

**PENGEMBANGAN INDIKATOR KINERJA  
STANDAR PELAYANAN MINIMAL JALAN TOL  
DI INDONESIA**

**DISERTASI**



**Oleh:**

**Amelia Makmur  
2014832002**

**Promotor:**

**Prof. Wimpy Santosa, Ir., M.Eng., MSCE., Ph.D**

**Ko-Promotor:**

**Anastasia Caroline Sutandi, Ir., M.T., Ph.D**

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU TEKNIK SIPIL  
FAKULTAS TEKNIK  
UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN  
BANDUNG  
OKTOBER 2018**

|               |                      |
|---------------|----------------------|
| No. Kode      | : DIS-PDITS MAK p/18 |
| Tanggal       | : 29 November 2018   |
| No. Ind.      | : 015 267            |
| Divisi        | :                    |
| Hadiah / Dari | : Fakultas Teknik    |

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**PENGEMBANGAN INDIKATOR KINERJA  
STANDAR PELAYANAN MINIMAL JALAN TOL  
DI INDONESIA**



**Oleh:**

**Amelia Makmur  
2014832002**

**Persetujuan Untuk Ujian Disertasi Terbuka Pada**

**Hari/ Tanggal:**

**Rabu, 31 Oktober 2018**

**Promotor:**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Wimpy Santosa".

**Prof. Wimpy Santosa, Ir., M.Eng., MSCE., Ph.D**

**Ko-Promotor:**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Anastasia Caroline Sutandi".

**Anastasia Caroline Sutandi, Ir., M.T., Ph.D**

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU TEKNIK SIPIL  
FAKULTAS TEKNIK  
UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN  
BANDUNG  
OKTOBER 2018**

## HALAMAN PERNYATAAN

Yang bertandatangan di bawah ini, saya dengan data diri sebagai berikut:

Nama : **Amelia Makmur**  
Nomor Pokok Mahasiswa : **2014832002**  
Program Studi : **Doktor Ilmu Teknik Sipil**  
**Fakultas Teknik**  
**Universitas Katolik Parahyangan**

Menyatakan bahwa Disertasi dengan judul:

**Pengembangan Indikator Kinerja Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol  
di Indonesia**

Adalah benar-benar karya saya sendiri di bawah bimbingan Pembimbing, dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan dengan cara yang tidak sesuai dengan etika keilmuan yang berlaku dalam masyarakat keilmuan.

Apabila di kemudian hari ditemukan adanya pelanggaran terhadap etika keilmuan dalam karya saaya, atau jika ada tuntutan formal atau non formal dari pihak lain berkaitan dengan keaslian karya saya ini, saya siap menanggung segala resiko, akibat, dan/ atau sanksi yang dijatuhkan kepada saya, termasuk pembatalan gelar akademik yang saya peroleh dari Universitas Katolik Parahyangan.

Dinyatakan : **di Bandung**  
Tanggal : **8 Oktober 2018**



**Amelia Makmur**



**PENGEMBANGAN INDIKATOR KINERJA  
STANDAR PELAYANAN MINIMAL JALAN TOL  
DI INDONESIA**

**Amelia Makmur (NPM: 2014832002)**  
**Promotor: Prof. Wimpy Santosa, Ir., M.Eng., MSCE., Ph.D**  
**Ko-Promotor: Anastasia Caroline Sutandi, Ir., M.T., Ph.D**  
**Doktor Ilmu Teknik Sipil**  
**Bandung**  
**Oktober 2018**

**ABSTRAK**

Pertumbuhan infrastruktur, khususnya jalan tol, dalam beberapa tahun terakhir ini mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Ruas jalan tol yang dikelola oleh berbagai Badan Usaha Jalan Tol tersebar di beberapa provinsi di Indonesia, dengan manajemen pengelolaan yang berbeda-beda. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat diperlukan suatu Standar Pelayanan Minimal jalan tol yang ditetapkan oleh Pemerintah. Penelitian ini menjawab kebutuhan masyarakat pengguna jalan tol, dengan menetapkan indikator kinerja utama dan indikator kinerja pendukung yang dapat dipertimbangkan dalam pengembangan Standar Pelayanan Minimal jalan tol di Indonesia. Survei kepada para pemangku kepentingan jalan tol dilakukan untuk menggali informasi terkait ekspektasi masyarakat pengguna, dan pertimbangan operator, pemerintah, dan pendapat pakar. Hasil survei ini memberikan gambaran terkait kepentingan semua pemangku kepentingan dalam penetapan indikator kinerja utama dan indikator kinerja pendukung. Berdasarkan analisis yang dilakukan, didapat 20 indikator kinerja utama dan 11 indikator kinerja pendukung. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi penerapan Standar Pelayanan Minimal jalan tol di Indonesia dalam upaya memberikan layanan prima kepada masyarakat.

**Kata kunci:** Standar Pelayanan Minimal jalan tol, indikator kinerja utama, indikator kinerja pendukung, layanan jalan tol





# **PERFORMANCE INDICATORS DEVELOPMENT FOR TOLL ROAD MINIMUM SERVICE STANDARDS IN INDONESIA**

**Amelia Makmur (NPM: 2014832002)**

**Promotor: Prof. Wimpy Santosa, Ir., M.Eng., MSCE., Ph.D**

**Co-Promotor: Anastasia Caroline Sutandi, Ir., M.T., Ph.D**

**Doctor of Civil Engineering**

**Bandung**

**October 2018**

## **ABSTRACT**

During recent years the infrastructure sector has grown tremendously, particularly toll roads. Toll road sections spread across several provinces in Indonesia are managed by various Toll Road Operators with different management styles. In providing their services to the public, Government requires them to meet certain Toll Road Minimum Service Standards. A survey of toll road stakeholders was carried out. Expectations of the user community, considerations of the operators and government officials, as well as expert opinions were explored. The survey provides an overview of all stakeholders' interests in determining key performance indicators and supporting performance indicators. Based on the analysis, 20 key performance indicators and 11 supporting performance indicators were obtained. As this study addresses the diverse needs of toll road stakeholders including local consumer communities, it is hoped that it may help in re-evaluating the current Toll Road Minimum Service Standards.

**Keywords:** Toll Road Minimum Service Standards, key performance indicators, supporting performance indicators, toll road services



## KATA PENGANTAR



Puji dan syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya penulis dapat menyelesaikan penyusunan Disertasi yang berjudul “Pengembangan Indikator Kinerja Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol di Indonesia”. Disertasi ini disusun sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Teknik Sipil dari Universitas Katolik Parahyangan.

Penelitian ini bertujuan untuk menentukan indikator kinerja utama dan indikator kinerja pendukung yang dapat digunakan sebagai indikator kinerja dalam Standar Pelayanan Minimal (SPM) jalan tol di Indonesia. Dengan keterlibatan semua *stakeholder* dalam memberikan masukan bagi penentuan indikator kinerja ini, diharapkan akan mewakili kepentingan berbagai pihak, termasuk memenuhi harapan masyarakat pengguna jalan tol di Indonesia. Hasil keluaran penelitian ini dapat dipertimbangkan untuk digunakan dalam pengembangan indikator kinerja SPM jalan tol di Indonesia.

Pada kesempatan ini penulis menghaturkan banyak terima kasih kepada Prof. Wimpy Santosa, Ir., M.Eng., MSCE., Ph.D selaku Promotor, yang sudah memperkenalkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Jalan Tol dan memberikan banyak pandangan-pandangan baru terkait indikator kinerja untuk SPM jalan tol dan atas segala masukan, saran, dan bimbingan yang berharga bagi pengembangan topik ini. Terima kasih juga dihaturkan kepada Ibu Anastasia Caroline Sutandi, Ir., M.T., Ph.D., selaku Ko-Promotor, yang sudah banyak memberi masukan, saran, dan bimbingan terkait pengembangan indikator kinerja untuk SPM Jalan Tol yang sangat bermanfaat untuk penelitian ini.

Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Prof Dr-Ing. Ahmad Munawar, M.Sc., Bapak Dr. I.F.Poernomosidhi Poerwo, Ir., M.Sc, MCIT., MIHT, Bapak Dr. Samun Haris, Ir., M.T., dan Bapak Dr. Herry Trisaputra Zuna, Ir., S.E., M.T., selaku dosen-dosen penguji, atas segala masukan, saran, dan informasi yang sangat bermanfaat bagi pengembangan penelitian ini. Terima kasih juga disampaikan kepada Bapak Tri Tjahjono, Ir., M.Sc, Ph.D, selaku dosen penguji proposal

penelitian yang sudah banyak memberikan masukan berharga bagi proses pengembangan proposal menjadi penelitian yang dihasilkan saat ini.

Terima kasih yang sebesar-besarnya untuk Institusi Pusat Penelitian dan Pengembangan Jalan dan Jembatan, Badan Pengusahaan Jalan Tol, dan Badan Usaha Jalan Tol atas dukungan penuh untuk kegiatan survei lapangan untuk penentuan indikator kinerja, serta bersedia memberikan beberapa masukan dan saran terkait pengembangan indikator kinerja untuk SPM Jalan Tol. Ucapan terimakasih juga disampaikan kepada para responden pakar transportasi dari kalangan akademisi yang tergabung dalam Forum Studi Transportasi Perguruan Tinggi (FSTPT) dan para responden dari dalam dan luar Indonesia atas masukannya melalui pengisian kuesioner yang dilakukan dalam penelitian ini.

Dalam kesempatan ini penulis juga mengucapkan terima kasih kepada almarhum ayahanda Sjukur Makmur, yang memberi dukungan penuh dan doa, sehingga penulis dapat menyelesaikan Program Doktor. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada Bapak/Ibu Pengurus YBPTK Krida Wacana, Bapak Pdt. Dr. Aristarchus Sukarto, B.A., M.Th., Rektor UKRIDA dan jajarannya, serta rekan-rekan di Universitas Kristen Krida Wacana yang sudah memberikan kesempatan dan dorongan semangat untuk menyelesaikan Program Studi di Universitas Katolik Parahyangan. Terima kasih juga dihaturkan kepada berbagai pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang sudah memberikan bantuan baik moril maupun materiil sehingga disertasi ini dapat diselesaikan.

