

PENUGASAN BADAN USAHA MILIK NEGARA DALAM PENGUSAHAAN JALAN TOL: STUDI PENUGASAN PT. HUTAMA KARYA (PERSERO) DALAM PENGUSAHAAN JALAN TOL DI SUMATERA¹

Agus Riyanto¹ dan Iwan Erar Joesoef²

Afiliasi: Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

¹Perwakilan BPKP Provinsi Jawa Barat & Mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Pembangunan Veteran Jakarta
email: agus.riyanto@bpkp.go.id

²Universitas Pembangunan Veteran Jakarta
email: iwan.erar@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pelaksanaan program Pemerintah dalam rangka percepatan pengembangan Kawasan di Sumatera. Pokok permasalahannya adalah Pemerintah telah menugaskan PT. Hutama Karya (Persero) untuk melakukan pengusahaan jalan tol pada 24 Ruas Jalan Tol di Sumatera yang layak ekonomi namun secara keseluruhan tidak layak finansial. Dalam penelitian ini menimbulkan pertanyaan apakah penugasan tersebut dapat diberikan kepada PT. Hutama Karya (Persero) sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam bentuk Persero untuk pengusahaan 24 Ruas Jalan Tol di Sumatera? Penelitian ini dilakukan dengan metode normative yuridis dengan mengacu pada teori asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Solusi dari penelitian ini adalah bagaimana Pemerintah seharusnya dapat menunjuk PT. Hutama Karya (Persero) dengan memperhatikan AUPB dan tidak bertentangan dengan regulasi di sektor infrastruktur Jalan Tol.

Kata Kunci: Pengusahaan Jalan Tol, BUMN, Asas-Asas Pemerintahan Yang Baik.

Abstract

This study aims to examine the implementation of Government programs in the context of accelerating the development of Regions in Sumatra. The main problem is that the Government has assigned PT. Hutama Karya (Persero) to operate toll roads on 24 Toll Roads in Sumatra that are economically feasible but overall are not financially viable. In this study raises the question whether the assignment can be given to PT. Hutama Karya (Persero) as a State-Owned Enterprise (BUMN) in the form of a Persero for the operation of 24 Toll Roads in Sumatra? This research was conducted using the juridical normative method with reference to the general principles of good governance (AUPB) theory. The solution of this research is how the Government should be able to appoint PT. Hutama Karya (Persero) by taking into account AUPB and not in conflict with regulations in the toll road infrastructure sector.

Keywords: Toll Road Concession, SOEs, Principles of Good Governance

¹ Hasil Penelitian yang didanai secara mandiri pada tahun 2020, Penelitian dilaksanakan sebagai syarat kelulusan pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta, Konsentrasi Hukum Bisnis, Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta, Jl. RS. Fatmawati Raya, Pd. Labu, Kec. Cilandak, Kota Depok, Jawa Barat, 12450

A. Pendahuluan

Penyelenggaraan jalan tol merupakan salah satu upaya pemerintah dalam menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi di suatu daerah, sekaligus meringankan beban dana pemerintah melalui partisipasi pengguna jalan. Dalam penyediaan infrastruktur jalan tol, pemerintah mendorong peran aktif badan usaha untuk bekerja sama dalam pengusahaan jalan tol, utamanya untuk lokasi pengusahaan jalan tol yang layak ekonomi dan layak finansial, sehingga memungkinkan badan usaha untuk mendapatkan tingkat pengembalian investasi dan keuntungan yang wajar dari pengusahaan jalan tol tersebut. Namun dalam keadaan tertentu, yaitu: pembangunan jalan tol tidak layak finansial meskipun layak secara ekonomi sehingga tidak ada badan usaha yang berminat yang menyebabkan pengembangan jaringan jalan tol tidak dapat diwujudkan oleh badan usaha, pemerintah dapat mengambil langkah sesuai dengan kewenangannya, yaitu melaksanakan pembangunan jalan tol sebagian atau seluruhnya oleh pemerintah yang selanjutnya pengoperasian dan pemeliharaan dilakukan oleh badan usaha yang dipilih melalui proses pelelangan. (Indonesia, Undang-Undang, 2004).

Dalam rangka percepatan pengembangan Kawasan di Sumatera, melalui Perpres No. 100 Tahun 2014 telah diubah dengan Perpres No. 117 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Perpres No. 100 Tahun 2015 tentang Percepatan Pembangunan Jalan Tol di Sumatera. Pemerintah memberikan penugasan kepada PT. Hutama Karya (Persero) untuk melakukan pengusahaan jalan tol pada 24 Ruas Jalan Tol di Sumatera yang layak ekonomi namun secara keseluruhan tidak layak finansial. (Indonesia, Peraturan Presiden, 2014 & 2015, hlm. 3 - 4)

Pengusahaan jalan tol untuk lokasi yang layak ekonomi, namun tidak layak finansial seharusnya dilakukan oleh pemerintah (Indonesia, Peraturan Pemerintah, 2005, hlm.19). Sehingga penugasan Pemerintah kepada PT. Hutama Karya (Persero) merupakan salah satu bentuk pelimpahan wewenang pemerintah kepada instansi lain yang dalam pelaksanaannya harus memperhatikan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik untuk menghindari adanya penyalahgunaan wewenang, dan ketidakpastian hukum dari penyelenggara administrasi pemerintah. (Indonesia, Undang-Undang, 2014, hlm.6)

Peranan pemerintah dalam sistem perekonomian modern, dapat dibagi dalam tiga bagian, yaitu: peranan alokasi, peranan distribusi, peranan stabilitasi. Peranan alokasi sangat dibutuhkan untuk penyediaan barang/jasa yang tidak dapat disediakan oleh swasta, yaitu barang-barang umum atau disebut juga barang publik. Barang publik, antara lain: Jalan, Jembatan, Bandara, Air Bersih, Udara Bersih, dll (Azizah, Artikel, 2012, hlm. 1).

Suatu ruas tol dinyatakan layak ekonomi umumnya mendasarkan analisa *Benefit Cost Ratio (BCR)* atau dilihat dari tingkat kebermanfaatannya terhadap masyarakat sebagai pengguna jalan (*user cost*) antara lain; dari potensi tingkat penghematan biaya operasional kendaraan jika ada jalan tol, tingkat penghematan waktu tempuh jika ada jalan tol. Sedangkan suatu ruas tol dinyatakan memenuhi tingkat kelayakan finansial apabila dari sisi investor proyek pembangunan jalan tol tersebut dapat memberikan tingkat pengembalian investasi yang menguntungkan yang umumnya dihitung berdasarkan tingkat *Net Present Value (NPV)*, *Payback Period*, dan *Internal Rate of Return (IRR)*.

Dalam rangka penguatan konektivitas, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) melalui Badan Pengatur Jalan Tol (PUPR)² telah menyelesaikan pembangunan jalan tol sejak tahun 2015 hingga Juni 2019, yaitu sepanjang 985 kilometer (km). Kemudian pada akhir tahun 2019 ditargetkan sepanjang 1.852 km jalan tol telah terbangun di beberapa wilayah di Indonesia, mulai dari Pulau Jawa, Pulau Sumatera, Pulau Kalimantan, hingga Pulau Sulawesi. Secara kumulatif jika dijumlahkan keseluruhan sejak tahun 1978 hingga saat ini jumlah jalan tol yang sudah tersambung seluruhnya yaitu sepanjang 1.780 km. Pada tahun 2020, pemerintah menargetkan membangun jalan tol sepanjang 600 km.

Pengusahaan Jalan Tol ini merupakan tugas Pemerintah atas infratraktur yang masuk dalam kategori "*Public Good*" atau untuk kepentingan umum yang dapat dikerjasamakan dengan badan usaha baik badan usaha pemerintah (BUMN/ BUMD) maupun badan usaha swasta (Iwan Erar Joesoef, Disertasi FHUI, 2011). Model-model kerjasama ini sangat bervariasi dalam lingkup kerja sama pemerintah dan swasta ("*public private partnership*").

Dalam membangun infratrstruktur, penunjukkan PT. Hutama Karya (Persero) ini telah dikecualikan oleh peraturan perundang-undangan Monopoli dan Persaingan Usaha.

² Indonesia, Pasal 45 UU No. 38 Tahun 2004 Tentang Jalan

Pasal 51 tersebut diartikan oleh banyak pihak sebagai bentuk pengecualian bagi BUMN dalam hal melakukan monopoli usaha. Namun, menurut M. Iqbal Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU Periode Juni 2001 – Juni 2002), pengecualian tersebut bukanlah pengecualian secara mutlak. UU No. 3 Tahun 1999 Tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak memberikan pengecualian kepada BUMN yang melakukan persaingan usaha tidak sehat. BUMN dapat melakukan monopoli apabila memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu, sebagai berikut:

- 1) kegiatan yang dilakukan oleh BUMN adalah kegiatan yang menguasai hajat hidup orang banyak.
- 2) kegiatan yang menguasai hajat hidup orang banyak tersebut harus ditetapkan dengan UU.
- 3) BUMN tersebut memang ditunjuk oleh pemerintah untuk melaksanakan kegiatan usaha itu.

Namun, harus diingat bahwa yang dikecualikan adalah strukturnya bahwa BUMN itu boleh melakukan monopoli. "Tetapi *conduct*-nya atau perilakunya tetap tidak dikecualikan," kata Iqbal.

