

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LatarBelakangMasalah**

Negara adalah tempat yang menaungi seluruh aktivitas masyarakat dan pemerintahan, termasuk di dalamnya tentang pengaturan dan aktivitas pembangunan, ekonomi, transportasi, perdagangan, politik, dan lain sebagainya. Sebuah tempat atau wilayah dapat dikatakan sebuah negara apabila memenuhi tiga unsur utama, yaitu apabila terdapat wilayah, rakyat, serta pemerintahan. Sama halnya dengan pemerintahan, sebuah negara juga memiliki wewenang dan kewajiban yang harus dipenuhi. Salah satu wewenang negara adalah mengatur seluruh wilayah dan masyarakat yang tinggal di dalam negara tersebut. Namun terlepas dari hal itu, sebuah negara juga memiliki kewajiban untuk melindungi, menjaga, serta menyejahterakan warga negaranya.

Tujuan negara Indonesia terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alenia keempat yang berbunyi : "Kemudian daripada itu untuk membentuk pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar

Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

Tujuan Negara Indonesia ini tidak akan tercapai apabila tidak didukung dengan sistem administrasi Negara Indonesia yang baik dan terstruktur. Walaupun sistem administrasi Negara Indonesia ini merupakan tugas dari pemerintah, namun diperlukan pula sudut pandang dan aspirasi dari masyarakat. Hal ini akan melingkupi pandangan hidup rakyat mengenai tingkat kemakmuran dan kesejahteraan yang dirasakan oleh rakyat. Demi mencapai tujuan Negara Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, rakyat harus berusaha untuk mewujudkan wawasan nusantara yaitu sikap mengutamakan kesatuan wilayah Negara Indonesia serta menghargai dan menghormati keberagaman setiap Warga Negara Indonesia.

Kesejahteraan merupakan dambaan setiap manusia dalam hidupnya. Kesejahteraan dapat dikatakan sebagai suatu kondisi ketika seluruh kebutuhan terpenuhi. Terpenuhinya kebutuhan manusia dari kebutuhan yang bersifat paling dasar seperti makan, minum, dan pakaian hingga kebutuhan untuk diakui dalam kehidupan masyarakat adalah salah satu hal mendasar yang mampu membuat manusia merasakan kesejahteraan. Menjadi manusia yang

sejahtera tentu menjadi salah satu tujuan hidup, namun kesejahteraan tidak dapat dicapai begitu saja. Banyak cara dan pengorbanan yang harus dilewati untuk meraih sejahtera misalnya adalah bekerja.

Pembangunan merupakan dasar untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Indikator untuk melihat pembangunan adalah dengan melihat pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi yang meningkat menggambarkan bahwa adanya peningkatan aktivitas ekonomi, begitupun sebaliknya. Pembangunan merupakan suatu proses menuju perubahan yang diupayakan secara terus menerus untuk meningkatkan kesejahteraan. Dalam konsep pembangunan terdapat makna alokasi sumber daya, regulasi, dan pemberdayaan masyarakat. Sumber daya yang dimiliki seperti sumber daya alam, sumber daya manusia, sumber daya energi, sumber dana, dan lain-lain.

Untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, pembangunan diharapkan dapat mempermudah akses publik dalam memperoleh dan menikmati berbagai fasilitas yang mendasar seperti pendidikan, kesehatan, listrik, air bersih, keamanan, serta menjamin ketersediaan infrastruktur yang memadai guna kelangsungan hidup masyarakat. Pembangunan juga diharapkan mampu mengatasi kemiskinan dengan menurunkan tingkat pengangguran. Infrastruktur merupakan input penting bagi kegiatan produksi dan dapat memengaruhi kegiatan ekonomi dalam berbagai cara baik secara langsung maupun tidak langsung. Keberadaan infrastruktur juga akan memengaruhi efisiensi dan kelancaran kegiatan ekonomi di sektor-sektor lainnya. Infrastruktur sebagai fasilitas-fasilitas fisik yang dikembangkan atau

dibutuhkan oleh agen-agen publik untuk fungsi-fungsi pemerintahan dalam penyediaan air, listrik, pembuangan limbah, transportasi, dan pelayanan-pelayanan lainnya untuk memfasilitasi tujuan-tujuan ekonomi dan sosial.

Dalam era otonomi daerah, dituntut peranan pemerintah daerah untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat daerahnya dengan penyediaan *public services* (pelayanan public) yang sangat dibutuhkan. Pergeseran paradigma dari *good government* menuju *good governance (local governance)*, akan melibatkan hubungan antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya dalam kegiatan/urusan urusan pemerintahan. Dalam *good governance* harus ada keseimbangan antara publik, privat dan sosial/masyarakat. Dengan demikian desentralisasi/otonomi tidak hanya berupa penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi juga penyerahan wewenang kepada masyarakat. Berkaitan dengan ini, bagaimana posisi pemerintah daerah dalam penyediaan *public services* yang melibatkan partisipasi privat dan masyarakat. Infrastruktur merupakan prasarana publik paling mendasar guna mendukung kegiatan ekonomi suatu negara. Ketersediaan infrastruktur sangat menentukan tingkat efisiensi dan efektivitas kegiatan ekonomi. Mengingat vitalnya infrastruktur bagi pembangunan ekonomi, maka pembangunan infrastruktur menjadi kewajiban pemerintah sepenuhnya.

Sejak otonomi daerah 1999 jumlah daerah di Indonesia saat ini telah bertambah menjadi 34 provinsi dan 508 kabupaten/kota. Penambahan jumlah daerah otonomi merupakan hasil dari semangat otonomi daerah yang

bertujuan untuk memberikan kesempatan bagi daerah untuk membangun daerahnya dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini dapat diwujudkan apabila pemerintah daerah mampu menerapkan kebijakan lokal secara bijaksana dengan mamaksimalkan pelayanan publik. Penyediaan pelayanan publik salah satunya melalui penyediaan infrastruktur bagi masyarakat. Pembangunan infrastruktur sendiri diprioritaskan untuk 5 sektor infrastruktur prioritas yaitu :

1. Energi
2. Transportasi
3. Jalan, dengan melakukan pembangunan jalan tol maka akan memiliki efek positif, setidaknya dapat menurunkan harga logistik.
4. Jembatan, pembangunan jembatan juga sangat penting sekali, mampu menurunkan harga logistik.
5. Air dan Perumahan, karena pembangunan sanitasi yang memadai dan sesuai dengan standarisasi juga perumahan sangat menunjang kesehatan yang lebih baik lagi untuk masyarakat.

Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Kepala Bappenas Bambang Brodjonegoro menteri pada kabinet kerja tahun 2014-2019 juga mengungkapkan bahwa efek positif dari pembangunan infrastruktur terhadap perekonomian ada lima, yaitu :

1. Produktifitas akan jauh lebih meningkat.
2. Dengan pembangunan infrastruktur yang baik dan berkualitas maka akan menurunkan biaya input.

3. Pastinya akan menciptakan lapangan pekerjaan dan mengurangi kemiskinan.
4. Mengangkat sektor lain untuk bergerak lebih pesat, seperti sektor pariwisata.
5. Meningkatkan jaringan informasi dan akses pasar lebih baik lagi.

