

## PENGELOLAAN RISIKO KEWAJIBAN KONTIJENSI PEMERINTAH PADA PROYEK KPBU (Studi Kasus pada Jalan Tol Layang Jakarta-Cikampek II)

Muhammad Heru Akhmadi<sup>1</sup>, Arkandisari Atmaja Syaiban<sup>2</sup>, Erlita Nurma Wati<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Pusat Studi Kebijakan Publik dan Keuangan Negara STAN, Indonesia

<sup>2</sup> Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Kementerian Keuangan, Indonesia

<sup>3</sup> Sekretariat Jenderal, Kementerian Dalam Negeri, Indonesia

Corresponding Author: [erlitanurmaw@gmail.com](mailto:erlitanurmaw@gmail.com)

### Abstract

*The Public Private Partnership (PPP) is an alternative in the procurement of public infrastructure by involving the private sector in financing, processing and maintaining projects. In PPP projects there are guarantees that pose a contingent liability risk for the government. This article discusses the process of managing the risk of government contingent liabilities in the Jakarta-Cikampek II elevated toll road PPP project and looks for an appropriate alternative method to transfer the risk of government contingent liabilities to the private sector in the next project to reduce the burden of the government's contingent liabilities in the APBN. The research uses qualitative methods by exploring opinions and analyzing perspectives from the Directorate of Government Support Management and Infrastructure Financing and the Directorate of State Financial Risk Management as research objects through interview techniques. From the results of the study, it was found that risk management in this project uses a modified approach from the application of risk management based on ISO 31000 and the process of managing the risk of government contingent liabilities in this toll road PPP project is optimal because all stages in the risk management process have been carried out in accordance with the provisions in the regulations and the potential risk can be minimized. In addition, three alternatives were found related to the method of transferring the risk of the government's contingent liabilities to other parties that can be applied to the next toll road project, namely the transfer of risk to a business entity on the condition that the business entity has risk insurance, transferring all risks to PT. PII, as well as changing the form of cash compensation into compensation for extension of the concession period or tariff adjustment, where each of these methods has its own consequences.*

**Keywords:** *government contingent liability, PPP, risk management, toll road*

### Article History

Received : 2022-06-04  
Revised : 2022-06-16  
Accepted : 2022-06-28



This is an open access article under the CC-BY-SA License

### Abstrak

Skema pembiayaan Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) menjadi alternatif dalam pengadaan infrastruktur publik dengan mengikutsertakan pihak swasta dalam pembiayaan, proses hingga pemeliharaan proyek. Dalam proyek KPBU terdapat penjaminan yang menimbulkan risiko kewajiban kontinjensi bagi pemerintah. Artikel ini membahas proses pengelolaan risiko kewajiban kontinjensi pemerintah pada proyek KPBU jalan tol layang Jakarta-Cikampek II dan mencari alternatif metode yang tepat untuk memindahkan risiko kewajiban kontinjensi pemerintah kepada pihak swasta pada proyek berikutnya untuk mengurangi beban kewajiban kontinjensi pemerintah pada APBN. Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan mengeksplorasi pendapat serta menganalisis perspektif dari Direktorat Pengelolaan Dukungan Pemerintah dan Pembiayaan Infrastruktur serta Direktorat Pengelolaan Risiko Keuangan Negara sebagai objek penelitian melalui teknik wawancara. Dari hasil penelitian diperoleh bahwa pengelolaan risiko pada proyek ini menggunakan pendekatan modifikasi dari penerapan manajemen risiko berbasis ISO 31000 dan proses pengelolaan risiko kewajiban kontinjensi pemerintah pada proyek KPBU jalan tol ini sudah optimal sebab seluruh tahapan dalam proses pengelolaan risiko telah dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam peraturan serta potensi terjadinya risiko dapat diminimalisir. Selain itu, ditemukan tiga alternatif terkait metode pemindahan risiko kewajiban kontinjensi pemerintah kepada pihak lain yang dapat diterapkan pada proyek jalan tol berikutnya, yakni pengalihan risiko kepada badan usaha dengan syarat badan usaha memiliki asuransi risiko, mengalihkan seluruh risiko kepada PT. PII, serta mengubah bentuk kompensasi tunai menjadi kompensasi perpanjangan masa konsesi maupun penyesuaian tarif, di mana setiap metode ini memiliki konsekuensinya masing-masing.

**Kata kunci:** Jalan tol, kewajiban kontinjensi pemerintah, KPBU, pengelolaan risiko

### 1. Pendahuluan

Penyediaan infrastruktur yang berkualitas dan memadai sudah merupakan tanggung jawab pemerintah demi mewujudkan kesejahteraan umum. Ketersediaan infrastruktur yang berkualitas dan memadai berperan penting dalam menentukan produktivitas pembangunan ekonomi suatu negara serta kualitas hidup masyarakat (Wibowo, 2006). World Bank (1994) memperkirakan bahwa setiap 1%

kenaikan investasi pada proyek infrastruktur berasosiasi dengan 1% kenaikan Produk Domestik Bruto (PDB). Namun besarnya dana yang dibutuhkan pemerintah untuk membangun infrastruktur ternyata tidak dapat dipenuhi seluruhnya dari APBN (Suhendra, 2017).

Pertumbuhan utang pemerintah mempengaruhi keseimbangan fiskal (Hazmi et al., 2019). Hal ini mendorong pemerintah harus mencari alternatif pembiayaan infrastruktur

non-APBN untuk menjaga kesinambungan fiskal. Salah satu alternatif pembiayaan yang dilakukan adalah melibatkan pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur melalui skema Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) atau yang lebih dikenal dengan istilah *Public-Private Partnership* (PPP). KPBU merupakan kerja sama antara pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya badan usaha dengan memperhatikan pembagian risiko di antara pihak (Palupie & Yuniarto, 2016). Pihak swasta identik sebagai badan usaha yang bersifat *profit oriented* melihat bahwa pembangunan infrastruktur yang berfokus pada penyediaan layanan publik yang terjangkau bagi masyarakat bersifat kurang menguntungkan. Inilah tantangan bagi pemerintah untuk menjadikan sebuah proyek infrastruktur KPBU diminati oleh swasta dan proyek dapat dinilai layak secara ekonomi dan finansial

oleh badan usaha. Adanya kepastian dari pemerintah juga dapat meningkatkan keyakinan swasta ketika menghadapi beberapa kendala teknis selama persiapan KPBU (Patu & Akhmadi, 2021). Selain itu, adanya jaminan memungkinkan pergeseran arus kas ke arah positif dan sekaligus penurunan varians (atau deviasi standar) arus kas (Wibowo, 2010).

Tantangan ini dijawab pemerintah dengan cara memberikan berbagai fasilitas dan dukungan untuk membuat pihak swasta tertarik ambil bagian dalam penyediaan infrastruktur melalui skema KPBU salah satunya berbentuk penjaminan infrastruktur. penjaminan infrastruktur diberikan atas kewajiban finansial yang menjadi milik Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama (PJPK) yang dilaksanakan berdasarkan perjanjian penjaminan. Pemerintah kemudian mengalokasikan anggaran kewajiban penjaminan di APBN sebagai probabilitas suatu risiko yang belum pasti terjadi. Munculnya klaim atas jaminan yang diberikan oleh pemerintah secara

langsung berisiko pada timbulnya kewajiban kontinjensi pada pemerintah. Agar risiko klaim penjaminan pemerintah dapat diperkecil bahkan dijadikan nol, pemerintah harus melakukan pengelolaan risiko pada kewajiban kontinjensi dengan baik. Prinsip lazim dalam mengalokasikan suatu risiko ialah risiko dialokasikan sebaiknya kepada pihak yang memiliki biaya terendah untuk menyerap risiko tersebut (Palupie & Yuniarto, 2016). Dengan kata lain, risiko pada proyek KPBU sebaiknya dialokasikan kepada pihak yang paling mampu untuk mengendalikan, mencegah, mengelola, serta menanggung risiko.

Pemindahan risiko kewajiban kontinjensi pemerintah kepada pihak swasta melalui penerapan konsep *risk sharing* antara pemerintah dan pihak swasta dalam proyek KPBU tentunya akan sangat menguntungkan pemerintah karena dapat mengurangi beban APBN.

Berdasarkan pemaparan di atas, penelitian ini bertujuan mengetahui proses pengelolaan risiko kewajiban

kontinjensi pemerintah pada studi kasus proyek KPBU Jalan Tol Layang Jakarta-Cikampek II. Penelitian juga ingin mengidentifikasi metode untuk mengalihkan risiko kewajiban kontinjensi pemerintah melalui pendalaman dan analisis proses pengelolaan risiko kewajiban kontinjensi pemerintah pada proyek KPBU Jalan Tol Layang Jakarta-Cikampek II yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan secara khusus Direktorat Jendral Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. Penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan penentuan metode yang tepat untuk mengalokasikan (memindahkan) risiko kewajiban kontinjensi pemerintah pada proyek KPBU Jalan Tol Layang Jakarta-Cikampek II kepada pihak swasta dengan harapan dapat mengurangi beban pengeluaran pada APBN.

## **2. Kajian Literatur**

### **2.1 Konsep KPBU**

KPBU menurut Palupie & Yuniarto (2016) didefinisikan sebagai kerjasama antara pemerintah dan

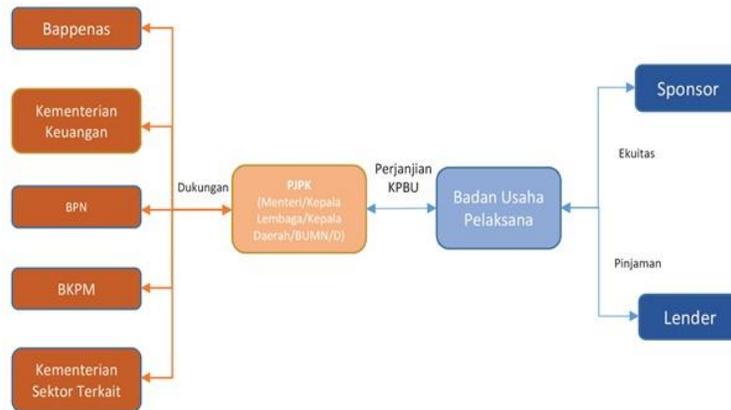
badan usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya badan usaha dengan memperhatikan pembagian risiko di antara pihak. Definisi tersebut sejalan dengan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 yang mendefinisikan KPBU sebagai kerjasama antara pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur infrastruktur untuk kepentingan umum yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya badan usaha dengan memperhatikan pembagian risiko di antara pihak dan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/BUMN/BUMD.

Dari pernyataan di atas, dapat disimpulkan bahwa KPBU menjadi media pemerintah dalam melakukan perjanjian kerjasama dengan badan usaha untuk menyediakan infrastruktur bagi masyarakat yang sebagian besar atau seluruh pendanaannya berasal dari badan usaha sehingga pembangunan

infrastruktur di Indonesia tidak sepenuhnya membebani APBN. Selain itu, adanya skema KPBU juga diharapkan dapat meningkatkan iklim investasi badan usaha di berbagai sektor infrastruktur di Indonesia berdasarkan prinsip usaha secara sehat.

Pelaksanaan skema KPBU melibatkan berbagai pihak tidak hanya pemerintah dan badan usaha. Seperti yang digambarkan pada Gambar 1, pemerintah diwakili oleh PJPK dalam hal ini Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah, atau BUMN/BUMD sebagai penyedia atau penyelenggara infrastruktur dan Badan Usaha Pelaksana (BUP) yang berperan atas pembiayaan, desain, konstruksi, dan operasional serta pemeliharaan proyek.