Dengan kata lain, jika BUMN yang mendapat pengecualian tersebut melakukan persaingan usaha tidak sehat, misalnya dengan menghambat pelaku usaha lain masuk ke dalam bidang usaha yang bersangkutan, maka BUMN tersebut tetap harus mematuhi peraturan yang ada di dalam UU No. 3 Tahun 1999 Tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.³ Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah PT. Hutama Karya (Persero) dapat diberikan penugasan untuk percepatan pembangunan Jalan Tol di Sumatera?
2. Bagaimana seharusnya penugasan PT. Hutama Karya (Persero) untuk percepatan pembangunan Jalan Tol di Sumatera yang sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB)?

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis kebijakan penugasan perusahaan jalan tol kepada PT Hutama Karya (Persero) dari perspektif hukum administrasi publik apakah telah dilaksanakan dengan memperhatikan asas-asas-

³ Menulis berita, "Tidak Semua BUMN Dikecualikan dari UU Anti Monopoli", Kamis, 4 April 2002, <http://www.hukumonline.com/>. Diakses atau diunduh tanggal 20 Mei 2020

asas pemerintahan yang baik sehingga pelaksanaannya dapat memberikan kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.

B. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah metode kualitatif deskriptif. (Soekanto, 2006, hlm.10) dengan melakukan pemilihan teori-teori, asas-asas, norma-norma, doktrin-doktrin dan pasal-pasal di dalam undang-undang terpenting yang relevan dengan permasalahan. Membuat sistematika dari data-data tersebut sehingga akan menghasilkan klasifikasi tertentu sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Data yang dianalisis secara kualitatif akan dikemukakan dalam bentuk uraian secara sistematis pula, selanjutnya semua data diseleksi, diolah kemudian dinyatakan secara deskriptif sehingga dapat memberikan solusi terhadap permasalahan yang dimaksud. Sedangkan teknis analisa yang digunakan, pendekatan yuridis normatif yang difokuskan untuk mengkaji penerapan atau kaidah-kaidah atau norma-norma hukum positif. (Ibrahim, 2008, hlm.295)

C. Tinjauan Teoretis dan Yuridis

1. Teori Pelimpahan Kewenangan

1.1. Wewenang

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (hlm.1), kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.

Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik (Ridwan, 2016, hlm. 101).

Menurut Louis A. Allen (1985), Wewenang adalah jumlah kekuasaan (*powers*) dan hak (*rights*) yang didelegasikan pada suatu jabatan. Sedangkan menurut R. C. Davis (1951), wewenang adalah hak yang cukup, untuk memungkinkan seseorang dapat menyelesaikan suatu tugas/kewajiban tertentu.

Berdasarkan pengertian para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa wewenang adalah hak yang dimiliki seseorang untuk memerintah orang lain agar melakukan hal tertentu sehingga dapat mencapai tujuan yang diinginkan.

Sedangkan menurut Pasal 1 angka 5 UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pasal 1 angka 6 Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. (Indonesia, Undang-Undang, 2014, hlm.2)

Sehingga secara yuridis wewenang pemerintah dapat diartikan sebagai tindakan pemerintah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang lingkungannya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya dapat menimbulkan akibat-akibat hukum.

1.2. Sumber Wewenang Pemerintah

Pasal 1 angka 8 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan sebagai berikut:

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Indonesia, Undang-Undang, 2009, hlm. 4).

Menurut Indroharto (1991, hlm. 90), rumusan “berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku” selain mengandung makna untuk keabsahan (legalitas) dari setiap perbuatan pemerintah yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (“TUN”), juga menunjukkan bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku saja.

Secara teoritik kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Dalam atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disini diciptakan suatu wewenang baru (Indroharto, 1991, hlm. 90).

Hal serupa juga dijelaskan oleh H.R. Ridwan (2006, hlm 101 – 102) seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, sebagaimana yang didefinisikan oleh H.D van Wijk/ Willem Konijnenbelt, sebagai berikut:

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.

Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Lebih lanjut H.R Ridwan (2006, hal. 107) menjelaskan bahwa Philipus M. Hadjon membuat perbedaan delegasi dan mandat sebagai berikut:

Tabel 1. Matrik Perbedaan Delegasi dan Mandat

Uraian	Mandat	Delegasi
a. Prosedur Pelimpahan	Dalam hubungan rutin atasan-bawahan: hal biasa kecuali dilarang secara tegas	Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain: dengan peraturan perundang-undangan.
b. Tanggung jawab dan tanggung gugat	Tetap pada pemberi mandat	Tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada delegataris.
c. Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.	Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas " <i>contrarius actus</i> ".

Sedangkan menurut Pasal 1 UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud:

- Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh UUD Tahun 1945 atau Undang-Undang.
- Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.
- Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang

lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. (Indonesia, Undang-Undang, 2004, hlm. 5)

1.3. Kepastian Hukum

Pasal 8 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah menyatakan, bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan:

- a. peraturan perundang-undangan; dan
- b. AUPB.

Karena tindakan pemerintah diwajibkan mendasarkan peraturan perundang-undangan maka setiap peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar menjalankan wewenang tersebut harus memenuhi syarat-syarat peraturan perundang-undangan yang baik. I.C. Van der Vlies dalam bukunya *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, membagi asas-asas pembentukan peraturan negara yang baik kedalam asas-asas formal dan material. (ed. Maria Farida I S, 2016, hlm 254). Asas-asas formal, meliputi:

- 1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke systematiek*)
- 2) Asas organ/Lembaga yang tepat (*beginsel van het justie orgaan*)
- 3) Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*)
- 4) Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*)
- 5) Asas Konsensus (*het beginsel van konsesus*)

Sedangkan asas material meliputi:

- 1) Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*);
- 2) Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*)
- 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*)
- 4) Asas kepastian hukum (*het rechtzekerheids beginsel*)
- 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual. (*het beginsel van de individuele rechts bedeling*)

Sedangkan menurut Lon Fuller dalam bukunya *The Morality of Law* (Moralitas hukum) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus

memperhatikan prinsip-prinsip pembentukan hukum yang adil (Efendi, 2015, hlm. 1) di antaranya:

- 1) Hukum harus dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dimengerti oleh rakyat biasa atau memiliki hasrat kejelasan;
- 2) Aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain;
- 3) Dalam hukum harus ada ketegasan. Hukum tidak boleh diubah-ubah sewaktu-waktu, sehingga setiap orang tidak lagi mengorientasikan kegiatan kepadanya;
- 4) Harus ada konsistensi antara aturan-aturan sebagaimana diumumkan dengan pelaksanaan senyatanya.

Selain wajib mendasarkan peraturan perundangan-undangan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib memperhatikan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. (Indonesia, Undang-Undang, 2014, hlm. 4)

Dalam Penjelasan Pasal 10, UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah, AUPB, sebagai berikut:

- a. Kepastian hukum, asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Kemanfaatan, manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.
- c. Ketidakberpihakan, asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintah dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

- d. Kecermatan, asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
- e. Tidak menyalahgunakan kewenangan, asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.
- f. Keterbukaan, asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- g. Kepentingan umum, asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
- h. Pelayanan yang baik, asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan (Indonesia, Undang-Undang, 2014, hlm. 7 - 9).

Menurut Indroharto (1994, hlm. 145 -146) AUPB merupakan bagian dari asas-asas hukum yang umum yang secara khusus berlaku dan penting artinya bagi perbuatan-perbuatan hukum pemerintahan. Keberadaan AUPB disebabkan oleh beberapa hal:

- 1) AUPB merupakan bagian dari hukum positif yang berlaku;
- 2) AUPB merupakan norma bagi perbuatan-perbuatan administrasi Negara, di samping norma-norma dalam hukum tertulis dan tidak tertulis;
- 3) AUPB dapat dijadikan alasan untuk mengajukan gugatan, dan pada akhirnya AUPB dapat dijadikan “alat uji” oleh hakim administrasi, untuk menilai sah atau tidaknya, atau batal atau tidaknya keputusan administrasi Negara.

Sehingga dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan maupun AUPB, Kepastian hukum menjadi salah satu kunci kualitas dari pelaksanaan wewenang pemerintah.

Hal tersebut sejalan dengan konsep penegakan hukum yang harus memperhatikan tiga asas atau norma hukum: kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigkeit*). Unsur-unsur tersebut oleh Gustav Radbruch dikatakan sebagai penopang cita hukum (*idee des Rechts*) yang akan membimbing manusia dalam kehidupannya berhukum. (Badriyah, 2016, hlm.2)

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan perundang-undangan dibuat dan diundangkan secara pasti, karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir), dan logis dalam artian menjadi suatu sistem norma dengan norma lain, sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian peraturan perundang-undangan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma, atau distorsi norma (Reza, 2017, hlm. 1).

Sedangkan kepastian hukum dalam prinsip AUPB adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. (Indonesia, Undang-Undang, 2014, hlm. 7)

Sedangkan menurut Pasal 3 angka 1 UU No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme, yang dimaksud dengan “Asas Kepastian Hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara. (Indonesia, Undang-Undang, 1999, hlm. 13)

Sehingga berdasarkan pendapat-pendapat ahli dan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, Penulis berpendapat bahwa untuk dapat dikatakan memenuhi asas kepastian hukum paling tidak suatu kebijakan pemerintah harus didasarkan suatu peraturan perundang-undangan, pelaksanaan tidak boleh saling bertentangan antar peraturan perundang-undangan, tidak menimbulkan multitafsir atau mudah dipahami rakyat pada umumnya.