Seperti pembangunan jalan dan fasilitas di sektor pariwisata, setidaknya akan mendongkrak perekonomian di sekitarnya. Pembangunan infrastruktur ini harus didukung dari segala aspek, karena memerlukan proses yang panjang untuk menikmatinya dan dana yang tidak sedikit. Berikut merupakan progres presentase infrastruktur yang ada di Indonesia :

<b>Jenis Infrastruktur</b>	<b>Presentase Progres Infrastruktur</b>
Bendungan	49,2%
Bandara	33,3%
Listrik	31%
Jalan Tol	26,8%
Pelabuhan	18,9%
Jalan Kereta	15%

<sup>1</sup>Sumber Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2017

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 Tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur

---

<sup>1</sup><https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2017/06/09/bagaimana-progres-pembangunan-infrastruktur>

yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, penyediaan infrastruktur bagi masyarakat meliputi infrastruktur ekonomi dan sosial. Ini meliputi infrastruktur transportasi, jalan, sumber daya air dan irigasi, air minum, sistem pengelolaan air limbah setempat, sistem pengelolaan persampahan, telekomunikasi dan informatika, konservasi energi, fasilitas perkotaan, fasilitas pendidikan, fasilitas sarana dan prasarana olahraga serta kesenian, fasilitas kesehatan, kawasan, pariwisata, lembaga permasyarakatan, dan perumahan rakyat. Namun, tidak semua pembangunan infrastruktur ini dapat dilakukan oleh pemerintah daerah, khususnya daerah otonom baru yang masih belum diimbangi dengan kapasitas SDM dan finansial yang memadai untuk melaksanakan kegiatan tersebut sehingga penyediaan infrastruktur di daerah masih dapat dikatakan belum maksimal bahkan sangat minim. Sebagai contoh, akibat tidak lengkapnya sarana pendidikan maka anak-anak yang tinggal di daerah-daerah terpencil kesulitan untuk pergi ke sekolah karena tidak tersedianya akses menuju ke sekolah dimana mereka harus pergi ke sekolah dengan melewati jembatan gantung yang tidak aman.

Jalan merupakan infrastruktur yang sangat dibutuhkan bagi transportasi darat. Fungsi jalan adalah sebagai penghubung suatu wilayah dengan wilayah lainnya. Jalan merupakan infrastruktur penting untuk memperlancar distribusi barang dan faktor produksi antar daerah serta meningkatkan mobilitas penduduk. Secara umum kondisi infrastruktur jalan di

Indonesia masih sangat lamban dibandingkan dengan di negara-negara tetangga lainnya. Pembangunan jalan tol di Indonesia telah dimulai sejak 26 tahun lalu, namun total panjang jalan tol yang telah dibangun saat ini hanya 570 kilometer (km). Selain itu panjang jaringan non-tol di Indonesia telah mencapai 310.029 km.

Jalan tol adalah jalan umum yang merupakan bagian dari sistem jaringan jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol<sup>2</sup> untuk melewati jalan yang dilalui dan merupakan jalan alternatif lintas jalan umum yang telah ada. Dasar hukum jalan tol yaitu Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan. Menurut Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan, yaitu jalan sebagai bagian prasarana transportasi mempunyai peran penting dalam bidang ekonomi, sosial budaya, lingkungan hidup, politik, pertahanan dan keamanan, serta dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Jalan tol diselenggarakan antara lain adalah untuk memperlancar lalu lintas di daerah yang telah berkembang dan meningkatkan hasil guna dan daya guna pelayanan distribusi barang dan jasa guna menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Pembangunan jalan tol merupakan salah satu bentuk usaha pemerintah dalam memudahkan masyarakat di Indonesia untuk bisa melakukan mobilitas mereka baik dalam hal ekonomi maupun sosial dengan baik dan cepat. Pembangunan dengan skala besar selain membutuhkan modal besar juga membutuhkan tanah untuk mendirikan bangunan tersebut. Jalan tol

---

<sup>2</sup>Indonesia, *Undang-Undang Tentang Jalan Tol*, UU No.15 Tahun 2005, LN No.32 Tahun 2005, TLN No.4489, ps.1(2)



merupakan proyek yang digadang-gadang pemerintah dapat mengurai kemacetan sampai dapat menjadi sumber pemasukan khas negara. Salah satu Mega Proyek Jalan Tol yang saat ini sedang di kerjakan adalah Proyek Jalan Tol Trans Jawa. Mega proyek ini sedang dikebut pengerjaannya agar dapat terselesaikan sesuai dengan target yang sudah ditentukan.<sup>3</sup>

Jalan tol dibangun dengan maksud untuk mempercepat pewujudan jaringan jalan dengan sebagian atau seluruh pendanaan berasal dari pengguna jalan untuk meringankan beban pemerintah. Pembangunan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Peran pemerintah sebagai mobilisator pembangunan sangat strategis dalam mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat serta pertumbuhan ekonomi negaranya. Pembangunan pada hakikatnya merupakan suatu proses perbaikan yang dilakukan secara terencana, sistematis, dan berlangsung terus menerus menuju keadaan yang lebih baik. Tujuan pembangunan ini adalah kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pembangunan harus memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan tujuan pembangunan itu sendiri. Dalam rangka mencapai tujuan pembangunan tersebut, diperlukan sarana dan prasarana penunjang, termasuk di dalamnya adalah prasarana transportasi. Pertumbuhan perekonomian nasional yang terus meningkat harus diikuti dengan penyediaan infrastruktur jalan. Pembangunan jalan tol merupakan sistem transportasi yang diperlukan untuk mendorong kelancaran

---

<sup>3</sup> <http://indonesiaindonesia.com/f/12699-mencermati-jalan-tol-trans-jawa/>, diakses pada 20 Maret 2017

arus barang dan jasa, serta sebagai alat pemersatu maupun untuk mempermudah pengamanan ketahanan pangan suatu wilayah.

Keberadaan prasarana transportasi sangatlah vital dalam menunjang keberhasilan pembangunan suatu negara. Prasarana tersebut menjadi pendorong bagi berputarnya roda perdagangan dan industri, dua hal yang menjadi inti dalam pembangunan bidang ekonomi. Pembangunan jalan tol, sebagai salah satu bentuk prasarana transportasi, merupakan salah satu prioritas utama Departemen Pekerjaan Umum (PU). Saat ini kapasitas jalan tol di Pulau Jawa tidak sebanding dengan perkembangan jumlah dan mobilitas penduduk. Permasalahan yang masih menjadi kendala dalam pembangunan transportasi, antara lain:

1. belum optimalnya pelaksanaan program pembangunan prasarana jalan dalam mendukung pertumbuhan ekonomi regional maupun nasional;
2. masih terjadinya kelebihan beban kendaraan (*overloading vehicles*);
3. kemacetan lalu lintas pada ruas-ruas perkotaan terutama pada kota-kota metropolitan;
4. terbatasnya aksesibilitas pelayanan transportasi baik untuk angkutan penyeberangan, angkutan laut, maupun transportasi udara bagi kawasan perbatasan, daerah terpencil dan pulau-pulau terluar, baik dari ketersediaan prasarana maupun sarananya;
5. terjadinya backlog perawatan prasarana transportasi akibat dari keterbatasan pendanaan dan sistem perawatan yang kurang efisien; serta

6. masih lemahnya dukungan lembaga keuangan dan perbankan nasional dalam industri pelayaran dan perkapalan nasional.