Bandung, 8 Oktober 2018

Amelia Makmur-2014832002  
Penulis



## DAFTAR ISI

|  |          |
|--|----------|
| HALAMAN JUDUL                                    |          |
| HALAMAN PERSETUJUAN                              |          |
| HALAMAN PERNYATAAN                               |          |
| ABSTRAK  |          |
| ABSTRACT   |          |
| KATA PENGANTAR                                   | i        |
| DAFTAR ISI                                       | iii      |
| DAFTAR NOTASI DAN SINGKATAN                      | ix       |
| DAFTAR PERSAMAAN                                 | xiii     |
| DAFTAR GAMBAR                                    | xiv      |
| DAFTAR TABEL                                     | xv       |
| DAFTAR LAMPIRAN                                  | xviii    |
| <b>BAB 1 PENDAHULUAN</b>                         | <b>1</b> |
| 1.1 Latar Belakang                               | 1        |
| 1.2 Identifikasi Masalah                         | 7        |
| 1.2.1 Identifikasi Masalah dari Pihak Konsumen   | 8        |
| 1.2.2 Identifikasi Masalah dari Pihak Pemerintah | 10       |
| 1.2.3 Identifikasi Masalah dari Pihak Operator   | 13       |
| 1.2.4 Perumusan Permasalahan Dalam Penelitian    | 14       |
| 1.3 Tujuan Penelitian                            | 15       |

|  |           |
|--|-----------|
| 1.4 Manfaat Penelitian   | 16        |
| 1.4.1 Manfaat Bagi Perkembangan Ilmu Pengetahuan                   | 17        |
| 1.4.2 Manfaat Bagi Pemerintah                                      | 18        |
| 1.4.3 Manfaat Bagi Operator  | 18        |
| 1.4.4 Manfaat Bagi Masyarakat Pengguna<br>sebagai Konsumen         | 19        |
| 1.5 Ruang Lingkup Penelitian                                       | 20        |
| 1.6 Kebaruan Penelitian  | 25        |
| <br>   |           |
| <b>BAB 2 KAJIAN PUSTAKA</b>  | <b>33</b> |
| 2.1 Jalan Tol  | 33        |
| 2.1.1 Sejarah Jalan Tol di Indonesia                               | 34        |
| 2.1.2 Jalan Tol Beroperasi   | 35        |
| 2.1.3 Pengelolaan Jalan Tol di Indonesia                           | 37        |
| 2.1.4 Pengguna Jalan Tol di Indonesia                              | 40        |
| 2.2 Standar Pelayanan Minimal                                      | 46        |
| 2.3 Indikator Kinerja dalam Standar Pelayanan Minimal              | 49        |
| 2.4 Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol di Indonesia               | 51        |
| 2.4.1 Indikator Kinerja Standar Pelayanan Minimal<br>Jalan Tol     | 51        |
| 2.4.2 Kajian Terhadap Indikator Kinerja                            | 67        |
| 2.5 Penerapan Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol                  |           |
| Berbagai Negara  | 69        |
| 2.5.1 Penerapan Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol<br>di Malaysia | 73        |
| 2.5.2 Penerapan Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol<br>di Filipina | 80        |

|  |            |
|--|------------|
| 2.5.3 Penerapan Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol di Jepang          | 82         |
| 2.5.4 Penerapan Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol di Australia       | 93         |
| 2.5.5 Penerapan Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol di New Zealand     | 100        |
| 2.5.6 Penerapan Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol di Amerika Serikat | 102        |
| 2.5.7 Penerapan Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol di Afrika Selatan  | 108        |
| 2.5.8 Penerapan Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol di Eropa           | 111        |
| 2.6 Penelitian Terdahulu   | 116        |
| 2.6.1 Penelitian Terdahulu di Indonesia                                | 117        |
| 2.6.2 Penelitian Terdahulu di Negara-negara Lain                       | 120        |
| 2.7 Penelitian yang Akan Dilakukan Saat Ini                            | 125        |
| 2.8 Pengambilan Data   | 126        |
| 2.8.1 Metode Survei  | 127        |
| 2.8.2 Pengembangan Kuesioner   | 129        |
| 2.8.3 Pengujian Keabsahan Kuesioner                                    | 131        |
| 2.9 Metode Analisis Data   | 133        |
| <b>BAB 3 METODOLOGI PENELITIAN</b>                                     | <b>135</b> |
| 3.1 Paradigma Penelitian   | 135        |
| 3.2 Pendekatan Penelitian  | 136        |



|   |            |
|---|------------|
| 3.3 Metode Pengumpulan Data   | 136        |
| 3.3.1 Kuesioner   | 137        |
| 3.3.2 Responden   | 140        |
| 3.3.3 Populasi dan Sampel   | 143        |
| 3.3.4 Pengujian Kuesioner   | 145        |
| 3.4 Teknis Analisis Data  | 146        |
| 3.5 Kerangka Alur Penelitian  | 147        |
| 3.5.1 Kajian Literatur  | 155        |
| 3.5.2 Identifikasi Untuk Usulan Indikator Kinerja                                     | 158        |
| 3.5.3 Verifikasi Untuk Usulan Indikator Kinerja                                       | 162        |
| 3.5.4 Penentuan Indikator Kinerja   | 164        |
| 3.5.5 Penentuan Indikator Kinerja Utama dan<br>Indikator Kinerja Pendukung            | 165        |
| 3.5.6 Evaluasi Kemudahan dan Uji Coba<br>Penerapan Indikator Kinerja                  | 166        |
| <b>Bab 4 DATA DAN ANALISIS</b>  | <b>169</b> |
| 4.1 Pemilahan Indikator Kinerja Berdasarkan Kajian Literatur                          | 169        |
| 4.1.1 Hasil <i>Benchmarking</i> dari Negara Lain                                      | 179        |
| 4.1.2 Hasil Usulan dari Penelitian Terdahulu  | 184        |
| 4.1.3 Pemilahan dari Standar Pelayanan Minimal<br>Jalan Tol yang Berlaku di Indonesia | 190        |
| 4.1.4 Klasifikasi Hasil Pemilahan Indikator Kinerja dari<br>Kajian Literatur          | 191        |
| 4.2 Pemilahan Indikator Kinerja Berdasarkan Survei kepada<br>Konsumen                 | 192        |
| 4.2.1 Pengujian Kuesioner   | 195        |

|   |     |
|---|-----|
| 4.2.2 Pengambilan Data Melalui Kuesioner                                | 202 |
| 4.2.3 Profil Responden  | 206 |
| 4.2.4 Hasil Survei Responden  | 210 |
| 4.2.5 Profil Responden Negara Lain                                      | 224 |
| 4.2.6 Profil Responden Indonesia  | 228 |
| 4.2.7 Hasil Survei Pengguna Jalan Tol menurut Responden Indonesia       | 230 |
| 4.2.8 Pemilahan Indikator Kinerja dari Hasil Survei Responden Indonesia | 235 |
| 4.3 Verifikasi Usulan Indikator Kinerja                                 | 237 |
| 4.3.1 Verifikasi Usulan Indikator Kinerja Berdasarkan Kajian Literatur  | 240 |
| 4.3.2 Verifikasi Usulan Indikator Kinerja Berdasarkan Hasil Survei      | 250 |
| 4.4 Usulan Indikator Kinerja  | 252 |
| 4.5 Menentukan Indikator Kinerja SPM Jalan Tol di Indonesia             | 256 |
| 4.5.1 Survei Usulan Indikator Kinerja                                   | 256 |
| 4.5.2 Pengujian Kuesioner Penentuan Indikator Kinerja                   | 258 |
| 4.5.3 Pengambilan Data Penentuan Indikator Kinerja                      | 264 |
| 4.5.4 Kesesuaian Profil Responden Untuk Penentuan Indikator Kinerja     | 265 |
| 4.6 Hasil Survei Penentuan Indikator Kinerja                            | 266 |
| 4.6.1 Hasil Diskusi dengan Kelompok Responden Regulator                 | 266 |
| 4.6.2 Hasil Diskusi dengan Kelompok Responden Operator                  | 268 |
| 4.7 Analisis Hasil Kuesioner  | 269 |

|   |            |
|---|------------|
| 4.8 Indikator Kinerja Standar Pelayanan Minimal<br>Jalan Tol di Indonesia | 280        |
| 4.9 Hasil Evaluasi Kemudahan dan Uji Coba<br>Indikator Kinerja            | 284        |
| 4.10 Analisis Indikator Kinerja   | 292        |
| <b>BAB 5 SIMPULAN DAN REKOMENDASI</b>                                     | <b>297</b> |
| 5.1 Simpulan  | 297        |
| 5.2 Rekomendasi   | 305        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA</b>   | <b>309</b> |



## DAFTAR NOTASI DAN SINGKATAN

### Daftar Notasi

- $\alpha$  : koefisien *Alpha Cronbach*
- $\lambda_{\max}$  : Nilai *eigen* terbesar dari matrik berordo  $n$
- $n$  : Jumlah responden
- $r$  : koefisien korelasi  $t_{hitung}$
- $r$  : rata-rata korelasi diantara butir pertanyaan
- RI : Indeks Random
- $t_{hitung}$  : koefisien korelasi
- $\sum_{i=1}^n X_i$  : Jumlah skor item
- $\sum_{i=1}^n Y_i$  : Jumlah skor total (seluruh item)
- $t$  : nilai  $t_{hitung}$

### Daftar Singkatan

- |                 |  |
|-----------------|--|
| AASTHO          | American Association of State Highway<br>Transportation Officials  |
| AS/NZS ISO:9001 | Australia Standard/ New Zealand Standard for<br>International Organization Standard for Quality<br>Management System |
| ASECAP          | Association des Sociétés Européennes des<br>Concessionnaires d'Autoroutes à Péage                                    |
| Austroroads     | Australasian Road Transport and Traffic Agencies   |

|        |  |
|--------|--|
| BPJT   | Badan Pengatur Jalan Tol                                     |
| BUJT   | Badan Usaha Jalan Tol  |
| CCTV   | <i>Closed-Circuit Television</i>                             |
| CI     | Consumers International                                      |
| CSR    | <i>Corporate Social Responsibility</i>                       |
| CVO    | <i>Commercial Vehicle Operations</i>                         |
| DOTs   | Department of Transportation                                 |
| ECMT   | European Conference of Ministers of Transport                |
| EMP    | <i>Environmental Management Protection</i>                   |
| ETC    | <i>Electronic Toll Collection</i>                            |
| G10    | Group of Ten   |
| GTO    | Gerbang Tol Otomatis   |
| HDM-4  | <i>Highway Development and Maintenance Management System</i> |
| HELP   | <i>Highway Emergency Lane Patrol</i>                         |
| IK     | Indikator Kinerja  |
| IndII  | Indonesia Infrastructure Initiative                          |
| IRI    | International Roughness Index                                |
| ISO    | International Organization for Standardization               |
| ITF    | International Transport Forum                                |
| ITS    | <i>Intelligent Transport System</i>                          |
| JEHDRA | Japan Expressway Holding and Debt Repayment Agency           |
| JHPC   | Japan Highway Public Corporation                             |
| JKJR   | Jabatan Keselamatan Jalan Raya                               |

|                   |   |
|-------------------|---|
| KPI               | <i>Key Performance Indicator</i>                                  |
| LHR               | Lalu Lintas Harian Rata-rata                                      |
| LL                | Lalu Lintas   |
| LLM               | Lembaga Lebuhraya Malaysia  |
| MCB               | <i>Median Concrete Barrier</i>                                    |
| MIROS             | Malaysia Institute Research of Safety                             |
| MS ISO 14001:2004 | Malaysian Standard International Organization for Standardization |
| MST               | Muatan Sumbu Terberat   |
| N3TC              | N3 Toll Concession  |
| NAASRA            | National Association of Australian State Road                     |
| Authorities NCHRP | National Cooperative Highway Research Program                     |
| NZTA              | New Zealand Transport Agency                                      |
| OECD              | Organisation for Economic Co-operation and Development            |
| OHSAS             | <i>Occupational Health and Safety Zone</i>                        |
| PJR               | Patroli Jalan Raya  |
| PJU               | Penerangan Jalan Umum   |
| PKP               | Perjanjian Kuasa Pengusahaan                                      |
| PPJT              | Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol                                  |
| PPP               | <i>Public Private Partnership</i>                                 |
| PSI               | <i>Prevent Serviceability Index</i>                               |
| PUPR              | Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat                               |
| SANRAL            | The South African National Roads Agency<br>SOC.Limited            |

|          |  |
|----------|--|
| SCRIM    | <i>Sideway-force Coefficient Routine Investigation<br/>Machine</i> |
| SERVQUAL | <i>Service Quality</i>   |
| SKM      | Survei Kepuasan Masyarakat   |
| SPM      | Standar Pelayanan Minimal  |
| SPSS     | <i>Statistical Package for the Social Sciences</i>                 |
| SRV      | <i>Skid Resistance Value</i>                                       |
| TEAM     | <i>Toll Road Evaluation and Monitoring</i>                         |
| TI       | Tempat istirahat   |
| TIP      | Tempat Istirahat dan Pelayanan                                     |
| TMC      | <i>Traffic Monitoring Center</i>                                   |
| TMP      | <i>Time Management Planning</i>                                    |
| TRAC     | Trans African Concession   |
| TRB      | Toll Regulatory Board  |
| VMS      | <i>Variable Message Sign</i>                                       |
| VMS      | <i>Virtual Message Sign</i>  |

## DAFTAR PERSAMAAN

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| Persamaan 2.1 Pearson Moment  | 132 |
| Persamaan 2.2 Uji - t         | 132 |
| Persamaan 2.3 Alpha Cronbarch | 133 |