2. Teori Badan Usaha Milik Negara

2.1. Badan Usaha Milik Negara Sebagai Aset Negara

Pengertian aset secara etimologi berasal dari bahasa Inggris “*Asset*” yang memiliki makna “sifat bernilai”. Sedangkan pengertian aset menurut terminologi adalah suatu hak yang bernilai dan memberikan manfaat di kemudian hari. Dalam ekonomi aset selalu di kaitkan dengan aktiva yang menunjukkan kepemilikan yang bernilai atas suatu sumberdaya yang memiliki manfaat dan umumnya di nilai dengan satuan uang.

PSAK No. 16 menyebutkan bahwa definisi dari pengertian aset yaitu semua kekayaan yang dipunyai individu ataupun kelompok yang berwujud maupun yang tidak berwujud, yang memiliki nilai akan memiliki manfaat bagi tiap orang atau perusahaan. (Ikatan Akuntan Indonesia, Standar, 2010)

Menurut Pasal 1 angka 1 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang dimaksud Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang atau barang yang dapat dijadikan sebagai milik negara. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 5 yang dimaksud Perusahaan Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat. (Indonesia, Undang-Undang, 2003, hlm.2)

Selanjutnya sesuai dengan Pasal 2 yang dimaksud dengan Keuangan Negara sebagaimana Pasal 1 angka 1, meliputi antara lain: huruf g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah. (Indonesia, Undang-Undang, 2003, hlm.3)

Sedangkan menurut Pasal 1 angka 1, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, yang dimaksud Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. (Indonesia, Undang-Undang, 2003, hlm. 2)

Sesuai dengan Pasal 9 UU No. 19 Tahun 2003, Bentuk BUMN terdiri: Persero dan Perum.

- a. Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh

atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

- b. Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. (Indonesia, Undang-Undang, 2003, hlm 2)

Sedangkan menurut UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yang dimaksud Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya. (Indonesia, Undang-Undang, 2007, hlm. 1)

Guru Besar Fakultas Hukum UI (FHUI) Erman Radjagukguk (2012, hlm.1) mengatakan bahwa kekayaan BUMN Persero maupun kekayaan BUMN Perum sebagai badan hukum bukanlah menjadi bagian dari kekayaan negara. Pasalnya, 'kekayaan negara yang dipisahkan' di dalam BUMN hanya berbentuk saham. Artinya, kekayaan BUMN tidak menjadi kekayaan negara. Erman merujuk pada Pasal 1 Ayat (2) UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang menyatakan bahwa Perusahaan Persero, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 persen dimiliki oleh negara yang tujuan utamanya adalah mengejar keuntungan. Selanjutnya, Pasal 11 menyatakan terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas sebagaimana diatur di dalam UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. BUMN yang berbentuk Perum juga adalah bagian badan hukum yang berdasarkan Pasal 35 ayat (2) UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang menyatakan bahwa Perum memperoleh status Badan Hukum sejak diundangkannya Peraturan Pemerintah tentang pendiriannya. Pasal 7 Ayat (6) UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas juga menjelaskan bahwa BUMN dapat memperoleh status badan hukum setelah akte pendiriannya disahkan oleh Menteri Hukum dan HAM. Berdasarkan beberapa hal di atas, Erman menilai bahwa BUMN tidak menjadi bagian dari kekayaan negara. (Hukum Online, Berita, 2012)

Namun sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi, PUTUSAN Nomor 48/PUU-XI/2013, terkait Permohonan Pengujian Pasal 2 huruf g dan huruf i UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara secara umum dapat dinyatakan bahwa kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah dalam hal ini aset BUMN merupakan bagian dari Kekayaan Negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 yang dimaksud dengan Keuangan Negara sebagaimana Pasal 1 angka 1, meliputi antara lain: huruf g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah. Pasal 1 angka 1, meliputi antara lain: huruf i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah. (Mahkamah Konstitusi, Putusan, 2013).

Sehingga memperhatikan hal tersebut di atas, dan sebagaimana dinyatakan dalam pasal 2 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, sesuai tujuan pendiriannya, BUMN dapat dimanfaatkan oleh Negara sebagai aset negara antara lain untuk: huruf a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya; huruf c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak; dan huruf d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi. Namun dalam pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

2.2. Badan Usaha Milik Negara Sebagai Pelaku Ekonomi

Peranan pemerintah dalam sistem perekonomian modern, dapat dibagi dalam tiga bagian yaitu: peranan alokasi, peranan distribusi, peranan stabilitasi. Peranan alokasi sangat dibutuhkan untuk penyediaan barang/jasa yang tidak dapat disediakan oleh swasta yaitu barang-barang umum atau disebut juga barang publik. Barang publik antara lain: Jalan, Jembatan, Bandara, Air Bersih, Udara Bersih, dll. (Azizah, Artikel, 2012, hlm. 1)

Menurut Friedman, Keterlibatan negara dalam bidang ekonomi diletakkan pada tiga bentuk perusahaan negara (Arifin S, Laporan, 2010, hlm. 25 – 26), yaitu:

- a. *Department Government Enterprise*, yaitu Perusahaan Negara yang merupakan bagian integral dari suatu departemen/kementerian/Lembaga yang tugasnya membangun fasilitas umum, sehingga mempunyai hubungan hukum publik antara pemerintah dengan masyarakat yang dilayani. Dipimpin oleh seorang kepala yang merupakan bawahan dari departemen, mempunyai dan memperoleh fasilitas negara. Model ini dikenal sebagai Perusahaan Jawatan (Perjan).
- b. *Statutory Public Corporations*, adalah Perusahaan Negara yang tugasnya hampir sama dengan *department government enterprise* yaitu membangun fasilitas umum atau melayani kepentingan umum, namun dalam hal manajemen lebih otonom karena berstatus badan hukum dan diatur dalam undang-undang; mempunyai nama dan kekayaan sendiri, bebas bergerak seperti perusahaan swasta; dapat di tuntutan dan menuntut, hubungan hukumnya diatur menurut hukum privat; modal seluruhnya dimiliki negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, dapat mempunyai dan memperoleh dana dan kredit dalam dan luar negeri (obligasi); secara finansial harus dapat berdiri sendiri, kecuali ada politik pemerintah mengenai tarif dan harga dan diatur melalui subsidi pemerintah, dipimpin oleh seorang direksi dan pegawainya adalah pegawai perusahaan negara. Yang diatur dalam ketentuan tersendiri diluar ketentuan yang berlaku bagi pegawai negeri, organisasi, tugas, wewenang, tanggung jawab dan tata cara tanggung jawab, pengawasan diatur secara khusus sesuai dengan undang-undang. Model ini di kenal publik dengan *public corporation* atau Perusahaan Umum (Perum).
- c. *Commercial Companies*, adalah Perusahaan Negara yang memiliki ciri: makna usahanya untuk menumpuk keuntungan, status hukum adalah badan hukum perdata yang berbentuk perseroan terbatas, hubungan usahanya diatur menurut hukum perdata, modal seluruhnya atau sebagian merupakan milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, tidak memiliki fasilitas negara, di pimpin oleh seorang direksi dan status pegawai adalah pegawai perusahaan biasa. Peranan pemerintah adalah sebagai pemegang saham. Model ini juga disebut Perusahaan Perseroan (*state companies*).

Bentuk-bentuk usaha negara berdasarkan UU No. 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah pengganti UU No. 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara menjadi Undang-Undang dibedakan kedalam tiga bentuk, yakni:

Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero).

- a. Perjan selanjutnya diatur dalam Pasal 1 ayat (1) PP No. 6 Tahun 2000 tentang Perusahaan Jawatan, Perusahaan Jawatan (Perjan), dengan ciri utama seluruh modalnya dimiliki oleh pemerintah dan merupakan kekayaan negara yang dipisahkan serta tidak terbagi atas saham-saham, dan menyelenggarakan kegiatan usaha untuk kemanfaatan masyarakat umum, berupa penyediaan jasa pelayanan yang bermutu tinggi dan tidak semata-mata mencari keuntungan.
- b. Perum selanjutnya diatur dalam dalam ketentuan PP No. 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum pasal 1 ayat 1, dengan ciri utama seluruh modalnya dimiliki negara berupa kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham, dan menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.
- c. Persero sesuai dengan PP No. 12 Tahun 1998 dalam Pasal 1 diatur bahwa Persero adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbentuk Perseroan Terbatas atau PT yang seluruh atau paling sedikit 5% saham yang dikeluarkannya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan modal secara langsung.

Memperhatikan sifat usaha BUMN, yaitu untuk memupuk keuntungan dan melaksanakan kemanfaatan umum, sejak berlakunya UU No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, bentuk BUMN disederhanakan menjadi dua yaitu:

- 1) Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.
- 2) Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Terhadap BUMN tersebut di atas sesuai dalam pengelolaannya tunduk terhadap UU No. 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas termasuk perubahannya jika ada dan peraturan pelaksanaannya serta peraturan perundang-undangan sektoral yang mengatur

bidang usaha BUMN dan swasta yang dikeluarkan oleh departemen/lembaga non departemen.