Pembangunan nasional untuk kepentingan umum seperti ini diperlukan lahan yang sangat luas dan pemilikinya pun sangat banyak. Untuk memenuhi kebutuhan tanah tersebut dilakukan pembebasan atau pengadaan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Hukum Nasional. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya memang berhak dikuasai oleh Negara untuk kemakmuran rakyat, hal tersebut disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3)<sup>4</sup>

Bagi masyarakat, tanah merupakan aset yang berharga, tanah merupakan kebutuhan masyarakat, tanah dapat digunakan sebagai tempat usaha, bertani, berkebun, dan yang paling utama adalah sebagai tempat mereka tinggal dan mendirikan rumah untuk mereka berteduh namun akhirnya karena ada pengadaan untuk pembangunan bagi kepentingan umum, mereka terpaksa berpindah ke tempat baru atau pemukiman yang baru. Setiap pembangunan selalu memiliki deadline waktu untuk penyelesaiannya yang mau tidak mau harus dikerjakan secara cepat agar target bisa terlaksana. Apabila tidak tercapai kesepakatan dalam pengadaan tanah antara pihak yang berhak (pemilik tanah) dengan pemerintah ini akan menjadi faktor yang dapat menghambat pembangunan tersebut. Pemerintah selaku penyelenggara harus memiliki solusi yang tepat serta adil dalam penyelesaian permasalahan

---

<sup>4</sup> Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3), diakses melalui <http://www.sipedia.com/2014/03/bunyi-pasal-33-uud-1945-1-5-dan-pembahasannya.html>, pada 20 Maret 2017

tersebut. Penyelesaian permasalahan pengadaan tanah juga dapat diselesaikan melalui jalur hukum, hal ini sudah diatur dalam perundang-undangan. Di tahun 2012 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diharapkan akan menjamin hak masing-masing pihak, baik pemerintah maupun masyarakat. Undang-undang ini dinilai lebih demokratis karena lebih terukur, adanya perencanaan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Disamping itu jangka waktunya juga disiapkan karena masing-masing tahapan mempunyai durasi. Undang-undang ini baru berlaku efektif awal tahun 2013 dikarenakan masih menunggu 3 (tiga) petunjuk pelaksanaan (selanjutnya disebut juklak) teknis, yang salah satunya tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, sedangkan 2 (dua) peraturan lainnya yaitu Tata Kelola Keuangan akan dibuat oleh Kementerian Keuangan jika menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), namun jika dananya menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maka peraturannya dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri.<sup>5</sup>

Pada dasarnya pembangunan di Indonesia menekankan pada peningkatan taraf hidup masyarakat melalui dana APBN dan kerjasama dengan pihak swasta. Pembangunan tersebut bertujuan untuk melakukan pemerataan sehingga pemerintah terus berupaya untuk memenuhi hak-hak dasar masyarakat. Melalui program-programnya, banyak sekali program

---

<sup>5</sup> Anggun Tri Mulyani. 2016. Pelepasan Hak Atas Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera Di Kecamatan Tegineneng Kabupaten Pesawaran. Universitas Lampung

pemerintah, salah satunya adalah pembangunan infrastruktur jalan (termasuk pembangunan jalan tol, yang merupakan salah satu prioritas utama pemerintah). Tidak banyak yang mengetahui tol merupakan singkatan dari *Tax On Location*, yang memiliki arti bahwa jalan yang digunakan adalah jalan bebas hambatan dan harus membayar terlebih dahulu. Jalan tol secara umum berfungsi untuk menghubungkan suatu daerah dengan daerah lainnya. Di Indonesia jalan tol sering dianggap sebagai sinonim dari jalan bebas hambatan, meskipun hal ini belum tentu benar secara keseluruhan. Sebagaimana diketahui, tidak semua jalan bebas hambatan harus berbayar, jalan bebas hambatan seperti ini dinamakan *freeway* atau *expressway*, yang diartikan sebagai jalan “gratis”, sedangkan jalan bebas hambatan yang memerlukan bayaran dinamakan *tollway* atau *tollroad*.

Dalam era globalisasi saat ini pembangunan infrastruktur berupa sarana dan prasarana sebagai penunjang kelangsungan tujuan bernegara memiliki peran yang sangat penting. Pemerintah dituntut untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat melalui pemenuhan kebutuhan publik yang menjadi tanggungjawab pemerintah. Akan tetapi dalam pelaksanaan pencapaian tujuan negara tersebut, pemerintah tidak dapat melakukannya sendiri. Sehingga perlu adanya kerjasama dengan pihak swasta dalam mewujudkan semua kebutuhan publik. Pembangunan infrastruktur merupakan kewajiban pemerintah sebagai upaya memenuhi kebutuhan masyarakat. Akan tetapi dengan adanya keterbatasan pemerintah yang salah satunya adalah keterbatasan anggaran menjadikan peran investor atau pihak swasta sangat diperlukan untuk

menciptakan dan juga mengembangkan sarana dan prasarana untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh sebab itu muncul konsep *Public Private Partnership* (PPP). *Public Private Partnership* (PPP) atau biasa disebut juga dengan Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) merupakan mekanisme pembiayaan alternatif dalam pengadaan pelayanan publik yang telah digunakan secara luas diberbagai negara khususnya negara maju.

Pemerintah terus berupaya menggenjot pembangunan infrastruktur, namun banyak kendala yang dihadapi, mulai dari masalah pendanaan hingga persoalan teknis di lapangan. Meskipun kemampuan pemerintah dalam mengalokasikan anggaran untuk pembangunan infrastruktur masih terbatas, pemerintah dapat membangun infrastruktur melalui skema pembiayaan Kerja Sama Pemerintah Swasta (*Public Privat Partnership-PPP*), untuk melakukan skema tersebut, diperlukan adanya tata kelola (*good governance*) yang baik dalam pengelolaan proyek.

Tetapi dengan adanya keterbatasan pemerintah yang salah satunya adalah keterbatasan anggaran menjadikan untuk peran investor atau pihak swasta sangat diperlukan untuk menciptakan dan mengembangkan sarana dan prasarana untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Untuk mengatasi itu, Pemerintah dituntut untuk menggunakan beberpa alternatif pendanaan, salah satunya menggunakan skema kerjasama pembangunan yang melibatkan pihak swasta atau dikenal sebagai *Public Private Partnership* (PPP). Tidak ada definisi resmi mengenai PPP, namun dapat disimpulkan bahwa PPP merupakan bentuk perjanjian antara sektor publik (Pemerintah) dengan sektor

privat (Swasta) untuk mengadakan sarana layanan publik yang diikat dengan perjanjian, terbagi menjadi beberapa bentuk tergantung kontrak dan pembagian resiko.