## DAFTAR GAMBAR

|  |     |
|--|-----|
| Gambar 1.1 Kinerja Infrastruktur Logistik dan Kualitas Infrastruktur Jalan di Negara-negara Asia Periode 2014/2015 | 1   |
| Gambar 1.2 Pengembangan Jalan Bebas Hambatan di Indonesia  | 3   |
| Gambar 1.3 Gap Penelitian Penentuan Indikator Kinerja  | 28  |
| Gambar 1.4 Kerangka Rencana Penelitian   | 31  |
| Gambar 2.1 Pembobotan Indikator Kinerja  | 67  |
| Gambar 3.1 Diagram Kerangka Alur Penelitian  | 149 |
| Gambar 4.1 Profil Responden Berdasarkan Provinsi   | 202 |
| Gambar 4.2 Profil Responden Berdasarkan Negara   | 203 |
| Gambar 4.3 Diagram Proses Pemilahan dan Pemilihan Indikator Kinerja Berdasarkan Studi Literatur                    | 250 |

## DAFTAR TABEL

|   |     |
|---|-----|
| Tabel 2.1 Ruas Jalan Tol Beroperasi di Indonesia Tahun 2017                         | 36  |
| Tabel 2.2 Matriks Pemeliharaan Pekerjaan Pemeliharaan                               | 77  |
| Tabel 2.3 Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol di Jepang                             | 89  |
| Tabel 2.4 Perubahan Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol di Jepang                   | 91  |
| Tabel 2.5 Standar Pelayanan Minimal yang Digunakan di Australia dan New Zealand     | 98  |
| Tabel 2.6 Standar Pelayanan Minimal yang Digunakan di Amerika Serikat               | 105 |
| Tabel 2.7 Standar Pelayanan Minimal yang Digunakan di Eropa                         | 113 |
| Tabel 2.8 Daftar Usulan Indikator Kinerja dari Kelompok Peneliti di Indonesia       | 119 |
| Tabel 2.9 Daftar Usulan Indikator Kinerja dari Kelompok Peneliti Negara-negara Lain | 124 |
| Tabel 3.1 Kriteria Responden  | 143 |
| Tabel 4.1 Kelompok Indikator Kinerja  | 171 |
| Tabel 4.2 Analisis Hasil Uji Validitas dan Reliabilitas Sampel Pertanyaan Nomor 11  | 197 |
| Tabel 4.3 Analisis Hasil Uji Validitas dan Reliabilitas Sampel Pertanyaan Nomor 14  | 198 |
| Tabel 4.4 Analisis Hasil Uji Validitas dan Reliabilitas Sampel Pertanyaan Nomor 15  | 199 |
| Tabel 4.5 Hasil Uji Validitas dan Reliabilitas Sampel Pertanyaan Nomor 16           | 200 |
| Tabel 4.6 Hasil Uji Validitas dan Reliabilitas Sampel Pertanyaan Nomor 17           | 201 |
| Tabel 4.7 Detail Profil Responden Berdasarkan Jenis Kelamin                         | 207 |

|   |     |
|---|-----|
| Tabel 4.8 Detail Profil Responden Berdasarkan Kelompok Usia   | 208 |
| Tabel 4.9 Profil Responden Berdasarkan Pendidikan   | 209 |
| Tabel 4.10 Profil Responden Berdasarkan Kelompok Pekerjaan  | 209 |
| Tabel 4.11 Frekuensi Responden Menggunakan Jalan Tol<br>Dalam 3 Bulan Terakhir  | 210 |
| Tabel 4.12 Alasan Responden Menggunakan Jalan Tol   | 212 |
| Tabel 4.13 Evaluasi Kepuasan Responden Menggunakan Jalan Tol  | 213 |
| Tabel 4.14 Pengetahuan Responden Terhadap<br>Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol  | 216 |
| Tabel 4.15 Perangkingan untuk Layanan Pada<br>Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol   | 217 |
| Tabel 4.16 Pengaruh Indikator Kinerja Terhadap Unsur Kenyamanan   | 219 |
| Tabel 4.17 Pengaruh Indikator Kinerja Terhadap Unsur Keselamatan  | 220 |
| Tabel 4.18 Pengaruh Indikator Kinerja Terhadap Unsur Keamanan   | 221 |
| Tabel 4.19 Tingkat Kepentingan Program <i>Corporate Social<br/>Responsibility</i> Untuk Dilaksanakan  | 223 |
| Tabel 4.20 Usulan Indikator Kinerja Dari Survei<br>Masyarakat Pengguna Jalan Tol  | 236 |
| Tabel 4.21 Indikator Kinerja dari Kelompok Indikator Kinerja<br>yang Sudah Diterapkan Oleh Berbagai Negara dan<br>di Indonesia, Serta Diusulkan Oleh Kelompok<br>Peneliti Terdahulu | 242 |
| Tabel 4.22 Indikator Kinerja dari Kelompok Indikator Kinerja<br>yang Sudah Diterapkan Oleh Berbagai Negara dan<br>Diusulkan Oleh Kelompok Peneliti Terdahulu                        | 244 |
| Tabel 4.23 Indikator Kinerja dari Kelompok Indikator Kinerja<br>yang Sudah Diterapkan di Indonesia dan Diusulkan<br>Oleh Kelompok Peneliti Terdahulu                                | 245 |
| Tabel 4.24 Usulan Indikator Kinerja Berdasarkan Hasil Kajian Literatur  | 247 |

|  |     |
|--|-----|
| Tabel 4.25 Indikator Kinerja Hasil Survei Terhadap Masyarakat Pengguna Jalan Tol             | 251 |
| Tabel 4.26 Daftar Panjang Indikator Kinerja Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol di Indonesia | 252 |
| Tabel 4.27 Analisis Hasil Uji Validitas dan Reliabilitas Sampel Pertanyaan Nomor 7           | 260 |
| Tabel 4.28 Analisis Hasil Uji Validitas dan Reliabilitas Sampel Pertanyaan Nomor 8           | 261 |
| Tabel 4.29 Analisis Hasil Uji Validitas dan Reliabilitas Sampel Pertanyaan Nomor 9           | 263 |
| Tabel 4.30 Analisis Hasil Kuesioner Indikator Kinerja Pada Aspek Keselamatan                 | 270 |
| Tabel 4.31 Analisis Hasil Kuesioner Indikator Kinerja Pada Aspek Keamanan                    | 274 |
| Tabel 4.32 Analisis Hasil Kuesioner Indikator Kinerja Pada Aspek Kenyamanan                  | 277 |
| Tabel 4.33 Indikator Kinerja Utama Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol Di Indonesia          | 280 |
| Tabel 4.34 Indikator Kinerja Pendukung Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol Di Indonesia      | 283 |
| Tabel 4.35 Hasil Evaluasi Kemudahan Pengukuran dan Pencapaian Indikator Kinerja Utama        | 285 |
| Tabel 4.36 Hasil Evaluasi Kemudahan Pengukuran dan Pencapaian Indikator Kinerja Pendukung    | 288 |
| Tabel 4.37 Hasil Uji Coba Penerapan Indikator Kinerja Utama                                  | 290 |
| Tabel 4.38 Hasil Uji Coba Penerapan Indikator Kinerja Pendukung                              | 291 |

## DAFTAR LAMPIRAN

|   |     |
|---|-----|
| L.1 STANDAR PELAYANAN MINIMAL JALAN TOL<br>DI INDONESIA   | 315 |
| L.2 SUBSTANSI PEMELIHARAAN- STANDAR PELAYANAN<br>MINIMAL JALAN TOL DI MALAYSIA  | 321 |
| L.3 DAFTAR PENGELOMPOKAN INDIKATOR KINERJA<br>SPM JALAN TOL DARI HASIL KAJIAN LITERATUR                                 | 331 |
| L.4 KUESIONER EVALUASI DAN MASUKAN<br>PENGGUNA JALAN TOL  | 357 |
| L.5 DAFTAR PENGELOMPOKAN INDIKATOR KINERJA<br>SPM JALAN TOL DARI HASIL SURVEI KEPADA<br>PENGGUNA JALAN TOL DI INDONESIA | 371 |
| L.6 VERIFIKASI USULAN INDIKATOR KINERJA<br>SPM JALAN TOL DARI HASIL KAJIAN LITERATUR                                    | 373 |
| L.7 VERIFIKASI USULAN INDIKATOR KINERJA<br>SPM JALAN TOL DARI HASIL SURVEI KEPADA<br>PENGGUNA JALAN TOL DI INDONESIA    | 391 |
| L.8 KUESIONER PEMILIHAN INDIKATOR KINERJA   | 393 |
| L.9 DATA HASIL ANALISIS PEMILIHAN INDIKATOR KINERJA   | 401 |
| L.10 KUESIONER EVALUASI KEMUDAHAN PENGUKURAN<br>DAN PENCAPAIAN, SERTA UJI COBA INDIKATOR KINERJA                        | 405 |
| L.11 DATA HASIL EVALUASI KEMUDAHAN PENERAPAN<br>INDIKATOR KINERJA   | 415 |
| L.12 DATA HASIL UJI COBA PENCAPAIAN INDIKATOR KINERJA   | 417 |



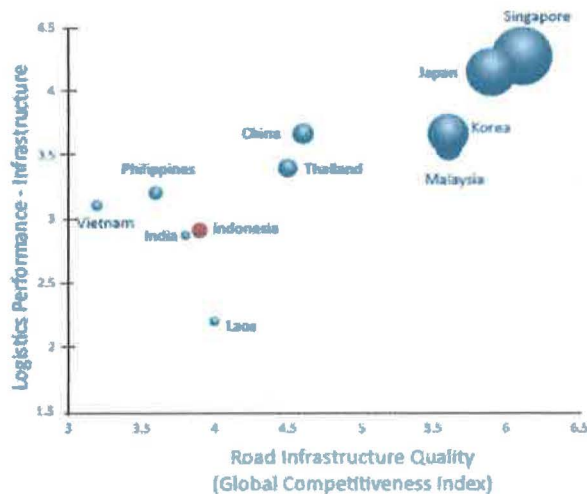


# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Program pembangunan di Indonesia saat ini memberikan perhatian khusus terhadap pertumbuhan infrastruktur. Dalam beberapa tahun terakhir pemerintah sudah mulai meningkatkan pembangunan jalan-jalan bebas hambatan dan jalan biasa sebagai perluasan akses, khususnya bagi daerah-daerah terpencil di pelosok Indonesia. Duapertiga dari 38.570 km jalan nasional sudah mendekati kapasitas, dengan kualitas infrastruktur dan kinerja logistik yang rendah dibandingkan negara-negara tetangga. Kondisi ini mengakibatkan rendahnya konektivitas dan membuat waktu perjalanan menjadi lebih panjang. Dampaknya akan membuat Indonesia sulit berkompetisi dalam perekonomian global (IndII, 2014). Gambar 1.1 memperlihatkan posisi Indonesia di antara negara-negara Asia lainnya dalam kinerja infrastruktur logistik dan kualitas infrastruktur jalan.