Selain itu, ada Kementerian PPN/Bappenas yang berperan sebagai koordinator KPBU dan Kementerian Keuangan melalui DJPPR berperan dalam menyediakan fasilitas serta dukungan pemerintah atas proyek KPBU.



**Gambar 1**

Skema umum KPBU di Indonesia

Sumber : Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (2020)

Sementara, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) berperan mengkoordinasikan pelayanan dan kebijakan di bidang penanaman modal khususnya dalam kegiatan *Market Sounding* proyek KPBU. Di sisi lain, ada pihak sponsor yang berperan dalam pendanaan proyek dengan ekuitas pada porsi tertentu yang biasanya merupakan konsorsium. Konsep KPBU dapat membantu pemerintah menyiapkan proyek infrastruktur dengan berfokus pada sisi kemanfaatan proyek sehingga konsep ini dipandang sebagai skema pengadaan infrastruktur yang strategis (Mulyono & Perwitasari, 2017).

KPBU dilaksanakan melalui tiga tahapan penting, yakni tahap perencanaan, penyiapan, dan transaksi. Tahap perencanaan KPBU dimulai dari Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/direksi BUMN/BUMD selaku PJPK melakukan penyusunan rencana anggaran pembiayaan untuk proyek KPBU. Selanjutnya, PJPK melakukan identifikasi lalu mengambil keputusan serta melakukan penyusunan Daftar Rencana KPBU. Pada tahap perencanaan KPBU akan dihasilkan dokumen berupa daftar prioritas proyek KPBU dan dokumen studi pendahuluan yang disampaikan kepada Bappenas untuk disusun sebagai

Daftar Rencana KPBU yang terdiri atas proyek KPBU yang siap ditawarkan dan proyek KPBU yang sedang dalam proses penyiapan.

Selanjutnya, pada tahap penyiapan KPBU, dilakukan konsultasi Publik serta Badan Penyiapan membantu PJKP dalam menghasilkan beberapa dokumen berupa dokumen prastudi kelayakan, rencana dukungan Pemerintah dan Jaminan Pemerintah, penetapan tata cara pengembalian investasi Badan Usaha Pelaksana, dan dokumen pengadaan tanah untuk proyek KPBU. Tahapan terakhir yakni tahap transaksi KPBU yang dilaksanakan oleh PJKP dan terdiri atas penetapan lokasi proyek, kegiatan *market sounding* proyek KPBU, pengadaan BUP, penandatanganan perjanjian, dan pemenuhan biaya. Setelah berakhirnya tahap transaksi, badan usaha dapat memulai tahap konstruksi proyek KPBU, selanjutnya mengoperasikannya hingga masa konsesi proyek berakhir diikuti dengan berakhirnya perjanjian KPBU.

Poin penting dari skema KPBU ialah adanya konsep *risk sharing* antara pemerintah dan badan usaha. Risiko-risiko yang ada dalam sebuah proyek KPBU harus dialokasikan masing-masing kepada pihak swasta dan pemerintah sesuai perjanjian.

## 2.2 Konsep Penjaminan Pemerintah

Mengingat bahwa proyek KPBU merupakan proyek kerjasama antara pemerintah dan badan usaha (pihak swasta) maka tentu ada perbedaan kepentingan yang harus diakomodasi sehingga kelancaran penyediaan infrastruktur dapat terjamin. Pihak swasta identik sebagai badan usaha yang bersifat *profit oriented* melihat bahwa pembangunan infrastruktur yang berfokus pada penyediaan layanan publik yang terjangkau bagi masyarakat bersifat kurang menguntungkan. Inilah tantangan bagi pemerintah untuk menjadikan sebuah proyek infrastruktur KPBU diminati oleh swasta. Pemberian fasilitas dan dukungan dilakukan pemerintah guna membuat proyek KPBU menjadi

diminati oleh pihak swasta dan proyek dapat dinilai layak secara ekonomi dan finansial oleh badan usaha.

Kementerian Keuangan membentuk Direktorat Pengelolaan Dukungan Pemerintah dan Pembiayaan Infrastruktur (PDPPI) di bawah naungan DJPPR yang berperan untuk mengelola pemberian fasilitas dan dukungan pemerintah, serta memfasilitasi PJKP dalam menyiapkan dan melakukan transaksi proyek KPBU. Bentuk fasilitas dukungan pemerintah dalam proyek KPBU, antara lain fasilitas penyiapan proyek dan pendampingan transaksi atau *Project Development Fund* (PDF), dukungan kelayakan atas sebagian biaya konstruksi atau *Viability Gap Fund* (VGF), dan penjaminan infrastruktur atau *Infrastructure Guarantee*. Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 8 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260/PMK.011/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek Kerjasama Pemerintah

dengan Badan Usaha, penjaminan infrastruktur adalah pemberian jaminan atas kewajiban finansial PJKP. Kewajiban finansial PJKP merupakan kewajiban untuk membayar kompensasi finansial kepada badan usaha atas terjadinya risiko infrastruktur yang menjadi tanggung jawab pihak PJKP sesuai dengan alokasi risiko sebagaimana disepakati dalam perjanjian KPBU.

Definisi dari risiko infrastruktur ialah peristiwa-peristiwa yang mungkin terjadi pada proyek KPBU selama berlakunya perjanjian KPBU yang dapat mempengaruhi secara negatif investasi badan usaha, yang meliputi ekuitas dan pinjaman dari pihak ketiga. Contoh dari risiko infrastruktur ialah ketika PJKP melakukan atau tidak melakukan suatu perbuatan yang dapat menyebabkan timbulnya kewajiban finansial yang biasanya disebut sebagai risiko politik. Sesuai dengan Perpres No.78/2010, penjaminan infrastruktur diberikan terhadap risiko infrastruktur yang lebih mampu dikendalikan, dikelola, atau

dicegah terjadinya, atau diserap oleh PJPB daripada badan usaha, bersumber (*risk factor*) dari PJPB; dan/atau bersumber (*risk factor*) dari pemerintah selain PJPB.

Bentuk penjaminan infrastruktur pada proyek KPBU terdiri dari penjaminan pemerintah berdasarkan perjanjian penjaminan pemerintah dan penjaminan Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur (BUPI) dalam hal ini PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT PII). Penjaminan infrastruktur pada proyek KPBU dilakukan dengan 2 mekanisme, yaitu penjaminan hanya oleh BUPI (Penjaminan BUPI) yang dapat mencakup seluruh atau sebagian risiko infrastruktur dalam satu proyek KPBU atau penjaminan BUPI bersama dengan penjaminan pemerintah (Penjaminan Bersama) untuk risiko infrastruktur yang berbeda dalam satu proyek KPBU yang didasarkan pada suatu pembagian risiko infrastruktur antara BUPI dengan Menteri Keuangan.

Bagi pemerintah selaku pemilik proyek, pemberian penjaminan infrastruktur atas proyek KPBU dapat meningkatkan kepastian partisipasi dan pembiayaan swasta bagi pembangunan infrastruktur Indonesia. Bagi badan usaha, penjaminan juga dapat mengurangi eksposur risiko politik di mata investor dan kreditor sehingga dapat berdampak pada penurunan biaya pembiayaan yang harus ditanggung untuk investasi proyek infrastruktur tersebut. Hal ini juga dapat meningkatkan keyakinan dan memberikan kenyamanan berinvestasi kepada investor dan perbankan. Perlu diketahui juga, penjaminan bersama antara PT PII dan Pemerintah (Menteri Keuangan) atas proyek KPBU selanjutnya menimbulkan kewajiban penjaminan bagi pemerintah. Kewajiban penjaminan merupakan kewajiban yang menjadi beban pemerintah akibat adanya pemberian jaminan kepada K/L, Pemda, BUMN, dan BUMD dalam hal K/L, Pemda, BUMN, dan BUMD dimaksud tidak dapat memenuhi

kewajibannya kepada kreditur dan/atau badan usaha sesuai perjanjian pinjaman atau perjanjian kerjasama (Nota Keuangan, 2020).

### 2.3 Konsep Kewajiban Kontinjensi

Menurut *Financial Accounting Standards Board* (FASB), "kewajiban kontinjensi adalah kondisi yang ada, situasi, atau serangkaian keadaan yang melibatkan ketidakpastian untuk kemungkinan memperoleh sesuatu (yang selanjutnya disebut *gain contingency*) atau kerugian (yang disebut *loss contingency*) dalam suatu perusahaan yang akhirnya dapat menyelesaikan satu atau lebih kejadian-kejadian yang muncul ataupun tidak muncul di masa depan."

Dalam penanganan risiko, terminologi kewajiban kontinjensi yang diambil dari PSAK No.57 (Binus University, 2017) mendefinisikan kewajiban kontinjensi sebagai kewajiban potensial yang timbul dari peristiwa masa lalu dan keberadaannya menjadi pasti dengan terjadi atau tidak terjadinya satu peristiwa atau lebih pada masa datang yang tidak

sepenuhnya berada dalam kendali entitas.

Berdasarkan pasal 14 ayat (3) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260 Tahun 2010, anggaran untuk dana pelaksanaan jaminan pemerintah dicatat sebagai pengeluaran pada pos pembiayaan (pos kewajiban penjaminan) sedangkan untuk porsi penjaminan yang ditanggung oleh PT PII tidak dianggarkan dalam APBN. Ketentuan tersebut hanya dapat berlaku dalam hal Kementerian Keuangan menjamin proyek KPBU di mana PJPKNya merupakan non-K/L sehingga pemerintah memiliki hak regres. Dengan adanya hak regres, pengeluaran pemerintah untuk membayar klaim penjaminan dapat ditagihkan kembali kepada PJPKN. Sementara itu, apabila PJPKN dari proyek KPBU tersebut adalah Menteri/Kepala Lembaga (seperti pada proyek jalan tol), Kementerian Keuangan tidak memiliki hak regres sehingga pengeluaran untuk membayar klaim penjaminan berada pada pos belanja negara melalui BA BUN. Jika

kewajiban kontinjensi pemerintah adalah dalam perspektif PJPK sebagai pemilik kewajiban kontinjensi, maka apabila PJPK dapat membayar sendiri kewajibannya, pembayarannya dapat dilaksanakan melalui alokasi anggaran BA K/L yang bersangkutan, contohnya dalam hal badan usaha mengajukan klaim atas risiko yang dijamin oleh PT PII, maka pembayaran regres oleh PJPK kepada PT PII dilakukan melalui BA K/L teknis yang bersangkutan.

Pengalokasian anggaran kewajiban penjaminan ke dalam APBN dilakukan setiap tahun dengan memperhitungkan besaran risiko yang mungkin terjadi atas suatu proyek infrastruktur yang dijamin oleh pemerintah. Risiko yang dijamin pemerintah pada proyek KPBU terdiri atas risiko politik dan risiko infrastruktur PJPK, sedangkan risiko teknis konstruksi proyek menjadi tanggung jawab badan usaha, Munculnya klaim atas jaminan yang diberikan oleh pemerintah secara langsung berisiko pada timbulnya kewajiban kontinjensi yang dapat

menimbulkan risiko fiskal bagi pemerintah. Agar risiko klaim penjaminan pemerintah dapat diperkecil, pemerintah harus melakukan pengelolaan risiko kewajiban kontinjensi dengan optimal.