Di Indonesia PPP dikenal sebagai Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), KPBU didefinisikan sebagai kerjasama antara Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur bertujuan untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/BUMN/BUMD, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak. Kerjasama Pemerintah dengan swasta sebenarnya telah dikenal sejak masa Orde Baru seperti pada jalan tol dan ketenagalistrikan, namun mulai dikembangkan tahun 1998 pasca krisis moneter. Setelah didahului dengan beberapa peraturan pendukung KPBU, maka untuk menyesuaikan PPP terkini dunia, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Sejak Perpres ini diluncurkan kerjasama yang sebelumnya dikenal dengan Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) selanjutnya disebut KPBU. Oleh sebab itu, adanya konsep *Public Private Partnership* (PPP), disebut juga dengan kerjasama pemerintah swasta dimana merupakan salah satu mekanisme pembiayaan alternatif dalam pengadaan pelayanan umum yang secara luas telah digunakan di berbagai negara khususnya negara maju.

Dengan masuknya pihak swasta dalam suatu proyek pemerintah menyebabkan muncul banyaknya kontrak kerjasama antara pemerintah dengan pihak swasta. Dengan adanya suatu kerjasama tersebut diharapkan dapat memberikan dampak baik dalam investasi dan juga dapat meningkatkan kualitas pelayanan. Akan tetapi kerjasama tersebut juga seringkali dapat membawa suatu masalah karena adanya kepentingan yang berbeda antara pemerintah dan swasta, dimana kepentingan pemerintah bersifat sosial kemasyarakatan sedangkan kepentingan swasta mempunyai sifat profit oriented. Yang dimana adanya suatu kepentingan pemerintah bersifat sosial masyarakat sebaliknya, sedangkan kepentingan swasta memiliki sifat hanya untuk memperoleh keuntungan. *Public Private Partnership (PPP)* dibuat tidak hanya ingin melakukan suatu kerja sama saja, namun tentu ada misi dan suatu program yang akan dilakukan atau dilaksanakan.

Dalam saat ini di era globalisasi pembangunan infrastruktur berupa sarana dan prasarana sebagai penunjang kelangsungan untuk tujuan negara memiliki peran yang sangat penting. Pemerintah dituntut untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat melalui pemenuhan kebutuhan yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Tetapi dalam pelaksanaan pencapaian tujuan negara tersebut, pemerintah tidak dapat melakukan sendiri. Maka dari itu perlu adanya kerjasama dengan pihak swasta dalam mewujudkan semua kebutuhan publik atau kebutuhan umum. Pembangunan infrastruktur merupakan kewajiban pemerintah sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.



Tetapi dengan adanya keterbatasan pemerintah yang salah satunya adalah keterbatasan anggaran menjadikan untuk peran investor atau pihak swasta sangat diperlukan untuk menciptakan dan mengembangkan sarana dan prasarana untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh sebab itu, adanya konsep *Public Private Partnership* (PPP). *Public Private Partnership* atau biasa disebut juga dengan kerjasama pemerintah swasta yaitu merupakan mekanisme pembiayaan alternatif dalam pengadaan pelayanan umum yang secara luas telah digunakan di berbagai negara khususnya negara maju.

Dengan masuknya pihak swasta dalam suatu proyek pemerintah menyebabkan muncul banyaknya kontrak kerjasama antara pemerintah dengan pihak swasta. Dengan adanya suatu kerjasama tersebut diharapkan dapat memberikan dampak baik dalam investasi dan juga dapat meningkatkan kualitas pelayanan. Akan tetapi kerjasama tersebut juga seringkali dapat membawa suatu masalah karena adanya kepentingan yang berbeda antara pemerintah dan swasta. Yang dimana adanya suatu kepentingan pemerintah bersifat sosial masyarakat sebaliknya, sedangkan kepentingan swasta memiliki sifat hanya untuk memperoleh keuntungan. *Public Private Partnership* (PPP) dibuat tidak hanya ingin melakukan suatu kerja sama saja, namun tentu ada misi dan suatu program yang akan dilakukan atau dilaksanakan.

Di Indonesia, kebutuhan akses untuk infrastruktur sendiri terus meningkat sehingga memerlukan investasi besar. Dengan pentingnya infrastruktur, tidak berarti infrastruktur telah tercukupi dan tersedia dalam mendukung suatu pembangunan. Dalam kenyataannya, untuk ketersediaan

infrastruktur belum mencapai kondisi yang diharapkan untuk mendukung perekonomian. Salah satu kendala yang dihadapi yaitu keterbatasan suatu anggaran di pemerintah untuk membangun infrastruktur, terutama saat anggaran pendapatan dan Belanja Negara harus sebijaksana mungkin untuk membiayai tempat-tempat penting lainnya seperti pendidikan, kesehatan dan lainnya. Untuk mendorong adanya suatu peningkatan partisipasi swasta maupun pemenuhan ketersediaan infrastruktur, pemerintah pun tengah berupaya menarik minat swasta dengan cara melalui beberapa kebijakan undang-undang mengenai pertanahn untuk pembangunan infrastruktur.

*Public Private Partnership* dimaknai sebagai kerja sama antara pemerintah dan pihak swasta yang berdasarkan kapasitas masing-masing pihak untuk memenuhi tujuan bersama yang disepakati dalam bidang kebutuhan umum dengan juga mempertimbangkan kesesuaian alokasi sumber daya, dan resiko. Dalam bahasa lain *Public Private Partnership* adalah kesepakatan antara dua pihak atau lebih yang memungkinkan untuk saling bekerja sama guna untuk mencapai tujuan bersama, yang dimana untuk masing-masing pihak berperan berdasarkan tingkat tanggung jawab. Untuk hal ini dapat di pandang sebagai kemitraan antara pemerintah dan pihak swasta dalam penyediaan infrastruktur, yang dimana sebelumnya dilakukan oleh pihak pemerintah. Dengan masing-masing pihak yang terlibat dalam kemitraan dapat memperoleh manfaat terhadap yang lain menurut kinerja dalam sektor tertentu. Untuk tingkat kemanfaatan antar mitra maupun antar

sektor kegiatan secara langsung dapat mempengaruhi kesuksesan pelaksanaannya.

Pembangunan infrastruktur diharapkan dapat meningkatkan perkembangan ekonomi masyarakat di wilayah sekitarnya, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu yang dilakukan pemerintah untuk membantu meningkatkan perekonomian negara yaitu dengan membangun kebutuhan infrastruktur (jalan, terminal, pasar, perkantoran, bandara, stasiun) yang membutuhkan ratusan hektar lahan, yang banyak menyempitkan lahan pertanian. Faktanya bahwa konversi lahan memiliki dampak permanen pada produksi pertanian, lingkungan, dan sosial ekonomi kehidupan masyarakat desa.

Seperti halnya pembangunan infrastruktur jalan tol, dimana infrastruktur jalan tol memegang peranan yang sangat penting dalam mendukung ekonomi, sosial, budaya, kesatuan dan persatuan masyarakat dalam hal berinteraksi, serta mengikat dan menghubungkan antar daerah yang ada di Indonesia. Infrastruktur jalan tol juga merupakan fasilitas yang menghubungkan sumber-sumber produksi, pasar dan para konsumen. Akan tetapi dengan adanya pembangunan jalan tol, maka akan mengganggu stabilitas lingkungan serta mempengaruhi kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat yang lahannya dibebaskan untuk pembangunan jalan tol. Perkembangan pembangunan pada praktiknya diharapkan dapat menimbulkan dampak yang positif bagi masyarakat sekitar dari pembangunan.