Sedangkan Perjan perannya saat ini digantikan oleh Badan Layanan Umum (BLU) yang merupakan instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas, dengan pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menetapkan praktek-praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. yang dibentuk berdasarkan PP No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Badan Layanan Umum. (Indonesia, Peraturan Pemerintah, 2005, hlm. 1).

D. Hasil Pembahasan

1. Gambaran Pengusahaan Jalan Tol di Indonesia

1.1. Periode UU Nomor 13 Tahun 1980 Tentang Jalan

Tahun 1978, periode dimulainya sejarah jalan tol di Indonesia yaitu sejak ditetapkannya Jalan Bebas Hambatan (*Free Way*) Jakarta - Bogor - Ciawi sepanjang 59 Km (termasuk jalan akses) yang dibangun Pemerintah dengan sumber pendanaan anggaran pemerintah dan pinjaman luar negeri ditetapkan menjadi Jalan Tol Jagorawi oleh Presiden Soeharto pada tahun 1978,⁴ yang selanjutnya dalam rangka pengelolaan, pemeliharaan, dan pengadaan jalan tol pemerintah mendirikan PT Jasa Marga (Persero).⁵

⁴ Indonesia, Keputusan Presiden tentang penetapan jalan bebas hambatan (*free way*) Jakarta - Bogor - Ciawi menjadi jalan tol JAGORAWI dan besarnya uang tol, Keppres No. 3 Tahun 1978.

⁵ Indonesia, Peraturan Presiden tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia dalam Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di bidang Pengelolaan, Pemeliharaan, dan Pengadaan Jaringan Jalan Tol, serta Ketentuan-Ketentuan Pengusahaanya, Perpres No. 4 Tahun 1978.

Jasa Marga, Akte Pendirian PT Jasa Marga (Persero) Akta Nomor: 1 tanggal 1 Maret 1978 dengan bidang usaha:

- a. pengelolaan, pemeliharaan dan pengadaan jalan tol, termasuk pembinaan yang meliputi kegiatan-kegiatan perencanaan teknis, pemeliharaan termasuk pengawasan dan pembangunan;
- b. pemungutan/pengumpulan uang tol dan usaha lain yang selaras dengan maksud tujuan Perseroan, Pengadaan Jaringan Jalan Tol, serta Ketentuan-Ketentuan Pengusahaanya.

Tahun 1980, PT Jasa Marga (Persero) dengan berlakunya UU No. 13 Tahun 1980 pada tanggal 27 Desember 1980, berdasarkan kewenangan yang diberikan pemerintah melaksanakan penyelenggaraan Jalan Tol, meliputi semua kegiatan pewujudan sasaran pembinaan Jalan Tol dan kegiatan operasinya meliputi pengumpulan tol, pengaturan pemakaian dan pengamanan Jalan Tol, usaha lain yang sesuai dengan maksud dan tujuan penyelenggaraan Jalan Tol. (Indonesia, Undang-Undang, 1980, hlm. 9 & hlm. 19).

PT. Jasa Marga (Persero) sebagai operator sekaligus sebagai otoritas jalan tol di Indonesia, hingga tahun 1987 merupakan satu-satunya penyelenggara jalan tol yang pengembangannya dibiayai pemerintah dengan dana berasal dari pinjaman luar negeri dan obligasi Jasa Marga. Pada tahun 1990-an PT Jasa Marga mulai berperan sebagai Lembaga otoritas yang memfasilitasi investor swasta untuk turut serta dalam perusahaan jalan tol dalam skema Perjanjian Kuasa Pengusahaan (PKP). (Jasa Marga, 2020, hlm. 1).

Skema PKP dilaksanakan dengan metode tender, pada periode tahun 1995 - 1997 dilakukan tender 19 ruas jalan tol sepanjang 762 Km, namun karena krisis moneter pada Juli 1997, melalui Keputusan Presiden No. 39/1997 Tentang Penangguhan/Pengkajian Kembali Proyek Pemerintah, Badan Usaha Milik Negara, dan Swasta yang Berkaitan dengan Pemerintah/Badan Usaha Milik Negara, pemerintah menunda program pembangunan jalan tol tersebut sehingga jalan tol pada periode 1997 – 2001 hanya terbangun 13,30 Km. (BPJT, 2020, hlm. 1).

Pada tahun 1998, melalui Keppres No. 7 Tahun 1998 tentang Kerjasama Pemerintah dan Swasta dalam penyediaan infrastruktur, pemerintah mendorong badan usaha swasta untuk turut serta dalam penyediaan infrastruktur khususnya jalan tol, dan pada tahun 2002 Pemerintah mengeluarkan Keppres No. 15 Tahun 2002 tentang penerusan perusahaan proyek proyek jalan tol yang tertunda. (BPJT, 2020, hlm. 1).

Sehingga dari tahun 1987 - 2007 (penerusan PKP menjadi PPJT)⁶, 553 km jalan tol telah dibangun dan dioperasikan di Indonesia. Dari total panjang tersebut 418

⁶ Indonesia, Keputusan Presiden tentang Penerusan Proyek-Proyek Infrastruktur, Keppres No. 15 Tahun 2002, Pemerintah melakukan evaluasi dan penerusan terhadap perusahaan jalan tol yang tertunda yang sebelumnya merupakan Perjanjian Kuasa Pengusahaan (PKP) antara PT Jasa Marga (Persero) Tbk dengan Badan Usaha diambil alih oleh Pemerintah menjadi Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol (PPJT) antara BPJT dengan BUJT yang merupakan tindak lanjut terbitnya UU No. 38 tahun 2004 tentang Jalan yang

km jalan tol dioperasikan oleh PT Jasa Marga dan 135 km sisanya dioperasikan oleh swasta lain. (BPJT, 2020, hlm. 1).

1.2. Periode UU No. 38 Tahun 2004 Tentang Jalan

Dengan berlakunya UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, tanggal 18 Oktober 2004 dan PP No. 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol. Wewenang penyelenggaraan jalan tol yang sebelumnya diserahkan pemerintah kepada PT Jasa Marga (Persero) dikembalikan kepada Pemerintah dan sesuai dengan Pasal 45 ayat (1) dan ayat (2) UU No.38 Tahun 2004 dilaksanakan oleh Badan Usaha Jalan Tol (BPJT), dengan wewenang penyelenggaraan jalan tol tersebut meliputi: pengaturan, pembinaan, pengusahaan, dan pengawasan jalan tol. (Indonesia, Undang-Undang, 2014)

Selanjutnya PT Jasa Marga (Persero) Tbk. berperan sebagai Badan Usaha Jalan Tol sebagaimana Badan Usaha lainnya yang bergerak di bidang pengusahaan jalan tol.

Hal tersebut sejalan dengan Pasal 43 ayat (2) UU No. 38 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa Pengusahaan jalan tol dilakukan oleh Pemerintah dan/atau badan usaha yang memenuhi persyaratan. Selanjutnya dalam PP No. 43 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua PP No. 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, Pengusahaan Jalan tol dapat dari sisi subyek hukum pelaksana pengusahaan dapat dikelompokkan dalam tiga kelompok yaitu:

- 1) Pengusahaan Jalan Tol oleh Pemerintah, dengan ketentuan: ruas tol layak secara ekonomi, tetapi belum layak secara finansial, pengusahaan meliputi: pendanaan, perencanaan teknis, konstruksi, yang selanjutnya pengoperasian dan pemeliharaan dilakukan oleh Badan Usaha yang dipilih melalui proses pelelangan. (vide, Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 22 A PP No. 43 Tahun 2013)
- 2) Pengusahaan Jalan Tol oleh Badan Usaha, meliputi:
 - a. seluruh lingkup pengusahaan jalan tol yang layak secara ekonomi dan finansial;

menggantikan UU No. 13 tahun 1980 serta terbitnya PP No. 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol yang mengatur lebih spesifik tentang jalan tol terjadi perubahan mekanisme bisnis jalan tol diantaranya adalah dibentuknya Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) sebagai regulator industri jalan tol di Indonesia, serta penetapan tarif tol oleh Menteri Pekerjaan Umum dengan penyesuaian setiap dua tahun. Dengan demikian peran otorisator dikembalikan dari Perseroan kepada Pemerintah. Sebagai konsekuensinya, PT Jasa Marga (Persero) Tbk fokus menjalankan fungsi sepenuhnya sebagai sebuah perusahaan pengembang dan operator jalan tol yang akan mendapatkan ijin penyelenggaraan tol dari Pemerintah.

- b. pengoperasian dan pemeliharaan jalan tol yang dibangun oleh Pemerintah; dan
- c. meneruskan bagian jalan tol yang dibangun Pemerintah, dan pengoperasian dan pemeliharaan keseluruhan jalan tol.

Untuk huruf a. lingkup perusahaan: meliputi kegiatan pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian, dan pemeliharaan. Sedangkan untuk huruf b dan c. harus memperhitungkan pengembalian investasi Pemerintah. Badan usaha dipilih melalui proses pelelangan. (vide Pasal 21 PP No.15 Tahun 2005 dan Pasal 22 A PP No. 43 Tahun 2013).

