

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Jalan Tol

Jalan tol merupakan suatu jalan yang memiliki tujuan untuk mempersingkat jarak dan waktu tempuh dari satu tempat ke tempat lain. Dalam penggunaan jalan tol, para pengguna diharuskan membayar sesuai tarif yang berlaku. Penetapan tarif jalan tol didasarkan pada golongan kendaraan. Jalan tol juga kerap kali disebut sebagai jalan bebas hambatan berbayar, yang sesuai dengan singkatan toll itu sendiri yaitu “Tax on Location” yang memiliki arti setiap pengendara yang menggunakan jalan tertentu dikenakan pajak di tempat saat melewati atau menggunakannya. Hal ini sesuai dengan pengertian jalan tol itu sendiri menurut PP No. 15 Tahun 2005, yakni jalan tol adalah jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar.

Pembangunan jalan tol merupakan salah satu bentuk usaha pemerintah dalam memudahkan masyarakat di Indonesia terutama dalam hal mobilitas baik dalam hal ekonomi maupun sosial agar menjadi lebih baik dan cepat. Penyelenggaraan jalan tol ini sendiri juga dimaksudkan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan dan keseimbangan dalam pengembangan wilayah. Pada tahun 1978, sejarah jalan tol di Indonesia diawali dengan dioperasikannya jalan tol Jagorawi yang menghubungkan Jakarta, Bogor, dan Ciawi. Pembangunan jalan tol ini dimulai pada tahun 1975, dan dilakukan pemerintah dengan dana dari anggaran pemerintah dan juga pinjaman luar negeri yang diserahkan kepada PT. Jasa Marga (Persero) Tbk. sebagai penyertaan modal. Kemudian, pada tahun 1987 swasta mulai berpartisipasi dalam investasi jalan tol sebagai operator jalan tol dengan menanda tangani perjanjian kuasa pengusahaan (PKP) dengan PT. Jasa Marga.

Seiring dengan terus berkembangnya infrastruktur jalan tol di Indonesia, Pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan terkait dengan proyek-proyek infrastruktur termasuk jalan tol. Salah satu peraturan yang diterbitkan pemerintah adalah Undang-Undang No. 38 tahun 2004 tentang jalan yang mengamankan pembentukan Badan Pengatur Jalan Tol sebagai pengganti PT. Jasa Marga yang selama ini berperan sebagai regulator.

Adapun beberapa tujuan dan manfaat dari Jalan Tol berdasarkan Badan Pengatur Jalan Tol yang merupakan suatu badan/lembaga yang dibentuk oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, dan bertanggung jawab serta sepenuhnya berada di bawah Menteri. Tujuan penyelenggaraan jalan tol, di antaranya adalah:

1. Memperlancar lalu lintas di daerah yang telah berkembang.
2. Meningkatkan pelayanan distribusi barang dan jasa guna menunjang pertumbuhan ekonomi.
3. Meningkatkan pemerataan hasil pembangunan dan keadilan.
4. Meringankan beban dana Pemerintah melalui partisipasi pengguna jalan.

Sedangkan, manfaat jalan tol antara lain:

1. Pembangunan jalan tol akan berpengaruh pada perkembangan wilayah & peningkatan ekonomi.
2. Meningkatkan mobilitas dan aksesibilitas orang dan barang.
3. Pengguna jalan tol akan mendapatkan keuntungan berupa penghematan biaya operasi kendaraan (BOK) dan waktu dibanding apabila melewati jalan non tol.
4. Badan Usaha mendapatkan pengembalian investasi melalui pendapatan tol yang tergantung pada kepastian tarif tol.