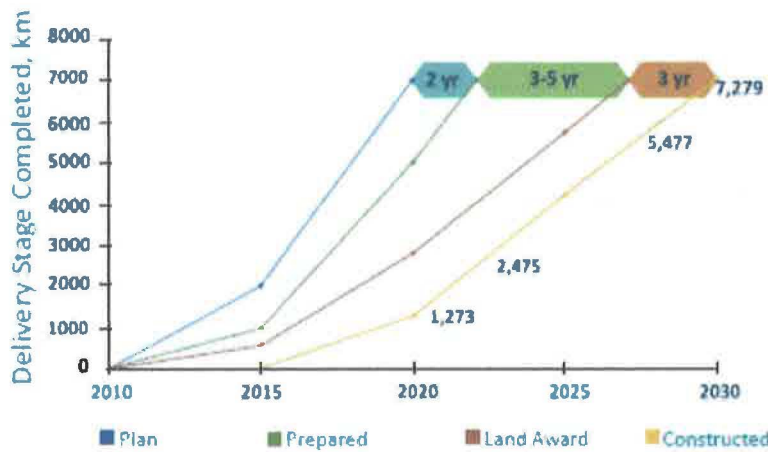
**Gambar 1.1** Kinerja Infrastruktur Logistik dan Kualitas Infrastruktur Jalan di Negara-Negara Asia Periode 2014/2015 (IndII,2014)

Data-data yang ditampilkan memperlihatkan posisi Indonesia yang masih jauh tertinggal dari beberapa negara tetangga, seperti Malaysia, Singapura dan Thailand. Dengan pertumbuhan lalu lintas yang semakin cepat dalam kurun waktu 15-20 tahun ke depan, diperkirakan sekurang-kurangnya 80% penambahan kapasitas harus dilakukan sampai tahun 2030.

Dalam kurun 20 tahun terakhir ini pertumbuhan jalan nasional hanya 1% sampai 2% pertahun, sementara pertumbuhan jalan bebas hambatan lebih kecil lagi. Dalam upaya mengimbangi pertumbuhan ekonomi dan perkembangan bisnis ke depannya, pengembangan infrastruktur jalan bebas hambatan diharapkan dapat meningkat 500 km pertahun dan jalan nasional sebesar 5% pertahun (IndII, 2014). Hal ini disebabkan karena konektivitas yang cepat dan handal membutuhkan jaringan jalan yang terintegrasi dan dapat berfungsi sebagai tulang punggung logistik perdagangan. Panjang ruas jalan bebas hambatan yang sudah dibangun oleh Pemerintah Republik Indonesia pada tahun 2010-2014 adalah 45,59 km, sehingga sampai dengan tahun 2014 Indonesia hanya memiliki 1.030,56 km jalan bebas hambatan. Angka ini menunjukkan bahwa pengembangan jalan bebas hambatan di Indonesia masih tergolong rendah yaitu 0,05 km/1.000 penduduk.

Menanggapi pentingnya membangun konektivitas nasional dalam upaya menghadapi percepatan ekonomi, maka Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia, yang selanjutnya disebut Kementerian PUPR, menyusun suatu sasaran strategis yang bertujuan untuk meningkatkan dukungan konektivitas bagi penguatan daya saing dan untuk meningkatkan kemantapan jalan nasional. Sasaran strategis tersebut akan dicapai dengan sasaran program. Salah satu dari sasaran program tersebut adalah meningkatkan pemberian

fasilitas jalan daerah untuk mendukung kawasan 0% menjadi 100%, yang di antaranya dapat dicapai dengan melakukan pembangunan jalan bebas hambatan sepanjang 1.000 km dalam kurun waktu 2015 sampai dengan 2019. Pemerintah menyadari bahwa percepatan penyediaan infrastruktur jalan menjadi suatu upaya yang dapat dilakukan untuk keluar dari negara *middle income trap* (Kementerian PUPR, 2015). Percepatan untuk penyediaan infrastruktur jalan bebas hambatan terlihat dari Gambar 1.2



**Gambar 1.2** Pengembangan Jalan Bebas Hambatan di Indonesia (IndII,2014)

Gambar 1.2 memperlihatkan rencana jangka panjang pengembangan jalan bebas hambatan di Indonesia, mulai dari perencanaan, persiapan, pembebasan tanah dan pembangunan (tahap konstruksi). Fokus pemerintah bagi penyediaan infrastruktur jalan terlihat dari target pembangunan mulai tahun 2010 sampai dengan tahun 2030, dengan pengembangan ruas jalan bebas hambatan, sepanjang 7.279 km. Pengembangan ruas jalan bebas hambatan ini diharapkan dapat memacu pengembangan akses dan berdampak kepada pertumbuhan ekonomi di daerah-daerah.

Selain faktor ketersediaan infrastruktur jalan, kemantapan dan kualitas dari infrastruktur jalan tersebut perlu diperhatikan, karena akan mempengaruhi kualitas dari peningkatan konektivitas nasional yang diharapkan. Kemantapan jalan nasional yang dimaksud dalam sasaran strategis Kementerian PUPR Republik Indonesia adalah kualitas infrastruktur jalan yang baik. Rendahnya kualitas infrastruktur jalan itu akan memberikan dampak terhadap waktu perjalanan, yang pada akhirnya dapat menghambat percepatan konektivitas antar daerah. Dampak dari rendahnya kualitas infrastruktur jalan, salah satunya disebabkan karena tingginya waktu tempuh perjalanan. Waktu tempuh perjalanan di Indonesia saat ini masih 2,7 jam/100 km, sementara negara tetangga kurang lebih 1-1,5 jam/100 km (Kementerian PUPR, 2015). Hal ini menunjukkan bahwa kualitas infrastruktur jalan di Indonesia perlu menjadi perhatian bagi peningkatan kemantapan jalan.

Terkait dengan pengembangan-pengembangan ruas jalan bebas hambatan yang sudah dilakukan dan akan dikembangkan lagi oleh pemerintah, dalam upaya percepatan ekonomi dan peningkatan konektivitas nasional, maka kemantapan jalan bebas hambatan sudah menjadi suatu keharusan yang tidak dapat ditawar lagi. Keberadaan ruas-ruas jalan bebas hambatan yang dibangun dengan spesifikasi lebih tinggi dari jalan-jalan lainnya, diharapkan mampu memberikan kontribusi positif bagi dukungan konektivitas untuk penguatan daya saing dan kemantapan infrastruktur jalan. Selain itu, pengelolaan ruas-ruas jalan bebas hambatan yang diberikan kepada pihak-pihak swasta sebagai operator, yang disebut dengan Badan Usaha Jalan Tol (BUJT), diharapkan mampu untuk menjaga dan meningkatkan kualitas infrastruktur jalan bebas hambatan tersebut.

Beragamnya pihak swasta yang berfungsi sebagai operator pada ruas-ruas jalan bebas hambatan yang tersebar di seluruh Indonesia, menyebabkan pemerintah, dalam hal ini Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), perlu menetapkan suatu standar tertentu yang berkaitan dengan pengukuran kinerja jalan bebas hambatan. Operator sebagai pengelola jalan tol diharuskan untuk memenuhi standar tersebut, karena keberadaan jalan bebas hambatan merupakan fasilitas alternatif yang disediakan pemerintah untuk melayani masyarakat. Masyarakat pengguna jalan bebas hambatan sudah memberikan kontribusi tol berupa pembayaran dengan sejumlah nilai tertentu, sehingga layanan yang diterima oleh masyarakat sudah selayaknya lebih baik daripada menggunakan jalan biasa. Jalan bebas hambatan yang memberlakukan pembayaran tol dikenal dengan sebutan jalan tol.

Pemerintah sebagai pemilik dari ruas-ruas jalan tol harus memastikan bahwa semua infrastruktur jalan tol yang dikelola oleh para operator terjaga dengan baik, sehingga dapat melayani masyarakat dengan baik pula. Definisi terhadap "pelayanan yang baik" dari persepsi masyarakat, para operator, dan pemerintah yang diwakili oleh BPJT akan berbeda-beda pemahaman, sehingga BPJT perlu menetapkan suatu standar tertentu yang secara jelas dan dapat dipahami oleh berbagai pihak. Standar yang dibuat adalah suatu standar minimal pelayanan yang wajib dipenuhi oleh operator, untuk mencapai kenyamanan, keamanan dan keselamatan berkendara di ruas jalan tol. Standar pelayanan minimal untuk jalan tol itu kemudian dikenal dengan Standar Pelayanan Minimal jalan tol, yang untuk selanjutnya disebut SPM jalan tol.

Untuk menjamin bahwa seluruh BUJT sebagai operator ruas jalan tol memenuhi semua kriteria dalam SPM Jalan Tol, maka perlu dilakukan monitoring



secara berkala. Monitoring dimaksudkan untuk mengevaluasi kinerja ruas jalan tol dalam upaya pemenuhan SPM jalan tol yang diberlakukan. Hasil evaluasi dan monitoring akan memperlihatkan ketercapaian ruas jalan tol terhadap standar pelayanan yang diberikan. Monitoring ini dilakukan oleh BPJT untuk memastikan terpenuhinya indikator-indikator kinerja dalam SPM jalan tol yang berlaku.

SPM jalan tol yang diterapkan di Indonesia terdiri dari indikator-indikator kinerja yang mengacu kepada suatu ketetapan hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah. Ketetapan hukum yang dimaksud adalah Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 16/PRT/M/2014, Tentang Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol. SPM jalan tol yang dicantumkan dalam ketetapan hukum ini merupakan penyempurnaan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 392/PRT/M/2005, Tentang Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol, yang juga merupakan amanah Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005, Tentang Jalan Tol.

Adanya perubahan dan penyempurnaan beberapa parameter indikator-indikator SPM jalan tol memperlihatkan bahwa SPM yang berlaku di Indonesia masih mencari bentuk yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan pengguna jasa tol di Indonesia. Beberapa perubahan indikator kinerja, mulai dari penambahan indikator, perubahan pengukuran, dan bahkan penambahan substansi pelayanan, memperlihatkan dinamisnya perkembangan kebutuhan dan tuntutan konsumen terhadap jasa layanan tol. Perubahan dan perbaikan yang dilakukan ini memperlihatkan bahwa pemenuhan SPM jalan tol merupakan hal yang penting untuk dicapai oleh ruas tol sesuai yang ditetapkan oleh Peraturan Menteri tersebut.

Disamping itu pemenuhan SPM Jalan tol oleh para operator masih belum maksimal tercapai, seperti yang diharapkan dalam ketentuan SPM Jalan tol yang

berlaku bahwa pemenuhan indikator kinerja harus 100% dipenuhi. Bahkan ada beberapa indikator kinerja dari SPM jalan tol yang berlaku, secara berulang tidak dapat dipenuhi oleh operator (BPJT, 2014). Walaupun BPJT sudah melakukan perubahan terhadap beberapa indikator kinerja SPM jalan tol seperti yang dimuat pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 16/PRT/M/2014, Tentang Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol, pemenuhan indikator kinerja masih belum maksimal dilakukan (BPJT, 2015).

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Dalam upaya memberikan pelayanan transportasi yang baik, pengembangan terhadap SPM jalan tol perlu dilakukan oleh penyelenggara jalan tol, dalam hal ini adalah BPJT. Kenyataannya terdapat banyak permasalahan yang muncul berkaitan dengan pelaksanaan SPM untuk jalan tol yang berlaku di Indonesia, yaitu:

- a. seringkali tidak terpenuhinya indikator-indikator kinerja yang sudah ditetapkan, walaupun ada keharusan hukum untuk memenuhi secara keseluruhannya;
- b. masyarakat dihadapkan oleh pilihan yang terbatas dalam memilih jalan tol yang akan dilalui, karena ada ketergantungan terhadap ketersediaan akses jalan tol dengan tujuan perjalanan;
- c. kebutuhan, perilaku masyarakat, tingkat ekonomi, dan kondisi lingkungan di seti-ap provinsi di Indonesia sangat beragam, demikian pula prioritas pemenuhan indikator kinerja, dan prioritas dari kebutuhan konsumen yang berbeda-beda pula, sehingga penilaian total kinerja tidak dapat dianggap sama tingkat kepentingannya untuk di setiap daerah di seluruh Indonesia;

- d. perkembangan ekonomi, sosial dan pendidikan dari masyarakat mempengaruhi ekspektasi terhadap layanan jalan tol yang diterima;
- e. pertumbuhan jalan tol yang semakin cepat sampai ke pelosok-pelosok daerah di Indonesia, sehingga pemerintah harus siap dengan standar pelayanan minimal yang dapat diterapkan;
- f. belum adanya survei yang dilakukan untuk mengetahui apakah masyarakat pengguna mengetahui bahwa sudah ditetapkan SPM Jalan tol untuk memastikan pelayanan yang diterima sesuai dengan yang ditetapkan sebelumnya;
- g. belum adanya peran masyarakat pengguna dalam melakukan penilaian kinerja ruas jalan tol berkenaan dengan layanan yang diberikan kepada konsumen pengguna;
- h. belum adanya uji coba penerapan SPM jalan tol yang dilakukan, berikut evaluasi kemudahan pencapaiannya menurut pihak operator.