- 3) Perusahaan Jalan Tol oleh Pemerintah dan Badan Usaha, diperuntukkan untuk ruas jalan tol yang layak secara ekonomi tetapi keseluruhan proyek tidak layak secara finansial, perusahaan meliputi: pendanaan dan/atau perencanaan teknis dan/atau konstruksi serta pengoperasian dan pemeliharaan dilakukan oleh Badan Usaha yang dipilih melalui proses pelelangan. (vide, Pasal 22 PP No. 15 Tahun 2005 dan ayat (2), Pasal 22 A PP No. 43 Tahun 2013)

Sedangkan apabila dilihat dari proses penunjukan badan usaha dapat dikelompokkan dalam dua mekanisme yaitu:

- a. Mekanisme penugasan pemerintah kepada badan usaha milik negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (3) PP No. 43 Tahun 2013 Perusahaan Jalan tol oleh Pemerintah, dengan ketentuan:
 - 1) pendanaan Pemerintah untuk perusahaan jalan tol terbatas;
 - 2) dalam rangka percepatan pembangunan wilayah;
 - 3) badan usaha milik negara yang diberikan penugasan, keseluruhan modalnya dimiliki negara;
 - 4) penugasan ditetapkan dengan Peraturan Presiden;
 - 5) dengan lingkup penugasan perusahaan meliputi: pendanaan, perencanaan teknis dan konstruksi selanjutnya pengoperasian dan pemeliharaan oleh badan usaha yang dipilih melalui proses pelelangan, namun sejak berlakunya PP No. 30 Tahun 2017 tentang Perubahan Ketiga PP No. 15 Tahun 2005 tanggal 16 Agustus 2017. Ketentuan lingkup penugasan perusahaan kepada badan usaha milik negara diubah menjadi:
 - a) Melaksanakan seluruh lingkup perusahaan jalan tol meliputi: pendanaan, perencanaan teknis, konstruksi, pengoperasian dan pemeliharaan;

- b) Meneruskan pengusahaan jalan tol yang belum diselesaikan pemerintah, termasuk pengoperasian dan pemeliharaan.
- b. Mekanisme pelelangan secara terbuka dan transparan, sesuai dengan Permen PUPR Nomor: 01/Prt/M/2017 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha Untuk Pengusahaan Jalan Tol. Pelelangan dapat dilakukan untuk pengusahaan jalan tol yang layak ekonomi dan layak finansial maupun untuk pengusahaan jalan tol yang layak secara ekonomi namun belum layak secara finansial yang akan mendapatkan dukungan pemerintah dalam bentuk konstruksi atau insentif perpajakan maupun jaminan pemerintah untuk meningkatkan tingkat kelayakannya. (Indonesia, Peraturan Menteri, 2017, hlm 22 – 28).

Skema pelelangan tersebut selain mengacu Perpres No. 15 Tahun 2005 tentang Jalan, juga mengacu pada Perpres No. 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

Pengusahaan jalan tol dengan skema penugasan pemerintah kepada badan usaha milik negara antara lain Pengusahaan 24 Ruas Jalan Tol di Sumatera oleh PT Utama Karya (Persero) sedangkan pengusahaan jalan tol dengan skema lelang antara lain: Pengusahaan di Ruas-Ruas Jalan Tol Trans Jawa oleh Badan Usaha Jalan Tol.

2. Gambaran Tingkat Kelayakan Tol Trans Sumatera

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2015 Tentang Jalan Tol, Pasal 13 ayat (3), penetapan suatu rencana pembangunan ruas jalan tol oleh Menteri mendasarkan dari hasil prastudi kelayakan yang meliputi antara lain: analisa sosial ekonomi, analisa proyeksi lalu lintas, pemilihan koridor jalan tol, dan analisa perkiraan biaya konstruksi serta analisa kelayakan ekonomi. Suatu ruas tol dinyatakan layak ekonomi umumnya mendasarkan analisa *Benefit Cost Ratio (BCR)* atau dilihat dari tingkat kebermanfaatannya terhadap masyarakat sebagai pengguna jalan (*user cost*) antara lain; dari potensi tingkat penghematan biaya operasional kendaraan jika ada jalan tol, tingkat penghematan waktu tempuh jika ada jalan tol. Sedangkan suatu ruas tol dinyatakan memenuhi tingkat kelayakan finansial apabila dari sisi Investor proyek pembangunan jalan tol tersebut dapat memberikan tingkat pengembalian investasi yang menguntungkan yang umumnya dihitung berdasarkan tingkat *Net Present Value (NPV)*, *Payback Period*, dan *Internal Rate of Return (IRR)*.

Keputusan pemerintah dalam mempercepat pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera berdasarkan pada hasil kajian dari Koica yang tertuang dalam laporan Koica, *Final Report: The Establishment of A Master Plan For The Arterial Road Network In Sumatera Island*, Kementerian PUPR, July 2010, sebagai berikut:

1) Kelayakan Ekonomi

Tabel 2. *Result of Economic Feasibility Analysis*

Class	Section	Length (Km)	B/C	NPV	IRR (%)
				(Bill. Rp)	
Alt. I	Bakauheni - Palembang	308	1.75	3,493	20.06
	Palembang-Pekanbaru	610	0.66	-3,123	11.16
	Pekanbaru- Medan	353	1.03	151	15.28
	Medan – Aceh	460	0.57	-2,314	9.77
	Palembang – Bengkulu	303	0.46	-3,249	7.85
	Pekanbaru – Padang	242	0.61	-2,798	10.45
	Tebing Tinggi – Sibolga	175	0.31	-3,141	4.27
Alt. II	Bakauheni – Palembang	308	1,64	3,091	19.62
	Palembang – Pekanbaru	610	0.62	-3,564	10.57
	Pekanbaru- Medan	353	0.97	-182	14.66
	Medan – Aceh	460	0.41	-4,294	6.83
	Palembang – Bengkulu	303	0.43	-4,294	7.33
	Pekanbaru – Padang	242	0,57	-3,276	9.82
	Tebing Tinggi – Sibolga	175	0.29	-3,371	3.51

Tabel 3. *Short-term economic impact depending on construction alternative*

Unit: Million Rp, Person)

	1 Phase			2 Phase			3 Phase		
	Production	Added Value	Employment	Production	Added Value	Employment	Production	Added Value	Employment
Direct	5,419,565	3,148,880	68,394	5,330,115	3,103,915	58,913	2,382,037	1,452,906	30,196
Total	11,614,884	6,738,266	146,676	11,296,193	6,580,989	124,758	5,145,226	3,132,652	65,279

Tabel 4. *Long-term economic impact depending on construction alternative*

Unit: Million Rp, Person)

After 2019			After 2024			After 2029		
Production	Added Value	Employment	Production	Added Value	Employment	Production	Added Value	Employment
572,242	316,366	7,493	920,194	504,619	11,621	1,398,780	767,563	17,711

2) Finansial Analisis

Hasil analisis ekonomi menurut Koica untuk Tol Trans Sumatera secara umum tingkat kelayakan ekonomi masih rendah sehingga Koica dalam laporannya tidak melakukan finansial analisis.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 6/PRT/M/2010 Tentang Pasal 8 ayat (2) Proyek dinyatakan layak apabila nilai kelayakan finansial proyek paling kurang sebesar 4% (empat persen) di atas rata-rata suku bunga pinjaman bank pemerintah.

Mendasarkan hal tersebut, pertimbangan utama pemerintah tetap melaksanakan pembangunan jalan tol dengan skema penugasan kepada BUMN meskipun tingkat kelayakan ekonomi masih belum optimal adalah dalam rangka mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi di Sumatera sebagaimana dinyatakan dalam konsideran pertimbangan terbitnya Perpres No. 100 Tahun 2014 Tentang Percepatan Pembangunan Jalan Tol di Sumatera.

3. Penugasan PT Hutama Karya (Persero) dalam Pengusahaan Jalan Tol di Sumatera dalam Perspektif Hukum Administrasi Pemerintah

Penugasan Pemerintah kepada PT. Hutama Karya (Persero) untuk melaksanakan pengusahaan jalan tol pada 24 Ruas Tol di Sumatera merupakan bentuk delegasi kewenangan pemerintah yang pelaksanaannya wajib berdasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. (Indonesia, Undang-Undang, 2014, hlm. 11).

2.1. Peraturan Perundang-Undangan yang Dijadikan Dasar Penugasan

Penugasan Pemerintah kepada PT Hutama Karya (Persero) untuk melakukan pengusahaan 24 Ruas Tol di Sumatera melalui Perpres No. 100 Tahun 2014 Tentang Percepatan Pembangunan Jalan Tol di Sumatera, terakhir diubah dengan Perpres No. 117 Tahun 2015. Berdasarkan PP No. 43 Tahun 2013⁷ tentang Perubahan Kedua PP No. 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol dan PP No. 49 Tahun 2011 tentang Perubahan PP No. 1 Tahun 2008 Tentang Investasi Pemerintah⁸. Penugasan tersebut meliputi: pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian, dan pemeliharaan. (Indonesia, Peraturan Presiden, 2015, hlm. 5)

Pengusahaan jalan tol pada dasarnya merupakan wewenang pemerintah. Wewenang penyelenggaraan jalan tol meliputi pengaturan, pembinaan, pengusahaan, dan pengawasan

⁷Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol, PP No. 43 Tahun 2013 Pasal 20: Ayat (1), Ayat (2), Ayat (3).