Adapun badan hukum yang bergerak di bidang pengusahaan jalan tol yaitu Badan Usaha Jalan Tol (BUJT). Pengusahaan jalan tol adalah kegiatan yang meliputi pendanaan, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian, dan/atau pemeliharaan jalan tol yang dilakukan oleh Pemerintah dan/ atau Badan Usaha. Badan Usaha sendiri terbagi menjadi beberapa bagian di antaranya adalah Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah dan/atau Badan Usaha Milik Swasta. Kewajiban membayar tol bagi para pengguna nantinya akan dimanfaatkan untuk berbagai macam hal di antaranya adalah pemeliharaan, pengembalian investasi, dan pengembangan jalan tol itu sendiri. Pengembalian investasi akan didapatkan oleh Pemerintah dan/atau Badan Usaha yang mengoperasikan dan memelihara jalan tol melalui tarif tol tersebut. Sedangkan, bagi para pengguna jalan tol sendiri, keuntungan yang akan didapatkan berupa penghematan dari segi waktu dan tentunya biaya terutama dalam Biaya Operasi Kendaraan (BOK).

2.2 Pengertian Risiko dan Manajemen Risiko

Risiko merupakan salah satu hal yang erat kaitannya dengan ketidakpastian. Sesuatu yang tidak pasti (*uncertain*) dapat berakibat menguntungkan atau merugikan. Menurut Wideman, ketidakpastian yang menimbulkan kemungkinan menguntungkan dikenal dengan istilah peluang (*opportunity*), sedangkan ketidak pastian yang menimbulkan akibat yang merugikan dikenal dengan istilah risiko (*risk*). Ada berbagai macam definisi yang menjelaskan tentang risiko. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, risiko memiliki arti kata yaitu hasil dari tindakan yang tidak menyenangkan (merugikan, membahayakan). (Bashori, 2008) Djojo (dalam Umar Hasan Bashori, 2008) mencatat beberapa pengertian risiko yang kemudian dijabarkan secara umum, di antaranya yaitu:

1. Risiko adalah suatu variasi dari hasil hasil yang bisa terjadi selama periode tertentu (Arthur Williams & Richard MH)
2. Risiko adalah ketidaktentuan (*uncertainty*) yang memungkinkan melahirkan peristiwa kerugian (*loss*) (A. Abas Salim)
3. Risiko adalah ketidakpastian atas terjadinya suatu peristiwa (Soekarto)
4. Risiko merupakan penyimpangan hasil aktual dari hasil yang diharapkan semula (Herman Darmawi)

Jadi, dapat disimpulkan bahwa risiko merupakan probabilitas suatu kejadian atau kemungkinan terjadinya akibat buruk (kerugian) yang tidak diinginkan dan atau tidak terduga, dimana kemungkinan ini terjadi akibat adanya ketidakpastian yang merupakan kondisi dari penyebab tumbuhnya risiko yang berasal dari banyaknya aktifitas yang beragam selama periode tertentu. Sehingga, dapat dilihat bahwa karakteristik risiko itu sendiri dapat terbagi menjadi ketidakpastian atas suatu peristiwa yang terjadi dan ketidakpastian yang apabila terjadi maka dapat menimbulkan suatu kerugian.

Oleh karena itu, dalam mengelola risiko diperlukan adanya manajemen risiko. Menurut Djojosoedarso (2003) manajemen risiko adalah pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen dalam penanggulangan risiko, dimana dalam hal ini yang menjadi perhatian adalah risiko yang dihadapi oleh keluarga, masyarakat, dan organisasi/perusahaan. Jadi di dalam manajemen risiko itu sendiri, mencakup berbagai macam kegiatan mulai dari merencanakan, mengorganisir, menyusun, memimpin/ mengkoordinir, hingga mengawasi (termasuk mengevaluasi) program penanggulangan risiko. Sedangkan menurut Djohanputro (2008), manajemen risiko merupakan proses terstruktur dan sistematis dalam mengidentifikasi, mengukur, memetakan, mengembangkan alternatif penanganan risiko, memonitor dan mengendalikan penanganan risiko. Hal-hal utama yang terkait dari proses manajemen risiko, adalah menetapkan konteks, mengidentifikasikan risiko, menganalisa risiko, mengevaluasi risiko, menangani risiko, memantau dan mereview serta mengkomunikasikan dan berkonsultasi.

