perusahaan jalan tol sejak dini. Intensifikasi forum publik dalam mencermati dokumen FS menjadi krusial untuk meminimalisir terjadinya addendum dokumen PPJT di masa mendatang sebagai akibat dari kondisi atau informasi yang alpa diperhatikan.

3. Meningkatkan kepatuhan atas pemenuhan persyaratan dalam pelaksanaan lelang
 - Konsistensi penegakan prosedur sesuai tata cara pengadaan investor menjadi cerminan pelaksanaan Azas-Azas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB). Perihal kepatuhan terhadap standar prosedur yang telah ditetapkan menjadi penting utamanya untuk memastikan tindakan administrasi terlaksana secara objektif, cermat dan bermanfaat.
4. Melakukan peningkatan pengawasan pemenuhan Standar Pelayanan Minimum (SPM), sekurangnya dengan:
 - Melakukan validasi atas hasil self-assessment SPM oleh BUJT

Validasi hasil *self-assessment* SPM BUJT dilakukan untuk memastikan kebenaran isi laporan yang disampaikan. Validasi hasil SPM menjadi vital mengingat kualitas pemenuhan SPM menjadi referensi pertimbangan dalam menaikkan tarif tol. Validasi hasil self assessment dari BUJT juga menjadi acuan dalam menilai sejauhmana komitmen entitas usaha dalam memberikan pelayanan sesuai dengan SPM yang telah ditetapkan. Dalam pelaksanaannya, validasi tidak hanya dilaksanakan secara terjadwal namun kiranya dilakukan pula secara acak.
 - Membuka akses pengaduan dan penilaian masyarakat atas kondisi jalan tol

Perluasan akses masyarakat dalam melaksanakan peran pengawasan terhadap perusahaan jalan tol menjadi keniscayaan. Masyarakat atau publik selaku konsumen seyogianya memiliki ruang yang memadai untuk menyampaikan data dan informasi berkenaan dengan kondisi faktual sebuah ruas jalan tol. Dari itu, keberadaan perangkat sistem informasi pengawasan jalan tol di kementerian PUPR dan BPJT seyogianya mampu memfasilitasi peran pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat berupa penilaian dan pengaduan kondisi atas ruas jalan tol. Di tengah keterbatasan sumber daya organisasi untuk melaksanakan peran pengawasan, utamanya berkaitan dengan SPM, baik dari sisi jumlah sumber daya manusia maupun dukungan anggaran, pelibatan publik memegang peran penting dalam menjaga governance perusahaan jalan tol.

5. Membangun sistem informasi dalam proses pelayanan konsultasi dan asistensi teknis
 Penyediaan sistem informasi menjadi sebuah keniscayaan dalam meningkatkan pelayanan dan membangun instrumen monitoring dan evaluasi. Sistem yang terbangun mesti mampu memberikan informasi atas kemajuan dan status permohonan atas pelayanan konsultasi dan asistensi teknis dalam hal ini berkaitan dengan persetujuan Rencana Teknik Akhir (RTA) dan permohonan pengusulan perubahan lingkup yang diajukan oleh BUJT. Secara bersamaan aplikasi juga harus mampu memfasilitasi penyampaian dokumen yang menjadi syarat pelaksanaan konsultasi dan asistensi.

6. Melakukan evaluasi atas desain Tim Pengendali Mutu (TPM) dalam kerangka akuntabilitas keseluruhan proses lelang perusahaan jalan tol.
 Pengaturan akuntabilitas TPM dalam keseluruhan proses lelang menjadi sebuah keharusan. Situasi ini tidak terlepas dari peran TPM yang melaksanakan pemeriksaan kelengkapan dokumen usulan penetapan pemenang dan menyusun konsep rekomendasi penetapan pemenang berdasarkan pemeriksaan kelengkapan dokumen usulan penetapan pemenang kepada menteri. Memperhatikan hal tersebut pelaksanaan evaluasi diletakkan pada kerangka mempertegas deliniasi akuntabilitas antara TPM dengan Panitia Lelang dalam keseluruhan proses pengadaan.