⁸ Indonesia, Peraturan Presiden tentang Percepatan Pembangunan Jalan Tol di Sumatera, Perpres No.100 Tahun 2014, Pasal 5 ayat (1) huruf a. yang menyatakan bahwa salah satu sumber pendanaan PT Hutama Karya (Persero) untuk melaksanakan penugasan tersebut antara lain: Penyertaan Modal Negara, Pinjaman dan/atau bentuk pendanaan lain dari badan investasi Pemerintah.

jalan tol yang sebagian dilaksanakan oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). (Indonesia, Undang-Undang, 2004, hlm.22).

Dalam kondisi tertentu, di mana tidak terdapat badan usaha yang berminat untuk melaksanakan pengusahaan jalan tol dikarenakan tingkat kelayakan finansial yang rendah meskipun secara ekonomi layak. Pembangunan jalan tol seluruhnya atau sebagian dapat dilaksanakan oleh Pemerintah dan selanjutnya pengoperasiannya dilakukan oleh badan usaha. Apabila pemerintah tidak memiliki pendanaan sedangkan pemerintah berkeinginan untuk mempercepat pelaksanaannya dapat menugaskan badan usaha milik negara yang seluruh modalnya milik negara untuk melakukan pengusahaan jalan tol (Indonesia, Peraturan Pemerintah, 2017, hlm.3).

2.2. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Yang Perlu Diperhatikan Dalam Pemberian Penugasan kepada BUMN

Pasal 10 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah, AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini, meliputi: a. kepastian hukum; b. kemanfaatan; c. ketidakberpihakan; d. kecermatan; e. tidak menyalahgunakan kewenangan; f. keterbukaan; g. kepentingan umum; dan h. pelayanan yang baik.⁹ (Indonesia, Undang-Undang, 2014, hlm. 13)

Dalam penelitian, penulis fokus pada pemenuhan tiga AUPB, sebagai berikut:

1. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum menurut penjelasan Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2004 adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajaegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan (Indonesia, Undang-Undang, 2014, hlm. 7).

Sedangkan menurut Reza, 2017, hlm. 1, kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan perundang-undangan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (*multitafsir*) dan

⁹ Indonesia, Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintah, UU No. 30 Tahun 2014 pasal 1 angka 7, Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. AUPB meliputi: a. kepastian hukum; b. kemanfaatan; c. ketidakberpihakan; d. kecermatan; e. tidak menyalahgunakan kewenangan; f. keterbukaan; g. kepentingan umum; dan h. pelayanan yang baik.

logis dalam artian menjadi suatu sistem norma dengan norma lain, sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian peraturan perundang-undangan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma, atau distorsi norma.

Ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penerbitan Perpres No. 100 Tahun 2014 Tentang Percepatan Pembangun Jalan Tol di Sumatera, terakhir diubah dengan Perpres No. 117 Tahun 2015 adalah ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) s.d ayat (5) PP No. 43 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas PP Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, dan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tersebut mengacu pada ketentuan dalam Pasal 50 ayat (4) dan (ayat 5) UU No. 5 Tahun 2004 tentang Jalan, sehingga seharusnya terdapat konsistensi, dan keraguan dalam penerapannya. Namun dalam pelaksanaannya terdapat beberapa hal yang teridikasi tidak memenuhi asas kepastian hukum sebagai berikut:

Pertama, lingkup perusahaan jalan tol dalam penugasan kepada PT Utama Karya (Persero) meliputi: pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian, dan pemeliharaan. (vide, pasal 2 ayat (3) Perpres No. 117 Tahun 2015), tidak selaras dengan lingkup perusahaan jalan tol yang pelaksanaan pengusahaannya oleh pemerintah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No.43/2013 yang hanya meliputi: kegiatan pendanaan, perencanaan teknis, dan pelaksanaan konstruksi jalan tol yang selanjutnya pengoperasian dan pemeliharaan dilakukan oleh Badan Usaha yang dipilih melalui pelelangan (vide, Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 22 A PP No. 43 Tahun 2013). Lingkup perusahaan dalam Peraturan Pemerintah tersebut selaras dengan Penjelasan Pasal 50 ayat (5) yang menyatakan bahwa Pemerintah dalam keadaan tertentu dapat mengambil langkah melaksanakan pembangunan jalan tol seluruhnya atau sebagian yang selanjutnya pengoperasian dan pemeliharaan dilakukan oleh Badan Usaha. Sehingga dalam lingkup penugasan yang diberikan kepada PT Utama Karya (Persero) akan lebih tepat apabila hanya meliputi: kegiatan pendanaan, perencanaan teknis, dan pelaksanaan konstruksi jalan tol yang selanjutnya pengoperasian dan pemeliharaan dilakukan oleh Badan Usaha yang dipilih melalui pelelangan.

Kedua, Dalam pengoperasian dan pemeliharaan PT Utama Karya (Persero) dapat bekerjasama dengan pihak lain melalui pembentukan anak perusahaan dengan PT Utama Karya sebagai pemegang saham mayoritas. (vide Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) Perpres No. 117 Tahun 2015). Klausula tersebut tidak selaras dengan ketentuan dalam Pasal 20 ayat (2) PP No. 43 Tahun 2013 yang mengisyaratkan bahwa untuk pengoperasian dan pemeliharaan

jalan tol dilaksanakan oleh Badan Usaha yang dipilih melalui pelelangan, selain hal tersebut penerapan klausula tersebut juga berpotensi melanggar ketentuan dalam pasal 20 ayat (4) yang mensyaratkan BUMN penerima penugasan seluruh modalnya dimiliki oleh Negara.

Sehingga apabila Pemerintah memberikan ijin kepada PT. Hutama Karya (Persero) dalam pelaksanaan pengoperasian dan pemeliharaan bekerjasama dengan pihak lain, sebaiknya dilaksanakan dengan pemilihan badan usaha secara pelelangan secara terbuka oleh PT. Hutama Karya (Persero).

2. Asas Kemanfaatan

Asas kemanfaatan menurut penjelasan Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2004 adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.

Dalam rangka meningkatkan kelayakan finansial perusahaan jalan tol di Sumatera, Pemerintah memberikan dukungan berupa Penyertaan Modal Negara (PMN), tahun 2015 sebesar Rp3,6 triliun, 2016 sebesar Rp2 triliun, dan 2019 sebesar Rp10,5 triliun dari kebutuhan PMN Rp10 triliun s.d Rp15 triliun per tahun hingga tahun 2030 (Hari. W, 2019, hlm.1), dan pembangunan beberapa seksi jalan tol sepanjang +/- 80 Km melalui skema *Viability Gap Fund (VGF)* yaitu Dukungan Pemerintah dalam bentuk kontribusi sebagian biaya konstruksi yang diberikan secara tunai yang sumber pendanaanya dari beberapa BUJT Tol Trans Jawa, yaitu: Tol Semarang Batang 28,65 Km, Tol Krian Legundi Bunder 25 Km, Tol Cisumdawu 6 Km, Jakarta Cikampek Elevated 15 Km, dan Jakarta Cikampek Selatan 12 Km. (Waskita Karya, 2019), dan pemberian jaminan pinjaman atas pinjaman yang dilaksanakan oleh PT Hutama Karya (Persero) untuk mencukupi pembiayaan pembangunan jalan tol di Sumatera sepanjang 2.700 Km yang diperkirakan mencapai Rp 476 Triliun, yang menghubungkan Aceh sampai Lampung melalui 24 Ruas Jalan Tol dan ditargetkan selesai pada tahun 2024. (Hari. W, 2019, hlm.1)

PT. Hutama Karya (Persero) merupakan BUMN yang salah satu tujuan pendiriannya adalah mencari keuntungan. (Indonesia, Undang-Undang, 2003, hlm. 2).

Dalam pengusahaan jalan tol, keuntungan Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) tercermin dari masa konsesi yaitu masa pengusahaan jalan tol yang diberikan oleh Pemerintah kepada BUJT untuk mengembalikan investasi ditambah keuntungan yang wajar. Masa konsesi dihitung berdasarkan rencana usaha yang diusulkan BUJT untuk pengusahaan jalan tol yang dilaksanakan melalui pelelangan dan disepakati dalam Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol (PPJT) antara Pemerintah dan BUJT, sedangkan untuk Penugasan Pengusahaan Jalan Tol di Sumatera, PT Hutama Karya (Persero) diberikan masa konsesi selama 40 Tahun. Realisasi rencana usaha bergantung pada realisasi trafik kendaraan dan realisasi tarif Jalan Tol yang ditetapkan oleh Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Dalam pengusahaan jalan tol risiko trafik menjadi risiko Badan Usaha. Realisasi pengembalian investasi ditambah keuntungan yang wajar sangat bergantung pada realisasi trafik, dan dalam prakteknya pemenuhan standar pelayanan minimal jalan tol oleh BUJT juga sangat bergantung pada realisasi trafik.