Berdasarkan inventarisasi permasalahan tersebut, dapat dilakukan identifikasi dan pengelompokan masalah menurut kelompok-kelompok pemangku kepentingan (*stakeholders*), yaitu pengguna jalan tol, pemerintah, dan operator.

### **1.2.1 Identifikasi Masalah dari Pihak Konsumen**

Pengguna jalan tol saat ini merupakan konsumen yang memiliki ekspektasi yang tinggi, jelas apa yang diinginkan, dan keinginan untuk diperhatikan dalam hal yang sekecil-kecilnya (McQueen dan Hoeflich, 2006). Keinginan untuk diperhatikan dalam hal sekecil-kecilnya yang dimaksudkan adalah mulai dari informasi lalu lintas sampai dengan penyediaan fasilitas tempat istirahat, serta keinginan untuk didengarkan keluhannya. Kualitas pelayanan jalan tol dituntut lebih baik atau

setidaknya sama dengan kepuasan yang dirasakan konsumen terhadap pelayanan dari bisnis jasa lainnya maupun bisnis produk yang digunakan sehari-hari.

Konsumen saat ini dengan mudahnya akan melakukan perbandingan dari jasa layanan yang diterima. Sebagai akibat dari persepsi itu, maka penyelenggara jalan tol harus dapat memenuhi indikator-indikator kinerja pelayanan jalan tol yang berujung kepada pemenuhan harapan konsumen sebagai pengguna jalan tol. Konsumen mempunyai hak untuk memilih jasa layanan dan produk yang akan mereka gunakan, karena banyaknya alternatif jasa dan produk yang tersedia di pasar, dengan harga dan layanan yang kompetitif. Namun kenyataan ini berbeda untuk jasa layanan jalan tol, bahwa pengguna jalan tol sebagai konsumen tidak memiliki banyak pilihan.

Jalan tol sifatnya hanya sebagai jalan alternatif, sehingga jika konsumen tidak merasakan kepuasan terhadap layanan jalan tol tersebut, maka konsumen dapat memilih alternatif lain. Alternatif pilihan yang dapat diambil adalah menggunakan jalan non tol yang tersedia atau jika memungkinkan, dapat memilih untuk melewati ruas jalan tol lainnya, baik sebagian maupun keseluruhan ruas yang melintasi rute perjalanan. Hal ini menunjukkan walaupun konsumen dapat memilih jasa layanan yang diinginkan, namun pilihannya sangat terbatas. Konsumen sebagai pengguna jalan tol memiliki sangat sedikit pilihan dan bahkan tidak ada pilihan, apalagi jika dibandingkan sebagai konsumen dari jasa layanan lainnya dan barang. Dengan keterbatasan pilihan tersebut, bukan berarti bahwa penyelenggara jalan tol tidak harus memperhatikan keinginan dari pengguna jalan tol dengan asumsi bahwa konsumen tersebut akan tetap menggunakan jalan tol juga. Hal ini yang membedakan jasa layanan jalan tol dengan jasa layanan lainnya dan transaksi

barang, karena jalan tol dibangun dengan tujuan untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pembangunan, bukan untuk tujuan bisnis dan transaksional belaka.

Penyelenggaraan jalan tol di Indonesia lebih ditujukan untuk pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, serta keseimbangan dalam pengembangan wilayah dan meningkatkan efisiensi pelayanan jasa distribusi guna menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi terutama di wilayah yang sudah tinggi tingkat perkembangannya. Tujuan penyelenggaraan ini dituangkan dalam suatu dasar hukum, yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2005, Tentang Jalan Tol. Untuk alasan inilah jasa layanan jalan tol yang diberikan kepada masyarakat sebagai konsumen pengguna jalan tol sangat perlu diperhatikan, tanpa mengecilkan hak konsumen dalam memilih jasa layanan.

Berdasarkan kenyataan-kenyataan yang sudah diuraikan, permasalahan yang muncul dari pihak konsumen adalah perbedaan ekspektasi konsumen sebagai pengguna jalan tol dengan jasa layanan yang diterimanya. Walaupun demikian, perlu dilakukan survei awal untuk memastikan hal ini. Ketidakpuasan konsumen dan sedikitnya pilihan dalam memilih ruas jalan tol yang akan dilewati, merupakan permasalahan yang ditemui oleh konsumen pengguna jalan tol.

### **1.2.2 Identifikasi Masalah dari Pihak Pemerintah**

Jalan tol yang dibangun di seluruh wilayah Indonesia, yang penyelenggaraannya berada dibawah BPJT sebagai perpanjangan tangan pemerintah, memiliki banyak BUJT yang berfungsi sebagai operator pada ruas-ruas jalan tol tersebut. Perbedaan manajemen organisasi pada setiap BUJT sebagai operator juga memungkinkan terjadinya perbedaan penyampaian jasa layanan tol kepada masyarakat. Dalam



upaya mengatasi perbedaan-perbedaan tersebut, maka perlu ditetapkan suatu standar pelayanan minimal yang harus diterima oleh masyarakat sebagai konsumen pengguna ruas jalan tol. Standar pelayanan minimal yang dimaksudkan adalah suatu acuan yang digunakan oleh setiap operator dalam memberikan jasa layanan jalan tol terhadap masyarakat pengguna.

Pemerintah Indonesia sudah mengeluarkan suatu aturan hukum berkenaan dengan standar pelayanan minimal yang harus dipenuhi oleh para operator dalam memberikan jasa layanan terhadap masyarakat pengguna jalan tol. Dasar-dasar hukum yang memayungi standar pelayanan minimal jalan tol di Indonesia, dimulai dari Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2005, Tentang Jalan Tol. Kemudian dilanjutkan dengan diturunkannya Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 392/PRT/M/2005 Tentang Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol, yang diikuti oleh penyempurnaannya melalui dasar hukum dari Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 16/PRT/M/2014, Tentang Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2005, Tentang Jalan Tol, pada pasal 8 menyebutkan bahwa standar pelayanan minimal jalan tol merupakan ukuran yang harus dicapai dalam pelaksanaan penyelenggaraan jalan tol. Hal ini menunjukkan bahwa acuan yang berasal dari Standar Pelayanan Minimal jalan tol di Indonesia, berikut semua pengukuran yang diberlakukan dari Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 16/PRT/M/2014, Tentang Standar Pelayanan Minimal jalan tol harus dapat dipenuhi oleh semua operator jalan tol dalam memberikan layanannya kepada masyarakat.

Sejak ditetapkannya Standar Pelayanan Minimal jalan tol di Indonesia pada tahun 2005, evaluasi pemenuhan indikator kinerja SPM jalan tol masih belum

dicapai secara maksimal oleh para operator jalan tol di seluruh Indonesia (BPJT,2014). Masih ada ruas-ruas jalan tol yang belum dapat memenuhi indikator kinerja yang ditetapkan dalam SPM jalan tol, bahkan selalu terulang pada saat dilakukan monitoring dan evaluasi SPM jalan tol pada tahun berikutnya di ruas yang sama. Contoh indikator-indikator kinerja yang sering kali tidak dapat dipenuhi oleh ruas jalan tol tertentu, berasal dari substansi pelayanan kondisi jalan, substansi pelayanan keselamatan, dan substansi pelayanan untuk unit pertolongan/ penyelamatan bantuan dan pelayanan. Untuk substansi pelayanan kondisi jalan, indikator kinerja yang selalu tidak dapat dipenuhi oleh beberapa ruas jalan tol adalah indikator kinerja tidak ada lubang. Sementara itu untuk indikator kinerja yang sering tidak dapat dipenuhi dalam substansi pelayanan keselamatan, adalah indikator kinerja yang berkaitan dengan kondisi marka, reflektor, rambu dan pagar rumija yang tidak berfungsi baik karena mengalami kerusakan dan hilang. Sedangkan untuk substansi pelayanan unit pertolongan/ penyelamatan bantuan dan pelayanan indikator kinerja yang masih belum dapat dipenuhi adalah indikator kinerja sistem informasi yang masih belum memberikan informasi terkini dengan baik (Makmur dan Rajagukguk, 2015).

Dengan menghadapi kenyataan bahwa tidak dapat dipenuhinya beberapa indikator-indikator kinerja pada SPM jalan tol di Indonesia, maka dari pihak pemerintah dalam hal ini BPJT sudah melakukan upaya pengembangan indikator-indikator kinerja baru yang dituangkan dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 16/PRT/M/2014, Tentang Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol. Namun demikian, SPM jalan tol yang baru diberlakukan pada tahun 2015 ini memperlihatkan hasil yang tidak terlalu menggembirakan dalam pencapaian penuh untuk SPM

jalan tol di Indonesia (BPJT, 2015). Hal ini memperlihatkan masih belum maksimalnya pemenuhan indikator kinerja pada SPM jalan tol yang berlaku, walaupun sudah ada upaya dari pemerintah untuk menetapkan perubahan SPM jalan tol dengan harapan pemenuhan akan lebih baik.

### **1.2.3 Identifikasi Masalah dari Pihak Operator**

Terdapat beberapa kemungkinan permasalahan yang menyebabkan tidak tercapainya indikator-indikator kinerja SPM jalan tol yang sudah berjalan selama ini. Kemungkinan-kemungkinan tersebut adalah kemungkinan indikator kinerja sulit dicapai, kemungkinan adanya perbedaan pandangan dari operator dari masing-masing daerah terhadap indikator kinerja, dan bahkan kemungkinan belum terbangunnya budaya pemenuhan SPM dari operator itu sendiri.

Kemungkinan adanya indikator-indikator kinerja yang sulit untuk dicapai dapat disebabkan karena indikator-indikator tersebut tidak sepenuhnya berada dalam kendali operator. Contoh dari indikator kinerja yang berada diluar kendali operator, diantaranya adalah rusaknya pagar rumija, hilangnya reflektor dan tumpukan sampah di daerah rumija. Walaupun demikian, operator wajib untuk memenuhinya sehingga operator harus mencari solusi lain, seperti melakukan sosialisasi kepada masyarakat terkait hal tersebut. Sedangkan kemungkinan lain adalah karena tidak adanya data pendukung untuk mengevaluasi pemenuhan beberapa indikator-indikator kinerja, bahkan termasuk kemungkinan adanya ketidaksesuaian antara data evaluasi SPM jalan tol yang diharapkan dengan data yang dimiliki operator.

Budaya pemenuhan indikator kinerja yang dimaksud adalah bahwa pemenuhan SPM jalan tol itu seharusnya setiap saat dapat dipenuhi, bukan hanya pada saat evaluasi dan monitoring dilaksanakan. Salah satu contohnya adalah pemenuhan SPM jalan tol untuk kelancaran lalu lintas dapat dipenuhi pada saat kegiatan evaluasi dan monitoring dilakukan, namun kenyataannya pada hari-hari lainnya SPM jalan tol untuk aksesibilitas tidak dapat dipenuhi. Begitupun halnya dengan pemenuhan indikator kinerja untuk kerataan permukaan jalan yang secara berkala dievaluasi dalam jangka waktu tertentu, pada hari-hari lainnya ada kemungkinan jika dilakukan pengujian tidak akan memenuhi syarat SPM jalan tol, begitu juga dengan indikator tidak adanya lubang pada kondisi jalan. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi SPM jalan tol yang dilakukan pada waktu tertentu masih belum mampu mengakomodir pemenuhan indikator kerjanya pada hari-hari lain saat tidak dilakukannya monitoring. Persepsi terhadap kegiatan monitoring ini juga mempengaruhi pencapaian jasa layanan sebenarnya dengan pemenuhan SPM jalan tol yang diwajibkan secara hukum. Berdasarkan permasalahan yang ditemukan dari pihak operator terhadap pemenuhan SPM jalan tol yang belum maksimal dilakukan, serta kemungkinan-kemungkinan penyebabnya, maka perlu dilakukan kajian ulang terhadap indikator-indikator kinerja SPM jalan tol yang berlaku.