Berdasarkan gambaran di atas, maka perlu dilakukan kajian untuk mengetahui sejauh mana kaitannya *good governance* dalam pengelolaan proyek-proyek infrastruktur yang dilakukan dengan kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta. Sehingga akan menghasilkan rekomendasi yang bermanfaat dalam menjalankan investasi public yang lebih berkelanjutan pada proyek-proyek infrastruktur. Maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : *PROBLEMATIKA PUBLIC PRIVAT PARTNERSHIP DALAM PENCAPAIAN TUJUAN KESEJAHTERAAN RAKYAT(STUDI TERHADAP PENGATURAN TENTANG KERJASAMA PEMERINTAH DAN BADAN USAHA DALAM PENYEDIAAN INFRASTRUKTUR JALAN TOL DI INDONESIA)*

## **B. Rumusan Masalah**

1. Mengapa *Public Privat Partnership* menjadi pilihan bagi pemerintah dalam penyediaan infrastruktur guna mencapai kesejahteraan masyarakat?
2. Apakah pengaturan Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) dalam penyediaan infrastruktur jalan Tol dapat menjadi instrumen yang efektif untuk pencapaian tujuan kesejahteraan rakyat?
3. Apa kendala dan solusi penerapan pengaturan Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) dalam penyediaan jalan Tol agar pelaksanaannya mampu mendorong pencapaian tujuan kesejahteraan rakyat?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis apakah *Public Privat Partnership* dapat menjamin tercapainya tujuan kesejahteraan masyarakat.
2. Untuk menganalisis apakah peraturan tentang Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) dalam penyediaan infrastruktur Jalan Tol mampu mencapai tujuan kesejahteraan.
3. Untuk mengetahui kendala dan juga solusi penerapan Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha KPBU dalam penyediaan jalan Tol agar mampu mencapai tujuan kesejahteraan rakyat

### **D. Manfaat Penelitian**

#### 1. Manfaat Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan tambahan wawasan keilmuan dibidang hukum khususnya Hukum Tata Negara/ Hukum Administrasi Negara mengenai mengenai Problematika Public Privat Partnership dalam pencapaian tujuan kesejahteraan rakyat terhadap pengaturan tentang Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha dalam penyediaan infrastruktur Jalan Tol di Indonesia

#### 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, pencerahan pengetahuan dan informasi mengenai Problematika Public Privat Partnership dalam pencapaian tujuan kesejahteraan rakyat terhadap

pengaturan tentang Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha dalam penyediaan infrastruktur Jalan Tol di Indonesia. Dan diharapkan dapat menjadi bahan dan sumber bacaan bagi mahasiswa untuk meningkatkan pengetahuan mahasiswa dan dapat dijadikan acuan dalam melakukan penelitian yang serupa.

#### **E. Kerangka Konseptual**

Dalam penulisan tesis ini, akan banyak digunakan istilah-istilah yang berkaitan dengan penelitian problematika *Public Privat Partnership* dalam pencapaian tujuan kesejahteraan rakyat. Studi terhadap pengaturan tentang Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha dalam penyediaan infrastruktur Jalan Tol di Indonesia. Agar terdapat kejelasan tentang istilah-istilah yang digunakan dalam penulisan tesis ini, maka berikut akan diuraikan mengenai istilah-istilah yang dimaksud diantaranya :

- a. *Problematika* : Pengertian Problematika Istilah problema/problematika berasal dari bahasa Inggris yaitu "problematic" yang artinya persoalan atau masalah. Sedangkan dalam bahasa Indonesia, problema berarti hal yang belum dapat dipecahkan; yang menimbulkan permasalahan<sup>6</sup>
- b. *Public Privat Partnership*: Kemitraan Pemerintah Swasta disingkat KPS atau dalam bahasa Inggris disebut sebagai *Public Private Partnership* atau

---

<sup>6</sup>(Debdikbud, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta : Bulan Bintang, 2002), hal. 276)

disingkat PPP atau P3 adalah bentuk perjanjian jangka panjang (biasanya lebih dari 20 tahun) antara pemerintah, baik pusat ataupun daerah dengan mitra swasta. Melalui perjanjian ini, keahlian dan aset dari kedua belah pihak (pemerintah dan swasta) bekerjasama dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat. Dalam melakukan kerjasama ini risiko dan manfaat potensial dalam menyediakan pelayanan ataupun fasilitas dipilah/dibagi kepada pemerintah dan swasta.

- c. Kesejahteraan : Istilah kesejahteraan berasal dari kata sejahtera yang berarti aman sentosa dan makmur dan dapat berarti selamat terlepas dari gangguan. Sedangkan kesejahteraan diartikan dengan hal atau keadaan sejahtera, keamanan, keselamatan dan ketentraman .
- d. Rakyat : adalah bagian dari suatu negara atau unsur penting dari suatu pemerintahan. Rakyat terdiri dari beberapa orang yang mempunyai ideologi yang sama dan tinggal di daerah atau pemerintahan yang sama dan mempunyai hak dan kewajiban yang sama yaitu untuk membela negaranya bila diperlukan.
- e. KPBU : Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha yang selanjutnya disebut KPBU, adalah kerjasama antara pemerintah dengan badan usaha dalam menyediakan infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu kepada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh menteri / kepala lembaga / kepala daerah / badan usaha milik negara / badan usaha milik

daerah yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak.<sup>7</sup>

- f. Infrastruktur : sebuah istilah yang seringkali di gunakan untuk menggambarkan dari beberapa jenis fasilitas yang di buat secara khusus dalam mendukung kegiatan-kegiatan tertentu serta kegiatan masyarakat dalam kehidupan sehari-hari.<sup>8</sup>
- g. Jalan Tol : Jalan tol adalah jalan umum yang kepada pemakainya dikenakan kewajiban membayar untuk melewati jalan yang dilalui dan merupakan jalan alternatif lintas jalan umum yang telah ada

Pada dasarnya pembangunan infrastruktur di Indonesia pihak pemerintah tidak bisa melaksanakan sendiri, dikarenakan salah satu faktor penyebabnya adalah keterbatasan APBN. Maka dibentuklah suatu kerjasama antara Pemerintah dan Badan Usaha untuk melaksanakan proyek pembangunan infrastruktur yang ada di Indonesia ini. Dalam penelitian ini penulis akan menjelaskan mengenai problematika Public ;Privat Partnership atau kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah dan Badan Usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Sejauh mana kaitannyadalam pengelolaan proyek-proyek infrastruktur yang dilakukan dengan kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta. Sehingga akan menghasilkan rekomendasi yang bermanfaat dalam menjalankan investasi public yang lebih berkelanjutan pada proyek-proyek