Manajemen risiko pun dapat diartikan sebagai seluruh rangkaian kegiatan yang memiliki hubungan dengan risiko itu sendiri, yaitu perencanaan (*planning*), penilaian (*assessment*),

penanganan (*handling*) dan pemantauan (*monitoring*) risiko (Kerzner, 2001). Secara garis besar, dapat diartikan bahwa manajemen risiko merupakan pendekatan yang dilakukan terhadap risiko dan atau pendekatan dalam mengelola ketidakpastian yang berkaitan dengan ancaman yaitu dengan memahami, mengidentifikasi, serta mengevaluasi risiko termasuk penilaian risiko, pengembangan strategi untuk mengelolanya dan mitigasi risiko dengan menggunakan pengelolaan sumber daya.

2.3 Tujuan Manajemen Risiko

Menurut Godfrey (1996), apabila dilakukan secara sistematis analisis risiko dapat membantu untuk:

1. Mengidentifikasi, menilai dan meranking risiko secara jelas.
2. Memusatkan perhatian pada risiko utama (*major risk*).
3. Memperjelas keputusan tentang batasan kerugian.
4. Meminimalkan potensi kerusakan apabila timbul keadaan yang paling jelek.
5. Mengontrol aspek ketidakpastian.
6. Memperjelas dan menegaskan peran setiap orang/badan yang terlibat dalam manajemen risiko.

Tujuan manajemen risiko tidak lain adalah untuk membantu menghindari dan atau mengantisipasi kegagalan apabila dalam proses pelaksanaan pembangunan yang dilakukan memiliki perbedaan dengan apa yang telah direncanakan, serta mengembangkan strategi dengan memaksimalkan peluang yang ada. Sehingga, melalui manajemen risiko, dapat memperkecil atau bahkan menghindari adanya kemungkinan terjadinya risiko pada proyek tersebut. Selain itu, implementasi manajemen risiko dapat bertujuan sebagai bentuk proses evaluasi pengoptimalan tujuan dari sasaran proyek.

2.4 Manajemen Risiko dalam Proyek

Menurut Soemarmo (2007), pengertian resiko dalam konteks proyek dapat didefinisikan sebagai suatu penjabaran terhadap konsekuensi yang tidak menguntungkan, secara

finansial maupun fisik, sebagai hasil dari keputusan yang diambil atau akibat kondisi lingkungan di lokasi suatu kegiatan.

Manajemen risiko merupakan satu hal yang menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari proses yang memiliki tujuan untuk mengidentifikasi adanya risiko-risiko yang berpotensi terkait dengan proyek dan menanggapi risiko tersebut. Manajemen risiko harus dilakukan di seluruh siklus proyek dari tahap awal sampai akhir proyek (*Project Risk Management Handbook*, 2007). Di samping manajemen risiko, adapun beberapa definisi yang menjelaskan terkait manajemen proyek yang masih menyatu dan sangat berhubungan satu sama lain. Manajemen proyek adalah manajemen yang mencakup semua perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan koordinasi suatu proyek dari awal (gagasan) hingga berakhirnya proyek untuk menjamin pelaksanaan proyek secara tepat waktu, tepat biaya dan tepat mutu (Ervianto, 2005). (Djohanputro, 2008) (*A Guide to the project Management Body of Knowledge*) (*PMBOK GUIDE-Fifth Edition*, p.5) manajemen proyek adalah penerapan pengetahuan, keterampilan, perangkat dan teknik-teknik pada aktifitas di dalam suatu proyek untuk memenuhi persyaratan proyek. Menurut Husen (2009) proses dalam manajemen sifatnya umum dan dapat digunakan dalam berbagai kegiatan/bidang dalam proyek tersebut yang membutuhkan pengelolaan yang sistematis, terarah serta mempunyai sasaran dan tujuan yang jelas. Adapun beberapa unsur dalam manajemen proyek diantaranya adalah perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), pengendalian (*controlling*).