#### **2.4 Konsep Pengelolaan Risiko Keuangan Negara**

Risiko dapat dijelaskan sebagai variasi dalam hal-hal yang mungkin terjadi secara alami atau kemungkinan terjadinya peristiwa di luar yang diharapkan yang merupakan ancaman terhadap properti dan keuntungan finansial akibat bahaya yang terjadi (Labombang, 2011). Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), risiko didefinisikan sebagai akibat yang kurang menyenangkan (merugikan, membahayakan) dari suatu perbuatan atau tindakan. Risiko juga didefinisikan sebagai bahaya, akibat, atau konsekuensi yang dapat terjadi akibat sebuah proses yang sedang berlangsung atau kejadian yang akan datang (Hanafi, 2016). Risiko dapat diartikan sebagai suatu keadaan ketidakpastian, di mana jika terjadi

suatu keadaan yang tidak dikehendaki dapat menimbulkan suatu kerugian. Secara sederhana dapat disimpulkan bahwa risiko merupakan suatu ketidakpastian yang berdampak pada sasaran (ISO 31000:2009).

Terkait dengan pembiayaan proyek KPBU, pengalokasian anggaran kewajiban penjaminan pemerintah ke dalam APBN menyebabkan timbulnya tambahan risiko bagi APBN. Risiko akibat pemberian penjaminan pemerintah pada proyek KPBU tergolong ke dalam risiko kewajiban kontinjensi yang merupakan bagian dari risiko pembiayaan anggaran. Risiko pembiayaan anggaran terdiri atas risiko utang pemerintah dan risiko kewajiban kontinjensi.

Secara umum, metode pengelolaan risiko keuangan negara yang digunakan oleh Kementerian Keuangan merupakan modifikasi dari penerapan manajemen risiko berbasis ISO 31000:2018. Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 845/KMK.01/2016 tentang Petunjuk

Pelaksanaan Manajemen Risiko di Lingkungan Kementerian Keuangan, proses manajemen risiko yang dilakukan oleh seluruh jajaran manajemen dan segenap pegawai di lingkungan kementerian keuangan terdiri atas beberapa tahap, yakni tahap komunikasi dan konsultasi, tahap penetapan konteks, tahap penilaian risiko, tahap penanganan risiko, tahap pemantauan dan reuiu. Tahap penetapan konteks meliputi menentukan ruang lingkup dan periode manajemen risiko, menetapkan sasaran organisasi, menetapkan struktur UPR mengidentifikasi *stakeholder*, mengidentifikasi peraturan perundang-undangan yang terkait, serta menetapkan kategori risiko. Contoh dari kategori risiko, ialah risiko fiskal, risiko kebijakan, risiko kepatuhan, risiko legal, risiko *fraud*, risiko reputasi, dan risiko operasional. Setelah menetapkan kategori risiko, maka perlu dilakukan penetapan kriteria risiko. Kriteria risiko disusun pada awal penerapan proses manajemen risiko dan harus ditinjau

ulang secara berkala, serta disesuaikan dengan perubahan kondisi organisasi. Kriteria risiko mencakup dua kategori, yaitu kriteria kemungkinan terjadinya risiko (*risk likelihood*) dan kriteria dampak risiko. Kriteria dampak risiko dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa area dampak sesuai dengan jenis kejadian risiko yang mungkin terjadi.

Setelah menentukan kriteria risiko, sebuah entitas harus menetapkan matriks analisis risiko dan level risiko. Kombinasi antara level dampak dan level kemungkinan terjadinya risiko menunjukkan besaran risiko. Penuangan besaran risiko dilakukan dalam matriks analisis risiko untuk menentukan level risiko. Level kemungkinan terjadinya risiko, level dampak, dan level risiko masing-masing menggunakan lima skala tingkatan (level). Setelah ditetapkan matriks analisis risiko dan level risiko, selanjutnya dilakukan penetapan selera risiko (*risk appetite*). Selera risiko menjadi dasar dalam menentukan toleransi risiko, yakni batasan besaran

kuantitatif level kemungkinan terjadinya dan dampak risiko yang dapat diterima, sebagaimana dituangkan pada kriteria risiko. Penetapan selera risiko untuk setiap kategori risiko dilakukan dengan ketentuan yakni risiko pada level rendah dan sangat rendah, dapat diterima dan tidak perlu dilakukan proses mitigasi risiko, sedangkan risiko dengan level sedang hingga sangat tinggi harus ditangani untuk menurunkan level risikonya. Tahapan penetapan konteks manajemen risiko dituangkan dalam formular konteks manajemen risiko.

Tahap penilaian risiko terdiri atas identifikasi risiko, analisis risiko, dan evaluasi risiko. Pada tahap ini UPR akan melakukan identifikasi risiko berdasarkan sasaran yang ingin dicapai UPR yang bersangkutan dengan melalui tahapan, yaitu memahami sasaran organisasi, mengidentifikasi kejadian risiko (*risk event*), mencari penyebab risiko, menentukan dampak risiko, serta menetapkan kategori risiko. Setiap

UPR wajib memiliki kategori risiko. Output dari tahapan identifikasi risiko ialah berupa formulir profil dan peta risiko. Tahap analisis risiko dimulai dengan melakukan inventarisasi sistem pengendalian internal (SPI) yang telah dilaksanakan. Sistem pengendalian internal mencakup perangkat manajemen yang dapat menurunkan tingkat kerawanan atau level risiko dalam rangka pencapaian sasaran organisasi. SPI dapat berupa *Standard Operating Procedure* (SOP), pengawasan melekat, reviu berjenjang, regulasi, dan pemantauan rutin yang dilaksanakan terkait risiko tersebut. Selanjutnya, menentukan estimasi level kemungkinan risiko dan level dampak risiko. Berdasarkan hasil estimasi tersebut, lalu dilakukan pengkombinasian level kemungkinan dan level dampak dengan menggunakan rumusan dalam matriks analisis risiko untuk menentukan besaran risiko dan level risiko.

Setelah memperoleh level risiko, UPR dapat menyusun peta

risiko. Peta risiko adalah gambaran kondisi risiko yang mendeskripsikan posisi seluruh risiko dalam sebuah chart berupa suatu diagram kartesius yang dapat disusun per risiko atau per kategori risiko. Output dari tahapan analisis risiko berupa formulir profil dan peta risiko. Pada tahap ini dilakukan penyusunan prioritas risiko berdasarkan besaran risiko di mana besaran risiko tertinggi mendapatkan prioritas paling tinggi. Apabila terdapat lebih dari satu risiko yang memiliki besaran risiko yang sama, prioritas risiko ditentukan berdasarkan urutan area dampak dari yang tertinggi hingga terendah sesuai kriteria dampak. Apabila masih terdapat lebih dari satu risiko yang memiliki besaran dan area dampak yang sama, prioritas risiko ditentukan berdasarkan urutan kategori risiko yang tertinggi hingga terendah sesuai kategori risiko. Jika masih terdapat lebih dari satu risiko yang memiliki besaran, area dampak, dan kategori yang sama, prioritas risiko ditentukan berdasarkan *judgement* pemilik risiko.

Setelah menyusun prioritas risiko, dilanjutkan dengan menentukan risiko utama. Risiko utama ialah risiko yang berada di luar area penerimaan risiko dan perlu ditangani. Setelah menentukan risiko utama, dilakukan penetapan Indikator Risiko Utama (IRU) dan dilanjutkan dengan menyusun manual IRU. Tahapan evaluasi risiko dituangkan pada formular profil dan peta risiko. Tahap ini dimulai dari memilih opsi penanganan risiko yang akan dijalankan. Opsi penanganan risiko dapat berupa mengurangi kemungkinan terjadinya risiko, menurunkan dampak terjadinya risiko mengalihkan risiko, menghindari risiko, maupun menerima risiko. Opsi penanganan risiko dapat merupakan kombinasi dari beberapa opsi tersebut dan sedapat mungkin diarahkan untuk mengurangi kemungkinan terjadinya risiko.

Berdasarkan opsi penanganan risiko yang telah dipilih, dilakukan penyusunan rencana aksi penanganan risiko yang terdiri atas rencana aksi

penanganan risiko yang diturunkan dari unit organisasi yang lebih tinggi dan yang ditetapkan pada unit organisasi tersebut. Tahapan proses penanganan risiko dituangkan pada formular penanganan risiko. Selanjutnya, Bentuk pemantauan dan reviu terdiri atas pemantauan berkelanjutan (*on-going monitoring*), pemantauan berkala, reviu, dan audit manajemen risiko. Adapun dokumen hasil dari manajemen risiko, ialah piagam manajemen risiko dan laporan manajemen risiko. Laporan manajemen risiko merupakan dokumen yang menyajikan informasi terkait pengelolaan risiko kepada *stakeholders*. Informasi tersebut berguna sebagai bahan pertimbangan dan data dukung dalam pengambilan keputusan serta umpan balik terhadap pelaksanaan manajemen risiko.

### 3. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif yakni dengan mengeksplorasi pendapat serta menganalisis perspektif partisipan sebagai objek penelitian

sehingga data primer diperoleh melalui teknik wawancara. Sedangkan data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan dan data pendukung lainnya yang berkaitan dengan penelitian artikel ini. Pencarian data skunder menggunakan *digital repository* dalam mendukung penellitian bidang keuangan (Akhmadi, 2017).

Wawancara bersama Direktorat Pengelolaan Dukungan Pemerintah dan Pembiayaan Infrastruktur (PDPPPI) DJPPR, selaku unit yang bertanggung jawab secara langsung atas proses bisnis KPBU pada proyek Jalan Tol Jakarta-Cikampek II *elevated* khususnya dalam pemberian penjaminan pemerintah pada proyek KPBU, dilakukan pada tanggal 29 Maret 2021 melalui media *google meet* dengan 3 narasumber yaitu Kepala Subbagian Tata Usaha Direktorat PDPPPI; Seksi Pengelolaan Dana Dukungan Pemerintah, Subdirektorat Peraturan dan Pengembangan Kebijakan Pembiayaan Infrastruktur; dan Seksi Penyiapan Poyek Kerja

Sama Sektor I, Subdirektorat Penyiapan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha.

Pada hari yang sama, dilakukan wawancara melalui media *zoom meeting* bersama Direktorat Pengelolaan Risiko Keuangan Negara DJPPR selaku unit pengelola risiko keuangan negara khususnya risiko APBN dengan narasumber Kepala Seksi Risiko Dukungan dan Jaminan atas Penugasan Pemerintah. Adapun pertanyaan yang diajukan berupa jenis risiko yang terdapat pada proyek jalan tol Jakarta-Cikampek II *Elevated*, proses pengelolaan risiko proyek, jenis penjaminan, proses penjaminan, maupun metode alternatif untuk mengalihkan risiko kewajiban kontinjensi pemerintah kepada pihak lain sebagai acuan pelaksanaan proyek berikutnya.

Pengelolaan risiko dapat dikatakan optimal apabila adanya probabailitas risiko namun telah dilakukan mitigasi sehingga tidak mengakibatkan level dampak risiko yang tinggi.

Proses pengolahan data hasil wawancara dimulai dengan membuat transkrip hasil wawancara secara manual agar memahami perspektif narasumber secara mendalam. Selanjutnya, dilakukan pengolahan data menggunakan aplikasi ATLAS.ti dengan cara mengimpor hasil transkrip wawancara ke aplikasi ATLAS.ti sehingga diperoleh *output* berupa *word cloud*, *coding*, dan *networking*. Hasil wawancara diolah dan digunakan sebagai bahan utama dalam menyusun artikel ini.