7. Pendanaan dan proses pengadaan konsultan pengawas BUJT berada dalam kontrol pemerintah. Mencermati peran signifikan konsultan pengawas dalam memonitor pelaksanaan konstruksi, penyediaan lingkungan yang mampu menjaga objektivitas konsultan pengawas dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya menjadi keharusan. Dalam kerangka tersebut maka pendanaan pengadaan konsultan sudah semestinya tidak bersumber dari BUJT. Hal ini utamanya untuk memastikan objektivitas pelaksanaan tugas konsultan pengawas. Kemudian, pemerintah juga perlu kiranya merubah prosedur dalam pengadaan konsultan pengawas BUJT. Proses pengadaan konsultan pengawas BUJT seyogianya dilakukan oleh pemerintah. Upaya ini ditempuh untuk memastikan proses seleksi konsultan berjalan sebagaimana standar yang berlaku di lingkup pemerintahan. Berikutnya, pelaksanaan pengadaan konsultan pengawas juga untuk menghindarkan terjadinya situasi benturan kepentingan di BUJT mencermati tugas konsultan pengawas yang memonitor pelaksanaan konstruksi yang dilakukan oleh BUJT.

8. Melakukan pengaturan atas detail proses bisnis perusahaan jalan tol
 Keberadaan dokumen kebijakan yang mengatur proses kerja dan keterkaitan aktivitas antar unit menjadi hal yang wajib terbangun dalam pelaksanaan proses administrasi di internal organisasi. Peran dan penanggungjawab dalam setiap tahapan perusahaan dan pengawasan sudah seharusnya tergambar secara terang dalam dokumen proses bisnis. Dengan ini, kewenangan, tanggung jawab, lingkup koordinasi dan durasi waktu pelaksanaan aktivitas yang ada pada tiap entitas yang terlibat menjadi jelas. Beranjak dari hal diatas sejumlah hal yang perlu mendapatkan pengaturan lebih lanjut berkaitan atas:
 - Prosedur penanganan permohonan pengalihan saham pengendali. Prinsip pokok dalam pengalihan saham pengendali yakni memastikan tidak adanya penambahan masa konsesi dan peningkatan tarif tol.
 - Prosedur persiapan perusahaan. Pengaturan dalam upaya memastikan sejauhmana aktivitas yang diperankan Ditjen Bina Marga dalam pemberian rekomendasi dari sisi aspek teknis.
 - Proses bisnis lintas entitas dalam tahap pendanaan perusahaan jalan tol khususnya antara BPJT dengan Ditjen Pembiayaan Infrastruktur.

- Tindak lanjut permintaan studi kelayakan dari Ditjen Bina Marga.

Pengaturan proses juga memuat kriteria untuk menentukan ruas yang mendapatkan prioritas tersusun studi kelayakannya. Ikhwal ini perlu diantisipasi utamanya ketika pemerintah mengalami keterbatasan sumber daya, utamanya pendanaan, dalam melaksanakan studi kelayakan.

- Melakukan pembaharuan prosedur serta standar waktu penyusunan dan evaluasi RTA.
- Melakukan pembaharuan prosedur penanganan perubahan ruang lingkup. Fokus pengaturan juga menyangkut kejelasan kriteria dalam menentukan karakter perubahan lingkup yang bisa dan tertolak terakomodiasi. Lebih lanjut, prosedur juga memuat langkah lanjutan perubahan kontraktual antara pemerintah dengan BUJT.
- Menyusun pedoman pelaksanaan negosiasi.
- Menyusun proses bisnis pengawasan pemenuhan standar pelayanan minimal lintas entitas

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Artikel, dan Jurnal

- Berk & DeMarzo 2014, *Corporate Finance*. In Pearson Education, Inc (3rd ed.), Pearson.
- Colin Duffield Felix Kin Peng Hui, S. W. (eds). (2019). *Infrastructure Investment in Indonesia: A Focus on Ports*. Open Book Publishers. <https://www.openbookpublishers.com/product/1089>
- Echols & Shadily. (2005), *Kamus Inggris Indonesia*, PT Gramedia Jakarta, hlm. 312.
- Faello, J 2015. *Understanding the limitations of financial ratios*. Academy of Accounting and Financial Studies Journal, 19(3), 75.
- Nugroho, Riant 2014, Public policy: teori, manajemen, dinamika, analisis, konvergensi dan kimia kebijakan, PT Gramedia. Jakarta
- Pinto, J. M. 2017. "What is project finance ?" Investment Management and Financial Innovations, 14(1).