Menurut Loosemore dkk (1993), manajemen risiko proyek meliputi aspek teknik dan non teknik. Aspek teknik misalnya yang berhubungan dengan item pekerjaan, sedangkan aspek non teknik misalnya hubungan antara proyek dengan masyarakat sekitar, proyek dengan pemerintah daerah, atasan dengan bawahan dan sebagainya.

Manajemen risiko itu sendiri merupakan sebuah proses dari perencanaan, identifikasi, analisis, pemberian respon, dan pengawasan dari risiko proyek-proyek. Manajemen risiko menggarisbawahi sekurang-kurangnya 3 hal, yaitu; (i) indentifikasi resiko (*risk indentification*), (ii) penilaian resiko (*risk assessment*), dan (iii) mengontrol dan meminimalkan risiko (*risk minimise and control*) yang mungkin dapat terjadi selama proyek berjalan secara sistematis.

2.5 Manajemen Risiko dalam Proyek Jalan Tol

Manajemen risiko dalam proyek jalan tol pada dasarnya melalui tahapan seperti manajemen risiko dalam proyek pada umumnya, yakni identifikasi risiko, analisis risiko, dan respon risiko. Namun, pada manajemen risiko dalam proyek jalan tol terdapat perbedaan pada risiko yang diidentifikasi, tergantung dari persepsi pemangku kepentingan yang terlibat pada proyek tersebut.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, menurut Abednego dan Ogunlana (2006) risiko yang memiliki kemungkinan dapat terjadi pada proyek jalan tol di Indonesia dapat diklasifikasikan ke dalam kategori risiko sebagai berikut:

- a. Risiko politik, terkait dengan perubahan kebijaksanaan, penetapan dan kenaikan pajak dan tarif yang tidak tepat, dan penegakan kebijakan pemerintah yang baru.
- b. Risiko konstruksi, seperti desain yang tidak sesuai, keterlambatan dalam proyek, pembebasan lahan, kondisi yang terdapat di lapangan, serta kegagalan konstruksi.
- c. Risiko operasi dan pemeliharaan, seperti kondisi jaringan jalan tol, operator tol yang tidak kompeten, dan kualitas konstruksi.
- d. Risiko hukum dan kontrak, seperti rusaknya atau tidak konsistennya dokumen kontrak.
- e. Risiko penghasilan pendapatan, seperti perkiraan volume lalu lintas yang tidak akurat, estimasi tarif tol yang tidak tepat, dan terdapat jalan alternatif lain atau pembangunan jalan alternatif yang bersaing.
- f. Risiko finansial, seperti adanya inflasi, devaluasi, suku bunga, dan perubahan kebijakan moneter serta modal.
- g. Risiko *force majeure*, seperti kondisi cuaca, perang, bencana alam, dan lain-lain.

Menurut Sonhadji (2011), risiko terbesar yang terjadi pada masa sebelum proyek berlangsung atau pada masa pendaanaan dan perencanaan, terletak pada faktor keuangan, pengadaan tanah, investasi, dan proses pengadaan barang dan aset. Kemudian pada masa konstruksi, risiko yang paling sering terjadi adalah pada proses pengadaan barang dan aset serta kegagalan konstruksi. Sedangkan pada masa operasional jalan tol, risiko yang paling signifikan adalah proses pengadaan barang dan aset, keselamatan pegawai dan aset, serta citra perusahaan.