#### **1.2.4 Perumusan Permasalahan Dalam Penelitian**

Identifikasi permasalahan berdasarkan masalah-masalah yang ditemukan dari para pemangku kebijakan (*stakeholders*) memperlihatkan bahwa permasalahan utama adalah hal-hal yang berkaitan dengan tidak dipenuhinya indikator kinerja SPM jalan tol secara maksimal, sedangkan permasalahan pendukung lainnya adalah

harapan konsumen tiap provinsi yang berbeda-beda, tergantung dari kebutuhan, tingkat ekonomi dan sosial, begitupun operator-operator yang beragam di setiap provinsi. Untuk menjawab permasalahan itu perlu dilakukan pengembangan indikator kinerja jalan tol untuk mengetahui indikator-indikator kinerja utama apa saja yang harus dipenuhi oleh operator dan memenuhi harapan konsumen sebagai pengguna jalan tol, serta memungkinkan untuk dimonitor pemenuhannya oleh BPJT sebagai jaminan pemenuhan SPM jalan tol. Disamping itu, perlu diketahui juga indikator-indikator kinerja pendukung, sebagai penunjang indikator kinerja utama dalam SPM jalan tol di Indonesia.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk menentukan indikator-indikator kinerja utama dan indikator-indikator kinerja pendukung. Indikator kinerja utama merupakan indikator kinerja yang harus dipenuhi oleh pengelola ruas jalan tol. Sedangkan indikator kinerja pendukung merupakan indikator kinerja yang dapat digunakan untuk mendukung pencapaian indikator kinerja utama. Selain itu, akan dilakukan juga uji coba terhadap kemudahan pencapaian indikator kinerja SPM jalan tol yang sudah ditentukan tersebut. Dengan tercapainya tujuan penelitian ini diharapkan bahwa pengembangan indikator kinerja jalan tol selanjutnya dapat mempertimbangkan keberadaan indikator-indikator kinerja utama dan indikator-indikator kinerja pendukung, yang merupakan hasil penelitian ini, sehingga dapat memberikan dampak positif bagi pemenuhan SPM jalan tol di Indonesia yang lebih baik di masa mendatang. Untuk mencapai tujuan dari penelitian ini, maka ditetapkan sasaran berupa keluaran dari hasil penelitian, yaitu melakukan kajian terhadap

indikator-indikator kinerja yang berlaku di beberapa negara lain dan di Indonesia, serta berdasarkan penelitian sebelumnya, SPM jalan tol yang berlaku di Indonesia saat ini, dan hasil survei lapangan yang dilakukan. Hasil dari kajian ini digunakan untuk menentukan indikator-indikator kinerja utama dan indikator-indikator kinerja pendukung yang harus dipertimbangkan dalam melakukan pengembangan indikator kinerja SPM jalan tol di Indonesia. Keluaran dari penelitian ini akan memberikan jawaban bagi tujuan penelitian yang sudah ditetapkan. Kontribusi dari tujuan penelitian ini dalam pengembangan indikator kinerja jalan tol selanjutnya, adalah memberikan pertimbangan dari keberadaan indikator-indikator kinerja utama dan indikator-indikator kinerja pendukung, guna memberikan dampak positif bagi pemenuhan SPM jalan tol di Indonesia yang lebih baik di masa mendatang.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat, baik terhadap perkembangan ilmu pengetahuan, maupun manfaat bagi para *stakeholders*. *Stakeholders* yang dimaksudkan adalah pihak pemerintah sebagai regulator, pihak operator jalan tol, dan pihak konsumen. Pihak konsumen yang dimaksudkan, adalah masyarakat pengguna jalan tol, termasuk kelompok pakar yang berkaitan dengan keilmuan transportasi. Manfaat yang diberikan kepada ilmu pengetahuan diharapkan mampu menjadi pemicu bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan penelitian, khususnya yang terterkait dengan penentuan indikator kinerja utama dan pendukung untuk jalan tol maupun sarana transportasi lainnya.

#### 1.4.1 Manfaat Bagi Perkembangan Ilmu Pengetahuan

Manfaat yang dapat diberikan secara umum adalah kepada perkembangan ilmu pengetahuan di bidang transportasi, khususnya dalam memberikan kontribusi terhadap penelitian dalam pengembangan indikator kinerja jalan tol. Kontribusi tersebut adalah mengisi gap penelitian tentang pengembangan indikator kinerja, yang terdiri dari indikator kinerja utama dan indikator kinerja pendukung dalam standar pelayanan minimal jalan tol.

Sangat terbatasnya penelitian yang dilakukan untuk mengetahui indikator-indikator kinerja utama dan indikator-indikator kinerja pendukung apa saja yang dibutuhkan dalam SPM jalan tol yang dapat diterapkan di Indonesia. Sebagian besar penelitian yang sudah dilakukan oleh peneliti-peneliti terdahulu hanya melakukan evaluasi dan peninjauan terhadap hasil monitoring dan evaluasi pemenuhan SPM jalan tol, serta usulan-usulan perbaikan indikator kinerja, berdasarkan teori dan hasil monitoring SPM jalan tol yang berlaku saat itu.

Selama ini penelitian yang ada dalam mengembangkan indikator kinerja SPM jalan tol hanya memperhitungkan salah satu atau dua faktor yang mempengaruhi pembentukan indikator kinerja, yaitu konsumen, operator dan regulator (pemerintah), serta pendapat pakar. Belum ada yang memperhitungkan masukan dari semua *stakeholders* ini sekaligus. Penelitian yang sebelumnya mengembangkan dan mengevaluasi indikator kinerja SPM jalan tol, berdasarkan masukan salah satu *stakeholder* dan berdasarkan kajian literatur yang dilakukan.

Selain itu hasil survei kepada responden yang dipetakan menurut profil responden dapat memberikan gambaran berkaitan dengan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pilihan responden terhadap berbagai alternatif yang ditawarkan



dalam kuesioner. Faktor-faktor yang dimaksudkan adalah berkaitan dengan profil responden, seperti jenis kelamin, umur, pekerjaan, tingkat pendidikan, dan provinsi asal. Sejauh mana profil responden dapat mempengaruhi pilihan terhadap alternatif yang ditawarkan dalam kuesioner dapat ditemukan dari hasil penelitian ini.

#### **1.4.2 Manfaat Bagi Pemerintah**

Manfaat dari hasil penelitian ini dapat digunakan oleh pemerintah sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun kebijakan-kebijakan terkait layanan jalan tol. Dari hasil penelitian ini, pemerintah (BPJT) dapat mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan SPM jalan tol selain faktor regulasi, yaitu faktor harapan konsumen di berbagai daerah dan kemampuan operator. Hasil penelitian ini diharapkan dapat mendukung upaya Pemerintah Republik Indonesia dalam memberikan layanan prima jalan tol kepada masyarakat. BPJT sebagai perpanjangan tangan pemerintah juga dapat menggunakan hasil penelitian ini dalam melakukan evaluasi terhadap kinerja pengelola jalan tol, berupa perbandingan kinerja ruas jalan tol di seluruh Indonesia. Dengan mengembangkan hasil penelitian ini dalam suatu bentuk sistem informasi, akan membuat kegiatan monitoring dan evaluasi SPM Jalan tol dapat dilakukan secara cepat, tepat dan efisien.

#### **1.4.3 Manfaat Bagi Operator**

Manfaat yang didapatkan BUJT sebagai operator yang mengelola operasional jalan tol adalah menggunakannya sebagai acuan dalam melakukan kegiatan operasional pada ruas jalan tol untuk memenuhi SPM jalan tol. Hasil penelitian ini akan membantu para operator untuk melakukan pengukuran kinerja secara mandiri.

Hasil penelitian yang memberikan gambaran terhadap hal-hal yang mempengaruhi ekspektasi pengguna dan masukan *stakeholders* lainnya, melalui indikator kinerja yang dipilih juga akan membantu operator dalam menyusun prioritas penanganan, perencanaan kegiatan pemeliharaan rutin, maupun alokasi biaya pemeliharaan dan perbaikan.

Karena penelitian ini juga mempertimbangkan pendapat operator, maka hasil penelitian ini diharapkan sesuai dengan kemampuan operator dalam pemenuhan SPM jalan tol. Pandangan dari responden berbagai daerah juga sangat membantu operator, khususnya bagi operator yang mengelola ruas tol di beberapa provinsi, dalam upaya pemenuhan SPM jalan tol di berbagai daerah di Indonesia. Hasil penelitian ini juga dapat dimanfaatkan sebagai acuan oleh BUJT dalam mengelola ruas-ruas jalan tol di provinsi lainnya yang saat ini mengembangkan pembangunan ruas jalan tol.

#### **1.4.4 Manfaat Bagi Masyarakat Pengguna Sebagai Konsumen**

Sedangkan manfaat yang dirasakan oleh masyarakat pengguna jalan tol sebagai dampak dari penelitian ini adalah, bahwa pendapat konsumen sebagai pengguna jalan tol diperhatikan dengan baik dalam upaya memberikan layanan prima kepada pengguna jalan tol tersebut. Melalui hasil penelitian ini pihak regulator dan operator dapat memahami persepsi masyarakat pengguna jalan tol terhadap layanan yang diharapkan. Selain itu dengan dilakukannya survei kepada masyarakat pengguna berkenaan dengan pendapat konsumen untuk indikator kinerja SPM jalan tol, akan meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap layanan jalan tol yang diterima.

### 1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini adalah melakukan kajian berupa kajian teoritis melalui kajian literatur, dan tinjauan lapangan yang dilakukan melalui survei kepada pihak-pihak yang terkait, serta melakukan analisis untuk pengambilan keputusan. Kajian literatur dan tinjauan lapangan menjadi dasar bagi usulan indikator kinerja utama dan indikator kinerja pendukung. Tinjauan lapangan juga dilakukan dalam upaya pemilihan indikator-indikator kinerja, yang melibatkan *stakeholder* dalam memberikan masukan.

Kajian literatur diawali dengan melakukan proses *benchmarking* secara teoritis terkait butir-butir indikator kinerja yang sudah diterapkan di beberapa negara, usulan dari para peneliti terdahulu, dan SPM jalan tol yang berlaku di Indonesia. Indikator-Indikator kinerja dari SPM jalan tol yang berlaku di Indonesia adalah yang ditetapkan oleh Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 16/PRT/M/2014, Tentang Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol. Proses ini akan menghasilkan daftar-daftar indikator kinerja, yang merupakan irisan dari indikator-indikator kinerja hasil *benchmarking* negara-negara lain dan hasil usulan penelitian terdahulu, serta indikator-indikator kinerja SPM jalan tol yang berlaku di Indonesia.