#### 4. Hasil dan Pembahasan

Secara umum, metode pengelolaan risiko keuangan negara yang digunakan oleh Kementerian Keuangan merupakan modifikasi dari penerapan manajemen risiko berbasis ISO 31000. Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 845/KMK.01/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Manajemen Risiko di Lingkungan Kementerian Keuangan, proses manajemen risiko yang dilakukan oleh seluruh jajaran manajemen dan segenap pegawai di

lingkungan Kementerian Keuangan terdiri atas beberapa tahap, yakni tahap komunikasi dan konsultasi, tahap penetapan konteks, tahap penilaian risiko, tahap penanganan risiko, tahap pemantauan dan reuiu.

Tahap penetapan konteks meliputi menentukan ruang lingkup dan periode manajemen risiko, sasaran organisasi, struktur UPR, mengidentifikasi *stakeholder*, peraturan perundang-undangan yang terkait, serta menetapkan kategori risiko. Setelah menetapkan kategori risiko, maka perlu dilakukan penetapan kriteria risiko. Kriteria risiko mencakup dua kategori, yaitu kriteria kemungkinan terjadinya risiko (*risk likelihood*) dan kriteria dampak risiko. Kriteria dampak risiko dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa area dampak sesuai dengan jenis kejadian risiko yang mungkin terjadi. Setelah menentukan kriteria risiko, sebuah entitas harus menetapkan matriks analisis risiko dan level risiko. Kombinasi antara level dampak dan level kemungkinan terjadinya risiko

menunjukkan besaran risiko. Setelah ditetapkan matriks analisis risiko dan level risiko, selanjutnya dilakukan penetapan selera risiko (*risk appetite*). Selera risiko menjadi dasar dalam menentukan toleransi risiko, yakni batasan besaran kuantitatif level kemungkinan terjadinya dan dampak risiko yang dapat diterima, sebagaimana dituangkan pada kriteria risiko. Tahapan penetapan konteks manajemen risiko dituangkan dalam formulir konteks manajemen risiko.

Tahap penilaian risiko terdiri atas identifikasi risiko, analisis risiko, dan evaluasi risiko. Pada tahap ini UPR akan melakukan identifikasi risiko berdasarkan sasaran yang ingin dicapai UPR yang bersangkutan. *Output* dari tahapan identifikasi risiko ialah berupa formula profil dan peta risiko. Tahap analisis risiko dimulai dengan melakukan inventarisasi sistem pengendalian internal (SPI) yang telah dilaksanakan. Selanjutnya, menentukan estimasi level kemungkinan risiko dan level dampak risiko. *Output* dari tahapan analisis

risiko berupa formula profil dan peta risiko.

Selanjutnya masuk ke tahap evaluasi risiko yang dilakukan dengan menyusun prioritas risiko berdasarkan besaran risiko di mana besaran risiko tertinggi mendapatkan prioritas paling tinggi. Tahapan evaluasi risiko dituangkan pada formula profil dan peta risiko. Setelah itu, masuk ke tahap penanganan risiko yang dimulai dengan memilih opsi penanganan risiko yang akan dijalankan. Opsi penanganan risiko dapat berupa mengurangi kemungkinan terjadinya risiko, menurunkan dampak terjadinya risiko, mengalihkan risiko, menghindari risiko, maupun menerima risiko. Opsi penanganan risiko dapat merupakan kombinasi dari beberapa opsi tersebut dan sedapat mungkin diarahkan untuk mengurangi kemungkinan terjadinya risiko. Tahapan proses penanganan risiko dituangkan pada formula penanganan risiko. Selanjutnya, bentuk pemantauan dan reviu terdiri atas pemantauan berkelanjutan (*on-going*

*monitoring*), pemantauan berkala, reviu, dan audit manajemen risiko. Adapun dokumen hasil dari manajemen risiko, ialah piagam manajemen risiko dan laporan manajemen risiko. Laporan manajemen risiko merupakan dokumen yang menyajikan informasi terkait pengelolaan risiko kepada *stakeholders*. Informasi tersebut berguna sebagai bahan pertimbangan dan data dukung dalam pengambilan keputusan serta *feedback* terhadap pelaksanaan manajemen risiko.

#### **4.1. Pengelolaan Risiko Kewajiban Kontinjensi Pemerintah pada Proyek KPBU Jalan Tol Layang Jakarta-Cikampek II**

Jalan Tol Layang Jakarta-Cikampek II merupakan sebuah proyek jalan tol layang terpanjang di Indonesia yang membentang dari wilayah Junction Cikunir hingga Karawang Barat. Proyek ini diprakarsai oleh PT Jasa Marga (Persero) (*unsolicited*) dengan Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK) adalah Badan Pengatur Jalan

Tol (BPJT) yang merupakan sebuah badan di bawah Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) yang berwenang untuk melaksanakan sebagian wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan jalan tol yang meliputi pengaturan, perusahaan, dan pengawasan Badan Usaha Jalan Tol (BUJT). Pembangunan Jalan Tol Layang Jakarta-Cikampek II dilakukan oleh kontraktor PT Waskita Karya (Persero) Tbk bersama PT Acset Indonusa Tbk dengan skema kerjasama operasi. Perusahaan jalan tol ini dilakukan oleh Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) PT Jasamarga Jalanlayang Cikampek (JJC) yang merupakan anak usaha dari PT Jasa Marga (Persero) Tbk dengan estimasi nilai investasi proyek mencapai Rp 16,4 triliun dan masa konsesi 40 tahun.

Di dalam proyek KPBU, investasi yang dominan biasanya berasal dari pemberi pinjaman (*lender*). Berdasarkan PPJT, pada proyek Jalan Tol Jakarta-Cikampek 2 *elevated*, porsi minimal ekuitas badan usaha

jalan tol (BUJT) sebesar 30% dan porsi maksimal pinjaman dari *lender* sebesar 70%. Preferensi *lender* ialah meminimalkan segala sesuatu yang berdampak negatif terhadap investasi, baik ekuitas maupun pinjaman. Oleh karena itu proyek ini diberikan penjaminan infrastruktur atas segala risiko yang bersumber dari pihak PJPK/pemerintah untuk mengurangi risiko pada proyek. Penjaminan infrastruktur ini dilakukan melalui penjaminan bersama antara PT PII selaku BUPI dan Kementerian Keuangan selaku pemerintah. Adanya penjaminan pemerintah berupa penjaminan infrastruktur pada proyek KPBU Jalan Tol Layang Jakarta-Cikampek *elevated* diberikan terhadap pembayaran kewajiban finansial PJPK. Jaminan dalam perspektif yuridis dimaknai sebagai salah satu upaya untuk memberikan kepastian hukum kepada pihak yang memberi pinjaman (kreditur) bahwa pihak yang memiliki kewajiban (debitur) akan memenuhi kewajibannya (Irwanugroho, 2019).

Mengingat sifat penjaminan yang tidak menghilangkan kewajiban pihak terjamin (*first obligator*), maka kesiapan dan kemampuan PJPK untuk melaksanakan sendiri kewajiban finansialnya apabila terjadi risiko infrastruktur sangat penting. Tanpa pengelolaan risiko yang baik, ada kemungkinan PJPK tidak mampu memenuhi kewajibannya untuk membayar kompensasi finansial sebab risiko yang ada tidak dapat diantisipasi sebelumnya dan/atau PJPK tidak dapat menganggarkan dana untuk membayar kewajiban tersebut melalui mekanisme APBN sampai dengan jatuh temponya kewajiban (Mulyono, 2017). Ketidakmampuan PJPK dalam memenuhi kewajiban finansialnya dapat berimbas pada penurunan kredibilitas pemerintah secara umum, yang dapat berdampak negatif pada persepsi calon investor terhadap KPBU di Indonesia. Oleh sebab itu, dibutuhkan strategi manajemen risiko yang baik dan efektif untuk mengelola risiko kewajiban kontinjensi sehingga proyek KPBU dapat berjalan sesuai

target yang diharapkan. Berdasarkan hasil wawancara dengan Direktorat PDPPI, konteks pengelolaan risiko kewajiban kontinjensi pemerintah, dimulai dari melakukan identifikasi dan analisis risiko, *assessment/* evaluasi risiko, mitigasi risiko, serta *monitoring* dan evaluasi risiko. Hal ini sesuai dengan proses manajemen risiko yang dilakukan di lingkungan Kementerian Keuangan yakni menggunakan pendekatan modifikasi manajemen risiko berbasis ISO 31000.

Sebelum melangkah ke tahap identifikasi risiko, para *stakeholders* harus mampu mengidentifikasi unit pemilik risiko (UPR) atau yang biasa disebut sebagai *risk owner*. Dalam konteks proyek jalan tol Jakarta-Cikampek *elevated*, berdasarkan perjanjian perusahaan jalan tol (PPJT), terdapat beberapa pihak yang menjadi pemilik atas risiko-risiko yang ada dalam proyek sesuai dengan ketentuan perjanjian, yakni pemerintah (Kementerian Keuangan), PJK (BPJT), badan usaha (BUJT), dan PT PII (penjamin). Pada tahap identifikasi

risiko proyek KPBU jalan tol, pembagian risiko (*risk sharing*) antara pemilik risiko, yakni pemerintah, badan usaha, dan PT PII yang terdapat dalam PPJT dapat mengacu pada acuan alokasi risiko proyek KPBU yang diterbitkan oleh PT PII.

Meskipun demikian, tidak merupakan suatu keharusan bahwa sebuah proyek harus mengikuti acuan yang dimaksud. Terdapat kemungkinan alokasi risiko yang berbeda disebabkan karena karakteristik khusus suatu proyek. Sebagai contoh, proyek Jalan Tol Jakarta-Cikampek *elevated* memiliki karakteristik khusus berupa jalan tol bertingkat (*elevated*) yang dibangun di atas jalan tol Jakarta-Cikampek *existing* sehingga tidak membutuhkan pembebasan tanah. Dalam hal ini, risiko pembebasan tanah menjadi sangat minim atau tidak berpengaruh, Ini salah satu kondisi spesifik yang membuat alokasi risiko di PPJT untuk proyek jalan tol Jakarta-Cikampek *elevated* berbeda dengan acuan alokasi risiko PT PII untuk proyek KPBU jalan tol secara umum.

Berdasarkan PPJT Jakarta-Cikampek *elevated*, pengalokasian risiko antara pemerintah, PT PII, dan badan usaha pada proyek KPBU Jalan Tol Jakarta-Cikampek *elevated* dirinci sebagai berikut.

- a. Risiko yang menjadi tanggung jawab pihak badan usaha (BUJT): (1) risiko perencanaan teknik dan konstruksi proyek; (2) risiko kerugian yang diderita pihak ketiga (pengguna jalan tol) yang mencakup cedera badan, kematian, kerusakan harta benda, dan gangguan yang terjadi di dalam Ruang Milik Jalan Tol akibat kesalahan BUJT.
- b. Risiko yang dijamin jawab pemerintah: (1) risiko politik yang berakibat pada pengakhiran perjanjian (terminasi) (pasal 17 PPJT), yaitu keterlambatan penyesuaian tarif tanpa penyebab yang dapat dibenarkan dan badan usaha menggunakan haknya untuk mengakhiri perjanjian; (2) risiko perubahan hukum dan/atau peristiwa tindakan/tiadanya

tindakan pemerintah dan badan usaha menggunakan haknya untuk terminasi; dan (3) risiko keadaan kahar, seperti bencana alam, perang, kerusakan, dan sebagainya.