2.6 Identifikasi Risiko

Identifikasi risiko adalah suatu proses mengidentifikasi risiko dari ketidakpastian yang dilakukan secara sistematis dan terus-menerus (Soeharto, 2001). Sumber risiko dapat memiliki arti sebagai faktor yang dapat menimbulkan kejadian yang bersifat positif ataupun negatif. Identifikasi risiko menjadi sebuah pondasi dalam membangun manajemen risiko sebelum melakukan tahapan lainnya. Identifikasi risiko juga merupakan salah satu tahap yang paling sulit dan sangat menentukan dalam sebuah manajemen risiko. Penyebabnya adalah ketidakmampuan dalam mengidentifikasi risiko secara keseluruhan mengingat akan selalu adanya ketidakpastian yang selalu terjadi dari apa yang akan dihadapi. Keseluruhan risiko harus dapat teridentifikasi sehingga dapat dilakukan analisis dan dapat mengetahui respon risiko apa yang akan dilakukan secara tepat dalam proses pengelolaan risiko, dengan tujuan tidak berdampak negatif terhadap proyek pada masa mendatang.

Di dalam proses mengidentifikasi risiko, proses awal yang dapat dilakukan adalah dengan memulai untuk memahami risiko, mengenali berbagai jenis risiko yang memiliki kemungkinan dapat terjadi, dan mengidentifikasi sumber masalah atau masalahnya itu sendiri atau disebut sebagai identifikasi risiko potensial. Sumber-sumber tersebut dapat berasal dari internal maupun eksternal. Internal risk diantaranya adalah keterlambatan jadwal, risiko teknis, desain konstruksi dan operasional. Sedangkan eksternal risk dapat diakibatkan oleh adanya perubahan peraturan ataupun bencana alam. Langkah awal dalam identifikasi risiko ini merupakan salah satu tahap dalam mendefinisikan risiko dan menguraikan risiko apa saja yang memiliki kemungkinan akan memiliki pengaruh dalam keberlangsungan proyek dan mendokumentasikan karakteristik dari setiap risiko. Hasil utama dalam proses yang dilakukan ini biasa disebut sebagai *risk register*.

2.7 Analisis Risiko

Analisis risiko merupakan suatu proses dari identifikasi dan penilaian (*assessment*), sedangkan manajemen risiko adalah respon dan tindakan yang dilakukan untuk memitigasi serta mengontrol risiko yang telah dianalisis (Thompson, 1991). Analisis risiko sendiri merupakan salah satu metode yang memiliki tujuan untuk mengidentifikasi dan memberikan pengukuran risiko, melakukan pengembangan, seleksi dan program

manajemen untuk menghadapi risiko tersebut dalam sebuah cara yang terorganisir. Secara garis besar, analisis risiko meliputi tiga aspek yaitu: identifikasi risiko, penilaian risiko dan pengelolaan risiko.

2.8 Penilaian dan Penerimaan Risiko

Pada dasarnya, penilaian risiko (*risk assessment*) dan penerimaan risiko (*risk acceptability*) adalah kegiatan menghitung dan menilai dampak risiko yang telah teridentifikasi. Dalam hal ini, pbesar kecilnya dampak dari risiko akan dapat dikategorikan, menjadi risiko dengan tingkat yang utama (*major risks*), risiko yang mempunyai dampak besar dan luas yang membutuhkan pengelolaan atau tidak (*minor risks*), serta risiko yang tidak memerlukan penanganan khusus karena tingkat risiko ada dalam batas-batas yang dapat diterima.

Tingkat penerimaan risiko dapat dibagi menjadi 4 yaitu:

1. *Unacceptable*, adalah risiko yang tidak dapat ditoleransi, harus dihindari atau bila mungkin ditransfer kepada pihak lain
2. *Undesirable*, adalah risiko yang memerlukan penanganan risiko (*risk reduction*) sampai pada tingkat yang dapat diterima.
3. *Acceptable*, adalah risiko yang dapat diterima karena tidak mempunyai dampak yang besar dan masih dalam batas yang dapat diterima.
4. *Negligible*, adalah risiko yang dampaknya sangat kecil sehingga dapat diabaikan.