Sehingga dalam pelaksanaan penugasan pemerintah kepada PT. Hutama Karya (Persero) pemerintah perlu mempertimbangkan pemberian jaminan realisasi trafik atas rencana trafik yang disepakati dalam rencana usaha¹⁰, untuk memastikan PT. Hutama Karya (Persero) selaku BUJT pada 24 Ruas Tol di Sumatera dapat memberikan layanan jalan tol yang handal kepada Masyarakat sesuai ketentuan Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol, dengan ketentuan apabila realisasi trafik melebihi perhitungan trafik dalam rencana usaha, PT Hutama Karya (Persero) wajib menyetorkan kelebihan realisasi pendapatan ke Kas Negara.

3. Asas Ketidakberpihakan

Asas ketidakberpihakan menurut penjelasan Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2004 adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintah dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

PT. Hutama Karya (Persero), merupakan BUMN berdasarkan PP No.61 Tahun 1961 tanggal 29 Maret 1961 dengan nama PN. Hutama Karya. Status perusahaan berubah menjadi Perseroan Terbatas berdasarkan PP No. 14 Tahun 1971 juncto Akta Perseroan Terbatas No.

¹⁰ Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan dan Pem bubarannya BUMN, PP No. 45 Tahun 2005, Pasal 65 ayat (3) apabila penugasan tersebut secara finansial tidak menguntungkan, Pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut, termasuk margin yang diharapkan sepanjang dalam tingkatan kewajaran sesuai dengan penugasan yang diberikan.

74 tanggal 15 Maret 1973, juncto Akta Perubahan No. 48 tanggal 8 Agustus 1973, juncto Akte Perubahan No. 85 tanggal 29 April 2013, dengan kepemilikan saham 100% oleh Pemerintah Republik Indonesia dan Menteri Negara BUMN sebagai Kuasa Pemegang Saham.

Pasal 1 angka 1. UU No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Bentuk BUMN sesuai dengan Undang-Undang tersebut, terdiri dari:

- a. Perusahaan Perseroan (Persero), adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.
- b. Perusahaan Umum (Perum), adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Daftar BUMN Konstruksi di Indonesia dan Komposisi Pemegang Saham, antara lain:

Tabel 5: Kepemilikan Saham BUMN

No	Nama Perusahaan	Pemegang Saham
1	PT. Amarta Karya (Persero)	100,00% Pemerintah RI
2	PT. Brantas Abipraya (Persero)	100,00% Pemerintah RI
3	PT. Hutama Karya (Persero)	100,00% Pemerintah RI
4	PT. Istaka Karya (Persero)	7,66% Pemerintah RI, Kreditur 92,34%
5	PT. Nindya Karya (Persero)	1,00% Pemerintah RI, PT. Perusahaan Pengelola Aset (Persero) 99,00%
6	Perum Pembangunan Perumahan Nasional	100,00% Pemerintah RI
7	PT. Adhi Karya (Persero) Tbk.	51,00% Pemerintah RI, 49,00% Publik
8	PT. Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk.	51,00% Pemerintah RI, 49,00% Publik
9	PT. Waskita Karya (Persero) Tbk.	66,04% Pemerintah RI, 33,94% Publik
10	PT Wijaya Karya (Persero) Tbk.	65,05% Pemerintah RI, 34,95% Publik

Mendasarkan tabel tersebut, selain PT Hutama Karya (Persero) masih terdapat empat BUMN lain yang seluruh kepemilikan sahamnya dimiliki Negara yang memungkinkan untuk diberikan penugasan perusahaan 24 Jalan Tol di Sumatera oleh Pemerintah. Selain hal

tersebut, apabila menggunakan metode interpretasi gramatikal atau Bahasa (Siti M.B, 2016). BUMN yang lebih tepat untuk menerima penugasan adalah BUMN yang berbentuk Perum karena seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham yang bertujuan untuk kemanfaatan umum, berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Beda halnya dengan BUMN yang berbentuk Persero yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Sehingga BUMN yang berbentuk Persero terdapat kemungkinan seluruh modalnya tidak dimiliki negara sebagaimana dipersyaratkan dalam Peraturan Pemerintah No. 43/2013, BUMN yang dapat diberikan penugasan oleh Pemerintah adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki Negara.

Sehingga seyogyanya dalam Peraturan Presiden, Pemerintah menjelaskan alasan memilih PT. Hutama Karya (Persero) daripada BUMN lainnya agar tidak menimbulkan persepsi keberpihakan Pemerintah dalam pemberian penugasan kepada PT. Hutama Karya (Persero), serta persepsi adanya pengabaian larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang menjadi unsur yang saling melengkapi dalam pelaksanaan UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Indonesia, Undang-Undang, 200, Penjelasan hlm. 4).

E. Penutup

1. Simpulan

- 1) PT. Hutama Karya (Persero) secara hukum positif dapat diberikan penugasan oleh pemerintah untuk melaksanakan Pengusahaan 24 Ruas Jalan Tol di Sumatera karena merupakan BUMN berbentuk Perseroan yang sampai dengan saat ini sahamnya 100% dimiliki oleh Pemerintah RI. Sesuai dengan PP No. 43 Tahun 2013, yang menyatakan dalam hal pendanaan pemerintah untuk pengusahaan jalan tol terbatas, dalam rangka percepatan pembangunan wilayah, pemerintah dapat menugaskan badan usaha milik negara yang seluruh modalnya dimiliki negara untuk melaksanakan pengusahaan jalan tol.
- 2) Agar penugasan PT. Hutama Karya (Persero) untuk percepatan pembangunan Jalan Tol di Sumatera yang sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dalam pelaksanaan penugasan sebaiknya memperhatikan paling tidak tiga asas berikut:

a. Asas Kepastian Hukum

- a) Pemerintah RI wajib mempertahankan 100% porsi kepemilikan modal di PT. Hutama Karya (Persero) paling tidak sampai dengan berakhirnya masa pengusahaan jalan tol (masa konsesi) yang disepakati dalam PPJT.
- b) Pemerintah melakukan perubahan Perpres No. 100 Tahun 2014 terakhir diubah dengan Perpres No. 117 Tahun 2015 terutama terkait:
- c) klausula dalam pasal lingkup penugasan jalan tol kepada PT Hutama Karya (Persero) yang meliputi: disesuaikan dengan wewenang pengusahaan pemerintah yang hanya sampai tahap pembangunan selanjutnya pengoperasian dan pemeliharaan dilakukan badan usaha untuk pengusahaan jalan tol yang layak ekonomi namun tidak layak finansial dalam UU No. 38 Tahun 2004 pasal 20 ayat (1) & (2).
- d) Klausula dalam pasal 4 yang memungkinkan PT. Hutama Karya (Persero) dalam pelaksanaan penugasan bekerja sama dengan pihak lain melalui pembentukan anak perusahaan, karena secara substansi hal tersebut tidak selaras dengan syarat penugasan yang hanya dapat diberikan kepada BUMN yang keseluruhan modalnya dimiliki oleh Negara.

b. Asas Kemanfaatan

Jaminan Pemerintah dan Dukungan Pemerintah dalam Penugasan Pengusahaan Jalan Tol Sumatera lebih dalam konteks peningkatan kelayakan finansial. PT. Hutama Karya (Persero) adalah BUMN yang tujuan pendiriannya selain sebagai agen pembangunan diharapkan juga untuk dapat memupuk keuntungan. Sehingga sudah seyogyanya Pemerintah memberikan jaminan pendapatan kepada PT. Hutama Karya (Persero) apabila trafik yang telah disepakati dalam rencana usaha tidak terpenuhi sehingga berdampak pada kemampuan perusahaan dalam melakukan pengoperasian dan pemeliharaan jalan tol yang berdampak pada kualitas layanan jalan tol kepada masyarakat.

c. Asas Ketidakberpihakan

Jiwa dari UU No. 38 Tahun 2004 salah satunya adalah pencegahan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Sehingga klausula yang menyatakan lingkup pengusahaan jalan tol dalam penugasan BUMN dari Pemerintah; pendanaan, perencanaan teknis, konstruksi, pengoperasian, dan pemeliharaan, diselaraskan kembali dengan Undang-Undang bahwa untuk pengoperasian dan pemeliharaan

seyogyanya dapat dilakukan oleh badan usaha yang dipilih melalui proses pelelangan terbuka.

2. Saran

Agar dalam rangka percepatan pengusahaan jalan tol untuk lokasi yang layak ekonomi namun belum layak finansial dapat memenuhi peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, para pemangku kepentingan terkait penyelenggaraan jalan tol untuk dapat mempertimbangkan:

- 1) Melakukan penyesuaian kembali peraturan-peraturan terkait penyelenggaraan jalan tol dengan UU No. 5 Tahun 2004 tentang Jalan dan undang-undang terkait lainnya yang menjiwai khususnya UU No. 45 Tahun 2005 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- 2) Menyusun kriteria dan prosedur pemilihan BUMN yang akan menerima penugasan pengusahaan jalan tol dari Pemerintah sehingga proses penetapan BUMN penerima penugasan lebih transparan dan akuntabel;
- 3) Melakukan kajian lebih lanjut apakah BUMN dalam bentuk Perum atau instansi pemerintah dalam bentuk BLU yang lebih tepat diberikan penugasan pengusahaan jalan tol oleh Pemerintah sampai dengan konstruksi yang selanjutnya pengoperasian dan pemeliharaan dilaksanakan oleh Badan Usaha melalui proses pelelangan terbuka.