- c. Risiko yang dijamin oleh PT PII: (1) keterlambatan pemberlakuan penyesuaian tarif yang tidak melebihi 6 bulan dari jadwal penyesuaian tarif (pasal 11.7 PPJT); (2) peristiwa politik permanen, yakni perubahan hukum dan/atau peristiwa tindakan/tiadanya tindakan pemerintah yang mengakibatkan kerugian badan usaha yang memiliki dampak sampai dengan akhir masa konsesi dan tidak berakibat pada terminasi; dan (3) peristiwa politik temporer, yakni perubahan hukum dan/atau peristiwa tindakan/tiadanya tindakan pemerintah yang mengakibatkan kerugian badan usaha yang memiliki dampak tidak sampai dengan akhir masa konsesi dan tidak berakibat pada terminasi.

Setelah melakukan proses identifikasi dan pengalokasian risiko,

kemudian dilakukan analisis risiko. Analisis risiko ini ditujukan untuk memberikan penilaian terhadap setiap risiko yang telah berhasil teridentifikasi berdasarkan level probabilitas risiko dan level dampak risiko. Berdasarkan hasil wawancara dengan Direktorat PDPPI, hasil penilaian terhadap risiko-risiko yang terdapat pada proyek jalan tol Jakarta-Cikampek *elevated* ialah risiko yang memiliki dampak besar yakni risiko-risiko politik yang berakibat pada terminasi dan risiko konstruksi proyek. Namun di sisi lain probabilitas terjadinya risiko politik yang berakibat pada terminasi oleh badan usaha itu sangat kecil mengingat jalan tol tersebut memiliki *traffic* yang ramai dan termasuk salah satu proyek yang cukup aman. Menurut hasil wawancara dengan DJPPR, risiko yang memiliki probabilitas keterjadian yang cukup tinggi saat ini ialah risiko konstruksi, misalnya risiko ambruknnya jalan tol. Hal ini disebabkan karena kondisi jalan tol tersebut sebagai jalan layang bertingkat. Mengingat probabilitasnya

cukup tinggi, risiko ini tentu telah diantisipasi oleh badan usaha sebelumnya. Isu yang paling sering muncul di tahap pra konstruksi proyek jalan tol, yaitu risiko pembebasan tanah, risiko perubahan regulasi (pemotongan anggaran pemerintah), dan risiko desain yang kurang matang (Sutantiningrum & Hatmoko, 2019). Sedangkan, di proyek Jalan Tol Jakarta-Cikampek 2 *elevated* tidak ada risiko pengadaan tanah sehingga risiko-risiko yang biasanya menghambat pembangunan proyek jalan tol secara umum, risikonya minim di proyek jalan tol Jakarta-Cikampek *elevated*.

Setelah dilakukan analisis serta penilaian terhadap risiko proyek, selanjutnya perlu dilakukan tindakan penanganan atau mitigasi terhadap risiko proyek. Opsi penanganan risiko dapat berupa mengurangi kemungkinan terjadinya risiko, menurunkan dampak terjadinya risiko, mengalihkan risiko, menghindari risiko, maupun menerima risiko. Penanganan risiko dapat merupakan

kombinasi dari beberapa opsi tersebut. Dalam konteks Jalan tol Jakarta-Cikampek II *elevated*, strategi mitigasi risiko kewajiban kontinjensi yang diterapkan ialah melakukan pemberian kompensasi tunai dan penjaminan infrastruktur melalui penjaminan bersama antara PT PII (BUPI) dan Kementerian Keuangan (pemerintah).

Mitigasi risiko dalam bentuk pemberian kompensasi dapat dilakukan dengan tiga bentuk yakni perpanjangan masa konsesi, penyesuaian tarif tol awal, dan/atau kompensasi tunai. Mekanisme kenaikan tarif dilakukan sebagai bentuk insentif agar perusahaan jalan tol lebih efisien dan mencegah subsidi yang lebih besar di masa mendatang, serta guna mendukung struktur penyedia infrastruktur yang baru (Darmawan, 2018). Kompensasi dalam bentuk perpanjangan masa konsesi dan penyesuaian tarif jalan tol tidak menimbulkan kewajiban kontinjensi bagi pemerintah sebab di dalam akuntansi, kewajiban kontinjensi akan diakui dalam neraca pemerintah

apabila probabilitasnya bisa dipastikan dan nilainya bisa diestimasi, artinya kewajiban tersebut bersifat moneter karena pemerintah harus mengeluarkan sejumlah uang sehingga itu bisa diakui sebagai kewajiban. Sedangkan, kompensasi berbentuk perpanjangan masa konsesi atau penyesuaian tarif tol tidak menyebabkan pemerintah mengeluarkan sejumlah uang untuk melakukannya. Kompensasi yang dapat menimbulkan kewajiban kontinjensi bagi pemerintah yakni kompensasi tunai.

Dalam konteks proyek Jalan Tol Jakarta-Cikampek 2 *elevated* (dan proyek KPBU lainnya di mana Menteri/Kepala Lembaga menjadi PJPK), kewajiban kontinjensi pemerintah dapat dilihat dari dua perspektif, yaitu:

- a. Pemerintah, dalam hal ini Kementerian Keuangan, sebagai penjamin proyek KPBU;
- b. Pemerintah, dalam hal ini PJPK, sebagai pihak yang berkontrak dalam KPBU.

Risiko kewajiban kontinjensi dalam hal Kementerian Keuangan sebagai penjamin adalah risiko terklaimnya penjaminan apabila PJPK tidak mampu melaksanakan kewajibannya dalam PPJT untuk membayar kompensasi pengakhiran perjanjian kepada BUJT dengan sebab-sebab sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya yaitu adanya risiko politik pemerintah yang berakibat pada terminasi, yakni keterlambatan penyesuaian tarif dan perubahan hukum dan/atau ada/tiadanya tindakan pemerintah serta keadaan kahar yang berakibat pada terminasi.

Apabila risiko politik yang berakibat pada terminasi kontrak tidak diantisipasi oleh pemerintah pada pembahasan APBN di tahun sebelumnya, maka kewajiban PJPK atas pembayaran kompensasi pada tahun anggaran berjalan tidak dianggarkan pada anggaran PJPK sehingga PJPK tidak memiliki kapasitas anggaran yang memadai untuk membayar sendiri kewajiban tersebut. Hal ini dapat mengakibatkan

peristiwa terklaimnya penjaminan pemerintah. Ketika timbul klaim terhadap penjaminan pemerintah, Kementerian Keuangan selaku penjamin terlebih dahulu melakukan verifikasi untuk memastikan bahwa klaim tersebut telah memenuhi kriteria yakni kesesuaian antara klaim dengan cakupan nilai penjaminan yang telah disetujui dalam perjanjian penjaminan serta tidak terjadi perselisihan antara PJPK dan penerima jaminan (BUJT) mengenai tagihan yang diajukan oleh penerima jaminan kepada PJPK. Apabila hasil verifikasi telah memenuhi kriteria yang disebutkan, Kementerian Keuangan dapat melaksanakan kewajibannya kepada penerima jaminan.

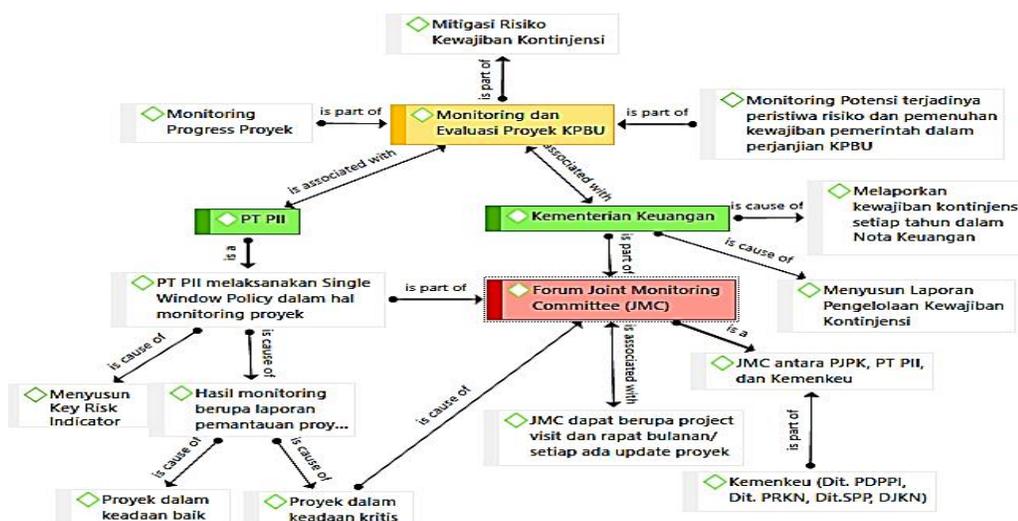
Selain dari sisi Kementerian Keuangan, kewajiban kontinjensi pemerintah juga dapat dilihat dari sisi PJPK sebagai pihak yang berkontrak dalam perjanjian KPBU. Klausul pemberian kompensasi tunai oleh PJPK atas terjadinya risiko infrastruktur merupakan kewajiban kontinjensi bagi PJPK. Kewajiban

untuk membayar kompensasi tunai pada proyek Jalan Tol Jakarta-Cikampek 2 *elevated*, yaitu:

- a. Kompensasi tunai atas terjadinya keterlambatan pemberlakuan penyesuaian tarif yang tidak melebihi 6 bulan dari jadwal penyesuaian tarif (Pasal 11.7 PPJT);
- b. Kompensasi tunai atas terjadinya risiko politik temporer atau permanen yang tidak berakibat pada pengakhiran perjanjian (Pasal 16 PPJT);
- c. Kompensasi tunai atas terjadinya risiko politik yang berakibat pada pengakhiran perjanjian (Pasal 17 PPJT).

Pada proyek jalan tol Jakarta-Cikampek 2 *elevated* (dan proyek KPBU yang lain di mana Menteri/Kepala Lembaga menjadi PJK), eksposur risiko pemberian kompensasi tunai dilakukan terhadap

APBN, namun terdapat perbedaan bagian anggaran. Bagian anggaran (BA) K/L Kementerian PUPR digunakan untuk mengalokasikan kompensasi tunai yang akan dibayar oleh PJK, sedangkan belanja negara melalui BA- BUN digunakan ketika kompensasi tunai dibayarkan oleh Kementerian Keuangan melalui mekanisme penjaminan. Apabila BPJT tidak mampu membayar kewajiban kompensasi tunai pada huruf a, huruf b, dan huruf c, PT PII akan melakukan penjaminan pembayaran kompensasi untuk huruf a dan huruf b diikuti dengan kewajiban BPJT untuk memenuhi perjanjian regres kepada PT PII. Sedangkan untuk huruf c akan dijamin oleh pemerintah (Kementerian Keuangan) tanpa diikuti dengan kewajiban BPJT untuk memenuhi perjanjian regres kepada pemerintah.