---

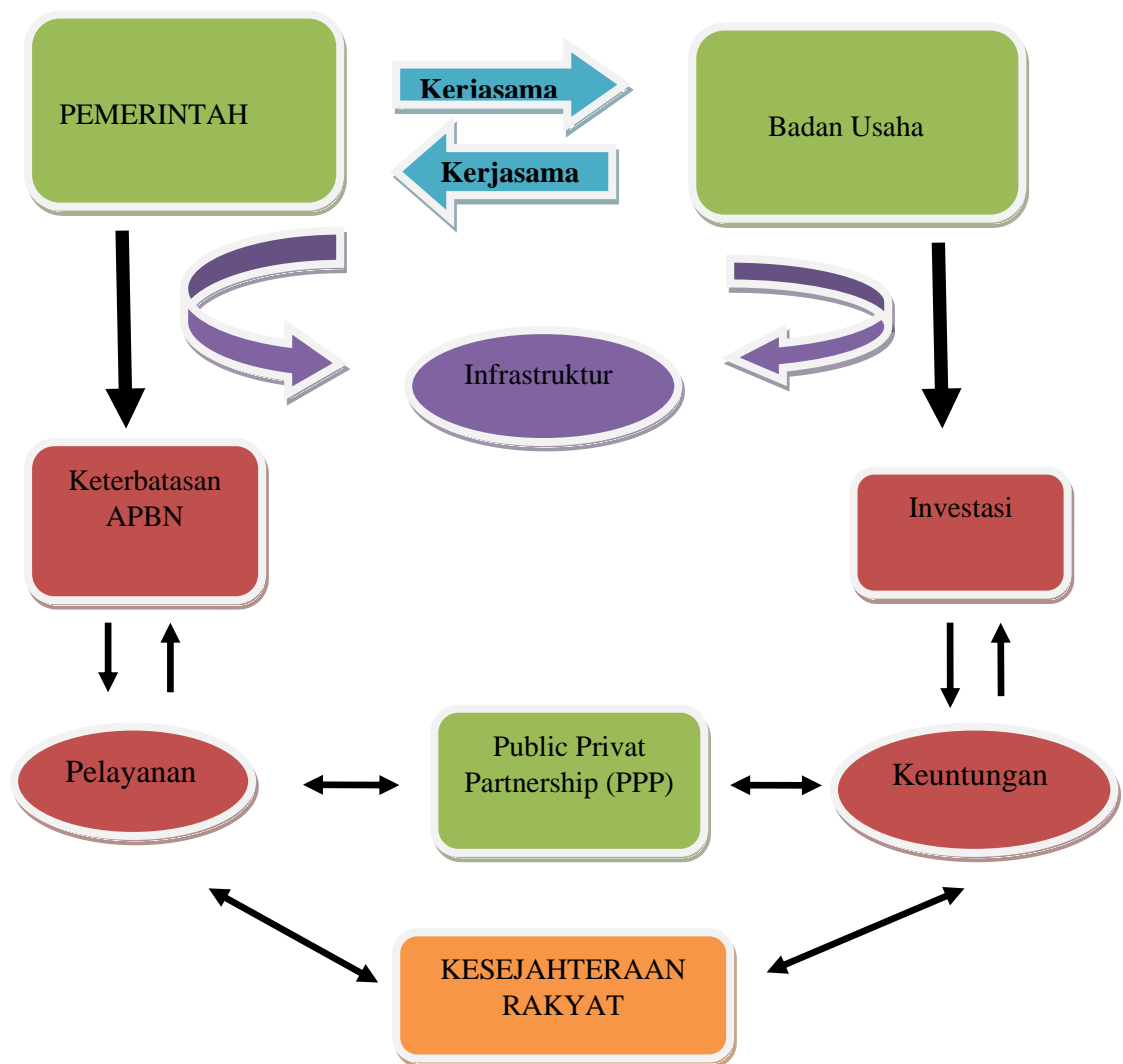
<sup>7</sup><http://kpsrb.bappenas.go.id/ppptoolkit/tentang-kpbu/>

<sup>8</sup><https://materibelajar.co.id/pengertian-infrastruktur/>



infrastruktur. Studi penelitian ini dilakukan terhadap pengaturan Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha Jalan Tol di Indonesia.

### F. Kerangka Pemikiran Tesis



## G. Kerangka Teoritis

### 1. Teori Negara Hukum

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah “*rechtsstaat*”.<sup>9</sup> Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia adalah *the rule of law*, yang juga digunakan untuk maksud “negara hukum”. Notohamidjojo menggunakan kata-kata “...maka timbul juga istilah negara hukum atau *rechtsstaat*.”<sup>10</sup>

Djokosoetono mengatakan bahwa “negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita hilangkan *demokratische rechtsstaat*, yang penting dan primair adalah *rechtsstaat*.”<sup>11</sup> Sementara itu, Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, sebagaimana kutipan pendapat berikut ini:

“polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.”(kursifpenulis).<sup>12</sup>

Berdasarkan uraian penjelasan di atas, dalam literature hukum

---

<sup>9</sup> Philipus M.Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm.30.

<sup>10</sup> O. Notohamidjojo, 1970, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, hlm.27.

<sup>11</sup> Padmo Wahyono, 1984, *Guru Pinandita*, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 67.

<sup>12</sup> Muhammad Yamin, 1982, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 72.

Indonesia, selain istilah *rechtsstaat* untuk menunjukkan makna Negara hukum, juga dikenal istilah *the rule of law*. Namun istilah *the rule of law* yang paling banyak digunakan hingga saat ini.

Menurut pendapat Hadjon,<sup>13</sup> kedua terminologi yakni *rechtsstaat* dan *the rule of law* tersebut ditopang oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah *Rechtsstaat* merupakan buah pemikiran untuk menentang absolutisme, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Sebaliknya, *the rule of law* berkembang secara evolusioner, yang bertumpu atas sistem hukum *common law*. Walaupun demikian perbedaan keduanya sekarang tidak dipermasalahkan lagi, karena mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Utrecht membedakan antara Negara hukum formil atau Negara hukum klasik, dan Negara hukum materiel atau Negara hukum modern.<sup>14</sup> Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materiel yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya „*Law in a Changing Society*“ membedakan antara „*rule of law*“ dalam arti formil yaitu dalam arti „*organized public power*“, dan „*rule of law*“ dalam arti materiel yaitu „*the rule of just law*“.

---

<sup>13</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum ...op. cit.*, hlm. 72.

<sup>14</sup> Utrecht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, hlm. 9.

Pembedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiel. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantive. Karena itu, di samping istilah „*the rule of law*“ oleh Friedman juga dikembangkan istilah „*the rule of just law*“ untuk memastikan bahwa dalam pengertian kita tentang „*the rule of law*“ tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit. Kalaupun istilah yang digunakan tetap „*the rule of law*“, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah „*the rule of law*“ yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang Negara hukum di zamansekarang.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, terdapat dua-belas prinsip pokok Negara Hukum (*Rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Kedua-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yangsebenarnya.