Negara-negara yang dijadikan *benchmarking* adalah Malaysia, Filipina, Jepang, Australia, New Zealand, Amerika Serikat, dan Afrika Selatan, serta kelompok negara-negara di Eropa yang juga tergabung dalam hasil kajian diskusi dari International Transport Forum (ITF), yang dikeluarkan oleh Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). ITF ini merupakan suatu forum yang dibentuk dari deklarasi *Council of Minister of the European Conference of*

Ministers of Transport (ECMT) pada tahun 2006. Pemilihan negara-negara yang akan dilakukan *benchmarking* didasarkan terhadap beberapa hal, yaitu:

- a. Malaysia dan negara Filipina dipilih karena terdapat kedekatan kultur/ budaya konsumen dan pengembangan ruas jalan tol yang memiliki kedekatan sejarah dengan Indonesia. Disamping itu ada operator yang mengelola ruas tol di Indonesia yang berasal dari negara-negara tersebut ataupun sebaliknya. (contohnya: ada operator jalan tol di Filipina yang merupakan perusahaan dari Indonesia, dan ada kontraktor jalan tol di Malaysia yang mengerjakan pekerjaan konstruksi jalan tol di Indonesia);
- b. Jepang dipilih karena sudah sangat berpengalaman dalam pengelolaan jalan tol, Jepang merupakan negara kepulauan yang ruas jalan tolnya tersebar seperti di Indonesia, namun kultur atau budaya masyarakat di Jepang relatif sama, sementara di Indonesia lebih beragam;
- c. Amerika Serikat dipilih karena acuan standar konstruksi jalan tol di Indonesia mengacu kepada standar yang sama yaitu American Association of State Highway Transportation Officials (AASHTO) dan jalan tol di negara ini sudah berkembang sejak lama dan sangat maju dalam jasa layanan tolnya;
- d. Australia dan New Zealand dipilih karena standar jalan tol di negara-negara ini sudah berkembang baik sejak lama yaitu dengan menggunakan standar dari Australasian Road Transport and Traffic Agencies (Austroads) dan sangat maju dalam jasa layanan tolnya. Untuk New Zealand, walaupun jalan tolnya tidak panjang secara kuantitas, tetapi pengelolaannya sudah cukup baik, yang terlihat dari pencapaian pada laporan tahunannya;

- e. Afrika Selatan dipilih karena sudah ada riset dan penelitian yang dilakukan berkenaan dengan indikator kinerja jalan tol, pengelolaan ruas tol di sana sudah dikelola dengan baik dan pengembangan ruas tol masih terus dilakukan seperti di Indonesia;
- f. Eropa yang tergabung dalam member ITF yang tergabung dalam penyusunan indikator kinerja pada sektor jalan, karena jalan tol di Eropa saling terkoneksi. Beberapa negara tergabung dalam suatu konsorsium operator infrastruktur jalan tol, yang dinamakan Association des Sociétés Européennes des Concessionnaires d'Autoroutes à Péage (ASECAP).

Negara-negara Jepang, Amerika, Australia, dan New Zealand, juga merupakan anggota dalam kegiatan forum ITF yang diselenggarakan oleh OECD tersebut.

Selain melakukan *benchmarking* dengan beberapa negara, penelitian sebelumnya terkait pengembangan SPM jalan tol di Indonesia dapat dijadikan pertimbangan dalam menyusun daftar-daftar indikator kinerja yang akan disusun. Terdapat beberapa penelitian dari dalam dan luar negeri yang berkaitan dengan indikator kinerja untuk SPM jalan tol yang akan digunakan sebagai salah satu pertimbangan dalam memilih indikator kinerja untuk SPM jalan tol. Penelitian dari luar negeri yang akan dikaji adalah penelitian tentang SPM jalan tol negara Kanada dan negara Yunani.

Survei lapangan yang dilakukan kepada responden yang merupakan pengguna jalan tol di Indonesia dan beberapa negara *benchmarking* akan memperkaya dan memberi masukan terhadap ekspektasi konsumen di Indonesia. Hasil survei lapangan berupa analisis statistik secara deskriptif akan memberikan gambaran terhadap pemahaman dan harapan konsumen terhadap layanan jalan tol.

Hasil masukan dari kajian literatur yang dilakukan dan hasil survei lapangan kepada konsumen pengguna jalan tol, akan menghasilkan suatu *draft* usulan indikator-indikator kinerja. Dengan melakukan verifikasi untuk masing-masing indikator kinerja tersebut dengan kesesuaian berdasarkan kondisi alam/ lingkungan di Indonesia, berdasarkan standar/ acuan dan regulasi yang berlaku di Indonesia, serta berdasarkan harapan dan ekspektasi konsumen pengguna jalan tol. Hasil verifikasi tersebut akan menghasilkan daftar panjang usulan indikator-indikator kinerja untuk SPM jalan tol di Indonesia. Daftar panjang ini akan dikonfirmasi oleh para responden, yang terdiri dari kelompok regulator, operator, dan pakar. Tujuan dilakukannya konfirmasi adalah untuk mendapatkan indikator-indikator kinerja yang nantinya dapat dikategorikan sebagai indikator-indikator kinerja utama dan indikator-indikator kinerja pendukung. Keluaran pada proses ini berupa suatu daftar indikator-indikator kinerja utama dan indikator-indikator kinerja pendukung untuk SPM jalan tol yang dapat digunakan di Indonesia.

Cakupan lokasi survei dalam mempertimbangkan pemilihan indikator kinerja tahap awal untuk negara-negara lain adalah negara-negara yang termasuk dalam negara yang dilakukan *benchmarking*. Hal ini dilakukan untuk mengetahui kesesuaian pengembangan indikator kinerja SPM jalan tol yang berlaku di negara tersebut dengan harapan dari masyarakat setempat terhadap layanan jalan tol.

Untuk kondisi di Indonesia, responden yang akan diminta pendapatnya tidak terpaku hanya di 8 provinsi yang memiliki ruas jalan tol saja, karena ke depannya akan ada pengembangan ruas-ruas tol di setiap provinsi di Indonesia. Jumlah ruas tol yang beroperasi pada 8 provinsi tersebut adalah ruas jalan tol yang beroperasi sejak tahun 2017, yaitu sebanyak 37 ruas jalan tol. Provinsi-provinsi yang dimaksud

adalah DKI Jakarta, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, Sumatera Utara, Sulawesi Selatan. Dengan tambahan untuk DKI Jakarta akan dilakukan survei meliputi daerah sekitarnya yaitu Jabodetabek, mengingat banyaknya ruas-ruas jalan tol yang terkoneksi ke daerah-daerah *sub urban* tersebut. Responden untuk kelompok masyarakat pengguna ruas jalan tol adalah masyarakat yang ditemui pada daerah-daerah tersebut, yang pernah menggunakan jasa layanan jalan tol, baik dalam kota maupun luar kota. Sedangkan untuk melakukan pemilihan indikator kinerja, responden yang memberikan pendapatnya berasal dari kalangan operator, pakar dan pemerintah di seluruh Indonesia.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode survei untuk pengambilan data. Data yang akan digunakan dalam kajian ini, merupakan data primer, yaitu data yang diambil langsung dari nara sumber, dalam hal ini para responden. Metode pengambilan data dilakukan melalui media kuesioner. Kuesioner yang akan disebarkan kepada para responden terdiri dari dua tahap sampai mendapatkan indikator kinerja untuk SPM jalan tol. Tahap-tahap itu adalah tahap untuk menggali pendapat masyarakat pengguna terhadap layanan jalan tol, tahap untuk mengetahui pendapat responden terhadap indikator-indikator kinerja utama dan pendukung.

Kuesioner dibagikan sesuai dengan kriteria responden yang dipilih pakar, operator, pemerintah sebagai regulator, maupun masyarakat pengguna jalan tol. Penyebaran kuesioner dapat dilakukan dengan mendistribusikan dengan menggunakan aplikasi *online*, dikirim langsung kepada responden, ataupun bertemu responden dan melakukan wawancara langsung. Kuesioner yang akan disampaikan harus memuat petunjuk pengisian yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak membingungkan responden sewaktu mengisi kuesioner. Kuesioner



didistribusikan dalam kurun waktu minimal 2 minggu dan dapat diperpanjang sampai jumlah responden terpenuhi.

Untuk menjamin keabsahan dari data yang akan digunakan, maka perlu dilakukan uji validitas dan reliabilitas pada setiap kuesioner yang akan disebar. Jika sudah memenuhi hasil-hasil uji tersebut, baru kemudian didistribusikan kepada responden terkait. Untuk kuesioner menggali masukan konsumen terhadap layanan jalan tol dan kuesioner menentukan indikator kinerja akan dianalisis dengan menggunakan analisis statistik deskriptif.

Dalam melakukan uji coba pencapaian indikator kinerja yang didapatkan sebagai keluaran penelitian, dilakukan juga pengambilan data melalui kuesioner kepada pihak operator terkait kemudahan pengukuran dan pencapaiannya. Hasil uji coba dan masukan operator akan dianalisis secara deskriptif untuk memberikan gambaran terkait indikator kinerja yang didapatkan serta penerapannya di lapangan.

## **1.6 Kebaruan Penelitian**

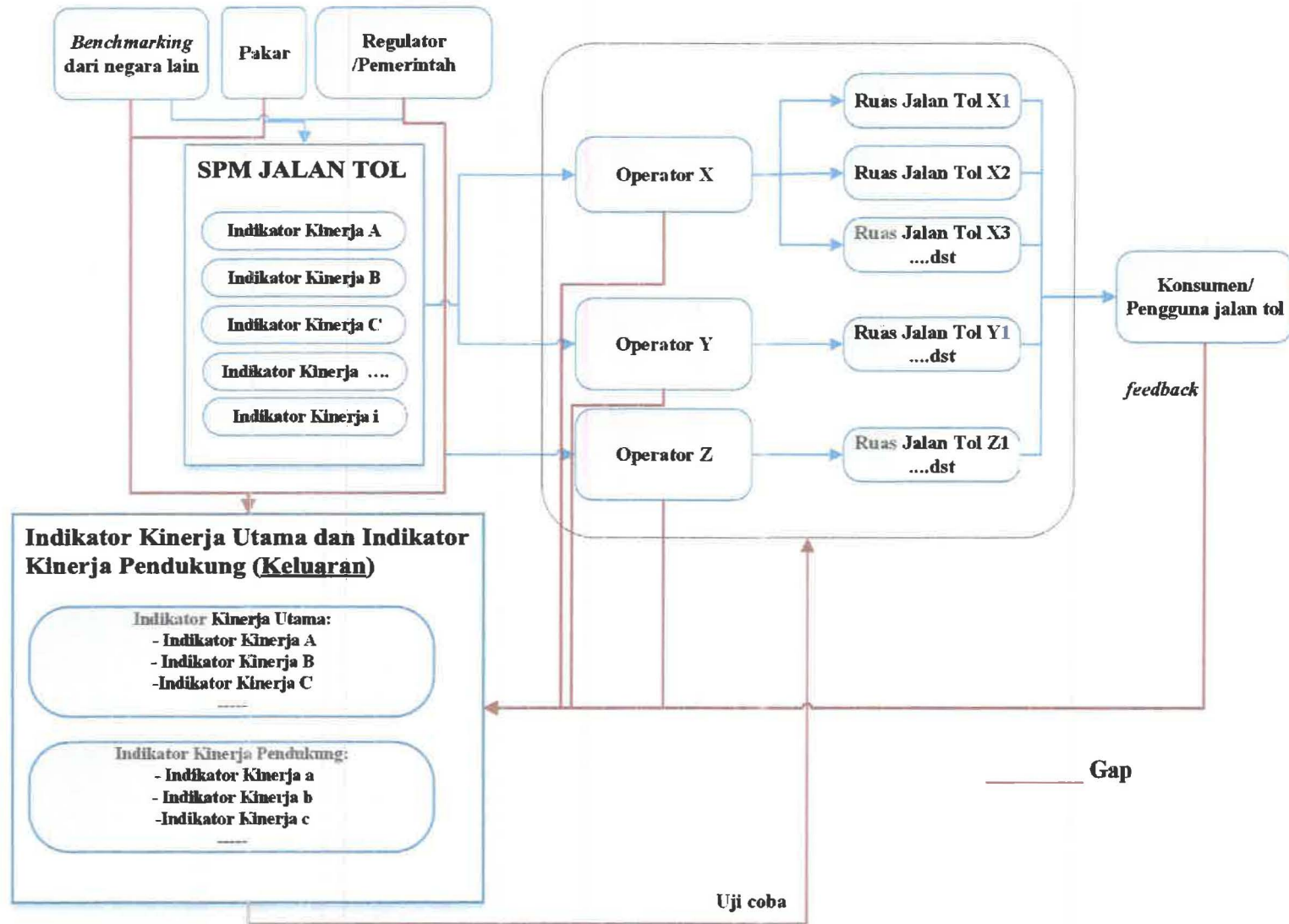
Berdasarkan penelitian-penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya terkait indikator kinerja dari jalan umum dan jalan tol, terdapat gap penelitian yang masih belum terisi oleh penelitian-penelitian itu. Gap yang dimaksudkan adalah masih sedikitnya penelitian tentang pengembangan indikator kinerja pada sektor jalan, belum ada penelitian yang memperhitungkan pendapat para *stakeholders* dalam menentukan indikator kinerja utama dan indikator kinerja pendukung dari berbagai provinsi pada ruas tol beroperasi di Indonesia. Gap penelitian itu akan menjadi kebaruan dalam penelitian ini.