Gambar 2

Monitoring dan Evaluasi Proyek KPBU

Sumber: Diolah dalam Penelitian (2021)

Selain melakukan mitigasi risiko berupa pemberian kompensasi atas risiko kewajiban kontinjensi yang telah disebutkan, pemerintah juga melakukan proses *monitoring* dan evaluasi dalam rangka mengelola risiko kewajiban kontinjensi pemerintah pada proyek jalan tol ini (Gambar 2). *Monitoring* yang dilaksanakan yakni berupa pemantauan berkala yang dilakukan dalam forum *Joint Monitoring Committee* (JMC) antara PJK, PT PII, dan Kementerian Keuangan. Kegiatan JMC ini bersifat dinamis berupa rapat atau kunjungan proyek. Sebagai wujud

penerapan *single window policy* oleh PT PII, ketika proyek dalam keadaan yang baik, pemantauan diinisiasi oleh PT PII dalam bentuk penyampaian laporan hasil *monitoring* proyek kepada Kementerian Keuangan tanpa memerlukan pembahasan khusus. Namun, ketika kondisi proyek dinyatakan kritis, pemantauan dilakukan dengan rapat setiap bulan atau ketika ada *project update*. Aspek yang dipantau dan dievaluasi yaitu perkembangan proyek maupun potensi terjadinya peristiwa risiko serta pemenuhan kewajiban pemerintah dalam perjanjian KPBU. Selain

*monitoring* yang dilakukan oleh PT PII, PT PII juga menyusun *key risk indicator* untuk setiap proyek yang dijamin oleh PT PII.

Dalam konteks proyek KPBU jalan tol, unit di bawah Kementerian Keuangan yang turut dalam JMC yakni Direktorat PDPPI yang biasanya berkoordinasi dengan Direktorat Strategi dan Portofolio Pembiayaan (SPP) dan Direktorat PRKN. Keterlibatan Direktorat PDPPI dalam JMC dikarenakan Direktorat PDPPI bertindak sebagai *front office* atau unit yang menyalurkan penjaminan kepada proyek-proyek KPBU. Sedangkan keterlibatan Direktorat SPP dikarenakan unit tersebut yang membuat kebijakan batas maksimum penjaminan, dalam hal ini bertindak sebagai *middle office*. Kemudian dalam konteks *monitoring*, Direktorat SPP juga mengelola dana kewajiban penjaminan untuk proyek secara umum, walaupun dalam *case* proyek jalan tol ini tidak dapat menggunakan dana kewajiban pemerintah untuk melakukan pembayaran klaim

penjaminan pemerintah. Terkait Direktorat PRKN, unit tersebut yang melakukan analisis terhadap kebijakan pengelolaan risiko keuangan negara secara makro, yakni melihat dampak risiko terhadap kapasitas APBN maupun terhadap defisit. Selain tiga unit tersebut, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) sebagai pemegang saham PT PII juga turut dalam kegiatan pemantauan, mengingat ketika terjadi sebuah risiko biasanya dikaitkan dengan kemampuan dari PT PII dalam melakukan penjaminan. Selain itu, Direktorat PDPPI juga telah menyiapkan unit khusus selevel kepala seksi yang memiliki tugas untuk melaksanakan manajemen kontrak dan mitigasi risiko atas dukungan pemerintah yang disediakan melalui Direktorat PDPPI.

Selain melakukan pemantauan berkala sebagai bentuk mitigasi risiko kewajiban kontinjensi, Kementerian Keuangan sebagai pemberi jaminan juga secara rutin melaporkan risiko kewajiban kontinjensi pemerintah di

dalam nota keuangan yang diterbitkan setiap tahun dan menerbitkan laporan pengelolaan kewajiban penjaminan setiap triwulan yang dapat diakses pada *website* DJPPR. Berdasarkan laporan *monitoring* per November 2020, Jalan Tol Jakarta-Cikampek 2 *elevated* memiliki status “tidak ada perkembangan terbaru dan peristiwa risiko khusus yang memerlukan perhatian”. Hasil pemantauan dan evaluasi proyek menunjukkan potensi terjadinya risiko klaim penjaminan pemerintah pada proyek Jalan Tol Jakarta-Cikampek 2 *elevated* terbilang sangat rendah (*remote*) karena kemungkinan BUJT untuk melakukan terminasi akibat risiko politik atau keadaan kahar yang menyebabkan terminasi juga rendah sehingga tidak diperlukan anggaran pembayaran risiko kewajiban kontinjensi. Secara keseluruhan, dapat dikatakan bahwa proses pengelolaan risiko pada proyek ini telah optimal sebab adanya probabilitas risiko yang telah dilakukan mitigasi sehingga tidak mengakibatkan level dampak risiko

yang tinggi serta seluruh tahapan pengelolaan telah dilakukan dengan baik sesuai dengan peraturan yang berlaku.

#### **4.2. Metode dalam Mengalokasikan Risiko Kewajiban Kontinjensi Pemerintah yang dapat diimplementasikan pada Proyek Jalan Tol Berikutnya**

Salah satu cara untuk mengelola risiko pemerintah ialah dengan melakukan pemindahan risiko kepada pihak lain (swasta/ badan usaha). Pada proyek jalan tol, dalam konteks bahwa kewajiban kontinjensi pemerintah adalah kewajiban pemerintah untuk membayarkan kompensasi finansial kepada badan usaha atas terjadinya risiko infrastruktur, memindahkan kewajiban kontinjensi kepada badan usaha, sama artinya dengan mengalihkan risiko atau mengubah alokasi risiko infrastruktur. Hal ini dapat diartikan dalam 2 hal, yakni:

- a. Pemerintah, dalam hal ini PJKP, tidak menanggung risiko infrastruktur (umumnya disebut

risiko politik) yang menjadi tanggung jawab PJKP; atau

- b. Pemerintah mengalihkan sebagian tanggung jawabnya kepada badan usaha

Pada huruf a, yang dapat terjadi ialah pemerintah tidak memberikan kompensasi atas terjadinya risiko politik, misalnya tidak ada kompensasi tunai ketika terjadi keterlambatan penyesuaian tarif oleh pemerintah. Contoh lain, ketika terjadi risiko politik yang menyebabkan terminasi, pemerintah tidak memberikan kompensasi atas terminasi atau dalam hal ini pemerintah tidak mengganti investasi badan usaha apabila perjanjian diakhiri di tengah jalan. Sedangkan contoh pada huruf b yakni dalam hal penyesuaian tarif yang merupakan wewenang dari pemerintah namun diserahkan kepada badan usaha. Pengalihan kewajiban kontinjensi kepada pihak swasta akan membuat profil risiko proyek menjadi berubah sehingga kemungkinan proyek menjadi tidak *feasible* sangat tinggi.

Selanjutnya berkaitan dengan pengalihan sebagian tanggung jawab kepada badan usaha, kewajiban memberikan pelayanan publik merupakan kewajiban pemerintah yang artinya segala hal menyangkut pelayanan publik dikuasai oleh pemerintah. Pemerintah sebagai regulator harus melindungi hak-hak rakyatnya melalui kebijakan yang diterbitkan. Negara Republik Indonesia bercorak *welfare state* sehingga negara mengutamakan kepentingan seluruh rakyat (Irwanugroho, 2019). Melakukan penetapan tarif merupakan kewenangan pemerintah. Apabila kewenangan tersebut dialihkan kepada pihak swasta, dikhawatirkan badan usaha akan bertindak oportunistik dengan menetapkan tarif sendiri untuk memaksimalkan profitnya sehingga dapat merugikan masyarakat. Selain itu, dalam hal terjadi terminasi kontrak, jalan tol yang notabene miliknya pemerintah tidak mungkin diserahkan kepada swasta untuk selanjutnya pihak swasta bebas melakukan apa saja

terhadap jalan tol tersebut. Itu sebabnya, ketika terjadi terminasi, pemerintah harus memberikan kompensasi kepada pihak swasta. Oleh sebab itu, risiko kewajiban kontinjensi pemerintah pada proyek KPBU jalan tol ini tidak mungkin seluruhnya dialihkan kepada badan usaha. Sebagian risiko kewajiban kontinjensi pemerintah masih mungkin untuk dialihkan kepada badan usaha, tetapi ada risiko yang tidak dapat dialihkan kepada pihak swasta yakni risiko yang bersumber dari pemerintah seperti risiko politik di mana hanya pemerintah yang dapat mengendalikannya (memiliki wewenang).

Terkait dengan huruf a, dalam hal pemerintah tidak memberikan kompensasi finansial ketika terjadi risiko infrastruktur, hal ini tentu saja akan berdampak negatif terhadap investasi badan usaha. Sebagai contoh, ketika pemerintah berjanji akan memberikan kompensasi atas keterlambatan kenaikan tarif setiap 2 tahun sekali, namun saat risiko itu

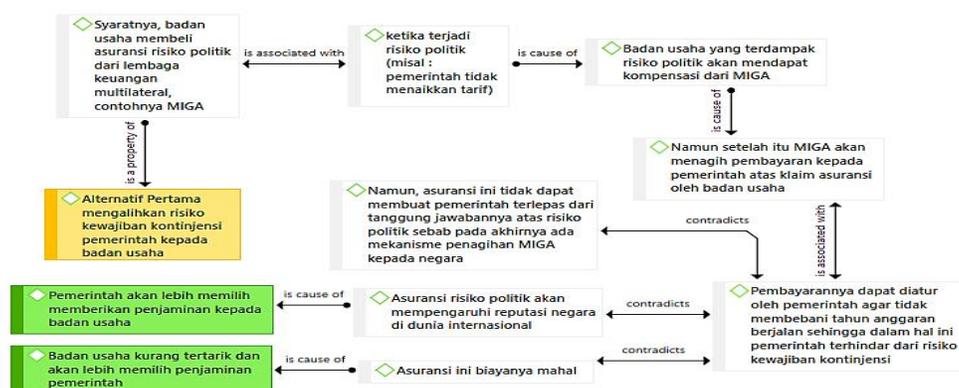
terjadi, pemerintah tidak memberikan kompensasi, hal ini tentu akan mempengaruhi proyeksi pendapatan badan usaha menjadi menurun (*return* badan usaha menjadi tidak sesuai dengan perencanaan awal) sehingga badan usaha akan menolak menerima risiko tersebut.

Namun, berdasarkan penelitian di beberapa negara dengan tingkat kepastian hukum yang sangat tinggi, yakni tipikal negara maju, biasanya badan usaha siap menerima risiko politik seperti adanya rasionalisasi tarif atau penurunan tarif jalan tol. Faktor yang menyebabkan badan usaha siap menerima risiko politik tersebut ialah karena sistem hukum di negara tersebut sudah sangat mapan. Investor sudah tahu harus melakukan apa dan solusinya akan seperti apa ketika suatu peristiwa politik berdampak pada proyeknya. Hal ini sedikit berbeda dengan model pemerintahan di Indonesia di mana ketika terjadi pergantian kepemimpinan biasanya akan diikuti dengan pergantian kebijakan yang terkadang bertentangan

dengan perjanjian proyek. Salah satu faktor pendorong kesuksesan implementasi KPBU yaitu tergantung pada tingkat dukungan prosedur hukum (Nsasira et al., 2013). Oleh karena itu, tingkat kepastian usaha/investasi pasti berkorelasi dengan tingkat kepastian hukum. Investor melihat negara-negara dengan tingkat kepastian hukum yang sangat tinggi biasanya diikuti dengan risiko politik yang sangat rendah sehingga investor tidak membutuhkan penjaminan karena sudah merasa aman.

Sebenarnya ada beberapa jenis risiko politik pemerintah yang dapat dialihkan kepada badan usaha dengan syarat badan usaha dapat membeli asuransi dari pihak ketiga untuk mengcover risiko politik pemerintah seperti seperti lembaga multilateral,

contohnya Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA). Selain itu tidak ada larangan bagi PJKK apabila ingin memperoleh penjaminan untuk menjamin suatu proyek infrastruktur dari pihak asing selain PT PII (Kaming et al., 2017). MIGA merupakan sebuah lembaga keuangan internasional yang dibentuk oleh Bank Dunia pada tahun 1986. MIGA dibentuk dengan tujuan untuk memperlancar arus investasi lintas batas di antara negara anggota MIGA melalui pemberian penjaminan dalam bentuk asuransi terhadap risiko politik dan peningkatan kredit kepada investor dan pemberi pinjaman. Keanggotaan MIGA terbatas pada anggota Bank Dunia dan Bank of Switzerland sehingga dalam hal ini investor Indonesia dapat membeli asuransi dari MIGA.