Daftar Pustaka

Peraturan Perundang-undangan:

- Republik Indonesia, Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara 3851.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 4286.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Jalan, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 13, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3587.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Administrasi Pemerintah, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Jalan Tol, Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4489.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2013, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 2005 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4489.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Perubahan Ketiga Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2017, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6110.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4502.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012, Lembaran Negara Republik Indonesia

- Tahun 2012 Nomor 171, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5340.
- Republik Indonesia, Peraturan Presiden tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005.
- Republik Indonesia, Peraturan Presiden tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2013.
- Republik Indonesia, Peraturan Presiden tentang Percepatan Pembangunan Jalan Tol Sumatera, Peraturan Presiden Nomor 100 Tahun 2014.
- Republik Indonesia, Peraturan Presiden tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 100 Tahun 2014 Tentang Percepatan Pembangunan Jalan Tol Sumatera, Nomor Perpres Nomor 117 Tahun 2015.
- Republik Indonesia, Peraturan Presiden Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur, Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015.
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha Untuk Pengusahaan Jalan Tol, Peraturan Menteri PUPR Nomor 01/Prt/M/2017.
- Republik Indonesia, Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, Pemerintah Nomor Perka LKPP Nomor 19 Tahun 2015.
- Republik Indonesia, Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) Nomor 16 Tentang Aset, Ikatan Akuntan Indonesia, Jakarta.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 tentang Pengujian terhadap Pasal 2 huruf g dan huruf I UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, 18 September 2014.
- Pendapat Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 27/Kppu-Pat/X/2017 tentang Penilaian Terhadap Pengambilalihan (Akuisisi) Saham Perusahaan PT Trans Jabar Tol, PT Sriwijaya Markmore Persada Dan PT Pemalang Batang Tol Road Oleh PT Waskita Toll Road, 3 Oktober 2017

Buku:

- Barda, Nawawi Arief. 2001. *Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. Bandung: Citra Aditya Bakri.
- Badriyah, Malikhatus Siti. 2016. *Sistem Penemuan Hukum Dalam Masyarakat Prismatik*. Sinar Grafika.
- Fajrimei, A.G. 2005. *Asas Legalitas Dalam Rancangan KUHP*. Jakarta: ELSAM.
- Friedman. 1960. *Legal Theory*. London: Stren & Stou Limited.
- Salim, HS. 2019. *Hukum Kontrak Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Siswanto, Arie. 2002. *Hukum Persaingan Usaha*. Cet. Pertama. Ghalia Indonesia.
- Indroharto. 1991. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Pustaka Sinar Harapan.

- Jhony, Ibrahim. 2008. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Banyumedia Publishing.
- Kamal, Rokan, Mustafa. 2012. *Hukum Persaingan Usaha Teori dan Prakteknya di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Lexy. J. Moleong. 2000. *Metodologi Penelitian Kuantitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosda Karya.
- Mirriam, Webster. *Dictionary*.
- Peter, Marzuki M. 2011. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Pratiwi, et al. 2016. *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara*, the Center for International Legal Cooperation in Partnership with Indonesian Institute for Independent Judiciary.
- Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada.
- Soerjono, Soekanto. 2006. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press.

Karya Ilmiah:

- Hikmanto, J, “Sekilas Tentang Hukum Persaingan dan UU No 5 Tahun 1999” *Jurnal Magister Hukum*, Vol. 1 No 1, UII Yogyakarta, 1999.
- Indroharto, “Asas–asas Umum Pemerintahan Yang Baik”, dimuat dalam Paulus Effendi Lotulung (Ed.), *Himpunan Makalah Asas–asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Cet. Pertama, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Smith, Julian, et.al, “Membangun Masa Depan Indonesia Membuka Aliran Proyek”, *Jurnal Prakarsa Edisi 22*, Oktober 2015.
- Pasaribu, Benny, “Regulasi Dan Persaingan Sehat Dalam Sistem Ekonomi Indonesia”, *Jurnal Persaingan Usaha*, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Edisi 4, 2010.
- Tri, Anggraini M.A, “Aspek Monopoli Atas Cabang Produksi Yang Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha”, *Jurnal Hukum Prioris*, Vol. 2 No. 4, 2010.

Hasil Penelitian/Tugas Akhir

- Ayudha. D. Prayoga et al. (ed.), *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia*, Proyek ELIPS. Badan Pembinaan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan, Jakarta, 2000.
- Joesoef, I.E, *Model Kerjasama Pemerintah dan Swasta: Studi Penerapan Kontrak Build Operate Transfer Dalam Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol di Indonesia*, Desertasi, Program Doktorat Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Juli 2011.
- Koica, *Final Report: The Establishment of A Master Plan For The Arterial Road Network In Sumatera Island*, Kementerian PUPR, Juli 2010.
- Soeriaatmadja, Arifin, *Laporan Akhir Kompendium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber-Sumber Keuangan Negara)*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Ham – RI, Jakarta, 2010.

Makalah/Pidato

- Erika, SP & Wisudanto, “Struktur Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur di Indonesia Penunjang Pertumbuhan Ekonomi”, *Paparan*, Simposium I Jaringan Perguruan Tinggi untuk Pembangunan Infrastruktur Indonesia di Graha ITS Surabaya, 03 Agustus 2016.
- Simanjuntak, Kennedy, “Pembahasan Rencana Pembangunan Tahun 2020”, *Paparan*, Rapat Banggar DPR RI, Deputi Sarana dan Prasarana Bappenas, Jakarta, 24 Juni 2020.
- Waskita Karya, “Tol Terbanggi Besar – Pematang Panggang – Kayu Agung (TBPPKA)”, *Paparan*, Rapat Persiapan Audit di Kantor BPKP, Oktober 2019, Jakarta.

Sumber Lainnya:

Internet

- Adhi Karya, “Pemegang Saham”, <https://adhi.co.id/hubungan-investor-gp0xz25971XBanJDoXq1#saham>. Diakses atau diunduh tanggal 22 Mei 2020
- Badan Pengatur Jalan Tol, “Sejarah”. <http://bpjt.pu.go.id/konten/jalan-tol/sejarah>. Diakses atau diunduh tanggal 18 Mei 2020.
- Brantas Abipraya, “Pemegang Saham”. <http://www.brantas-abipraya.co.id/id/informasi-pemegang-saham/index>. Diakses atau diunduh tanggal 22 Mei 2020
- CNN Indonesia, “Saham Istaka Karya” <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181003102900-92-335260/jokowi-restrukturisasi-saham-istaka-karya>., diakses atau diunduh tanggal 22 Mei 2020
- Hutama Karya, “Pemegang Saham”. <https://www.hutamakarya.com/pemegang-saham>., diakses atau diunduh tanggal 22 Mei 2020
- Jasa Marga, “Profil Perusahaan”. <https://jasamarga.com/public/id/infoperusahaan/ProfilPerusahaan/Overview.aspx>., diakses atau diunduh tanggal 18 Mei 2020.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring, “Wewenang” <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/wewenang>. Diakses atau diunduh tanggal 14 Mei 2020.
- Menulis berita, “Tol Trans Sumatera Layak Secara Ekonomi, Senin, 05 Maret 2015” <https://www.medanbisnisdaily.com/news/read/?id=149761>. Diakses atau diunduh tanggal 10 April 2020
- Nanda, Efendi, “Syarat-Syarat UU/Peraturan Perundang-undangan yang baik”, <https://catataniefendi.blogspot.com/2015/09/syarat-syarat-uuperaturan-perundang.html>, diakses atau diunduh tanggal 14 Mei 2020.
- Nindya Karya, “Pemegang Saham”. <https://www.nindyakarya.co.id/profile>., diakses atau diunduh tanggal 22 Mei 2020
- Pembangunan Perumahan, “Pemegang Saham” <https://www.ptpp.co.id/investor-relation/shareholder>., diakses atau diunduh tanggal 22 Mei 2020
- Radjagukguk, Erman, “Kekayaan BUMN Bukan Bagian Keuangan Negara”, tanggal 31 Oktober 2012, www.hukumonline.com. Diakses atau diunduh tanggal 14 Mei 2020
- Riza, Muhammad, “Kepastian Hukum, 15 November 2017”. <https://www.metrokaltara.com/kepastian-hukum/>. diakses atau diunduh tanggal 13 Mei 2020
- Upperline, “Profile”, https://upperline.id/profile/profile_detail/amarta-karya. diakses atau diunduh tanggal 22 Mei 2020
- Upperline, “Pemegang Saham”. https://upperline.id/profile/profile_detail/perumnas. Diakses atau diunduh tanggal 22 Mei 2020

- Waskita Karya, “Pemegang Saham”. <https://www.waskita.co.id/pages/investor-relations/shareholder?lang=id>. Diakses atau diunduh tanggal 22 Mei 2020
- Wijaya Karya, ”Pemegang Saham” <http://investor-id.wika.co.id/shareholdings.html>. Diakses atau diunduh tanggal 22 Mei 2020. Diakses atau diunduh tanggal 22 Mei 2020
- Widowati, Hari. “Bangun Tol 2.700 km, Hutama Karya Butuh PMN Rp 10-15 Triliun per Tahun”, <https://katadata.co.id/berita/2019/03/06/bangun-tol-2700-km-hutama-karya-butuh-pmn-rp-10-15-triliun-per-tahun>. diakses atau diunduh tanggal 20 Mei 2020.