Adapun prinsip-prinsip dimaksud adalah sebagai berikut:<sup>15</sup>

- a. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*);
- b. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*);
- c. Asas Legalitas (*Due Process of Law*); .
- d. Pembatasan Kekuasaan;
- e. Organ-Organ Eksekutif Independen;
- f. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak;
- g. Peradilan Tata Usaha Negara;
- h. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*);
- i. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
- j. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*);
- k. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*);
- l. Transparansi dan Kontrol Sosial;

Sementara itu, cita Negara Hukum di Indonesia menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam pasal-pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide Negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam Penjelasan ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide „*rechtsstaat*“, bukan „*machtsstaat*“.

Guna menjamin tertib hukum, penegakan hukum, dan tujuan hukum, fungsi kekuasaan kehakiman atau lembaga peradilan berperan penting, terutama fungsi penegakan hukum dan fungsi pengawasan.

Dalam penegakan hukum atau pelaksanaan hukum sering merupakan

---

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Paper. Disampaikan dalam Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004 dalam Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614

penemuan hukum atau pembentukan hukum.

Fungsi lain yang juga sangat penting adalah fungsi pengawasan dari lembaga peradilan. Dalam negara hukum moderen, kekuasaan pemerintah sangat luas, terutama dengan adanya delegasi dari pembentuk undang-undang kepada pemerintah untuk membuat peraturan pelaksanaan, dan *freies Ermessen*. Dengan demikian peran pembentuk undang-undang berkembang, dari pembentuk norma-norma menjadi pembentuk undang-undang yang memberikan wewenang kepada pemerintah. Oleh karena itu menurut Lunshof, harus ada pengawasan pengadilan terhadap pelaksanaan pemerintahan. Pengawasan dimaksud adalah pengawasan represif melalui lembaga peradilan.

Salah satu lembaga peradilan tersebut adalah Badan Peradilan Tata Usaha Negara yang dibentuk dengan Undang-Undang No.5 Tahun 1986, dengan fungsi yang dijalankan peradilan, yaitu untuk menjamin tertib hukum, penegakan hukum, dan pencapaian tujuan hukum, ketertiban dan keadilan sosial bagi seluruh warga negara. Berkaitan dengan pelaksanaan Putusan (Eksekusi) Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta perkara No : 10/G/2010/PTUN-YK dalam sengketa Kepegawaian perlu adanya pelaksanaan fungsi peradilan tersebut serta pengawasan terhadap pelaksanaan Putusan tersebut agar tercapainya tujuan hukum serta pengawasan terhadap Keputusan Pemerintah atau Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara agar tercapai keadilan bagi pencari keadilan yang merasa dirugikan atas KTUN tersebut, dari teori-teori yang berkembang

dapat ditemukan konsepsi negara hukum khususnya Hukum Administrasi Negarayang diharapkan dapat mengawasi dan membatasi tindakan hukum Pemerintah (dalam arti luas) yang selanjutnya dalam Hukum Administrasi Negara dikenal istilah tindakan Hukum Administrasi (*administratieve rechtshandeling*) serta Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dinilai cacat, keliru, sewenang-wenang, atau tidak sesuai dengan Undang-undang serta Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

## 2. Teori Penyelenggaraan Pemerintah

Pemerintah (*government*) secara etimologis berasal dari kata Yunani, yaitu Kubernan atau nakhoda kapal, yang artinya adalah menatap ke depan. Dalam perjalanannya, pemerintah dianalogikan seperti seorang nakhoda kapal, yang bersikap “memerintah” para anak buahnya untuk mencapai suatu tujuan. Dalam hal ini, pemerintah (dianalogikan melihat ke depan) menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat-negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang, dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menyongsong perkembangan masyarakat, serta mengelola dan mengarahkan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan. Oleh karena itu, kegiatan pemerintah lebih menyangkut padapembuatan dan pelaksanaan keputusan politik dalam rangka mencapai tujuan masyarakat-negara.

Istilah pemerintah dan pemerintahan berbeda artinya. Pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah merupakan

aparatus yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan pemerintahan. Yang dimaksud dengan tugas adalah segala kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan. Maksudnya, setiap masyarakat-negara memiliki tujuan yang hendak dicapai. Tujuan bersifat statis, sedangkan tugas bersifat dinamis. Seseorang dalam melaksanakan tugas harus mempunyai kewenangan, yaitu hak untuk melaksanakan tugas.

Pengertian pemerintahan dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu dari segi kegiatan (dinamika), struktural fungsional, dan dari segi tugas dan kewenangan (fungsi). Apabila ditinjau dari segi dinamika, pemerintahan berarti segala kegiatan yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara, mengenai rakyat dan wilayah negara demi tercapainya tujuan negara. Ditinjau dari segi struktural fungsional, pemerintahan berarti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara. Kemudian, ditinjau dari segi tugas dan kewenangan negara, maka pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara.

Sehubungan dengan pengertian pemerintahan sebagai kegiatan yang berkenaan dengan fungsi negara, maka perlu dikemukakan pengertian pemerintahan dalam arti luas dan sempit. Pemerintahan dalam arti luas berarti seluruh fungsi negara, seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit meliputi fungsi eksekutif saja. Demikian pula dengan pengertian pemerintah dalam arti luas yang berarti



seluruh aparat yang melaksanakan fungsi-fungsi negara, sedangkan pemerintah dalam arti sempit menyangkut aparat eksekutif, yaitu kepala pemerintahan dan kabinetnya. Penyelenggaraan urusan pemerintahan terdiri dari sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi adalah memusatkan seluruh wewenang atas segala urusan yang menyangkut pemerintahan kepada tingkat pusat. Sentralisasi banyak digunakan pada pemerintahan lama di Indonesia sebelum adanya otonomi daerah. Bahkan pada zaman kerajaan, pemerintahan kolonial, maupun di zaman kemerdekaan. Istilah sentralisasi sendiri sering digunakan dalam kaitannya dengan kontrol terhadap kekuasaan dan lokasi yang berpusat pada satu titik. Sedangkan desentralisasi adalah kebalikan dari sentralisasi. Desentralisasi menjadi begitu populer dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia pasca reformasi. Menurut Litvack & Seddon desentralisasi adalah transfer kewenangan dan tanggung jawab berkaitan dengan fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada organisasi pemerintah yang ada di bawahnya, atau organisasi semi bebas, ataupun sektor privat. Menurut Rasyid desentralisasi adalah pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahnya secara hirarkis. Sedangkan Mahfud MD menyatakan bahwa desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerah, mulai dari kebijakan, perencanaan, sampai pada implementasi dan pembiayaan dalam rangka demokrasi.