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang No. 2 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang nomor 38 tentang Jalan.
- Undang-Undang No. 2 tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi.
- Undang-Undang No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Negara.
- Undang-Undang No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- Undang-Undang No. 38 tahun 2004 tentang Jalan.
- Undang-Undang No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
- Undang-Undang No. 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas undang-undang nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.
- Peraturan Pemerintah nomor 14 tahun 2021 tentang perubahan atas PP nomor 22 tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang nomor 2 tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi.
- Peraturan Pemerintah No. 14 tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah nomor 22 tahun 2020 tentang peraturan pelaksanaan undang-undang nomor 2 tahun 2017 tentang jasa konstruksi.
- Peraturan Pemerintah No. 2 tahun 2022 tentang Pencabutan Peraturan nomor 51 tahun 2014 tentang Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Api-Api.
- Peraturan Pemerintah No. 42 tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional.
- Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 2021 tentang Perubahan keempat atas Peraturan Pemerintah No. 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol.
- Peraturan Pemerintah No. 30 tahun 2017 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah nomor 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol.
- Peraturan Pemerintah No. 51 tahun 2014 tentang Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Api-Api.

Peraturan Pemerintah No. 32 tahun 2014 tentang Kawasan Ekonomi Khusus Bitung.

Peraturan Pemerintah No. 43 tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah nomor 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol.

Peraturan Pemerintah No. 26 tahun 2012 tentang Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung.

Peraturan Pemerintah No. 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol.

Peraturan Presiden No. 109 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden No. 3 tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Peraturan Presiden No. 122 tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Presiden nomor 75 tahun 2014 tentang Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas.

Peraturan Presiden No. 38 tahun 2015 tentang Kerjasama dengan Badan Usaha dalam penyediaan Infrastruktur.

Peraturan Presiden No. 75 tahun 2014 tentang Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas.

Peraturan Pemerintah No. 44 tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah nomor 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol.

Peraturan Menteri BUMN No. per-08/MBU/12/2019 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara.

Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas RI No. 2 tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas RI No. 4 tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas RI No. 4 tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

Peraturan Menteri PUPR No. 29 tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Pengusahaan Jalan Tol atas Prakarsa Badan Usaha.

Peraturan Menteri PUPR No. 23 tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Pengusahaan Jalan Tol atas Prakarsa Badan Usaha.

Peraturan Menteri PUPR No. 3 tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri PUPR No. 01/PRT/M/2017 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha Untuk Pengusahaan Jalan Tol.

Peraturan Menteri PUPR No. 02 tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

Peraturan Menteri PUPR No. 20 tahun 2020 tentang Tugas dan Wewenang DJBM, DJPI, BPJT, dan BUJT dalam penyelenggaraan Jalan Tol.

Peraturan Menteri PUPR No. 07/PRT/M/2017 tentang Kode Etik dan Kode Perilaku Pegawai Kementerian PUPR.

Peraturan Menteri PUPR No. 01/PRT/M/2017 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha untuk Pengusahaan Jalan Tol.

Peraturan Menteri PUPR No. 43/PRT/M/2015 tentang Badan Pengatur Jalan Tol.

Peraturan Menteri PUPR No. 16/PRT/M/2014 tentang Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol.

Peraturan Menteri PUPR No. 02/PRT/M/2012 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Umum Jaringan Jalan.

Peraturan Menteri PUPR No. 06/PRT/M/2010 tentang Pedoman Evaluasi Penerusan Pengusahaan Jalan Tol.

Peraturan Menteri PUPR No. 295/PRT/M/2005 tentang Badan Pengatur Jalan Tol.

Keputusan Menteri PUPR No. 822/KPTS/M/2021 tentang Penyelesaian Permasalahan Layanan Dana Bergulir Badan Layanan Umum Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT.