Penelitian tentang pengembangan indikator kinerja pada sektor jalan, khususnya jalan tol masih sedikit sekali. Penelitian yang banyak ditemukan masih berupa penelitian terkait evaluasi dan monitoring SPM jalan tol yang sudah dikembangkan. Terdapat satu penelitian yang mengembangkan indikator kinerja jalan tol di Indonesia berdasarkan SPM jalan tol dengan landasan hukum Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 392/PRT/M/2005 Tentang Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol. Pada penelitian ini pengukuran indikator diberikan secara teoritis dengan standar yang berlaku, pendapat operator dan konsumen belum diperhitungkan dalam memutuskan hal ini.

Penelitian-penelitian sebelumnya masih belum menyertakan pendapat operator dan konsumen dalam menentukan indikator kinerja. Evaluasi-evaluasi yang dilakukan pada penelitian-penelitian sebelumnya dilakukan terhadap indikator kinerja yang sudah ditetapkan. Pendapat konsumen dalam memberikan masukan terhadap indikator-indikator kinerja yang berlaku diajukan sebagai usulan perbaikan, sementara belum diikutsertakan peran operator dalam menentukan indikator kinerja yang harus dipenuhinya. Belum ada ditemukan penelitian yang menentukan indikator kinerja utama yang harus dipenuhi oleh operator dan indikator pendukung dalam pemenuhan SPM jalan tol di Indonesia. Selain itu hasil verifikasi ulang terhadap kelompok *stakeholder* tertentu juga belum pernah dilakukan oleh para peneliti sebelumnya. Hal inilah yang menjadi gap penelitian tentang indikator jalan tol yang akan diisi oleh penelitian ini, yaitu menentukan indikator kinerja utama dan indikator kinerja pendukung berdasarkan pendapat *stakeholders*, yang terdiri dari konsumen, pakar, operator dan regulator.

Masukan para *stakeholders* akan menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan indikator-indikator kinerja tersebut. Harapan konsumen pengguna jalan tol dapat dipertimbangkan dalam pemilahan indikator kinerja. Pendapat pakar, pemerintah dan operator dalam memberikan pilihan untuk indikator-indikator kinerja yang dianggap sangat penting dan penting untuk diukur sebagai indikator kinerja SPM jalan tol di Indonesia.

Penentuan indikator-indikator kinerja utama dan indikator-indikator kinerja pendukung yang menjadi gap penelitian akan menjadi kebaruan penelitian. Gap penelitian yang akan diisi belum ditemukan pada penelitian-penelitian SPM jalan tol yang dilakukan oleh para peneliti terdahulu. Sedangkan kebaruan yang dimaksudkan adalah ditemukannya indikator-indikator kinerja utama dan indikator-indikator kinerja pendukung yang dapat dipertimbangkan dalam membangun SPM jalan tol di masa mendatang. Selain itu, kebaruan ini diperkuat dengan adanya uji coba yang dilakukan terhadap indikator-indikator kinerja yang didapatkan sebagai keluaran hasil penelitian. Selain itu dilakukan juga survei untuk mendapatkan masukan terhadap kemudahan pengukuran dan pencapaian indikator-indikator kinerja. Semua tambahan yang dilakukan semakin memperkuat kebaruan untuk indikator-indikator kinerja yang sudah ditentukan. Kebaruan yang diisi oleh gap penelitian tersebut dapat dilihat pada Gambar 1.3.



Gambar 1.3 Gap Penelitian Penentuan Indikator Kinerja

Berdasarkan gap penelitian dan kebaruan pada Gambar 1.3 dalam penelitian ini, maka dapat disusun suatu kerangka rencana penelitian. Kerangka rencana penelitian ini menggambarkan secara jelas susunan dan alur penelitian, mulai dari kajian awal penelitian sampai dengan keluaran yang diharapkan.

Kajian awal dimulai dengan tinjauan literatur yang dilakukan dengan menggunakan tiga sumber informasi sebagai data sekunder, yaitu hasil *benchmarking* dari 8 negara-negara di dunia, kajian dari hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan SPM jalan tol, dan SPM jalan tol yang berlaku di Indonesia. Hasil penelitian terdahulu yang dimaksud adalah hasil penelitian para peneliti dari dalam dan luar Indonesia yang berkaitan dengan SPM jalan tol yang sudah dilakukan sebelumnya. Sementara yang dimaksudkan dengan SPM jalan tol yang berlaku di Indonesia adalah SPM jalan tol yang berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 16/PRT/M/2014, Tentang Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol.

Bersamaan dengan dilakukan kajian literatur, dilakukan survei kepada masyarakat konsumen di Indonesia untuk menggali informasi terhadap harapan dan ekspektasi dari masyarakat pengguna jalan tol di Indonesia terhadap layanan di jalan tol. Data primer yang didapatkan merupakan masukan dari konsumen dan pertimbangan konsumen untuk mengembangkan indikator kinerja untuk SPM jalan tol di Indonesia.

Selanjutnya dilakukan verifikasi terhadap semua indikator-indikator kinerja yang dipilih, baik yang berasal dari kajian literatur maupun hasil survei kepada masyarakat. Verifikasi tersebut dimaksudkan untuk memastikan bahwa indikator



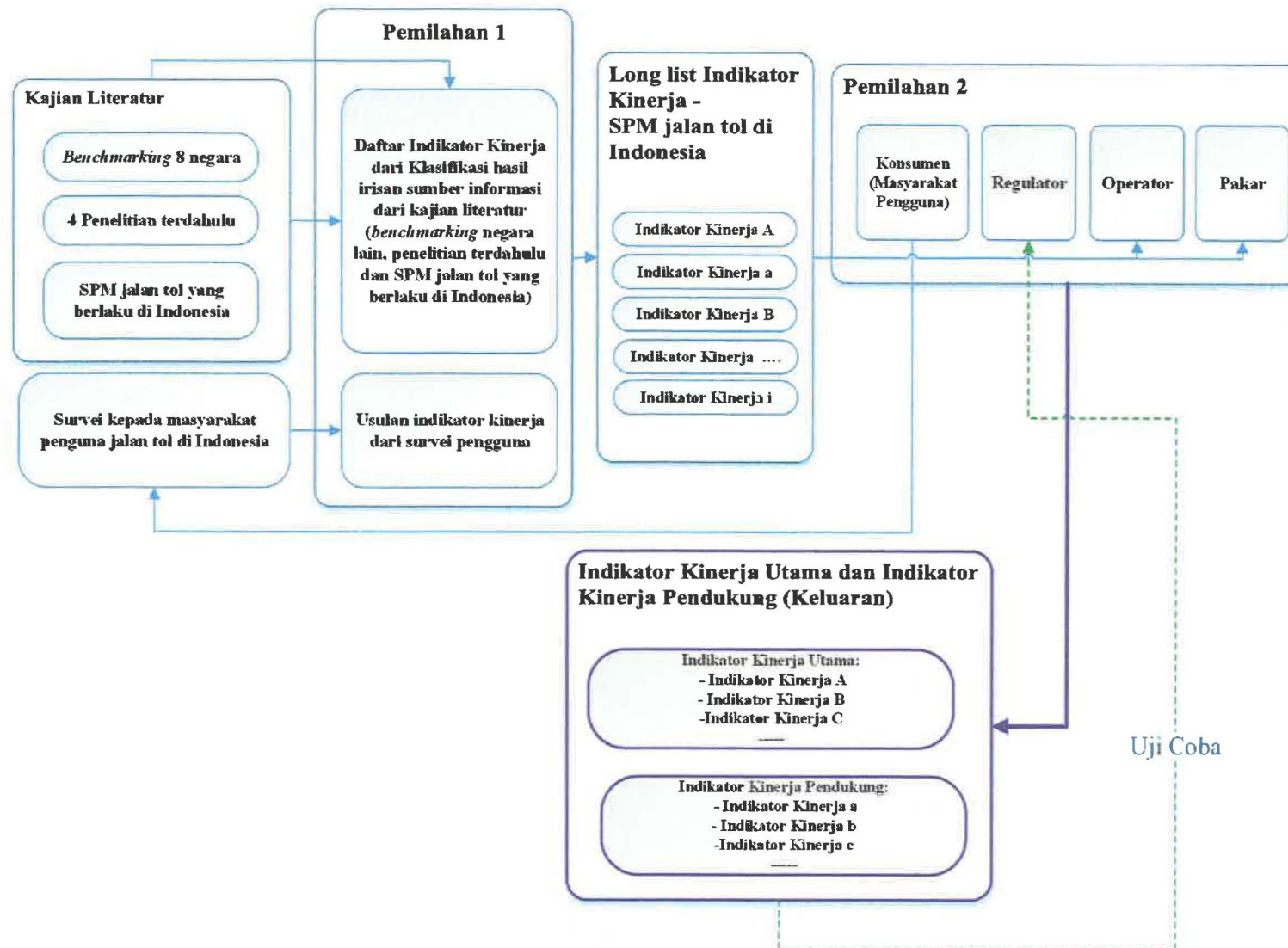
kinerja tersebut dapat diusulkan untuk digunakan di Indonesia. Hasil dalam tahap usulan indikator kinerja ini menghasilkan daftar panjang indikator kinerja.

Daftar panjang indikator-indikator kinerja tersebut kemudian akan ditanyakan kepada pakar, regulator, dan operator dalam bentuk survei. Survei ini dilakukan untuk memilih indikator-indikator kinerja yang dianggap penting untuk menjadi indikator kinerja untuk SPM jalan tol di Indonesia. Kemudian dilakukan analisis hasil survei, untuk dipilih indikator kinerja utama dan indikator kinerja pendukung bagi SPM jalan tol di Indonesia.

Keluaran yang dihasilkan dalam penelitian ini berupa indikator-indikator kinerja utama dan indikator-indikator kinerja pendukung untuk SPM jalan tol di Indonesia. Indikator-indikator kinerja utama merupakan indikator kinerja yang harus ada dalam SPM jalan tol. Sedangkan indikator-indikator kinerja pendukung merupakan indikator kinerja yang dapat dipilih untuk dimasukkan sebagai indikator kinerja dalam SPM jalan tol.

Untuk mengetahui sejauh mana indikator-indikator kinerja tersebut dapat diaplikasikan untuk ruas-ruas jalan tol di Indonesia akan dilakukan survei uji coba indikator kinerja. Dalam survei ini juga dilakukan survei kepada operator terkait kemudahan pengukuran dan pencapaian indikator-indikator kinerja tersebut. Hasil uji coba akan memperlihatkan kesesuaian indikator kinerja untuk diterapkan di Indonesia.

Berdasarkan urutan dari gambaran penelitian tersebut disusun suatu Kerangka rencana penelitian yang dapat menggambarkan proses-proses yang dilakukan secara sistematis. Kerangka penelitian yang dimaksud dapat dilihat pada Gambar 1.4.



Gambar 1.4 Kerangka Rencana Penelitian