**Gambar 3**

Alternatif Pertama Pengalihan Risiko Kewajiban Kontinjensi Pemerintah

Sumber: Diolah dalam Penelitian (2021)

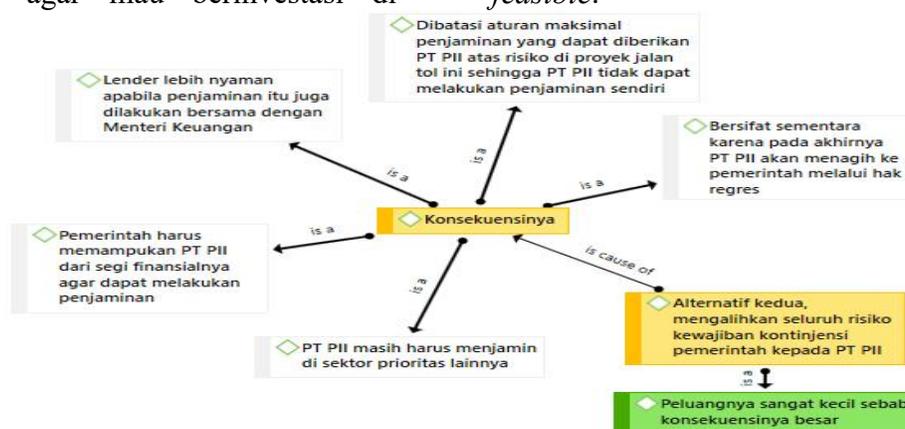
Mekanisme untuk mengklaim asuransi MIGA (Gambar 3) yakni pada saat terjadi risiko politik, misalnya pemerintah tidak menyesuaikan tarif tol, yang menyebabkan kerugian pada investasi badan usaha, investor yang telah membeli asuransi dari MIGA dapat mengklaim pembayaran kepada MIGA atas kerugian yang ditanggungnya. Setelah MIGA membayarkan kompensasi kepada investor, MIGA akan menagih kepada negara yang bersangkutan (di mana proyek berada) untuk membayarkan kembali jumlah klaim asuransi tersebut kepada MIGA (*letter of undertaking*). Pembayaran ini dapat diatur oleh pemerintah Indonesia sehingga tidak serta-merta membebani anggaran

tahun berjalan. Adanya asuransi ini dapat membuat pemerintah terhindar dari risiko kewajiban kontinjensi. Dengan adanya aturan ini, pemerintah tentu akan sangat berhati-hati agar tidak menimbulkan risiko politik yang dapat merusak reputasi negara dikalangan investor di mana dapat memicu permasalahan dengan Bank Dunia atau mengganggu kelancaran pinjaman negara kepada Bank Dunia.

Namun, biaya asuransi ini cenderung lebih mahal sehingga badan usaha biasanya akan lebih tertarik dengan penjaminan pemerintah. Selain itu, ketika badan usaha sampai memilih untuk mengasuransikan risiko politik, kualitas politik di suatu negara tentu akan dipertanyakan dan

pemerintah Indonesia tentu tidak menginginkan hal itu terjadi karena dapat mempengaruhi reputasi negara di dunia internasional. Oleh karena itu, pemerintah akan cenderung memilih untuk memberikan penjaminan risiko politik kepada badan usaha. Dalam hal ini sebenarnya pemerintah Indonesia akan tetap sulit untuk menghindari dari risiko politik. Apabila pemerintah mengeluarkan kebijakan ekstrem yang mengharuskan badan usaha untuk menerima segala risiko politik pemerintah, akan sulit untuk menarik investor agar mau berinvestasi di

Indonesia khususnya di sektor infrastruktur. Hal ini disebabkan karakteristik proyek infrastruktur yang merupakan proyek jangka panjang, umumnya dibutuhkan oleh pemerintah untuk pelayanan publik, dan bukan barang komersial sehingga infrastruktur sering dipandang sebagai investasi yang sangat berisiko dan kurang diminati. Secara teori, memindahkan risiko kewajiban kontinjensi pemerintah pada proyek KPBU jalan tol kepada badan usaha itu mungkin saja terjadi, namun tidak *feasible*.



Gambar 4.

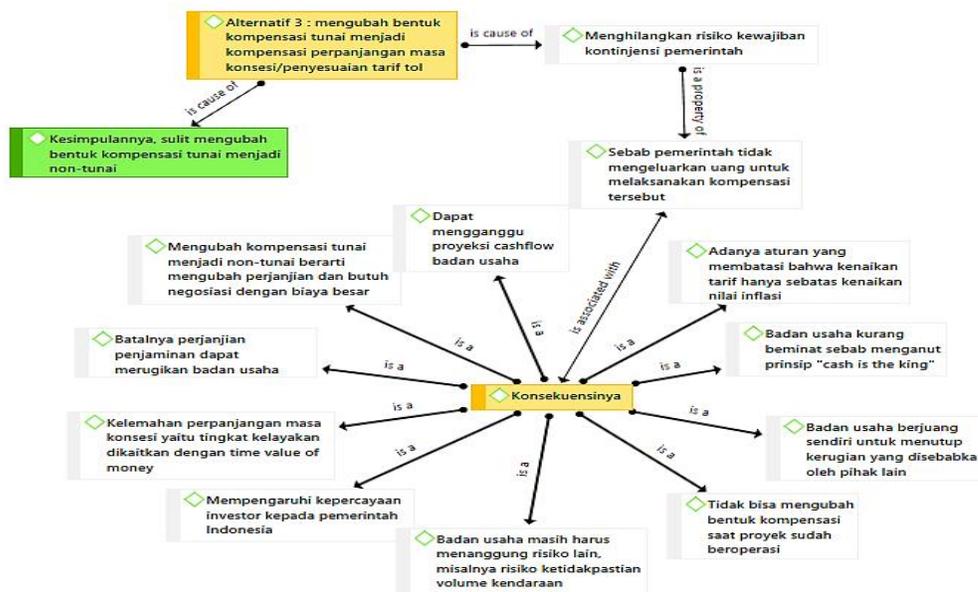
Alternatif Kedua Pengalihan Risiko Kewajiban Kontinjensi Pemerintah

Sumber: Diolah dalam penelitian (2021)

Alternatif kedua (Gambar 4) yang masih mungkin dilakukan ialah risiko kewajiban kontinjensi pemerintah pada proyek jalan tol ini dialihkan seluruhnya kepada PT PII apabila pemerintah ingin mengurangi kewajiban kontinjensinya. Tetapi hal ini juga akan mirip dengan asuransi MIGA sebab pada akhirnya PT PII akan menagih kembali kepada pemerintah melalui hak regres. Pengalihan risiko kewajiban kontinjensi pemerintah kepada PT PII memiliki banyak konsekuensi. Dari sisi finansial, pemerintah harus memampukan PT PII untuk melakukan penjaminan yaitu dengan penambahan kapasitas modal PT PII melalui penyertaan modal negara (PMN). Selain faktor kapasitas modal, PT PII juga dibatasi oleh aturan maksimal penjaminan yang diperkenankan untuk diberikan pada sektor jalan tol sehingga PT PII tidak dapat

melakukan penjaminan sendiri pada proyek jalan tol.

Selain itu, apabila seluruh kewajiban kontinjensi pemerintah dialihkan kepada PT PII, eksposur penjaminan PT PII terhadap jalan tol ini akan sangat besar sehingga dikhawatirkan PT PII tidak dapat melakukan penjaminan ke sektor prioritas lainnya. Padahal masih banyak sektor lain yang perlu didorong pembangunannya seperti rumah sakit, sumber daya air dan irigasi, air minum, telekomunikasi, dan lain-lain. Selain itu, *lender* akan jauh lebih nyaman ketika pemberian penjaminan proyek juga di *backup* oleh Menteri Keuangan. Sehingga dalam hal ini pemerintah memiliki peluang yang kecil untuk memindahkan seluruh kewajiban kontinjensi pemerintah pada proyek jalan tol kepada PT PII.



Gambar 5.

Alternatif Ketiga Pengalihan Risiko Kewajiban Kontinjensi Pemerintah

Sumber: Diolah dalam Penelitian (2021)

Alternatif ketiga (Gambar 5) adalah mengubah bentuk kompensasi tunai menjadi perpanjangan masa konsesi atau penyesuaian tarif. Di dalam PPJT, kompensasi tunai untuk keterlambatan penyesuaian tarif yang dijamin oleh PT PII maksimal sebesar 200 miliar. Jika dampak kerugian BUJT lebih besar dari nilai tersebut, kelebihan akan dikompensasi dengan perpanjangan masa konsesi atau penyesuaian tarif. Apabila kedua belah pihak (PJK dan BUJT) sepakat untuk mengubah bentuk kompensasi

tunai atas keterlambatan penyesuaian tarif menjadi kompensasi perpanjangan masa konsesi atau penyesuaian tarif awal, kompensasi jenis tersebut tidak akan menimbulkan kewajiban kontinjensi bagi pemerintah. Perubahan jenis kompensasi ini membutuhkan kesepakatan dari beberapa pihak, yaitu PJK, BUJT, lender, dan penjamin.

Keterlibatan PJK dan BUJT yakni dalam hal sebagai pihak yang berkontrak tentunya memerlukan persetujuan dari lender karena akan

mengubah profil risiko proyek yang dapat berdampak pada kemampuan badan usaha mengembalikan pinjaman kepada *lender*. Selain itu, persetujuan dari PT PII sebagai penjamin juga dibutuhkan dalam mengakomodasi perubahan ini karena berdampak langsung kepada klausul yang dapat dijamin oleh PT PII (kompensasi tunai) di mana penjaminan infrastruktur tidak dapat dilakukan untuk kompensasi yang bukan kompensasi tunai. Ketika ada pihak yang tidak sepakat dengan perubahan tersebut, namun pemerintah memaksakan hal ini, perubahan tersebut akan dianggap sebagai risiko politik dalam hal ini tindakan atau tiadanya tindakan pemerintah yang dapat berakibat pada terminasi.

Adapun keterbatasan yang dimiliki apabila kompensasi tunai diubah menjadi perpanjangan masa konsesi yakni berhubungan dengan *time value of money*. Tingkat kelayakan itu ada pada titik optimum masa konsesi/periode sebuah proyek yang biasanya terjadi pada tahun ke-30 sampai 40 tahun. Ketika timbul

kompensasi berupa perpanjangan masa konsesi proyek hingga tahun ke-60, maka keuntungan badan usaha menjadi tidak seberapa. Semakin besar penambahan masa konsesi proyek maka hal tersebut semakin tidak dapat menambah banyak keuntungan bagi badan usaha karena perhitungannya menggunakan *compounding* dari *time value of money*. Sementara itu, keterbatasan yang dimiliki dari kompensasi berbentuk penyesuaian tarif progresif, yaitu adanya peraturan yang membatasi. Pada Pasal 48 ayat 3 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan menyebutkan bahwa evaluasi dan penyesuaian tarif tol dilakukan setiap 2 tahun sekali berdasarkan pengaruh laju inflasi dengan formula:

$$\text{Tarif Baru} = \text{Tarif Lama} (1 + \text{Inflasi})$$

Hal ini membuat kenaikan tarif jalan tol hanya diperkenankan sebesar nilai inflasi. Selain itu, ketika kompensasi tunai diubah menjadi kompensasi kenaikan tarif, badan usaha masih menanggung risiko

berupa ketidakpastian volume kendaraan (*traffic*) yang melintas di jalan tol tersebut.