Desentralisasi terbagi dalam beberapa bentuk kegiatan utama yaitu

desentralisasi politik (devolusi) dan desentralisasi administrasi (dekonsentrasi). Devolusi menurut Rondinelli adalah penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi kepada sub nasional dari Pemerintah yang mempunyai tingkat otonomi tertentu dalam melaksanakan tugas-tugas dan fungsi-fungsi tersebut. Konsekuensi dari devolusi adalah pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintah diluar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi tertentu kepada unit-unit untuk dilaksanakan secara mandiri. Sedangkan dekonsentrasi menurut Rondinelli adalah penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi dalam administrasi pemerintah pusat kepada unit-unit di daerah. Konsekuensi dari dekonsentrasi adalah Pemerintah Pusat membantu instansi instansi vertikal di daerah seperti TNI/Polri, Kehakiman, BPK, dan sebagainya. Indonesia adalah sebuah negara di mana urusan pemerintahan diselenggarakan secara desentralisasi. Penyerahan kewenangan tersebut telah terakomodasikan dalam Pasal 18 UUD 1945 yang intinya membagi daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil. Corak daerah besar dan kecil tersebut diatur dalam suatu undang-undang. Penerapan desentralisasi di negara-negara bersistem federal berbedadengan penerapan desentralisasi di negara kesatuan. Sumbernya yaitu kepentingan regim pemerintahan selaku pemegang kekuasaan negara yang tercermin pada *political will* mengenai besaran penyerahan kewenangan kepada daerah otonom melalui pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi Daerah merupakan tema lama yang selalu menemukan aktualitas dan relevansinya. Menurut Mahfud Tangkilisan,

otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki oleh daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka desentralisasi. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **H. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Penyusunan Tesis ini menggunakan pendekatan yuridis normatif (*normative legal research*) disebut demikian dikarenakan penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan atau studi dokumen yang dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain.<sup>16</sup> Pendekatan Normatif adalah pendekatan yang menelaah hukum sebagai kaidah yang dianggap sesuai dengan penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum

---

<sup>16</sup> Bambang Waluyo, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996. hlm: 13

tertulis atau penelitian hukum yang doktrinal, yang bekerja untuk menemukan jawaban-jawaban yang benar dengan pembuktian kebenaran yang dicari dari preskripsi hukum yang tertulis di kitab-kitab undang-undang. Dengan singkatnya bahwa penelitian yuridis normatif membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam Ilmu hukum.<sup>17</sup>

## 2. Spesifikasi Penelitian

Dalam hal ini peneliti menggunakan spesifikasi penelitian *deskriptif-kualitatif* yaitu mengemukakan bahan hukum dan informasi tersebut kemudian dianalisis dengan memakai beberapa kesimpulan sebagai temuan dari hasil penelitian. Menurut Definisi Sunarto, *deskriptif-kualitatif* adalah penelitian yang berusaha menggambarkan dan menginterpretasikan kondisi atau hubungan yang ada, pendapat yang sedang tumbuh, proses yang sedang berlangsung, akibat yang sedang terjadi atau kecenderungan yang sedang berkembang.<sup>18</sup> Metode penelitian hukum kualitatif merupakan suatu upaya yang sistematis dalam penelitian hukum. Termasuk didalamnya adalah kaidah dan teknik untuk memuaskan keingintahuan peneliti pada suatu gejala yuridis atau cara untuk menemukan kebenaran dalam memperoleh pengetahuan.<sup>19</sup> Sehingga dalam penelitian ini pun umumnya menilai gejala atau fakta yuridis yang diteliti tidak

---

<sup>17</sup> H.Zainuddin Ali, Metode Penelitian Hukum, sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm: 25

<sup>18</sup> Sunarto, 1990, Metode Penelitian Deskriptif, (Surabaya : Usaha Nasional), .47

<sup>19</sup> Abdulkadir Muhammad, Hukum dan Penelitian Hukum (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004), hlm.30

menggunakan angka, tetapi cukup menggunakan standar mutu atau kualitas yang dinyatakan dengan kata-kata

### **3. Sumber Bahan Hukum**

#### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat atau yang membuat orang taat pada hukum seperti peraturan perundang-undangan, dan putusan hakim. Bahan hukum primer yang penulis gunakan di dalam penulisan ini yakni: Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2014 Tentang Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

#### **b. Bahan hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi, yang secara tidak langsung memberikan keterangan yang bersifat mendukung bahan

hukum primer. Publikasi tersebut terdiri atas (a) buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum, (b) kamus-kamus hukum, (c) jurnal-jurnal hukum, dan (d) komentar-komentar atas putusan hakim. Publikasi tersebut merupakan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, jurnal, surat kabar, dan sebagainya.<sup>20</sup>

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum tersier yaitu mencakup bahan-bahan penunjang yang menjelaskan atau memberikan informasi mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedi yang terkait dengan bidang hukum serta peraturan perundang-undangan dan sebagainya.

#### **4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

a. Studi Pustaka

Dalam penyusunan tesis ini penulis menggunakan metode penelitian kepustakaan (*library research*). Melalui penelitian pustaka ini dikumpulkan data yang berhubungan dengan penulisan tesis ini yaitu literatur-literatur, buku-buku perpustakaan, tulisan-tulisan dan peraturan perundang-undangan sebagai dasar teori dalam pembahasan masalah yang

---

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto & sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat (Jakarta:Rajawali Press, 2003), hlm.33-37

berkaitan dengan penelitian, yaitu PPP dan KPBU dalam infrastruktur jalan Tol di Indonesia.

## **5. Analisis Bahan Hukum**

Teknik analisis data yang digunakan dalam pelaksanaan penelitian ini adalah penelitian kualitatif, dimana prosedur penelitiannya bersifat menjelaskan, mengolah, menggambarkan, dan menafsirkan hasil penelitian dengan susunan kata dan kalimat sebagai jawaban atas masalah yang diteliti. Metode Kualitatif sebenarnya merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif yaitu apa yang dipelajari dan diteliti adalah obyek penelitian yang utuh.

Sesuai dengan bahan hukum yang diperoleh adalah kualitatif maka dalam penelitian ini penulis menggunakan bahan hukum kualitatif yaitu mengumpulkan dan mengklarifikasi data yang diperoleh dari berbagai sumber peraturan, buku dan literatur kemudian dicari dengan teori yang berhubungan dengan masalah yang diteliti selanjutnya ditarik kesimpulan guna menentukan hasilnya. Hasil dari analisis bahan hukum tersebut selanjutnya akan disajikan secara deskriptif yaitu dengan jalan menentukan bahan hukum dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti dengan data-data yang diperoleh.

## **I. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini dibagi dalam beberapa bab yang mempunyai sub-sub bab, dan masing-masing bab itu saling terkait satu sama lainnya sehingga membentuk rangkaian kesatuan pembahasan.

Bab I berisi uraian tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, kerangka pemikiran tesis, kerangka teoritis, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II membahas mengenai tinjauan umum penyelenggaraan pemerintahan, tujuan pemerintah, pelaksanaan pembangunan di Indonesia, tinjauan umum pelayanan publik, pengertian PPP (Public Privat Partnership), KPBU (Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha), pengertian Jalan, Jalan Tol, manfaat jalan Tol, Infrastruktur negara, dan kesejahteraan masyarakat Indonesia terhadap pembangunan infrastruktur negara.

Bab III membahas tentang hasil pembahasan mengenai Problematika Public Privat Partnership dalam pencapaian tujuan kesejahteraan rakyat terhadap pengaturan kerjasama pemerintah dan Badan Usaha dalam penyediaan Infrastruktur JalanToldiIndonesia

Bab IV , berisi tentang kesimpulan yang merupakan inti dari penelitian dan saran-saran sebagai masukan bagi semua pihak yang terkait dengan proses penelitian.