Keputusan Menteri Keuangan RI No. 337/KMK.05/2019 tentang Pencabutan Status Bidang Pendanaan Sekretariat BPJT pada Kementerian PUPR sebagai Instansi Pemerintah yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan BLU.

Peraturan LKPP RI No. 29 tahun 2018 tentang Tata Cara Pengadaan Badan Usaha Pelaksana Penyediaan Infrastruktur Melalui Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha atas Prakarsa Menteri/Kepala Lembaga/ Kepala Daerah.

Peraturan Kepala LKPP No. 19 tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

Peraturan OJK RI No. 35/POJK.05/2018 tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Pembiayaan.

Surat Edaran DJBM Kementerian PUPR No. 16/SE/Db/2020 tentang Petunjuk Teknis Perencanaan Jaringan Jalan Tol di Direktorat Jenderal Bina Marga.

Surat Edaran Menteri PUPR No. 18/SE/M/2017 tentang Pedoman Penanganan Benturan Kepentingan di Kementerian PUPR.

Surat Edaran Menteri PUPR No. 08/SE/M/2017 tentang Mekanisme Pengawasan Pelaksanaan Konstruksi Jalan Tol yang Dilaksanakan oleh BUJT.

Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol Kayu Agung – Palembang – Betung No. 08 tanggal 12 Oktober 2015.

Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol Kayu Agung – Palembang – Betung (Amandemen I) No. 01 tanggal 8 Oktober 2020.

LAMPIRAN

Foto Kegiatan Kajian



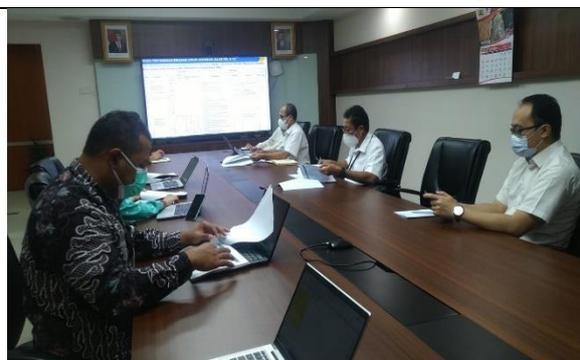
Rapat Pendahuluan Pelaksanaan Kajian



Diskusi konfirmasi temuan sementara dengan BUJT



Diskusi lanjutan pembiayaan KPBU jalan tol dengan Ditjen Pembiayaan Infrastruktur



Diskusi perencanaan jalan tol dengan Ditjen Bina Marga



Diskusi lanjutan pengadaan KPBU jalan tol dengan LKPP



Diskusi dengan Dit. Pengembangan Pendanaan Pembangunan, Bappenas



Diskusi dengan Subdit Pengadaan Tanah – Dit Jalan Bebas Hambatan, Ditjen Bina Marga



Diskusi dengan Subdit Pembangunan – Dit. Jalan Bebas Hambatan



Diskusi dengan Subdit Perencanaan – Dit . Jalan Bebas Hambatan



Diskusi dengan Sekda DIY



Diskusi dengan Astra Infrastruktur



Diskusi dengan Citra Marga Nusaphala Persada (CMNP)



Diskusi penjaminan jalan tol dengan PT PII



Diskusi dengan Waskita Toll Road (WTR)



Diskusi dengan BUJT PT Serang - Panimbang



Diskusi dengan Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) PT PP Semarang Demak



Diskusi dengan BUJT PT Jasamarga Jogja Bawen



Diskusi dengan BUJT PT Jogjasolo Marga Makmur



Diskusi dengan Waskita Sriwijaya Tol – BUJT jalan tol KAPB

The logo for the Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) features the letters 'KPK' in a bold, sans-serif font. The 'K' is black, the 'P' is red, and the second 'K' is black.

Komisi Pemberantasan Korupsi

DIREKTORAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN

Gedung KPK

Jalan Kuningan Persada No.4, RT.1/RW.6,
Guntur, Setia Budi, Jakarta Selatan, Daerah
Khusus Ibukota Jakarta 12950
(021) 25578300

www.KPK.GO.ID