Cara yang dapat dilakukan pemerintah jika ingin mengubah bentuk kompensasi tunai yakni dengan melakukan negosiasi kontrak, tetapi hal ini akan berdampak luas. Mengubah bentuk kompensasi tunai akan berdampak pada batalnya perjanjian penjaminan karena tidak ada lagi kompensasi tunai yang bisa dijamin. Ketika tidak memperoleh penjaminan, badan usaha akan memperhitungkan dampak tersebut terhadap *cashflow* dan keuntungan dari badan usaha. Selain itu, negosiasi juga membutuhkan biaya tambahan seperti *lawyer fee* yang cukup besar. Negosiasi ulang dapat menimbulkan masalah keagenan jika informasi yang dimiliki oleh salah satu pihak tidak sebaik informasi yang dimiliki pihak lainnya. Menurut (Maramis, 2018), jika pemerintah kurang memiliki informasi yang sempurna atas kondisi ini, pihak swasta dapat berperilaku

oportunistik dan berpotensi merugikan masyarakat dan pemerintah.

Mengubah kompensasi tunai ke non-tunai juga akan berdampak kepada risiko kepercayaan investor terhadap pemerintah. Sebagai contoh, badan usaha memiliki kewajiban untuk menjaga saldo minimal proyek setiap tahun. Apabila itu terganggu atau menjadi minus, badan usaha harus melakukan pinjaman kredit modal kerja yang mengakibatkan adanya biaya tambahan bagi badan usaha. Hal ini menyebabkan badan usaha tidak punya pilihan lain selain meminta kompensasi tunai. Hal ini dikarenakan, ketika terjadi risiko yang menyebabkan kerugian, badan usaha dapat langsung menerima ganti rugi dari pemerintah secara tunai. Kompensasi tunai dinilai lebih menguntungkan bagi badan usaha sehingga pihak swasta akan sangat tertarik untuk berinvestasi.

Melihat kondisi saat ini, kebijakan untuk mengubah bentuk kompensasi tidak dapat dilakukan pada proyek jalan tol Jakarta-Cikampek 2

*elevated* karena di dalam proyek sudah ada ketentuan mengenai kewajiban kompensasi tunai yang dijamin oleh PT PII dan pemerintah. Di sisi lain, proyek tersebut sudah dalam masa operasi sehingga akan sulit untuk mengubah ketentuan yang telah ditetapkan dalam perjanjian. Apabila pemerintah memaksakan perubahan tersebut kepada pihak swasta, hal ini kemungkinan besar berdampak kepada terminasi kontrak oleh BUJT karena dianggap sebagai risiko politik pemerintah yang merugikan badan usaha.

## 5. Kesimpulan

Pemberian penjaminan pemerintah pada proyek jalan tol Jakarta-Cikampek II *elevated* menimbulkan risiko kewajiban kontinjensi pemerintah pada APBN. Oleh karena itu, risiko kewajiban kontinjensi pemerintah harus dikelola dengan baik guna menjaga kesehatan dan kesinambungan fiskal dengan mencegah terjadinya beban fiskal yang besar dan tiba-tiba pada APBN akibat terealisasinya kewajiban kontinjensi.

Pengelolaan risiko kewajiban kontinjensi pemerintah atas proyek KPBU jalan tol ini dilakukan oleh Direktorat PDPPI. Proses pengelolaan risiko kewajiban kontinjensi pemerintah pada proyek ini telah dilakukan dengan optimal sebab seluruh tahap pengelolaan mulai dari identifikasi dan analisis risiko, *assessment/* evaluasi risiko, mitigasi risiko, serta *monitoring* dan evaluasi risiko berjalan sesuai dengan ketentuan dalam peraturan sehingga potensi terjadinya risiko pada proyek ini menjadi minim.

Selain itu, ditemukan bahwa risiko kewajiban kontinjensi pemerintah pada proyek KPBU jalan tol Jakarta-Cikampek II *elevated* tidak dapat dipindahkan kepada badan usaha sebab hal tersebut akan berpengaruh negatif terhadap investasi badan usaha dan di sisi lain badan usaha tidak memiliki kewenangan dalam menetapkan tarif tol. Meski demikian terdapat tiga metode alternatif pengalihan risiko kewajiban kontinjensi pemerintah yang dapat

diterapkan oleh pemerintah pada proyek jalan tol KPBU selanjutnya, antara lain alternatif pertama ialah dengan memindahkan risiko kewajiban kontinjensi kepada badan usaha dengan syarat badan usaha memiliki asuransi yang dapat menjamin risiko politik contohnya asuransi MIGA. Alternatif kedua yang dapat dilakukan pemerintah ialah memindahkan seluruh risiko kewajiban kontinjensi pemerintah kepada PT PII. Alternatif ketiga ialah dengan mengubah bentuk kompensasi tunai menjadi kompensasi perpanjangan masa konsesi atau penyesuaian tarif tol untuk menghilangkan risiko kewajiban kontinjensi pemerintah.

#### Daftar Pustaka

- Akhmadi, M. H. (2017). Peran digital repository dalam penelitian bidang keuangan negara. *Manajemen Keuangan Publik*, 1(1), 10–14.
- Binus University. (2017). *PSAK 57 (Penyesuaian 2014) : Provisi, Liabilitas, Kontinjensi, dan Aset Kontinjensi*.  
<https://accounting.binus.ac.id/2017/08/15/psak-57-penyyesuaian-2014-provisi-liabilitas-kontinjensi-dan-aset-kontinjensi/>
- Darmawan, A. (2018). *Mempromosikan Skema KPBU dengan Mekanisme Availability Payment Sebagai Alternatif Pembiayaan Pembangunan Sarana-Prasarana (Infrastruktur) Publik di Daerah*. 4(1).
- Hanafi, M. M. (2016). *Manajemen Risiko*. Unit Penerbit dan Percetakan Sekolah Tinggi.
- Hazmi, Y., Faisal, Cahyani, I., & Yetty, T. P. (2019). Akumulasi Utang Pemerintah, Subsidi Dan Keberlanjutan Fiskal Di Indonesia. *Proceeding Seminar Nasional Politeknik Negeri Lhokseumawe*, 03(1), 77–82.
- Irawan, T. T. (2016). Kajian Potensi Dan Peluang Pembangunan Infrastruktur Di Sektor Sosial Dengan Skema KBPU. *Jurnal Riset Manajemen Dan Bisnis (JRMB) Fakultas Ekonomi UNIAT*, 1(2), 105–120.  
<https://doi.org/10.36226/jrmb.v1i2.15>
- Irwanugroho, H. (2019). Penjaminan Proyek Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Melalui Badan Usaha Milik Negara Ditinjau Dari Hukum Jaminan. *Jurnal Poros Hukum Padjajaran*, 1(1), 34.  
<http://dx.doi.org/10.23920/jphp.v1i1.286>
- Kaming, P. F., Rahajo, F., & Simatupang, C. A. P. (2017). Studi Skema Penjaminan Dana Infrastruktur. *Simposium II UNIID 2017*, 2(1), 73–79.
- Kementerian Keuangan. 2016. Pengelolaan Risiko sesuai ISO 31000. *Buletin Kinerja*, ed. 29.

- Kementerian Keuangan. 2010. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260 Tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha*.
- Kementerian Keuangan. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 8 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (2016)
- Kementerian Keuangan. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 845 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Manajemen Risiko di Lingkungan Kementerian Keuangan (2016).
- Kementerian Keuangan. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 73 Tahun 2018 tentang Fasilitas untuk Penyiapan dan Pelaksanaan Transaksi Proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (2018)
- Labombang, M. (2011). Manajemen Risiko Dalam Proyek Konstruksi. *Jurnal SMARTek*, 9, 39–46.
- Maramis, J. B. (2018). Joubert B . Maramis Keywords : KPBU , PPP , infrastruktur , success , implementation Corresponding author : Joubert B . Maramis. *Jurnal Ilmiah Manajemen Bisnis Dan Inovasi Universitas Sam Ratulangi*, 5(1), 49–63.
- Mulyono, R. (2017). Mewaspadai Risiko Fiskal dari Perjanjian KPBU. *Info Risiko Fiskal, Edisi 2*.
- Mulyono, R., & Perwitasari, S. W. (2017). Efisiensi KPBU dalam Penyediaan Infrastruktur. *Info Risiko Fiskal, Edisi 2*.
- Nsasira, R., Basheka, B. C., & Oluka, P. N. (2013). Public Private Partnerships (PPPs) and Enhanced Service Delivery in Uganda: Implications from the Energy Sector. *International Journal of Business Administration*, 4(3), 48–60. <https://doi.org/10.5430/ijba.v4n3p48>
- Palupie, Y. M. R., & Yuniarto, H. A. (2016). *Alokasi Risiko Proyek Infrastruktur Dengan Skema Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) : Suatu Tinjauan Literatur*. 96–103.
- Patu, A. S. P. A., & Akhmadi, M. H. (2021). Evaluasi Penyiapan Proyek Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha (KPBU) Kereta Api Makassar-Parepare. *Jurnal Kebijakan Pembangunan*, 16(2), 221–235. <https://doi.org/10.47441/jkp.v16i2.200>
- Pemerintah Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010 tentang Penjaminan Infrastruktur Dalam Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha yang Dilakukan Melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur (2010)
- Pemerintah Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur (2015)

- PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia. (2019). Acuan Alokasi Risiko Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) di Indonesia 2019.
- PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia. (2020). Acuan Alokasi Risiko Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) di Indonesia 2020.
- Suhendra, M. (2017). Penyediaan Infrastruktur Dengan Skema Kerjasama Pemerintah Dan Badan Usaha (Public-Private Partnership) Di Indonesia. *Jurnal Manajemen Keuangan Publik*, 1(1), 41–46. <https://doi.org/10.31092/jmkip.v1i1.97>
- Sutantiningrum, K. H., & Hatmoko, J. U. D. (2019). Opsi KPBU Proyek SPAM Regional Keburejo Provinsi Jawa Tengah: Pendekatan Manajemen Risiko. *Media Komunikasi Teknik Sipil*, 25(1), 69. <https://doi.org/10.14710/mkts.v25i1.19450>
- Sutantiningrum, K. H., & Utami, S. R. L. (2019). Strategi Mitigasi Risiko Proyek KPBU Pembangunan SPAM Regional: Studi Kasus SPAM Regional Wosusokas Provinsi Jawa Tengah Risk Mitigation Strategy for the Project of KPBU Development on Regional SPAM: A Case Study of Regional SPAM on Wosusokas , Central. *Prosiding Seminar Nasional Unimus*, 2, 462–470.
- Wibowo, A. (2006). Mengukur Risiko dan Atraktivitas Investasi Infrastruktur di Indonesia. *Jurnal Teknik Sipil*, 13(3), 123. <https://doi.org/10.5614/jts.2006.13.3.2>
- Wibowo, A. (2010). Mekanisme garansi pemerintah dalam meningkatkan atraktivitas proyek kemitraan pemerintah swasta (KPS) infrastruktur: Garansi Permintaan Minimum. *Prosiding Seminar Nasional Teknik Sipil VI*, C11–C20.